

עיריית חיפה

יחסי גומלין בין העירייה ובין תאגידי עירוניים

תקציר

חלק מפעילותן של רשויות מקומיות נעשה באמצעות תאגידי עירוניים, שהם ישויות משפטיות עצמאיות, ואולם השליטה על הפעילות נשארת בידיה של הרשות המקומית; היא רשאית להמשיך לעסוק בפעילות זו, והיא שולטת בפועל בתאגידי העירוניים.

התאגידי העירוניים הוקמו כדי להקל על עיריית חיפה (להלן - העירייה) לתת שירותים לתושבי העיר ולקדם מטרות שהן בגדר סמכויותיה ובתפקידיה בתחומי התרבות, הפנאי והחברה ובתחומי הפיתוח העסקי והיזמות (בנייה, תשתיות, תשתיות תחבורה ונקאות).

למשרד הפנים הסמכות לפקח על העיריות ועל תאגידיהן העירוניים. עצם הקמתו של תאגיד עירוני טעונה אישור ממשרד הפנים וכפופה לתנאים שיקבע¹. נוסף על כך, למשרד הפנים יש סמכות להנהיג פיקוח שוטף על התאגידי העירוניים².

הוראות החוק וחוזרים אחדים שהוציא מנכ"ל משרד הפנים עוסקים, בין היתר, בהגשת דוחות על מצב התאגידי העירוניים, בדיווחים כספיים, בחובת פרסום מרכזי על-פי אמות המידה של גוף ציבורי ובהרכב הדירקטוריון בתאגיד עירוני. בעניין זה נקבע, בין היתר, כי נציגי העירייה בתאגיד העירוני שהם חברי המועצה ייבחרו כך שיישמרו, ככל האפשר יחסי הכוחות של הסיעות במועצה, וכי חובת האמון שחבים נציגי העירייה לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד העירוני.

משרד הפנים לא הנהיג פיקוח שוטף על פעילותם של התאגידי העירוניים.

העירייה לא פעלה בהתאם לקובץ הנהלים שאישרה בעניין יחסי הגומלין בינה ובין תאגידיה, ולא גיבשה נוהלי עבודה בעניין קשריה עם מרבית תאגידיה העירוניים.

המהלכים שהעירייה נקטה לקביעת הרכבי הדירקטוריונים בתאגידיה העירוניים לא עלו בקנה אחד עם הוראות החוק ולא עם הנחיות משרד הפנים, והיו בניגוד לקובץ הנהלים שהיא עצמה קבעה.

1 סעיף 1 לצו העיריות (הקמת תאגידי), תש"ם-1980 (להלן - צו הקמת תאגידי).

2 ראו לדוגמה סעיף 5 לצו הקמת תאגידי.

בשנים 2002-2003, לא הגיש ראש העירייה למועצת העירייה דוחות מפורטים על מצב התאגידים העירוניים, בצירוף הסברים של הנהלותיהם, כמתחייב.

בתיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מס' 14), התשס"ג-2002, שהתקבל בכנסת בנובמבר 2002, החיל המחוקק חובת פרסום מכרז גם על תאגידים שבשליטת הרשויות המקומיות כאמור בסעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים. בסעיף 4 לחוק זה נקבע, כי תקנות ראשונות לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), יותקנו בתוך 90 ימים מיום פרסום התיקון לחוק חובת המכרזים. עד מועד סיום הביקורת (מאי 2005) לא התקין שר הפנים תקנות.

החברה הכלכלית של חיפה מנהלת כמה מיזמים לפיתוח העיר ומבצעת בדיקות היתכנות במיזמים אחרים, הכול לפי בקשת העירייה, בלי שנחתמו הסכמים להסדרת תנאי ההתקשרות ביניהן. עוד העלתה הבדיקה, כי בכמה מיזמים נחתמו הסכמים בין העירייה ובין החברה הכלכלית שנים אחדות לאחר תחילת הפעילות בהם.

העירייה נתנה לחברה הכלכלית התחייבויות כספיות לשם ביצוע מיזמים בהיקפים כספיים גדולים, בלי חתימת גזבר העירייה בניגוד לפקודת העיריות וכללי מינהל תקין.

העירייה והחברה הכלכלית מכרו את השליטה בחברה - בת (להלן - מת"ם) לחברה עסקית. העירייה והחברה הכלכלית לא פעלו אצל חברת מת"ם והחברה העסקית לגייס הון בדרך של הנפקת ניירות ערך, וזאת בניגוד להסכם שנחתם בספטמבר 1998, בין החברה הכלכלית, חברת מת"ם והחברה העסקית. בכך נפגעה יכולת המימון של מיזמים עליהם הוסכם בהסכם האמור.

העירייה נהגה לעכב בחשבונות הבנק שלה, במשך חודשים ארוכים עשרות מליוני שקלים, שהעביר אליה משרד התחבורה למימון מיזמים תחבורתיים שביצע התאגיד העירוני יפה נוף. כך זכתה העירייה לרווחי מימון של מיליוני שקלים בכל שנה על חשבון יפה נוף, עיכבה מיזמים תחבורתיים בעיר והקשתה על תפקוד התאגיד. פעולות העירייה בעניין העברות הכספיים ממשרד התחבורה ליפה נוף נוגדות את ההסכם בין העירייה ליפה נוף ממרס 2001.

העירייה לא הקפידה לרשום בספריה את העברות הכספיים ליפה נוף במועד ביצוען; אלו נרשמו לעתים בתאריך מוקדם מתאריך ההמחאה. כך הציגה העירייה בספריה יתרת חוב מופחתת שלה ליפה נוף. הדבר גרר, בין היתר, אי-התאמות בין רישומי העירייה ובין הרישומים של יפה נוף. ההפרשים בין היתרות נעו בין 86 לכ-123 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העיכוב השיטתי שנקטה העירייה, ואת השינוי המגמתי החוזר ונשנה של מועדי התשלום ברישומים בספריה. כך נוצר מצג שיש פער ניכר בינו לבין המציאות.

אף שהעירייה קיבלה בשנים 1994 עד 2004 ממשרד התחבורה כ-84 מיליון ש"ח (בערכים נומינליים) בגין מלוות שהיא לקחה עבור התאגיד העירוני חברת הכרמלית לשיפוץ מנהרת הכרמלית, היא לא נתנה את דעתה לעובדה שחברת הכרמלית לא הקטינה בספריה את חובה לעירייה בגין אותן מלוות שהלך ותפח, עד שבדצמבר

2003 הגיע לכ-191.2 מיליון ש"ח; במשך שנים לא נקטה העירייה כלל צעדים כדי שחברת הכרמלית תפרע את חובה לעירייה, או לפחות חלק ממנו; הדבר עשוי להיחשב למחילת חוב מן העירייה לחברת הכרמלית, שהיא גוף נשלט; למצב העניינים הזה עשויות להיות השלכות על חיוב חברת הכרמלית במיסים, ובייחוד במע"מ.

חברת חסך, שהיא תאגיד עירוני בעל רישיון לפעול בתור מוסד כספי לפי חוק הבנקאות, העמידה לעירייה הלוואות לתקופת פירעון של שלוש שנים. הבדיקה העלתה, כי העירייה לא פרעה את הלוואות לחסך, למעט סכומים קטנים וחלקיים. עקב כך גדלו התחייבויות העירייה לחברה מדי שנה בשנה, וב-31.12.04 הסתכמו בכ-236 מיליון ש"ח. בעקבות זאת הפרה חסך את הוראות הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל הנוגעות לשמירה על רמת הנזילות הנדרשת ממנה בתור מוסד כספי, והיקף הכספים הנזילים שלה קטן. הפיקוח על הבנקים לא פעל בצורה נחרצת לבלימת הגידול בגירעונות.

גם בחינת מערכת היחסים בין העירייה לתאגידי עירוניים שהם לתועלת הציבור העלתה ליקויים, כמפורט להלן:

1. העירייה החליטה להקים תזמורת עירונית חדשה בלי לדון במועצת העירייה בהוצאות הכספיות הכרוכות בכך ובלי לאשרן. מנכ"ל העירייה נתן לחברה לאמנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ התחייבות, שהעירייה תשפה אותה על כל סכום שהיא תידרש לשלם לצד שלישי בשל תביעות שיופנו אליה בגין חובות או התחייבויות של התזמורת הסימפונית חיפה במתכונתה הקודמת. ההתחייבות ניתנה בלא אישור העירייה ובלא חתימת גזבר העירייה, כמתחייב.

2. העירייה העמידה לרשות חברת מוזיאון חיפה אתרים ונכסים בעלי ערך כספי והיסטורי רב, אף שלא נחתם חוזה בין הצדדים.

3. על אף שהעירייה מחזיקה בפחות מ-50% מהון המניות של התאטרון העירוני; היא העבירה לו מדי שנה כספים מתקציבה השנתי שלא לפי נוהל תמיכות, כמתחייב, ואף נתנה ערבות להלוואה שהוא לקח בשנת 2004.

4. התאטרון העירוני פעל מאפריל 2002 ועד מועד סיום הביקורת (מאי 2005) בלא אישור עסק בר-תוקף של רשות הכבאות ובלא רישיון עסק מטעם העירייה.



הרשויות המקומיות מעבירות פעילויות שבסמכותן לבצע לתאגידי שהן מקימות (להלן - תאגידי עירוניים). תאגידי אלה פועלים בתור ישויות משפטיות עצמאיות.

הקמת התאגידי בחיפה נועדה, בין היתר, להקל על העירייה במתן שירותים לתושבי העיר, תוך כדי ניצול מרחב התמרון המינהלי, הכלכלי והעסקי שמעניק התאגיד לאספקת השירותים³.

3 בבג"צ 3250/94 אורן ואח' נ' מועצת עיריית פתח תקווה ואח' פ"ד מט (5) 17, נקבע, כי "הקמתה של חברה הנתונה לשליטתה של עירייה נועדה, בין השאר, להקל על העירייה בביצוע תפקידיה ולשחרר פעילויות מסוימות מהצורך להתמודד עם מנגנון ביורוקרטי המאפיין מנגנון ציבורי באשר הוא...".

בתחום שיפוטה של העירייה כמה תאגידי עירוניים העוסקים, בין היתר, בשירותי תרבות, פנאי וחברה, תוך שהם מפעילים נכסים של העירייה ו/או בשיתוף פעולה עם גופים ותאגידי עירוניים אחרים, בפיתוח עסקי וביזמות - בנייה, תשתיות, תשתיות תחבורה, מתן שירותי תחבורה ובנקאות, כמפורט בטבלה שלהלן:

שיעור ההחזקה של העירייה	תחום הפעילות	שם התאגיד
100%	פיתוח עסקי, יזמות, בנייה ותשתיות	החברה הכלכלית לחיפה בע"מ
100%	בנייה, תשתיות ותחבורה	יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ
100%	שירותי תחבורה	הכרמלית חיפה בע"מ
* 100%	בנקאות	חסך - קופת חסכון לחינוך בע"מ
** 100%	בנייה, תשתיות ותחבורה	נוף כרמל-ים
50% ומעלה	שירותי תרבות, פנאי וחברה	החברה לאמנות, תרבות וספורט בע"מ
50% ומעלה	קידום ומתן שירותי תרבות, פנאי וחברה	חברת מוזיאון חיפה
בין 25% ל-50%	שירותי תרבות, פנאי וחברה	תיאטרון עירוני חיפה בע"מ
בין 25% ל-50%	פיתוח עסקי, יזמות, בנייה ותשתיות	שקמונה - חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בחיפה בע"מ***
בין 25% ל-50%	פיתוח עסקי, יזמות, בנייה ותשתיות	ארמון הכרמל בע"מ
בין 25% ל-50%	מקרקעין	מת"ם - מרכז תעשיות מדע חיפה בע"מ

* עיריית חיפה מחזיקה ב-29,999,899 מניות רגילות מהון המניות המונפק של חסך, שהוא 30,000,000 מניות רגילות של 0,00001 ש"ח.

** נוף כרמל-ים היא חברה-בת של יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה, יפה נוף המחזיקה ב-100% מהון המניות המונפק שלה.

*** המדינה מחזיקה בשני שלישי מהון המניות הרגילות והעירייה מחזיקה בשליש מהון המניות הרגילות. מניות יסוד ומניות הנהלה מחולקות 50% לממשלה ו-50% לעירייה.



מבקר המדינה החליט, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9 (7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), להפעיל את ביקורת המדינה על כמה תאגידי עירוניים של עיריית חיפה: "החברה הכלכלית לחיפה בע"מ" (להלן - החברה הכלכלית), "חברת יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ" (להלן - יפה נוף או חברת יפה נוף), "הכרמלית חיפה בע"מ" (להלן - חברת הכרמלית), "תיאטרון עירוני חיפה בע"מ" (להלן - התיאטרון העירוני), "החברה לאמנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ" (להלן - אתו"ס), "חברת מוזיאון חיפה" (להלן - חברת המוזיאון) ו"חסך - קופת חסכון לחינוך בע"מ" (להלן - חסך)⁴.

4 לפי החלטת מבקר המדינה משנת 1959 הופעלה הביקורת על חסך ואתו"ס. לפי החלטת מבקר המדינה מאוקטובר 1978 הופעלה הביקורת על התיאטרון העירוני. לפי החלטת מבקר המדינה מיוני 1990 הופעלה הביקורת על חברת המוזיאון. לפי החלטת מבקר המדינה מפברואר 2005 הופעלה הביקורת על החברה הכלכלית, חברת יפה נוף וחברת הכרמלית.

מנובמבר 2004 עד מאי 2005 בדק משרד מבקר המדינה את יחסי הגומלין בין עיריית חיפה לתאגידים העירוניים שצוינו לעיל בהתאם לאופי פעילותם והיקפם. בין היתר, נבדקו: דרכי המינוי של הדירקטורים; הגשת דוחות ודיווחים כספיים על מצב התאגידים העירוניים; מעורבות העירייה בפעילות הפיננסית של התאגידים; התקשרויות והתחייבויות כספיות; דרכי הפיקוח והבקרה של העירייה על התאגידים. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד התחבורה ובבנק ישראל, אצל הפיקוח על הבנקים.

בסעיף 249 לפקודת העיריות [נוסח חודש] (להלן - פקודת העיריות) נקבע, כי בין סמכויותיה של העירייה הסמכות לייסד תאגיד עירוני לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה. לשם כך העירייה מוסמכת "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת... לרכוש מניות או ניירות ערך או כל זכות הנאה אחרת של כל חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים...".

1. בסעיף 249א לפקודת העיריות נקבע:

"פעלה העירייה על פי סמכויותיה לפי סעיף 249(30) והוקמה חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שמטרותיה במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה, ויש בידי העירייה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד כאמור (להלן - תאגיד עירוני), יחולו הוראות אלה:

(1) מועצת העירייה תקבע את נציגי בגוף המנהל של התאגיד העירוני; נציגים אלה יכול שיהיו גם חברי המועצה או עובדי העירייה;

(2) חובת נציגי העירייה להקפיד על כך שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה; חובת האמון שהם חבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד;

(3) נציגי העירייה כאמור, שהינם חברי המועצה, ייבחרו כך שיישמרו, ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסייעות במועצה;

(א3) בקרב נציגי העירייה שאינם חברי המועצה, יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים, ככל שניתן בנסיבות הענין; בסמוך לפני קביעת נציגי העירייה על ידי המועצה כאמור בפסקה (1) תונח לפני מועצת העירייה חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה בדבר קיום ייצוג הולם בקרב נציגי העירייה שאינם חברי המועצה;

(4) בוטל;

(5) הוראות סעיף 122א(א)⁵ לא יחולו על תאגיד עירוני בשל כך בלבד שחבר המועצה או עובד העירייה הוא נציג העירייה בגוף המנהל שלו".

לפי צו הקמת תאגידים, "לא תייסד עירייה חברה, חברת בת, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת (להלן - תאגיד), לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות מועצת העירייה (להלן - המועצה) ותפקידיה, ולא תרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל תאגיד שמטרותיו מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור ולא תנהג בהם דרך בעלים, ולא תהיה חברה בעמותה, אלא באישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע".

5 בסעיף 122א(א) לפקודת העיריות נקבע: "חבר מועצה, קרוב, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהוננו או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה; לענין זה, 'קרוב' - בן זוגו, הורה, בן או בת, אח או אחות".

לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), לשר האוצר לבדו או לשר האוצר ולשר הפנים יחד יש סמכויות פיקוח על פעולות מסוימות של התאגידים העירוניים. רשות מקומית וחברה עירונית הן "גוף מתוקצב", על-פי הגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב. "חברה עירונית" הוגדרה בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב כך: "חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי רשות מקומית או בידי רשות מקומית יחד עם המדינה או עם חברה עירונית אחרת או חברת בת עירונית". בפרק ו' לחוק יסודות התקציב נקבעו, בין היתר, הוראות בעניין הגבלות על לקיחת אשראי בידי "תאגיד נשלט בידי רשות מקומית", שהוגדר כך: "תאגיד שרשות מקומית מחזיקה במחצית או יותר מכוח ההצבעה או בזכות למנות מחצית או יותר ממספר הדירקטורים שלו...".

בנובמבר 1998 הוציאה העירייה "קובץ נהלים לתאגידים העירוניים בחיפה" (להלן - קובץ הנהלים), והוא נכנס לתוקף עם פרסומו. קובץ הנהלים עוסק, בין היתר, ביחסי הגומלין בין העירייה ובין תאגידיה, בדיווחים הכספיים של התאגידים וכיו"ב.

מאפייני הפעילות

יחסי הגומלין בין רשות מקומית לתאגיד עירוני מורכבים ותלויים בכמה משתנים, כגון סוג הנכסים שבניהול התאגיד העירוני, הידע הנצבר בתאגיד, היציבות הפיננסית, מורכבות הפעילות ואופיה, הבלעדיות או הייחודיות המקצועית של התאגיד, וחלקה של הרשות המקומית בתקציבו. משתנים אלה משפיעים על דרכי הבקרה של הרשות המקומית על התאגיד העירוני ועל מעורבותה בפעילותו.

יחסי הגומלין בין הרשות המקומית לתאגידיה העירוניים באים לידי ביטוי בהיבטים שונים, ובין היתר, בעניין מינוי דירקטורים, דוחות ודיווחים כספיים על מצב התאגידים העירוניים, תקציבים וגירעונות כספיים, ביצוע עבודות ומתן שירותים בידי התאגיד העירוני לרשות המקומית, בין היתר תוך התקשרות עם צדדים שלישיים.

למשרד הפנים יש סמכות לפקח על פעילות התאגידים העירוניים. הרשות המקומית והתאגיד העירוני נדרשים לאישורו בעת הקמת תאגיד עירוני, כאשר חלים שינויים בהון המניות, בתקנון התאגיד העירוני ובמספר חברי הדירקטוריון, ובעת קבלת אשראי בנקאי. לפחות פעם בשנה חייב ראש הרשות המקומית להגיש למועצת הרשות המקומית דין וחשבון על מצבו של התאגיד, ועל המועצה לקיים דיון על הדין וחשבון. העתק הדין וחשבון ופרוטוקול משיבת המועצה שבה נדון יועברו למשרד הפנים.

הבדיקה העלתה, כי במשרד הפנים לא נמצאו דוחות על מצב התאגידים של העירייה, וכי משרד הפנים לא הנהיג שיטה של פיקוח שוטף על פעילותם של תאגידים העירוניים, שתאפשר לו להתערב בה במידת הצורך, ולא הנחה את הרשויות המקומיות ואת תאגידיהן כיצד לפעול בעניין זה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי מן הראוי שיפעל לקיום בקרה שוטפת על פעילותם של התאגידים העירוניים. כך יהיו לו אמצעים לפיקוח יעיל על פעולותיהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2005 מסר משרד הפנים, כי בעקבות הביקורת הנחה המשנה למנכ"ל משרד הפנים את האגף לפיתוח מוניציפאלי להיערך "היערכות אירגונית ותפקודית להגברת הפיקוח והבקרה על התאגידים העירוניים". המשנה למנכ"ל ביקש מהאגף לפיתוח מוניציפאלי להכין "הצעת מתווה פעולה", בין היתר, בעניין "יצירת בסיס מידע מעודכן לגבי התאגידים העירוניים ברשויות המקומיות" והקמת "מערך בקרה שיכלול נוהלי בקרה ובהם מעקב על קבלת דיווחים שנתיים על מצב התאגידים העירוניים שבשליטת הרשויות המקומיות, פרוטוקולים של הדיונים וכיוצא ב".

בקובץ הנהלים של העירייה נקבע, כי העירייה תגבש מסמך מדיניות כלפי כל אחד מתאגידיה העירוניים, בשיתוף עם. במסמכים יוגדרו, בין היתר, יעדים, כיווני התמחות, נוהלי עבודה בתחומים הכספיים והתפעוליים, ודרכי קבלת עבודות ומסירתן.

הבדיקה העלתה, כי העירייה לא פעלה בהתאם לקובץ הנהלים, לא הכינה מסמכי מדיניות ואף לא גיבשה נוהלי עבודה עם מרבית תאגידיה העירוניים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה, כי מן הראוי שתפעל לגיבוש מסמכי מדיניות ונוהלי עבודה שיסדירו את יחסי הגומלין בינה ובין התאגידים העירוניים.

מינוי הדירקטוריונים בתאגידים העירוניים

על-פי חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), הסמכות להתוות את מדיניות החברה וסמכות הפיקוח על מנכ"ל החברה ועל פעולות ההנהלה שבראשותו נתונות לדירקטוריון החברה. סעיף 59 לחוק החברות קובע, כי "האסיפה הכללית השנתית תמנה את הדירקטורים, אלא אם כן נקבע אחרת בתקנון".

בסעיף 4 לצו הקמת תאגידיים נקבע, כי אם "נקבע בתזכיר או בתקנון התאגיד שלעירייה יהיו נציגים בתאגיד, תמנה המועצה את נציגי העירייה במועצת המנהלים או בועד המנהל של התאגיד".

חוזרים אחדים שהוציא מנכ"ל משרד הפנים עסקו, בין היתר, בסוגיית הרכב הדירקטוריון בחברה עירונית, כמפורט להלן:

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 91/2 מ-11.9.91 בעניין "נוהל בקשה להקמת חברה עירונית" הומלץ, כי מועצת המנהלים בחברה עירונית תמנה חמישה עד 11 חברים: שליש מהם חברי מועצת הרשות המקומית, שליש - סגל בכיר ושליש - נציגי ציבור.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 6/03 מ-30.11.03 בעניין "הרכב הדירקטוריון וגמול השתתפות לחברי דירקטוריון בתאגיד עירוני" נקבע, כי הרכב הדירקטוריון בחברה עירונית יהיה "שליש חברי מועצה, שליש עובדי הרשות המקומית ושליש נציגי ציבור, "וככלל, הדירקטוריון לא ימנה יותר מתשעה חברים". בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-20.5.04 נקבעו הוראות דומות.

בקובץ הנהלים שהוציאה העירייה נקבע, כי היא "תפעל למינוי דירקטורים בתאגידים עירוניים". הדירקטורים יהיו "נבחרי ציבור, דירקטורים מן הציבור ועובדי עירייה", לפי הרכב הסיעות במועצה.

הבדיקה העלתה, כי בעקבות הבחירות לראשות העירייה ולמועצת העירייה שהתקיימו ביוני 2003, חתם ראש העירייה על הסכם בין סיעתו לסייעות מועצת העירייה האחרות (למעט שלוש סיעות: ש"ס, יהדות התורה והקשת החיפאית הירוקה), (להלן - ההסכם), ובו נקבע כך:

א. הסייעות החתומות על הסכם זה יהיו זכאיות להמליץ על נציגים בוועדות ובתאגידים העירוניים לפי הגודל היחסי של כל סיעה. הרכב הוועדות והתאגידים יקבע ככל האפשר בהתחשב ברצונות של כל סיעה, תוך מתן עדיפות לסייעות החברות בקואליציה בכפוף להוראות החוק.

ב. נציגי כל סיעה החתומה על הסכם זה יהיו זכאים להמליץ בפני ראש העיר על יושבי ראש ו/או ממלאי מקום יו"ר בוועדות והתאגידים כמפורט בנספח להסכם זה ליד שם סיעתם.

ג. מינוי הנציגים מותנה בהתאמה אישית, מינוי הנציגים לתאגידים עירוניים יהיה מקרב נציגי ציבור. המינוי מותנה באישור ועדה חיצונית בדבר התאמת הנציג לתפקיד.

ד. מינוי נציגי ציבור לגופים הקשורים לעירייה ואשר מטבעם אין זה ראוי או מקובל למנותם לפי מפתח סיעתי, יעשה על ידי ראש העיר בהסכמת ועדת ההנהלה.

מועצת העירייה אישרה את הרכבי הדירקטוריונים של התאגידים העירוניים בחיפה ב-7.12.03. לדירקטוריונים מונו נציגי ציבור בלבד, מקרב אלה שהסייעות החתומות על ההסכם האמור המליצו עליהם.

בעקבות החלטת המועצה פנתה מזכירת העירייה למנהלי התאגידים ב-15.12.03 וביקשה שיעדכנו את תזכיר התאגיד ואת התקנון שלו ויתאימו אותם להחלטה הנ"ל של מועצת העירייה.

ב-5.1.04 כתב ראש העירייה לשר הפנים, בין השאר, כי "דירקטוריון של תאגיד עירוני מן הראוי שיהיה מורכב כולו מנציגי ציבור בעלי ניסיון ויכולת מוכחים בתחום עיסוקו של התאגיד או בתחום העסקי והאקדמי הרלבנטיים". הוא ציין שבהסכמים הקואליציוניים נכלל סעיף ש"לפיו ימונו הדירקטורים בתאגידים העירוניים מקרב נציגי הציבור בלבד".

ב-20.1.04 כתב ראש העירייה למנכ"ל משרד הפנים, כי "יש למנות למועצת המנהלים של תאגיד עירוני נציגי ציבור בלבד, אשר מועמדותם תועלה ע"י סיעות המועצה, בהתאם להרכב המועצה... כאמור, נציגי הציבור ייבחרו, בין היתר, עפ"י ההרכב הסיעתי של המועצה ומטבע הדברים ייוועצו בשולחיהם וידווחו להם במישרין אודות הנעשה בתאגיד".

ב-16.2.04 השיב יועץ שר הפנים לראש העירייה, כי בקשתו שבתקופת ניסיון מוגבלת ימונו לדירקטוריונים עירוניים אישי ציבור בלבד "נשקלת בחיוב על ידי שר הפנים". הוא ביקש שהעירייה תשלח למשרד הפנים בקשה לתיקון תקנוני התאגידים הרלוונטיים.

הועלה, כי בתקנונים של אתו"ס, יפה נוף וחברת הבת שלה, נוף כרמל-ים, נקבע, כי שלישי מחברי הדירקטוריון יהיו חברי מועצה, שלישי - עובדי רשות מקומית, ושלישי - נציגי ציבור. ב-31.4.04, כארבעה חודשים לאחר ישיבת המועצה בדצמבר 2003, העביר היועץ המשפטי של העירייה (להלן - היועץ המשפטי) מכתב ליועץ שר הפנים, ובו הביא את החלטת האספה הכללית של התאגידים העירוניים אתו"ס, יפה נוף ונוף כרמל-ים לשנות את התקנונים שלהם. היועץ המשפטי ציין, כי "בשאר התאגידים העירוניים אין צורך בשינוי התקנון" וכי העירייה מבקשת את "אישור השר לשינוי תקנונים אלה".

עד מועד סיום הביקורת (מאי 2005) לא אישר משרד הפנים את השינויים בתקנוני החברות.

עיריית חיפה

התברר, כי המהלכים שהעירייה נקטה לקביעת הרכבי הדירקטוריונים בתאגידים העירוניים לא עלו בקנה אחד עם הוראות החוק ועם הנחיות משרד הפנים, כדלהלן:

1. הרכבי הדירקטוריונים ששוננו באישור מועצת העירייה ב-7.12.03 לא עלו בקנה אחד עם הנחיות משרד הפנים.
2. מהלכי העירייה לקביעת הרכב הדירקטוריון בתאגידים העירוניים שנזכרו לעיל, נעשו טרם הפנייה למשרד הפנים ובלי אישור משרד הפנים.
3. הרכבי הדירקטוריונים שנקבעו בדצמבר 2003 לא עלו בקנה אחד אף עם קובץ הנהלים האחרון, שהוציאה העירייה ב-1998.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי הרכב הדירקטוריונים בתאגידים העירוניים נקבע בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים ולכמה מתקנוני החברות, שמשרד הפנים לא אישר את שינויים, וכי על העירייה לפעול למינויים של דירקטורים בתאגידים העירוניים כדין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2005 ציין משרד הפנים, כי בשנת 2002 הוא הכין נוסחים ראשוניים ל"תקנות העיריות (נציגי עיריה בתאגיד עירוני), התשס"ב-2002", והעבירם למשרד המשפטים וליועצים משפטיים בכמה רשויות מקומיות לקבלת הערותיהם. עוד ציין משרד הפנים, כי מלאכת הכנת התקנות טרם הושלמה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2004 מסרה העירייה, כי "מינוי הדירקטוריונים בתאגידים העירוניים בהרכב הכולל נציגי ציבור בלבד נעשה בתאום עם שר הפנים דאז ואושר על ידו כ'פיילוט' למשך שנתיים". כמו כן ציינה העירייה, ש"תקנוני התאגידים העירוניים שחייבו תיקון בעקבות כך, תוקנו על-ידי מועצות המנהלים שלהם והועברו לאישורו של שר הפנים. למגינת הלב, אישורו של שר הפנים, כמו במקרים רבים אחרים, לא הגיע עד היום בשל טיפול ממושך ורשלני במשרד הפנים". עוד מסרה העירייה, כי מועצת עיריית חיפה החליטה לשוב למתכונת המקובלת של הרכב הדירקטוריון. היא ציינה ש"באחרונה" אישרה מינוי של "מועצות מנהלים חדשות לכל התאגידים העירוניים הכוללות שלישי עובדי עירייה, שלישי נבחרי ציבור ושלישי נציגי ציבור".

יצוין, כי מתשובת יועץ שר הפנים מ-16.2.04 שהובאה לעיל לא עולה, כי משרד הפנים אישר לעירייה את השינוי בהרכבי הדירקטוריונים, כמו שהיא טענה בתשובתה.

דוחות ודיווחים כספיים על מצב התאגידים העירוניים

בצו להקמת תאגידים נקבע, כי "ראש העיריה יגיש למועצה לפחות פעם אחת בשנה דין וחשבון על מצב התאגיד, והמועצה תקיים דיון על הדין וחשבון; העתק הדין וחשבון ופרוטוקול משיבת המועצה שבה נידון יועברו לשר הפנים".

גם בקובץ הנהלים של העירייה נקבע, כי בתוך שישה חודשים מתום השנה המדווחת יגיש ראש העירייה למועצה את הדוחות הכספיים השנתיים של התאגידים בצירוף הסברים, והמועצה תקיים דיון עליהם. כמו כן תעביר העירייה לשר הפנים העתק מהדוחות הכספיים השנתיים בצירוף פרוטוקול משיבת המועצה שבה נדונו.

הבדיקה העלתה, כי ראש העירייה לא הגיש למועצת העירייה דוחות על מצב התאגידים העירוניים בשנים 2002-2003. אלה היו אמורים לכלול גם דוחות כספיים שנתיים מבוקרים של התאגידים בצירוף הסברים של הנהלותיהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 ציינה העירייה, כי "ביום 16.12.02 הוגש לחברי מועצת העירייה דו"ח מפורט בהתאם לדרישות סעיף 5 של צו העיריות (הקמת תאגידים) הכולל סיכום פעילותם לשנת העבודה 2002 ותמצית דוחות כספיים לשנת 2001. הדו"ח היה אמור להידון בישיבת המועצה ביום 7.1.03. ימים ספורים לפני קיום ישיבת המועצה התפטר מתפקידו ראש העיר דאז, מר עמרם מצנע וכתוצאה מכך לא התקיים דיון בדו"ח במועצת העירייה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה, כי מתשובתה עולה שאכן לא הוגשו דוחות מפורטים על מצב התאגידים לשנים האמורות, וממילא לא התקיימו עליהם דיונים במועצת העירייה. על ראש העירייה לפעול להגשת דוחות על מצב התאגידים העירוניים, לפחות פעם אחת בשנה, ולדאוג לקיים דיונים במליאת המועצה כנדרש, כדי לאפשר, למועצה, בין היתר, בחינה מעמיקה של מצבם הכספי של התאגידים ושל ומידת עמידתם ביעדיהם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי היה עליו לדרוש מעיריית חיפה לנהוג בהתאם לצו הקמת תאגידים ולהגיש לו דיווחים שנתיים על מצב התאגידים העירוניים שבשליטתה ופרוטוקולים של הדיונים במועצה, כדי שיוכל לפקח על פעילותם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2005 ציין משרד הפנים, כי האגף לביקורת ברשויות המקומיות "מינה רו"ח לבדיקת הדוחות הכספיים של תאגידים עירוניים אשר הועברו לידי הרשויות המקומיות. בהתאם לתוצאות בדיקה זו יוחלט על המשך הבדיקה בנושא".

מכרזים

1. סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע, כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

מכוח סעיף 198 לפקודת העיריות, המסמיך את שר הפנים לקבוע בתקנות את דרכי המכרז, את דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות מחירים וכן את סוגי החוזים שהעירייה רשאית להתקשר בהם בלא מכרז פומבי או בלא מכרז בכלל, הותקנו תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, ובהן, בין היתר, הוראות בעניין סוגי החוזים שהעירייה רשאית להתקשר בהם ללא מכרז.

בתיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מס' 14), התשס"ג-2002,⁶ (להלן - התיקון לחוק) החיל המחוקק חובת פרסום מכרז, כאמור בסעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים, גם על תאגידיים מקומיים.⁷ בסעיף 5 לתיקון לחוק נקבעה תחולתו 30 יום מהיום שהתקנות הראשונות לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק חובת המכרזים בעניין עסקאות של תאגיד מקומי, ייכנסו לתוקפן. בסעיף 4 לחוק זה נקבע, כי התקנות הראשונות בעניין עסקאות של תאגידיים מקומיים יתקנו בתוך 90 יום מיום פרסום התיקון לחוק חובת המכרזים.

הבדיקה העלתה, כי עד מועד סיום הביקורת (מאי 2005) לא התקין שר הפנים תקנות, על אף שבתיקון לחוק חובת המכרזים מנובמבר 2002 נקבע, כי התקנות יתקנו בתוך 90 יום מיום פרסום התיקון לחוק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2005 מסר משרד הפנים, כי "ב-30.1.03 הועברו להערות למשרד הממשלה נוסח תקנות הרשויות המקומיות (מכרזים) ותקנות המכרזים (תאגידיים מקומיים) שתכליתם האחדת הדינים, החלים על הרשויות המקומיות ומשרד הממשלה בהתאמה לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993... ב-12/03 הועבר נוסח התקנות להערות היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות הגדולות וב-12/04 הועבר נוסח מתואם ומתוקן למשרד המשפטים. מאחר וחלק של התקנות מחייב גם תיקון חקיקה הכין המשרד הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 96), התשס"ה-2004 (ה"ח 138 מ-21.11.04) שתועלה על שולחן הכנסת לקריאה שניה ושלישית במושב הקרוב".

עוד מסר משרד הפנים שהאגף לפיקוח מוניציפאלי התבקש להכין הצעת "מתווה פעולה" ל"היערכות אירגונית ותפקודית להגברת הפיקוח והבקרה על התאגידיים העירוניים", ולהתייחס בו, בין היתר, ל"הכנת תקנות לחתימת השר בהתאם לתיקון לחוק חובת המכרזים והחלתו על תאגידיים שבשליטת הרשויות המקומיות וגם על חברות הבת שלהן".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי מן הראוי שיחיש את התקנת התקנות כנדרש בהתאם לתיקון לחוק חובת המכרזים.

2. שר הפנים מתנה את אישורו להקמת חברות עירוניות, בין היתר, בכך שבתקנון ההתאגדות שלהם תהיה הוראה בדבר חובת פרסום מכרז. תנאי זה צוין בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספטמבר 1991 ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2004. גם בקובץ הנהלים שהוציאה העירייה בנובמבר 1998 נקבע, כי "כל תאגיד עירוני יכלול בתקנון הוראה לפיה כל העבודות הקבלניות תבוצענה לאחר פרסום מיכרז על-פי אמות מידה של גוף ציבורי". עוד נקבע בו, כי "התאגידיים העירוניים בחיפה יפעלו על-פי הוראות משרד הפנים, הוראות חוק חובת המיכרזים התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המיכרזים התשנ"ג-1993, בשינויים המתחייבים".

6 התיקון התקבל בכנסת ב-12.11.02.

7 בתיקון האמור, נוספה לסעיף 1 לחוק חובת המכרזים הגדרת "תאגיד מקומי" כדלקמן: "תאגיד מקומי" - תאגיד אשר לפחות מחצית ההון או לפחות מחצית כוח ההצבעה בו מוחזקים, במישרין או בעקיפין, בידי רשות מקומית (רשות מקומית הוגדרה בתיקון לחוק כך: "עירייה, מועצה מקומית או איגוד ערים כהגדרתו בחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955) או בידי תאגיד מקומי אחר, או שיש לרשות מקומית או לתאגיד מקומי אחר, במישרין או בעקיפין, זכות למנות לפחות מחצית ממספר הדירקטורים בו או את המנהל הכללי שלו, והכל כשהחזקה או זכות המינוי כאמור הם של הרשות המקומית, לבדה או יחד עם אחד או יותר מאלה: (1) רשות מקומית אחרת, אחת או יותר; (2) המדינה; (3) תאגיד מקומי אחר, אחד או יותר".

הבדיקה העלתה, כי עיריית חיפה לא פעלה בהתאם לקובץ הנהלים שהוציאה, וכי החברה הכלכלית, תאטרון חיפה, חברת המוזאון ואתו"ס לא הוסיפו לתקנות ההתאגדות שלהם הוראה שכל העבודות הקבלניות ייעשו לאחר פרסום מכרז על-פי אמות מידה של גוף ציבורי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 ציינה החברה הכלכלית, שהוקמה עוד בשנת 1972, כי במסמכי ההתאגדות שלה "אין דרישה לקיום מכרזים פומביים". בתשובה מאוגוסט 2005 הבהירה החברה הכלכלית, כי היא "פועלת על פי אמות מידה ציבוריות ועל פי כללי מינהל תקין".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 מסר התאטרון העירוני, כי הוא פועל על-פי אמות מידה של גוף ציבורי ומאפשר "תחרות הוגנת ושוויון הזדמנויות". התאטרון הודיע שיפעל לתיקון תקנות ההתאגדות בהתאם להערת משרד מבקר המדינה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 מסרה חברת המוזאון, כי יש לה נוהל מכרזים, "המבוסס על אמות מידה של גוף ציבורי, כדי לאפשר תחרות הוגנת ושוויון הזדמנויות...", והודיעה כי תעשה לתיקון תקנון החברה.

אתו"ס מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005, כי לאור הערתו הועבר העניין ליועצה המשפטי, "על מנת לעשות את כל הדרוש לתיקון תקנות ההתאגדות של החברה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 ציינה העירייה, כי הדרישה להוסיף בתקנון החברה הוראה לפעול במכרז על-פי אמות מידה של גוף ציבורי חייבה רק תאגידיים שהוקמו לאחר ספטמבר 1991.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי בעגנו את החובה לכלול הוראה בדבר חובת פרסום מכרז בתקנון התאגיד העירוני, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 1991 בעניין הקמת תאגידיים עירוניים, נפתח פתח לחברות שהוקמו לפני שנת 1991 לטעון שהחובה אינה חלה עליהן. מן הראוי שמשרד הפנים ינסח את ההסדר באופן שיהיה ברור שהחובה לכלול הוראה כאמור בתקנון חלה על כל התאגידיים העירוניים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה, לחברה הכלכלית, לאתו"ס, לחברת המוזאון ולתאטרון העירוני, כי מן הראוי שיפעלו להוסיף בתקנוני ההתאגדות שלהן שכל העבודות הקבלניות יבוצעו לאחר פרסום מכרז על-פי אמות המידה של גוף ציבורי.

3. בשנת 2001 הוציאה החברה הכלכלית "נוהל מכרזים לביצוע עבודות" (להלן - נוהל מכרזים), ולפיו "נוהל רגיל" כולל "עבודות או פעולות אשר לגביהן יוחלט כי יערך מכרז, תערוך החברה בד"כ 'מכרז סגור' בקרב קבוצת קבלנים/מציעים מתאימים, כפי שתבחר לעניין זה". עוד נקבע בנוהל המכרזים, כי רשימת קבלנים לכל מכרז תורכב מרשימת הקבלנים הכללית של החברה (להלן - רשימת הקבלנים).

הבדיקה העלתה, כי לביצוע מיזמים לפיתוח העיר ביקשה החברה הכלכלית הצעות מקבלנים שברשימת הקבלנים שלה. לדוגמה, באפריל 2003 היא ביקשה מכמה קבלנים הצעות ל"מכרז ביצוע פרויקט ואדי סאליב", שהיקפו הכספי נאמד בדצמבר 2003 בכ-5.3 מיליון ש"ח. בפברואר 2005 היא ביקשה מקבלנים אחדים הצעות ב"מכרז פיתוח חוף קרית חיים", שהיקפו הכספי נאמד בדצמבר 2004 בכ-4.8 מיליון ש"ח.

החברה הכלכלית לא פרסמה מכרז פומבי לבחירת קבלנים לביצוע מיזמים אלו, למרות היקפם הכספי הגדול.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 מסרה החברה הכלכלית, כי בידיה חווה דעת של יועצה המשפטי, ולפיה אין היא חייבת לפרסם מכרזים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 ציינה העירייה, כי התאגידים העירוניים "פעלו באופן עקבי באמצעות מכרזים העונים על אמות מידה של גוף ציבורי". העירייה ציינה גם שמכרז סגור עונה על אמות מידה אלה, וקובץ הנהלים אינו קובע את "חובת פרסומו של מכרז פומבי אלא מכרז על-פי אמות מידה של גוף ציבורי".

לדעת משרד מבקר המדינה, עיריית חיפה והחברה הכלכלית פועלות בניגוד לקובץ הנהלים שאושר במועצת העירייה, ועליהן לפרסם מכרזים פומביים לביצוע מיזמים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התיקון לחוק חובת המכרזים, שדורש התקשרות של תאגידים עירוניים עם קבלנים באמצעות מכרז נועד למנוע, בין היתר, העדפת קבלן אחד ממשנהו ולאפשר תחרות הוגנת בין המציעים. מסירת עבודות בהיקפים כספיים גדולים מתאגידים עירוניים לקבלנים בלי לפרסם מכרז פומבי מנוגדת למטרת המחוקק.

מעורבות העירייה בפעילות הפיננסית של התאגיד העירוני

הוראות החוק, סגנון הניהול העסקי והשאיפה למשוך משקיעים ושותפים לתאגיד עירוני מחייבים הקפדה ודיוק בהפעלת מערך ניהול החשבונות ובהפקת דוחות ודיווחים. אלה נועדו להבטיח גילוי נאות של כל היבטי הניהול החשבונאי והפיננסי, בהתאם להוראות, לכללים ולתקנות החלים על חברה עסקית, וליצור בסיס אמין ויעיל לקבלת החלטות עסקיות נכונות.

בחינת מעורבות העירייה בפעילות הפיננסית של כמה מתאגידי העירוניים העלתה את הליקויים האלה:

עיכוב בהעברת כספים המיועדים לתאגידים עירוניים

1. בהתאם להסכם שנחתם בין עיריית חיפה ובין חברת יפה נוף במרס 2001 ובהתאם לדרישות משרד התחבורה התחייבה העירייה להעביר לחברת יפה נוף כספים שמשרד התחבורה מעניק לה למימון מיזמים תחבורתיים שיפה נוף מבצעת, סמוך למועד קבלת הכספים. הבדיקה העלתה, כי העירייה נהגה לעכב בחשבונות הבנק שלה, לפרק זמן שבין שלושה ל-13 חודשים, עשרות מיליוני שקלים שהעביר אליה משרד התחבורה. העיכובים התכופים בהעברת הכספים האטו את התקדמותם של מיזמים תחבורתיים בעיר והקשו על תפקודה של יפה נוף. עיכובים אלו עלולים לחשוף את החברה לתביעות משפטיות מצד נותני שירותים ולייקר את עלות השירותים והמיזמים התחבורתיים. בשל עיכוב הכספים נהנתה העירייה מרווחי מימון של מיליוני ש"ח בשנה על חשבון חברת יפה נוף. (ראו להלן - "חברת יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ").

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי העיכובים הארוכים בהעברת סכומים משמעותיים לחברת יפה נוף, מנוגדים להתחייבות על-פי ההסכם ביניהן, למטרתו של משרד התחבורה בהעבירו את הכספים לידיה, ועלולים לחשוף אותה לתביעות משפטיות ולהביא לעיכוב מיזמים תחבורתיים בעיר.

2. חברת חסך העמידה לעירייה הלוואות לתקופת פירעון של שלוש שנים. העירייה לא פרעה אותן, למעט סכומים קטנים. עקב כך גדלו התחייבויות העירייה לחסך מדי שנה בשנה, וב-31.12.04 הסתכמו בכ-236 מיליון ש"ח. בעקבות אי-עמידתה של העירייה בהתחייבויותיה לחסך הפרה החברה את הוראות הפיקוח על הבנקים בעניין שמירה על רמת הנזילות הנדרשת ממנה בתור מוסד כספי, והיקף הכספים הנזילים שלה קטן. (ראו להלן - "חסך - קופת חסכון לחינוך בע"מ").

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה לעמוד בהתחייבויותיה לחסך, כדי שזו לא תחרוג מהוראות הפיקוח על הבנקים ותקיים את רמת הנזילות הנדרשת ממנה.

שקיפות

1. בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הנהלת חשבונות), נקבע, כי "הרישום בהנהלת החשבונות יעשה באופן שוטף, לפי סדר ביצוע הפעולות הכספיות, בסמוך לעשיית הפעולה".

העירייה לא הקפידה לרשום בספריה את העברות הכספיים ליפה נוף במועד ביצוען; אלו נרשמו לעתים בתאריך מוקדם מתאריך ההמחאה. כך הציגה העירייה בספריה יתרת חוב מופחתת שלה ליפה נוף. הדבר גרר, בין היתר, אי-התאמות בין רישומי העירייה ובין הרישומים של יפה נוף. ההפרשים בין היתרות נעו בין 86 לכ-123 מיליון ש"ח (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי רישום הפעולות הכספיות בספריה בחשבון יפה נוף אינו עולה בקנה אחד עם תקנות הנהלת חשבונות; רישום זה מציג באופן שגוי את חשבון יפה נוף בספרי העירייה.

2. על-פי הדוחות הכספיים המבוקרים של חברת הכרמלית, בדצמבר 2001 הסתכמו הגירעונות הכספיים הנצברים שלה בכ-157.2 מיליון ש"ח, בדצמבר 2002 - בכ-182.6 מיליון ש"ח, ובדצמבר 2003 - בכ-191.5 מיליון ש"ח. בשנים 1994 עד 2004 העביר משרד התחבורה לעירייה כ-84 מיליון ש"ח (בערכים נומינליים), למימון החזרי הלוואות שלקחה לצורך שיקום הכרמלית (בתחילת שנות התשעים). על אף שהעירייה קיבלה ממשרד התחבורה החזרים בגין הלוואות, לא הקטינה חברת הכרמלית בספריה את חובה לעירייה שהלך ותפח, ובדצמבר 2003 הסתכם בכ-191.2 מיליון ש"ח; לחברה לא הייתה יכולת לפרוע את החוב. מצב זה מחייב את העירייה להתייחס לסוגיה בכובד ראש ולדון בהשלכותיה. (ראו להלן - "הכרמלית חיפה בע"מ").

בשנת 2005 הפחיתה חברת הכרמלית את הגירעון הנצבר שלה לדצמבר 2003 בכ-47.4 מיליון ש"ח, והקטינה באותו סכום את יתרת החוב שלה לעירייה, בעקבות תיקון למפרע של תנאי ההלוואות שלה לעירייה.

התקשרויות והתחייבויות כספיות

בחנינת אופי ההתקשרות בין העירייה ובין אחדים מתאגידיה העירוניים העלתה ליקויים, כמפורט להלן:

התקשרויות בלא הסכמים

כללי מינהל תקין מחייבים, כי התקשרות של הרשות המקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב אשר יקבל את כל האישורים הנדרשים בדין, ויכיל, בין היתר, את תנאי ההתקשרות, השירותים שכל צד מתחייב לתת, התשלום בעד שירותים אלה, וכיו"ב.

1. החברה הכלכלית מנהלת כמה מיזמים לפיתוח העיר חיפה ומבצעת בדיקות היתכנות במיזמים אחרים, הכול לפי בקשת העירייה, בלי שנחתמו הסכמים להסדרת תנאי ההתקשרות ביניהן. במיזמים אחרים שמנהלת החברה הכלכלית נחתמו הסכמים בין הצדדים כמה שנים לאחר תחילת הפעילות (על עניינים אלו ראו להלן - "החברה הכלכלית לחיפה בע"מ").

2. על-פי הסכם שנחתם בין העירייה ובין חברת המוזאון ביולי 1998, הועמדו מבנים שבבעלות העירייה לרשותה של חברת המוזאון עד ל-30.4.02; המבנים משמשים מוזאונים. עד מועד סיום הביקורת (מאי 2005) טרם נחתם הסכם בכתב בין הצדדים לתקופה שלאחר מכן. בסוף 2002 העבירה העירייה לרשות חברת המוזאון עוד מבנה שנועד לשמש מוזאון בלא הסכם בכתב ובלא כל תמורה (על עניינים אלו ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי התקשרויות שנעשות בלא חתימה על הסכמים בכתב, אינן עולות בקנה אחד עם הוראות פקודת העיריות ועם כללי מינהל תקין.

התחייבויות כספיות שלא בחתימת גזבר הרשות המקומית

הבדיקה העלתה, כי לעתים נתנה העירייה התחייבויות כספיות כלפי תאגידים עירוניים ואף בהיקפים כספיים גדולים שעל מסמכיהן לא חתם הגזבר ולא הוטבעה חותמת העירייה. דבר זה אינו מתיישב עם פקודת העיריות ועם כללי מינהל כספי תקין (בעניין זה ראו להלן - "החברה הכלכלית לחיפה בע"מ" ו"החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ").

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה להקפיד שהתחייבויותיה הכספיות לתאגידים העירוניים, ובייחוד בהיקפים כספיים גדולים, יינתנו רק לאחר שעל מסמכי ההתחייבויות הכספיות יחתום גם גזבר העירייה כנדרש.

פעילות של תאגיד עירוני מחוץ לתחום השיפוט של העיר

על-פי סעיף 233 לפקודת העיריות, "עירייה תעשה בתוך תחומה בעניינים המפורשים בסימן ב' [העוסק בחובותיה של העירייה], וכל פעולה אחרת שעירייה מצווה לעשות לפי הפקודה או לפי כל דין אחר, והיא מוסמכת, בתחום העירייה או בשטח בניין עיר הכולל את תחום העירייה, לעשות בעניינים המפורשים בסימן ג' [העוסק בסמכויותיה של העירייה] - והכל כשאין הוראה אחרת מאת השר בעניינים שלה, כולם או מקצתם, ובכפוף להוראות הפקודה או כל דין אחר".

על-פי הפרשנות שניתנה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.2001,⁸ הוראת סעיף זה נותנת ביטוי לעיקרון "שביסוד ההתארגנות במסגרות מקומיות, כלומר, שהרשות הוקמה כדי לספק שירותים לתושביה. אין זה תפקידה של הרשות המקומית, אף לא סמכותה, לסייע לתושביה של רשות מקומית אחרת..."

לפי סעיף 249 (30) לפקודת העיריות, העירייה מוסמכת "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה, לרכוש מניות או ניירות ערך או כל זכות הנאה אחרת של כל חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים".

בחוות דעת מאוגוסט 1994 בעניין "נתיבי איילון בע"מ - הרחבת פעילותה אל מחוץ לתחומיה של עיריית תל אביב-יפו" ציין היועץ המשפטי לממשלה, כי לכל רשות מקומית תחום שיפוט משלה, ובתוך תחומה מוסמכים נציגיה החוקיים להפעיל את הסמכויות שהוקנו להם בדין. עוד ציין היועץ המשפטי, כי חברת נתיבי איילון אינה רשאית לפעול מחוץ לתחומי העיר תל אביב-יפו, אלא כאשר הפעילות כרוכה "בויקה ישירה לעיר".

הועלה, כי שניים מתאגידיה העירוניים של עיריית חיפה פועלים בניגוד לאמור לעיל, כמפורט להלן:

1. חברת יפה נוף פעלה מחוץ לתחום השיפוט של עיריית חיפה וביצעה מיזמים תחבורתיים, שאת רובם מימן משרד התחבורה, בתחום השיפוט של רשויות מקומיות אחרות; כגון עכו וחצור הגלילית. עבודות אלה נועדו בעיקר כדי לספק שירותים לתושבי רשויות מקומיות אחרות ולא לתושבי העיר חיפה. הדבר מנוגד למתחייב על-פי סעיף 233 וסעיף 249(30) לפקודת העיריות ולפרשנות שניתנה בעניין זה בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 ציינה עיריית חיפה, כי מרבית הפעילות של יפה נוף נעשתה בתחום המטרופוליין וכי היא "תואמת את החלטת ממשלת ישראל ו[את] חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה". העירייה הדגישה, כי "החריגה הבודדת" בפעולה מחוץ לתחום המטרופוליין נעשתה "בהנחיית משרד התחבורה בלא ידיעתה של העירייה".

באוגוסט 2005 השיבה יפה נוף למשרד מבקר המדינה, כי היא "פועלת מחוץ לתחום העיר חיפה בדיוק לפי החלטת הממשלה ולפי חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה למעט העבודה בחצור הגלילית". עוד מסרה יפה נוף, כי "העיר עכו הינה בתחום מטרופוליין חיפה", בהיותה "אחת מערי הלווין שלה".

8 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.2001 (21.931) מיום 1/9/1981 בעניין מענקים לגופים שמחוץ לתחום רשות מקומית.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה וליפה נוף, כי התקשרויות לשם ביצוע עבודות מחוץ לתחום השיפוט של העירייה אינן עולות בקנה אחד עם חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, ויוצרות אצל העירייה והתאגיד העירוני התחייבויות לבצע עבודות שמחוץ לגדר סמכויות העירייה ותפקידיה, וממילא גם מחוץ לגדר מטרות התאגיד העירוני שהקימה. על העירייה להקפיד שהיא והתאגידים העירוניים שהיא מקימה יפעלו בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה, כי התקשרות שלו עם קבלן לצורך ביצוע עבודות טעונה פרסום מכרז בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. התקשרות עם חברה עירונית של רשות מקומית אחת כדי שתבצע עבודות ברשויות מקומיות אחרות אינה עולה בקנה אחד עם חובה זו. כך נמנעים תחרות הוגנת בין מציעים, שוויון הזדמנויות, ובחירת ההצעה המיטבית.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005, כי יפה נוף "פועלת עפ"י החלטות הממשלה כגוף מטרופוליני לצרכי תחבורה", וכי "המטרופולין התחבורתי בחיפה משתרע מצפון המפרץ (נהריה-עכו) ועד זכרון יעקב בדרום וכן עד שפרעם ונצרת במזרח".

2. החברה הכלכלית יזמה מהלכים לשיתוף פעולה עסקי עם רשויות מקומיות שכנות, שמטרתו, בין היתר, להגדיל את היקפי הפעילות שלה ולפתח את העיר ואת סביבתה. לדוגמה, היה לה שיתוף פעולה עם המועצה האזורית זבולון לפעול בתחומה בנוגע לפיתוח מתחם תעשייה, להקמת בית ספר לתחבורה ומתחם ספורט אתגרי, ובתחום השיפוט של עיר-הכרמל היא בוחנת לשתף פעולה בהקמת מעונות לסטודנטים ומתחם צימרים. פעולות אלה של החברה הכלכלית נועדו בעיקרן כדי לספק שירותים לתושבי רשויות מקומיות אחרות ולא לתושבי העיר חיפה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 מסרה החברה הכלכלית, כי על-פי חוות דעתו של היועץ המשפטי שלה היא רשאית לפעול כך, ולדעתה, "טוב אם היא תמצה את האפשרויות המוקנות לה בחוק, על מנת לממש את מטרותיה".

בתשובה מאוגוסט 2005 הבהירה החברה הכלכלית, כי אין בדעתה "לפעול מחוץ לתחום השיפוט של העיר, אלא בכפוף להוראות של סעיף 249(31) לפקודת העיריות, כאילו הוראותיו מתייחסות לחברה כתאגיד עירוני".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה לנקוט אמצעי בקרה ופיקוח על התאגידים העירוניים שיעלו בקנה אחד עם מטרותיהם בכל הקשור לתחום השיפוט של העיר שבה הם אמורים לפעול.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 מסרה העירייה, כי החברה הכלכלית בחנה אפשרות לשתף פעולה עם רשויות מקומיות שכנות לחיפה, אך הדבר לא יצא אל הפועל, והחברה הונחתה שלא לפעול מחוץ לתחומה של חיפה, אלא רק במסגרת המותרת על-פי פקודת העיריות.

תאגידים עירוניים בבעלות העירייה (50% ויותר)

החברה הכלכלית לחיפה בע"מ

החברה הכלכלית נוסדה בשנת 1972 ונרשמה בתור חברה פרטית. החברה היא תאגיד עירוני בבעלות עיריית חיפה ובשליטתה המלאה (100%). היא עוסקת בייזום, בתכנון ובהקמה של מיזמים כלכליים לפיתוח העיר חיפה ובניהול ובביצוע של מיזמים ציבוריים בחיפה בשביל רשויות ממלכתיות כגון עיריית חיפה, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד התיירות. החברה הכלכלית מחזיקה ב-49.9% מהון המניות של חברת מת"ם - מרכז תעשיות מדע חיפה בע"מ (להלן - מת"ם); עד ספטמבר 1998 היא החזיקה ב-100% מהון המניות של מת"ם (ראו להלן).

התקשרויות העירייה עם החברה הכלכלית

1. החברה הכלכלית מנהלת כמה מיזמים לפיתוח העיר חיפה ומבצעת בדיקות היתכנות במיזמים אחרים, הכול לפי בקשת העירייה, המשלמת לה את העלויות הכרוכות בביצוע העבודות ודמי ניהול. הבדיקה העלתה, כי פעולות אלה של החברה הכלכלית נעשו בכמה מקרים בלי שנחתמו הסכמים בכתב המסדירים את תנאי ההתקשרות ביניהן, ובמקרים אחרים נערכו הסכמים בכתב כמה שנים לאחר תחילת הטיפול במיזם. להלן שתי דוגמאות:

(א) פיתוח חוף קריית חיים: בספטמבר 2003 נתבקשה החברה הכלכלית לנהל בשביל העירייה מיזם לפיתוח חוף קריית חיים ולהקמת טיילת. בהתאם לסיכום בין מנכ"ל העירייה ובין החברה הכלכלית מה-25.11.04 החלה החברה בתכנון המיזם ובהכנתו למכרז. מנתוני החברה הכלכלית עולה, כי על-פי אומדן שהכינה בינואר 2005, עלות המיזם הסתכמה בכ-4.8 מיליון ש"ח. הוצאות החברה הכלכלית בגין תכנונו הסתכמו עד 31.1.05 בכ-230,000 ש"ח.

בפברואר 2005 פנתה החברה הכלכלית לתשעה קבלנים וביקשה לקבל את הצעותיהם למכרז הסגור "טיילת חוף קריית חיים". נמצא, כי למרות התכנון שעשתה החברה הכלכלית ולמרות היציאה למכרז בתאריך האמור, עדיין לא הוסדרו בכתב החובות והזכויות של העירייה מזה ושל החברה הכלכלית מזה.

(ב) מיזם קריית הספורט: בשנת 2000 החלה החברה הכלכלית, על-פי בקשת העירייה, בבדיקות היתכנות והכנת תב"ע למיזם קריית הספורט, ובו, בין היתר, בנייה של אצטדיון כדורגל, אולם ספורט, בית מלון ומרכזי מסחר⁹. מנתוני החברה הכלכלית עולה, כי הוצאותיה בשנים 2001-2002 בגין המיזם הסתכמו בכ-1.7 מיליון ש"ח. רק במרס 2002 חתמה העירייה עם החברה הכלכלית על "מסמך עקרונות בנושא תכנון קריית ספורט" (להלן - מסמך עקרונות), ובו הוסדרו יחסי העירייה והחברה הכלכלית.

9 לצורך הקמת המיזם פועלות העירייה והחברה הכלכלית להעברת שטח של כ-160 דונם במבואותיה הדרומיים של העיר מהעירייה לחברה הכלכלית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 ציינה החברה הכלכלית, כי היא "לא תפעל במיזמיה בכלל ובמיזמים ציבוריים (במימון הציבור) בפרט, אלא על בסיס הסכמים חתומים כרבעי וזאת בעיקר על מנת שלא תיתקל בקשיי גבייה בהמשך".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחברה הכלכלית, כי הפעולות בהיקפים כספיים גדולים שבוצעו במיזם פיתוח חוף קריית-חיים בלא הסכם כתוב, וחתימה על מסמך העקרונות במיזם קריית הספורט, כשנתיים לאחר תחילת הבדיקה שעשתה החברה הכלכלית אינן מתיישבות עם כללי מינהל תקין, וכי היה עליהן לחתום על הסכמים בכתב לפני תחילת ביצוע הפעולות במיזמים האמורים.

2. בסעיף 203 לפקודת העיריות נקבע:

"(א) חוזה, כתב-התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית המשפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין או תעודה אחרת מסוג שקבע השר בתקנות ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העירייה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והגזבר. לא הייתה בהם התחייבות כספית כאמור, לא יחייבו את העירייה אלא אם חתמו עליהם בשם העירייה, בצד חותמת העירייה, ראש העירייה והמזכיר, ובאין מזכיר - עובד אחר של העירייה הממלא את תפקיד המזכיר לפי החלטת המועצה.

(1א) הגזבר לא יחתום על התחייבות כספית כאמור בסעיף קטן (א), ובכלל זה התחייבות כאמור בשל מינוי אדם לעובד העירייה, אלא אם כן נוכח כי התקיימו כל אלה:

(1) התקיימו ההוראות וההליכים הדרושים לפי כל דין לענין מתן ההתחייבות;

(2) ההתחייבות מתוקצבת בתקציב העירייה לאותה שנת כספים;

(3) אין בהתחייבות כדי להביא ליצירת גירעון שוטף כהגדרתו בסעיף 140ג בתקציב העירייה;

(ב) לגבי התחייבות כספית שהיא בתחומי סכום שנקבע בתקנות, רשאי הגזבר להסמיך עובד עירייה הכפוף לו להשתמש בסמכויותיו לפי סעיף זה. אין בהסמכה כאמור כדי לשחרר את הגזבר מחובותיו ומאחריותו לפי כל דין".

הבדיקה העלתה, כי מנכ"ל העירייה הקודם (להלן - מנכ"ל העירייה)¹⁰ חתם עם החברה הכלכלית¹¹ הסכמי התקשרות, ובהם, ביו היתר, התחייבויות והסדרים כספיים, שלא נחתמו גם בידי גזבר העירייה, כמתחייב. להלן שלוש דוגמאות:

(א) בינואר 2004 חתמה העירייה עם החברה הכלכלית על הסכם עקרונות, הכולל, בין היתר, התחייבויות והסדרים כספיים, לתכנון תחנת מעבר ומיון אשפה עירונית בחוף שמן. מטעם העירייה חתם על הסכם העקרונות מנכ"ל העירייה בלבד, ללא חתימת גזבר העירייה בצד חותמת העירייה כנדרש.

10 מנכ"ל העירייה כיהן בתפקידו בין יוני 2003 ליוני 2005.

11 יצוין, כי בישיבת מועצת העירייה מ-7.12.03 אושרה האצלת סמכויות החתימה של ראש העירייה למנכ"ל העירייה, לרבות חתימה על חוזים.

(ב) באפריל 2004 חתמה העירייה על הסכם עם החברה הכלכלית, לשיקום רחובות, הקמת שירותים ציבוריים והנגשה לנכים במושב הגרמנית, בעלות של כ-שמונה מיליון ש"ח. מטעם העירייה חתם על ההסכם מנכ"ל העירייה בלבד, ואילו חתימת גזבר העירייה וחתימת העירייה נעדרו ממנה, בניגוד לנדרש. עוד העלתה הבדיקה, כי על מסמך "סיכום המשך מימון פיתוח מושבה גרמנית שלב ג", שהופנה למינהל מקרקעי ישראל ב-8.12.04, חתם מטעם העירייה מנכ"ל העירייה בלבד. במסמך צוין, בין היתר, כי חלקה של עיריית חיפה במימון תקציב המיזם - שלב ג' לשנים 2005-2006 - יסתכם ב-2.75 מיליון ש"ח.

(ג) בספטמבר 2004 חתמה העירייה עם החברה הכלכלית על מסמך עקרונות לניהול פיתוח אזור התעשייה הישן במפרץ חיפה. במסמך העקרונות מובאים, בין היתר, פרטי המיזם, תכנית פיתוח, וכן הסדרים כספיים, ובהם הוצאות החברה הכרוכות במיזם ודמי ניהול. על מסמך העקרונות חתם מטעם העירייה מנכ"ל העירייה בלבד, ואילו חתימת גזבר העירייה וחתימת העירייה נעדרו ממנו, בניגוד לנדרש.

עוד העלתה הבדיקה, כי בפברואר 2004 העביר מנכ"ל העירייה למנהל מחוז הצפון של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) וליועץ שר התמ"ת מכתב בעניין מיזם שיקום אזור התעשייה במפרץ חיפה, ולפיו, העירייה מסכימה לממן שליש מעלות התכנון של המיזם לשנת 2004, דהיינו 330,000 ש"ח. גם על מסמך זה, שיש בו התחייבות כספית, חתם מטעם העירייה מנכ"ל העירייה ללא חתימת גזבר העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי היעדרן של חתימת גזבר העירייה ושל חותמת העירייה מהסכמים ובמסמכים שעסקו בתכנון תחנת מעבר ומימון אשפה עירונית, פיתוח המושבה הגרמנית וניהול פיתוח אזור התעשייה הישן במפרץ חיפה, שבהם ניתנו התחייבויות כספיות מטעם העירייה, אינו מתיישב עם פקודת העיריות ועם כללי מינהל כספי תקין, וכי עליה להקפיד שהסכמים שהיא חותמת עליהם יובאו לאישור ולחתימתו של גזבר העירייה.

כתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 מסרה העירייה, כי "תופעה זו שהייתה קיימת במשך זמן קצר יחסית (תקופת כהונתו של המנכ"ל הקודם בלבד) הופסקה אלתר".

גיוס הון באמצעות מת"ם

מת"ם הוקמה בשנת 1974 ונרשמה בתור חברה פרטית, בבעלות החברה הכלכלית ובשליטתה המלאה (100%). החברה מקימה מבנים להשכרה לחברות תעשייה. היא מחזיקה בכ-191 דונם באזור התעשייה שבכניסה הדרומית לחיפה, והיא הקימה בו כמה מבנים. מת"ם עוסקת בשירותי תשתית, אחזקה ואנרגיה, ומחזיקה בכמה מבנים בעיר.

בספטמבר 1998 נחתם הסכם בין החברה הכלכלית, מת"ם וחברה עסקית, ולפיו מכרה החברה הכלכלית את השליטה במת"ם לחברה העסקית, על-ידי הקצאה של 50.1% מהמניות של מת"ם לחברה העסקית. על-פי ההסכם, התמורה שהתקבלה בעבור ההקצאה, כ-240 מיליון ש"ח, נכנסה

לקופת מת"ם ונועדה למימון תכנית העבודה שלה¹². מועצת העירייה אישרה את ההסכם בשיבתה ב-13.10.98. ב-18.11.98 אישר מנכ"ל משרד הפנים את השינויים במבנה השליטה במת"ם.

בהסכם האמור נקבע, כי "מוסכם בין הצדדים כי החברה [מת"ם] תגייס הון מן הציבור בדרך של הנפקת ניירות ערך בישראל או מחוץ לישראל בתקופה של כ-18 חודשים לאחר ביצוע ההקצאה על פי הסכם זה, או בכל מועד אחר אשר יוסכם עליו בין הצדדים, על-פי אמות מידה כלכליות. ככוונת החברה להציע כ-30% ממניותיה לציבור". "הצדדים יעשו כל פעולה אשר תידרש לשם ביצוע מהלך של גיוס הון, כאמור לעיל" וכן מוסכם כי "במידה ויתבצע גיוס הון ידוללו אחזקות הצדדים בהתאם לאחזקותיהם בחברה לאחר ההקצאה..." וכי "ידוע לצדדים כי סעיף זה מהווה מעיקרי הסכם זה".

הועלה, כי מת"ם לא פעלה לגיוס ההון עד מועד סיום הביקורת (מאי 2005). גם העירייה והחברה הכלכלית לא פעלו אצל מת"ם ואצל החברה העסקית כדי להוציא את גיוס ההון מהכוח אל הפועל, ואף לא בחנו עם החברה העסקית מועדים אחרים לגיוס הון למת"ם, כמו שנקבע בהסכם ההקצאה.

עוד הועלה, כי בחוות דעת שמסרה חברת ייעוץ לחברה הכלכלית עוד ביוני 2002 בעניין "אפשרויות הגיוס שעמדו בפני מת"ם חיפה בתקופה שבין מרץ 1999 לבין מאי 2002" (להלן - חוות דעת מקצועית) צוין, כי בתקופה האמורה הייתה למת"ם "אפשרות מעשית" לגייס הון בשוק המקומי. עוד נאמר שם, כי "תנאי השוק המקומי אפשרו תנאים טובים לגייס הון במהלך התקופה בשוק המקומי", וכי חברות ישראליות, בעיקר חברות נדל"ן, "גייסו בהיקפים גדולים במהלך התקופה, תוך ניצול תנאי השוק, הריבית, הביקוש להשקעות וכן הלאה". עוד צוין, כי "באמצעות הנפקת ניירות ערך לציבור, החברה היתה יכולה לשפר את מצבה עקב מגוון הכלים, האפשרויות להוזלת גובה הריבית והמפגש עם משקיעים רבים בעלי שיקולים שונים ומגוונים. ניתן להניח שעלות גיוס ההון שלה הייתה מתבצעת במחיר אופטימלי".

בתשובה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 ציינה החברה הכלכלית, כי "לאור מצב שוק ההון בזמנו, סבר דירקטוריון החברה [הכלכלית] דאז שאין מקום לגיוס הון באותה עת".

עוד מסרה החברה הכלכלית בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005, כי הדירקטוריון שלה "עומד על כך כי על מת"ם לגייס הון עפ"י ההסכם עימה", כי היא פנתה למת"ם ולחברה העסקית בדרישה זו, וכי ייתכן שהעניין "יגיע לכדי התמודדות משפטית".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 מסרה החברה העסקית, כי היא "...פעלה, ועודנה פועלת, בהתאם להתחייבויותיה על-פי ההסכמים להם היא צד, ובין היתר בהתאם להתחייבויותיה המפורטות בהסכם הקצאת המניות של מת"ם - מרכז תעשיות מדע חיפה בע"מ".

בתשובתה מספטמבר 2005 השיבה החברה העסקית, כי "כוונת הצדדים היתה, כי באם פרוייקטים אלו יתגשמו, ואכן יהיה צורך בעוד מאות מליוני שקלים, מעבר לכספים שהושקעו על ידי החברה העסקית], תפנה החברה לגייס כספים לפעילותה בפרוייקטים אלו באמצעות שוק ההון". וכן, כי "כעבור 18 חודש ממועד ההקצאה, הוא המועד בו היו אמורים הצדדים להנפיק את החברה כמפורט בהסכם, לא היה כל צורך בכספים נוספים, ולכן לא היה כל הגיון ביציאה להנפקה".

12 תוכנית העבודה הציגה מספר מיזמים מהווים תוכנית פעולות של מת"ם בשלוש עד חמש שנים שלאחר חתימת ההסכם והם כללו, המשך פיתוח מת"ם, הקמת בניין IBM באוניברסיטת חיפה, הקמת מלון הילטון במרכז הקונגרסים בחיפה, הקמת המרינה בחיפה והמשך פיתוח חוף שמן. על פי תוכנית העבודה נאמד היקף ההשקעות באותה עת בכ-161.5 מיליון דולר.

עוד ציינה החברה העסקית, כי עמדתה היא "כי החלטה על הנפקה של מת"ם צריכה כיום להתקבל בהסכמת שני הצדדים, ובוודאי שצריכה להבחן באמות מידה כלכליות. מצבה הכלכלי של מת"ם הינו איתן, והיא יכולה לגייס מבלי כל קושי כספים נוספים, במידת הצורך, מהמערכת הבנקאית. לאור זאת, אין כל הגיון כלכלי לגייס הון בשוק ההון". "זאת ועוד, החל מאוקטובר 2000, עם פרוץ האינתיפאדה, ... שוק הנדל"ן, והנדל"ן המיועד להיי-טק בפרט, נכנס למיתון עמוק, והיינו עדים לעשרות אלפי מ"ר ריקים בכל רחבי הארץ. גם לאור זאת, כחברה שזה תחום התמחותה, לא היה מקום לצאת להנפקה, למכור חלק מהחברה בזול, ולגייס כסף, שאין לו ייעוד ספציפי".

לדעת משרד מבקר המדינה, עיסקת מכירת השליטה במת"ם לחברה העסקית בוצעה, בין היתר, על-מנת להגדיל את יכולתה של מת"ם בביצוע מיזמים עתירי הון. לצורך כך היה על מת"ם לגייס הון כפי שנקבע בהסכם מספטמבר 1998. אי-גיוס ההון מנע ממת"ם לבצע את כל המיזמים שהוסכם עליהם בתוכנית העבודה, ואולי אף מיזמים נוספים.

עוד סבור משרד מבקר המדינה, כי גיוס ההון באמצעות דילול אחזקות הצדדים בהתאם לאחזקותיהם, היה מאפשר להגדיל את האמצעים הכספיים הנחוצים לפיתוח העיר חיפה.

חברת יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ

יפה נוף היא תאגיד עירוני שייסדה העירייה בדצמבר 1995; החברה בבעלות העירייה ובשליטתה המלאה (100%). היקף הפעילות של יפה נוף גדל בצורה ניכרת בשנת 1999, כשהועברו אליה פעילויות שביצעה בשעתו חברת "נתיבי איילון" במטרופולין חיפה באמצעות "נתיבי כרמל"¹³ וכשקיבלה עבודות בנייה ציבורית מעיריית חיפה.

אלה מטרותיה של יפה נוף:

פיתוח, הקמה, ניהול, תיאום, פיקוח ואחזקה של תשתיות ומיזמים תחבורתיים, לרבות כבישים, מנהרות, גשרים, שדה תעופה ונמלים. המטרות המשניות הן יזום, פיתוח ועידוד הקמתם של מיזמים כלכליים-מסחריים בתחום העירייה והשתתפות בהקמתם.

העברות כספים ממשרד התחבורה ליפה נוף באמצעות העירייה

על-פי פקודת העירויות, מתפקידה ומסמכותה של עירייה לעסוק בפיתוח, סלילה ובאחזקה של כבישים, מדרכות, תמרורים ומתקני תחבורה אחרים הנמצאים בתחום שיפוטה. משרד התחבורה הוא אחד המקורות העיקריים למימון מיזמים תחבורתיים שעושה רשות מקומית. הקצאת התקציב של משרד התחבורה לרשויות המקומיות נעשית על-פי קריטריונים שפרסם משרד התחבורה

13 חברת "נתיבי כרמל" הייתה אגף בחברת נתיבי איילון בע"מ, ופעלה, בין היתר, במטרופולין חיפה.

ב"נוהל עבודה של משרד התחבורה עם הרשויות המקומיות בתחום תקציבי בטיחות ופיתוח" מפברואר 1999 ומספטמבר 2003 (להלן - נוהלי העבודה). נוהלי העבודה קובעים, בין היתר, את סוגי המיזמים שמשרד התחבורה משתתף בהם, את תהליך העבודה עם הרשות המקומית ואת סדרי העדיפויות שלו בהקצאת התקציבים.

בנוהלי העבודה נקבע, בין היתר, כי האחריות להשגת מקורות המימון למיזם תחבורתי בתחום הרשות המקומית, לפרסום המכרזים, להתקשרויות עם קבלנים ולתשלום החשבונות מוטלת על הרשות המקומית, ואם משרד התחבורה יאשר את מימון המיזם, תועבר לראש הרשות המקומית התחייבות כספית, בחתימת מורשי החתימה מטעם המשרד.

במרס 2001 חתמה העירייה על הסכם משפטי עם יפה נוף (להלן - ההסכם), שעיקרו "ביצוע עבודות בפרויקטים של תחבורה, תשתיות, בינוי פיתוח ואחזקה, כולל ניהולם הכלכלי וההנדסי...". ההסכם מסדיר את יחסי הגומלין בין עיריית חיפה ובין יפה נוף בביצוע מיזמים תחבורתיים "בחיפה או במטרופולין חיפה, שיתוקצבו במלואם או בחלקם ע"י משרד התחבורה". ההסכם עוסק, בין היתר, ב"מסירת עבודות מהעירייה לחברה", ב"ביצוע העבודות והפרויקטים התחבורתיים", ב"מימון ותמורת ניהול" ובנהלים המסדירים את יחסי העבודה בין העירייה ובין יפה נוף.

בהסכם בין העירייה ובין החברה נקבע ש"הואיל והקצבות משרד התחבורה ומממנים נוספים משולמות לעירייה, תהיה העירייה מחויבת להעביר לחברה את כל התשלומים ששולמו על ידי משרד התחבורה ומממנים אחרים בגין כל פרויקט במסגרת התקציב המאושר, כולל העדכונים המאושרים וזאת מייד עם קבלת הכספים בעירייה".

הבדיקה העלתה, כי משרד התחבורה נוהג להעביר לעיריית חיפה, כספים למימון מיזמים תחבורתיים שמבצעת יפה נוף. נמצא, כי העירייה נוהגת לעכב בחשבונות הבנק שלה כספים רבים שהעביר משרד התחבורה למימון הפרויקטים הללו, בניגוד להסכם הנ"ל. להלן דוגמאות:

1. ב-22.1.03 זוכה חשבונה של העירייה בבנק מסחרי בסך 20,385,574 ש"ח בגין השתתפות משרד התחבורה במימון מיזמים תחבורתיים שביצעה יפה נוף, ובהם, בין היתר, נת"צ (נתיבי תנועה ציבוריים) ברח' ההגנה, מחלפי אלנבי ודרך הקישון. הבדיקה העלתה, כי על-פי פקודות תשלום שהכינה העירייה ב-18.2.03 בתור הוראות תשלום ליפה נוף בעבור אותם מיזמים, היא הכינה ליפה נוף המחאה על סך 9,890,911 ש"ח לתאריך 25.2.03, והמחאה על סך 9,789,891 ש"ח לתאריך 27.2.03 (ההפרש בסך 704,722 ש"ח שולם במועדים אחרים). את המחאה על סך 9,890,911 ש"ח העבירה העירייה ליפה נוף ב-4.5.03; באותו מועד נתנה יפה נוף לעירייה קבלה בעבורה. יוצא אפוא כי העירייה עיכבה את העברת הסכום האמור ליפה נוף בשלושה חודשים וחצי. נמצא, כי העירייה שינתה באופן ידני את תאריך המחאה על סך 9,789,891 ש"ח, מ-27.2.03 ל-31.7.03. ב-31.7.03 נתנה יפה נוף לעירייה קבלה בעבור אותה המחאה. העירייה רשמה בספריה את התאריך 27.02.03 בתור מועד התשלום ליפה נוף למרות התיקון הידני שעשתה בהמחאה. יוצא אפוא, שלא זו בלבד שהעירייה עיכבה את העברת הכספים ליפה נוף בכשישה חודשים, היא אף לא דאגה לרשום בספריה את התאריך המתוקן של המחאה, 31.07.03, וכך הוצג חשבון יפה נוף בספרי העירייה באופן שגוי.

2. על-פי פקודת תשלום שהכינה העירייה ב-2.2.03 ליפה נוף בעבור מיזמים תחבורתיים שביצעה, היא הכינה לה המחאה על סך 6,679,089 ש"ח, לתאריך 2.2.03. הבדיקה העלתה, כי העירייה שינתה באופן ידני את תאריכי פקודת התשלום והמחאה ל-22.10.03, כלומר דחתה את התשלום בכשמונה חודשים וחצי. יום הערך של חיוב החשבון של יפה נוף בספרי העירייה היה 2.2.03 במקום 22.10.03, ולכן גם במקרה זה הוצג חשבון יפה נוף בספרי העירייה באופן שגוי.

3. על-פי פקודת תשלום שהכינה העירייה ב-23.2.03 ליפה נוף בעבור מיזמים תחבורתיים שביצעה, היא הכינה לה המחאה על סך 7,454,181 ש"ח, לתאריך 8.3.03. העירייה שינתה באופן ידני את תאריך הפירעון של המחאה ל-9.10.03, כלומר דחתה את התשלום בכשמונה חודשים. עוד נמצא, כי תאריך הרישום של התשלום בחשבונה של יפה נוף בעירייה היה 8.3.03 במקום 9.10.03, וכך הוצג חשבון יפה נוף בספרי העירייה באופן שגוי.

4. ב-26.5.03 זוכה חשבונה של העירייה בבנק מסחרי בסך 6,530,668 ש"ח בגין השתתפותו של משרד התחבורה במימון מיזמים תחבורתיים שביצעה יפה נוף, ובהם, בין היתר, ברח' פל-ים והמגנים, מחלפי אלנבי, אבן גבירול, צ'ק פוסט ונת"צ ההגנה.

הבדיקה העלתה, כי על-פי פקודת תשלום שהכינה העירייה ב-3.7.03 ליפה נוף בגין אותם מיזמים תחבורתיים, היא הכינה ליפה נוף המחאה על סך 6,400,895 ש"ח לתאריך 13.7.03 (ההפרש בסך 129,773 ש"ח שולם במועד אחר). במועד זה נרשמה הפעולה בספרי העירייה. נמצא, כי העירייה שינתה באופן ידני את תאריך המחאה מ-13.7.03 ל-27.11.03. למרות התיקון האמור, העירייה לא תיקנה בספריה את תאריך הפעולה. יוצא אפוא, כי לא זו בלבד שהעירייה עיכבה העברת כספים ליפה נוף בכשישה חודשים, היא אף לא תיקנה בספריה את רישום תאריך הפירעון מ-13.7.03 ל-27.11.03.

5. ב-26.1.04 זוכה חשבונה של העירייה בבנק מסחרי בסך 20,132,547 ש"ח בגין השתתפותו של משרד התחבורה במימון מיזמים תחבורתיים שביצעה יפה נוף, ובהם, בין היתר, מנהרות הכרמל, מחלפי אלנבי, צ'ק פוסט, אבן גבירול וצומת התורן - חיפה.

הבדיקה העלתה, כי בגין אותם מיזמים תחבורתיים העבירה העירייה ליפה נוף 20,517,846 ש"ח¹⁴ ב-חמישה תשלומים חודשיים, בחמש המחאות. עוד נמצא, כי בחשבונה של יפה נוף בעירייה נרשמו תאריכים שמוקדמים בכמה חודשים לאלה שהיו נקובים על המחאות אלה, כמפורט בטבלה:

תאריך המחאה כפי שנרשם בספרי העירייה	תאריך הפירעון הנקוב של המחאה	סכום המחאה בש"ח	מספר המחאה	פקודת תשלום
5.06.04	5.11.04	4,103,569.30	2250	368053
5.07.04	5.12.04	4,103,569.30	2251	368053
5.08.04	5.01.05	4,103,569.30	2252	368053
5.09.04	5.02.05	4,103,569.30	2253	368053
5.10.04	5.03.05	4,103,569.30	2254	368053

הועלה, כי החזקת כספים המיועדים למימון מיזמים תחבורתיים בתחום העיר בידי העירייה, נועדה לכיסוי הוצאות שוטפות של העירייה, וגרמה לפגיעה במוסר התשלומים של יפה נוף לנותני השירותים.

14 בכלל זה 385,299 ש"ח, שהם חלק מכספים שהועברו לעיריית חיפה ב-31.12.03 בגין השתתפותו של משרד התחבורה במימון מיזמים תחבורתיים אחרים.

עוד הועלה, כי לא זו בלבד שהעירייה עיכבה את העברתם של עשרות מיליוני שקלים ליפה נוף תקופות ארוכות ביותר (בין שלושה חודשים ל-13 חודשים), היא אף לא רשמה בספרייה את הפעולות הכספיות במועד ביצוען, ואלו נרשמו כאילו בוצעו חודשים קודם לכן. הפער בין רישום תאריכי ההמחאות כפי שהשתקפו בספרי העירייה ובין התאריכים הנקובים בהן הביא, בין היתר, לאי-התאמה בחשבונות של שני הגופים (ראו להלן). משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העיכוב השיטתי שנקטה העירייה, ואת השינוי המגמתי החוזר ונשנה של מועדי התשלום ברישומים בספרייה. כך נוצר מצג שיש פער ניכר בינו לבין המציאות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 ציינה העירייה, כי "העיכוב נובע מכך שניתנת עדיפות לתשלומי שכר עבודה, הפרשות סוציאליות ופעולות חינוך וכל זאת על-פי הנחיות משרד הפנים".

בבדיקת השלמה שנעשתה בעירייה הועלה, כי לעירייה אין הנחיות ממשרד הפנים, המתייחסות לעיכוב כספים שהעביר משרד התחבורה למימון מיזמים תחבורתיים שמבצעת יפה נוף.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה, כי השימוש בכספים שהיא עיכבה לתשלומי שכר עבודה, הפרשות סוציאליות ופעולות חינוך מנוגד להוראות סעיף 213 א, (ב) לפקודת העיריות, שלפיו, "כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העירייה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל; לא יעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועדו ובכלל זה לא יעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל".

הכספים שהעירייה מעבירה ליפה נוף מיועדים לכיסוי התחייבויותיה של החברה לנותני שירותים: קבלנים, מתכננים וכיו"ב (להלן - נותני שירותים). ועדת הכספים והדירקטוריון של החברה דנו בכך כמה פעמים. בישיבת ועדת הכספים של יפה נוף ביוני 2003 ציינה יו"ר הוועדה, כי העיכוב בהעברת הכספים מן העירייה חושף את החברה לתביעות משפטיות. גם בישיבת הדירקטוריון של יפה נוף במאי 2004 ציין מנכ"ל החברה, כי עיכוב התשלומים "פגע בחברה, בעירייה, במערכות היחסים של החברה עם הקבלנים, המתכננים וספקים אחרים, ובעיקר ביחסי העבודה והאמון ששררו בין החברה ומשרד התחבורה".

נמצא, כי בכמה מקרים נציגי חברות קבלניות שהתקשרו בחוזה עם יפה נוף לביצוע מיזמים בתחום העיר חיפה פנו הן לגזבר העירייה והן ליפה נוף, וציינו, בין היתר, כי העיכוב בתשלומים תמורת עבודות שהם מבצעים פוגע בתפקודם השוטף ועלול לדחות את השלמת המיזמים.

באפריל 2005 פנה מנכ"ל יפה נוף ליו"ר הדירקטוריון של החברה בעניין עיכוב הכספים מצד העירייה.

מעיון בדוחות חודשיים שהעבירה יפה נוף למשרד התחבורה בעניין זה עולה, כי בפברואר 2004 הסתכם חובה של העירייה ליפה נוף בכ-65 מיליון ש"ח, ובאפריל 2004 - בכ-51 מיליון ש"ח. בעקבות זאת הודיע משרד התחבורה לעירייה במכתב מ-19.4.04, כי אין באפשרותו לתת

"התחייבויות לעירייה לצורך ביצוע פרויקטים תחבורתיים". המשרד קבע, כי אם החוב לא ישולם עד 2.5.04, הוא יאלץ להעביר את התקציבים שיועדו לעיריית חיפה לרשויות אחרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 ציין משרד התחבורה, כי "מדובר בחברה עירונית המבצעת פרויקטים עבור העירייה", ולכן הנזקים שייגרמו ליפה נוף מפני שהעירייה אינה משלמת בזמן "יחולו על העירייה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 ציינה העירייה, כי "ישנן תקופות בהן מתמודדת העירייה עם קשיים רבים בתזרימי המזומנים וכתוצאה מכך מעוכבים התשלומים לספקים רבים ונותני השירותים. כמזן כן, מעוכבות העברות כספים באותן תקופות לחברת 'יפה נוף' וכתוצאה מכך לקבלנים של החברה". עוד ציינה העירייה בתשובתה, כי היא "רואה את קבלני החברה כקבלני העירייה לכל דבר ועניין".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי בשל השיטה שהיא נוקטת בהעברת כספים המתקבלים ממשרד התחבורה ליפה נוף, היא זוכה לרווחי מימון של מיליוני ש"ח בכל שנה. בסופו של דבר, המדינה היא שעלולה לשאת בתשלום ההפרש, שכן בגלל דפוס התנהגות אלה של העירייה נותני שירותים של יפה נוף, שאינם מקבלים את כספם במועד, גידילו את עלות אספקת השירותים, בעקבות זאת תגדיל יפה נוף את עלות ביצוע המיזמים.

אי-התאמות חשבונאיות בין העירייה ובין יפה נוף:

השוואת היתרות של העירייה שנרשמו בדוחות הכספיים השנתיים המבוקרים של יפה נוף עם היתרות של יפה נוף שנרשמו בדוחות הכספיים השנתיים המבוקרים של העירייה לשנים 2001 עד 2003 העלתה, כי בין הרישומים בדוחות הכספיים של העירייה ובין אלה של יפה נוף ישנם הפרשים ניכרים, של בין כ-86 לכ-123 מיליון ש"ח. בדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2003 ציינה העירייה בכיאוריה, שההפרש בסך כ-86 מיליון ש"ח נבע מעלויות שטרם נרשמו בספרי העירייה, "אולם בגינן קיבלה העירייה בשנת 2003 השתתפות מלאה מצד משרד התחבורה, ורק אז נרשמו בספריה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 מסרה יפה נוף, כי היא פועלת "לפי העקרונות החשבונאיים המחייבים רישום כל הוצאה והכנסה בספרי החברה לפי מועד הביצוע". עוד ציינה יפה נוף בתשובתה, כי "אין לה מידע על אופן הרישום בעירייה".

לדעת משרד מבקר המדינה, הסברה של העירייה בדוח הכספי המבוקר שלה בעניין ההפרש הוא כוללני, ולא הוצג בו פירוט להפרש. יתר על כן, ממצאי הביקורת מלמדים שהעירייה שינתה באופן מגמתי את רישום מועדי התשלומים ליפה נוף בספריה. הדבר היה אחד הגורמים לאי-ההתאמות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי נוכח העובדה שהתגלו אי-התאמות בסכומים שבין כ-86 ל-123 מיליון ש"ח, עליה לתת על כך את הדעת ולהתאים את הרישומים באופן שוטף.

הכרמלית חיפה בע"מ

חברת הכרמלית נוסדה במאי 1990 בתור תאגיד עירוני של עיריית חיפה. העירייה היא בעלת המניות ובעלת השליטה בה (החברה הכלכלית לחיפה בע"מ מחזיקה במניה אחת ממניות חברת הכרמלית). באוקטובר 1990 חתמה העירייה על הסכם עם חברת הכרמלית לניהול, שיפוץ, הקמה והפעלה של פרויקט רכבת תחתית המחבר את העיר התחתית בחיפה למרכז הכרמל באמצעות מנהרה. בהסכם נקבע, כי חברת הכרמלית תחכור מהעירייה את מקרקעי מנהרת הכרמלית עד שנת 2012 ותשלם לעירייה דמי זיכיון שנתיים בשיעור השווה ל-2.5% מכלל התקבולים שיהיו לה בגין הפעלת המנהרה. את מחצית הסכום המיועד למימון שיפוץ הכרמלית תעביר העירייה לחברת הכרמלית תמורת שטר הון שתנפיק החברה לעירייה, ואת מחציתו השנייה תעביר העירייה לחברה בתור הלוואה. מועד פירעון שטר הון נקבע ל-20 שנה מיום ההפעלה. בסך הכל העבירה העירייה לחברת הכרמלית כ-66 מיליון ש"ח.

שיפוץ הכרמלית הסתיים בשנת 1992. את מחצית הסכום ששימש למימון השיפוץ, כ-18.7 מיליון ש"ח, נושא ריבית וצמוד למדד המחירים לצרכן, נתנה העירייה לחברת הכרמלית בתור מלוות ל-20 שנה מיום הפעלת הכרמלית. המחצית השנייה מסתכמת בכ-14.4 מיליון ש"ח, נושא ריבית וצמוד לדולר.

בין השנים 1990-1993 לקחה העירייה הלוואות משלושה בנקים מסחריים בסכום כולל של כ-66 מיליון ש"ח, לצורך מימון שיפוץ הכרמלית. חברת הכרמלית שעבדה בתמורה לכך בשעבוד שוטף כללי ובשעבוד ספציפי את הציוד, את הנכסים ואת זיכיון ההפעלה לטובת שלושת הבנקים האמורים כביטחון להחזר ההלוואות שלקחה העירייה.

באוקטובר 1999 נחתם שטר הון בין העירייה ובין חברת הכרמלית, ובו נקבע, בין היתר, כי "החברה מוציאה שטר הון זה לשם הבטחת התשלום המלא והמדויק של סכום החוב העומד על סך של 33,085,075 ש"ח", וכי "החברה [הכרמלית] מתחייבת לשלם לעירייה את סכום שטר הון במועד פרעונו המוסכם אשר לא יקדם ליום 28/7/2012".

בהסכם בין העירייה ובין חברת הכרמלית נקבע, כי "סכום שטר הון ישא ריבית בשיעור של 5% לשנה אשר תצורף לקרן בסוף כל שנה ותיפרע יחד עם קרן שטר הון". בשטר הון נקבע, כי "הקרן על-פי שטר הון זה לא תשא ריבית ו/או הצמדה למדד המחירים לצרכן אן לכל מדד או שער אחר". דהיינו, העירייה ויתרה על הריבית.

נמצא, כי מאז ניתנו ההלוואות לחברת הכרמלית ועד מועד סיום הביקורת (מאי 2005) לא שילמה חברת הכרמלית לעירייה כספים כלשהם - לא על חשבון קרן, לא על חשבון ריבית ולא על חשבון הפרשי שער או הצמדה. העירייה לא נקטה כלל צעדים כדי שהחברה תפרע את חובה לעירייה, או לפחות חלק ממנו. הדבר עשוי להיחשב למחילת חובה של העירייה לחברת הכרמלית, שהיא גוף נשלט; למצב עניינים זה עשויות להיות השלכות על חיוב חברת הכרמלית במסים, ובייחוד במע"מ.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי הוויתור על הריבית בגין השנים 1992-1999, שמסתכמת בכ-12 מיליון ש"ח, פירושו מחילת חובה של העירייה לחברת הכרמלית. ויתור העירייה על הריבית בגין התקופה שבין אוקטובר 1999 ועד ליולי 2012, משמעו גם סבסוד החברה, בלי שהדבר נלקח בחשבון בדיונים על תקציב העירייה. יודגש, כי הן מחילת החוב והן הוויתור על הריבית מראש לא הובאו לדיון במליאת המועצה ולאישורה, כנדרש.

כאמור, בשנת 2012 יפוגו זכויות החכירה של חברת הכרמלית במקרקעי המנהרה שהכרמלית עוברת בה ובסביבותיה. בשנה זו תידרש הכרמלית להשיב לעירייה את ההלוואות ולפרוע את שטר ההון.

מעיון בדוחות הכספיים השנתיים של חברת הכרמלית לשנים 2001-2003 עולה, כי מדי שנה בשנה היא צברה גירעונות כספיים ניכרים, בעיקר בגין הוצאות מימון חובותיה לעירייה ובגין הוצאות הפעלה. גם פחת מערכות, מכונות וציוד הם חלקים לא מבוטלים בהם. הוצאות המימון בשנים 2001 עד 2003 הסתכמו בכ-37 מיליון ש"ח, והוצאות ההפעלה באותן שנים - בכ-22.4 מיליון ש"ח (מזה כ-10.2 מיליון ש"ח פחת). בדצמבר 2001 הסתכמו הגירעונות הכספיים הנצברים של החברה בכ-157.2 מיליון ש"ח, בדצמבר 2002 - בכ-182.6 מיליון ש"ח, ובדצמבר 2003 - בכ-191.5 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב אי-יכולתה של חברת הכרמלית לפרוע את חובותיה לעירייה, מן הראוי שהעירייה תפעל למציאת פתרון לגירעונות הגדולים של חברת הכרמלית ולהשלכותיהם הן על העירייה והן על חברת הכרמלית.

כתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה, כי הוא "...מודע להפסדים השוטפים הנובעים מתפעול הכרמלית, שהינו באחריות העירייה". עוד ציין משרד התחבורה, כי מגעים להעברת תפעול הכרמלית לגוף אחר לא הגיעו לידי מימוש.

משנת 1994 מעביר משרד התחבורה לעירייה מדי שנה החזר בגין הלוואות לשיקום הכרמלית (להלן - החזר הלוואות). החזר הוא כ-70% מסכום החזרי הלוואות השנתיים שהעירייה התחייבה עליהם לבנקים. ההסדר עוגן במכתב מיום 18.6.96, שהיפנה שר האוצר דאז, מר אברהם (בייגה) שוחט, לאגף התקציבים שבמשרד האוצר. על-פי נתוני העירייה, בשנים 1994-2004 העביר לה משרד התחבורה החזרי הלוואות בסכום כולל של כ-84 מיליון ש"ח (בערכים נומינליים).

אף שהעירייה קיבלה החזרים ממשרד התחבורה בשווי כ-70% מסכום החזרי הלוואות השנתיים, היא לא נתנה את דעתה לעובדה שחברת הכרמלית לא הקטינה בספריה את חובה לעירייה שהלך ותפח, עד שבדצמבר 2003 הגיע לכ-191.2 מיליון ש"ח (כ-158.1 מיליון ש"ח מהחוב בגין הלוואות לעירייה, וכ-33.1 מיליון ש"ח בגין שטר ההון).

כתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 מסרה חברת הכרמלית, כי היא "הייתה ערה" לעובדה שחובה לעירייה תפח מדי שנה במיליוני שקלים, בלא שהייתה בידה יכולת לפרוע אותו, שהעירייה מקבלת החזרים כספיים ממשרד התחבורה בגין הלוואות שלקחה לטובת שיפוץ הכרמלית ושהיא מודעת "להשלכות המצב שבו אין פירעון של הלוואות שנתנה העירייה לכרמלית בשנים 1990-1992", לפיכך היא "נעזרת בחוות דעת של יועץ משפטי מתחום המיסוי" (להלן - היועץ המשפטי) כדי לפתור את הסוגיה.

עוד מסרה חברת הכרמלית, כי דירקטוריון החברה דן כמה פעמים בפתרונות האפשריים שהציע היועץ המשפטי, וכי בפגישה שהתקיימה באפריל 2005 בין העירייה ובין חברת הכרמלית התקבלו החלטות בעניין הסדרת "רישום הלוואות של הכרמלית". על סמך החלטות אלה קיבל דירקטוריון חברת הכרמלית בישיבתו ביוני 2005 את ההחלטות האלה: "הדירקטוריון ממליץ לתקן למפרע את השערוך על הלוואות לצמוד מדד + 4%; הדירקטוריון ממליץ לאשר את

הפתרון שמציע להפוך את ההלוואות שנתנה העירייה לתקבולים על חשבון הון מניות; הדירקטוריון ממליץ לבצע הגדלת הון מניות רשום אצל רשם החברות עד ל-200 מיליון מניות רגילות בנות - 1 ש"ח כל אחת; כל ההמלצות בסעיפים א'-ג' לעיל יובאו לאישור עיריית חיפה כחוק".

עוד ציינה חברת הכרמלית בתשובתה, כי החלטות אלה אושרו בישיבת ועדת הכספים של העירייה מיולי 2005, ועם אישור ההחלטות בישיבת מועצת העירייה ואישור בעלי המניות של החברה, "יצאו ההחלטות האלה לפועל ויקבלו ביטוי בדוחות הכספיים של החברה לשנת 2004 ואילך".

בבדיקת השלמה שעשה משרד מבקר המדינה באוקטובר 2005 נמצא, כי חברת הכרמלית תיקנה למפרע את שערך ההלוואות, ועקב כך הקטינה את חובה לעירייה בכ-47.4 מיליון ש"ח, והפחיתה את הגירעון הנצבר שלה לדצמבר 2003 באותו סכום והעמידה אותו על כ-144.1 מיליון ש"ח.

"חסך - קופת חיסכון לחינוך בע"מ"

חסך נוסדה בדצמבר 1955. החברה היא תאגיד עירוני; העירייה מחזיקה ב-29,999,899 מניות רגילות מהון המניות המונפק של חסך, שהוא 30,000,000 מניות רגילות של 0.00001 ש"ח, בערך נקוב, כל אחת; (בידי עיריית קריית מוצקין 100 מניות רגילות, ובידי הסתדרות המורים סניף חיפה מניה רגילה אחת). לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, לחסך יש רישיון לפעול בתור מוסד כספי, והיא נתונה לפיקוח המפקח על הבנקים בבנק ישראל וכפופה להוראותיו, בין היתר, בעניין רמת נזילות¹⁵.

חסך החלה את דרכה בתור קופת חיסכון לחינוך תיכון, ועם החלתו של חוק חינוך חובה הפכה לקופת חיסכון בעיקר לחינוך גבוה. מטרת החברה הייתה לפתח תכניות ייעודיות בתחום החינוך, בתור מוסד כספי של העירייה.

ב-26.1.90 נסגרה תכנית החיסכון של חסך לחוסכים חדשים, בהוראת המפקח על הבנקים.

מחזור הלוואות

חלק קטן מהכספים הפנויים של חסך מופקדים בפיקדונות בבנקים, ואילו רוב כספי חסך שנתקבלו מהחוסכים הושקעו בהלוואות צמודות ונושאות ריבית שניתנו בעיקר לעיריית חיפה, על סמך הסכם בין העירייה לחסך מ-4.2.1964. מיעוטן ניתנו לעיריית קריית מוצקין. ההכנסה העיקרית של חסך מקורה אפוא בתקבולים בגין קרן וריבית בגין ההלוואות שניתנו לעיריית חיפה.

15 "הוראות ניהול בנקאי תקין" [1](8/03), שהוציא המפקח על הבנקים, הוגדרה נזילות כך: "היכולת של הבנק לממן גידול בנכסים ולעמוד בפירעון התחייבויות במועד פירעונן".

דוח על הביקורת ברשויות מקומיות

בשנים האחרונות העמידה חסך לרשות העירייה הלוואה אחת כל שלושה חודשים (להלן - רבעון). בעת מתן ההלוואות הרבעוניות חתמה העירייה עם חסך על הסכמים שנקראו "תזכורת הלוואה". תזכורת ההלוואות נשאו מספרים שוטפים, וכל הלוואה שהעמידה חסך לרשות העירייה לפי תזכורת הלוואה הייתה לתקופת פירעון של שלוש שנים.

בטבלה להלן מובאים נתונים על מצב האמצעים הנזילים של חסך (מזומנים ופיקדונות בבנקים) ועל סכומי האשראי שנתנה לציבור, דהיינו לעיריית חיפה ולעיריית קריית מוצקין לשנים 2001 עד 2004, על-פי הדוחות הכספיים המבוקרים שלה לאותן שנים; בטבלה מובאים גם נתונים על התחייבויות חסך לחוסכים בגין פיקדונות הציבור לאותן שנים (באלפי ש"ח):

1002	2002	3002	4002	
21,977	18,509	15,869	14,850	מזומנים ופיקדונות בבנקים
				אשראי לציבור:
208,101	227,484	230,741	235,745	לעיריית חיפה - צמוד למדד המחירים לצרכן בתוספת ריבית*
2,890	3,003	2,661	2,270	לעיריית ק. מוצקין - צמוד למדד המחירים לצרכן בתוספת ריבית*
571	546	415	228	לעיריית חיפה - צמוד למדד שכר לימוד** (ריבית בשיעור 6%)
211,562	231,033	233,817	238,243	סך
(16,269)	(19,960)	(22,948)	(23,324)	בניכוי הפרשה כללית והפרשה לחובות מסופקים
195,293	211,073	210,869	214,919	סה"כ האשראי לציבור
159,778	165,489	159,940	155,692	התחייבויות בגין פיקדונות הציבור

* שיעור הריבית ב-2001 היה 6.5% לשנה, ובשנים 2002 עד 2004 - 7.5% לשנה.
** עקב הפסקת פרסומו של מדד שכר הלימוד משתמשת חסך במדד המחירים לצרכן.

כאמור, ההלוואות שהעמידה חסך לרשות העירייה על-פי "תזכורות הלוואה" היו לתקופת פירעון של שלוש שנים. נמצא, כי בפועל העירייה לא פרעה את ההלוואות לחסך, למעט סכומים קטנים וחלקיים (ראו בהמשך). לאמתו של דבר, היא מחזרה כל אחת מההלוואות שקיבלה מחסך בכל רבעון. על-פי רוב, סכום ההלוואות גדל, עקב זקיפת ריבית והצמדה. כך הלכו התחייבויות העירייה לחסך ותפחו מדי שנה בשנה.

מעיון ברוח הכספי המבוקר של חסך לשנת 2001 עולה, כי חוב העירייה המדווח לחסך ל-31.12.01 הסתכם בכ-209 מיליון ש"ח, ומנתוני הדוח הכספי המבוקר של חסך לשנת 2004 עולה, כי חוב העירייה המדווח לחסך ל-31.12.04 הסתכם בכ-236 מיליון ש"ח (ראו גם בטבלה לעיל). דהיינו, בשנים 2002-2004 היה גידול בחוב העירייה בסך כ-27 מיליון ש"ח (כ-13%). עוד נמצא, כי ברבעון הראשון של 2005 לא שילמה העירייה סכום כלשהו על חשבון חובותיה לחסך; וב-31.3.03 היה חובה של העירייה לחסך כ-240 מיליון ש"ח. דהיינו, במשך שלושה חודשים גדל החוב בארבעה מיליון ש"ח (כ-1.7%).

למרות דרישות חוזרות ונשנות של הנהלת חסך מהעירייה להעביר לה את הסכומים הנחוצים לה כדי לעמוד ברמת הנזילות שקבע המפקח על הבנקים (ראו להלן), על-פי רוב נענתה העירייה לדרישה רק באופן חלקי ובאיחור; להלן דוגמאות:

1. החזר הלוואות לשנת 2002: במכתב מ-18.12.02 הודיע מנכ"ל חסך לגזבר העירייה, כי "נכון ליום 31.12.02 מצב היתרות שלנו נמצא בגירעון גדול של כ-6.5 מיליון ש"ח. למרות בקשותינו לקבל ע"ח הסכומים שמגיעים לנו בפיקדונות לחינוך גבוה טרם קיבלנו מכס במשך שלושת החודשים האחרונים את הכספים המבוקשים. במידה ולא נקבל את הסכום הנ"ל עד 31.12.2002 יהיו לנו בעיות קשות עם הפיקוח על הבנקים".

2. החזר הלוואות לשנת 2003: במכתב מ-6.11.03 הודיע מנכ"ל חסך לגזבר העירייה, כי "למרות בקשותינו הקודמות טרם העברת אלינו את הסכומים כדלהלן: סך 500,000 ש"ח עבור חודש יולי 2003¹⁶ ... סך 1,000,000 ש"ח עבור חודש אוגוסט 2003¹⁷ ... וסך 1,000,000 ש"ח עבור חודש ספטמבר 2003¹⁸ ... במידה ולא נקבל את הכספים הנדרשים מכס לא נוכל לעמוד בדרישות המפקח על הבנקים". במכתב מ-18.11.03 המציא מנכ"ל חסך לגזבר העירייה רשימת חוסכים שביקשו השתתפות בשכר לימוד וביקש לשם כך מימון בסך שני מיליון ש"ח עד סוף אותו חודש.

3. החזר הלוואות לשנת 2004: במכתב מ-24.8.04 הודיע מנכ"ל חסך לגזבר העירייה, כי למרות הבקשות החוזרות של חסך, העירייה טרם העבירה 4.5 מיליון ש"ח בגין החודשים מאי-אוגוסט 2004, וכי אם הסכום לא ישולם לה עד ה-30.8.04, היא לא תוכל לעמוד בדרישות המפקח על הבנקים. במכתב מ-16.11.04 ביקש מנכ"ל חסך מגזבר העירייה להעמיד לרשות החברה ב-28.11.04 2.5 מיליון ש"ח על חשבון הסכומים המגיעים לה, והודיע כי טרם נתקבלו מן העירייה מיליון ש"ח בעבור יוני, מיליון ש"ח בעבור יולי, 1.5 מיליון ש"ח בעבור אוגוסט, שלושה מיליון ש"ח בעבור ספטמבר, ומיליון ש"ח בעבור אוקטובר.

4. החזר הלוואות לשנת 2005: במכתב לגזבר העירייה מ-28.3.05 ציין מנכ"ל חסך, כי בחודשים ינואר-מרס 2005 שילמה חסך לחוסכים כ-3.1 מיליון ש"ח בסך-הכל, ומאחר שהעירייה לא שילמה לחסך את חובה נאלצה חסך להשתמש בכספים הנזילים שברשותה, ו"בכך להפר את הוראות הפיקוח על הבנקים"; עוד ציין מנכ"ל חסך במכתבו, כי "המדנייות בה אתם נוקטים, תביא להתנגשות מזיקה ומיותרת עם הפיקוח על הבנקים".

בשני מכתבים אחרים של מנכ"ל חסך לגזבר העירייה, מ-13.4.05 ומ-10.5.05, נטען, כי גם בשנת 2005 לא העבירה העירייה לחסך כספים על חשבון חובה לחברה, וכי ולחסך מגיעים מיליון ש"ח בגין כל אחד מהחודשים ינואר עד מאי 2005. רק ב-23.5.05 הכינה העירייה פקודת זיכוי לחסך על סך מיליון ש"ח בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מן הראוי שהיא תפעל לפירעון חובותיה לחסך כדי שזו תעמוד בהתחייבויותיה לחוסכים.

16 מכתב חסך מ-22.7.03.

17 מכתב חסך מ-6.8.03.

18 מכתב חסך מ-3.9.03.

מתן הלוואות ללא אישור שר הפנים

כאמור, על-פי סעיף 45(א) ו-1(ב) וסעיף 46(ב) ו-1(ג) לחוק יסודות התקציב, רשות מקומית לא תקבל, במישרין או בעקיפין, אשראי מתאגיד בנקאי או מאדם אחר שעיסוקו, כולו או מקצתו, במתן אשראי, אלא על פי היתר משרד הפנים או ממי ששר הפנים הסמיך לכך; עוד נקבע, כי תאגיד בנקאי או אדם אחר שעיסוקו, כולו או מקצתו, במתן אשראי, לא יתנו אשראי לרשות מקומית אלא אם הרשות המקומית קיבלה היתר לכך משרד הפנים או ממי ששר הפנים הסמיך לכך, בסכום ובתנאים שהותנו בהיתר.

נמצא, כי בין דצמבר 2003 למרס 2005 לקחה העירייה מחסך שש הלוואות, בסכום כולל של כ-102 מיליון ש"ח, בלי שפנתה למשרד הפנים לקבלת היתרים, וממילא בלי שניתנו היתרים חדשים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי ההלוואות שנטלה מחסך בלא אישור ממשרד הפנים אינן עולות בקנה אחד עם המתחייב על-פי חוק יסודות התקציב.

בעקבות הביקורת פנתה העירייה למשרד הפנים ביוני 2005 בבקשה לקבל בדיעבד היתר למחזור שבע הלוואות בסכום כולל של כ-125 מיליון ש"ח לתקופה שבין ספטמבר 2003 ליוני 2005. ב-26.7.2005 אישר משרד הפנים את בקשת העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי מתן אישור גורף לעירייה ובדיעבד להלוואות בהיקף כספי כה גדול, בלי לנקוט צעדים כלשהם נגד העירייה, אינו עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין ומרוקן מתוכנן את הוראות חוק יסודות התקציב המחייבות אישור לפני ביצוע ההלוואות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יגביר את הפיקוח על העירייה בעניין הלוואות שלקחה מחסך.

שיעור הריבית על הלוואות

הבריקה העלתה, כי בהיתרים שנתן משרד הפנים לעירייה בשנים 2002 ו-2003 (עד ספטמבר 2003) נקבע, כי שיעור הריבית המרבי שאושר לתשלום היה 6.5%. נמצא, כי בשנים אלו לקחה העירייה מחסך חמש הלוואות בשיעור ריבית של 7.5%, בסכום כולל של כ-134.4 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי בהתחייבותה לריבית הגבוהה באחוז מן המותר היא הפסידה כארבעה מיליון ש"ח בגין התקופה שבין ינואר 2002 לספטמבר 2003.

רמת הנזילות לעומת דרישות המפקח על הבנקים

בסעיף 5 לפקודת הבנקאות, 1941 (להלן - פקודת הבנקאות), נקבע, כי נגיד בנק ישראל (להלן - הנגיד) "רשאי למנות מפקח על הבנקים (להלן - המפקח)... ובידיו יהיו הפיקוח הכללי והבקורת על כל תאגיד בנקאי...". בסעיף 8א. לפקודת הבנקאות, שכותרתו: "הודעה לתאגיד בנקאי על פגמים", נקבעו חובת הפיקוח על תאגיד בנקאי והדרכים ליישמו.

העירייה לא עמדה בהתחייבויותיה לחסך, למרות בקשות חוזרות ונשנות של מנכ"ל חסך מגזבר העירייה, שהעירייה תשלם לחסך את חובותיה, כדי שחסך תוכל לעמוד בהתחייבויותיה לחוסכים. בעקבות זאת הפרה חסך את הוראות הפיקוח על הבנקים בעניין רמת הנזילות הדרושה, והיקף הכספים הנזילים שלה קטן. לפיכך לא תוכל חסך לעמוד בהתחייבויותיה לחוסכים במועד נתון.

הועלה, כי ב-12.9.04 קיבלה חסך מכתב מהפיקוח על הבנקים, ובו נקבעו יחסי הנזילות, שהיא מחויבת בהם. על-פי יחסים אלה הייתה חסך חייבת לשמור על נכסים נזילים בסך כ-48.3 מיליון ש"ח ליום 31.12.04, וכ-45.2 מיליון ליום 31.3.05. נמצא, כי האמצעים הנזילים של חסך לאותם מועדים הסתכמו בכ-32.5 מיליון ש"ח וכ-29.5 מיליון ש"ח בהתאמה; ההפרשים של כ-15.8 מיליון ש"ח ושל כ-15.7 מיליון ש"ח, בהתאמה, נובעים מחוסר של כ-33% ושל כ-34.8%, בהתאמה, מהסכום הנדרש על-ידי המפקח על הבנקים.

מתברר אפוא שאי-עמידתה של העירייה בהתחייבויותיה לחסך גרמה לחסך קשיי נזילות, הביאה אותה להפר את הוראות הפיקוח על הבנקים בעניין רמת הנזילות הנדרשת ממנה, והעמידה בסכנה את יכולתה לעמוד בהתחייבויותיה לציבור החוסכים.

כתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2005 הודיעה חסך, כי ממצאי הביקורת מקובלים עליה ואין לה הערות עליהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהעירייה תפעל בהקדם להקטנת חובותיה לחסך. כך תיפתר בעיית הנזילות של חסך ויוסר החשש לאי-עמידתה בהתחייבויותיה, מחד גיסא, וייקטן עול החוב הרובץ על כתפי העירייה, מאידך גיסא.

כתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 מסרה העירייה, כי "באחרונה" היא פעלה "כנדרש להקטנת חובותיה לחסך במגמה לקיים את רמת הנזילות הנדרשת על-ידי המפקח על הבנקים".

מעיון בדוח הכספי הלא מבוקר של חסך ל-30.6.05 עולה, כי בפועל האמצעים הנזילים של חסך, ובהם מזומנים ופיקדונות בבנק וכן ערבות מהבנקים לטובת חסך, הסתכמו בכ-30 מיליון ש"ח, לעומת כ-46.8 מיליון ש"ח שחסך הייתה חייבת לשמור לפי דרישת המפקח על הבנקים. בכך עלה ההפרש החסר ל-16.8 מיליון ש"ח, שהם כ-35.9%.

משרד מבקר המדינה העיר למפקח על הבנקים, כי היה עליו לפעול ביתר שאת כדי להבטיח שחסך תעמוד ברמת הנזילות הנדרשת ממנה, ושיכולתה לעמוד בהתחייבויותיה הכספיות לא תיפגע.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2005 מסר המפקח על הבנקים, כי "עמדת הפיקוח על הבנקים היא, כי על פי אמות מידה פיקוחיות, אין מנוס מלפעול למכירת נכסי והתחייבויות הקופה ולהביא לסיום פעילותה כתאגיד בנקאי. קו פעולה זה מתחייב לדעתנו לנוכח ליקויים מובנים וחסרי תקנה במערכי הבקרה של הקופה, במבנה הבעלות שלה ובאי יכולתה לעמוד בדרישות בסיסיות של הוראות ניהול בנקאי תקין (בעלים כלווה יחיד, לווה בודד, הון שחסר משמעות יציבותית, ריבית מנותקת מתנאי שוק, התקשרות אשראי לא מקובלת - למעשה הלוואות צמיתות, סיכוני נזילות וכו'). מכירת פעילותה של הקופה לתאגיד בנקאי אחר הינה החלופה המועדפת בעינינו לפעולה אשר תמזער את הנזקים לבעלת השליטה ואת הסיכון הממשי לנכסי המפקידים".

משרד מבקר המדינה מעיר למפקח על הבנקים, כי הימנעותו מפעולה אקטיבית לבלימת הגידול בגירעון של חסך והפגיעה ברמת הנזילות שלה, מעמידה בסכנה את יכולתה של חסך לעמוד בהתחייבויותיה לחוסכים.

מבדיקת השלמה שעשה משרד מבקר המדינה באוקטובר 2005 עולה, כי בדיון שקיים המפקח על הבנקים עם נציגי העירייה בספטמבר 2005 הוא ציין, בין היתר, כי לאור מצבה של חסך עליה להאיץ מהלכים שיביאו לפתרון כולל של הבעיה במכירת הפעילות של חסך.

החברה לאמנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ

אתו"ס נוסדה בפברואר 1956. עיריית חיפה היא הבעלים והמחזיקה ברוב המכריע של מניות החברה. אתו"ס היא מוסד ללא כוונת רווח. היא מנהלת, מפעילה, מפתחת ומשכירה אתרים ונכסים, שהעירייה מעבירה אליה. כמו כן, החברה מפיקה ומבצעת בעיר אירועים ומופעים, חלקם בשביל עיריית חיפה ועל חשבונה.

הפעלת תזמורת סימפונית באמצעות אתו"ס

נאמנות תזמורת סימפונית חיפה בע"מ (להלן - התזמורת) היא חברה פרטית בעירבון מוגבל שנוסדה בשנת 1975 והייתה מוסד ללא כוונת רווח. התזמורת נקלעה לגירעונות כספיים, וכיום מעמדה הוא של חברה בהליכי פירוק על-ידי בית-המשפט. בפברואר 2004 אימץ ראש העירייה את המלצותיו של צוות בדיקה שמינה לבחינת מצב התזמורת ובהן הקמת "תזמורת סימפונית חדשה חיפה" (להלן - התזמורת החדשה), שתפעל באמצעות אתו"ס. בהתאם להחלטת העירייה הודיע מנכ"ל העירייה לאתו"ס בסוף אוגוסט 2004, כי העירייה תתקצב את התזמורת החדשה בכשני מיליון ש"ח עד סוף 2004 ותשפה את אתו"ס על כל סכום שתידרש לשלם לצד שלישי בגין התחייבות התזמורת במתכונתה הקודמת. התחייבות זו לא נחתמה בידי גזבר העירייה, כנדרש על-פי סעיף 203 לפקודת העיריות. עוד נמצא, כי מועצת העירייה לא דנה בהחלטות על הקמת תזמורת חדשה, על תקצובה ועל הנשיאה בחובות העבר של התזמורת, ולא אישרה אותן.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי הקמת תזמורת חדשה וכן התחייבות לשפות את אתו"ס בגין התחייבויות של התזמורת הסימפונית חיפה במתכונתה הקודמת, בלא אישור של מליאת המועצה ובלי לבחון את אופן התקצוב אינן עולות בקנה אחד עם הוראות החוק ועם כללי מינהל תקין. על אחת כמה וכמה חשובה ההקפדה על הוראות אלה, כשמדובר בהתחייבות לשפות את אתו"ס בשל חובות והתחייבויות של התזמורת החדשה, שבמתכונתה הקודמת הייתה חברה פרטית שלציבור לא היה חלק בה.

חברת מוזיאון חיפה

חברת המוזיאון היא מוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר). החברה מפעילה בתחום העיר כמה מבנים המשמשים מוזאונים. הבדיקה העלתה, כי על-פי הסכם שנחתם בין העירייה לחברת המוזיאון ביולי 1998, מבנים שבבעלות העירייה הועברו לשימוש של חברת המוזיאון עד ל-30.4.02, והם משמשים מוזאונים. בהתאם להסכם האמור שילמה חברת המוזיאון לעירייה בגין מבנים אלו מראש דמי הרשאה סמליים בעבור כל תקופת ההרשאה. נמצא, כי עד למועד סיום הביקורת (מאי 2005) טרם חודש החוזה בין העירייה לחברת המוזיאון.

בשנת 2000 נתנה העירייה לחברת המוזיאון זכות להפעיל את מתחם בית העם הטמפלרי שבמושבה הגרמנית בתור מוזיאון של העיר חיפה, בלא הסכם בכתב ובלא תמורה כלשהי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 ציין מוזיאון חיפה, כי הוא פנה כמה פעמים לעירייה "לשם חידוש ההסכמים בדבר השימוש במבנים שבבעלות העירייה", וכי "פניות אלה לא נשאו פרי". עוד ציין המוזיאון, כי בעניין בית העם הטמפלרי הוא לא נדרש "עד עתה... לחתום על הסכם בדבר השימוש וההפעלה של מבנה זה".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מתן זכות להפעלת אתרים ונכסים בעלי ערך היסטורי וכספי רב לגוף אחר בלא הסכם בכתב אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. מן הראוי שהעירייה תפעל בהקדם כדי לעגן את העמדת הנכסים לרשות חברת המוזיאון בהסכמים חתומים.

תאגיד עירוני בבעלות חלקית (עד 50%)

תיאטרון עירוני חיפה בע"מ

התיאטרון העירוני הוא מוסד ללא כוונת רווח, שאת רוב פעילותו מממנים העירייה ומשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך). העירייה מחזיקה ב-49.97% מהון המניות שלו.

מסקירת הדוחות הכספיים של התאטרון העירוני עולה, כי הגירעון הנצבר שלו בכל אחת מהשנים 2002, 2003 ו-2004 מסתכם ביותר מ-16 מיליון ש"ח.

נוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות¹⁹ (להלן - נוהל למתן תמיכות) נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחומיהן בענייני חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיו"ב, כדי לסייע להן לשרת את הציבור. נוהל זה נועד לשפר את המינהל התקין, החיסכון והיעילות בתחום התמיכות, ולמנוע פגיעה בטוהר המידות. עוד נקבע בנוהל, כי "לא תינתן תמיכה מאת רשות מקומית אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בוועדת התמיכות", וכי "ההמלצה של ועדת התמיכות יחד עם הבקשה לתמיכה והמסמכים הנלווים אליה תובא לאישור מועצת הרשות המקומית"²⁰.

הועלה, כי אף שהעירייה מחזיקה ב-49.97% בלבד מהון המניות של התאטרון העירוני, היא נתנה לו ערבות להלוואה של שלושה מיליון ש"ח, שלקח בשנת 2004 להחזר בעשר שנים כדי לשלם חוב למס הכנסה, והיא משלמת לו את דמי הפירעון החדשיים של ההלוואה (ובסך-הכל כ-400 אלף ש"ח לשנה).

עוד עולה מהבדיקה, כי ההעברות הכספיות מהעירייה לתאטרון העירוני נעשות במסגרת התקציב השנתי שלה, ולא לפי הנוהל למתן תמיכות, כמתחייב, וכי דמי פירעון ההלוואה שהתאטרון העירוני לקח לסגירת חוב למס הכנסה לא אושרו בוועדות התמיכות ואף לא תוקצבו בתקציבה הרגיל של העירייה לשנת 2004.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי היא אינה רשאית להעביר לתאטרון העירוני כספים במסגרת תקציבה הרגיל, וכי עליה להקפיד לפעול בהתאם לנוהל מתן תמיכות בעניין העברת הכספים לתאטרון העירוני.

רישיון עסק לתאטרון העירוני

על-פי סעיף 3(ב) לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), "עינוג ציבורי" הוא, בין היתר, הצגות של תאטרון או קולנוע, דיסקוטק, מופעי מחול, ריקודים, משחק או ספורט, וכל עינוג כיוצא באלה, בין שהוא בתמורה ובין שלא בתמורה. עסק של עינוג ציבורי טעון רישיון עסק. על-פי תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000, תוקפו של רישיון עסק לתאטרון הוא שנה אחת בלבד. על-פי סעיף 5 לחוק רישוי עסקים, רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית, היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך.

על-פי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, הפעלת תאטרון טעונה אישור של שר המשטרה, למניעת סכנות לשלום הציבור, אישור של שר הבריאות לשם הבטחת בריאות הציבור, אישור מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בדבר קיום דינים הנוגעים לתכנון ובנייה, ואישור מרשות הכבאות ומשירותי הכבאות.

19 י"פ תשנ"ו, 2719.

20 סעיפים 1, 5.4, 5.7 לנוהל.

על-פי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959, רשות כבאות חייבת להבטיח את שירותי הכבאות לכיבוי דלקות בתחומה, למניעת דלקות או התפשטותן של דלקות ולהצלת נפש ורכוש. חוק רישוי עסקים הסמיך את שר הפנים להתקין לעסקים טעוני רישוי תקנות כדי להבטיח סידורים נאותים למניעת דלקות בחצרי העסק ובסביבותיהן ולכיבוי, לרבות ציוד, מתקנים וחומרים לכיבוי דלקות.

כדי להבטיח את קיום הדינים הנוגעים לשירותי הכבאות על רשות הרישוי להתנות את רישיונות העסק וההיתרים הזמניים שהיא נותנת בקיום ההוראות ובעמידה בתנאים שקבעה רשות הכבאות. ואכן, ב"תנאים מיוחדים" המצורפים לרישיונות עסק שמוציאה עיריית חיפה היא קובעת שיש לקיים את התקנות הנוגעות לשירותי כבאות ואת הוראות רשות הכבאות, ולעמוד בביקורת רשות הכבאות בכל שנה.

המבנה שהפעילות של התאטרון העירוני מתקיימת בו שהוא בבעלות העירייה, שופץ שיפוץ יסודי מאוגוסט 2000 עד מרס 2002. בעת השיפוץ לא הייתה פעילות במבנה זה.

הבדיקה העלתה, כי מאז חידוש הפעלתו של התאטרון העירוני לאחר השיפוץ, דהיינו מאפריל 2002 ועד מועד סיום הביקורת (מאי 2005), הוא פעל בלא אישור בר תוקף של רשות הכבאות ובלא רישיון עסק.

עוד העלתה הבדיקה, כי ביולי 2003 פנתה התובעת העירונית הראשית במכתב למנכ"ל העירייה, וציינה, בין היתר, כי נגד התאטרון העירוני "הוגש דו"ח עבירה לשם הגשת כתב אישום, בגין התנהלותו ללא רישיון עסק". התובעת ביקשה את "טיפולו הרחוק" של מנכ"ל העירייה בהוצאת רישיון העסק, אולם התאטרון העירוני הוסיף להתנהל בלא רישיון עסק.

במרס 2004 העביר איגוד ערים אזור חיפה - שירותי כבאות (להלן - איגוד שירותי כבאות) לתאטרון העירוני דוח בעניין "קביעת סדרי מניעת דלקות (דוח בסיסי)". בדוח נדרש התאטרון העירוני "למלא ללא דיחוי נוסף" אחר הדרישות לסידורי מניעת דלקות המפורטים בו. גם באוגוסט 2004 העביר איגוד שירותי כבאות דוח דומה.

הבדיקה העלתה, כי ב-2.11.04 הודיעה משטרת ישראל לרשות הרישוי שבעירייה, כי היא מבטלת את אישור העסק שנתנה לתאטרון העירוני לשנת 2005 מאחר שלא מילא את דרישות משטרת ישראל בעניין אבטחה ובטיחות.

עוד העלתה הבדיקה, כי ב-2.1.05 העביר איגוד שירותי כבאות "אישור להוצאת רישיון עסק" לתאטרון העירוני, בין היתר, בכפוף לתנאים שנועדו "להבטיח את סידורי הכבאות ודרכי המילוט הקיימים ואלו שנקבעו, לשימוש מידי ללא הפרעות או מכשולים".

נוכח השתלשלות העניינים הודיע מנהל המחלקה לרישוי עסקים בעירייה להנהלת התאטרון העירוני בפברואר 2005, כי "בנסיבות הנ"ל", לא תוכל מחלקת רישוי עסקים להנפיק רישיון עסק לתאטרון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין התאטרון העירוני, כי הוא "פועל להוצאת רישיון עסק כמתחייב". התאטרון הודיע, כי לאחר פגישה עם נציגי משטרת ישראל הוא היה אמור לשכור ממונה בטיחות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולתאטרון העירוני, כי הפעלת התאטרון העירוני בלא רישיון עסק יותר משלוש שנים והמשך הפעלתו בלא סידורי אבטחה מתאימים ובלי לקיים את הדרישות של משטרת ישראל ושל איגוד שירותי כבאות הנוגעות למניעת שריפות, יוצרת סיכון בטיחותי לבאי התאטרון, לעובדים, לשחקנים ולדיירי הסביבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה, רשות הרישוי, לנקוט בלא דיחוי את הצעדים המתחייבים כדי שהתאטרון יבצע את כל הנדרש לקבלת רישיון עסק וינקוט את כל אמצעי הבטיחות הנדרשים.



בחינת יחסי הגומלין בין עיריית חיפה לתאגידיה העירוניים העלתה ליקויים רבים, כגון מינוי דירקטורים בתאגידיים העירוניים בניגוד להנחיות, היעדר דוחות ודיווחים כספיים על מצבם, היעדר הסכמי ניהול ותפעול, זכויות בנכסים ושקיפות ציבורית.

מעורבותה של עיריית חיפה בפעילות הפיננסית של תאגידיה העירוניים באה לידי ביטוי, בין היתר, בעיכוב כספים שיועדו לחברת יפה נוף לשם ביצוע פרויקטים תחבורתיים. הימנעותה של העירייה מהחזר הלוואות שלקחה מחברת חסך, תאגיד בנקאי שבשליטתה, פגע ברמת הנזילות של חברת חסך וסיכן את התחייבויותיה לחוסכים. העירייה לא נתנה את דעתה על מצבה הכספי הגירעוני של חברת הכרמלית ולא נקטה במהלכים אופרטיביים למציאת פתרון לבעיותיה הכספיות שיפחית את הסכנה לקיומה.

כדי למנוע עיכוב בביצוע מיזמים תחבורתיים בתחום שיפוטה של העירייה ופגיעה בתפקודה של חברת יפה נוף, מן הראוי שהעירייה תעביר במועד כספים המתקבלים ממשרד התחבורה ומיועדים לחברת יפה נוף, בהתאם להסכם המשפטי ביניהן.

על העירייה לפעול בהקדם להקטנת חובותיה לחברת חסך כדי לקיים את רמת הנזילות שדורש המפקח על הבנקים וכדי למנוע מצב שחברת חסך לא תעמוד בהתחייבויותיה לחוסכים.

מן הראוי שהמפקח על הבנקים יפעל בצורה נחרצת למציאת פתרון למצב שעיריית חיפה היא לווה יחיד מחברת חסך ולהשלכותיו על חברת חסך בתור מוסד בנקאי.

מן הראוי שמשרד הפנים ינהיג שיטה של פיקוח שוטף על התאגידיים העירוניים הפועלים בתחומי הרשויות המקומיות וייתן את דעתו על יחסי הגומלין בין עיריית חיפה לתאגידיה העירוניים ולפעילותה באמצעותם.



בעקבות הביקורת מינה מנכ"ל משרד הפנים באוקטובר 2005 ועדה לשם "יעוץ בדיקה וחקירה לתאגידיים העירוניים".