

אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם

תקציר

תאגיד עירוני, ככלל, נועד לשמש כלי בידי הרשות המקומית לביצוע המשימות המוטלות עליה והוא משמש מעין זרוע ארוכה עבורה. בה בעת, התאגיד העירוני הוא ישות משפטית הנושאת את עצמה, ואין רואים בו מחלקה ממחלקות הרשות המקומית. מרגע התהוותו קונה לעצמו התאגיד העירוני זכויות וסמכויות וכן נושא בחובות. חובת הזהירות היא שהתאגיד לא יהפוך לנטל כספי וניהולי על הרשות המקומית.

לפי סעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות)¹ בסמכות העירייה "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".

באפריל 2012 היו על פי נתוני משרד הפנים יותר מ-500 תאגידים עירוניים, ובהם 239 חברות עירוניות כלכליות (להלן - חכ"ל) בשליטתן המלאה של הרשויות המקומיות. המחזור השנתי של כלל התאגידים מוערך ב-5 מיליארד ש"ח, והפסדם המצטבר לסוף שנת 2010 מוערך ב-0.4 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2011 עד אפריל 2012 בדק משרד מבקר המדינה את יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות לבין תאגידיהן העירוניים. הבדיקה נעשתה בעיריית אום אל-פחם ובחכ"ל אום אל-פחם; בעיריית אשדוד ובחברות העירוניות שלה "חופית", "תשתית" ו"חפ"א" (להלן - חפ"א אשדוד); בעיריית הרצלייה ובחכ"ל הרצלייה; בעיריית טבריה ובחכ"ל טבריה; בעיריית יהוד ובחכ"ל יהוד; בעיריית מעלות-תרשיחא ובחכ"ל מעלות-תרשיחא; בעיריית נתניה ובחכ"ל "ח.ל.ת"; בעיריית רעננה ובחכ"ל רעננה; בעיריית רמת השרון ובחכ"ל שלה "רימונים"; במועצה המקומית פרדסייה ובחברה העירונית "מ.ס.ו.ף"; במועצה המקומית תל מונד ובחכ"ל תל מונד; בעיריית שדרות ובחכ"ל שדרות; במועצה המקומית שוהם ובחכ"ל שהם; במועצה האזורית חוף השרון ובחכ"ל חוף השרון; במועצה האזורית מגידו ובחכ"ל מגידו. עוד

1 סעיף 249 לפקודת העיריות הוחל גם על מועצות מקומיות, בסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

נעשתה בדיקה באגף התאגידיים במשרד הפנים וברשות התאגידיים במשרד המשפטים.

עוד מובאים בדוח זה ממצאים על רשויות מקומיות וחברות עירוניות שהועלו בבדיקות השלמה שעשה משרד מבקר המדינה ברשות התאגידיים במשרד המשפטים וכן ממצאים מדוח בדיקת התנהלות כספית ומינהל תקין בתאגידיים עירוניים שעשה משרד הפנים בשנת 2011. להלן ממצאי הביקורת:

רישום של חברה עירונית אצל רשם החברות: רשם החברות שברשות התאגידיים (להלן - רשם החברות) אינו מתנה את רישומה של חברה עירונית בהצגת אישור שר הפנים להקמתה.

הגשת דוח שנתי לרשם החברות: חלק מהחברות העירוניות אינן משלמות את האגרה השנתית ואינן מגישות דוח שנתי לרשם החברות כנדרש.

התנאים לאישור שר הפנים להקמת תאגיד עירוני: צו הקמת תאגידיים אינו כולל הוראת תחולה על תאגידיים שנוסדו לפני 1980, ולכן ההוראות שנכללו בו, ולפיהן החלטה בנושאים מסוימים טעונה אישור מאת שר הפנים, אינן חלות עליהם; לפיכך נוצר מצב שבו מחד גיסא קיימים תאגידיים שחלות עליהם מגבלות בכל הנוגע להקמת חברות בנות, להתמזגות בתאגיד אחר או לשותפות עמו, להספקת שירותים שהם בסמכות העירייה על ידי התאגיד ולהגדלת הון המניות, ומאידך גיסא קיימים תאגידיים שמגבלות אלה אינן חלות עליהם.

התיאום בין משרד הפנים למשרד המשפטים: משרד הפנים ומשרד המשפטים לא הסדירו את יחסי הגומלין ביניהם בכל הנוגע לרישום ולייסוד של חברה עירונית בהיותם מופקדים על פי דין על חברות אלה, כל אחד בתחומי סמכותו.

מספר החברים בדירקטוריון: במועד הביקורת לא מינו הרשויות המקומיות הרצלייה, כרמיאל, ראשון לציון ושדרות דירקטורים בהתאם למספר הדירקטורים הקבוע בתקנוניהן.

בכמה רשויות מקומיות הרכב הדירקטוריון של החברה העירונית אינו עולה בקנה אחד עם ההרכב שנקבע בתקנות התאגידיים. כך למשל בחכ"ל בני ברק.

בדיקת כשירותם של נציגי העירייה בדירקטוריון: הרשויות המקומיות אום אל-פחם, חוף השרון ויקנעם מינו את נציגיהן בדירקטוריון של תאגידיהן העירוניים בלא שביקשו את אישור הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני (להלן - ועדת המינויים).

ב-40% מ-60 החברות העירוניות שנבדקו לא התקבל אישור ועדת המינויים לגבי דירקטור אחד או יותר.

הנחיות לאסדרת חברת עירונית: 90% מ-60 החברות העירוניות שנבדקו² לא שינו את תקנוניהן ולא כללו בהם את ההוראות הנדרשות על פי חוזרי המנכ"ל של משרד הפנים, וביניהן: חכ"ל חוף השרון, חכ"ל טבריה, חכ"ל יהוד וחכ"ל שהם.

2 מרביתן הוקמו בשנים 1980-2000, ועל כן הוראות חוזרי המנכ"ל חלות עליהם.

העסקת מנכ"ל ובעלי תפקידים: מינוי דירקטור או עובד עירייה כמנכ"ל בחברה עירונית יוצר חשש מניגוד עניינים מובנה בשל הקונפליקט הנוצר בחובת נאמנותו.

נמצא כי התקנונים של חלק מהחברות מאפשרים מינוי אחד הדירקטורים או מינוי אדם שאיננו דירקטור כ"מנהל עסקים" של החברה. בהתאם לכך מונה עובד של הרשות המקומית כמנכ"ל החברה העירונית. כך למשל בחכ"ל מעלות-תרשיחא ובחכ"ל מגידו.

חשש מניגוד עניינים: ראש עיריית מעלות-תרשיחא, מר שלמה בוחבוט, מכהן בניגוד לתקנות התאגידים גם כיו"ר הדירקטוריון וכמורשה חתימה של חכ"ל מעלות-תרשיחא, בה בעת שחתנו משמש מנכ"ל חברת הבת "מינהלת פארק קורן" (להלן - פארק קורן). לפיכך בכהונתו של מר בוחבוט יש משום חשש מניגוד עניינים.

מינוי חבר מועצה שהתפטר כממלא מקום מנכ"ל: חכ"ל שדרות החליטה בישיבת הדירקטוריון מ-10.09.09 למנות כממלא מקום מנכ"ל את מר אמנון קוזניץ, שהיה מספר שתיים בסיעתו של ראש העירייה וכיהן עד 1.5.09 כחבר מועצה. עיריית שדרות לא פעלה להפסקת העסקתו של מר קוזניץ, בניגוד להודעת משרד הפנים לראש עיריית שדרות מאוגוסט 2009, ולפיה העסקתו של חבר מועצה לשעבר כנושא משרה אסורה.

פעילות בתחום תמ"א 38: חברות עירוניות אחדות עוסקות בפעילויות שונות, שלגבי חלקן, קיים ספק אם הן נעשות במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה.

בהתאם להוראות "תמ"א 38 - תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה" (להלן - תמ"א 38) חלק מהרשויות המקומיות פועלות למימוש התכניות ומעודדות את בעלי הבתים לחזק את המבנים באמצעות החברות העירוניות. חלקן פועלות כגוף מנחה, מפקח ומתכלל המציע ליווי לנציגויות הבתים המשותפים המיועדים לחיזוק. כך למשל: עיריית תל אביב באמצעות החברה העירונית "עזרה וביצרון"; עיריית אשדוד באמצעות החברה העירונית "תשתית"; עיריית יהוד-מונסון באמצעות החכ"ל שלה. רשויות אחרות, ביניהן עיריית רעננה באמצעות החכ"ל שלה, בוחנות אפשרות למימוש תמ"א 38 באמצעות מעורבות ישירה וכוללת לתהליך חיזוק המבנים, כך שבסופו של התהליך ייבנו דירות חדשות שיישארו בידי החברות הכלכליות אשר יורשו למכור אותן. קיים חשש שבמקרים מסוימים יישארו בידי החברות הכלכליות דירות שלא נמכרו או שיימכרו בערכים כלכליים נמוכים, והדבר יגרום להן הפסדים כספיים.

משרד הפנים לא בחן מהו המתווה הראוי שבמסגרתו יפעלו הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים למימוש הוראות תמ"א 38.

פעילות בתחום מתן שירותים: התאגידים העירוניים פועלים בקשת נרחבת של נושאים, בתחום של הספקת שירותים לאזרח שלעתים זיקתם לתפקידי הרשות המקומית רופפת. שניים מהשירותים הם הספקת שירותי אינטרנט ושירותים סלולריים (חכ"ל אפרת, חכ"ל אשכול וחכ"ל ערבה תיכונה) ושימוש חברת כוח אדם לעובדים זרים (חכ"ל ערבה תיכונה).

חובת קיום מכרז בתאגידים העירוניים: משרד הפנים לא התקין תקנות בעניין עסקאות של תאגידים מקומיים, אף שבתיקון לחוק חובת המכרזים מנובמבר 2002 נקבע כי התקנות יותקנו בתוך 90 יום מיום פרסום התיקון לחוק.

בתקנונים של חלק מהחברות שהוקמו לפני 1980, מועד חקיקת צו הקמת תאגידים, לא נכללה כלל חובת המכרזים. כך למשל בתקנוניהן של החברות האלה: חפ"א אשדוד, חברת יעד גבעתיים, חכ"ל נצרת עילית וחכ"ל קצרין.

העברת ניהול פעילויות מהרשויות המקומיות לחברות הכלכליות: חלק מהרשויות המקומיות מעבירות לתאגיד, ללא אישור משרד הפנים, הספקת שירות אחד בתקורה גבוהה יותר מהמקובל, וזאת כדי לשפות את התאגיד על חוסר הרווחיות של שירות אחר שהועבר אליה, כך למשל בעיריית טבריה.

חלק מהרשויות המקומיות מעבירות לחברות העירוניות שבבעלותן פעילויות בלא לבחון את הכדאיות הכלכלית הכרוכה בכך. בחינה מסוג זה נחוצה כדי למנוע מצבים שבהם העברת הפעילויות לאחריות החברות העירוניות נועדה אך ורק להצדיק את קיומן בלא שתביא תועלת כלשהי לרשויות המקומיות.

היעדר הסכמי ההתקשרות בין הרשות המקומית לבין התאגיד: חברות כלכליות ניהלו מיזמים עבור הרשויות המקומיות בלא שנחתמו הסכמים בכתב המסדירים את תנאי ההתקשרות ביניהן. כך למשל: חכ"ל טבריה ו"חופית" - החברה העירונית לפיתוח התיירות באשדוד.

רשויות מקומיות חתמו עם החברות העירוניות הסכמי מסגרת לביצוע עבודות עוד לפני שנים רבות, בלא שאלה נבחנו מפעם לפעם בהתאם לתנאי השוק המשתנים. כך למשל: חכ"ל אום אל-פחם.

התקשרויות ארוכות טווח של התאגידים העירוניים ללא היתר: על פי חוק יסודות התקציב, רשות מקומית ותאגיד נשלט בידי רשות מקומית, לא יתקשרו בהתקשרות ארוכת טווח לביצוע מיזם אלא על פי היתר של שר הפנים ושל שר האוצר. נמצא שאין בחוק הגדרה ברורה מהו מיזם המחייב קבלת היתר. במצב זה התקשרו תאגידים עירוניים בהתקשרויות ארוכות טווח בלי לקבל היתרים משר הפנים ומשר האוצר כנדרש בהוראות חוק יסודות התקציב.

התקשרויות ושותפויות של תאגידים עירוניים עם המגזר הפרטי והקמת חברות בנות: התאגידים העירוניים התקשרו עם חברות פרטיות בלי לקבל את אישור שר הפנים להתקשרויות אלה. כך למשל: חפ"א אשדוד אשר התקשרה בהסכם עם בעלי מניות בחברת "מלונות והשקעות צרפתי בע"מ" (להלן - חברת מלונות והשקעות) להקמת חברת "מלונאות והשקעות אשדוד בע"מ".

חברות עירוניות שבהן פועל דירקטוריון בלבד: בבדיקה נמצאו חברות עירוניות אשר בהן פועל הדירקטוריון בלבד, ללא שום מנגנון עובדים, מפני שפעילותן דלה ביותר. מצב זה מעורר את השאלה אם קיומן נחוץ. כך לדוגמה חברת מ.ס.ו.ף בפרדסייה וחכ"ל חוף השרון.

פרס שר הפנים לניהול תקין לרשויות מקומיות: בין הרשויות המקומיות שזכו בפרס ניהול תקין לשנת 2010 נכללו רשויות מקומיות שבדוחות הכספיים³ של תאגידיהן הצטברו גירעונות גדולים. כך למשל: קריית אתא, המועצה האזורית רמת הנגב ועיריית אריאל. הקריטריונים למתן פרס השר לניהול תקין אינם מתייחסים למצבם הכספי של התאגידים שבאחזקת הרשות המקומית.

הפיקוח והבקרה של משרד הפנים: האגף הבכיר לתאגידים (להלן - אגף התאגידים), הממונה על הפיקוח על תאגידים במשרד הפנים טרם סיים את תהליך מיפוי התאגידים העירוניים הפועלים בתחום השלטון המקומי, ולא הצליח להשלים הכנת בסיס נתונים שיכלול מידע על מספרם המדויק של התאגידים העירוניים לסוגיהם, הפועלים בתחום השלטון המקומי, ועל מצבם הכספי, וזאת אף שחלפו כארבע שנים ממועד הקמתו. בהיעדר בסיס נתונים נבצר ממנו לעקוב אחר התאגידים העירוניים שצברו גירעונות גדולים ולאכוף עליהם תכניות הבראה.

משרד הפנים לא השכיל להפעיל את אגף התאגידים במתכונת שתבטיח את עמידתו ביעדים ובמטרות שנקבעו לו בעת הקמתו, כך שיהיה ביכולתו לבצע פיקוח ובקרה נאותים על כל התאגידים הפועלים בתחום השלטון המקומי בישראל. המשרד גם לא בחן אם יש צורך בייזום חקיקה או חקיקת משנה שתסדיר את סמכויות הפיקוח, המעקב והאכיפה של האגף.

משרד הפנים לא פעל לאכיפת ההוראות וההנחיות המחייבות את התאגידים העירוניים ולא גיבש מדיניות הנוגעת לסוגי המיזמים שתאגידים עירוניים רשאים לבצע לצורך הפיתוח הכלכלי של הרשויות המקומיות.

סיכום

במצב החוקי כיום התאגידים העירוניים אינם כפופים למערכת כללים מרכזית אחת הקובעת מנגנונים אחידים לבקרה ולפיקוח עליהם. התקנת צו התאגידים בשנת 1980 יצרה מציאות שבה מתנהלים זה בצד זה שני סוגים של חברות עירוניות: חברות ותיקות שהוקמו לפני כניסת הצו לתוקף, ואשר הוראות הצו לא הוחלו עליהן, וחברות חדשות שנוסדו לאחר התקנת הצו, ולכן הן כפופות להוראותיו ולהגבלותיו בכמה תחומים.

מספרם הרב של התאגידים העירוניים, יותר מ-500, מעמדם, היקף פעולתם האדיר והתכלית העיקרית שבבסיס הקמתם בתחום מתן שירות לציבור מחייבים גיבוש תפיסה כללית ומקיפה בכל הנוגע למבנה שלהם ולפעילותם, לרבות קביעת הסדרים נורמטיביים ברורים ומחייבים לגבי תחומי פעילותם וניהולם השוטף.

התאגידים העירוניים הם כלי חשוב בידי הרשויות המקומיות, שבמהותו נועד לאפשר להן גמישות בביצוע משימותיהן במהירות וביעילות, וזאת במקרים המתאימים. הלכה למעשה, עם השנים נהפך השימוש בכלי זה, במקרים מסוימים, גם אמצעי לעקיפת כללי מינהל תקין, ובכלל זאת להימנעות מכללי חובת מכרזים, למינוי מקורבים למשרות, להרחקת פעילויות של הרשות המקומית מפיקוח ובקרה יעילה. הניסיון מלמד שבחלק מהמקרים הרשויות המקומיות עצמן אינן יכולות לשמש גורם מפקח יחיד על פעילויות התאגידים העירוניים, ולכן נדרשים גם פיקוח ובקרה חיצוניים.

מנגנוני הפיקוח על התאגידים העירוניים נותרו טעונים שיפור וחיזוק, שכן לא די בהקמת האגף לתאגידים העירוניים במשרד הפנים. ראוי שמשרד הפנים יבחן מהי המתכונת הראויה שבמסגרתה יפעל האגף לתאגידים עירוניים כדי שיהיו בידי הכלים המקצועיים הנדרשים לביצוע משימותיו הרבות בתחום הפיקוח והבקרה על התאגידים העירוניים בצורה המיטבית והיעילה ביותר.



מבוא

תאגיד עירוני, ככלל, נועד לשמש כלי בידי הרשות המקומית לביצוע המשימות המוטלות עליה והוא משמש מעין זרוע ארוכה עבורה. בה בעת, התאגיד העירוני הוא ישות משפטית הנושאת את עצמה, ואין רואים בו מחלקה ממחלקות הרשות המקומית. מרגע התהוותו קונה לעצמו התאגיד העירוני זכויות וסמכויות וכן נושא בחובות. חובת הזהירות היא שהתאגיד לא יהפוך לנטל כספי וניהולי על הרשות המקומית.

הקמת התאגידים העירוניים נועדה, בין היתר, להעניק לרשויות המקומיות גמישות ויעילות במתן שירותים לתושבי העיר, אגב ניצול מרחב התמרון המינהלי, הכלכלי והעסקי שמעניק התאגיד. בכך היא מבקשת להקל על התושבים את הצורך להתמודד עם המנגנון הביורוקרטי של הרשות המקומית.

תאגידים עירוניים שבשליטת הרשויות המקומיות מייצגים תופעה מוכרת בארץ עוד מלפני ההכרזה על הקמת המדינה. במהלך השנים הקימו הרשויות המקומיות מאות תאגידים עירוניים מכל הסוגים, ובשני העשורים האחרונים התרחב עד מאוד מגזר זה לנוכח דרישתן של הממשלות מהרשויות המקומיות להתייעלות ולהפחתת מעורבותן של הממשלות במימון תחומים - חברתיים וכלכליים כאחד.

תאגיד עירוני הוא גוף שנשלט על ידי הרשות המקומית. טעמי הקמתו דומים לאלו של תאגיד⁴ סטטוטורי ושל חברה ממשלתית⁵: לאפשר לרשות המקומית לבצע חלק מתפקידיה באמצעות גוף עצמאי שיהיה מוסמך להפעיל שיקולים עסקיים. ביזור סמכויות כזה אמור לייעל את תפקודן של הרשויות המקומיות ולספק להן מימון לפעולותיהן הציבוריות.

התאגיד העירוני הוא אפוא יצור כלאיים מיוחד במינו, המפוקח על ידי הרשות המקומית, ובמסגרתו פועל גוף פרטי בתחומים של מתן שירות לציבור; עם זאת יש לו חיות משל עצמו והוא בעל שיקול דעת עצמאי.

העברת פעילות לחברה עירונית איננה רק בגדר של עזרה טכנית, כיוון שגם שיקול הדעת מועבר אליה. עם זאת החברה העירונית נשלטת על ידי הרשות המקומית, והאחרונה גם משאירה בידיה את הסמכות לפעול באותו תחום בד בבד עם החברה העירונית. זוהי דרך ביניים בין הפרטה מלאה לבין פעילות במסגרת הרשות עצמה, כשהידיים הן ידי גוף פרטי והקול קול הרשות הציבורית⁶.

4 כפי שהוגדר בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985: "תאגיד שהוקם בחוק או מכוח סמכותו של שר שניתנה בחוק, והוא מוסד של המדינה או שנתקיים בו אחד מאלה: (א) הממשלה משתתפת בתקציבו, במישרין או בעקיפין; (ב) חבריו או חברי הנהלתו, כולם או מקצתם, מתמנים בידי הממשלה או בידי שר; למעט בנק ישראל, רשות מקומית וחברה ממשלתית".

5 "חברה ממשלתית" - כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, לרבות חברת בת ממשלתית וחברה מעורבת כמשמעותן בחוק האמור.

6 אברהם וינרוט, "תאגידים עירוניים - תכלית ומהות", תשקף, כתב עת לענייני חברות א (אוגוסט 2002), עמ' 29.

בהתאם לסעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות)⁷ בסמכות העירייה "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, שמטרתה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים".

בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), מוגדרת חברה עירונית 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".

בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ הכיר במתח הפנימי בין העירייה לבין התאגיד, שעלול להיווצר מעצם הגדרתו וסמכותו של התאגיד לעסוק בנושאים הנתונים גם כן בסמכותה של העירייה.⁸

התאגידים העירוניים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: חברה עירונית כלכלית בע"מ (להלן - חכ"ל); חברה עירונית לתועלת הציבור; עמותות עירוניות.

החכ"ל משמשת זרועה הארוכה של הרשות ומכשיר לפיתוח אורבני וליזמות עסקית בתחומה. העברת פעולות מסוימות מהרשות לחברה טומנת בחובה יתרונות תפעוליים וכלכליים, ונועדה ליצור ולקדם פרויקטים כלכליים לרווחת תושבי הרשות באמצעות משאבים מקומיים עירוניים או ממשלתיים-ציבוריים או פרטיים. החכ"ל נמצאת בתווך שבין התחום העירוני-ציבורי, שבו השיקולים המנחים הם מינהל תקין ושמירה על אינטרס ציבורי, לבין התחום העסקי שבו ההתנהגות מוכתבת על ידי שיקולי יעילות והשאת רווחים.

באפריל 2012 היו על פי נתוני משרד הפנים יותר מ-500 תאגידים עירוניים, ומתוכם 239 חברות עירוניות הנמצאות בשליטתן המלאה של הרשויות המקומיות. על פי נתוני משרד הפנים, המחזור השנתי של כלל התאגידים מוערך ב-5 מיליארד ש"ח, וההפסד המצטבר שלהם לסוף שנת 2010 מוערך ב-0.4 מיליארד ש"ח.

בחודשים יולי 2011 עד אפריל 2012 בדק משרד מבקר המדינה את יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות לבין החברות העירוניות הכלכליות שלהן. הבדיקה נערכה בעיריית אום אל-פחם ובחכ"ל אום אל-פחם; בעיריית אשדוד ובחברות העירוניות שלה "חופית", "תשתית" ו"חפ"א" (להלן - חפ"א או חפ"א אשדוד); בעיריית הרצליה ובחכ"ל הרצליה; בעיריית טבריה ובחכ"ל טבריה; בעיריית יהוד ובחכ"ל יהוד; בעיריית מעלות-תרשיחא ובחכ"ל מעלות-תרשיחא; בעיריית נתניה ובחכ"ל "ח.ל.ת"; בעיריית רעננה ובחכ"ל רעננה; בעיריית רמת השרון ובחכ"ל שלה "רימונים"; במועצה המקומית פרדסייה ובחברה העירונית "מ.ס.ו.ף"; במועצה המקומית תל מונד ובחכ"ל תל מונד; בעיריית שדרות ובחכ"ל שדרות; במועצה המקומית שוהם ובחכ"ל שהם; במועצה האזורית חוף השרון ובחכ"ל חוף השרון; במועצה האזורית מגידו ובחכ"ל מגידו. עוד נערכה בדיקה באגף התאגידים במשרד הפנים וברשות התאגידים במשרד המשפטים.

עוד מובאים ברוח זה ממצאים לגבי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים שהועלו במסגרת בדיקות השלמה שעשה משרד מבקר המדינה ברשות התאגידים במשרד המשפטים וכן מתוך ממצאי דוח בדיקת התנהלות כספית ומינהל תקין בתאגידים עירוניים שעשה משרד הפנים בשנת 2011. להלן ממצאי הביקורת:

7 סעיף 249 לפקודת העיריות הוחל גם על מועצות מקומיות בסעיף 34א. לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

8 בג"ץ 3250/94 אברהם אורן ואח' נ' מועצת עיריית פתח תקווה ואח', פ"ד מט(5)17.

ייסוד חברה עירונית ורישומה

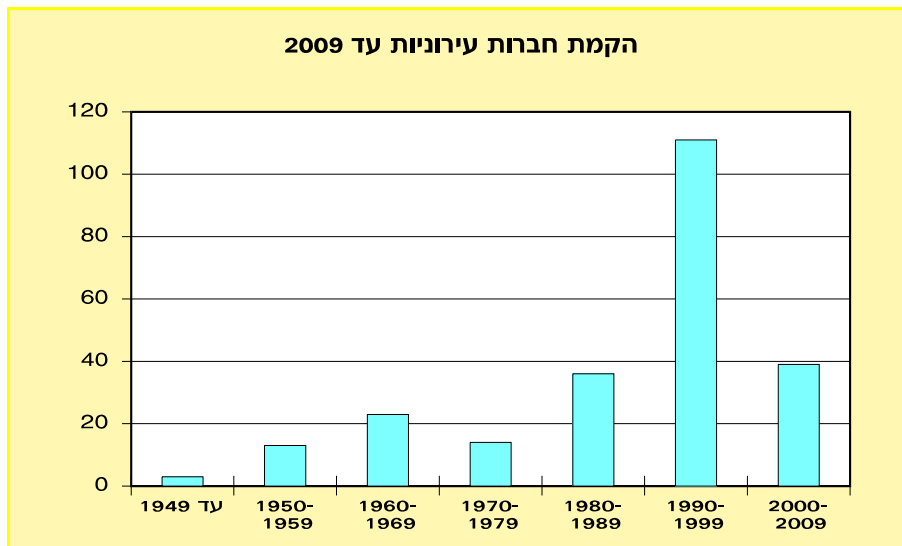
סעיף 2 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), קובע: "כל אדם רשאי לייסד חברה, ובלבד שמטרה ממטרות החברה אינה נוגדת את החוק, אינה בלתי מוסרית או אינה נוגדת את תקנת הציבור".

כאמור, בהתאם לסעיף 249 לפקודת העיריות, חברה עירונית מוקמת על ידי החלטה של מועצת הרשות המקומית, ופעולה זו נכללת בגדר סמכויותיה של הרשות המקומית.

שני התנאים לייסוד התאגיד העירוני הם: החלטתם של רוב חברי המועצה; ואישורו של שר הפנים לכך. על פי צו העיריות (הקמת תאגידים), התש"ס-1980⁹ (להלן - 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".

כאמור על פי נתוני משרד הפנים, עד סוף שנת 2009 הוקמו 239 חברות עירוניות כלכליות שבשליטתן המלאה של הרשויות המקומיות.

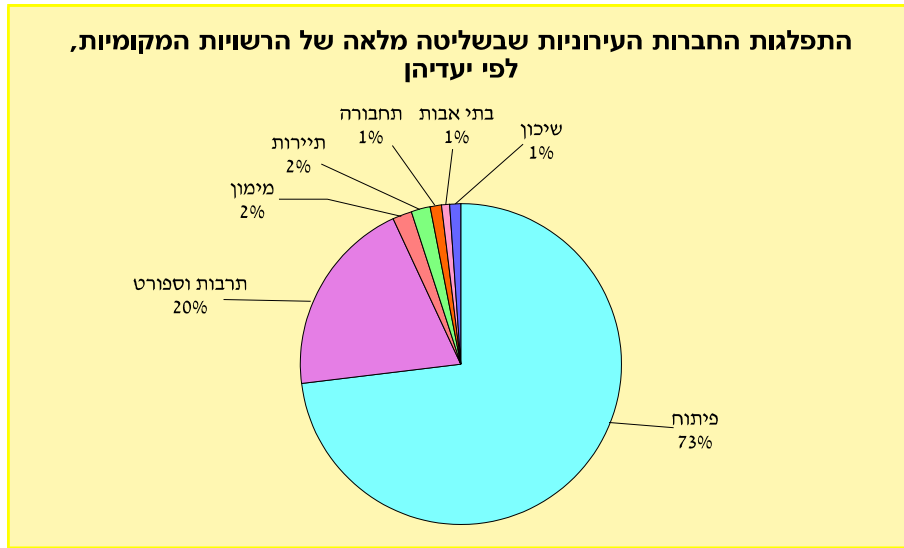
להלן תרשים המציג את החברות העירוניות הנמצאות בשליטה מלאה של הרשויות המקומיות, שהוקמו במהלך השנים.



יעדי החברות מגוונים: חברות כלכליות לפיתוח; חברות לתרבות וספורט; חברות לתחבורה; חברות לתיירות; וחברות לשיכון.

להלן התפלגות החברות העירוניות שבשליטה מלאה של הרשויות מקומיות, לפי יעדיהן:

9 בצו המועצות המקומיות סעיף 146(א); בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), סעיף 65 (11).



כפי שעולה מהנתונים, 73% מהחברות העירוניות הם חברות כלכליות לפיתוח, שעיקר תפקידן הוא לפתח שכונות, ליוזם אזורי תעסוקה ולהקים.

רישום חברה עירונית ברשם החברות ואישורה

רשות התאגידים¹⁰ במשרד המשפטים היא הגוף האחראי לרישום התאגידים, לפיקוח עליהם ולאכיפת החוק בעניינם. תפקידה, אם כן, לוודא שהתאגידים יתנהלו על פי הוראות הדין.

בסעיף 8 לחוק החברות נקבע כי: "המבקש לרשום חברה יגיש לרשם בקשה לפי טופס שקבע השר ולה יצורפו: (1) עותק של התקנון; (2) הצהרה של הדירקטורים הראשונים על נכונותם לכהן כדירקטורים, כפי שקבע השר".

על פי סעיף 10(א) לחוק החברות ירשום רשם החברות שברשות התאגידים (להלן - רשם החברות) חברה אם מצא כי עמדה בכל הדרישות לפי חוק החברות ולכל עניין שהוא תנאי לכך.

כ-78% מהחברות העירוניות שבשליטה מלאה של הרשויות המקומיות הוקמו לאחר שנת 1980, מועד התקנת צו הקמת תאגידים, ועל כן הקמתן כפופה לאישור שר הפנים, בהתאם לצו זה.

הבדיקה העלתה כי בניגוד לסעיף 10(א) לחוק החברות, רשם החברות אינו מתנה את רישומה של חברה עירונית בהצגת אישור שר הפנים להקמתה.

10 עד לפני כמה שנים פעלו יחידות רישום נפרדות לחברות ולשותפויות, למשכונות, לעמותות, להקדשות ולמפלגות. בהדרגה אוחדו היחידות, ועל פי החלטת ממשלה ב-1 באוקטובר 2006 הוקמה רשות התאגידים, כגוף המאחד את יחידות הרישום האמורות. סמכויות הנשקפים השונים הוענקו לראש רשות התאגידים. איחוד יחידות הרישום לרשות אחת נבע מהבנה כי יש צורך בארגון מחדש - תפיסתי ומבני - באופן שבו מטפלת המדינה בתאגידים. המטרה בהקמת רשות אחת הייתה להעלות את הרמה המקצועית, לייעל את העבודה ולשפר את השירות לאזרח. איחוד הנשקפים לגוף אחד נועד להגביר את התיאום בין היחידות השונות, וכך לאפשר פיקוח ואכיפה הדוקים יותר.

בדיקה מדגמית אצל רשם החברות ובמסמכי ההתאגדות של כמה חברות עירוניות העלתה כי עיריית בני ברק הקימה בשנת 1998 את "החברה הכלכלית בני ברק בע"מ" בלי אישור שר הפנים, וכי כך הדבר גם לגבי המועצה האזורית ערבות הירדן, שהקימה בשנת 1987 את "החברה הכלכלית ערבות הירדן בע"מ".

משרד המבקך העיר לרשם החברות כי מאחר שאישור שר הפנים הוא תנאי הכרחי להקמת חברה עירונית, עליו לדרוש מהמייסדים, המבקשים לרשום חברה פרטית עירונית, להציג לצורך כך את אישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך.

חכ"ל בני ברק הודיעה בתשובתה מיולי 2012 כי לפי המידע שבידיה "ניתן אישור משרד הפנים להקמתה, אך זה לא אותר... במידה ואישור משרד הפנים לא יאותר תפנה החברה לעיריית בני ברק לשם קבלת אישור משרד הפנים".

החברה העירונית "חוף עכו בע"מ" הוקמה על ידי עיריית עכו עוד בשנת 1952, דהיינו במועד שבו טרם נדרש אישור שר הפנים להקמת החברה ולרישומה. ב-7.8.06 אישר רשם החברות את שינוי שמה של החברה ל"חברה הכלכלית לעכו בע"מ" וכן את שינוי מטרת החברה, על פי החלטת מועצת העירייה מיום 17.7.06.

בסעיף 6 לצו הקמת התאגידים נקבע כי לא יינתן אישור להקמת חברה עירונית, אלא אם כן נכללו בתקנוני החברות העירוניות הוראות הקובעות בין היתר כי "הגדלת הון המניות הרשום של החברה, או שינוי בתקנון התאגיד" טעונים אישור מאת שר הפנים.

הבדיקה העלתה כי עיריית עכו לא דרשה אישור משר הפנים לשינויים שערכה החברה בשמה ובתקנון שלה, וכי רשם החברות לא דרש את אישור שר הפנים בטרם אישר את השינויים שביצעה החברה במסמכי הייסוד שלה.

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל עכו כי היה עליה לבקש את אישור שר הפנים לשינויים שערכה בתקנון בשם החברה העירונית.

עיריית עכו הודיעה בתשובתה מיולי 2012 כי היא תפנה למשרד הפנים לאישור השינויים שנערכו בתקנון.

משרד מבקר המדינה העיר לרשם החברות כי בכל המקרים שבהם הוא נדרש לאשר שינויים במסמכי היסוד של תאגיד עירוני, עליו לקבל מהמבקשים את אישור שר הפנים לשינויים.

רשות התאגידים במשרד המשפטים ציינה בתשובתה כי אין כיום סיווג מחשובי וכלים המאפשרים לאתר את כל התאגידים העירוניים. עם זאת בשנה האחרונה החלה הטמעה ידנית של הנוהל העוסק בבדיקת אישור שר הפנים בעת רישום חברה עירונית. השלמת התמיכה בתאגיד עירוני תתווסף למערכת המחשב החדשה המתוכננת לשנת 2013.

הגשת דוח שנתי לרשם החברות

בתיקון לסעיף 141 לחוק החברות¹¹, המסדיר את חובת הדיווח השנתי של חברה פרטית נקבע: "א) חברה שאינה תאגיד מדווח תערוך ותגיש לרשם, אחת לשנה, דין וחשבון שנתי כפי שיקבע השר, בתוך ארבעה עשר ימים לאחר האסיפה השנתית".

בסעיף 9 לחוק החברות נקבע: "א) המבקש לרשום חברה ישלם בעת הגשת הבקשה אגרה (להלן - אגרת רישום). (ב) חברה תשלם בכל שנה אגרה שנתיית".

בסעיף 362א לחוק החברות נקבע: "א) היה לרשם יסוד סביר להניח כי... חברה פרטית או חברת חוף שאינן תאגיד מדווח הפרה חובה להגיש דין וחשבון שנתי לפי הוראות סעיפים 141 או 348, לפי העניין, רשאי הוא לרשום במרשם שהוא מנהל לגבי אותה חברה בהתאם להוראות חוק זה, כי החברה הפרה חובה כאמור (בסעיף זה - חברה מפרה). (ב) הרשם ירשום במרשם, לגבי חברה כאמור בסעיף קטן (א), התראה על כוונתו לרשמה כחברה מפרה, ויציין בה את מועד רישומה; חלפו 30 ימים מיום רישום ההתראה ולא תיקנה החברה את ההפרה, תירשם במרשם כחברה מפרה; הרשם ישלח למען המשרד הרשום של החברה הודעה על רישום ההתראה".

רשם החברות רשאי להטיל סנקציות על חברה שנרשמה כ"חברה מפרת חוק", כגון: אי-רישום שעבודים; איסור על שינוי שמה או מטרותיה; איסור על הקמת חברות בת.

הבדיקה ברשם החברות העלתה כי חלק מהחברות העירוניות, שהן פרטיות בהגדרתן, אינן משלמות את האגרה השנתית ואינן מגישות דוח שנתי לרשם החברות כנדרש. כך לדוגמה:

חכ"ל מעלות-תרשיחא לא הגישה לרשם החברות דוחות שנתיים משנת 1995; חכ"ל קריית שמונה לא שלחה דוחות שנתיים לרשם החברות משנת 2006; חכ"ל מ"א חוף השרון לא שלחה דוחות שנתיים ולא שילמה אגרה שנתיית לרשם החברות משנת 2006. רשם החברות טרם הכריז על חברות אלה "חברות מפרות חוק".

משרד מבקר המדינה העיר לחברות הכלכליות העירוניות של הרשויות המקומיות מעלות-תרשיחא, קריית שמונה וחוף השרון כי עליהן להגיש לרשם החברות מדי שנה דין וחשבון כנדרש על פי חוק החברות.

חכ"ל קריית שמונה הודיעה בתשובתה מיולי 2012 כי בעקבות הערות הביקורת העבירה לרשם החברות את הדוחות השנתיים 2006-2010.

חכ"ל מעלות-תרשיחא הודיעה בתשובתה מיולי 2012 כי עניין הגשת הדוחות השנתיים ייבדק מול רואה חשבון, וכי אם יידרשו מסמכים נוספים הם יועברו לרשם החברות.

משרד מבקר המדינה העיר לרשם החברות כי עליו לאתר בתיאום עם משרד הפנים את החברות העירוניות הרשומות אצלו, ולעקוב אחר מילוי הפעולות הנדרשות בחוק. כמו כן עליו לדרוש את הגשת הדוחות החסרים, לפעול לגביית האגרות שלא שולמו ולנצל את הכלים העומדים לרשותו כנגד החברות המפרות.

11 התיקון משנת תשע"א ותחולתו ב-17.2.12. בנוסח הקודם נקבע "א) חברה פרטית תערוך ותגיש לרשם, אחת לשנה, דין וחשבון שנתי כפי שיקבע השר, בתוך ארבעה עשר ימים לאחר האסיפה השנתית".

רשות התאגידיים במשרד המשפטים הודיעה בתשובתה מאוגוסט 2012 כי אכיפת נושאי רישום תאגידיים עירוניים טעונה תמיכה מחשובית אשר איננה אפשרית במערכות המחשוב הקיימות ברשם החברות. השלמת התמיכה בתאגיד עירוני תתווסף למערכת המחשב החדשה המתוכננת לשנת 2013.

עוד ציינה רשות התאגידיים כי יישום תיקון החקיקה בכל הנוגע לחברה מפרת חוק החל בסוף שנת 2010, לפי קריטריונים אחידים באופן מדורג ומידתי. אם יתגלה שחברה עירונית עומדת בקריטריונים הללו, היא תוכרז חברה מפרת חוק.

התנאים לאישור שר הפנים להקמת תאגיד

על פי סעיף 6 לצו להקמת תאגידיים, לא יאשר שר הפנים הקמת תאגיד עירוני, אלא אם כן בתזכיר או בתקנון החברה העירונית נכללו הוראות אשר לפיהן החלטה בנושאים שלהלן טעונה אישור מאת שר הפנים: (א) הקמת חברת בת או סניף לתאגיד; (ב) ייסוד, לקיחת חלק בייסוד או התמזגות בכל תאגיד אחר; (ג) הגדלת הון המניות הרשום של חברה או שינוי בתזכיר או בתקנון התאגיד; (ד) תשלום שכר או כל תמורה אחרת לחברי המועצה או לעובדיה אשר יכהנו בתאגיד כנציגי העירייה; (ה) הספקת שירותים שהם בסמכות העירייה על ידי התאגיד.

בצו התאגידיים אין התייחסות להכללת הוראות סעיף 6 גם בתקנונים של תאגידיים עירוניים אשר הוקמו לפני חקיקת הצו, כלומר לפני שנת 1980.

יוצא אפוא כי תאגידיים עירוניים שהוקמו לפני שנת 1980 לא חויבו לכלול בתקנוניהם את ההוראות בעניין נושאים הטעונים אישור שר הפנים, ומרביתם אכן לא תיקנו את תקנוניהם בנושא זה. כך למשל: עזרה ובצרון חברה לשיכון בע"מ, אשר נוסדה בשנת 1937 על ידי עיריית תל אביב; חברת אחוזות החוף בע"מ, אשר הוקמה בשנת 1960 גם כן על ידי עיריית תל אביב; החברה העירונית לפיתוח נצרת עילית בע"מ, אשר הוקמה בשנת 1961; חפ"א אשדוד אשר הוקמה בשנת 1967 על ידי עיריית אשדוד; החברה לפיתוח קצרין, אשר הוקמה בשנת 1980.

הלכה למעשה פעילותן של חברות אלה בכל הנוגע להחלטות הטעונות את אישור משרד הפנים - למשל הקמת חברות בנות, התמזגות בתאגיד והספקת שירותים שהם בסמכות העירייה על ידי התאגיד - אינה נתונה בסמכות הפיקוח של משרד הפנים. כך למשל:

חפ"א אשדוד הקימה בשנת 2007 את חברת "מלונאות והשקעות אשדוד בע"מ", ללא קבלת אישור שר הפנים. בתקנון שלה לא נכללו הוראות בעניין נושאים הטעונים את אישור משרד הפנים, וביניהם אישור להקמת חברת בת או התמזגות בכל תאגיד אחר.

העובדה שצו הקמת תאגידיים אינו כולל הוראת תחולה על תאגידיים שנוסדו לפני 1980, ולכן אינן חלות עליהם הוראות, ולפיהן החלטה בנושאים מסוימים טעונה אישור מאת שר הפנים, יוצרת מצב שבו מחד גיסא קיימים תאגידיים שחלות עליהם מגבלות בכל הנוגע להקמת חברות בנות, להתמזגות בתאגיד אחר או לשותפות עמו, להספקת שירותים שהם בסמכות העירייה על ידי התאגיד ולהגדלת הון המניות, ומאידך גיסא קיימים תאגידיים שמגבלות אלה אינן חלות עליהם. מן הראוי שמשרד הפנים יבחן דרכים להחיל את סעיף 6 לצו הקמת תאגידיים על כל התאגידיים העירוניים הפועלים כיום.

בתשובתה של חפ"א אשדוד מאוגוסט 2012 למשרד מבקר המדינה ציינה החברה כי היא הוקמה בשנת 1967, דהיינו בטרם נכנס לתוקפו צו הקמת תאגידיים, ולכן החברה אינה כפופה להוראות הצו. לפיכך אין לראות בעובדה כי החברה טרם שינתה את תקנונה התנהלות שלא בהתאם לדין. עוד ציינה חפ"א אשדוד כי מעבר לנדרש ובשל רצונה להתאים את פעילותה להנחיות משרד הפנים

ולכללי הניהול התקין המקובלים בגופים ציבוריים, הודיעה החברה לאגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים כי בכוונתה לשנות את התקנון.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי המשרד מורה לרשות המקומית, מתוקף סמכותו בפקודת העיריות, לכלול בתקנון של התאגיד העירוני המוקם על ידי הרשות את ההוראות הללו, שלפיהן החלטה בנושאים מסוימים טעונה את אישור שר הפנים. כמו כן ציין המשרד כי ההוראות נכללות בנוהל אסדרת תאגיד עירוני שפורסם בשנת 2011 בחוזר מנכ"ל 2/2011, ולפיו כל תאגיד הפונה לאגף מחויב להתאים את תקנונו על פיהן.

הצורך בתיאום בין משרד הפנים לבין משרד המשפטים

התאגיד העירוני כשמו כן הוא: הן "תאגיד" שעליו חלים דיני התאגידים (ובמקרה של חברה - דיני החברות), והן "עירוני", שעליו חלות הוראות דין מכוח דיני הרשויות המקומיות. בשל כך תתנהל פעילות החברה העירונית בתחומים מסוימים לאור דיני החברות, ואילו בתחומים אחרים היא כפופה דווקא לדיני הרשויות המקומיות.

1. במציאות זו שמורה חשיבות רבה ליחסי הגומלין ולתיאום בין משרד הפנים לבין רשם החברות שבמשרד המשפטים.

כאמור, על המבקשים לרשום חברה להגיש בקשה לרשם החברות. הבדיקה העלתה כי מנתוני רשם החברות אי-אפשר ללמוד כמה חברות עירוניות נוסדו ונרשמו ברשם החברות, שכן החברות הללו מוגדרות, על פי חוק החברות, חברות פרטיות, והרשם אינו מסווג אותן כחברות עירוניות.

2. רשם החברות אינו מדווח למשרד הפנים על רישום חברות עירוניות, ולכן נפגמות פעולות הפיקוח והבקרה בנושא מילוי חובותיהם של כל התאגידים העירוניים על פי דין.

משרד מבקר המדינה מציע לאמץ את הסימול המיוחד שנעשה לגבי חברה ממשלתית ולציין גם את מספרה של כל חברה עירונית ברישומי רשם החברות, כדי לאפשר את איתורה המהיר והמדויק לצורך פיקוח, מעקב ובקרה.

רשות התאגידים ציינה בתשובתה כי בשנה האחרונה תוכנן שינוי סיווג של חברות, ובין היתר קביעת סיווגים לתאגיד עירוני, אולם לבסוף הוחלט להימנע מכל שינוי בבסיסי הנתונים נוכח העובדה כי מתוכננות מערכות מחשב חדשות שיחלו לפעול במהלך שנת 2013.

משרד מבקר המדינה העיר לרשם החברות ולמשרד הפנים כי ראוי שישדירו את יחסי הגומלין ביניהם בכל הנוגע לייסוד חברה עירונית ולרישומה בהיותם מופקדים על פי דין, על חברות אלה, כל אחד בתחומי סמכותו.

משרד הפנים ורשות התאגידים הודיעו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי נקבעה פגישה ביניהם וכי יידונו בה מגוון נושאים וביניהם גם נושא זה. בהמשך יתקיימו פגישות נוספות בנושא זה. עם זאת, משרד הפנים הבהיר כי מבחינתו אסדרה סופית של הנושא תתבצע הלכה למעשה רק במהלך שנת 2013.

הדירקטוריון בחברה העירונית

בחוק החברות נקבע כי לכל חברה יהיה תקנון. כמו כן קובע החוק את הרכיבים שחובה לכלול בתקנון כמו מטרת החברה ומספר החברים בדירקטוריון.

על פי 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".

בתקנות העירויות (נציגי העירייה בתאגיד העירוני), התשס"ו-2006¹² (להלן - תקנות התאגידיים), נקבע כי "מועצת העירייה תמנה את נציגיה בגוף המנהל של תאגיד עירוני".

מספר חברי הדירקטוריון

בתקנוני החברות ניתן לקבוע גם את מספר החברים בדירקטוריון, את מנינם החוקי לקבלת החלטה ואת סמכויות הדירקטוריון.

בדיקה מדגמית של תקנוני חברות עירוניות העלתה כי בחלק מהן מכהנים דירקטורים במספר שונה מהנדרש על פי תקנוניהן. כך למשל על פי תקנון החברה לפיתוח הרצלייה יכול הדירקטוריון 15 חברים, בעוד שמכהנים בו 13 חברים בחכ"ל שדרות מכהנים 12 דירקטורים בעוד שתקנון החברה מתיר 5-11 חברים.

עוד עולה מממצאי דוח בדיקה של משרד הפנים מדצמבר 2011, בעניין התנהלות כספית ומינהל תקין בתאגידיים עירוניים (להלן - דוח משרד הפנים), כי בחכ"ל כרמיאל מכהנים 12 חברים בניגוד לתקנון שלפיו לא יחרוג מספרם מ-7; בדירקטוריון חכ"ל ראשון לציון מכהנים 13 חברים ולא 15 כמתחייב בתקנון.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות הרצלייה, כרמיאל, ראשון לציון ושדרות כי עליהן למנות דירקטורים בהתאם למספר הדירקטורים הקבוע בתקנוניהן או לחילופין לשנות את מספר הדירקטורים המופיע בתקנון.

חכ"ל הרצלייה הודיעה בתשובתה מיולי 2012 כי העירייה פועלת מול משרד הפנים למינוי שני דירקטורים נוספים לחברה.

חכ"ל ראשון לציון ציינה בתשובתה מיולי 2012 כי לאחרונה מונה דירקטור נוסף לחברה, כך שכיום "עדיין חסר דירקטור אחד על מנת להשלים כנדרש את הרכב הדירקטוריון", וכי החברה פנתה לראש העירייה שיפעל למינוי הדירקטור החסר.

חכ"ל כרמיאל הודיעה בתשובתה מאוגוסט 2012 כי כיום מכהנים בחכ"ל שמונה דירקטורים (אחרי שארבעה דירקטורים התפטרו) וכי היא פועלת בימים אלה לכך שיהיו בדירקטוריון שבעה חברים בלבד כנקוב בתקנון החברה.

12 תקנות העירויות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 הוחלו גם על מועצות מקומיות ואזוריות.

הרכב הדירקטוריון בחברות העירוניות

בסעיף 249א לפקודות 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 נציגייה 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 הסיעות במועצה;

3(א) בקרב נציגי העירייה שאינם חברי המועצה, יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים, ככל שניתן בנסיבות העניין; 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".

על פי תקנות התאגידים על מועצת העירייה למנות את נציגייה בגוף המנהל של התאגיד, כך ששליש מהם יהיו חברי המועצה, שליש עובדי הרשות המקומית ושליש נציגי ציבור.

כפי שעולה מדוח משרד הפנים, בכמה רשויות מקומיות הרכב הדירקטוריון של החברה העירונית אינו עולה בקנה אחד עם תקנות התאגידים. כך למשל: בחכ"ל בני ברק אשר בבעלות עיריית בני ברק מכהנים שישה דירקטורים, ומתוכם ארבעה חברי מועצה ושני נציגי ציבור.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בני ברק כי עליה לקבוע את הרכב דירקטוריון החברות העירוניות כנדרש על פי תקנות התאגידים, זאת כיוון שהרכב חסר של חברי דירקטוריון מפר את האיזון שאמור להיות בין חברי הדירקטוריון השונים.

חכ"ל בני ברק הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2012 כי היא פנתה למועצת עיריית בני ברק בבקשה לקדם את הליך מינוי חברי הדירקטוריון בהתאם לתקנות.

כאמור על פי סעיף 249א(3) לפקודות העיריות, בקרב נציגי העירייה בדירקטוריון, שאינם חברי המועצה, יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים, ככל האפשר בנסיבות העניין.

הבדיקה העלתה כי בכמה רשויות מקומיות לא מונו נשים לדירקטוריון. כך לדוגמה בעיריית אום אל-פחם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אום אל-פחם כי עליה לפעול למינוי נשים בדירקטוריון החברה הכלכלית, כך שיינתן ביטוי הולם לייצוג של בני שני המינים.

חכ"ל אום אל-פחם הודיעה בתשובתה מיולי 2012 כי "היא תפעל מול העירייה לאמץ את הערת הביקורת למינוי נשים בדירקטוריון".

בדיקת כשירותם של נציגי העירייה בדירקטוריון

מתוקף סעיף 5(א) לתקנות התאגידים, הקים משרד הפנים בינואר 2008 את הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני (להלן - ועדת המינויים). תפקידיה של ועדת המינויים על פי סעיף 5(ג) הם לבדוק אם מועמדים עובדי עירייה או מועמדים מקרב הציבור עונים על תנאי הכשירות, כפי שנקבעו בתקנות התאגידים, וכן לייעץ למועצת העירייה בדבר מידת התאמתו של מועמד מקרב עובדי העירייה ומקרב הציבור בשים לב לצרכיו המיוחדים של התאגיד העירוני ולהרכב הגוף המנהל של התאגיד העירוני.

בחזור מנכ"ל משרד הפנים ממרץ 2008 רועננו תקנות התאגידים, וצוין כי מינוי נציגים מקרב עובדי הרשות המקומית ומקרב הציבור חייב לקבל את אישור הכשירות מטעם ועדת המינויים.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2012, הרשויות המקומיות אום אל-פחם, מ"א חוף השרון ויקנעם, שלהן תאגידים עירוניים, לא הגישו את נציגיהן בדירקטוריון לאישור ועדת המינויים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות אום אל-פחם, חוף השרון ויקנעם כי עליהן להגיש את נציגיהן בדירקטוריונים של החברות העירוניות שלהן לאישור ועדת המינויים במשרד הפנים.

ככ"ל אום אל-פחם הודיעה בתשובתה כי תפעל לקבלת אישור ועדת המינויים במשרד הפנים לדירקטוריון של החברה.

עוד עולה מבדיקת התיעוד בוועדת המינויים כי ב-40% מתוך 60 חברות עירוניות שנבדקו לא התקבל אישור הוועדה למינויים לגבי דירקטור אחד או יותר.

במכתב שהפיץ האגף הבכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים לכל הרשויות המקומיות, בספטמבר 2009, בדבר הסדרת אישור מינוי הדירקטורים בתאגידים העירוניים, נרשם בין היתר כי "משרד הפנים שוקל להפעיל סנקציות כנגד רשויות מקומיות שלא תסדרנה את אישור מינוי הדירקטורים".

עד מועד סיום הביקורת אפריל 2012 לא הוטלה שום סנקציה על 50 רשויות מקומיות שלא הסדירו את אישור מינוי הדירקטורים.

הבדיקה העלתה כי עם הרשויות המקומיות שלא אישרו את נציגיהן בדירקטוריונים של התאגידים העירוניים נמנות גם כאלה שאף קיבלו את פרס שר הפנים לניהול תקין (ראו להלן פרס השר).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לאכוף את תקנות התאגידים בעניין מינוי דירקטורים בחברות העירוניות ברשויות מקומיות ולתת את דעתו לגבי הצעדים שביכולתו לנקוט נגד הרשויות המקומיות, שלא הגישו את נציגיהן לאישור ועדת המינויים.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי האגף לתאגידים עירוניים נקט בשנים האחרונות כמה צעדים כדי שהרשויות המקומיות יסדירו את אישור הנציגים שמונו בתאגידים כמתחייב על פי התקנות, וכי החל בשנת 2011 הוחלט לקבוע את אישור הנציגים על ידי ועדת המינויים במשרד הפנים כתנאי סף לקבלת פרס שר הפנים על ניהול תקין.

עוד ציין משרד הפנים כי תיבחן האפשרות לנקוט צעדי אכיפה נוספים, ולפיהם תאגידים, שיפנו לאגף התאגידים העירוניים לצורך טיפול במתן אישורים או פעולות נוספות, לא יוכלו לקבל אישורים ללא אישור נציגי התאגיד על ידי הוועדה האמורה.

חשש מניגוד עניינים

על עובד ציבור חל איסור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית לניגוד עניינים. יסודו של איסור זה הוא בנורמה מוסרית שברכות הימים התגבשה לכלל נורמה משפטית העומדת ביסוד שיטת המשפט בישראל. השופט ברק קבע כי: "כלל יסוד בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים"¹³. משמעות כלל זה היא כי בידי עובד הציבור הופקדה סמכות, שאותה הוא חייב להפעיל אגב התחשבות אך ורק בשיקולים הרלוונטיים לסמכותו זו. עובד הציבור צריך לפעול על פי אמות מידה אתיות וערכיות כדי שאמון הציבור במערכת השלטונית לא יעורר.

על פי סעיף 4(א)(3) לתקנות התאגידים, אדם אשר יש לו זיקה כלכלית לתאגיד העירוני או לתאגיד קשור¹⁴ לתאגיד עירוני או אשר יש לו קשר אישי¹⁵ להנהלת התאגיד העירוני או בתאגיד הקשור לתאגיד עירוני, אינו כשיר להיות נציג העירייה בתאגיד עירוני.

חכ"ל מעלות-תרשיחא הקימה בשנת 1998 את חברת הבת "מינהלת פארק קורן" (להלן - פארק קורן) בשותפות עם החברה לפיתוח מעלה יוסף. חכ"ל מעלות-תרשיחא מחזיקה ב-50% מן הערך הנקוב של הון המניות של פארק קורן ורשאית למנות מחצית מחברי הגוף המנהל שלה. מר שלמה בוחבוט, המכהן כראש עיריית מעלות-תרשיחא משנת 1976, מכהן גם כיו"ר הדירקטוריון של חכ"ל מעלות-תרשיחא וכמורשה חתימה בחברה.

הבדיקה העלתה כי מר עופר בורשטיין, חתנו של מר בוחבוט, מכהן כמנכ"ל פארק קורן משנת 2001.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית מעלות-תרשיחא כי כהונתו כיו"ר הדירקטוריון וכמורשה חתימה של חכ"ל מעלות-תרשיחא, בה בעת שחתנו משמש כמנכ"ל חברת הבת פארק קורן היא בניגוד לתקנות התאגידים, ויש בה משום חשש מניגוד עניינים.

בתשובת עיריית מעלות-תרשיחא והחכ"ל שלה מיולי 2012 צוין כי נושא כהונתו של מר בורשטיין (חתנו של ראש העירייה) נבדק בזמנו על ידי משרד הפנים, וכי לא התקבלו שום הנחיה או הערה בעניין.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר לראש עיריית מעלות-תרשיחא, מר שלמה בוחבוט, כי על פי הוראות תקנות התאגידים, כל עוד מכהן חתנו כמנכ"ל פארק קורן הוא אינו יכול לשמש יו"ר חברת האם שהיא החברה הכלכלית של העירייה ולהיות מורשה חתימה בה.

באוקטובר 1984 פרסם מרכז השלטון המקומי ברשומות¹⁶ הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות, התשמ"ד-1984 (להלן - הכללים למניעת ניגוד

13 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה ואח', פ"ד לד (2) 566.

14 על פי סעיף 4(א)(3) לתקנות התאגידים, "תאגיד קשור לתאגיד עירוני" הוא תאגיד המחזיק 50% או יותר מן הערך הנקוב של הון המניות של התאגיד העירוני או מכוח ההצבעה בו, או הרשאי למנות מחצית או יותר מחברי הגוף המנהל של התאגיד העירוני או את המנהל הכללי שלו, וכן תאגיד אשר התאגיד העירוני מחזיק בו זכויות כאמור.

15 על פי סעיף 4(א)(3) לתקנות התאגידים, "קשר אישי להנהלה" מתייחס בין השאר לאדם שהוא בן משפחה של אדם המכהן בגוף המנהל של התאגיד העירוני או של מנהל כללי או של עובד בכיר בתאגיד העירוני או בתאגיד הקשור לתאגיד העירוני. בעניין זה, "בן משפחה" - בן זוג או הורה, צאצא, צאצא בן הזוג או בן זוגו של כל אחד מאלה.

16 ילקוט הפרסומים, התשמ"ד, 3114.

עניינים). כללים אלה קובעים, בין היתר, כי חבר מועצה יימנע מהשתתפות בדיון ובהצבעה בישיבות המועצה אם הנושא הנידון עלול להעמידו, במישרין ובעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין ענייני האישים. לפי כלל 11(א), חבר מועצה לא יטפל בנושא כאמור גם מחוץ לישיבות המועצה. כפרשנות לכלל 11(א) ניתן להסיק כי דירקטור בחברה עירונית לא ישתתף בדיון ובהצבעות שעשוי להיות לו עניין אישי בהם.

הביקורת העלתה כי מר בוחבוט משתתף באופן פעיל בדיוני החברה לרבות הצבעה בישיבות דירקטוריון של חכ"ל מעלות-תרשיחא, שבהן דנים בפעילותה או באישור תקציבה של פארק קורן. כך למשל השתתף מר בוחבוט בישיבת דירקטוריון החכ"ל ביום 28.2.11 שבה נידונה הפעלת חממת עסקים - מיזם של פארק קורן.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית מעלות-תרשיחא כי השתתפותו בישיבות של דירקטוריון חכ"ל מעלות-תרשיחא בדיונים העוסקים בפארק קורן גם אינה עולה בקנה אחד עם הכללים למניעת ניגוד עניינים, וכי קיים בכך טעם לפגם.

בתשובתה מיולי 2012 ציינה חכ"ל מעלות-תרשיחא כי ראש העירייה פועל על פי הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות, ובתוך כך נמנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות, כאשר הנושא הנידון קשור בפארק קורן. עוד ציינה החברה כי בישיבת דירקטוריון החכ"ל מיום 28.2.11, שבמהלכה נידונה הפעלת חממת עסקים, השתתף ראש העירייה, היות שהחברה הכלכלית היא צד להסכם עם מט"י (מרכז טיפוח יזמות).

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שחממת העסקים היא מיזם של פארק קורן, שכאמור חתנו של ראש העירייה מכהן בה כמנכ"ל, יש טעם לפגם וחשש מניגוד עניינים בהשתתפותו של ראש העירייה בדיון.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים לאכוף את קיום הוראות תקנות התאגידיים ואת מימוש הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות מקומיות.

הנחיות לאסדרת תאגידיים

בחזור מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2011 רוכזו ההנחיות הנוגעות לפעילותה של רשות מקומית באמצעות תאגיד עירוני, שפורסמו בחוזרי מנכ"ל 2003/6, 2004/3, 2004/5, וביניהן "נוהל אסדרת חברות עירוניות" (להלן - נוהל אסדרה). בנוהל האסדרה מפורטים "ההליכים הנדרשים לכלל צעדי האסדרה של חברה עירונית הטעונים את אישורו של שר הפנים... בהתאם לנוהל זה יש להסדיר את מעמדה של כל חברה שבה נציגות כלשהי של הרשות המקומית". על פי נוהל האסדרה, משרד הפנים דורש מהחברות העירוניות לכלול בתקנוניהן הוראות והגבלות בנושאים האלה: תנאי קבלה לעבודה ותנאי העסקת עובדים; מינוי מנכ"ל ועובדים בכירים; כללי דיווח לרשות המקומית על פעילות החברה; תמיכה במוסדות ציבור; העברת זכויות במקרקעין; שימוש בכספי תמורה ממכירת מקרקעין; מניעת ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה; העברת נכסים בעת פירוק.

בדיקת התקנונים של 1760¹⁷ חברות עירוניות העלתה כי 90% מהן לא שינו את תקנוניהן בהתאם, ולא כללו בהם את ההוראות הנדרשות על פי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים. כך למשל חפ"א אשדוד, חכ"ל טבריה, חכ"ל יהוד, חכ"ל חוף השרון וחכ"ל שהם.

בתשובתה מאוגוסט 2012 ציינה חכ"ל יהוד כי שינוי תקנון החברה על פי הנחיות משרד הפנים יובא לאישור הדירקטוריון באוגוסט 2012.

בתשובתה מיולי 2012 ציינה חכ"ל טבריה כי החברה פועלת לגיבוש תקנון שיכלול את ההוראות הנדרשות על פי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

בתשובתה מיולי 2012 ציינה חכ"ל שהם כי להבנתה חוזרי מנכ"ל משרד הפנים אינם מחייבים חברה עירונית קיימת (גם כזו שהוקמה לאחר 1980) לפעול לתיקון תקנון החברה.

בתשובתה ציינה חפ"א אשדוד כי מעבר לנדרש ובשל רצונה של החברה להתאים את פעילותה להנחיות משרד הפנים ולכללי המינהל התקין המקובלים בגופים ציבוריים, הודיעה החברה לאגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים כי בכוונתה לשנות את התקנון.

הביקורת העלתה כי אחדות מהחברות העירוניות מתנגדות להכללת הוראות נוהל האסדרה וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים בתקנוניהן. כך למשל היועץ המשפטי של חכ"ל יהוד מסביר במכתבו מספטמבר 2011, בעניין נוהל אסדרת חברה עירונית, כי אין מקום לשנות את התקנון "מאחר והוא משית על החברה חובה לפעול בעתיד על פי כללים אשר אינם ידועים כיום. הוראה מעין זו נוגדת את אופיו החוזי של התקנון על ידי הטמעת הוראה שמשייתה על החברה התחייבויות עתידיות שאינן ידועות... ככל שהדין אינו מטיל עליה חיוב אין מקום כי זה יוטל עליה מכוח תקנון".

בחוות דעת פנימית שהכין משרד הפנים¹⁸ צוין, בין היתר, כי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים "יחולו על התאגידים באמצעות הרשויות המקומיות שהרי עצם מהותם של התאגידים העירוניים היא תאגידים המוקמים לשם מטרה שהיא בגדר סמכויות הרשות ותפקידיה, לפחות מחצית ההון או כח ההצבעה בהם מצוי בידי הרשות ונציגי הרשות וחברים בגוף המנהל את התאגיד".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להסדיר בכירור ובמפורש את תחולת ההוראות שנקבעו בחוזרי מנכ"ל, או חלקן, על חברות עירוניות שהוקמו לפני פרסום החוזרים, כך שיהיה ברור מהו הדין החל עליהן וכיצד עליהן לפעול.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי "אגף בכיר לתאגידים עירוניים יזם בשנת 2010 מהלך של חקיקה בנושא זה. מהלך זה אף הוכנס לתוכנית העבודה של האגף לשנת 2011 אך עקב התגברות העבודה השוטפת של האגף מול מאות התאגידים העירוניים וחוסר כ"א חמור באגף, פרויקט חקיקה זה לא יצא אל הפועל. בנוהל אסדרת תאגיד עירוני שפורסם בשנת 2011 בחוזר מנכ"ל 2/2011, צוין כי כל תאגיד שפונה לאגף מחויב להתאים את תקנונו על פי ההוראות הללו (לדוגמה - תאגיד הפונה לקבלת היתר אשראי). יצוין גם, כי לפי הצעת חוק העיריות החדש תבוטל האבחנה בין התאגידים ותעשה האחדה לגבי הצורך באישור שר הפנים לפעולות השונות בכלל התאגידים".

לדעת משרד מבקר המדינה, עד כניסתו לתוקף של חוק העיריות החדש, על משרד הפנים למצוא פתרון זמני להחלת הכללים החלים כיום על תאגידים עירוניים חדשים גם על התאגידים הוותיקים.

17 מרביתן הוקמו בשנים 1980-2000, ועל כן חוזרי המנכ"ל חלים עליהם.
18 חוות דעת של עו"ד נתן בביוף סגן בכיר ליועץ המשפטי במשרד הפנים מ-26.10.10.

העסקת מנכ"ל ובעלי תפקידים

בסעיף 119(ב) לחוק החברות נקבע כי "חברה פרטית שאינה חברת איגרות חוב רשאית למנות מנהל כללי אחד או יותר; לא מונה מנהל כללי, תנוהל החברה בידי הדירקטוריון".

בסעיף 120 לחוק החברות נקבע כי "המנהל הכללי אחראי לניהול השוטף של עניני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון וכפוף להנחיותיו".

בחוק החברות הוגדר המנכ"ל כאורגן החברה אשר פעולותיו וכוונותיו מזהות עם פעולותיה וכוונותיה של החברה.

סעיף 46 לחוק החברות קובע כי "האורגנים של החברה הם האסיפה הכללית, הדירקטוריון, המנהל הכללי וכל מי שעל פי דין, או מכח תקנון רואים את פעולתו בעניין פלוני כפעולת החברה לאותו עניין".

האורגנים נתפסים כאבר מאבריה של החברה, וככאלה פעולותיהם וכוונותיהם הן פעולותיה וכוונותיה של החברה.

סעיף 254 לחוק החברות קובע כי נושא משרה חב חובת אמונים לחברה, ינהג בתום לב ויפעל לטובתה. התפיסה המקובלת בדיני החברות היא כי נושאי המשרה הם אורגנים עצמאיים הפועלים ללא תלות וללא הכוונת בעלי המניות. חובת הנאמנות של נושא המשרה שמורה לחברה ולא לאלה שמינוהו לכהונה.

כלל זה נקבע גם בפסיקה: "מנהלי חברה משמשים שלוחי החברה ועושי דברה, במידה מסוימת הם נאמני החברה, וכמנהלים עליהם לכוון את מעשיהם לטובת החברה, ורק לטובתה. שום אינטרס אחר, אישי, צדדי, אסור לו כי ישפיע עליהם ויסיר את לבם מאחרי החברה וטובתה"¹⁹.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-14.3.04 פורסמו הנחיות לראשי הרשויות המקומיות בדבר מינוי מנהל כללי ובעלי תפקידים בתאגידים עירוניים. על פי החוזר, כדי לבחור את המועמד המתאים ביותר למשרת המנהל הכללי מן הראוי לבחון כמה מועמדים העומדים בתנאי הסף (תנאי כשירות) של החזקה בתואר אקדמי באחד המקצועות האלה: כלכלה, מינהל עסקים, משפטים, ראיית חשבון, מינהל ציבורי, הנדסה, לימודי עבודה, או תואר אקדמי אחר בתחום עיסוקה העיקרי של החברה. בחוזר המנכ"ל צוין כי במקרים חריגים ניתן לבחור במי שאינו עומד בתנאי סף זה אם הוא בעל ניסיון מצטבר של עשר שנים לפחות בתפקיד או בכהונה, שמתוכן חמש שנים לפחות בגופים בעלי היקף פעילות שאינו נופל מזה של החברה שבה הוא מועמד לכהן.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-25.10.04 נקבע כי יש לפנות לאגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים בבקשה למנות ועדת בחינה לתפקיד מנכ"ל תאגיד עירוני, טרם פרסום המכרז.

1. מבדיקת התקנונים של כמה חברות עירוניות עולה כי הדירקטוריון הוסמך למנות את אחד הדירקטורים לכהן כמנהל לחברה. להלן פרטים:

חכ"ל שדרות: על פי סעיף 72 לתקנון ההתאגדות של החברה, משנת 1999 ("1) הדירקטורים רשאים למנות דירקטור מנהל או מנהל ("להלן "המנהל") לתקופה שיראוה לנכון".

הבדיקה העלתה כי עד מרץ 2009 כיהן מזכיר עיריית שדרות גם כמנכ"ל החכ"ל. בחכ"ל מועסקים שני עובדים. בעקבות התפטרותו של מנכ"ל החכ"ל מינה הדירקטוריון במאי 2009 את מר אמנון קוזניץ, עובד החכ"ל (ראו גם להלן), כממלא מקום המנכ"ל בחברה.

19 המ' 100/52 חב' ירושלמית לתעשייה בע"מ נ' אגיון, פ"ד ר' (2) 887, 889.

במכתביו של הממונה על שחר ותנאי שירות בגופים נלווים במשרד הפנים אל יו"ר דירקטוריון החכ"ל ממרץ 2009 ומאוקטובר 2010 נדרשה החברה למנות מנכ"ל קבוע לחברה, על פי הנהלים שפרסם משרד הפנים.

הועלה כי בעקבות ביקורת שערך האגף לתאגידים של משרד הפנים בחכ"ל במהלך שנת 2011, אישרה האספה הכללית של החברה ביולי 2011 תיקון לתקנון החברה, ובין היתר נקבע כי "המנהל הכללי ייבחר וימונה בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים כפי שיהיו בתוקף באותו מועד".

דירקטוריון החברה החליט בישיבתו מנובמבר 2011 כי עד למינוי מנכ"ל קבוע במכרז פומבי, ישמש מר משה שאובי, סגן ראש העירייה, כ"דירקטור מנהל". במועד סיום הביקורת, אפריל 2012, סגן ראש העירייה המשיך עדיין לכהן "כדירקטור מנהל" של החברה, וטרם פורסם מכרז למנכ"ל לחברה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית שדרות כי עליה לפעול לבחירת מנכ"ל לחכ"ל על פי הנהל והתנאים הנדרשים, בייחוד לאחר החלטתה לכלול הוראות אלה בתקנון החברה.

בתשובתה מאוגוסט 2012 ציינה עיריית שדרות כי מר שאובי הוא חבר מועצה אך איננו עוד סגן ראש עירייה, ומינויו "כדירקטור מנהל במקום מנכ"ל קבוע בא מתוך ראייה של חיסכון כספי לחברה הכלכלית".

2. הבדיקה העלתה כי תקנוניהן של חלק מהחברות מאפשרים מינוי אחד הדירקטורים או מינוי אדם שאיננו דירקטור כ"מנהל עסקים" של החברה. כך למשל בחכ"ל מגידו, בחכ"ל חוף השרון ובחכ"ל מעלות-תרשיחא. להלן פרטים:

(א) חכ"ל מגידו: החברה הוקמה בשנת 1992. על פי סעיף 72 לתקנון שלה, החברה רשאית למנות "מבין חבריה או שלא מבין חבריה מנהל עסקים כללי ומנהלי עסקים".

הבדיקה העלתה כי גזבר המועצה האזורית מגידו, מר איציק חולבסקי, מונה בישיבת הדירקטוריון מ-19.5.08 למנכ"ל חכ"ל מגידו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שסעיף 254 לחוק החברות קובע כי נושא משרה - ובכלל זאת מנכ"ל החברה - חב נאמנות לחברה, הרי שמינוי עובד עירייה כמנכ"ל חברה עירונית עלול ליצור ניגוד עניינים לגבי חובת נאמנותו. שכן כעובד עירייה הוא חב חובת נאמנות לעירייה מכוח סעיף 249 לפקודת העיריות, ואילו כמנכ"ל חכ"ל הוא חב נאמנות לחברה.

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל מגידו כי מינויו של המנכ"ל אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים בדבר מינוי מנהל כללי ובעלי תפקידים בתאגידים עירוניים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי חכ"ל מגידו תשקול לתקן את התקנון ולאמץ את הוראות משרד הפנים, ולפיהן ייבחר המנהל הכללי וימונה בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים, התקפים באותו מועד, ולמנות מנכ"ל בהתאם לכך.

משרד הפנים הודיע בתשובתו מאוגוסט 2012 כי הוא יפעל להכנסת סעיף בתקנון המתייחס למגבלות במינוי מנכ"ל בחברה עירונית.

(ב) חכ"ל חוף השרון: תקנון החברה, אשר הוקמה בשנת 1989, קובע בסעיף 98א: "הדירקטוריון יוכל מפעם לפעם למנות אחד או יותר מתוכם או אף אדם שאיננו דירקטור כמנהל עסקיהם או כמנהל עסקים של החברה למועד קבוע או בלי הגבלת הזמן".

הבדיקה העלתה כי תפקיד המנכ"ל מאויש על ידי חברה חיצונית אחרי שחכ"ל חוף השרון התקשרה עוד בשנת 1995 עם חברת "גוראל ניהול ויזום פרויקטים בע"מ" (להלן - חברת הניהול) בהסכם שבמסגרתו מעניקה החברה לחכ"ל שירותי ניהול. בשנת 2006 הוארך חוזה ההתקשרות עם חברת הניהול. על פי סעיף 3 להסכם, חברת הניהול מתחייבת לתת לחכ"ל "שירותי יעוץ וניהול ולבצע את כל המשימות והמטלות בקשר לפעילותה הכלכלית והכללית, ואשר יוטלו עליה על ידי הדירקטוריון והחברה בכלל ועל ידי יו"ר הדירקטוריון בפרט". בתמורה לשירותים אלה משלמת החכ"ל לחברת הניהול כ-20,000 ש"ח בחודש (ראו גם להלן).

משרד מבקר המדינה ממליץ שחכ"ל חוף השרון תשקול לכלול בתקנון את הוראות משרד הפנים, ולפיהן ייבחר המנהל הכללי במכרז וימונה בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים התקפים באותו מועד.

מועצה אזורית חוף השרון ציינה בתשובתה מיולי 2012 כי לאחרונה בוחנת המועצה את כדאיות המשך הפעלתה של החכ"ל, ואם יוחלט על המשך פעילותה "תיבדק התאמת התקנון לפעולות החברה וימונה מנכ"ל לחברה בהתאם להנחיות משרד הפנים".

(ג) חכ"ל מעלות-תרשיחא: תקנון החברה, אשר הוקמה בשנת 1989, קובע בסעיף 67: "הדירקטורים רשאים למנות מתוכם דירקטור מנהל או מנהל לתקופה ובשכר שיראום לנכון".

הבדיקה העלתה כי החברה מינתה בישיבתה ממאי 2011 את סמנכ"ל העירייה לפרויקטים ותכנון אסטרטגי, מר עופר בוז'ו, כמנכ"ל חכ"ל מעלות-תרשיחא ללא שכר, וזאת בשל הממשק בין תפקידו בעירייה לבין מטרת החכ"ל ויעדיה.

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל מעלות-תרשיחא כי מינויו של המנכ"ל מנוגד הן לתקנון החברה המאפשר בחירת מנכ"ל מבין חברי הדירקטוריון והן להוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים בדבר מינוי מנהל כללי ובעלי תפקידים בתאגידים עירוניים.

בתשובותיהן ציינו עיריית מעלות-תרשיחא והחכ"ל שלה כי במינויו של סמנכ"ל הפרויקטים של העירייה למנכ"ל החכ"ל מתקיימת "סינרגיה" המעצימה הן את פעילות החברה והן את פעילות העירייה, ללא חשש מניגוד עניינים. עוד ציינה החכ"ל כי היא חברה של עיר בפריפריה, בעלת מחזור והיקף פעילות קטנים יחסית, ובתור שכזו מצאה לנכון לחסוך בעלויות העסקת המנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד הפנים יפרסם הנחיות שיבחינו בין הדרישות מחברות עירוניות קטנות לבין הדרישות מחברות עירוניות גדולות בכל הנוגע להעסקת מנהל כללי לחברה.

3. מינוי חבר מועצה שהתפטר כממלא מקום מנכ"ל: חכ"ל שדרות הוקמה בשנת 1999, ופעילותה הייתה מצומצמת מאוד. בשנים האחרונות לא העסיקה החברה עובדים בשכר. לאחר הבחירות לראשות העירייה בשנת 2009, החליטו ראש העירייה, מר דוד בוסקילה, ומועצת העיר על מינוף פעילותה. בישיבת מליאת המועצה, שהתקיימה ביום 4.2.09, נבחרו נציגי העירייה בדירקטוריון.

בישיבת הדירקטוריון ממרץ 2009, התפטר מנכ"ל החברה הכלכלית עד אותו מועד (אשר כיהן גם כמזכיר העירייה); בישיבה זו החליט הדירקטוריון כי "לאור הרחבת הפעילות הצפויה לחברה, הדירקטוריון מחליט לאשר העסקת שני עובדים. את אמנון קוזניץ".

בישיבת הדירקטוריון מ-10.5.09 הוחלט על מינוי מר אמנון קוזניץ - אחד משני העובדים של החברה - למלא מקום המנכ"ל.

הבדיקה העלתה כי מר קוזניץ היה מספר שתיים בסיעתו של ראש העירייה, ועד יום 1.5.09 כיהן כחבר מועצה.

על פי סעיף 122 לפקודת העיריות "חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו... לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה". סעיף 122 א (ט) קובע כי הוראות סעיף 122 א יחולו על מי שכיהן כחבר מועצה במשך 18 חודשים מיום שחדל לכהן כחבר מועצה.

הביקורת העלתה כי ביוני 2009 ביקש הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים מראש עיריית שדרות, מר דוד בוסקילה, הבהרות בעניין מינוי מר קוזניץ כעובד וכמלא מקום המנכ"ל אגב הסבת תשומת לבו לסעיף 122 לפקודת העיריות.

מתשובת העירייה למשרד הפנים מיולי 2009, שנמסרה באמצעות עו"ד חן אביטן, עולה כי לפי פרשנותם, סעיף 122 לפקודת העיריות אינו חל על חבר מועצה המתפטר ונקלט בעבודה בעירייה, אלא דן במישור העסקי קבלני ואיננו נוגע במישור של יחסי עובד-מעביד.

ממכתב משרד הפנים מאוגוסט 2009 לראש עיריית שדרות עולה כי עמדת משרד הפנים היא כי סעיף 122 לפקודת העיריות חל גם על התקשרות לקבלת עובד בעירייה ונועד למנוע ניגוד עניינים. על כן העסקתו של חבר מועצה לשעבר כנושא משרה אסורה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית שדרות כי היה עליה לפעול בהתאם לאמור במכתבו של משרד הפנים ולהפסיק את העסקתו של מר קוזניץ בתפקיד בכיר בחכ"ל, מיד כשהודל להיות חבר מועצה.

הביקורת העלתה כי דירקטוריון החכ"ל ממשיך לתמוך בהעסקתו של מר קוזניץ, ואף אישר לו מימון לימודי ממשל ומדיניות ציבורית למשך שנתיים בישיבת דירקטוריון החכ"ל מ-23.12.09. עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2012, נמשכת העסקתו של מר קוזניץ בחכ"ל.

משרד הפנים הודיע בתשובתו מאוגוסט 2012 כי הם יוציאו "מכתב נוסף בנושא המחייב את העירייה לבחור מנכ"ל קבוע לחברה".

פעילות החברות העירוניות

הגדרת המטרות בתקנונים

בסעיף 15 לחוק החברות נקבע כי לכל חברה יהיה תקנון, ובסעיף 18 לחוק החברות נקבעו הפרטים שחובה לכלול אותם בתקנון: שם החברה; מטרות החברה; פרטים בדבר הון המניות הרשום; פרטים בדבר הגבלת האחזיות.

כאמור על פי סעיף 249 לפקודת העיריות, אחת מסמכויות העירייה היא לייסד תאגיד עירוני לכל מטרה, שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 פרסם המשרד "נוהל בקשה להקמת חברה על ידי רשות מקומית", ובו ציין כי בתקנון החברה יש להגדיר את המטרות העיקריות שלשמן מוקמת החברה. על המטרות להיות ממוקדות ככל האפשר ועליהן להיות במסגרת הפעילות שהיא בגדר סמכויותיה של הרשות המקומית.

ואולם, הבדיקה העלתה כי המטרות שנקבעו בתקנוני החברות העירוניות כלליות מאוד ומאפשרות להן לפעול במספר רב של תחומים. כך למשל:

חכ"ל שהם: בתקנון ההתאגדות של החברה אשר הוקמה באפריל 1998, צוין כי שתיים ממטרותיה הן: "1. לקיים, לפתח, להקים, לעודד ולתחזק פרויקטים בתמורה לקידום האינטרסים הכלכליים של החברה בשהם של תושביה ושל אורחיה בתחום התיירות, התחבורה, התרבות, השירותים, המלאכה, המסחר, התעשייה המדע ובכל תחום אחר שאינו בגדר אספקת השירותים שהם בתחום סמכותה של המועצה המקומית שהם. 2. ניהול וביצוע של פעולות ועסקאות בכל הנוגע להשקעות ופיתוח בשהם".

חכ"ל חוף השרון: החברה הוקמה בשנת 1989, ומטרותיה שנקבעו בתקנון בסעיף 1 (א-ח) הן: ליזום, לתכנן, להכין ולערוך תכניות לפיתוחה של המועצה האזורית חוף השרון; לעסוק ולטפל בתכנונם ובהקמתם של מפעלים תעשייתיים, מסחריים, מרכזי חרושת ומלאכה, מסחר, תיירות, תרבות ונופש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף שהחוק מגדיר את מסגרת הפעילות של החברות העירוניות ולמרות הדרישה בחוזר מנכ"ל למקד את המטרות ככל הניתן, החברות העירוניות כוללות בתקנוניהן מטרות המנוסחות בצורה כללית מאוד הניתנת לפרשנות. לעתים ספק אם הן בגדר מטרות מוניציפליות, והן עלולות לחרוג מתחום סמכויות הרשות המקומית ותפקידיה. על הרשויות המקומיות להקפיד כי בתקנוני החברות העירוניות יוגדרו המטרות באופן ממוקד ובהתאם לסמכויות הרשויות המקומיות. על משרד הפנים לתת את דעתו לאמור ולשוב ולהורות לרשויות מהן המטרות שניתן לכלול בתקנוני החברות העירוניות.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012: "מאז הקמת האגף הוסדרו תקנוניהם של עשרות תאגידי עירוניים, ובהם החובה להגדרת מטרות מצומצמות ככל האפשר ובגדר סמכויותיה של הרשות המקומית. לגבי חלק מהתאגידים הקיימים ופועלים כיום, ישנה מציאות שהם עוסקים בפעילויות מגוונות בהיקפים גדולים מאד בבת אחת ולא ניתן באופן מעשי להפסיק את הפעילות באמצע. לגבי תאגידים חדשים המוקמים, הרי שעל פי חוזר מנכ"ל 2/2011 שפורסם בתחילת שנת 2011, חלה חובה להכליל בתקנון את המטרות כנ"ל, והמשרד מוודא שאכן כך נעשה".

מועצה מקומית שוהם וחכ"ל שהם ציינו בתשובתן מיולי 2012 כי חברה כפופה לא רק לתקנון אלא גם לדין הכללי (לחוק, לתקנות ולהנחיות מינהליות), ועל כן התקנון עצמו אינו מקור סמכותה היחיד של החברה. עוד ציינו כי "כהונתם של ראש המועצה כיו"ר דירקטוריון החברה ושל עובדים בכירים במועצה כחברי דירקטוריון, מבטיחה גם היא כי החברה תפעל ותעסוק בתחום סמכויות המועצה".

מועצה אזורית חוף השרון ציינה בתשובתה מיולי 2012 כי לאחרונה בוחנת המועצה את כדאיות המשך הפעלתה של החכ"ל, ואם יוחלט על המשך פעילותה "תיבדק התאמת התקנון לפעולות החברה".

תחומי פעילות החברות העירוניות

הביקורת העלתה כי חברות עירוניות אחדות עוסקות בפעילויות שונות, שלגבי חלקן מוטל ספק אם הן מבוצעות במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה²⁰.

פעילות בתחום תמ"א 38

באפריל 2005 אישרה הממשלה את "תמ"א 38 - תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה" (להלן - תמ"א 38) על פי החלטה 3537. סעיפים אחדים של התכנית תוקנו בשנים 2007, 2010 ו-2011, ואפשרו בין היתר יישום תכניות פינוי-בינוי ועיבוי-בינוי כתחליף לחיזוק מבנים קיימים.

התכנית חלה על כל שטח המדינה ונוגעת למבנים אשר היתרי הבנייה לבנייתם הוצאו לפני 1.1.80. מטרת התכנית הן לקבוע הסדרי תכנון לשיפור מבנים ולחיזוקם לצורך הגברת עמידותם מפני רעידות אדמה ולעודד בעלי בתים משותפים לחזק את יסודות המבנים בעצמם, באמצעות קביעת אמצעי עידוד כלכליים ומינהליים. מינהל התכנון שבמשרד הפנים הפיץ לרשויות המקומיות ולוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה חוזרים המדריכים אותן כיצד ליישם את תמ"א 38 בתחומי שיפוטן, והנחו אותן לעשות ככל שביכולתן כדי להפיק מהתמ"א את התועלת הראויה ולהשתמש בה כמנוף להגברת עמידות מבנים קיימים בפני רעידות אדמה.

למרות חשיבותה של תמ"א 38 להצלת חיים, התקדם יישומה רק מעט, וחוקן מתוקפה רק מבנים מעטים מאוד. כך גם אפילו באזורים שתוספת זכויות הבנייה בהם משמשת לכאורה תמריץ כלכלי לחיזוק המבנים²¹.

הבדיקה העלתה כי לנוכח ההיענות הנמוכה מצד בעלי בתים משותפים לחיזוק מבני המגורים החליטו כמה מהרשויות המקומיות לעודד באמצעות החברות העירוניות את בעלי הבתים לחזק את המבנים. כך למשל: עיריית תל אביב באמצעות החברה העירונית "עזרה וביצרון"; עיריית אשדוד באמצעות החברה העירונית "תשתית"; עיריית יהוד-מונסון באמצעות החכ"ל שלה; ועיריית רעננה באמצעות החכ"ל שלה.

הביקורת העלתה כי החברות העירוניות פיתחו מודלים שונים לעידוד תמ"א 38 וליישומה. חלקן פועלות כגוף מנחה, מפקח ומתכלל המציע ליווי לנציגויות הבתים המשותפים המיועדים לחיזוק. פעילותן כוללת מסירת מידע, בדיקת היתכנות לביצוע החיזוק במסגרת תנאי תמ"א 38, עזרה בבחירת קבלן מבצע, מתוך מאגר קבלנים שהקימה העירייה לצורך כך, וליווי בהליכי הביצוע, עד תום שנת הפיקוח. כך למשל נוהגות חברת "עזרה וביצרון" בעיריית תל אביב, חברת "תשתית" בעיריית אשדוד וחכ"ל יהוד.

לעומתן, חכ"ל רעננה החלה בבחינת אפשרות למימוש תמ"א 38 באמצעות מעורבות ישירה הכוללת כמה שלבים: בדיקת כדאיות כלכלית; תכנון; קבלת הסכמת בעלי הדירות לחתימת הסכם מחייב; חיזוק מבנה המגורים; ובניית יחידות הדיור החדשות, המותרות על פי התמ"א. הדירות הללו נותרות על פי ההסכמים עם הדיירים בידי החכ"ל, שתהיה זכאית למכור אותן ולזקוף את הרווחים לקופתה.

20 בעניין זה ראו להלן גם את הנושאים האלה: התקשרות חפ"א אשדוד עם חברה פרטית לצורך הקמת בית מלון; שירותי תיווך מול חברות סלולר עבור התושבים על ידי חכ"ל אפרת, חכ"ל אשכול וחכ"ל ערבה תיכונה, וניהול בית ספר לנהיגה בטרקטור על ידי חכ"ל חוף השרון.

21 ראו דוח מיוחד של מבקר המדינה על "עמידת מבנים ותשתיות ברעידות אדמה - תמונת מצב", מרץ 2011.

אמנם פעילות הרשויות המקומיות באמצעות התאגידים העירוניים במתווה זה נועדה לקדם מטרה ראויה והיא ישום התכנית בתחומן, אך במסגרתו נכנסות הרשויות המקומיות למהלך עסקי של בניית בתים ומכירתם. במציאות זו ייתכנו מקרים שבהם יישארו בידי אותן רשויות מקומיות דירות שלא יימכרו או שיימכרו בערכים כלכליים נמוכים, והדבר עלול לגרום להן הפסדים כספיים. לפיכך ראוי לתת את הדעת בנושא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 ציינה עיריית רעננה כי "בהתאם לכלל התחשיבים שבוצעו בסוגיה הנדונה לא אמורים להיווצר הפסדים לאחר ביצוע מימוש התמ"א, לרבות הקמת הדירות החדשות, אשר תימכרנה לידי צדדים שלישיים ו/או שתיוותרנה בידי העירייה ו/או החברה לפיתוח למטרת השכרתן". עוד ציינה העירייה כי "הסיכונים היחסיים בביצוע תמ"א 38 בעיר רעננה הינם קטנים יותר מאשר במקומות אחרים ברחבי הארץ... לפעילותה של החברה לפיתוח יתרונות רבים בקידום מטרת תמ"א 38 ובמימושה".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שיישום תכנית תמ"א 38 התקדם אך במעט ולנוכח החשיבות שבחזוק מבנים מפני רעידות אדמה שמורה חשיבות גבוהה למעורבותן של הרשויות המקומיות באמצעות התאגידים העירוניים בפעילות זו. מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את מידת מעורבותם של הרשויות המקומיות ושל התאגידים העירוניים בתהליכים ואת אופן מימושם; כמו כן עליו לקבוע מתווים ומסלולים ראויים הכפופים להיבטים המשפטיים הנוגעים בתפקידיהם ובסמכויותיהם של הרשויות המקומיות ושל תאגידיהן.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי "יבחן את הנושא ויקבע בתחילת שנת 2013 מתווה ומסלול ראוי ונכון לביצוע התמ"א 38 ע"י התאגידים העירוניים".

פעילות בתחום מתן שירותים

הבדיקה העלתה כי התאגידים העירוניים פועלים בתחום של הספקת שירותים לאזרח. תחום זה כולל קשת נרחבת של נושאים שלעתים זיקתם לתפקידי הרשות המקומית רופפת. שניים מהנושאים הם שירותי תיווך מול חברות הסלולר עבור התושבים (חכ"ל אפרת, חכ"ל אשכול וחכ"ל ערבה תיכונה) וחברת כוח אדם לעובדים זרים (חכ"ל ערבה תיכונה).

מבדיקת התקנון של החכ"ל לפיתוח אשכול ושל חכ"ל אפרת עולה כי התקנונים לא הגדירו מטרות התואמות הספקת שירותי אינטרנט ושירותים סלולריים. בדיקת התקנון של חכ"ל ערבה תיכונה העלתה כי מטרות הקמתה אינן מתייחסות להספקת שירותי כוח אדם.

לדעת משרד מבקר המדינה מתעורר ספק אם תחומי הפעילות שבהם עוסקות החברות הכלכליות האמורות אכן עולים בקנה אחד עם הסמכויות שנקבעו לרשויות המקומיות במסגרת סעיף 249 לפקודת העיריות, ומן הראוי שמשרד הפנים ייתן את דעתו לכך.

חכ"ל אשכול ציינה בתשובתה מיולי 2012 כי היות שהיישובים שבתחומה מרוחקים ממוקדים עירוניים, מתן כל שירות בסיסי הוא משימה מורכבת עבור תושבי המועצה, ולכן "המועצה, והחברה - כזרועה הארוכה - חרטה על דיגלה להקל על תושבי אשכול ככול הניתן ולסייע להם לרכוש שירותים שונים שהריחוק הפיסי והגיאוגרפי מקשה על רכישתם". עוד ציינה החברה כי היא סבורה כי "פעילותה הנ"ל הינה פעולה של מתן שירותים שהם לתועלת הציבור, כמשמעותן בסעיף 249(2) לפקודת העיריות".

מכ"ל אפרת ציינה בתשובתה מיולי 2012 כי היא "מספקת שירותי סלולאר עבור עובדי המועצה, תושבים ובעלי עסקים. מתן השירותים לקבוצה רחבה יותר של אנשים, איפשרה לחברה להוזיל את התשלום של עובדי המועצה".

עוד העלתה הביקורת כי הרשויות המקומיות לא דיווחו למשרד הפנים על מיזמים אלה, החורגים מסמכויות הרשויות המקומיות, וממילא החברות העירוניות לא קיבלו את אישורו.

לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים שבהם סוכרות הרשויות המקומיות כי תחומי העיסוק שלהן הם בתחום "כל עניין שיראו בו צורך", מן הראוי היה להביא את המיזמים הללו, לאישור משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לקבוע מדיניות לגבי תחומי העיסוק המותרים לרשות מקומית ולתאגידיה, ולהתייחס בכך גם לצורות ההתקשרות המותרות.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי מחובתה של כל רשות מקומית לברוק את פעילויות התאגיד העירוני שלה, ובכלל זה על היועץ המשפטי של הרשות המקומית לוודא כי פעילויות אלה הן בסמכות הרשות המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד הפנים יקבע עקרונות מנחים לגבי תחומי העיסוק המותרים וינחה את הרשויות המקומיות בהתאם.

חובת קיום מכרז בתאגידים העירוניים

1. סעיף 197 לפקודת העיריות קובע כי "לא תקשר 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 הוראות בעניין סוגי החוזים שבהם העירייה רשאית להיות פטורה ממכרז.

בתיקון לחוק חובת המכרזים (תיקון מס' 14), התשס"ג-2002²² (להלן - התיקון לחוק) החיל המחוקק חובת התקשרות במכרז, כאמור בסעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים, גם על תאגידים מקומיים²³. בסעיף 5 לתיקון לחוק נקבעה תחולתו 30 יום מהיום שבו ייכנסו לתוקפן התקנות הראשונות לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק חובת המכרזים בעניין עסקאות של תאגיד מקומי. בסעיף 4 לחוק

22 התיקון התקבל בכנסת ב-12.11.02.

23 בתיקון האמור נוספה לסעיף 1 לחוק חובת המכרזים הגדרת "תאגיד מקומי": "תאגיד אשר לפחות מחצית ההון או לפחות מחצית כוח ההצבעה בו מוחזקים, במישרין או בעקיפין, בידי רשות מקומית או בידי תאגיד מקומי אחר, או שיש לרשות מקומית או לתאגיד מקומית אחר, במישרין או בעקיפין, זכות למנות לפחות מחצית ממספר הדיירקטורים בו 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".

זה נקבע כי התקנות הראשונות בעניין עסקאות של תאגידים מקומיים יותקנו בתוך 90 יום מיום פרסום התיקון לחוק חובת המכרזים.

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

במציאות זו נוצר מצב שבו אין הסדר נורמטיבי מפורש המחייב את החברות העירוניות לערוך מכרז כחלק מהתקשוריותהן, ולכן הן פועלות לפי ראות עיניהן.

2. במטרה לסתום את הפרצה שנוצרה בשל היעדר נורמה מחייבת בתחום ובשל היעדר תקנות שולב בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2004 סעיף המְתָּה את אישור השר להקמת חברות עירוניות, בין היתר, בכך שבתקנון ההתאגדות שלהן תהיה הוראה בדבר חובת פרסום מכרז: "לא תתקשר החברה בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז... ועד להתקנת התקנות, על פי הכללים החלים על הרשות המקומית בשינויים המחויבים".

(א) בדיקה מדגמית של תקנוני ההתאגדות של חברות כלכליות העלתה כי בחברות שהוקמו לפני 1980, מועד חקיקת צו הקמת תאגידים, לא נקבעה נורמה אשר חייבה מכרז בחברות, ואכן תקנוניהן של החברות לא כללו הוראות לגבי מכרזים. כך למשל בתקנוניהן של חפ"א אשדוד, של חברת יעד גבעתיים, של חכ"ל נצרת עילית ושל חכ"ל קצרין.

המועצה המקומית קצרין הודיעה בתשובתה מיולי 2012 כי תפעל לתקן את תקנון החברה כך שיתאים להנחיות, לרבות חובת המכרזים.

חכ"ל נצרת עילית הודיעה בתשובתה מיולי 2012 כי "החברה מנהלת מכרזים כדין מכוח חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992".

חכ"ל יהוד ציינה בתשובתה מאוגוסט 2012 כי שינוי תקנון החברה על פי הנחיות משרד הפנים יובא לאישור הדיריקטוריון באוגוסט 2012.

עיריית גבעתיים הודיעה בתשובתה מאוגוסט 2012 כי בכוונתה לאשר את הכללת חובת קיום מכרז בתקנון במוסדות חברת "יעד" ובמשרד הפנים.

(ב) עוד העלתה הבדיקה כי בתקנוניהן של חלק מהחברות העירוניות נקבע כי כל העבודות הקבלניות יבוצעו לאחר פרסום מכרז על פי אמות מידה של גוף ציבורי. כך למשל חכ"ל אום אל-פחם, חכ"ל הרצלייה, חכ"ל יהוד וחכ"ל נתניה.

עיריית הרצלייה הודיעה בתשובתה כי היא פועלת עוד משנת 2004 לתיקון תקנון ההתאגדות של החברה הקובע כי החברה תפעל על פי חוק חובת המכרזים והתקנות שיותקנו לפיו, וכי עד אז היא תפעל על פי הכללים החלים על הרשות המקומית בשינויים המחויבים; ואכן בהתאם לכך היא פועלת.

בתשובתה מאוגוסט 2012 ציינה חפ"א אשדוד כי היעדר סעיף הנוגע למכרזים בתקנון נובע מהעובדה כי החברה נוסדה לפני שנת 1980, ולכן ההוראות מכוח צו התאגידים אינן חלות עליה. לפיכך החברה לא נדרשה לכלול הוראה לגבי קיום מכרזים בתקנון. עוד ציינה חפ"א אשדוד כי למרות זאת, החברה פועלת בהתאם להוראות דיני המכרזים ומקפידה על כך הקפדה יתרה.

הבדיקה העלתה כי במרבית החברות העירוניות מתקיימים מכרזים בהתקשרות עם גורמים חיצוניים, אך אלו אינם כוללים את הכללים החלים על הרשות המקומית.

עוד העלתה הבדיקה כי אחדות מהחברות העירוניות מסתייגות מהכפפת תקנון החברה לכללים החלים על הרשויות המקומיות, כלומר תקנות העירויות (מכרזים), התשמ"ח-1987. כך לדוגמה טוען היועץ המשפטי של חכ"ל יהוד, עו"ד עופר שפיר, בנייר עמדה בנושא זה מספטמבר 2011 כי "הנחיה זו אינה תואמת את גישתה של ההלכה המשפטית הקובעת בכירור כי על חברה עירונית חלה חובת מכרז, בהיותה זרוע של העירייה. ברם מנגד, אין היא כבולה לד' אמותיהן של תקנות העירויות (מכרזים) וכל תג ותו בהן. כל עוד לא הותקנו התקנות החלות על החברה, מבחינה חוקית ופורמאלית החברה אינה כפופה לחוקי המכרזים".

לדעת משרד מבקר המדינה החלת חובת המכרזים על התאגידים העירוניים נועדה, בין היתר, להחיל עליהם כללי מינהל תקין, שכן למרות היותם גופים פרטיים הם משמשים זרוע ארוכה של הרשות המקומית. ראוי שהתקשרויותיהם ייעשו בהתאם לכללים שמטרתם היא שמירה על טוהר מידות, על שוויון הזדמנויות ועל תחרות הוגנת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי הוא רואה בחומרה רבה את העיכוב של כעשר שנים בפרסום התקנות המחייבות, וכי עליו להשלים בהקדם את פרסום התקנות בעניין חובת המכרזים כך שיחולו על כל התאגידים העירוניים כנדרש.

העברת ניהול פעילויות מהרשויות המקומיות לחברות הכלכליות

כאמור בפקודת העירויות, לחברי דירקטוריון שהתמנו על ידי העירייה לכהן בתאגיד חובת נאמנות לעירייה וגם לחברה העירונית. במקרה של התנגשות בין האינטרסים גוברת חובת האמונים לעירייה. מאחורי הנחיה זו עומדת הקביעה כי החברה היא זרוע ארוכה של הרשות המקומית. התנגשות האינטרסים בין העירייה לתאגיד עלולה לערער את יציבות החברה, שכן החברה עלולה להידרש לבצע פעולות על פי הוראות העירייה המסכנות אותה ואת כדאיותה הכלכלית.

מועצת העירייה רשאית להטיל על החברה העירונית לבצע פרויקטים שאינם בהכרח רווחיים, אולם נחוצים מבחינת השירות לציבור. נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות מעבירות לתאגיד, ללא אישור משרד הפנים, הספקת שירות נוסף בתקורה גבוהה יותר מהמקובל, וזאת כדי לשפות את התאגיד על חוסר הרווחיות של הפרויקט. כך למשל:

הביקורת העלתה כי חכ"ל טבריה מפעילה זה שנים את רשות החניה של העירייה. בתמורה משלמת העירייה לחברה תקורה בשיעור של 40% מהרווחים, וזאת כדי לתגמל את התאגיד בעבור פעילויות אחרות שהועברו אליו.²⁴

עיריית טבריה העבירה בשנת 2008 את האחריות להפעלת הברכה העירונית לחכ"ל. הצעד נעשה אחרי שהעירייה פרסמה כמה מכרזים חיצוניים לתפעול הברכה, אך לא הצליחה למצוא מועמדים להפעלתה. ההחלטה להעביר את תפעול הברכה לחכ"ל נעשתה ללא עריכת בדיקת כדאיות כלכלית למהלך. על פי הנתונים בדוחות הכספיים של החכ"ל, בשנת 2009 הסתכמו הפסדי החברה בטיפולה השוטף בהפעלת הברכה ב-196,000 ש"ח, בשנת 2010 ב-198,000 ש"ח ובשנת 2011 ב-305,000 ש"ח.

24 ממצאים דומים הועלו גם בדוח שהכין משרד הפנים על התנהלותה הכספית של חכ"ל טבריה, ובכלל זאת על המינהל הכספי בחברה זו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה כי על העירייה לבחון את כדאיות הפעלת הברכה על ידי החכ"ל, וזאת לאור הפסדיה בניהול הברכה.

בתשובתה מיולי 2012 ציינה חכ"ל טבריה כי "החברה עתידה לעבור תהליך הבראה במסגרתו יגובשו קווים מנחים לעניין אופי הפרויקטים שתנהל החברה ואופן העברת הפרויקטים מהעירייה לחברה".

עוד העלתה הביקורת כי חלק מהרשויות המקומיות מעבירות לחברות העירוניות שבבעלותן פעילויות, בלא לבחון את הכדאיות הכלכלית הכרוכה בכך. כך למשל:

עיריית יהוד: העירייה החליטה בישיבתה מיולי 2010 להעביר לחכ"ל את הקמתה ואת הפעלתה של רשות החניה בעיר, ובכלל זאת סימון מדרכות, הצבת מדחנים וצביעת עמודים. כעבור יומיים נחתם החוזה בין העירייה לחכ"ל לתקופה של חמש שנים, עם אפשרות הארכה בחמש שנים נוספות בכל פעם.

על פי החוזה בין העירייה לחכ"ל יועברו ההכנסות המשולמות בגין חניה, לרבות הכנסות העירייה מדוחות חניה וקנסות חניה, מדי חודש לחשבון החכ"ל בניכוי עלות העסקת 1.5 משרות פקחי חניה (המחויבים להיות עובדי עירייה). אם יהיה צורך בקליטת פקחי חניה נוספים על ידי העירייה, תנוכה עלות העסקתם גם כן.

נמצא כי העברת הטיפול בחניה לחכ"ל נעשתה ללא בדיקת הכדאיות הכלכלית על ידי העירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי בטרם יחתם הסכם להעברת ביצוע פעילות לחברות עירוניות ייערך תחשיב כדאיות כלכלית, הכולל בדיקת חלופות שונות, והוא יוצג בפני מועצת העירייה. בחינה מסוג זה נחוצה כדי למנוע מצבים שבהם העברת הפעילויות לאחזיות החברות העירוניות נועדה אך ורק להצדיק את קיומן בלא שתביא תועלת כלשהי לרשויות המקומיות.

עיריית יהוד ציינה בתשובתה מיולי 2012 כי העירייה נמנעה, משיקולים כלכליים ותפעוליים, מהקמת מנגנון עירוני, הכרוך בקליטת עובדים, לתפעול רשות החניה ולניהולה. עוד ציינה העירייה כי היא רואה בחכ"ל זרוע ביצועית שלה, ולכן העודף המצטבר בקופת החכ"ל כמוהו ככסף בקופה הציבורית שישמש לפעילות לרווחת תושבי העיר.

ההתקשרות בין הרשות המקומית לבין התאגיד

היעדר הסכמי ההתקשרות

כללי המינהל התקין מחייבים כי התקשרות של הרשות המקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב, אשר יקבל את כל האישורים הנדרשים כדין ויכלול את תנאי ההתקשרות, את השירותים שכל צד מתחייב לתת, את התשלום בעד השירותים הללו וכיוצא בזה.

הבדיקה העלתה כי כמה חברות כלכליות ניהלו מיזמים עבור הרשויות המקומיות בלא שנחתמו הסכמים בכתב המסדירים את תנאי ההתקשרות ביניהן. כך למשל:

חכ"ל טבריה²⁵: בשנת 2009 הטילה העירייה על החכ"ל לפעול להקמתו ולהפעלתו של פארק ברקו - פארק ארכאולוגי, הכולל מתחם לפעילות אתגרית ומתחם לקיום אירועים המוניים.

העבודות להקמת הפארק החלו במהלך שנת 2009, והפעלתו הייתה בסיום אותה שנה. בשטחי הפארק ממשכות להתבצע פעילויות לחישוב ממצאים ארכאולוגיים אגב שילובן בתוך פעילות האתר הקיימת - פארק אתגרי בתשלום ומקום לאירועים המוניים ולמופעי תרבות ומוזיקה.

הביקורת העלתה כי לא נחתם הסכם בין העירייה לבין התאגיד הן לגבי הקמתו ותפעולו של הפארק, והן לגבי קביעת חובותיו וזכויותיו של כל צד, ובכלל זה חלוקת האחריות בין הצדדים במימון ההשקעות והפעילות השוטפת בפארק והסדרת היחסים הכספיים ביניהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טבריה ולחכ"ל שלה כי היעדר הסכם התקשרות - הכולל את תנאי ההתקשרות, את חלוקת הזכויות והחובות בין הצדדים, את השירותים שכל צד מתחייב לתת ואת התשלום בעד שירותים אלה - אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

בתשובתה מיולי 2012 ציינה חכ"ל טבריה כי החברה עתידה לעבור תהליך הבראה שבמסגרתו יגובשו בין היתר הסכמים לגבי הפרויקטים השונים המנוהלים על ידי החברה. ההסכמים יכללו את תנאי ההתקשרות, את חלוקת הזכויות והחובות בין הצדדים, את השירותים שכל צד מתחייב לתת ואת התשלום עבור השירותים הללו.

"חופית" - החברה העירונית לפיתוח התיירות באשדוד: בשנת 2008 החלה עיריית אשדוד בקידום התיירות ובהרחבת התשתיות התיירותיות בעיר, וזאת באמצעות החברה העירונית "חופית" (להלן - חופית). במסגרת זו מקימה חופית פרויקטים בהיקפים כספיים גדולים ואף מתפעלת אותם, וביניהם: פארק אשדוד ים, פארק לכיש ופיתוח הטיילת.

הבדיקה העלתה כי לא נחתמו הסכמים בכתב בין העירייה לחופית לגבי הקמתם ותפעולם של הפארקים. בכלל זה לא נקבעה אחריותו של כל אחד מהצדדים במימון ההשקעות הכרוכות בפארק אשדוד ובהפעלתו, וכן לא הוסדרו היחסים הכספיים ביניהן בעניין זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד ולחופית כי היעדר הסכם התקשרות - הכולל את תנאי ההתקשרות, את חלוקת הזכויות והחובות בין הצדדים, את השירותים שכל צד מתחייב לתת ואת התשלום בעד שירותים אלה - אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

חופית ציינה בתשובתה מיולי 2012 כי מועצת עיריית אשדוד מאשרת מראש מסירה של כל פרויקט לביצוע על ידי חופית, לרבות את המסגרת התקציבית לביצועה. עם זאת ציינה החברה כי תבקש מהעירייה להוציא נוהל כתוב להסדרת הנושא.

הביקורת העלתה כי כמה רשויות מקומיות חתמו על הסכמי מסגרת עם החברות העירוניות, לביצוע עבודות עוד לפני שנים רבות, בלא שאלה נבחנו מפעם לפעם בהתאם לתנאי השוק המשתנים. כך למשל:

חכ"ל אום אל-פחם: (א) העירייה התקשרה בשנת 1995 עם החכ"ל לפיתוח אום אל-פחם בע"מ בהסכם מסגרת לביצוע עבודות תשתית, לרבות כבישים ראשיים ומשניים, שבילים,

25 מתוך ממצאי ביקורת שערך משרד הפנים בחכ"ל טבריה בשנת 2011.

מערכות ניקוז, מערכות מים וביוב, תאורת רחובות ופיתוח סביבתי משלים, במתחמים שונים בתחום העירייה. הסכם מסגרת זה משמש יותר מ-15 שנה את העירייה להתקשרויות בין הצדדים.

נמצא כי במהלך השנים לא נבחן הסכם המסגרת, לרבות תנאיו, בהתחשב בתמורות ובשינויים שחלו בשנים האחרונות בתחומים הנכללים בו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אום אל-פחם ולחכ"ל שלה כי לנוכח פרק הזמן שחלף מאז שנוסח הסכם המסגרת, מן הראוי לבחון אותו מחדש ולהתאימו לתנאים המשתנים.

חכ"ל אום אל-פחם ציינה בתשובתה כי היא תפעל לרענון הסכמי המסגרת מול העירייה.

(ב) עיריית אום אל-פחם התקשרה בשנת 1996 עם החכ"ל שלה לניהול אצטדיון הספורט שהעירייה בנתה, בהסכם לשלוש שנים. הביקורת העלתה כי בתום שלוש השנים לא נחתם הסכם חדש בין הצדדים וכי החכ"ל ממשיכה גם כיום - 12 שנה מיום פקיעת ההסכם - לנהל את האצטדיון. על פי הדוח הכספי של חכ"ל אום אל-פחם לשנת 2010 הסתכמו ההכנסות מניהול אצטדיון הספורט ב-23,300 ש"ח, ואילו ההוצאות הגיעו ל-319,687 ש"ח. בשל כך הסתכם הגירעון השנתי מניהול האצטדיון באותה שנה ב-296,387 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אום אל-פחם ולחכ"ל שלה כי לנוכח הזמן הרב שחלף מחתימת ההסכם ביניהן בעניין ניהול אצטדיון הספורט ולנוכח הגירעון שנוצר מניהולו עליהן לבחון אותו מחדש. כמו כן לנוכח הגירעון החדש שנוצר, על העירייה ועל החכ"ל לערוך תחשיב כלכלי לגבי הפעלת האצטדיון ולבחון אילו צעדים עליה לנקוט כדי להביא לצמצומו.

חכ"ל אום אל-פחם ציינה בתשובתה כי נושא הגירעון של האצטדיון "הועלה בפני הנהלת העירייה, והעירייה מתכוונת להעביר את הנהלת האצטדיון לעמותת המתנס שהיא בשלב הקמה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף היותן של החברות העירוניות זרוען הארוכה של העיריות, על כל עירייה ועירייה לבחון מפעם לפעם את כדאיות המשך ביצוע הפעילות באמצעות החברה, ובכלל זאת לבחון חלופות אחרות כגון תחרות בשוק החופשי.

התקורה שמשלמות הרשויות המקומיות לחברות העירוניות

הסכמי התקשרות לביצוע עבודות או מתן שירותים כוללים את השירותים שכל צד מתחייב לתת וכן את התשלום בעד השירותים הללו.

בדיקת התקורה שמשלמות הרשויות המקומיות לביצוע עבודות פיתוח או עבודות בנייה, הכוללות תכנון, ביצוע ופיקוח לחברות הכלכליות שלה העלתה כי קיימים פערים גדולים בין שיעורי התקורה המשולמים לחברות הכלכליות, וכי הם נעים בין 4% ל-12% מערך הפרויקט. כך למשל:

חכ"ל שדרות: הנהלת עיריית שדרות החליטה בישיבתה מאוקטובר 2009 להעביר לחכ"ל שדרות את שירותי התכנון, הניהול והפיקוח על פרויקטים שונים. בהתאם להחלטה זו נחתם במרץ 2011 הסכם בין עיריית שדרות לבין חכ"ל שדרות, למתן שירותי תכנון, ניהול ופיקוח לבניית חדר כושר ממוגן במתחם ברכת השחייה; התקורה של חכ"ל שדרות נקבעה ל-12% מערך הפרויקט והיא נאמדת ב-600,000 ש"ח. עוד העלתה הבדיקה כי בגין שירותי התכנון, הניהול והפיקוח של בניית

קומה נוספת במתנ"ס, שבוצעה בשנים 2010-2011, פרויקט שעלותו הסתכמה בכ-2.2 מיליון ש"ח, קיבלה חכ"ל שדרות תקורה של 10% מערך הפרויקט.

חכ"ל תל מונד: המועצה המקומית תל-מונד חתמה במאי 2008 על הסכם התקשרות לתכנון וביצוע עבודות הפיתוח במתחם²⁶. על פי סעיף 9 לחוזה ההתקשרות, בגין כל סכום שייגבה במתחם עד 6.5 מיליון ש"ח, תקבל החכ"ל תקורה של 7%, ומעל 6.5 מיליון ש"ח תהיה התקורה 5%.

החברה חופית באשדוד: כאמור החברה מקימה ומפעילה כמה פרויקטים בהיקפים כספיים גדולים, וביניהם: פארק אשדוד ים, פארק לכיש, פיתוח הטיילת. על פי הסכמים בעל פה בין העירייה לבין חופית (בהיעדר הסכמי התקשרות בכתב) התקורה המשולמת לחברה היא בשיעור של 10% לפרויקטים קטנים, שערכם עד 0.5 מיליון ש"ח ו-5% לפרויקטים בהיקפים העולים על סכום זה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו - אשדוד, שדרות ותל מונד - כי קביעת שיעורי העמלות ושיעורי שכר הטרחה שלפיהם מגישות החברות העירוניות שירותים לרשויות המקומיות ללא בדיקה כלכלית, וללא בחינת התעריפים המקובלים בשוק ובהשוואה לתעריפי המשכ"ל, אינה מתיישבת עם סדרי המינהל התקין ומעלה ספקות באשר לכדאיות הכלכלית בהתקשרות עם החברות העירוניות לעומת חברות פרטיות המספקות אותו השירות.

חופית ציינה בתשובתה כי "העברת ביצוע פרויקטים לחופית הוכיחה פעם אחר פעם כי המהלך איפשר ביצוע מהיר, יעיל וחסכוני של כל פרויקט, באופן שהצדיק לחלוטין מבחינה כלכלית את העברת הביצוע לחופית".

עיריית שדרות ציינה בתשובתה כי שיעורי העמלות שנקבעו לחכ"ל כוללים בתוכם "תכנון, ניהול פרויקט, פיקוח צמוד, פיקוח עליון, שכר טרחת יועצים, עמלות שמהנסיון המצטבר עם חברות פרטיות וחברות ציבוריות אחרות מגיע לערכים של 13% עד 14% מערך הפרויקט".

מועצה מקומית תל מונד הודיעה בתשובתה מיולי 2012 כי "שיעור העמלה המשולמת לחכ"ל תל מונד נקבע לאחר שקול דעת והתייעצות עם גופים אחרים בעלי צביון כלכלי עירוני דומה, תוך התחשבות בגובה התקורות אותן משלמת החברה למועצה המקומית בגין שירותי משרד ושכירות".

מן הראוי שמשרד הפנים ייתן את דעתו לקביעת תקורה מרבית בגין קניית שירותים מתאגידים עירוניים, כפי שהדבר נקבע בעבר לגבי שירותים המתבצעים באמצעות החברה למשק וכלכלה של המרכז לשלטון המקומי.

עוד העלתה הבדיקה כי רשויות מקומיות מעבירות פרויקטים לתאגידים הכלכליים העירוניים שלהן בלי לערוך מכרז להשוואת מחירים וכדאיות כלכלית במסירת העבודות מול חלופות בשוק החופשי. משרד הפנים מאשר לרשויות המקומיות להתקשר ללא מכרז עם התאגיד העירוני בהיותו הזרוע הארוכה שלה, ובהתאם לכך משתתפת הרשות במימונו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שינחה את הרשויות המקומיות לבחון את הכדאיות הכלכלית בהעברת תחומי פעולה לתאגיד העירוני כטרם מועברות הפעולות, אף שהתאגיד העירוני נחשב זרועה הארוכה של הרשות.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי "על הרשות המקומית לוודא כי הפעילות המועברת לתאגיד הינה כלכלית ועל פי הכללים המותרים ושלא כביצוע הפעילות ע"י התאגיד (ולא ע"י הרשות עצמה או ע"י מיקור חוץ) היא הדרך הנכונה ביותר, היעילה ביותר והאופטימלית".

התקשרויות ארוכות טווח של התאגידים עם חברות פרטיות

התקשרויות ללא היתר

סעיף 45 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע כי "רשות מקומית ותאגיד נשלט בידי רשות מקומית, לא יתקשרו עם מי שאינו גוף מתוקצב או גוף נתמך, בהתקשרות ארוכת טווח לביצוע מיזם אלא על פי היתר של שר הפנים ושר האוצר; לענין זה - 'גוף מתוקצב' - כהגדרתו בסעיף 21; 'התקשרות' - לרבות התקשרות נוספת המהווה המשך להתקשרות ראשונה; 'התקשרות ארוכת טווח' - התקשרות אשר פרק הזמן לביצוע ההתחייבות על פיה היא 3 שנים או יותר".

משרד מבקר המדינה מצא כמה מקרים שבהם חברות עירוניות לא פעלו לקבל היתרים מאת שר הפנים ומאת שר האוצר להתקשרויות ארוכות טווח. כך למשל:

חכ"ל בני ברק²⁷: (א) החכ"ל התקשרה בשנת 2003 עם חברה המבצעת פינוי פולשים שלא כדין לקרקעות העירייה, לתקופה של 4.5 שנים, אשר הוארכה בהסכמת שני הצדדים ב-4.5 שנים נוספות. הסכמים אלה לא הועברו לקבלת אישור משרד הפנים על התקשרויות ארוכות טווח; (ב) החכ"ל התקשרה בשנת 2009 עם חברה לתפעול ולתחזוקה של מדחני צג ומדחני כרטיס, לתקופה של חמש שנים, בלא לבקש את אישור משרד הפנים להתקשרות ארוכת טווח.

חכ"ל כרמיאל²⁸: חברה זו התקשרה בשנת 2005 עם חברה להתקנת מדחני חניה ברחבי העיר כרמיאל ולאחזקתם, בחוזה לחמש שנים. החברה לא פנתה למשרד הפנים לקבלת אישור להתקשרות ארוכת טווח.

חברת מ.ס.ו.ף שבבעלות המועצה המקומית פרדסייה: חברה זו התקשרה עם זכייין לניהול מרכז הספורט למשך עשר שנים (ראו גם להלן). החברה לא פנתה למשרד הפנים ולמשרד האוצר לקבלת אישור להתקשרות ארוכת טווח.

משרד מבקר המדינה העיר לחכ"ל בני ברק, לחכ"ל כרמיאל ולחברת מ.ס.ו.ף כי בהיותן תאגידים הנשלטים בידי הרשויות המקומיות, היה עליהן לקבל את היתרי משרד הפנים ומשרד האוצר להתקשרויות ארוכות טווח, כלומר התקשרויות אשר פרק הזמן לביצוע ההתחייבויות על פיהן הוא שלוש שנים ומעלה.

בתשובותיהן טענו המועצה המקומית פרדסייה, חכ"ל בני ברק וחכ"ל כרמיאל כי לדעתן ההתקשרויות האמורות אינן בגדר התקשרות לביצוע מיזם אלא מדובר בהתקשרויות שגרתיות, ולכן אינן מצריכות פנייה לקבלת היתר.

27 מתוך ממצאי ביקורת משרד הפנים בחכ"ל בני ברק, 2011.

28 מתוך ממצאי ביקורת משרד הפנים בחכ"ל כרמיאל, 2011.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיגדיר בחוזר מנכ"ל מהו מיזם ואיזו השפעה כלכלית צריכה להיות לו על רווחי החברה, כדי להצריך את קבלת אישורי שר הפנים ושר האוצר.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2012 כי בשנים האחרונות לא הגיעו בקשות להתקשרות ארוכת טווח עם חברה פרטית לאישור שר האוצר. עוד צוין כי הרציונל הטמון בצורך באישור ממשלתי להתקשרויות ארוכות טווח של תאגידים עירוניים עם חברות פרטיות נובע מהרצון להבטיח שבסופו של יום לא תהיה ההתקשרות נטל על הרשויות המקומיות.

שותפויות של חברות עירוניות עם המגזר הפרטי והקמת חברות בנות

בסעיף 249 לפקודת העיריות נקבעו סמכויותיה של העירייה, ובין היתר נקבע בסעיף 249(31) כי בסמכות העירייה "לבצע כל סמכות מסמכויותיה ולמלא כל תפקיד מתפקידיה יחד או בשותפות עם מוסדות המדינה, רשויות מקומיות אחרות, חברות, אגודות שיתופיות וגופים או אנשים אחרים".

שותפויות בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי מקובלות ומסייעות לפיתוח תשתיות-על ולהספקת שירותים לציבור תוך כדי מיצוי יתרונותיהם של שני המגזרים. החברה העירונית מעצם היותה תאגיד עסקי בבעלות הרשות המקומית היא מועמדת טבעית לתפקיד השותף הציבורי-עירוני בשותפות המגזר הפרטי.

לבחירת השותף יש שני פנים: מחד גיסא, שותפות מתבססת על יחסי אמון מיוחדים שבהם שמור משקל רב לאישיותו של השותף, ולפיכך בחירת שותף בהליכי מכרז פומביים תחטיא את המטרה; מאידך גיסא, האינטרס הציבורי דורש כי בחירת השותף תיעשה בהליך תקין, שוויוני ושקוף של תחרות מאורגנת ושוויון בין כמה מועמדים ראויים.

עמדת משרד הפנים²⁹ היא שלא לאפשר שותפויות עם המגזר הפרטי, למעט מקרים מיוחדים, וזאת כדי להגן על הרשויות המקומיות מפני נושים במקרים של פשיטת רגל והיקלעות לקשיים.

הביקורת העלתה כי רשויות מקומיות פועלות באמצעות התאגידים לביצוע מיזמים על ידי שותפויות עם חברות פרטיות בלי לקבל את אישור שר הפנים להתקשרות עם יזם פרטי. כך למשל:

חפ"א באשדוד: בשנת 2007 התקשרה חפ"א בהסכם שותפות עם בעלי מניות בחברת "מלונות והשקעות צרפתי בע"מ" (להלן - חברת מלונות והשקעות), להקמת חברת "מלונות והשקעות אשדוד בע"מ", כך שבידי חפ"א אשדוד יוחזקו 50% מהמניות הרגילות, ממניות ההנהלה ומזכויות ההצבעה והניהול. החברה הוקמה כדי לבנות בית מלון בחוף הדרומי של אשדוד.

הביקורת העלתה כי ההתקשרות של חפ"א אשדוד בשותפות עם חברת מלונות והשקעות להקמת חברת "מלונות והשקעות אשדוד בע"מ" נעשתה ללא קבלת אישור משרד הפנים.

בעקבות התקשרות זו נאלצה החברה העירונית לסייע לחברה השותפה במימון ביניים באמצעות קבלת הלוואה בנקאית עבורה תוך כדי מתן ערבויות עירוניות (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לחפ"א אשדוד ולעיריית אשדוד כי ראוי היה שיקבלו את אישור שר הפנים להקמת חברה בשותפות עם גורם הפרטי ויציגו לפניו את כל ההיבטים של ההתקשרות ורמת הסיכון הצפויה מהתקשרות שכזו.

29 מתוך דברי מנהל אגף התאגידים במשרד הפנים בפני "ועדת הקשר עם השלטון המקומי" של לשכת רואי החשבון במרחב תל אביב, בישיבה שהתקיימה ב-18.1.12.

חפ"א אשדוד ציינה בתשובתה כי החובה החלה על רשות מקומית לקבל את אישור שר הפנים בהקמת תאגידי בת או בעת התמזגות עם כל תאגיד אחר, מקורה בהוראות סעיפים 6(1) ו-6(2) לצו התאגידיים - הוראות אשר אינן חלות על החברה אשר הוקמה בטרם פורסם הצו. לפיכך לא נדרשה החברה לקבל את אישור משרד הפנים לרכישת המניות. גם תקנון החברה אינו קובע שום הוראה המחייבת את החברה לקבל את אישור משרד הפנים לשם הקמת חברת בת, ולפיכך לא נדרשה החברה לקבל את אישור משרד הפנים לביצוע רכישת המניות בחברת "מלונאות והשקעות אשדוד בע"מ".

לדעת משרד מבקר המדינה בכל הקשור לשאלת הקמת שותפויות בין התאגידיים העירוניים למגזר הפרטי, על משרד הפנים לגבש עקרונות מנחים לעצם קיום השותפות ולאופן בחירת השותף, וזאת על סמך המדיניות הממשלתית הכללית בנושא ועל סמך ניסיון העבר בתחום.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי "מדיניות האגף היא חד משמעית - לא לאפשר שותפויות של תאגידיים עירוניים עם שותפים מהמגזר הפרטי. על פי מדיניות זו פועל המשרד זה כשלוש שנים. כל זאת, למעט מקרים חריגים מאד, בהם יש הצדקה מיוחדת לשותפות זו עם המגזר הפרטי, כמו מקרים בהם יש החלטת ממשלה או יזמה ממשלתית בפרויקט שהוא לאומי ובעל חשיבות ציבורית מיוחדת. בכל מקרה, כל מקרה חריג כזה נבחן לגופו באופן קפדני מאד. לגבי שותפויות עם המגזר הפרטי שכבר קיימות מהעבר ואושרו בעבר ע"י המשרד, לא ניתן לבטל שותפויות אלו ואין סמכות למשרד לכך". עוד ציין משרד הפנים כי "לגבי אופן בחירת השותף במקרים החריגים כאמור לעיל, מדיניות האגף מחייבת לבחור את השותף על פי כל דין ועל פי מכרז פומבי לפי דיני עיריות מכרזים".

תאגיד עירוני במהותו נועד לשמש מכשיר לפיתוח אורבני וליזמות עסקית בתחום הרשות המקומית אשר מחייבת לעתים גיוס הון ושיתוף פעולה עם המגזר העסקי - פעולות המנועות מרשות מקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הממצאים שהועלו, על משרד הפנים למצוא דרכים להגברת האכיפה בתחום שיתוף הפעולה עם המגזר הפרטי, תוך כדי בחינה מדוקדקת של יעדי השותפות, בדיקת היתרונות הגלומים בשיתוף הפעולה וקביעת תנאים מקדימים להתקשרות ומנגנוני בקרה במהלכה.

חברות עירוניות דלות פעילות

חברות עירוניות שבהן פועל דירקטוריון בלבד

בבדיקה נמצאו חברות עירוניות אשר בהן פועל הדירקטוריון בלבד, ללא שום מנגנון עובדים, מפני שפעילותן דלה ביותר, מצב המערור את השאלה האם קיומן נחוץ. להלן דוגמאות:

חברת מ.ס.ו.ף בפרסייה: חברת מ.ס.ו.ף הוקמה בשנת 1996, במטרה לפתח את תרבות הנופש והספורט בפרדסייה על ידי פיתוח, ייזום וניהול של מרכזי נופש וספורט, וכן מפעלים אחרים המשרתים מטרה זו.

כאמור, בסוף שנת 1999 נחתם הסכם לעשר שנים בין מ.ס.ו.ף לבין המועצה, המעניק לחברה זו את זכות השימוש במרכז התרבות והספורט אשר הקימה המועצה (הכולל ברכה, מתקני כושר וספא

וחדרי חוגים), וזאת כדי להפעיל מרכז ספורט ונופש בפרדסייה, באופן עצמאי או באמצעות זכיון. בשנת 2008 הוארך תוקף החוזה בעשר שנים נוספות. על פי הסכם זה בתמורה לזכות השימוש במתקן התחייבה מ.ס.ו.ף לשלם למועצה 600,000 ש"ח בשנה, בתוספת מע"ם (סכום זה כולל את הארנונה המגיעה למועצה עבור המרכז).

נוסף על כך, כפי שעולה מדוחותיה הכספיים של מ.ס.ו.ף לשנים 2009 ו-2010, החברה משלמת למועצה דמי ניהול שנתיים בסך 150,000 ש"ח בשנה בגין עלויות ניהול החברה. בשנת 2011 שילמה מ.ס.ו.ף למועצה דמי ניהול שנתיים בסך 174,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי מ.ס.ו.ף מפעילה את מרכז הספורט באמצעות זכיון שעמו חתמה על הסכם הפעלה למשך עשר שנים; הזכיון משלם למ.ס.ו.ף דמי זכיון בסך 800,000 ש"ח לשנה, בתוספת מע"ם.

משרד מבקר המדינה סבור כי לנוכח העובדה שחברת מ.ס.ו.ף איננה מעסיקה נושאי משרה בשכר ושפעילותה היחידה היא התקשרות עם זכיון חיצוני להפעלת מרכז ספורט ונופש, על המועצה המקומית פרדסייה לבחון אם יש הצדקה לקיומה כחברה עירונית ואם אין מקום שתערוך התקשרות זו ישירות מול הזכיון.

בתשובתה להערות הביקורת ציינה מועצה מקומית פרדסייה כי לחברה הכלכלית מתוכננת פעילויות נוספות, וביניהן שיפוץ מרכז הספורט, בסכום המוערך ב-1 מיליון ש"ח. עוד ציינה המועצה כי "על פי התכנית אמורה אוכלוסיית היישוב להיות מוכפלת בשנים הבאות ובכוונתנו לפתח ולהרחיב בעתיד את פעילות החברה במסגרת מטרותיה לטובת הציבור ולאור כל הטעמים הנ"ל במצטבר אנו סבורים שקיימת הצדקה לקיום פעילות החברה שמחזוריה הינו כמיליון ש"ח בשנה".

ח כ"ל חו"ף ה ש ר ון: כאמור החברה הוקמה על ידי המועצה האזורית חו"ף ה ש ר ון בשנת 1989, למטרות של ייזום ועריכת תכניות לפיתוח הכלכלי של המועצה אזורית חו"ף ה ש ר ון.

הבדיקה העלתה כי פעולותיה העיקריות של החברה בשנים הראשונות היו תכנון מערך הביוב בתחומי המועצה האזורית חו"ף ה ש ר ון והקמתו. פעולות אלה בוצעו על ידי חברת "גוראל ניהול פרויקטים" (להלן - חברת הניהול), אשר גם מנהלת הלכה למעשה את חכ"ל חו"ף ה ש ר ון (ראו גם לעיל). החל בשנת 2006, עם סיום פרויקט הקמת מערך הביוב, הצטמצמה בהדרגה פעילותה של חכ"ל חו"ף ה ש ר ון. פעילותה העיקרית בשנים 2007-2011 הייתה ניהול בית ספר לנהיגה בטרקטור ומתן שירותי ייעוץ, תכנון ופיקוח לתאגיד הביוב ולתאגיד מחזור המים של מועצה אזורית חו"ף ה ש ר ון, באמצעות חברת הניהול. החל בשנת 2012 נסגר בית הספר לנהיגה,

על פי הדוח הכספי של חכ"ל חו"ף ה ש ר ון לשנת 2010, הכנסותיה משכר טרחה בגין שירותי הייעוץ, התכנון והפיקוח הסתכמו בכ-357,000 ש"ח, ולעומת זאת הוצאותיה הסתכמו בכ-312,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה סבור כי על המועצה האזורית חו"ף ה ש ר ון לבחון אם יש הצדקה לקיומה כחברה עירונית, לנוכח העובדה שפעילותה היחידה היא מתן ייעוץ לתאגיד הביוב ולתאגיד מחזור המים של המועצה.

מועצה אזורית חו"ף ה ש ר ון ציינה בתשובתה מיולי 2012 כי לאחרונה בוחנת המועצה את כדאיות המשך הפעלתה של החכ"ל, ובמסגרת זו נבדקים התחומים שבהם יכולה החברה לפעול ולסייע לעבודת המועצה.

חידוש פעילות בחברות שלא פעלו שנים מספר

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2004/5 פורסם "נוהל בקשה להקמת חברה עירונית על ידי רשות מקומית" (להלן - ניהול הקמת חברה). הנוהל קבע כי על הרשויות המקומיות להגיש תכנית אסטרטגית של החברה העירונית. על התכנית לכלול את ההיבטים האלה: התכניות העתידיות של הרשות המקומית; אופן השתלבות החכ"ל בפעילות הרשות המקומית, תוך כדי התייחסות לשלושת הגורמים האפשריים לביצוע הפעילות: החברה העירונית, הרשות המקומית עצמה או גורם פרטי. על התכנית להציג את השיקולים השונים בבחירת הגורם המבצע. בחוזר האמור אין התייחסות לחברה שפעילותה חודשה לאחר שהופסקה למשך תקופה ארוכה.

הביקורת העלתה כי חברות עירוניות שהוקמו בעבר ולא היו פעילות שנים רבות ("חברות מדף") החלו בהליכים להפעלתן מחדש. כך למשל:

חכ"ל "רימונים" - רמת השרון: החברה הוקמה בשנת 1995, ופעילותה הופסקה בשנת 1999, אחרי שלא הצליחה לצקת תוכן כלכלי מהותי בפעילותה. כ-12 שנים לאחר הפסקת הפעילות של החברה החליטה מליאת המועצה בישיבתה באפריל 2010 לחדש את פעילותה. רק בספטמבר 2011, כשנה וחצי לאחר הפעלתה המחודשת של החכ"ל, הכינה חברה חיצונית, על פי בקשת חכ"ל רימונים, מסמך המגדיר את החזון ואת האסטרטגיה של החברה ומציב יעדים לפעילותה.

העירייה לא יידעה את משרד הפנים בדבר חידוש פעילותה של החכ"ל ולא הגישה למשרד הפנים את התכנית האסטרטגית שלה ואת אופן השתלבותה בפעילות העירייה.

בחשובתה מיולי 2012 ציינה חכ"ל רימונים כי בראשית 2011 פנתה עיריית רמת השרון למשרד הפנים לשם קבלת היתר לנטילת אשראי, ובמסגרת הפנייה העבירה למשרד הפנים את כל המסמכים הנוגעים לחברה. בעקבות כך ביקש משרד הפנים את התחייבות העירייה כי תתקן את תקנון החברה על פי דרשות משרד הפנים. בהתאם לכך אישרה מועצת העירייה, במעמדה כאספת בעלי המניות בחכ"ל רימונים, את תיקון התקנון ביוני 2011.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שאין מדובר בחברה חדשה, היה על עיריית רמת השרון להגיש למשרד הפנים, סמוך להחלטתה על הפעלתה המחודשת של החברה לאחר כ-12 שנה, תכנית אסטרטגית של החברה העירונית ולכלול בה את תכניות העירייה בהתאם לסמכויותיה ולאופן השתלבות החכ"ל בפעילותה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מוצע שינחה את הרשויות המקומיות המבקשות להפשיר את פעילותן של חברות עירוניות שהוקפאו, כי עם ההחלטה לחידוש פעילות חברה, עליהן להודיע לו על כך ולהגיש לו תכנית אסטרטגית של החברה העירונית הכוללת את תכניות העירייה בהתאם לסמכויותיה ולאופן השתלבות החכ"ל בפעילותה. כמו כן נדרש להסדיר את מעמדה של החברה מחדש. אם ניהול האסדרה הקיים אינו מחייב זאת, עליו לעדכנו בהתאם ולכלול בו הנחיה לגבי חידוש פעילות של חברה שפעילותה הופסקה.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי "במהלך שנת 2013 משרד הפנים יגבש ניהול בנושא זה ויכנס לתוך ניהול אסדרת תאגיד עירוני".

פרס שר הפנים לניהול תקין לרשויות מקומיות

מדי שנה מפרסם משרד הפנים "קווים מנחים לפרס ניהול כספי ברשויות המקומיות". הפרס ניתן ל"רשויות מקומיות אשר התנהלו באופן תקין ולרשויות משתפרות".

לצורך קבלת הפרס על הרשויות המקומיות לעמוד בכמה אמות מבחן בתחומי הניהול הכספי התקין והניהול המינהלי התקין. כמו כן נדרשות הרשויות אשר עמדו בתנאי הסף לקבלת הפרס לעמוד גם בכמה "פרמטרים איכותיים אשר משמשים לבחינת אופן הקצאת המענק": שכר וכוח אדם, מערך השירותים, הוועדה לתכנון ובנייה, חובות נבחרים והחל בשנת 2010 תאגידים עירוניים.

1. בשנת 2010 קיבלו 72 רשויות מקומיות פרס לניהול תקין, ו-21 רשויות מקומיות קיבלו תעודות הוקרה על ניהול תקין.

הבדיקה העלתה כי עם הרשויות המקומיות שזכו בפרס ניהול תקין לשנת 2010 נמנו גם רשויות מקומיות שבדוחות הכספיים³⁰ של תאגידיהן, הצטברו גירעונות גדולים. כך למשל: קריית אתא, שהגירעון המצטבר של החכ"ל שלה היה כ-7 מיליון ש"ח; המועצה האזורית רמת הנגב, שהגירעון של החכ"ל שלה הגיע לכ-6 מיליון ש"ח; עיריית אריאל, שהגירעון של החכ"ל שלה הגיע לכ-2 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי בעת בחינת התנהלות הרשות המקומית מול התאגידים שבאחזקתה לצורך קבלת הפרס, נבחנים רק אישור הוועדה למינוי הדירקטורים ודיוני מועצת הרשות המקומית בדין וחשבון על מצב התאגידים שבאחזקתה ולא על פעילות החברות העירוניות וניהולן הכספי.

חכ"ל אריאל ציינה בתשובתה מיולי 2012 כי "הגירעון השנתי נובע מכך שהחברה בנתה את מרכז הספורט של עיריית אריאל במשך מספר שנים, בהשקעה של 30 מיליון ש"ח, ומדי שנה החברה מנכה פחת בסך של כ-1.5 מיליון ש"ח כהוצאה שוטפת. עוד ציינה החברה כי בעת בחינת הזכאות של עיריית אריאל לפרס השר החברה נדרשה לתת הסברים לגבי סוגיית ומשמעות הגרעון של החברה".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי במסגרת הקריטריונים למתן פרס השר לניהול תקין, מוצע לשקול להביא בחשבון גם את מצבם הכספי של התאגידים שבאחזקת הרשות המקומית. במקרה של גירעון צבור רב-שנתי יש לשקול אם ראוי לכלול את הרשות המקומית ברשימת מקבלי פרס שר הפנים.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו להביא בחשבון נושא של קריטריון "גירעון נצבר רב-שנתי" לצורך קבלת פרס השר, והדבר אף הובא לידיעת הרשויות המקומיות. משרד הפנים יבחן את השיטה הנכונה ביותר למדידת מצבו הכספי של התאגיד ולפי זה לקביעת הקריטריון האמור במהלך שנת 2013.

2. עוד העלתה הביקורת כי עם מקבלות פרס שר הפנים או תעודות הוקרה לניהול תקין לשנת 2010 נמנו רשויות מקומיות רבות יחסית, אשר באותה עת טרם הביאו לאישור הוועדה למינוי דירקטורים במשרד הפנים את נציגיהן בדירקטוריון של החברות העירוניות; זאת בניגוד להנחיה בתקנות התאגידים³¹.

30 הדוחות הכספיים לסוף שנת 2009, שפורסמו בשנת 2010.

31 הרשויות הן: עיריית אשדוד, עיריית אשקלון, עיריית יקנעם, עיריית נשר, עיריית נתניה, עיריית ראש העין, עיריית רמת השרון והמועצות האזוריות גולן, חבל יבנה וחוף השרון.

בתשובתה מיולי 2012 הודיעה חכ"ל נתניה כי במרץ 2012 אישרה הוועדה למינוי דירקטורים במשרד הפנים את נציגיה בדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מוצע שבעת קבלת החלטה על מתן פרס השר או תעודת הוקרה מטעמו על ניהול תקין תינתן הדעת גם לעמידה בדרישות שונות שבחוק כגון קבלת אישור לכשירות דירקטורים בתאגיד.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי בשנת 2010 נקבע הקריטריון של אישור כשירות הדירקטוריון כתנאי לקבלת כספי בפרס, ואילו החל בשנת 2011 נקבע קריטריון זה "כתנאי סף להיכלל בין מקבלי הפרס".

אשראי והלוואות

סעיף 45ב (ד) לחוק יסודות התקציב קובע כי חברה פטורה מקבלת אישור ללקיחת אשראי אם האשראי מיועד למטרה מוגדרת שקבע שר האוצר, דוגמת: תכנון מבני ציבור ושטחים ציבוריים, הקמתם, רכישתם ושיפוצם; רכישת מערכות מחשב לצורכי גבייה; כיסוי או צמצום של הגירעון המצטבר.

סעיף 46 (ב) לחוק יסודות התקציב קובע כי "שר הפנים, או מי שהוא הסמיך לכך, רשאי לתת היתר לקבלת אשראי לרשות מקומית או לתאגיד הנשלט בידי רשות מקומית".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2006, בעניין "הלוואות וערבויות לתאגידי עירוניים" פורט הליך הטיפול בבקשות התאגידיים העירוניים לקבלת אשראי וצוינו המסמכים שיש לצרף לצורך הדיון בבקשה: מכתב המגדיר את מטרת הלוואה; רשימת הביטחונות המועמדים לצורך קבלת הלוואה; אישור מועצת הרשות ודירקטוריון התאגיד להלוואה; יתרת חשבון הרשות המקומית בתאגיד (חובה או זכות) במועד הגשת הבקשה ובשנתיים שקדמו לכך; דוחות כספיים מבוקרים של התאגיד.

בדצמבר 2009 נחתם הסכם בין חפ"א אשדוד לבין חברת מלונות והשקעות (השותף של חפ"א בחברת "מלונאות והשקעות אשדוד בע"מ"), ולפיו לצורך המשך בניית המלון בחוף הדרומי של אשדוד "חפ"א תזרים לחברה סך של 9 מיליון ש"ח במקום חברת מלונות והשקעות, מותנה בקבלת הלוואה בנקאית בסכום זה בערבות עיריית אשדוד, בעלת המניות של חפ"א, וקבלת כל האישורים החוקיים לכך כמתחייב מכל דין לרבות חוק יסודות התקציב".

הביקורת העלתה כי באותו מועד נטלה חפ"א הלוואה בסך 9 מיליון ש"ח מבנק מסחרי, הנושאת ריבית בנקאית; מועד פירעון הלוואה הוא ארבע שנים לאחר קבלתה.

הבדיקה העלתה כי הלוואה זו נלקחה בלי לבקש את אישור שר הפנים, כפי שנדרש בחוק יסודות התקציב ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר לחפ"א אשדוד כי נטילת הלוואה למימון האשראי של השותף בחברת הבת טומנת בחובה סיכונים ועלולה להסב נזק כספי לחכ"ל. זאת ועוד, נטילת הלוואה ללא אישור שר הפנים, גם אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק יסודות התקציב.

חפ"א אשדוד ציינה בתשובתה כי בעיריית אשדוד, בעלת השליטה בתאגיד, לא התקיימו התנאים המפורטים בסעיף 45ב(ד) לחוק יסודות התקציב (שיעור גירעון שוטף, שיעור גירעון מצטבר, הימצאות בתוכנית הבראה וכד'). בהתאם לכך, החברה, בהיותה תאגיד הנשלט על ידי עיריית אשדוד לא הייתה חייבת בקבלת האישורים הנדרשים על פי סעיף 46(ב) לחוק יסודות התקציב, בעת נטילת ההלוואה. עוד צוין בתשובת חפ"א כי עיריית אשדוד הוגדרה על ידי משרד הפנים כבר בשנת 2009 וגם כיום "רשות איתנה", אשר פטורה מקבלת אישורים מסוימים ומהגשת דיווחים למשרד הפנים, וזאת בהתאם להנחיות המינהל לשלטון המקומי במשרד הפנים המפורסמות מעת לעת.

משרד מבקר המדינה מעיר לחפ"א אשדוד כי על אף היות עיריית אשדוד רשות איתנה, הרי שבהתאם להוראות סעיף 45ב(ד) לחוק יסודות התקציב חברה כזו פטורה מקבלת אישור ללקיחת אשראי, רק כאשר האשראי מיועד למטרות מסוימות כפי שהוגדרו בחוק, דוגמת: תכנון מבני ציבור ושטחים ציבוריים, הקמתם, רכישתם ושיפוצם; רכישת מערכות מחשוב; כיסוי הגירעון המצטבר או צמצומו. נטילת הלוואה למימון האשראי של שותף פרטי בחברת "מלונאות והשקעות אשדוד בע"מ" איננה נמנית עם המטרות האמורות, ועל כן נדרש היה אישור שר הפנים לנטילת אשראי לצורך מימון גוף פרטי.

הפיקוח והבקרה של משרד הפנים

אף כי הסמכויות המוענקות לרשויות מקומיות הן רחבות, הפעלת הסמכויות כפופה לפיקוח של משרד הפנים, כבא כוחה של הממשלה והוא מופקד על גיבושה של המדיניות בתחום השלטון המקומי ועל ביצועה. משרד הפנים נושא באחריות לרגולציה של השלטון המקומי - פיקוח על הרשויות המקומיות, הכוונת פעולותיהן, הסדרת יחסי הגומלין ביניהן ובקרה על תפקודן, אך לסמכות זו גבולות הנקבעים תוך כדי מציאת איזון ראוי בין הצרכים של מינהל תקין המחייבים מידה של פיקוח ממשלתי על הרשויות המקומיות ובין העיקרון של אוטונומיה מקומית³².

בעקבות הערות הביקורת בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי - 2005, שעסק בפעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות וביחסי הגומלין בין עיריית חיפה ובין תאגידיה העירוניים, החליט משרד הפנים להיערך ארגונית ותפקודית להגברת הפיקוח והבקרה על התאגידים העירוניים. בעקבות כך הקים משרד הפנים בשנת 2008 אגף בכיר לתאגידים (להלן - אגף התאגידים), הממונה על הפיקוח על התאגידים.

המטרות שהגדיר משרד הפנים לאגף לתאגידים הן: ריכוז הטיפול בכל מגזר התאגידים העירוניים; קביעת המדיניות של השלטון המרכזי מולם - גיבוש מדיניות המשרד; הגדרת יחסי הגומלין בין התאגידים לרשויות המקומיות המחזיקות בהם; מתן סיוע לתאגידים עירוניים; עידוד הגדלת מקורות ההכנסה; פיתוח כלכלי של הרשויות המקומיות באמצעות התאגידים העירוניים; פיקוח, מעקב ובקרה על התאגידים; טיפול במדיניות הקמת תאגידים חדשים; הסדרת תאגידים קיימים; מדיניות מתן היתר אשראי לתאגידים; גיבוש מדיניות בקשר לתאגידים "מעין" עירוניים (ללא שליטת הרשות המקומית); מיזוג תאגידים קיימים; הפסקת פעילות של תאגידים עירוניים בעייתיים; בחינת פרויקטים מתוכננים; פיקוח על העסקת כוח אדם בתאגידים ואישור כשרות דירקטורים מכהנים מקרב הציבור ומקרב עובדי הרשות המקומית בתאגידים עירוניים.

32 יצחק זמיר, הסמכות המנהלית, כרך א (מהדורה שנייה מורחבת), ירושלים: הוצאת נבו 2010, עמ' 457-451.

הבדיקה במשרד הפנים העלתה כי אף שחלפו כארבע שנים ממועד הקמתו של אגף התאגידים טרם סיים האגף את תהליך מיפוי התאגידים העירוניים הפועלים בתחום השלטון המקומי ולא הצליח להשלים הכנת בסיס נתונים שיכלול מידע על מספרם המדויק של התאגידים העירוניים לסוגיהם הפועלים בתחום השלטון המקומי ועל מצבם הכספי. בהיעדר בסיס נתונים נמנע מאגף התאגידים לערוך מיון לתאגידים לפי תחומי פעילותם ולפי מידת השליטה של הרשויות המקומיות בהם, ונבצר ממנו לעקוב אחר תאגידים עירוניים שצברו גירעונות גדולים ולאכוף עליהם תכניות הבראה.

משרד מבקר מעיר למשרד הפנים כי עליו להשלים את מיפוי התאגידים העירוניים, דבר שיגביר את יכולת הפיקוח והמעקב על פעילות התאגידים העירוניים.

הקמת אגף התאגידים מעידה על כך שמשרד הפנים הסיק כי יש מקום לרגולציה ופיקוח שלו על הרשויות המקומיות בתחום התאגידים, אך הוא פעל בעצלתיים לקדם ולפתח סמכות זו. כאמור בהתאם לתקנות התאגידים, מינוי נציגים מטעם רשות מקומית בתאגידים עירוניים, הבאים מקרב עובדי הרשות ומקרב הציבור, חייב בקבלת אישור ועדת המינויים. נמצא כי אף שרשויות מקומיות רבות לא אישרו את נציגיהן בדירקטוריון של התאגידים בוועדת המינויים, משרד הפנים לא פעל מול אותן רשויות מקומיות לאכיפת הוראות התקנות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מחובתו כמאסדר לפעול לאכיפת ההוראות וההנחיות המחייבות את התאגידים העירוניים, ומן הראוי שיקפיד על כך.

חברות עירוניות עוסקות במגוון תחומי פעילות, ולעתים קיים ספק אם פעילויות אלה הן בגדר מטרת מוניציפליות והן עלולות לחרוג מסמכויות הרשות המקומית ומתפקידיה. משרד הפנים לא גיבש מדיניות הנוגעת לסוגי המיזמים שתאגידים עירוניים רשאים לבצע לצורך פיתוחן הכלכלי של הרשויות המקומיות.

יצוין כי מנהל אגף התאגידים התריע בכמה הזדמנויות בפני הנהלת משרד הפנים על אי-יכולתו לעמוד במשימות שהוטלו עליו. בין היתר טען בתחילת שנת 2012 כי במתכונת הנוכחית "האגף לא יוכל למלא את ייעודו ולהשיג את המטרות והיעדים שהונחו בפניו בתוכניות העבודה השנתיות". עוד נטען כי "האגף צבר פיגורים במתן שירותים לרשויות ולתאגידים ובמצב הקיים לא יוכל להדביק את הפיגורים".

הבדיקה העלתה כי נוסף על הטענה האמורה, שלפיה מתכונת האגף אינה מאפשרת לו למלא את ייעודו ולבצע את כל המטרות הרבות והמורכבות שהמשרד הגדיר לו במסגרת מטרותיו, משרד הפנים נתקל בפעילותו מול התאגידים בשלטון המקומי גם בחסמים ובקשיים נורמטיביים עקב היעדר חקיקה המקנה למשרד הפנים סמכויות בתחומים המשפיעים על האסדרה, על הפיקוח ועל הבקרה. לפיכך המשרד אינו יכול לבצע פעולות פיקוח ובקרה על התאגידים העירוניים בכל הנוגע לשינויים שהם עורכים בתקנוניהם, לשינויים בהון מניותיהם, להקמת חברות בנות, להתקשרות עם שותפים פרטיים ולהחלת חובת המכרזים על התאגידים העירוניים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להפעיל את אגף התאגידים במתכונת שתבטיח את עמידתו ביעדים ובמטרות שנקבעו לו בעת הקמתו, כך שיוכל לבצע פיקוח ובקרה נאותים על כל התאגידים הפועלים בתחום השלטון המקומי בישראל.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי האגף לתאגידים עירוניים ביצע כבר בתחילת דרכו מיפוי ראשוני של כלל התאגידים העירוניים. עוד ציין משרד הפנים כי הוא אסף מידע על התאגידים הקיימים בישראל באמצעות נקיטת הפעולות האלה: דרישה מהרשות המקומית לדווח על

התאגידים העירוניים שבאחזקה ולכלול נתונים כספיים וחשבונאיים שונים; הוספת חובת דיווח על התאגידים העירוניים והמעין-עירוניים של הרשות המקומית במסגרת המסמכים שעל הרשות המקומית להגיש למשרד הפנים לצורך בדיקתו ואישורו של התקציב השנתי של הרשות.

לדעת משרד מבקר המדינה כדי לאפשר פיקוח ובקרה יעילים, על המשרד לבחון אם יש צורך בייזום חקיקה או חקיקת משנה שתסדיר את סמכויות הפיקוח, המעקב והאכיפה של האגף.

מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את המגבלות העומדות בפני אגף התאגידים המונעות ממנו למלא את ייעודו כראוי, ויפעל לשינוי מבנהו הארגוני באופן שיתן מענה הולם לטיפול במגזר התאגידים העירוניים ושיבטיח את עמידתו ביעדים ובמטרות שקבע המשרד בעת הקמתו ובהגברת הפיקוח והבקרה על התאגידים הפועלים בתחום השלטון המקומי.

סיכום

במצב החוקי כיום תאגידים העירוניים אינם כפופים למערכת כללים מרכזית אחת הקובעת מנגנונים אחידים לבקרה ולפיקוח עליהם. התקנת צו התאגידים בשנת 1980 יצרה מציאות שבה מתנהלים זה בצד זה שני סוגים של חברות עירוניות: חברות ותיקות שהוקמו לפני כניסת הצו לתוקף, ואשר הוראות הצו לא הוחלו עליהן, וחברות חדשות שנוסדו לאחר התקנת הצו, ולכן הן כפופות להוראותיו ולהגבלותיו בכמה תחומים.

מספרם הרב של התאגידים העירוניים, יותר מ-500, מעמדם, היקף פעולתם האדיר והתכלית העיקרית שבבסיס הקמתם בתחום מתן שירות לציבור מחייבים גיבוש תפיסה כללית ומקיפה בכל הנוגע למבנה שלהם ולפעילותם, לרבות קביעת הסדרים נורמטיביים ברורים ומחייבים לגבי תחומי פעילותם וניהולם השוטף.

התאגידים העירוניים הם כלי חשוב בידי הרשויות המקומיות, שבמהותו נועד לאפשר להן גמישות בביצוע משימותיהן במהירות וביעילות, וזאת במקרים המתאימים. עם השנים נהפך השימוש בכלי זה, במקרים מסוימים, גם אמצעי לעקיפת כללי מינהל תקין, ובכלל זאת להימנעות מכללי חובת מכרזים, למינוי מקורבים למשרות, להרחקת פעילויות של הרשות המקומית מפיקוח ובקרה יעילים ועוד. הניסיון מלמד שבחלק מהמקרים הרשויות המקומיות עצמן אינן יכולות לשמש גורם מפקח יחיד על פעילויות התאגידים העירוניים ולכן נדרשים גם פיקוח ובקרה חיצוניים.

מנגנוני הפיקוח על התאגידים העירוניים טעונים שיפור וחיזוק, שכן לא די בהקמת האגף לתאגידים העירוניים במשרד הפנים. ראוי שמשרד הפנים יבחן מהי המתכונת הראויה שבמסגרתה יפעל האגף לתאגידים עירוניים כדי שיהיו בידי הכלים המקצועיים הנדרשים לביצוע משימותיו הרבות בתחום הפיקוח והבקרה על התאגידים העירוניים בצורה האפקטיבית והמיטבית ביותר.

