נטילת הלוואות לזמן ארוך על ידי הרשויות המקומיות

תקציר

הרשויות המקומיות רשאיות, באישור שר הפנים ובמקרים מסוימים גם שר האוצר, ללוות כספים ולקבל אשראי. ההלוואות והאשראי שמקבלות הרשויות יכולים להיות לטווח קצר (להלן - הלוואות לטווח קצר) או לטווח ארוך[1] (להלן - מלוות). הלוואות לטווח קצר מיועדות בדרך כלל לממן פעילות שוטפת של הרשות המקומית בתקציב הרגיל. המלוות מיועדים לכמה מטרות: מלוות לאיזון התקציב השוטף של הרשות המקומית (להלן - מלוות לאיזון תקציבי); מלוות לכיסוי הגירעון המצטבר של הרשות המקומית (להלן - מלוות לכיסוי גירעון); מלוות להקמה ולפיתוח של תשתיות ומיזמים (להלן - מלוות לפיתוח); מלוות למיחזור הלוואות קיימות שנטלה הרשות המקומית (להלן - מלוות למיחזור) ומלוות אחרים למטרות מיוחדות.

המלוות לסוגיהם עשויים לפתור קשיים כספיים זמניים של הרשות המקומית, לאזן אותה ולמנוע גירעון בתקציב השוטף[2], להקטין את גירעונה המצטבר[3] ולכסות התחייבויות לספקים ולגורמים אחרים. אולם מאחר שפירעון המלוות[4] נעשה מהתקציב השוטף של הרשויות המקומיות, נטילת מלוות באופן לא מבוקר ופירעונם ללא התחשבות ביכולתן הכספית עלולים להביא להידרדרותן הכספית ולפגוע במתן שירותים לתושבים. לפיכך בכל נקודת זמן קיימת משמעות ליתרת המלוות שעל כל רשות מקומית להחזיר בשנים הבאות (להלן - עומס המלוות של הרשות או עומס המלוות).

מנתוני משרד הפנים עולה כי בשנים 2009-2012 אישר לרשויות המקומיות היתרים למלוות[5] בסכום כולל של כ-6.65 מיליארד ש"ח לפי החלוקה הזאת: מלוות לפיתוח - 4,362 מיליוני ש"ח; מלוות למיחזור - 821.7 מיליוני ש"ח; מלוות לכיסוי גירעון - 781.9 מיליוני ש"ח; מלוות לאיזון תקציבי - 279.1 מיליוני ש"ח; אשראי תקציבי (ביוב) - 143.5 מיליוני ש"ח; אשראי תקציבי (כיסוי גירעון) - 53.1 מיליוני ש"ח; אשראי ספקים - 26.8 מיליוני ש"ח ומלוות אחרים 179.7 מיליוני ש"ח.

---

1 "אשראי לזמן קצר" הוגדר בנוהל אשראי שפרסם משרד הפנים בינואר 2010 כ"אשראי לתקופה הקצרה משנה". המונח "אשראי לזמן ארוך" הוגדר בנוהל כ"אשראי לתקופה שעולה על שנה".

2 "גירעון שוטף" הוגדר בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב כ"עודף הוצאות על הכנסות בתקציב השוטף, כפי שהופיע בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית".

3 "גירעון מצטבר" הוגדר בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב כ"עודף התחייבויות על נכסים כפי שמופיע בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית".

4 פירעון מלוות: יתרת המלוות של הרשות המקומית שמועד פירעונם חל בתוך תקופה שאינה עולה על שנה, כמו שהופיעה בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית.

5 על פי סעיף 45ב(א) לחוק יסודות התקציב, הרשויות המקומיות נדרשות להיתרים בחתימת משרד הפנים כדי לקבל מלוות ובמקרים מסוימים גם בחתימת משרד האוצר (להלן - היתרים למלוות או היתרים).

עוד עולה מהנתונים כי עומס המלוות הכולל של הרשויות המקומיות בישראל לסוף שנת 2011 עמד על כ-13,845 מיליוני ש"ח, ושיעור עומס המלוות[6] הממוצע לכלל הרשויות המקומיות בישראל לסוף 2011 הגיע ל-29.2%. החוב המצרפי[7] של הרשויות המקומיות בישראל לסוף 2011 עמד על כ-17,796 מיליוני ש"ח, ושיעור החוב המצרפי[8] הממוצע שלהן הגיע ל-43.3%.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2012 עד פברואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את נושא נטילת הלוואות לזמן ארוך על ידי הרשויות המקומיות על היבטיו השונים. הבדיקה בחנה את פעולות משרדי הפנים והאוצר לאסדרת המלוות לרשויות המקומיות ואת הפיקוח והבקרה שלהם על השימוש בכספי המלוות. משרד מבקר המדינה בדק את טיפול הרשויות המקומיות בקבלת המלוות לסוגיהם ואת השפעת עומס המלוות ופירעון המלוות השוטף על מצבן הכספי ועל התנהלותן. הבדיקה נעשתה באגף לתקציב ופיתוח (להלן - אגף התקציבים) במינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים וברשויות המקומיות האלה: בעשר עיריות[9], בשלוש מועצות מקומית[10] ובשתי מועצות אזוריות[11]. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים של המשרד ובאגף החשב הכללי - ובמחוזות משרד הפנים - צפון, חיפה ותל אביב.

עיקרי הממצאים

רשויות מקומיות נטלו מלוות מבנקים מסחריים באופן שיטתי ובסכומים גבוהים, לעתים בלי להתחשב במצבן הכספי וביכולתן לפרוע את המלוות. פיקוח משרד הפנים על הצורך במלוות לסוגיהם, אישורם על ידו והשימוש בהם בהתאם לייעודם לא היה מספק. נטילת המלוות לא שיפרה את מצבן הכספי של רשויות מקומיות לטווח ארוך ואף הרעה אותו, שכן היא לא דרבנה אותן להתייעלות כספית, השיתה עליהן נטל כספי כבד, הנציחה את תלותן במלוות ולמעשה - "משכנה" את עתידן למען ההווה.

אסדרת המלוות לרשויות המקומיות

הסמכת משרדי הפנים והאוצר למתן היתרים למלוות: משרד הפנים ומשרד האוצר לא הצליחו במשך זמן רב להסכים על גיבוש נוהל הסמכה חדש במקום הנוהל הקיים משנת 1990 כדי לקבוע אמות מידה עדכניות לבחינה ולאישור של היתרים למלוות לרשויות המקומיות. רק במאי 2011 הסכימו משרדי הפנים

---

6 היחס בין עומס המלוות של הרשות המקומית ובין הכנסותיה בתקציב השוטף בשנה מסוימת.

7 סך הגירעון המצטבר של הרשות המקומית ועומס המלוות שלה לשנה מסוימת. בדוח זה התייחסנו לגירעון המצטבר בתקציב הרגיל של הרשות המקומית בלבד (לא כולל גירעון מצטבר בתב"רים).

8 היחס בין החוב המצרפי ובין הכנסות הרשות המקומית לאותה שנה.

9 אופקים, בית שאן, בני ברק, בת ים, הוד השרון, חדרה, טבריה, נתניה, ערד ורחובות.

10 אזור, בנימינה-גבעת עדה ומבשרת ציון.

11 הגלבוע והגליל התחתון.

והאוצר על נוהל הסמכה חדש[12] שאישרו שר הפנים ושר האוצר במרץ 2012 ותוקפו נקבע עד דצמבר 2013. נוהל ההסמכה החדש לא עוגן בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, לא הועבר למחוזות משרד הפנים ולא הופץ לרשויות המקומיות.

בשנים 2010-2011 אישר משרד הפנים לרשויות המקומיות, בהתאם לנוהל ההסמכה הישן משנת 1990, היתרים למלוות לאיזון בהיקף של כ-177 מיליוני ש"ח. זאת בניגוד לעמדת משרד האוצר שלפיה מלוות לאיזון תקציבי לא ייבחנו כלל לצורך אישורם, והדיון ביתר הבקשות של הרשויות המקומיות יידחה עד הסדרת נוהל הסמכה חדש מוסכם.

משרד הפנים אישר באוקטובר 2012 לעיריית בני ברק מלווה לאיזון תקציבי בסך 12 מיליון ש"ח, הנפיק לה היתר בהתאם, והעירייה נטלה את המלווה אף על פי שמשרד האוצר לא חתם על ההיתר.

מעורבות משרד הפנים באישור המלוות: משרד הפנים פעל במשך שנים רבות ללא נוהל שהסדיר את תהליך אישור המלוות לרשויות המקומיות, ורק בשנת 2010 הוציא אגף התקציבים נוהל פנימי בעניין. הנוהל לא הופץ לרשויות המקומיות, והן לא יכלו להיעזר בו לפני שהחליטו לבקש מלווה.

הנוהל אינו כולל את שלבי אישור המלווה ואת הדרישות לבחינת השפעתו על מצבה הכספי של הרשות המקומית ועל יכולת הפירעון שלה. כמו כן הוא אינו כולל את בדיקת כושר ההחזר של הרשות ומקורות המימון לפירעון המלווה, את השפעת עומס המלוות ופירעון המלוות על השירותים שהיא נותנת לתושביה ואת שיעור החוב המצרפי שלה.

בשנים 2010-2012 אישר משרד הפנים למועצות המקומיות משהד, מג'ד אל-כרום וג'וליס מלוות לכיסוי גירעון אף על פי ששיעור החוב המצרפי שלהן הגיע בסוף שנת 2011 ל-336.9%, 243.7% ו-143.6% בהתאמה.

משרד הפנים לא הסתייע בחוות דעת מקצועיות ובהמלצות המחוזות לנחיצות המלוות ולזכאות להם לפני שאישר אותם. נוצר מצב שבו הנהלת המחוז והדרג המקצועי במחוז לא שותפו בתהליך הבדיקה והאישור של המלוות.

הרשויות המקומיות אינן מדווחות למשרד הפנים, בניגוד להנחיה שהוציא, על מימוש ההיתר ועל לקיחת המלווה בתוך חודשיים מיום קבלתו. המשרד מצדו אינו מפקח על ביצוע ההנחיה, אינו עוקב אחר מימוש ההיתרים, ואינו בודק אם השימוש שעושות הרשויות המקומיות בכספי המלוות הוא בהתאם לייעוד שנקבע בהיתרים.

השפעת עומס המלוות על חישוב מענקי האיזון לרשויות המקומיות: חישוב מרכיב השיפוי בגין פירעון המלוות של כמה רשויות מקומיות הגדיל את מענק המודל[13] שלהן ובשל כך את סכום מענק האיזון שהוקצה להן (למשל בעיריות אופקים, בית שאן וערד). מרכיב השיפוי בגין פירעון המלוות (ותשלומי פנסיה) לרשויות מקומיות אחרות הפך את מענק המודל שחושב לגביהן משלילי לחיובי, ולכן הן היו זכאיות למענק איזון בשל השיפוי (למשל עיריות בני ברק ובת ים).

---

12 נוהל בחינת היתרי אשראי לרשויות המקומיות מ-29.5.11 שנחתם על ידי מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

13 משרד הפנים מחלק את מענק האיזון לרשויות המקומיות לפי נוסחה כללית שקבעה ועדה ציבורית (ועדת גדיש) ואישרה הממשלה.

ייעודו של מענק האיזון לרשויות המקומיות הוא להשלים פערים בין הוצאותיהן להכנסותיהן השוטפות כדי לאפשר את תפקודן התקין. משרד הפנים כלל בסכום פירעון המלוות לצורך חישוב השיפוי במענק האיזון גם מלוות שנלקחו לפיתוח שמטרתם מימון פרויקטים עתידיים ותשתיות ביישובים. ראוי שמשרד הפנים יבדוק מחדש את סוגיית השיפוי בגין מלוות לפיתוח.

רישום המלוות בדוחות הכספיים של הרשות המקומית: בצד ההכנסה, מלוות שקיבלו הרשויות המקומיות נרשמים כהכנסות עם קבלתם בפועל - מלוות לאיזון כהכנסה בתקציב הרגיל (השוטף) של הרשות המקומית ויתר המלוות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל. עומס המלוות של הרשות אינו נכלל במאזן הרשות ומוצג רק כנספח למאזן.

בצד ההוצאה, פירעון המלוות של הרשות המקומית לסוגיהם נזקף כהוצאה בתקציב הרגיל - לרבות מלוות לכיסוי גירעון ומלוות לפיתוח שנרשמו קודם לכן כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל. מצב זה מציג תמונה בלתי סבירה שבה גדלות ההוצאות של הרשות המקומית בתקציבה הרגיל על חשבון התקציב הבלתי רגיל.

בנספח למאזן מוצגת חלוקה למלוות למים, מלוות לביוב ומלוות "אחרים", ולא ניתן ביטוי להרכב עומס המלוות של הרשות לפי כל סוגי המלוות שנטלה.

ייעוד המלוות והשימוש בהם על ידי הרשויות המקומיות

מלוות לאיזון תקציבי: משרד הפנים פעל לאישור המלוות לאיזון לרשויות המקומיות בניגוד למדיניות שקבע בנוהל המלוות וללא הלימה בין סיווג הרשות המקומית לזכאותה. המשרד לא קבע אמות מידה ליישום מדיניותו בנוגע למלוות לאיזון, כמו סכום הגירעון המצטבר ושיעורו, עומס המלוות ופירעון מלוות מרביים שחריגה מהם לא תאפשר לקבל את המלווה.

משרד הפנים אישר לרשויות מקומיות במצב של איתנות פיננסית - עיריית נהרייה והמועצות האזוריות גדרות ומרחבים - מלוות לאיזון בניגוד למדיניות שקבע.

משרד הפנים אישר לרשויות מקומיות שהיו במסגרת תכנית הבראה או תכנית התייעלות מלוות לאיזון נוסף על מלוות לכיסוי גירעון. אישור זה הוא בניגוד למדיניות המשרד שלפיה מלוות לאיזון יינתנו רק במקרים של אירועים חד-פעמיים או במקרים שהרשות המקומית זקוקה להלוואת גישור מובהקת. כך למשל עיריות אופקים, בני ברק וחדרה קיבלו מלוות לאיזון נוסף על מלוות לכיסוי גירעון.

עיריית חדרה רשמה בדוחות הכספיים המבוקרים שלה לשנת 2010 הכנסה שוטפת בסכום של כ-7.5 מיליוני ש"ח בגין מלווה לאיזון שאושר לה רק בפברואר 2012, ובדוחות לשנת 2011 הכנסה בסך 5 מיליוני ש"ח בגין מלווה לאיזון שטרם אושר לה ואינה זכאית לקבלו. הרישום השגוי הציג את דוחותיה הכספיים של העירייה באופן לא נאות.

עיריית ערד קיבלה בשנת 2006 מענק בסך 14 מיליוני ש"ח ובשנים 2007-2012 אושרו לה מלוות לאיזון בסכום כולל של 25 מיליוני ש"ח, עקב כישלון משרד הפנים במימוש הסדר וביישום ההמלצות של ועדת חקירת גבולות, שלפיהן חלק מהכנסות הארנונה הכללית המשתלמת מאזור התעשייה מישור רותם יועברו אליה מהמועצה האזורית תמר.

משרד הפנים אישר לעיריית בת ים בשנת 2011 מלווה לאיזון בסך 69 מיליוני ש"ח עקב אי-הצלחתה למכור מקרקעין בבעלותה במסגרת שני מכרזים שפרסמה למכירת המקרקעין, אף על פי שהמהלך תלוי במצב שוק המקרקעין ובתנודות בו. פירעון המלווה הטיל נטל כספי כבד על העירייה.

מלוות לכיסוי גירעון: רשויות מקומיות שהיו בתכנית הבראה או התייעלות - טבריה, שדרות וג'סר אל-זרקא - קיבלו לאורך השנים מלוות לכיסוי גירעון באופן שוטף. מלוות אלה לא השיגו את ייעודם, מצבן הכספי של הרשויות האלה לא הוטב, ותכניות ההבראה לא השיגו את מטרתן.

עיריית טבריה קיבלה בשנת 2009 מלווה בסך 6 מיליוני ש"ח למטרה מוגדרת וחד-פעמית - תשלום פיצוי כספי לנפגעי תכנית בנייה של מיזם. העירייה השתמשה בכספי המלווה בניגוד למטרה שלשמה אישר אותו משרד הפנים, ללא סמכות ותוך הטעיה של המשרד והבנק המלווה.

מלוות לפיתוח: משרד הפנים אישר לרשויות מקומיות מלוות לפיתוח אף שלא עמדו בתנאים שקבע לאישורם בנוהל המלוות: מתוך 15 מיליוני ש"ח שאושרו לעיריית רחובות כמלווה להקמת בניין משרדים חדש בן חמש קומות על קרקע בבעלותה, בסמוך למתחם העירייה הקיים (להלן - המיזם), כ-4.7 מיליוני ש"ח הושקעו במיזם שבנייתו הופסקה בשל אומדן שגוי של עלויות, כ-3.3 מיליוני ש"ח ניתנו כמקדמה לחברה הכלכלית למימון עבודות שהייתה אמורה לבצע במיזם, ויתרת המלווה בסכום של כ-7 מיליוני ש"ח הועברה לכיסוי גירעונה המצטבר של העירייה.

עיריית חדרה השתמשה במרבית כספי מלווה לפיתוח (כ-13.4 מיליוני ש"ח מתוך 15 מיליוני ש"ח) למימון מיזמים שלא הופיעו ברשימה שצורפה להיתר.

מיחזור מלוות: בשנים 2009-2012 מיחזרו 21 רשויות מקומיות בלבד מלוות שנלקחו בריביות גבוהות בהיקף כולל של כ- 798.9 מיליוני ש"ח. רק עשר מבין 76 הרשויות המקומיות שהיו בסוף שנת 2011 בתהליכי הבראה או התייעלות פעלו באותן שנים למיחזור מלוות שנטלו. רשויות מקומיות מיחזרו רק חלק מהמלוות הישנים שנטלו, ויכלו לחסוך עלויות נוספות ולהקטין עוד את פירעון המלוות שלהן אילו ביצעו מיחזור נוסף בהיקף ניכר. כך למשל עיריות הוד השרון ונתניה והמועצות המקומיות אזור ומבשרת ציון.

סיכום והמלצות

הממצאים שהועלו בדוח מצביעים על ליקויים בפעולות משרד הפנים לאישור המלוות ובפיקוח ובבקרה שלו על השימוש בכספיהם וכן ליקויים בשימוש של הרשויות המקומיות בכספי המלוות. אלו הנציחו את תלותן במלוות ויצרו מציאות שבה, לא זו בלבד שמצבן הכספי של רשויות מקומיות לא השתפר, אלא שנטל ההתחייבות העתידי שלהן גדל, ולמעשה הן "משכנו" את עתידן למען ההווה. לפיכך, על משרדי הפנים והאוצר והרשויות המקומיות לנקוט סדרת פעולות לצמצום השימוש בכלי המלוות, ובעיקר במלוות לאיזון תקציבי, במטרה לתקן את המצב שנוצר, כמפורט להלן:

נוכח היקפם הכספי הגדול של המלוות, על משרד הפנים, כגוף מאסדר, לקבוע במשותף עם משרד האוצר נהלים ואמות מידה מפורטים בנוגע להגשת בקשות למלוות, לאישור המלוות ולשימוש בהם לפי ייעודם, תוך הקפדה על יישומם.

על משרדי הפנים והאוצר ליישם במשותף את נוהל ההסמכה החדש שאושר במרץ 2012 ולפעול לפיו.

נוכח חשיבותם של מחוזות משרד הפנים לתפקודן התקין של הרשויות המקומיות ולפיקוח עליהן, יש מקום שלפני מתן היתר למלוות יסתייע משרד הפנים בממונים על המחוזות ויקבל את התייחסותם לצורך בדיקת נחיצות ההיתר ואישור המלוות גם לעיריות.

על משרד הפנים לבחון את השלכות השפעת עומס המלוות של הרשויות המקומיות ופירעונם על סכום מענקי האיזון המשולמים להן, ובהתאם לבחון אם יש מקום לקבוע אמות מידה שינטרלו השפעה זו.

הצגת המלוות שנטלה הרשות המקומית ורישומם כהכנסה בתקציבה הרגיל והבלתי רגיל מצד אחד, ואי-רישום המלוות לזמן ארוך כסעיף מאזני מצד שני, עלולים להציג באופן מטעה את מצבה הכספי של הרשות המקומית ולייפות אותו. על משרד הפנים לבחון את הרישום ואת ההצגה של עומס המלוות בדוחותיהן הכספיים של הרשויות המקומיות על מנת למנוע הצגה מטעה של הנתונים.

על משרד הפנים לאשר לרשויות המקומיות מלוות לאיזון תקציבי באופן מושכל, להשתמש בכלי עזר זה מעט ככל האפשר, ולמנוע מהרשויות המקומיות מלוות לאיזון תקציבי כתחליף למחויבותן לאיזון באמצעות התייעלות כספית.

על משרד הפנים להימנע מאישור מלוות לכיסוי גירעון לרשויות המקומיות אם הן לא עמדו ביעדי תכניות ההבראה שחתמו עליהן ולא שיפרו את מצבן הכספי. מצב זה מנציח את תלותן במלוות ובמענקים להמשך תפקודן מבלי שיהיה להן תמריץ אמתי להתייעל.

על משרד הפנים להקפיד כי במועד הבקשה לאישור המלוות לפיתוח יצרפו הרשויות המקומיות תכנית פיתוח שנתית מפורטת של המיזמים המתוכננים ומקורות המימון המתוכננים שלהם. מן הראוי שהמשרד יוסיף בהיתר הנחיה המחייבת את הרשות המקומית לקבל את אישורו המפורש לשינוי בייעוד כספי המלווה לפיתוח.

נוכח השימוש הנרחב שעושות הרשויות המקומיות במלוות והיקפם הגבוה מאוד, עליהן לפעול תוך ניהול תקין ולעמוד ביעדי התקציב המאושר כדי להפחית את הצורך במלוות ואת נטל ההחזר שלהם, ובכך לשפר את רווחת התושבים.

♦

מבוא

בדיני העיריות, המועצות המקומיות והאזוריות נקבע כי כל רשות מקומית תפעל לפי תקציב שנתי מאושר המחייב את הרשות. התקציב הוא המסגרת הכספית והכלכלית לפעילותה של הרשות המקומית וכלי לניהולה על פי מטרות ויעדים, ומצביע בין היתר על מקורות המימון לכל הפעולות

המתוכננות, על הוצאות והכנסות ועל סדרי עדיפויות. הרשות המקומית אחראית לניהול תקציבה, ואמורה לדאוג למקורות הכנסה לכיסוי הוצאותיה, על מתן שירותים לתושביה ועל ביצוע יתר תפקידיה.

כדי לצמצם את הפער בין הוצאות הרשות להכנסותיה ולאפשר מתן שירותים לתושבים וביצוע עבודות פיתוח, מקצה משרד הפנים מדי שנה לחלק מהרשויות המקומיות מענקים שוטפים[14]. כמו כן הרשויות המקומיות רשאיות, באישור שר הפנים ובמקרים מסוימים גם שר האוצר, ללוות כספים ולקבל אשראי. ההלוואות והאשראי שמקבלות הרשויות יכולים להיות לטווח קצר (להלן - הלוואות לטווח קצר) או לטווח ארוך[15] (להלן - מלוות).

הלוואות לטווח קצר מיועדות בדרך כלל לממן פעילות שוטפת של הרשות המקומית בתקציבה הרגיל. המלוות מיועדים לכמה מטרות: מלוות לאיזון התקציב השוטף של הרשות המקומית (להלן - מלוות לאיזון תקציבי); מלוות לכיסוי הגירעון המצטבר של הרשות המקומית (להלן - מלוות לכיסוי גירעון); מלוות להקמה ולפיתוח של תשתיות ומיזמים (להלן - מלוות לפיתוח); מלוות למיחזור הלוואות קיימות שנטלה הרשות המקומית (להלן - מלוות למיחזור) ומלוות אחרים למטרות מיוחדות. המלוות יכולים להילקח בתנאי אשראי של הצמדה למדד בתוספת שיעור ריבית קבוע או בשיעור ריבית הנגזר מריבית הפריים[16] במועד קבלתם.

דיני הרשויות המקומיות, חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), והנחיות משרד הפנים מכילים הוראות שמטרתן להגביל את סמכות הרשות המקומית ליטול אשראי ולשעבד נכסים והכנסות תמורתו. על פי סעיף 201(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) "רשאית עיריה מכוח צו של השר [שר הפנים], אך לא באופן אחר, ובהתאם לתנאים שנקבעו בצו - ללוות כספים מכל אדם לכל מטרה שתאושר על ידי השר, ולמשכן למלווה ארנונות או הכנסה אחרת של העירייה להבטחת תשלום הקרן והריבית של אותה הלוואה". בסעיף 13(א) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) נקבע כי מועצה מקומית לא תהא רשאית, אלא באישורו של הממונה על המחוז, ללוות כסף מכל אדם למטרה שאישר הממונה, ולמשכן או לשעבד למלווה ארנונות או הכנסה אחרת של המועצה להבטחת תשלום הקרן והריבית של ההלוואה. על פי סעיף 45ב(א) לחוק יסודות התקציב, הרשויות המקומיות נדרשות להיתרים בחתימת משרד הפנים כדי לקבל מלוות ובמקרים מסוימים גם בחתימת משרד האוצר (להלן - היתרים למלוות או היתרים)[17].

מנתוני משרד הפנים עולה כי בשנים 2009-2012 אישר לרשויות המקומיות היתרים למלוות בסכום כולל של כ-6.65 מיליארד ש"ח. להלן תרשים המתאר את סוגי ההיתרים למלוות שקיבלו הרשויות המקומיות בשנים 2009-2012 לפי חלקם היחסי (באחוזים):

---

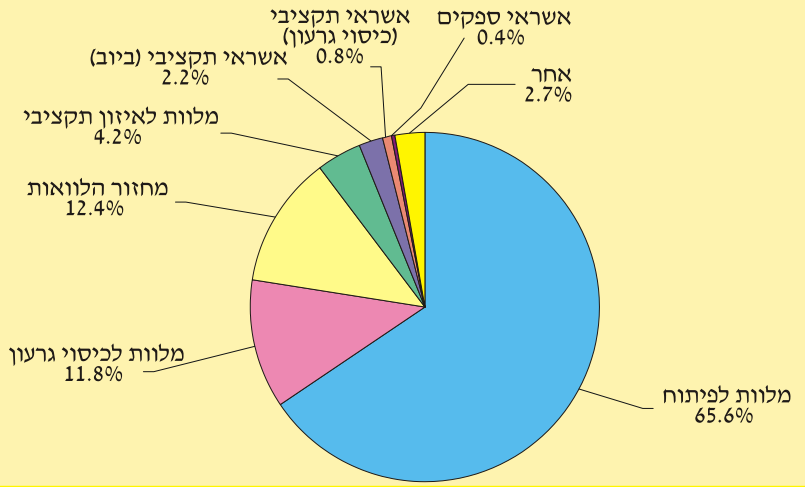
14 מבקר המדינה, **קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011** (דצמבר 2011), בפרק "מענק שר הפנים ומענקים מיוחדים לרשויות מקומיות".

15 המונח "אשראי לזמן קצר" הוגדר בנוהל אשראי שפרסם משרד הפנים בינואר 2010 כ"אשראי לתקופה הקצרה משנה". המונח "אשראי לזמן ארוך" הוגדר בנוהל כ"אשראי לתקופה שעולה על שנה".

16 ריבית הפריים (Prime Rate): ריבית שקובעים הבנקים כריבית בסיסית לחישוב בעסקאות עם לקוחותיהם. ריבית הפריים בפועל נקבעת כנגזרת של הריבית שקובע הבנק המרכזי, בנק ישראל, ומשמשת בסיס להשוואה בקביעת שיעור הריבית של הלוואות במגזר הפיננסי כולו. במועד סיום הביקורת, פברואר 2013, ריבית בנק ישראל הייתה בשיעור 1.75% וריבית הפריים הייתה בשיעור 3.25%.

17 על פי סעיף 46(ג) לחוק יסודות התקציב: "היתר יכול שיהיה כללי, לסוג אשראי, לסוג של לווים, של רשויות מקומיות... או ללווה מסוים... בהיתר ייקבע סכום האשראי המרבי וניתן להתנותו בתנאים".

תרשים 1: סך ההיתרים למלוות שניתנו לרשויות המקומיות בשנים 2009-2012 לפי חלקם היחסי (באחוזים)



המלוות לסוגיהם עשויים לפתור קשיים זמניים של הרשות המקומית, לאזן אותה ולמנוע גירעון בתקציבה השוטף[18], להקטין את גירעונה המצטבר[19] ולכסות את התחייבויותיה לספקים ולגורמים אחרים. פירעון המלוות[20] נעשה מהתקציב השוטף של הרשויות המקומיות, ולכן נטילת מלוות באופן לא מבוקר ופירעונם ללא התחשבות ביכולתן הכספית עלולים להביא להידרדרותן הכספית ולפגוע במתן השירותים לתושבים. לפיכך בכל נקודת זמן קיימת חשיבות רבה ליתרת המלוות שעל הרשות המקומית להחזיר בשנים הבאות (להלן - עומס המלוות של הרשות או עומס המלוות) ולשיעור עומס המלוות שלה[21]. לפי נתוני משרד הפנים, עומס המלוות הכולל של הרשויות המקומיות בישראל בסוף שנת 2011 עמד על כ-13,845 מיליוני ש"ח; בסוף שנת 2010 על כ-14,041 מיליוני ש"ח, ובסוף 2009 על כ-14,458 מיליוני ש"ח[22]. להלן תרשים המתאר עומס המלוות הכולל של הרשויות המקומיות בשנים 2008-2011 (במיליוני ש"ח):

---

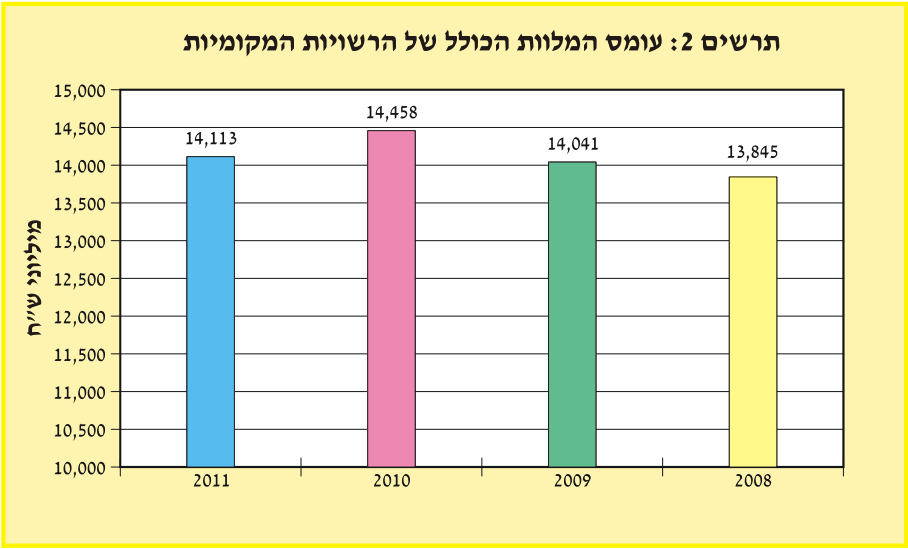
18 "גירעון שוטף" מוגדר בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב: "עודף הוצאות על הכנסות בתקציב השוטף, כפי שהופיע בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית".

19 "גירעון מצטבר" מוגדר בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב: "עודף התחייבויות על נכסים כפי שמופיע בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית".

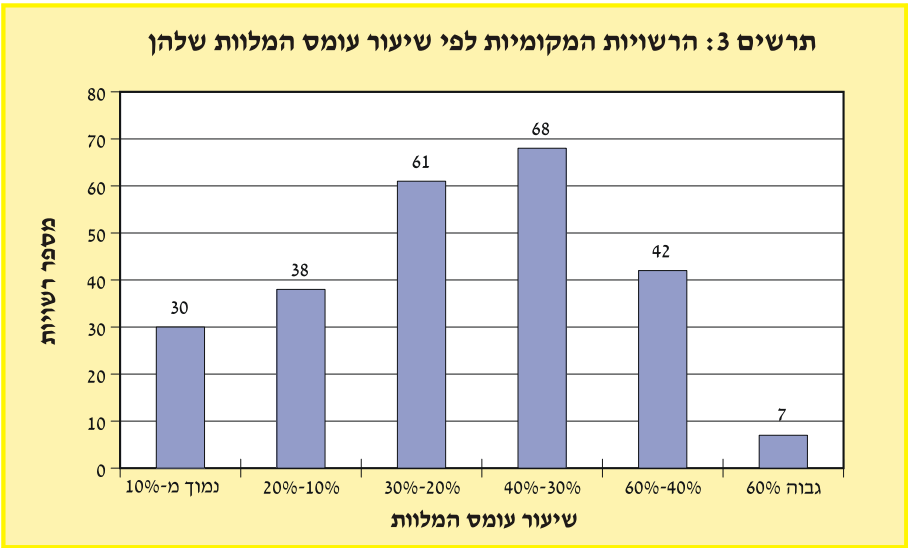
20 פירעון מלוות: יתרת המלוות של הרשות המקומית שמועד פירעונם חל בתוך תקופה שאינה עולה על שנה, כמו שהופיעה בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית.

21 שיעור עומס המלוות: היחס בין עומס המלוות של הרשות המקומית לשנה מסוימת ובין הכנסותיה בתקציב השוטף של אותה שנה. סעיף 45ב(א)(4) לחוק יסודות התקציב מציין מדד דומה של "יתרת האשראי שקיבלה הרשות המקומית, כפי שהופיעה בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית... עולה על חמישים אחוזים משיעור הכנסות הרשות המקומית בתקציב השוטף המפורטות באותו דוח למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר של הרשות המקומית". בחוזר המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים מ-2.1.12 בנושא "רשויות איתנות לשנת 2011 - הקלות בחובת דיווח למשרד הפנים" מצוין שיעור עומס המלוות מתוך תקציב הרשות המקומית.

22 מתוך דוחות נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנים 2009-2011 שפרסם משרד הפנים.



שיעור עומס המלוות הממוצע לכלל הרשויות המקומיות בישראל לסוף 2011 הגיע ל-29.2%. התרשים להלן מציג את התפלגות הרשויות המקומיות לפי שיעור עומס המלוות:

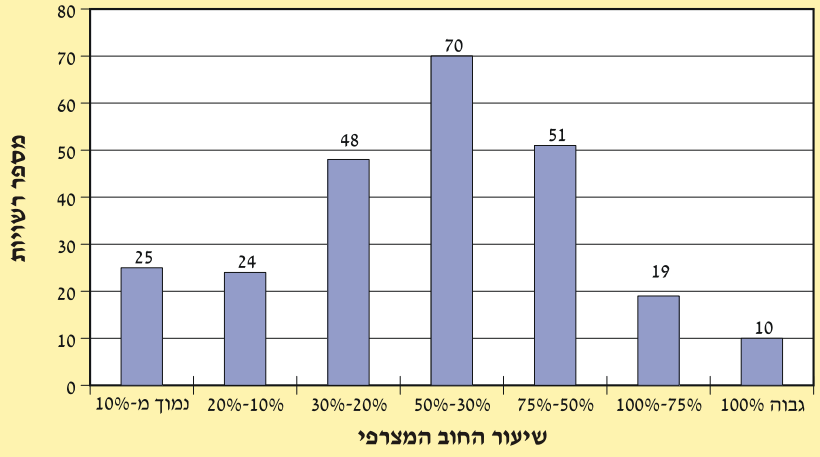


מדד שבעזרתו אפשר להעריך את איתנותה הפיננסית של הרשות המקומית ואת יכולתה לפרוע את המלוות שקיבלה ולעמוד בהחזר התחייבויות אחרות הוא חיבור הגירעון המצטבר[23] ועומס המלוות של הרשות המקומית לשנה מסוימת (להלן - החוב המצרפי), וחישוב היחס ביניהם ובין הכנסות

23 בדוח זה הובא בחשבון הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל של הרשות המקומית בלבד (לא כולל גירעון מצטבר בתב"רים).

הרשות המקומית לאותה שנה (להלן - שיעור החוב המצרפי). מניתוח נתוני משרד הפנים עולה כי החוב המצרפי של הרשויות המקומיות בישראל לסוף 2011 עמד על כ-17,796 מיליוני ש"ח בקירוב, ושיעור החוב המצרפי הממוצע שלהן הגיע ל-43.3%. התרשים להלן מתאר את התפלגות הרשויות המקומיות לפי שיעור החוב המצרפי שלהן:

תרשים 4: הרשויות המקומיות לפי שיעור החוב המצרפי שלהן



בחודשים אוקטובר 2012 עד פברואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את נושא נטילת הלוואות לזמן ארוך על ידי הרשויות המקומיות על היבטיו השונים. הבדיקה כללה את בחינת פעולות משרדי הפנים והאוצר לאסדרת תחום המלוות לרשויות המקומיות ואת הפיקוח והבקרה שלהם על השימוש בכספי המלוות. משרד מבקר המדינה בדק את טיפול הרשויות המקומיות בקבלת המלוות לסוגיהם ואת השפעת עומס המלוות ופירעון המלוות השוטף על מצבן הכספי ועל התנהלותן. הבדיקה נעשתה באגף לתקציב ופיתוח (להלן - אגף התקציבים) במינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים וברשויות המקומיות האלה: בעשר עיריות[24], בשלוש מועצות מקומית[25] ובשתי מועצות אזוריות[26]. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים במשרד (להלן - אגף התקציבים באוצר) ובאגף החשב הכללי - ובמחוזות משרד הפנים - צפון, חיפה ותל אביב-יפו.

---

24 אופקים, בית שאן, בני ברק, בת ים, הוד השרון, חדרה, טבריה, נתניה, ערד ורחובות. אלה ראשי העיריות שכיהנו במועד הביקורת: אופקים - מר צביקה גרינגולד, ראש הוועדה הממונה; בית שאן - מר ז'קי לוי; בני ברק - מר יעקב אשר; בת ים - מר שלמה לחיאני; הוד השרון - מר חי אדיב; חדרה - מר חיים אביטן; טבריה - מר זוהר עובד; נתניה - גב' מרים פיירברג איכר; ערד - גב' טלי פלוסקוב; רחובות - מר רחמים מלול.

25 אזור, בנימינה-גבעת עדה ומבשרת ציון. ראשי המועצות המקומיות שכיהנו במועד הביקורת הם: אזור - מר אריה פכטר; בנימינה-גבעת עדה - מר אורי דיסטניק; מבשרת ציון - מר אריה שמם.

26 הגלבוע והגליל התחתון. ראשי המועצות האזוריות שכיהנו במועד הביקורת: הגלבוע - מר דני עטר; הגליל התחתון - מר מוטי דותן.

אסדרת המלוות לרשויות המקומיות

הסמכת משרדי הפנים והאוצר למתן היתרים למלוות

פרק ו׳ לחוק יסודות התקציב עוסק ב״הגבלות על לקיחת אשראי בידי רשויות מקומיות וגופים נתמכים״. סעיף 45ב לחוק שתוקן בשנת 2005[27] סיווג את הרשויות המקומיות לשתי קבוצות וקבע את התנאים לנטילת מלוות על ידי כל אחת מהקבוצות כדלקמן: הרשויות המקומיות המקיימות אחד מהתנאים המפורטים בסעיף (א)[28] ״לא יקבלו אשראי, במישרין או בעקיפין, מתאגיד בנקאי או מאדם אחר שעיסוקו, כולו או מקצתו, במתן אשראי ... אלא על פי היתר לפי סעיף 46(ב)״ שבו נקבע: ״מי ששר הפנים ושר האוצר הסמיכו לכך, רשאי לתת היתר לקבלת אשראי לרשות מקומית״; הרשויות המקומיות העומדות בתנאי סעיף (ד)[29] יהיו חייבות בהיתר רק למלוות שאינם מיועדים ל״תכנון, הקמה, רכישה, שיפוץ או הרחבה של תשתית מבנה ציבור ושטחים ציבוריים או רכישה והצטיידות של מערכות מיחשוב לצרכי גבייה, תיכנון, פיקוח ובקרה״, למלוות לכיסוי גירעון ולמלוות למטרות נוספות שיקבעו שרי האוצר והפנים[30].

בחוזר מנכ״ל משרד הפנים[31] נקבעו כללים ל״מימון באמצעות אשראי ברשויות המקומיות״ (להלן - חוזר המנכ״ל). בדברי ההסבר לכללים צוין: ״על פי הוראות החוק, רשות מקומית המעוניינת לקבל מלווה, חייבת לאשרו במליאת מועצת הרשות ולקבל למלווה את אישור משרד הפנים.

נמצא כי לגבי חלק ממקורות המימון הרשויות המקומיות עוקפות את תהליך האישורים והן מקבלות אשראי/מלווה ללא האישור המתחייב״ (ההדגשה אינה במקור).

1. בשנת 1990 חתמו שרי הפנים והאוצר דאז על ״הודעה בדבר הסמכה לפי חוק יסודות התקציב, התשמ״ה-1985״ (להלן - ההסמכה הישנה). בנובמבר 2009 כתב הממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז (להלן - הממונה על התקציבים באוצר) למנכ״ל משרד הפנים דאז בעניין ״נוהל אישור היתרי אשראי לרשויות מקומיות״, וציין כי רשימת 22 הרשויות המקומיות שנקבעה בהסמכה הישנה, שלגביהן נדרשת גם חתימתו של אגף התקציבים באוצר, שיקפה את תמונת המצב בשנת 1990, וכיום מצבן של רשויות אלו שונה בתכלית. הממונה על התקציבים באוצר המליץ במכתבו שאנשי המקצוע בשני המשרדים יסדירו את המבחנים לאישור היתרי אשראי כך שהחל משנת 2010 הם יאושרו בהתאם לנוהל מסודר ומוסכם ובמידת הצורך תתוקן הסמכת השרים. בעקבות המכתב החלו נציגי המשרדים להגדיר נוהל חדש ואמות מידה עדכניות לבחינת היתרי אשראי (להלן - נוהל הסמכה חדש).

בפברואר 2010 כתב אגף התקציבים באוצר לאגף התקציבים במשרד הפנים כי מאחר שטרם מוצו הדיונים בין משרד הפנים ובין משרד האוצר לגיבוש נוהל הסמכה חדש מוסכם, עד תאריך 1.4.10 יתקיים הסדר זמני שבמסגרתו יפעלו המשרדים בהתאם לקריטריונים שלהלן (להלן - ההסדר הזמני): היתרים לשנת 2010 של הרשויות המקומיות העומדות ביעדים של גירעון מצטבר וחוב

---

27 תיקון התשס״ה (מס׳ 2) מ-11.4.05.

28 שיעור גירעון שוטף הגבוה מ-5%, שיעור גירעון מצטבר הגבוה מ-12.5%, תכנית הבראה בתוקף לרשויות המקומיות, עומס מלוות גבוה מ-50%, פירעון מלוות גבוה מ-8% ותנאים נוספים שיקבעו שרי האוצר והפנים באישור ועדת הכספים של הכנסת.

29 רשויות מקומיות שלא מתקיים לגביהן אחד או יותר מהתנאים המפורטים בפסקאות (1) עד (6) בסעיף קטן (א), וכן רשויות מקומיות שמתקיים בהן האמור בסעיף קטן (ג).

30 כך למשל רשויות מקומיות העונות לתנאי סעיף זה יהיו חייבות בהיתרים למלוות לאיזון.

31 חוזר מנכ״ל מס׳ 7/2005 מ-4.9.05.

מצרפי הנמוכים מתקרה שנקבעה יועברו לבחינה ולאישור של שר האוצר[32]; היתרים למיחזור מלוות ייבחנו רק אם יוכיחו הרשויות המקומיות כי המיחזור כדאי מהבחינה הכלכלית; בקשות לכיסוי גירעון מצטבר ייבחנו רק ברשויות שעמדו באבני הדרך של תכנית ההבראה[33] או ההתייעלות[34]; היתרי אשראי לאיזון תקציבי לא ייבחנו כלל לצורך אישורם, והדיון ביתר הבקשות של הרשויות המקומיות "ידחה עד להסדרת הנוהל המוסכם". עוד נקבע במכתב כי ההסדר הזמני "יתקיים עד לתאריך ה-1.4.10 וממועד זה יבחנו היתרי האשראי רק על בסיס הנוהל והקריטריונים החדשים".

הבדיקה העלתה כי לא הושגה הסכמה בין משרד הפנים למשרד האוצר על נוהל הסמכה חדש במועד שנקבע (אפריל 2010), ומשרד הפנים המשיך לפעול לאישור מלוות על פי המתווה שנקבע בהסמכה הישנה ששיקף את תמונת המצב בשנת 1990 בניגוד לקריטריונים שקבע משרד האוצר בהסדר הזמני. נמצא כי בשנים 2010-2011 אישר משרד הפנים בהתאם להסמכה הישנה מלוות לאיזון בהיקף של כ-177 מיליוני ש"ח. רק במרץ 2012 אישרו משרדי הפנים והאוצר נוהל הסמכה חדש (להלן).

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2013 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי הוא "לא עיכב את גיבוש נוהל העבודה החדש וכל עיכוב שנוצר נבע כתוצאה מחילוקי הדעות שנתגלו בין המשרדים. היות ועד לגיבוש נוהל העבודה החדש תוקפו של הנוהל הקודם נותר ללא שינוי המשיך משרד הפנים לפעול לפיו".

משרד מבקר המדינה סבור כי היה הכרח לגבש נוהל הסמכה חדש לאחר יותר מ-20 שנה. העיכוב בגיבוש הנוהל הנציח מצב שהשתנה זה מכבר, והתעלם מצרכים חיוניים שנוצרו הן במשק הישראלי והן במצב הרשויות המקומיות. היה צריך שאישור המלוות לאיזון בהיקף של כ-177 מיליוני ש"ח שניתנו בשנים 2010-2011 ייבחן בהתאם לזמן העכשווי ועל דעת משרדי האוצר והפנים במשותף, ולשם כך היה עליהם להגיע במהירות להסכמות מתאימות.

2. הועלה כי רק במאי 2011 הסכימו משרדי הפנים והאוצר על נוהל הסמכה חדש[35], שר הפנים ושר האוצר אישרו אותו במרץ 2012, ותוקפו נקבע עד סוף שנת 2013. בנוהל ההסמכה החדש נקבע כי שרי הפנים והאוצר מסמיכים את המנהל הכללי של משרד הפנים או את הממונה על המחוז לתת היתר למלוות למעט במקרים שבהם הרשות המקומית, על פי מצבה הכספי והתנהלותה, לא הייתה אמורה לקבל אישור למלווה ולכך נדרשת גם חתימת הממונה על התקציבים באוצר לקבלתו: כל מלווה לאיזון; מלווה לכיסוי גירעון לרשות מקומית שאינה במסגרת תכנית הבראה או תכנית

---

32 על פי ההסדר הזמני היתרים למלוות יועברו גם לבחינה ולאישור של שר האוצר בין היתר במקרים האלה: בקשות להיתרים לפיתוח ייבחנו רק לגבי רשויות מקומיות שלאחר לקיחת המלווה יעמוד גירעונן המצטבר על פחות מ-17.5%, ולרשויות נטולות מענק ייבחנו בקשות רק לגבי רשויות שסך החוב המצרפי שלהן יעמוד על פחות מ-80% מסך ההכנסות שלהן ושיעור גירעונן המצטבר יעמוד על פחות מ-20%.

33 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2008** (מרץ 2009), בפרק "תכניות ההבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום".

34 תכנית התייעלות, להבדיל מתכנית הבראה, אינה כוללת מתן מענקים אלא רק אישור למלוות תוך עמידה באבני הדרך של התכנית.

35 נוהל בחינת היתרי אשראי לרשויות המקומיות מ-29.5.11 שנחתם על ידי מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

התייעלות תקפה; ומלווה לפיתוח לרשות מקומית שגירעונה השוטף בתקציב השנתי בכל אחת משתי שנות התקציב שקדמו למועד הגשת הבקשה להיתר היה גבוה מ-2%[36].

הבדיקה העלתה כי נוהל ההסמכה החדש לא עוגן בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, לא הועבר למחוזות משרד הפנים ולא הופץ לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לעגן את נוהל ההסמכה החדש בחוזר מנכ"ל, להעביר את הנוהל למחוזותיו, להפיצו לרשויות המקומיות ובכך להאחיד את פעולות הגורמים המעורבים באישור המלוות ובנטילתם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הערות הביקורת ויפעל לפרסום הנוהל.

3. הבדיקה העלתה כי באוקטובר 2012 חתם מנכ"ל משרד הפנים לעיריית בני ברק על היתר למלווה לאיזון בסך 12 מיליוני ש"ח. נמצא כי הממונה על התקציבים באוצר לא חתם על ההיתר אף על פי שחתימת משרד האוצר היא תנאי לאישור המלווה לפי נוהל ההסמכה החדש. עוד העלתה הבדיקה כי עיריית בני ברק נטלה באוקטובר 2012 את המלווה בסך 12 מיליוני ש"ח אף על פי שלא אושר על ידי משרד האוצר, והחלה לפרוע אותו בדצמבר באותה שנה. מבדיקת רישומי משרד הפנים עולה כי המלווה האמור לא מופיע ברשימת ההיתרים למלוות שאושרו וניתנו בשנה זו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שאישר לעיריית בני ברק את המלווה לאיזון בניגוד לתנאים שנקבעו בנוהל ההסמכה, ללא אישור משרד האוצר, והנפיק לה היתר בהתאם. על משרד הפנים למנוע מקרים דומים בעתיד.

בתשובתו ציין משרד הפנים כי הוא יודע שכל עוד אין על ההיתר את שתי החתימות הנדרשות - של משרדי הפנים והאוצר - "ההיתר אינו בתוקף".

באי כוחה של עיריית בני ברק ענו למשרד מבקר המדינה ביוני 2013 כי במועד קבלת ההיתר, אוקטובר 2012, היא לא הייתה מודעת לנוהל ההסמכה החדש המחייב הן את חתימת משרד הפנים והן את חתימת משרד האוצר. העירייה הוסיפה כי גם אם היה עליה לקבל את ההיתר בחתימת מנכ"ל משרד הפנים והממונה על התקציבים באוצר יחד, "הרי שלכל היותר מדובר היה בטעות בתום לב ובהיסח הדעת שהעירייה לא פעלה כך". עוד ציינה העירייה: "אילו הייתה שמה ליבה לכך שחסרה חתימת הממונה על התקציבים הייתה ממתינה לה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הפנים והאוצר להקפיד על תנאי נוהל ההסמכה החדש, תוך שיתוף פעולה מיטבי ביניהם, במתן היתרים למלוות. בחינת בקשות להיתר למלוות ואישורן הם כלי פיקוח ובקרה חיוני על פעולות הרשויות המקומיות ועל מצבן הכספי.

---

36 נוהל ההסמכה מציין מקרה נוסף הנוגע לאישור הלוואות לטווח קצר ומחייב גם את אישור הממונה על התקציבים. כאמור הדוח הנוכחי עוסק בעומס המלוות (הלוואות לטווח ארוך) של הרשויות המקומיות.

מעורבות משרד הפנים באישור המלוות

החוק מקנה למשרד הפנים סמכות להתערב בניהולן ובביצוען של פעולות הרשויות המקומיות ולשמש גוף מאסדר בעניינים הנוגעים לפעולות מסוימות שלהן[37]. מינהל השלטון המקומי הוא הגורם המקצועי במשרד הפנים המופקד על פעולתו של השלטון המקומי בארץ, והוא אחראי לאגף התקציבים המטפל בין היתר בבקשות למלוות שמגישות הרשויות המקומיות ובבדיקת זכאותן למלוות על פי כללים ואמות מידה.

נוהל לאישור המלוות (אשראי)

1. תפקידם של הנהלים בארגון הוא לגבש מדיניות אחידה לטיפול בנושא מסוים, לשמור על הסדר בתהליכי עבודה מקובלים, ולייעל את התהליכים כדי שיושגו מטרות הארגון בקלות. כאשר לארגון סמכויות אסדרה, פיקוח ובקרה, הנהלים אמורים להבטיח שוויון ואחידות, להבנות את שיקול הדעת, לקבוע אמות מידה ולמנוע שיקולים זרים ושרירות. רק בינואר 2010 הכין אגף התקציבים נוהל מלוות פנימי שמטרתו "לגבש מדיניות אחידה להקצאת אשראי (הלוואות לזמן ארוך ולזמן קצר) לרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים"[38]. לא נמצאו אסמכתאות לנוהל מלוות לפני מועד זה.

מהאמור לעיל עולה כי משרד הפנים ומחוזותיו פעלו במשך שנים רבות ללא נוהל שהסדיר את תהליך אישור המלוות לרשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לצורך מימוש הסמכויות שהוענקו למשרד הפנים בכל הנוגע לטיפול בנושא המלוות לרשויות המקומיות - בין היתר סוגיית הזכאות למלוות, הטיפול בנטילתם והפיקוח על השימוש בהם - היה ראוי שיוכן נוהל מלוות שישמש את אגף התקציבים במשרד הפנים ואת מחוזותיו[39].

עוד העלתה הבדיקה כי נוהל המלוות, ששימש כאמור מעין "נוהל פנימי" של אגף התקציבים, לא הופץ לרשויות המקומיות, והן לא יכלו להיעזר בו כגורם מנחה לפני שהחליטו להעביר את הבקשות להיתרים למלווה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "הוא פועל ע"פ נוהל עבודה פנימי המסדיר את הליך האישור של הלוואות לרשויות המקומיות".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום להפיץ לאלתר את נוהל המלוות לכל הרשויות המקומיות, כדי שבאמצעותו הן יבחנו את הצורך במלוות, יסדירו את נטילתם ויבקשו אישורים עבורם, תוך שמירה על איתנותן הפיננסית. הנוהל יאפשר למשרד הפנים ולמחוזותיו לתת פומבי למדיניותו ולפעול בשקיפות, והוא ישמש כלי עזר וגורם מנחה לרשויות המקומיות.

---

37 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת השלטון המקומי** (2006), בפרק "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", עמ' 37-83.

38 נוהל אשראי שפרסם אגף התקציבים במינהל לשלטון מקומי ב-21.1.10.

39 ממשלת ישראל החליטה לתחום את השלטון המקומי בישראל לשישה מחוזות ואזור מינהלי אחד. בראש כל מחוז משמש ממונה על המחוז מטעם משרד הפנים, והוא מוציא לפועל, עם צוות עובדי המחוז, את מדיניות המשרד בתחומי הרשויות המקומיות באותו מחוז. לממונה על המחוז סמכויות המוענקות לו על פי חוק.

2. נוהל המלוות כולל בין היתר את הייעוד של כל מלווה, ומתנה את אישור המלוות לסוגיהם בשיעור הגירעון המצטבר של הרשות המקומית, בעומס המלוות, בפירעון המלוות ובחתירה לאיזון תקציבי (להלן - התנאים לקבלת המלווה). עלה כי הנוהל כללי ואינו מתייחס, במקרים שבהם מתקיימים התנאים לקבלת המלווה, לשלבי אישור המלווה; להשפעתו על מצבה הכספי של הרשות המקומית ועל יכולת הפירעון שלה לפי לוח הסילוקין[40] שנקבע בהסכם ההלוואה; לבחינת מקורות חלופיים למלווה; לסך ההלוואה מסך תקציב הרשות המקומית; לבדיקת כושר ההחזר שלה ומקורות המימון לפירעון המלווה עד תום תקופת הפירעון, וכן להשפעת עומס המלוות ופירעון המלוות על השירותים שהרשות המקומית נותנת לתושביה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד הפנים לקבוע בנוהל המלוות שלו כללים ואמות מידה ברורים ומפורטים לבחינת נחיצות כל מלווה שביקשה הרשות המקומית, להגשת הבקשה למלווה ולתהליך אישורו. בין היתר על הנוהל לכלול נתונים על השפעת פירעון המלווה על מצבה הכספי של הרשות המקומית, על מקורות המימון לפירעונו ועל בחינת מקורות חלופיים.

משרד הפנים ציין בתשובתו: "בקשה להלוואה של רשות מקומית היא מקרה פרטני שיש לבחון אותו לגופו ורק על פיו ניתן לגבש ההחלטה הסופית באשר לאישור או אי אישור ההלוואה המבוקשת. לכן במקרה זה נוהל אישור מפורט אינו מתאים ולא יאפשר למשרד לפעול כראוי".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי יש לקבוע כללים ואמות מידה ברורים ומפורטים לאישור מלוות לסוגיהם במסגרת נוהל המלוות. זאת כדי לאפשר למשרד הפנים ולמחוזותיו לבחון בקשות של רשויות מקומיות למלוות ולהמליץ על אישורם באופן ענייני ויעיל, תוך שמירה על שוויון ואחידות ובהתאם לנחיצותם.

3. בנוהל המלוות נקבע: "מסגרת האשראי לטווח ארוך [עומס המלוות] ברשות מקומית לא תעלה על 70% מסך ההכנסה השנתית של הרשות[41]". עוד נקבע בנוהל: "למינהל לשלטון מקומי קיימת האפשרות לאשר הלוואות באופן חריג שלא עפ"י הכללים הקבועים לעיל וזאת בהתאם ליכולת ההחזר הצפויה, עומס התקציבי שיוצר, חוסן פיננסי והתנהלות הכספית והכללית של הרשות המקומית".

הועלה כי משרד הפנים כלל בנוהל המלוות את שיעור עומס המלוות באמות המידה לאישור המלווה, אך לא הביא בחשבון את שיעור החוב המצרפי של הרשות המקומית כנתון מהותי המצביע על איתנותה הפיננסית, על הכדאיות בלקיחת מלוות נוספים ועל יכולתה לעמוד בפירעון המלוות. כך למשל המועצה המקומית משהד קיבלה בשנת 2012 מלוות לכיסוי גירעון בסך 14 מיליוני ש"ח לתקופת פירעון של עשר שנים בהצמדה למדד בתוספת ריבית של 6.75%, אף על פי ששיעור החוב המצרפי שלה הגיע בסוף שנת 2011 ל-336.9% והסתכם ב-92.7 מיליוני ש"ח; המועצה המקומית מג'ד אל-כרום קיבלה בשנים 2011-2012 מלוות לכיסוי גירעון בסך 3 מיליוני ש"ח לתקופת פירעון של עשר שנים, אף על פי ששיעור החוב המצרפי שלה הגיע בסוף שנת 2011 ל-243.7% והסתכם ב-118.1 מיליוני ש"ח; המועצה המקומית ג'וליס קיבלה בכל אחת מהשנים 2010-2012 מלוות לכיסוי גירעון בסך 2.5 מיליוני ש"ח, 1.5 מיליוני ש"ח ומיליון ש"ח בהתאמה, אף על פי ששיעור החוב המצרפי שלה הגיע בסוף שנת 2011 ל-143.6% והסתכם ב-30.4 מיליוני ש"ח.

---

40 לוח סילוקין: טבלה המציגה את שלבי ההחזר של הלוואה הנפרעת בתשלומים לשיעורין. את הטבלה מחשבים על פי הסכם ההלוואה, כך שבסיום תקופת ההלוואה יוחזרו במלואם הקרן והריבית.

41 "לפני מענקים לכיסוי גירעון והנחות ארנונה, מחושב על פי הדוח השנתי האחרון".

לדעת משרד מבקר המדינה, שיעור החוב המצרפי הוא נתון מהותי המצביע על איתנותה הפיננסית של הרשות המקומית ועל יכולתה לקחת מלוות ולעמוד בפירעונם. מן הראוי שמשרד הפנים יכלול נתון זה באמות המידה לאישור המלוות.

בתשובתו ציין משרד הפנים כי במסגרת בקשה לאשראי "נבחנים כלל הנתונים הכספיים של הרשות המקומית". עוד ציין המשרד: "רשויות אשר יש להן גירעון מצטבר גבוה, כדוגמת הרשויות שהציג הדוח, נכללות במסגרת תכנית של הבראה אשר בה מעמידים לרשות מענקים לכיסוי גירעון והלוואות שמיועדים להקטנת הגירעון המצטבר".

אגף התקציבים באוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2013: "אין זה נכון לבנות תכנית הבראה על מענקים בלבד לצורך כיסוי הגירעון הנצבר, הן מהסיבות התקציביות (הלוואות אינן נספרות לגירעון בתקציב), והן מכיון שהדבר יהווה תמריץ לרשויות להיכנס לגירעון ויסיר את אחריות הרשות מגירעונה הנצבר".

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר כי ראוי שמשרד הפנים יכלול את שיעור החוב המצרפי באמות המידה לאישור המלוות, לרבות אישור מלוות לכיסוי גירעון במסגרת תכנית הבראה לרשויות בעלות שיעור חוב מצרפי גבוה מאוד. זאת בשל מצבן הכספי הרעוע של רשויות אלו, יכולת ההחזר שלהן המוטלת בספק וההכבדה הנוספת על עומס המלוות, הגבוה ממילא.

4. למחוזות משרד הפנים[42] תפקיד מרכזי בנוגע לרשויות המקומיות, והם מעורבים בפעילותן הכספית השוטפת ובבקרה עליה. בראש כל מחוז מכהן ממונה על המחוז מטעם המשרד, ומתחתיו מכהנים כמה ממוני רשויות[43].

פקודת המועצות המקומיות וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובעים כי מועצה מקומית ומועצה אזורית המבקשות ללוות כסף זקוקות לאישורו של הממונה על המחוז וכי סמכות דומה לא הוקנתה לממונה על המחוז בפקודת העיריות. נמצא כי בנוהל ההסמכה החדש הסמיכו שרי האוצר והפנים את מנכ"ל משרד הפנים או את הממונה על המחוז להתיר מלוות לרשות המקומית.

(א) הבדיקה העלתה כי אגף התקציבים במשרד הפנים אישר למועצות מקומיות ומועצות אזוריות היתרים למלוות ללא חוות דעת מקצועית מהמחוזות, או מהממונים על התקציבים במחוזות, ללא המלצתם לנחיצות המלווה וללא המלצה לאישורו. כך למשל ביוני 2010 אישר משרד הפנים למועצה המקומית זכרון יעקב היתר למלווה לאיזון תקציבי בסך 2.4 מיליוני ש"ח. עלה כי במאי 2010 פנה ראש המועצה ישירות למנהל המינהל לשלטון מקומי בבקשה לאישור המלווה, ובאותו מועד השיב מנהל המינהל כי הוא מאשר את הבקשה למלווה לאיזון תקציבי. לא נמצאו אסמכתאות לשיתוף מחוז חיפה בבדיקת נחיצות המלווה והשפעת לקיחתו על הרשות המקומית ולא להמלצתו למתן המלווה; ביוני 2012 אישר משרד הפנים למועצה האזורית גלבוע היתר למלווה לכיסוי גירעון בסך 4.3 מיליוני ש"ח כ"מקדמה ע"ח תכנית הבראה". עלה כי המלווה אושר בדיון ממאי באותה שנה שבו השתתפו בין היתר מנכ"ל המשרד, מנהלת אגף התקציבים, נציגי מחוז הצפון ונציגי המועצה האזורית. לא נמצאו אסמכתאות לשיתוף מחוז הצפון של המשרד בבדיקת נחיצות המלווה והשפעת לקיחתו על הרשות המקומית ולא להמלצתו למתן המלווה.

---

42 על פי פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, החליטה ממשלת ישראל לתחום את השלטון המקומי בישראל לשישה מחוזות ואזור מינהלי אחד: מחוז ירושלים, מחוז צפון, מחוז חיפה, מחוז המרכז, מחוז תל אביב ומחוז הדרום ואזור מינהלי יהודה ושומרון.

43 כל ממונה רשויות משמש כרפרנט מטעם המחוז לגבי כמה רשויות מקומיות שבתחומי המחוז ונמצא בקשר שוטף עם הרשויות שבטיפולו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי במקרים האמורים היה עליו להסתייע בחוות הדעת המקצועית של המחוזות ובהמלצתם לאישור המלווה.

(ב) נמצא כי משרד הפנים אישר גם לכמה עיריות היתרים למלוות ללא שיתוף המחוזות בתהליך אישורם: בדצמבר 2011 אישר משרד הפנים לעיריית נהרייה היתר למלווה לאיזון תקציבי בסך 3 מיליוני ש"ח. בהיתר צוין כי הוא ניתן בהתאם לסיכום דיון עם מנכ"ל משרד הפנים מנובמבר 2011. בסיכום הדיון צוין כי המנכ"ל מאשר את ההלוואה לאיזון בסך 3 מיליוני ש"ח, וכי "על הרשות להגיש מתווה לאיזון תקציב בשנת 2012". לא נמצאו אסמכתאות לשיתוף המחוז בבדיקת נחיצות המלווה ובהמלצה אם לאשרו; בדצמבר 2011 אישר משרד הפנים לעיריית מעלות מלווה לכיסוי גירעון בסך 1.6 מיליוני ש"ח. בהיתר צוין: "ההלוואה מיועדת כמקדמה ע"ח תכנית הבראה לשנים 2011-2013 בהתאם לבקשת המנכ"ל". לא נמצאו אסמכתאות לשיתוף המחוז בבדיקת נחיצות המלווה ובהמלצה אם לאשרו.

עוד עלה כי בדיון בלשכת מנכ"ל משרד הפנים ביולי 2010 בהשתתפות מנכ"ל המשרד, הממונה על מחוז תל אביב ונציגי עיריית בני ברק אושר לעירייה מתווה של מלוות לאיזון בסכום כולל של 22 מיליוני ש"ח עד סוף שנת 2012. לא נמצאו אסמכתאות למעורבות המחוז בבדיקת נחיצות המלווה והשפעת לקיחתו על העירייה, ולא להמלצת המחוז למתן המלווה. בדצמבר 2011 התקיים דיון נוסף בלשכת המנכ"ל בהשתתפות נציגי עיריית בני ברק, ובו אושר לה להגדיל את המלווה לאיזון לשנת 2012 ב-6 מיליוני ש"ח נוספים וכן מלוות לאיזון תקציבי נוספים לשנים 2013-2014 בהיקף של 10 מיליוני ש"ח ו-8 מיליוני ש"ח בהתאמה. בסיכום הדיון נכתב בין היתר: "לאחר שהעירייה הציגה את תכניותיה ומשרד הפנים התרשם כי הינן בעלות השפעה חיובית ארוכת טווח... הוחלט לקבל את בקשת הרשות". לא נמצאו אסמכתאות לשיתוף המחוז בבדיקת נחיצות המלווה והשפעת לקיחתו על הרשות המקומית, או להמלצתו למתן המלווה, להגדלת הלוואת האיזון התקציבי לשנת 2012 ולמתן אישור להלוואות נוספות בשנים 2013-2014.

הממונה על מחוז תל אביב מסרה בתשובתה[44] כי מתווה ההלוואות לשלוש שנים לעיריית בני ברק אושר עקרונית בדיון אצל מנכ"ל המשרד, אך עם זאת "בכל שנה נבחנה בקשת עיריית בני ברק לאשראי לפני מתן ההיתר".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבותם של מחוזות משרד הפנים לתפקודן התקין של הרשויות המקומיות ולפיקוח עליהן, יש מקום שלפני מתן היתר למלוות יסתייע משרד הפנים בממונים על המחוזות לצורך בדיקת נחיצות ההיתר ואישור המלוות גם לעיריות.

(ג) הבדיקה העלתה כי לא נקבעה חלוקת סמכויות בין אגף התקציבים במשרד הפנים ובין מחוזותיו, במקרים שבהם הממונה על המחוז רשאי לאשר מלווה לרשות המקומית ללא צורך בחתימת מנכ"ל המשרד.

---

44 תשובות הממונים על מחוזות תל אביב, מרכז, דרום, חיפה ומחוז צפון נכללו ונמסרו למשרד מבקר המדינה כחלק מתשובת משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה סבור כי המעורבות של מחוזות משרד הפנים בפעילותן הכספית השוטפת של הרשויות המקומיות ובבקרה עליה, לרבות העיריות, יכולה לתרום לתהליך הבדיקה לזכאות למלוות ולאישורם. מן הראוי שמשרד הפנים יחלק סמכויות בין אגף התקציבים ובין מחוזות המשרד, ויקבע נהלים ואמות מידה בכל הנוגע לבקשות למלוות, לבדיקתן ולתהליך אישורן. כללים אלו יסייעו בקבלת החלטות המתבססות על מידע מהימן, בייעול שלבי העבודה ובאיתור חסמים באישור המלוות, ואף יתרמו לשקיפות התהליך.

משרד הפנים מסר בתשובתו: "ככלל, מחוזות משרד הפנים משתתפים בהליך אישור המלוות לרשויות מקומיות וכן בדיונים שנערכים עם הרשויות ובהן עולות בקשות למלוות". עוד מסר המשרד כי על פי נוהל העבודה שנקבע עם מנכ"ל המשרד "על אף האמור בהסמכה" מלוות מאושרים "אך ורק על ידי מנכ"ל המשרד".

הממונה על מחוז המרכז ציינה בתשובתה כי המחוז רואה חשיבות בשיתופו בעת מתן מלוות לרשויות המקומיות "על רקע יכולתו לפקח מקרוב יותר"; הממונה על מחוז הצפון ציין בתשובתו: "המחוז בדרך כלל אינו מעורב" בהליך אישור המלוות והוא מאשר תקציבים רגילים ובלתי רגילים "בכפוף לאישור מנכ"ל המשרד". עוד מסר הממונה על מחוז הצפון כי המחוז מאמץ את המלצות הביקורת והוא סבור כי "אכן יש מקום למעורבות רחבה יותר והענקת סמכויות לממונה המחוז - בכפוף כמובן להקצאת משאבים נוספים למחוז".

לדעת משרד מבקר המדינה מצב שבו הנהלת המחוז והדרג המקצועי במחוז אינם שותפים לתהליך אישור הבקשה למלווה אינו רצוי, וזאת נוכח ההיכרות הקרובה של המחוז עם הרשויות שבתחומו. יש מקום שבשלב מקדמי יבחנו המחוזות כל בקשה למלווה כדי לגבש חוות דעת בנוגע לנחיצותו, לכושר ההחזר של הרשות המקומית ולהשפעת פירעונו על השירותים שהיא נותנת, וימליצו לאגף התקציבים ולהנהלת המשרד אם לאשר היתר על פי נוהל ההסמכה החדש.

פיקוח על מימוש המלוות ומעקב אחריו

משרד הפנים נוהג לפרט בהיתר למלווה שאישר את סוג המלווה ואת ייעודו. כדי להבטיח שהמלווה שאושר בהתאם לתנאי ההיתר ולבקשת הרשות אכן ישמש למטרה שיועד לה, על משרד הפנים לעקוב אחר השימוש שעושה הרשות המקומית במלווה ולפקח עליו. הבסיס לבקרה יעילה הוא דיווח שוטף ועדכני של הרשויות המקומיות למשרד הפנים על מימוש ההיתר ונטילת המלווה, על השימוש במלווה בהתאם לייעוד שנקבע בהיתר ועל רישומו בסעיפים מתאימים במערך הנהלת החשבונות של הרשות.

משרד הפנים מנהל קובץ ממוחשב של היתרי המלוות שהנפיק לרשויות המקומיות (להלן - קובץ המלוות). בקובץ מפורטים בין היתר סכום המלווה שאושר, ייעודו, מועד אישורו, תקופת הפירעון ושיעור הריבית.

1. בהיתרים למלוות שמוציא משרד הפנים לרשויות המקומיות מודגש כי על הרשות המקומית "לדווח בכתב על היקף המימוש, באם ההלוואה לא מומשה או מומשה חלקית, בתוך חודשיים מיום קבלת ההיתר. אי דיווח כמבוקש לא יאפשר קבלת היתר חלופי".

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות אינן מדווחות למשרד הפנים בפרק הזמן שנקבע על מימוש ההיתר ועל לקיחת המלווה, והמשרד אינו מפקח על ביצוע ההנחיה שהוציא, וממילא אינו עוקב אחר מימוש היתרים. נמצא כי אף על פי שכמה רשויות לא מימשו את ההיתרים ולא לקחו את המלווה, ההיתרים עדיין רשומים בקובץ המלוות. כך למשל המשרד אישר ביוני 2009 לעיריית אופקים היתר למלווה שמטרתו מיחזור הלוואות בסכום של 6,303,290 ש"ח. נמצא כי העירייה לא מימשה את ההיתר ולא לקחה את המלווה; משרד הפנים אישר במאי 2009 לעיריית ערד היתר למלווה לפיתוח בסכום של 500,000 ש"ח. נמצא כי העירייה לא מימשה את ההיתר ולא לקחה את המלווה. במועד סיום הביקורת, פברואר 2013, נתוני ההיתרים האמורים רשומים בקובץ המלוות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות אופקים וערד על שלא דיווחו למשרד הפנים תוך חודשיים מיום קבלת ההיתרים על אי-מימושם של ההיתרים ועל שלא נטלו את המלווה שאושר להן. על העיריות להקפיד לדווח כמו שנקבע בתנאי ההיתר.

עיריית אופקים ענתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2013 כי בנספחים לדוחות הכספיים הרבעוניים שלה המוגשים למשרד הפנים נכללים נתונים בדבר היקפי המלוות שנטלה. לפיכך סבורה העירייה כי "בידי משרד הפנים קיימים נתונים מעודכנים בזמן אמת בדבר כל מלווה המתקבל בקופתה של הרשות" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אופקים כי דרישת משרד הפנים לדווח לו בתוך חודשיים מיום קבלת ההיתר לנטילת המלווה על מימושו, נועדה לצורכי פיקוח ובקרה יעילים באמצעות קובץ המלוות שהוא מנהל. בקובץ זה מפורטים, בין היתר, סכום המלווה שאושר, ייעודו, מועד אישורו, תקופת הפירעון ושיעור הריבית. לפיכך אין בדיווח הכספי הרבעוני שהעירייה מגישה למשרד הפנים מענה מספק ובזמן אמת לדרישה האמורה של המשרד, המופיעה בהיתר עצמו.

עיריית ערד ענתה למשרד מבקר המדינה במאי 2013: "להבא הרשות תדווח למשרד הפנים במידה ולא תמומש ההלוואה או תמומש באופן חלקי".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להנחות את הרשויות המקומיות לגבי החובה לדווח לו על מימוש מלא או חלקי של המלוות לפי ההיתרים שקיבלו תוך חודשיים מיום קבלתם. מאגר נתונים עדכני ואמין, שיכיל את סכום המלוות שאושרו ומומשו על ידי הרשויות המקומיות ואת עומס המלוות שלהן, הוא בסיס למדיניות ולהתנהלות יעילות של משרד הפנים מול הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו: "עבור הנתונים הכספיים על היקפי המלוות והפירעונות של הרשויות המקומיות יש למשרד מערכת דיווחים נפרדת - מערכת הדוחות הכספיים - הכוללת נתונים מהדוחות הרבעוניים ומהדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בהתאם לקביעתו עליו לאכוף על הרשויות המקומיות לדווח לו על מימוש ההיתרים למלוות שאישר בפרק הזמן שקבע. אין די בנתונים הכספיים על היקפי המלוות המוצגים בדוחות הכספיים התקופתיים והשנתיים של הרשויות המקומיות לצורך פיקוח על מימוש ההיתרים ונטילת המלוות.

2. הבדיקה העלתה כי משרד הפנים אינו בודק אם השימוש שעושות הרשויות המקומיות בכספי המלוות הוא בהתאם לייעוד שנקבע בהיתרים. בהיעדר פיקוח ובקרה השתמשו הרשויות המקומיות בכספי המלוות שקיבלו לא לייעודם, ובמקרים מסוימים ההשקעה הכספית ירדה לטמיון (ראו להלן בפרק "מלוות לכיסוי גירעון").

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי שימוש במלוות לא בהתאם לייעודם פוגע בקידום ובמימוש המטרות שבגינן אושרו, ואינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. על משרד הפנים לעקוב אחר השימוש בכספי המלוות ולבקר אותו כדי לוודא שהכספים ישמשו לייעוד שנקבע בהיתרים.

✯

ההיקפים הכספיים הניכרים של המלוות לסוגיהם שאושרו לרשויות המקומיות מחייבים את משרד הפנים, כגוף מאסדר, בניהול מובנה ומוסדר המבוסס בין היתר על נהלים ואמות מידה מפורטים שיתייחסו להגשת בקשות למלוות, לאישור המלוות ולשימוש בהם לפי ייעודם, תוך הקפדה ומעקב אחר מימושם. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לקבוע את סדרי עבודתו בנוגע לאסדרת תחום המלוות, לרבות תהליך אישורם ומעקב אחר ביצועם, ולאפשר למחוזות המשרד להיות פעילים בתהליך אישורם.

מעורבות משרד האוצר במתן אשראי מתקציב המדינה (מלווה תקציבי)

מהבדיקה במשרד הפנים ומשרד האוצר עלה כי הבנקים לא הסכימו לתת אשראי לרשויות המקומיות שמצבן הכספי היה קשה במיוחד (להלן - רשויות מסורבות אשראי). במסמך פנימי מאוגוסט 2009 ציין אגף התקציבים באוצר: "נותרו 11 רשויות ללא מקורות אשראי כלל בהיקף אשראי של 184 מלש"ח". הועלה כי בדצמבר 2011 החליט משרד האוצר להעניק מלוות תקציביים במימון המדינה לרשויות מסורבות אשראי כדי למנוע את קריסתן. בסיכום דיון במשרד האוצר בדצמבר 2011[45] הוחלט בין היתר כי שיעור הריבית למלוות אלה יהיה כשיעור הריבית הכי גבוה

45 סיכום דיון מ-6.12.11 בהשתתפות בעלי תפקידים באגף החשב הכללי ובאגף התקציבים במשרד הפנים שכותרתו "שיעור ריבית בהלוואות תקציביות לרשויות מקומיות בתכניות הבראה".

שנותן בנק דקסיה[46] לרשויות בהבראה, בחצי שנה הקודמת לתאריך מתן ההלוואה הנבדקת, בתוספת מרווח של אחוז.

הועלה כי עד ינואר 2013 העניקה המדינה מלוות תקציביים לעשר רשויות מסורבות אשראי בהיקף של כ- 68.1 מיליוני ש"ח[47]. המלוות ניתנו לעשר שנים בצמוד למדד המחירים לצרכן בתוספת ריבית של 6.75% לשנה. נמצא כי רשויות אלה הגיעו לשיעורי גירעון מצטבר, חוב מצרפי ועומס מלוות גבוהים מהממוצע במידה רבה. כך למשל שיעור הגירעון המצטבר של עיריית בית שאן לשנת 2011 עמד על כ-43.9%, שיעור עומס המלוות שלה על כ-41.4%, ושיעור החוב המצרפי לאותה שנה על כ-85.3%; שיעור הגירעון המצטבר של המועצה המקומית סאג'ור לשנת 2011 עמד על כ-94.9%, שיעור עומס המלוות שלה על כ-42.3%, ושיעור החוב המצרפי על כ-145.6%; שיעור הגירעון המצטבר של המועצה המקומית משהד לשנת 2011 עמד על כ-290.2%, שיעור עומס המלוות על כ-46.7% ושיעור החוב המצרפי על כ-336.9%.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח מצבן הכספי החמור של רשויות מסורבות אשראי ובייחוד קשיי הנזילות הפוגעים בתפקודן היומיומי ובמתן השירותים הבסיסיים לתושביהן, עולה הצורך שמשרדי הפנים והאוצר יבחנו בעבודת מטה את עלויות המימון של רשויות אלה, כדי למנוע הכבדה נוספת על עומס המלוות שלהן הגבוה ממילא ועל פירעון המלוות מתקציבן השוטף.

השפעת עומס המלוות על חישוב מענקי האיזון לרשויות המקומיות

משרד הפנים מקצה כמה סוגי מענקים המיועדים לרשויות המקומיות. המענק העיקרי המועבר לרשויות הוא מענק האיזון שמטרתו להשלים פערים בין הוצאות הרשות המקומית ובין הכנסותיה, ולאפשר לכל הרשויות להעניק לתושביהן שירותים בסיסיים, שאת חלקם הן מחויבות לספק על פי חוק. בשנת 2011 הסתכם מענק האיזון שהוקצה לרשויות המקומיות בכ- 2,725 מיליוני ש"ח ובשנת 2012 בכ-2,750 מיליוני ש"ח.

משרד הפנים מחלק את מענק האיזון לרשויות המקומיות על פי נוסחה כללית שקבעה הוועדה הציבורית ועדת גדיש[48] ואישרה הממשלה (להלן - מענק מודל), ועל פי מענק האיזון שקיבלו הרשויות בשנה הקודמת[49]. לפי הנוסחה מענק מודל לרשות המקומית הוא ההפרש בין ההוצאה ובין ההכנסה הנורמטיבית לנפש של הרשות המקומית כפול מספר תושביה בתוספת שיפוי בגין הוצאותיה לתשלומי פנסיה ולפירעון מלוות.

---

46 בנק דקסיה ישראל (נודע בעבר בשם "אוצר השלטון המקומי") נותן בעיקר אשראי למגזר הציבורי. מאז הקמתו בשנת 1953 שימש הבנק כ"צינור" של ממשלת ישראל להעברת כספים לרשויות המקומיות, ובין היתר הוא מעניק אשראי לרשויות המקומיות. בשנים 2009-2012 היה אחראי הבנק למתן מלוות לרשויות המקומיות בסכום של כ-2.4 מיליארדי ש"ח (כ-36% מכלל המלוות שניתנו באותן שנים). בנק דקסיה אינו גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

47 הרשויות שקיבלו מלוות תקציביים (באלפי ש"ח): בית שאן - 19,176; חצור הגלילית - 5,720; שדרות - 10,100; סאג'ור - 3,590; ג'סר א-זרקא - 6,400; משהד - 14,000; בסמת טבעון - 6,180; עספייא - 900; ג'וליס - 1,000 ודאליית אל-כרמל - 1,000.

48 בשנת 2000 מינה שר הפנים ועדה בראשות מר יעקב גדיש ז"ל שתבחן את אמות המידה להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות ותמליץ אם לשפרן. הוועדה הגישה את המלצותיה לשר הפנים בשנת 2001, והן אומצו בידי הממשלה בשנת 2003.

49 בשנת 2012 היו 43 רשויות מקומיות נטולות מענק איזון.

הועלה כי בדצמבר 2012 התבקשה מליאת המועצה המקומית כפר יונה לאשר מלווה לפיתוח בסך 10 מיליוני ש"ח. מפרוטוקול הישיבה[50] עולה כי רואה החשבון של המועצה הסביר את נחיצות המלווה, וציין בין היתר: "ככל שעומס המלוות גדול יותר כך יגדל מענק האיזון שנקבל בעוד שנה ולכן חשוב לקחת הלוואה זו ולהמשיך לשפר את התשתיות ביישוב".

המועצה המקומית כפר יונה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי כיוון שעומס המלוות שלה לשנת 2012 היה נמוך והסתכם בכ-22% בלבד, החליטה ליטול מלוות לפיתוח היישוב "כאשר חלק מפירעון הלוואות אלו מוחזר דרך מענק האיזון", ובלי חשש שהמלווה יפגע באיזון התקציב הרגיל וברווחת התושבים.

פירעון המלוות של הרשות המקומית הוא מרכיב המשפיע על סכום מענק המודל שלה ומגדיל את סכום מענק האיזון שיוקצה לה באותה שנה.

1. הבדיקה העלתה כי פירעון המלוות של כמה רשויות מקומיות הגדיל את מענק המודל שלהן ובכך את סכום מענק האיזון שהוקצה להן. כך למשל סכום פירעון המלוות לחישוב מענק האיזון של עיריית בית שאן בשנת 2012 היה 6.22 מיליוני ש"ח, והוא הגדיל את מענק המודל מ-12.5 מיליוני ש"ח ל-18.72 מיליון ש"ח; סכום פירעון המלוות לחישוב מענק האיזון של עיריית ערד לאותה שנה היה 4.25 מיליוני ש"ח, והוא הגדיל את מענק המודל מ-18.45 מיליוני ש"ח ל-22.7 מיליוני ש"ח; סכום פירעון המלוות לחישוב מענק האיזון של עיריית אופקים לשנת 2011 היה 4.84 מיליוני ש"ח, והוא הגדיל את מענק המודל מ-21.2 מיליוני ש"ח ל-26.04 מיליוני ש"ח בשנה זו.

עוד העלתה הבדיקה כי מרכיב השיפוי בגין פירעון מלוות (ותשלומי פנסיה) לאחדות מהרשויות המקומיות הפך את מענק המודל שחושב לגביהן משלילי לחיובי, וכך הן זכו לקבל מענק איזון. כך למשל חישוב מענק המודל של עיריית בני ברק לשנת 2012 ללא עלויות פירעון מלוות ופנסיה היה שלילי - 1.42- מיליוני ש"ח. השיפוי בגין פירעון המלוות הגיע ל-30.7 מיליוני ש"ח, הפך את מענק המודל לחיובי, ולפיכך הייתה העירייה זכאית למענק איזון לשנה זו וקיבלה אותו בפועל; חישוב מענק המודל של עיריית בת ים לשנת 2012 ללא עלויות פירעון מלוות ופנסיה הגיע ל-28.3- מיליוני ש"ח. השיפוי בגין פירעון המלוות הגיע ל-17.35 מיליוני ש"ח, ועם השיפוי בגין תשלומי פנסיה בסך 49.7 מיליוני ש"ח הפך מענק המודל לחיובי, והעירייה קיבלה מענק איזון בסך 33.9 מיליוני ש"ח לשנה זו.

עיריית בת ים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי מטרת מענק האיזון היא "להשלים פערים" בין הכנסות הרשות המקומית להוצאותיה, ולאפשר לה להעניק לתושביה "שירותים בסיסיים" שאת חלקם היא מחויבת "לספק על פי חוק". "העובדה כי נוסחת גדיש העניקה לעיר... מענק מודל של 50 מיליון ש"ח אשר זיכה אותה במענק בפועל של 33 מיליון ש"ח מלמדת על כשל מהותי בתחום מענקי האיזון".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מענק האיזון נועד לסייע לרשות המקומית להתמודד עם הוצאותיה, לרבות ההוצאה על פירעון המלוות "ועל כן בחישוב מענק האיזון נלקחת גם הוצאה זו בחשבון". עוד מסר המשרד כי השיפוי במענק האיזון בגין ההוצאה של הרשות המקומית לפירעון המלוות אינו מוכר "באופן מלא אלא רק בשיעורים שבין 6% ל-16% [מעומס המלוות של הרשות] בהתאם לאשכול החברתי כלכלי של הרשות".

---

50 פרוטוקול ישיבת מליאת המועצה מס' 96 מ-20.12.12.

לאור השפעת השיפוי של פירעון המלוות על זכאותן של הרשויות המקומיות לקבל מענק איזון, ראוי שמשרד הפנים יבדוק אם רשויות מקומיות משתמשות בשיפוי כתמריץ לקבל מלוות נוספים שעלולים להגדיל את חובותיהן, ובמקרים אלה לפעול להקשחת אמות המידה לאישור המלוות.

2. הועלה כי משרד הפנים כולל בחישוב סך פירעון המלוות לצורך השיפוי גם מלוות שנלקחו לפיתוח. דהיינו משרד הפנים שיפה את הרשויות המקומיות באמצעות מענק האיזון גם על מלוות שמימנו פרויקטים עתידיים ותשתיות ביישובים.

מלוות לכיסוי גירעון ומלוות לאיזון תקציבי מטרתם לעזור לרשויות המקומיות לשפר את מצבן במסגרת תכנית הבראה, להקטין חובות עבר ולאזן את תקציבן השוטף לעתים כדי למנוע את קריסתן, ואילו מלוות לפיתוח נלקחים ככלל כאשר מצבה של הרשות המקומית מאוזן יחסית ומשמשים למימון השקעות עתידיות. לפיכך העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו לבחון אם ראוי שסכומי מלוות הפיתוח יהיו חלק מפירעון המלוות שיובא בחשבון כשיפוי לצורך קביעת מענק האיזון.

✯

מהאמור לעיל עולה כי עומס המלוות ופירעונם השנתי השוטף משפיעים על קביעת הזכאות למענק האיזון ועל סכום המענק. אופן חישוב מענק האיזון לרשויות המקומיות למעשה מעודד אותן לקחת מלוות, לרבות מלוות לאיזון תקציבי, מלוות לכיסוי גירעון ומלוות פיתוח, בניגוד למטרת משרד הפנים לצמצם את עומס המלוות ואת השפעתו על פעילות הרשויות המקומיות. בעוד "יד אחת" מנסה להגביל את השימוש של הרשויות המקומיות במלוות ולמנוע פגיעה בהתנהלותן הכספית, "היד השנייה" משפה אותן על לקיחתם דרך חישוב מענק האיזון ולמעשה ממריצה אותן לקחת מלוות ולהגדיל את עומס המלוות.

על משרד הפנים לבחון את השלכות השפעת עומס המלוות של הרשויות המקומיות ופירעונם השנתי השוטף על סכום מענקי האיזון המשולמים להן, ובהתאם לכך לבחון אם יש מקום לקבוע אמות מידה שינטרלו השפעה זו.

אגף התקציבים באוצר ציין בתשובתו כי לדעתו "קיימת בעייתיות" באופן חישוב מענק האיזון לרשויות המקומיות כיוון שגידול בעומס המלוות ופירעונם השנתי משפיעים על סכום המענק, ונוכח האמור לעיל פנה למשרד הפנים על מנת לבחון מחדש את ההסדר הקיים.

רישום המלוות בדוחות הכספיים של הרשות המקומית

כללי הרישום והדיווח הכספי של הרשויות המקומיות בישראל מבוססים על תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988. נתוני הנהלת החשבונות נרשמים ב"שיטת המזומנים

המתוקנת"[51]. לפי שיטה זו הדוחות הכספיים של הרשות המקומית נרשמים בשונה מכללי חשבונות מקובלים בנושאים מהותיים. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2008 (להלן - חוזר המנכ"ל משנת 2008) צוין כי אופן הרישום יוצר עיוותים רבים בהצגת תוצאות פעילותה של הרשות המקומית, לרבות בתחום המלוות[52].

על מנת לתקן את העיוותים בשיטת הרישום הנהוגה החליטה ממשלת ישראל בשנת 1997 לשנות את שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות. שר הפנים דאז מינה לשם כך ועדה בראשות פרופ' אמיר ברנע שהגישה את המלצותיה ביולי 1998. הוועדה המליצה לשנות את המדידה החשבונאית והדיווח הכספי ברשויות המקומיות ולעבור לרישום מלא על בסיס מצטבר. בין היתר המליצה הוועדה לבטל את רישום המלוות כהכנסה ולתת ביטוי בדוח הכספי של הרשות לעומס המלוות כהתחייבות. בחוזר המנכ"ל משנת 2008 נקבע: "החל משנת 2009 יעברו כל הרשויות המקומיות לרישום על בסיס צבירה מלא".

1. נמצא כי עד מועד הביקורת לא השתנו שיטת הרישום והדיווח הכספי של הרשויות המקומיות לרבות בנושא המלוות. מלוות שקיבלו הרשויות המקומיות נרשמים כהכנסות עם קבלתם בפועל - מלוות לאיזון כהכנסה בתקציב הרגיל (השוטף) של הרשות המקומית ויתר המלוות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל. עוד נמצא כי מאזן הרשות המקומית אינו כולל את עומס המלוות לזמן ארוך שחייבת הרשות, שכן המלוות נרשמו כהכנסות בזמן קבלתם. עומס המלוות לתאריך המאזן מוצג רק כנספח לו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש בעיה מהותית וחשבונאית ברישום ובהצגה של המלוות שנטלה הרשות המקומית כהכנסה שוטפת. המלוות הם הלוואות לזמן ארוך וחלק מהתחייבויות הרשות המקומית לצדדים שלישיים. רישום המלוות שהתקבלו כהכנסה שוטפת מצד אחד, והיעדר ביטוי לעומס המלוות כהתחייבות לזמן ארוך מצד שני, עלולים להציג באופן שגוי את מצבה הכספי של הרשות המקומית ואף לייפות אותו.

משרד הפנים ציין בתשובתו: "נושא הרישום החשבונאי של עומס המלוות נבחן במסגרת ועדה ציבורית שהוקמה [על ידי משרד הפנים] לבחינת אופן הדיווח החשבונאי ברשויות המקומיות", והוסיף כי המלצות הוועדה יוגשו בקרוב.

2. כאמור פירעון המלוות של הרשות המקומית לסוגיהם נזקף כהוצאה בתקציב הרגיל, לרבות מלוות לכיסוי גירעון ומלוות לפיתוח שנרשמו קודם לכן כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שפירעון המלוות - כמו מלוות לכיסוי גירעון ומלוות לפיתוח - שנרשמו כהכנסה בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתם, יבואו לידי ביטוי כהוצאה בתקציב הבלתי רגיל של הרשות המקומית ולא בתקציבה השוטף. מצב הדברים האמור מציג תמונה בלתי סבירה שבה גדלות הוצאות הרשות המקומית בתקציבה הרגיל על חשבון התקציב הבלתי רגיל.

3. עוד עלה כי בנספח למאזן הרשות - "מצב חשבון המלוות לפירעון" (להלן - נספח המלוות) - מצוין עומס המלוות של הרשות המקומית בחלוקה למלוות למים, מלוות לביוב ומלוות "אחרים", וכן סיכום כולל של עומס המלוות.

---

51 תקנה 8 לתקנות קובעת כי רישום נתוני הנהלת החשבונות ייעשה ב"שיטת המזומנים המתוקנת". בשיטת רישום מיוחדת זו מרבית ההכנסות על בסיס מזומן ואילו ההוצאות נרשמות על בסיס מצטבר.

52 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2008 מ-14.1.08.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבנספח המלוות יינתן ביטוי להרכב עומס המלוות של הרשות המקומית לפי כל סוגי המלוות שנטלה. אין להסתפק בהצגת מלוות "אחרים" - הכוללים בין היתר מלוות לאיזון, מלוות לכיסוי גירעון ומלוות לפיתוח - מפני שלכל סוג מלווה הייעוד והמאפיינים שלו.

הממונה על מחוז חיפה ציין כי משרד הפנים מודע "לחיסרון הגלום" בשיטת הרישום החשבונאי הנוכחית, ולפיכך המשרד מקדם את שינוי השיטה. הממונה הוסיף וציין כי סכומי עומס המלוות מופיעים כנתונים נוספים ומפורטים בדוחות הכספיים של כל רשות מקומית "בצורה שקופה וברורה למקבלי ההחלטות".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יביא את ממצאי הביקורת והערותיה בפרק זה לדיון בוועדה הציבורית שהוקמה לבחון את אופן הדיווח החשבונאי ברשויות המקומיות.

פעולות משרד הפנים בתחום המלוות התבססו יותר מ-20 שנה על נוהל הסמכה ישן, ללא נהלים ואמות מידה לניהול, וללא מעקב, פיקוח ובקרה על השימוש במלוות. ממצאי הביקורת והליקויים שהועלו מחייבים שינוי יסודי בתפיסת משרד הפנים בכל הנוגע לאסדרת מרכיבי האישור, מתן המלוות, המעקב אחר השימוש במלוות לייעודם המקורי וכן רישומם והדיווח עליהם בדוחות הכספיים של הרשות המקומית.

ייעוד המלוות והשימוש בהם על ידי הרשויות המקומיות

עבור הרשויות המקומיות משמשים המלוות כמקור מימון להשגת יעדים של התייעלות פיננסית ותפעולית, וכן לפרויקטים של פיתוח התורמים לצמיחה הכלכלית של הרשות. על מנת שהרשות המקומית תפיק את התועלת המרבית מהמלוות שנטלה עליה להקפיד שהשימוש בהם יהיה לייעודו, ועליה לדאוג שעומס המלוות ופירעון המלוות יהיו בהתאם להכנסותיה ובהתחשב בהן ולא יפגעו בהתנהלותה השוטפת ובמצבה הכספי.

משרד הפנים נוהג לסווג את הרשויות המקומיות לחמש קבוצות לפי פרמטרים של איתנות פיננסית כגון גירעון שוטף, גירעון מצטבר, חוב מצרפי ועמידה בהתחייבויות (להלן - סטטוס): רשויות איתנות[53] או רשויות שקיבלו את פרס שר הפנים לניהול תקין; רשויות בסטטוס "תקין"; רשויות בסטטוס של "קשיים בהתנהלותן הכספית"; רשויות הנמצאות בתכנית התייעלות ורשויות בהבראה.

---

53 רשויות איתנות: רשויות מקומיות שמקיימות רשימת תנאים מצטברים בנוגע למצבן ולהתנהלותן הכספית לאורך זמן. רשימת התנאים מוגדרת במסמך שפרסם ב-2.1.12 המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים בנושא "רשויות איתנות לשנת 2011 - הקלות בחובת דיווח למשרד הפנים".

בסוף שנת 2011 היו 95 רשויות מקומיות בסטטוס איתנות או פרס שר; 78 רשויות בסטטוס תקין; שש רשויות בסטטוס של קשיים בהתנהלותן הכספית; תשע רשויות היו בתכנית התייעלות ו-67 רשויות נמצאו בתהליך של תכנית הבראה תקפה[54].

משרד מבקר המדינה בדק את השימוש שעשו הרשויות המקומיות במלוות לסוגיהם בהתאם להיתרים שקיבלו ממשרד הפנים מול המטרות שהם יועדו להן. כמו כן נבדקה השפעת נטילת המלוות על עומס המלוות של הרשויות המקומיות ועל התנהלותן הכספית. להלן הממצאים:

מלוות לאיזון תקציבי

מלוות לאיזון תקציבי (להלן בפרק זה - מלוות לאיזון) מיועדים לאיזון התקציב השוטף של הרשות המקומית בשל הפער בין הכנסותיה להוצאותיה. בנוהל המלוות צוין: "מדיניות משרד הפנים היא שלא לאשר הלוואות איזון למעט במקרים חריגים בלבד. (האישור יינתן במקרים של אירועים חד פעמיים או במקרים שהרשות זקוקה להלוואת גישור מובהקת)". לפיכך מדובר בסיוע זמני ומידי לרשות המקומית שתכליתו קצרת טווח: הקטנה או מניעת הגירעון השוטף של הרשות על מנת שתוכל להמשיך ולהתנהל באופן סביר, על חשבון הכבדת עומס המלוות ופירעון המלוות השנתי לשנים הבאות.

נמצא כי משרד הפנים אישר בשנים 2009-2012 ל-29 רשויות מקומיות מלוות לאיזון בסכום כולל של 279.1 מיליוני ש"ח לפי החלוקה שלהלן: שנת 2009 - 75.7 מיליון ש"ח ל-19 רשויות; שנת 2010 - 72.1 מיליוני ש"ח ל-17 רשויות; שנת 2011 - 104.8 מיליוני ש"ח ל-10 רשויות ושנת 2012 - 26.5 מיליון ש"ח ל-6 רשויות מקומיות.

הבדיקה העלתה כי משרד הפנים אישר מלוות לאיזון לרשויות מקומיות בניגוד למדיניות שקבע בנוהל המלוות. עוד עלה כי המשרד לא קבע אמות מידה ליישום מדיניותו בנוגע למלוות לאיזון כמו שקבע לסוגי מלוות אחרים כגון סוג הרשויות הזכאיות למלוות אלו, שיעורי הגירעון המצטבר שלהן ועומס המלוות ופירעון מלוות מרביים שחריגה מהם לא תאפשר לקבל את המלווה. במצב האמור הרשויות המקומיות קיבלו אישור ונטלו מלוות לאיזון באופן תדיר (ולא במקרים חריגים בלבד), ובניגוד לייעודם המקורי ולמדיניות משרד הפנים. להלן הפרטים:

מלוות לאיזון שקיבלו רשויות במצב של איתנות פיננסית

הבדיקה העלתה כי רשויות מקומיות במצב של איתנות פיננסית, שסווגו כ"איתנות" או בסטטוס "תקין", נטלו בשנים 2009-2012 מלוות לאיזון בסכום כולל של 178.5 מיליון ש"ח (כ-64% מסך המלוות לאיזון שאושרו לרשויות המקומיות באותן שנים), ואחדות מהן עשו זאת כמה פעמים ולא באופן חריג. להלן דוגמאות:

המועצה האזורית גדרות: המועצה האזורית גדרות סיימה את השנים 2010-2011 באיזון תקציבי ולא היה לה גירעון מצטבר בתקציבה הרגיל. עומס המלוות לסוף 2011 הסתכם ב-26.0 מיליוני ש"ח, שיעור עומס המלוות לאותה שנה עמד על 78.2%, ושיעור פירעון המלוות על 19.5%. משרד הפנים סיווג את הרשות בסטטוס תקין.

---

54 מתוך סיכום דיון בלשכת מנכ"ל משרד הפנים מ-13.6.12 בנושא "סיכום שנת 2011".

נמצא כי אף על פי שהמועצה האזורית גדרות הייתה במצב כספי תקין ולא הגיעה לגירעון שוטף או מצטבר, ועל אף עומס המלוות הגבוה ושיעור פירעון המלוות החריג שלה, היא קיבלה בשנים 2009-2010 אישור למלוות לאיזון בסך 2.7 מיליון ש"ח לתקופת פירעון של 15 שנה לפי הפירוט להלן: באפריל 2009 אישור למלווה בסך 750,000 ש"ח; בספטמבר 2009 - 750,000 ש"ח ובאפריל 2010 - 1.2 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האיזון בתקציבה השוטף של המועצה האזורית גדרות וסיווגה כרשות מקומית תקינה, ונוכח עומס המלוות הגבוה ושיעור פירעון המלוות החריג שלה לסוף 2011, היה על משרד הפנים, לפי מדדיו שלו, לדחות את בקשתה ולא לאשר לה את המלוות לאיזון במועדים האמורים.

משרד הפנים ציין: "למועצה האזורית גדרות מאפיינים חריגים של עומס מלוות ופירעון מלוות גבוהים, ועל מנת לסייע למועצה להתמודד עם "הוצאות חריגות אלו" אישר המשרד למועצה האזורית את המלוות לאיזון".

המועצה האזורית גדרות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013: "החל משנת 2011 לא נלקחו הלוואות נוספות לאיזון התקציב". עוד ציינה המועצה כי לתאריך 31.3.12 שיעור עומס המלוות של המועצה קטן ל-64% ושיעור פירעון המלוות ל-12.5%. עוד מסרה המועצה האזורית כי רק 300,000 ש"ח מתוך המלווה לאיזון בסך 1.2 מיליון ש"ח שנלקח בשנת 2010 שימשו בפועל לאיזון תקציבה, "והיתרה שימשה לכיסוי גרעון סופי בתב"ר".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי כיוון שסיווג את המועצה האזורית גדרות כרשות מקומית במצב תקין ולמועצה לא היה גירעון מצטבר, היה עליו להנחותה להקטין את עומס המלוות ופירעון המלוות שלה לא באמצעות מלוות לאיזון.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי כמו שעולה מתשובת המועצה האזורית גדרות, השימוש שעשתה בכספי המלווה לאיזון לשנת 2010 מצביע שייתכן ואישור המלווה לא היה חיוני ואף הכביד על עומס המלוות שלה שהיה גבוה ממילא.

המועצה האזורית מרחבים: משרד הפנים סיווג את המועצה האזורית מרחבים בסטטוס תקין. שיעור הגירעון המצטבר של המועצה לשנת 2011 הגיע ל-12.6% ושיעור עומס המלוות ל-26.9% מתוך הכנסות התקציב שהסתכמו ב-92.16 מיליון ש"ח באותה שנה.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2009-2011 אישר משרד הפנים למועצה מלוות לאיזון בסכום כולל של 10.5 מיליון ש"ח לתקופות פירעון של 15 שנה לפי הפירוט להלן: במרץ 2009 - מלווה בסכום 3.5 מיליון ש"ח; בפברואר וביוני 2010 - שני מלוות בסכום 1.75 מיליון ש"ח כל אחד; בפברואר 2011 - מלווה בסכום 1.5 מיליון ש"ח וביולי 2011 - מלווה בסכום 2 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אין הלימה בין סיווג הרשות המקומית לזכאותה למלוות לאיזון. אם סבר שאישור המלוות לאיזון באופן שיטתי ובהיקפים כספיים גדולים למועצה האזורית מרחבים חיוני לאיזון תקציבה, להמשך פעילותה התקינה ולעמידה בהתחייבויותיה, לא היה אמור לסווגה כרשות בסטטוס תקין.

עוד עלה כי סכום של 1.75 מיליון ש"ח מתוך המלוות לאיזון שאושרו למועצה האזורית בשנת 2010 יועדו כתחליף להכנסות מארנונה שמשרד הביטחון חייב למועצה והיא הגישה תביעה משפטית לגביית החוב. עוד נמצא כי בינואר 2011 כתב הממונה על מחוז הדרום בפועל לממונה תקציבים

במשרד הפנים: "בישיבה שהתקיימה בלשכת שר הפנים בתאריך 13 ינואר 2011 נדון מצבה הכספי של המועצה והייתה הסכמה כי המועצה לא תוכל לאזן את התקציב ללא הגדלת מענק ואישור הלוואה לאיזון". עוד הוסיף הממונה על מחוז הדרום במכתבו כי העירייה מתקשה לעמוד בהתחייבויותיה, בין היתר בתשלום משכורות לעובדים, ולכן זקוקה למלווה לאיזון בדחיפות.

הממונה על מחוז הדרום ציין בתשובתו כי המועצה האזורית מרחבים ניהלה בעבר משא ומתן עם משרד הביטחון בעניין סכום תשלום הארנונה של מחנות צה"ל שנמצאים בתחומי המועצה. לדבריו "כאשר המו"מ לא הסתיים בלוחות זמנים סבירים נאלצה המועצה לבקש הלוואה לאיזון התקציב בהתבסס על כך שבסופו של דבר המו"מ עם משרד הביטחון יביא לתוצאות חיוביות". עוד מסר הממונה על מחוז הדרום כי במהלך חודש דצמבר 2012 הסתיים המשא ומתן מול משרד הביטחון בהחלטה על הגדלת תשלום הארנונה השנתית בסדרי גודל של כ-6.5 מיליון ש"ח.

המועצה האזורית מרחבים ענתה במאי 2013 כי נזקקה למלוות לאיזון תקציבי עקב אי-קבלת הפרשי שומות ארנונה עבור מחנות הצבא שבתחום שיפוטה, וכן כדי לעמוד בתשלומי פנסיה תקציבית לעובדים שפרשו. עוד ציינה כי רק בסוף 2012 חתמה על הסכם עם משרד הביטחון לקבלת הפרשי שומות הארנונה, כאמור, לתקופה שבין 2006 ל-2012, וכי "אין ספק שתשלום הארנונה כחוק ובמועד החוקי היה מייתר את הצורך בנטילת הלוואות איזון התקציב".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי שימוש במלוות לאיזון באופן שיטתי - בין היתר כתחליף להכנסות מארנונה שייגבו בעתיד ולמען עמידה בהתחייבויות לתשלום משכורות ופנסיה - הוא פתרון לטווח הקצר ואינו טיפול הולם לאורך זמן.

עיריית נהרייה: משרד הפנים סיווג את עיריית נהרייה בסטטוס תקין. הגירעון המצטבר של העירייה הגיע בשנת 2010 ל-35.7 מיליוני ש"ח ושיעורו כ-12.5%, ובשנת 2011 ל-38.4 מיליוני ש"ח ו-13% בהתאמה. שיעור עומס המלוות לסוף 2011 הגיע ל-39% מתוך הכנסות התקציב בסך 304.95 מיליוני ש"ח.

הבדיקה העלתה כי העירייה קיבלה בשנים 2009-2011 מלוות לאיזון בסכום כולל של 14 מיליון ש"ח לתקופות פירעון של 15 שנה כדלקמן: בדצמבר 2009 אושר מלווה לאיזון בסך 6 מיליון ש"ח; בדצמבר 2010 - 5 מיליון ש"ח ובדצמבר 2011 - 3 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין הלימה בין סיווג הרשות המקומית לזכאותה למלוות לאיזון. סיווג עיריית נהרייה כרשות בסטטוס תקין מצד אחד, ואישור המלוות לאיזון באופן שיטתי ובהיקפים כספיים גדולים מצד שני, אינם עולים בקנה אחד עם המדיניות שקבע משרד הפנים.

נמצא כי המלווה לאיזון בסך 5 מיליון ש"ח שקיבלה העירייה בשנת 2010 אושר על סמך מכתב ששלחה בפברואר 2010 למנהל המינהל לשלטון מקומי, ובו צוין בין היתר כי המלווה נחוץ שכן "שנת 2010 הולכת להיות שנה קשה מבחינת הכנסות העירייה על רקע המצב הכלכלי במשק ולאור זה שהעירייה הפריטה את שירותיה בכוח אדם, בגינון, בתברואה ובחלק מהתחזוקה", וכן כי היא משקיעה מאמצים לגביית חובות מהתושבים. עוד נמצא כי המלווה לאיזון בסך 3 מיליון ש"ח שקיבלה העירייה בשנת 2011 אושר בסיכום דיון שהתקיים בנובמבר 2011 בהשתתפות מנכ"ל משרד הפנים ונציגי העירייה, ובו צוין כי על העירייה להגיש מתווה לאיזון תקציבה בשנת 2012.

עיריית נהרייה ענתה במאי 2013 כי הסיבות לנטילת המלוות לאיזון היו הוצאות לפיתוח תשתיות בשכונות חדשות שהכנסות הארנונה מהן יתקבלו לאחר אכלוס המבנים שייבנו, הוצאות לטיפול באוכלוסיית הקשישים ההולכת וגדלה ו"הוצאות שכר משמעותיות" לתשלום פנסיה תקציבית. עוד

מסרה העירייה כי היא "נוקטת בהליכים רבים של התייעלות ואינה נשענת על הלוואות לאיזון לשוטף", וכי סכומי המלוות לאיזון שקיבלה היו נמוכים ביחס לכלל הוצאותיה בתקציב הרגיל. עוד ציינה העירייה כי תקציבה לשנת 2013 אינו כולל מלוות לאיזון.

לדעת משרד מבקר המדינה, ייעודם של מלוות לאיזון אינו לממן את פעילותה השוטפת של העירייה לאורך זמן ואת הוצאותיה לפיתוח.

מלוות לאיזון לרשויות בהבראה

כאמור בהתאם למדיניות משרד הפנים יינתנו מלוות לאיזון במקרים של אירועים חד-פעמיים או במקרים שהרשות המקומית זקוקה להלוואת גישור מובהקת. לרשויות הנמצאות במסגרת תכנית הבראה או תכנית התייעלות מאשר המשרד מלוות לכיסוי גירעון שמטרתם הקטנת הגירעון המצטבר של הרשות המקומית. תכנית הבראה כוללת מסגרת מלוות לרשות המקומית שאישורם מותנה בהתחייבות לעמידה ביעדי תכנית ההבראה (ראו להלן בפרק "מלוות לכיסוי גירעון").

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות שהיו במסגרת תכנית הבראה או תכנית התייעלות וקיבלו מלוות לכיסוי גירעון, קיבלו גם מלוות לאיזון באופן שוטף כך שמחד גיסא המשרד דרש מהן להתייעל ולהקטין את הוצאותיהן במסגרת אותן תכניות, ומאידך גיסא אישר להן באותו זמן מלוות לאיזון שהגדילו את פירעון המלוות השנתי שלהן. להלן דוגמאות:

עיריית אופקים: הועלה כי העירייה חתמה על תכנית הבראה אחרונה בספטמבר 2011. בשנה זו הסתכם גירעונה המצטבר של העירייה ב-22.3 מיליוני ש"ח (17.7%). עוד עלה כי גירעונה השוטף של המועצה לשנים 2011 ו-2012 הסתכם ב-14.04 מיליוני ש"ח וב-4.3 מיליוני ש"ח בהתאמה, ובשנת 2012 (עד 30.9) ב-2.77 מיליוני ש"ח. עומס המלוות של העירייה לסוף שנת 2012 הסתכם בכ-35 מיליון ש"ח, ושיעור עומס המלוות לסוף 2011 הגיע ל-32.3%. פירעון המלוות לסוף 2010 עמד על 7.57 מיליוני ש"ח.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2009-2010 אישר משרד הפנים לעיריית אופקים מלוות לאיזון בסכום כולל של 9.7 מיליון ש"ח כדלקמן: 2 מיליון ש"ח בפברואר 2009 לפירעון תוך 15 שנים; 4.7 מיליון ש"ח במרץ 2009 לפירעון תוך 12 שנים ו-3 מיליון ש"ח בנובמבר 2010 לפירעון תוך 12 שנים. נמצא כי באותן השנים אישר משרד הפנים לעירייה גם מלוות לכיסוי גירעון בסכום כולל של 9.2 מיליון ש"ח, ובשנים 2011-2012 אישר מלוות נוספים לכיסוי גירעון בסכום של 2.6 מיליון ש"ח במסגרת תכנית ההבראה.

עוד העלתה הבדיקה כי המלוות לאיזון לשנת 2009 בהיקף 6.7 מיליון ש"ח אושרו לאחר פגישה בין מנכ"ל משרד הפנים לנציגי העירייה בינואר 2009. בפגישה טען נציג העירייה: "ההוצאה לנפש בעירייה היא מהנמוכות שיש ולכן כל מה שהוכנס לתקציב הוא הכרח". יצוין כי המלווה לאיזון לשנת 2010 בסך 3 מיליון ש"ח אושר על סמך המלצת הממונה על מחוז הדרום לאחר ישיבה עם נציגי העירייה, בנימוק כי המלווה נחוץ "כדי לאפשר פעילות מוניציפלית סבירה".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אופקים כי עליה לממן את פעילותה השוטפת לאורך זמן על ידי הגדלת מקורות ההכנסה שלה וצמצום בהוצאותיה ולא להסתמך על מלוות לאיזון.

עיריית אופקים ענתה כי היא "מקבלת באופן עקרוני את עמדת המבקר כי עליה להימנע ככל הניתן מנטילה של הלוואות לאיזון והסתמכות עליהן כמקור הכנסה". עם זאת ציינה כי נטלה מלוות לאיזון

רק במצב של "חוסר ברירה" וללא קשר "למאמצים שהשקיעה לביצוע התייעלויות שונות". העירייה הוסיפה וציינה: "השינויים התכופים במסגרת המענקים משנה לשנה אינם מאפשרים לרשויות לנהל את תקציבן באופן עקבי, אחראי ויציב ולכן נדרשות הרשויות להלוואות איזון".

הממונה על מחוז הדרום ענה: "עיריית אופקים נמצאת בתכנית הבראה מתמשכת ששודרגה מספר פעמים [לאחרונה בספטמבר 2011]", והוסיף: "ההלוואות שנלקחו ע"י עיריית אופקים אושרו במסגרת תכנית ההבראה כאשר בכוונת המשרד, בהתאם ליעדי תכנית ההבראה, להשיג איזון תקציבי".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לאשר לרשויות המקומיות מלוות לאיזון כמרכיב במסגרת תכנית הבראה.

עיריית בני ברק: הועלה כי העירייה חתמה בשנת 2008 על תכנית הבראה לארבע שנים (עד 2011). עוד עלה כי בסוף שנת 2011 הסתכם גירעונה המצטבר של העירייה ב-102.7 מיליוני ש"ח ושיעור הגירעון המצטבר הגיע ל-12%. עומס המלוות שלה לאותה שנה הסתכם ב-207.2 מיליוני ש"ח, ושיעור עומס המלוות לסוף 2011 הגיע ל-24.2% מתוך הכנסות התקציב הרגיל בסך 856.8 מיליוני ש"ח.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2009-2012 קיבלה העירייה מלוות לכיסוי גירעון בהיקף גבוה של כ-105 מיליון ש"ח. בדיון בלשכת מנכ"ל משרד הפנים ביולי 2010 בהשתתפות נציגי משרד הפנים, נציג מחוז תל אביב ונציגי העירייה אושרו לעירייה גם הלוואות לאיזון בסכום כולל של 22 מיליון ש"ח כלהלן: 8 מיליון ש"ח לכל אחת מהשנים 2010-2011 ו-6 מיליון ש"ח לשנת 2012. בדצמבר 2011 התקיים דיון נוסף במשרד הפנים, ובו אושר לעירייה להגדיל את מלוות האיזון לשנת 2012 ב-6 מיליון ש"ח נוספים, וכן אושרו מלוות נוספים לאיזון לשנים 2013-2014 בהיקף של 10 מיליון ש"ח ו-8 מיליון ש"ח בהתאמה[55]. עוד נמצא כי באוקטובר 2012 נטלה העירייה את המלווה לאיזון בסך 12 מיליון ש"ח על פי היתר שהנפיק משרד הפנים באוגוסט באותה שנה, אולם המלווה לא אושר בידי משרד האוצר לפי נוהל ההסמכה החדש (ראו לעיל).

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בני ברק כי מלוות לאיזון אינם תחליף להגדלת מקורות ההכנסה שלה ולצמצום בהוצאותיה.

עיריית בני ברק ענתה כי עמדה ב"אופן מופתי" בכל יעדי תכנית ההבראה שבמסגרתה נקטה "צעדי התייעלות מרחיקי לכת". עוד מסרה העירייה כי המלוות לאיזון שאושרו לה "התקבלו מטעמים ראויים של שיפור השירותים לתושבים" והיא עשתה בהם שימוש ראוי.

יצוין כי המלוות לאיזון שקיבלה עיריית בני ברק בסכום של 28 מיליוני ש"ח בשנים 2010-2012 אושרו לה שלא בהתאם למדיניות ולאמות המידה שקבע משרד הפנים לאישורם בנוהל ונוסף על מלוות לכיסוי גירעון בסך 105 מיליוני ש"ח באותן שנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי יש טעם לפגם בכך שאישר לעיריות אופקים ובני ברק מלוות לאיזון, בזמן שחתמו על תכנית הבראה והתחייבו לעמוד באבני הדרך שנקבעו בה. אישור כאמור מעורר חשש שלא די באבני הדרך שנקבעו בתכניות ההבראה כדי לשפר את מצבן של עיריות אלה.

---

55 כל המלוות לאיזון שאושרו לעירייה לשנים 2009-2012 נלקחו על ידה בפועל.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לאורך שנים רבות הייתה עיריית בני ברק מצויה בתהליכי הבראה שכללו "צמצומים והפחתות רבים אשר הביאו להקטנת רמת השירותים לתושבים". כיוון שהעירייה פעלה ליישום צעדי ההבראה וההתייעלות שעליהם התחייבה במסגרת תכנית ההבראה, היא פנתה בבקשה כי "יתאפשר לה להגדיל את רמת השירותים לתושביה על חשבון הלוואות אשר יפרעו בעתיד במסגרת הגידול הצפוי בהכנסותיה מארנונה". לפיכך כיוון שתושבי הרשות מדורגים באשכול חברתי נמוך [2], מצא המשרד לנכון להיענות לבקשת הרשות.

הממונה על מחוז תל אביב ציינה כי אישור הלוואות לאיזון והלוואות לכיסוי גירעון לעיריית בני ברק היה חלק מאבני הדרך של תכנית ההבראה שנקבעה לרשות.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר למשרד הפנים כי על פי מדיניותו שנקבעה בנוהל המלוות יינתן אישור מלוות לאיזון על ידו במקרים חריגים בלבד - אירועים חד-פעמיים או כשהרשות המקומית זקוקה להלוואת גישור מובהקת - ולא כמרכיב נוסף בתכנית ההבראה שנקבעה לרשות המקומית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי כמו שעלה מתשובתו ומהדיון ביולי 2010 בלשכת מנכ"ל משרד הפנים, אישור מתווה המלוות לאיזון לעיריית בני ברק נועד לשפר את רמת השירותים לתושבים, ייעוד שאינו עולה בקנה אחד עם מדיניות משרד הפנים, כאמור.

ע י ר י י ת ח ד ר ה: בטבלה שלהלן מוצגים הנתונים הכספיים של עיריית חדרה לשנים 2010-2012 (במיליוני ש"ח):

לוח 1

הנתונים הכספיים של עיריית חדרה לשנים 2010-2012 (הנתונים במיליוני ש"ח)

המדד/שנת התקציב	2010	2011	עד ספטמבר 2012
סך הגירעון השוטף	3.25	5.07	7.37
סך הגירעון המצטבר	88.2	91.2	91.9
שיעור הגירעון מצטבר	20.6%	20.3%	
סך עומס המלוות באלפי ש"ח	185.8	185.3	
שיעור עומס המלוות	43.5%	40.3%	

המקור: הדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2010-2011 ודוח כספי רבעוני ליום 30.9.12.

הועלה כי בספטמבר 2007 חתמה עיריית חדרה על תכנית הבראה, וביולי 2011 חתמה על תכנית התייעלות חדשה. נמצא כי בשנים 2009-2012 אושרו לעירייה מלוות לאיזון בסכום כולל של 17.5 מיליון ש"ח נוסף על מלוות לכיסוי גירעון בסכום של 16.2 מיליון ש"ח. הבדיקה העלתה כי משרד הפנים אישר לעיריית חדרה חלק מסכומי המלוות לאיזון אף על פי שלא עמדה בתנאים שנקבעו על ידו לאישורם. עוד העלתה הבדיקה כי המלוות לאיזון שנטלה העירייה במהלך השנים והמלוות לכיסוי גירעון לא הביאו אותה למצב של איזון תקציבי ולעמידה מלאה ביעדי תכניות ההבראה וההתייעלות. להלן הפרטים:

1. דוח מבקר המדינה על עיריית חדרה[56] התייחס לתכנית ההבראה מספטמבר 2007, וציין כי במסגרת התכנית אישר משרד הפנים לעירייה בשנים 2007-2009 מלוות לאיזון בסכום של כ-34 מיליוני ש"ח נוסף על מלוות לכיסוי גירעון. עוד צוין כי מאחר שהעירייה לא עמדה ביעדי תכנית ההבראה, אישר לה משרד הפנים באוגוסט 2009 מלוות נוספים לאיזון במתווה יורד עד 2012 כדלקמן: שנת 2009 - 10 מיליוני ש"ח; שנת 2010 - 7.5 מיליוני ש"ח; שנת 2011 - 5 מיליוני ש"ח ושנת 2012 - 2.5 מיליוני ש"ח.

עוד צוין בדוח מבקר המדינה האמור כי משרד הפנים קבע שהמלווה לשנת 2009 בסך 10 מיליוני ש"ח יאושר בשתי "פעימות": אישור מידי למלווה בסך 6 מיליוני ש"ח ואישור ל-4 מיליוני ש"ח נוספים בכפוף לביטול חריגות השכר בעירייה. למרות האמור לעיל צוין בדוח מבקר המדינה על עיריית חדרה כי משרד הפנים אישר את המלווה בסך 4 מיליוני ש"ח בלי שביטלה את חריגות השכר כנדרש.

הבדיקה הנוכחית העלתה כי באפריל 2010 כתב הממונה על התקציבים באוצר למנכ"ל משרד הפנים כי הוא מאשר את מלווה האיזון לשנת 2009 בסך 4 מיליוני ש"ח "בתנאי שבשלושת החודשים הקרובים תיחתם תכנית ההתייעלות עם משרד הפנים (בתיאום עם משרד האוצר)". נמצא כי תכנית ההתייעלות לא נחתמה בפרק הזמן האמור, אלא רק ביולי 2011. למרות זאת באפריל 2010 נטלה הרשות המקומית את המלווה האמור.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הפנים על שאישר את המלווה לאיזון בסך 4 מיליוני ש"ח לעיריית חדרה, מבלי שזו חתמה על תכנית ההתייעלות, ובניגוד לעמדת משרד האוצר.

2. עוד העלתה הבדיקה כי בשל אי-חתימה על תכנית ההתייעלות עיכבו משרד הפנים ומשרד האוצר את אישור המלווה לאיזון לעיריית חדרה לשנת 2010 בסך 7.5 מיליוני ש"ח (להלן - המלווה לשנת 2010) ואת המלווה לאיזון לשנת 2011 בסך 5 מיליוני ש"ח (להלן - המלווה לשנת 2011). הועלה כי בדיון שהתקיים באפריל 2011 בהשתתפות נציגי העירייה ונציגי משרד הפנים, חזרה העירייה על בקשתה למלוות לשנים 2010-2011.

עוד הועלה כי בינואר 2012 ביקש מנכ"ל משרד הפנים מסגן הממונה על התקציבים באוצר לאשר לעיריית חדרה את המלוות לשנים 2010-2011. במכתבו ציין: "תקציב הרשות מתאזן, מדי שנה, בזכות הגידול בהכנסות, הצמצום בהוצאות והלוואות האיזון", והוסיף: "נכון להיום עומדת הרשות ביעדי תכנית ההתייעלות ועל כן זכאית להלוואות האיזון (גישור)". סגן הממונה על התקציבים השיב בפברואר 2012: "נוכח העובדה שמדובר בהיתר אשראי לשנת 2010, שנה בה טרם סוכם בין המשרדים על הסמכה חדשה", בכוונתו להמליץ "באופן חריג ולפנים משורת הדין" לחתום על ההיתר למלווה לאיזון לעירייה בסך 7.5 מיליוני ש"ח.

נמצא כי משרד הפנים והממונה על התקציבים באוצר אישרו את המלווה לשנת 2010 אף על פי שהרשות המקומית לא חתמה על תכנית התייעלות בשנה האמורה וסיימה את שנת 2010 בגירעון שוטף של 3.25 מיליון ש"ח ואת שנת 2011 בגירעון שוטף של 5.07 מיליוני ש"ח, בניגוד להתחייבותה לסיימה באיזון לפי תכנית ההתייעלות שנחתמה ביולי אותה שנה.

אגף התקציבים באוצר ציין בתשובתו: "נוכח בקשת משרד הפנים מיום 13.1.2012 הנובעת מהתחייבות משרד הפנים כלפי הרשות, הוסכם באופן חריג ובמסגרת הסדר מיוחד לאשר לעיריית

---

56 בנוגע לעמידתה של עיריית חדרה ביעדי תכנית ההבראה משנת 2007 והתנהלותה בתחומי ניהול כוח האדם בעירייה והעסקת יועצים ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2010** (דצמבר 2011), בפרק "עיריית חדרה - ניהול כוח אדם והעסקת יועצים", עמ' 535.

חדרה את ההלוואה לשנת 2010 בלבד, כאשר היה ברור כי לא יאושרו לרשות הלוואות מעבר להלוואה זו".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר כי בשל מצבה הכספי של עיריית חדרה ואי-חתימתה על תכנית ההתייעלות, לא היה מקום לאשר את המלווה לאיזון לשנת 2010. כמו כן אי-חתימה על הסמכה חדשה אינה נסיבה מקלה לאישור המלווה כאמור.

3. עוד נמצא כי במאי 2012 חתם משרד הפנים לעיריית חדרה על ההיתר למלווה לשנת 2011 בסך 5 מיליוני ש"ח, ובו ציין כי האישור ניתן "בגין עמידה ביעדי תכנית ההבראה לרבעון ד' 2011". עלה כי על אף אישור משרד הפנים לא חתם משרד האוצר על ההיתר, ולכן במועד סיום הביקורת, פברואר 2013, המלווה לא אושר (בעניין זה ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חדרה כי עליה להמשיך ולפעול בהתאם למלוא התחייבויותיה במסגרת תכנית ההבראה, לפעול להגדלת מקורות ההכנסה שלה ולצמצם את הוצאותיה, ולא להסתמך על מלוות לאיזון שהם פתרונות לטווח קצר ואינם תחליף ליציבות פיננסית לאורך זמן.

באי כוחה של עיריית חדרה ענו ביוני 2013 כי העירייה עמדה ביעדי תכנית ההבראה משנת 2007 והחל משנה זו אפשר לראות הפחתה ניכרת של גירעונות העירייה וגידול בהכנסותיה. עוד מסרה העירייה כי "עמדה בתנאים לאישור המלוות לאיזון" וכי אישור לכך התקבל מבודק חיצוני מטעם משרד הפנים בכל רבעון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על שאישר לעיריית חדרה את המלוות לאיזון בנימוקים שאינם עולים בקנה אחד עם המדיניות שקבע בנוהל המלוות, ובניגוד לכללי מינהל תקין. בכך אפשר משרד הפנים לעיריית חדרה להסתמך על פתרונות ששיפרו את מצבה הכספי לטווח קצר, אולם הטילו עליה נטל נוסף לטווח הארוך והגדילו את עומס המלוות שלה.

עיריית חדרה - רישום שגוי בדוחות הכספיים

בתקנה 8(ב) לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות)[57] (להלן - התקנות) נקבע: "תקבולים ממשרדי ממשלה, רשויות מקומיות, או גופים ציבוריים המיועדים לתקציב הרגיל של אותה שנה, יירשמו כתקבול כאשר מועד קבלתם הגיע אם נתקבל בפועל עד ל-30 באפריל לאחר שנת התקציב". בתקנה 8(ג) לתקנות נקבע: "על אף האמור בפסקה א רואה החשבון לעיריות יהיה רשאי לקבוע לרשות מקומית שתקבולים מסוימים יירשמו על בסיס מצטבר".

1. הבדיקה העלתה כי עיריית חדרה רשמה בדוחות הכספיים המבוקרים שלה לשנת 2010 הכנסה שוטפת בסך 7,42 מיליוני ש"ח בתקציבה הרגיל שמקורה במלווה לשנת 2010, אף על פי שההיתר למלווה, בסך 7.5 מיליוני ש"ח, אושר לה רק בפברואר 2012 והכסף התקבל בפועל במרץ 2012, כשנה וחצי לאחר הכנת הדוח הכספי לשנת 2010. לפיכך דיווחה העירייה בשנת 2010 על הכנסה

57 תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988.

שוטפת שלא קיבלה מבלי שקמה לה הזכות להכנסה זו, ובכך הקטינה את הגירעון השוטף והגירעון המצטבר לעומת הגירעון האמתי בפועל.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חדרה כי כל עוד לא נחתם ההיתר למלווה על ידי משרד האוצר ובכך ניתן לו תוקף, לא יכלה לדווח על כספי המלווה לשנת 2010 כתקבול המגיע לה, כל שכן לרשמו כהכנסה בשנה השוטפת. משרד מבקר המדינה הוסיף והעיר לעירייה כי גם אם הייתה זכאית למלווה בשנת 2010, נוכח קבלתו בפועל בשנת 2012 לא יכלה לפעול בהתאם לתקנה 8(ב) לתקנות הנהלת החשבונות ולרשום את ההכנסה בשנת 2010.

2. כאמור במאי 2012 אישר משרד הפנים לעיריית חדרה את המלווה לשנת 2011 בסך 5 מיליוני ש"ח אך משרד האוצר לא חתם על ההיתר, ובמועד סיום הביקורת, פברואר 2013, הוא טרם אושר והמלווה לא התקבל. למרות האמור לעיל העלתה הבדיקה כי בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנת 2011 היא כללה בתקציבה הרגיל הכנסה בסך 5 מיליון ש"ח מהמלווה לשנת 2011. כלומר העירייה דיווחה בשנת 2011 על הכנסה שוטפת שלא קיבלה מבלי שקמה לה הזכות להכנסה זו, והציגה דיווח מוטעה על הכנסותיה באותה שנה, על תוצאות פעילותה בתקציב השוטף ועל סכום גירעונה המצטבר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חדרה על שרשמה כהכנסה שוטפת מלווה לאיזון שטרם אושר לה ולכן לא הייתה זכאית לקבלו. הרישום השגוי הקטין את גירעונה השוטף והמצטבר בדוחותיה הכספיים, והציג את תוצאות פעילותה הכספית באופן לא נאות.

עיריית חדרה ענתה כי עמדה בתנאים לקבלת כל המלוות לאיזון שהוזכרו בדוח הביקורת ובנסיבות האלה המלוות היו "חלק מתקציבה של העיריה". העירייה הוסיפה כי משרד האוצר עיכב את מתן ההיתרים למלוות בשל מחלוקת עקרונית בינו ובין משרד הפנים על הסדרת אמות מידה למתן מלוות לאיזון, אולם סברה כי הייתה רשאית להסתמך על האישור העקרוני של משרד הפנים מאוגוסט 2009 למתווה המלוות לאיזון לעירייה.

עיריית חדרה הוסיפה וציינה בתשובתה ובתשובה נוספת מיוני 2013 (להלן - התשובה הנוספת) כי הסתמכה על אישור בכתב ממשרד הפנים שניתן לה בשנת 2008 (להלן - האישור משנת 2008) לרשום בדוחות הכספיים לאותה שנה הכנסה ממלוות לאיזון שאושרו על ידי המשרד על בסיס מצטבר. לטענת העירייה "לאישור בכתב זה התייחסו כל הצדדים כאל סיכום עקרוני בכתב אשר הוארך מעת לעת בעל פה ובהתנהגות ופעלו על פיו" בנוגע למלוות לאיזון שהתקבלו בשנים לאחר מכן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חדרה כי כל עוד היתרי המלוות לאיזון לא אושרו ולא נחתמו כנדרש גם על ידי משרד האוצר וכספי המלוות לא התקבלו בפועל, היה אסור לה להסתמך על האישור העקרוני של משרד הפנים למתווה המלוות לעירייה, לראות במלוות הכנסה ולהציגם כך בדוחות הכספיים על בסיס כלשהו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית חדרה כי הסתמכותה על האישור משנת 2008 מעוררת תמיהה כיוון שהיה חד-פעמי, היה בתוקף עד 30.6.08 בלבד, וצוין בו כי אם המלוות לא יתקבלו <u>בפועל</u>, "יש לבטל את הרישום בחצי השני של השנה".

בתשובתה הנוספת הודיעה העירייה כי בעקבות הביקורת עצרה את עריכת הדוחות הכספיים לשנת 2012, ופנתה אל הממונה על המחוז כדי "לקבל הנחיות" לתיקון הרישום בספריה.

3. בתקנה 1 לתקנות הנהלת חשבונות הוגדרו "חייבים בגין הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו" כ"כספים שהרשות המקומית על פי דין או הסכם צריכה לקבל ממשרדי ממשלה, מרשויות מקומיות אחרות או מגופים ציבוריים, נזקפו להכנסות התקציב הרגיל אך טרם התקבלו".

הבדיקה העלתה כי עיריית חדרה כללה בביאור למאזן לשנת 2011 בסעיף "הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו" מלוות לאיזון בסך 7.42 מיליוני ש"ח לשנת 2010 ו-12.5 מיליון ש"ח לשנת 2011.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית חדרה על שבביאורים למאזן הציגה את המלוות לאיזון לשנים 2010-2011 כ"הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו". משרד מבקר המדינה מדגיש כי כל עוד לא אושרו ההיתרים למלוות אלה לא הייתה זכאית לקבלם ואין היא יכולה להחשיבם חלק מההכנסות המתוקצבות המגיעות לה.

4. עוד העלתה הבדיקה כי חוות דעת של רואי החשבון מטעם משרד הפנים שביקרו את הדוחות הכספיים של העירייה לשנת 2011 הייתה מסויגת[58] בין היתר בשל הכנסות ממלוות האיזון שטרם התקבלו, אולם משרד הפנים לא הורה לעיריית חדרה לתקן את הדוחות כנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למשרד הפנים כי אין די ברישום הסתייגות בדוחות הכספיים של עיריית חדרה לשנת 2011. חובתו של משרד הפנים הייתה, מיד כשהבחין ברישום השגוי לדרוש מעיריית חדרה, לתקן את הדוחות כאמור. באי-עשייתו כן לא מילא כהלכה את תפקידו כמאסדר על הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ממצאי הדוח השנתי של עיריית חדרה לשנת 2011 הצביעו שהעירייה "סטתה מכללי החשבונאות המקובלים ומהנחיות הממונה על החשבונות". עוד נמסר כי האגף לביקורת ברשויות המקומיות והממונה על החשבונות במשרד הפנים "העביר לראש הרשות את הדוחות הסופיים בצירוף מכתב הנחיות לטיפול בליקויים, תוך מתן דגש על כך, כי האגף רואה בחומרה רבה את חוות דעתו המסויגת של רואה החשבון לדוחות הכספיים, דבר המחייב את העירייה לפעול כדי למנוע את קיומם של הגורמים לחוות דעת זו".

הממונה על מחוז חיפה מסר כי הוא מתכוון להנחות את העירייה לתקן ברישום בספריה את הליקויים החשבונאיים שהתגלו באמצעות הצגתם מחדש בדוחות הכספיים לשנת 2012 (שטרם פורסמו למועד סיום הביקורת).

מלוות לאיזון למועצה המקומית מיתר

משרד הפנים סיווג את הרשות כמועצה המאופיינת ב"קשיים בהתנהלותה הכספית". הועלה כי שיעור הגירעון המצטבר של המועצה לשנים 2010-2011 היה 5.7% ו-11% בהתאמה, ושיעור עומס המלוות הגיע ל-39.7% ו-37.8% מתוך ההכנסות בתקציב הרגיל בסך 36.57 מיליוני ש"ח ו-40.31 מיליוני ש"ח בהתאמה.

---

58 חוות דעת מסויגת - עקב סטייה מהותית מהנחיות הרישום המחייבות את הרשויות המקומיות.

עוד הועלה כי בשנים 2009-2012 אישר משרד הפנים למועצה המקומית מלוות לאיזון בהיקף של 5 מיליוני ש"ח לפי הפירוט שלהלן: בשנים 2009-2010 שני מלוות לאיזון בסך 0.5 מיליוני ש"ח בכל שנה, בשנת 2011 שני מלוות בסך מיליון ש"ח כל אחד, ובשנת 2012 מלווה נוסף בסך מיליון ש"ח.

נמצא כי בנוגע לשני המלוות שקיבלה המועצה בשנת 2010, היא פנתה בכתב במאי 2010 למינהל השלטון המקומי, וביקשה לאשר לה מלווה לאיזון לאותה שנה בנימוק של עלייה בהוצאותיה עקב פרסום מכרזים חדשים לתחזוקת היישוב, התרחבות היישוב בשתי שכונות נוספות, גידול בהוצאות השכר עקב חתימת הסכמי שכר במשק, גידול בהוצאות להסעת תלמידים וגידול בהוצאות הטיפול בביוב. בהתאם לבקשת המועצה אישר לה משרד הפנים באוגוסט 2010 שני היתרים למלוות לאיזון בסך 0.5 מיליוני ש"ח כל אחד.

עוד נמצא כי הממונה על מחוז הדרום המליץ לאגף התקציבים לאשר את המלוות למועצה לשנת 2011, ונימק זאת בין היתר בהפחתת מענק האיזון למועצה, בעלייה בהוצאות השכר עקב הסכמי שכר במשק, ובדחיית בקשתה של המועצה להעלאה חריגה בארנונה. הממונה ציין כי תנאי לאישור המלוות לאיזון לשנת 2011 הוא שבעתיד לא יאושרו מלוות לאיזון למועצה. על אף האמור לעיל אישר משרד הפנים למועצה בשנת 2012 מלווה נוסף לאיזון בסך מיליון ש"ח.

בסיכום דיון בלשכת מנכ"ל משרד הפנים מיוני 2012 בנושא "סיכום שנת 2011" צוין כי המועצה המקומית מיתר היא "רשות המצריכה טיפול מיוחד" מפני שמסתמנים קשיים בהתנהלותה הכספית הנוכחית והעתידית. בין היתר נכתב באותו סיכום דיון: "יבוצע מעקב אחר ההתנהלות הכספית של הרשות, לרבות הצורך בהלוואה לאיזון התקציב השוטף גם בשנת 2012 בהיקף 2 מיליון ש"ח".

הממונה על מחוז הדרום מסר בתשובתו כי בכל אחת מהשנים 2009-2011 היו למועצה המקומית מיתר הוצאות בהיקף כספי של 1.5-2 מיליוני ש"ח "שלא היה להם כיסוי בהצעת התקציב אבל אי-ביצועם היה פוגע בשירותים הניתנים ע"י המועצה לתושביה", וכי נתונים אלו היו הבסיס לשיקול הדעת באישור המלוות לאיזון. עוד הוסיף הממונה על המחוז כי המחוז בחן מקרוב את ההתנהלות הכספית של המועצה, וכבר בשנת 2011 הודיע שלא יוכל להמליץ ולאשר מלוות לאיזון לשנים הבאות, "בלי לראות מהלך שיבסס את מקורות ההכנסה העצמיות לאיזון תקציב המועצה".

המועצה המקומית מיתר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 כי נטלה את המלוות לאיזון בהתאם לאישור משרד הפנים נוכח "הקיצוץ החד והפתאומי במענקי האיזון של הרשות". עוד מסרה המועצה כי הכינה תכנית התייעלות לשנים 2013-2015 שאושרה על ידי משרד הפנים, ובמסגרת אבני הדרך שנקבעו לתכנית "המועצה לא תיטול מלוות לאיזון וצפויה להגיע לאיזון תקציבי בשנת 2015".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אין הלימה בין סיווג הרשות המקומית לזכאותה למלוות לאיזון, ורואה טעם לפגם בכך שאישר למועצה המקומית מיתר מלוות לאיזון אף על פי שהוגדרה על ידו כמאופיינת ב"קשיים בהתנהלותה הכספית". מצבה הכספי של המועצה חייב את משרד הפנים לכפות עליה בתקופה זו להתייעל כדי לשפר את מצבה הכספי ולא לאפשר לה להסתמך על פתרונות לטווח קצר, העשויים להציג תמונת מצב לא ריאלית לגבי מצבה התקציבי.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מיתר כי מלוות לאיזון אינם תחליף להתייעלות ולשיפור התנהלותה הפיננסית לאורך זמן, להגדלת מקורות ההכנסה שלה ולצמצום בהוצאותיה.

מלוות לאיזון לעיריית ערד כתחליף להכנסות מארנונה

עיריית ערד נמצאת בתכנית התייעלות משנת 2011. הגירעון המצטבר של העירייה לשנת 2011 הסתכם ב-45.6 מיליוני ש"ח, שיעור הגירעון המצטבר שלה לאותה שנה הגיע ל-11.8%, ושיעור עומס המלוות עמד על 34.2% מהכנסות בסך 133.29 מיליוני ש"ח. העירייה הגיעה לאיזון תקציבי שוטף בשנים 2010-2011.

הבדיקה העלתה כי החל משנת 2005 קיבלה עיריית ערד מדי שנה מענקים ואושרו לה מלוות לאיזון שאפשרו לה לאזן את תקציבה השוטף ומנעו את הגדלת הגירעון המצטבר. נמצא כי המענקים והמלוות אושרו לעירייה כתחליף לאי-מימוש הסדר, שלפיו חלק מהכנסות הארנונה הכללית המשתלמת מאזור התעשייה מישור רותם[59] (להלן - מישור רותם) יועברו אליה.

הועלה כי באוקטובר 2004 חתם שר הפנים דאז על "הסדר כולל לשינוי גבולות שיפוט המועצה האזורית תמר ולשיתוף רשויות מקומיות גובלות בהכנסותיה"[60]. בהסדר נקבע בין היתר שהמועצה האזורית תמר תעביר לעיריית ערד מדי שנה, החל משנת 2005, 3 מיליוני ש"ח מתוך הכנסותיה השנתיות מארנונה כללית המשתלמת לה ממישור רותם.

נמצא כי עיריית ערד תקפה את ההסדר שנקבע לפיו לא יועברו שטחים משטחי המועצה האזורית לתחום שיפוטה, ועתרה בשל כך לבג"ץ[61]. במהלך הדיון בבג"ץ נמסר כי שר הפנים דאז החליט להיעתר לבקשת העירייה ולהעביר לתחומה שטחים מניבי ארנונה מתחומה של המועצה האזורית תמר, וכי הורה להקים ועדת חקירת גבולות (להלן - ועדת הגבולות) שתדון בשטחים שראוי ואפשר להעבירם ותצביע עליהם, תוך הבהרה שתחום סמכותה של ועדת הגבולות יחול רק על שטחי מישור רותם.

עלה כי בנובמבר 2007 המליצה ועדת הגבולות לא לשנות את הגבולות, אלא לקבוע כי 38% מההכנסות ממישור רותם יועברו לעיריית ערד. שר האוצר דאז וממלא מקום שר הפנים אישרו ביולי 2008 ובאוקטובר 2008 את המלצות הוועדה.

הבדיקה העלתה כי משרד הפנים לא יישם את המלצות ועדת הגבולות בעניין חלוקת ההכנסות ממישור רותם. נמצא כי כתחליף להכנסות הארנונה שעיריית ערד הייתה אמורה לקבל אישר לה משרד הפנים בשנת 2006 מענק חד-פעמי בסך 13.98 מיליוני ש"ח, ובשנים 2007-2012 אישר לה מלוות לאיזון בסכום כולל של 24 מיליוני ש"ח למטרת "חלף הכנסות מישור רותם".

עוד העלתה הבדיקה כי בשנת 2011 הגיעה העירייה להסדר עם המועצה האזורית תמר שלפיו החל משנת 2013 ואילך תקבל ממנה מדי שנה 80% מהכנסות הארנונה של כל מפעל חדש שיוקם במישור רותם ולא פחות מ-4 מיליוני ש"ח לשנה. נמצא כי ההסדר האמור הועבר לאישור משרד הפנים בנובמבר 2011, אך עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2013, טרם אישר המשרד את ההסדר. יצוין כי במאי 2012 מינה מנכ"ל משרד הפנים "ועדת חקירה לשינוי גבולות ולחלוקת הכנסות מאזורים מניבי הכנסות באזור הדרום" שתעסוק בין היתר בחלוקת ההכנסות ממישור רותם. עלה כי עד מרץ 2013 טרם הגישה הוועדה את מסקנותיה.

עוד עלה כי ביוני 2011 פנתה עיריית ערד לשר הפנים בבקשה לקבל את מענק שר הפנים לשנת 2011. במכתבה פירטה העירייה את מצבה הכספי לאור אי-מימוש המלצות ועדת הגבולות וההסדר

---

59 אזור התעשייה מישור רותם נמצא מדרום לערד ומזרחית לדימונה, בשטח שיפוטה של המועצה האזורית תמר. באזור התעשייה ממוקמים מפעלי תעשייה כימית, ויש בו שטחים נרחבים לחציבת פוספטים ופצלי שמן המשמשים חומרי גלם למפעלים. כמו כן יש בו שטחים נרחבים שעשויים לשמש לכריית חול, ומהווים את עתודת החול של המדינה.

60 ההסדר נחתם ב-24.10.04.

61 בג"ץ 11511/04 **עיריית ערד נ' ראש הממשלה**, (פורסם בפדאור).

עם המועצה האזורית תמר, וטענה: "משנת 2007 לא קיבלה העירייה כל מענק וכל שנה אושרה לה הלוואה בסך של 4 מיליון ש"ח. נכון להיום, הרשות לקחה הלוואה בסכום כולל של 16 מיליוני ש"ח. פירעון המלוות של הרשות הוא כ-7.5 מיליוני ש"ח לשנה מזה כ-1.6 מיליוני ש"ח בגין הלוואות, אותן הרשות נאלצת לקחת עד קבלת החלטה בדבר חלוקת הכנסות מישור רותם. הסכום נלקח בתקציב הרשות, וחיוני לקבל מענק בסכום זה כדי לאפשר לעירייה המשך תפקוד תקין בשנה זו".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שלא יישם את המלצות ועדת הגבולות לחלוקת הכנסות הארנונה ממישור רותם לעיריית ערד, שאושרו על ידו ועל ידי משרד האוצר עוד בשנת 2008, ועל שלא אישר את ההסדר משנת 2011 בין עיריית ערד למועצה האזורית תמר. לא זו בלבד שהדבר מנע מהעירייה להגדיל את מקורות ההכנסה שלה שהגיעו לה לפי המלצות הוועדה, אלא שהמשרד נאלץ לאשר לה באופן תדיר מלוות לאיזון כדי לשמור על איזון תקציבה השוטף ולמנוע קשיים בהתנהלותה הכספית.

מימון פירעון המלוות לאיזון שלקחה עיריית ערד פגע בתזרים הכספים השוטף והטיל נטל כבד על התחייבויותיה העתידיות. לפיכך ביקשה העירייה מענק נוסף מהמשרד כדי לאפשר את תפקודה התקין. על משרד הפנים לחדול לאשר מלוות לאיזון לעיריית ערד כתחליף להכנסות מארנונה, ולמצוא פתרון אחר לאיזון תקציבה ולצמצום גירעונה המצטבר עד קבלת החלטה סופית בעניין חלוקת ההכנסות ממישור רותם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השימוש שעשה משרד הפנים במשך שנים ובאופן שיטתי במלוות לאיזון כתחליף להכנסות מארנונה שהגיעו לעיריית ערד במקום לדאוג לפתרון קבע למחלוקת בעניין חלוקת ההכנסות מארנונה. השימוש במלוות לאיזון שאישר המשרד עומד בניגוד לייעודם ולמדיניות המשרד שלפיה "האישור יינתן במקרים של אירועים חד פעמיים או במקרים שהרשות זקוקה להלוואת גישור מובהקת".

הממונה על מחוז דרום ציין בתשובתו: "ברור מאליו שחלף הכנסות עצמיות או חלוקת הכנסות אזורית באמצעות מתן הלוואות לאיזון אינו מהלך נכון ורצוי ולכן המשרד פועל לקידום הקמת מספר ועדות שמתפקידן לבחון את סוגיית חלוקת ההכנסות מאתרים מניבי ארנונה בתחום מחוז הדרום".

עיריית בת ים - מלווה לאיזון במקום מכירת מקרקעין

מנתוניה הכספיים של עיריית בת ים עולה כי סך הכנסותיה הסתכמו בשנים 2010-2011 ב-649.13 מיליוני ש"ח ו-666.88 מיליוני ש"ח בהתאמה, וסך הגירעון המצטבר הסתכם בשנים אלה ב-94.56 מיליוני ש"ח (14.6%) ו-94.13 מיליוני ש"ח (14.1%) בהתאמה. בסוף שנת 2011 סיווג משרד הפנים את העירייה בסטטוס "תקין".

הועלה כי בשנת 2010 הכינה העירייה "תכנית רב שנתית לעצמאות העיר בת ים" שייעודה "להביא את העיר בת ים בתוך 10 שנים לאיזון תקציבי ללא תלות במענקי איזון". בתכנית ציינה העירייה בין היתר: "העיר מתנהלת בתקציב המשקף מצוקה יומיומית, מחסור בהכנסות עצמיות, מחסור בתקציבי פיתוח וחוסר תקציבי מובנה בתקציב הרגיל של כ-60 מיליוני ש"ח המהווה כ-10% מהתקציב השנתי", והוסיפה שמצב זה "מוביל להידרדרות ולא לפיתוח עצמאות". עוד צוין כי הגירעון השוטף צפוי להגיע ל-105 מיליוני ש"ח החל משנת 2011.

עלה כי משרד הפנים אישר לעיריית בת ים, על פי בקשתה, לאזן את תקציבה השוטף באמצעות מכירת מקרקעין[62]. בשנים 2009-2012 פרסמה העירייה כמה מכרזים למכירת חלקים ממקרקעין שברשותה בחלקה 27 בגוש 7121, מכרה לסירוגין חלקים מאותם מקרקעין, ואת התמורה בסכום כולל של כ-150 מיליוני ש"ח העבירה לאיזון תקציבה השוטף מדי שנה.

הבדיקה העלתה כי באחד המכרזים שפורסם ביוני 2011 ביקשה עיריית בת ים למכור חלק במקרקעין - מגרש ששטחו 3,260 מ"ר (להלן - המגרש) - כדי להשתמש בתמורה לאיזון תקציבה השוטף לאותה שנה (להלן - המכרז הראשון). שמאי מקרקעין העריך את המגרש בכ-79 מיליוני ש"ח. נמצא כי בהיעדר מציעים פרסמה העירייה בנובמבר של אותה שנה מכרז חוזר למכירת אותו מגרש (להלן - המכרז החוזר), ושווי המגרש במכרז החוזר הוערך על ידי שמאי מקרקעין ב-70.48 מיליון ש"ח. גם למכרז זה לא היו מציעים.

נמצא כי בספטמבר 2011, עוד לפני פרסום המכרז החוזר, כתב ראש עיריית בת ים למנכ"ל משרד הפנים כי הוא מבקש "הלוואת גישור בגין מימוש הקרקע" מפני שלא היו מציעים במכרז הראשון. עוד נמצא כי בדיון בלשכת מנכ"ל משרד הפנים בנובמבר 2011 בהשתתפות ראש העירייה אושרה בקשה למלווה לאיזון בסך 69 מיליוני ש"ח לצורך "הלוואת גישור עד שהשוק יתייצב", במקום התמורה ממכירת המגרש, וזאת לפני פקיעת המועד להגשת הצעות במכרז החוזר. ההיתר למלווה נחתם גם על ידי משרד האוצר ואושר בדצמבר 2011 לחמש שנים בריבית צמודת פריים של עד פלוס 0.5% לשנה לכל היותר.

הבדיקה העלתה כי למימוש המלווה לאיזון האמור נטלה עיריית בת ים בשנת 2012 שלוש הלוואות נפרדות משלושה בנקים מסחריים שהסתכמו לסכום הנקוב בהיתר - 69 מיליוני ש"ח - לפי הפירוט להלן: הלוואה בסך 24 מיליוני ש"ח נלקחה לארבע שנים; הלוואה בסך 25 מיליוני ש"ח נלקחה לשנה והוארכה בשנה נוספת עד דצמבר 2013 בשל אי-יכולתה של העירייה לפרוע אותה לאחר שנה; והלוואה בסך 20 מיליוני ש"ח נפרעה בינואר 2013 באמצעות תקבולים ממכירת מקרקעין.

בשל נטילת המלווה החריג גדל עומס המלוות של עיריית בת ים מ-173.3 מיליוני ש"ח ב-2010 (26.7%), ל-240.7 מיליוני ש"ח בשנת 2011 (36.1%). נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2013, לא נמכר המגרש ולא התקבלו תקבולים האמורים לשמש לפירעון המלווה לאיזון.

הועלה כי בינואר 2013 כתב ממונה רשויות במחוז תל אביב של משרד הפנים לממונה על המחוז בנוגע למתווה הסיוע לעיריית בת ים: "קיימים [לדעתו] בוודאות צעדי התייעלות אפשריים שניתן ליישם בעירייה ולהפחית את בקשתכם ל[מכירת] מקרקעין".

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולותיה של עיריית בת ים לאיזון תקציבה השוטף בשנים האחרונות באמצעות השימוש השיטתי במכירת מקרקעין, והמלווה לאיזון בסכום של 69 מיליוני ש"ח כתחליף למכירת המקרקעין כאמור, אינם פתרון אמתי וארוך טווח לבעיות התזרים שלה והם לא ימנעו את הידרדרותה למצב שבו תחויב בתכנית הבראה או התייעלות.

עיריית בת ים מסרה בתשובתה כי לדעתה "השימוש במכירת מקרקעין ולקיחת מלווה לאיזון כתחליף למכירה, אינם מהווים פתרון אמתי וארוך טווח לבעיית העיר בת ים". אולם מאחר שהעירייה מצויה ב"כשל תקציבי מובנה" ואין באפשרותה להעניק לתושביה שירותים מוניציפליים ברמה סבירה ממקורותיה העצמיים, ובהיעדר טיפול של המדינה בבעיותיה המובנות, היא רואה את

62 על פי סעיף 188(ג) לפקודת העיריות שבו נקבע: "התמורה שנתקבלה ממכירת מקרקעין של העיריה תשמש אך ורק לקניית מקרקעין; ואולם רשאי שר הפנים, אם ראה שטובת הציבור דורשת זאת, להתיר עשיית שימוש אחר בתמורה".

התמורה ממכירת מקרקעין כ"חריג ראוי" לאיזון תקציבה השוטף, ולדעתה טובת הציבור דורשת את התמורה ויש לראותה כ"פתרון זמני".

בתשובה נוספת מיוני 2013 מסרה העירייה כי לאחר פרסום שני מכרזים נוספים למכירת המגרש, עלה בידה למכור את המקרקעין (למעט שמונה יחידות קרקע שנותרו למכירה) בסכום כולל של כ-53.2 מיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר על שאישרו לעיריית בת ים מלווה לאיזון בסכום חריג של 69 מיליוני ש"ח כתחליף לתקבולים ממכירת מקרקעין ועל השימוש השיטתי והחוזר במכירת מקרקעין לאיזון התקציב השוטף של העירייה.

משרד הפנים מסר בתשובתו: "לעיריית בת ים חוסר מובנה במקורות הכנסה שצעדי הבראה והתייעלות אינם יכולים להתמודד אתו". לפיכך המשרד מצא לנכון לסייע לעירייה "במסגרת תכנית רב שנתית" ולאפשר לה "להשתמש במקורות הכנסה אלו כמקורות הכנסה בתקציב הרגיל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי סיווג את עיריית בת ים בסטטוס "תקין" בעוד שהיא נמצאת בחוסר מובנה של מקורות הכנסה.

הממונה על מחוז תל אביב מסרה בתשובתה: "בשל הצעות מחיר נמוכות במכרז למכירת מקרקעין והעובדה כי העירייה נאלצה לצאת למכרז חדש התעכב הליך מכירת הקרקע אשר היה אמור לאזן את תקציב העירייה, ומשכך אושרה לרשות הלוואת גישור עד לקבלת כספים ממכירת המקרקעין. ללא הלוואת הגישור הרשות הייתה מסיימת בגירעון תקציבי לאותה שנה". עוד מסרה הממונה על המחוז כי לפי תכנית ההתייעלות לעיריית בת ים משנת 2010 ולפי תכנית כלכלית שהוכנה על ידי הרשות המקומית, "סוכם כי החל משנת 2014 עסקאות מכירת המקרקעין כדרך לאיזון תקציב יופחתו בהדרגה".

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי המשך השימוש במתווה לאיזון תקציבה השוטף של עיריית בת ים באמצעות מכירת מקרקעין, אשר הסתכמה בשנים 2009-2012 בכ-150 מיליוני ש"ח, עלול להביא בעתיד הקרוב למצב דומה שבו תידרש שוב למלוות לאיזון בסכומים גבוהים.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי בהתאם למדיניותו הוא ממעט לתת לרשויות מקומיות היתרים למלוות לאיזון, ולראיה היקפי המלוות מסוג זה שאושרו במהלך השנים 2009-2012 היו בשיעור 4% בלבד מסך כל המלוות שאושרו לרשויות המקומיות באותן שנים.

מלוות לאיזון אינם מיועדים לפתור את בעיותיה של הרשות המקומית או לשפר את התנהלותה הכספית, אלא אמורים להיות "קרש הצלה" במקרים דחופים, חריגים או חד-פעמיים. בפועל אישר משרד הפנים מלוות לאיזון לרשויות המקומיות באופן תדיר ולא חד-פעמי בניגוד לייעודם המקורי ולמדיניותו, ולא קבע אמות מידה ליישום מדיניותו בנוגע למלוות אלו. המשרד אישר מלוות לאיזון לרשויות המקומיות הנמצאות בתכנית הבראה נוסף על מלוות לכיסוי גירעון, ויצר מצב שבו "יד ימין" דרשה מרשויות מקומיות אלו להתייעל ולצמצם בהוצאותיהן כדי להפחית את גירעונן המצטבר, ואילו "יד שמאל" אישרה להן מלוות לאיזון שאפשרו להגדיל את הוצאותיהן השוטפות על חשבון התחייבויות עתידיות. כמו כן אישור המלוות לאיזון באופן תדיר לרשויות בהבראה מצד אחד, ולרשויות שסווגו במצב של איתנות פיננסית מצד שני, יצר היעדר הלימה בין סיווג הרשות המקומית לזכאותה למלוות לאיזון.

מלוות לכיסוי גירעון

מלוות לכיסוי גירעון ניתנים בעיקר לרשויות הנמצאות בתכנית הבראה או התייעלות שאישר משרד הפנים והם מיועדים לאפשר, לפי מתווה שנקבע באותן תכניות, הפחתה הדרגתית של הגירעון המצטבר והחוב המצרפי שלהן כדי לייצב את מצבן הכספי ולמנוע הידרדרות נוספת. משרד הפנים קבע בנוהל המלוות שלו כי אפשר לייעד מלוות לכיסוי גירעון גם לרשויות מאוזנות שאינן נדרשות לתכנית הבראה או התייעלות ומבקשות להקטין את הגירעון המצטבר שלהן.

עלה כי בשנים 2009-2012 אישר משרד הפנים לרשויות מקומיות מלוות לכיסוי גירעון בסכום כולל של כ-835 מיליון ש"ח לפי החלוקה שלהלן: רשויות שסווגו כאיתנות או במצב תקין - 220.2 מיליון ש"ח; רשויות בקשיים בהתנהלותן הכספית - 11.4 מיליון ש"ח; רשויות בהתייעלות - כ-104.2 מיליון ש"ח ורשויות בהבראה - כ-499.1 מיליון ש"ח.

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות שהיו בתכניות הבראה או התייעלות לאורך השנים קיבלו במסגרתן מלוות לכיסוי גירעון באופן שוטף. אולם המלוות, כמרכיב בתכנית ההבראה, לא השיגו את ייעודם - הגירעון המצטבר ועומס המלוות של אותן רשויות, וכפועל יוצא החוב המצרפי שלהן, לא השתנו מהותית ובחלק מהמקרים אף גדלו. מצבן הכספי של הרשויות לא הוטב, ובחלק מהן אף הורע, ולמעשה תכניות ההבראה לא השיגו את מטרתן. להלן דוגמאות:

עיריית טבריה: עיריית טבריה חתמה בספטמבר 2012 על תכנית התייעלות שנועדה "להביא את הרשות לאיזון התקציב השוטף החל משנת 2014 ואילך". הועלה כי העירייה קיבלה בשנים 2009-2012 מלוות לכיסוי גירעון בסכום כולל של 33.5 מיליון ש"ח כדי להקטין את גירעונה המצטבר ולשפר את מצבה הכספי. יצוין כי באותן שנים קיבלה העירייה גם מענקי איזון בסכום כולל של כ-44 מיליוני ש"ח.

בטבלה להלן מוצגים הנתונים הכספיים של עיריית טבריה לשנים 2009-2012 (הנתונים במיליוני ש"ח):

לוח 2
הנתונים הכספיים של עיריית טבריה לשנים 2009-2012 (הנתונים במיליוני ש"ח)

נתון/שנה	2009	2010	2011	יוני 2012
הגירעון המצטבר	68.8	91.85	128.37	130.86
עומס המלוות	76.08	75.6	70.35	76.6
סך החוב המצרפי	144.88	167.45	198.72	207.46
שיעור החוב המצרפי	51%	65%	80%	
מלוות שניטלו לכיסוי הגירעון במהלך השנה	14.0	6.0	0	13.5

מנתוניה הכספיים של עיריית טבריה עולה כי סך הגירעון המצטבר שלה גדל מ-68.8 מיליוני ש"ח בסוף שנת 2009 ל-128,37 מיליוני ש"ח בסוף 2011 ול-130,86 מיליוני ש"ח באמצע שנת 2012 - עלייה של כ-90%. עוד עולה כי שיעור החוב המצרפי עלה מ-51% בסוף 2009 ל-80% בסוף 2011.

עיריית שדרות: הועלה כי עיריית שדרות קיבלה בשנים 2009-2011 מלוות לכיסוי גירעון בסכום כולל של 26.2 מיליון ש"ח. יצוין כי באותן שנים קיבלה העירייה גם מענקי איזון בסכום כולל של כ-84 מיליוני ש"ח. בדצמבר 2011 חתמה העירייה על תכנית הבראה.

בטבלה להלן מוצגים הנתונים הכספיים של עיריית שדרות לשנים 2009-2011 (הנתונים במיליוני ש"ח):

לוח 3
הנתונים הכספיים של עיריית שדרות לשנים 2009-2011 (הנתונים במיליוני ש"ח)

נתון/שנה	2009	2010	2011
הגירעון המצטבר	30.67	48.04	68.37
עומס המלוות	29.62	33.67	40.0
סך החוב המצרפי	60.29	81.71	108.37
שיעור החוב המצרפי	42.6%	59%	79%
מלוות שניטלו לכיסוי גירעון במהלך השנה	6.07	8.0	10.2

מנתוניה הכספיים של העירייה עולה שעל אף המלוות לכיסוי גירעון, שהיקפם היה גבוה ביחס להכנסות הרשות המקומית, מצבה הכספי הורע מדי שנה.

המועצה המקומית ג'סר אל-זרקא: הועלה כי המועצה המקומית ג'סר אל-זרקא[63] קיבלה מלוות לכיסוי גירעון כדלקמן: בשנת 2009 - 3 מיליוני ש"ח; בשנת 2010 - 5.3 מיליוני ש"ח ובשנת 2012 - 6.4 מיליוני ש"ח. יצוין כי באותן שנים קיבלה המועצה המקומית גם מענקי איזון בסכום כולל של כ-46 מיליוני ש"ח.

---

63 במאי 2012 פוזרה המועצה, והרשות המקומית מנוהלת על ידי ועדה קרואה שבראשה עומד ראש המועצה הנבחר.

בטבלה להלן מוצגים הנתונים הכספיים של המועצה המקומית ג׳סר אל-זרקא לשנים 2009-2011 (הנתונים במיליוני ש״ח):

לוח 4

הנתונים הכספיים של המועצה המקומית ג׳סר אל-זרקא לשנים 2009-2011
(הנתונים במיליוני ש״ח)

נתון/שנה	2009	2010	2011
הגירעון המצטבר	24.39	25.66	38.17
עומס המלוות	19.5	23.0	20.8
סך החוב המצרפי	43.89	48.66	58.97
שיעור החוב המצרפי	89%	98%	109%
מלוות שניטלו לכיסוי גירעון במהלך השנה	3.0	5.3	0

מנתוניה הכספיים של המועצה המקומית עולה כי בשנים 2009-2011 הורע מצבה הכספי: הגירעון המצטבר ועומס המלוות שלה עלו, ושיעור החוב המצרפי שעמד על 89% בסוף 2009 הגיע ל-109% בסוף שנת 2011.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי נתוניהן הכספיים של עיריות טבריה ושדרות ושל המועצה המקומית ג׳סר אל-זרקא מלמדים על אי-הצלחת הפעולות שנועדו בין היתר להקטין את גירעונן המצטבר. אף על פי שהרשויות המקומיות האמורות קיבלו מענקי איזון בסכומים גבוהים במקביל למלוות לכיסוי גירעון לא השתפר מצבן הכספי ואף הורע. על משרד הפנים והרשויות לבחון פתרונות חלופיים ולפעול ליישומם. הנצחת המצב פוגעת במתן השירותים הבסיסיים לתושבים וביוזמות לפיתוח לרווחת התושבים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי החליט למנות לעיריית טבריה חשב מלווה עוד לפני שחתמה על תכנית ההתייעלות בספטמבר 2012,ו״נכון להיום הרשות עומדת ביעדי התכנית״.

הממונה על מחוז חיפה ציין בתשובתו כי המועצה המקומית ג׳סר אל-זרקא חתמה בשנת 2012 על תכנית הבראה לשנים 2012-2013 וכי ״ע״פ נתוני רבעון ד׳ 2012 ומעקב ביצוע תכנית ההבראה הרשות שיפרה את מצבה משמעותית, עמדה ברוב יעדי התכנית לרבעון הנ״ל וצמצמה את הגירעון הנצבר ב-38%״.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות טבריה ושדרות ולמועצה המקומית ג׳סר אל-זרקא כי אין די במלוות לכיסוי גירעון ובמענקים. על הרשויות המקומיות האלה להטמיע כי מצבן הכספי קשה ולכן עליהן לפעול ככל יכולתן כדי לעמוד ביעדי תכנית ההבראה ולשפר את מצבן הכספי.

עיריית טבריה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2013: ״התנהלותה של הרשות והיערכותה להתנהלות תקציבית מאוזנת קשורה למקורות ממשלתיים ומקורות עצמיים וכל שינוי משמעותי מאותם מקורות גורמים לרשות חוסר איזון וממקורות שאין להם חלופות כך שרק צמצום בהוצאות והליכה לתכנית התייעלות יגרום לאיזון תקציבי וכיסוי הגירעון המצטבר (שנים קודמות) כאחד״. עוד מסרה העירייה כי משרד הפנים דחה את בקשתה להיכלל בתכנית הבראה שבמסגרתה

תמומן מחצית מגירעונה המצטבר על ידי מענקים, ולכן חתמה על תכנית ההתייעלות המבוססת על מלוות. עוד ציינה העירייה: "מינוי חשב מלווה לרשות, בחודש מרץ 2012, יחד עם החתימה על תכנית ההתייעלות בחודש ספטמבר [אותה שנה] מהווים צעד חשוב להבראת הרשות והתנהלותה התקינה".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי במקרים שפורטו לעיל, המלוות לכיסוי גירעון, שהסתכמו בעשרות מיליוני ש"ח, לא השיגו את ייעודם - סיוע לרשויות המקומיות במסגרת תכנית כוללת ואבני דרך לצמצום הדרגתי של הגירעון ולשיפור מצבן הכספי. מצבן של כמה מהרשויות האלה אף הורע, ומתבטא בעלייה בסכום הגירעון המצטבר ושיעורו, בעומס המלוות ובסך החוב המצרפי שלהן. זאת ועוד: עידוד הרשויות המקומיות להסתייע במלוות שוטפים לכיסוי גירעון, אם הן לא עמדו ביעדי תכניות ההבראה שחתמו עליהן ולא שיפרו את מצבן הכספי, מכביד על עומס המלוות, ולמעשה מנציח את תלותן במלוות ובמענקים להמשך תפקודן מבלי שיהיה להן תמריץ אמתי להתייעל.

עיריית טבריה - שימוש במלווה שלא בהתאם למטרה

הבדיקה העלתה כי עיריית טבריה השתמשה במלווה לכיסוי גירעון בסכום של 6 מיליוני ש"ח שקיבלה בשנת 2009 למטרה אחרת מזו שאישר לה משרד הפנים ובכך פעלה שלא כדין וללא סמכות. להלן הפרטים:

בינואר 2009 דנה ועדת הערר המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז צפון (להלן - ועדת הערר) בפגיעה שנגרמה ל-18 עוררים בגין תכנית להקמת בניין מגורים בן 21 קומות ו-75 דירות בעיר[64] (להלן - פרויקט מרום גינוסר). ועדת הערר החליטה באותו מועד כי על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טבריה לפצות את העוררים בסכום של כ-6.5 מיליוני ש"ח (בדצמבר 2009). הוועדה המקומית הגישה ערעור על החלטות ועדת הערר לבית המשפט לעניינים מינהליים בנצרת, ובאוקטובר 2009 דחה בית המשפט את הערעור והותיר את הפיצוי הכספי על כנו[65].

עלה כי בינואר 2010 פנתה עיריית טבריה לבנק דקסיה בבקשה לקבל הלוואה לזמן ארוך בסכום של 6.5 מיליוני ש"ח למימון הפיצויים שנפסקו לטובת העוררים. באותו החודש אישר משרד הפנים מלווה לכיסוי גירעון בסכום של 6 מיליוני ש"ח, וציין בהיתר: "ההלוואה מיועדת לתשלום פסק דין בגין פרויקט 'מרום גנוסר'". העירייה נטלה את המלווה במרץ 2010.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי המלווה שאושר לעיריית טבריה לא יועד לכיסוי גירעונה המצטבר אלא למטרה מוגדרת וחד-פעמית, ולכן לא היה נכון לסווגו כמלווה לכיסוי גירעון אלא להגדירו בהתאם למטרה שנועד לה.

---

64 עררים מס' 226/04, 26/07, 27/07 ו-259/08 (באיחוד דיון).

65 עמנ 105/09, עמנ 106/09, (מינהליים נצרת) **עבדי ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה טבריה**, (פורסם בפדאור).

הבדיקה העלתה כי עיריית טבריה השתמשה בכספי המלווה לכיסוי חובותיה לספקים, לקבלנים ולנותני שירותים אחרים, ולא בהתאם למטרה שלשמה אישר משרד הפנים את המלווה - מימון הפיצוי שנפסק לעוררים בפרויקט מרום גינוסר. עוד העלתה הבדיקה כי כיוון שהעירייה לא שילמה לעוררים את הסכום שנקבע בפסק הדין, נפתח נגדה בינואר 2011 תיק בהוצאה לפועל. נמצא כי ביוני 2012 עמד חובה של העירייה לעוררים על כ-9.4 מיליוני ש"ח - כ-50% יותר מהסכום המקורי שנפסק. עוד נמצא כי באותו החודש שילמה העירייה מיליון ש"ח במזומן בגין החוב, והיתרה בסכום של כ-8.4 מיליוני נפרסה ל-48 תשלומים חודשיים בסך 175,000 ש"ח כל אחד.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית טבריה על שהשתמשה בכספי המלווה בסך 6 מיליוני ש"ח, בניגוד לייעודו המפורש לתשלום פיצויים לעוררים על פי פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים. בעשותה כן פעלה העירייה ללא סמכות ותוך הטעיה של משרד הפנים והבנק. התנהלותה הבלתי אחראית של העירייה הסבה לה נזק כספי כבד, ובעטייה טפח סכום החוב לעוררים ממועד פסק הדין ועד יוני 2012 בכ-3 מיליוני ש"ח נוספים (כ-50% מהחוב).

עיריית טבריה מסרה בתשובתה כי בעת אישור המלווה וקבלת הכספים הייתה בהליכים משפטיים ולכן לא שילמה את החוב שהחליטו עליו ועדת הערר ובית המשפט לעניינים מנהליים, וכי "אישור היתר להלוואה ייעודית תוך כדי ובמהלך הבירור המשפטי הסב לעירייה נזק כבד". עוד מסרה העירייה כי הייתה צריכה "למצות עד תום את ההליך המשפטי..." ובסיומו "לפעול מיידית לתשלום החוב שנפסק כנגדה".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי עיריית טבריה השתמשה בכספי המלווה "ללא רשות על מנת לממן תשלום לספקים להם הייתה חייבת כספים" וכי בתקופה זו הרשות התנהלה ללא חשב מלווה ולכן "הגילוי לגבי שימוש בתקציב היה בדיעבד".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לתת את הדעת על התנהלותה של עיריית טבריה, ולשקול לחייב את כל האחראים למקרה באופן אישי. כמו כן עליו לבקר את השימוש במלוות ולפקח עליו כדי שמקרים כאלה לא יישנו.

מלוות לפיתוח

מלוות לפיתוח מיועדים לפרויקטים חד-פעמיים ברשויות המקומיות כמו הקמת מיזמים מניבים ופרויקטים לתשתיות. בנוהל המלוות נקבע כי יינתן מלווה לפיתוח "תוך בחינת אפשרות כדאיות כלכלית בהקמת הפרויקט והפעלתו". היקף המלוות לפיתוח הוא חלק הארי מהמלוות שאישר משרד הפנים: בשנים 2009-2012 אושרו מלוות לפיתוח בהיקף של כ-4,266 מיליוני ש"ח (כ-64% מסך המלוות שאושרו לרשויות המקומיות).

הבדיקה העלתה כי משרד הפנים אישר לרשויות מקומיות מלוות לפיתוח לא לפי הכללים שקבע. עוד נמצא כי בהיעדר פיקוח של משרד הפנים על השימוש שעשו הרשויות המקומיות במלוות שאושרו להן, אחדות מהן השתמשו בכספי המלוות לא לייעודם. להלן פירוט הממצאים:

מלוות שלא בהתאם לכללים

בנוהל המלוות נקבע כי מלוות לפיתוח יינתנו הן לרשויות מאוזנות והן לרשויות בהבראה שיקיימו את התנאים האלה: עומס המלוות עד 70%, עד 2% גירעון שוטף במשך שנתיים שקדמו לקבלת המלווה ופירעון מלוות עד 8%. לרשות בהבראה נוסף התנאי של גירעון מצטבר קטן מ-35%.

הבדיקה העלתה כי משרד הפנים אישר לרשויות מקומיות מלוות לפיתוח גם אם לא עמדו בתנאים שקבע לאישורם בנוהל המלוות. להלן דוגמאות:

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה: בנובמבר 2012 אישר משרד הפנים למועצה המקומית מלווה לפיתוח בסך 1.3 מיליוני ש"ח לתקופת פירעון של 15 שנים. נמצא כי בשנת 2011 היה למועצה גירעון שוטף בסך 3.77 מיליוני ש"ח, כ-5.5% מתקציבה לאותה שנה שעמד על כ-68 מיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שאישר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה בשנת 2012 מלווה לפיתוח, אף על פי שבשנת 2011 הגיע הגירעון השוטף שלה ליותר מ-2% מתקציבה, בניגוד לכללים שקבע בנוהל המלוות.

בתשובת בא כוחה של המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה ממאי 2013 נמסר כי התנאים שנקבעו בנוהל המלוות מחמירים מאלו שנקבעו בחוק יסודות התקציב, ובכל מקרה זהו נוהל פנימי של משרד הפנים שלא הומצא למועצה והיא איננה יכולה להתייחס אליו.

המועצה האזורית הגליל התחתון: הועלה כי שיעור עומס המלוות של המועצה האזורית לשנים 2010-2011 היה 101.3% ו-87.5% בהתאמה, ושיעור פירעון המלוות שלה היה 13.2% ו-14.3% בהתאמה. נתונים אלו גבוהים בהרבה מהכללים שנקבעו בנוהל המלוות.

הבדיקה העלתה כי בינואר 2012 פנתה המועצה האזורית לממונה על מחוז הצפון של משרד הפנים בבקשה ראשונית לקבל מלווה לפיתוח מבנק דקסיה בסכום של 10 מיליוני ש"ח למטרת "שיקום תשתיות כבישים ועבודות נוספות בתחום המועצה". בהמשך לבקשתה הסבירה המועצה למשרד הפנים כי גם אם יילקח המלווה יישמר האיזון התקציבי שלה. הועלה כי ממונה רשויות של משרד הפנים השיב בין היתר למועצה: "פירעון ההלוואה בגובה של 10 מש"ח עשוי להכניס את המועצה לגירעון משום שהעודף המצטייר/הקיים אינו יספיק בשלב זה לגובה ההחזר הצפוי", ולכן הוא ממליץ "להסתפק בשלב זה במימוש חלק מהפרויקטים ו/או להביא למימוש הפרויקטים בתקצוב נמוך יותר".

נמצא כי על אף תשובת ממונה רשויות של משרד הפנים למועצה האזורית המליץ הממונה על מחוז הצפון לאשר את המלווה המבוקש. במכתבו מאפריל 2012 לאגף התקציבים במשרד הפנים ציין: "עומס המלוות ירד מרמה של 100% ויותר בשנת 2011 לרמה של 76% בלבד כיום", וכי הוא ממליץ על אישור המלווה. ההיתר אושר במאי 2012 לאחר שאגף התקציבים ציין בו כי האישור הוא "בהמשך להמלצת המחוז ולנתוני הרשות".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שאפשר למועצה האזורית הגליל התחתון להגיע לעומס המלוות ולפירעון מלוות חריגים בכל קנה מידה ובניגוד לנהלים שקבע, ועל שאישר את המלווה לפיתוח שהגדיל את שיעור עומס המלוות ופירעון המלוות השנתי של המועצה הגבוהים ממילא.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגליל התחתון כי במצב האמור שבו שיעורי עומס המלוות ופירעון המלוות היו גבוהים ונעשה מאמץ להפחיתם, היה עליה להימנע מנטילת המלווה לפיתוח בסך 10 מיליוני ש"ח שהגדיל שוב את עומס המלוות ופירעון המלוות והשית עליה נטל עתידי כבד שעלול לפגוע במתן שירותים לתושביה. היה ראוי שפיתוח המיזמים המבוקשים יהיה ממומן מהכנסותיה העצמיות של המועצה כמו שהעיר רפרנט משרד הפנים.

המועצה האזורית הגליל התחתון ענתה במאי 2013 כי המלצת המחוז למלווה לפיתוח בשנת 2012 התבססה על שיעור עומס המלוות שלה שהיה בשנת 2012 76%, והוסיפה שניהלה במקביל משא ומתן לפירעון מוקדם של מלוות ביוב וקיבלה "תגבור מענק", ואלו הורידו את שיעור עומס המלוות ל-72%.

בבדיקה נוספת של משרד מבקר המדינה מיולי 2013 הועלה כי עומס המלוות של המועצה האזורית הגליל התחתון לסוף שנת 2012 עמד על כ-64 מיליוני ש"ח ושיעור עומס המלוות נותר גבוה יחסית והגיע לכ-80%.

עיריית רחובות - הקמת אגף חדש למבנה העירייה

בשנת 2005 החלה עיריית רחובות לתכנן הקמת בניין משרדים חדש בן חמש קומות על קרקע בבעלותה, בסמוך למתחם העירייה הקיים (להלן - המיזם), ולהעתיק אליו חלק מאגפיה שמוקמו במבנים ששכרה בסכום של כ-588,000 דולר לשנה. אומדן המיזם הוערך באוקטובר 2006 בכ-15 מיליוני ש"ח.

הועלה כי העירייה ביקשה ממשרד הפנים מלווה לפיתוח בסך 15 מיליוני ש"ח למימון המיזם. בפברואר 2007 כתבה העירייה לממונה על תקציבי פיתוח במשרד הפנים: "בהמשך לדיון במחוז ובמשרד הפנים... אבקשכם לאשר הלוואה בסך 15 מיליון להקמת מבנה העירייה, ובכך העירייה תחסוך כספי שכ"ד ותגדיל את הכנסות הארנונה". נמצא כי ההיתר למלווה אושר באותו החודש, פברואר 2007, וכי העירייה נטלה את המלווה ביוני 2007[66] והחלה במיזם.

הבדיקה העלתה כי ביולי 2010 הפסיקה העירייה את בניית המיזם, לאחר חפירה והקמת יסודות המבנה בלבד בהשקעה של כ-4.7 מיליוני ש"ח בבנייה וכ-3.3 מיליוני ש"ח נוספים ששולמו כמקדמה לחברה הכלכלית למימון עבודות עתידיות במיזם. בפברואר 2011 כתבה העירייה למחוז המרכז של משרד הפנים כי במהלך העבודה התברר ש"אומדן העבודות יהיה גבוה משמעותית מהתחזית ולאור זאת הופסקה העבודה". נמצא כי לפי אומדן מעודכן שחישבה העירייה בינואר 2010, הוערכה עלות המיזם ב-25 מיליוני ש"ח בקירוב.

עוד העלתה הבדיקה כי העירייה ביקשה להשתמש ביתרת כספי המלווה שלא נוצלו - 6.9 מיליוני ש"ח - לשיפוץ מבנה אחר בבעלותה ולהעביר אליו את אגף הרווחה, אולם משרד הפנים הנחה אותה להסב את היתרה לכיסוי הגירעון המצטבר שלה.

---

66 תנאי המלווה שנלקח היו תקופת פירעון של 15 שנה בהצמדה למדד + ריבית בשיעור 5.15%.

מהאמור לעיל עלה כי כ-4.7 מיליוני ש"ח הושקעו במיזם שבנייתו הופסקה בשל אומדן שגוי של עלויות המיזם, כ-3.3 מיליוני ש"ח ניתנו כמקדמה לחברה הכלכלית למימון עבודות שהייתה אמורה לבצע במיזם, ויתרת המלווה בסכום של כ-7 מיליוני ש"ח הוסבו שלא לייעודם והועברו לכיסוי גירעונה המצטבר של העירייה. עוד עולה כי לפני שאושר המלווה לא בחן משרד הפנים את אומדן עלויות המיזם וסבירותן.

בתשובתה ממאי 2013 מסרה עיריית רחובות כי משהתברר לה האומדן המעודכן של עלות המיזם, החליטה להפסיקו מאחר שכספי קרנות הפיתוח לא אפשרו לה להגדיל את ההשקעה במיזם בכ-13 מיליוני ש"ח. עוד מסרה העירייה כי עלויות המיזם עד הפסקת העבודות הסתכמו בכ-4.7 מיליוני ש"ח מאחר שכ-3.35 מיליוני ש"ח שהועברו כמקדמה לחברה לפיתוח רחובות למיזם מוחזרים לעירייה בתשלומים. עוד ציינה העירייה בתשובתה כי סיכמה עם יזם למכירת הקרקע שעליה היה אמור לקום המיזם, לרבות זכויות הבנייה בו, על כ-6 מיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רחובות כי התנהלותה בכל הקשור להערכת עלות המיזם והפסקתו בזבזה כספי ציבור בסכום של 4.7 מיליוני ש"ח מכספי המלווה שקיבלה לשם כך, ונטילתו הגדילה את עומס המלוות ואת הפירעון השנתי השוטף שלה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי היה עליו לוודא כי אומדן עלויות המיזם שהוצג לו סביר ועומד במבחן המציאות. משלא עשה כן, ונוכח התנהלותה של עיריית רחובות בהערכת עלות המיזם ובביצועו, מן הראוי היה שמשרד הפנים יעקוב, באמצעות הכלים העומדים לרשותו, אחר מיזמים מסוג זה ואחר ההוצאות הכספיות לאורך כל שלבי הביצוע.

הממונה על מחוז המרכז ציינה בתשובתה: "כבר כיום יש במחוז מערכת בקרה על הרשויות המקומיות ובקרוב הנושא גם ימוחשב".

עיריית חדרה - שימוש במלווה פיתוח למטרות שלא אושרו

בפברואר 2010 אישר משרד הפנים לעיריית חדרה מלווה לפיתוח בסך 15 מיליוני ש"ח למימון 25 מיזמים שפורטו ברשימה שצורפה לבקשה להיתר ואושרה קודם לכן על ידי המחוז (להלן - רשימת המיזמים). נמצא כי משרד האוצר צירף את חתימתו להיתר רק באוגוסט 2011, לאחר שהעירייה חתמה ביולי 2011 על תכנית התייעלות ופירעון המלווה המבוקש נכלל במסגרת התקציב שאושר לפי התכנית.

הבדיקה העלתה כי העירייה השתמשה בכ-1.6 מיליוני ש"ח בלבד מכספי המלווה למימון מיזם אחד שהופיע ברשימת המיזמים - סלילת רחוב (תב"ר מס' 276). עוד העלתה הבדיקה כי ביתרת המלווה - כ-13.4 מיליוני ש"ח - מימנה העירייה מיזמים שלא הופיעו ברשימה שצורפה להיתר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חדרה כי היה עליה לייעד את כספי המלווה לפיתוח למימון הפרויקטים לפי רשימת המיזמים שהעבירה למשרד הפנים לצורך אישור המלווה, ולחלופין היה עליה לבקש את אישור המשרד לשינוי בייעוד כספי המלווה לפרויקטים אחרים, ולפעול רק משהתקבל אישור מפורש ובהתאם לו. משלא עשתה כן, פעלה העירייה בניגוד לכללי מינהל תקין.

עיריית חדרה ענתה כי משרד הפנים אישר את המלווה לפיתוח כשנתיים לאחר הגשת הבקשה, והכספים הופנו למיזמים אחרים "לאחר שאלו שנכללו בבקשה המקורית - הושלמו". העירייה הוסיפה כי היא מקבלת את הביקורת שלפיה "היה נכון להעביר רשימת פרוייקטים מעודכנת כאשר התקציב בושש להגיע".

הממונה על מחוז חיפה מסר בתשובתו: "מימוש היתר האשראי לפיתוח נעשה באמצעות תקציבים בלתי רגילים (תב"רים) אשר להם נדרש אישור הממונה על המחוז. במסגרת הליך בדיקה ואישור התב"רים ע"י המחוז, מתקיימת בדיקה לייעוד כספי ההלוואה אל מול הפרויקטים שהוגדרו מראש".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לפקח על השימוש שעושות הרשויות המקומיות בכספי המלוות לפיתוח כדי למנוע שימוש בהם ליעדים אחרים בלא ידיעתו. מן הראוי שמשרד הפנים יוסיף בהיתרים הנחיה המחייבת את הרשויות המקומיות לקבל את אישורו במקרה של שינוי בייעוד כספי המלוות.

✯

המלוות לפיתוח נועדו למימון מיזמי תשתית בתחומה של הרשות המקומית ולהקמת מיזמים מניבים היוצרים לה מקורות הכנסה עתידיים. בשל כך על משרד הפנים להקפיד כי הרשויות המקומיות יצרפו לבקשה לאישור המלוות תכנית פיתוח שנתית מפורטת של המיזמים המתוכננים ומקורות המימון המתוכננים שלהם, לרבות סכום המימון באמצעות מלוות, שתכלול בין היתר את שלבי המיזמים המתוכננים, זמן ביצועם, העלויות הצפויות והערכות כדאיות. על סמך תכניות הפיתוח שיוגשו לו על משרד הפנים להעריך את כדאיות המיזמים, סיכויי השלמתם ונחיצות המלוות למימונם.

מיחזור מלוות

מיחזור מלוות הוא פריסה מחדש של עומס המלוות באמצעות שער ריבית נמוך יותר, גיוון מרכיבי תיק האשראי והארכת תקופת פירעון המלווה שמוחזר לפי צורכי הרשות המקומית והמשא ומתן שניהלה עם הבנקים. לפיכך מעוניינות הרשויות המקומיות, בייחוד אלו הנמצאות בקשיים, לנסות למחזר מלוות, להקל על פירעון המלוות העתידי שלהן, הכרוך בתשלום ריבית ובהפרשי הצמדה לבנקים בשל קבלת האשראי ופריסתו לזמן רב, ולחסוך עלויות. הירידה החדה בשיעורי הריבית

בשנים האחרונות[67] אפשרה לרשויות המקומיות לשקול מיחזור מלוות שנטלו במהלך השנים בשיעורי ריבית גבוהים (להלן - מלוות ישנים) במלוות בשיעורי ריבית נמוכים יותר.

מיחזור המלוות וקבלת תנאי אשראי משופרים כרוכים בדרך כלל בתשלום קנס לבנקים בגין פירעון מוקדם של המלוות הישנים (להלן - עמלת הפירעון המוקדם). בסעיף 3 לצו הבנקאות (עמלות פרעון מוקדם), התשס"ב-2002 (להלן - הצו), נקבע: "תאגיד בנקאי רשאי להתנות פירעון מוקדם בתשלום עמלות". סעיף 8 לצו מפרט את המקרים שבהם תופחת עמלת הפירעון המוקדם בהתאם לפרק הזמן שעבר מלקיחת ההלוואה הישנה (העומדת למיחזור). יצוין כי סכום עמלת הפירעון המוקדם מושפע גם ממשא ומתן עצמאי שמנהלות הרשויות המקומיות עם הבנקים.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2009-2012 מיחזרו 21 רשויות מקומיות בלבד מלוות ישנים בהיקף כולל של 798.9 מיליוני ש"ח. עוד נמצא כי רק 10 מבין 76 הרשויות המקומיות שהיו בסוף שנת 2011 בתהליכי הבראה או התייעלות מיחזרו באותן שנים מלוות.

עוד העלתה הבדיקה כי רשויות מקומיות מיחזרו חלק מהמלוות הישנים בלבד, אך יכלו לחסוך עלויות נוספות ולהקטין עוד את פירעון המלוות שלהן אילו ביצעו מיחזור נוסף בהיקף ניכר. להלן כמה דוגמאות:

עיריית נתניה: עומס המלוות של עיריית נתניה לשנת 2011 הסתכם ב-462 מיליוני ש"ח בקרוב, ופירעון המלוות השנתי שלה הסתכם ב-73.74 מיליוני ש"ח. בשנה זו סיימה העירייה באיזון תקציבי, ושיעור גירעונה המצטבר עמד על 3.3%.

הבדיקה העלתה כי בשנת 2011 בדקה עיריית נתניה אפשרות למיחזור שמונה מלוות ישנים בסכום כולל של כ-63 מיליוני ש"ח שנלקחו בשנים 1998-2003 מכמה בנקים מסחריים. המלוות נלקחו בתנאי הצמדה למדד בתוספת ריבית בשיעור שנע בין 5.9% ל-7.25%, ומועד סיום פירעונם חל בשנים 2013-2019.

נמצא כי המחלקה הכלכלית בעיריית נתניה[68] הכינה בנובמבר 2011 תחשיב ראשוני למיחזור המלוות הישנים, ובסיכום פגישה בנושא שהתקיימה בהשתתפות גזברית העירייה צוין: "הוצג סטטוס הלוואות נוכחי בחלוקה להלוואות המומלצות למיחזור ואלו שאינן מומלצות למיחזור. תחת המלצה זו ובהנחה כי ההלוואות ימוחזרו להלוואות חדשות לתקופה של 15 שנה בריבית 5.5% אזי יגדל התזרים השוטף בשנת 2012 בכ-7.6 מליון ש"ח בשל הקטנת סכום הפירעון הצפוי. בחינה זו אינה משקללת את עמלת הפירעון המוקדם שצפויים הבנקים לדרוש". בתחשיב נוסף מדצמבר באותה שנה (להלן - התחשיב הנוסף) נאמדה עמלת הפירעון המוקדם של המלוות המועמדים למיחזור בכ-8.4 מיליוני ש"ח בסך הכול, לפני משא ומתן עם הבנקים להפחתתה.

מהנתונים שהוצגו לעיל עולה כי מיחזור המלוות האמורים (בסכום של כ-63 מיליוני ש"ח) ל-15 שנה היה מקטין את פירעון המלוות השוטף של עיריית נתניה בכ-7.6 מיליוני ש"ח בשנת 2012 ובכ-6 מיליוני ש"ח בכל אחת מהשנים 2013-2016, מול הוצאה חד-פעמית מידית של עמלת הפירעון המוקדם בסך כ-8.4 מיליוני ש"ח.

---

67 פירעון המלוות כרוך בתשלום ריבית והפרשי הצמדה לבנקים בשל קבלת האשראי ופריסתו לתקופה ארוכה. שער הריבית יכול להיקבע בהתאם לתנאי השוק במועד קבלת המלווה או על בסיס ריבית הפריים המשתנה מדי חודש בהתאם לשער הריבית הבסיסית שקובע בנק ישראל. ככלל ככל ששער הריבית שקובע בנק ישראל גבוה יותר כך הריבית על המלוות גבוהה יותר ועלות פירעונם מתייקרת. שער הריבית שקבע בנק ישראל ירד בממוצע בשיעור ניכר מאמצע שנות התשעים, והתייצב על רמה נמוכה בשנים האחרונות. כך למשל בפברואר 1995 היה השער 17%; בשנת 2000 - בין 8% ל-10%; בשנת 2010 - בין 1.25% ל-2% ובשנת 2012 עמד שער הריבית הבסיסית על 2.75%-2%. כך בהתאמה ירדו שיעורי ריבית הפריים ושיעורי הריבית שגבו הבנקים על נטילת הלוואות.

68 המחלקה כפופה לאגף הגזברות.

הבדיקה העלתה כי עד מועד הביקורת, פברואר 2013, לא מיחזרה עיריית נתניה את המלוות הישנים. מנהלת אגף הגזברות בעירייה הסבירה כי בשנת 2011 לא היה עודף תקציבי שוטף שאפשר את תשלום עמלת הפירעון המוקדם, והעירייה לא תקצבה את הסכום האמור. עוד הוסיפה כי בשנת 2012 מיחזור המלוות הישנים לא עלה על סדר היום.

עיריית נתניה ענתה למשרד מבקר המדינה במאי 2013 כי שקלה מיחזור ופירעון מוקדם של כמה מלוות, אך לאחר שבדקה "עלה כי פעולה זו אינה כדאית כלכלית, אלא במצב של מצוקה פיננסית קשה". בעניין התחשיב ציינה העירייה כי מיחזור המלוות הישנים היה אכן מקטין את פירעון המלוות השוטף שלה בכ-6 מיליוני ש"ח בכל אחת מהשנים 2016-2013, אך לפי התחשיב הנוסף "בשנים 2026-2018 היה חל גידול בפירעון המלוות לכל אחת מהשנים בסך של כ-6 מיליוני ש"ח מידי שנה" ולכן המיחזור שנבחן אינו כדאי.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור החישובים שהצביעו על הקטנת פירעון המלוות השנתי של עיריית נתניה בשנים 2016-2013 וכיוון שבנק ישראל הפחית את שיעורי הריבית במשק בחודשים האחרונים ובכך השפיע על שיעורי הריבית על ההלוואות למיניהן, ראוי שהעירייה תשקול מחדש את כדאיות מיחזור המלוות בהתאם לשינויים בריבית במשק.

עיריית הוד השרון: הועלה כי עיריית הוד השרון מיחזרה בשנים 2007 ו-2010 מלוות ישנים בהיקף של כ-83 מיליוני ש"ח. בספטמבר 2012 נותרו לעירייה מלוות ישנים נוספים לפירעון בסכום של יותר מ-70 מיליוני ש"ח (מתוך עומס מלוות של כ-120 מיליוני ש"ח) בריבית גבוהה, ובהם יתרת קרן משוערכת של ארבעה מלוות, בסך 9.97 מיליוני ש"ח, שנלקחו בשנים 1999-2001 בתנאי הצמדה למדד בתוספת שיעור ריבית של כ-7%, ומועד סיום פירעונם הוא בשנים 2014-2017; יתרת קרן משוערכת של שלושה מלוות אחרים, בסכום של כ-7.76 מיליון ש"ח, שנלקחו בשנים 2002-2005 בתנאי הצמדה למדד בתוספת שיעור ריבית של כ-6%, ומועד סיום פירעונם הוא בשנים 2017-2020; יתרת קרן משוערכת של 17 מלוות אחרים, בסכום של כ-38.61 מיליון ש"ח, שנלקחו בשנים 2005-2006 בתנאי הצמדה למדד בתוספת שיעור ריבית של כ-5.5%, ומועד סיום פירעונם הוא בשנים 2020-2021.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ריביות השוק הנמוכות כיום בהשוואה לשערי הריבית שבהן נלקחו המלוות המוזכרים לעיל, על עיריית הוד השרון לבחון אילו מלוות אפשר וכדאי למחזר ולחשב את השפעת המיחזור על פירעון המלוות השנתי שלה.

עיריית הוד השרון ענתה במאי 2013 כי היא מקבלת את הערת הביקורת, ובהתאם בודקת אם כדאי למחזר את יתר המלוות שעדיין לא מוחזרו בהתחשב בתשלום עמלת הפירעון המוקדם שלהם.

המועצה המקומית אזור: המועצה המקומית מיחזרה בשנת 2009 מלוות ישנים בסכום של כ-19.5 מיליוני ש"ח. נמצא כי בסוף שנת 2012 הסתכם עומס המלוות של המועצה בכ-22 מיליוני ש"ח, ו-4.5 מיליוני ש"ח מהם היו יתרות של מלוות ישנים שנלקחו בריביות גבוהות יחסית כלהלן: 900,000 ש"ח בתנאי הצמדה למדד בתוספת שיעור ריבית של 5.6% למועד סיום הפירעון בשנת 2020; 3.6 מיליוני ש"ח שנלקחו בשנים 2004-2006 בתנאי הצמדה למדד בתוספת שיעור ריבית של 5% למועד סיום הפירעון בשנים 2023-2026.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ריביות השוק הנמוכות כיום בהשוואה לשערי הריבית שבהן נלקחו המלוות המוזכרים לעיל, על המועצה המקומית אזור לבחון אילו מלוות כדאי ואפשר למחזר, ולחשב את השפעת המיחזור על פירעון המלוות השנתי שלה.

המועצה המקומית אזור ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2013 כי בעקבות הביקורת פנתה במרץ 2013 לבנק דקסיה לקבלת הצעה למיחזור מלוות שטרם מוחזרו, ומהצעת הבנק עלה כי באפשרותה לחסוך בפירעון המלוות השנתי שלה. ביוני 2013 הודיעה המועצה המקומית למשרד מבקר המדינה כי החשב הכללי באוצר אישר לה לבצע פירעון מוקדם של המלוות המיועדים למיחזור כדי שתוכל לבצע את ההליך.

המועצה המקומית מבשרת ציון: עומס המלוות של המועצה לנובמבר 2012 הסתכם ב-43.87 מיליוני ש״ח, ומהם יתרת מלוות ישנים של יותר מ-25 מיליוני ש״ח שנלקחו בשיעורי ריבית גבוהים, והיה כדאי לבחון אם אפשר למחזרם. כך למשל יתרת קרן משוערכת של חמישה מלוות לכיסוי גירעון בסך 10.74 מיליון ש״ח, שנלקחו בשנים 2005-2009 בתנאי הצמדה למדד בתוספת שיעור ריבית שבין 5.1% ל-6%, ומועד סיום פירעונם הוא בשנים 2015-2023, וארבעה מלוות נוספים לכיסוי גירעון ביתרה של 13.84 מיליוני ש״ח, שנלקחו בשנים 2006-2008 בתנאי הצמדה למדד בתוספת שיעור ריבית שבין 5.39% ל-5.7%, ומועד סיום פירעונם הוא בשנים 2022-2026.

הועלה כי החשב המלווה שמינה משרד הפנים למועצה המקומית בדק בתחילת שנת 2012, אפשרות לחיסכון בהחזרי הלוואות שלקחה המועצה לשם כיסוי גירעון נצבר ולמימון פעילותה השוטפת. עוד הועלה כי החשב המלווה בדק בשני בנקים מסחריים אפשרות למיחזור הלוואות, אולם הנושא לא קודם בשל קשיים לאשר את ההחלטה בעניין זה במועצת הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית מבשרת ציון כי עליה לקדם את תהליך בחינת האפשרות למיחזור המלוות שבו החל החשב המלווה נוכח ריביות השוק הנמוכות כיום בהשוואה לשערי הריבית שלפיהן נלקחו המלוות שלעיל, ובכך להקטין את פירעון המלוות השנתי שלה.

☆

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות לבחון מיחזור מלוות ישנים בריבית גבוהה ולתת להן כלים מקצועיים למיחזור יעיל, כדי להקטין את פירעון המלוות שלהן ולחסוך בהוצאותיהן השוטפות. מן הראוי שההנחיות יעוגנו בחוזר מנכ״ל, ומשרד הפנים יאכוף אותן.

סיכום

הממצאים שהועלו בדוח מצביעים על ליקויים בפעולות משרד הפנים לאישור המלוות ובפיקוח ובבקרה שלו על השימוש בכספיהם וכן ליקויים בשימוש של הרשויות המקומיות בכספי מלוות. אלו הנציחו את תלותן במלוות ויצרו מציאות שבה, לא זו בלבד שמצבן הכספי של רשויות מקומיות לא השתפר, אלא שנטל ההתחייבות העתידי שלהן גדל, ולמעשה הן "משכנו" את עתידן למען ההווה. לפיכך, על משרדי הפנים והאוצר והרשויות המקומיות לנקוט סדרת פעולות לצמצום השימוש בכלי המלוות, ובעיקר במלוות לאיזון תקציבי, במטרה לתקן את המצב שנוצר, כמפורט להלן:

נוכח היקפם הכספי הגדול של המלוות, על משרד הפנים, כגוף מאסדר, לקבוע במשותף עם משרד האוצר נהלים ואמות מידה מפורטים בנוגע להגשת בקשות למלוות, לאישור המלוות ולשימוש בהם לפי ייעודם, תוך הקפדה על יישומם.

על משרדי הפנים והאוצר ליישם במשותף את נוהל ההסמכה החדש שאושר במרץ 2012 ולפעול לפיו.

נוכח חשיבותם של מחוזות משרד הפנים לתפקודן התקין של הרשויות המקומיות ולפיקוח עליהן, יש מקום שלפני מתן היתר למלוות יסתייע משרד הפנים בממונים על המחוזות ויקבל את התייחסותם לצורך בדיקת נחיצות ההיתר ואישור המלוות גם לעיריות.

על משרד הפנים לבחון את השלכות השפעת עומס המלוות של הרשויות המקומיות ופירעונם על סכום מענקי האיזון המשולמים להן, ובהתאם לבחון אם יש מקום לקבוע אמות מידה שינטרלו השפעה זו.

הצגת המלוות שנטלה הרשות המקומית ורישומם כהכנסה בתקציבה הרגיל והבלתי רגיל מצד אחד, ואי-רישום המלוות לזמן ארוך כסעיף מאזני מצד שני, עלולים להציג באופן מטעה את מצבה הכספי של הרשות המקומית ולייפות אותו. על משרד הפנים לבחון את הרישום ואת ההצגה של עומס המלוות בדוחותיהן הכספיים של הרשויות המקומיות על מנת למנוע הצגה מטעה של הנתונים.

על משרד הפנים לאשר לרשויות המקומיות מלוות לאיזון תקציבי באופן מושכל, להשתמש בכלי עזר זה מעט ככל האפשר, ולמנוע מהרשויות המקומיות מלוות לאיזון תקציבי כתחליף למחויבותן לאיזון באמצעות התייעלות כספית.

על משרד הפנים להימנע מאישור מלוות לכיסוי גירעון לרשויות המקומיות אם הן לא עמדו ביעדי תכניות ההבראה שחתמו עליהן ולא שיפרו את מצבן הכספי. מצב זה מנציח את תלותן במלוות ובמענקים להמשך תפקודן מבלי שיהיה להן תמריץ אמתי להתייעל.

על משרד הפנים להקפיד כי במועד הבקשה לאישור המלוות לפיתוח יצרפו הרשויות המקומיות תכנית פיתוח שנתית מפורטת של המיזמים המתוכננים ומקורות המימון המתוכננים שלהם. מן הראוי שהמשרד יוסיף בהיתר הנחיה המחייבת את הרשות המקומית לקבל את אישורו המפורש לשינוי בייעוד כספי המלווה לפיתוח.

נוכח השימוש הנרחב שעושות הרשויות המקומיות במלוות והיקפם הגבוה מאוד, עליהן לפעול תוך ניהול תקין ולעמוד ביעדי התקציב המאושר כדי להפחית את הצורך במלוות ואת נטל ההחזר שלהם, ובכך לשפר את רווחת התושבים.