

עיריית אור יהודה

משק הכספים, מסים וגבייתם ומינהל עובדים

תקציר

בשנים 1993-1998 היתה עיריית אור יהודה (להלן - העירייה) במצב כספי קשה ביותר. בתקופה זו חל גידול מואץ בגירעונותיה השוטפים של העירייה, שהגיעו לשיא בשנת 1998. באותה שנה הסתכם גירעונה הנצבר של העירייה בכ-94.5 מיליון ש"ח, והשתווה כמעט לסך הכנסותיה השנתיות בתקציב הרגיל. עומס המלוות הגיע ל-110 מיליון ש"ח. גירעונה הנצבר של העירייה מומן באמצעות קבלת מלוות לטווח ארוך, קבלת אשראי לטווח קצר מבנקים ואשראי מספקים ומנותני שירותים.

הגירעון הנצבר של העירייה בתקציביה הבלתי רגילים (תב"רים) לסוף שנת 1998 הסתכם בכ-21.5 מיליון ש"ח. גירעונות אלו נוצרו בעיקר בשל חריגה ניכרת מההוצאות בתקציבים שאושרו על ידי משרד הפנים, ואי-פנייה להגדלת התב"רים מאחר שהעירייה לא יכלה להציג לפני משרד הפנים את המקורות למימון ההוצאות הנוספות.

עקב מצבה הכספי הקשה גיבשו בשנת 1997 העירייה ומשרד הפנים תכנית הבראה - תכנית שהעירייה לא עמדה בה.

ביוני 1999 חתמו העירייה ומשרד הפנים על תכנית הבראה חדשה לשנתיים, שמטרתה להביא את העירייה לאיזון בין ההכנסות לבין ההוצאות בתקציב השוטף החל בשנת 2000. בתכנית הבראה נקבע, כי עובדים חדשים יועסקו אך ורק על פי הסכמים קיבוציים, לא יינתנו תוספות שכר חדשות, ייערך קיצוץ משמעותי במספר המשרות ובהוצאות השכר, יופחתו הוצאות מימון והוצאות לפעולות כלליות. העירייה התחייבה גם להעמיק את גביית הארנונה ואגרות המים והביוב ולהגדיל את הכנסותיה העצמיות האחרות. במסגרת התכנית העביר משרד הפנים לעירייה מענקים, וס"ה המלוות מבנקים והמענקים שקבלה העירייה לכיסוי גירעונה הנצבר הסתכם בכ-67 מיליון ש"ח.

העירייה, בראשותו של מר יצחק בוכבזה, שנבחר לתפקיד בנובמבר 1998, עמדה ברוב היעדים שנקבעו בתכנית הבראה והגיעה לאיזון תקציבי שוטף

בשנת 2000. עם זאת, היא עדיין נשאה בנטל של גירעון נצבר בסכום של 54 מיליון ש"ח ועומס מלוות בסכום של 96 מיליון ש"ח.

להלן עיקר ממצאי הביקורת:

1. העירייה נהגה לתקצב סעיפי הכנסה בתקציביה הרגילים בסכומים לא ריאליים, שלא היה סיכוי לגבותם, באופן המהווה, לכאורה, איזון מלאכותי של התקציב בניגוד לפקודת העיריות [נוסח חדש].

2. עד שנת 1998 לא רשמה העירייה את מלוא התחייבויותיה בגין ריבית פיגורים לספקים ולנותני שירותים. כתוצאה מכך לא שיקפו דוחותיה הכספיים של העירייה את מלוא הוצאות המימון שלה, וגירעונותיה השוטפים הוצגו בסכומים נמוכים יותר. בשנת 1998 זקפה העירייה בתקציב הרגיל סכום של 10.7 מיליון ש"ח כתשלומים בלתי רגילים בגין ריבית פיגורים הנובעת משנים קודמות. גם בשנות הכספים 1999 ו-2000 לא רשמה העירייה את מלוא התחייבויותיה בגין ריבית פיגורים לספקים ולנותני שירותים, ועקב כך לא שיקפו דוחותיה הכספיים באופן מלא את מצבה הכספי.

3. החקיקה מגבילה את היקף האשראי לטווח קצר שעירייה רשאית לקחת - ל-5% מהכנסתה השנתית. כאמור, מימנה העירייה את גירעונה הנצבר, בין היתר, על ידי אשראי מספקים ומנותני שירותים, בשיעור של 55% מההכנסה השנתית בשנת 1998 ובשיעור של 31% בשנת 2000, ובכך עקפה את מגבלת האשראי שנקבעה בחקיקה.

4. עד סוף שנת 1998 העירייה לא נקטה את כל האמצעים העומדים לרשותה לאכיפת תשלום חובות הארנונה הכללית. העירייה עמדה ביעדי תכנית ההבראה החדשה בנושא הכנסות עצמיות, והכנסותיה מגביית המסים השנתיים, בעיקר ארנונה, עלו בשיעורים ניכרים. עם זאת, חרף פעולות שנקטה בשנים 1999-2000 נותרו חייבים בעלי יתרות חוב גבוהות משנים קודמות.

5. ועדה למתן הנחות ממסים אישרה הנחות לחייבים מסיבות שלא נכללו בתקנות; בפרוטוקולים של הוועדה לא צוינו הנימוקים למתן ההנחות. הוועדה גם אישרה הנחות על יתרות חוב משנים קודמות, בניגוד לפקודת העיריות [נוסח חדש].

6. בתכנית ההבראה משנת 1999 התחייבה העירייה להפחית במשך שנתיים 135 משרות ממצבת כוח האדם שלה, להפחית בהוצאותיה בגין שכר ותשלומים נלווים לשכר, לא להעסיק עובדים חדשים אלא על פי הסכמים קיבוציים ולא לתת תוספות שכר חדשות. למרות ההתחייבות הגדילה

העירייה למספר עובדים את תוספות השכר שקיבלו, בשיעורים שנעו בין 5% ל-10%, הפחיתה רק 93 משרות ממצבת העובדים שלה והפחיתה את הוצאותיה על שכר בהיקף הנמוך ב-2 מיליון ש"ח מזה שנקבע בתכנית ההבראה. בשנת 1999 החלה העירייה, להעסיק שני יועצים לראש העירייה בתנאי שכר שחרגו מההסכם הקיבוצי ומתכנית ההבראה, בלי אישורו של הממונה על השכר במשרד האוצר.

יישום עקרונות תכנית ההבראה על ידי העירייה הביא לשיפור משמעותי במצבה הכספי, כך שבשנת 2000 היא הגיעה לאיזון תקציבה השוטף. משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה את הצורך להמשיך ולשמור על המסגרת התקציבית ולהמשיך בצעדי ההתייעלות שנקטה. על העירייה לגבש תכנית לכיסוי יתרת גירעונה הנצבר, במטרה למנוע התדרדרות כספית חוזרת.



תחום העירייה משתרע על שטח של כ-4,700 דונם. בתחילת שנת 2001, היה מספר התושבים, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-27,000 נפש. מועצת העירייה הנוכחית נבחרה בנובמבר 1998 ובה 17 חברים; בקודמתה, שנבחרה בנובמבר 1993, היו 15 חברים. ראש העירייה הנוכחי, מר יצחק בוכבזה, נבחר בנובמבר 1998, בבחירות אישיות, על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, והחליף את ראש העירייה שכיהן בקדנציה הקודמת - מר שאבי תמיר¹. בדצמבר 1998 בחרה מועצת העירייה שלושה סגנים לראש העירייה - שניים מהם לכהונה בשכר. אחד מהסגנים משמש ממלא מקום ראש העירייה. כמו כן בחרה המועצה בכל ועדות החובה שעל עירייה לבחור, פרט לוועדת רכש ובלאי וועדת ביטחון.

במהלך שנת 2000 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה בעיריית אור יהודה, בנושאי משק הכספים, כולל מסים וגבייתם ומינהל עובדים. חלק מהנתונים ומהממצאים עודכנו ליוני 2001.

1 מר בוכבזה, ראש העירייה הנבחר, כיהן בתפקיד זה בעבר - עד הבחירות בנובמבר 1993.

משק הכספים

המצב הכספי בשנים 1993-1998

החל ב-1993, שנה בה נערכו בחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשותן, חל גידול מואץ בגירעונותיה השוטפים של העירייה ובעומס המלוות שלה. מצבה הכספי של העירייה החמיר מאוד בשנת 1996, ובשנת 1998 - שהיתה שנת בחירות - הגיע הגירעון הנצבר של העירייה ל-94.5 מיליון ש"ח, והשתווה כמעט לכלל הכנסותיה בתקציב הרגיל באותה שנה. גירעון זה יצר מצב משברי, שפגע קשות ביכולת התפקוד של העירייה.

בשל מצבה הכספי הקשה, לא שילמה העירייה במועד משכורות לעובדים, דבר שהביא לכך שלעתים קרובות פרצו שביתות ונפגעו השירותים שעל העירייה לספק, ובין היתר שירותי חינוך ורווחה. כמו כן, העירייה צברה חובות כבדים לספקים ולנותני שירותים, שנשאו הצמדה וריבית בשיעורים ניכרים. עקב כך, גדלו הוצאות המימון ועומס המלוות הלך ותפח, והסתכם בסוף שנת 1998 בלמעלה מ-110% מכלל הכנסותיה בתקציב הרגיל באותה שנה. בעקבות הפיגורים בתשלומים למוסדות, לספקים ולנותני שירותים, הוטלו עיקולים על חשבונותיה של העירייה בבנקים, ו"מקורות - חברת מים בע"מ" ניתקה, מספר פעמים, את אספקת המים לתושבי העיר. כמו כן לא העבירה העירייה כספים שהיא חבה לחברה לניהול מוסדות חינוך, דבר שפגע בסדירות הלימודים והיה בין הגורמים העיקריים שהביאו בסופו של דבר להתמוטטות הכספית של החברה.²

בטבלה שלהלן מוצגים עיקרי הנתונים הכספיים של העירייה בתקציביה הרגילים, על פי דוחותיה הכספיים המבוקרים לשנות הכספים 1993-1998, בהשוואה לשנת 1992³ (באלפי ש"ח):

2 ראו בדוח זה, בפרק על פעולותיה של עיריית אור יהודה בקשר עם חברה למוסדות חינוך.

3 הדוח לשנת 1992 אינו מבוקר.

שנה	הכנסות			הוצאות*	גירעון			עומס מלוות בסוף שנה
	הכנסות עצמיות והשתתפות הממשלה	מענקים לאיזון	ס"ה*		שנתי	מענקים ומלוות שנקפו לגירעון הנצבר	נצבר לאחר זקיפת המענקים והמלוות	
1992	37,539	10,116	47,655	49,903	2,248	-	7,262	49,542
1993	33,719	10,415	44,134	62,616	18,482	-	25,744	64,115
1994	46,674	15,874	62,548	73,750	11,202	6,688	30,258	76,264
1995	63,761	20,936	84,697	96,467	11,770	13,174	28,854	82,385
1996	70,560	18,866	89,426	117,890	28,464	16,000	41,318	97,408
1997	81,452	17,945	99,397	127,355	27,958	23,000	47,550**	109,554
1998	80,588	18,412	99,000	147,979	48,979***	2,000	94,529	110,243

* סכומי ההוצאה וההכנסה אינם כוללים מענקים שנתקבלו לכיסוי הגירעון הנצבר.
 ** כולל 1.275 מיליון ש"ח גירעונות סופיים בתקציבים בלתי רגילים (חב"רים) שנקפו לגירעון הנצבר.
 *** כולל תשלומים לא רגילים בסכום של 17.4 מיליון ש"ח בגין חובות ריבית פיגורים לספקים והפרשות שונות (בעניין זה ראו להלן).

מהנתונים שבטבלה עולה (כל הסכומים בהמשך יובאו כשהם מעוגלים), כי בעוד שבשנת 1992 הסתכם גירעונה הנצבר של העירייה ב-7.3 מיליון ש"ח, הרי שהגירעון הנצבר לסוף שנת 1998 הסתכם ב-94.5 מיליון ש"ח, המהווה גידול ריאלי של 632%; זאת לאחר שהעירייה קיבלה במהלך התקופה מענקים ומלוות לכיסוי גירעון בהיקף של כ-61 מיליון ש"ח. עומס המלוות, שהיה בסוף שנת 1992 כ-49.5 מיליון ש"ח, גדל והגיע בסוף שנת 1998 ל-110.2 מיליון ש"ח - גידול ריאלי של 26%; בסוף 1998 היה עומס המלוות גדול בכ-11 מיליון ש"ח מכלל ההכנסה השנתית בתקציב הרגיל של העירייה.

עוד נמצא, כי בעוד שהכנסותיה של העירייה גדלו ריאלית בשנת 1998 לעומת שנת 1992 ב-17%, הרי שהוצאותיה גדלו ריאלית ב-48%.⁴ הגידול נגרם, בין היתר, מעליה בהוצאות על שירותי החינוך (32%) ועל שירותי הרווחה (39%).

4 לצורך ההשוואה נוכח מהוצאות העירייה בשנת 1998 סכום של 17.4 מיליון ש"ח, המהווה תשלומים בלתי רגילים, בגין ריבית פיגורים, הלנת שכר ועבודות קבלניות, שנרשמו בתקציב הרגיל.

כתוצאה ממצבה הכספי ומקשיים בתזרים המזומנים של העירייה, חל גידול חסר תקדים בהוצאות המימון - 291% ריאלית, והן היוו בשנת 1998 כ-7% מהכנסותיה השנתיות. בגלל עומס המלוות חל גידול משמעותי בהוצאות העירייה על פירעון מלוות (136% ריאלית), והן היוו כ-18% מהכנסתה השנתית. יש להדגיש, כי הוצאות המימון של העירייה והוצאותיה על פירעון מלוות הגיעו באותה שנה לכרבע מההכנסה השנתית (ראו להלן הרחבה בנושא זה).

נוכח מצבה הכספי המתדרדר של העירייה החליטו משרד הפנים והעירייה, בשנת 1997, על תכנית הבראה, אשר במסגרתה יעביר משרד הפנים לעירייה 25 מיליון ש"ח. ואמנם בשנת 1997 קיבלה העירייה במסגרת זו 23 מיליון ש"ח, אולם היא לא מילאה את התחייבויותיה על פי תכנית ההבראה, ובשנת 1998 הגיע הגירעון השנתי בתקציב הרגיל לכ-49 מיליון ש"ח, וזאת לבד מגירעון של 21.5 מיליון ש"ח בתקציבים הבלתי רגילים (להלן - תב"רים).

גירעונה הנצבר של העירייה בתקציב הרגיל ובתב"רים, שהלך ותפח בשנים הנסקרות, מומן מכספי מלוות לטווח ארוך, אשראי לטווח קצר מבנקים ואשראי ספקים ונותני שירותים. כך למשל, בשנת 1998 הסתכם הגירעון הנצבר של העירייה בתקציב הרגיל ובתב"רים ב-116 מיליון ש"ח, והוא מומן בעיקר על ידי אשראי ספקים (58% מהגירעון הכולל), אשראי בנקאי לטווח קצר (כ-8% מהגירעון הכולל) ומלוות לטווח ארוך.

להלן טבלה המפרטת את התחייבויות העירייה לספקים, לנותני שירותים ולזכאים אחרים, את האשראי הבנקאי לטווח קצר, את הוצאות המימון השוטפות ואת ההוצאות בגין פירעון מלוות, בהשוואה להכנסה השנתית בתקציבה הרגיל. הנתונים מובאים במיליוני ש"ח, על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה:

שנה	ההכנסה הכוללת בתקציב הרגיל	התחייבויות*		אשראי בנקאי לטווח קצר		הוצאות מימון		הוצאות פירעון מלוות	
		הסכום	% מההכנסה	הסכום	% מההכנסה	הסכום	% מההכנסה	הסכום	% מההכנסה
1992	47.7	4.8	10	6.8	14	1.0	2	4.4	9
1993	44.1	15.8	36	4.6	10	0.9	2	4.8	11
1994	62.5	23.9	38	8.4	13	1.5	2	8.2	13
1995	84.7	37.3	44	10.0	12	3.0	4	9.7	11
1996	89.4	54.6	61	14.0	16	6.2	7	14.7	16
1997	81.5	51.9	64	11.9	15	7.8	10	17.9	22
1998	99.0	66.9	68	9.6	10	7.2 **	7	18.2	18

* לא כולל התחייבויות לעובדים ולמוסדות בגין שכר.

** לא כולל 10.7 מיליון ש"ח שנרשמו כתשלומים בלתי רגילים בגין הוצאות מימון המתייחסות לשנים קודמות.

מהטבלה עולה, כי בשנים הנסקרות חל גידול ניכר בהיקף התחייבויותיה של העירייה לספקים, לנותני שירותים ולזכאים אחרים, יחסית להכנסה בתקציב הרגיל. הוצאות המימון השוטפות של העירייה גדלו מ-2% מהכנסותיה בשנת 1992 ל-7% בשנת 1998. בעניין זה יש לציין, כי עד שנת 1998 העירייה לא הקפידה לרשום את מלוא התחייבויותיה לספקים ולנותני שירותים, וכתוצאה מכך גם לא רשמה באופן מלא את הוצאותיה למימון (בעניין זה ראו להלן בנושא הוצאות מימון). שיעור הוצאות העירייה על פירעון מלוות בשנת 1992, שהיה 9% מהכנסתה בתקציב הרגיל, הוכפל והגיע בשנת 1998 ל-18%. בשל הוצאות המימון ופירעון המלוות הגבוהות, נותרו בידי העירייה באותה שנה רק כ-75% מהכנסה למימון פעולותיה לצורך מתן שירותים לתושביה.

בתשובתו מינואר 2002 למשרד מבקר המדינה הסביר ראש העירייה לשעבר, מר שאבי תמיר, כי עם כניסתו לתפקיד בסוף שנת 1993 היתה עיריית אור יהודה שרויה במצב כספי חמור, שהיה דומה למצבה הכספי של העירייה בסוף שנת 1998. מצב זה, היווה נטל כספי כבד על העירייה בתקופת כהונתו, שכן העירייה ניצלה הכנסות מהיטלי פיתוח, שהיו לה בתקופה שקדמה לכניסתו לתפקיד, ודחתה תשלום עלויות הפיתוח שהנטל בגינם נפל בתקופת כהונתו. עוד הסביר מר שאבי תמיר, כי העירייה ביצעה פרויקטים רבים של בנייה בלי שהיו לה מקורות חיצוניים לכיסויים. הנטל שנפל על העירייה נדחה לתקופת הקדנציה שלו באמצעות מסירת שטרות דחויים. כמו כן ציין, כי בתקופת כהונתו החלה העירייה לטפל בהכנתן של תכניות בניין עיר חדשות, ואלו אמנם אושרו, אך מהיטלי פיתוח בגין נהנתה העירייה רק לאחר תום תקופת כהונתו, שכן לקופת העירייה נכנסו כ-50 מיליון ש"ח דבר שחילץ אותה מהמשבר בו היתה שרויה.

משרד מבקר המדינה הדגיש, כי אמנם מצבה הכספי של העירייה בשנת 1993 היה גרוע, אך אין בהסברים שהובאו על ידי ראש העירייה הקודם כדי להצדיק המשך מצב זה בתקופת כהונתו.

שנות הכספים 1999-2000

בטבלה שלהלן מובאים הנתונים הכספיים של העירייה המתייחסים לתקציב הרגיל לשנות הכספים 1999 ו-2000, על פי דוחותיה הכספיים המבוקרים (באלפי ש"ח):

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה

שנה	הכנסות			הוצאות	גירעון (עודף)				עומס מלוות לסוף שנה
	הכנסות עצמיות והשתתפות הממשלה	מענקים לאיזון	ס"ה		שנתי	מענקים שנוקפו לגירעון הנצבר	מלוות שנוקפו לגירעון הנצבר	נצבר לאחר זקיפת המענקים והמלוות	
1999	101,155	20,568	121,723	138,495	16,772	16,000	7,000	*78,301	106,851
2000	110,574	20,182	130,756	130,149	(607)	23,900	-	53,794	96,021

* לאחר זקיפת 10 מיליון ש"ח שהועברו מקרן פיתוח.

עקב מצבה הכספי הקשה של העירייה (הגירעון הנצבר בסוף שנת 1998 הסתכם ב-94.5 מיליון ש"ח ויתרת המלוות ב-110.2 מיליון ש"ח) הכינה העירייה, בשיתוף משרד הפנים, במהלך שנת 1999, תכנית הבראה חדשה. במסגרת תכנית ההבראה הוזרמו לתקציב הרגיל של העירייה, בשנים 1999-2000, מענקים בסכום של כ-40 מיליון ש"ח ומלוות בסכום של 7 מיליון ש"ח, כנגד התחייבות העירייה להגיע בפועל תוך שנתיים לאיזון תקציבי (בעניין תכנית ההבראה ראו להלן).⁵

ואכן, בשנים 1999-2000 חל שיפור ניכר במצבה הכספי של העירייה והיא הגיעה לאיזון תקציבי שוטף. השיפור חל בעקבות צעדי יעול משמעותיים, שהנהיג ראש העירייה מר יצחק בוכבזה, במסגרת תכנית ההבראה, שכללו, בין היתר, פיטורי עובדים והעמקת גביית ארנונה ואגרות מים וביוב. למרות השיפור הניכר במצבה הכספי של העירייה, היא עדיין נשאה בסוף שנת 2000 בנטל גירעון נצבר בסכום של כ-54 מיליון ש"ח ועומס מלוות בסכום של כ-96 מיליון ש"ח.

תקציבים רגילים

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) ובתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - תקנות הכנת תקציבים) נקבעו כללים בדבר הכנת תקציב העירייה, ובין היתר, שסך כל ההקצבות לתשלומים ולקרנות בתקציב לא יעלה על סך אומדן התקבולים.

התקציב הוא תכנית עבודה במונחים כספיים, ועליו לשקף נכונה את פוטנציאל ההכנסות, על בסיס נתוני ההכנסות של השנה הקודמת ותחזית גידול ההוצאות. נמצא, כי העירייה תקצבה מדי שנה בשנה את ההכנסות בפרק תכנון ובניין עיר (כולל הכנסות שמקורן

5 העירייה קיבלה סכום נוסף של 30 מיליון ש"ח ממנהל מקרקעי ישראל (כמתואר בהמשך), שנכלל בתכנית ההבראה.

בגביית היטל השבחה) בסכומים לא ריאליים, שלא היה להם ביסוס בהכנסות של שנים קודמות. בעירייה גם לא נמצא תיעוד שיבסס תחזיות לגידול הכנסות מממוש פרויקטים עתידיים.

בשנים 1998-2000 כלל התקציב הרגיל בפרק תכנון ובניין עיר הכנסות בסכום של 36.5 מיליון ש"ח, 12.7 מיליון ש"ח ו-16.7 מיליון ש"ח, בעוד שההכנסות בפועל בשנים שקדמו להן (1997-1999) הסתכמו ב-1.8 מיליון ש"ח, ב-7.9 מיליון ש"ח וב-7.9 מיליון ש"ח, כל הסכומים בהתאמה.

בתשובתה מספטמבר 2001 הסבירה העירייה, כי חלק מההכנסות בפרק תכנון ובניין עיר נרשמו בקרן עבודות פיתוח, לאחר שהעירייה עמדה ביעד תקציב ההכנסות העצמיות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי גם אם ניקח בחשבון את הסבריה לאופן רישום ההכנסות, הרי שנוותר בשנים 1998-2000 פער גדול בין התקציב לבין ההכנסות בפועל: בשנת 1998 פער של 14.5 מיליון ש"ח, בשנת 1999 - 5 מיליון ש"ח ובשנת 2000 - 7.5 מיליון ש"ח. זאת ועוד, על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, השימוש בכספים שמקורם בגביית היטל השבחה הוגבל למטרות שפורטו בחוק, לפיכך, מלכתחילה, לא ניתן היה לכללם בתקציב הרגיל.

לפי הוראות הפקודה יש להגיש תקציב מאוזן לאישורו של שר הפנים או הממונה על המחוז במשרד הפנים. תקצוב של סעיפי הכנסה בסכומים לא ריאליים, מדי שנה בשנה, כמתואר, יצר תמונת מצב של תקציב מאוזן, ללא בסיס של ממש. משרד מבקר המדינה הדגיש, כי על העירייה להקפיד על הכנת תקציב שנתי שיהיה בנוי על אומדן הכנסה ותקציב הוצאה מבוססים, לקיים מעקב שוטף אחר ביצוע התקציב ולעדכנו על פי הצורך, באישור משרד הפנים. על משרד הפנים מוטלת החובה לבחון את התקציב שמגישה העירייה לאישורו, וזאת במטרה למנוע מצב בו התקציב המאושר אינו ריאלי.

תקציבים בלתי רגילים

תב"ר משמש בעיקר כמסגרת כספית למימון עבודות פיתוח ורכישות מחוץ לתקציב הרגיל. על פי תקנות הכנת תקציבים, על העירייה לקבל את אישורו של שר הפנים או הממונה על המחוז לתב"ר לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו. אם יש צורך בהגדלת התקציב, יכין ראש העירייה תקציב נוסף ויגישו לאישור שר הפנים או הממונה על המחוז לפני תחילת ביצוע הפעולה אליה מתייחס התקציב הנוסף.

מעיון בדוחותיה הכספיים המבוקרים של העירייה עולה, כי בשנים 1995 ו-1996 נצברו בתב"רים גירעונות של 17.2 מיליון ש"ח ו-11.6 מיליון ש"ח, כסדר השנים. גירעונות אלו נוצרו בעיקר בשל חריגה ניכרת מההוצאות בתקציבים שאושרו על ידי משרד הפנים. בניגוד לתקנות הכנת תקציבים, העירייה לא פנתה לקבל אישור משרד הפנים להגדלת התב"רים, שכן לא יכלה להציג לפניו את המקורות למימון ההוצאות הנוספות. העירייה, שהיתה במצב כספי קשה, לא יכלה לכסות ממקורותיה את הגירעונות שנוצרו בתב"רים; וכך, למרות ששנות הכספים 1997 ו-1998 הסתיימו בעודף שוטף בתב"רים, הסתכם הגירעון הנצבר בתב"רים בסוף שנת 1998 בכ-21.5 מיליון ש"ח.

בשנת 1999 העבירה העירייה 20 מיליון ש"ח לסגירת הגירעונות שנוצרו בתב"רים, מתוך כספי מקדמה שקיבלה ממנהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) במסגרת תכנית ההבראה (ראו להלן). העירייה סיימה את שנת 2000 בעודפים זמניים בתב"רים בסכום של 98,000 ש"ח.

תכנית ההבראה 1999

כאמור, בשנת 1998 הסתכם גירעונה הנצבר של העירייה בתקציב הרגיל ב-94.5 מיליון ש"ח, והגירעון הנצבר בתב"רים ב-21.5 מיליון ש"ח. בדוח של רואה החשבון מטעם משרד הפנים, שביקר את הדוח הכספי של העירייה לשנת 1998, צוין, כי אם לא ינקטו צעדים קיצוניים להבראתה, עלולה העירייה להיקלע למצב של חדלות פירעון.

בשנת 1998, עקב מצבה הכספי הקשה של העירייה ומצוקת המזומנים שלה, קיבלה העירייה ממשרד הפנים 10 מיליון ש"ח, כמקדמה על חשבון מענק האיוון של שנת 1999. בשנת 1999, בסמוך לכניסתו לתפקיד של ראש העירייה המכהן, מר יצחק בוכבזה, הוא סיכם עם משרד הפנים שהעירייה תקבל את מלוא מענק האיוון לאותה שנה, שהסתכם ב-20.5 מיליון ש"ח, והמקדמה שהתקבלה בשנת 1998 תירשם בפנקסי העירייה בשנת 1999 כמענק לכיסוי גירעון.

במהלך שנת 1999 ניהלה העירייה דיונים עם משרדי הפנים והאוצר, במטרה לגבש תכנית הבראה כוללת לפתרון מצוקתה הכספית. ב-7.6.99 חתמו העירייה ומשרד הפנים על תכנית הבראה חדשה לשנתיים, שמטרתה להביא את העירייה לאיוון בתקציבה השוטף החל בשנת 2000. במסגרת תכנית זו התחייבה העירייה, כי עובדים חדשים שיתקבלו לעירייה יועסקו אך ורק על פי הסכמים קיבוציים, וכי לא ייחתמו הסכמים מקומיים ולא יינתנו תוספות שכר חדשות בלי אישור הממונה על השכר במשרד האוצר. כמו כן נקבע בתכנית, כי בשנים 1999 ו-2000 על העירייה לקצץ במספר המשרות ובהוצאות השכר, להפחית בהוצאות מימון ובהוצאות על פעולות כלליות ופעולות תרבות. העירייה

התחייבה גם להעמיק את גביית הארנונה ואגרות המים והביוב ולהגדיל את הכנסותיה העצמיות.

תכנית ההבראה אושרה על ידי מועצת העירייה ב-7.7.99. ב-15.7.99 אישר משרד הפנים את תקציב העירייה לשנת 1999, הכולל יעד גירעון שנתי של 16.9 מיליון ש"ח, כנקבע בתכנית ההבראה.

במסגרת הדיונים על גיבוש תכנית ההבראה, סוכם בפברואר 1999, בין העירייה לבין ממ"י ולבין משרדי הפנים והאוצר, כי העירייה תקבל מממ"י סכום של 50 מיליון ש"ח: 30 מיליון ש"ח יתקבלו "כקדם תשלום כנגד הפרשים בין גובה האגרות לעלות הפיתוח בפועל" של שכונת "נווה רבין", שממ"י עתיד לפתח בתחום העירייה, ו-20 מיליון ש"ח יעביר ממ"י לאחר שיאושרו שתי תכניות בניין עיר מפורטות נוספות. ב-10.2.99 קבלה העירייה, על פי הסיכום, מקדמה בסכום 30 מיליון ש"ח. סיכום הדברים עוגן בהסכם שנחתם ב-10.10.99 בין העירייה לבין ממ"י.

בתכנית ההבראה פורטו המקורות והסכומים לכיסוי הגירעון: 30 מיליון ש"ח מקדמה מממ"י עבור אגרות פיתוח עתידיות (ראו לעיל); 20 מיליון ש"ח שאמורים להתקבל בעתיד מממ"י, בגין תכניות פיתוח עתידיות (בשל אי מימושן של תכניות אלה, נטל על עצמו משרד הפנים לשלם סכום זה במקום ממ"י), ו-22 מיליון ש"ח מענק ממשל הפנים - ס"ה 72 מיליון ש"ח. עוד נקבע בתכנית ההבראה, כי משרד הפנים יאשר לעירייה לקבל מבנקים מסחריים אשראי לכיסוי גירעון, בגובה 20 מיליון ש"ח. העירייה גם תוכל לפרוס את יתרת הלוואותיה בבנק אוצר השלטון המקומי, שהסתכמו בכ-27.5 מיליון ש"ח, למשך 22 שנה במקום 6-9 שנים על פי תנאי הלוואות המקוריים, ותשלם בשנתיים הראשונות רק את הריבית בגין הלוואות האמורות, שהסתכמה ב-2.8 מיליון ש"ח, במקום 9.1 מיליון ש"ח - תשלומים הכוללים קרן וריבית, אותם צריכה היתה לשלם על פי התנאים המקוריים של הלוואות.

בסיכום דיון מ-13.1.00 בנושא יישום תכנית ההבראה, בהשתתפות מנכ"ל משרד הפנים דאז, נציגי משרדו וראש העירייה, הוחלט, בין היתר, כי העירייה תעדכן את תכנית ההבראה לשנת 2000. על פי תכנית ההבראה המעודכנת, הוקטנו יעדי הקיצוצים של העירייה. ב-10.2.00 נערך משאל טלפוני בקרב חברי מועצת העירייה, והוחלט לאשר את עדכון תכנית ההבראה.

בטבלה שלהלן מובא ריכוז שערך משרד מבקר המדינה על יעדי תכנית ההבראה וישומם, בשנים 1999-2000, על פי דוחות כספיים מבוקרים (הנתונים באלפי ש"ח):

הפרש בין יעדי התכנית לבין היישום	קיצוץ (-)/תוספת (+)		סעיף תקציבי
	בפועל	על פי תכנית ההבראה	
(-) 1,956	(-) 7,689	(-) 9,645	הוצאות שכר כללי (כולל חינוך ורווחה)
(+) 386	(-) 6,452	(-) 6,066	הוצאות פעולות כלליות
(-) 7,721	(-) 2,350	(-) 10,071	הוצאות מימון
(+) 11,860	(+) 28,943	(+) 17,083	הכנסות עצמיות (כולל ארנונה ומים)
	45,434	42,865	ס"ה הקטנת הגירעון

מהטבלה עולה, כי העירייה עמדה בייעדיה הכלליים של תכנית ההבראה, ואכן על פי הדוח הכספי לשנת 2000 הושג איזון בתקציב השוטף.

בתכנית ההבראה נקבע, כי משרד הפנים ימנה בודק מטעמו שיפקח על יישום ההסדר, ורק לאחר אישורו, שהעירייה אכן מיישמת את תכנית ההבראה בשלבים שנקבעו, יעביר משרד הפנים את כספי המענקים ואת היתרי האשראי לעירייה.

בדיווח מ-25.3.01 של הבודק למשרד הפנים, המתייחס ליישום הכולל של תכנית ההבראה, הוא ציין שהעירייה עמדה רק חלקית בייעדי הפחתת המשרות, ועקב כך לא עמדה באופן מלא בייעדי הפחתת עלויות השכר; כמו כן לא עמדה בייעדי הפחתת ההוצאות בסעיף פעולות כלליות, במיוחד ברבעון האחרון של השנה. עוד ציין הבודק, כי העירייה הצליחה לאזן את תקציבה בעיקר באמצעות הגדלת ההכנסות מגביית הארנונה ואגרות הביוב והמים. הבודק המליץ לשחרר רק חלק מיתרת המענק לכיסוי הגירעון הנצבר לשנת 2000, וזאת עד לעמידה בייעדי הפחתת המשרות. על פי מסמכי העירייה, העביר משרד הפנים לעירייה בשנת 2000 כ-95% מסכומי המענקים עליהם התחייב במסגרת תכנית ההבראה.

בתשובתה מספטמבר 2001 הודיעה העירייה, כי "יש לראות את תכנית ההבראה ברמה התכליתית והתכלית היא האיזון התקציבי. ההפחתות התקציביות במימון או בעובדים או בפעולות הם לא עיקרים בתכנית ההבראה".



משרד מבקר המדינה העיר, כי על העירייה להמשיך בצעדי ההתייעלות להגדלת ההכנסות העצמיות ולצמצום ההוצאות בהם הוחל בשנים 1999 ו-2000, שהביאו לאיזון התקציב השוטף, ולהכין תכנית לכיסוי הגירעון הנצבר.

הוצאות מימון

1. בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הנהלת חשבונות) נקבע, כי "כל...התחייבות שהגיע זמן פרעונה - תירשם בסעיף התקציבי המתאים בקובץ התקבולים והתשלומים". עוד נקבע בתקנות, כי "ריבית, הפרשי שער, או הפרשי הצמדה, שהצטברו בגין משיכת יתר או הלוואות שעה או פיגורים בתשלומים, יירשמו כהוצאה בסוף כל תקופה רבעונית". הנחיות משרד הפנים להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות (להלן - ההנחיות) מסדירות את נושא רישום הוצאות המימון בספרי הרשות המקומית. לפי ההנחיות יש לרשום בסעיפים נפרדים את סוגי הוצאות המימון השונות, כגון: ריבית על משיכות יתר; עמלות והוצאות בנקאיות אחרות; הנחות למשלמי מיסים; תשלומי ריבית, הפרשי הצמדה וקנסות לביטוח לאומי ולמס הכנסה. לגבי ריבית פיגורים לספקים ונותני שירותים נקבע בהנחיות, ש"לסעיף זה ייוקפו תשלומים בגין ריבית פיגורים...וכן התחייבויות בנדון שהתגבשו לסוף שנת הכספים וטרם שולמו".

נמצא, כי העירייה לא נוהגת לרשום את הוצאות המימון לסוגיהן בסעיפים נפרדים, כנקבע בהנחיות, אלא כוללת את כל הוצאות המימון (למעט עמלות לבנקים) בסעיף אחד. כתוצאה מכך, אין בידיה מידע מפורט ומעודכן המאפשר את ניתוח עלויות המימון.

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים כספיים של העירייה, הנוגעים להוצאות המימון ולהתחייבויותיה לספקים ולנותני שירותים, בשנים 1997-2000. הנתונים מובאים במיליוני ש"ח, לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה:

שנה	הכנסה שנתי	גירעון שנתי	הוצאות מימון		התחייבויות לספקים	
			הסכום	%מההכנסה	הסכום	%מההכנסה
1997	81.5	27.9	7.8	9.6	41.0	50
1998	99.0	49.0	17.9*	18.0	54.0	55
1999	121.7	16.8	8.1	6.7	37.0	30
2000	130.6	(0.6)	4.7	3.6	39.7	31

* בשנת 1998 נרשם בסעיף תשלומים בלתי רגילים סכום של 10.7 מיליון ש"ח המתייחס לריבית פיגורים לספקים בגין שנים קודמות.

הירידה המשמעותית בהוצאות המימון בשנים 1999 ו-2000 מקורה, בעיקר, בפירעון חלק מחובות העירייה לבנקים, לספקים ולנותני שירותים.

2. כאמור, תקנות הנהלת חשבונות מחייבות את העירייה לרשום בחשבונותיה, אחת לרבעון, את מלוא הוצאות המימון שלה. נמצא, כי עד שנת 1998 לא נהגה העירייה לרשום את מלוא התחייבויותיה בגין ריבית פיגורים הנובעת מאי עמידה במועדי התשלום לספקים ולנותני שירותים. כתוצאה מכך לא שיקפו הדוחות הכספים את מלוא הוצאותיה בגין ריבית פיגורים, ובשל כך גם הוצגו גירעונותיה השנתיים עד אותה שנה בסכום נמוך מהמצב בפועל, על כל המשתמע מכך.

בשנת 1998 רשמה העירייה בדוחותיה הכספיים הוצאות מימון בסכום של 17.9 מיליון ש"ח, מתוכם 7.2 מיליון ש"ח כהוצאות מימון שוטפות המתייחסות לשנת 1998 ו-10.7 מיליון ש"ח בסעיף תשלומים בלתי רגילים כ"הפרשה לחובות לספקים בגין שנים קודמות (בעיקר ריבית)".

התשלומים הבלתי רגילים האמורים כללו, בין היתר, הפרשה בסכום של 5.1 מיליון ש"ח בגין ריבית פיגורים לספקים שונים, שהתבססה על מכתבי דרישה של הספקים או באי כוחם ועל פסקי דין. בביאורים לדוח הכספי נרשם, כי "עיקר החובות נובעים מתביעות שהוגשו נגד העירייה והסתיימו בפסקי דין סופיים...".

גם בשנים 1999-2000 לא חישיבה ולא רשמה העירייה את מלוא הריבית בגין פיגור בתשלומים לספקיה. לפיכך, לא שיקפו דוחותיה הכספיים של העירייה את מלוא הוצאות המימון שלה לשנים אלו ואת התחייבויותיה המלאות לספקים ולנותני שירותים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי תשלום התמורה שנקבעה לספקים ונותני שירותים במועד, ימנע מצב בו העירייה תיתבע לשלם עלויות מימון גבוהות בשל פיגורים בתשלומים. על העירייה למיין את חובותיה לספקים על מנת לקבוע סדרי קדימויות לסילוק חובותיה.

3. על פי הפקודה וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 - עירייה רשאית לקחת, באישור שר הפנים, אשראי לזמן קצר, בתנאי שסכום האשראי לא יעלה על 5% מההכנסה המשוערת של העירייה לתקופה אשר לה נערך התקציב השוטף.

בסוף שנות הכספים 1998-2000 עמדו התחייבויותיה של העירייה לספקים ולנותני שירותים על סך 54 מיליון ש"ח, 37 מיליון ש"ח ו-40 מיליון ש"ח, שהיוו 55%, 30% ו-31% מהכנסותיה השנתיות, כסדר השנים. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי התחייבויות לספקים בסדר גודל כזה מהוות למעשה לקיחת אשראי קצר מועד, תוך עקיפת

הגבלת האשראי שנקבעה בחקיקה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את דרך התנהלותה של העירייה, בכך שלקחה על עצמה התחייבויות שוטפות בסכומים ניכרים, בלא שהיו לה מקורות לכיסוים.

מימון לשתי אגודות ספורט

ב-25.9.00 פנתה לעירייה חברה, שעיסוקה בתחום הבנייה, בדרישה לתשלום חוב בסכום של כ-0.5 מיליון ש"ח. לטענת החברה, בשנים 1994-1996 היא העבירה, על פי בקשת ראש העירייה הקודם מר שאבי תמיר, לשתי אגודות ספורט באור יהודה, סכומים של 254,397 ש"ח ושל 50,000 ש"ח. הדרישה היתה בגין הסכומים שהעבירה בצירוף ריבית והפרשי הצמדה.

בעקבות פניית משרד מבקר המדינה, המציאה החברה, בנובמבר 2001, מסמך ממנו עולה שראש העירייה הקודם ביקש מהחברה להעביר לאגודות הספורט סכומים, שירשמו "כחוב העירייה כלפי החברה". נמצא, כי בפנקסי העירייה לא נרשמה כל התחייבות לחברה.

ראש העירייה המכהן, הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי בכוונתו לשלם סכומים אלו, שכן בעבר אכן נהגה העירייה לשלם למוסדות ולאגודות ספורט תמיכות באמצעות גורמים פרטיים, כי קופתה באותה תקופה היתה ריקה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מתן תמיכות, כפי שנעשה, הוא בניגוד לנוהל למתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות ובניגוד לכללי מינהל כספי תקין.

הלוואה לרכישת רכב לסגן ראש העירייה

אחד מחברי המועצה, שנבחרה בנובמבר 1993, כיהן באותה קדנציה כסגן וממלא מקום ראש העירייה במשך שמונה חודשים וחצי, לסירוגין.

בישיבתה ב-8.2.95 אישרה מועצת העירייה לסגן הלוואה בסכום של 40,000 ש"ח לרכישת רכב. נמצא, כי סגן ראש העירייה השתתף בהצבעה ואף תמך בהחלטה. בפברואר 1996 הוא התפטר מתפקידו כסגן והפסיק את החזר התשלומים בגין ההלוואה, לאחר שפרע 10 תשלומים בלבד. חובו לעירייה בגין ההלוואה והריבית, במועד הפסקת כהונתו, עמד לפי לוח הסילוקין שבגזברות העירייה על 31,726 ש"ח. הנחיות משרד הפנים קובעות, שבמועד הפסקת כהונה של סגן עליו לפרוע את ההלוואות שקיבל במלואן. הנחיה זו לא קוימה.

חבר המועצה האמור נבחר גם לקדנציה הנוכחית, ובישיבת מועצת העירייה מ-9.12.98 הוא נבחר לסגן ראש העירייה. עם היבחרו הוא חידש את התשלומים בגין החזר ההלוואה.

בסוף שנת 1998 קבעה העירייה כי יתרת ההלוואה הינה 28,631 ש"ח, סכום שלפי נתוני העירייה היה נמוך אף מיתרת הקרן, וללא חישוב הריבית בגין התקופה של שנתיים וחצי, בה הפסיק הסגן לשלם את חובו בגין ההלוואה.

בפגישה בספטמבר 2001 הסביר ראש העירייה, כי אכן נפלה טעות בחישוב יתרת הסכום וכי הטעות תתוקן. בבדיקת השלמה שנערכה באוקטובר 2001 נמצא, כי החישוב תוקן, וסגן ראש העירייה חויב בתוספת של כ-12,000 ש"ח.

סגן ראש העירייה, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001, לא חלק על ממצאי הביקורת והסביר "כל החישובים נעשו ונעשים בגזברות ללא ידיעתי וללא התערבותי".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי במועד הפסקת כהונת הסגן היה על הצדדים לפעול בהתאם להנחיות משרד הפנים ולסלק את מלוא יתרת ההלוואה.

ארנונה כללית, אגרות מים וביוב

היטלי ארנונה

כאמור, ביוני 1999 חתמו העירייה ומשרד הפנים על תכנית הבראה, במטרה להביא לאיזון תקציבה השוטף של העירייה, החל בשנת 2000. בהיות ההכנסות מארנונה מקור ההכנסות העצמיות הגבוה ביותר בתקציב העירייה - חלק נכבד מתכנית הבראה מתייחס להעמקת הגבייה. בתכנית נקבע, בין היתר, יעד הכנסות מארנונה ומהכנסות עצמיות אחרות, בהתבסס על סכומי הגבייה בשנה שקדמה לתכנית ובתוספת שנקבעה, והעירייה התחייבה לממש את היעד עד סוף שנת 2000.

במטרה לעמוד ביעדי תכנית הבראה, בכל הנוגע להגדלת ההכנסות מארנונה, יכלה העירייה לפעול בשני מישורים: (1) להגדיל את סכומי החיובים השנתיים, במגבלות החוק ותקנות ההסדרים במשק המדינה, ובהתחשב ביכולתם הכלכלית של התושבים; (2) להעמיק את הגבייה ולהקטין את ההנחות הניתנות על ידי העירייה.

חיובים בארנונה

בתקנות הסדרים במשק המדינה בנושא ארנונה כללית ברשויות מקומיות, נקבעו בשנים 1998-2000 שיעורים מזעריים ומרביים לחיוב בארנונה. שיעורי העלאת הארנונה שנקבעו בתקנות באותן שנים היו 8.9%, 5.2% ו-4.8%, כסדר השנים. בתקנות לשנים 1998 ו-1999 נקבעו מקרים, בהם תהא הרשות המקומית רשאית להעלות את הארנונה ב-5% וב-2.6% נוספים, כסדר השנים.

בשנים 1998-2000 העלתה העירייה את הארנונה בשיעורים שנקבעו בתקנות, וכן ב-2.6% הנוספים בשנת 1999.

הבדיקה העלתה, כי סכומי החיובים של הארנונה למגורים, על פי צווי המסים, היו קרובים מאוד לסכומים המזעריים שנקבעו בתקנות.

בטבלה דלהלן מובאת השוואה בין סכומי הארנונה למגורים על פי צווי המסים של העירייה לבין אלה שנקבעו בתקנות (בש"ח למ"ר):

שנה	צווי המסים		תקנות ההסדרים	
	סכום מזערי*	סכום מרבי*	סכום מזערי	סכום מרבי
1998	22.68	27.90	21.80	77.30
1999	24.45	30.08	23.43	81.12
2000	25.63	31.52	24.84	85.01

* הסכום על פי צווי המסים של העירייה מתייחס לארבעה גדלים של דירות שנקבעו, כשהסכום המזערי הוא של הדירות הקטנות ביותר, והמרבי - של הגדולות ביותר.

ועדת הנחות

בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות) נקבעו הזכאים להנחה בארנונה. עוד נקבע בתקנות, כי העירייה תמנה ועדת הנחות, שמסמכותה להעניק הנחות לנזקקים (ראו להלן) וכן - בתנאים שנקבעו בתקנות - למחזיקי בניין חדש, בניין ריק ובניין המשמש לתעשייה.

1. על פי התקנות, טופס הבקשה למתן הנחה לנזקק יועבר לגזבר ולמנהל מחלקת הרווחה, והם יעבירו אותו להחלטת ועדת ההנחות, בצירוף חוות דעת בכתב. נמצא, כי הוועדה קיבלה את החלטותיה בלא שהיו לפניו חוות דעת של גזברית העירייה.

2. על פי התקנות ועדת ההנחות תהא מוסמכת לתת לנזקק הנחה בשיעור של עד 70% בגין נכס שהוא מחזיק. "נזקק" הוגדר בתקנות - "מחזיק שנגרמו לו הוצאות חריגות, גבוהות במיוחד ... בשל טיפול רפואי ... שלו או של בן משפחתו [או] בשל אירוע אשר הביא להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי". עוד קובעות התקנות, כי על ועדת ההנחות לתת את החלטותיה בכתב, בצירוף נימוקים.

מעיון בפרוטוקולי ועדת ההנחות לשנים הנסקרות הועלו מקרים, בהם נתבקשו ואושרו הנחות מסיבות שלא נקבעו בתקנות לעניין זכאות מחמת "נזקקות". המדובר בסיבות, כגון "הבעל משלם שכ"ד", "הבעל עצמאי", "הבעל מפרנס יחיד". יש להדגיש, כי סיבות כאלו זיכו את מבקשיהן במתן הנחה, גם כשהכנסה הכוללת של המשפחה, כפי שנרשמה בטופס הבקשה, היתה גבוהה. עוד נמצא, כי בפרוטוקולי ועדת ההנחות לא נרשמו הנימוקים להחלטות, כדרוש.

בתשובתה מספטמבר 2001 הודיעה העירייה, כי בטופסי הבקשה מצוינים כל הפרטים הנוגעים לבקשה, וכי בפרוטוקולים מופיעים רק פרטי המשלם ותמצית החומר שהוגש. עוד הודיעה העירייה, כי ברוב המקרים מדובר במשפחות קשות יום, משפחות ברוכות ילדים, מקבלי קצבאות מהביטוח הלאומי, לאחר התקפי לב, תאונות או נרקומנים.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה, כי דוגמאות שהובאו בפניה לא כללו מקרים כגון אלו שצוינו בתשובתה, וכי מקבלי קצבאות ביטוח לאומי, נכים או משפחות ברוכות ילדים זכאים להנחה במסגרת התקנות. על ועדת ההנחות לאשר הנחות בארנונה רק לנזקקים העונים למבחנים שנקבעו בתקנות. בכל מקרה על העירייה לנמק את החלטותיה.

3. על פי הוראות הפקודה, בסמכות ועדת ההנחות לתת הנחה מסכום הארנונה המוטלת על הנכס רק באותה שנת כספים⁶. נמצא, כי בניגוד להוראות הפקודה, נתנה ועדת ההנחות, בעשרות מקרים, הנחות גם על חובות משנים קודמות. הנחות העירייה בגין חובות העבר הסתכמו בשנים 1998-2000 בכ- 600,000 ש"ח, בכ- 992,000 ש"ח ובכ- 1.76 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בתשובתה מספטמבר 2001 הודיעה העירייה, כי "במציאות של פיטורים ואנשים קשי יום הכורח של ההבנה והפשרה מחויב המציאות".

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה, כי מתן הנחות על יתרות חוב משנים קודמות הוא בניגוד לפקודה. יתר על כן, הסדר כזה מהווה תמריץ לחייבים שלא לשלם במועד את חובם לעירייה; על העירייה להפסיק לאלתר נוהג זה.

4. בתקנות נקבע, כי לא תינתן ההנחה שנקבעה לפיהן, אלא אם כן שולמה יתרת הארנונה שהוטלה על הנכס בתשלום אחד מראש, בהוראת קבע או בהסדר תשלומים אחר, להנחת דעתה של הרשות המקומית. עוד נקבע בתקנות, כי זכאי להנחה שלא פרע במלואה את יתרת הארנונה שהוטלה על הנכס עד ל-31 לדצמבר של אותה שנה, תהיה ההנחה שנקבעה לו בטלה מאותו יום ותיווסף ליתרת הארנונה.

נמצא, כי בניגוד לתקנות, העירייה לא ביטלה את ההנחות שהוענקו לחייבים שלא הסדירו את פירעון יתרת הארנונה כמבואר.

6 הפקודה שוללת במפורש את האפשרות שהוועדה תמחוק חובות לעירייה הנובעים מארנונה. ממילא אין בסמכות הוועדה לתת הנחות על חובות ארנונה משנות כספים קודמות.

גבייה

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על החיובים השנתיים, הגבייה והפיגורים בגין ארנונה ואגרות מים וביוב, על פי דוחותיה הכספים המבוקרים ל-1998-2000 (באלפי ש"ח):

יטרת חובה לסוף השנה	הגבייה			החיובים		יטרת פתיחה	שנת הכספים	סוג החיוב
	% החיוב המצטבר	% מהחיוב השנתי	הסכום	הסכום הכולל שעמד לגבייה	הסכום השנתי *			
58,420	34	67	30,292	88,712	45,212	43,500	1998	ארנונה
64,272	38	87	38,901	103,173	44,753	58,420	1999	
68,515	41	92	46,761	115,276	51,004	64,272	2000	
19,160	39	71	12,189	31,349	17,107	14,242	1998	אגרות מים וביוב
21,899	41	85	15,242	37,141	* 17,981	19,160	1999	
21,443	46	103	18,105	39,548	17,649	21,899	2000	

* הסכום הכולל שעמד לגבייה בניכוי הנחות.

** כולל חיוב חד פעמי של 1.8 מיליון ש"ח בגין אגרת ביוב שהוטל על מועצה אזורית סמוכה.

בשנים 1998-2000 הגיע שיעור יטרות הפיגורים ל-125%, ל-137% ול-131% מהחיוב השנתי, כסדר השנים. יש לציין, כי אף שהעירייה עמדה ביעדי תכנית ההבראה מבחינת סכומי הגבייה של ארנונה ושל אגרות מים וביוב, ושיעורי גביית הארנונה השוטפת עלו בצורה משמעותית, עדיין היו שיעורי הגבייה בגין חובות העבר - נמוכים, דבר המצביע על טיפול לא מספק של העירייה ביתרות פיגורים. על העירייה לפעול, אם בדרך של הגברת אמצעי האכיפה ואם בדרך של נקיטת פעולות שנקבעו בפקודת העיריות, למחיקת חובות שלא ניתנים לגבייה (ראו להלן).

פעולות לאכיפת תשלומי הארנונה ואגרות מים וביוב

יטרות הפיגורים בארנונה לסוף שנת 2000 היו כ-68.5 מיליון ש"ח, כדלקמן: בגין עסקים - 43 מיליון ש"ח, בגין מבני מגורים - 16 מיליון ש"ח ובגין חייבים אחרים - כ-9.5 מיליון ש"ח. יטרות הפיגורים של אגרות מים וביוב הסתכמו באותו מועד בכ-21.4 מיליון ש"ח.

לסוף שנת 2000 הכינה העירייה רשימה של 251 חייבים, שחוב כל אחד מהם היה 50,000 ש"ח או יותר, וס"ה כ-44 מיליון ש"ח - כ-65% מכלל יטרות הפיגורים בארנונה; יטרת החוב של שניים מהם היתה בין 2.6 ל-2.9 מיליון ש"ח.

נמצא, כי סכום של 6.5 מיליון ש"ח הוא חוב ארנונה בגין נכסים של מספר מחזיקים, שהם קרובי משפחה. בתשובתו מספטמבר 2001 הסביר ראש העירייה, כי בחלק מהמקרים המדובר בחובות של בעלי קרקעות ונכסים המיועדים לפינוי, וכי במסגרת עיסקאות שייחתמו עימם תערך התחשבנות וחובותיהם יקוזזו כנגד הפיצויים שיגיעו להם.

מסקירת פעולות העירייה לאכיפת תשלום יתרות חוב של כלל החייבים עולה, כי עד שנת 1998 לא נקטה העירייה פעולות מספיקות. בשנת 1999 החלה העירייה בביצוע ניתוקי מים ועיקולי חשבונות בנקים וכמו כן הגישה תביעות לבית משפט. כתוצאה מפעולותיה גבתה העירייה בגין חובות עבר בשנת 1999 - כ-11 מיליון ש"ח ובשנת 2000 - כ-14 מיליון ש"ח.

בתשובתה מספטמבר 2001 הודיעה העירייה, כי מדי שנה בשנה עלו סכומי הגבייה, וכי הדרישה להגדיל עוד יותר סכומים אלה אינה אפשרית במציאות הנוכחית.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה, את הצורך לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה על פי הפקודה, כדי לאכוף את תשלום חובות העבר. מן הראוי שהעירייה תפעל לגביית החובות בסמוך למועד היווצרות הפיגור. למותר לציין, כי נקיטת פעולות אכיפה נגד בעלי יתרות חוב גדולות, שלהם עסקים רבים באור יהודה, היתה תורמת להקטנת הגירעון הכספי הכבד אליו נקלעה העירייה.

מחיקת יתרות חובות שבפיגור

בפקודה נקבעו התנאים למחיקת חובות שבפיגור: באישור הממונה על המחוז במשרד הפנים ניתן למחוק חובות שגילם מעל שלוש שנים, ובאישור שר הפנים ניתן למחוק כל סכום אם ראה השר צורך לעשות כן לטובת הציבור.

נמצא, כי כבר בשנת 1996 פנתה העירייה לממונה על המחוז לאשר לה למחוק חובות שבפיגור, בסכום כולל של 4.4 מיליון ש"ח, ובדצמבר 1999 פנתה שוב לממונה בבקשה למחוק חובות נוספים בסכום כולל של 7.6 מיליון ש"ח. לשתי הפניות לא נתקבלה תשובה ממשרד הפנים. בעירייה לא נמצא תיעוד המצביע על פנייה חוזרת למשרד הפנים לבירור הסיבות לאי קבלת מענה לבקשותיה למחיקת הסכומים. הסכום הכולל של החובות שבפיגור, בגינם נתבקשה מחיקת חובות, היה בסוף שנת 2000 כ-16 מיליון ש"ח.

בתשובתה מספטמבר 2001 הודיעה העירייה, כי היא פנתה פעמים רבות למשרד הפנים בבקשות למחיקת חובות, אך פניותיה לא נענו. רק בשנת 2001 החזיר משרד הפנים את כל החומר שנשלח - ללא התייחסות.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה ולפני משרד הפנים, כי יש להשלים את הפעולות כפי שנקבעו בפקודה לגבי מחיקת חובות באישור שר הפנים או הממונה על המחוז, לפי העניין. פעולות אלו ימנעו "ניפוח" יתרות הפיגורים של חובות שלא ניתנים לגבייה, הנושאים על פי החוק ריבית והפרשי הצמדה.

מינהל עובדים

בשנת 1998, שהייתה את שנת הבסיס להסכם ההבראה, העסיקה העירייה עובדים ב-344 משרות, והוצאותיה על שכר ותשלומים נלווים לשכר, לא כולל הוצאות בגין פרישה, הסתכמו בכ-44 מיליון ש"ח.

במסגרת הסכם ההבראה התחייבה העירייה להקטין את מספר העובדים המועסקים על ידיה - ב-103 משרות בשנת 1999 וב-35 משרות בשנת 2000 - ולהפחית את הוצאותיה בגין שכר ותשלומים נלווים לשכר בהיקף של כ-7 מיליון ש"ח בשנת 1999 ו-3.6 מיליון ש"ח בשנת 2000. בפברואר 2000 חתמה העירייה על עדכון להסכם ההבראה, על פיו יצומצם כוח האדם בשנת 2000 ב-32 משרות (במקום 35 משרות בהסכם הקודם) והוצאות השכר יקוצצו ב-2.7 מיליון ש"ח (במקום 3.6 מיליון ש"ח). בהסכם נקבע, כי עמידה ביעדי תכנית ההבראה על כל שלביה ובהתאם ללוח הזמנים שנקבע, היא תנאי לקבלת סיוע ממשרד הפנים.

בשנים 1999 ו-2000 העסיקה העירייה עובדים ב-267 וב-251 משרות, והוצאותיה על שכר ותשלומים נלווים הסתכמו ב-39.2 מיליון ש"ח וב-36.3 מיליון ש"ח - הכול בהתאמה.

מהאמור עולה, כי מצבת כוח אדם לסוף שנת 2000 הופחתה רק ב-93 משרות לעומת 1998, בעוד שלפי תכנית ההבראה היה על העירייה לקצץ 135 משרות. הוצאותיה בסעיף שכר הופחתו רק ב-7.7 מיליון ש"ח, דהיינו 2 מיליון ש"ח פחות מהסכום עליו התחייבה העירייה בהסכם ההבראה.

בתשובתה מספטמבר 2001 הסבירה העירייה, כי פיטורי עובדים לא תמיד נדרשו עקב היותם מיותרים, אלא עקב קשיי העירייה במימון שכרם, וכי אמנם היא לא פיטרה את כל העובדים שנכללו ברשימה, אך ככלל עמדה ביעד הכללי של תכנית ההבראה.

תשלומים נילווים לשכר

בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 נאסר על רשות מקומית להסכים לשינויים בשכר או בהטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה, או להנהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר. בחוק גם נקבע, כי כל הסכם או הסדר בטל, אם הוא נוגד את הוראות החוק, וכי אי קיום הוראה מהוראותיו או כל תקנה או הוראת מינהל לפיו מהווה עבירה משמעת.

על פי הסכם קיבוצי ממארכ 1999, בנושא הטיפול בחריגות שכר, שנחתם בין משרד הפנים לבין הרשויות המקומיות ולבין ההסתדרות החדשה ועל דעת הממונה על השכר במשרד האוצר, יוכשרו תוספות שכר חריגות ששילמו הרשויות המקומיות עד לאותו מועד (ועד לתקרה שנקבעה בהסכם). עובדים חדשים יועסקו רק על פי הסכמים ארציים או הסכמים חדשים שקיבלו אישור בכתב מאת הממונה על השכר. בתמורה יימנעו עובדי הרשויות המקומיות מנקיטת אמצעי שביתה או פגיעה בהליכי העבודה בכל הנוגע לטיפול משרד האוצר בחריגות שכר שיינתנו מעבר לנקבע בהסכם. עוד נקבע בהסכם הקיבוצי, כי "בעתיד כל תוספת מקומית לעובד ותיק או לעובד חדש מעבר לעקרונות ההסכם, כאמור לעיל, תחייב קבלת אישור הממונה".

גם בתכנית ההבראה נקבע, כי העירייה מתחייבת שתנאי העסקתם של עובדים חדשים יהיו אך ורק על פי הסכמים קיבוציים, וכי העירייה לא תחתום על הסכמים שיעניקו לעובדים תוספות שכר חדשות ולא תגדיל תוספות ששולמו קודם לכן, אלא באישור הממונה על השכר במשרד האוצר.

בבדיקה של 30 תיקי עובדים הועלו חמישה מקרים בהם הגדילה העירייה את "התוספת האחוזית", בניגוד לנקבע בהסכם הקיבוצי ובהסכם ההבראה, בשיעורים שנעו בין 5% ל-10%.

עוד נמצא, כי לשלושה עובדים שהתקבלו לעבודה לאחר חתימת ההסכם הקיבוצי (שניים לאחר חתימת הסכם ההבראה ביוני 1999 ואחד חודש קודם לכן), נקבעו תנאים נלווים לשכר החורגים מההסכם הקיבוצי ומתכנית ההבראה. להלן פרטים:

1. **סגן מהנדס העיר:** סגן מהנדס העיר התקבל לעבודה בפברואר 2000. העירייה חתמה עמו על חוזה עבודה מיוחד, לפיו נקבעו לו דרגה 12 בדירוג המהנדסים, גמול ניהול של 65%, ו-70 שעות נוספות גלובליות בחודש. על פי החלטה מנובמבר 2000, הועלה גמול הניהול ל-70% ומספר השעות הנוספות הגלובליות ל-100, וזאת למפרע מאוגוסט 2000. בפברואר 2001 סיים סגן מהנדס העיר את תפקידו בעירייה. התוספות החודשיות שניתנו לו בחריגה מהסכם ההבראה ומהסכמים הקיבוצים הסתכמו ב-8,000 ש"ח לחודש (על פי תלוש משכורת לחודש נובמבר 2000).

2. **יועצים לראש העירייה:** (א) בישיבת מועצת העירייה ב-13.5.99 הודיע ראש העירייה, כי הוא מקבל את מכתב התפטרותו של אחד מחברי המועצה מסיעת הליכוד (סיעתו של ראש העירייה) מ-12.5.99. במכתב ההתפטרות כתב חבר המועצה

כדלקמן: "הנני מקבל את הצעתך לעבוד בשירות העירייה, ומגיש בזה את התפטרותי מחברות [במועצת] בעירייה". באותו חודש החל חבר המועצה לעבוד בעירייה בתפקיד יועץ ראש העירייה לענייני תקצוב.

הליכי קבלת עובדים בעירייה נקבעו על ידי שר הפנים בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979 (להלן - תקנות המכרזים). בתקנות אלו נקבעה חובת עריכת מכרז פומבי לאיוש משרות בדרגה 7 ומעלה של הדירוג המינהלי. עוד נקבע, כי לא תחול חובת עריכת מכרז פומבי לגבי מנהל לשכה או מזכיר אישי של ראש עירייה.

נמצא, כי העירייה לא פרסמה מכרז למשרת יועץ ראש העירייה לענייני תקצוב. שכרו של העובד שנתקבל נקבע על פי דרגה כ"ב של הדירוג המינהלי, וכמו כן שולמו לו תוספת אחוזית של 35% מהשכר המשולב ו-50 שעות נוספות גלובליות. ס"ה התוספות שקיבל בחריגה מההסכם הקיבוצי ומתכנית ההבראה הסתכמו ב-3,323 ש"ח לחודש (על פי תלוש משכורת אוקטובר 2000).

(ב) חבר מועצה בקדנציה הקודמת החל לעבוד באוגוסט 1999, בתפקיד "יועץ ראש העיר לענייני אירגון", בהיקף של 50% משרה; ב-1.1.00 הועלה שיעור המשרה ל-100%. לתפקיד האמור לא פורסם מכרז, כדורש. שכרו של העובד נקבע על פי דרגה כ"ב של הדירוג המינהלי, ואושרה לו תוספת אחוזית של 35% משכרו המשולב ו-20 שעות נוספות גלובליות לחודש. התוספות החריגות שהוא קיבל הסתכמו בכ-2,000 ש"ח לחודש (על פי תלוש משכורת מארס 2000).

ב-25.11.99 פנה נציג משרד הפנים מהאגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות לראש העירייה, והתריע על החריגות בשכרם של שני העובדים ששימשו יועצי ראש העירייה, שכללו, כמתואר לעיל, תשלום של שעות נוספות גלובליות ותוספת אחוזית. במכתבו הוא ביקש לדעת כיצד בכוונת העירייה לתקן את הליקויים, בציינו כי תיקונם מהווה חלק בלתי נפרד מהסכם ההבראה עליו חתמה העירייה, וכי אי ביצוע התיקונים עלול לעכב תשלומים לעירייה.

בעקבות דיון מ-11.1.00 בו השתתפו, בין היתר, מנכ"ל העירייה ונציג משרד הפנים, הודיע מנכ"ל העירייה באותו חודש, כי "העובדים האמורים יפוטרו במסגרת תכנית ההבראה אשר סוכמה השבוע בכך אני רואה קץ לנושא", וכי "אחד מהם כלול ברשימת המפוטרים בתכנית ההבראה שתוגש השבוע למנכ"ל המשרד".

נמצא, כי עבודתו של היועץ לענייני ארגון הופסקה ב-30.4.00; עד לאותו מועד הוא המשיך לקבל שכר שכלל את כל התוספות החריגות. לאחר כשנה חודשה העסקתו באמצעות חברה לאספקת שירותי כוח אדם. על פי הזמנת העבודה תשלם העירייה לחברה את הסכומים שהיא תשלם לעובד. על מכתב ההזמנה ציינה גזברית העירייה, כי ההסדר נעשה בהוראת ראש העירייה "על פי הסכום שהיה לנ"ל קודם".

עוד נמצא, כי היועץ לענייני תקצוב ממשיך לעבוד בעירייה באותם תנאי שכר ותוספות חריגות, על אף הודעתו של מנכ"ל העירייה מ-19.1.00, על פיה נכלל היועץ ברשימת המפוטרים בתכנית ההבראה של העירייה.

בתשובתו מספטמבר 2001 הסביר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי המשך העסקתו של היועץ לענייני תקצוב חשובה וכי פיטוריו היו גורמים נזק גדול יותר מהתועלת שבחיסכון משכורתו.

היועץ לענייני תקצוב הסביר בתשובתו מנובמבר 2001, בעניין התוספות לשכר, כי לבקשתו האישית של ראש העירייה עזב מקום עבודה אחר, בתנאי שכר גבוהים בהרבה, ורק לאחר שהחל לעבוד בעירייה הסתבר לו כי השכר המגיע לו על פי דרגתו - נמוך.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שהמשיכה להעסיק את היועץ לענייני תקצוב בתנאי שכר חריגים, וכן על שהמשיכה לשלם ליועץ לענייני ארגון שכר חריג באמצעות חברת כוח אדם, תוך עקיפת ההסכם הקיבוצי ותכנית ההבראה.

מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים, בתשובתו מדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, הסביר כי דרש מהעירייה להחתים את היועץ על חוזה העסקה לאחר שיתוקנו חריגות השכר ולפרסם מכרז לתפקיד. הוא גם הודיע, כי במידה שהחריגות לא יתוקנו, יעבור הטיפול לממונה על השכר במשרד האוצר, כדי שייערך לעובד שימוע, כולל דרישה להשבת כספים.

מינוי מזכיר העירייה

בדצמבר 1998 החליטה מועצת העירייה למנות את אחד מעובדיה לתפקיד מזכיר העירייה. שכרו נקבע לפי דרגה 45 של דירוג הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח (המח"ר).

תפקיד מזכיר העירייה הנו תפקיד שאינו מחייב עריכת מכרז פומבי. ואמנם, העירייה מינתה את העובד לתפקיד בלי לפרסם מכרז פומבי, אך גם בלא שבחנה מועמדים נוספים לתפקיד. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מאחר שמדובר בתפקיד ציבורי בכיר, מן הראוי היה שהעירייה תבחן מספר מועמדים נוספים, במטרה לבחור מביניהם את המועמד המתאים ביותר⁷.

ב"רשומות" פורסמה הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, בהם צוין, בין היתר, כי חבר מועצה יימנע מלהשתתף בדיון ובהצבעה בישיבות המועצה אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישורין או

7 על פי תיקון פקודת העיריות (מס' 77), התשס"א-2001 מאוגוסט 2001, מינוי מזכיר או מנהל כללי ייעשה בדרך של מכרז פומבי (התיקון לא חל לגבי התקופה הנסקרת).

בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין תפקיד אחר. עוד נקבע בכללים, כי חבר מועצה ינהג במילוי תפקידו באמון וללא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכול ובלי שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו ובפעילויותיו, אף למראית עין.

נמצא, כי בישיבת מועצת העירייה מיום 9.12.98, בה הועלה עניין מינוי מזכיר העירייה, השתתף גם סגן ראש העירייה המשמש ממלא מקומו, שהוא אחיינו של המזכיר.

על פניית התנועה לאיכות השלטון, שהתריעה נגד המינוי, השיב ראש העירייה במכתב מ-4.7.00: "לא יעלה על הדעת, שעובד ותיק ובכיר בעירייה יימנע בעדו מלהיות מזכיר העירייה, או שקרובו לא יוכל להיבחר למ"מ ראש העירייה, כאשר אין קשר סיבתי בין שני עניינים אלה".

סגן ראש העירייה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001, כי מאחר שקרוב משפחתו הועסק כבר קודם לכן בעירייה, והמדובר היה רק בשינוי תפקיד, לא ראה מניעה בהצבעתו. מזכיר העירייה, בתשובתו מאותו חודש, הסביר כי הוא עובד ותיק בעירייה, כך שהיה ראוי למינוי החדש. עוד צוין בתשובת ראש העירייה, כי הצבעתו של ממלא מקום ראש העירייה לא העלתה ולא הורידה מבחינת תוצאות ההצבעה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי יש טעם לפגם בהשתתפותו של ממלא מקום ראש העירייה בדיון על מינויו של אחיינו לתפקיד מזכיר העירייה. ככל שהשתתף בדיון הוא בדרגת השפעה גבוהה יותר והקרבה בינו לבין המועמד גדולה (אחייך) - החשש לניגוד עניינים הופך לממשי, לפיכך היה על ממלא מקום ראש העירייה להימנע מלהשתתף בדיון.

מינוי מנכ"ל עירייה

ב-1.12.99 מינתה העירייה מנכ"ל על פי תוצאות מכרז פומבי. המנכ"ל מועסק בחוזה בכירים. בסיכום דיון מ-11.1.00, בהשתתפות מנכ"ל העירייה, הגזברית, ממונה פיקוח ובקרת שכר במשרד האוצר וממונה על האגף לכוח אדם ברשויות מקומיות, צוין כי "העירייה הגדילה את הוצאות השכר ע"י תוספת של עובדים ביניהם מנכ"ל בחוזה בכירים וזאת למרות שבעירייה מועסק מזכיר". במכתבו מ-19.1.00 לממונה על פיקוח ובקרת שכר במשרד הפנים ציין מנכ"ל העירייה, כתגובה לנטען בדיון, כי נבחר לתפקידו באופן חוקי, וכי נקבעה חלוקת תפקידים בינו לבין המזכיר, באופן שבו מזכיר העירייה יעסוק בתחומי כוח אדם ומנגנון נוסף על עיסוקיו האחרים הקשורים בניהול לשכת ראש העירייה ובענייני הנהלת העירייה, ואילו הוא יעסוק בניהול העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי העסקת מנכ"ל ומזכיר עירייה ברמות שכר גבוהות אינה עולה בקנה אחד עם הדרישה לקצץ במספר המשרות ובהוצאות שכר, כפי שנקבע בתכנית ההבראה.



משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה, שיחד עם הצלחתה במימוש יעדי תכנית ההבראה והשיפור שחל במצבה הכספי, יש צורך להמשיך ולשמור על המסגרת התקציבית, להמשיך בצעדי ההתייעלות שנקטה ולגבש תכנית לכיסוי יתרת גירעונה הנצבר, במטרה למנוע התדרדרות כספית חוזרת.

כמו כן, על העירייה: להקפיד לתקצב סעיפי הכנסה בסכומים ריאליים כדי שהאיזון התקציבי המוצג יהיה מבוסס ולא מלאכותי; לרשום את מלוא התחייבויותיה בגין ריבית פיגורים לספקים ולנותני שירותים, כך שדוחותיה הכספיים ישקפו באופן מלא את מצבה הכספי; להימנע ממתן הנחות על חובות ארנונה משנים קודמות; לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה לאכיפת תשלום חובות עבר, במיוחד מבעלי יתרות חוב גבוהות, ולפעול למחיקת חובות שאינם ניתנים לגבייה משנים קודמות.