

**דוח על הביקורת
בעיריית ראשון לציון**

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה וחשבוניותיה של עיריית ראשון לציון בשנות הכספים 1990 עד 1993. חלק מהנתונים והממצאים עודכנו למחצית השנייה של שנת 1994. פעולות הביקורת היו, בעיקר בנושאים הבאים: בתחום משק הכספים - מינהל הכספים והחשבונות, גביית מיסים, התחשבויות בגין תשלום מע"מ בעסקות פיתוח; בתחום המינהל - שכר עובדים ותשלומים נילווים לשכר והסדרי פרישה לגימלאות; רישוי הבנייה והפיקוח עליה. הממצאים הובאו לידיעת ראש העירייה - לטיפולו.

דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

תוכן העניינים

175		נתונים כללים.
176		משק הכספים
180		עיסקות פיתוח - הימנעות מתשלום מע"מ
185		מיסים וגבייתם
192		מינהל עובדים
199		תיכנון ובנייה

נתונים כלליים

העירייה, תחומה ואוכלוסייתה

תחום עיריית ראשון לציון משתרע על 50,900 דונם. עד 31.3.1988 השתרע התחום על 43,200 דונם. על-פי צו שר הפנים, שתחילתו ב-1.4.1988, בוטלה המועצה המקומית נחלת יהודה הסמוכה לעיר, ותחום שיפוט, שהשתרע על 4,400 דונם, צורף על-פי אכרזה של השר לתחומה של העירייה. על-פי האכרזה האמורה הפכה העירייה לחליפתה של המועצה המקומית בכל הקשור לזכויותיה, לחובותיה ולמעמדה בכל עניין אחר. על-פי אכרזה אחרת של שר הפנים, מ-17.7.1990, צורף לתחום העירייה שטח נוסף של כ-3,300 דונם, שהיו חלק משטח ללא מעמד מוניציפאלי הידוע כ"מעוין שורק" והנמצא בין תחום העירייה לבין תחום המועצה האזורית גן רווה.

מיספר האוכלוסין בתחום העירייה היה בראשית 1994, לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-154,000 נפש, מהם כ-16,000 עולים חדשים (7,600 משפחות), שהגיעו לעיר בשנים 1991-1993. בעשור האחרון הייתה מגמה מתמדת של גידול באוכלוסיית ראשון לציון. יצוין, להשוואה, שביוני 1983, עת נערך מיפקד האוכלוסין, הייתה אוכלוסיית ראשון לציון כ-104,000 נפש.

מועצת העירייה וועדותיה

מועצת העירייה הנוכחית נבחרה בנובמבר 1993 ובה 25 חברים; בקודמתה, שנבחרה בפברואר 1989, היו 23 חברים. בשתי הקדנציות האמורות וכן בקדנציה שקדמה להן כיהן אותו ראש עירייה, שנבחר בבחירות אישיות, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. ראש העירייה מכהן בשכר, ולו שלושה סגנים⁽¹⁾; אחד הסגנים משמש בתפקיד ממלא-מקום ראש העירייה.

מועצת העירייה בחרה בוועדות חובה על-פי הוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן-פקודת העיריות) כלהלן: ועדת כספים, ועדת מיכרזים, ועדה לענייני ביקורת, ועדת קניות, ועדה חקלאית, ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום (ועדת מל"ח) וועדת ביטחון. עוד בחרה המועצה בוועדת הנהלה, שמתפקידה ליעץ לראש העירייה בכל הנוגע לביצוע תפקידיו, ולשמש ועדה לכל עניין שאינו בתחום סמכותה של ועדה אחרת, קבועה או ארעית. כמו-כן בחרה מועצת העירייה ב-16 ועדות רשות, שמתפקידן ליעץ למועצה בעניינים שונים.

באפריל 1993 הוגש לבית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו כתב אישום נגד ראש העירייה.⁽²⁾

כתב האישום התייחס לעבירה לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1987 (להלן-חוק העונשין)-על מעשה מירמה והפרת אמונים וכן לעבירה לפי סעיף 415 לחוק העונשין-על סיוע לקבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות. לפי כתב האישום נעברו העבירות האמורות בהקשר להעסקתו של יועץ תקשורת, שמונה גם כמנהל התזמורת הסימפונית של ראשון

(1) לושת הסגנים מכהנים בשכר, אחד מהם ב-20% מישרה

(2) פ"פ 161/93 בבית-המשפט המחוזי בת"א.

ציון, שלא על-פי הכללים ועל תשלומים שראש העירייה אישר לשלם לו-כל זאת תוך הסוואת הקשר שבין השניים.

במאסר 1994 הורשע ראש העירייה בעבירה לפי סעיף 284 לחוק העונשין ונגזר עליו עונש מאסר של שלושה חודשים על תנאי וקנס בסך 10,000 ש"ח או חודשיים מאסר תמורתם.

בקשת בא-כוח המדינה, כנציג היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע כי יש עם העבירה בה הורשע הנאשם קלון - נדחתה⁽³⁾. קביעה שיש בעבירה שראש עירייה הורשע בה קלון משמעותה הפסקת כהונתו של ראש העירייה.

בנובמבר 1994 הגישה עמותת "אמיתי" אזרחים למען מינהל תקין וטוהר מידות לבית-המשפט העליון, בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק, עתירה נגד ראש העירייה ומועצת העירייה. בעתירה נתבקש בית-המשפט להוציא צו על תנאי המכוון למועצת העירייה המצווה עליה לנמק מדוע לא תחליט על העברת ראש העירייה מכהונתו, על-פי הסמכות המוקנית לה בסעיפים 131 ו-132 לפקודת העיריות ובסעיף 22 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 וזאת לאחר הרשעתו בעבירה הניזכרת לעיל. עד מועד הכנת דוח זה לפירסום טרם נדונה העתירה.

משק הכספים

דוחות כספיים

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הכנסות העירייה והוצאותיה בתקציבים הרגילים וכן על הגירעונות השנתיים והניצברים בשנות הכספים 1990 עד 1993, כפי שנכללו בדוחות הכספיים של העירייה; הנתונים מובאים באלפי ש"ח:

גירעון						
שנת הכספים	הכנסות*	הוצאות	שנתי	ניצבר	מילוות שנתקבלו וניזקפו ישירות לגירעון הנצבר	ניצבר לאחר זקיפת המילוות
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1989	--	--	--	41,087	18,719	22,368
1990	208,300	209,958	1,658	24,026	20,620	3,406
**1991	192,581	196,656	4,075	7,481	--	7,481
1992	286,661	311,437	24,776	32,257	3,700	28,557
1993	353,803	361,503	7,700	36,257	--	36,257

* בסכומי ההכנסה דלעיל, לא נכללו מילוות לכיסוי גירעונות, שהועמדו לרשות העירייה, ואלה הוצגו בנפרד בטור 6 בטבלה.

** תשעה חודשים (1.4.1991 - 31.12.1991).

⁽³⁾ סעיף 20 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 קובע "א) הורשע ראש רשות בעבירה פלילית וקבע בית-המשפט, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה או נציגו שהוגשה לפני מתן גזר הדין, שיש עם העבירה קלון, יעביר בית המשפט את ראש הרשות מכהונתו; (ב) החלטה להעביר ראש רשות מכהונתו או לסרב להעבירו ניתנת לערעור כאילו היתה חלק מגזר הדין; (ג)..."

הסדר לפריסת חובות העירייה⁽⁴⁾

במהלך שנת 1989 קיימה העירייה דיונים עם משרד הפנים, בעיקבותיהם החליטה ב-31.1.1990 להצטרף להסדר לפריסת חובות הרשויות המקומיות, עליו הסכימו, באוגוסט 1989, משרד הפנים וחמשות הבנקים המיסחריים הגדולים (להלן - הסדר הקונסולידציה).

לסוף שנת הכספים 1989 הסתכם הגירעון הכספי של העירייה ב-41 מיליון ש"ח. במיסגרת הסדר הקונסולידציה קיבלה העירייה בשנות הכספים 1989 ו-1990 (על-פי תקציבים בלתי רגילים, שאישר הממונה על המחוז) מלוות מחמישה בנקים מיסחריים בסכום כולל של כ-39 מיליון ש"ח, לתקופה של 15 שנים בריבית של 6% ובתנאי הצמדה למדד המחירים לצרכן; המלוות ניזקפו ישירות לגירעון הניצבר.

במיסגרת הסדר הקונסולידציה התחייבה העירייה, בין היתר, לפעול רק במיסגרת תקציבה המאושר, לנקוט פעולות ייעול שונות במחלקותיה על-ידי צימצום מצבת כוח-האדם וצימצום הפעולות הכלליות של העירייה, וכן לפעול להגברת הכנסותיה העצמיות. העירייה לא עמדה בהתחייבותה זו, ובסוף שנת הכספים 1993 שוב גדל הגירעון הניצבר והסתכם בכ-36 מיליון ש"ח, וזאת לאחר שקיבלה בשנת הכספים 1992, במיסגרת הסדר הקונסולידציה מלווה נוסף בסכום של 3.7 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי היה עליה להקפיד על ביצוע פעולותיה הכספיות אך ורק על-פי תקציביה המאושרים, כפי שהתחייבה בפני משרד הפנים וכמתחייב מהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

תקציבים בלתי רגילים

בטבלה שלהלן מוצגות ההכנסה וההוצאה בתקציבים הבלתי רגילים של העירייה, בשנות הכספים 1990 עד 1993 (באלפי ש"ח):

עודפים או גירעונות זמניים בסוף השנה		גרעון (-) או עודף (+) שנתי	הוצאה	הכנסה	שנת הכספים
גירעונות	עודפים				
8,848	9,820	(+) 581	69,273	69,854	1990
25,944	23,700	(-) 4,264	62,473	58,209	1991
25,498	14,767	(-) 8,487	104,774	96,287	1992
27,760	56,621	(+) 39,590	97,205	136,795	1993

מרבית העודפים והגירעונות השנתיים, כמשתקף בטבלה, הם זמניים, שכן הם מתייחסים לעבודות פיתוח שעדיין לא נסתיימו, והתקציבים הבלתי רגילים, אשר על-פיהם בוצעו העבודות, טרם עודכנו.

⁽⁴⁾ בעניין ההסדר הכספי לפירעון חובותיהן של הרשויות המקומיות משנת 1989, ראה דוח שנתי 42, עמ' 556.

השקעת כספים

במיסגרת ביצוע התקציב הרגיל והתקציבים הבלתי רגילים של רשות מקומית, עשוי להיווצר מדי פעם בפעם מצב שבו יש בידי הרשות המקומית עודף מזומנים לזמן קצר, שיש לדאוג להשקעתו כדי לשמור על ערכו.

על-פי פקודת העיריות, מותר להשקיע כספים מקופת העירייה בדרך שתחליט עליה מועצת העירייה ובאישור שר הפנים. בינואר 1985 הוציא משרד הפנים לרשויות המקומיות הנחיות כלליות (להלן - ההנחיות), לפיהן כספים הנובעים, בין היתר, מעודפים בתקציב הרגיל, מעודפים זמניים בתקציבים הבלתי רגילים ומכספי היטל השבחה, יושקעו, בהתחשב בתקופה המתוכננת להוצאתם, בפיקדון קצר מועד (פק"מ), בתעודות פיקדון סחירות (תפ"ס), בתעודות מילווה קצרי מועד של בנק ישראל (מק"מ), באגרות חוב ממשלתיות סחירות וכן בפיקדון לזמן קצוב או בפיקדון בקרן משותפת עם בנק.⁽⁵⁾

ב-15.8.1990 החליטה מועצת העירייה להתקשר עם שלושה מנהלי תיקים על-מנת להשקיע את הכספים הפנויים שבידי העירייה, וב-31.7.1991 החליטה מליאת המועצה להתקשר עם מנהל תיקים נוסף, זאת כדי להגדיל התחרות בין מנהלי התיקים ולפזר את סכומי ההשקעות.

העירייה נתנה לכל אחד ממנהלי התיקים ייפוי כוח לפעול בחשבונות שפתחה על-שמה בסניפים מקומיים של בנקים מיסחריים, וזאת - לשם השקעת הכספים שהועברו לחשבונות האמורים. ביפוי הכוח הודגש, שכל חשבון ישמש את מנהל התיקים אך ורק להשקעת הכספים ולא יבוצעו בו פעולות כספיות אחרות כלשהן.

מנהל התיק	שם הבנק	הסכום שהועבר לחשבון	תאריך ההעברה
מנהל תיקים א'	בנק א'	5 מיליון ש"ח	30.8.1990
מנהל תיקים ב'	בנק ב'	5 מיליון ש"ח	30.8.1990
מנהל תיקים ג'	בנק א'	5 מיליון ש"ח	30.8.1990
מנהל תיקים ד'	בנק א'	3 מיליון ש"ח	28.8.1991

יתר שווי ההשקעות של העירייה לסוף שנות הכספים 1990 ו-1991 הסתכמה בכ-16 מיליון ש"ח ובכ-23 מיליון ש"ח, בהתאמה. עד ספטמבר 1992 משכה העירייה את הכספים שהיו בחשבונות ההשקעות לצורך מימון פעולותיה הכספיות השוטפות. בדיקת ההסכמים שחתמה העירייה עם מנהלי התיקים העלתה, כי היא אפשרה להם להשקיע כספים גם באפיקים שלא נכללו בהנחיות. להלן פירוט ההשקעות:

(א) מנהלי התיקים א', ב' ו-ג' השקיעו סכומים גדולים ברכישת איגרות חוב קונצרניות הצמודות למדד המחירים לצרכן, בשיעורים שנעו בין 7% לבין 57%, מסך כל ניכסי ההשקעות שהיו בידיהם, וכן באגרות חוב להמרה למניות, בשיעורים שנעו בין 4% לבין 19%;

⁽⁵⁾ ב-10.8.1994 הוציא מנכ"ל משרד הפנים הנחיות מעודכנות לקביעת מדיניות ההשקעות של כספים פנויים ברשויות מקומיות. גם הנחיות אלו אוסרות על הרשויות המקומיות להשקיע כספים פנויים במניות.

(ב) מנהל תיק ד', שגם הוא רכש איגרות חוב קונצרניות ואיגרות חוב הניתנות להמרה למניות בשיעור של כ-10%, אף הגדיל לעשות כאשר רכש מניות הניסחרות בבורסה בתל אביב, בשיעורים שנעו בין 8% לבין 19%, וכן מניות ישראליות הניסחרות בבורסה שבארה"ב, בשיעור של עד 9% מסך כל ניכסי ההשקעות.

כאמור, פקודת העיריות דורשת שדרכי ההשקעה של כספי עירייה יאושרו על-ידי שר הפנים. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי היא מחויבת לפעול לפי הנחיות משרד הפנים בנושא, אפילו כאשר ההשקעה האסורה מוצלחת ולא מסוכנת, וכי ביצוע השקעות בדרכים שחרגו מהנחיות המשרד היו טעונות אישור מיוחד של השר - אישור שלא ניתן. עוד הוער לעירייה, כי השקעה במניות היא ספקולטיבית ועלולה הייתה לגרום הפסדים.

השכרת דירות לרבני העיר

בראשון לציון מכהנים שני רבנים בתפקיד רבנים מקומיים: רב עיר אשכנזי ורב עיר ספרדי. ב-26.12.1973 חתמה העירייה עם רב העיר האשכנזי על חוזה שכירות לפיו השכירה לו דירה שבבעלותה של שישה חדרים בשטח כולל של 160 מ"ר. תקופת השכירות נקבעה בחוזה לשנתיים מ-1.7.1974 (תאריך כניסת הרב לדירה) עד 30.6.1976, מועד שבו עליו לפנות את הדירה ולהחזירה לידי העירייה. דמי השכירות נקבעו ל-100 ל"י לחודש, כיוון שהדירה הוגדרה בחוזה כדירת שרד. חוזה שכירות בנוסח דומה חתמה העירייה ב-13.6.1976 עם רב העיר הספרדי, לפיו השכירה לו העירייה דירה שבבעלותה של חמישה חדרים בשטח כולל של 110 מ"ר. תקופת השכירות נקבעה בחוזה לשנתיים, מ-1.7.1976 עד 30.6.1978 מועד שבו עליו לפנות את הדירה ולהחזירה לידי העירייה בתום תקופת השכירות. גם לדירה זו נקבעו דמי שכירות של 100 ל"י - כדירת שרד.

הבדיקה העלתה, כי שני החוזים לא חודשו בתום תקופת השכירות. הנושא גם לא הובא לדיון נוסף ולהחלטה במועצת העירייה, ושני הרבנים לא פינו את הדירות בתום תקופת השכירות והמשיכו לגור בהן בלא לשלם שכר דירה כלשהו. בתשובתה מאוגוסט 1992 הסבירה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי העמדת דירות שרד לרבני עיר נהוגה בחלק מהרשויות המקומיות, וזאת הייתה הסיבה לאי-חידוש חוזי השכירות עם שני רבני העיר.

רב העיר הספרדי כיהן בתחילת שנת 1991 גם כסגן שר האוצר. בשל חשש לניגוד עניינים בין שני התפקידים, בא רב העיר הספרדי בדברים עם העירייה והביע את רצונו לרכוש ממנה את הדירה. העירייה פנתה לשמאי מקרקעין בבקשה להמציא לה הערכה וב-19.3.1991 קבע שמאי כי שווי הדירה הוא \$ 115,000. ביולי 1991 החליטה מועצת העירייה למכור את הדירה לרב במחיר המבטא בש"ח את שווי הסכום האמור. בשמאות לא נכלל משרד בשטח של 32 מ"ר, שהיה בהחזקתו ושימש אותו כלישכה עוד משנת 1976. המשרד נמצא בקומת העמודים של הבית בו נמצאת הדירה.

לאחר החלטת העירייה שינה הרב את דעתו וביקש לשכור את הדירה. לפי הערכת שמאי מקרקעין, מספטמבר 1991, נקבעו דמי השכירות לכ-1,200 ש"ח לחודש. הרב שילם באותו חודש כמקדמה סך של 3,000 ש"ח. לא נחתם חוזה שכירות והרב לא נדרש לשלם את דמי השכירות.

בדצמבר 1992, בעיקבות בקשה חדשה של הרב לרכוש את הדירה, פנתה העירייה לאותו שמאי והזמינה הערכה חדשה. הפעם קבע השמאי כי שווי הדירה הוא 270,000 ש"ח (שווה

ערך ל-100,000 \$). ב-14.3.1993 אישרה מליאת המועצה את מכירת הדירה לרב בסכום זה. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי תמוה הדבר ששווי הדירה ירד במשך שנתיים מ-115,000 \$ ל-100,000 \$, בתקופה שבה עלו מחירי הדירות במרכז העיר. עוד הוער, כי על העירייה להסדיר בחוזה את אחזקת הלישכה על-ידי הרב.

בבדיקת מעקב במחצית השנייה של 1994, נמצא, כי ב-18.1.1993 נחתם הסכם בין העירייה לבין הרב הספרדי, לפיו רכש הרב את הדירה תמורת 270,000 ש"ח. בפברואר 1994 נחתם הסכם נוסף בין הצדדים לרכישת הלישכה תמורת 100,000 ש"ח, על-פי הערכת שמאי.

אשר לדירה שהועמדה לרשות הרב האשכנזי נמצא, כי עד סוף 1994 העניין לא הוסדר וכי הוא מחזיק בדירה בלי שנחתם עימו הסכם בר-תוקף, ובלי לגבות ממנו דמי שכירות. ב-8.1.1995 הודיע הרב האשכנזי למשרד מבקר המדינה, כי פנה לעירייה בבקשה להסדיר רכישת הדירה על-ידיו.

נוכח העובדה שלא נקבעו כללים בנושא העמדת דירות שרד לרבני עיר, הפנה משרד מבקר המדינה את הסוגייה ליועץ המשפטי לממשלה. ביוני 1993 הודיע היועץ המשפטי לממשלה למשרד מבקר המדינה, כי סוגיית הדיור לרבני הרשויות המקומיות נבדקת על-ידי יחד עם היועצים המשפטיים של משרדי הפנים והדתות, במגמה "לקבוע כללים להסדרת הנושא". בינואר 1995 הודיע היועץ המשפטי לממשלה, כי סמוך לאחר הודעתו האמורה, הוא ביקש מ"היועץ המשפטי של מרכז השלטון המקומי להתוות קווים מנחים לכללים בנושא שבנדון [דיור לרבני רשויות מקומיות] וזאת בתיאום עם היועץ המשפטי של משרד הפנים". עד למועד הכנת דוח זה לפירסום לא פורסמו הכללים.

עיסקות פיתוח - הימנעות מתשלום מע"מ

במיסגרת חובותיה וסמכויותיה מבצעת העירייה עבודות לסלילת רחובות, הנחת צינורות מים והקמת רשתות תיעול וביוב (להלן - עבודות הפיתוח). למימון הוצאותיה לעבודות פיתוח אלה, גובה העירייה מבעלי הנכסים הגובלים באתרים בהם מבוצעות העבודות, אגרות והיטלים - הכל על-פי חוקי-העזר שלה בדבר סלילת רחובות, אספקת מים, תיעול וביוב (להלן-חוקי-העזר) ⁽⁶⁾. עבודות הפיתוח מבוצעות על - ידי קבלנים שזכו במיכרזים, כמתחייב מתקנות העיריות (מיכרזים), התשמ"ח-1987. בחוזים שהיא חותמת עם קבלנים אלה מפורטים זכויות וחובות הצדדים, ובין היתר - התמורה שהעירייה התחייבה לשלם לקבלנים ומועדי התשלום, הנקבעים על בסיס חשבוניות וכתבי כמויות שעל הקבלן להגיש לעירייה.

למן חקיקת חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן-החוק), מוטל על כל עסקה של מכירת טובין, או מתן שירות, מס ערך מוסף (להלן - מע"מ) בשיעורים הנקבעים מדי פעם בפעם. שיעור המע"מ המוטל כיום על עסקאות עומד על 17% מהיקף העסקה. תשלום המע"מ לקופת האוצר חל על מוכר הטובין, או על נותן השירות (להלן, כהגדרתו בחוק - עוסק). העוסק רשאי לגבות את המע"מ מהקונה על-פי חשבונית, שהוא חייב להמציא לו בגין

⁽⁶⁾ חוק-עזר ראשון לציון (סלילת רחובות), התשמ"ה-1985; חוק-עזר ראשון לציון (אספקת מים), התשכ"ז-1967; חוק-עזר ראשון לציון (תיעול), התשל"ג-1973; חוק-עזר ראשון לציון (ביוב), התשל"ה-1974.

כל עסקה ועסקה החייבת במע"מ. עוסק גם רשאי לקזז מסכומי המע"מ, שהוא חייב כתוצאה מביצוע עיסקאותיו, את המע"מ שהוא שילם עבור קניית טובין או קבלת שירותים עברו עסקו. העירייה, שהינה מלכ"ר כהגדרתו בחוק, אינה "עוסק", וממילא אינה יכולה לקזז את המע"מ הכלול בחשבוניות מס שהוצאו לה כדין.

נמצא, שהעירייה נהגה להתקשר עם קבלנים לביצוע עבודות פיתוח וחייבה אותם, בהסכמים שחתמה עימם, להגיש את חשבוניותיהם לצד שלישי (להלן - הייזם) שבהיותו עוסק מורשה רשאי היה לנכות את המע"מ הכלול בחשבוניות, בהתחשבות עם שלטונות המס. על-פני הדברים נראה, שמטרת העירייה בהפעלת ההסדר האמור הייתה - להימנע מתשלום מע"מ על העיסקאות לביצוע עבודות הפיתוח.

להלן מובאים הממצאים שהועלו בתחום זה:

עיון במיספר הסכמים בין העירייה לבין יזמים וכן בין העירייה לבין הקבלנים שביצעו את עבודות הפיתוח עבור העירייה, העלה, שנכללו בהם סעיפים שמטרתם לאפשר לעירייה להימנע מתשלום מע"מ, ועל-ידי כך להוזיל (בגובה סכום המע"מ) את עלות עבודות הפיתוח. הוזלה זו הושגה על-ידי הפרדה מלאכותית בין מזמין העבודה, קרי העירייה - שהיא כאמור מלכ"ר ובתור שכזאת חייבת לבצע את התשלום התמורה בגין העבודה כולל מע"מ - לבין התשלום בפועל לקבלן; תשלום זה בוצע על-ידי הייזם, כנגד התחשבות מקבילה עם העירייה בגין אגרות והיטלים שהוא חייב בהם על-פי חוקי-העזר. להשגת ההוזלה האמורה במע"מ נהגה העירייה בשיטה הבאה:

(א) אף על-פי שעבודות הפיתוח בוצעו על-ידי העירייה באמצעות קבלנים שזכו במיכרזים, אף הם נדרשו, בהסכמים שנחתמו עימם, להגיש את החשבוניות לייזמים, כשהן נושאות את שם הייזמים.

(ב) הייזמים מצידם התחייבו בהסכמים עם העירייה לשלם לקבלנים את מלוא סכום החשבוניות כולל מע"מ, ובתמורה זיכתה אותם העירייה בסכומי החשבוניות ללא מע"מ, עד לכיסוי כל הסכומים המגיעים לה מהם בגין חשבון ההיטלים והאגרות.

(ג) בידי הייזמים נשארו, איפוא, חשבוניות המס, והם השתמשו בהן לצורכי ניכוי מס תשומות בעת ההתחשבות עם שלטונות מע"מ. השיטה בה נקטה העירייה אפשרה לייזמים להשתמש בחשבוניות מס ששמן נקוב עליהן, אם כי בפועל פרטי החשבוניות שהוצאו בקשר לעיסקאות לא שיקפו אל נכון את העיסקאות, ובכך הופרו הוראות החוק.

(ד) החשבוניות שהקבלנים הגישו אמורות היו לשמש, כנדרש מגוף ציבורי, אסמכתה לביצוע הרישומים בחשבוניות העירייה; אולם, כאמור, לא כך היה: הן הועברו לייזמים, ואילו הרישומים בפיקסי העירייה התבצעו על-פי כיתבי הכמויות (החלקיים והסופיים) בלבד ועל בסיס המחירים שנקבעו בחוזה.

(ה) תשלומי הייזמים לקבלנים שימשו לצורך זיכויים בחשבון האגרות וההיטלים על-פי הודעות חיוב ששיגרה להם העירייה. ההתחשבות עם הייזמים בוצעה בחשבונות עזר, אך יצויין שבמועד עריכת הביקורת רוב חשבונות העזר היו פתוחים, גם במיקרים שבהם העבודות כבר הושלמו. זאת ועוד, דרך התחשבות כמתואר פותחת בפני הייזמים פתח, במיסגרת ניהול חשבוניותיהם בשיטה מיסחרית, להציג בפני שלטונות מס הכנסה הוצאה כפולה: הן של הסכום שבהודעות החיוב האמורות והן של ההוצאה על-פי החשבוניות שהוצאו על - שמם שלא כדין.

(ו) ההסדר האמור הופעל גם בביצוע עבודות פיתוח לגבי פרויקטים שאין לייזם כל קשר אליהם ואשר בגינם אין הוא חייב כלל בתשלום היטלים ואגרות לפי חוקי-העזר. במיקרה אחד השתמשה העירייה בצורה פסולה בחברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ, חברה שהיא בשליטתה המלאה של העירייה (להלן - החברה הכלכלית), לצורך הימנעות מתשלום מע"מ.

להלן פרטים על טיפול העירייה בנושא זה בשלושה מיקרים :

1. להקמת הקניון (ראה להלן פרויקט א' בפרק תיכנון ובנייה) - נחתם ב-11.12.1991 הסכם בין העירייה לבין הייזם, בו התחייב הייזם לשלם לעירייה 1 מיליון דולר לקרן חנייה לשם הכשרת מקומות חנייה לאיצטדיון אותו מתעתדת העירייה להקים. בהסכם נקבע, כי התשלום יבוצע באחד משני אופנים : (א) ישירות לעירייה, ב-10 תשלומים חודשיים שווים מתאריך הכנת תוכנית והוצאת היתר בנייה להקמת מקומות החנייה באיצטדיון ; (ב), לספקים, לקבלנים או לבעלי מקצוע אחרים (להלן - הקבלנים) אשר יכשירו עבור העירייה מקומות חנייה לאיצטדיון ; מסירת העבודה לאותם קבלנים תהיה על-פי מיכרזים שהעירייה תפרסם והסכמים שהעירייה תחתום עימם, אולם על-פי חשבוניות שהקבלנים יוציאו, לאחר אישורן על-ידי העירייה, על-שם הייזם. עוד נקבע בהסכם, כי הייזם אומנם ישלם לקבלנים את סכום החשבוניות יחד עם מע"מ כחוק, אולם העירייה תזכה את הייזם בסכום החשבוניות ללא מע"מ, עד לסכום האמור של 1 מיליון דולר, בו התחייב כלפי העירייה.

בעיקבות מיכרז שהעירייה פירסמה בתחילת 1993, היא חתמה עם קבלן על חוזה לסלילת כביש בתחום העיר. ב-14.3.1993 נערך נספח להסכם האמור מ-11.12.1991, שחתם עליו - בנוסף לעירייה ולייזם - גם הקבלן. על-פי הנספח יבצע הקבלן עבודות סלילה בהיקף כספי של 700,000 ש"ח כולל מע"מ (שווה ערך ל-255,000 \$) ; הקבלן התחייב להגיש על-שמו של הייזם חשבוניות מס בגין התשלומים שיקבל ממנו עבור העבודות האמורות, ובתמורה תזכה העירייה את הייזם, על חשבון ההתחייבות האמורה של 1 מיליון דולר, בסכומי חשבוניות הקבלן ללא מע"מ.

בפעולות העירייה בקשר לעסקה זו נמצא פגם נוסף והוא שימוש בכספים למטרה שונה מזו אשר לה הועדו. כאמור, בהסכם מדצמבר 1991 בין הייזם לבין העירייה נקבע, כי התמורה בסך 1 מיליון דולר נועדה לקרן חנייה להקמת מקומות חנייה לאיצטדיון העירוני. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי בהשתמשה בכסף לסלילת כביש היא פעלה בניגוד לתקנות התיכנון והבנייה (התקנת מקומות חנייה), התשמ"ג - 1983 המחייבות הפקדת כספים כאלה בקרן חנייה⁽⁷⁾ לשם הקמת מקומות חנייה לאיצטדיון, המטרה לה הועד.

2. בעיקבות מיכרז שפירסמה חתמה העירייה בינואר 1992 על חוזה עם קבלן לפיתוח גן ציבורי בסכום כולל של 299,711 ש"ח, כולל מע"מ.

בנספח שצורף לחוזה בעניין תנאי התשלום לקבלן נאמר, כי החשבוניות שהקבלן יגיש לעירייה וחשבוניות המס, שיוגשו לאחר אישורם של החשבוניות, ישאו לצורך התשלום את שמו של הייזם, אף שלא היה לו כל קשר עם פיתוח הגן הציבורי האמור.

(7) על-פי התוספת לתקנות החנייה רשאית הוועדה המקומית לפטור מן החובה להתקין מקומות חנייה לפי התקן משיקולים שבתכנון, סביבה או תחבורה, ולחייב את מבקש היתר בנייה להתקין במקום שמחוץ לנכס, או להשתתף בהתקנתם בחניון ציבורי, המוקם על-פי תוכנית מאושרת, שלביצועה הוקמה קרן למימון החניון האמור (להלן-קרן החנייה).



בשני המיקרים האמורים עשתה העירייה שימוש בשיטה הפסולה, שתוארה לעיל גם לגבי עבודות פיתוח שהיזמים כלל לא היו חייבים בגינן באגרות והיטלים על-פי חוקי - העזר - וזאת כדי להימנע מתשלום מע"מ. למעשה היה עליה לבצע עבודות אלה ישירות במימונה.

3. ב-14.10.1990 חתמו מינהל מקרקעי ישראל, העירייה והחברה הכלכלית על הסכם הרשאה, על-פיו מסר המינהל לחברה הכלכלית עבודות תיכנון ופיתוח בחולות ראשון לציון, בשטח של 420 דונם, ביניהן עבודות הקמת מיבני חינוך. למימון ביצוע העבודות נערך תחשיב שעוגן בהסכם ההרשאה, על-פיו החברה הכלכלית היא שתיגבה מהיזמים, אשר להם הקצה המינהל זכויות באתר, את הכספים הדרושים לשם ביצוע העבודות האמורות, בהתאם לזכויות הבנייה שיקבל כל אחד מהם. בפועל נמצא, כי העירייה היא שהקימה את מיבני החינוך, ולא החברה הכלכלית, שגבתה, על-פי הסכם ההרשאה כספים מהיזמים. להקמת ארבעה בתי-ספר וארבעה גני ילדים במיתחם חולות ג' ובעיקבות המיכרזים היא שהתקשרה בחוזים עם שישה קבלנים להקמת מיבני החינוך האמורים, בהיקף כספי של כ-16.6 מיליון ש"ח.

הוצאות העירייה על הקמת מיבני החינוך האמורים הסתכמו עד סוף דצמבר 1992, לפי פינקסי העירייה, בכ-22 מיליון ש"ח, מהם 16.6 מיליון ש"ח ששולמו לקבלנים; היתרה בסך 5.4 מיליון ש"ח הוצאה לתשלום עבור עבודות נוספות לספקים ולמתכננים. כל ההוצאות האמורות נרשמו, בשנים 1991 ו-1992, בפינקסי העירייה, במיסגרת תקציבי הפיתוח שלה, על-פי חשבוניות שהקבלנים הגישו על-שמה של העירייה ועל-שמה בלבד.

במחצית השנייה של 1992 דרשה העירייה מהקבלנים לשנות את שם המוטב בחשבוניות, שהיו כאמור על - שם העירייה וכבר ניפרעו על-ידיה, על - ידי הוספת המלים "עבור החברה הכלכלית". העירייה צילמה את החשבוניות המתוקנות, השאירה אצלה את הצילום של כל חשבונית וחשבונית, ואילו את החשבוניות המקוריות מסרה לחברה כלכלית.

ב-22.9.1992, כאשר מיבני החינוך כבר היו בשלבי גמר, חתמה העירייה על הסכם עם החברה הכלכלית. נאמר בו, בין היתר, כי היות והעירייה היא בעלת ידע ונסיון בהקמת מיבני חינוך "והחברה הייתה והינה מעוניינת להסתייע בידע ונסיון אלה של העירייה, ועל כן החברה ביקשה מהעירייה, והעירייה הסכימה, כי התיכנון וההקמה של מיבני החינוך האמורים יבוצע על - ידי העירייה כנאמן עבור החברה". עוד נאמר בהסכם, כי העירייה תשלם לקבלנים, למתכננים ולספקים, עבור ביצוע עבודות הקמת מיבני החינוך על-פי חשבוניות מס "על - שם העירייה עבור החברה הכלכלית" וכי חשבוניות מס אלו תעביר העירייה, בהיותה נאמן, לחברה הכלכלית לצורך קיזוז מע"מ.

מניסוח סעיפי ההסכם משתמע, כי הצדדים עומדים לבצע את העבודות האמורות בעתיד, בעוד שכמתואר לעיל הן היו כבר בשלבי גמר. ההסכם נועד לתת כיסוי לפעולות הלא חוקיות של העירייה בכל הקשור לשינוי השם בחשבוניות והעברתן לחברה הכלכלית. בהסכם נאמר שתוקפו הוא למפרע מיום 1.2.1991, תאריך בו החלה בשעתה העירייה להוציא הוצאות על הקמת מיבני החינוך.

בתשובתו של ראש העירייה למשרד מבקר המדינה מ-16.8.1993 נאמר בין היתר כלהלן :

"...בשל חילופי גברי בחברה באותה עת, היה צורך לפקח בצורה הדוקה יותר על פעולות החברה בתקופת כניסתו של מנכ"ל חדש, ועל-כן פירסמה העירייה בעצמה את מיכרזי הביצוע, לאור מחויבותה למינהל מקרקעי ישראל ולייזמים מכוח הסכם ההרשאה לתיכנון - פיתוח החתום בין הצדדים. ואולם מאחר והחברה הכלכלית היא שגבתה את התשלומים מן הייזמים בתוספת מע"מ שהועבר לרשויות [המס], היא זו שהייתה צריכה לשלם לקבלני הביצוע ולהתקזז במע"מ כתשומות".

ראש העירייה הוסיף בתשובתו, כי נוכח השתלשלות הדברים, כאמור, היה צורך בחתימה בדיעבד של ההסכם האמור מ-22.9.1992 בין העירייה לבין החברה הכלכלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להתייחס במלוא החומרה לפעולותיה האמורות של העירייה, בכך ששינתה בדיעבד את חשבוניות המס, מעשה המהווה פגיעה חמורה במינהל התקין ובטוהר המידות.



בהתייחסותו לממצאים בנושא עיסקות פיתוח - הימנעות מתשלום מע"מ שהועלו בפרק זה טען ראש העירייה בתשובתו מ-16.8.1993, כי אין כל פגם בחתימת העירייה על חוזי פיתוח עם קבלנים, לפיהם התשלום תמורת העבודה יבוצע על - ידי הייזמים. לטענתו מדובר בשיטה הקיימת זה מכבר, ואשר רק שוכללה בתקופת כהונתו. השיטה נוצרה כדי לאפשר לייזמים לעקוף את סידרי הקדימויות שהעירייה קבעה ולאפשר פיתוח מהיר של קרקעות שבבעלותם, כאשר טיב עבודות הפיתוח נשאר באחריות העירייה ובשליטתה.

משרד מבקר המדינה דוחה מכל וכל הסדרים אלה. מהממצאים שהובאו לעיל עולה, על-פני הדברים, שמטרת העירייה הייתה להשתמט מתשלום מע"מ. להשגת מטרה זו, לא רק שפעלה בניגוד לכללי המינהל התקין, אלא נתנה ידה לייזמים ולקבלנים להשתמש בחשבוניות שלא משקפות נכונה את העיסקאות כהגדרתן בחוק.

בתחילת 1994 העביר משרד מבקר המדינה אל נציב מס הכנסה ומס רכוש ואל מנהל המכס והמע"מ את הממצאים הניזכרים לעיל, לטיפולם.

במארכ 1994 הודיעה נציבות מס הכנסה ומס רכוש למשרד מבקר המדינה, כי "היבטי המס ואופן ניהול הספרים הנובעים משיטות ההתקשרות והרישום שנקטו העיריות, הייזמים והקבלנים ייבדקו על-ידי משרדי השומה, אם הם תואמים את ההתקשרות החוזית האמיתית וזאת במיסגרת הטיפול השומתי בתיקים".

במארכ 1994 הודיע אגף המכס והמע"מ למשרד מבקר המדינה, כי "אין כל ספק שדרכי הפעולה המתוארות בממצאים נועדו לחסוך לקופת העירייה את המע"מ... אנו התחלנו לפעול במישנה מרץ לחיסול תופעה זו אשר מתברר כי רחבה היא עד כדי כך, שמרבית הרשויות המקומיות פעלו בצורה דומה. פעילותנו מתמקדת בעריכת שומות לתקופות העבר, במטרה לצמצם, לפחות חלק מהנזקים, וכן בפירסום והתרעה, על-מנת שהתופעה לא תימשך".

ב-19.10.1994 הודיע אגף המכס והמע"מ למשרד מבקר המדינה, כי בינתיים ערך "ביקורת רבות בנושא זה אצל יזמים וקבלנים [בכל הארץ] אשר גרעו מיסים מאוצר המדינה בדרך זו... חלק קטן מהשומות אף שולמו כבר במלואן". עוד הודיע, כי "אנו עובדים בצוות משותף עם התאחדות הקבלנים בניסיון למצוא פתרונות הולמים לעתיד, ואנו שוקלים לשתף בדיונים גם את נציגי משרד הפנים". על-פי נתוני האגף, הוא כבר הוציא עד אוקטובר 1994 שומות לקבלנים, שהסתכמו בכ-40 מיליון ש"ח והוא מטפל בהכנת שומות נוספות.

מיסים וגבייתם

משרד מבקר המדינה בדק את קביעת שיעורי החיוב בארנונה כללית (להלן - ארנונה), את מתן הנחות ופטורים מארנונה וכן את הפיגורים בגבייה⁽⁸⁾, בשנות הכספים 1990 עד 1993.

להלן עיקר הממצאים שהועלו:

א. קביעת שיעורי הארנונה

בפקודת העיריות נקבעו סמכויות מועצת העירייה בכל הנוגע להטלת ארנונה ולמתן הנחות מארנונה. בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג - 1992 בוטלו סעיפים שונים של הפקודה בעניין זה, והסמכות בעניין הטלת ארנונה ומתן הנחות ניתנה בחוק לשר הפנים ולשר האוצר.

1. שנת הכספים 1990 - בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-20.3.1990 נקבעו באחוזים שיעורי ההעלאה שרשות מקומית רשאית להטיל בתחום שיפוטה, על-פי החלטתם של שר הפנים ושר האוצר מכוח סמכותם שבחוק הארנונה הכללית (סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990), התש"ן-1990. ואלה הם השיעורים שנקבעו: לתעשייה ולמלאכה - 16.5% ו-17.5% למלונאות - 17.5%; למגורים - 20.7%; ולבנקים ולנכסים אחרים בשיעורים שנעו בין 10% לבין 20.7%.

הבדיקה של היטל הארנונה, אשר עליו החליטה מועצת העירייה ב-22.2.1990, העלתה:

(א) באיגרת ששלח ראש העירייה לתושבי העיר הוא הדגיש, שהארנונה למגורים הועלתה ב-16.5% ולא בשיעור של 20.7%, שהתירו שר הפנים ושר האוצר, וכי שיעורה נמוך ב-4% מהשיעור הממוצע בערים אחרות הדומות בגודלן לעיר ראשון לציון.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי בסמוך לאחר פירסום שיעורי ההעלאה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-20.3.1990, היה עליה להטיל ארנונה למגורים בשיעורים המירביים שנקבעו, וזאת נוכח התחייבותה בהסדר הקונסולידציה להגביר את הכנסותיה העצמיות, התחייבות שעל יסודה היא קבלה מילות במיליוני שקלים לכיסוי חובותיה.

(ב) לעומת זאת הועלו שיעורי הארנונה בהיטל לגבי מיפעלים, תעשייה, מלאכה ועסקים בשיעורים שנעו בין 23% לבין 39%, במקום 16.5% ו-17.5%. משרד הפנים סירב לאשר את

(8) בנושא ארנונה כללית - חיובים, הנחות ופטורים - ראה בדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ג-1992, עמ' 11.

בקשת העירייה לשיעורים מוגדלים אלה, והעירייה נאלצה לתקן את חיובי הארנונה ולהתאימם להנחיות משרד הפנים.

(ג) בהיטל המיסים בוטל סוג ד' של סיווג יחידת מגורים, שהיה קיים בהיטל המיסים לשנת הכספים 1989, כמו-כן שונה סיווג שכונת קרית ראשון מאיזור ב' לאיזור א' ⁽⁹⁾. בדרך זו חויבו תושבים בארנונה בשיעורים שהיו גבוהים ב-30% מאלה שאישרו שר הפנים ושר האוצר. נמצא, כי על אף שהגבייה בשיעורים החריגים נעשתה ללא אסמכתה חוקית, לא הוחזרו לתושבים הכספים שנגבו שלא כדין עד לפירסום דוח זה ⁽¹⁰⁾.

2. שנת הכספים 1991 - בחוק ההסדרים במשק המדינה (היטלים וארנונה), התשנ"א-1991 נכללו, בין היתר, ההוראות בעניין ההגבלה בשיעורי הארנונה, שנקבעו בחוקים לגבי שנות הכספים שקדמו לשנת הכספים 1991. על-פי סמכותם בחוק זה התירו שר הפנים ושר האוצר לרשויות המקומיות להעלות את שיעורי הארנונה למגורים בשנת הכספים 1991 בשיעור אחיד של 17.6%.

בהיטל הארנונה של העירייה לשנת הכספים 1991, עליו החליטה מועצת העירייה ב-27.11.1991, נקבע שיעור ההעלאה למחזיקי מיבני מגורים ל-16.6% (במקום 17.6%) משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי ההחלטה בדבר גביית ארנונה בשיעורים נמוכים מאלה שהורשתה לגבות אינה מתיישבת עם התחייבות העירייה במיסגרת הסדר הקונסולידציה.

3. שנת הכספים 1992 - היטל הארנונה לשנת הכספים 1992, עליו החליטה מועצת העירייה ב-27.11.1991, תאם את הנחיות מנכ"ל משרד הפנים מאוקטובר 1991. הייתה העלאה חריגה אחת, לגבי חניונים, אולם נוכח סירובו של משרד הפנים לאשר העלאה חריגה זו, נמנעה העירייה מלבצעה.

4. שנת הכספים 1993 - בהיטל הארנונה לשנת הכספים 1993, עליו החליטה מועצת העירייה ב-29.11.1992, הורדו שיעורי הארנונה לשנת 1993 על מיפעלים ובתי-מלאכה הנמצאים מחוץ לאיזורי מגורים, בשיעורים שנקבעו במונחים ריאליים בין 7% לבין 14%. בתשובתו מ-1.8.1993 הסביר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי הורדת שיעורי הארנונה, כאמור, נבעה ממדיניות העירייה לעודד ולפתח הקמת מיבני תעשייה לשם יצירת מקורות תעסוקה לתושבים.

5. שנת הכספים 1994 - היטל הארנונה לשנת הכספים 1994, שעליו החליטה מועצת העירייה ב-18.11.1993, נמצא תואם את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות בשנת 1994), התשנ"ד-1993, שהתירו העלאה בשיעור של 10.4%. ב-1.10.1994 העלתה העירייה את הארנונה למגורים, לשנה זו, בשיעור נוסף של 4%, בהסתמך על סיכום עקרונות ממאי 1994 להסדר כספי ברשויות המקומיות, הסדר שנערך בין משרדי האוצר והפנים לבין מרכז השלטון המקומי.

⁽⁹⁾ בעניין זה ראה גם בדוח האמור על הביקורת בשלטון המקומי, עמ' 21.

⁽¹⁰⁾ באוגוסט 1994 אישר מנכ"ל משרד הפנים לשנות, למפרע משנת הכספים 1994, את סיווג השכונה לאיזור א'.

ב. מדידות וסקר מקרקעין

ב-15.10.1991 התקשרה העירייה בהסכם עם חברה מיסחרית למדידת שיטחי מיבנים ומקרקעין, לאיתור שימושים חריגים ולעידכון פרטי המחזיק בנכס וליצירת זיהוי חד-ערכי של הנכס (להלן - הסקר)⁽¹¹⁾. בתמורה התחייבה העירייה לשלם לחברה 15% מתוספת הארנונה, שבה יחויבו מחזיקי הנכסים בעיקבות הסקר.

לאחר חתימת ההסכם החלה החברה בעריכת הסקר, ועד דצמבר 1991 היא סקרה כ-5,000 נכסים. ב-11.12.1991 הופסקו עבודות הסקר, על דעת שני הצדדים, עקב תלונות של תושבים בגין הטרדה בלתי סבירה של הסוקרים שנכנסו לבתי-מגורים לשם ביצוע המדידות. לאחר מכן קיימו שני הצדדים דיונים לשם חידוש הסקר, וב-30.7.1992 חתמו על הסכם שני, במתכונת ההסכם הראשון ובתוספת תנאים במגמה למנוע, בין היתר, תלונות כאמור: מדידת הנכסים תתייחס למעטפת החיצונית של הנכס, ולא תותר כניסת סוקרים לדירות מגורים, אלא במיקרים מיוחדים ובאישור בכתב ומראש של ראש העירייה.

בשני שלב ביצוע הסקר סקרה החברה כ-30,000 נכסים, ולגבי כ-1,000 מהם נשלחו למחזיקים הודעות לבחינת ממצאי הסקר. בהודעות נתבקשו השגות אם ישנן. בחלק מההשגות שנתקבלו נטען שתוצאות הסקר אינן מדויקות.

עוד ערכה החברה, על-פי ההסכם השני, סקר לגבי ניכסי המדינה שבתחום העירייה. על-פי תוצאות הסקר מחזיקה המדינה בראשון לציון נכסים בשטח כולל של 3.9 מיליון מ"ר⁽¹²⁾; התמורה שהחברה קיבלה עבור סקר זה הסתכמה ב-259,000 ש"ח (כולל תוספת מע"מ והפרשי הצמדה).

בישיבת הנהלת העירייה, שהתקיימה ב-2.3.1993, הוסבר לחברי ההנהלה, כי המטרה העיקרית של הסקר, דהיינו שינוי שיטת הזיהוי של החייב בארנונה, אכן הושגה; כי תוצאות הסקר מצביעים על "הפרשים נמוכים" בשיטחם של הנכסים שניסקרו; וכי הסקר גרם לתושבים אי-נוחות. בעיקבות ההסברים האמורים, החליטה הנהלת העירייה להפסיק את ביצוע הסקר, לרבות מישלוח הודעות על ממצאיו, ולהימנע מלפעול על-פי ההודעות שנשלחו עד אותו מועד למחזיקים בדבר שטח הנכס שנקבע בסקר. עוד הוחלט, שבמיקרים בהם נתגלה על-פי תוצאות הסקר שחל שנוי בשימוש בנכס או שהיו חריגות בנייה, תפעל העירייה על-פי הסקר.

בישיבת מועצת העירייה שנתקיימה באותו יום, מסר ראש העירייה לחברי מועצת העירייה הודעה בעניין הסקר והדגיש, כי "התוצאות מחייבות הפסקתו בעניין המגורים, לא רק לשנה הזאת, כי אני חושב שאנחנו עושים 'על המקום דרוך' וחבל על העבודה הזאת, זאת החלטת ההנהלה מהבוקר". ב-3.3.1993 הודיעה העירייה לחברה, כי היא מתבקשת להפסיק לאלתר את המשך ביצוע עבודת הסקר, לרבות משלוח הודעות על ממצאיו.

⁽¹¹⁾ בשיטה שהייתה קיימת בעירייה זוהו מחזיקי הנכסים כל אחד על-ידי מיספר שניתן לו, שלא היה זהה למיספר תעודת הזהות של הנישום (במגורים) ולמיספר עוסק מורשה של הנישום (בעסקים), כך שלא נתאפשר זיהוי חד-ערכי בין בעל הנכס לבין מצבת החובות שלו בעירייה.

⁽¹²⁾ לפי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 יקבעו שר הפנים ושר האוצר בתקנות כללים להטלת ארנונה כללית על נכסים, שהמדינה מחזיקה בהם. הנושא הוסדר בתקנות שפורסמו ב-13.9.1993 - תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1993), התשנ"ד-1993.

לאחר החלטת המועצה סיכם הממונה על הכנסות העירייה את הנתונים של תוצאות הסקר. ניסקרו במיסגרתו כ-28,300 מיבני מגורים שב-14,000 מהם נתגלו הפרשי שטח שנעו בין 10%-50%; כמו-כן ניסקרו כ-2,500 מיבני עסקים שב-1,400 מהם נתגלו הפרשי שטח דומים. יוצא, שקיימת סתירה מהותית בין הדיווח שמסר ראש העירייה לחברי מועצת העירייה בישיבות ההנהלה והמועצה ב-2.3.1993 לבין נתוני הממונה על ההכנסות, ושמהם עולה, כי תוצאות הסקר הראו על הפרשים ניכרים שהיו מאפשרים, לו פעלו לפיהם, להגדיל את הכנסות העירייה.

זאת ועוד, רק שבועיים לפני ישיבות ההנהלה והמועצה חתמה העירייה, ב-18.2.1993, על תוספת להסכם השני מ-30.7.1992, שבה הסכימו שני הצדדים להרחיב את הסקר ולבצעו באיזורים נוספים על אלה שנקבעו בהסכמים הקודמים. משרד מבקר המדינה העיר, כי אם העירייה לא הייתה מרוצה מתוצאות הסקר, לא היה מקום לחתום על הסכם נוסף להרחבתו.

הממונה על הכנסות העירייה הסביר לעובדי משרד מבקר המדינה, כי אם תחייב העירייה את מחזיקי הנכסים בהפרשי הארנונה על-פי תוצאות הסקר, היא תוכל לגבות מהם תוספת של כ-9 מיליון ש"ח (כולל החיובים שנשלחו כאמור לעיל למחזיקי הבנקים והעסקים). התמורה ששולמה לחברה עבור שירותיה (לא כולל התמורה בעד סקר ניכסי המדינה) הסתכמה בכ-1.7 מיליון ש"ח.

ב-15.6.1993, בהסתמך על החלטת ההנהלה האמורה, שלחה העירייה בהתבסס על ממצאי הסקר, הודעות חיוב הפרשים בארנונה רק למיספר מצומצם של חבי-ארנונה: ל-24 מחזיקי בנקים ועסקים אחרים, בסכום של 1,276,575 ש"ח ול-64 מחזיקי דירות מגורים, ששימשו לעסקים בסכום כולל של 414,382 ש"ח. הביקורת העלתה, כי על אף החלטת העירייה האמורה להפעיל את תוצאות הסקר גם במיקרים בהם נתגלו הפרשים בשטח הנכסים עקב חריגות בנייה, לא פעלה העירייה ליישומה.

משרד מבקר המדינה ציין, כי ממצאי הסקר מצביעים שמטרות הסקר הושגו, ולו היו מיושמות - הן היו מגדילות את הכנסות העירייה לא רק בשנת הסקר אלא לאורך השנים. ההחלטה על הפסקתו של הסקר והימנעות מחיובים של הפרשי ארנונה למגורים, תמוהה היא, מה גם שאת הטיעון שהסקר גרם לאי-נוחות לתושבים ניתן היה לצפות מראש. נוכח הממצאים של הסקר העיר משרד מבקר המדינה לעירייה, כי ביסוד החלטתה של העירייה להפסיק את הסקר היה ככל הנראה השיקול ש-1993 הייתה שנת בחירות לרשויות המקומיות. כמו-כן הדגיש משרד מבקר המדינה, כי ההחלטה נתקבלה לאחר שלעירייה כבר נגרמה הוצאה כספית של כ-1.7 מיליון ש"ח, עובדה שאף היא הייתה צריכה להילקח בחשבון בעת קבלת ההחלטה על הפסקת הסקר.

ראש העירייה, בתשובתו מ-6.10.1993, הסביר את שיקולי העירייה להפסיק את הסקר ואת יישומו בעיקר משיקולים כלכליים; יחד עם זאת הוא ציין שהערות משרד מבקר המדינה "ילקחו על-ידינו בחשבון בעתיד הקרוב ולאורם אפשר שראוי יהא לשקול פעם נוספת באשר לאופן והיקף עשיית שימוש בממצאי הסקר". בבדיקת מעקב שנערכה במחצית השנייה של שנת 1994 הועלה, כי בפועל לא נעשה שימוש כלשהו בתוצאות הסקר.

ג. הנחות מארנונה

על-פי פקודת העיריות רשאית העירייה להפחית ארנונה או לוותר עליה, בהתחשב במצבו החומרי של החייב, או בגלל סיבה אחרת שתאושר על-ידי שר הפנים. פירוט העילות שהוכרו על-ידי שר הפנים כמצדיקות מתן הנחה נכלל בהנחיות שמוציא משרד הפנים לקראת תחילתה של כל שנת כספים. המדובר בדרך כלל בהנחות בגין תשלום הארנונה מראש לכל השנה, ובהנחה למשלמים את הארנונה בהסדר תשלומים. עוד נקבע באותן הנחיות, כי יש להימנע ממתן הנחות לקבוצות אוכלוסייה, כגון משפחות מרובות ילדים, גימלאים, עובדי הרשות המקומית, זוגות צעירים ואלמנות.

ההוראה בפקודת העיריות שהסמיכה מועצת עירייה להפחית תשלומי ארנונה תוקנה בעקיפין על-ידי חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992. לפי התיקון, שר הפנים יקבע בתקנות תנאים וכללים למתן הנחה מתשלומי ארנונה ומועצה לא תפחית תשלומי ארנונה כללית אלא אם כן נתקיימו במחזיק בנכס התנאים שנקבעו, ובהתאם לכללים ולשיעורים שנקבעו. על-פי הסמכות שניתנה בחוק לשר הפנים התקין השר את תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 בהן קבע תנאים וכללים למתן הנחות מתשלומי הארנונה ואת שיעורי ההנחה המירביים.

ביוני 1993 פורסם תיקון לתקנות האמורות. בתיקון - תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון), התשנ"ג-1993 - הוספה הוראה לפיה רשאית מועצה להחליט, כי בשנת הכספים 1993 תינתן הנחה מארנונה לפי התנאים והכללים שנקבעו כדין לשנת הכספים 1992, ובשיעורים שלא יעלו על השיעורים שנקבעו לאותה שנה. מועצה שהחליטה כך רשאית לאמץ לעניין מסויים חלק מן ההוראות של תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, במקום הכללים שקבעה המועצה באותו עניין.

בדיקת נושא ההנחות שנתנה העירייה בשנות הכספים 1990 עד 1993 העלתה, כי היא פעלה, במיקרים רבים, בניגוד להוראות הפקודה והנחיות שר הפנים, כמפורט להלן:

1. **בשנת הכספים 1990** - נקבע בהנחיות מנכ"ל משרד הפנים, כי למשלמי הארנונה מראש לכל השנה, עד ליום 30 באפריל, ניתן להעניק הנחה בשיעור של 4%. כן נקבע, בדומה לשנים קודמות, כי יש להימנע ממתן הנחות לקבוצות אוכלוסייה. בניגוד להנחיות אלה נתנה העירייה למשלמי הארנונה מראש (עד 30 באפריל) הנחה של 5%, למשפחות ברוכות ילדים, של חמישה ילדים ומעלה, ניתנה הנחה שנעה בין 50% לבין 100%, בהתאם למספר הילדים, ולזוגות הצעירים - הנחה של 50%, בלי להתייחס למצבה החומרי של המשפחה.

2. **בשנת הכספים 1991** - שהייתה כאמור בת תשעה חודשים, שכן הסתיימה בסוף דצמבר 1991, אישר מנכ"ל משרד הפנים מתן הנחה של 3% למשלמי הארנונה מראש. העירייה מצידה הגדילה את ההנחה האמורה ל-3.75%. גם בשנה זו העניקה העירייה הנחות לשתי קבוצות האוכלוסייה שקיבלו הנחות בשנת הכספים 1990, ללא בדיקת מצבו החומרי של המבקש. עוד הועלה, שלצורך החיוב בארנונה סף שטח יחידת מגורים, שסווג בהיטל הארנונה א"א, שהוא התעריף הגבוה ביותר, הוגדל מ-100 מ"ר ל-110; לפי הנאמר באיגרת ראש העירייה לתושבים, הביא הדבר להקטנה ריאלית בחיובי הארנונה שממנה נהנו כ-27% מתושבי העיר המחזיקים דירות בגדלים כאלה.

3. **שנות הכספים 1992 - 1993** - בשנת הכספים 1992 המשיכה העירייה במתן הנחות למשפחות ברוכות ילדים ולזוגות צעירים ללא בדיקת מצבם החומרי של אלה שביקשו

את ההנחות, כדרוש על-פי הנחיות משרד הפנים. בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 נקבעו הוראות מפורטות בדבר ההנחות מארנונה שרשות מקומית רשאית לתתן החל בשנת הכספים 1993. ההוראות האמורות לא כללו מתן הנחות לשתי הקבוצות דלעיל. נמצא, כי על אף זאת נתנה העירייה גם בשנת הכספים 1993 הנחות לשתי הקבוצות. כאמור לעיל החל בשנת הכספים 1994 פועלת העירייה על-פי תקנות ההסדרים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מועצת העירייה אומנם מוסמכת לקבוע את מדיניותה בענייני מיסים לגבי תושבי העיר, כמו גם לגבי כלל הנושאים עליהם היא מופקדת. אולם דרוש, כי מדיניות העירייה ופעולותיה בכללותן יבוצעו בהתאם להוראות החוקים המסמיכים אותה לפעול. בפועל נתנה העירייה למשלמי הארנונה הנחות על-פי הסדרים שלא תאמו את ההוראות.

עוד העיר משרד מבקר המדינה ⁽¹³⁾, כי הנחות הוענקו בפועל לכל מי שנימנה עם קבוצות האוכלוסייה האמורות, בתור שכאלה, בלא שנבדק מצבו החומרי של כל מבקש; בדיקה כאמור דרושה, כדי להבטיח שיזכה בהנחה רק מי שנתון במצב חומרי קשה. מתן הנחות לקבוצות כמתואר לוקה בשתיים: סטייה מהנחיות משרד הפנים, בהן נאמר מפורשות שיש להימנע ממתן הנחות לקבוצות אוכלוסייה בלא בדיקה אישית של כל בקשה ובקשה; העדר אישור של שר הפנים, שהוא בלבד המוסמך, כאמור, לאשר מתן הנחה שאינה קשורה במצבו החומרי של החייב.

באוכלוסייה אומנם קיימות קבוצות אשר עצם ההשתייכות אליהן מצביעה, לכאורה, על קיום מעמסה כלכלית שאינה נחלת כלל האוכלוסייה, אולם השתייכות כזאת כשלעצמה אינה ראייה חותכת למצב חומרי קשה במיקרה ספציפי ולכן על העירייה לבדוק כל בקשה לפי נסיבותיה, תוך קביעת קריטריונים ברורים למתן הנחה.

הנחות לעובדים - מזה שנים מיספר נוהגת העירייה להעניק לעובדיה, לעובדי המועצה הדתית ראשון לציון ולעובדי איגוד ערים לכבאות ראשון לציון הנחה מארנונה בשיעור של 20% מהחוב השנתי, ומאפשרת להם לשלם את היתרה בשישה תשלומים, שאינם צמודים למדד המחירים לצרכן. הנחה מיוחדת זו נוגדת את פקודת העיריות, וגביית הארנונה בהסדר תשלומים ללא הצמדה נוגדת את הוראות חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980, כפי שתוקן ביולי 1984. בתשובתה מ-13.2.1992 הצדיקה העירייה את מתן ההנחות האמורות, תוך הסתמכות על הוראות חוק בנושא הארנונה שבהן נקבע, כי רשות מקומית לא תשנה הנחות כלליות מארנונה ותנאי תשלומה לעומת אלה שנקבעו כדין לשנת הכספים שקדמה לה, אלא לטובת החייבים בארנונה. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אין היא יכולה להסתמך על הוראות חוק בבואה להעניק הנחות, שכבר קודם לכן ניתנו שלא כדין. במהלך הביקורת הקטינה העירייה את ההנחה ל-15%, אולם במקביל גילמה את שיעור מס ההכנסה המשולם בגין ההנחה, כך שריאלית סכום ההנחה נותר כשהיה. בתחילת 1992 ביקשה העירייה את אישור משרד הפנים למתן ההנחה האמורה לעובדים, אך נתקלה בסירוב. חרף זאת העניקה העירייה את ההנחה לעובדים האמורים גם בשנת 1992.

(13) בעניין זה ראה גם בדוח האמור שפירסמה מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, עמ' 27 ועמ' 28.

ההנחה הוענקה גם בשנת הכספים 1993. באותה שנה נהנו מההנחה ומהסדר התשלומים האמור 1,858 מעובדי העירייה, שהינם תושבי ראשון לציון, 36 מעובדי המועצה הדתית ו-24 מעובדי האיגוד. הנחה הסתכמה, בלא להתייחס להפרשי ההצמדה שבהם לא חויבו העובדים, בכ- 448,000 ש"ח.

בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 הוסדר לראשונה נושא ההנחות בארנונה, ונקבע מי זכאי להנחות בארנונה. עובדי רשויות מקומיות לא נכללו בין הזכאים המפורטים בתקנות. נמצא, כי על אף הנאמר בתקנות, המשיכה העירייה להעניק לעובדים, גם בשנת הכספים 1994, הנחות ללא סמכות.

מבקר המדינה כבר קבעה בעניין זה⁽¹⁴⁾ כי מתן ההטבות לעובדים נוגד את החוק ודרשה ממשדך הפנים לנקוט צעדים ממשיתים למניעת הישנות התופעה של מתן הנחות חריגות לעובדי רשויות מקומיות. חומרה יתרה יש בהמשך מתן ההנחות גם לאחר שפורסמו התקנות ב-1993 שהסדירו את נושא ההנחות בארנונה. העירייה בהתעלמותה מהן חרגה מסמכות ביודעין, דבר שיש בו משום חוסר תום לב.

ד. חיובים, גבייה ופיגורים

בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר החיובים בארנונה, הגבייה והפיגורים בגבייה של הארנונה לשנות הכספים 1990 עד 1993, כפי שאלה נכללו בדוחות הכספיים של העירייה במחירים שוטפים (באלפי ש"ח):

1990	1991	1992	1993	
20,514	23,172	24,793	22,338	יתרת פיגורים
86,836	79,341	128,593	144,400	חיובים תקופתיים
8,665	9,178	10,005	17,242	חיובים נוספים
116,015	111,691	163,391	183,980	ס"ה פיגורים וחיובים
17,602	*13,037	*27,358	*26,043	פחות הנחות וזיכויים
98,413	98,654	136,033	157,937	ס"ה הסכומים שעמדו לגביה
12,037	11,980	16,018	--	גבייה מראש
57,082	52,403	89,500	125,013	גבייה שוטפת
6,122	9,478	8,177	9,720	גבייה מיתרת פיגורים
75,241	73,861	113,695	134,733	ס"ה גבייה
23,172	24,793	22,338	23,204	יתרת פיגורים
				אחוז הגבייה
76.45%	74.87%	83.58%	85.31%	מהסכומים שעמדו לגבייה

* מזה 14 מיליון ש"ח הנחות על-פי היטלי הארנונה ו-9.6 מיליון ש"ח ביטולי חיובים בשנת הכספים 1993; 15.5 מיליון ש"ח הנחות על-פי היטלי הארנונה ו-4.5 מיליון ש"ח ביטולי חיובים בשנת הכספים 1992, וכן 7.3 מיליון ש"ח הנחות וביטולים בשנת הכספים 1991.

(14) ראה בדוח האמור שפירסמה מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, עמ' 28 ועמ' 29.

הפיגורים לסוף שנת הכספים 1993, המסתכמים בכ-23.2 מיליון ש"ח, מתייחסים, לפי נתוני העירייה, לחובות של כ-12 מיליון ש"ח מעסקים, משרדים ומיבני תעשייה, וכ-11 מיליון ש"ח - חובות של מיבני מגורים. בשנה זו העמיקה העירייה את מבצעי האכיפה של תשלום המגיע לה מחבי-הארנונה, אם בדרך של ניתוקי מים, או הטלת עיקולים ואם בהגשת תביעות משפטיות. פעולות אלה הביאו להקטנת הפיגורים, כפי שעלה מהטבלה, משיעור של 24% בשנת הכספים 1991 ל-15% בשנת הכספים 1993.

מינהל עובדים

בשנת הכספים 1992 הסתכמו הוצאות העירייה על שכר ותשלומים נילוויים ב-148 מיליון ש"ח, ובשנת 1993 - ב-174 מיליון ש"ח, גידול של 18% במחירים שוטפים.

בחוקי תקציב המדינה משנת הכספים 1982 ואילך ובחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן-חוקי התקציב), נאסר על רשות מקומית להסכים על שינויים בשכר או על הטבות 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. למן שנת הכספים 1983 אף נקבע במפורש בחוקי התקציב, שכל הסכם או הסדר בטל במידה שהוא נוגד את ההוראות דלעיל. בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 אף נקבע, כי אי-קיום הוראה מהוראות החוק או כל תקנה או הוראת מינהל לפיו- מהווה עבירה משמעת. בנוסף התחייבה העירייה, מיספר פעמים, בפני משרד הפנים, ולאחרונה - בהסדר לקונסולידציה מ-1989, לצמצם את מיספר עובדיה ולא לשלם תוספות שכר אלא במיסגרת ההסכמים הקיבוציים שעל-פיהם פועלות הרשויות המקומיות.

העירייה לא עמדה בהתחייבויותיה, ובניגוד להוראות חוקי התקציב המשיכה לחתום על הסכמי שכר, שעל-פיהם בוצעו תשלומי שכר חריגים ולהעסיק עובדים מעל שיא כוח-האדם שאישר לה מדי שנה בשנה משרד הפנים. להלן הפרטים:

שיא כוח-אדם

על-פי הסמכות שהוקנתה לשר הפנים בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מאשר משרד הפנים לעירייה, מדי שנה בשנה, מיספר מירבי של משרות (להלן - שיא כוח-אדם), אשר במיסגרתו רשאית היא להעסיק עובדים.

בשנים 1991, 1992 ו-1993 הסתכם שיא כוח-אדם שאושר לעירייה ב-2,194 משרות, ב-2,267 משרות וב-2,425 משרות, בהתאמה.

העירייה חרגה משיא כוח-האדם שאושר לה, ובפועל העסיקה בדצמבר 1991, בדצמבר 1992 ובדצמבר 1993 עובדים ב-2,320 משרות, 2,478 משרות ו-2,594 משרות, דהיינו ב-126 משרות, ב-211 משרות וב-169 משרות, בהתאמה, מעל שיא כוח-האדם המאושר; כל זאת בניגוד לחוקי התקציב ובניגוד להתחייבותה בהסדר לקונסולידציה משנת הכספים 1989 להתייעל ולקצץ במצבת כוח-האדם שלה. העירייה הסבירה, כי הדבר נובע מגידול האוכלוסייה. משרד מבקר המדינה העיר, כי על העירייה היה להביא את נימוקיה בפני משרד הפנים ולהשיג את אישורו לעדיכון שיא כוח-האדם. כל עוד לא נתקבל האישור על העירייה היה לפעול על-פי שיא כוח-האדם שאושר לה.

תשלומים נילוויים לשכר

א. שעות נוספות ברישום

שעות נוספות הינן שעות עבודה שהעובד עבד בפועל מעל מכסת שעות העבודה הרגילות. העסקת עובדים בשעות נוספות מטרתה לאפשר לעובדים, במגבלות הקבועות בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, להתגבר על עומס עבודה זמני או לבצע משימות זמניות מיוחדות.

בשנת הכספים 1990 העסיקה העירייה בשעות נוספות ברישום בין 600 לבין 800 עובדים לחודש, שמהווים כ-30% מכלל עובדי העירייה. בשנת הכספים 1991 עלה מיספר העובדים שהועסקו בשעות נוספות ל-800 ועד ל-900 לחודש - כ-36% מכלל עובדי העירייה. הוצאות העירייה בגין עבודה בשעות נוספות ברישום הסתכמו בשנים האמורות בכ-4 מיליון ש"ח ובכ-5.5 מיליון ש"ח, בהתאמה. בעירייה לא נמצאו נתונים המסבירים את הגידול המשמעותי במיספר העובדים שהועסקו בשעות נוספות ברישום בשנת הכספים 1991 לעומת שנת הכספים 1990, גידול שהביא בעיקבותיו להוצאות נוספות בסעיף זה שהתבטאו, במחירים שוטפים, בשיעור של כ-38%.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי כדי לאפשר פיקוח נאות על היקף העסקת עובדים בשעות נוספות, דרוש, על-פי כללי מינהל תקין, להנהיג נהלים לאישור מראש של העסקת עובדים בשעות נוספות ולדיווח מפורט על ביצוע העבודה.

ב. שעות נוספות גלובאליות⁽¹⁵⁾

מזה שנים נוהגת העירייה לשלם לחלק מעובדיה - רובם עובדים בכירים - תשלום המכונה "שעות נוספות גלובאליות", המבוסס על מכסת שעות חודשית, הנקבעת מראש. כמשתמע מההגדרה מוענק תשלום זה ללא דיווח כלשהו של העובד על עבודה בפועל, אם בכלל בוצעה. עובד כזה מקבל את התמורה בגין "שעות נוספות גלובאליות", גם בעת שהייתו בחופשת מנוחה, בחופשת מחלה ובשירות מילואים; מכאן שזו בפועל תוספת קבועה לשכרם של העובדים הנהנים מתוספת זו. באוגוסט 1989, אף החלה העירייה לשלם תמורה למנהלי אגפים אשר עבדו בפועל לפחות 40 שעות נוספות בחודש ודיווחו על כך - גם בעד השעות עליהן דיווחו. התמורה שולמה לפי חישוב מיוחד, בנוסף על התשלום הגלובאלי שהם קיבלו בגין שעות נוספות.

ב-1.3.1991 חתם ראש העירייה על סיכום דברים עם יו"ר ועד העובדים לפיו גדל מיספר העובדים המקבלים "שעות נוספות גלובאליות" מ-163 עובדים (בפברואר 1991) ל-259 (בדצמבר 1991), שהיוו בשנת הכספים 1990 - 6% מכלל עובדי העירייה, ובשנת הכספים 1991 - 10% מכלל העובדים - גידול של כ-70%. גם המכסות החודשיות שנקבעו בגין "שעות נוספות גלובאליות" ונעו בין 50 שעות ל-80 שעות לחודש הועלו, על-פי סיכום הדברים, בכ-25% ובכ-40% במוצא בכל אחת מהשנים האמורות. במיסגרת סיכום הדברים האמור קיבלו בספטמבר 1994 - תמורה בעד שעות נוספות גלובאליות 478 עובדים, המהווים כ-16% מכלל העובדים.

ראש העירייה אף הרחיק לכת והחליט, על-פי הסיכום האמור, כי משכורתם של מנהלי מחלקות המשובצים בכוונות, וכן של שלושה עובדים בכירים אחרים שאינם מקבלים תשלום

(15) ראה גם בדוח על הביקורת בשלטון המקומי שפרסם מבקר המדינה ב-1986, עמ' 8.

עבור "שעות נוספות גלובאליות", תכלול, לצורך פיצויים וגימלאות, את מכסת ה"שעות הנוספות הגלובאליות" המשולמת למנהלים במעמד מקביל.

כאמור, התשלום בגין "השעות הנוספות הגלובאליות" מהווה תוספת קבועה לשכרם של העובדים, וככזו היא תיכלל בעתיד במשכורת הקובעת לצורכי חישוב הגימלה או הפיצויים בעת שהעובדים ייפרשו משירות העירייה. לכן, בהנהגת ההסדר האמור, לא זו בלבד שהעירייה הגדילה את הוצאותיה השוטפות בגין התשלום של ההטבה לאותם עובדים מדי חודש בחודשו, אלא גם הגדילה את מחויבותה בעתיד, לכשהעובדים שנהנים מתוספת זו ייפרשו.

משרד מבקר המדינה מתייחס בחומרה לתשלומים האמורים, אותם קיבלו עובדים בכירים, אשר נהנו מרוחב לבו של העירייה, בעוד שבאותה תקופה ממש קיבלו למעלה מ-50% מעובדי העירייה "השלמת שכר", מאחר ששכרם היה נמוך משכר המנימום. בדצמבר 1991 שולמה השלמת שכר ל-1,503 עובדים, שהם 58% מכלל עובדי העירייה⁽¹⁶⁾.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה להפסיק את התשלום בגין "שעות נוספות" גלובאליות" ולהשתיתו על עבודה ממשית בשעות נוספות שבגינה יוגש דוח מפורט. הטעם לכך, ברור: להסדר הנהוג בעירייה לתשלום בגין "שעות נוספות גלובאליות" אין ביסוס בהסכמי העבודה הקיבוציים והוא נוגד סידרי מינהל תקינים, המחייבים שתשלום עבור שעות נוספות יעשה על-פי רישום בלבד ולאחר שקוים פיקוח על ביצוע העבודה הנוספת בגינה שולם לעובד.

ג. קופת תגמולים

העובדים בעירייה נהנים מפנסיה תקציבית. בנוסף לכך, על-פי חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל הוקמה קופת תגמולים של עובדי הרשות אליה יפרישו העובדים 2% ממשכורתם והרשות - 1% מהמשכורת המלאה של העובדים. הועלה, שעל אף התחייבות זו, ששיעורה נקבע בחוקת העבודה, מפרישה העירייה לקופת התגמולים של עובדיה מזה שנים רבות 3% ממשכורתם, במקום 1%. משרד מבקר המדינה דרש מהעירייה לפעול להפסקת הפרשותיה לקופת גמל של העובדים מעבר למתחייב מחוקת העבודה.

ד. תוספות שכר מיוחדות

העירייה משלמת לקבוצות עובדים, בכינויים שונים, תוספות שכר מיוחדות, שאינן מעוגנות בהסכמים הקיבוציים, כגון: "תוספת מאמץ", "תוספת עידוד" ו"תוספת אי-העדרות". להלן פרטים על ההסדרים שהונהגו בעניין "תוספת אי-היעדרות": העירייה משלמת לעובדיה מענק, בשיעורים שונים, תמורת אי-היעדרות מהעבודה, שאינה חופשה שנתית או שירות מילואים. המענק שולם לעובד פעם אחת מדי שלושה חודשים, והוא נקבע על-פי מיספר ההיעדרויות של העובד בתקופה האמורה, ויכול להגיע עד לשכר של כארבעה ימי עבודה. בשנות הכספים 1993 ו-1994 שולמה תוספת זו לכ-1,500 עובדים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מתן תמורה מיוחד בעד אי-היעדרות מהעבודה, בדרך שהעירייה הנהיגה, אין לה אסמכתה בהסכמים הקיבוציים, וגם אינה נהוגה בשירות

(16) על-פי ההסכם הקיבוצי מיולי 1993 שונו סולמות השכר כך שבוטל הצורך בתשלום "השלמת שכר".

המדינה. יתר-על-כן, מזה שנים נקבע בהסכם קיבוצי, כי עובד זכאי במועד פרישתו לפדיון יתרת ימי המחלה אותם לא ניצל משך עבודתו. יוצא, איפוא, כי בגין אי-היעדרות מחמת מחלה כבר קיים הסדר שיפצה את העובדים. מתן תמורה מיוחדת בגין אותה עילה - הינה תשלום כפול שאינו מוצדק, ועל העירייה לפעול לביטולו.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה, כי התוספות המיוחדות שפרטים אודותן הובאו לעיל, ושבחלק מהמיקרים הכפילו ואף שילשו את השכר המשולב, משולמות חרף העובדה שהדבר נוגד במפורש את החוק, ולכך יש להתייחס בחומרה. עוד הוער לעירייה, כי תשלומן באחוזים קבועים מהשכר המשולב, לבד מהתוספת בגין אי-היעדרות, מגדיל באופן שוטף את שכרם של העובדים, שכר שיהווה בסיס לחישוב תנאי הפרישה והפנסיה של אותם עובדים. לפיכך השפעת התוספות על ההוצאה בגין שכר ותשלומים נילווים לשכר לא צריכה להימדד אך ורק על-פי הנטל הנוסף במימון השוטף של ההוצאה לשכר ותשלומים נילווים לשכר, אלא גם על-פי המחויבויות לעתיד הנובעות מהן.

גייזבר העירייה

גייזבר העירייה מכהן בתפקידו מספטמבר 1987, לאחר שמינויו אושר על-ידי מועצת העירייה, כנדרש בפקודת העיריות. בדיקה שנערכה בעניין השכר והתשלומים הנילוים לשכר ששולמו לגייזבר העלתה:

(א) שכרו של הגייזבר היה מבוסס על שכר משולב לפי הדירוג הגבוה ביותר בדירוג האחיד יחד עם תוספת "אחוזית" של 38.2%. על-פי סיכום בכתב מ-4.1.1989, חתום על-ידי ראש העירייה, הוגדלה לו, למפרע מ-1.9.1988, התוספת "האחוזית" ל-53.2% משכרו המשולב. עוד נקבע באותו סיכום, כי השתתפות העירייה באחזקת רכבו של הגייזבר תופסק, ובמקומה תינתן לו תוספת חודשית של 46.8%; סך כל התוספות "האחוזיות" הועמד מספטמבר 1988 על 100% משכרו המשולב. באוגוסט 1990 הסתכמה משכורתו של הגייזבר, כולל תשלום בגין 100 שעות נוספות גלובאליות ושעות נוספות ברישום, בכ-11,000 ש"ח (לא כולל תמורה בגין אי-היעדרות).

(ב) באוקטובר 1990 אישר ראש העירייה, למפרע מ-31.8.1990, שינוי בשכר שישולם לגייזבר כמפורט להלן:

(1) השכר יורכב ממרכיבים קבועים בהם השכר המשולב, התוספת "האחוזית" בשיעור של 100% מהשכר המשולב, והתשלום בגין 100 השעות הנוספות הגלובאליות;

(2) השכר יכיל גם מרכיבים משתנים - ממוצע חודשי של שעות נוספות ברישום שבוצעו בפועל בתקופה מ-1.4.1990 עד 31.8.1990 וממוצע חודשי של תשלומים חד-שנתיים, כגון ביגוד והבראה;

(3) שני המרכיבים האמורים יהוו את השכר המשולב ועליו תתווסף תוספת כוונות בשיעור של 33% שתהווה חלק מהשכר הקבוע הכולל;

(4) עידכון השכר יבוצע מדי שלושה חודשים בהתאם לשינויים שיחולו בשכר הממוצע במשק.

כתוצאה מכך הועמד השכר ששולם לגייזבר בסוף נובמבר 1990 על כ-16,000 ש"ח - גידול של 45% (לא כולל תמורה בגין אי-היעדרות).

(ג) על-פי מיזכרים פנימיים מ-16.12.1990 ומ-5.6.1991 הורה הגיזבר למנהלת יחידת השכר, הכפופה לו ישירות, לעדכן למפרע את שכרו לספטמבר 1990 בשיעור של 12.2%, על בסיס השכר הממוצע במשק בחודשים אפריל - אוגוסט 1990. בהתאם להוראה זו, עודכן בסיס שכרו של הגיזבר בשיעור האמור של 12.2%, עידכון שהסתכם ב-1,490 ש"ח בחודש ספטמבר 1990. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עידכון זה הוא בניגוד לאישור של ראש העירייה מ-16.10.1990, בו נקבע שהעידכון יחול מדי שלושה חודשים החל ב-31.8.1990, כלומר העידכון הראשון יבוצע ב-1.12.1990. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי מכיוון שפעולת עידכון זו נעשתה על-ידי הגיזבר - משמעותה שהוא נטל לעצמו, שלא כדין, מכספי העירייה עליהם הוא מופקד.

(ד) בנוסף על התשלומים שפורטו לעיל, שילמה העירייה לגיזבר, על-פי ההסדר הקיים לגבי כלל העובדים בעירייה, גם תתמורה בעד אי-היעדרויות. לדוגמה, בחודשים אפריל-אוגוסט 1994 שולם בגין אי-היעדרות, מדי חודש בחודשו, סכום של 1,350 ש"ח.

(ה) כאמור, ב-1.9.1988 החלו לשלם לגיזבר תוספת בשיעור של 46.8% משכרו המשולב, במקום השתתפות באחזקת רכבו הפרטי. ב-18.10.1991 הועמד לרשותו רכב צמוד שהעירייה שכרה ב-1.8.1991 מחברה מיסחרית לתקופה של חמש שנים עם אופציה לרכוש אותו בתום התקופה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי העמדת רכב צמוד לרשותו של הגיזבר חייבה להפחית משכרו המשולב 46.8% - התמורה שהוספה לשכרו במקום השתתפות העירייה באחזקת רכבו; ואולם, העירייה לא נהגה בדרך זו והמשיכה לשלם לו את התוספת מדי חודש בחודש. יוצא, איפוא, שהעירייה משלמת לגיזבר, והוא נוטל לעצמו, על חשבון הקופה הציבורית, פיצוי כפול בגין אותה עילה, דבר הנוגד בצורה בוטה את הכללים של שמירה על מינהל כספי תקין עליהם מופקד הגיזבר עצמו ומצביע על מעילה באימון.



הנתונים המובאים לעיל מצביעים על ליקויים חמורים הנוגעים להסדרים שראש העירייה קבע בעניין שכרו של הגיזבר, שבחודש ספטמבר 1994 הסתכם בכ-25,000 ש"ח (לא כולל תשלום בגין שעות נוספות ברישום ותמורה בגין אי-היעדרויות). כתוצאה מכך זכה הגיזבר להטבות שכר מופלגות, שלבד מכך שאינן נהוגות בשירות הציבורי, הן גם חורגות מהנהוג לגבי בעלי תפקידים דומים ברשויות המקומיות. יתר-על-כן תשלומים אלה בוצעו ללא החלטה של מועצת העירייה, אשר היא המוסמכת על-פי פקודת העיריות לקבוע את שכרו של הגיזבר.

מנכ"ל העירייה

פקודת העיריות אינה כוללת כללים לגבי משכורת של מנכ"ל עירייה, כדוגמת אלה שנקבעו לגבי פקידיה הבכירים הניזכרים בסעיף 167 (א) ו-(ב) לפקודה. לעומת זאת, קיימים כללים ברורים בדבר העסקתם של מנכ"לים במשרדי הממשלה. מנכ"ל במשרד ממשלתי רשאי לבחור את תנאי העסקתו באחת מבין שלוש האפשרויות הבאות: (א) תנאי סגן שר; (ב) תנאי

דירוג מקצועי; (ג) משכורת כוללת, המקבילה למשכורת סגן שר, על-פי רוב בוחרים המנהלים הכלליים במשרדי ממשלה תנאי העסקה על-פי תנאי סגן שר. זכות זו מבוססת על החלטת ועדת השרים לענייני שכר ש/26 מיום ג' בחשוון התשל"ז (1976) ועל תקנות שירות המדינה. שכר לפי תנאי סגן שר מורכב ממשכורת קובעת לעניין גימלאות המעודכנת מעת לעת (הן בדרך של תוספת והן בדרך של הצמדה) על-ידי ועדת הכספים של הכנסת. בנוסף משולמים למנכ"ל דמי כלכלה, שאינם באים בחשבון המשכורת הקובעת. אולם, מנכ"ל אינו זכאי לתשלומים ולהטבות שכר כגון ותק, קרן השתלמות או כל תוספת אחרת המשתלמת לעובדי המדינה, וכן אינו זכאי לתשלום בגין שעות נוספות.

מנכ"ל העירייה החל את עבודתו בעירייה ב-10.5.1987 בתפקיד מנכ"ל ומזכיר העירייה. ב-10.6.1987 אישרה מועצת העירייה את מינויו לתפקידים האמורים וקבעה שתנאי העסקתו ופרישתו יהיו על-פי אלו שנקבעו למנכ"ל במשרד ממשלתי. בניגוד להחלטתה של מועצת העירייה שילמה העירייה למנכ"ל שכר הכולל תוספות שאינן משולמות למנכ"ל במשרד ממשלתי, כמפורט להלן:

(1) מאז מינויו של המנכ"ל כללה משכורתו שכר משולב ודמי כלכלה, ובנוסף - בניגוד לכללים החלים על מנכ"לים בשירות המדינה - היא כללה גם תנאים נילווים לשכר (הפרשה לקרן השתלמות של המהנדסים בשיעור של 7.5%, קצובת הבראה, קצובת ביגוד והפרשה לקופת תגמולים בשיעור של 3% משכרו). כמו-כן שילמה העירייה למנכ"ל תמורה בגין אי-היעדרויות.

(2) ב-1.11.1988 החלה העירייה, על-פי החלטת ראש העירייה, לשלם למנכ"ל גם תמורה בעד ימי כוננות; הטבה חריגה זו הסתכמה ב-32.6% משכרו המשולב. ב-23.12.1991 החליט ראש העירייה להגדיל, החל ב-1.12.1991, את מכסת ימי הכוננות; התמורה החריגה בגין הטבה זו גדלה ל-77% מהשכר המשולב של המנכ"ל. החלטת ראש העירייה האמורה, הינה בסתירה להחלטת מועצת העירייה שקבעה את תנאי שכרו של המנכ"ל.

(3) מהשוואת תנאי שכרו של מנכ"ל העירייה לאלו שנקבעו לגבי תנאי שכרו של מנכ"ל במשרד ממשלתי, הכוללים שכר יסוד ותוספת יוקר עולה, שמשכורתו של מנכ"ל במשרדי ממשלה הסתכמה בחודש ינואר 1994 בכ-11,400 בעוד שמשכורתו של מנכ"ל העירייה הסתכמה באותו מועד בכ-21,000 ש"ח (כולל 600 ש"ח הפרשות העירייה לקופת תגמולים, 1,500 ש"ח לקרן השתלמות ו-1,100 ש"ח פיצוי על אי-העדרויות)⁽¹⁷⁾.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי לא היה מקום לתשלום התוספות האמורות ולתשלום תמורת ימי הכוננות למנכ"ל וזאת נוכח החלטת המועצה ששכרו של המנכ"ל יהיה זהה לשכרו של מנכ"ל במשרד ממשלתי, ומאחר שלפי הוראות נציבות שירות המדינה מנכ"ל אינו זכאי ל"כל תוספת אחרת המשתלמת לעובדי המדינה".

כפועל יוצא הדגיש משרד מבקר המדינה, כי על העירייה לבטל את כל התוספות שהעניקה למנכ"ל שלה שאינן משולמות למנכ"ל במשרד ממשלתי; כמו-כן עליה להימנע מתשלום בגין כוננות ואי-העדרויות - תשלומים שנוגדים את עצם מהותו של תפקיד מנהל כללי.

(17) מנכ"ל העירייה יצא לחופשה ללא תשלום בסוף ינואר 1994.

פרישת עובדים

בדצמבר 1993 שילמה העירייה גימלה ל-572 עובדים שפרשו לגימלאות; 55 מהגימלאים פרשו בשנים 1992 ו-1993. הוצאות העירייה בגין תשלום הגימלאות הסתכמו בשנת הכספים 1993 בכ- 10.9 מיליון ש"ח.

העירייה פועלת בנושא תנאי הפרישה של עובדיה לגימלאות על-פי חוק שירות המדינה (גימלאות) נוסח משולב, התש"ל-1970 (להלן - חוק הגימלאות), שאומץ על-ידי הרשויות המקומיות. בחוקי התקציב נאסר על רשות מקומית, בין היתר, להסכים על שינויים בתנאי פרישה או בגימלאות, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר⁽¹⁸⁾.

בבדיקת התנאים שבהם פרשו עובדי העירייה בשנים 1990 ו-1991 הועלה, כי בדומה לתשלומיה בעניין השכר והתשלומים הנילווים לשכר, לא הקפידה העירייה על מילוי ההוראות בחוק הגימלאות ובחוקי התקציב, כדלקמן:

קביעת המשכורת הקובעת - קיצבתו של העובד נקבעת, לפי חוק הגימלאות, בהתאם למשך שירותו, לפי שיעור של 2% ממשכורתו הקובעת בגין כל שנת שירות. "משכורת קובעת" לצורך חישוב הגימלה פירושה - שכרו האחרון של העובד, המורכב משכרו המשולב ומתוספות קבועות אחרות המוכרות על-פי החוק. רשימת התוספות המוכרות לגבי גימלאות עובדי המדינה נקבעת, מדי פעם בפעם, על-ידי הממשלה ומתפרסמת ב"רשומות". המדובר, לרוב, בתוספות שנכללו בהסכמי העבודה הקיבוציים ואשר הוסכם שיהיו בין מרכיבי המשכורת הקובעת לצורך חישוב הקיצבה.

נמצא, שהעירייה כללה, שלא כדין, במשכורת הקובעת, לצורך חישוב גימלאות לעובדיה, תוספות שכר שלא הוכרו על-פי חוק הגימלאות. כתוצאה מכך גדלה המשכורת הקובעת לתשלום הגימלאות, בחלק מהמיקרים, בשיעור ניכר מעבר למחויבותה על-פי חוק הגימלאות.

מענקים - בחוק הגימלאות נקבע, כי עובד שפוטר לפני שהגיע לגיל 60 והוא זכאי לקיצבת פרישה - זכאי גם למענק חד-פעמי. המענק הוא בגובה חצי משכורת קובעת בעד כל שנת שירות, ובלבד שהמענק לא יעלה על הסכום הקטן מבין שני אלה: (1) המשכורת השנתית; (2) הסכום המתקבל מהיוון קיצבה, ששיעורו כהפרש שבין הקיצבה המגיעה לו בעת פיטורין לבין הקיצבה שהייתה מגיעה לו אילו שירת בדרגתו האחרונה עד גיל 60.

הביקורת העלתה, כי בניגוד להוראות האמורות, נהגה העירייה לחשב את המענק לעובד הפורש לפי מיספר שנות שירותו בלי להתחשב בגילו ובלי לערוך את החישוב לפי שתי החלופות שנקבעו בחוק הגימלאות; כמו-כן נהגה העירייה לשלם את המענק החד-פעמי גם לעובדים שפרשו בגיל 60 שנה ומעלה, על אף שלא הגיע לעובדים אלה לפי החוק מענק כלשהו.

תנאי פרישתם של מנהלי אגפים ועובדים במעמד מנהלי אגפים - ב-1.2.1991 חתם ראש העירייה עם יו"ר ועד העובדים על סיכום דברים בנושא תנאי פרישתם של מנהלי אגפים ושל עובדים במעמד מנהלי אגפים. אם העובדים האמורים שירתו

⁽¹⁸⁾ תוצאות בדיקה כוללת על תנאי פרישה של עובדי הרשויות המקומיות פורסמו בדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשמ"ז-1986, עמ' 32.

בעירייה 10 שנים לפחות, מהן חמש שנים בתפקיד מנהל אגף, ואם הנהלת העירייה הסכימה לפרישתם, הם יקבלו, לפי סיכום הדברים דלעיל הטבות שאינן מעוגנות בחוק הגימלאות ובהסכמי העבודה הקיבוציים, וביניהן: (1) תוספת בשיעור של 5% כעידוד פרישה; (2) תשלום פיצוי בעד ימי חופשת מחלה שלא נוצלו ושעמדו לזכות העובד בתאריך פרישתו, גם כאשר גילו פחות מ-55 שנה. הפיצוי שניתן מנוגד לתקשי"ר, שכן נקבע בו, כי הזכות לפיצוי כזה נתונה לפרש שגילו 55 שנה, או יותר. ממועד החתימה על סיכום הדברים ועד מועד סיום הביקורת לא פרש משירות בעירייה אף עובד במעמד של מנהל אגף, ולכן בפועל לא שולמו כספים בהסתמך על הסיכום האמור.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה לפעול על-פי ההוראות שבחוק הגימלאות וכי עליה להימנע, בחישוב קיצבתו של עובד, מהכללת תוספות שלא הוכרו על-פי חוק הגימלאות כמרכיב של המשכורת הקובעת לקיצבה. כמו-כן עליה להימנע מיישומן של סיכום הדברים, עליו חתם ראש העירייה, לגבי תנאי פרישת פקידה הבכירים.

☆

בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, חל איסור על גוף מתוקצב, ובכלל זה רשות מקומית, להסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגימלאות או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, או להנהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר. כל הסכם או הסדר בטל, במידה שהוא נוגד הוראות אלה.

משרד מבקר המדינה העביר את הממצאים בעניין תוספות השכר ששולמו לעובדי העירייה וכן את אלה המתייחסים לתנאי הפרישה החריגים להתייחסותו של הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. על סמך פירוט חריגות השכר בממצאי הביקורת המנוגדות לסעיף 29 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985, דרש הממונה על השכר מהעירייה, בספטמבר 1993 להסדיר בתיאום עימו "את אופן התיקון המיידי של חריגות השכר שביצעתם, ועל אופן החזר התשלומים העודפים ששילמה העירייה לעובדי העירייה, לרבות לגיזבר ולמנכ"ל".

בבדיקת מעקב שנערכה במחצית השנייה של 1994 הועלה, כי טרם ננקטו צעדים ממשיים לתיקון הליקויים שהועלו, ומשרד מבקר המדינה רואה זאת בחומרה.

תיכנון ובנייה

תוכניות מיתאר ותוכניות מפורטות

תחום עיריית ראשון לציון הוא מרחב תיכנון מקומי, המשתרע כאמור על 50,900 דונם. בהתאם לחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן-החוק), במרחב תיכנון מקומי, הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית ועדה מקומית לתיכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית).

למרחב התיכנון המקומי ראשון לציון תוכנית מיתאר מקומית שאושרה ביולי 1970, וכן כ-500 תוכניות מפורטות, שאושרו על-ידי הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית).

בשנת 1984 יזמה והכינה הוועדה המקומית תוכנית מיתאר מקומית (רצ/2000), שבאה לשנות את הוראות תוכנית המיתאר בשנת 1970, על תיקוניה, כדי לענות על צורכי הפיתוח של העיר. הוועדה המחוזית החליטה באוגוסט 1984 להפקיד את התוכנית האמורה, והודעה על כך פורסמה בילקוט הפירסומים ב-13.9.1984. מאז הוגשו לוועדה המחוזית מיספר רב של התנגדויות לתוכנית, שנדונו בחלקן. עד מועד פירסום דוח זה לא אושרה תוכנית המיתאר.

הסמכות לתת היתרי בנייה נתונה לוועדה המקומית ולרשות הרישוי המקומית; רשות הרישוי המקומית היא יו"ר הוועדה המקומית ביחד עם מהנדס הוועדה המקומית. החוק קובע, בין היתר, כי לא יוקם בניין אלא לאחר שניתן לגביו היתר, ובהתאם לתנאים הקבועים בהיתר.

מחובתה של הוועדה המקומית להבטיח את קיומן של הוראות החוק וכל תקנה על-פיו. הפיקוח על הבנייה בא לעקוב אחרי עבודות הבנייה באתרי הבנייה ולגלות, כבר בשלבים מוקדמים, בנייה ללא היתר או בסטייה מהיתר. דיווח בעוד מועד על חריגות וסטיות מאפשר לוועדה המקומית לנקוט צעדים מנהליים ומשפטיים להפסקת בנייה חריגה, כדי להבטיח קיומן של הוראות החוק ותקנותיו. לצורכי הפיקוח חולק מרחב התיכנון של העיר ראשון לציון לשבעה אזורים ולכל איזור מונה פקח אחד על הבנייה.

כדי לעמוד על טיפול הוועדה המקומית ברישוי הבנייה ובפיקוח עליה, בדק משרד מבקר המדינה חמישה פרויקטים של בנייה: שני מיבני מיסחר (קניונים), שני בנייני משרדים ובניין מעורב למיסחר ולמגורים. להלן הממצאים העיקריים שהועלו:

1. פרויקט א' להקמת מיבנה מיסחרי (קניון)

(א) ביולי 1990 הגישו שני יזמים (להלן - חברה א') לוועדה המקומית בקשה להיתר להקמת מיבנה מיסחרי בשלוש קומות בשטח כולל של כ-12,000 מ"ר, שהם 120% משטח מיגרש בגודל של 10 דונם המותרים על-פי התוכנית המפורטת החלה על הקרקע (להלן - התוכנית התקפה). עוד כללה הבקשה להיתר הקמה של מקומות חנייה בשתי קומות תת-קרקעיות. ב-14.8.1990 אושרה בקשת החברה להקמת המיבנה כולל חנייה תת-קרקעית של 350 מקומות חנייה, הדרושים על-פי תקנות התיכנון והבנייה (התקנת מקומות חנייה), התשמ"ג-1983 (להלן - תקנות החנייה), שעל-פיהן פועלת העירייה. ב-24.3.1991 ניתן לחברה היתר הבנייה המבוקש, והיא החלה בבנייה ב-2.6.1991.

הביקורת העלתה, כי הבנייה בוצעה ללא החנייה התת-קרקעית, על אף שהיתר הבנייה חייב את החברה להקימה. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי כבר בשלב של התחלת הבנייה היה עליה לנקוט נגד החברה צעדים המתחייבים מהוראות החוק, ובין היתר - להוציא צו הפסקה מינהלי, המצווה עליה להפסיק לאלתר את עבודות הבנייה שבוצעו בסטייה מן ההיתר. הביקורת העלתה, כי לא רק שלא ננקטו צעדים כלשהם נגד החברה, אלא שהחברה המשיכה בבנייה בסטייה מהיתר בידיעתה ובהסכמתה של הוועדה המקומית. במקביל ניהלה החברה משא ומתן עם הוועדה המקומית לפטור אותה מן החובה להקים את החנייה התת-קרקעית בתחום המיבנה, ובמקום זאת - להקימה על מיגרש ציבורי שבבעלות העירייה (פרטים ראה בהמשך).

(ב) כאמור, כללה בקשת החברה שיטחי בנייה של כ-12,000 מ"ר, שהם 120% משטח המיגרש. התוכנית המפורטת התקפה החלה על הקרקע אינה כוללת הוראות בעניין חישוב

אחוזי הבנייה, אולם הוראות כאלה נכללו בתוכנית המיתאר שבתוקף משנת 1970. הבדיקה העלתה, כי באחוזי הבנייה לא נכללו - בניגוד לנדרש בתוכנית המיתאר - שיטחי בנייה של כ- 2,000 מ"ר (מעברים להולכי רגל) המהווים תוספת של 20% משטח המיגרש.

הוועדה המקומית הסבירה ב-20.5.1992, כי היא שואפת לעודד "פיתרון של מעברים מקורים כפיתרון ארכיטקטוני נוח ומקובל". על כך העיר לה משרד מבקר המדינה, כי השאיפה כשלעצמה הינה מבורכת, אך אין היא יכולה לבוא במקום קיום הוראות התוכניות הנוגעות לקרקע, ובין היתר - לאחוזי הבנייה המותרים על-פיהן.

(ג) הביקורת העלתה, כי לא ניגבו אגרות והיטלי בנייה, כדרוש על-פי התוספת השלישית שבתקנות התיכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאי ואגרות), התשי"ל-1970 (להלן - תקנות התיכנון והבנייה). בעיקבות הערות הביקורת, גבתה הוועדה המקומית מהחברה סכום נוסף של כ- 607,000 ש"ח, בגין אגרות והיטלים על השטחים האמורים.

(ד) מקומות חנייה - החברה ניהלה, כאמור, משא ומתן עם הוועדה המקומית על "מנת שתפטור אותה מהקמת חנייה תת-קרקעית בתחום הפרוייקט האמור. בעיקבות המו"מ החליטה מועצת העירייה ב-11.12.1991 לחתום עימה על הסכם, שבו נקבע, בין היתר, שהחברה תקים על חשבונה 1,200 מקומות חנייה על שטח של 30 דונם, שהעירייה רשאית להירשם כבעליו, והנמצא מעבר לכביש סלול, וצמוד למיגרש עליו מוקם המיבנה. בנוסף הוסכם שהחברה תשלם לקרן חנייה של העירייה סכום בש"ח שהוא שווה ערך למיליון דולר למימון הקמת חניון ציבורי. עוד נקבע בהסכם, כי 900 מתוך מקומות החנייה האמורים ישמשו את החברה לצורכי כיסוי תיקני החנייה של המיבנה ושל בנייה עתידית של החברה, וכי העירייה תממן את אחזקתו ותפעולו של החניון.

בתשובתה מ-20.5.1992 הסבירה העירייה, שהחלטתה לפטור את החברה מהקמת החנייה התת-קרקעית בתחום הפרוייקט נבעה בעיקר מכך שהחניון שהוקם על המיגרש הציבורי משמש את הצרכים העירוניים ל"רווחת הציבור". אולם כאמור בפועל משמש מיגרש החנייה את מבקרי הקניון. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי הסכמתה להעמיד לרשות החברה 30 דונם במיגרש ציבורי לשם הקמת מקומות החנייה, במקום שיוקמו בתחום הפרוייקט, אין לראותה כמשרתת את "רווחת הציבור".

(ה) זאת ועוד, תקנות החנייה מגדירות בצורה ברורה אימתי ניתן לאפשר בנייה ללא הקמת מקומות חנייה באתר הבנייה עצמו, והם: שיקולים שבתכנון, סביבה או תחבורה. נמצא, כי המיקרה הנדון לא נכלל במצבים שהוגדרו בתקנות. הביקורת העירה לוועדה המקומית, כי בהחלטה לפטור את החברה מלהקים את מקומות החנייה באתר הבנייה היא פעלה בניגוד לתקנות; יתר-על-כן, ההחלטה אינה עולה בקנה אחד, עם התפיסה התיכנונית המונחת ביסוד תקנות החנייה. לפי תפיסה זו, הכלל הוא שיש להתקין את מקומות החנייה באתר הבנייה, ורק במיקרים יוצאים מן הכלל, הנופלים בתחום ההגדרה שבתקנות, ניתן לסטות מכלל זה.

(ו) הוועדה המקומית אישרה את ביטולו של הכביש הסלול הקיים בין המיבנה לבין מיגרש החנייה הציבורי, כך שנוצר רצף ביניהם. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולעירייה, כי בביטול הכביש וביצירת הרצף, וכן במתן הפטור מהקמת מקומות החנייה התת-קרקעיים באתר עצמו, הוענק לחברה יתרון, שכן הציבור מעדיף חנייה עילית על-פני חנייה תת-קרקעית. יתר-על-כן הקצאת שטח ציבורי, שישמש ברובו את החברה לכיסוי תיקני החנייה, הביאה להקטנת עתודת הקרקעות הציבוריות שיש לעירייה באיזור.

(ז) כאמור, התחייבה החברה על-פי ההסכם, בנוסף להכשרת 1,200 מקומות החנייה, לשלם לעירייה גם סכום בש"ח שהוא שווה ערך למיליון דולר לשם הכשרת חניון ציבורי. בהסכם נקבע, כי התשלום יבוצע באחד משני אופנים: (1) ישירות לעירייה ב-10 תשלומים חודשיים שווים מתאריך הכנת תוכנית להקמת מקומות החנייה באיצטדיון העירוני והוצאת היתר בנייה, כדין; (2) לספקים, לקבלנים, או לבעלי מקצוע אחרים (להלן - הקבלנים) אשר יכשירו את מקומות החנייה באיצטדיון על-פי מיכרזים שתפרסם העירייה והסכמים שתחתום עימם; זאת על-פי חשבוניות שיוציאו הקבלנים על-שם הייזמים לאחר אישור על-ידי העירייה. עוד נקבע, כי החברה תשלם לקבלנים מע"מ כחוק, אך תחייב את העירייה בסכום החשבוניות ללא מע"מ עד לסכום של מיליון דולר, בו התחייבה כלפי העירייה. בפועל בחרה העירייה באופן התשלום השני והטילה על החברה ב-14.5.1993 לשלם על חשבון מיליון הדולר לקבלנים ששללו עבור העירייה כביש בתחום העיר, סכום של 700,000 ש"ח, שהיו שווה ערך ל-\$ 225,000.⁽¹⁹⁾

בבדיקת מעקב שמשרד מבקר המדינה ערך במחצית השנייה של 1994 הועלה, כי בתקופה יוני 1993 עד יוני 1994 חייבה העירייה את החברה לשלם לקבלני תאורת כבישים סכומים נוספים שהסתכמו בסכום בש"ח שווה-ערך לכ-100,000\$. חוב החברה לעירייה במחצית 1994 בגין קרן החנייה הסתכם איפוא בסכום בשקלים שווה-ערך ל-\$645,000.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת ליבה של העירייה, כי הכסף שיועד לקרן חנייה לא יכול היה לשמש לצורכי סלילת כבישים והתקנת תאורת כבישים. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה, כי בכך שבחרה באופן התשלום האמור היא נתנה יד להפרת הוראותיו של חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

עוד הוער לעירייה, כי משהחליטה לפטור את החברה מהקמת החניון התת-קרקעי, מן הדין, היה לגבות ממנה את מלוא קרן החנייה, בסכום ששוויו 1 מיליון דולר, סמוך למועד ההחלטה זאת ועוד, הסכום של 1 מיליון דולר אף לא נרשם לחובת החברה בחשבון קרן החנייה.

(ח) בתשובתה מ-20.5.1992 הסבירה העירייה, כי נטלה על עצמה בהסכם את הוצאות אחזקתו ותיפעולו של מיגרש החנייה הציבורי מאחר שהוא אמור להיות פתוח לכלל הציבור. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי העובדה שהחניון אמור להיות פתוח לכלל הציבור, אין בה כדי להצדיק את התחייבות העירייה לשאת בתחזוקתו, שהרי 75% הימנו נועדו לכיסוי תיקני החנייה של המיבנה המיסחרי ושל מיבנים עתידיים אחרים של החברה.

2. פרויקט ב' להקמת מיבנה חנויות ומשרדים

באמצע 1988 החלה חברה ב' בהקמת מיבנה חנויות ומשרדים ברחובה הראשי של העיר. הבנייה הסתיימה בתחילת 1992. במהלך הבנייה רכשה העירייה מהחברה, באוגוסט 1990, שש קומות משרדים במיבנה זה. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול של הוועדה המקומית ברישוי הבנייה ואת העסקה הכרוכה ברכישת המשרדים על-ידי העירייה. להלן עיקר הממצאים שהועלו:

(א) **רישוי הבנייה** - מתוך החלטות הוועדה המקומית עולה, כי בקשות החברה להיתר בנייה התייחסו להקמת המיבנה על שתי חלקות סמוכות: חלקה א' בשטח של 457 מ"ר וחלקה ב' בשטח של 964 מ"ר. תוכנית מיתאר מקומית החלה על שתי החלקות (להלן - התוכנית

⁽¹⁹⁾ בעניין זה ראה גם לעיל בפרק על הימנעות מתשלום מע"מ בגין עיסקות פיתוח.

התקפה), קבעה את השטח המבונה על-פי גודלה של כל חלקה : על חלקה א' ניתן להקים ארבע קומות משרדים מעל קומת חנויות, בשטח מבונה של 170% משטח החלקה ועל חלקה ב' - שש קומות מעל קומת חנויות, בשטח מבונה של 180%.

ב-8.7.1987 דנה הוועדה המקומית בבקשת החברה להיתר בנייה של מיבנה שיכלול קומת חנויות בשטח של 188 מ"ר ; יציע בשטח של 97 מ"ר וחמש קומות משרדים בשטח כולל של 587 מ"ר, בס"ה - 872 מ"ר. נאמר בבקשה שכל אלה יוקמו לפי המיפרט שצורף לבקשה להיתר על חלקה א', ובהיקף כולל של 190% משטח חלקה זו. חלקה ב' יועדה, על-פי הבקשה, למקומות חנייה למיבנה. מאחר שמיספר הקומות והיקף הבנייה חרגו מהמותר לפי התוכנית התקפה החלה על חלקה א', אישרה הוועדה המקומית את בקשת החברה, תוך התניית מתן ההיתר באיחוד שתי החלקות. ב-3.7.1988 אישר יו"ר הוועדה המחוזית את תשריט איחודן של שתי החלקות, שהוגש לו על-ידי הוועדה המקומית, ובכך נתאפשר מתן היתר בנייה התואם את תוכנית המיתאר המקומית.

במהלך הבנייה אישרה הוועדה המקומית לחברה הקמה של קומת משרדים נוספת והגדלה של שיטחי הבנייה בכל הקומות ל-1,912 מ"ר, מהם 140 מ"ר כגלריות. הבדיקה העלתה, כי למעשה הקימה החברה, בידיעת הוועדה המקומית, מיבנה של תשע קומות, כמפורט להלן :

(1) קומת החנויות - שנבנתה בהתאם להיתר הבנייה ;

(2) שש קומות משרדים - שנבנו בהתאם לאישורי הוועדה המקומית ;

(3) קומת משרדים שכונתה יציע - לפי ההגדרה בתוספת השלישית של תקנות התיכנון והבנייה יציע הוא "חלל המשתרע בחלקה העליון של קומה, בין תקרתה לבין ריצפת יציעה, מוקף קירות בחלקו והיקף רצפתו קטן מהיקף ריצפת הקומה". היציע שבנתה החברה אינו עומד בתנאי ההגדרה האמורה, מאחר שהוא מוקף קירות מכל צדדיו, ולא רק בחלקו. בתשובתו מ-29.3.1993 הסביר ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי אין זו קומה אלא גלריה של קומה מיסחרית. משרד מבקר המדינה העיר, כי לא ניתן לכנות קומת משרדים - גלריות של חנויות. יתר-על-כן, הכניסה לקומת המשרדים היא נפרדת, ולא דרך החנויות שבקומה המיסחרית. הקומה האמורה משמשת את העירייה כמשרדים, לאחר ששכרה אותה מהחברה ב-27.6.1991, בנוסף לקומות המשרדים שרכשה במיבנה (בעניין הרכישה - ראה להלן) ;

(4) קומת מרתף - על-פי היתר הבנייה, שהוצא לחברה ב-6.5.1988, היה עליה להקים מתחת לקומת הקרקע מיקלט בלבד, בשטח של 63 מ"ר. בפועל, הקימה החברה, בנוסף למיקלט, מרתף בשטח של 461 מ"ר, מהם 154 מ"ר מתחת לשטח המידרכה הציבורית שבחזית הבניין (ראה להלן), ובכך נוספה עוד קומה לבניין. קומה זו אף שימשה בשנים 1989-1991 כדיסקוטק. בשנת 1992 הציעה החברה את קומת המרתף לשימושה של העירייה כמחסן וארכיון, אך העירייה דחתה את ההצעה.

עובדי הפיקוח של העירייה ושל הוועדה המקומית לא דיווחו על עבודות הקמת המרתף, שחלקן אף היו כאמור מתחת למידרכה הציבורית, ושבוצעו על-ידי החברה ברחובה הראשי של העיר, קרוב לבניין העירייה. רק לאחר שהקמת המרתף הושלמה הוציאה הוועדה המקומית, ב-7.7.1988, צו הפסקה מינהלי על-פי סעיף 224 לחוק. פרט להוצאת צו ההפסקה המינהלי נגד החברה, שכאמור הוצא בדיעבד לאחר שהעבודות הסתיימו, לא נקטו העירייה

והוועדה צעדים כלשהם נגד החברה. משרד מבקר המדינה העיר, כי לכאורה בהוצאת צו ההפסקה המינהלי יש משום העמדת פנים, מאחר שהוצא לאחר שהסתיימו עבודות הבנייה. הוועדה המקומית הודיעה למשרד מבקר המדינה במאוס 1993, כי החלל שהוקם מתחת למידרכה הציבורית נאטם בשנת 1992 על-ידי החברה במצוות הוועדה.

בעניין רישוי הבנייה מ-29.3.1993 הסבירה הוועדה המקומית בתשובתה, שהיא עודדה את הקמתו של הפרויקט במתכונתו הנוכחית כדי לשפר את חזות המקום בו נמצא הפרויקט, שהוא מקום של "הזנחה ועליבות במרכז העיר". בכל הקשור לתיכנון ערים עתידי, הסבירה הוועדה, כי דבר זה מצוי בסמכות רשויות התיכנון המקומית והמחוזית. משרד מבקר המדינה העמיד את הוועדה המקומית, על חובתה לפעול במיסגרת הוראות החוק בלבד, וכי לא יכלה לעודד הקמתו של הפרויקט "במתכונתו הנוכחית" אם אינו עומד בהוראות התוכנית המפורטת החלה על השטח.

(ב) מקומות חנייה - בתוספת לתקנות החנייה נקבע, כי "היתר בנייה יחייב להתקין באתר הבנייה, או בסמוך לו, מיספר מקומות חנייה כמפורט בתוספת זו". חישוב מיספרם ייעשה לפי שטח הבניין והשימוש בו. בפועל ניתן כאמור במאי 1988 היתר הבנייה, בלי לקבוע את מיספר מקומות החנייה הנדרשים על-פי תקנות החנייה. על-פי חישובים שעשתה הוועדה המקומית, ב-16.9.1992, לפי בקשת משרד מבקר המדינה, חייבים להקים למיבנה (חנויות ומשרדים) - 49 מקומות חנייה.

ב-6.3.1989, לאחר שהחברה כבר השלימה את הקמת קומת המרתף, הוציאה הוועדה המקומית לחברה, בדיעבד, היתר בנייה להפיכת 307 מ"ר משטח המרתף לחניון תת-קרקעי, לכיסוי חלק מיתקני מקומות החנייה הדרושים למיבנה, כשיתרת מקומות החנייה יוקמו על חלקה ב' הסמוכה. בסיור שערכו עובדי משרד מבקר המדינה במיבנה יחד עם פקח העירייה בינואר 1993 הוברר, כי במרתף לא הוקמו מקומות חנייה וגם לא נבנתה גישה שתאפשר למכוניות הבאות מבחוץ להיכנס למרתף. עוד נמצא, כי גם חלקה ב' לא שימשה לצורכי חנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי על-פי חובתה שבחוק, היה עליה לעמוד על דרישתה שיוקמו מקומות החנייה בקומה התת-קרקעית ובחלקה ב', ומשלא הוקמו, היה עליה לנקוט נגד החברה אמצעים להבטחת קיום הוראות החוק. בבדיקת מעקב במחצית השנייה של 1994 נמצא, כי בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה הופעל החניון בחלקה ב', המתאים לתקן החנייה.

(ג) הקמת מיקלט - חוק התגוננות האזרחית, התשי"א-1951 קובע, שלא יינתן היתר בנייה אלא אם כוללת תוכנית הבנייה תוכנית להקמת מיקלט כפי שהרשות המוסמכת לפי אותו חוק אישרה אותו, או שניתן פטור על-ידי הרשות המוסמכת, מהחובה להתקין מיקלט. כאמור, נקבע בהיתר הבנייה שניתן ב-6.5.1988 שיוקם במיבנה מיקלט בשטח של 63 מ"ר. במיפרט הבנייה, שכלל את התוספות והשינויים עליהם החליטה הוועדה המקומית, הוגדל המיקלט לשטח של 175 מ"ר, חלקו בתחום חלקה א' וחלקו השני בתחום חלקה ב'. בפועל לא הוקם החלק השני של המיקלט, בתחום חלקה ב'. על אף זאת אוכלס המיבנה, המשמש, בין היתר, את עובדי העירייה ואת הקהל הרב הבא בשערי המיבנה.

(ד) הספקת חשמל, מים וטלפון - בתיקון לחוק משנת התשמ"א-1981 נכללו הוראות בדבר התנאים לחיבור בניין לרשת החשמל, המים והטלפון. על-פי תיקון זה הוקמה רשות מאשרת, המורכבת מיושב ראש הוועדה המקומית יחד עם מהנדס הוועדה המקומית, או

יושב ראש ועדת המיטת יחד עם מהנדס הוועדה. עוד נקבע בתיקון לחוק, כי הרשות המאשרת תיתן את האישור האמור לאחר שנוכחה לדעת שהבניין הוקם על-פי היתר בנייה שניתן כחוק. עם גמר הבנייה פנתה החברה אל הרשות המאשרת בבקשה לאשר לה את חיבורו של המיבנה לרשתות החשמל, המים והטלפון. בקשת החברה הועברה לוועדה המקומית שהחליטה ב-23.1.1992 לתת לה את האישור הדרוש. משרד מבקר המדינה העיר, כי את האישור לחבר את המיבנה לחשמל, שהוועדה המקומית נתנה, צריכה הייתה, לפי הנאמר בחוק, לתת הרשות המאשרת וכן שבעת מתן האישור ידעה הוועדה המקומית כי במיבנה בוצעו עבודות ללא היתר או בסטייה מהיתר.

(ה) חוזה רכישה - ב-22.8.1990 חתמה העירייה על חוזה לרכישת שש קומות משרדים במיבנה (להלן - המשרדים) מהחברה; טיוטת החוזה הובאה בפני מועצת העירייה, שאישרה אותה ב-15.8.1990. הבדיקה העלתה:

(1) העירייה התחייבה לשלם תמורת המשרדים סכום שהוא שווה ערך ל-\$1,600 למ"ר ובס"ה 5 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ) צמוד למדד מחירי תשומות הבנייה (על בסיס המדד הידוע ב-15.6.1990). הביקורת העלתה, כי תמורה זו נקבעה בלא שהייתה לעירייה הערכה של שמאי. לאחר שחלפו חודשיים וחצי מחתימת החוזה, ב-6.11.1990, הגיש שמאי מקרקעין לעירייה הערכה לגבי המשרדים האמורים ונקב בה את הסכום אשר העירייה התחייבה לשלם לחברה. בהערכה הודגש, בין היתר, שההערכה נעשתה לאחר עיון בחוזה הרכישה שנחתם בין העירייה לבין היזמים ב-22.8.1990. יוצא, כי הערכת השמאי ניתנה בדיעבד, ואף צוטטו בה פרטים שנכללו בחוזה בעניין התמורה ורמת הבנייה.

(2) החברה הצהירה בחוזה, כי המיבנה הכולל את המשרדים נבנה על-פי היתר בנייה אשר ניתן לה כדין, וכי לא סטתה ולא תסטה מהיתר הבנייה. העירייה מצידה אישרה בחוזה, כי בדקה את המיבנה, את פרטי החלקה עליה הוקם המיבנה, את היתר הבנייה ותוכניות הבנייה, ומצאה אותם מתאימים לה ולמטרותיה. משרד מבקר המדינה רואה אישור זה בחומרה, מאחר שהעירייה ידעה כאמור שבמיבנה, כולל במשרדים, בוצעו עבודות בניגוד לתוכנית התקפה, ללא היתר או בסטייה מהיתר.



התוכנית התקפה איפשרה להקים על חלקה א' מיבנה של ארבע קומות בהיקף של 170% משטחה, דהיינו - 777 מ"ר מבונים; לאחר איחודה עם חלקה ב', אפשר היה להקים עליהן מיבנה של שש קומות בשטח של 1,912 מ"ר מבונים - כפי שהחברה ביקשה. אולם, כאמור, הוקם בפועל מיבנה של תשע קומות - בחריגה של שתי קומות מהתוכנית התקפה. יתר-על-כן, בעת שאושרו תוכניות הבנייה, על-פיהן יוקם המיבנה על חלקה א' והחנייה על חלקה ב' - כבר טיפלה העירייה בהכנתה של תוכנית מפורטת חדשה (התוכנית שגובשה סופית הומלצה להפקדה ב-1992), המייעדת את חלקה ב' למיבנה רב-קומות נוסף - ולא לחנייה. יוצא, לכאורה, שהדרישה לאחד את שתי החלקות באה מלכתחילה לעקוף את הוראות התוכנית התקפה ולהגדיל את המיבנה, שניבנה כולו על חלקה א' תוך הגדלת מיספר קומותיו. זאת ועוד, בניגוד לחובתה שבחוק, אפשרה הוועדה המקומית את איכלוסו של המיבנה בלא שהוקם בו מיקלט תיקני.

3. פרויקט ג' להקמת מיבנה חנויות ומשרדים

חברה ג', שהיא אחת מבעלי חברה א', השלימה בראשית 1989 את הקמתו של מיבנה חנויות וארבע קומות משרדים שנרכשו על-ידי העירייה כבר במהלך הבנייה (במאי 1988), לשימושם של עובדי אחד האגפים שלה. משרד מבקר המדינה בדק את הליכי רישוי הקמת המיבנה וכן היבטים הקשורים ברכישת המשרדים על-ידי העירייה. להלן הממצאים שהועלו:

(א) רישוי הבנייה - בפברואר 1987 הגישה החברה לוועדה המקומית בקשה להשלמת מיבנה שבהקמתו החלה ב-1982, ושכלל קומת חנויות ושלד של ארבע קומות. המיפרט שצורף לבקשה כלל 10 מקומות חנייה עיליים, מתוך 24 מקומות החנייה הדרושים למיבנה על-פי מיסמכי הוועדה. את 14 מקומות החנייה החסרים ביקשה החברה להקים על חלקה סמוכה (חלקה ב' המוזכרת לעיל בעניין פרויקט ב'), שמחציתה בבעלותה.

הוועדה המקומית אישרה את בקשת החברה ב-25.2.1987, בתנאי שהיא תמציא את הסכמת השותפים בחלקה ב' להקים שם את 14 מקומות החנייה החסרים. הביקורת העלתה, כי באוקטובר 1988 ניתן לחברה היתר בנייה, למרות שהחברה לא המציאה את ההסכמה שנדרשה, ובפועל אף לא הקימה באותו מועד את 14 מקומות החנייה החסרים, כמתחייב מהוראות תקנות החנייה.

עוד העלתה הביקורת, כי כשנתיים לאחר החלטתה מפברואר 1987, כאשר קומות המשרדים שבמיבנה כבר היו בשלבי גמר הסכימה הוועדה, בנימוק של העדר הסכמת השותפים שבחלקה ב' לקבל מהחברה תשלום עבור "קרן חנייה" ל-14 מקומות החנייה החסרים (לפי \$ 5,000 למקום חנייה, לפי הערכת שמאי מקרקעין של העירייה) ובס"ה סכום שווה ערך ל-\$70,000. אולם נמצא, כי ב-15.7.1990 פנה גיזבר העירייה לחברה בדרישה לשלם סכום של \$27,600 בלבד, בגין 12 מקומות חנייה, על-פי תחשיב של \$2,300 למקום חנייה, בניגוד לנתונים הקשורים בנושא הן מבחינת מיספר מקומות החנייה והן מבחינת שווי "קרן החנייה".

ביולי 1992, שנתיים וחצי לאחר שהעירייה אכלסה את המיבנה, היא חייבה את החברה בסכום כולל שווה ערך ל-\$52,000 עבור 14 מקומות החנייה החסרים. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מאחר, שכאמור, שווי מקום חנייה על-פי הערכת השמאי הוא \$5,000, וס"ה התמורה בגין 14 מקומות החנייה היא שווה ערך ל-\$70,000, עליה לערוך חישוב מעודכן ולדרוש מהחברה את ההפרש בסך \$18,000. ביולי 1993 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי היא תקזז את הסכום האמור מחובה לחברה. בבדיקת מעקב שנערכה במחצית השנייה של 1994 הועלה, כי הסכום לא קוזז, והחברה עדיין חייבת לעירייה סכום שווה-ערך ל-\$18,000.

(ב) רכישת המשרדים - מועצת העירייה החליטה, ב-10.2.1988, לרכוש מהחברה את ארבע קומות המשרדים שבמיבנה, כולל 10 מקומות חנייה שבמיפרט (להלן- המשרד) במחיר של 2.25 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ) שהינו שווה ערך ל-1.4 מיליון דולר. בהסתמך על החלטת מועצת העירייה האמורה, חתמה העירייה ב-27.5.1988 על חוזה לרכישת המשרדים.

מפרוטוקול ישיבת מועצת העירייה מיום 10.2.1988, בה הוחלט, כזכור, לאשר את רכישת המשרדים נאמר, כי "שווי המיבנה נקבע על-ידי שמאי מוסמך של שני הצדדים". מהאמור משתמע, כי השמאי שנתן את ההערכה לעירייה היה במיקרה זה גם שמאי החברה. משרד

מבקר המדינה העיר לעירייה, כי בחירת שמאי משותף לשני הצדדים אינה עומדת בכללי המינהל הכספי התקין, וכי על העירייה היה לקבל הערכה של שווי המשרדים משמאי מטעמה בלבד.

4. פרויקט ד' להקמת מיבנה מיסחרי (קניון)

באמצע 1991 סיימה חברה מיסחרית (להלן - חברה ד') את הקמתו של מיבנה מיסחרי על מגרש שרכשה מהעירייה בספטמבר 1987. בדיקה שנערכה על-ידי משרד מבקר המדינה, לגבי הליכי מכירת המיגרש לחברה והקמת המיבנה, העלתה:

(א) בעיקבות מיכרז שהעירייה פירסמה ביולי 1987, רכשה החברה, על-פי חוזה שחתמה עם העירייה ב-10.9.1987, מיגרש בשטח של 5,143 מ"ר שהיה בבעלות העירייה; הצעתה של החברה הייתה הגבוהה מבין שלוש ההצעות שנתקבלו במיכרז, והסתכמה ב-1.26 מיליון ש"ח. ב-27.9.1987 פנתה העירייה לממונה על המחוז וביקשה לפעול לאישור החוזה על-ידי שר הפנים, בהתאם לפקודת העיריות. לחוזה שנשלח לממונה על המחוז הוסף סעיף חדש, שלא היה ב"חוזה המוצע" שצורף למיסמכי המיכרז, ולפיו התחייבה העירייה לפעול למניעת הריסתה של בנייה כלשהי אם תבוצע שלא כדין, וזאת "אם יהיה סיכוי מבחינת החוק לקבל היתר בנייה לבנייה שבוצעה". בשלב זה, הגיש אחד משני המשתתפים שלא זכו במיכרז השגות לגבי הכללתו של סעיף זה בחוזה על-ידי העירייה, דבר ששינה את תנאי החוזה שעל-פיהם הגיש את הצעתו. בעיקבות ההשגות האמורות עיכב בזמנו מנכ"ל משרד הפנים, שהוסמך על-ידי שר הפנים, את אישורו; רק ב-4.12.1990 הוא אישר את החוזה, למעט הסעיף האמור. להלן עיקר הממצאים שהועלו:

(1) החברה החלה בעבודות הבנייה במיגרש בתחילת 1988, לאחר שהיא שילמה תמורת המיגרש. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי היה עליה להימנע מלהרשות לחברה להתחיל בבנייה כל עוד לא אושר החוזה על-ידי שר הפנים. יש לציין שאישור זה נדרש על-פי פקודת העיריות וגם בחוזה הרכישה צויין במפורש, כי תוקפו מותנה באישור שר הפנים.

(2) עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי על העירייה היה להימנע מלשנות את תנאי המיכרז על-ידי הוספת התנאי האמור לחוזה. בהוספת התנאי יש טעם חמור לפגם ויש בו כדי לעודד בנייה שלא כחוק, בייחוד נוכח העובדה שמשתמעת ממנו הגבלה על השימוש של הוועדה המקומית בסמכויותיה הסטטוטוריות.

(3) על אף שהחברה ביצעה עבודות בנייה בהיקף ניכר ללא היתר בנייה ובסטייה מהיתרים, שניתנו לה (כמפורט בהמשך), לא ננקטו נגדה צעדים מתאימים להפסקת העבודות הבלתי חוקיות, וזאת ברוח התחייבותה של העירייה שהובאה לעיל.

(ב) **רישוי הבנייה** - ב-14.3.1988 הגישה החברה לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה, להקמת מיבנה על מגרש בשטח כולל של 4,596 מ"ר בשלוש קומות ובהיקף מבונה של 90% משטחו. על-פי התוכנית המפורטת החלה על השטח (להלן - התוכנית התקפה), אכן מותרת בנייה של 90% משטח המיגרש בשלוש קומות - 30% לקומה. עוד כללה הבקשה להיתר הקמת קומה תת-קרקעית ל-108 מקומות חנייה ולמיקלט, בשטח כולל של 2,925 מ"ר, המותרת על-פי התוכנית התקפה. על-פי בקשת החברה ניתן לה ב-15.9.1988 היתר בנייה לביצוע שלב א' של המיבנה, דהיינו - חפירות הדרושות להקמת החנייה התת-קרקעית והמיקלט. הבדיקה העלתה:

ב-24.10.1988 הגישה החברה תיקון לתוכנית הבנייה, שהוגשה כאמור ב-14.3.1988, בצירוף בקשה להקלה בשיעור של 6%, להקמת יציע בשטח של 657 מ"ר (40% משטח קומת הקרקע - האחוזה המירבי המותר להקמת יציע), להגדלת שטח הקומה התת-קרקעית מ-2,925 מ"ר ל-4,621 מ"ר וכן להקמת קיר מעקה בגג המיבנה בגובה של 1.20 מ'. ב-25.1.1989 דנה הוועדה המקומית בבקשת החברה להקלה, לתוספות ולשינויים האמורים, והחליטה להמליץ בפני הוועדה המחוזית על מתן הקלה של 6% בלבד - 2% לכל קומה. את יתר בקשות החברה לתוספות ולשינויים, היא דחתה.

נמצא, כי עוד נדונה ואושרה ההקלה על-ידי הוועדה המחוזית ב-28.3.1990, כדרישת סעיף 147 לחוק, ועל אף שבידי החברה היה היתר בנייה לביצוע שלב א' בלבד של המיבנה, היא המשיכה כבר במחצית הראשונה של 1989 בביצוע שלב ב'. עקב כך הוציאה הוועדה המקומית ב-9.7.1989 צו הפסקה מינהלי, על-פי סעיף 224 לחוק. בתיקי הבנייה והפיקוח אין דוחות פיקוח מאותה תקופה, שעל-פיהם ניתן לוודא שהחברה אכן הפסיקה את ביצוע עבודות הבנייה בשטח בתקופה שבין הוצאת צו ההפסקה המינהלי לבין ה-26.2.1990, מועד בו ניתן ההיתר לשלב ב'.

בפועל הוקם המיבנה תוך סטייה מהיתרי הבנייה, כמפורט להלן:

(1) כאמור, אושרה לחברה הקלה של 6% בלבד - 2% לכל קומה. בפועל הקימה החברה מיבנה של ארבע במקום שלוש קומות, בשטח של 1,194 מ"ר, על-ידי כך שסגרה את היציע מכל צדדיו בקירות, והפכה אותו לקומה.

(2) החברה ביצעה עבודות ריצוף על גגו של המיבנה ובנתה קיר מעקה, על אף שהבקשה להתקנתו נדחתה, כאמור, על-ידי הוועדה המקומית; כמו-כן הקימה עליו מיבנה לקיום אירועים;

(3) בקומה התת-קרקעית המיועדת לחנייה ולמיקלט הקימה החברה מיבנה משרדים בשטח כולל של כ-200 מ"ר; המשרדים באו על חשבון מקומות החנייה, שכן בהיתר הבנייה אושרו להקמה 108 מקומות חנייה, ואילו בפועל הקימה החברה 48 מקומות חנייה בלבד.

מעיון בתיקי הבנייה של המיבנה עולה, שהוועדה המקומית לא אכפה על החברה בעלת ההיתר, את חובתה הסטטוטורית לקיים פיקוח באתר הבנייה כמתחייב מהוראות חלק ט"ז-שבתוספת השנייה לתקנות התיכנון והבנייה; בתוספת זו מפורטים שלבי הביקורת שיש לעשות באתר במהלך הבנייה ובסיומה, ובין השאר - החובה לוודא שעבודות הבנייה מבוצעות בהתאם להיתר הבנייה שניתן להקמת המיבנה.

הקמת המיבנה הסתיימה באמצע 1991. רק בדיעבד, ב-9.9.1992, אישרה הוועדה המקומית תוכנית מפורטת שהחברה הגישה ואשר כללה את הבנייה כפי שבוצעה בפועל, לרבות המיבנה לאירועים בשטח מבונה של 735 מ"ר (המהווים 110% משטח המיגרש) ולמעט המשרדים שהוקמו בקומה התת-קרקעית. במאי 1993 אושרה התוכנית על-ידי הוועדה המחוזית.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בד בבד עם טיפול הוועדה באישור התוכנית המפורטת היה עליה לנקוט נגד החברה צעדים המתחייבים מהוראות פרק י' לחוק (עבירות ועונשין), דהיינו - הגשת כתב אישום בהתאם לסעיף 208 א' לחוק. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי במיקרה שאדם הורשע בעבירות בנייה, רשאי בית-המשפט, אם נתבקש לעשות כן, להטיל עליו, בנוסף על הקנס הקבוע על עבירות בנייה או במקומו, קנס בשיעור כפל שווי הבנייה

הבלתי חוקית, וכי כל סכום שנפסק לפי הסעיף האמור ישולם לקופת הוועדה המקומית. עקב הימנעות הוועדה מהגשת כתב אישום נגד החברה, לא נשאה החברה בתשלום כלשהו בגין חריגות הבנייה.

בכל הקשור לחריגות הבנייה שבוצעו בסטייה מהיתר, או ללא היתר, הסבירה הוועדה המקומית, ב-22.3.1993, כי נמנעה מנקיטת צעדים נגד החברה בגין עבודות אלה בעיקר נוכח העובדה שזכויות הבנייה במיגרש היו 90% בלבד, בעוד שזכויות הבנייה במיגרשים סמוכים הינם 120%, ובכך הייתה החברה "בתחרות בלתי הוגנת עם יזמים באזור". משרד מבקר המדינה העיר, כי יש הליכים קבועים וכללים להעלאת אחוזי בנייה, ומשלא נקטו בהם, אין מקום לעשות כן בעקיפין. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי החברה רכשה את המיגרש מהעירייה ביוזמה, כי זכויות הבנייה המותרות על-פי התוכנית התקפה החלה עליו הן 90% משטחו. יתרה מזו, שווי המיגרש ששמאי המקרקעין קבע, התבסס על זכויות בנייה אלה. לכן, אין מקום לטענת היזמים, ולהסכמת הוועדה המקומית לטענה, כי הם נמצאים בתחרות בלתי הוגנת. בקבלת טענה זו נותנת העירייה והוועדה המקומית את ידיהן לשיטה קלוקלת, על-פיה נעשים הדברים על "דרך ההיפוך"-קודם פועלים בניגוד לחוק, ואחר כך מוצאים סיבות על-פיהן "מוצדק" להכשיר את שנעשה בדיעבד.

(ג) מקומות חנייה - תוכנית החנייה התת-קרקעית כללה, כאמור, 108 מקומות חנייה, שבאו לכסות את תיקני החנייה לשטחים המיסחריים. הועלה, שבפועל הקימה החברה גם בתי-קפה, בתי-קולנוע ומיבנה על הגג המשמש לאירועים, שחייבו, על-פי מיסמכי הוועדה המקומית, הקמת 223 מקומות חנייה נוספים, ס"ה- 331 מקומות חנייה. כאמור, בפועל הקימה החברה בקומה התת-קרקעית רק 48 מקומות חנייה. עוד הקימה החברה 212 מקומות חנייה על מיגרש סמוך אותו שכרה מחברה פרטית, בס"ה 260 מקומות חנייה בלבד⁽²⁰⁾

(1) ב-15.1.1990 שכרה החברה מחברה פרטית מיגרש סמוך למיבנה, בשטח של 5,000 מ"ר, והקימה עליו את 212 מקומות החנייה האמורים. החברה הכשירה את המיגרש לחנייה על-ידי ביצוע עבודות סלילה והתקנת עמודי תאורה וגדרות, כל זאת - בלי שהגישו לוועדה המקומית תוכניות להקמתו ובלא שקיבלה היתר בנייה, כדרישת החוק. בהעדר היתר בנייה, גם לא גבתה הוועדה המקומית מהחברה את האגרות וההיטלים בגין הבנייה, כמתחייב מהתקנות.

(2) ייעודו של המיגרש המושכר, על-פי התוכנית התקפה, הינו לתעשייה ולפיקח הקמת מקומות החנייה עליו הייתה בניגוד להוראות התוכנית.

(3) המיגרש עליו הוקמו 212 מקומות החנייה אינו בא לתת פיתרון של קבע כדרוש, מאחר שאינו בבעלות החברה, ומאחר שהושכר לתקופה מוגבלת של חמש שנים החל ב-1.4.1990 וכלה ב-31.12.1995. עובדה זו אף הודגשה בפני הוועדה המקומית על-ידי יועץ משפטי לעירייה, בציינו כי זהו פיתרון שיש בו משום "עצימת עיניים" לבעיות שיתעוררו בעתיד כאשר הסכם השכירות יסתיים, ומבלי שהובטחה חנייה אלטרנטיבית למיבנה.

(4) העירייה הסבירה ב-22.3.1993, כי כצעד ראשון לפתור את בעיית החנייה, היא הוציאה בתחילת 1993 צו לשימוש ארעי לחמש שנים במיגרשים סמוכים מכוח חוק הרשויות

⁽²⁰⁾ בבדיקת מעקב שנערכה במחצית השנייה של 1994 נמצא, כי בקומה התת-קרקעית הוגדלו מקומות החנייה עד ל-80, וכן קיימת בחצר המיבנה חנייה ל-24 כלי רכב.

המקומיות (שימוש ארעי במיגרשים ריקים), התשמ"ז-1987 במטרה להכשירם כמקומות חנייה ציבוריים, ושימשו בין השאר את הפרויקט.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי בעת שאפשרה לחברה, ללא סמכות, להקים את המיבנה ללא מקומות חנייה של קבע כדרוש, היה עליה להכין תוכנית חילונית ליצירת מקומות חנייה הדרושים לפי התקן למקומות חנייה הקבוע בתקנות החנייה, ולדרוש מהחברה להשתתף בהוצאות התקנת מקומות החנייה החסרים בחניון ציבורי.



מן הממצאים שפורטו לעיל עולה, כי העירייה והוועדה המקומית אפשרו לחברה להקים מיבנה תוך סטייה ניכרת מהתוכנית התקפה וללא היתרי בנייה. המיבנה המיסחרי, המיועד לשמש קהל נרחב, הוקם ללא מתן פיתרון של קבע למקומות חנייה, כנדרש על-פי החוק, ויש לראות זאת בחומרה רבה.

כאמור, רק לאחר סיום הקמתו של המיבנה בסטייה מהוראות החוק, החליטה הוועדה המקומית, ב-9.9.1992, להמליץ בפני הוועדה המחוזית על הפקדתה של תוכנית מפורטת שהחברה יזמה, ואשר באה להכשיר בדיעבד את עבודות הבנייה הבלתי חוקיות שבוצעו תוך התעלמות מחובתה לנקוט צעדים על-פי החוק נגד החברה.

5. פרויקט ה' להקמת מיבנה מיסחרי ודיור מוגן

חברה מיסחרית (להלן - חברה ה') היא הבעלים של מיגרש בשטח של 10 דונם. על-פי התוכנית המפורטת שאושרה ב-31.7.1988 (להלן - התוכנית המפורטת), מותר להקים על המיגרש מיבנה בן שבע קומות בהיקף של 200% משטחו, מהם 50% בקומה מיסחרית ו-150% בשש קומות לדיור מוגן. ב-13.7.1989 דנה הוועדה המקומית בבקשת החברה להקמת מיבנה בשטח של כ-44,000 מ"ר (כולל מיבני עזר) ואישרה עקרונית את הקמתו בתוספת הקלה של 11%, המותרים על-פי סעיף 147 לחוק, מהם 5% בשתי קומות נוספות ו-6% כתוספת כללית, כפוף לתשלום היטל השבחה שייקבע על-פי הסכם מוקדם. ס"ה אושרה לחברה בנייה בהיקף של 211% משטח המיגרש, דהיינו 21,000 מ"ר, המשתרעים על קומה מיסחרית אחת, ושמונה קומות לדיור מוגן, מלבד שיטחי מיבני העזר, בשטח של כ-23,000 מ"ר.

במשך כשלוש שנים, אישרה הוועדה המקומית לחברה שני שינויים בתוכנית הבנייה לפיהם אושר שטח מבונה של 47,273 מ"ר. על-פי השינויים ניתן ב-30.4.1992 היתר בנייה לחברה. להלן עיקר הממצאים שהעלתה הביקורת:

(א) **היקף הבנייה** - לפי המיפרט והנספחים שצירפה החברה לבקשה להיתר, ואשר אושרו כאמור בוועדה המקומית ב-5.12.1991, כלל המיבנה שתי קומות לחניה: קומה תת-קרקעית תחתונה ומעליה חצי קומה (להלן - שתי קומות החנייה); קומה מיסחרית בשני מיפלסים: קומה מיסחרית תחתונה וקומה מיסחרית עליונה; קומה מפולשת, ושמונה קומות לדיור מוגן. בשטח הכולל של 47,273 מ"ר נכללו 5,000 מ"ר למיסחר ו-16,000 מ"ר לדיור מוגן, ובס"ה 21,000 מ"ר, המותרים על-פי התוכנית המפורטת ועל-פי ההקלה שאושרה כאמור על-ידי הוועדה המקומית; יתר שיטחי הבנייה, בשטח של 26,273 מ"ר, הוגדרו על-ידי הייזמים "שונות" וכללו: מיבני עזר, חדרי מדרגות, מרפסות, מעברים ומרחבים מוגנים.

(1) קומת המיבנה - כאמור כלל המיבנה, שאושר על-ידי הוועדה המקומית ב-5.12.1991, קומה מפולשת. על-פי התוספת השלישית לתקנות התיכנון והבנייה, קומת עמודים מפולשת, הוא חלל מכוסה תיקרה אשר אינה מיועדת לשימוש כלשהו מלבד למדרגות המובילות לקומות ולבנייני עזר. עיון במיפרט העלה, כי בקומה זו תוכננה, בניגוד לתקנות, מרפאת קופת חולים בשטח של 400 מ"ר; עוד תוכננו בצד הקומה המפולשת, אך מחוצה לה, חנויות בשטח כולל של 160 מ"ר וכן בריכת שחייה מקורה. התרת הקמת המרפאה, החנויות והבריכה על-ידי הוועדה המקומית הוסיפה למיבנה עוד קומה מיסחרית, שאינה מותרת על-פי התוכנית המפורטת.

(2) אחוזי הבנייה - התוכנית המפורטת אינה כוללת הוראות בעניין חישוב אחוזי הבנייה. אולם בתוכנית מיתאר מקומית ראשון לציון רצ/1/1, על-פיה פועלת הוועדה המקומית (בהעדר הוראות בתוכניות מפורטות כבמיקרה דנן), נקבעו הוראות מפורשות בעניין זה. לפי הוראות אלה, על חישוב שיטחי הבנייה לכלול קירות חוץ ופנים, מלבד שטח חדרי מדרגות, מיקלטים, ביתן סניטרי ומרפסות. הביקורת העלתה, כי שיטחי מעברים מקורים בשני המיפלסים של הקומה המיסחרית בשטח כולל של 5,000 מ"ר, לא נכללו בחישוב השטחים לאחוזי הבנייה, כנדרש. שטחים אלה מהווים סטייה מהתוכנית התקפה.

(ב) מקומות חנייה - תוכניות הבנייה, שעל-פיהן ניתן לחברה היתר בנייה ב-30.4.1992, כללו שתי קומות תת-קרקעיות להקמת 217 מקומות חנייה, הדרושים למיבנה לפי תקנות החנייה. החברה החלה בהקמתן של שתי הקומות התת-קרקעיות על-פי ההיתר האמור.

ממיסמכי הוועדה המקומית עולה, כי עוד ב-4.7.1991, שבועיים לאחר שאושרה תוכנית הבנייה, ב-20.6.1991, שלפיה יש להקים חניון תת-קרקעי של שתי קומות, הודיע מהנדס הוועדה המקומית לחברה, כי עקרונית מוכנה העירייה לאשר להם הקמת חנייה על חלקה מחוץ לאתר הבנייה. המדובר בחלקה בשטח של כ-10 דונם, שהעירייה העבירה לרשותה מכוח דיני הרכישה והנמצאת ממזרח לשטח המיבנה, וכביש מפריד ביניהם. פני הקרקע של החלקה משתפלים ממזרח למערב בהבדלי גובה של כשישה מטר, כשהצד הגבוה מהווה המשך לשטח של בית-ספר יסודי.

ב-27.5.1992 החליטה הוועדה המקומית להמליץ על הפקדתה של תוכנית מפורטת, שהיא יזמה, במטרה לאפשר, בין היתר, הקמת חניון ציבורי דו-קומתי של 400 מקומות חנייה על כמחצית משטח החלקה האמורה, כאשר גגו העליון יהווה המשך מיפלס בית-הספר, דבר שיאפשר הרחבתו של בית-הספר בעתיד. הוועדה המחוזית, בישיבתה ב-5.8.1992, החליטה להפקיד את התוכנית האמורה. התוכנית אושרה ביולי 1993.

ב-16.5.1993, חתמה העירייה עם החברה על הסכם, שבו התחייבה העירייה, בין היתר, להעמיד לרשות החברה 5.6 דונם מן החלקה האמורה לשם התקנת 400 מקומות חנייה על-פי תוכנית בנייה ומיפרט טכני שצורף להסכם; החברה מצידה התחייבה להקים על חשבונה את מקומות החנייה האמורים כחניון ציבורי דו-קומתי, פתוח לקהל ללא תשלום, מהם 300 מקומות חנייה שישמשו אותה לכיסוי תקן החנייה של המיבנה, על כל שינויי ותוספותיו בכל זמן שהוא. עוד נקבע בהסכם, שהחברה תפעיל ותתחזק את החניון על חשבונה. לשם כיסוי הוצאות התחזוקה, הוסכם כי החברה תהיה רשאית להפעיל בחניון שירותי רכב (כגון רחצה, סיכה וטיפול רכב קלים) - בתשלום. בנוסף התחייבה החברה לשלם לעירייה סכום שווה-ערך ל-300,000 \$ לקרן חנייה, על-פי הערכת שמאי.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי החלטתה לפטור את החברה מהתקנת מקומות החנייה באתר הבנייה, נוגד את הוראות סעיף 2 (ב) לתוספת תקנות החנייה, המאפשר מתן פטור כזה משיקולים שבתכנון, סביבה או תחבורה, וגם זאת רק כאשר אין אפשרות ליתן פיתרון חנייה תיקני באתר עצמו. במיקרה זה לא קיימים שיקולים כאמור, ועל כך מעידה גם התוכנית המקורית, שהוגשה על-ידי החברה.

בבדיקת השלמה שערכה הביקורת הועלה, כי כדי להתאים, בין היתר, את הבנייה שבוצעה בפועל בפרוייקט לתוכנית המפורטת ולהוראות תקנות החנייה, יזמה הוועדה המקומית שתי תוכניות מפורטות שקיבלו תוקף ב-11.3.1993 וב-19.12.1993, לפיהן הותרה הקמתם של מקומות החנייה מחוץ לאתר והוגדל היקף הבנייה לכ-53,000 מ"ר. השטח המבונה למגורים ולמיסחר נותר ללא שינוי - 21,000 מ"ר, ואילו שטח מיבני העזר הוגדל ל-32,000 מ"ר. משרד מבקר המדינה העיר, כי לגבי 5,000 מ"ר של שיטחי המעברים המקורים במיפלסי הקומה המיסחרית, שכאמור לא נכללו בחישוב אחוזי הבנייה, לא הייתה התייחסות כלשהי בתוכניות.

☆

הממצאים שהועלו בבדיקת חמשת הפרוייקטים מצביעים על ליקויים, חלקם חמורים, בפעולות הוועדה המקומית ביישום חוק התיכנון והבנייה:

(א) הוועדה המקומית התירה הקמת מיבנים למשרדים ולמיסחר מבלי שהובטח שיהיו מקומות חנייה באתרי הבנייה, כדרישת החוק, וכל זאת תוך חריגה מסמכות. בשני מיקרים ניתן פטור מהקמת מקומות חנייה באתר עצמו תוך העמדת שטחים ציבוריים, שבבעלות העירייה, לרשות החברה הבונה לשם הקמת אותם מקומות חנייה מחוץ לאתרי הבנייה;

(ב) הוועדה המקומית העלימה עין מעבירות בנייה שבוצעו על-ידי חלק מהחברות שהקימו מיבנים בסטייה ניכרת מהיתרי הבנייה שהיו בידה, סטייה שהתבטאה בבנייה של תוספת קומות ושיטחי בנייה שאינם מותרים על-פי התוכניות התקפות;

(ג) העירייה לא גבתה אגרות והיטלי בנייה בסכומים ניכרים שהגיעו לה עקב הגדלת שיטחי הבנייה;

(ד) במיקרה אחד, לאחר גמר הבנייה תוך ביצוע עבירות על החוק, אישרה הוועדה המקומית תיקון לתוכנית מפורטת שהגישה החברה, ואשר באה להכשיר בדיעבד את הבנייה הבלתי חוקית. במיקרה אחר יזמה הוועדה המקומית תיקון לתוכנית מפורטת שבאה, בין היתר, לפטור מהחובה להקים חניון תת-קרקעי ולאפשר את הקמתו על שטח ציבורי שבבעלות העירייה.

★

דין-וחשבון זה על הביקורת בעיריית ראשון לציון מתייחס לפעולות העירייה בתחומים הבאים:
מינהל הכספים והחשבונות וגביית המיסים; התחשבות בגין תשלום מע"מ בעיסקות פיתוח;
ניהול כוח-אדם; רישוי הבנייה והפיקוח עליה.

הביקורת העלתה, כי בכל התחומים שנבדקו נמצאו ליקויים, חלקם חמורים, שנבעו בעיקר מהתעלות העירייה מחובתה לפעול במיסגרת החוק ולעתים היא אף נתנה ידיה, תוך העלמת עין, לביצוע פעולות הנוגדות את הוראות החוק:

א. ניהול משק הכספים - (1) בניהול משק הכספים התעלמה העירייה מחובתה לפעול במיסגרת תקציבית, המאפשרים מדי שנה בשנה על-ידי הממונה על המחוז, וגרמה עקב כך להיווצרות גרעונות בסכומים ניכרים - גרעונות שהביאו למצב כספי קשה. זו הייתה התוצאה, חרף מעורבותו של משרד הפנים, שהתיר לעירייה לקבל בשנות הכספים 1989-1992 מילות מבנקים מיסחריים בסכום כולל של כ-43 מיליון ש"ח.

(2) גרעונות ניכרים נוצרו בעיקר בשנות הכספים הסמוכות למועדי בחירות: בשנת 1988 סיימה העירייה את פעולותיה הכספיות בגירעון של כ-21 מיליון ש"ח וגירעון ניצבר של כ-34 מיליון ש"ח. שהיווה כ-40% מתקציבה המאושר לאותה שנה. מצב זה חזר על עצמו בשנת 1992 עם גירעון שנתי של כ-25 מיליון ש"ח וגירעון ניצבר של כ-28.5 מיליון ש"ח. הגירעון הניצבר גדל והסתכם ב-1.1.1994 בכ-36 מיליון ש"ח.

(3) גרעונותיה של העירייה נבעו, בעיקר, מביצוע פעולות כספיות שלא היו להן הרשאות בתקציבה המאושרים, כדרישות פקודת העיריות.

ב. עיסקות פיתוח - הימנעות מתשלום מע"מ - העירייה, שהינה מלכ"ר, אינה זכאית לנכות את המע"מ הכלול בחשבוניות המס שהיא מקבלת מקבלנים שביצעו עבודה עבודות פיתוח. כדי להשתמט מתשלום המע"מ פעלה העירייה בניגוד לכללי מינהל ציבורי תקין, ונתנה ידה לקבלנים וליזמים, בשימוש שעשו בחשבוניות שלא שיקפו נכונה את העיסקות שביצעו, כהגדרתן בחוק מס ערך מוסף.

מעורבותה של העירייה בהתקשרויות מסוג זה עלולה גם ליצור תלות לא רצויה בינה לבין המעורבים בדבר - תלות שעשויה להתבטא בהעלמת עין מפעולות חריגות או במתן הטבות בלתי חוקיות. קיים חשש שתלות כזאת, אכן מצאה ביטוי בחלק מהמיקרים שהובאו בפרק על רישוי הבנייה והפיקוח עליה, בהם הועלה, שהעירייה נתנה יד, בהסכמה שבשתיקה ולעתים תוך עצימת עיניים, לביצוע עבירות בנייה.

ג. שכר ותשלומים נלווים לשכר - בנושא השכר והתשלומים הנלווים לו עשו העירייה ובמיוחד העומד בראשה דין לעצמם, תוך התעלמות מהוראות דינים מחייבים:

(1) על-פי סיכומי דברים שראש העיריה חתם עליהם יחד עם יו"ר ועד העובדים, הוענקו לחלק מהעובדים תוספות שכר בניגוד להסכמי העבודה הקיבוציים המהווים מיסגרת מחייבת, שממנה אין לסטות.

(2) לעובדים הבכירים ניתנו הטבות ניכרות בשכר, חלקן תוך הפרת הוראות החוק והתעלמות מכללי מינהל כספי תקין. כתוצאה מהתשלומים החריגים לקבוצת עובדים זו. הגיע שכרם של אחדים מהם לסכומים העולים בהרבה על המקובל בשירות המדינה והמסתכמים בהיקף כספי השווה פי שניים עד שלושה משכרם המשולב.

(3) על-פי פקודת העיריות תנאי שכרו של גיזבר העירייה ייקבעו על-ידי מועצת העירייה. נמצא, כי לגזבר שולמו באישור ראש העירייה תוספות מיוחדות, בכינויים שונים, מבלי להביאן לאישור מועצת העירייה; בכך נטל לעצמו ראש העירייה סמכויות המוענקות למועצת העירייה. הגיזבר מצידו נטל לעצמו, שלא כדין, מכספי העירייה

עליהם הוא מופקד על-פי פקודת העיריות. הטבות השכר ששולמו לגיזבר העמידו את שכרו בספטמבר 1994 על 25,000 ש"ח - שכר החורג המשולם בשירות הציבורי וגם מזה הנהוג לגבי בעלי תפקידים דומים ברשויות המקומיות.

(4) מועצת העירייה קבעה את תנאי העסקתו ופרישתו של המנכ"ל על-פי אלו שנקבעו למנכ"ל במשרד ממשלתי. בניגוד להחלטה זו, שולמו למנכ"ל תוספות שכר שונות. ביניהן תוספת כוונות בשיעור 77% משכרו המשולב, שאינן משולמות למנכ"ל במשרד ממשלתי. בינואר 1994, כאשר משכורתו של מנכ"ל במשרד ממשלתי הסתכמה בכ-11,400 ש"ח. הייתה משכורתו של מנכ"ל העירייה כמעט כפולה - 21,000 ש"ח.

(5) מבקר המדינה מתייחסת בחומרה רבה לתופעה החריגה שראש העירייה פועל בעניין שכרם של עובדיו בניגוד להוראות חוק ולהסכמים קיבוציים - תופעה שיש לעקור מן השורש. בהקשר זה מן הראוי להדגיש את קביעתו של בית-המשפט המחוזי בתל אביב⁽²¹⁾.

"...אין להרשות לארגון זה או אחר של המדינה, לרבות אלה הנמנים על השלטון המקומי, לעשות דין לעצמם, להתעלם מאותו משטר כלכלי ומהוראות החוק המיועדות לבצעו, ולקבוע הסדרים לעצמם ולעובדיהם. הסדרים כאלה אינם פוגעים בחוק בלבד, אלא בציבור בכללותו; אותו ציבור הנאלץ להסתפק בתוספות השכר הניתנות לו במיסגרת המצומצמת שנקבעה על-ידי המדינה. אם נגזר על כלל העובדים משטר כלכלי מסוים, על כל המגבלות והצימצומים הקבועים בו, אין להתיר חריגים ועדיפים המשליטים משטר של איפה ואיפה".

ד. רישוי הבנייה והפיקוח עליה - העיר ראשון לציון נמצאת בעשור האחרון בקצב גידול מואץ הן במיספר האוכלוסין שגדל בכ-40% והן בגידול שיטחי הבנייה למגורים ולמיסחר. בנושא תיכנון ובנייה היה על העירייה לדאוג שחברות פרטיות העוסקות בבנייה יפעלו כך שעבודות הבנייה יבוצעו אך ורק על-פי הוראות חוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 והתקנות שהותקנו על-פיו, הוראות שמטרתן, בעיקר, לשמור על איכות הבנייה והסביבה.

בכל הקשור ברישוי הבנייה והפיקוח עליה העלתה הביקורת, כי היו מיקרים בהם הוועדה המקומית והעירייה, הן תוך הסכמה והן תוך הסכמה שבשתיקה, נתנו את ידיהן לביצוע עבירות בנייה, לעתים תוך עצימת עיניים והתעלמות מביצוע עבודות בנייה בניגוד לחוק.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הדרך בה פעלה הוועדה המקומית במיקרים שבהם אפשרה הכנת תוכניות מפורטות במטרה להכשיר בדיעבד בנייה שבוצעה בלי היתר או בסטייה מהיתר ותוך העלמת עין ופיקוח רופף בזמן הבנייה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הדרך בה פועלת העירייה, על-פיה היא פוטרת בונים מהקמת מקומות חנייה באתר הבנייה וכתחליף מעמידה לרשותם אדמות שבבעלותה, להקמת חניונים ציבוריים. חומרת הדבר אף מחריפה נוכח העובדה שראשון לציון נמצאת, כאמור, בתנופת בנייה ופיתוח, ועקב כך גדל הצורך במקומות חנייה. חניונים ציבוריים אינם הפיתרון לבעיה, מה גם שהיצע הקרקעות למטרה זו מוגבל. פטור כזה אינו רצוי כשלעצמו, כי לאחר שהקמת מיבנה ללא חניון תת-קרקעי כבר הושלמה - בפנינו נזק בלתי הפיך.

(21) ח.פ. 280/88 מדינת ישראל נגד עיריית תל אביב-יפו ואח', ניתן ביום 19.6.1988.