

הועדה לענייני ביקורת עיריית רעננה

סכומים והמלצות הועדה לענייני ביקורת לדוח הכספי המבוקר ולדוח המפורט לשנת 2009

חברי הועדה :

עו"ד סימה פרי, יו"ר הועדה לענייני ביקורת
גבי שוש לוי, חברת הועדה
ד"ר עדית דיאמנט, חברת הועדה
גבי דבי סלוצקי, חברת הועדה
ד"ר שלמה לישה, חבר הועדה
מר מיכאל רייזמן, חבר הועדה

מר משה הנדן, מבקר העירייה
גבי מיכל ירון, מנהלת מחלקת ביקורת
גבי מירי נוימן, מזכירת הועדה

ביצוע תקציבי הפיתוח (עמוד 7 סעיף ג.1)

קיימת חריגה בביצוע ההוצאות מעבר למסגרת התקציבית המאושרת בסכום כולל של 36,942,000 ₪, מתוכם כ- 10 מיליון נובעים מהוצאות בפועל וההפרש נובע מהפרשה לתביעות תלויות.

הועדה לענייני ביקורת שמעה וקיבלה את הסבר גזבר העירייה מר אמיר ברטוב בקשר לחריגה בביצוע ההוצאות בתב"רים, מעבר למסגרת התקציבית. לדברי גזבר העירייה, למעלה מ-75% מהחריגה נובעת מהפרשה לתביעות תלויות. האומדן לתביעות תלויות נקבע על ידי עורכי הדין בסכומים גבוהים ביותר לצורך הזהירות, כאשר ידוע שרק אחוזים בודדים, אם בכלל ימומשו בפועל. עוד מציין הגזבר כי בדרך כלל חלקם הגדול נסגר ומתאפס. יתרת הגרעון נובעת מאיחור בהעברת הכספים מהשלטון המרכזי, שגם הוא מתקבל בסופו של דבר ומאזן את היתרות.

ניהול חשבונות תב"רים בנפרד מחשבונות שוטפים (עמוד 7 סעיף ג.2).

ועדת הביקורת שמעה את הסבריו של גזבר העירייה כי ההפרדה בין כספי התב"רים לכספי התקציב השוטף נעשית בשיטה חשבונאית רישומית, וכי הנחיית משרד הפנים בדבר פתיחת חשבונות בנק נפרדים, תגרום נזק כלכלי לעיריית רעננה.

היועצת המשפטית של העירייה הגב' דפנה קינן הציגה בפני הועדה חו"ד משפטית שניתנה ע"י עו"ד בראף לגזבר עריית הרצליה, אשר לפיה סעיף 213א' לפקודת העיריות אינו מחייב את הרשות לפתוח חשבונות בנק נפרדים לתקציב בלתי רגיל. (חוות הדעת מצ"ב כנספח להמלצות הועדה).

יחד עם זאת, קובעת הועדה כי על העירייה לפעול בהתאם לאמור בסעיף 31ד לחוק יסודות התקציב ולנהל כי הקצבות לפיתוח שמעבירה המדינה לעירייה המיועדות לעבודות פיתוח, תנהל בחשבון בנק נפרד, המיועד אך ורק למטרה זו.

כמו כן, ממליצה הועדה כי מבקר העירייה יבדוק ויוודא כי השיטה החשבונאית הרישומית שאותה מנהלת העירייה להפרדת כספי תבר"ם מכספי תקציב שוטף, אכן מתנהלת כנדרש.

ועדות חובה (עמוד 3-4)

1. הועדה מקבלת את הערת הדו"ח כי מרבית הועדות העירוניות פעלו באופן חלקי בלבד, וכי חלק מועדות החובה לא התכנסו בתדירות שנקבעה בתקנות – לפחות אחת לשלושה חודשים.
2. הועדה רואה חשיבות רבה לעבודתן השוטפת של הועדות העירוניות ובפרט של ועדות החובה. הועדה רואה בהתכנסותן של הועדות כדרך לעדכון חברי המועצה והציבור בפעילות השוטפת של העירייה בתחומים השונים, וכדרך לדיון בהצעות שונות בתחומים אלה.
3. הועדה ממליצה כי כל הועדות תתכנסנה לפחות אחת לרבעון במהלך השנה.
4. הועדה מבקשת לציין לשבח את ועדת המכרזים בראשותה של חברת המועצה, ד"ר עדית דיאמנט ואת ועדת המשנה לתכנון ובניה בראשותו של חבר המועצה עו"ד איתן גינזבורג, אשר התכנסו במהלך השנה עשרות פעמים.

חובות מסופקים ואבודים – (עמ' 5 סעיף א.9)

באשר לחובות המסופקים שהסתכמו בכ-121 מליון ₪, לשאלת חברי הועדה מדוע אינם נמחקים כחובות אבודים הסביר הגזבר, מר אמיר ברטוב:

1. לא ניתן לקבל אישור משרד הפנים למחיקת חובות של חברות, כל עוד החברה רשומה ברשם החברות, גם אם ברור שהחברה אינה פעילה וכי אין סיכוי לגבות ממנה את החובות.
2. לעומת זאת, כשמדובר בחובות של בעלי נכסים פרטיים, יש התכנות לגביית החובות בעת מכירת הנכס בעתיד ולכן האינטרס של הרשות היא לא למחוק אותם כחובות אבודים אלא להמתין להזדמנות זו.

באשר להיקף חובות הארנונה מכלל החייבים, מציין רו"ח המבקר, שעל ידי טיפול בכ-6% מכלל החייבים, ניתן היה להגיע לגביה של כ-71% מכלל החוב.

הועדה ממליצה כי בכל שנה יעשה מיפוי של חובות הארנונה, ותתבקש מחיקתם של חובות, שניתן על פי הקריטריונים של משרד הפנים למחוק. כמו כן, הועדה רשמה בפניה את דברי מנכ"ל העירייה כי נעשים כל המאמצים האפשריים לגביית החובות.

תרומות (עמ' 19 ו-21)

הועדה ביקשה את הסבר המנכ"ל בנוגע לפרויקטים, שמיומנם אמור היה להיות ממומן בחלקו מתרומות שהובטחו לעירייה ומופיעות בתקציב התבר"רים של מרכז הסקווש ומרכז המוסיקה, וטרם התקבלו.

לדברי מנכ"ל העירייה, מר אבי לאופר, בשני המקרים הנ"ל טרם נתקבלו מלוא התרומות שהובטחו, ועל סמך ניסיון העבר, העירייה נוקטת כיום במדיניות שלפיה **לא יוחל בביצוע פרויקט, שמיומונו כולו או חלקו אמור להיות מכספי תרומות, אלא אך ורק לאחר קבלת כספים אלו לקופת העירייה.**

הועדה לענייני ביקורת מברכת על הפקת הלקחים בנושא התרומות ועל מדיניות העירייה בנושא זה, כפי שהוצגה על ידי המנכ"ל.

נוהל תמיכות (עמ' 22 – 28)

הועדה ביקשה את הסבריו של גזבר העירייה להערות הדו"ח בנושא התמיכות. גזבר העירייה הצהיר בפני הועדה כי העירייה מקבלת את הערות הדו"ח בנושא זה וכי היא מיישמת את ההערות הלכה למעשה. העירייה בוחנת אם כל הטפסים, המסמכים והפרטים מוגשים לועדת התמיכות כנדרש, וכן מפקחת על השימוש בתמיכות, שאושרו באופן הנדרש על פי נוהל התמיכות, על מנת לוודא שאכן השימוש בכספים נעשה בהתאם לנוהל. כמו כן פרסמה העירייה את החלטות ועדת התמיכות בפירוט הנדרש בנוהל תמיכות במוסדות ציבור באתר העירוני.

תקני כוח אדם בדו"ח נתוני כח אדם והוצאות שכר לשנת 2009 (עמודים 33 - 34 - בדו"ח הכספי המבוקר)

הועדה העלתה בפני מנכ"ל העירייה והגזבר שאלות באשר לחוסר ההתאמה בין מספר המשרות בפועל בתקציב 2009 ובין ביצוע מספר המשרות בשנת 2009, וכן באשר לפער תקן כוח אדם רשותי ומצבת משרות כוח אדם ממוצעת המצביעה על פער של 440 משרות. הועדה מקבלת את הסבר הגזבר על הפער המצוי בדו"ח בין מספר המשרות בתקן לבין מספר המשרות בפועל. לדבריו פער זה נובע משיטת החישוב המוכתבת על ידי משרד הפנים לרואי החשבון המבקרים, לפיה מצבת העובדים בפועל תכלול את כל המשרות התקניות והלא תקניות (עובדים שעתיים, מדריכים, וכו'), וזאת בניגוד לבניית תקציב העירייה הלוקח בחשבון רק את המשרות התקניות. הועדה מבקשת לציין בחיוב את ההתאמה בין התכנון לביצוע בסעיף סה"כ השכר, כפי שמשקף מהדו"ח הכספי המבוקר.

סיכום

חברי הועדה לענייני ביקורת מבקשים לציין כי דו"ח הביקורת של רוי"ח המבקר הינו דו"ח חיובי, ולמעט ההערות הספורות שצוינו לעיל, מעיד על התנהלות כספית תקינה של העירייה לשנת 2009.

Isha Harari, 1908-1978
 Avi Toister
 Albert Mouallim
 Isaac Brosh
 Ilana Brauf-Snir
 Beata Brauf (Madel Green)
 Yael Toister Spigel
 Roni Amir
 Viki Medulian Kar
 Guy Maman
 Tzvi HirshtienBerzoi
 Dana Tamir

Hanna Cohen
 Limor Szwarcak
 Jitka Brosh
 Nana Sima Levi
 Tamara Ben
 Mali Granot
 Githi Scherman
 Noa Slezak
 Hayit Niv
 Sharon Sefta
 Osnat Hirsch
 Ronit Lradob

הררי, טויסטר ושות'י

עורכי דין

HARARI, TOISTER & CO

LAW OFFICE

www.htlaw.co.il

אחראי
 לימור שצ'צ'ק
 אדוואט
 עננה סטראז'בסקי
 חפרה איגרא
 מלי גרנות
 כמות מדין
 נעה שטיין
 חגית איליה
 שרון מלך
 אגנת הררי
 רותם ליבריה

יצחק הררי: 1908-1978
 צבי טויסטר
 אלברט מואלים
 יצחק ברוש
 אילנה בראף-סניר
 בעהרה בראף-מנדל גרין
 יעל טויסטר ספיגל
 רוני אמיר
 ויקי מדיאן קר
 ג'יי מאמן
 תמי הירשטיין ברזוי
 דנה תמיר

תיק: _____
 תאריך: 25/12/05
 מספר: 20038

לכבוד
 מר גולן דרימן
 גזבר העירייה
 הרצליה
 א.נ.

הנדון: פ' 213 א' לסקודת העירונית תקציב בלתי רגיל

לבקשתך, בחנתי את הוראות ט' 213 א' לסקודת העירונית, בקשר לניחול בספי החב"ד ולמלן חוות דעתי

1. סעיף 213 א' קובע לאמור:

"213 א'. תקציב בלתי רגיל (תיקון: השנ"ט)

א) בסעיף זה, "תקציב בלתי רגיל" - תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין כמטרות שאינן תקציב רגיל.

ב) כספים של תקציב בלתי רגיל ינהלו בנאמנות כדי ראש העירייה והגזר. בפרט מכספי חיסכון התקציב שאינם בלתי רגיל, לא יעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נמד, ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קניון בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינם בלתי רגיל, וולת נתונם כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל.

ג) שימוש בכספים בניגוד להוראות סעיף קטן (ב) בטל."

2. מטרת התקוה, אשר הוסף בשנת תשנ"ט – 1999, כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק (ח"ח חתשנ"ט עמ' 6) הייתה –

"למנוע הפרדה בין תקציב בלתי רגיל של העירייה לתקציב הרגיל בכין תקציב בלתי רגיל אחד לאחר, על מנת שכל תקציב בלתי רגיל ישמש אך ורק למטרה שלשמה נועד."

3. יודגש כי אין בהוראה זו פירוט כיצד תתבצע החפדה הנדרשת, בין בשיי התבי"ד לדין כספי התקציב הרגיל.

4. פרשנות לפיתח התקוה חייבת להתבצע על דרך פתיחת חשביטת בנק נפרדים הינה פרשנות מעמדת. כאמור בחוק – נקהול הכספים, תוך וזמפרדה האמורה, חייב להיעשות בנאמנות על ידי ראש העירייה וחגובר. משטעות הוראה זו מותרת, לדעתנו, לנגב ולראש העיר, שיקול דעת כיצד לבצע החפדה, לאשר פתיחת חשבונות בנק נפרדים חיינה דרך אחת אפשרית.

5. יתור על כן – כאשר תמחוקק רצה לדריש פתיחת חשבון בנק נפרד לתקציב הוא עשהו כן במטרה.

6. כך למשל נפוח להוראת ט"ו 131 לחוק יסודות התקציב (תיקון מס' 31 נשנת 2004).

על פי הוראה זו טאויבת העירייה לנהל "את התקצבות לפיתוח (דהיינו נכמגדר בחוק – ונקצבות שמעבירה המדינה לרשות המקומית, והמליעודות לתכנון, להקמה לזכישת, לשיפוקי או להרחבה של ונשתית או מבנה ציבור) בחשבון בנק נפרד, חמויעד אך ורק למטרה זו... בחשבון הכיתוח יופקדו כספי ההקצבה לפיתוח בלבד, והוא ישמש את הרשות המקומית רק למטרות שלשמן יועדו ההקצבות."

זאת ועוד – הרישא להוראה זו קובעת כליל: "על אף האמור בסעיף 213א לפקדות העיריות ובסעיף 34 לפקדות המועצות המקומיות, רשות מקומית תגדל את התקצבות לפיתוח בחשבון בנק נפרד...". דהיינו – המרוקק קבע כאן הוראה השונה סזו וקבוצתה בסעיף 213א לפקודה. מכאן – שסי 213א אינו מחייב פתיחת חשבון בנק נפרד לתבי"רים.

7. הוראות דומות לניהול כספים בחשבונית נפרדים ניתן למצוא גם בסי 131 לחוק יסודות התקציב, בקשר לרעיונות טקומיות שאושרה לכניהן תוכנית הבראה. (ראה ט"ו 131 (ב), (ג), ט"ו 131 (א), (ב), 131 (ב), (ג)) וכן בקשר למעצות דחיות (ט"ו 131 לחוק יסודות התקציב).

8. משמע, כאשר רצת ממחוקק לחייב הרשות המקומית לפתוח חשבון בנק נפרד. על מנוג ליצור הפרדה בהירה בין תקציבים שונים, הוא קבע כך במטרה. סכלל הלאו אפשר ללסיד על זהו.

9. אשר על כן ז'עונו הינו שסעיקי 3221 אינו מחייב הרשות לפתוח חשבונית בנק נפרדים לתקציב בלתי חג'ל.

בכבוד רב
אילנה בראון-שניידר, עו"ד

העתק:

גבי יעל ברמן - ראש העירייה

גבי צנת ברחב-קרן, עו"ד - הייעמ"ש



חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 38), התש"ע-2010*

הוספת סעיף
בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985¹ (להלן – החוק העיקרי), אחרי
סעיף 31 יבוא סעיף 31 ד :

31 ד. (א) בסעיף זה –

"הקצבות לפיתוח" – הקצבות שמעבירה המדינה לרשות מקומית,

המיועדות לעבודות פיתוח, למעט הקצבות כהגדרתן בסעיף 2 לחוק
הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך),
התש"ס-2000²

"ייעוד כספי הקצבות
לפיתוח ברשות מקומית"

"עבודות פיתוח" – כל אחד מאלה:

(1) הקמה או רכישה של תשתיות, מבני ציבור או שטחים לצורכי
ציבור;

(2) ביצוע עבודות מסוימות במסגרת תכנון, הקמה, רכישה, שיפוץ או
הרחבה של תשתיות, מבני ציבור או שטחים לצורכי ציבור;

(3) מימון החזר הלוואה שנלקחה לביצוע פעולות כאמור בפסקאות (1)
ו-(2).

"תאגיד בנקאי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981³,
שאליו מועברות ההקצבות מאת המדינה לרשות המקומית.

(ב) רשות מקומית לא תשתמש בהקצבה לפיתוח אלא למטרה שלשמה
נועדה

(ג) (1) על אף האמור בסעיף 213 א לפקודת העיריות⁴, ובסעיף 34

* התקבל בכנסת ביום כ"ד בשבט התש"ע (8 בפברואר 2010); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק
הממשלה – 436, מיום כ"ד בסיוון התשס"ט (16 ביוני 2009), עמ' 348, עמ' 378.

¹ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60; התשס"ט, עמ' 328.

² ס"ח התש"ס, עמ' 270.

³ ס"ח התשמ"א, עמ' 232.

⁴ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

לפקודת המועצות המקומיות⁵, רשות מקומית תנהל את ההקצבות לפיתוח בחשבון בנק נפרד שייפתח בתאגיד בנקאי, המיועד אך ורק למטרה זו (בסעיף זה – חשבון הפיתוח).

- (2) בחשבון הפיתוח יופקדו כספי ההקצבות לפיתוח בלבד, והוא ישמש את הרשות המקומית רק למטרות שלשמן יועדו ההקצבות; חשבון הפיתוח ינוהל באופן שיאפשר מעקב אחרי תקבוליו מכל מקור וההוצאות אשר הוצאו למטרות השונות.
- (ד) המדינה לא תעביר לרשות מקומית הקצבות לפיתוח, אלא במישרין לחשבון הפיתוח שנפתח לפי הוראות סעיף זה והמנוהל לפיהן.
- (ה) המדינה רשאית שלא להעביר הקצבות לפיתוח לרשות מקומית שאינה פועלת על פי הוראות סעיף זה.
- (ו) הכספים שבחשבון הפיתוח לא יהיו ניתנים לשעבוד או להמחאה, אלא אם כן מתקיימים כל אלה:
- (1) השעבוד או ההמחאה נעשו לטובת מי שהרשות המקומית התקשרה עמו כדין בהסכם לעבודות פיתוח;
- (2) לצורך מימון אותה עבודת פיתוח הועברה הקצבה לפיתוח לחשבון הפיתוח של הרשות המקומית;
- (3) השעבוד או ההמחאה הם להבטחת סכום כסף שאינו עולה על ההקצבה לפיתוח שהועברה כאמור בפסקה (2).
- (ז) (1) הכספים שבחשבון הפיתוח לא יהיו ניתנים לעיקול, אלא אם כן מתקיימים כל אלה:
- (א) העיקול הוטל על ידי מי שהרשות המקומית התקשרה עמו כדין בהסכם לעבודות פיתוח בשל אי-תשלום כספים בעד אותן עבודות פיתוח;
- (ב) עבודות הפיתוח בוצעו על פי הסכם שבין הרשות המקומית לבין מטיל העיקול, ובהתאם לדרישות המדינה;
- (ג) המדינה אישרה, לאחר ביצוען, כי עבודות הפיתוח בוצעו;
- (ד) לצורך מימון אותה עבודת פיתוח הועברה הקצבה לפיתוח לחשבון הפיתוח של הרשות המקומית.
- (2) העיקול על כספים בחשבון הפיתוח על פי הוראות פסקה (1) לא יוטל על כספים שסכומם עולה על ההקצבה לפיתוח שהועברה כאמור בפסקה (1)(ד).
- (ח) בלי לגרוע מהוראות כל דין, אין בהוראות סעיף זה כדי להטיל על המדינה חובה לתקצב כספים בסכום כלשהו בסעיפי תקציב

⁵ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256.

הפיתוח שבחוק התקציב השנתי, לרשויות מקומיות ככלל או לרשות מקומית מסוימת, או להעביר כספים כלשהם לרשות מקומית מסוימת, לרבות בשל קיומו של חוב קודם של הרשות המקומית שלא נפרע.

(ט) מי שעשה שימוש בהקצבות לפיתוח בניגוד להוראות סעיף זה או הורה לאחר לעשות שימוש כאמור, דינו – קנס כאמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז–1977⁶ (להלן – חוק העונשין)."

- | | | |
|------------|----|---|
| תחילה | 2. | תחילתו של חוק זה 45 ימים מיום פרסומו. |
| הוראת מעבר | 3. | הוראות סעיף 31ד(ו) לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף 1 לחוק זה, אין בהן כדי לפגוע בתוקפם של שעבוד או המחאה שנעשו כדין ערב פרסומו של חוק זה. |

יובל שטייניץ
שר האוצר

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

ראובן ריבלין
יושב ראש הכנסת

שמעון פרס
נשיא המדינה

⁶ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.