

דוח מבקר המועצה לשנת 2021

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה. פרסום, חלק ממנו או תוכנו לפני המועד שנקבע להגשתו למועצה, ללא נטילת רשות מטעם מבקר המועצה או ראש המועצה אסור עפ"י סעיף 170 ג' (ו') לפקודת העיריות והמפרסם דינו מאסר שנה לפי סעיף 334 א' לפקודת העיריות

מועצה מקומית סביון

דוח מבקר המועצה
לשנת 2021



תוכן עניינים

4..... דוח בנושא הכנסות המועצה מהשכרת נכסים

19..... דוח בנושא בקרות המועצה על הכנסות הועדה המרחבית לתכנון ובניה

דוח ביקורת בנושא

הכנסות המועצה מהשכרת נכסים

ביקורת הכנסות המועצה מהשכרת נכסים**כללי**

ניהול נכסי המקרקעין של הרשות הנו נרחב וכולל בתוכו היבטים מנהליים וכספיים. ניהול לא תקין של נכסי הרשות עלול לפגוע בין היתר בנכסי הציבור, לאובדן כספים ולפגיעה בעיקרון השוויון. לפיכך, על הרשות המקומית לשמור ולפקח על אותם הנכסים, במטרה להבטיח שימוש מיטבי בהם על פי הוראות הדין.

למועצה המקומית בסביון ישנם נכסים הנמצאים בשימוש של גופים שונים בדרך של השכרה או הקצאה.

דוח הביקורת עוסק בתהליך הגביה מהנכסים המושכרים, קיום ביטוחים וערבויות בהתאם להסכמי השכירות והבקורות המבוצעות בתהליך זה.

מטרת הביקורת

לבחון את מעקב המועצה אחר הסכמי השכירות בנושאים הבאים:

- א. תהליך גביית הכנסות בהתאם להסכמים
- ב. גביית מיסים ותשלום עבור שימוש במים וחשמל בהתאם להסכמים
- ג. קיום ביטוחים, בטחונות וערבויות בהתאם להסכמים
- ד. קיום רישיון עסק בהתאם לשימוש
- ה. נהלים והגדרת תפקידים

הערה: הביקורת לא עסקה בתהליך ביצוע מכרז להשכרת הנכסים.

שיטת הביקורת והיקפה

במהלך הביקורת ננקטו בפעולות הבאות:

- א. בוצעו שיחות עם בעלי תפקידים במועצה.
- ב. נסקרו חוזי שכירות וכן מסמכים נלווים (ביטוחים, ערבויות, רישיונות עסק וכו')
- ג. נסקרו כרטסות הנהלת חשבונות, בהקשר להכנסות מהשכרת נכסים לשנים 2018-2021.
- ד. נסקרו דוחות ממחלקת הגביה בהקשר לתשלומי ארנונה ואגרות בנכסים שהושכרו לשנים 2018-2021.
- ה. סקירת אסמכתאות ומסמכים נוספים.

הערה: יש לציין, כי הביקורת נערכה באופן מדגמי, לפיכך אין הכרח כי כל ליקוי, אם קיים, יתגלה.

מבוא**1. רקע כללי¹ – העברת זכויות בנכסי רשות מקומית**

- 1.1 מקרקעין הם משאב יקר, שלעתים נמצא במחסור. המקרקעין ניתנו לרשויות המקומיות כנאמן של הציבור, ועליהן להשתמש בהם ולחלק אותם בזהירות ובשוויוניות תוך שמירה על מכלול האינטרסים הציבוריים הכרוכים בכך.
- 1.2 זכויות הרשות המקומית במקרקעין מאפשרות לה לבצע פעולות שונות על פי סמכויותיה וחובותיה כלפי תושביה, כגון הקמה וקיום של מפעלים ומוסדות לתועלת הציבור.
- 1.3 קודם ההתקשרות בחוזה להעברת זכויות במקרקעין חייבת רשות מקומית לקיים מכרז פומבי. חובה זו משקפת את החשיבות המיוחדת להתקשרות בחוזה מסוג זה ואת מעמדה של הרשות המקומית כגוף נבחר המשמש נאמן הציבור בכל פעולותיו. ואולם רשות מקומית רשאית להקצות קרקע או מבנה (הקצאת מבנה נעשית באמצעות מתן רשות שימוש) בפטור ממכרז וללא תמורה או בתמורה סמלית, תוך שמירה על כללי מינהל תקין, למוסדות ציבוריים הפועלים בתחום שיפוטה שלא למטרות רווח בתחומי החינוך, התרבות, המדע, הדת, הצדקה, הסעד, הבריאות והספורט, כדי לסייע לפעול לטובת הציבור ביישוב.
- 1.4 על פי החוק והנחיות משרד הפנים, רשות מקומית מוסמכת לעשות פעולות מסוימות במקרקעין שבבעלותה אך ורק על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך; בין הפעולות האלה מכירת מקרקעין, החלפתם, משכונם, הקצאתם ללא תמורה או השכרתם לתקופה העולה על חמש שנים. חוזה מקרקעין שנחתם בין רשות מקומית לבין גוף כלשהו ולא אושר על ידי השר או מי שהשר הסמיכו לכך הוא חסר תוקף ואינו יכול להקנות זכויות במקרקעין.
- 1.5 כנאמן הציבור הרשות המקומית מחויבת להפעיל את סמכותה בשוויוניות ומתוך דאגה לאינטרס הציבורי; בוודאי כאשר עסקין בהקצאת מקרקעין, שהם משאב יקר ומוגבל. העמדת מקרקעין ציבוריים לרשות גורמים חיצוניים, גם אם אין בה אלא מתן רשות לשימוש במקרקעין לזמן מוגבל, היא הליך בעל משמעויות ניכרות, ולעתים יש בה משום קביעת עובדה לדורות.

2. הוראות החוק לעניין השכרת מקרקעין ברשות מקומית²

עשיה במקרקעין (תיקון מס' 4) תשכ"ז-1967 (תיקון מס' 24) תשל"ט-1978 (תיקון מס' 44) תשנ"א-1991

188. (א) עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך^[2].

¹ דוח מבקר המדינה 2007² פקודת העיריות

(תיקון מס' 24) תשל"ט-1978

(ב) עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א).

(תיקון מס' 135) תשע"ד-2014 (תיקון מס' 146 – הוראת שעה) תשע"ח-2018

(1ב) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) –

(1) עשייה במקרקעין כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) בעירייה איתנה אינה טעונה אישור השר; הודעה על אישור מועצת העירייה לעשייה במקרקעין בעירייה איתנה תפורסם באתר האינטרנט של העירייה בתוך 15 ימים ממועד האישור.

3. ניהול הנכסים במועצה

- 3.1 בשטחה של המועצה ישנם נכסי מקרקעין ומבנים שלמועצה יש זכויות בהם. לרבות מבני ציבור, מוסדות חינוך ועוד.
- 3.2 רוב השימוש בנכסים מבוצע על ידי המועצה (בתי ספר, גני ילדים, משרדי המועצה, מרכז תרבות ועוד) כאשר חלקם של הנכסים מושכר או שהוקצה לגורמים שונים.
- 3.3 להלן פירוט הנכסים של המועצה שהושכרו נכון לשנת 2021³:

<u>תאריך חוזה מקורי</u>	<u>השימוש בנכס</u>	<u>השוכר</u>	<u>כתובת/ אתר הנכס</u>
15.04.2015	הפעלת בית קפה	ל. קופי אנד קונספט בע"מ	בית תרבות
20.10.2013	הפעלת מזנון	אנה ליפשיץ	בית הספר
09.02.2000	אנטנה סלולארית	פלאפון	גוש 6498 חלקה 242
15.02.2000	אנטנה סלולארית	סלקום	גוש 6498 חלקה 242
02.12.1999	אנטנה סלולארית	פי.איי.איי. (לשעבר פרטנר)	גוש 6498 חלקה 242 (מבואות)
14.06.2001	אנטנה סלולארית	לשעבר פי.איי.איי. (פרטנר)	גוש 6725 חלקה 181 (בית עלמין)

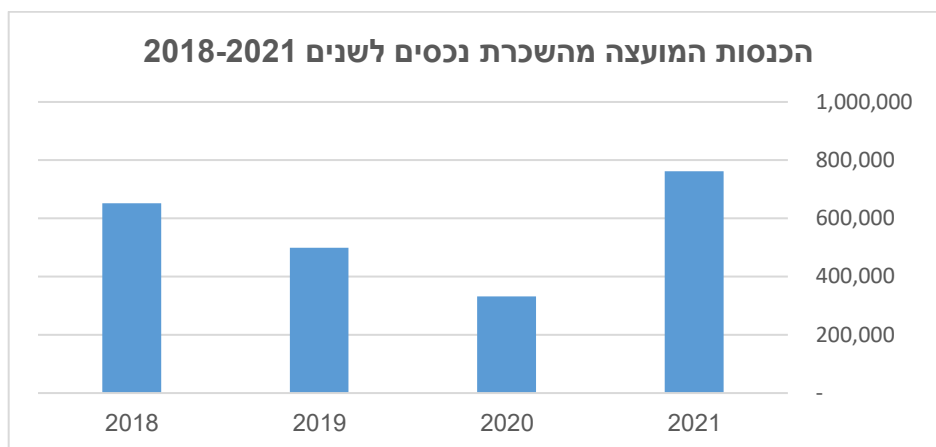
³ על פי הנתונים בהסכמי השכירות שנתקבלו ממחלקת גזברות.

4. נתוני הכנסות מהשכרת נכסי המועצה

4.1 להלן פירוט תזרים הכנסות המועצה מהשכרת נכסים לשנים 2018-2021⁴

2018	2019	2020	2021	סה"כ
651,698	498,648	331,615	761,985	

4.2 להלן דיאגרמת תזרים הכנסות המועצה מהשכרת נכסים לשנים 2018-2021



הערה: הפער בין השנים נובע בעיקר מהפרשי עיתוי של תקבולי דמי השכירות.

⁴ ניתוח הנתונים מתוך כרטסת הנהלת החשבונות של המועצה

ממצאים והמלצות5. רישום נכסי המועצה5.1 הוראות התקנות בדבר ניהול פנקס זכויות במקרקעין

על פי תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז-1967, על כל רשות מקומית לנהל פנקס מיוחד ובו לרשום את זכויותיה במקרקעין. הפנקס יכלול בין היתר את ספר נכסי דלא-ניידי של הרשות. מועצת הרשות המקומית תסמיך את אחד מעובדיה להיות "רשם נכסים" – מי שתפקידו לנהל את רישום פנקס המקרקעין של הרשות. על רשם הנכסים לרשום בפנקס המקרקעין כל זכות במקרקעין לטובת הרשות וכל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, וזאת בתום חודש ימים מיום שנוצרה.

להלן עיקרי תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז-1967:

פנקס זכויות מקרקעין

2. כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום זכויותיה במקרקעין (להלן - פנקס המקרקעין של הרשות המקומית).

רשם נכסים

4. מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות רשם נכסים ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה.

רישום נכסים

5. (א) רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית כל זכות במקרקעין לטובת הרשות המקומית וכן כל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, תוך חודש ימים מיום שנוצרה.

5.2 ניהול פנקס זכויות במקרקעין במועצה

בשנת 2014 בוצע סקר נכסים במועצה. עם סיום ביצוע הסקר, התקבל "דו"ח נכסים גושים וחלקות" (להלן "דוח נכסים") מעודכן ליום 22.04.2014, ובו טבלה המפרטת את נכסי המועצה והזכויות בנכסים אלו כפי שעלה בסקר. לדוח צורפו שני קלסרים בהם תויקו מסמכים עם תיעוד מפורט לכל נכס.

דוח הנכסים של המועצה אינו עדכני (דוח נכסים לא עודכן מאז סיום ביצוע הסקר בשנת 2014) וזכויות במקרקעין לא מתעדכנות תוך 30 יום כנדרש בתקנות.

דוח הנכסים שהוצג בפני הביקורת לא כלל את כלל הנכסים המושכרים על ידי

המועצה.

- בדוח המסכם של כלל הנכסים ובו טבלה המרכזת את הנתונים העיקריים של כל נכס, מצויין שסה"כ ישנם 66 נכסים בעוד שעל פי ספירה מופיעים בדוח המסכם 33 נכסים (כנראה נשמט עמוד מהדוח).
- מסקירת הנכסים שהופיעו ברשימה של פנקס הזכויות במקרקעין, לא נמצא תיעוד לחלק מהנכסים. כך לדוגמה, נכסים שהושכרו לחברות התקשורת עבור הצבת אנטנות ולנכסים שהושכרו עבור עסקי המזון.

התייחסות המועצה

מעט לעת בוצעו עדכונים של הנכסים ונשמרו כנספחים. המועצה פועלת להקמת מערכת לניהול נכסים אשר תאגם בתוכה את כלל נתוני הספר הקיים ונספחיו. בעת עדכון מקרקעין יבוצע עדכון תוך 30 יום כנדרש בתקנות.

על מנת לאתר את הנכסים שלמועצה יש זכויות בהם והושכרו לגורמים שונים, היה צורך לעיין במסמכי הסכמים שהוצגו לביקורת על ידי מחלקת הגזברות. במצב האמור, לא היה ניתן לדעת האם ישנם נכסים נוספים שלמועצה זכויות בהם שהושכרו או שהוקצו או שנעשה בהם שימוש על ידי גוף אחר מלבד אלו שנמצאו בהסכמים.

לדעת הביקורת, עדכון פנקס זכויות במקרקעין, באופן שוטף, יסייע במעקב אחר השימוש בנכסים שלמועצה זכויות בהן.

5.3 מינוי רשם נכסים

המועצה לא הסמיכה את אחד מעובדיה לשמש כרשם נכסים כנדרש בהוראות התקנות.

המלצות

- א. על המועצה לנהל פנקס זכויות במקרקעין בהתאם להוראות התקנות.
- ב. להסמיך עובד המועצה להיות רשם הנכסים בהתאם להוראות התקנות.

6. ניהול המידע אחר נכסי המועצה המושכרים**6.1 תיעוד הסכמים עם שוכרים**

ניהול מאגר מידע אחר הנכסים, מסייע בביצוע מעקב אחר השימוש שנעשה במקרקעין שלמועצה יש זכויות בהן, וניתנו לשימוש לגוף אחר וכן עמידה של

השוכרים בתנאי ההסכם. בין היתר: האם מתן השימוש נעשה בהתאם לחוק (כגון: בדרך של זכיה במכרז), מעקב אחר נכסים המושכרים ללא מכרז, מעקב אחר התמורה המתקבלת מהשימוש בנכס, רישוי עסק בתוקף, חידוש הסכמים, מעקב אחר ערבויות ובטחונות, מעקב אחר תוקף נספחי ביטוח ועוד.

החל משנת 2021, החלה, מחלקת גזברות בתהליך של טיוב ותייעוד הנתונים בכל הקשור לנכסי המועצה שהושכרו לגורמים שונים. במסגרת תהליך זה נסרקו הסכמים ומסמכים נילווים הקשורים לנכסים שהושכרו למערכת המידע (הוקמה תיקייה ייעודית ברשת לניהול מסמכי השכירות וכן נשמרים העתקים גם במערכת האוטומציה).

עד למועד זה הסכמים ומסמכים נילווים עם שוכרים נשמרו בעיקר בקלסרים ובתכתובות דוא"ל מה שהקשה על איתור חלקם של הסכמי השכירות ומסמכים נלווים להסכמים (ראו להלן היעדר תיעוד חלק מהסכמי השכירות הראשוניים וכן הארכות להסכמי השכירות).

6.2 מעקב אחר חידוש הסכמים

מסקירת התיקים, נמצא, שחלקם של ההסכמים המקוריים וכן הסכמי הארכה של השוכרים אינם מתועדים בתיקי השוכרים. כך שבפועל, היו תקופות שחלק מהשוכרים המשיכו לפעול בנכסים ללא הסכם בתוקף. כאמור, במהלך שנת 2021 בוצע מהלך של חידוש הסכמים עם השוכרים כך שנכון למועד הביקורת, מתוך ששה שוכרים שנבדקו על ידי הביקורת, חודשו ההסכמים אתם למעט שוכר אחד לו אין חוזה שכירות בתוקף.

התייחסות המועצה

ועדת רכש אישרה הארכה בשנה את ההתקשרות עם חברת סלולאר ובכפוף להליך הסדרה.

מעקב אחר חידוש הסכמים מבוצע בגזברות על ידי אחראית ספקים באמצעות קובץ אקסל.

המלצה

לחתום על הארכת חוזה שכירות בהתאם להחלטת ועדת רכש.

7. תמורה מהשכרת נכסים**7.1 בקרה ומעקב אחר הכנסות משכירות**

רישום הכנסות מהנכסים המושכרים הנה באחריות מחלקת הגזברות (הנהלת חשבונות בגזברות מבצעת את הרישום והמעקב וזאת למעט רישום הכנסות מהשכרת הקיוסק בבית הספר המבוצע על ידי מחלקת גביה). ההכנסות נרשמות בכרטיסי הכנסות בהנהלת חשבונות ע"ב התקבול בפועל. במהלך שנת 2021 הוקמו כרטיסי חו"ז לשוכרים על מנת לבצע מעקב אחר הגביה בהתאם לחיוב דמי השכירות. נמסר לביקורת, שהבקורות המבוצעות כיום על ידי גזברית המועצה להכנסות מהשכרת נכסים הן:

- בדיקה חודשית של תזרים המזומנים מהכנסות מהשכרת כל אחד מהנכסים.
- בדיקה רבעונית של תזרים ההכנסות אל מול תקציב.

בנוסף למעקב, אחר הכנסות השוכרים, כאמור, מופקת אחת לחודש, לחברת ל. קופי אנד קונספט בקשה לחיוב עבור שכירות בית הקפה והגלידריה בבית התרבות. נמסר לביקורת, שבמהלך תקופת השכירות נוצרו לשוכרת חיובים נוספים לאור השכרת שטחים נוספים וכן חיובים עבור הוצאות מים וחשמל.

7.2 התאמת הכנסות משכירות להסכמי השכירות

בחלקם של הנכסים המושכרים לא נמצא תיעוד להסכמים הראשוניים או לנספחי הארכת ההסכם בו מפורטים עלויות השכירות, כך שלא היה ניתן לוודא את נאותות התקבולים שנתקבלו אל מול גובה השכירות כפי שנקבע בהסכמים. נמסר לביקורת שהגביה במקרים אלו מבוצעת על פי הסכומים שנגבו בשנים קודמות.

כך לדוגמה, לא נמצאו תיעוד להסכמי השכירות הראשוניים עם חברת פרטנר בו פרט גובה דמי השכירות. נמסר לביקורת, שהצפי של ההכנסות הנו על פי התקבולים שהתקבלו בשנים קודמות.

לא נמצא תיעוד להסכמי הארכת השכירות עם חברת סלקום עבור השנים 2013-2021. נמסר לביקורת ממחלקת גזברות, שדמי השכירות החודשיים הנם זהים לדמי השכירות כפי שנקבעו בהסכם המקורי משנת 2000. מבדיקת הכנסות מהשכרה עבור השנים 2019-2021 נמצא שנערכה גביה באופן נאות בהתאם לתנאי ההסכם המקורי.

המועצה לא הקפידה לגבות את דמי השכירות מחלקם של השוכרים במועד הנקוב בהסכמים. במצב זה נוצרו פערים בעיתוי של הכנסות המועצה מהשכרת נכסים באופן שפגע בתזרים השוטף של הכנסות המועצה בסעיף זה.

כך לדוגמה, במהלך השנים 2019 ו 2020 לא התקבלה הכנסה מחברת פלאפון עבור השכרת הנכס, כאשר רק בחודש יולי 2021 העבירה חברת פלאפון את התשלום עבור שכירות לשנים 2019, 2020 ו 2021. גובה דמי השכירות שנתקבלו הנם בהתאם לסכום שנקוב בהסכם הארכה (שתוקפו משנת 2019) עבור שנים אלו.

בשנת 2020 ניתנה הנחה מהמועצה לשוכרת אנה לפשיץ בסך של 1,500 ₪ בגלל סגר עקב הקורונה. נמצאה אסמכתא לאישור מתן ההנחה חתומה על ידי הגזברית.

בגין השכרת בית הקפה במבנה של בית התרבות קיים חוב של השוכר. נמסר לביקורת, שהמועצה פועלת אל מול השוכר לגביית החוב.

בהתאם לחלק מההסכמים יש לבצע הצמדה לדמי השכירות למדד או לשער הדולר. אולם הכנסות נרשמו בהתאם לתקבול בפועל ללא בקרה על נאותות ביצוע ההצמדות בהתאם להסכמים.

המלצות

- א. להקפיד על גביית דמי השכירות במועד בהתאם להסכמים עם השוכרים.
- ב. לבצע בקרה עיתית על נאותות ביצוע הצמדות מהכנסות דמי השכירות בהתאם להסכמים.

8. תשלומי מיסים, מים וחשמל למועצה על ידי השוכרים

8.1 כללי

ארנונה היא מס המוטל על מי שמחזיק (מתגורר, או בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס) במבנים וקרקעות. בסיס חיוב הארנונה הוא שטח הנכס, והחיוב נקבע על פי התקופה בה החזיקו בנכס, סוג הנכס, השימוש בנכס בפועל והאזור בו נמצא הנכס. הרשות המקומית רשאית לאפשר למחזיקי הנכסים הנחות ופטורים בהתאם להוראות הדין.

8.2 חיוב השוכרים בתשלומי מיסים וכיסוי הוצאות

במסגרת התקשרויות עם השוכרים כללה המועצה סעיף המתייחס לתשלום עבור מיסים ואגרות וכן תשלומים עבור השימוש בחשמל ומים המסופקים מהמועצה בהתאם לנכס המושכר והשימוש שנעשה בו. הביקורת, בדקה מול מחלקת הגביה את ההכנסות בגין מיסים, אגרות, מים וחשמל בהתאם להסכמי ההתקשרות עם השוכרים.

8.3 בדיקת הכנסות המועצה ממיסים

מבדיקת הכנסות המועצה מארנונה ואגרת שמירה מהנכסים המושכרים לשנים 2019-2021 אל מול ההסכמים⁵ נמצא, שאנטנה של חברת פי.אייץ.איי הממוקמת ליד בית העלמין אינה מעודכנת במערכת הגביה ולא בוצע עבורה גביה של ארנונה ואגרת שמירה.

8.4 הקמת נכס מושכר של המועצה במערכת הגביה

אין הנחיות כתובות להקמת נכס מושכר של המועצה במערכת הגביה. לדעת הביקורת, בהיעדר הנחיות כתובות עלול להיווצר מצב בו נכסים ירשמו במערכת הגביה שלא בהתאם לנתוני הסכם השכירות, או לחלופין נכסים שיוקמו במערכת הגביה ללא תיעוד הסכם שכירות. יש לגבש נוהל עבודה להקמת נכס מושכר של המועצה במערכת הגביה שיכללו בין היתר את ההנחיות הבאות: הגורם המוסמך לאשר הקמת נכס במערכת הגביה; מסמך פתיחת נכס (שיכלול בין היתר הנתונים הבאים: שם השוכר, כתובת הנכס; גוש/חלקה; סיווג הנכס; גודל הנכס; תאריך התחלת הפעלת הנכס) כאשר מסמך זה צריך להיות חתום על ידי הגזברות ומחלקת הנדסה; המצאת הסכם שכירות חתום.

נמצאו מקרים בהם לא היתה התאמה בין נתוני הנכסים כפי שעודכנו בחוזי השכירות לבין נתוני הנכסים במערכת הגביה.

כך לדוגמה, על פי נתוני מחלקת הגביה מיום 24.11.2021 נמצאה אי התאמה בהקשר לרישום הנכסים שבשימוש חברות הסלולר.

- באתרים המושכרים לחברת פי.אייץ.איי (פרטנר) נמצאה אי התאמה ברישומי גוש וחלקה של הנכסים הרשומים במחלקת הגביה אל מול הרישום בהסכמי השכירות (במחלקת הגביה מופיעים 4 נכסים הרשומים על שם חברת פי.אייץ.איי בעוד שבמחלקת גזברות נמצאו 2 הסכמי שכירות בלבד על שם חברה זו).

⁵ על פי נתוני מערכת הגביה מיום 24.11.2021.

- באתר המושכר לחברת פלאפון נמצאה אי התאמה ברישומי גוש וחלקה של הנכס.

<u>מספר נכס</u> <u>בגביה</u>	<u>כתובת/ אתר הנכס</u> <u>ברישובי מחלקת גביה</u>	<u>כתובת/ אתר הנכס</u> <u>בהסכם (גזברות)</u>	<u>שם השוכר</u>
70666801	גוש 6725 חלקה 214	גוש 6498 חלקה 242	פלאפון
70603200	גוש 6722 חלקה 70 (המתנחלים)	גוש 6498 חלקה 242 (מבואות)	פי.אייץ.איי
70603203	גוש 6722 חלקה 70 (המתנחלים)		
	לא נמצא רישום במחלקת הגביה	גוש 6725 חלקה 181 (בית עלמין)	פי.אייץ.איי
70777901	גוש 6687 חלקה 78 (פרחי הבר)	לא נמצא הסכם	פי.אייץ.איי
70603202	גוש 6722 חלקה 70 (דרום סביון/ עמוד חשמל)	לא נמצא הסכם	פי.אייץ.איי

הערות:

כתובת של נכס מספר 70777901 הרשום ע"ש חברת פי.אייץ.איי נמצאת ביהוד אולם הופיע במערכת הגביה של המועצה.
נמסר לביקורת, ששניים מהנכסים הרשומים במערכת הגביה משוייכים לאתר אחד אולם בעלי סיווג שונה (קרקע+מבנה).

התייחסות המועצה

מתקן סלולאר של חברת פי. אייץ איי היה מותקן על עמוד של חברת החשמל ולכן נגבה ארנונה מהנכס עד למועד שהעמוד פורק.
ישנם פערים בנתוני גוש חלקה בין המנהל לבין נתוני הועדה.

המלצות

- א. על המועצה לבצע גביה מארנונה ואגרות מכלל הנכסים המושכרים על ידה.
- ב. לעדכן את נתוני הנכסים במחלקת הגביה בהתאמה לנתוני הנכסים בפועל ובהסכמים.
- ג. לגבש נוהל להקמת נכס מושכר במערכת הגביה כמוצע.

התייחסות המועצה

בעקבות ממצאי הביקורת, מחלקת הגביה הקימה את הנכס שהושכר לחברת פי.אייץ.איי בשטח בית העלמין במערכת הגביה ונתוני הנכסים במערכת הגביה עודכנו.

9. ביטוחים**9.1 דרישה לקיום ביטוחים בהסכמים**

המועצה המקומית דורשת בחוזי השכירות עם השוכרים השונים, לבצע ביטוחים שונים וזאת על מנת לצמצם את הסיכונים בתביעה אל מול המועצה בעת קרות אירוע ביטוחי.

מעקב אחר המצאת פוליסות ביטוח עדכניות בהתאם לדרישות חוזי השכירות מהשוכרים מבוצע על ידי מחלקת גזברות באמצעות קובץ אקסל.

נמסר לביקורת, שפוליסת ביטוח המתקבלת משוכר מועברת לאישור יועץ הביטוח של המועצה.

9.2 בדיקת קיום פוליסות ביטוח

נמצא שלמעט פוליסות ביטוח לשני אתרים המושכרים לחברת פי.אייץ.איי, לא נמצא תיעוד לפוליסות ביטוח בתוקף לשנת 2021 לשאר האתרים שהושכרו על ידי המועצה.

בהקשר לכך, יש לציין, שלאישור פוליסות הביטוח שהתקבלו מחברת פי.אייץ.איי צורף אישור של יועץ ביטוחי של המועצה המאשר את נוסח הפוליסה. כמו כן, בפוליסת הביטוח שהתקבלה מאנה ליפשיץ לשנת 2018, נמצאו שינויים בין הכיסויים הנדרשים בהסכם השכירות לבין פוליסת הביטוח שבוצעה בפועל על ידי השוכר. שינויים אלו אושרו על ידי יועץ הביטוח של המועצה (ב). ליטאי ושות'.

המלצה

על המועצה לוודא קיום פוליסות ביטוח עדכניות על ידי השוכרים השונים.

10. ערבויות ובטחונות**10.1 מעקב אחר ערבויות**

בחלקם של הסכמי השכירות קיימת דרישה מהשוכר למתן ערבויות לקיום הסכם השכירות.

במחלקת גזברות קיימת טבלת מעקב לערבויות של כלל המועצה וביניהם לערבויות המתקבלות משוכרים.

10.2 המצאת בטוחות בהתאם לדרישות חוזי השכירות

נמסר לביקורת, שדרישה לקבלת ערבויות ובטחונות משוכרים מעוגנות בהסכם השכירות בהתאם להמלצה של היועץ המשפטי. מסקירת הסכמי השכירות שהוצגו בפני הביקורת לא נדרשו השוכרים להמציא ערבויות ובטחונות, למעט נכס אחד.

התקבלה ערבות מחברת ל. קופי אנד קונספט בהתאם להסכם השכירות

השוכרת אנה ליפשיץ – המציאה ערבות בנקאית בסך 5,000 ₪, בתוקף ליום 01.08.2022. יש לציין, שבהסכם השכירות לא נמצא סעיף הדורש קבלת ערבות מהשוכרת.

התייחסות המועצה

חידוש ההתקשרות עם השוכרת יבוצע בחודש יולי 2022 ויבוצעו התאמות בהתאם.

11. רישיון עסק**11.1 דרישה לקיום רישיון עסק**

המועצה המקומית דורשת בחוזי השכירות עם השוכרים השונים, שיהיו בידם את המסמכים הרלוונטים הדרושים על פי חוק להפעלת העסק.

ל. קופי אנד קונספט

סעיף 4.1 להסכם

המפעיל מתחייב כי טרם התחלת הפעלת המסעדה יהיו בידיו את כל האישורים, הרישיונות וההיתרים הדרושים על פי כל דין למילוי כלל התחייבויותיו על פי ההסכם...

אנה ליפשיץ

סעיף 4 להסכם

אנה מצהירה כי יש בידה רישיון עסק בתוקף ומתחייבת להחזיק רישיון עסק זה בתוקף במשך כל תקופת ההסכם.

נמסר לביקורת על ידי מחלקת רישוי עסקים במועצה שלמעט השוכרים העוסקים בתחום המזון אין דרישה משאר השוכרים לקיום רישיון עסק.

נכון למועד הביקורת, נמצאו לשוכרים המפעילים המוכרים מזון רישיונות עסק בתוקף.

12. נהלים והגדרת תפקידים**12.1 כללי**

נהלים באים לתרגם את המדיניות, תורת העבודה והחוקים החלים על הארגון לכדי מערכת של כללים, הנחיות לגבי האסור והמותר, לקבוע את התהליכים שעל פיהם יש לעבוד, הסמכויות לביצוע והאחריות. כמו כן, נהלים מסייעים לאחידות, רציפות, המשכיות ומסייעים בשליטה ובבקרה של המנהלים.

הגדרת תפקיד ותיאורו מבהירים את מהות התפקיד והעשייה המצופה מכל בעל תפקיד וזאת במגמה ליצור אחידות ואפקטיביות בתהליכי העבודה וכן להסביר לבעל התפקיד את הסמכות שניתנה לו והאחריות המוטלת עליו. הגדרת התפקיד כוללת, בין היתר, נושאים כדוגמת: כישורים נדרשים, תחומי אחריות ועוד.

אין נהלי עבודה כתובים שיסדירו את כלל הטיפול במעקב אחר הנכסים המושכרים על ידי המועצה ועמידה בתנאי ההסכמים עמם וכן בעלי התפקידים במועצה האחראים על תהליכי עבודה אלו.
כך לדוגמה:

- ניהול מאגר מידע על נכסים
- מעקב אחר תוקף חוזים וחידושים (כולל ביצוע מכרז ככל ונדרש)
- מעקב אחר גבית תשלומי השכירות בהתאם לחוזים
- מעקב אחר גביה מתשלומי חשמל, מים ומיסים
- מעקב אחר המצאת מסמכים הנדרשים בהתאם לחוזי השכירות (ערבויות, ביטוחים וכו')
- ביצוע בקרות שוטפות
- הגדרת תפקיד לגורמים האחראים על ביצוע ויישום הנוהל.

המלצה

לגבש נוהל עבודה לניהול הנכסים וביצוע גביה והגדרת בעלי תפקידים בתהליכי העבודה.

* * *

דוח ביקורת בנושא

בקרות המועצה על הכנסות
מהועדה המרחבית לתכנון ובניה

בקורות המועצה על הכנסות מהועדה המרחבית

כללי

בשנת 2019 בוצעה על ידי מבקר המועצה הקודם ביקורת בנושא "הכנסות המועצה בוועדה המקומית". בממצאי הביקורת עלה, שלא התקיימה בקרה שוטפת של המועצה על הכספים המתקבלים בוועדה לזכות המועצה. בין היתר נמצא, שהועדה החזיקה יתרות בקרן הבטחון לפיצויים בהיקף של למעלה מ-3 מיליון ₪. בעקבות הביקורת אז הועברו למועצה מיתרות הקרן שלושה מיליון ₪. כחלק ממסקנות הדוח, אף הוצעו מספר כלים לבקורות על הכנסות המועצה בוועדה המרחבית.

מטרת הביקורת

לבחון את נאותות הבקרה של המועצה על הכספים המתקבלים מהועדה המרחבית, "מצפה אפק" (להלן "הועדה" או "הועדה המרחבית") לאור ממצאי דוח הביקורת משנת 2019.

שיטת הביקורת והיקפה

במהלך הביקורת נקטנו בפעולות הבאות:

- א. עריכת שיחות עם עובדי מועצה וכן עובדים בוועדה מרחבית "מצפה אפק"
- ב. סקירת המסמכים הבאים: אוגדן נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ולבניה (דצמבר 2009); כרטסי הנהלת חשבונות של חשבונות המועצה המנוהלים בוועדה המרחבית; דוחות כספיים של הועדה המרחבית; מדגם אסמכתאות לתשלומים עבור הוצאות המועצה בוועדה המרחבית; כרטסי הנהלת חשבונות חו"ז הועדה במועצה; מדגם דרישות תשלום וקבלות לתושבים שהונפקו ע"י הועדה;

הערה: יש לציין, כי הביקורת נערכה באופן מדגמי, לפיכך אין הכרח כי כל ליקוי, אם קיים, יתגלה.

פרק א' - מבוא**1. רקע כללי – ועדה מרחבית לתכנון ובניה**

- 1.1 חוק התכנון ובניה, התשכ"ה-1965 (להלן "החוק"), מעניק לשר הפנים להכריז בצו על שטח כמרחב תכנון מקומי וקובע, כי לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה לתכנון ולבנייה. תחומי פעילותה של הועדה בנושאי תכנון, תשריטי איחוד וחלוקה ומתן היתרי בניה ושימוש בקרקע.
- 1.2 במרחב תכנון מקומי, שבתחומו מספר רשויות מקומיות, נהוג לכנות את הועדה המקומית "ועדה מרחבית". ועדה מרחבית הינה ועדה מקומית לכל דבר וחלות עליה הוראות החוק הנוגעות לועדה מקומית, ואולם לגבי עניינים מסוימים (כגון: הרכב ותקציב) נקבעו הוראות מיוחדות.
- 1.3 יו"ר הועדה ומהנדס הועדה מהווים רשות רישוי מקומית המוסמכת לדון בבקשות להיתרי בניה ועבודות הטעונות היתר ולאשרן ובלבד שאין בהן בקשה להקלה או לשימוש חורג או בקשה להיתר בניה בשטחים פתוחים ו/או חקלאיים.

2. תפקידי הועדה לתכנון ובניה

- 2.1 להלן תפקידי הועדה לתכנון ובניה:
- מתן היתרי בניה לכל סוגי הבנייה, התרים לעבודות הטעונות היתר על פי דין.
 - מתן היתרים לשימוש במקרקעין.
 - דיון בתוכניות מפורטות (תב"ע).
 - פיקוח על הבנייה - אכיפת חוקי התכנון והבניה במרחב.
 - שרות לציבור ומתן מידע בתחומי פעולת הועדה.

3. יחסי הגומלין בין הועדה המרחבית לרשות המקומית

- 3.1 ועדה מקומית היא ישות משפטית נפרדת מהרשויות המקומיות שבמרחב התכנון. הפרדת המערכות הכרחית הן מתוקף הוראות החוק והן כדי לשמור על יכולתה של הועדה לתפקד באופן עצמאי לחלוטין מבחינה מקצועית, כך שבין הועדה לבין רשות מקומית זו או אחרת לא יתקיימו קשרים העשויים להפריע לתפקוד הועדה ואף להביא לכדי חשש לניגוד עניינים.
- 3.2 לאור האמור לעיל נדרש:
- 3.2.1 להפריד באופן מלא בין מנגנון הועדה המרחבית לבין הרשויות המקומיות שבמרחב התכנון.
- 3.2.2 לקיים תקציב נפרד לעבודת הועדה המרחבית, בהתאם לחוק ולהוראות משרד הפנים.
- 3.2.3 להבטיח תקן כוח אדם המתאים לוועדה המרחבית, בהתאם לגודלה ולהיקף הפעילות הנדרש בה.

3.2.4 להבטיח תנאים הולמים למתן שירות לכלל תושבי מרחב התכנון.

4. הנחיות משרד הפנים לתפעול ועדות מרחביות

4.1 על מנת להסדיר את פעילותן של הועדות המרחביות ויחסי הגומלין עם הרשויות המקומיות באופן אחיד ומסודר לכלל הועדות המרחביות, גיבש משרד הפנים בדצמבר 2009, "אוגדן נהלים לועדות המרחביות לתכנון ובניה" (להלן: "האוגדן" או "אוגדן נהלים"). אוגדן הנהלים כולל הנחיות וכללים מחייבים על-פיהם תתנהל הועדה המרחבית.

4.2 האוגדן קבע הנחיות לניהול הועדות המרחביות במספר מישורים: מבנה ארגוני; מבנה וציוד; תקציב ודוחות כספיים; כוח אדם.

5. הועדה לתכנון ובניה "מצפה אפק"

5.1 הועדה המקומית לתכנון ובניה "מצפה אפק" (להלן "הועדה") הוקמה על פי חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965.

5.2 מרחב התכנון של הועדה כולל את שטחן של המועצה המקומיות הבאות:

5.2.1 מועצה מקומית בית דגן,

5.2.2 מועצה מקומית באר יעקב,

5.2.3 מועצה מקומית כוכב יאיר - צור יגאל,

5.2.4 מועצה מקומית סביון

6. הכנסות הועדה

אוגדן נהלים לועדות המרחביות לתכנון ובניה מפרט את התשלומים המשולמים לועדות התכנון.

6.1 אגרות

סעיף 25 לחוק קובע:

גביית האגרות

25. אגרות המשתלמות על-פי תקנות לפי חוק זה לועדה המקומית בקשר לקרקעות או בנינים שבתחום רשות מקומית פלונית, ישולמו לקופת אותה רשות מקומית ויהיו חלק מהכנסותיה; אגרות כאמור בקשר לקרקעות ובנינים במקומות אחרים ישולמו לקופת הועדה המקומית ויהיו חלק מהכנסותיה.

בהתאם לאמור לעיל יש לגבות את האגרות הקבועות בתוספת השלישית לתקנות התכנון והבניה (בקשר להיתר – תנאים ואגרות), התש"ל-1970, ובתקנה 4 לתקנות התכנון והבניה (מסירת מידע), התשמ"ט-1989.

6.2 היטל השבחה

סעיף 196(א) לחוק קובע:

היטל השבחה

196 א. ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה.

סעיף 13 לתוספת השלישית קובע:

יעוד ההיטל

13. (א) סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגביה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי ההוצאות של הועדה המקומית או של רשות מקומית אשר הועברו לה לפי סעיף 12 להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי הענין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק זה, ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית.

6.3 קנסות

7. הכנסות המועצה מהועדה המרחבית "מצפה אפק"

7.1 להלן פירוט הכנסות והוצאות שנזקפו למועצה מהועדה לשנים 2018-2021⁶:

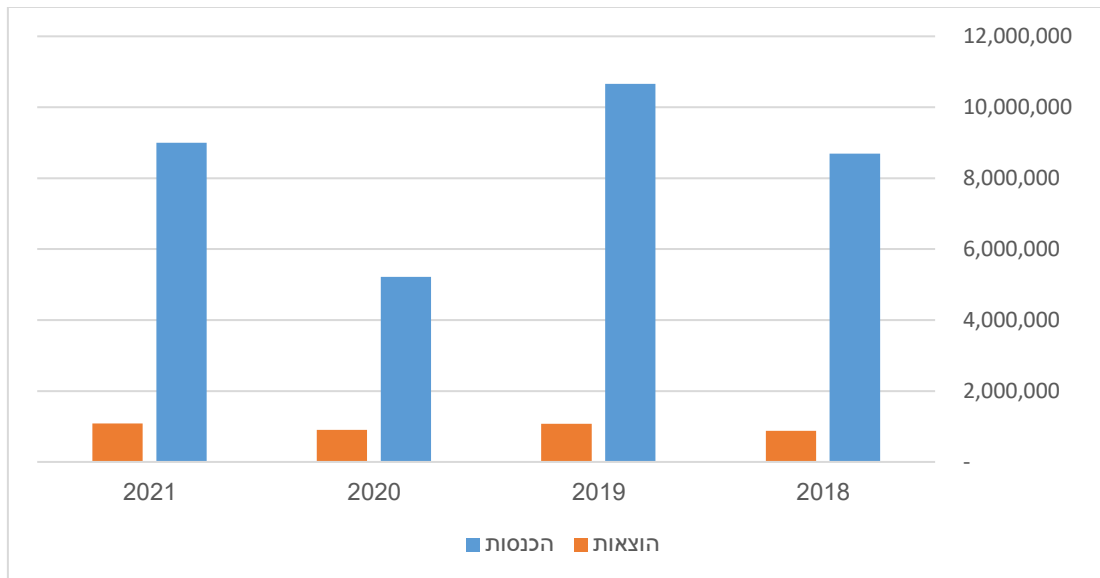
2021	2020	2019	2018	
8,977,273	3,839,405	8,656,692	8,689,249	הכנסות מאגרות והיטלי השבחה (נטו)
22,864	1,377,136	2,000,000	-	העב' מקרן הבטחון לחו"ז מועצה
9,000,138	5,216,541	10,656,692	8,689,249	סה"כ הכנסות
907,649	711,674	711,674	691,643	הוצאות
157,887	190,875	238,946	183,731	השתתפות בתקציב הועדה
17,450	1,228	126,655	1,328	שכ"ט שמאים
1,082,987	903,777	1,077,274	876,702	הוצאות שונות
				סה"כ הוצאות
7,917,151	4,312,764	9,579,417	7,812,548	סה"כ נטו

הערות

- ניתוח הנתונים הנם מכרטיסי חו"ז של המועצה בסביון בספרי הנהלת החשבונות של הועדה.
- הכנסות מהיטלי השבחה הנן בניכוי של 5% עבור קרן הבטחון לפיצויים (על פי סעיף 197 לחוק) ובקיצוז החזרים לתושבים של היטלי השבחה שנגבו ביתר.
- העברה מקרן הבטחון לחו"ז המועצה הנה יתרה של קרן הבטחון לפיצויים ששחררה לזכות המועצה. הועדה מעמידה כיום את היתרה של קרן הפיצויים לסוף שנה בשיעור של 5% מסך התקבולים מהיטלי השבחה שהתקבלו בשנה השוטפת (ראה גם הרחבה בפרק קרן הבטחון לפיצויים בהמשך הדוח).

⁶ על פי נתוני הנהלת חשבונות של הועדה שהתקבלו עד ליום 11.02.2022.

7.2 להלן תרשים הכנסות והוצאות שנוקפו למועצה מהועדה לשנים 2018-2021 :



7.3 להלן פירוט הכספים שהועברו מהועדה לחשבון הבנק של המועצה לשנים 2018-2021 :

2021	2020	2019	2018	
7,917,151	4,312,764	9,579,417	7,812,548	הכנסה שוטפת נטו מהועדה
7,050,000	4,850,000	9,250,000	7,250,000	העברה לחשבון הבנק של המועצה
867,151	-537,236	329,417	562,548	יתרה שוטפת בועדה ⁷

⁷ נתון זה כולל יתרה שוטפת בלבד ואינו כולל יתרות מצטברות משנים קודמות.

8. מערכת לניהול ועדה של "בר טכנולוגיות"

- 8.1 מערכת לניהול ועדה מקומית "בר טכנולוגיות" (להלן "מערכת בר" או "מערכת תפעולית") משמשת כלי לניהול, למעקב ולבקרה של כל התהליכים הקיימים בוועדה המקומית לתכנון ולבניה.
- 8.2 המערכת הינה מערכת אחת לניהול ועדה מקומית וכוללת בין היתר את המודולים הבאים הנדרשים כיום בוועדה המקומית:
- תהליכי רישוי בניה לרבות ניהול בקשות מקוונות
 - ניהול בקשות מידע להיתר
 - תהליכי תכנון בנין עיר
 - תהליכי פיקוח על הבניה
 - פתרון מלא לניהול הכספי בוועדה
 - ניהול ישיבות והחלטות
 - תהליכי ניהול וגביית היטלי השבחה
 - ניהול יעודי קרקע לרבות זכויות בניה והפקת דף מידע
 - בקשות למידע תכנוני
 - בקשות להעברה בטאבו
 - דיווחים על בניה פטורה מהיתר
 - ישויות תכנוניות כגון: תביעות פיצויים, הפקעות ועוד
- 8.3 המערכת מותאמת למערכת רישוי זמין בניהול גרסאות של בקשות, ניהול לוחות הזמנים ועוד.

פרק ב' - ממצאים והמלצות**9. הכנסות המועצה המתקבלות בוועדה****9.1 תהליך עקרוני להוצאת חיוב בוועדה עבור אגרות והיטלי השבחה**

- ← רישום החיוב למגיש בקשה מבוצע במערכת "בר" על ידי בודקת רישוי, בחיובי אגרות ועל ידי מנהלת תחום השבחה בחיוב היטלי השבחה.
- ← בודקת הרישוי מזינה את נתוני הבקשה למערכת והחישוב מבוצע באופן אוטומטי על ידי המערכת. על מגיש הבקשה לשלם עם פתיחתה 20% מגובה האגרה וזאת על מנת להמשיך בתהליך הטיפול בבקשה. לאחר ביצוע התשלום יש להפיק קבלה ממערכת "בר" עבור התקבול.
- ← עם סיום הטיפול בבקשה על המבקש לשלם את יתרת האגרה טרם קבלת ההיתר.
- ← בקשות בהם עולה הצורך לבדיקת שמאי, מועבר הטיפול לקבלת חוות דעת של שמאי הוועדה.
- ← לאחר קבלת השמאות וחישוב היטל השבחה, מנהלת תחום השבחה מפיקה דרישת תשלום במערכת "בר" למגיש הבקשה על גובה תשלום היטל השבחה.
- ← לאחר קבלת התשלום יש להפיק למבקש קבלה על תשלום היטל השבחה.
- ← למגיש הבקשה ישנן 2 אפשרויות לביצוע תשלום עבור היטל השבחה: תשלום מלא של היטל השבחה, או שבמקרה של הגשת ערר, תשלום עבור 50% מגובה היטל השבחה והפקדת ערבות עבור יתרת התשלום עד לבירור גובה ההיטל.
- ← הפקת קבלה בגין תשלום מבוצעת לאחר בדיקה של מנהלת חשבונות המאשרת את קבלת הכספים בחשבון הבנק.

9.2 רישום הכנסות לזכות המועצה בהנהלת החשבונות של הוועדה

הוועדה מבצעת את הנהלת החשבונות של המועצה בגין התקבולים מהיטלי השבחה ואגרות וכן חיוב השתתפות בהוצאות הוועדה.

מנהלת החשבונות של הוועדה קולטת את נתוני ההכנסות של המועצה מאגרות והיטלי השבחה ממערכת "בר" למערכת הנהלת החשבונות. רישום חשבונאי של כספים שהתקבלו בוועדה עבור המועצה יתבצע רק לאחר הפקת קבלה במערכת "בר" כל עוד לא הופקה קבלה לא יהיה ניתן ליחס את הכספים לחשבון החו"ז של המועצה. זיהוי סכומים אלו יעלה רק בעת ביצוע התאמת בנקים או לאחר שהתושב ששילם יבקש לקבל קבלה עבור התשלום.

רישום בהנהלת החשבונות של הוועדה אמור לשקף באופן מדוייק את נתוני הכנסות והוצאות המועצה ויתרות כספי המועצה בחשבון הבנק של הוועדה. לרישום חשבונאי זה

של כספי המועצה בוועדה חשיבות בכך שהוא מהווה כלי לקבלת החלטות של המועצה לשימוש בכספים אלו.

סכומים המתקבלים בחשבון הבנק של הועדה עבור המועצה, אינם נרשמים בהנהלת החשבונות של הועדה מיד עם הפקדתם בחשבון הבנק אלא לעיתים רק לאחר מספר שבועות (בממוצע אחת לחודש).

מיכון שכרטיס הנהלת החשבונות של המועצה בוועדה אינו מעודכן בהכנסות מיד עם הפקדתן, למועצה אין אפשרות לדעת בשוטף את היתרות הנכונות של כספיה בוועדה.

כך לדוגמה, בשנת 2021 כ-85% מפעולות רישום הכנסות בהנהלת החשבונות בוועדה עבור המועצה בוצעו לאחר 14 יום ממועד התקבול בחשבון הבנק.

לדעת הביקורת, במצב דברים זה, כרטיס החו"ז של המועצה בוועדה אינו משקף באופן נאות בזמן אמת את יתרת הכספים של המועצה בוועדה ככלי לקבלת החלטות לצורך העברת יתרות לחשבון הבנק של המועצה.

נמצאו מקרים בהם כספים שהתקבלו בחשבון הבנק של הועדה עבור המועצה, נרשמו בכרטיס החו"ז של המועצה רק לאחר מספר חודשים.

כך לדוגמה:

- תשלום עבור היטל השבחה בסך 433,405 ₪ התקבל בוועדה ביום 18.11.21 ונרשם בפועל בהנהלת חשבונות רק ביום 03.01.22.
- תשלום עבור היטל השבחה בסך 189,913 ₪ התקבל בוועדה ביום 08.06.21 ונרשם בפועל בהנהלת חשבונות רק ביום 11.08.21.
- תשלום עבור היטל השבחה בסך 96,416 ₪ התקבל בוועדה ביום 01.03.21 ונרשם בפועל בהנהלת חשבונות רק ביום 16.01.22.

רישום של הכנסות בהנהלת החשבונות לאחר מספר חודשים מיום קבלתם בחשבון הבנק של הועדה נובע בין היתר מיכון שלא הופקה קבלה במערכת ה"בר" עבור ההכנסה מיד עם קבלתה. לכן, בעת ביצוע הממשק והעברת נתוני ההכנסות ממערכת ה"בר" למערכת הנהלת החשבונות יצגו רק נתוני הכנסות שהופקה עבורם קבלה. סכומים אלו יאותרו בעת שיוזם הבקשה ידרוש לקבל קבלה על ביצוע התשלום או בעת ביצוע התאמות בנקים.

יש לציין, שגם אם מדובר במקרים בודדים במהלך השנה בהם לא הופקה קבלה מיד עם קבלת הכספים בוועדה, מדובר על תהליך עבודה שאינו תקין.

9.3 הקצאת חשבון בנק ייעודי בועדה עבור תקבולי המועצה

נכון למועד הביקורת הועדה לא הקצתה למועצה חשבון בנק נפרד עבור התקבולים המתקבלים עבור המועצה בסביון (כיום כלל הכספים מכלל הרשויות החברות בועדה מנוהלים בחשבון בנק אחד של הועדה).

יש לציין, שההמלצה לפתיחת חשבון בנק ייעודי למועצה בסביון על ידי הועדה עלתה בדוח הביקורת של מבקר המועצה לשנת 2019 אולם לא יושמה על ידי הועדה.

המלצות

- א. על המועצה לפנות אל הועדה בבקשה להפקת קבלה עבור כל תשלום מיד עם קבלתו ובהמשך רישום הכנסות המועצה בהנהלת חשבונות, לכל המאוחר תוך שבועיים מיום קבלתם בחשבון הבנק של הועדה.
- ב. לבחון פתיחת חשבון בנק ייעודי בועדה עבור תקבולים של המועצה המקומית בסביון המתקבלים בועדה.

10. ביצוע התאמות בנק בהנהלת החשבונות של הועדה**10.1 כללי**

הצורך בהתאמת בנק נובע מעיתוי שונה ברישום הפעולות ומטעויות שעלולות להיווצר ברישום הפעולות בספרי העסק וספרי הבנק. מקובל, שהתאמת בנק נערכת בדרך כלל מידי חודש, על ידי השוואה בין הרישומים שנעשו בחשבון העו"ש בספרי העסק לבין הרישומים שנעשו בחשבון העסק בספרי הבנק במהלך התקופה.

10.2 ביצוע התאמות בנק בועדה לכספים שנתקבלו עבור המועצה

כאמור, נתוני הכנסות במערכת הנהלת חשבונות של הועדה מופקים מהמערכת התפעולית (תוכנת "בר") לקובץ אקסל ובהמשך מוזנים למערכת הנהלת החשבונות. במקרה שהתקבל תשלום בחשבון הבנק של הועדה אולם לא הופק עבורו קבלה, סכום זה לא יעודכן בהנהלת חשבונות ויזוהה בד"כ בעת ביצוע בקרה של התאמות הבנק.

כיום מנהלת החשבונות המזינה את נתוני הנהלת החשבונות של כרטיס המועצה מבצעת גם את התאמות הבנק. במצב זה נפגע עקרון הפרדת התפקידים בביצוע בקרה זאת - הערה שעלתה גם בדוח הקודם ולא תוקנה.

המלצה

על המועצה לבקש מהוועדה להגדיר את תהליך ביצוע התאמות בנק בין היתר תדירות ביצוע ההתאמות ובאופן שלא יפגע בעיקרון הפרדת התפקידים.

11. העברות כספים מהוועדה למועצה

בהתאם להנחיות האוגדן להתחשבות כספית עם הרשויות המקומיות החברות בוועדה :

- כספים שנגבו על ידי הוועדה עבור הרשויות החברות בה (דוגמת היטלי השבחה), יועברו על ידי הוועדה לרשות המקומית לא יאוחר משבועיים מהיום בו הם התקבלו בקופת הוועדה.
- סכומים שלא יועברו במועד לרשויות החברות יישאו ריבית חשב כללי. חישוב הריבית והזיכוי ייעשו בסוף כל שנה.

העברות כספים מהוועדה למועצה מבוצעות אחת למספר שבועות על פי דרישה של המועצה או על פי שיקול דעת של הנהלת החשבונות וזאת בהתאם לגובה היתרה שנצברה לזכות המועצה.

לא נקבע סכום ליתרת הכספים מינימאלית שיש להשאיר בחשבון הוועדה, שמעבר ליתרה זאת יועברו הכספים לידי המועצה.

הערה: בדוח הביקורת משנת 2019 שעסק בוועדה הומלץ שיקבע סכום מקסימאלי לזכות המועצה בספרי הוועדה שמחייב העברת כספים למועצה. נכון למועד הביקורת לא נקבע סכום כאמור.

כך לדוגמה, בשנת 2021 במשך מעל 10 חודשים לא ירדה יתרת הזכות של המועצה בחשבון הוועדה מתחת ל 600 אש"ח, ובמשך מספר שבועות היתרה עמדה מעל למיליון ₪.

המלצות

א. על המועצה להנחות את הוועדה לפעול על פי הנחיות האוגדן. לחלופין, ככל והוועדה מעבירה כספים למועצה בהתאם לנוהג הקיים על המועצה לבחון בקשה לעגן נוהג זה על ידי הגורמים המוסמכים.

ב. על המועצה להנחות את הוועדה על היתרה המקסימאלית בחשבונה שמעבר לכך יש להעביר את הכספים שנצברו לחשבון המועצה.

התייחסות המועצה

הוועדה תונחה שהיתרה לזכות המועצה בוועדה תעמוד על סכום של הוצאות רבעון.

12. השתתפות המועצה בתקציב הועדה המרחבית**12.1 כללי**

לצורך מימון פעילותה השוטפת של הועדה המרחבית משתתפות הרשויות המקומיות החברות בוועדה בתקציב השוטף של הועדה. שיעור ההשתתפות של כל רשות נקבעה על פי נוסחה הקובעת את המשקולות של ההשתתפות בהתאם לפרמטרים של מספר התושבים בכל רשות ומספר היתרים ותוכניות מאושרות בכל רשות כפי שאושרו על ידי הוועדה. מימון נוסף לפעילות השוטפת של הועדה הנו באמצעות הכנסותיה בגין קנסות, אגרות מידע ועוד.

עלויות נוספות המיוחסות ישירות לרשויות המקומיות, כגון: שכר טרחה שמאים, החזרים בגין היטלי השבחה, אינן נכללות בתקציב השוטף של הוועדה ומקוזזות מהכנסותיהן של הרשויות החברות בוועדה בהתאם לשיוך של ההוצאה לכל רשות ורשות.

ככל שישנן הוצאות חריגות, הן מאושרות במסגרת ישיבות מליאה הוועדה.

12.2 הנחיות החוק לניהול תקציב הועדה המרחבית

סעיף 24 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 קובע -

תקציב

24. (ב) היה מרחב התכנון כולל תחום של כמה רשויות מקומיות תערוך הועדה המקומית בכל שנה הצעת תקציב המראה את אומדן הכנסותיה והוצאותיה, והועדה המקומית רשאית בתקציב כאמור להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומי כסף למימון התקציב, לפי מכסות שתקבע.

12.3 חישוב השתתפות הרשויות בתקציב הועדה המרחבית

אוגדן הנהלים קובע את נוסחת חישוב הטלת מכסות על הרשויות המקומיות החברות בוועדה, כדלקמן:

- בתוקף סמכותה של הועדה על פי סעיף 24(ב), היא רשאית להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומים למימון התקציב, על פי מכסות.
- על מנת ליצור מבנה אחיד להטלת מכסות, נקבעו פרמטרים עקרוניים אשר מוצע כי ינחו את הוועדות בבואן לחשב את גובה המכסות, כמפורט להלן:

משקל	הפרמטר
40%	מספר תושבים ברשות המקומית לפי נתוני הלמ"ס
40%	מספר היתרים ומספר תכניות מאושרות לשנה קודמת
20%	סכום השווה לכל הרשויות
100%	סה"כ

- לאחר שיקבע סעיף ההוצאות של הוועדה יש להפחית מסעיף זה את סעיפי ההכנסות

שיזקפו לטובת הוועדה (כולל צפי גביית היטלי השבחה), את יתרת הסכום יש לחלק ל-3 מרכיבים עפ"י הטבלה בסעיף זה. כל סעיף יחולק לפי הפרמטרים: תושבים, מס' היתרים והסכום השווה לכל הרשויות.

טיפול בתשלומים לוועדה

- מכוח סעיף 233 לחוק התכנון והבניה קובע לאמור: "כל קנס או תשלום חובה אחר שאדם שילם על פי פסק דין לפי פרק זה בקשר לעבירה שנעברה במרחב תכנון מקומי פלוני למעט פיצוי לפי סעיף 220 ישולם לוועדה המקומית של אותו מרחב תכנון".
- על פי סעיף 196(א) לחוק: "ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה".
 - עודפי הכספים הנצברים בוועדה יוחזרו לרשויות לפי חלקן היחסי במכסות.
 - הנחיות להחזרת / השארת עודפים.

מקור הכנסה	הנחיה
אגרות בניה (תיק, גרמושקה)	הכנסות מאגרות בניה שנגבות בתיק בניה ישולמו לוועדה וייזקפו לזכות הרשות עבודה נגבו בוועדה.
אגרות פיתוח (כבישים, מים, ניקוז וכד')	ישולמו ישירות לרשות המקומית.
קנסות וכפל קנס	הכנסות אלו יזקפו לזכות הוועדה.
היטלי השבחה	ישולמו לוועדה. 10% מההיטל ישאר בוועדה. יתרת 90% יוחסר לרשות מקומית עבודה נגבה ההיטל.
קבלת מידע בתשלום	ההכנסות יזקפו לזכות הוועדה

- אכיפת תשלום מכסות לוועדה: במקרה של אי-תשלום מכסות במועדן ע"פ התקציב שאושר לוועדה, יפעל הממונה על המחוז לאכיפת המחוז או לקיזוז במקור.

התחשבות כספית עם הרשויות המקומיות החברות בוועדה

- על הרשויות המקומיות החברות בוועדה לשלם את חלקן במימון פעולותיה של הוועדה באופן סדיר, על מנת לאפשר את הפעלתה של הוועדה.
- המכסות תשולמנה לוועדה בשישה תשלומים דו-חודשיים שווים, זאת בתחילת כל חודשיים עבור החודשיים הקבועים.
- סכומים שלא ישולמו במועד יישאו ריבית חשב כללי. חישוב הריבית והחיוב ייעשו בסוף כל שנה.

12.4 השתתפות המועצה בהוצאות תקציב הועדה

מנהלת חשבונות של הוועדה מבצעת את חישוב עלות השתתפות כל רשות מקומית בהוצאות תקציב הוועדה. ביצוע החישוב מבוצע לאחר קביעת מסגרת התקציב ואישורו.

להלן שיעור השתתפות המועצה בסביון בתקציב הוועדה בהתאם לנתונים שנתקבלו מהנהלת החשבונות של הוועדה לשנים 2019-2021 (הנתונים בש"ח):

2019	2020	2021	
4,481,572	4,481,572	5,454,624	סך תקציב הועדה
15.88%	15.70%	16.64%	שיעור השתתפות המועצה בתקציב הוועדה
711,674	703,607	907,649	גובה השתתפות המועצה בתקציב

בהתאם לאוגדן, המועצה תעביר אחת לחודשיים תשלום עבור השתתפות בתקציב הוועדה. בפועל, הועדה מבצעת קיזוז מידי חודש מההכנסות של המועצה עבור השתתפות בתקציב.

נמסר לביקורת, שנוהג זה מתקיים על מנת למנוע מצב בו תהיה בעיה תזרימית לוועדה.

12.5 חישוב השתתפות המועצה בהוצאות תקציב הועדה

מבדיקת השתתפות המועצה בפועל בהשתתפות בתקציב הוועדה נמצא שבשנת 2020 חויבה המועצה בסביון ביתר בהשתתפות בעלות התקציב ב-8,067 ₪.

להלן נתוני השתתפות המועצה בפועל:

2019	2020	2021	גובה השתתפות המועצה בתקציב
711,674	703,607	907,649	עפ"י חישוב נוסחת ההשתתפות
711,674	711,674	907,649	נגבה בפועל עפ"י כרטיס הנהח"ש
712,000	712,000	-	נגבה בפועל עפ"י נתוני דוח כספי*

*הנתונים בדוחות הכספים מוצגים באלפי ₪ ועוגלו בהתאם.

מלבד השתתפות בהוצאות התקציב, אחת לחודש מעבירה הועדה למחלקת גזברות במועצה פירוט של החיובים הנוספים אותם חייבה הועדה את המועצה וכן אסמכתאות בגין כל חיוב. חיוב בעלויות נוספות אלו הנם במקרים בהם ניתן לייחס הוצאה בגין פעולה שבוצעה עבור רשות מסוימת בלבד, כך לדוגמה:

- שכ"ט שמאים
- פרסום תב"ע
- ייעוץ תנועתי
- טיפול בתביעות
- הוצאות חד פעמיות וכדו

במחלקת גזברות לא מבוצעת בקרה אחר החיובים הנוספים אותם מחייבת הועדה שאכן כל אחד מהחיובים הנם הוצאה שיוחסה למועצה.

המלצות

- א. על המועצה לבחון את מדיניות הועדה בהקשר לאופן עיתוי השתתפות המועצה בתקציב הועדה ולעגן נוהג זה על ידי הגורמים המוסמכים.
- ב. לקזז מהשתתפות המועצה בהוצאות הועדה סך של 8,076 ששולמו ביתר בשנת 2020.
- ג. על גזברות המועצה לבצע בקרה של התאמה וסבירות על השתתפות בהוצאות הועדה (השתתפות בתקציב הועדה, שכ"ט שמאים וכן הוצאות שונות) המקווזים על ידי הועדה מהכנסות המועצה.

13. קרן הבטחון לפיצויים על פי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה**13.1 הוראות החוק והנהלים**

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 קובע -

תביעת פיצויים

197. (א) נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200.
- (ב) התביעה לפיצויים תוגש למשרדי הועדה המקומית תוך שלוש שנים מיום תחילת תקפה של התכנית; שר הפנים רשאי להאריך את התקופה האמורה, מטעמים מיוחדים שיירשמו, אף אם כבר עברה התקופה.

אוגדן הנהלים של הועדות המרחביות מנחה

- כל ועדה מקומית תחויב בהפרשה של 10% מהיטלי ההשבחה לקרן הביטחון לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק.
- הכספים בקרן הביטחון יופקדו בחשבון נפרד לכל רשות מקומית ויושקעו בהתאם לכללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים...
- בתום שנת התקציב תבחן הוועדה במרחבית את הסכום המצטבר של היטל ההשבחה, שהופרש באותה שנת תקציב לטובת כל אחת מהרשויות המקומיות, ותשיב לכל רשות מקומית את חלקה בהיטל אשר הופרש בשנת תקציב שקדמה לה, אלא אם נדרש סכום זה לצורך תשלום ומימון הליכים לפי סעיף 197 לחוק ביחס למקרקעין המצויים באותה רשות.
- הממונה על המחוז רשאי לשנות את שיעור ההפרשה הנדרשת...
- הוגשה תביעה לפיצוי לפי סעיף 197 לחוק, יועבר העתק מן התביעה, תוך עשרה ימים מיום שנמסרה לוועדה, לרשות המקומית, אשר תידרש, ככלל, לשפות את הוועדה המקומית ככל שתקבל התביעה, כולה או חלקה.

13.2 העברת כספים מהקרן לזכות המועצה

במסגרת דוח ביקורת בנושא משנת 2019 עלה הממצא הבא :
 "מזה מספר שנים מקווזזים מההיטל ההשבחה סכום בשיעור 5% כקרן לכיסוי תביעות אפשריות לפיצויים בגין ירידת ערך נכסים. על פי חוק יש להעביר בתחילת כל שנה סכומים אלה, בניכוי פיצויים ששולמו, לרשות. דבר זה לא נעשה כל אותן שנים, כך שנכון לסוף 2019 הצטברו בקרן 3,321,725 ₪ שלא הועברו למועצה."
 לאור הממצא, העבירה הועדה למועצה בין החודשים דצמבר 2019 לפברואר 2020 סך של 3,000,000 ₪ מיתרות הקרן שנצברו.

להלן פירוט יתרות הקרן הבטחון שנצברו מתוקף סעיף 197 לחוק לשנים 2017-2021 (הנתונים בש"ח נכון ליום 31 דצמבר לכל שנה) :

<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>	
743,308	498,878	457,968	200,186	446,077	5% הפרשה לקרן
2,420,289	2,919,167	1,337,135	200,186	623,400	יתרת קרן בטחון ליום 31 דצמבר
		2,000,000	1,377,136	22,864	כספים ששחררו מהקרן במהלך השנה לזכות המועצה

מסקירת היתרות עולה :

- בסוף שנת 2020 הועדה בוצעה פקודה חשבונאית להתאמת יתרת הקרן לגובה ההפרשה. פעולה זו בוצעה במסגרת ביצוע התאמות רואה החשבון של הועדה.
- נכון ליום 31.12.21 יתרת הקרן עומדת בעודף של כ-177 אותה יש להעבירה לזכות המועצה.⁸

המלצה

לוודא העמדת קרן הבטחון בסוף שנה בגובה הפרשה שבוצעה במהלך השנה השוטפת לקרן.

⁸ על פי נתוני כרטסת הנהלת החשבונות של הועדה מחודש פברואר 2022.

14. בקרות על הכנסות המועצה מהועדה

14.1 הקמת הרשאה למערכת התפעולית ("בר") של הועדה

בדוח הביקורת לשנת 2019 של מבקר המועצה נכתב כדלקמן:

"למרות שהועדה המרחבית היא ישות משפטית עצמאית, והינה הסמכות בנושאי התכנון ברשות, הרי שבהיבט הכספי היא הזרוע הארוכה של המועצה. בשל זרימה לקויה של מידע מהועדה למועצה שהוביל להצגת מידע חלקי ולא עדכני למליאת המועצה, ייזמה הביקורת מהלך שיאפשר נגישות ישירה של גזברית המועצה, ולפי הצורך – גם של מהנדסת המועצה ליישומי הוועדה הממוחשבים.

למרות שהנהלת החשבונות מופרדת מהמערכת התפעולית קיים ממשק אוטומטי שמאפשר מעבר נתונים ממערכת למערכת. עם זאת, מנהלת החשבונות הראשית בוחנת ומאשרת את מעבר הנתונים הכספיים באופן ידני."

להלן ההמלצות שניתנו בדוח הביקורת לממצאים אלו

- יש ליישם את ההחלטה שמאפשרת לגזברות, ובמידת הצורך גם למחלקת הנדסה, גישה ישירה למידע במערכת התפעולית (מערכת "בר").
- יש לקיים התאמה שוטפת של נתוני ההכנסות שנרשמו במערכת "בר" לאלה שנרשמו בהנהלת חשבונות.

בהתאם להמלצת דוח הביקורת משנת 2019, פעלה המועצה להתקין הרשאה לצפיה במערכת התפעולית של הועדה (מערכת "בר") ומערכת זאת הותקנה בגזברות המועצה. עם זאת, לא נעשה שימוש במערכת לצרכי בקרה של רישום בקשות שנפתחו בוועדה וההכנסות שנתקבלו בגינם אל מול הרישום החשבונאי של הנתונים.

14.2 נהלי עבודה לבקרות המועצה אחר הכנסות המתקבלות בוועדה

רישום החיוב למגיש הבקשה והפקת קבלות בגין אגרות והיטלי השבחה המתקבלים בחשבון הבנק של הועדה, מבוצע על ידי עובדי הועדה, אולם לא מבוצעת בקרה מדגמית של אסמכתאות על ידי גזברות המועצה לבדיקת נאותות הרישום של החיובים שהוצאו למגיש הבקשה והתקבולים שהתקבלו בגינם.

לא הוגדרו במועצה נהלי עבודה כתובים לביצוע בקרה אחר הכנסות המועצה מהועדה. בין היתר:

- הגדרת הגורם המבצע את הבקרה במערכת ה"בר"
- דוחות הבקרה שיופקו מהמערכת
- תדירות ביצוע הבקרה
- בקרות שיש לבצע לבחינת נאותות הרישומים המבוצעים בוועדה והתקבולים

המתקבלים מהועדה, כך לדוגמה :

- ✓ בקרה לבחינת שלמות ההכנסות כפי שדווחו במערכת "בר" אל מול רישום ההכנסות במערכת הנהלת החשבונות. כך לדוגמה, הפקת דוח הכנסות ממערכת "בר" והתאמתות לרישום בהנהלת החשבונות.
- ✓ בדיקת הוצאת דרישת תשלום להיטל השבחה לכל בקשה לקבלת היתר/רישום בטאבו (לחלופין אישור על פטור).
- ✓ אסמכתאות לגובה החזרי היטל השבחה.
- ✓ בדיקה מדגמית לגובה חיוב אגרות בהתאם לתעריף.

יש לציין, שלצורך ביצוע מעקב שוטף, גובש על ידי מחלקת הנדסה והגזברות דוח בקרה (רישום בדוח אקסל) בו נרשמות הבקשות להיתרים/תב"ע המגיעות לאישור מחלקת הנדסה. כל בקשה מתועדת על ידי מזכירת מחלקת הנדסה הממלאה את פרטי הבקשה ובהמשך על מחלקת הגזברות לעדכן את הדוח על הכנסות שנתקבלו מהועדה עבור כל בקשה ובקשה.

בטבלת מעקב אחר בקשות להיתרים/תב"ע המעודכנת על ידי מחלקת הנדסה וגזברות, מעודכנות רק הבקשות המגיעות לאישור מהנדסת המועצה, כך שלא מבוצע מעקב אחר כלל הבקשות הנפתחות בוועדה כמו לדוגמה בקשות לרישום בטאבו.

לדעת הביקורת, כחלק מהגדרת הבקורות הנדרשות בתהליך יש להגדיר את הפרמטרים הנדרשים לעדכון בטבלת המעקב לצורך טיוב הנתונים ואפקטיביות של הבקרה.

המלצות

- א. לבצע שימוש במערכת ה"בר" לצרכי מעקב אחר שלמות ונאותות הכנסות המועצה מהועדה.
- ב. גיבוש נהלי עבודה לצרכי מעקב ובקרה אחר הכנסות המועצה מהועדה.

* * *