

דו"ח שנתי

לשנת 2014

**בדיקת העברות
כספים מהמועצה
לוועדה לתכנון ובניה
"שומרון"**

מוגש ע"י

הילה כהן, עו"ד

מבקרת המועצה המקומית

זכרון יעקב

1. כללי:

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - "החוק"), מעניק לשר הפנים סמכות להכריז בצו על שטח כמרחב תכנון מקומי וקובע כי לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה.

במרחב תכנון מקומי שבתחומו מספר רשויות מקומיות נהוג לכנות את הוועדה המקומית "ועדה מרחבית". ועדה מרחבית הינה ועדה מקומית לכל דבר וחלות עליה הוראות החוק הנוגעות לוועדה מקומית ואולם לגבי עניינים מסוימים (כגון: הרכב ותקציב) נקבעו הוראות מיוחדות.

המועצה המקומית זכרון יעקב (להלן: "המועצה"), הינה אחת מ-6 חברות בוועדה המקומית לתכנון ולבניה שומרון (להלן: "הוועדה").

חברות נוספות הינן עיריית אור עקיבא, מועצה מקומית בנימינה – גבעת עדה, מועצה מקומית פרדס חנה – כרכור, מועצה מקומית פרדיס ומועצה מקומית ג'סר א-זרקא.

2. מטרת הבדיקה:

למבקרת המועצה הוגשה פנייה מטעם גזברות המועצה, לפיה נתבקשה לבדוק האם הכספים המועברים על ידי הוועדה למועצה, הינם בהתאם לנהלים הקבועים בחוק.

בהתאם לנתונים שנמסרו, הוועדה גובה 10% מהכנסות ההשבחה בפועל מהרשויות לטובת "קרן שמורה", שזו קרן שהוקמה עפ"י החלטה ואשר היקפה הינו 2 מיליון ₪.

היות ובקרן קיימים הכספים בהיקף הנדרש, הרי שהסכום העודף הנגבה מהרשויות מועבר לתקציב הרגיל של הוועדה, וכפועל יוצא מכך, מופחתת השתתפות שאר הרשויות בהתאמה מהתקציב הרגיל.

3. מהלך הבדיקה:

לצורך הבדיקה, התחקתה הביקורת אחר חוקים ונהלים המסדירים את עבודת הוועדה ואת צורת התנהלותה, ובעיקר בכל הקשור ליחסי הגומלין רשות – ועדה, בכל הנוגע לתשלומי כספים והחזרים המתקיימים בין 2 הגופים.

עוד בדקה הביקורת דוחו"ת כספיים של הוועדה בשנים האחרונות, בדיקות רו"ח שבוצעו בוועדה ותכתובות בין הרשות והוועדה מהשנים האחרונות.

מבדיקת עבודות וחומרים שקיימים בנושא זה, התקבלה תמונה שהראתה כי במשך השנים נוצר שוני רב בהתנהלותן של הוועדות המרחביות ברחבי הארץ. למעשה כל ועדה קבעה

"שבת לעצמה" ונהלים לעצמה, ללא כל נוהל אחיד וקבוע אשר ינחה את הוועדות באופן מסודר וברור לגבי אופן פעולתן.

לאור הבעיה בניהול זה של הוועדות, הוחלט במשרד הפנים לתקן את המצב הקיים וליצור **נוהל אחיד וברור**, אשר יקבע את כל דרכי ההתנהלות של הוועדות השונות ברחבי הארץ. לצורך כך, הוקם בשנת 2009 צוות היגוי להכנת נהלים אחידים ומחייבים לכל הוועדות.

המטרות שעמדו בפניו של צוות ההיגוי היו:

- יצירת מסגרת התנהלות אחידה בכל תחומי פעילותן של כל הוועדות מבחינת כח אדם והעסקת עובדים.
 - יצירת מסגרת התנהלות אחידה מבחינת מיסוד מסגרת ביקורת חיצונית ופנימית.
 - יצירת מסגרת התנהלות אחידה מבחינת ההתנהלות כספית.
- בסופה של עבודת צוות ההיגוי, הוצא אוגדן, המרכז את כל הנהלים ומכניס את פעילות הוועדות למסגרות ההנחיה, הניהול והפיקוח הקיימות במשרד כמו לכל הרשויות (להלן: "**הנוהל**").
- את האוגדן, מסומן **נספח א'** ניתן לקבל במשרדי המועצה המקומית

4. עיקרי הממצאים:

במהלך הבדיקה שכללה בדיקת דוחו"ת כספיים של הוועדה, בדיקת כרטיסי חו"ז וכרטסות של המועצה אל מול בדיקת הנוהל, ובהתאם לנתונים שנמסרו לי ע"י גזברות המועצה, נראה לכאורה כי הוועדה אינה פועלת בהתאם לנהלים שהוצגו לעיל, וזאת במספר פרמטרים, כפי שיפורט להלן:

4.1. מכסות

על הרשויות המקומיות לשלם את מכסותיהן לוועדה ללא כל קשר עם הכסף המצוי בוועדה. תשלומים אלה מהווים סעיף תקציבי נפרד, ותפקידו של הממונה על המחוז לפעול לאכיפת התשלום או לקיזוזו במקור.

4.2. הקרן השמורה

הועדה אינה רשאית לגבות כספים נוספים מהרשויות מעל 2% מהיקף התקציב לאותה שנה, כרזרבה למימון הוצאות בלתי צפויות. יש לבדוק אם הקרן השמורה

מיועדת למטרה זו ולבדוק האם אכן מהווה הסכום בקרן 2% מהיקף התקציב השנתי.

4.3. כספי ההיטל (10%)

שימוש ביתרת כספי ההיטל (10%) לצורך התקציב הרגיל של הוועדה הינו בניגוד גמור להנחיות.

בהתאם להנחיות, תחזיר הוועדה לרשות 90% מכספי היטל ההשבחה, ואולם ה-10% הנותרים יופקדו בחשבון נפרד לכל רשות מקומית ויושקעו בהתאם לכללים להשקעת עודפים זמניים. בתום שנת התקציב תבחן הוועדה את הסכום המצטבר של היטל ההשבחה ותשיב לכל רשות את חלקה בהיטל אשר הופרש בשנת התקציב שקדמה לה.

4.4. העברות כספים מסעיף לסעיף

חל איסור על העברות כספים מסעיף לסעיף ויש לקבל את אישורה של מליאת הוועדה לתיקון התקציב. לפיכך העברת כספי היטל השבחה לתקציב הרגיל של הוועד הינו בניגוד לנוהל.

4.5. שימוש בכספים שלא בהתאם למטרות

חל איסור מוחלט להשתמש בכספי הוועדה לכל מטרה שאיננה במסגרת ביצוע תפקידיה לרבות כמקור אשראי, הלוואות לרשויות מקומיות או לכל מטרה אחרת שאינה במסגרת ביצוע תפקידי הוועדה.

מן הכלל אל הפרט

בהתאם לקבוע בנוהל, קיימים מס' מקורות תקציב המגיעים לוועדה ולכל מקור קיימת הנחייה מיוחדת באשר לאופן הטיפול בכספים המגיעים ממנו ולדרך הטיפול בו, כפי שיפורט להלן: להלן יפורטו כל ההנחיות האמורות בנוהל, הנוגעות לעניין קבלת תשלומים והנוהל לגביהם.

5. נוהל תשלומים לוועדה

5.1. תשלום קבוע של כל רשות למימון תקציב הועדה בהתאם למכסות קבועות.

בתוקף סמכותה של הוועדה 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 ינחו את הוועדות בבואן לחשב את גובה המכסות, כמפורט להלן:

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

לאחר שיקבע סעיף ההוצאות של הוועדה יש להפחית מסעיף זה את אותם 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.

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 הקרובים.

סכומים שלא ישולמו במועד יישאו ריבית חשב כללי. חישוב הריבית והחיוב ייעשו בסוף כל שנה.

אכיפת תשלום מכסות לוועדה:

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

הערת הביקורת:

בפועל, כפי שניתן לראות בדו"ח הכספי לשנת 2012, קוזזו המכסות מהרשויות החברות, באופן כזה שבמקום לשלם סך של 4,248 אש"ח, כפי שהוחלט בתקציב המאושר, בפועל שולמו מכסות בסך 227 אש"ח בלבד.

הסיבה לקיטון במכסות היו עודפים שנצברו בקרן השמורה ואשר מקורם בכספי היטל השבחה (10%), אשר הועברו מהקרן השמורה לתקציב הרגיל.

סימוכין לכך ניתן גם לראות בהערה המופיעה בביאור 12, על פיה:

"על פי הנחיות משרד הפנים הועדה זוקפת 10% מהיטלי השבחה להכנסות בתקציב הרגיל".

יצוין כי מכל הבדיקות שערכה הביקורת לא נמצאה כל הנחייה שכזאת אלא ההיפך, ההנחייה הקיימת הינה כי יש להפקיד את ה-10% מהיטלי השבחה בקרן מיוחדת, המיועדת לכיסוי תביעות עפ"י סעיף 197 בלבד ולא ברור מהי ההנחייה האמורה, עליה מסתמכת הוועדה.

העתק הדו"ח הכספי של הוועדה לשנת 2012 מסומן "נספח ב" ניתן לקבל במשרדי המועצה המקומית

5.2. תשלומים מאגרות בניה, היטלי השבחה וקנסות

תשלומים לוועדה – המקור החוקי

5.2.1. אגרות

סעיף 25 לחוק קובע:

"אגרות המשתלמות על פי תקנות לפי חוק זה לוועדה המקומית בקשר לקרקעות או בניינים שבתחום רשות מקומית פלזנית, ישולמו לקופת אותה רשות מקומית ויהיו חלק מהכנסותיה; אגרות כאמור בקשר לקרקעות ובניינים במקומות אחרים ישולמו לקופת הוועדה המקומית ויהיו חלק מהכנסותיה". בהתאם לאמור לעיל יש לגבות את האגרות הקבועות בתוספת השלישית לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר - תנאים ואגרות), התש"ל-1970, ובתקנה 4 לתקנות התכנון והבנייה (מסירת מידע), התשמ"ט-1989.

5.2.2. היטל השבחה

סעיף 196 (א) לחוק קובע:

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

סעיף 13 לתוספת השלישית קובע:

"סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגבייה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית אשר הועברו לה לפי סעיף 12 ולהכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי העניין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק זה, ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית".

5.2.3. קנסות

סעיף 223 לחוק קובע:

"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 כשכתב האישום הוגש מטעמה לפי סעיף 258".

בהתאם לנוהל האמור, נקבעו הנחיות מדויקות, הקובעות מהו האופן שבו יש לנהוג באשר לתשלומים אלה.

להלן טבלת הנחיות להחזרת / השארת עודפים.

מקור הכנסה	הנחיה
אגרות בניה (תיק, גרמושקה)	הכנסות מאגרות בניה שנגבות בתיק בניה ישולמו לוועדה וייזקפו לזכות הרשות עבורה 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 ישארו בוועדה ויופקדו כפיקדון זמני לקרן ביטחון לתביעות, על פי סעיף 197, כפי שיפורט בהמשך. יתרת 90% יוחזר לרשות המקומית עבורה נגבה ההיטל (בניכוי הוצאות הגבייה).
קבלת מידע בתשלום	ההכנסות יזקפו לזכות הוועדה.

הערות:

- 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.
- יש להדגיש כי הוועדה המקומית אינה רשאית לגבות תשלומי חובה אחרים, פרט לאלו הקבועים בחוק. במסגרת זאת גם אין הוועדה המקומית רשאית לגבות תשלומי חובה אחרים בשם רשויות אחרות, לרבות רשויות מקומיות (כגון: היטלי פיתוח וכיו"ב), איגודי ערים או כל גורם אחר.
- **העברה מסעיף לסעיף ושינוי לתקציב**
העברות מסעיף לסעיף מהוות שינוי לתקציב. במקרה כזה יש לקבל את אישורה של מליאת הוועדה לתיקון התקציב ולהעבירו לאישור הממונה על המחוז כאמור לעיל ביחס לאישור תקציב.

יש להדגיש כי חל איסור מוחלט להשתמש בכספי הוועדה לכל מטרה שאיננה במסגרת ביצוע תפקידיה לרבות כמקור אשראי, הלוואות לרשויות המקומיות, לעובדים או לכל מטרה אחרת שאיננה במסגרת ביצוע תפקידי הוועדה.

5.3. מימון הוצאות בלתי צפויות מראש

למימון הוצאות בלתי צפויות רשאית הוועדה להחזיק רזרבה אשר לא תעלה על 2% מהיקף התקציב לאותה שנה.

הערת הביקורת:

מבדיקת הדוחות הכספיים של הוועדה, עולה כי לוועדה קרן הנקראת "הקרן השמורה", אשר על פי החלטה, הינה בסך של 2 מיליון ש"ח.

יצוין כי לא ברור בדיוק מהו תפקידה של הקרן השמורה ולמה אמורים לשמש הכספים המצויים בה, אולם אם הכוונה הינה למימון הוצאות בלתי צפויות, כפי הנדרש בנוהל, הרי שהקן צריכה להיות בהיקף של עד 2% מהתקציב לאותה שנה.

בהתאם לאמור בדו"ח הכספי לשנת 2012 (ביאור 9), נצברו בקרן נכון ליום 31.12.11, סך של 2,000 אלפי ₪.

בשנת 2011, על פי הנחיית הממונה על המחוז במשרד הפנים, הוקטנה הקרן הכללית, לסך הנ"ל, כאשר העודף שנצבר בה (כ- 4,634 אש"ח), הוחזר למקורות שמהם נצברה הקרן, דהיינו, הכנסות מריבית וקנסות הועברו לתקציב הרגיל של הוועדה ובכך הוקטנו בהתאם המכסות לרשויות, ואילו 10% מהיטלי השבחה מהישובים בנימינה-גבעת עדה, זכרון יעקב ופרדס חנה-כרכור, הועברו לישובים אלו בהתאמה.

מפעולה זו ניתן לראות כי הוועדה אכן החזירה בהזדמנות זאת את יתרת כספי ההיטל (10%) לרשויות בהתאמה ולא החזירה אותן לתקציב הרגיל וכך אכן נכון וראוי לנהוג, ולא כפי שטוענת הוועדה כי על 10% של כספי ההיטל להיזקף לטובת ההכנסות בתקציב הרגיל.

5.4. קרן בטחון לתביעות על פי סעיף 197 לחוק

כל ועדה מקומית תחויב בהפרשה של 10% מהיטלי השבחה 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, כפי שפורסמו בחוזר מנכ"ל 4/2008.

בתום שנת התקציב תבחן הוועדה המרחבית את הסכום המצטבר של היטל ההשבחה, שהופרש בהתאם לסעיף 1 באותה שנת תקציב לטובת כל אחת מן הרשויות המקומיות, ותשיב לכל רשות מקומית את חלקה בהיטל אשר הופרש **בשנת התקציב 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, לרבות על דרך הגדלת השיעור או הקטנתו והארכת משך הזמן שבו תישמר ההפרשה האמורה בוועדה המרחבית, בשים לב לתביעות לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התלויות ועומדות כנגד הוועדה המקומית ולחשיפה של הוועדה המרחבית לתביעות עתידיות. 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 שתתקבל התביעה, כולה או חלקה.

הערת הביקורת:

מבדיקת הדוחות הכספיים של הוועדה עולה כי לא קיימת כל קרן שכזאת לכיסוי תביעות על פי סעיף 197.

מבדיקת ביאור 15 לדו"ח עולה כי אכן תלויות ועומדות תביעות על פי סעיף 197 כנגד המועצה, ואולם, כספים לתביעות אלה נלקחים ישירות מחשבון המועצה בוועדה ואינם קשורים לכספי ההיטל. כמו-כן, נלקחים מאותו חשבון כספים עבור תביעות אחרות, שלא על פי סעיף 197.

בהתאם לכך, ניתן לראות בדו"ח כי נעשתה הפרשה לתביעות משפטיות (מכל הסוגים) בסך של 3,156 אש"ח מחשבון המועצה המקומית, ואילו במקביל, נלקח סך של 1,995 אש"ח, המהווים את 10% של היטלי ההשבחה, והוא אינו מהווה חלק מכספי התביעות, כפי הנדרש.

ממצא זה הינו חמור ביותר וגורם נזק רב למועצה, היות ולו היו משתמשים בכספי ההיטל (10%) למימון התביעות על פי סעיף 197, כפי הנדרש בנוהל, היו נלקחים מתקציב המועצה סך של 1,661 אש"ח בלבד ולא 3,156 אש"ח, כפי שנלקח בפועל.

היות, וכפי שהובהר לעיל, נלקחים כספי ההיטל (10%) ומועברים לתקציב הרגיל, בהתאם לכך גדל התקציב הרגיל של הוועדה והמכסות קטנות בהתאם, אולם המכסות קטנות לכל הרשויות, כך שבפועל יוצא שמכספי ההיטל של המועצה המקומית, משולמות כמעט כל המכסות של שאר הרשויות!

וודאי שתוצאה זו אינה הוגנת ואינה עומדת, הן בכללי מינהל תקין והן בהוראות הנוהל, הקובעות התנהלות שונה לחלוטין.

תרשים המתאר את ההתנהלות דלעיל, מסומן "נספח ג" ניתן לקבל במשרדי המועצה המקומית

סיכום והמלצות:

ניהול תקין הינו יסוד ודרך להתנהלות תקינה של כל גוף שהוא ובוודאי כאשר עסקינן בגוף ציבורי, אשר הינו מעין זרוע מבצעת של הממשלה ואשר כל מהותו הינה שירות הציבור והתנהלות בשקיפות בהתאם לכלל כללי החוק והמינהל התקין.

אמנם, הוועדה לתכנון ולבניה, אשר בה ובהתנהלותה עוסק רובו של הדו"ח, איננה גוף מבוקר, אולם התנהלותה משליכה על פעילות המועצה ובוודאי שהתחקות אחר כספים המגיעים למועצה, או הנמנעים ממנה, הינם בגדר פעולותיו של המבקר.

לא בכדי פעל צוות ההיגוי שהוקם ע"י משרד הפנים, להסדיר את פעילות הוועדה.

משיצאו תקנות תחת ידו, והוכן נוהל המחייב את כל הוועדות – מן הראוי לדרוש מן הוועדה לעמוד בדרישות שהוצבו בדו"ח, ואשר נועדו לאפשר מינהל תקין ואחידות בהתנהלות כל הוועדות באשר הן.

לפיכך, ובהתאם לממצאים שהוצגו בדו"ח, ממליצה הביקורת למועצה לפעול כדלהלן:

- על המועצה לדרוש מן הוועדה להפקיד את כספי היטלי ההשבחה בגובה 10% בקרן ביטחון יחודית לתביעות על פי סעיף 197, אשר תהא בחשבון נפרד לכל רשות, ואשר תוחזר כל שנה לרשות, בהתאם למפורט בדו"ח.
- על המועצה לדרוש מן הוועדה לפעול בהתאם להנחיות הנוהל ולדרוש מכל הרשויות החברות בוועדה לשלם את מכסותיהן, כפי שנקבע בתקציב הוועדה ובהתאם לפרמטרים שנקבעו בנוהל.
- על המועצה לדרוש מן הוועדה לגבות כספים בסך 2% בלבד מהיקף התקציב, ואותם להפקיד בקרן השמורה, כרזרבה למימון הוצאות בלתי צפויות, כפי שמורה הנוהל.
- על המועצה לדרוש מן הוועדה שלא להעביר כספים מסעיף תקציבי אחד למשנהו (כגון העברת כספי היטל השבחה לתקציב הרגיל) וכמובן אמורים הדברים גם בהעברת כספים מרשות אחת לרשות אחרת.
- על המועצה לדרוש מן הוועדה שלא להשתמש בכספי הוועדה לכל מטרה שאיננה במסגרת ביצוע תפקידיה, לרבות כמקור אשראי, הלוואות לרשויות מקומיות, קיזוז חובות וקנסות או כל מטרה אחרת שאיננה במסגרת ביצוע תפקידי הוועדה.