



נהרייה

עיריית

2014 דוח מבקר העירייה

לוי יורם - מבקר עיריית נהרייה

ניסן תשע"ה April. 2015

5/2015

לכבוד
מר ז'קי סבג
ראש עיריית נהרייה

הנדון: דוח ביקורת 2014

נכבדי ראש העירייה.

מצורף בזאת דו"ח ביקורת 2014
במקביל נשלח הדוח ליו"ר הוועדה לענייני ביקורת.
בהתאם לפקודת העיריות סעיף 170 ג. יש לנקוט בפעולות הבאות.

- א. תוך שלושה חודשים על ראש העיר להגיש לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו לדוח ולהמציא לכול חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.
- ב. הועדה לענייני ביקורת תדון בדוח ובהערות ראש העיר ותגיש את סיכומיה והצעותיה.
- ג. תוך חודשיים מהיום שהועדה תגיש את סיכומיה והמלצותיה יש לקיים במועצה דיון מיוחד בדוח ובהמלצת ועדת הביקורת.
- ד. במידה ודיון כמצוין בסעיף ג. לא יתקיים. לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשת הדוח לראש העירייה, ימציא המבקר עותק מהדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו.

לצורך קבלת תגובות אני מבקש שלשכתך תעביר עותק מהדוח לגזבר, ליוע"מ ולמנכ"ל. תגובתם תצורף לדוח שיוגש לחברי המועצה.

בברכה
לוי יורם

מבקר עיריית נהרייה.

העתק : עפרה ברכה, מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשומ"ק. משרד הפנים ירושלים. (נשלח בדואר רשום)

להלן מספר הערות על עבודת המבקר בעיריית נהרייה:

מבקר עיריית נהרייה הינו עובד הביקורת היחיד בעירייה ללא כל עוזרים או שרותי מזכירות. בנוסף לאיסוף החומר וכתובת הביקורת אני הוא זה שגם הדפיס וערך את הדוח. מאחר והדפסה ועריכה אינם תחום המומחיות שלי הדבר גזל ממני זמן רב וכל טעויות הדפוס והעריכה הם שלי. בנוסף להיותי עובד הביקורת היחיד התקציב השנתי של הביקורת בעיריית נהרייה עומד על חמשת אלפים שקל בשנה שגם אותם לא נותנים לי לנצל במלואם. לא תמיד מתאפשרת לי גישה חופשית וישירה אל חומרי הביקורת שלהם אני זקוק בעבודתי. גורמים אלא מקשים עלי בביצוע עבודת הביקורת.

הועדה לענייני ביקורת בעיריית נהרייה לא התכנסה באופן סדיר ולא דנה בדוחות הביקורת מזה למעלה מחמש שנים ולמעשה היא קיימת על הנייר בלבד וכמעט וכלל לא פועלת. בשנת 2014 הועדה התכנסה פעם אחת בלבד (באוגוסט 2014). עדכנתי בנושא את הגורמים המתאימים הן בעירייה והן במשרד הפנים.

בשלוש השנים האחרונות אף דוח ביקורת לא נדון במליאת מועצת העירייה ולא הובא לידיעת

הציבור. מדובר לא רק בדוחות הביקורת של מבקר העירייה אלא גם בדוחות הביקורת של משרד

הפנים , בפרקים מדוח מבקר המדינה שמתייחסים לעיריית נהרייה. ובדוחות ביקורת שנערכו על התאגידים העירוניים או תאגידים שלעירייה יש שליטה בהם. רוב הליקויים שהועלו בדוחות אלו לא זכו לכל התייחסות ולא תוקנו.

כמבקר העירייה אני מתקשה לבדוק את הנושאים החשובים. אין לי שיתוף פעולה מצד המבוקרים ואין לי גישה חופשית לחומרי הביקורת . **כך שאני בודק ומבקר את מה שאפשר ולא את מה שצריך.** **בעניין זה פניתי מספר פעמים הן לגורמים המוסמכים בעירייה והן למשרד הפנים.**

05.05.2015

לכבוד מר קובי ויצמן
יו"ר הוועדה לענייני ביקורת
עיריית נהרייה

הנדון: דוח מבקר עיריית נהרייה לשנת 2014.

מצ"ב דוח הביקורת לשנת 2014. העתק מהדוח נשלח למשרד הפנים . הדוח הנמסר לך ולחברי הוועדה איננו הדוח השלם. הסיבות לכך מפורטות בהמשך. מספר נקודות בהתייחס לעבודת הוועדה עד כה.

- א. במהלך השנתיים האחרונות הוועדה שבראשותך התכנסה פעם אחת בלבד. הישיבה האחרונה של הוועדה הייתה באוגוסט 2014.
- ב. הוועדה טרם השלימה את דיוניה בדוחת הביקורת של שנת 2013.
- ג. הוועדה כלל לא דנה בדוחות של רואי החשבון מטעם משרד הפנים.
- ד. הוועדה לא הגישה למועצת העיר את סיכומיה והצעותיה.
- ה. במועצה לא התקיים כל דיון באף דו"ח ביקורת. הדו"ח לא פורסם ברבים.

באשר לדו"ח 2014 . ומדוע אין באפשרותי להשלימו. ראש עיריית נהרייה הנחה את עובדי העירייה שלא לשתף פעולה עם עבודת הביקורת. רה"ע הורה לנתק את מבקר העירייה ממערכת המחשוב העירונית ומכל מאגרי המידע הממוחשבים של העירייה כולל משרתי העירייה בהם היו מצויים חלקים מדוח 2014. גם המחשב המצוי בחדרי נחסם בפני ויש לי אליו גישה מוגבלת ביותר. בינואר 2015 רה"ע טען כלפי כי בשני מקרים (האחד משנת 2010 והשני מ 2013) התנהלתי בצורה קלוקלת . לדבריו עקב מקרים אלו הוא איבד לחלוטין את אמונו בי. במכתב נוסף מתאריך 3.5.15 רה"ע חוזר על דרישתו ממני להתפטר לאלתר מתפקידי כמבקר העירייה ובמקביל כתב לי: **"בקשתי מגורמי העירייה הרלבנטיים לנתק כל מגע עמך, לרבות ניתוקך ממחשבי העירייה"** בעניין זה עדכנתי את משרד הפנים ואת משרד מבקר המדינה.

בברכה

לוי יורם
מבקר עיריית נהרייה
העתק: לגברת עפרה ברכה הממונה על הביקורת משרד הפנים ירושלים

הועדה לענייני ביקורת בעיריית נהרייה.

חובת הקמת הועדה

הועדה לענייני ביקורת בעיריית נהרייה הינה ועדת חובה.
סעיף 149 ג בפקודת העיריות מפרט את הרכב הועדה וסמכויותיה.
הועדה נקראת בשם זה, שכן מבקר העירייה הוא המבצע הלכה למעשה את הביקורת והוועדה דנה בדוחות הביקורת שלו ובדוחות ביקורת אחרים העוסקים בעירייה או בגופים המבוקרים של העירייה. דוגמת החברה הכלכלית.
בישיבת מועצת העיר נהרייה מתאריך 11.2.2014 נקבעו ואושרו ועדות החובה והרשות של עיריית נהרייה ובכללם גם הועדה לענייני ביקורת שמונה ארבעה חברים.

מסגרת הפעולה של הועדה.

הועדה לענייני ביקורת אמורה לדון ולטפל בדוחות הביקורת הנכתבים על עיריית נהרייה ובגופים המבוקרים הכפופים לה. כמו.
דוחות מבקר העירייה.
דוחות מבקר המדינה.
דוחות הביקורת של משרד הפנים.
כל דוח ביקורת אחר על העירייה או על גוף עירוני מבוקר.
בהמשך על הועדה לעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת וכן להגיש למועצה סיכומים והצעות. בהתאם לחוק הועדה היא ועדת חובה ועליה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים.*
* "גוף עירוני מבוקר" הינו כל תאגיד, מפעל, מוסד קרן או גוף שהעירייה משתתפת במינוי הנהלתו או בתקציבו השנתי כדי יותר מ10%.
** סעיף 166 אא בפקודת העיריות. "ועדה שחובה להקימה לפי דין תכנס לפחות אחת לשלושה חודשים."

אוגוסט 2014 הייתה הפעם הראשונה האחרונה והיחידה שבה התכנסה הועדה מאז מינויה.

במהלך תקופה זו פניתי כמבקר העירייה מספר פעמים בכתב ובעל פה ליו"ר הועדה לפעול לכינוסה כמו כן פניתי לראש העירייה שמתוקף החוק רשאי להורות ולכנס את הועדה. למרות כל זאת הועדה לא התכנסה. בהמשך פניתי לגורמים שמחוץ לעירייה (הממונה על המחוז, הממונה על הביקורת במשרד הפנים) ועדכנתי אותם לגבי אי התכנסות הועדה. עד למועד השלמת הדוח אפריל 2015 הועדה לא התכנסה ולא התקבלה כל תגובה ממשרד הפנים.

הרכב הוועדה

בוועדה לענייני הביקורת חברים רק חברי מועצה. הרכב הועדה אמור לייצג ככל האפשר את ההרכב הסייעתי של המועצה. יושב ראש הוועדה צריך להיות מהאופוזיציה. פקודת העיריות מפרטת בעניין זה: שסיעתו שונה מסיעת ראש העירייה, שאין לה ייצוג בהנהלה, שלא מונו ממנה סגנים לרה"ע ושאינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העיר. הפסיקה בעניין זה אף החמירה את הדרישות המנויות בפקודת העיריות ויצרה והדגישה מאפיינים יותר אופוזיציונרים הנדרשים מיו"ר הוועדה. הטעם לכך די פשוט, הוראת הסעיף בחוק נועדה להבטיח שיושב ראש ועדת הביקורת יינה מעצמאות ביחסו לראש העירייה וביחסו לסייעות הנוטלות חלק ב"רשות המבצעת" של העירייה, אסור שראש הועדה יהיה עושה דברו של ראש העירייה. עליו להיות אדם המקיים פעילות פוליטית עירונית עצמאית ונפרדת, חבר מועצה מהאופוזיציה אינו חייב להתנגד לכל מהלכי ראש העירייה, אך עליו לעמוד על משמרתו הציבורית כשהוא חופשי לדון בכל עניין המצדיק ביקורת על ראש העירייה והנהלתה. (בג"צ 743/99 דואק נ' ראש עיריית קריית ביאליק). בבג"צ דואק החיל בית המשפט את מבחן ההתנהגות וקבע, ביחס ליו"ר הועדה בקריית ביאליק, כי למרות היותו חבר אופוזיציה הרי הוא נוהג כחבר קואליציה ומרבה להצביע עבור ההצעות של הקואליציה ולפיכך פסל אותו בית המשפט מלשמש כיו"ר הועדה.

בעיריית נהרייה הועדה לענייני ביקורת מונה ארבעה חברים אחד מהם חבר בסיעתו של ראש העירייה השני חבר בסיעה בת שני חברים שגם היא חברה בקואליציה. החבר השלישי הינו חבר אופוזיציה. יושב ראש הוועדה הועדה הינו סיעת יחיד בעיריית נהרייה. יו"ר הועדה הינו כאמור חבר בסיעת יחיד. בבדיקה שערכתי לגבי כל ההצבעות שנערכו במליאת מועצת העיר הנוכחית יו"ר הועדה לענייני ביקורת הצביע ב 100% מהפעמים יחד עם הקואליציה. (למעט פעם אחת בה נמנע מהצבעה). יו"ר הוועדה לא יזם אף הצעה לסדר לא הציג אף שאילתה

וככול שהפרוטוקולים של ישיבות המועצה מראים הוא לא מדבר באף נושא. התנהלות המעידה בעליל על השתייכות לכאורה לקואליציה העירונית למרות שבאופן רשמי הוא לא שם. שבמבחן ההתנהגות לאורך זמן הוא איננו איש אופוזיציה.

לדעת מבקר העירייה מבנה הועדה איננו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק והפסיקה העוסקת בכך. לדעת מבקר העירייה ראש הועדה נוהג ומצביע כחבר קואליציה ועולה ספק לגבי התאמתו לשמש כיו"ר הועדה לענייני ביקורת בעיריית נהריה.

המלצת הביקורת:

1. לשנות את הרכב וועדה לענייני ביקורת כך שהרכבה ישקף באמת ובתמים את המבנה הסיעתי של 2. לבחור / למנות לוועדה יו"ר אחר שעומד בתנאים המנויים בחוק ובהתאם לרוח הפסיקה.

מעקב אחר תיקון ליקויים

המעקב אחרי תיקון הליקויים, גם הוא אחד מתפקידיה של הועדה לענייני ביקורת. לוועדה תפקיד מרכזי במעקב אחרי תיקון הליקויים ובדברון ראש העירייה והדרגים הבכירים של הרשות לבצע את התיקונים שעליהם הומלץ. על הועדה לדרוש מה"צוות לתיקון ליקויים" של העירייה המתמנה לפי חוק* עדכון מידי רבעון לגבי ההתקדמות בתיקון הליקויים הוועדה רשאית לזמן אליה בעלי תפקידים שונים בעירייה על מנת להבטיח שהתיקון אכן מבוצע. למבקר העירייה יש כלים וסמכויות לחקירה וגילוי עובדות אולם מאידך למבקר לא ניתנה שום סמכות להורות על תיקון הליקויים. המבקר יכול רק להמליץ. על מנת לממש את ההמלצות יש צורך להסתייע בוועדה. הוועדה היא המנוף לתיקונים, הועדה יכולה לרתום כוחה והשפעתה ליישום המלצות הביקורת ולוודא כי מתממשים מהלכי הסקת המסקנות, לימוד הליקויים, הפקת לקחים וכו'. ישנה חשיבות רבה להליך תיקון הליקויים, תהליך זה הינו חיוני ליצירת אפקט מתמשך של שיפור מקצועי בעירייה שיביא למתן שירות טוב יותר לתושב.

בעיריית נהריה עקב חוסר התפקוד המוחלט של הוועדה לענייני ביקורת לא מתבצע הליך מסודר של תיקון ליקויים ומעקב אחרי תיקון ליקויים.

צוות לתיקון ליקויים

חובה על העירייה להקים צוות לתיקון ליקויים בראשות מנכ"ל העירייה (פקודת העיריות 170 גא1) צוות זה אמור לדווח לוועדה לענייני ביקורת מידי רבעון על ההתקדמות בתיקון הליקויים בדוחות הביקורת שהוגשו בעבר. בתחום תיקון הליקויים שמור לוועדה תפקיד מרכזי וחשוב במעקב רציף אחר תיקון הליקויים ובהבטחת הצלחתו. עיקר תפקידי הצוות הם כדלהלן:

1. על הצוות לדון בדרכים לתיקון הליקויים שנמצאו בדוח מבקר העירייה. הצוות ידון גם בדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.
 2. על הצוות להגיש את המלצותיו לראש הרשות בתוך שלושה חודשים מיום שדוח המבקר נדון על ידי המועצה. על הצוות לדווח לוועדה לענייני ביקורת אחת לשלושה חודשים על ישום ההמלצות.
 3. ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים וצורך זה עליו לנמק בכתב את הסיבות לדחייה. הנימוקים ימסרו למבקר ולוועדה.
- ראש העירייה, המנכ"ל ובעלי התפקידים הרלבנטיים שבכל דוח ביקורת הם האחראים הישירים ליישום המלצות מבקר העירייה ולתיקון הליקויים. אולם אין ספק שלוועדה יש חשיבות רבה ליצור את התחושה שהדוחות המוגשים בעירייה אינם בבחינת אירוע חד פעמי וחולף אלא שישנו גוף העוקב אחרי ישום ההמלצות ותיקון הליקויים באופן עקבי ומתמשך.

בעיריית נהרייה מונה לפני מספר שנים צוות לתיקון ליקויים. למיטב ידיעתי מאז הקמתו ועד למועד כתיבת דוח זה הצוות כלל לא התכנס ולא מלא אחר חובותיו. צוות וירטואלי הקיים על הנייר בלבד. התגובות המתקבלות מקורן או ביועץ המשפטי של העירייה או ישירות מהמבוקרים או כאלה שרוכזו על ידי מנהלת משאבי האנוש.

רצוי שבנושא זה תתקיים עבודת מטה מסודרת ושהתגובות ירוכזו ויכתבו על ידי גוף אחד "הצוות לתיקון ליקויים" וזאת כפי שנקבע בחוק

סיכום והמלצות

לדעת מבקר העירייה ההרכב של הוועדה לענייני ביקורת בעיריית נהרייה איננו תואם את הוראות החוק. לאור הפסיקה הקיימת ספק אם היה עומד במבחן משפטי.

הוועדה לענייני ביקורת התכנסה רק פעם אחת בשנתיים האחרונות ובכך מעלה בתפקידה ולא תרמה מאומה לעבודת הביקורת בעירייה.

יש לשנות את הרכב הוועדה כך שבראשה יעמוד חבר מועצה מהאופוזיציה

על הרכב הוועדה לשקף ככל האפשר את ההרכב הסיעתי שבמליאת המועצה

והחשוב מכל על הוועדה להתכנס בהתאם לחוק ולדון בדוחות הביקורת. הערה: התייחסתי

בעבר לנושא הרכבה ועבודתה של הוועדה לענייני ביקורת. לצערי הליקוי לא תוקן. הרכב

הוועדה ותפקודה משפיע על חלק גדול מהבקורות בעירייה ועל השקיפות הנובעת מכך.

מפאת חשיבות הנושא אני מצאתי לנכון לחזור עליו בתקווה לדיון רציני בנושא שיגרום

לשינוי בתפקוד הוועדה.

רשימת מקורות

1. פקודת העיריות פרק שמיני "ועדות המועצה" סעיפים 147-166

2. פקודת העיריות פרק תשיעי סעיף 170א "צוות לתיקון ליקויים"

3. "המדריך לנבחר ברשויות המקומיות". מהדורה רביעית נובמבר 2008. ע"מ 196 – 201

4. "הדרכת נבחרים ברשויות מקומיות" חוברת הדרכה בהוצאת משרד הפנים ו מפעם מהדורה שלישית נובמבר 2008.

5. בג"צ 5473/99 יוסי דואק נ' ראש עיריית קריית ביאליק.

6. בג"צ 531/79. סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה. נ' אורי מוכתר חבר מועצת העירייה.

התקציב הבלתי רגיל בעיריית נהרייה

דיני העיריות קובעים כי כל עירייה תפעל לפי תקציב שנתי. שנת הכספים של כל עירייה מתחילה בראשון לינואר של כל שנה. תקציב שאושר במליאת מועצת העיר ואחר כך ע"י משרד הפנים הוא מסמך משפטי מחייב.

התקציב הינו המסגרת הכלכלית לפעילותה של הרשות והוא גם כלי לניהול העירייה לפי מטרות ויעדים.

התקציב הינו הצהרת כוונות של העירייה לגבי תוכניות העבודה שלה לשנת התקציב. במילים אחרות התקציב הינו הביטוי הכספי למדיניות העירייה.

ברשויות המקומיות לצד התקציב הרגיל ישנו תקציב נוסף הקרוי תקציב בלתי רגיל, או תקציב מילואים, או תקציב פיתוח (להלן יקרא תב"ר). התב"ר כולל את הפעולות החד פעמיות הנוגעות

לרכישת נכסים ופיתוח תשתיות המבוצעות ע"י הרשות המקומית. ייחוד של התב"ר הוא בדרך כלל במקורות המימון שלו או בייעודו.

תקציב הפיתוח או התב"ר

יכול להיות רב- שנתי זאת מאחר ואין הוא מתייחס לתקופה אלא לפעולה. לדוגמא: סלילת כביש, בנית בית- תרבות עירוני, הקמת אצטדיון וכו'. פעולות שמעצם טבען יכולות להתפרס על פני מספר שנים.

לכל פרויקט פיתוח כזה הנעשה במסגרת תב"ר יש להכין תקציב בנפרד ולנהל אותו בחשבון נפרד כפרויקט בפני עצמו.

מקורות ההכנסה העיקריים בתקציב הפיתוח, יכול שיבוא מהמקורות הבאים: הקצבות מהתקציב הרגיל, יתרות מתב"רים קודמים שלא נוצלו במלואם, הכנסות מקרנות הרשות, הלוואות ממוסדות פיננסים (בעיקר בנקים), הלוואות מהמדינה, הכנסות ממכירת רכוש- בעיקר קרקעות.

חשיבות התקציב הבלתי רגיל.

רוב התקציב הרגיל של העירייה משוריין לפעולות השוטפות והרגילות של העירייה כמו: תשלום משכורות, החזר הלוואות, תאורת רחובות, גינון, פינוי אשפה וכו' פעולות אשר במצטבר מגיעים ל 90%- 80% מהתקציב השנתי. מרחב הגמישות שיש לעירייה בתקציב הרגיל הינו מצומצם למדי, את חוסר הגמישות ניתן לראות בהשוואה רב שנתית של התקציב הרגיל. כל תקציב דומה לקודמו כאשר אין הבדלים משמעותיים בין התקציבים העוקבים. מאידך בתקציבים הבלתי רגילים ישנה שונות רבה הן בפרויקטים השונים המבוצעים והן בסכומי הכסף לכל פרויקט ובמצטבר השנתי.

להלן בטבלא נתונים של תקציב רגיל מול סך התב"רים שבוצעו באותה השנה.

שנת תקציב	סעיף ההוצאות בתקציב הרגיל במיליוני שקלים	סך העבודות שבוצעו באותה שנה בתב"רים במיליוני שקלים	התב"רים באחוזים ביחס לתקציב
2010	308	43	14%
2011	307	41	13%
2012	330	49	15%
2013	370	73	20%

הסכומים מעוגלים והם במיליוני שקלים. הנתונים הכספיים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית נהרייה מהמספרים שבטבלא ניתן לראות שסכומים שבין 10% ל 30% מהתקציב העירוני מתנהלים באמצעות התבר"ים. לשם דוגמא. בשנת 2013 התקציב העירוני הרגיל היה 370 מליון שח' ובנוסף לו בוצעו עבודות במסגרת התקציבים הבלתי רגילים בסכום של 73 מיליון שקל. בסיכום בשנת 2013 העירייה הוציאה 443 מליון שקל שמתוכם 73 מליון הוצאו כתקציב בלתי רגיל. במסגרת התבר"ים למקבל ההחלטות ישנה גמישות היכן ואיך להוציא את הכספים. מאחר ורמת ה"מינוף" של התבר"ים הינה גבוהה ביחס לתקציב הרגיל שרובו מוצא על שמירת הקיים ומתן השירותים הבסיסים של העירייה. באמצעות התבר"ים ניתן לבצע פרויקטים משמעותיים ורב-שנתיים בעירייה, לדוגמא פרויקט "החזון החינוכי" בעיריית נהרייה שבשנתו הראשונה מומן כתבר"ר בן 2.5 מליון שקל. פרויקטים רב שנתיים נוספים שבוצעו כתבר"ים : הטיילת העירונית על שפת הים (פרויקט טיילת אכזיב- שבי ציון), או פרויקט מדינת הילדים (שקרט), המידע-טק העירוני גם הוא נבנה במסגרת תבר"ר שהוצאו בו כמאה ושלושים מליון שקל. כיום היכל התרבות העירוני גם הוא יבנה במסגרת תקציבית של תבר"ר בעלות משוערת של מאה מליון שקל.

הנתונים הנ"ל באים על מנת להמחיש את החשיבות וההשפעה הרבה שיש לתקציבים הבלתי רגילים על הפעילות השוטפת והעתידית של העיר. אישור התבר"ר וניהולו. משרד הפנים כממונה על הרשויות המקומיות מנחה את העיריות כיצד יש לאשר את התבר"ר ולנהלו מבחינה תקציבית. הנושא מפורט בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/98. גם מבקר המדינה בדוח מספר 55/א מתייחס לנושא התבר"ים בעיריות.

בחקיקה הראשית לא מופיע המושג תבר"ר. פקודת העיריות סעיף 210 מתייחס לתקציב שאינו תקציב שנתי והוא נקרא תקציב מילואים. ובו נאמר שראש העירייה רשאי להורות לגזבר להכין הצעת תקציב מילואים, תקציב זה יובא לפני ועדת הכספים ולאחר מכן יאושר במליאת מועצת העיר. תקציב מילואים זה טעון אישור שר הפנים.

המונח תבר"ר=תקציב בלתי רגיל, מקורו בתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים) 1971 בתקנה 15 נאמר: "בפרק זה תקציב משמעו תקציב בלתי רגיל הכולל אומדן התקבולים והתשלומים לפעולות חד פעמיות שימומנו ממקורות אלה": וכאן מפרטת התקנה את מקורות התבר"ר. הקצאת מקורות המימון לתבר"ר הינה פעילות מנהלית הנתונה לשיקול דעתה של מועצת הרשות המקומית שהיא הגוף המוסמך לאשר, בכפוף לאישור משרד הפנים, כאשר שיקול הדעת כפוף לעקרונות המשפט המנהלי. בנושא אישור התבר"ים קשה לקבוע דפוסים לתוכן שיקול הדעת לכן משרד הפנים מנחה את העיריות להקפיד הקפדה יתרה על קיומו של הליך נאות (חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס. 1-98 עמ" 11).

דרישות החוק : להקפיד על ניהול הישיבה כפי שמפורט בפקודת העיריות בתוספת השנייה

(סעיף 136) "תקנון בדבר ישיבות המועצה והנהלה בהן". מאחר ומדובר בדיון בענייני תקציב, חובה למסור את ההזמנה לישיבה עשרה ימים מראש

כללי הליך מנהלי תקין : כללי הליך מנהלי תקין תקפים לגבי כל ההחלטות המנהליות של העירייה ועל אחת כמה וכמה בנושא התבריי"ם . בפני מקבלי ההחלטה צריכים להיות הנתונים המתאימים, הבדיקה צריכה להיות עניינית, הוגנת ושיטתית. יש לשאוף ולקבוע "קריטריונים ברורים עניינים ושווים" (בג"צ 780/83). על המועצה לשאוף לחלק כספים המוקצים למטרה מסוימת לפי מידת הצורך והנחיצות. לדוגמא כספים המיועדים לשיקום כבישים יש לדרג את הקצאתם בפריסה של זמן ומרחב גיאוגרפי על סמך דרוג המתבסס על מדדים אובייקטיביים. ההחלטה צריכה להיות עניינית סבירה וגלויה = שקופה גם כלפי הציבור אותו אמורה העירייה לשרת. בכל שנה מנוהלים בעיריית נהרייה בין חמישים למאה תבריי"ם שונים. בהיקפים כספיים שנעים בין ארבעים לשבעים מליון שח

התבריי"ם הינם במגוון רחב של תחומים מתברואה וגינון ועד חינוך תרבות ודת. השפעתם של התבריי"ם על המרקם העירוני הינה ניכרת ביותר והם ממחוללי השינויים העיקריים שבעיר . ראה לדוגמא : תבר המידע- טק (שבו הוצאו 130 מליון שח) , תב"ר היכל התרבות – צפוי להגיע ל- מאה מליון שח'. ולהבדיל תב"ר בית העלמין שבו הוצאו קרוב ל- 20 מליון שח'. מתוך בדיקה שערכתי במה שנקרא הפרוטוקולים של ישיבות המועצה בנהרייה. במהלך חמש השנים האחרונות לא התקיים דיון בנושא התקציבים הבלתי רגילים וגם לא נדונה שום תוכנית שנתי, כל שכן רב- שנתית של תבריי"ם. גם בפרוטוקולים של ועדת הכספים (הוועדה לא התכנסה בשנת 2014) אין שום אזכור לדיון בנושא תוכנית שנתי או רב –שנתית לתקציבי הפיתוח. הליך אישור התבריי"ם בעיריית נהרייה מתבצע כדלהלן:

נושא התב"ר מובאים לאישור בוועדת הכספים. כאמור בשנת 2014 הוועדה כלל לא התכנסה בשנת 2014 ההודעה על התב"ר נשלחת לחברי המועצה 10 ימים לפני ישיבת המועצה. ההודעה הינה קצרה ביותר וללא כל פרוט מינימאלי. בהודעה מצוין רק שם התב"ר והסכום. כל התב"רים הנדונים בישיבת המועצה מובאים כמקשה אחת להצבעה. במידה ומי מחברי המועצה מבקש הסבר או פרוט מינימאלי. בקשתו נידחת. אין הסברים. במספר מקרים מועצת העירייה אישרה תבריי"ם בסכומים מצטברים של מיליוני שח' ללא יעוד ספציפי אלא תחת הכותרת הכללית ביותר "עבודות פיתוח ברחבי העיר". גם כאן שחברי מועצה דרשו הסבר . אז הם דרשו. לא התקבל כל הסבר ולוא המינימאלי ביותר.

לדעת הביקורת ניתן כאן צ'ק פתוח לביצוע עבודות שונות ללא ביקורת ובקרה מינימאליים על יעוד הכסף הציבורי ודרכי הוצאתו.

בשנת 2014 מדובר בתב"ר מספר 074-753-2. "פיתוח עירוני כללי 2014" בישיבת המועצה מתאריך 13.5.2014 נפתח התב"ר הנ"ל והוקצו לו 1.2 מליון שח'. בישיבת המועצה מתאריך 10.6.2014 הוגדל התב"ר והוספו לו עוד 0.9 מליון שח' בהמשך הוקצו לתב"ר עוד מליון שח' בישיבה מתאריך 7.10.2014. ב-12.8.2014 עוד ארבע מליון שח' ולסיום בישיבת המועצה מתאריך 2.12.2014 הוקצו לתב"ר עוד שש מאות אלף שקל.

סך הכול הוקצו לתב"ר עבודות פיתוח כללי 2014 7.7 מיליון שקל והכול מכספי הטל השבחה בנושא השימוש בכספי היטל השבחה: "חוק התכנון והבניה, תשכ"ה 1965 קובע שכספי הטל השבחה מיועדים להוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור (חוק התכנון והבניה. התוספת השלישית. סעיף 13). סעיף 188 (ב) באותו החוק מגדיר במפורש מהם "צרכי ציבור". כספים מאותו תב"ר 074-753-2 הוצאו לצרכים רבים ושונים שספק אם יש להם קשר "לעבודות פיתוח כלליות ברחבי העיר" או לצרכי ציבור בכלל.

לדוגמא: מאותו תב"ר הוצאו כספים לשיפוץ אולם מליאת המועצה (רכישת מקרן חדש), מאותו תב"ר הוצאו כספים לרכישת שולחן סנוקר. מאותו תב"ר הוצאו כספים לרכישת תאורה מיוחדת ליום העצמאות. מאותו תב"ר הוצאו למעלה ממיליון שקל לרכישת לוח תצוגה מיוחד "קובייה" שהותקנה באולם הספורט בעין שרה. כל הרכישות האלה בוצעו מתקציב שכותרתו הכללית הינה עבודות פיתוח ברחבי העיר. **לדעת מבקר העירייה יש כאן התנהלות לא ראויה של הוצאת כספי ציבור ללא כל ידיעה ובקרה של ועדת הכספים ומליאת המועצה שאישרו את ההוצאה למטרה כללית אחת והביצוע היה אחר לחלוטין. לא ברור לביקורת כיצד ולפי איזה סדר עדיפות הוצאו כספי תב"ר זה ובמידה מסוימת ניתן להשליך מכך על התמונה הכללית של הקצאת כספי תב"רים בעיריית נהריה.**

מבקר המדינה בדוח שנתי 55 א כתב על נושא התכרים בעיריית "מעלה אדומים" את הדברים הבאים " בבדיקת נושא התקציבים הבלתי רגילים (תב"ר) המשמשים למימון פרויקטים שונים לפיתוח נמצא, כי בעירייה לא היו תוכניות עבודה רב – שנתיות ותוכניות שנתיות המתוות את פעילות העירייה לטווח ארוך. הדבר פגם ביכולת מועצת העירייה להחליט על ביצוע פרויקטים תוך כדי שקילת כל החלופות האפשריות ובהתאם לסדרי עדיפויות. העירייה הביאה לאישור מועצת העירייה פרויקטים אשר לא נגזרו מתוכנית שלמה שמתורגמת לזמן ולתקציב כולל. הפרויקטים תוקצבו רק בחלקם, ועקב כך הם הובאו פעמים נוספות לאישור מועצת העירייה, לאחר שנמצאו תקציבים נוספים להשלמתם. כתוצאה מכך, התארך לוח הזמנים לביצועם, גדלו עלויותיהם, ונפגמה עד מאוד היכולת לתכנן, לבצע ולעקוב אחר ביצועם." ניתן לאמץ בשתי הידיים את דברי מבקר המדינה ולהחיל אותם אחד לאחד על עיריית נהריה.

בדוח ביקורת קודם שלי התייחסתי לאופן הכנת ואישור התקציב העירוני הרגיל בסיכום ובהמלצות של אותו פרק ביקורת כתבתי: " הנהלת עיריית נהרייה בונה את התקציב השנתי שלה ללא קיום סדרי מנהל תקין. דהינו איסוף נתונים רלבנטיים. בדיקת חלופות אפשריות ושיתופם של גורמים מוסמכים נוספים ההחלטות מתקבלות בצוות מצומצם ביותר והליך קבלתם מהווה קופסה שחורה." את אותם הדברים אפשר להגיד גם על אופן הכנת ואישור התקציבים הבלתי רגילים ותקציבי הפיתוח בעיריית נהרייה. במהלך השנים שחלפו מאז חל שיפור מסוים באופן הכנת התקציב השנתי הרגיל והצגתו בפני חברי מועצת העיר. אני מקווה שגם בנושא תקציבי הפיתוח יחול שיפור. על העירייה להשקיל להכין תקציבי פיתוח שנתיים ורב שנתיים כפי שהנחיות משרד הפנים מחיבות אותה וכפי שמתבקש מסדרי המנהל התקין. הכסף הוא כסף ציבורי. הליך הוצאתו צריך להיות תקין מבחינת הנוהל ושקוף כלפי חברי מועצת העיר והציבור אותו הם מייצגים.

המלצות הביקורת

על העירייה להכין תקציב פיתוח שנתי ורב שנתי.

אין לאשר תב"רים למטרות כלליות ובלתי מוגדרות. יש להמציא לחברי המועצה הדורשים זאת את פרוט ההוצאות בכל תב"ר. דרישה זו מעוגנת בפקודת העיריות סעיף 140 א זכות העיון לחברי מועצה. ראש עיריית נהרייה מתעלם לא אחת מחובה זו.

מליאת מועצת העיר איננה חותמת גומי זכותם וחובתם של חברי מועצת לדרוש ולקבל פרוט לגבי

אופן קביעת סדרי העדיפויות בתקציב העירוני בכלל ובתקציבי התב"רים בפרט.

בכל שנה מבוצעים בעיריית נהרייה בין חמישים למאה תב"רים שונים בהיקפים שנעים בין שלושים לשבעים מיליון שח'. ועדת הכספים ומליאת מועצת העירייה מאשרים את הפעילות בתב"רים מבלי שיש תוכנית שנתיית או רב שנתיית, מבלי שהתקיים דיון נאות ונקבעו סדרי עדיפויות שיהיו גלויים ידועים ושקופים גם כלפי הציבור שאותו אנו אמורים לשרת.

ביבליוגרפיה וחומר רקע

דוח שנתי 55א. מבקר המדינה. עמוד 187. עיריית מעלה אדומים.
חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1-98. עמודים 6 עד 13. נוהל אישור תב"ר.
פקודת העיריות. התוספת השנייה. ישיבות המועצה והנוהל בהן. בייחוד סעיף 14(ב).
חוק התכנון והבניה תשכ"ה - 1965. התוספת השלישית. סעיף 13.
חוק התכנון והבניה תשכ"ה - 1965. פרק ח' סעיף 188 (ב).
פרוטוקולים של ישיבות מועצת העיר נהרייה בשנת 2014

ועדת השקעות בעיריית נהרייה

ניהול נכון של תזרים במזומנים בכל גוף עסקי מאפשר התארגנות פיננסית נכונה, תשלום במועד של משכורות לעובדים, תשלום חובות לספקים ולקיחת אשראי נכון. במצבים בהם נוצר בארגון עודף של מזומנים יש לבחון דרכי השקעה אשר יבטיחו את ההשקעה מצד אחד ומאידך יתנו את התשואה המרבית במגבלות הסיכון שהארגון יכול ורשאי לקחת. "ניהול הוא מצב מתמשך של קבלת החלטות במצב של אי-ודאות" אמרה זו נכונה יותר מכל בניהול תיק השקעות דינאמי של גוף עסקי גדול. בשוק הפיננסי הישראלי כמו בשווקים פיננסיים אחרים של מדינות מפותחות קיים מגוון רחב של אפיקי השקעה וזאת גם בתחום המצומצם שבו רשאית העירייה להשקיע את העודפים הזמניים שבחשבונה. השקעה שתיבחר צריך שתהיה לאחר בחינה מקצועית וקפדנית שמבוססת על המלצתם של אנשי מקצוע בתחום. מאחר ועסקינן בעיריית נהרייה שהינה רשות ציבורית, דאג המשרד הממונה – משרד הפנים שההליך כולו יהיה גלוי ושקוף (לפחות בתיאוריה) כלפי חברי מועצת העירייה ודרכם כלפי הציבור כולו שהם נאמניו.

וכבר נאמר ע"י בית המשפט: (השופט דרורי בעת"מ 454/02). "אין לה לרשות הציבורית משלה ולא כלום כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן"
הבסיס החוקי לניהול השקעות כספי העירייה.

בסעיף 194 בפקודת העיריות נקבע כי :
"כספים שבקופת העירייה מותר להשקיעם בדרך שתחליט המועצה ובאישור השר". (לעניין זה הכוונה לשר הפנים).
חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 4/2008 מתאריך 23.6.2008 (להלן חוזר מנכ"ל). מנחה את הרשויות המקומיות כיצד לפעול בתחום ניהול השקעות כספי העירייה.
בהתייחס לנאמר בסעיף 194 בפקודת העיריות . מתוך עיון בפרוטוקולים של ישיבות מועצת העיר בשנים האחרונות נמצא כי נושא ההשקעות הכספיות כלל לא הובא לדיון כל שהוא במועצת העיר ובמילא המועצה לא החליטה כיצד להשקיעם.

מבקר העירייה ממליץ כי נושא ניהול ההשקעות הכספיות של עיריית נהרייה יובא לדיון במועצת העיר כנדרש בפקודת העיריות

בחוזר מנכ"ל סעיף ב, ב.1 נקבע: "בכל רשות מקומית תמונה ועדת השקעות. להלן הרכב הוועדה: יו"ר הוועדה גזבר הרשות המקומית. עובד הרשות שהוא בעל השכלה או הכשרה מתאימים בתחום ימונה על ידי ראש הרשות המקומית חברים נוספים מבין עובדי הרשות ימונו על ידי ראש הרשות המקומית.... ישיבות הוועדה תיערכנה על פי הצורך.... הוועדה תתכנס לדיון לפחות אחת לשלושה חודשים... החלטות הוועדה חייבות באישור ועדת הכספים של הרשות המקומית."

בעיריית נהרייה ועדת ההשקעות מונה ארבעה עובדי עירייה ועוד יועץ חיצוני שהוא גזבר העירייה לשעבר (סיים את עבודתו כגזבר העירייה לפני כשנתיים ומאז מועסק בעירייה כיועץ) ארבע עובדי העירייה הם: הגזבר הנוכחי של עיריית נהרייה. היועץ המשפטי של עיריית נהרייה. הגברת א.כ. עובדת בגזברות העירייה בתפקיד אחראית פרויקטים. הגברת א.ח. עובדת בכירה בגזברות העירייה בתפקידי הנהלת חשבונות שונים.

לא נמצא כתב מינוי רשמי של ראש עיריית נהרייה שמנה את חברי הוועדה לתפקידם. לדעת מבקר העירייה לאף אחד משלושת חברי הוועדה, היוע"מ ושתי עובדות הגזברות, אין השכלה או הכשרה מתאימים בתחום ההשקעות הפיננסיות ולבטח שלא בסדרי הגודל שוועדת ההשקעות של עיריית נהרייה מתעסקת איתם בפועל, מדובר בעשרות מיליוני שקלים.

מעמדו של גזבר העירייה לשעבר כחבר / משקיף / יועץ בוועדה כלל לא ברור. בהתאם להנחיות משרד הפנים. החלטות הוועדה חייבות באישור ועדת הכספים של העירייה. אציין כאן כי ועדת הכספים של עיריית נהרייה כלל לא התכנסה בשנת 2014 וממילא היא איננה יודעת דבר או חצי דבר על אודות ההשקעות שעיריית נהרייה עושה בכספיה הפנויים.

בנקודה זו ארחיב מעט בנושא ועדת הכספים בעיריית נהרייה. הוועדה הינה ועדת חובה שתפקידה לייעץ למועצה בכל ענייני הכספים של העירייה. ועדת חובה משמעו שיו"ר הוועדה חייב לכנסה לפחות אחת לשלושה חודשים לא כונסה הוועדה כאמור יורה ראש העירייה לכנסה. החובה היא על יו"ר הוועדה ובאים הוא איננו ממלא את תפקידו חובת כינוס הוועדה עובר לראש העירייה.

לוועדת הכספים אף שהיא ועדת חובה בעירייה אין סמכויות פורמאליות לאשר תקציבים, לדחות אותם, או לערוך בהם שינויים. כל אלה נמצאים בתחום סמכותה החוקית של המועצה. מן הוועדה לא נדרש אלא לדון ולברר היטב את כל העניינים הכספיים של העירייה ולייעץ למועצה. בעניין השקעות הכספיות של העירייה. משרד הפנים, בחוזר חוזר מנכ"ל 4/2008, מחייב את ועדת ההשקעות לדווח לוועדת הכספים ולקבל את אישורה.

לא מבוצע בעיריית נהרייה שוועדת הכספים שלה כלל לא התכנסה בשנת 2014 וממילא לא דנה באף נושא. המלצותי עד כאן:

על ראש העירייה להוציא כתב מינוי לחברי הוועדה.

רצוי למנות עובדים שהינם בעלי השכלה או הכשרה מתאימים לנושא ההשקעות.

על ועדת ההשקעות להעביר את החלטותיה לאישור ועדת הכספים.

ראוי היה שיו"ר ועדת הכספים יכנס את הוועדה שבראשותו בהתאם לקבוע בפקודת העיריות.

על חברי וועדת הכספים לקבל לידם את פרוט ההשקעות לדון ולהמליץ בהתאם לפני מליאת

המועצה

מעקב ודיווח על ידי ועדת השקעות

חוזר מנכ"ל 4/2008 מפרט את חובות הרישום והדיווח של ועדת ההשקעות. " ועדת ההשקעות תערוך דוח לא יאוחר משישים יום לאחר תום כל רבעון.... הדוח יוגש לראש הרשות המקומית וליו"ר ועדת הכספים..... הדוחות התקופתיים יהיו פתוחים לעיון חברי מועצת הרשות המקומית "

דבר מהאמור לעיל לא קיים בעיריית נהרייה.

על השקיפות בעיריית נהרייה

במהלך הכנת הביקורת פניתי מספר פעמים לגזבר עיריית נהרייה בבקשה לקבל הסברים ונתונים הנוגעים לעבודתה של ועדת ההשקעות שהוא עומד בראשה. לצערי בפועל לא נמסר לי אף נתון. מצורף קטע ממכתבי אל הגזבר.

פניתי אליך מתבססת על סעיף 170 ב.א) בפקודת העיריות המסמיכה את מבקר העירייה לדרוש ולקבל כל מסמך הדרוש לו לצרכי הביקורת וכן לקבל כל מידע והסבר שיבקש. אוסיף ואציין כי נושא השקעות העירייה נמצא בליבת הביקורת של מבקר העירייה. בפקודת העיריות בסעיף 170 א. מצוין במפורש שתפקיד המבקר הוא: "לבקר את הנהלת החשבונות של העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת".

בהמשך פניתי לראש עיריית נהרייה על מנת שיורה לגזבר להעביר למבקר העירייה את החומר הדרוש לו לביצוע הביקורת. גם כאן לא זכיתי לכל תשובה, התייחסות או שיתוף פעולה.

בנספחים מצורפים פניתי לגזבר העירייה עם מספר שאלות לגבי ועדת ההשקעות וכן מכתב תשובתו של גזבר עיריית נהרייה בו הוא מסביר מדוע איננו יכול להמציא לי את הנתונים שביקשתי.

עקרון השקיפות הוא עקרון יסוד בהתנהלות השלטון (המקומי או הארצי) במשטר דמוקרטי. השקיפות מבטיחה ביקורת מתמדת וצמודה על פעילותם של המחזיקים בסמכות, וממילא מהווה היא מעין-ערובה להתנהגות ראויה ונורמטיבית של בעלי סמכות. עקרון השקיפות נגזר אף מן ההכרה שבעלי-סמכות בשלטון מחזיקים בכוחות ובסמכויות שניתנו להם כנאמניו של הציבור וכשם שנאמן חייב בחובת דיווח לנהנים כך הרשויות המקומיות חייבות לדווח לציבור שאת רכושן וכספן הם מנהלים. דווח כזה יאפשר בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי הרשות.

מדיניות ההשקעות

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 נותן קווים מנחים למדיניות ההשקעות של עודפי המזומנים הזמניים ברשויות המקומיות. באופן כללי המדיניות היא שמרנית במיוחד. העירייה צריכה לנהל

את תיק ההשקעות שלה כך שהיא תשמור על הערך הראלי של ההשקעה בתוספת תשואה שאפשר לקבל בשוק ההון להשקעות בעלות סיכון נמוך.

את רוב הכספים יש להשקיע בפיקדונות כספיים לזמן קצוב ובתעודות מלווה קצר מועד של בנק ישראל. את עודפי המזומנים של מעל לשלושה חודשים ניתן להשקיע באגרות חוב של מדינת ישראל או אגרות חוב המונפקות על ידי גופים שקיבלו דרוג יציבות גבוה לפחות בדרגה A לפי "דרוג מעלות".

במקרים בהם לרשות המקומית ישנם התחייבויות או התקשרויות במטבע חוץ, או כאשר קיימת הצמדה למטבע חוץ עבור רכישת טובין או ביצוע התקשרויות שבהם קיים מרכיב תשומות במט"ח רשאית וועדת ההשקעות לבצע השקעות במט"ח המתאים או בקרנות נאמנות שונות שבהם הרכב הנכסים הוא במטבע חוץ.

גורם חשוב נוסף במדיניות ההשקעות הוא תזרים המזומנים. תזרים המזומנים הינו ההפרש שבין ההכנסות בפועל לבין ההוצאות בפועל של הגוף העסקי בנקודת זמן נתונה. בהתאם להנחיות משרד הפנים על הרשות המקומית לערוך תזרים מזומנים בו יובאו בחשבון ההכנסות וההוצאות הצפויות בחלוקה לשני פרקים מרכזיים.

האחד הכנסות והוצאות שוטפות במסגרת התקציב הרגילה השני הכנסות והוצאות במסגרת תקציבי הפיתוח הכולל את קרנות הפיתוח והתקציבים הבלתי רגילים – התב"רים. תשומת לב מיוחדת יש לתת למועדי הביצוע הצפויים בתקבולי תקציבי הפיתוח.

כדוגמא אציין הלוואה בסך 10 מליון שקל שנלקחה לבניית היכל תרבות. המועצה אישרה את לקיחת הלוואה בישיבה מתאריך 4.12.2012. הלוואה נלקחה בסמוך לתאריך זה ככול הנראה מבנק המזרחי בריבית של פריים +. באותה העת ריבית הפריים עמדה על כ 4%. אותם עשרה מליון שקל הופקדו בבנק המזרחי בפק"מ לטווח ארוך. עד למועד כתיבת הדוח לא נעשה כל שימוש בכספי הלוואה והיא "יושבת" כפק"מ מזה למעלה משנתיים. מבלי להיכנס לחישובים מסובכים ברור שהריבית המתקבלת בפק"מ נמוכה בממוצע באחוז עד שניים מריבית הפריים. בנוסף יש לגרוע דמי טיפול ודמי משמורת שהבנק גובה וכן המדינה גובה כמס 15% מהרווחים. כך שבסיכום לא ברור ההיגיון בלקיחת הלוואה של 10 מליון שקל והפקדתו בפק"מ למשך למעלה משנתיים.

ועדת ההשקעות בעיריית נהרייה נוהגת במדיניות השקעות שמרנית כנדרש כאשר באופן כללי ברוב שנת 2014:

60% מתיק ההשקעות היו בפיקדונות יומיים או של עד 3 חודשים 40% מתיק ההשקעות היו בפק"מים ארוכים, אגרות חוב, מט"ח וניירות ערך.

אין בכוונת הביקורת לנתח ולבקר את הרכב תיק ההשקעות וזאת משני טעמים עיקריים.

הראשון שבהם הוא שהביקורת, למרות בקשותיה, לא קיבלה לידה את הפרוט של תיק ההשקעות המנהל על ידי הוועדה.

הסיבה השנייה היא שהביקורת איננה מתיימרת להיות מומחית בתחום של ניהול תיקי השקעות. ולבטח שלא לנתח פעולות שנעשו בוועדה שלא הסכימה להעביר לעיון את הפרוטוקולים של ישיבותיה ושלא שיתפה או לפחות עדכנה את ועדת הכספים של העירייה במדיניות ההשקעות שלה כפי שנדרש על ידי משרד הפנים.

בהתאם לדוחות הכספיים של עיריית נהרייה, בשנת 2014 וועדת ההשקעות נהלה והשקיעה כספים בסכומים הנעים בין **מאה מיליון שקל למאה ושלושים מיליון שקל**.

אכן גובה הסכום מפתיע. עירייה איננה בנק שצריך לשבת על יתרת מזומנים גבוהה. לשם השוואה כלל התקציב העירוני בשנת 2014 היה כ 400 מיליון שקל. מאה מיליון שקל המופקדים בפק"מים הם כרבע מהתקציב השנתי של העירייה. נתן להניח כי חלק מסכומים אלו הינם פיקדונות ייעודיים בחלקם לתב"רים (בניית היכל תרבות) בחלקם לקרן פנסיה תקציבית ובחלקם לקרן חנייה. גם בהפחתת סכומים אלו עדיין נשארים ברשות העירייה עשרות מיליוני שקלים פנויים.

במקביל יש לזכור כי **עיריית נהרייה חייבת לבנקים כ מאה ועשרים מיליון שקל**. אין ספק כי הריבית הממוצעת שהעירייה משלמת על חובותיה לבנקים גבוהה יותר מהריבית המתקבלת בפק"מים למיניהם וזאת עוד בטרם חויבנו על ידי הבנקים בעמלות למיניהם.

הביקורת ממליצה לוועדת ההשקעות ולעיריית נהרייה לבדוק ולבחון את הכדאיות של השקעת כספים בפיקדונות בנקאיים בעוד שקיימות לעירייה הלוואות נושאות ריבית מבנקים.

ניהול תיק השקעות על ידי גורם חיצוני.

לועדת ההשקעות של העירייה קיימת הסמכות למסירת ניהול תיק ההשקעות לידי גורם חיצוני מוסמך שמקצועו והתמחותו היא בכך. הוועדה יכולה למסור לאותו גורם את ניהול התיק במלואו או בחלקו או לפצל את ניהול התיק בין מספר גורמים מנהלים. הכול כמפורט בחוזר מנכ"ל 4/2008 ועדכניו ככול שהיו.

אין ספק שניהול תיק השקעות בסדר גודל של מאה מיליון שקל בימים של ריביות אפסיות ובמדיניות ההשקעה השמרנית הנדרשת הינה עסק למומחים.

הביקורת סבורה כי לחברי ועדת ההשקעות אין את הידע והמומחיות הנדרשים לניהול תיק השקעות של מאה מליון שקל וזאת מבלי לפגוע חלילה במקצועיות שלהם בעיסוקם העיקרי בעירייה. הגזבר בניהול אגף הכספים, היועץ המשפטי בתחומו ועובדות הגזברות החברות בוועדה בתחומי אחריותם השוטפת.

שאלתי את עצמי: לו היה לי אחד מליון שקל פנויים להשקעה האם הייתי נותן לוועדת ההשקעות של עיריית נהרייה לבחור במה להשקיע אותם? או שהייתי פונה לגורם אחר שמומחיותו בכך.

הביקורת ממליצה לגורמים המוסמכים בעיריית נהרייה לשקול ולהעביר לפחות חלק מתיק ההשקעות של העירייה לניהול של גורם חיצוני. במשך תקופה מסוימת לבדוק ולהשוות את התשואות המושגות על ידי הגוף החיצוני לתשואות שמשיגה ועדת ההשקעות.

סיכום והמלצות.

ועדת ההשקעות של עיריית נהרייה מנהלת תיק השקעות של כמאה מליון שקל.

אין לחברי הוועדה כתב מינוי מסודר ולא ברור על פי איזה קריטריונים הם נבחרו.

על ראש העירייה להוציא כתב מינוי לחברי הוועדה.

רצוי למנות כחברי ועדה עובדים שהינם בעלי השכלה או הכשרה מתאימים לנושא ההשקעות.

על ועדת ההשקעות להעביר את החלטותיה לאישור ועדת הכספים.

ראוי היה שיו"ר ועדת הכספים יכנס את הוועדה שבראשותו בהתאם לקבוע בפקודת העיריות. יש למסור לחברי וועדת הכספים את פרוט ההשקעות. על חברי הוועדה לדון ולהמליץ בהתאם לפני מליאת המועצה.

על ועדת ההשקעות לערוך דוח לא יאוחר משישים יום לאחר תום כל רבעון. את הדוח יש להגיש לראש הרשות המקומית וליו"ר ועדת הכספים. הדוחות התקופתיים יהיו פתוחים לעיון חברי מועצת הרשות המקומית כל זאת בהתאם להוראות משרד הפנים.

הביקורת ממליצה לוועדת ההשקעות ולוועדת הכספים לבדוק ולבחון את הכדאיות של השקעת כספים בפקדונות בנקאיים בעוד שקיימות לעירייה הלוואות נושאות ריבית מבנקים.

הביקורת ממליצה לגורמים המוסמכים בעיריית נהרייה לשקול ולהעביר חלק מתיק ההשקעות לניהול של גורם חיצוני ובמשך תקופה מסוימת לבדוק ולהשוות את התשואות המושגות על ידי

הגוף החיצוני לתשואות שמשיגה ועדת ההשקעות. **עקרון השקיפות** הוא עקרון יסוד בהתנהלות השלטון (המקומי או הארצי) במשטר דמוקרטי. השקיפות מבטיחה ביקורת מתמדת וצמודה על פעילותם של המחזיקים בסמכות, וממילא מהווה היא מעין-ערובה להתנהגות ראויה ונורמטיביות של בעלי סמכות. עקרון השקיפות נגזר אף מן ההכרה שבעלי-סמכות בשלטון מחזיקים בכוחות ובסמכויות שניתנו להם כנאמניו של הציבור וכשם שנאמן חייב בחובת דיווח לנהנים כך הרשויות המקומיות חייבות לדווח לציבור שאת רכושן וכספן הם מנהלים. דווח כזה יאפשר בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי הרשות.

עולה בי הרושם שבעיריית נהרייה לא הפנימו עיקרון יסוד זה של משטר דמוקרטי.

דו"ח ביקורת משרד הפנים בעיריית נהרייה 2014.

משרד הפנים, באמצעות רואי חשבון חיצוניים, מבצע בכל שנה ביקורת חשבונאית בעיריית נהרייה. בשנת 2014 בוצעה הביקורת על ידי: "משרד רואי החשבון דוד בן יעקב" רואי החשבון עורכים מדי שנה ביקורת הנערכת לפי תוכנית ביקורת שהוגדרה מראש. הביקורת כוללת: ביקורת על הדוחות הכספיים של הרשות המקומית. הדוח הכספי ל-31.12.14 ביקורת שנתית על התנהלות הרשות המקומית. דוח ביקורת מפורט 2014. דוחות ביקורת אלו מופצים לעירייה למשרד הפנים ולמבקר המדינה. גם מבקר העירייה מקבל עותק מדוחות אלו. לדוח מצורף מכתב נלווה מאת מנהל אגף הביקורת במשרד הפנים. במכתב מתבקש ראש עיריית נהרייה לעשות את הדברים הבאים: למסור העתק מהדו"ח לחברי ועדת ביקורת. לכנס את מועצת העיר לדון בדוחות. להורות לעובדי העירייה לתקן את הליקויים. להגיש למשרד הפנים דוח מפורט המאשר את ביצוע האמור.

אציין כי בחמש השנים האחרונות אף דוח ביקורת של משרד הפנים לא נדון במועצת העיר.

משרד הפנים באמצעות הממונה על המחוז והאגף לביקורת גם הוא מגלה אזלת יד ולא דורש

מעיריית נהרייה לקיים את הוראותיו, דהינו: לדון בדוחות ולתקן את הליקויים.

בנספח המצורף בהמשך מצויים עיקרי הממצאים שהועלו בביקורת משרד הפנים לשנת 2014.

(בגרסה האינטרנטית של הדוח הנספחים מצורפים כקובץ PDF)

בדוח ישנה טבלת מעקב אחר תיקון ליקויים משנים קודמות. סך הכול 12 ליקויים,

מתוכם : תוקנו באופן מלא שני ליקויים בלבד.
תוקנו באופן חלקי שני ליקויים. השאר שני שליש מכלל הליקויים לא תוקנו ולא טופלו.

**בין כלל הליקויים שלא טופלו בולטים במיוחד אלא הנוגעים לחברה הכלכלית.
וכן הליקויים המתייחסים למנגנוני הבקרה והביקורת הפנימית בעיריית נהרייה.**

המלצות.

הביקורת ממליצה להעביר העתק מהדוח לחברי הוועדה לענייני ביקורת.

על חברי הוועדה לדון בדוח ולהעביר המלצות לתיקון הליקויים למליאת המועצה.

על ראש העירייה לכנס את מועצת העיר לדיון מיחד בדוחות הביקורת ובהמלצות הוועדה.

בהתאם להנחיות משרד הפנים האגף לביקורת יש להגיש לממונה על המחוז ולאגף הביקורת דוח מפורט על ביצוע הפעולות הנ"ל.

חומר נספח לדוח ביקורת 2014

עיריית נהרייה

בגרסת האינטרנט הנספחים נמצאים כקובץ Pdf

ראה קובץ מצורף. עמודים 1 עד 4 שייכים לפרק העוסק בדוח ביקורת משרד הפנים

עמודים 5,6,7 שייכים לפרק העוסק בוועדת ההשקעות הם כוללים את פנייתי לגזבר העירייה בבקשה לקבל את החומר הנחוץ לי לביצוע עבודות הביקורת וכן את תשובת הגזבר.