



ביקורת בנושא

ניהול תב"רים קריית ביאליק לשנים 2015-2018



ביקורת בנושא ניהול תב"רים

תקציר מנהלים

להלן עיקרי ממצאים, מסקנות והמלצות מדו"ח ביקורת שנערך בעיריית קריית ביאליק, בנושא: ניהול תב"רים.

לשם קבלות החלטות רצוי לעיין בדו"ח המלא

1. **רקע** - בין השנים 2015 -2018 נפתחו 190 תב"רים בהיקף כספי של 737 מליון ₪.

2. **נהלי המחלקה** - לא נמצאו נהלים בעירייה בתחום ניהול התב"רים.

3. **ייזום הפרוייקט**

3.1. הביקורת מעירה כי יש למסד את נושא ייזום הפרוייקט כך שבקשות לייזום תב"ר יגיעו מהאגפים השונים על גבי טופס "בקשה לתב"ר/תוספת לתב"ר" לטופס זה יצורפו תחשיב ובו פירוט הרכב עלויות התקציביות המתוכננות.

3.2. עוד יכלול הטופס את הצעת התקציב הנחוץ לביצוע תכנית הפיתוח בהתבסס על אומדנים המבוססים על מחירי השוק. בתחשיב יכלול המינהל את כל העלויות הנלוות לעבודה כגון הוצאות תכנון, מדידות, חיבורי חשמל, התייקרויות צפויות, תקורה לחברה מפתחת (כדוגמת החכ"ר), מע"מ, תשלומים לחברות חשמל, תקשורת, וכיו"ב. בבקשה לתב"ר/תוספת לתב"ר ירשמו מקורות המימון - הן מגורמי חוץ והן מקרנות העירייה, וכן ש"כשיש השתתפות מגורמי חוץ או מממשלה, יש לצרף לבקשה את אישור ההקצבה".

4. **תכנון התב"ר** - הביקורת מעירה כי התוכנית הרב שנתית הינה תוכנית שחוזרת על עצמה כל שנה בלי שינויים ועדכונים, התוכנית מועתקת כל שנה ואין שום חידוש לתוכנית ומה שמשתנה זה אך ורק השנה.

5. **מקורות הכנסה ומקורות מימון לתב"ר**

5.1. מניתוח הנתונים עולה כי בשנים 2015 ו-2017 העירייה סיימה עם עודף מימוני בסך 24,000 אלפי ₪ ו- 37,488 אלף ₪ בהתאמה.

5.2. מניתוח הנתונים בשנת 2016 עולה כי העירייה סיימה עם גרעון מימוני בשנת הדוח בסך 11,694 אלפי ₪.

5.3. גרעון מימוני בתב"רים משקף בין היתר שימוש שוטף בכספי העירייה וסיכון לדילול קרנות הרשות או לחלופין הכנסות שאנחנו אמורים לקבל ממשרדי ממשלה בגין עבודות שהסתיימו, אבל תקבול הכסף ממשרדי הממשלה טרם התקבל ולכן מופיע כגירעון.

5.4. על אורגני העירייה ומנהלי המחלקות השונות לבחון את סיבות הגרעון בכל אחד מהפרויקטים ולפעול לצמצומו בהקדם.

5.5. **מימון באמצעות הלוואות -** בשנת 2017 לקחה עיריית קריית ביאליק הלוואה בסך 12 מליון ₪ לצורכי פיתוח. ההלוואה אושרה במועצת העיר ובמשרד הפנים. נכון ליום 31/12/2018 טרם נוצל אשראי במימון עבודות בסך 2,793,126 ₪. המשמעות של אי הניצול הוא שהעירייה משלמת ריבית יקרה לבנק על אשראי בלתי מנוצל.

6. פתיחת תב"ר בספרי העירייה (פרק 6)

6.1. נמצא כי אין שמירה על רצף של מספרי תב"רים לצורך ביצוע מעקב ובקרה תקינים על התב"רים. להלן דוגמאות:

6.2. מעיון בפרוטוקולים של דיוני ועדת כספים במהלך השנים 2016-2018 עולה כי הוועדה דנה בחלק מהתב"רים וחלקם אושרו במועצת העיר ללא שהתקיים דיון בוועדת הכספים, אך הפרוטוקולים אינם כוללים את עיקרי הדיונים.

6.3. הביקורת מצאה כי בעת הבאת התב"רים לאישור מועצת הרשות, מן הראוי שהנהלת הרשות המקומית תציג לפני חברי המליאה את החלופות התקציביות והפרויקטיות לפרויקטים המוצעים. אם אין הדבר נעשה, נבצר מהם לקיים דיון ענייני בנושא.

7. אישור התב"ר במועצת הרשות המקומית ושקילת חלופות

7.1. כאמור, בעת הבאת תב"רים לאישור מועצת הרשות, מן הראוי שהנהלת הרשות המקומית תציג לפני חברי המליאה את החלופות התקציביות והפרויקטיות לפרויקטים המוצעים. אם אין הדבר נעשה, נבצר מהם לקיים דיון ענייני בנושא.

7.2. בביקורת הנוכחית נמצא כי בישיבות המועצה, שעניינן אישור תב"רים, לא הוצגו חלופות לפרויקטים.

8. רישום פרוטוקולים ואישור תב"רים

8.1. בפרוטוקולים של ישיבות המועצה שנבדקו אין מופיעות הנמקות כלשהן לאישור התב"רים, אלא רק ציון מקורות מימונם. לרוב נכתבים שם התב"ר, ייעודו ומקורות מימונו, ובמקרים שבהם מדובר בשינויים בתקציב קיים מצוינת גם מהות השינוי.

8.2. בפרוטוקולים האמורים לא נמצאו הסברים לשינוי בהיקפו הכספי של התב"ר ולשינוי במקורות המימון, ואף לא הסיבות לביטולו.

8.3. הביקורת מעירה כי על העירייה לנמק את ההחלטות המתקבלות בישיבות מועצת הרשות, בין היתר כדי לאפשר בקרה על טיבן. כמו כן, עליהן לקיים דיונים שבהם ייבחנו הנתונים בכל ההיבטים התכנוניים והכספיים. עליהן לעשות זאת בשיתוף כל הגורמים המוסמכים ולפי החלטה מנומקת של מועצת הרשות.

9. פתיחת חשבון לתב"ר - ניהול חשבונות בנק נפרדים לתב"רים

9.1. נמצא כי העירייה לא פתחה חשבונות בנק נפרדים לתב"רים לניהול חשבונות התב"רים בשל העובדה שניהול חשבונות בנק נפרדים אינו ישים עקב ריבוי תב"רים ועלויות מיותרות.

10. אישור הוצאת התב"ר

10.1. מבדיקת 20 תב"רים שנפתחו בין השנים 2016-2018 נמצא כי בשנת 2016 נמצא תב"ר אחד חדש (תב"ר מספר 1284) שהופעל לפני אישור הממונה במשרד הפנים. העירייה הפעילה את התב"ר ביום 17/1/16 ואישור ממונה על המחוז הגיע ביום 24/1/16.

11. העברות תקציביות בין פרויקטים

11.1. בשנת 2015 נמצא כי בביצוע תב"ר מספר 1162 ותב"ר מספר 1111 העירייה העמיסה הוצאות לאותם פרויקטים בסך 27 אלף ₪ ו-73 אלף ₪ בהתאמה, והקטינה את ההוצאות באותם סכומים לשני פרויקטים אחרים שחרגו בתקציב ההוצאות, ללא הסבר מניח את הדעת, לביצוע הפעולות הנ"ל, ולא הוצגו לביקורת אסמכתאות לרישום ההוצאות.

12. רישום הכנסות ממקורות חיצוניים בתב"ר שלא נועד להן - נמצא תב"ר בנושא עיר ללא אלימות מספר 1089 בסך 680 אלף ₪ שבאופיו הוא תחזוקתי ולפיכך מקומו הוא בתקציב הרגיל ולא בתקציבי פיתוח. מהעירייה נמסר כי החל משנת 2018 הועבר לתקציב השוטף.

13. סגירת התב"ר - בשנת 2016 הפעילה הרשות 155 תב"רים, מהם 8 נסגרו באיזון, סגירת התב"רים הנ"ל לא הובאה לאישור מועצת העיר.

14. גירעונות בתב"רים

14.1. נמצא תב"ר מספר 1371 שנפתח במטרה לשיפוץ מגרשי ספורט בבית ספר אורט. התב"ר נמצא בגרעון בסך 309,323 ₪. מהעירייה נמסר בתגובה כי הכספים התקבלו אולם בשל טעות רישומית הם נזקפו לסעיף לא נכון. הטעות תוקנה במהלך הביקורת.

14.2. בשנת הכספים 2015 נמצאו 29 תב"רים בהם הגירעון המימוני הינו בסך כולל של 5,235 אלף ₪, מתוכם 4 תב"רים בעלי גירעון תקציבי בסך כולל של 1,788 אלפי ₪ לתום השנה. מהעירייה נמסר כי התב"רים הנ"ל היוו פרויקטים בביצוע ושהכספים בגינם טרם התקבלו ממשרדי הממשלה השונים וההפרש התקבל בשנת 2016.

15. **תב"רים ללא תנועה** - בשנים 2015 – 2017 העירייה לא סגרה בספרייה 72 תב"רים בהם לא הייתה תנועה במשך השנה (ושלא נסגרו).

16. **בחינת מערכות מידע המסייעות בניהול התב"ר**

16.1. הביקורת ממליצה על רכישת מערכת פיננסית - מערכת לרישום הכנסות והוצאות התב"רים והעמידה בתקציבים שנקבעו. המערכת תשמש ככלי עזר בידי אגף הגזברות ואגף ההנדסה שיעקוב אחר הוצאות והכנסות שכל תב"ר במערכות הייעודיות לכך.

דו"ח ביקורת בנושא ניהול תב"רים

1. רקע כללי

- 1.1. תקציב בלתי רגיל (להלן: תב"ר) הינו תקציב עירייה רב שנתי המיועד למימון פרויקטים חד פעמיים שנמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת כגון: פיתוח תשתיות, רכישות ציוד ועוד.
- 1.2. התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) הינו תקציב המנוהל בנפרד מכספי חשבון התקציב הרגיל ויכול לשמש את העירייה רק למטרה מוגדרת מראש שלשמה נועד .
- 1.3. רישומי הפרויקטים הממומנים מכספי התב"ר אמורים לכלול בין היתר, אומדנים, פירוט תקבולים ותשלומים, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.
- 1.4. לפי סעיף 15 לתקנות הרשויות המקומיות, תב"ר הוא תקציב הכולל את אומדן התקבולים והתשלומים לפעולות חד-פעמיות שימומנו ממקורות שונים ובהם הקצבות מהתקציב הרגיל, השתתפות בעלים (למשל, אגרות והיטלים), השתתפויות הממשלה, השתתפויות של מוסדות ותרומות (לדוגמה, מפעל הפיס), מלווים מאוצר המדינה, מבנקים וממוסדות אחרים, הכנסות בעבור עבודות לטובת המשלמים, הכנסות מקרנות הרשות כגון קרנות פיתוח, אשראי מקבלנים וספקים והכנסות ממכירת רכוש.
- 1.5. לכל תב"ר מוגדרים מראש מקורות מימון ייעודיים מכספי העירייה מהכנסות עצמיות (תשלומי ארנונה, היטלי השבחה ואגרות שונות) ולעיתים גם ממקורות חיצוניים כגון: השתתפות משרדי הממשלה, השתתפות מוסדות אשראי הלוואות והכנסות אחרות, כגון: תרומות, מכירת נכסים, מפעל הפיס ועוד. התב"ר נסגר על ידי העירייה עם סיום התשלומים בפרויקט וגביית כל הסכומים שנועדו למימונו.

2. רקע ייחודי:

2.1. גזבר העירייה אמון על הניהול התקציבי של העירייה ועל ניהול חשבונות הבנקים וניהול התב"רים.

2.2. מנתונים שנמסרו לביקורת עולה כי בשנים 2015-2018 נפתחו תברים בהתאם למפורט:

שנה	מספר התב"רים שנפתחו	תקציב התב"רים במיליוני שקלים	מספר התב"רים שנסגרו	מספר התב"רים שנמצאו בגירעון	מספר התב"רים שנסגרו עם עודף
2015	35	*240	46	20	16
2016	47	71	8	29	19
2017	64	**364	21	6	59
2018	44	62	31	45	0

* מתוך סך התב"רים בוצע תב"ר אחד בתחום עבודות עפר בשכונת נאות אפק בסך 207 מיליון ₪.

** מתוך סך התב"רים בוצע תב"ר אחד בתחום עבודות תשתיות בשכונת נאות אפק בסך 278 מיליון ₪.



- 3.1. תקציב רגיל הינו התקציב השוטף המהווה את הבסיס החוקי להוצאות השוטפות של הרשות המקומית בשנת התקציב (מ- 1 בינואר ועד 31 לדצמבר).
- 3.2. תקציב בלתי רגיל (תב"ר) – ההוצאות וההכנסות החזויות בגין פעולות חד פעמיות בתחום פיתוח וביצוע עבודות ציבוריות למיניהן. בד"כ משמש למימון פרויקטים חד פעמיים הנמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת, נושאים לרוב אופי של עבודות פיתוח תשתיות או רכישת נכסים ומוגדרים כהשקעה.

4. חוקים, הוראות ונהלים

- 4.1. חוק יסודות התקציב התשי"ע 2010
- 4.2. פקודת העיריות, נוסח חדש, תשכ"ד 1964.
- 4.3. תקנות 15, 16 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971.
- 4.4. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98.
- 4.5. חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות 2004.
- 4.6. ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים בדצמבר 2004 (להלן - ההנחיות לדיווח הכספי)
- 4.7. המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית, (להלן - מדריך לנבחר), משרד הפנים.
- 4.8. המדריך לגובר ברשויות המקומיות, משרד הפנים.

- 5.1. הביקורת מתכוונת לבדוק את נושא התב"רים בעיריית קרית ביאליק.
- 5.2. כמו כן הביקורת מתכוונת לבדוק את הליך אישור וביצוע התב"רים וכן לבדוק האם התקציבים שנועדו לביצוע התב"רים נעשו בהתאם לחוקים ולנהלים הקיימים.
- 5.3. בחינת התהליך הנ"ל והמלצה על דרכים לשיפור תהליכי העבודה והביקורת הקשורות בהן ובכך לצמצם את החשיפה לטעויות.
- 5.4. איתור חריגות מחוקים, הוראות ונוהלי עבודה.
- 5.5. איתור חריגות מסמכויות.
- 5.6. איתור סיכונים עסקיים ותפעוליים.
- 5.7. איתור ליקויים מערכתיים (כגון: חסר או ליקוי בנהלים, ליקויי תוכנה).
- 5.8. איתור מקרים בהם קיים חשד לפגיעה בטוהר מידות מצד עובדי העירייה.
- 5.9. איתור מקרים בהם קיימת פגיעה בחיסכון, בשמירה על הרכוש וביעילות העבודה.
- 5.10. הביקורת בחנה את ההיבטים השונים הקשורים לנושא ניהול תב"רים:
- 5.11. כמו כן, הביקורת בדקה האם פעילות העירייה בתחום ניהול התב"רים מתבצעת תוך שמירה על חוקיות, סדירות, עקרון השוויון, חסכון, יעילות שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות.

6. היקף הביקורת ואופן הבדיקה

- 6.1. במהלך החודשים ינואר ועד אוקטובר 2019 בוצעה ביקורת בעיריית קריית ביאליק.
- 6.2. הביקורת בוצעה בהתאם לתוכנית העבודה של מבקר העירייה לשנת 2019. הנושא נכלל בתכנית העבודה השנתית, בשל דרישת הוועדה לענייני ביקורת ובהתאם לסמכותה בחוק.
- 6.3. הביקורת הסתמכה על הוראות החוק כפי שמופיעות בסעיף 3 בדו"ח זה.
- 6.4. הביקורת בוצעה ע"י גבי גלית אהרוני, גבי אדווה ברדוגו ובת שבע אלמשט סטודנטיות לביקורת באוניברסיטת חיפה וע"י מר אייל לוי, המבקר הפנימי.
- 6.5. לצורך ביצוע המטלה, הביקורת קיבלה נתונים:
 - מאגף הכספים, גזבר העירייה ומצוות האגף.
 - מהמחלקה המשפטית.
 - חוזים והתקשרויות עם ספקים.
- 6.6. הביקורת בחנה את ההתנהלות העירייה ביחס לניהול תב"רים בעיריית קריית ביאליק בין השנים 2015-2018 וכללה את ההיבטים הבאים:

7. עזרים לביצוע הביקורת

- 7.1. נתונים מאגף הגזברות.
- 7.2. נתונים מאת המחלקה המשפטית.
- 7.3. אתר האינטרנט העירוני.
- 7.4. דוח מבקר המדינה משנת 2015 בנושא תקציב ברשויות המקומיות.

להלן ממצאי הביקורת

1. נהלי המחלקה

- 16.2. לא נמצאו נהלים בעירייה בתחום ניהול התב"רים.
- 16.3. גזבר העירייה מסר כי אין צורך בכתיבת נהלים בתחום זה, שכן כל ניהול התב"רים מנוהל בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
- 16.4. לדעת הביקורת יש לכתוב נוהל שיכלול הנחיות בנוגע לרישום התב"ר בספרי העירייה (מספר תב"ר, הגדרתו ושיוכו במערכת) וכן הוראות מילוי טופס בקשה לתב"ר וכן הסבר מילולי מובנה המתאר ומפרט את מהות התב"ר (בנייה חדשה, שיפוצים, פיתוח, הצטיידות וכדומה) אשר לדעת הביקורת, ראוי לפרט לצורך שקיפות ההליך.
- 16.5. בנוסף על הנוהל לכלול הליך אישור התב"ר.

2. ייזום הפרויקט

- 2.1. סעיף 4 ל"המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית" מאוקטובר 2013 שפרסמו מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי (להלן - מדריך לנבחר) מפרט מספר שלבים להכנת תב"ר.

2.2. השלב הראשון הוא "ייזום והצגת הפרויקט" ביחידות העירוניות השונות:

- הצגת הפרויקט - גיבוש הרעיון המרכזי הכללי של הפרויקט, מהותו, אופיו והסיבות העיקריות לביצועו.
- בדיקת אישורים סטטוטוריים - יש לוודא שהשטח שייך לרשות המקומית או שיש לה אישור מהבעלים להשתמש בו. יש לוודא שהפרויקט תואם את תוכניות המתאר הקיימות ואת אתרי הבנייה וייעודי הקרקע הקיימים.
- הכנת תוכנית רעיונית - הגדרה מדויקת של הפרויקט על כל פרטיו.
- אומדן עלות - מתן אומדן עלויות כללי ובמחירים ריאליים.
- תוכנית מימון הפרויקט - הגדרת מקורות המימון של הפרויקט ופירוטם.
- השלכות - יש להעריך את ההשלכה של הפרויקט על התקציב הרגיל.

- 16.6. בסעיף 2.2.2 ל"המדריך לגזבר ברשויות המקומיות" משנת 1997 שפרסם איגוד הגזברים ברשויות המקומיות (להלן - מדריך לגזבר) מצוין כיצד לקבל דרישות לתב"ר מהיחידות השונות:

"הגזברות מוציאה הנחיות ליחידות ברשות להכנת הדרישות לתקציב הבלתי רגיל. הדרישות יפרטו תיאור הפרויקט המבוקש (או ההצטיידות פיזיים וכמותיים), מטרת השימוש בפרויקט ואומדן עלות כולל מע"מ. היחידה המבקשת תציין מקורות מימון אפשריים או מובטחים באם יש (התחייבות משרד החינוך, משרד התחבורה, מפעל הפיס, תרומות וכדומה). מומלץ לציין במסגרת הדרישה השלכות כספיות של אחזקת הפרויקט עם הפעלתו (לדוגמא: הוצאות תפעול מהתקציב הרגיל של מבנה חדש: אחזקה, ניקיון, חשמל, ביטוח וכד', ציוד מוטורי - דלק, תיקונים, ביטוח, סה"כ העלות השנתית)", וכן, ש"היחידה המבקשת תערוך דיוג של עדיפויות של רשימת הפרויקטים המבוקשים על ידה".

2.3. מבדיקת הביקורת עולה כי בקשות לתב"ר מגיעות בעיקר מראש העיר או מנכ"ל העירייה לאורך כל השנה, לאישור המועצה.

2.4. הביקורת מעירה כי יש למסד את נושא ייזום הפרוייקט כך שבקשות לייזום תב"ר יגיעו מהאגפים השונים על גבי טופס "בקשה לתב"ר/תוספת לתב"ר" לטופס זה יצורפו תחשיב ובו פירוט הרכב עלויות התקציביות המתוכננות.

2.5. עוד יכלול הטופס את הצעת התקציב הנחוץ לביצוע תכנית הפיתוח בהתבסס על אומדנים המבוססים על מחירי השוק. בתחשיב יכלול המינהל את כל העלויות הנלוות לעבודה כגון הוצאות תכנון, מדידות, חיבורי חשמל, התייקרויות צפויות, תקורה לחברה מפתחת (כדוגמת החכ"ר), מע"מ, תשלומים לחברות חשמל, תקשורת, וכיו"ב. בבקשה לתב"ר/תוספת לתב"ר ירשמו מקורות המימון - הן מגורמי חוץ והן מקרנות העירייה", וכן ש"כשיש השתתפות מגורמי חוץ או מממשלה, יש לצרף לבקשה את אישור ההקצבה".

2.6. בשנת 2016 הוגשו 47 בקשות לתב"רים עבור שנה זו:

2.6.1. כל בקשות אושרו בדיוני המועצה.

2.6.2. הביקורת בדקה את אופן מילוי המידע המבוקש בטופסי בקשה שהוגשו במדגם הכולל 6 תב"רים משנת 2016 שנבחרו באופן אקראי.

להלן הממצאים:

תב"ר מספר	שם תב"ר	תקציב מקורי, בש"ח	נתונים חסרים
1292	שיפוץ ושידרוג מבני ציבור 2016	1,000,000.00	לא נמצאו ליקויים
1293	תכנון פרוייקטים 2016	1,000,000.00	לא נמצאו ליקויים
1284	בניית שתי כיתות גן בבית ספר יד"ע	1,469,064	לא נמצאו ליקויים
1318	תכנון וניהול אצטדיון בשכונת נאות אפק	3,000,000.00	לא נמצאו ליקויים
1321	תכנון והסדרי בטיחות ציר רחוב הגפן	150,000.00	לא נמצאו ליקויים
1326	סלילת כבישים ומדרכות 2017	500,000.00	לא נמצאו ליקויים

2.7.1. כל בקשות אושרו בדיוני המועצה.

2.7.2. הביקורת בדקה את אופן מילוי המידע המבוקש בטופסי בקשה שהוגשו

במדגם הכולל 12 תב"רים משנת 2017 שנבחרו באופן אקראי.

להלן הממצאים:

תב"ר מספר	שם תב"ר	תקציב מקורי, בש"ח	נתונים חסרים	הערות לוח
1333	תכנון פרויקטים 2017	1,500,00	לא נמצאו ליקויים	
1344	בניית 2 כיתות גן ברח' התות	1,514,947	לא נמצאו ליקויים	
1346	איטום גגות במוסדות ציבור וחינוך ברחבי העיר	400,000	לא נמצאו ליקויים	
1356	חזות העיר	2,000,000	לא נמצאו ליקויים	
1362	נאות אפק העתקת קווי סלקום הוט בזק רח' התל	645,667	לא נמצאו ליקויים	
1364	בניית 2 כיתות גן ברח' קק"ל	1,451,838	לא נמצאו ליקויים	
1367	שינויים והתאמות במוסדות חינוך בי"ס קדימה	125,000	לא נמצאו ליקויים	
1392	תכנון שכונת ביאליק על הפארק	500,000	לא נמצאו ליקויים	
1393	הסדרי בטיחות ברחוב הגפן	285,714	לא נמצאו ליקויים	
1394	מפרץ להעלאת והורדת תלמידים בבית ספר הבונים	350,000	לא נמצאו ליקויים	
1395	שביל אופניים נחל גדורה שלב ג	3,598,673	לא נמצאו ליקויים	
1396	הסדרת צומת המסגר/הנס מולר ביצוע	600,000	לא נמצאו ליקויים	

2.8. בשנת 2018 נפתחו 44 תב"רים :

2.8.1. כל התב"רים אושרו על ידי מועצת העיר.

2.8.2. הביקורת בדקה את אופן מילוי המידע המבוקש בטופסי בקשה שהוגשו במדגם הכולל 6 תב"רים משנת 2018 שנבחרו באופן אקראי.

להלן הממצאים :

תב"ר מספר	שם תב"ר	תקציב מקורי, בש"ח	נתונים חסרים	הערות
1400	פיתוח נופי וגינון	300,000	לא נמצאו ליקויים	
1407	פארק אריאל שרון מתקני שעשועים	2,000,000	לא נמצאו ליקויים	
1412	שיפוץ ושידרוג מבני ציבור 2018	500,000	לא נמצאו ליקויים	
1431	סלילת רחוב חיים	550,000	לא נמצאו ליקויים	
1415	שיפוצי קיץ 2018	4,400,000.00	לא נמצאו ליקויים	
1418	בניית 4 כיתות וגן בשכונת נאות אפק מגרש 208 מערב	5,062,844	לא נמצאו ליקויים	

3.1. דוח מבקר המדינה 55א לשנת 2004 בנושא "עיריית מעלה אדומים" המליץ כי :

"מן הראוי שהעירייה בשיתוף משרד הפנים תפעל להכנת תכנית עבודה שנתית ומתקצבת במלואה ומראש לכל הפעילויות, האמורות להיכלל במסגרת התב"רים, אשר תתבסס על תכנית רב-שנתית כוללת בעלת ראייה ארוכת-טווח, אשר תיגזר מסדרי עדיפויות, בדיקת כדאיות של חלופות וצפי של מקורות מימון. הדבר יאפשר ליזום ולתקצב פרויקטים על פי סדר עדיפויות, ויאפשר לחברי מועצת העירייה להפעיל שיקול דעת על סמך נתונים ידועים מראש. תכנית כזו תקטין את מספרן הרב של הבקשות להגדלת תב"רים, הפוגמות ביכולת לתכנן, לבצע ולעקוב אחר ביצוע פרויקטים ביעילות ותוך שימוש ראוי במשאבים הציבוריים המוגבלים בהיקפם".

3.2. בשנת 2005 פרסם משרד הפנים הנחיות לרשויות המקומיות במסגרת הנחייה בדבר "כללים חדשים להכנה ואישור של תקציבים בלתי רגילים" לפיהן :

"הרשויות המקומיות יכינו תכניות עבודה רב שנתיות (לפחות 2 שנים). ע"פ המתכונת על הרשות המקומית לרשום את כלל הפרויקטים או הפעולות המיועדות לתכנון או לביצוע במהלך שנות התכנית, לפי סדר עדיפות, לרשום לוחות זמנים משוערים לביצוע, אומדני עלויות ומקורות המימון ידועים או אפשריים. כמו כן, על הרשות לציין השפעות אפשריות של הפרויקט או הפעולה על מצבת כוח אדם ועל ההוצאות השוטפות בתקציבה הרגיל. הרשויות המקומיות יגזרו מהתכנית הרב שנתית, תכנית עבודה שנתית. התכנית תכלול תקבולים ותשלומים בלתי מותנים (כאשר מקור המימון מובטח) וברשימה נפרדת, תקבולים ותשלומים מותנים (כאשר מקור המימון אינו מובטח)".

3.3. מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה הכינה תוכנית פיתוח רב שנתית ואישרה אותה במועצה במסגרת אישור תקציב העירייה.

3.4. להלן צילום תוכניות פיתוח רב שנתיות לשנים 2015-2018:

23.11.2015

עיריית ה.ביאליק - תוכנית פיתוח רב שנתית לשנים 2016-2017 לפחות

פרוייקטים או פעולות חד פעמיות לביצוע - לפני סדר עדיפויות פיתוח תשתיות חינוך ועיר ללא אלימות	מועד התחלת הביצוע (בפועל או מתוכנן)	משך ביצוע משוער (בחדשים)	עלות מוערכת של הפרוייקט עד לסימו (בש"ח)	מקורות מימון מובטחים או אפשריים לביצוע כלל הפרוייקט - כולל השתתפות הרשות (בש"ח)	השפעת הפרוייקט על הוצאות שוטפות ועל מצבת כח אדם אחר סימו ומקורות מימון לפרעון מלוות מבוקשים (בש"ח)
	1.2016	24	9,000,000	הלוואה מבנקים	גידול בפרעון מלוות
	1.2016	24	3,000,000	הלוואה מבנקים	גידול בפרעון מלוות

12,000,000

29.11.2016

עיריית ה.ביאליק - תוכנית פיתוח רב שנתית לשנים 2017-2018 לפחות

פרוייקטים או פעולות חד פעמיות לביצוע - לפני סדר עדיפויות פיתוח תשתיות חינוך ועיר ללא אלימות	מועד התחלת הביצוע (בפועל או מתוכנן)	משך ביצוע משוער (בחדשים)	עלות מוערכת של הפרוייקט עד לסימו (בש"ח)	מקורות מימון מובטחים או אפשריים לביצוע כלל הפרוייקט - כולל השתתפות הרשות (בש"ח)	השפעת הפרוייקט על הוצאות שוטפות ועל מצבת כח אדם אחר סימו ומקורות מימון לפרעון מלוות מבוקשים (בש"ח)
	4.2017	24	9,000,000	הלוואה מבנקים	גידול בפרעון מלוות
	4.2017	24	3,000,000	הלוואה מבנקים	גידול בפרעון מלוות

12,000,000

דוח ביקורת בנושא ניהול תב"רים

עמוד 16 מתוך 42

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- סעיף 170ג. (ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור. "

סעיף 334א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג. (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה. "

פרוייקטים או פעולות חד פעמיות לביצוע - לפי סדר עדיפויות	מועד התחלת הביצוע (בפועל או מתוכנן)	משך ביצוע משוער (בחודשים)	עלות מערכת של הפרוייקט עד לסימו (בש"ח)	מקורות מימון מבטחים או אפשריים לביצוע כלל הפרוייקט - כולל השתתפות הרשות (בש"ח)	השפעת הפרוייקט על הוצאות שוטפות ועל מצבת כח אדם אחר סימו ומקורות מימון לפרעון מלוות מבוקשים (בש"ח)
פיתוח תשתיות	6.2018	24	9,000,000	הלואה מבנקים	גידול בפרעון מלוות
חימר ועיר ללא אלימות	6.2018	24	3,000,000	הלואה מבנקים	גידול בפרעון מלוות

12,000,000

3.5. הביקורת מעירה כי התוכנית הרב שנתית הינה תוכנית שחוזרת על עצמה כל שנה בלי שינויים ועדכונים, התוכנית מועתקת כל שנה ואין שום חידוש לתוכנית ומה שמשתנה זה אך ורק השנה.

3.6. תכנית פיתוח רב-שנתית עשויה לסייע לעירייה לתכנן, לבצע ולעקוב אחר ביצוע הפרוייקטים באופן יעיל ומתוך שימוש ראוי במשאבים הציבוריים.

3.7. גזבר העירייה מסר לביקורת כי בעקבות החלטת המנכ"ל משנה הבאה כל אגפי העירייה יעבדו בהתאם לתוכנית מקושרת תקציב, כך שניתן יהיה לכתוב ולבצע תוכניות רב שנתיות בצורה אמיתית ומשקפת.

להלן התפלגות מקורות המימון של התב"רים שנפתחו לשנים 2015-2017 על פי נתונים מתוך הדוחות הכספיים של העירייה.

להלן התפלגות מקורות מימון באלפי ש"ח שקלים לשנת 2015:

ביצוע לשנת 2015			נתונים מצטברים ליום 31/12/15				
(גרעון)/עודף מימוני	תקבולים בפועל	תשלומים	(גרעון)/עודף מימוני	ביצוע מצטבר הכנסות	ביצוע מצטבר הוצאות	תקציב שנתי לכלל הפרויקטים	מקור מימון
	3,578						השתתפות הממשלה
	23,979						השתתפות מוסדות
	12,460						מקורות עצמיים ואחרים
	11,159						מלוות שנתקבלו
24,000	51,176	27,176	24,334	144,548	120,214	459,513	סה"כ

4.1 מניתוח הנתונים עולה כי העירייה סיימה עם עודף מימוני בשנת הדוח בסך 24,000 אלפי ₪.

4.2 מגזברות העירייה נמסר כי כספי עודפי התב"רים מנוהלים באמצעות וועדת השקעות של העירייה.

4.3 מנתוני הביצוע עולה כי מקורות עצמיים של העירייה ומלוות שהעירייה לקחה בשנת 2015 בסך כולל של 23,619 אלפי ₪ מהווים כ- 46% מכלל ההוצאה לתב"רים.

ביצוע לשנת 2016			נתונים מצטברים ליום 31/12/16				מקור מימון
(גרעון)/עודף מימוני	תקבולים בפועל	תשלומים	(גרעון)/עודף מימוני	ביצוע מצטבר הכנסות	ביצוע מצטבר הוצאות	תקציב שנתי לכלל הפרויקטים	
	11,889						השתתפות הממשלה
	135,374						השתתפות מוסדות
	7,634						מקורות עצמיים ואחרים
	18,000						מלוות שנתקבלו
(11,694)	172,897	184,591	12,640	314,160	301,520	549,666	סה"כ

4.4.1 . מניתוח הנתונים עולה כי העירייה סיימה עם גרעון מימוני בשנת הדוח בסך 11,694 אלפי ₪.

4.4.2 . גרעון מימוני בתב"רים משקף בין היתר שימוש שוטף בכספי העירייה וסיכון לדילול קרנות הרשות או לחלופין הכנסות שאנחנו אמורים לקבל ממשרדי ממשלה בגין עבודות שהסתיימו, אבל תקבול הכסף ממשרדי הממשלה טרם התקבל ולכן מופיע כגירעון.

4.4.3 . על אורגני העירייה ומנהלי המחלקות השונות לבחון את סיבות הגרעון בכל אחד מהפרויקטים ולפעול לצמצומו בהקדם.

4.4.4 . על מנהלי המחלקות השונות חלה האחריות לעקוב אחר תב"רים אשר נפתחו לקידום פרויקטים אשר באחריותם, לוודא מימוש הכספים באופן נאות.

4.4.5 . מנתוני הביצוע עולה כי מקורות עצמיים של העירייה ומלוות שהעירייה לקחה בשנת 2016 בסך כולל של 25,634 אלפי ₪ מהווים כ- 14.8% מכלל ההוצאה לתב"רים.

ביצוע לשנת 2017			נתונים מצטברים ליום 31/12/17				מקור מימון
(גרעון)/עודף מימוני	תקבולים בפועל	תשלומים	(גרעון)/עודף מימוני	ביצוע מצטבר הכנסות	ביצוע מצטבר הוצאות	תקציב שנתי לכלל הפרויקטים	
	15,386						השתתפות הממשלה
	118,610						השתתפות מוסדות
	33,191						מקורות עצמיים ואחרים
	21,467						מלוות שנתקבלו
37,488	188,654	151,166	50,128	479,984	429,856	926,617	סה"כ

4.5.1 . מניתוח הנתונים עולה כי העירייה סיימה עם עודף מימוני בשנת הדוח בסך 37,488 אלפי ₪.

4.5.2 . מגזברות העירייה נמסר כי כספי עודפי התב"רים מנוהלים באמצעות וועדת השקעות של העירייה.

4.5.3 . מנתוני הביצוע עולה כי מקורות עצמיים של העירייה ומלוות שהעירייה לקחה בשנת 2017 בסך כולל של 54,658 אלפי ₪ מהווים כ- 29% מכלל ההוצאה לתב"רים.

5.1. לפי הנחיות משרד הפנים, רשות מקומית תגיש לאישורו, במסגרת התקבולים, את היקף מסגרת האשראי הנחוצה לה לצורכי פיתוח באותה שנה תקציבית. לאחר אישורן של הלוואות, יש לממשן במהלך השנה התקציבית שבה אושרו או עד המועד הנקוב בהיתר, לפי המאוחר.

5.2. בשנת 2017 לקחה עיריית קריית ביאליק הלוואה בסך 12 מליון ₪ לצורכי פיתוח. ההלוואה אושרה במועצת העיר ובמשרד הפנים,

5.3. להלן רשימת הפרוייקטים שבהם הושקעו הכספים:

הפרוייקט	הסכום שאושר	מספר התב"ר	תאריך הביצוע	הסכום שטרם בוצע
עיר ללא אלימות	137,025	1089	18/5/2017	
עיר ללא אלימות	137,025	1089	18/5/2017	
אחזקת מחשוב העירייה	200,000	1347	22/5/2017	
פיתוח חצר בית כץ	400,000	1348	23/5/2017	400,000
שיפוץ מגרשי טניס	100,000	1349	23/5/2017	
שיפוצי קיץ	3,000,000	1352	23/5/2017	
הצטיידות בתחום החינוך המיוחד	115,359	1353	23/5/2017	
שדרוג תאורת רחובות	300,000	1219	23/5/2017	
רכישת גנרטור נגרר	20,000	1336	23/5/2017	
חזות העיר	1,000,000	1342	24/7/2017	
חזות העיר	2,000,000	1356	24/7/2017	1,197,203
נגישות מוסדות חינוך	1,000,000	1357	24/7/2017	973,027
שיפוץ מגרשי ספורט באורט	300,000	1371	3/10/2017	בוצע יותר בסך 309,323
תכנון הקמת מרכז לשירות לתושב	400,000	1372	3/10/2017	
מגרש ספורט בבית ספר נעורים	55,000	1299	3/10/2017	45,108
מיזוג מוסדות ציבור	500,000	1247	24/1/2018	
רכישת רכב טאוט	50,000	1313	24/1/2018	47,003
שיפוץ ושדרוג מגרש גלגליות	31,000	1331	24/1/2018	
עבודות אחזקה במוסדות חינוך	505,440	1391	24/1/2018	
שיפוצי קיץ 2016	152,004	1295	24/1/2018	

עמוד 21 מתוך 42 דוח ביקורת בנושא ניהול תב"רים

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

סעיף 170.ג. (ו) " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור. " סעיף 334.א. " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג. (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה. "

	24/1/2018	1375	556,681	שיפוץ אגף לשירותים חברתיים
35,500	22/5/2018	1401	35,500	שדרוג תשתיות אינטרנט
95,285	22/5/2018	1408	1,000,000	סלילת כבישים ומדרכות
	24/7/2018	1409	14,858	רכישת אופנועים
2,793,126			12,009,892	סה"כ

5.3.1. מהטבלה האמורה עולה כי העירייה מימשה את ההיתר שניתן לה על ידי מנהל המחוז של משרד הפנים בסך 12 מליון ₪.

5.3.2. הרישום בספרים נזקף לתב"רים הייעודים הנ"ל. התב"רים אושרו על ידי המועצה ועל ידי המחוז כנדרש.

5.3.3. לעניין ביצוע התשלומים: מהטבלה עולה כי נכון ליום 31/12/2018 טרם נוצל אשראי במימון עבודות בסך 2,793,126 ₪ וזאת חרף קבלת האשראי במהלך שנת 2017. המשמעות של אי הניצול הוא שהעירייה משלמת ריבית יקרה לבנק על אשראי בלתי מנוצל.

5.3.3.1. מגזברות העירייה נמסר כי העירייה מאשרת כי אכן נשארה יתרת אשראי שתמומש בשנת 2019. התקציב הבלתי רגיל הינו בהגדרתו תקציב רב שנתי המתפרס על פני מס' שנים. בשנת 2018 לקחנו את האשראי בשלבים בהתאם להתקדמות הפרוייקטים וזאת ע"מ להימנע מתת ניצול אולם יחד עם זאת כספי הרשות מנוהלים בפקדונות ובתיקי השקעות באמצעות ועדת ההשקעות.

מבדיקת 21 תב"רים שנפתחו בין השנים 2016-2018 נמצאו הליקויים הבאים:

6.1. לפי סעיף 4.6.1.1 להנחיות דיווח כספי:

"כדי לאפשר בקרה נאותה, הרישום בספרי הרשות של כל פרויקט בספר 2¹ כולל את סכום התקציב, מועד אישורו וסכום התקבולים והתשלומים. רישום זה מאפשר לזהות בכל פרויקט את הסטייה מהתקציב של התקבולים ושל התשלומים ואת תוצאת הפרויקט הבודד (עודף או גרעון)".

לא נמצאו ליקויים בתחום זה.

6.2. המדריך לגזבר כולל הנחיות לפתיחת תב"ר במערכת הנהלת החשבונות העירונית:

"כל תקציב בלתי רגיל מקבל מספר סידורי רץ, וכך ניתן לעקוב אחר הפרויקטים מיום אישורם. כל תקציב יכול גם את הנושא ואת המחלקה אליה הוא מיועד. מספר המחלקה יהיה זהה למספר המחלקה בתקציב הרגיל. כל תקציב יפרט את כל מקורות ההכנסה ומספריהן."

6.3. על פתיחת כרטיס הנהלת חשבונות לכל פרויקט בתב"ר ממונה בקרית תקציב. הבקרית משייכת לכל תב"ר חדש מספר סידורי, שם, מספר פרק ויחידה רלוונטית בעירייה.

6.4. **נמצא כי אין שמירה על רצף של מספרי תב"רים לצורך ביצוע מעקב ובקרה תקינים על התב"רים. להלן דוגמאות:**

מספר תב"ר עוקב	תב"ר מספר
1299	1297
1315	1313
1323	1321
1386	1384
1342	1340
1420	1418
1423	1421

¹ חשבון תקציבי של תקבולים ותשלומים של התב"ר באופן המאפשר התייחסות לכל תב"ר שאושר בנפרד. עמוד 23 מתוך 42 דוח ביקורת בנושא ניהול תב"רים

תשומת לב הקורא להוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) תשכ"ד 1964 לגבי תוכן מסמך זה :-

- **סעיף 170.ג.1 (ו)** " לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור. "
סעיף 334.א.3 " המפרסם דוח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170.ג.1 (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר שנה."

6.5. לפי פקודת העיריות, ועדת כספים היא ועדת חובה "שתפקידה לייעץ למועצה בכל ענייני כספים של העירייה".

לפי המדריך לנבחר, תפקידה של ועדת כספים "לנווט את הרשות מבחינה כלכלית ולשמש כגורם בולם ומבקר לפני אישור התקציב. כמו כן, עליה לעקוב אחר מימוש התקציב במהלך כל שנת הכספים. הוועדה צריכה לבחון את ההקצאות השונות של משאבי הרשות, ולאזן את ההתאמה בין צורכי הרשות לבין תקצובם בסעיפי התקציב... על כל רשות להציג תחילה בפני ועדת הכספים את הצעת התקציב, ובמקרה הצורך את תקציב המילואים, ורק אחר כך להציגם בצירוף הערות ועדת הכספים לדיון ואישור מועצת העיר".

מעיון בפרוטוקולים של דיוני ועדת כספים במהלך השנים 2016-2018 עולה כי הוועדה דנה בחלק מהתב"רים וחלקם אושרו במועצת העיר ללא שהתקיים דיון בוועדת הכספים, אך הפרוטוקולים אינם כוללים את עיקרי הדיונים.

6.6. לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא "אישור תב"ר ע"י מועצת רשות מקומית" (מספר 1/98), לקראת ישיבת מועצה לדיון בתב"ר,

"מן הראוי לרכז בפני חברי המועצה נתונים בדבר מכלול הצרכים של כל תושבי הרשות, ומהם המקורות הכספיים שבידי הרשות העומדים (או הצפויים) לטובת צרכים אלו" וכן "תוצג תכנית פיתוח המפרטת את תוכניות הפיתוח השונות הנדרשות ומתוכננות בתחום הרשות המקומית".

לפי סעיף 3.3.4 ל "הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות" נכון לאפריל 2017 שפרסם אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים (להלן - הנחיות דיווח כספי),

"במסגרת הדיון במועצת הרשות יש לצרף הסברים לתקציב... ולהציג בפניה, בין היתר, את אומדן העלויות ואת מקורות המימון... רצוי להציג בפני המועצה את מכלול הצרכים והמקורות הכספיים העומדים בידי הרשות לטובת צרכים אלו וכן את תוכניות הפיתוח השונות המתוכננות בתחום הרשות, כדי שהמועצה תקבע בצורה עניינית וסבירה את העדפותיה. הפרוטוקול² אמור לכלול את ההצעות והנמקות, דהיינו לא די בקבלת ההצעה, אלא יש לצרף נימוק לקבלתה."

בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, בנושא "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות" (להלן - דוח מבקר המדינה) ציין מבקר המדינה כי "בעת הבאת תב"רים לאישור מועצת הרשות, מן הראוי שהנהלת הרשות המקומית תציג לפני חברי המליאה את החלופות התקציביות והפרויקטליות לפרויקטים המוצעים. אם אין הדבר נעשה, נבצר מהם לקיים דיון ענייני בנושא".

² לפי סעיף 50(ב) לתוספת השנייה של פקודת העיריות, פרוטוקול ישיבות המועצה יכלול בין היתר, את "ההצעות והנמקות" ואת "עיקרי הדיון".

עמוד 24 מתוך 42 דוח ביקורת בנושא ניהול תב"רים

6.7. הביקורת מצאה כי בעת הבאת התב"רים לאישור מועצת הרשות, מן הראוי שהנהלת הרשות המקומית תציג לפני חברי המליאה את החלופות התקציביות והפרויקטליות לפרויקטים המוצעים. אם אין הדבר נעשה, נבצר מהם לקיים דיון ענייני בנושא.

6.8. לפי סעיף 14(ב) לפקודת העיריות, "הזמנה לישיבה שידונו בה בתקציב... תימסר לחברי המועצה 10 ימים לפחות לפני יום הישיבה".

6.8.1. לא נמצאו ליקויים בתחום זה והעירייה שלחה זימון לחברי המועצה עשרה ימים לפני מועד הדיון, בהתאם לתקנות.

7. אישור התב"ר במועצת הרשות המקומית ושקילת חלופות

7.1. בית המשפט העליון (בג"ץ 297/82, ברגר ואחרים נ' שר הפנים, פ"ד ל"ז (3) 29, 49 (1983)) קבע כי "תהליך קבלת החלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית" (ההדגשות אינן במקור).

7.2. יוצא אפוא שלפני קבלת החלטה על ביצוע פרויקט כלשהו, מן הראוי שהרשות המקומית תאסוף את כל הנתונים הרלוונטיים ותקיים דיונים שבהם ייבחנו הנתונים והחלופות בכל ההיבטים התכנוניים והכספיים. מן הראוי שהיא תעשה זאת בשיתוף כל הגורמים המוסמכים ולפי החלטה מנומקת של מועצת הרשות.

7.3. כאמור, בעת הבאת תב"רים לאישור מועצת הרשות, מן הראוי שהנהלת הרשות המקומית תציג לפני חברי המליאה את החלופות התקציביות והפרויקטליות לפרויקטים המוצעים. אם אין הדבר נעשה, נבצר מהם לקיים דיון ענייני בנושא.

7.4. בביקורת הנוכחית נמצא כי בישיבות המועצה, שעניינן אישור תב"רים, לא הוצגו חלופות לפרויקטים.

7.5. לדעת הביקורת, מן הראוי שיציגו לפני חברי מליאת המועצה חלופות לתב"רים המובאים לאישורם, כדי לאפשר להם להגיע לידי החלטה מושכלת ועניינית הנשענת על מידע מהימן.

- 8.1. על פי דיני הרשויות המקומיות, בפרוטוקול של ישיבות מועצת הרשות המקומית יש לרשום את הצעות ההחלטה ואת הנמקתן.
- 8.2. בפרוטוקולים של ישיבות המועצה שנבדקו אין מופיעות הנמקות כלשהן לאישור התב"רים, אלא רק ציון מקורות מימון. לרוב נכתבים שם התב"ר, ייעודו ומקורות מימונו, ובמקרים שבהם מדובר בשינויים בתקציב קיים מצוינת גם מהות השינוי.
- 8.3. בפרוטוקולים האמורים לא נמצאו הסברים לשינוי בהיקפו הכספי של התב"ר ולשינוי במקורות המימון, ואף לא הסיבות לביטולו.
- 8.4. הביקורת מעירה כי על העירייה לנמק את ההחלטות המתקבלות בישיבות מועצת הרשות, בין היתר כדי לאפשר בקרה על טיבן. כמו כן, עליהן לקיים דיונים שבהם ייבחנו הנתונים בכל היבטים התכנוניים והכספיים. עליהן לעשות זאת בשיתוף כל הגורמים המוסמכים ולפי החלטה מנומקת של מועצת הרשות.
- 8.5. גזבר העירייה מסר כי בישיבות של ועדת הכספים ושל מועצת העירייה היו"ר נותן פירוט מקיף על התב"רים.

פתיחת חשבון לתב"ר - ניהול חשבונות בנק נפרדים לתב"רים.

9.1. סעיף 213א(ב) לפקודת העיריות קובע:

"כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העיריה והגוזר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל;

לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד, ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל."

9.2. בסעיף 31ד. לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 נקבעו כללים המחייבים את הרשות המקומית לפתוח חשבון בנק נפרד המיועד להקצבות שהתקבלו מהמדינה או ממפעל הפיס ומיועדות לעבודות פיתוח.

9.3. חוזר מנכ"ל משרד הפנים (מספר 4/2008) מ-23.6.08 בנושא "כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים" קובע בנוגע ל"ניהול חשבונות בנק נפרדים לכספי הקרנות":

"על הרשות המקומית לפתוח חשבונות בנק נפרדים לכל אחד מחמשת הנושאים שלהלן:

1. מים וביוב.

2. כבישים, מדרכות ותיעול.

3. היטלי השבחה.

4. עשייה במקרקעין.

הכספים המתקבלים עבור תקציבי הפיתוח יופקדו באחד מהחשבונות המיועדים, ותשלומי ההוצאות יבוצעו בהתאם מכל אחד מהחשבונות המיועדים.

העברת כספי הגבייה, של חודש מסוים, מחשבונות הבנק הרגילים של הרשות המקומית לחשבונות הבנק המיועדים, תיעשה בסוף אותו חודש.

הרשות המקומית תנהל רישומי מעקב פנימיים שיאפשרו התאמה בין היתרות בסך תקציבי הפיתוח השייכים לקבוצה מסוימת, ליתרה בחשבון הבנק המיועד לאותה קבוצה. התשואה שתנבע מהשקעת העודפים הזמניים תיזקף כהכנסה של תקציבי הפיתוח באותה קבוצה.

ניהול כספי הפיתוח במסגרת האמורה יאפשר לרשות המקומית להשתמש באותם כספים למטרות שלשמן התקבלו, וזאת תוך הפחתה למינימום של הפעולות הבנקאיות ושל המנהלה הכרוכה בניהול המערך הכספי של עבודות הפיתוח." [ההדגשה אינה במקור]

9.4. **נמצא כי העירייה לא פתחה חשבונות בנק נפרדים לתב"רים לניהול חשבונות התב"רים. מהעירייה נמסר כי מדובר בהערה החוזרת על עצמה מדי שנה גם בדוחות של משרד הפנים והתשובה לכך היא שניהול חשבונות בנק נפרדים אינו ישים עקב ריבוי תב"רים ועלויות מיותרות.**

10.1. בית המשפט העליון קבע כי "תהליך קבלת החלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום החלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית"³ (ההדגשות אינן במקור).

10.2. יוצא אפוא שלפני קבלת החלטה על ביצוע פרויקט כלשהו, מן הראוי שהרשות המקומית תאסוף את כל הנתונים הרלוונטיים ותקיים דיונים שבהם ייבחנו הנתונים והחלופות בכל ההיבטים התכנוניים והכספיים. מן הראוי שהיא תעשה זאת בשיתוף כל הגורמים המוסמכים ולפי החלטה מנומקת של מועצת הרשות.

10.3. מבדיקת 20 תב"רים שנפתחו בין השנים 2016-2018 נמצאו הליקויים הבאים:

10.3.1. **בשנת 2016 נמצא תב"ר אחד חדש (תב"ר מספר 1284) שהופעל לפני אישור הממונה במשרד הפנים. העירייה הפעילה את התב"ר ביום 17/1/16 ואישור ממונה על המחוז הגיע ביום 24/1/16.**

גזבר העירייה מסר כי מדובר בתב"ר לבניית 2 כיתות לגן ילדים. העירייה קיבלה את אישור משרד הפנים ביום 24/1/2016, ובטעות החלה את עבודתה בשטח שבוע לפני קבלת האישור.

³ בג"ץ 297/82, ברגר ואחרים נ' שר הפנים, פ"ד ל"ד (3) 29, 49 (1983).
עמוד 28 מתוך 42 דוח ביקורת בנושא ניהול תב"רים

11.1 בשנת 2015 נמצא כי בביצוע תב"ר מספר 1162 ותב"ר מספר 1111 העירייה העמיסה הוצאות לאותם פרויקטים בסך 27 אלף ₪ ו- 73 אלף ₪ בהתאמה, והקטינה את ההוצאות באותם סכומים לשני פרויקטים אחרים שחרגו בתקציב ההוצאות, ללא הסבר מניח את הדעת, לביצוע הפעולות הנ"ל, ולא הוצגו לביקורת אסמכתאות לרישום ההוצאות.

11.2 גזבר העירייה מסר כי בוצע מיון הוצאות שנרשם בטעות בתב"ר אחר לפרוייקט הרלוונטי. מדובר בטעות רישום בלבד בשלב ההוצאה שבשלב הראשוני.

12. הגדלת התב"ר והליך אישורו.

12.1 הביקורת בדקה את תהליך הגדלת התב"ר ב- 6 תב"רים שונים לאורך השנים הנבדקות.

מספר תב"ר ושנת פתיחת התב"ר	שם התב"ר	תקציב מקורי	סכום הגדלה	אישור התב"ר המועצת העיר	אישור מנהל המחוז	הערות
1284 (שנת 2016)	בניית 2 כיתות גן בבית ספר יד"ע	1,469,064	830,936	√	√	לא נמצאו ליקויים
1326 (שנת 2016)	סלילת כבישים ומדרכות 2017	500,000	1,000,000 הגדלה פעם 1 מתאריך 3.10.17 500,000 הגדלת תב"ר פעם 2 מתאריך 24.5.17	√	√	לא נמצאו ליקויים
1362 (שנת 2017)	נאות אפק העתקת קווי סלקום הוט בזק רח' התל	645,667	118,953	√	√	לא נמצאו ליקויים
1364 (שנת 2017)	בניית 2 כיתות גן ברח' קק"ל	1,451,838	633,991 הגדלה פעם 1 מתאריך 8.2.18 הגדלה פעם 2 מתאריך 30.7.18	√	√	לא נמצאו ליקויים
1392 (שנת 2017)	תכנון שכונת ביאליק על הפארק	500,000	500,000	√	√	לא נמצאו ליקויים
1344 (שנת 2017)	בניית 2 כיתות גן ברח' התות	1,514,947	700,000	√	√	לא נמצאו ליקויים

13.1. כלי בסיסי בניהול פרויקט הוא הכנת אומדן של עלויותיו, כלומר הערכת העלויות של המשאבים הדרושים לביצוע שלביו השונים, ובכלל זה אומדן של סטיות צפויות מהתכנון המקורי העלולות לייקר את העלויות.

13.2. הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של 6 תב"רים לעניין התאמת מקורות המימון כפי שהוצגו למנהל המחוז של משרד הפנים בעת אישור התב"ר. להלן פירוט הבדיקה:

מספר התב"ר	שם הפרוייקט	התאמת מימון לתקציב מאושר	שימוש במקורות מימון	תקציב מאושר	הערות
1056	פיתוח בית העלמין תל רגב	√	√	13,993	אין הערות
1227	בניית אולם ספורט גבעת הרקפות	√	√	12,146	אין הערות
1261	עבודות עפר בשכונת נאות אפק	√	√	207,111	אין הערות
1207	העתקת מחסן חירום	√	√	11,300	אין הערות
1234	חישוף וקידוח קרקע נאות אפק	√	√	8,268	אין הערות
1228	תכנון שכונת אפק	√	√	17,598	אין הערות

14. רישום הכנסות ממקורות חיצוניים בתב"ר שלא נועד להן

14.1. על פי דיני הרשויות המקומיות התב"ר נועד למימון פעולה ספציפית. משמע, לא ייעשה שימוש בכספי התב"ר לפעולות אחרות. לפי פקודת העיריות [נוסח חדש], בסמכותו של משרד הפנים להטיל חיוב אישי על נושאי משרה או תפקיד ברשות המקומית בגין הוצאות בלתי חוקיות מקופת הרשות המקומית שהיה אחראי לה. בית המשפט העליון קבע כי ההוראות לעניין חיוב אישי הן מבין ההוראות החשובות בדיני הרשויות המקומיות, וראוי כי ייעשה שימוש זהיר בסמכויות אלה למען תקום ביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות של הרשות המקומית ולמען הקפדה על סדרי מינהל תקין.

14.2. נמצא תב"ר בנושא עיר ללא אלימות מספר 1089 בסך 680 אלף ₪ שבאופיו הוא תחזוקתי ולפיכך מקומו הוא בתקציב הרגיל ולא בתקציבי פיתוח. מהעירייה נמסר כי החל משנת 2018 הועבר לתקציב השוטף.

15. סגירת התב"ר.

15.1. בשנת 2016 הפעילה הרשות 155 תב"רים, מהם 8 נסגרו באיזון, סגירת התב"רים הנ"ל לא הובאה לאישור מועצת העיר.

15.2. גזבר העירייה מסר כי הרשות מאשרת כל תב"ר, בעת פתיחתו במועצת העיר ובמשרד הפנים ובהתאם לתקציב שאושר מתבצע הפרוייקט. כשמסתיים פרויקט ללא חריגות התב"רים לא הובאו לאישור מועצת העיר. החל משנת 2018, סגירת התב"רים הובאה לאישור מועצת העיר.

15.3. בשנת 2015 הרשות סגרה 46 תב"רים, 3 מהם נסגרו בעודף סופי על סך 937 אלפי ₪, שהועברו לקרן עבודות פיתוח ו 43 תב"רים נוספים נסגרו באיזון.

להלן רשימת 3 התב"רים שנסגרו בעודף:

מספר תב"ר	יתרת עודף (גרעון) באלפי ש"ח	הסברי הרשות
1084	69	התקבל אישור ממשרד הפנים לסגירה
1141	268	התקבל אישור ממשרד הפנים לסגירה
1224	600	התקבל אישור ממשרד הפנים לסגירה
סה"כ	937	אין הערות לנושא זה

16.1. נמצא תב"ר מספר 1371 שנפתח במטרה לשיפוץ מגרשי ספורט בבית ספר אורט. התב"ר נמצא בגרעון בסך 309,323 ₪. מהעירייה נמסר בתגובה כי מדובר בתב"ר לשיפוץ מגרשי ספורט במימון משותף עם רשת אורט. הכספים התקבלו אולם בשל טעות רישומית הם נזקפו לסעיף לא נכון. הטעות תוקנה במהלך הביקורת.

16.2. בשנת הכספים 2015 נמצאו 29 תב"רים בהם הגירעון המימוני הינו בסך כולל של 5,235 אלף ₪, מתוכם 4 תב"רים בעלי גירעון תקציבי בסך כולל של 1,788 אלפי ₪ לתום השנה. מהעירייה נמסר כי התב"רים הנ"ל היוו פרויקטים בביצוע ושהכספים בגינם טרם התקבלו ממשרדי הממשלה השונים וההפרש התקבל בשנת 2016.

17. סטייה מתקציב מאושר

17.1. מבדיקת התב"רים לשנת 2016 עולה כי נמצאו חריגות בביצוע ההוצאות, מעבר למסגרת התקציבים המאושרת, כמפורט להלן:

הסברי הרשות	מספר תב"רים שחרגו	החריגה באלפי ש"ח	הפרק
תב"ר 1214 בוצעה הגדלה בשנת 2017	2	51	תכנון ובניין עיר
תב"ר 1056 בוצעה הגדלה בשנת 2017	1	958	נכסים ציבוריים
תב"ר 948 בוצעה הגדלה בשנת 2017	1	291	פיתוח כללי
תב"ר 1089 – בוצעה הגדלה בשנת 2017 תב"ר 1149 – בוצעה הגדלה בשנת 2017	3	949	חינוך
		2,249	סה"כ

18.1. בשנת 2015 העירייה לא סגרה בספרייה 21 תב"רים בהם לא הייתה תנועה במשך השנה (ושלא נסגרו).

מספר תב"ר	שם התב"ר	יתרת עודף (גרעון) באלפי ש"ח	הסברי הרשות
935	פרוייקט התחדשות עירונית	(40)	פרוייקט ארוך טווח
959	התחדשות עירונית עיבוי צו	0	פרוייקט ארוך טווח
985	פינוי בינוי זבוטינסקי	(23)	פרוייקט ארוך טווח
1049	תכנון כיכר רחוב אצ"ל	43	בוצע במהלך 2016
1053	יעוץ תעבורתי	42	בוצע במהלך 2016
1067	בדיקת היתכנות כלכלית לפרוייקט	10	בוצע במהלך 2016
1074	צמתים שד' ירושלים	46	בוצע במהלך 2016
1120	הסדרים בטיחותיים	(8)	נשלח דיווח
1128	רעידות אדמה	(4)	חלק מפרוייקט גדול התב"ר נסגר בשנת 2016
1129	תכנון אזור התעשייה	(23)	בדיווח לרמ"י
1135	חיזוק מבנים רעידות אדמה	(74)	חלק מפרוייקט גדול
1143	תכנון אזור גן חיות	60	בדיווח לרמ"י
1167	תג הסביבה	49	יבוצע במסגרת הפרוייקט תוכנית מתאר
1192	בניית 2 כיתות גן שושנים	0	בשלב זה לא בביצוע
1198	חיזוק מבנים רעידות אדמה בי"ס	(15)	חלק מפרוייקט גדול
1199	חיזוק מבנים רעידות אדמה בי"ס	(68)	חלק מפרוייקט גדול
1202	שיפוץ קיץ חט"ב וחט"ע	(311)	תשלח בקשה לאורט
1212	הצטיידות אגף כיתות	23	נסגר בשנת 2016
1215	תכנון הסדרת צומת אפרים	1	נסגר בשנת 2016
1233	בניית משטח כדורסל	300	יבוצע במהלך 2016
1236	תכנון מגרשי טניס	150	ממתין למקורות מימון נוספים
1056	פיתוח בית עלמין תל רגב	1085	התב"ר הוגדל בשנת 2016
1089	עיר ללא אלימות	680	התב"ר הוגדל בשנת 2016
1147	גן ילדים דו כתתי לוטם	167	הביצוע הינו בעודף ועודכן בשנת 2016
1217	הסדרי תנועה ומפרץ אוטובס	7	נסגר בשנת 2016
1235	מיזוג אולם ספורט	39	נסגר בשנת 2016
1249	אחזקת כבישים	16	התב"ר הוגדל בשנת 2016
	סה"כ	1,994	

18.2 . בשנת 2016 העירייה לא סגרה בספרייה 34 תב"רים בהם לא הייתה תנועה במשך

השנה (ושלא נסגרו).

מספר תב"ר	שם התב"ר	יתרת עודף (גרעון) באלפי ש"ח	הסברי הרשות
959	התחדשות עירונית עיבוי צו	0	נסגר ב- 2017
1049	תיכנון כיכר רחוב אצ"ל	43	בוצע ב- 2017
1053	יעוץ תעבורתי	42	בוצע ב- 2017
1074	צמתים שדי ירושלים	46	בוצע ב- 2017
1081	תכנון מיתון תנועה רח' קרן	3	נסגר ב- 2017
1120	הסדרים בטיחותיים	(8)	נסגר ב- 2017
1128	רעידות אדמה	(4)	נסגר ב- 2017
1129	תכנון אזור תעשייה	(23)	נסגר ב- 2017
1135	חיזוק מבנים רעידות אדמה	(74)	בוצע ב- 2017
1143	תכנון אזור גן חיות	60	נסגר ב- 2017
1144	הקמת מעון יום גבעת הרקפות	41	נסגר ב- 2017
1164	התאמת גני ילדים לגילאי 3	27	נסגר ב- 2017
1167	תג הסביבה	49	נסגר ב- 2017
1184	בטיחות ציר קרן היסוד	(37)	בוצע ב- 2017
1192	בניית 2 כיתות גן שושנים	0	נסגר ב- 2017
1196	שדרוג חווית צפייה	0	בוצע ב- 2017
1198	חיזוק מבנים ורעידות אדמה ביי"ס	(15)	בוצע ב- 2017
1199	חיזוק מבנים רעידות אדמה ביי"ס	(68)	בוצע ב- 2017
1202	שיפוץ קיץ חט"ב וחט"ע	(311)	בוצע ב- 2017
1204	נגישות אקוסטית	0	נסגר ב- 2017
1212	הצטיידות אגף כיתות	23	נסגר ב- 2017
1312	תכנית חינוך פיתוח ושדרוג מגרש	0	בוצע ב- 2017
1215	תכנון הסדרת צומת אפרים קק"ל	1	בוצע ב- 2017
1217	הסדרי תנועה ומפרץ אוטובוסים ביי"ס	(7)	נסגר ב- 2017
	פסגות צור שלום		
1230	סימון כבישים	4	נסגר ב- 2017
1233	בניית משטח כדורסל	300	נסגר ב- 2017
1235	מיזוג אולם ספורט	11	נסגר ב- 2017
1236	תכנון מגרשי טניס	150	נסגר ב- 2017
1243	הכנת סקר טבע עירוני	0	נסגר ב- 2017
1245	פינת אופק חדש לבית הספר גבעת הרקפות	0	בוצע ב- 2017
1256	טוט ווינר לקהילה 2014	113	בוצע ב- 2017
1262	תכנון הרחבת גבעת הרקפות	0	בוצע ב- 2017
1271	תכנון שכונת נאות אפק	0	בוצע ב- 2017
1275	הקמת בית כנסת בשכונת הפרפר	0	בוצע ב- 2017

18.3 . בשנת 2017 העירייה לא סגרה בספרייה 17 תב"רים בהם לא הייתה תנועה במשך

השנה (ושלא נסגרו).

18.4 . גזבר העירייה מסר כי מרבית התב"רים יבוצעו במהלך השנה העוקבת לבדיקת

המבקר וחלק אחר של התב"רים יסגרו במהלך השנה העוקבת לבדיקת המבקר.

19.1. על מנת לעקוב אחר ההתנהלות הכספית ויתרת התקציב בכל תב"ר מנהלים באגף הגזברות גיליון אלקטרוני הכולל את ההוצאות וההזמנות השייכות לכל תב"ר.

19.2. ניהול תקציבי באמצעות גיליון אלקטרוני שאינו מסונכרן עם המערכת הפיננסית המנהלת את התב"ר מביא להצגת נתונים שאינם מדויקים ואינם תואמים ליתרת התב"ר במערכת הנהלת החשבונות.

19.3. הביקורת ממליצה על רכישת מערכת מערכת פיננסית - מערכת לרישום הכנסות והוצאות התב"רים והעמידה בתקציבים שנקבעו. המערכת תשמש ככלי עזר בידי אגף הגזברות ואגף ההנדסה שיעקוב אחר הוצאות והכנסות שכל תב"ר במערכות הייעודיות לכך.

19.4. הטמעת המערכת הממוחשבת בעירייה תיעל את הבקרה והפיקוח על ניהול ומעקב שוטף של התב"רים הרבים הקיימים בעירייה

1. **רקע**
- 1.1. תקציב בלתי רגיל (להלן: תב"ר) הינו תקציב עירייה רב שנתי המיועד למימון פרויקטים חד פעמיים שנמשכים לעיתים מעבר לשנת תקציב אחת כגון: פיתוח תשתיות, רכישות ציוד ועוד.
- 1.2. התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) הינו תקציב המנוהל בנפרד מכספי חשבון התקציב הרגיל ויכול לשמש את העירייה רק למטרה מוגדרת מראש שלשמה נועד.
- 1.1. מנתונים שנמסרו לביקורת עולה כי בשנים 2015-2018 נפתחו תברים בהתאם למפורט:
- 1.2. בשנת 2015 נפתחו 35 תב"רים בהיקף כספי של 240 מליון ₪, בשנת 2016 נפתחו 47 תב"רים בהיקף כספי של 71 מליון ₪, בשנת 2017 נפתחו 64 תב"רים בהיקף כספי של 364 מליון ₪ בשנת 2018 נפתחו 44 תב"רים בהיקף כספי של 62 מליון ₪.
- 1.3. הביקורת בוצעה בהתאם לתוכנית העבודה של מבקר העירייה לשנת 2019. הנושא נכלל בתכנית העבודה השנתית, בשל דרישת הוועדה לענייני ביקורת ובהתאם לסמכותה בחוק.

20. נהלי המחלקה (פרק 1)

- 16.7. לא נמצאו נהלים בעירייה בתחום ניהול התב"רים.
- 16.8. גזבר העירייה מסר כי אין צורך בכתיבת נהלים בתחום זה, שכן כל ניהול התב"רים מנוהל בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

17. ייזום הפרוייקט (פרק 2)

- 17.1. מבדיקת הביקורת עולה כי בקשות לתב"ר מגיעות בעיקר מראש העיר או מנכ"ל העירייה לאורך כל השנה, לאישור המועצה.
- 17.2. הביקורת מעירה כי יש למסד את נושא ייזום הפרוייקט כך שבקשות לייזום תב"ר יגיעו מהאגפים השונים על גבי טופס "בקשה לתב"ר/תוספת לתב"ר" לטופס זה יצורפו תחשיב ובו פירוט הרכב עלויות התקציביות המתוכננות.
- 17.3. עוד יכלול הטופס את הצעת התקציב הנחוץ לביצוע תכנית הפיתוח בהתבסס על אומדנים המבוססים על מחירי השוק. בתחשיב יכלול המינהל את כל העלויות הנלוות לעבודה כגון הוצאות תכנון, מדידות, חיבורי חשמל, התייקרויות צפויות, תקורה לחברה מפתחת (כדוגמת החכ"ר), מע"מ, תשלומים לחברות חשמל, תקשורת, וכיו"ב. בבקשה לתב"ר/תוספת לתב"ר ירשמו מקורות המימון - הן מגורמי חוץ והן

מקרנות העירייה", וכן ש"כשיש השתתפות מגורמי חוץ או מממשלה, יש לצרף לבקשה את אישור ההקצבה".

17.4. הביקורת בדקה את אופן מילוי המידע המבוקש בטופסי בקשה שהוגשו במדגם הכולל 24 תב"רים לשנים 2016-2018 שנבחרו באופן אקראי. לא נמצאו ליקויים במילוי הטפסים וכל הבקשות אושרו במועצת העיר.

18. תכנון התב"ר (פרק 3)

18.1. מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה הכינה תוכנית פיתוח רב שנתית ואישרה אותה במועצה במסגרת אישור תקציב העירייה.

18.2. הביקורת מעירה כי התוכנית הרב שנתית הינה תוכנית שחוזרת על עצמה כל שנה בלי שינויים ועדכונים, התוכנית מועתקת כל שנה ואין שום חידוש לתוכנית ומה שמשתנה זה אך ורק השנה.

18.3. תכנית פיתוח רב-שנתית עשויה לסייע לעירייה לתכנן, לבצע ולעקוב אחר ביצוע הפרויקטים באופן יעיל ומתוך שימוש ראוי במשאבים הציבוריים.

18.4. גזבר העירייה מסר לביקורת כי בעקבות החלטת המנכ"ל משנה הבאה כל אגפי העירייה יעבדו בהתאם לתוכנית מקושרת תקציב, כך שניתן יהיה לכתוב ולבצע תוכניות רב שנתיות בצורה אמיתית ומשקפת.

19. מקורות הכנסה ומקורות מימון לתב"ר (פרק 4)

19.1. מניתוח הנתונים עולה כי בשנת 2015 העירייה סיימה עם עודף מימוני בשנת הדוח בסך 24,000 אלפי ₪.

19.1.1. מגזברות העירייה נמסר כי כספי עודפי התב"רים מנוהלים באמצעות וועדת השקעות של העירייה.

19.2. מניתוח הנתונים בשנת 2016 עולה כי העירייה סיימה עם גרעון מימוני בשנת הדוח בסך 11,694 אלפי ₪.

19.3. גרעון מימוני בתב"רים משקף בין היתר שימוש שוטף בכספי העירייה וסיכון לדילול קרנות הרשות או לחלופין הכנסות שאנחנו אמורים לקבל ממשרדי ממשלה בגין עבודות שהסתיימו, אבל תקבול הכסף ממשרדי הממשלה טרם התקבל ולכן מופיע כגירעון.

19.4. על אורגני העירייה ומנהלי המחלקות השונות לבחון את סיבות הגרעון בכל אחד מהפרויקטים ולפעול לצמצומו בהקדם.

19.5. על מנהלי המחלקות השונות חלה האחריות לעקוב אחר תב"רים אשר נפתחו לקידום פרויקטים אשר באחריותם, לוודא מימוש הכספים באופן נאות.

19.6. מניתוח הנתונים עולה כי בשנת 2017 העירייה סיימה עם עודף מימוני בשנת הדוח בסך 37,488 אלפי ₪.

19.6.1. מגזברות העירייה נמסר כי כספי עודפי התב"רים מנוהלים באמצעות וועדת השקעות של העירייה.

20. מימון באמצעות הלוואות (פרק 5)

20.1. לפי הנחיות משרד הפנים, רשות מקומית תגיש לאישורו, במסגרת התקבולים, את היקף מסגרת האשראי הנחוצה לה לצורכי פיתוח באותה שנה תקציבית. לאחר אישורן של הלוואות, יש לממשן במהלך השנה התקציבית שבה אושרו או עד המועד הנקוב בהיתר, לפי המאוחר.

20.2. בשנת 2017 לקחה עיריית קריית ביאליק הלוואה בסך 12 מליון ₪ לצורכי פיתוח. ההלוואה אושרה במועצת העיר ובמשרד הפנים,

20.2.1. הרישום בספרים נזקף לתב"רים הייעודים הנ"ל. התב"רים אושרו על ידי המועצה ועל ידי המחוז כנדרש.

20.2.2. לעניין ביצוע התשלומים: מהטבלה עולה כי נכון ליום 31/12/2018 טרם נוצל אשראי במימון עבודות בסך 2,793,126 ₪ וזאת חרף קבלת האשראי במהלך שנת 2017. המשמעות של אי הניצול הוא שהעירייה משלמת ריבית יקרה לבנק על אשראי בלתי מנוצל.

20.2.3. מגזברות העירייה נמסר כי העירייה מאשרת כי אכן נשארה יתרת אשראי שתמומש בשנת 2019. התקציב הבלתי רגיל הינו בהגדרתו תקציב רב שנתי המתפרס על פני מס' שנים. בשנת 2018 לקחנו את האשראי בשלבים בהתאם להתקדמות הפרוייקטים וזאת ע"מ להימנע מתת ניצול אולם יחד עם זאת כספי הרשות מנוהלים בפקדונות ובתיקי השקעות באמצעות ועדת ההשקעות.

21.1. על פתיחת כרטיס הנהלת חשבונות לכל פרויקט בתב"ר ממונה בקרית תקציב. הבקרית משייכת לכל תב"ר חדש מספר סידורי, שם, מספר פרק ויחידה רלוונטית בעירייה.

21.2. נמצא כי אין שמירה על רצף של מספרי תב"רים לצורך ביצוע מעקב ובקרה תקינים על התב"רים. להלן דוגמאות:

21.3. מעיון בפרוטוקולים של דיוני ועדת כספים במהלך השנים 2016-2018 עולה כי הוועדה דנה בחלק מהתב"רים וחלקם אושרו במועצת העיר ללא שהתקיים דיון בוועדת הכספים, אך הפרוטוקולים אינם כוללים את עיקרי הדיונים.

21.4. הביקורת מצאה כי בעת הבאת התב"רים לאישור מועצת הרשות, מן הראוי שהנהלת הרשות המקומית תציג לפני חברי המליאה את החלופות התקציביות והפרויקטליות לפרויקטים המוצעים. אם אין הדבר נעשה, נבצר מהם לקיים דיון ענייני בנושא.

22. אישור התב"ר במועצת הרשות המקומית ושקילת חלופות (פרק 7)

22.1. בית המשפט העליון קבע כי שלפני קבלת החלטה על ביצוע פרויקט כלשהו, מן הראוי שהרשות המקומית תאסוף את כל הנתונים הרלוונטיים ותקיים דיונים שבהם ייבחנו הנתונים והחלופות בכל ההיבטים התכנוניים והכספיים. מן הראוי שהיא תעשה זאת בשיתוף כל הגורמים המוסמכים ולפי החלטה מנומקת של מועצת הרשות.

22.2. כאמור, בעת הבאת תב"רים לאישור מועצת הרשות, מן הראוי שהנהלת הרשות המקומית תציג לפני חברי המליאה את החלופות התקציביות והפרויקטליות לפרויקטים המוצעים. אם אין הדבר נעשה, נבצר מהם לקיים דיון ענייני בנושא.

22.3. בביקורת הנוכחית נמצא כי בישיבות המועצה, שעניינן אישור תב"רים, לא הוצגו חלופות לפרויקטים.

22.4. לדעת הביקורת, מן הראוי שיציגו לפני חברי מליאת המועצה חלופות לתב"רים המובאים לאישורם, כדי לאפשר להם להגיע לידי החלטה מושכלת ועניינית הנשענת על מידע מהימן.

23. רישום פרוטוקולים ואישור תב"רים (פרק 8)

- 23.1. על פי דיני הרשויות המקומיות, בפרוטוקול של ישיבות מועצת הרשות המקומית יש לרשום את הצעות ההחלטה ואת הנמקתן.
- 23.2. בפרוטוקולים של ישיבות המועצה שנבדקו אין מופיעות הנמקות כלשהן לאישור התב"רים, אלא רק ציון מקורות מימונם. לרוב נכתבים שם התב"ר, ייעודו ומקורות מימונו, ובמקרים שבהם מדובר בשינויים בתקציב קיים מצוינת גם מהות השינוי.
- 23.3. בפרוטוקולים האמורים לא נמצאו הסברים לשינוי בהיקפו הכספי של התב"ר ולשינוי במקורות המימון, ואף לא הסיבות לביטולו.
- 23.4. הביקורת מעירה כי על העירייה לנמק את ההחלטות המתקבלות בישיבות מועצת הרשות, בין היתר כדי לאפשר בקרה על טיבן. כמו כן, עליהן לקיים דיונים שבהם ייבחנו הנתונים בכל ההיבטים התכנוניים והכספיים. עליהן לעשות זאת בשיתוף כל הגורמים המוסמכים ולפי החלטה מנומקת של מועצת הרשות.
- 23.5. גזבר העירייה מסר כי בישיבות של ועדת הכספים ושל מועצת העירייה היו"ר נותן פירוט מקיף על התב"רים.

24. פתיחת חשבון לתב"ר - ניהול חשבונות בנק נפרדים לתב"רים (פרק 9)

- 24.1. נמצא כי העירייה לא פתחה חשבונות בנק נפרדים לתב"רים לניהול חשבונות התב"רים. מהעירייה נמסר כי מדובר בהערה החוזרת על עצמה מדי שנה גם בדוחות של משרד הפנים והתשובה לכך היא שניהול חשבונות בנק נפרדים אינו ישים עקב ריבוי תב"רים ועלויות מיותרות.

25. אישור הוצאת התב"ר (פרק 10)

- 25.1. מבדיקת 20 תב"רים שנפתחו בין השנים 2016-2018 נמצא כי בשנת 2016 נמצא תב"ר אחד חדש (תב"ר מספר 1284) שהופעל לפני אישור הממונה במשרד הפנים. העירייה הפעילה את התב"ר ביום 17/1/16 ואישור ממונה על המחוז הגיע ביום 24/1/16.
- 25.2. גזבר העירייה מסר כי מדובר בתב"ר לבניית 2 כיתות לגן ילדים. העירייה קיבלה את אישור משרד הפנים ביום 24/1/2016, ובטעות החלה את עבודתה בשטח שבוע לפני קבלת האישור.

26.1. בשנת 2015 נמצא כי בביצוע תב"ר מספר 1162 ותב"ר מספר 1111 העירייה העמיסה הוצאות לאותם פרויקטים בסך 27 אלף ₪ ו- 73 אלף ₪ בהתאמה, והקטינה את ההוצאות באותם סכומים לשני פרויקטים אחרים שחרגו בתקציב ההוצאות, ללא הסבר מניח את הדעת, לביצוע הפעולות הנ"ל, ולא הוצגו לביקורת אסמכתאות לרישום ההוצאות.

26.2. גזבר העירייה מסר כי בוצע מיון הוצאות שנרשם בטעות בתב"ר אחר לפרוייקט הרלוונטי. מדובר בטעות רישום בלבד בשלב ההוצאה שבשלב הראשוני.

27. רישום הכנסות ממקורות חיצוניים בתב"ר שלא נועד להן (פרק 14)

27.1. נמצא תב"ר בנושא עיר ללא אלימות מספר 1089 בסך 680 אלף ₪ שבאופיו הוא תחזוקתי ולפיכך מקומו הוא בתקציב הרגיל ולא בתקציבי פיתוח. מהעירייה נמסר כי החל משנת 2018 הועבר לתקציב השוטף.

28. סגירת התב"ר (פרק 15)

28.1. בשנת 2016 הפעילה הרשות 155 תב"רים, מהם 8 נסגרו באיזון, סגירת התב"רים הנ"ל לא הובאה לאישור מועצת העיר.

29. גירעונות בתב"רים (פרק 16)

29.1. נמצא תב"ר מספר 1371 שנפתח במטרה לשיפוץ מגרשי ספורט בבית ספר אורט. התב"ר נמצא בגרעון בסך 309,323 ₪. מהעירייה נמסר בתגובה כי מדובר בתב"ר לשיפוץ מגרשי ספורט במימון משותף עם רשת אורט. הכספים התקבלו אולם בשל טעות רישומית הם נזקפו לסעיף לא נכון. הטעות תוקנה במהלך הביקורת.

29.2. בשנת הכספים 2015 נמצאו 29 תב"רים בהם הגירעון המימוני הינו בסך כולל של 5,235 אלף ₪, מתוכם 4 תב"רים בעלי גירעון תקציבי בסך כולל של 1,788 אלפי ₪ לתום השנה. מהעירייה נמסר כי התב"רים הנ"ל היו פרויקטים בביצוע ושהכספים בגינם טרם התקבלו ממשרדי הממשלה השונים וההפרש התקבל בשנת 2016.

- 30.1. בשנת 2015 העירייה לא סגרה בספרייה 21 תב"רים בהם לא הייתה תנועה במשך השנה (ושלא נסגרו).
- 30.2. בשנת 2016 העירייה לא סגרה בספרייה 34 תב"רים בהם לא הייתה תנועה במשך השנה (ושלא נסגרו).
- 30.3. בשנת 2017 העירייה לא סגרה בספרייה 17 תב"רים בהם לא הייתה תנועה במשך השנה (ושלא נסגרו).
- 30.4. גזבר העירייה מסר כי מרבית התב"רים יבוצעו במהלך השנה העוקבת לבדיקת המבקר וחלק אחר של התב"רים יסגרו במהלך השנה העוקבת לבדיקת המבקר.

31. **בחינת מערכות מידע המסייעות בניהול התב"ר (פרק 19)**

- 31.1. על מנת לעקוב אחר ההתנהלות הכספית ויתרת התקציב בכל תב"ר מנהלים באגף הגזברות גיליון אלקטרוני הכולל את ההוצאות וההזמנות השייכות לכל תב"ר.
- 31.2. ניהול תקציבי באמצעות גיליון אלקטרוני שאינו מסונכרן עם המערכת הפיננסית המנהלת את התב"ר מביא להצגת נתונים שאינם מדויקים ואינם תואמים ליתרת התב"ר במערכת הנהלת החשבונות.
- 31.3. הביקורת ממליצה על רכישת מערכת מערכת פיננסית - מערכת לרישום הכנסות והוצאות התב"רים והעמידה בתקציבים שנקבעו. המערכת תשמש ככלי עזר בידי אגף הגזברות ואגף ההנדסה שיעקוב אחר הוצאות והכנסות שכל תב"ר במערכות הייעודיות לכך.
- 31.4. הטמעת המערכת הממוחשבת בעירייה תיעל את הבקרה והפיקוח על ניהול ומעקב שוטף של התב"רים הרבים הקיימים בעירייה.