

ערבויות בנקאיות במינהל הנדסה

מבוא

1. ערבות בנקאית במובנה הכללי היא כלי פיננסי, שבו מתחייב הערב לפרוע את חובותיו הכספיים של האחר כלפי הנושה, במידה שהלה אינו מסוגל לעשות זאת. דיני הערבות מכירים בקיומם של מספר סוגי ערבויות שהמשותף להם הוא ההתחייבות של הערב לכיסוי חובות החייב.

2. סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן - **חוק התכנון והבנייה**) קובע כי כל אדם המבקש להקים בניין, להרוס, לשנות או להוסיף שטח לבניין או לבצע שימוש חורג מהמאוסר בבניין, יעשה זאת לאחר קבלת היתר בנייה מוועדת המשנה לתכנון ולבנייה או מרשות הרישוי.

לפי סעיף 145ד לחוק התכנון והבנייה, הוועדה רשאית להתנות את מתן ההיתר בדרישות ותנאים מוקדמים ו/או בקבלת ערבויות להבטחת הדרישות והתנאים (להלן - **ערבות היתר בנייה**). לפי סעיף 21א לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תשי"ל-1970 (להלן - **תקנות התכנון והבנייה**) רשאית הוועדה להתנות את מתן ההיתר בהפקדת ערבות להבטחת קיום תנאיו. בסעיף 21א(א) לתקנות התכנון והבנייה נקבע כי אישור בקשת הפונה לקבלת טופס 4 (בבנייה של בתים משותפים, מסחר ותעשייה) המוגדר על-פי סעיף 21ג) לתקנות התכנון והבנייה כבקשה לתעודת גמר, יותנה גם הוא בהפקדת ערבות (להלן - **ערבות טופס 4**).

3. להלן הדרישות העיקריות שבגינן נדרשים בעלי ההיתרים להפקיד ערבות היתר בנייה:

א. עמידה בסעיף 21א לתקנות התכנון והבנייה.

ב. הבטחת השלמת אישור כיבוי אש.

ג. פירוק/סגירה של סוכך עונתי/חורף.

תגובת מנהל מחלקת רישוי ובנייה:

"נכון למועד זה [פברואר 2015] סוכך עונתי כבר איננו טעון היתר בנייה."

ד. הבטחת חדר דירתי מוגן (שיפור מיגון).

תגובת מנהל מחלקת רישוי ובנייה:

"מדובר בערבות בנקאית של פיקוד העורף להבטחת בנייה הממ"ד בהתאם לדרישותיהם. ערבות זו איננה מועברת לעירייה."

ה. הבטחת אישור תכנית אינסטלציה סניטרית והתחברות לרשת העירונית.

ו. מינוי קבלן רשום לעבודות הנדסה בנאיות בארגון הקבלנים ובעל רישיון בתוקף.

תגובת מנהל מחלקת רישוי ובנייה:

"כאשר ניתן תצהיר לפיו טרם מונה קבלן (למשל בפרויקטים המצריכים פרסום מכרז) אז הפיקוח קובע ערבות עד להשלמת מינוי הקבלן."

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת היא לבדוק את אופן ניהול ערבויות היתר בנייה וטופס 4 (להלן ביחד - **ערבויות**) שהתקבלו ביחידת התשלומים ונקלטו למערכת האוטומציה, לרבות קביעת גובה הערבויות, תוקפן, הליך הארכתן, חילוטן במידת הצורך ואופן אחסנתן.
2. בדיקת הביקורת כללה בין היתר את הפעולות הבאות:
 - א. שיחות שנערכו עם מנהל מחלקת רישוי ובנייה (להלן - **מנהל מחלקת רישוי**) ועם מנהל יחידת פיקוח על הבנייה (להלן - **מנהל יחידת הפיקוח**) באגף רישוי ופיקוח על הבנייה במינהל הנדסה, עם מתאם מעקב ובקרה ביחידת הפיקוח (להלן - **מבקר הרישוי**), עם מנהלת יחידת התשלומים במינהל הכספים (להלן - **מנהלת יחידת התשלומים**), עם מנהלת מחלקת מחשוב ובקרה במינהל כספים, עם הממונה על הערבויות וכרטסת ספקים ביחידת התשלומים במינהל הכספים (להלן - **הממונה על הערבויות**) ועם הממונה על היטל השבחה ותביעות פיזיים במינהל הנדסה (להלן - **הממונה על ההיטלים**).
 - ב. ניתוח קובצי נתונים:
 - קובץ שהופק מתוך מערכת המידע ההנדסית - קומפלוט (להלן - **קומפלוט**). הקובץ כולל את כל הבקשות שבעליהן קיבלו בשנת 2013 טופס 4 ובחלק מהבקשות נדרשו להפקיד ערבות היתר בנייה וטופס 4.
 - קובץ נתונים שהופק ממערכת המידע של החברה לאוטומציה הכולל את כל ערבויות היתר בנייה וערבויות טופס 4 שנקלטו למערכת החל משנת 1993 ועד חודש יוני 2014 (להלן - **קובץ אוטומציה**). מערכת זו משמשת את הממונה על הערבויות בעבודתה השוטפת.
 - ג. עיון במסמכים ונתונים רלוונטיים, ממוכנים וידיניים.
 3. התקופה שנבדקה הייתה השנים 2010-2014 (עד חודש יוני).
 4. איסוף הנתונים נערך בחודשים יולי-דצמבר 2014.
 5. טיטות הממצאים הועברו להתייחסות המבוקרים.

רקע

הביקורת ניתחה את נתוני ערבויות היתר בנייה וערבויות טופס 4 בקובץ האוטומציה (החל משנת 2010), תוך התייחסות לקוד 3 - ערבות שהוחזרה ולקוד 2 - ערבות שחולטה. ניתוח הביקורת התייחס גם לערבויות פעילות, אשר לא מזוהות בקוד ספציפי.

1. ערבויות היתר בנייה

סטטוס	סה"כ הערבויות	סכום הערבויות, בש"ח
ערבות שחולטה	3	35,000
ערבות שהוחזרה	302	5,840,483
ערבות פעילה	255	5,375,657
סה"כ	560	11,251,140

2. ערבויות טופס 4

סכום הערבויות, בש"ח	סה"כ הערבויות	סטאטוס
50,000	1	ערבות שחולטה
13,174,127	102	ערבות שהוחזרה
9,762,347	69	ערבות פעילה
22,986,474	172	סה"כ

3. ערבויות לפי שנת קבלת הערבות

שנה	ערבות היתר בנייה	ערבות טופס 4	סה"כ ערבויות מאותה שנה
2010	98	37	135
2011	106	45	151
2012	136	36	172
2013	158	37	195
2014	62	17	79
סה"כ	560	172	732

4. ערבויות שחולטו

החל משנת 1995 (מועד תחילת קליטת נתוני חילוט הערבויות למערכת האוטומציה), חולטו בסה"כ 12 ערבויות - חמש ערבויות היתר בנייה ושבע ערבויות טופס 4 בסכום כולל של 333,000 ש"ח:

תאריך חילוט	סוג ערבות	סכום ערבות, בש"ח	מספר ערבות
13.7.10	היתר בנייה	48,000	6012
17.8.11		5,000	5954
27.9.12		5,000	6926
26.7.13		5,000	7740
24.9.13		25,000	7804
28.9.97	טופס 4	30,000	535
13.3.10		60,000	4558
10.4.10		10,000	4888
15.7.10		40,000	5074
30.9.11		5,000	5549
1.10.11		50,000	6150
16.1.14		50,000	7445
		333,000	סה"כ

ממצאים

1. ניהול הערבויות

תיאור הליכי ניהול הערבויות לסוגיהן המובא להלן מבוסס על דברי מבקר הרישוי, מנהל מחלקת רישוי, הממונה על הערבויות ומנהלת יחידת התשלומים.

1.1 קבלת ערבות

א. להלן תהליך קבלת ערבות היתר בנייה:

- 1) כאשר מתן היתר בנייה מותנה בהפקדת ערבות, נדרשים המבקשים להגיע למבקר הרישוי לצורך קבלת הנחיות על אופן הפקת ערבות היתר בנייה ולהפקידה אצלו.
- 2) מבקר הרישוי מנהל גיליון אלקטרוני (קובץ אקסל) שבו הוא מזין את פרטי בעלי ההיתרים שנדרשו להפקיד ערבות היתר בנייה.
- 3) פעמיים בשבוע מעביר מבקר הרישוי את ערבויות היתר בנייה שקיבל לממונה על הערבויות.

ב. להלן תהליך קבלת ערבות טופס 4:

- 1) בסיום שלבי הבנייה, בעל ההיתר פונה ליחידת הפיקוח בבקשה לקבל טופס 4.
- 2) מנהל יחידת הפיקוח קובע את גובה סכום הערבות לקבלת טופס 4 בהתאם להחלטה היסטורית שהתקבלה במליאת מועצת העיר.
- 3) בעלי ההיתרים מעבירים את כתבי הערבויות למפקחי הבנייה ואלה מפקידים אותם בידי הממונה על הערבויות.

1.2 הארכת תוקף ערבויות

א. להלן תהליך הארכת תוקף ערבויות:

- 1) הממונה על הערבויות מזינה את פרטי כל הערבויות למערכת האוטומציה ומתייקת אותן לפי סדר אלפביתי בקלסרים השמורים בארונות שבמשרדה.
- 2) בתחילת כל חודש מפיקה הממונה דוח ממוכן ממערכת האוטומציה של כל הערבויות שתאריך התוקף שלהן עומד לפוג בחודש העוקב.
- 3) על-פי הדוח, היא שולחת בדואר רשום מכתבים בחתימתה ובחתימת גזבר העירייה לבנקים שהנפיקו את כתבי הערבות המקוריים, בדרישה להארכת תאריך התוקף של הערבויות ומוודאת קבלת המכתבים.
- 4) הממונה על הערבויות מבצעת מעקב אחר קבלת כתבי ערבויות חדשים בעלי תאריך תוקף חדש.
- 5) במידה שלאחר כשלושה חודשים ממועד העברת המכתב לבנק טרם הועבר לממונה על הערבויות כתב ערבות בעל תאריך תוקף חדש, יש לחלט את הערבות.

ב. מהתיאור דלעיל עולה כי נוצר פער של מספר חודשים בין מועד שליחת מכתב דרישה לבנק להארכת תאריך התוקף של הערבות לבין המועד בו הערבות החדשה

מתקבלת בפועל ביחידת התשלומים ונקלטת למערכת האוטומציה. משכך, ייתכן אפוא שבמשך מספר חודשים, הערבויות בגינן נדרשו ההארכות לא תהיינה כלל בתוקף. כמו כן, במידה שמחליטים לחלט את הערבויות, הדבר יבוצע לאחר שפג תוקפן.

בנוגע לכך, מסר יועץ משפטי חיצוני לעירייה: "לפי הנהל המוכר לי הדרישה שנשלחת על ידי הממונה על הערבויות היא לחילוט הערבות ולחילופין, להארכתה. לכן וככלל, הבנק צריך לכבד את הדרישה לחילוט הערבות, ככל שמדובר בערבות אוטונומית. עם זאת, קשה לקבוע קביעה גורפת בעניין זה כי לעתים קשורה הערבות לעסקת היסוד בצורה ברורה ומפורשת, ואז, ברמת היחסים שבין הנערב (הגורם שלבקשתו הוצאה הערבות) לבין העירייה נדרשת הצבעה על עילת חילוט, שאם לא כן עומדות לנערב טענות טובות כנגד חילוטה. אך הטענות שפורטו לעיל חלות ביחסים שבין הנערב לעירייה ואינן עומדות לבנק כלפי העירייה."

תגובת מנהלת יחידת התשלומים:

"בתהליך הארכת תאריך תוקף הערבות כפי שהוא מתבצע כיום, בשל סדרי העבודה בבנקים, לא קיימת אפשרות לפנות אל הגורם בבנק שמבצע את ההארכה. לצורך וידוא ביצוע הארכה לתאריך התוקף, הממונה על הערבויות נדרשת להשאיר הודעה בתא הקולי ו/או להעביר פקס ו/או דוא"ל על מנת לוודא שבפועל התבצעה הארכה. לצורך ייעול התהליך, במכתב בקשה לביצוע הארכה לתוקף הערבות שמעבירה הממונה לבנק הערב, תתווסף פיסקה בנוסח הבא: במידה ולא יועבר לידי העירייה אישור בכתב/פקס/דוא"ל לקבלת מכתב זה, בתוך 21 ימים מיום הוצאת מכתב זה כתב הערבות יחולט על כל תנאיו. הממונה על הערבויות בדקה את תהליך הארכת תוקף הערבות במספר רשויות מקומיות ונמסר לה ששולחים את המכתבים בדואר בין סניפי הבנקים ומקבלים חותמת מהסניף המקומי. שיטה זו תמנע עיכוב של המכתב בדואר רשום."

1.3 שחרור ערבויות

א. להלן תהליך שחרור ערבות היתר בנייה:

- 1) בעל היתר שקיבל פנייה מהבנק לביצוע הארכה לתאריך תוקף הערבות ובמקביל השלים את דרישות הוועדה, פונה לממונה על הערבויות בבקשה לשחרר את הערבות.
- 2) הממונה על הערבויות מפנה את בעל ההיתר למבקר הרישוי המאשר לשחררה רק לאחר בדיקה כי בעל ההיתר מילא את כל החובות ועמד בכל דרישות הוועדה.
- 3) על מנת לשחרר את הערבות, מבקר הרישוי מעביר לממונה על הערבויות טופס הפניה לשחרור הערבות (להלן - **טופס הפניה**) החתום בידי מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה.
- 4) הממונה על הערבויות מחזירה את הערבות המקורית בדואר רשום לבנק הערב, בצירוף מכתב שחרור הערבות החתום בידי מנהלת יחידת התשלומים.

מבקרת עיריית ראשון לציון

5) במקביל, היא מזינה למערכת האוטומציה את הקוד 3 ואת תאריך שחרור הערבות.

ב. להלן תהליך שחרור ערבות טופס 4 :

1) בעל היתר המבקש לקבל תעודת גמר ולשחרר את הערבות פונה בבקשה ליחידת הפיקוח.

2) המפקח הרלוונטי בודק שבעל ההיתר השלים את כל עבודות הבנייה והפיתוח, כנדרש. תוצאות הבדיקה מועברות למנהל יחידת הפיקוח באמצעות דוח פיקוח.

3) במידה שבוצעו והושלמו כל הדרישות, מנהל יחידת הפיקוח מעביר לממונה על הערבויות בקשה לשחרור הערבות בחתימת מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה בצירוף צילום של תעודת גמר.

4) הממונה על הערבויות מחזירה לבנק הערב את הערבות המקורית בדואר רשום, בצירוף מכתב שחרור ערבות בחתימת מנהלת יחידת התשלומים.

5) במקביל, היא מזינה למערכת האוטומציה את הקוד 3 ואת תאריך שחרור הערבות.

ג. מניתוח קובץ האוטומציה נמצא כי 38 ערבויות משנת 2010 (26 ערבויות היתר בנייה ו-12 ערבויות טופס 4) קיבלו את הקוד 3 (ערבות משוחררת) אך לא הוזן עבורן תאריך שחרור הערבות.

תגובת מנהלת יחידת התשלומים :

"הממונה הקודמת על הערבויות קיבלה מהגזבר הקודם אוטונומיה מוחלטת בביצוע תפקידה. משכך לא התבצעו תהליכי פיקוח ובקרה על אופן ביצוע תפקידה ותקינותו. בשנת 2013 היא פרשה מהעירייה ותפקידה אויש בידי עובדת חדשה. עבודתה נבדקת ומבוקרת באופן שוטף."

2. סכומי הערבויות

2.1 כללי

סעיף 145(ד) לחוק התכנון והבנייה קובע: "אשר מוסד תכנון בקשה להיתר וקיומו התנאים המוקדמים שנקבעו על-ידי מוסד התכנון, לא יעוכב מתן ההיתר אם נתמלאו לגביו כל דרישות החוק והתקנות, ושולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים... או ניתנו הערבויות המתאימות..."

תקנה 19 לתקנות התכנון והבנייה קובעת: "בעד מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית."

תקנה 21א(א) קובעת: "ועדה מקומית תתנה מתן היתר בנייה להוספה לבניין קיים, שיוניו או תיקונו בכך שבעל ההיתר יפקיד בוועדה המקומית ערבות בנקאית אוטונומית... להבטחת קיום תנאי ההיתר, על ידי בעל ההיתר; סכום הערבות יהיה צמוד למדד..."

תקנה 21א(ב) קובעת: "הערבות תהיה בגובה של פי עשרה משיעור האגרה לפי תקנה 19 ובלבד שלא תפחת מסך של 5,000 שקלים חדשים ולא תעלה על סך של 100,000 שקלים

חדשים; הסכומים הנקובים בתקנת משנה זו ישתנו לפי שיעור עליית המדד כמפורט בתקנה 19א.... [ההדגשה אינה במקור]

תקנה 19א קובעת: "סכומי אגרות הבנייה המפורטים בתוספת השלישית יעודכנו ב-1 בינואר של כל שנה (להלן - יום העדכון) לפי שיעור השינוי במדד החדש לעומת המדד היסודי".

בתוספת השלישית (תקנה 19) - חישוב שטחי בנייה ושיעורי אגרות למתן היתר, נקבע כי עבור בנייה חדשה או תוספת בנייה לרבות יציע, בנייני עזר, שטחי שירות, מרפסות, אצטדיונים, מתקני ספורט, מחסנים וכדומה גובה האגרה יהיה בסך 30.71 ש"ח לכל מ"ר (תעריף מעודכן לשנת 2011).

סעיף 7א לנוהל עירוני "טיפול בערבויות בנקאיות" מספר 33.0606 מיוני 2012 (להלן - **נוהל ערבויות**) קובע כי "תנאי הערבויות ושיעוריהן ייקבעו בהתאם להחלטה אגף רישוי ופיקוח על הבנייה, או לוועדה המקומית לתכנון ובנייה".

הביקורת בחנה את אופן קביעת גובה סכום הערבות כפי שהוא נקבע בוועדת המשנה לתכנון ובנייה ובוועדת רשות הרישוי (להלן לגבי כל אחת מהן - **הוועדה**). מנהל מחלקת רישוי מסר לביקורת כי גובה סכום הערבות מחושב ונקבע על-פי שיעורי האגרות להיתרי בנייה שנקבעו בתוספת השלישית בתקנות (תקנה 19 - חישוב שטחי בנייה ושיעורי אגרות למתן היתר). מממצאי הביקורת עולה כי בניגוד לקבוע בתקנה זו, הוועדה לא הצמידה את הסכום המזערי של גובה הערבות למדד (5,000 ש"ח).

הביקורת פנתה למנהל מחלקת רישוי בבקשה לקבל הסבר לממצאי הביקורת ומידע בגין יישום והטמעת הדרישה להצמיד את הטווח המזערי והמרבי של גובה הערבות כפי שנקבע בתקנה 21א(ב), במערכת קומפלוט. מנהל מחלקת רישוי מסר כי הוא אינו יודע האם דרישת ההצמדה למדד הוטמעה בקומפלוט או מיושמת באופן אחר.

הביקורת פנתה ליועץ החיצוני לעירייה מטעם חברת קומפלוט האחראי בין היתר, על תפעול ועדכון המערכת בהתאם לשינויים החלים בחקיקה, במטרה לבדוק האם דרישת ההצמדה לפי תקנה 21א(ב) הוטמעה ומיושמת במערכת. היועץ החיצוני מטעם קומפלוט מסר לביקורת: "במערכת קומפלוט קיים מודול ערבויות: בבסיס שני שדות גמישים (גובה ערבות מינימום ומקסימום) באחריות הרשות לעדכן את השדות ע"פ עדכוני החוק. לאחר עדכון השדות, בעת הפקת טופס הערבות מהמערכת קיימת התייחסות לערכי המינימום והמקסימום שהוגדרו: גובה ערבות לא ירד מתחת לשדה המינימום שהוגדר או לא יעלה על גובה המקסימום שהוגדר. מתוך בירור באגף ההנדסה - הערבויות בראשון לציון לא מופקות מתוך מערכת קומפלוט. גובה הערבות נקבע בדיון."

תגובות מנהל מחלקת רישוי:

"תעריף האגרה עודכן לכדי 33.00 למ"ר מתאריך ה-1/1/2015. לעניין עדכון תעריף הערבות והצמדתו למדד - אכן הדבר נקבע בחוק התכנון ואיננו מיושם, אולם מאחר שהמדד בשנים האחרונות הנו זעום, מדובר בתוספת מינורית העשויה לגרום לעבודה בסכומים עשורניים ולבלבל את המערכת."

מבקרת עיריית ראשון לציון

"לעניין הצמדת סכום הערבות המזערי והמרבית למדד, הנוסף לאמור לעיל, אני סבור כי על הוועדה לקבל החלטה באם היא מעוניינת להצמיד את גובה הערבות שהיא קובעת או שהיא בוחרת להותיר את המצב הקיים על כנו. דהיינו, גובה הערבויות לא יוצמד למדד ויותר על סכום שנע בין 5,000 ש"ח - 100,000 ש"ח. ממילא הערבות המינימלית הנה לעבודות קלות שהתחשיב בגינן אינו מגיע לכדי הסך הנקוב, ומרבית הערבויות נקבעות על הסכומים המצויים בטווח. פרט לכך, כל הערבויות החריגות נקבעות הד הוק לפי מהות הפרויקט."

2.2 ערבויות היתר בנייה - סכומים

לדברי מנהל מחלקת רישוי, סכום ערבות היתר בנייה נגזר מהנושא בגינו מלכתחילה נדרשה הערבות והוא נקבע באופן בלעדי בידי חברי הוועדה. הביקורת בדקה האם סכומן של 15 ערבויות, שהוגדרו בקובץ אוטומציה כערבויות היתר בנייה ונבחרו באופן אקראי, נקבעו בהתאם לתקנה 21א ובהתאם לנוהל ערבויות. להלן הממצאים:

הערות הביקורת	סכום הערבות לפי תחשיב הביקורת, בש"ח*	סכום הערבות לפי קובץ אוטומציה, בש"ח	מספר ערבות	תיאור תנאי הערבות
(1)	12,894	5,000	8277	עמידה בתקנה 21א
	12,302	5,000	8345	עמידה בתקנה 21א
(2)	39,281	5,000	7851	עמידה בתקנה 21א
(3)	100,000	180,000	7938	עמידה בתקנה 21א
(4)	-	1,000,000	6344	ערבות טופס 4
(5)	-	200,000	8333	הבטחת הסדרת 4 מקומות חנייה
(6)	-	300,000	8355	הבטחת ביצוע גינון
	-	300,000	6992	הבטחת הריסת גג
	-	500,000	6985	הבטחת מילוי עבודה
	-	60,000	6709	הבטחת שיפוץ מקלט
	-	25,000	7804	אישור תכנית אינסטלציה
(7)	-	20,000	6562	הבטחת פינוי מבנה
(8)	-	43,193	8132	הטמנת קבל חשמל ואישור כיבוי אש
	-	46,882	7477	הטמנת קבל חשמל ואישור כיבוי אש
	-	131,465	7476	הטמנת קבל חשמל ואישור כיבוי אש

* תחשיב הביקורת מתייחס רק לערבויות שנדרשו על-פי סעיף 21א לתקנות, אשר נקבעו בתוספת השלישית לתקנות, צמודות למדד. גובה יתר הערבויות נקבע בידי חברי הוועדה לפי סעיף 145ד לחוק התכנון והבנייה.

הערות ללוח:

(1) בניגוד להחלטת הוועדה בשני המקרים דנן, במקום כתבי ערבויות, הועברו לממונה על הערבויות המחאות בנקאיות.

נמצא כי בשני המקרים הליך החלפת הערבויות בהמחאות לא אושר בכתב בידי ראש העירייה וגזבר העירייה בניגוד לסעיף 9 לנהל ערבויות הקובע כי "החלפת ערבות בבטוחה אחרת אסורה, אלא אם אושרה על ידי ראש העירייה, וגזבר העירייה בכתב ובכפוף להוראות החוק".

סכומי הערבויות שנקבעו בוועדה היו נמוכים מהתעריף שנקבע על-פי תקנה 21א(ב). הביקורת איתרה ערבות היתר בנייה נוספת שהתקבלה בגינה המחאה בנקאית שהופקדה בקופת העירייה: ערבות מספר 8354 משנת 2013. גם במקרה זה לא אושרה ההחלפה בכתב בידי ראש העירייה וגזבר העירייה.

תגובת מנהלת יחידת התשלומים:

"לאחר קיום התייעצות עם גזבר העירייה, הוחלט לשנות את הנוהל כך שמראש תתאפשר האופציה לקבל המחאה בנקאית/כרטיס אשראי/כסף מזומן במקום הפקדת ערבות עד לסך של 50,000 ש"ח. הסכום יופקד בקופת העירייה באמצעות הליך ממוחשב שייטמע במערכת האוטומציה. נוסף על כך, בעל היתר יחתום על טופס הצהרה ייעודי, בו הוא מתחייב עם קבלת היתר בנייה, לקבל את הסכום שהופקד לקופת העירייה, כסכום נומינאלי ללא ריבית והצמדה ולאחר אישור מהנדס העירייה."

(2) סכום הערבות שנקבע בוועדה היה נמוך מהתעריף שנקבע על-פי תקנה 21א(ב).

(3) סכום הערבות שנקבע בוועדה היה גבוה מהסכום המרבי שהוגדר בתקנה 21א(ב). היועץ המשפטי החיצוני לוועדה מסר כי מדובר בדרישה לערבות בנסיבות מיוחדות להבטחת הגשת בקשה נפרדת להיתר וכיוצא בזה, מכוח סמכותה הכללית של הוועדה לקבוע תנאים להיתר, ולא מדובר בערבות להבטחת קיום תנאי ההיתר לפי סעיף 21א.

(4) בפועל, מדובר בערבות טופס 4 שפרטיה נקלטו באופן שגוי למערכת האוטומציה (הערבות נקלטה כערבות היתר בנייה). בפרוטוקול הוועדה בה הוחלט כי התנאי לקבלת טופס 4 הוא הפקדת ערבות בנקאית בסך 1,000,000 ש"ח לא צוינו קריטריונים ברורים לקביעת גובה סכום הערבות.

בניגוד להחלטת הוועדה, בעל ההיתר העביר לעירייה המחאה בנקאית במקום ערבות, ללא אישור בכתב של ראש העירייה כנדרש, אלא רק של גזבר העירייה דאז. יתרה מזאת, בפועל, המחאה לא הופקדה בקופת העירייה, ולכן אף לא שימשה כבטוחה שניתן לחלט במידת הצורך.

תגובת מנהלת יחידת התשלומים:

"למעט מקרים בודדים, אין מקבלים המחאות בנקאיות לביטחון במקום ערבויות בנקאיות. כמו כן, המדיניות הנהוגה כבר מספר שנים היא להפקיד את המחאות בבנק, ולא לשמור אותן לביטחון, מאחר שהן מוגבלות בתוקפן. לגבי

מקרה זה, ההמחאה לא הופקדה מאחר שתשעה ימים לאחר מכן התקבלה והופקדה ערבות בנקאית שהיותה חלופה להמחאה הבנקאית."

תגובת מנהל יחידת הפיקוח:

"בסמוך למתן טופס 4 בגוש: 5036 חלקה: 156 התקבלה ביחידת הפיקוח על הבנייה ערבות בנקאית להבטחת תעודת גמר ע"ס 1,000,000 ש"ח. הסכום נקבע בישיבה מספר 2010030 בתאריך 28.1.10 של ועדת משנה רישוי ותכנון. בתאריך 30.5.11 נתנה תעודת גמר והערבות שוחררה בתאריך 6.6.11."

(5) בפרוטוקול הוועדה בה הוחלט שסכום ערבות היתר בנייה בגין הסדרת ארבע חניות יהיה 200,000 ש"ח, לא צוינו הקריטריונים להחלטה. הממונה על ההיטלים מסר כי סכום הערבות נובע מהחלטה היסטורית ממועד לא ידוע שהתקבלה במועצת העירייה, לפיה התעריף של קרן החנייה יעמוד על כ-52,000 ש"ח למקום חנייה. בשלב חישוב אגרות והיטלי פיתוח לפני הפקת ההיתר נמצא כי על בעל ההיתר להשלים סכום של כ-10,000 ש"ח. ב-25.12.13 הופקד בחשבון העירייה סך של 9,964 ש"ח במזומן. בניגוד לסעיף 9 לנוהל ערבויות, בעל ההיתר השלים את הסכום הנדרש באמצעות הפקדת כסף מזומן, ולא באמצעות הפקדתה של ערבות בנקאית נוספת. הממונה על ההיטלים מסר כי, לעניות דעתו, תשלום ההפרש במזומן הוא "דרך המלך" ואינו בגדר בטוחה אחרת (כגון המחאה בנקאית או ערבות) הדורשת אישור ראש העירייה והגזבר. כמו כן, לדבריו, היה ברור לצדדים שאם יוחזר הסכום - יהיה נומינאלי בלבד.

יש להעיר כי מדובר בהליך בו הופקדו לחשבון העירייה כספים ללא חתימה על הסכם ו/או הסדר ברור המפרט באילו תנאים הם יוחזרו לבעליהם. ללא הסדר, בעל ההיתר עלול לדרוש ריבית והצמדה בגין תקופת ההפקדה. כיוצא בזאת, העירייה עלולה לשאת בעלויות בלתי-צפויות ומיותרות שבדיעבד ניתן היה למנוע. הביקורת מציינת כי לאחר הצגת הממצאים לממונה על ההיטלים, החתים הלה ב-7.10.14 את בעל ההיתר על מסמך התחייבות, לפיו זה האחרון מאשר שהחזר הכספי לאחר השלמת מילוי תנאי הוועדה לקבלת היתר יהיה נומינאלי, ולא יישא כל ריבית והצמדה.

(6) בפרוטוקולים של הוועדות בהן הוחלט על סכומי גובה הערבויות לא צוינו הקריטריונים להחלטה. מנהל מחלקת רישוי מסר כי סכומי הערבויות שקבעו חברי הוועדה נגזרו מסה"כ הפעילות שהפונים היו חייבים לבצע בכדי לעמוד בדרישות הוועדה לקבלת ההיתר. כמו כן, סכומי הערבויות חייבים להוות בטוחה לכך שבמידה שהפונים לא יעמדו בדרישות הוועדה, הרשות המקומית תהיה בעלת יכולת פיננסית להשלים באופן עצמאי את הדרישות, מבלי לשאת בעלויות הביצוע. מנהל מחלקת רישוי התבקש להעביר לביקורת אסמכתאות להחלטות הוועדה לעיל, אולם, נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים טרם נתקבל דבר.

(7) בפרוטוקול הוועדה בה הוחלט שסכום ערבות היתר הבנייה בגין הבטחת פינוי מבנה זמני יהיה בסך 20,000 ש"ח לא צוינו הקריטריונים להחלטה. נוסף על כך, במערכת אוטומציה, הסטטוס של ערבות זו הוא "ערבות סגורה" (40) וסטטוס

"החזרת כתב ערבות" (3), אולם בפועל, כתב הערבות לא הוחזר לבנק ונשאר ביחידת התשלומים. מבקר הרישוי מסר כי הוא לא העביר לממונה על הערבויות טופס הפניה לשחרר ולהחזיר את הערבות. כלומר, כתב הערבות שוחרר ולכאורה הוחזר לבעליו ללא אישור וידיעתו. הממונה על הערבויות מסרה כי כתב ערבות זה טופל בידי קודמתה בתפקיד. משכך, היא איננה יודעת מדוע הוא לא הוחזר לבעליו וסווג תחת סטטוס 3, קרי: החזרת ערבות.

(8) מבדיקה של אסמכתאות שונות שנסקרו למערכת קומפלוט נמצא כי סכומי הערבויות נקבעו על-פי דרישה שעוגנה בהצעה לנוהל של מהנדס העיר מאוגוסט 2010 בנושא "הטמנת כבלי חשמל כתנאי להיתר". לפי ההצעה, הפונה נדרש להעביר לעירייה התחייבות להטמנת כבלי החשמל, אישור חברת החשמל להזמנת ביצוע ההטמנה וערבות בנקאית בגובה עלות ההטמנה כפי שקבעה חברת החשמל.

סכומי ערבויות היתר בנייה מס' 7477 ו-7476 נקבעו בהתאם להצעת הנוהל לעיל, בעוד שלערבות מספר 8132 לא נמצאו אסמכתאות תומכות לכך שגובה סכום הערבות נקבע בהתאם להצעת הנוהל. נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם העביר מנהל מחלקת רישוי אסמכתאות המסבירות את אופן קביעת הסכום או סיפק הסבר אחר. נכון לדצמבר 2014, נוהל זה טרם אושר.

תגובת מנהל מחלקת רישוי:

"כפי שציינתי בעבר, סכומי הערבויות אשר קובעת הוועדה המקומית מתבססים על הערכת העלויות המשוערכות לביצוע הפעולות, בהנחה שהעירייה תיאלץ לחלט ערבות בנקאית, להיכנס בנעלי המבקש ולבצע את עבודתו במקומו."

2.3 ערבויות טופס 4 - סכומים

- א. לדברי מנהל יחידת הפיקוח, להלן הכללים לקביעת סכום ערבות טופס 4:
 - על-פי החלטה היסטורית שהתקבלה במועצת העירייה, התעריף לקביעת סכום ערבות טופס 4 הוא 10,000 ש"ח ליחידת דיור או 10,000 ש"ח לכל 100 מ"ר של מבני מסחר ותעשייה. הביקורת לא איתרה החלטה זו.
 - מפקחי הבנייה קובעים את סכום ערבויות טופס 4, ומנהל יחידת הפיקוח מאשרו.
 - בעל ההיתר מעביר את כתב הערבות למפקח הבנייה הרלוונטי, וזה האחרון מעבירו לממונה על הערבויות.
 - הממונה על הערבויות קולטת את פרטי כתבי הערבויות למערכת האוטומציה.
 - העתק כתב הערבות נשמר אצל מפקח הבנייה ומתויק בקלסר שנשמר במשרדי יחידת הפיקוח.

תגובת מנהל מחלקת רישוי:

"מדובר על נוהל שלפי מיטב ידיעתי השתרש בימי מהנדסת העיר הקודמת... אשר נקבע בהחלטת הוועדה המקומית."

מבקרת עיריית ראשון לציון

ב. כאמור, התעריף לערבות טופס 4 הוא 10,000 ש"ח ליחידת דיור או לכל 100 מ"ר של מבני מסחר ותעשייה. הביקורת בדקה עשר ערבויות שנבחרו באופן אקראי, אשר הוגדרו בקובץ אוטומציה כערבויות טופס 4, בהתאם לתעריפים אלה:

הערת הביקורת	פער בין תחשיב הביקורת לסכום באוטומציה, בש"ח	סכום הערבות, בש"ח		שטח הבנייה, במ"ר	מספר יחידות דיור	מספר ערבות	סוג הבנייה
		לפי תחשיב הביקורת	לפי מערכת אוטומציה				
לא תקין	-260,000	460,000	200,000	-	46	7066	בית משותף
לא תקין	-200,000	800,000	600,000	-	80	7875	בית משותף
לא תקין	-7,729,900	8,529,900	800,000	85,299	-	6406	מסחר
תקין	-	560,000	560,000	-	56	8105	בית משותף
תקין	-	560,000	560,000	-	56	7619	בית משותף
תקין	-	660,000	660,000	-	66	7905	בית משותף
תקין	-	520,000	520,000	-	52	6699	בית משותף
תקין	-	10,000	10,000	-	1	6526	בית פרטי
תקין	-	10,000	10,000	-	1	8264	דירה בבניין
תקין	-	800,000	800,000	-	80	6183	בית משותף

מנהל יחידת הפיקוח מסר לביקורת כי בהליך קביעת גובה סכום ערבות טופס 4 באים לידי ביטוי שיקולים נוספים, מעבר להחלטת המועצה המהווה בסיס ראשוני בלבד לקביעת גובה סכום הערבות. במקרים שנמצאו פערים, הוחלט להפחית את גובה סכום הערבויות, היות שבמועד הביקורת שערכו מפקחי הבנייה באתרים נמצא כי מרבית עבודות הבנייה והפיתוח כבר הושלמו. בהמשך לתשובתו של מנהל היחידה, ביקשה הביקורת לקבל את דוחות הפיקוח מביקוריהם של מפקחי הבנייה באתרי הבנייה הנ"ל ו/או תיעוד כתוב לביצוע ההפחתה ועל-פי אילו קריטריונים היא התבצעה. נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, מנהל יחידת הפיקוח טרם העביר לביקורת את דוחות הפיקוח בגין ערבויות מספר 7875 ו-6406. לביקורת הועבר רק דוח פיקוח בגין ערבות מספר 7066 אשר אינו כולל תיעוד כתוב ו/או פירוט של הקריטריונים שעל-פיהם התבצעה ההפחתה.

תגובת מנהל יחידת הפיקוח:

"בערבויות מספר 7066, 7875, 6406 - האחריות לביצוע מעקב אחר תאריך תוקף הערבות והשמירה על הערבויות נמצאת בטיפול של היחידה לשמירת ערבויות. יחידת הפיקוח על הבנייה אחראית על העברת הערבות ליחידת שמירת הערבויות בגזברות. כמו כן, ברגע שנתמלאו כל התנאים של הערבות (קבלת תעודת גמר), יחידת הפיקוח מעבירה את האישור לשחרור הערבות."

תגובת מנהל מחלקת רישוי:

"...לעתים, כחלק מן הבקשה להיתר מתבקשת גם תוספת ממ"ד ובגין זאת מפקידים המבקשים ערבות בנקאית נוספת בהג"א. לכן הוועדה המקומית מבקשת פעמים רבות להקל בנטל הכספי של המבקשים הזקוקים לתזרים מזומנים לצורך השלמת הבנייה ועל כן מפחיתה את גובה הערבות המקורית - לעניין זה, מקובלת ההמלצה שנימוקי ההחלטה להפחתת [גובה] הערבות צריכים להירשם בפרוטוקול."

3. תוקף הערבויות

3.1 ערבויות היתר בנייה

א. כללי

סעיף 21א(ד) לתקנות התכנון והבנייה קובע: "בעל ההיתר יבטיח כי תוקפה של הערבות יהיה עד למתן האישור או תעודת הגמר כאמור בסעיף קטן (ה), ויאריכה 3 ימים לפחות טרם פקיעתה." [ההדגשה אינן במקור]

סעיף 21א(ה) לתקנות קובע: "הוועדה המקומית תחזיר לבעל ההיתר את הערבות, עם מתן האישור בידי הרשות המאשרת לפי סעיף 157 לחוק, או עם מתן תעודת גמר לפי תקנה 21, לפי המוקדם מביניהם." [ההדגשה אינן במקור]

לדברי מנהל מחלקת רישוי, תוקף ערבות היתר בנייה נקבע בידי מבקר הרישוי לכל הפחות לשישה חודשים. הביקורת בדקה את תקינות הליך קביעת תוקפן של ערבויות היתר בנייה והארכתן.

סעיף 21ג(2) לנוהל ערבויות קובע שעד ה-10 לכל חודש יונפקו מכתבים לבנקים הערבים בבקשה להארכת הערבויות אשר תוקפן אמור לפוג בחודש העוקב. במכתב מצוין כי אם הערבות לא תוארך, מהווה המכתב בקשת חילוט והיא תחולט. נוסף על כך, נקבע שהממונה תבצע מעקב אחר יישום הוראות ההארכה עד לקבלת הערבות המוארכת או חילוט בגין הערבות הקודמת.

ב. מדגם הביקורת

הביקורת בדקה שמונה בקשות, שנבחרו באופן אקראי מתוך קובץ¹ שהופק מתוך הקומפלוט. הקובץ כולל את כל בעלי ההיתרים שקיבלו בשנת 2013 טופס 4, ואשר

¹ נתוני הקובץ נכונים ליוני 2014.

בטרם קבלת היתר בנייה, נדרשו להפקיד ערבות בנקאית תקפה עד למינוי קבלן רשום בעל רישיון בתוקף.

נוסף על כך, יש להדגיש כי סעיף 14(ב) לחוק רישום קבלנים, מחייב את בעל ההיתר למסור את ביצוע עבודות הבנייה לידי קבלן רשום בלבד, ואף להודיע על כך לרשות המקומית. כמו כן, נוהל עירוני בנושא "אכיפת חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות" (מספר 0303-35) קובע כי אגף רישוי ופיקוח על הבנייה יודא בטרם מתן היתר שהקבלן הרשום בתיק הבקשה רשום בפנקס הקבלנים בסיווג התואם את סוג הבנייה ואת שטחה המתוכנן.

מתוך הבקשות שבדקה הביקורת נמצא כי עבור בקשות מספר 20120346 ו-20120894 לא הופקדה ערבות בנקאית. שמות הקבלנים אמנם נקלטו ועודכנו במערכת הקומפלוט קבלנים רשומים, אך בעיון במסמכים שנסקרו לקומפלוט, לא אותרו רישיונות הקבלנים המעידים על היותם קבלנים רשומים בארגון הקבלנים לפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסיות בנאיות, תשכ"ט-1969, ושרישיונם אכן בתוקף.

יש להעיר כי בבקשות אלו הופק היתר בנייה, אולם לא ניתן לוודא כי עבודות הבנייה התבצעו בידי קבלנים רשומים, מפאת מחסור באסמכתאות. מבקר הרישוי מסר כי בניגוד לנדרש ככל הנראה, רישיונות הקבלנים לא נסקרו לקומפלוט.

תגובת מנהל מחלקת רישוי:

"לאור ממצאי הביקורת, חודדו הנהלים מול רכז הסריקה, להקפיד ולסרוק גם את רישיונות הקבלנים..."

3.2 ביקורת מעקב - מינוי קבלן רשום

א. הנושא של הפקדת ערבות בנקאית עד למינוי של קבלן רשום בעל רישיון בתוקף נבדק בעבר ופורסם, בין היתר, בדוח ביקורת לשנת 2013 (מספר 34) בנושא "רישוי בנייה". בדוח זה, הצביעה הביקורת על מקרים של חוסר התאמה בין הליך מינוי קבלן רשום לבין תאריך תוקף הערבות או שחרור הערבות שהופקדה עד למינוי בפועל. בינואר 2014 מסר מנהל מחלקת רישוי את תגובתו לממצאים בדוח ביקורת מספר 34, לפיה בחצי השנה שקדמה לתגובתו, מתקיים מנגנון תיאום בין מחלקת הרישוי, בפרט מבקר הרישוי, לממונה על הערבויות ביחידת התשלומים.

ב. הביקורת בדקה האם במחצית השנייה של שנת 2013 אכן יושם המנגנון ולא שוחררה ערבות לפני המועד שנקבע על-פי תקנות התכנון והבנייה. לצורך כך, נבדק קובץ הנתונים של מבקר הרישוי הכולל גם את כל הבקשות לקבלת היתר בנייה, שבעליהן נדרשו להפקיד ערבות בנקאית עד למינוי קבלן רשום בעל רישיון בתוקף.

נמצא כי החל מיוני 2013 לא שוחררה כל ערבות ללא ידיעתו של מבקר הרישוי.

תגובת מנהל מחלקת רישוי:

"הנושא חודד במהלך הביקורת ומוקפד כעת."

3.3 הפקדת ערבות בגין ביצוע הריסה

לדברי מנהל מחלקת רישוי, הדרישה להפקדת ערבות בגין ביצוע עבודות הריסה אינה מעוגנת בתקנות התכנון והבנייה ובחוק התכנון והבנייה. אף על פי כן, במקרים שונים בטרם מתן אישור להפקת היתר, הוועדה דורשת מהפונה להפקיד ערבות בגין הבטחת ביצוע עבודות הריסה.

מבקר הרישוי מסר כי הוועדה אינה דורשת הפקדה של ערבות במקרים בהם היא דורשת ביצוע הריסה לפני הפקת היתר בנייה, שהרי במידה שעבודות ההריסה לא יתבצעו - הפונה לא יקבל היתר בנייה. מנגד, במקרים בהם עבודות ההריסה שהפונה נדרש לבצע הן של מבנה בו הוא או משפחתו מתגוררים והוא מבקש לבנות מבנה מגורים חדש באותה החלקה, הוועדה דורשת ערבות בנקאית להבטחת ביצוע עבודות ההריסה לאחר המעבר למבנה החדש.

היועץ המשפטי החיצוני לוועדה מסר כי לפי חוק התכנון והבנייה, הוועדה המקומית סוברנית לקבל החלטות בהתאם למקרה הספציפי המובא בפניה בעניין ביצוע עבודות ההריסה כתנאי למתן היתר בנייה.

3.4 ערבויות טופס 4

א. סעיף 21א(ה) לתקנות התכנון והבנייה קובע: "הוועדה המקומית תחזיר לבעל ההיתר את הערבות, עם מתן האישור בידי הרשות המאשרת לפי סעיף 157 לחוק, או עם מתן תעודת גמר לפי תקנה 21, לפי המוקדם מביניהם."

ב. מנהל יחידת הפיקוח מסר לביקורת את ההנחיות לקביעת תוקף הערבויות:

- תוקף ערבות טופס 4 נגזר מסך כל יתרות הבנייה והפיתוח שבעל ההיתר נדרש להשלים לצורך קבלת תעודת גמר, והוא נקבע לכל הפחות לשנה.
- בעל ההיתר מוסר את הערבות למפקח הבנייה הרלוונטי שמעבירה בצירוף טופס ההפניה לקבלת ערבות, לממונה על הערבויות. בשלב זה בעל ההיתר מקבל טופס 4.
- עם תפוגת תוקף הערבות, במידה שבעל ההיתר טרם פנה ליחידת הפיקוח בבקשה לקבל תעודת גמר, מפיקה הממונה על הערבויות מכתב דרישה לבנק הערב החתום בידה ובידי גזבר העירייה, להאריך את תוקף הערבות.
- לאחר שבעל ההיתר השלים את עבודות הבנייה והפיתוח והופקה עבורו תעודת גמר, מעביר מפקח הבנייה לממונה על הערבויות טופס הפניה לשחרור ערבות בחתימת מנהל יחידת הפיקוח ומנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה.
- עם קבלת טופס ההפניה, הממונה על הערבויות שולחת בדואר רשום לבנק את כתב הערבות המקורי בצירוף מכתב להחזרת הערבות. במקביל, עבור הערבות מוזן לאוטומציה קוד 3 ותאריך השחרור.

ג. הביקורת בדקה את תקינות הליך קביעת תוקף ערבות טופס 4 והארכת תוקפה. המדגם שנבדק כלל עשר ערבויות טופס 4 שנקלטו למערכת האוטומציה בשנים 2009-2014. להלן ממצאי הביקורת:

מבקרת עיריית ראשון לציון

מספר ערבות	סכום הערבות, בש"ח	תאריך הפקדת הערבות	תאריך מתן טופס 4	תוקף הערבות	תוקף הערבות לאחר הארכה	תאריך הפקת תעודת גמר	תאריך שחרור הערבות	הערת הביקורת
7619	560,000	18.06.12	18.06.12	18.12.12	ללא הארכה	אין	אין	לא תקין (1)
6526	10,000	11.07.10	11.07.10	11.01.11	11.07.11	03.04.13	02.04.13	לא תקין (2)
7066	200,000	02.06.10	27.06.10	31.12.10	ללא הארכה	15.06.11	06.07.11	לא תקין (3)
6183	800,000	24.09.09	25.10.09	22.06.12	ללא הארכה	12.01.12	16.02.12	לא תקין (4)
8105	560,000	04.06.13	04.06.13	04.12.13	04.12.14	אין	אין	תקין
7875	600,000	11.12.12	02.01.13	31.12.13	30.06.14	אין	אין	תקין
6406	800,000	16.03.10	17.03.10	16.09.10	16.09.13	04.08.13	04.08.13	תקין
7905	660,000	19.12.12	01.01.13	20.03.13	20.09.14	אין	אין	תקין
6699	520,000	19.08.10	28.10.10	17.08.11	17.02.14	24.02.14	24.02.14	תקין
8264	10,000	03.10.13	03.10.13	03.10.14	ללא הארכה	19.11.13	09.12.13	תקין

הערות ללוח:

- (1) נכון למועד הביקורת (נובמבר 2014) ערבות זו טרם שוחררה, אך היא אינה בתוקף מזה כ-21 חודשים. תוקף הערבות פג לכאורה מבלי שנשלח מכתב דרישה לבנק לצורך הארכת תוקפה.
- (2) לבעל ההיתר הופקה תעודת גמר כ-19 חודשים לאחר תפוגת תאריך הערבות. תוקף הערבות פג לכאורה מבלי שנשלח מכתב דרישה לבנק לצורך הארכת תוקפה.
- (3) לבעל ההיתר הופקה תעודת גמר כ-5.5 חודשים לאחר תפוגת תוקף הערבות, והיא שוחררה כחצי שנה לאחר מכן. גם במקרה זה תוקף הערבות פג לכאורה מבלי שנשלח מכתב דרישה לבנק להאריך את תוקפה. נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, בקשת הביקורת לקבל תיעוד על שליחת המכתב בפועל טרם נענתה.
- (4) על אף שבאוטומציה סטטוס הערבויות הוא "ערבות סגורה" (קוד 40) וסטטוס "הערבות הוחזרה" (קוד 3), כתבי הערבויות המקוריים לא הוחזרו לבנקים ונותרו ביחידת התשלומים. הממונה על הערבויות מסרה כי ערבויות אלו טופלו בידי קודמתה בתפקיד ולכן, אין בידה את הנתונים הרלוונטיים והיא אינה יודעת באם הנתונים קיימים ביחידת התשלומים.

4. חילוט הערבויות

4.1 כללי

סעיף 21א(ו) לתקנות התכנון והבנייה קובע: "לא קיים בעל ההיתר את תנאי ההיתר, כולם או חלקם, או שלא האריך את תוקפה של הערבות כאמור בתקנות משנה (ד), תהא רשאית הועדה המקומית לחלט את הערבות, כולה או חלקה, ולהשתמש בתמורתה לצורך

קיום תנאי ההיתר ולכיסוי הוצאותיה בקיום התנאים האמורים ובלבד שתיתן לבעל ההיתר הודעה מוקדמת של ארבעה עשר ימים על כוונתה לחלט את הערבות.

סעיף 9א לנוהל ערבויות קובע: "ערבות תחולט על פי הוראות המינהלים האחראיים על ביצוע העבודה, ובלבד שהחילוט אושר על ידי גזבר העירייה." [ההדגשה אינה במקור]

4.2 הליך חילוט הערבויות

לפי הממונה על הערבויות, להלן תהליך חילוט ערבויות:

א. מבקר הרישוי או מנהל יחידת הפיקוח מעבירים לממונה על הערבויות טופס בקשה לחילוט ערבות.

ב. לאחר קבלת טופס הבקשה, הממונה מפיקה ממערכת האוטומציה מכתב בקשה לחילוט הערבות שמועבר לבנק הערב בידי שליח. מכתב החילוט מאושר וחתום בידי גזבר העירייה.

ג. גם במקרים בהם בעל היתר לא האריך את תוקף הערבות לאחר קבלת מכתב בקשה לעשות זאת, לאחר קבלת אישורו של גזבר העירייה, הממונה מעבירה מכתב דרישה לבנק לחלט את הערבות.

ד. לאחר מימוש הערבות וקליטת הכספים בקופת העירייה, הממונה על הערבויות רושמת את כספי החילוט בכרטיס "הכנסות שונות".

4.3 ממצאים

הביקורת בחנה האם במימוש הערבויות חולטו סכומים מעודכנים על-פי התנאים שהוגדרו בשטר המקורי. מדגם הביקורת כלל שלוש ערבויות היתר בנייה ושתי ערבויות טופס 4 שחולטו בשנים 2011-2014.

הערות הביקורת	הפרש הסכומים, בש"ח	ב'	א'	סכום הערבות על-פי השטר המקורי, בש"ח	סוג ערבות	מספר ערבות
		הסכום שהועבר בפועל לקופת העירייה, בש"ח	סכום הערבות בתוספת ריבית והצמדה - תחשיב הביקורת, בש"ח			
לא תקין	-85	5,000	5,085	5,000	היתר בנייה	7740
תקין	ללא	25,334	25,334	25,000		7804
לא תקין (1)	-	-	-	5,000		*6926
	-	-	-	50,000	טופס 4	6150
לא תקין (2)	5,510	57,199	51,689	50,000		7445

* ערבות לפי סעיף 21א לתקנות התכנון והבנייה.

הערות ללוח:

לדברי הממונה על הערבויות, אין כל גורם ביחידת התשלומים ובאגף הכספים בכלל, האחראי על ביצוע בקרה אחר נכונות הסכומים (קרן בתוספת הצמדה) המועברים מהבנק במועד חילוט הערבות.

הביקורת מציינת כי במצב זה, אף אם לא במזיד, לבנק הערב ניתנת אפשרות שלא לכבד את מלוא כתב הערבות ולהעביר לעירייה תשלום בחסר. על כן, העירייה נחשפת

במידה רבה לסיכון של אובדן כספי. הטמעתו של מנגנון אוטומטי לחישוב גובה סכומי הצמדה יאפשר לבצע בקרה אחר גובה הסכום שמתקבל במעמד החילוט ויסייע בצמצום הסיכון לאובדן כספי.

(1) נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם הועברו לביקורת אסמכתאות ו/או נתונים ממופנים אחרים לגבי ערבויות אלו, ולכן לא ניתן לבדוק את תקינות הליך החילוט, לרבות הסכום שחולט.

לדברי הממונה על הערבויות, אין ברשותה נתונים ברורים ו/או אסמכתאות (כגון: צילום כתב ערבות, הודעה על סגירת הערבות שהועברה לבנק ואישור גזר לחילוט הערבות) המאפשרים לבצע בדיקה ובקרה. לדבריה, חילוט ערבויות אלה התבצע בידי קודמתה בתפקיד, וככל הנראה המסמכים לא נשמרו כנדרש. לא ניתן אפוא לאמוד כיום את טיב עבודתה ומידת תקינותה.

במטרה לאתר את הסכומים שלכאורה התקבלו במעמד חילוט הערבויות, עיינה הביקורת בכרטסת "הכנסות שונות" שהעבירה הממונה על הערבויות בנובמבר 2014, האמורה לכלול את כספי החילוט.

נמצא כי הכרטסת אינה כוללת זיהוי חד-ערכי וחד-משמעי של סכומי הערבויות הנ"ל. הכרטסת כוללת הכנסות ממקורות שונים (כגון: דוחות חנייה, אגרה בגין ביטול מכרז, פקודות, דמי שחזור מסמכים וכן ערבויות). אולם, אף על פי שניתן היה להגדיר את הכספים שנכנסו כ"פקדונות וערבויות" (הגדרה קיימת בשדה "תיאור פעולות"), כספים אלו נקלטו ככל הנראה כ"הכנסות שונות".

(2) הסכום שהועבר לקופת העירייה במועד חילוט הערבות היה גבוה ב-5,510 ש"ח מהסכום שאמור היה להתקבל על-פי תחשיב הביקורת (הצמדה למדד ביום המימוש). לדברי הממונה על הערבויות, ב-12.1.13 היא העבירה לבנק מכתב בקשה להארכת תוקף הערבות. הבנק האריך את הערבות עד ל-6.1.14 וב-15.1.14 חילט מיוזמתו את הערבות והעביר את הכספים לעירייה. לדבריה, הכסף נמצא בקופת העירייה ויוחזר לזים לאחר המצאת ערבות חדשה. נכון למועד הפצת טיוטת ממצאי הביקורת, טרם הועברה לעירייה ערבות חדשה, והכסף נשמר בכרטיס ספציפי שנפתח עבור ערבות זו.

תגובת מנהלת יחידת התשלומים:

"במקרים רבים הבנק שהפיק את הערבות מחליט ביוזמתו לחלט את הערבות ולהעביר את הכספים לידי העירייה. במקרים אלו קיים קושי לפנות לבנקים במטרה לדרוש הפרשי הצמדה, על כמה וכמה במידה ומדובר על הפרשים נמוכים. משכך, גזר העירייה הנחה את עובדי יחידת התשלומים להתעלם מהפרשי הצמדה שאינם עולים על 100 ש"ח. לצורך מניעת תפוגת תאריך התוקף של הערבויות בטרם הארכתו או חילוטן של הערבויות, גזר העירייה הנחה את יחידת התשלומים להוסיף פסקה בנוסח הערבות שהעירייה תדרוש מהבנק כדלהלן: 'אין לבטל את כתב הערבות בטרם קבלת אישור בכתב של גזר העירייה. יחידת התשלומים תפנה בבקשה לקבל יעוץ משפטי בנוגע לניסוח ועיגון הדרישה לעיל בנוסח הערבות שהעירייה תדרוש מהבנק הערב'. בכל המקרים לעיל, הערבויות חולטו ע"י הבנק וביוזמתו אף ללא ידיעתנו מראש ולא

הייתה יוזמה מצד העירייה לבצע חילוט. כן מקובל בעירייה לבדוק את סכום החילוט במידה ואנו יוזמים כמו למשל בהיטל השבחה. בערבות בטופס 4 וערבות היתר בנייה אין כמעט בקשות לחילוט. מאידך בדיקת סכומי החילוט לאחר שהבנק ביצע ביוזמתו נעשית בדיעבד וככל שהסכום נמוך (לפי אישור גזבר עד 100 ש"ח) אנחנו לא מתעסקים בזה משום שיקול עלות תועלת. היה מקרה אחד שהבנק הפקיד סכום גבוה ב-5,510 ש"ח. סכום זה נמצא בכרטיס מיוחד ובתום תהליכים של טופס 4 או הגשת ערבות חילופית יוחזר הכסף במלואו."

תגובת הממונה על הערבויות :

"לעניין חילוט הערבויות - ראשית נפתח כבר כרטיס בספר 5 'הכנסות מערבויות' שכל הכספים שיופקדו בקופת העירייה יועברו דרך כרטיס זה. כמובן שמעכשו אני זו שאבדוק את הסכום שיכנס (מנסים לבנות מערכת בדיקה דרך החברה לאוטומציה), אך עדיין תהיה בעיה שברגע שהבנק מחלט מיוזמתו ולא הופקד הסכום הנכון אני בבעיה מול הבנק."

4.4 הודעה מוקדמת

בסעיף 21א(ו) לתקנות התכנון והבנייה נקבע כי לפני חילוט הערבויות יש לשלוח לבעלי ההיתרים הודעה מוקדמת של 14 יום על כוונתה של העירייה לחלט את כתב הערבות: "לא קיים בעל ההיתר את תנאי ההיתר... תהא רשאית הוועדה המקומית לחלט את הערבות... ובלבד שתיתן לבעל ההיתר הודעה מוקדמת של ארבעה עשר ימים על כוונתה לחלט את הערבות." [ההדגשה אינה במקור]

לפי הדרישה בנוהל ערבויות, יש לקבל את אישור גזבר העירייה לביצוע הליך החילוט, אולם בנוהל אין התייחסות לדרישה להעביר לבעל ההיתר הודעה מוקדמת של 14 ימים לפחות לפני חילוט הערבות, לרבות בנוגע לערבויות מתוקף סעיף 21א. מדגם הביקורת לבדיקת נושא זה כלל שלוש ערבויות היתר בנייה ושתי ערבויות טופס 4 שחולטו בשנים 2011-2014, אחת מהן הייתה בגין סעיף 21א. בכל תיקי הערבויות שנבדקו לא נמצא תיעוד להודעה מוקדמת שנשלחה מהעירייה לבעלי ההיתרים לגבי החילוט המתוכנן. באשר לדברים אלה, מסרה הממונה על הערבויות כי היא אינה מכירה הנחיה זו. בניגוד לסעיף 9 לנוהל ערבויות, בתיקי הערבויות שנבדקו לא נמצא תיעוד לאישור בכתב של גזבר העירייה. הממונה על הערבויות מסרה כי עובר לכניסתה לתפקיד הנוכחי, היא לא עברה הליך מוסדר של קבלת ידע ומידע (חפיפה) מקודמתה בתפקיד לגבי אופן ביצוע התפקיד ויישום הנהלים והחוקים המהווים קו מנחה לתפקיד. למידת התפקיד, לרבות נוהל ערבויות, התבצעה תוך כדי העבודה השוטפת. משכך, בקיאותה בדרישות מסוימות שעוגנו בנוהל ערבויות לוקה בחסר.

יועץ משפטי חיצוני לוועדה מסר: "ישנה סתירה פנימית בין סעיף 21א(ד) לסעיף 21א(ו) לתקנות. סעיף 21א(ד) דורש מבעל ההיתר להאריך את הערבות עד 3 ימים לפני הפקיעה (זמן לא סביר כשלעצמו), ומאידך סעיף 21א(ו) קובע כי אם לא האריך - הוועדה רשאית לחלט ובלבד שתודיע למבקש על כך 14 ימים מראש. יוצא, כי אם פועלים עפ"י מועדים אלו, הערבות לעולם תפקע ותאבד - לפני שהוועדה תוכל לדרוש את חילוטה מהבנק. לכן בצדק מבקשת העירייה את הארכת הערבות מבעוד-מועד.

לעניות דעתי, אין מניעה לשלב את דרישת ההארכה - שתשלח במועד מוקדם יותר יחד עם חלופת חילוט, תוך משלוח העתק מהדרישה גם לבעל ההיתר עד מנת שיוכל להתייחס לכוונה לחלט את הערבות."

5. אחסון הערבויות

סעיף 5ג(4) לנוהל ערבויות קובע שכל הערבויות תאוחסנה בכספת נעולה ביחידת התשלומים. מפתחות הכספת יוחזקו בידי הממונה על הערבויות ובידי מנהלת יחידת התשלומים. נמצא כי הערבויות מאוחסנות בארונות פלסטיק ניידים בחדרה של הממונה על הערבויות. בחדרה של הממונה על הערבויות מותקנת דלת "פלדלת", והמפתחות לדלת נמצאות ברשות הממונה על הערבויות וברשות מנהלת יחידת התשלומים.

ריכוז הממצאים

1. ניהול הערבויות

- 1.1 נמצא פער של מספר חודשים בין מועד שליחת מכתב דרישה לבנק להארכת תאריך התוקף של הערבות לבין מועד קבלת הערבות ביחידת התשלומים וקליטתה במערכת האוטומציה.
- 1.2 מהממצאים עולה האפשרות שבמשך מספר חודשים, הערבויות בגינן נדרשו הארכות לא תהיינה כלל בתוקף, ובמידה שמחליטים לחלטן - הדבר יבוצע לאחר שפג תוקפן.
- 1.3 נמצא כי 38 ערבויות משנת 2010 קיבלו קוד 3 שמשמעותו "ערבות משוחררת" ולא הוזן בעבורן במערכת האוטומציה תאריך שחרור.

2. סכומי הערבויות

- 2.1 בניגוד לקבוע בתקנה 21א(ב) לתקנות התכנון והבנייה, הוועדה אינה מצמידה למדד את הסכום המזערי של גובה הערבות שהיא קובעת.
- 2.2 מנהל מחלקת רישוי אינו מכיר את הדרישה להצמיד למדד את הסכום המזערי והמרבי של הערבות, והוא אינו יודע האם הדרישה הוטמעה ומיושמת בקומפלוט.
- 2.3 נמצא כי בנוהל ערבויות לא נקבע טופס הפניה ייעודי הכולל נוסח ברור וחד-משמעי להפקדתה של ערבות טופס 4.
- 2.4 ממדגם הביקורת עלו מקרים שבהם, במקום כתיבי ערבויות, הועברו לממונה על הערבויות המחאות בנקאיות, חלקן אף לא הופקדו. במקרה אחד הופקד כסף מזומן במקום המחאה בנקאית. יתרה מזאת, בניגוד לנוהל ערבויות, הדבר לא אושר בכתב בידי ראש העירייה וגזבר העירייה.

- 2.5 במדגם הביקורת נמצאו ערבויות שסכומיהן, כפי שקבעה הוועדה, לא תאמו את הקבוע בתקנה 21א(ב) לתקנות התכנון והבנייה. במספר מקרים, פרוטוקול הוועדה לא כלל נימוקים ברורים לקביעת גובה סכום הערבות.
- 2.6 במדגם הביקורת אותרו ערבויות שהפרטים שנקלטו בעבורן במערכת האוטומציה היו שגויים, לדוגמה הקלדת סטטוסים לא נכונים.
- 2.7 במקרים אחדים נמצא כי לחשבון העירייה הופקדו כספים, ללא חתימה על הסכם ו/או הסדר או ברור המפרט באילו תנאים הם יוחזרו לבעליהם. ללא הסדר, בעל ההיתר עלול לדרוש ריבית והצמדה בגין תקופת ההפקדה.
- 2.8 לגבי ערבויות לעבודות הטמנת כבל חשמל, לא נמצאו אסמכתאות תומכות לכך שגובה הערבות נקבע בהתאם להצעה לנוהל של מהנדס העיר בנושא "הטמנת כבלי חשמל כתנאי להיתר". נמצא כי נכון לדצמבר 2014 הנוהל טרם אושר.
- 2.9 לגבי ערבויות טופס 4, אותרו פערים בין סכום הערבות במערכת האוטומציה לסכום על-פי התחשיב שביצעה הביקורת.
- 2.10 אותרו מקרים בהם הופחת גובה ערבות טופס 4, אולם, בידי מנהל יחידת הפיקוח אין תיעוד מביקוריהם של מפקחי הבנייה באתרי הבנייה שעל-פיו ניתן ללמוד לפי אילו קריטריונים התבצעה ההפחתה.

3. תוקף הערבויות

- 3.1 במספר בקשות הביקורת לא איתרה בקומפלוט רישיונות קבלנים רשומים בארגון הקבלנים בתוקף.
- 3.2 נמצאה ערבות שטרם שוחררה והיא אינה בתוקף מזה כ-21 חודשים, ואף לא נשלח מכתב דרישה לבנק לביצוע הארכה.
- 3.3 נמצאו ערבויות שפגו לפני הפקת תעודת גמר ומבלי שנשלח מכתב דרישה לבנק לביצוע הארכה.
- 3.4 נמצאו ערבויות מקוריות שלא הוחזרו לבנקים אף על פי שבמערכת האוטומציה הסטטוס הוא ערבות סגורה (קוד 40) וערבות שהוחזרה (קוד 3).

4. חילוט ערבויות

- 4.1 ביחידת התשלומים, ובאגף הכספים בכלל, אין גורם האחראי על ביצוע בקרה אחר נכונות הסכומים (קרן בתוספת הצמדה) המועברים מהבנק במועד חילוט הערבות. יתר על כן, לממונה על הערבויות אין נתונים ברורים ו/או אסמכתאות המאפשרים לה לבצע בקרה זו.

מבקרת עיריית ראשון לציון

- 4.2 מעיון בכרטסת "הכנסות שונות" (האמורה לכלול לכאורה רישום על אודות הכספים שחולטו) עולה כי היא אינה כוללת זיהוי חד-ערכי וחד-משמעי של סכומי הערבויות שחולטו.
- נמצא כי הכרטסת כוללת הכנסות ממקורות שונים, אולם אף על פי שניתן היה להגדיר את הכספים שנקלטו בכרטסת כ"פקדונות וערבויות" כספים אלו נקלטו ככל הנראה, כ"הכנסות שונות".
- 4.3 בתיקי הערבויות שבדקה הביקורת לא נמצא תיעוד להודעה מוקדמת שנשלחה מטעם העירייה לבעלי ההיתרים על ביצוע החילוט המתוכנן, כנדרש בסעיף 21א(ו) לתקנות התכנון והבנייה. אף בנוהל ערבויות אין התייחסות לדרישה זו.
- 4.4 הביקורת לא איתרה בתיקי הערבויות שבדקה תיעוד לכך שגזבר העירייה אישר בכתב את ביצוע החילוט, בניגוד לנוהל ערבויות.

המלצות

1. ניהול הערבויות

- 1.1 לצורך מניעת מצבים בהם הערבויות בגינן נדרשות הארכות לא תהיינה כלל בתוקף ובמידת הצורך לא ניתן יהיה לחלטן, מומלץ שהממונה על הערבויות תפיק את מכתבי הדרישה להארכת תוקף הערבות המועברים לבנקים חודשיים לפני תפוגתן, או לחילופין, ההעברה תבוצע באמצעות דואר פנימי של סניפי הבנקים.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.
- 1.2 מומלץ שמנהלת יחידת התשלומים תבצע בקרה אחר עבודתה של הממונה על הערבויות, לרבות ביצוע של בדיקות מדגמיות תקופתיות אחר הליך ניהול הערבויות בכללותו. בדיקות אלו תתועדנה וירשם תאריך וחתימה, בכדי לאפשר קיומו של נתיב פיקוח ובקרה.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.
- 1.3 מומלץ להטמיע במערכת האוטומציה מנגנון אוטומטי שלא יאפשר להזין את הקוד 3 - ערבות משוחררת, מבלי שהוזן במערכת תאריך השחרור של הערבות.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה מבוצעת.

תגובת מנהלת יחידת התשלומים:

"במערכת האוטומציה קיים מנגנון שלא מאפשר להזין קוד 3 - סגירת ערבות ללא תאריך סגירה".

2. סכומי הערבויות

- 2.1 יש לעדכן את נוהל ערבויות כך שיכלול טופס הפניה ייעודי הכולל נוסח ברור וחד-משמעי להפקדת ערבות טופס 4. כמו כן, תהיה אפשרות לקבל מבעל ההיתר תשלום באמצעות המחאה בנקאית/כרטיס אשראי/כסף מזומן במקום הפקדת ערבות, עד לתקרה של 50,000 ש"ח ללא צורך באישור הגזבר וראש העירייה. במקרה זה, בעל ההיתר יחתום על טופס הצהרה ייעודי, בו הוא מתחייב לאחר הפקת היתר בנייה לקבל את הסכום שהופקד בקופת העירייה, כסכום נומינאלי שאינו נושא ריבית והצמדה ובכפוף לאישור גזבר ומהנדס העירייה. נוסח טופס זה יעודכן ויצורף כתוספת לנוהל ערבויות.
- 2.2 על חברי הוועדה לגבש קריטריונים ו/או תבחינים לפיהם ייקבע גובה סכום ערבות שאינה מתוקף סעיף 21א לתקנות התכנון והבנייה. על כל פנים, יובאו בפרוטוקול הוועדה הנימוקים לקביעה זו.
- 2.3 מומלץ לאשר את ההצעה לנוהל של מהנדס העיר בנושא "הטמנת כבלי חשמל כתנאי להיתר".
- 2.4 מומלץ שמנהל יחידת הפיקוח ייקבע את גובה סכום ערבות טופס 4 לפי הנוסחה שאושרה תוך הערכת היקף העבודה שנתרה לקבלן, וכן ישמור את דוחות הפיקוח שעל-פי ממצאיהם יחליט על ביצוע הפחתה בגובה סכום ערבות טופס 4 שנתבקשה מהיזם.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי המלצות 2.1-2.4 תבוצענה.

3. תוקף הערבויות

- קיומה של עתודה כספית להשלמת יתרות הבנייה והפיתוח שבעל ההיתר נדרש לבצע בטרם קבלת תעודת גמר ולא ביצע תאפשר לרשות המקומית שלא לשאת בעלות ההשלמות. משכך, מומלץ שבטווח הזמנים שבין מתן טופס 4 להפקת תעודת גמר, כתב הערבות יהיה בתוקף.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה מבוצעת.

4. חילוט הערבויות

- 4.1 במידה שאין תיעוד המאפשר לזהות באופן חד-משמעי את כספי החילוט ומועד העברתם לידי העירייה, לא ניתן לקבוע בוודאות שהם הועברו ונרשמו באופן תקין בספרים. כדי לאפשר נתיב פיקוח ובקרה אחר נכונות הסכומים ומועד העברתם, מומלץ לפתוח כרטיס ח-ן ייעודית לקליטה ורישום כספי שתיבדק באופן שוטף בידי מנהלת יחידת התשלומים.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה בוצעה.

תגובת מנהלת יחידת תשלומים:

"לפי המלצת הביקורת כבר נפתח כרטיס ייעודי הנקרא הכנסות מערביות בתחילת ינואר השנה".

4.2 יש לשלוח לבעל ההיתר העתק ממכתב הדרישה להארכת תוקף הערבות שמעבירה הממונה על הערביות לבנק הערב. מומלץ לשנות ולעדכן את נוהל ערביות בהתאם.

4.3 יש לפעול על-פי נוהל ערביות ולקבל אישור בכתב מגזבר העירייה על ביצוע החילוט.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה מבוצעת.