

## גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

### הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

#### 1. כללי

1.1 אגף ההכנסות מופקד על גביית מסי העירייה והאגרות המהווים מקור ההכנסה העיקרי של העירייה, המסתכם בכ- 45% מסך התקבולים של העירייה בתקציב הרגיל.

1.2 בישיבה שהתקיימה ב-15/2/11, הוחלט כי עקב הגידול בפעילויות השונות של אגף הכספים ובהתאם למבנה החטיבות בעירייה, ישונה המבנה הארגוני של אגף הכספים מאגף לחטיבה. כך הפכה מחלקת ההכנסות, שהינה המחלקה הגדולה ביותר באגף הכספים, לאגף ההכנסות בהתחשב באופי העבודה של יחידה זו, במספר הנושאים בהם היא עוסקת ובמספר העובדים המועסקים בה.

1.3 באגף ההכנסות קיימות מספר מחלקות ויחידות המופקדות על נושאי הטיפול השונים של הליך הגבייה השוטפת וגביית החובות, ובעיקרן מחלקת האכיפה והשומה, מחלקת הגבייה וההוצאה לפועל.

1.4 מבקר העירייה ערך בשנים האחרונות ביקורות במספר יחידות של אגף ההכנסות, כדלקמן: מתן הנחות בארנונה - דוח מס' 15 לשנים 97-98, גביית חובות ארנונה באמצעות עורכי הדין - דוח מס' 17 לשנת 2000, ענף ההוצאה לפועל - דוח מס' 19 לשנת 2002, ותהליך גביית הארנונה - דוח מס' 21 לשנת 2004.

1.5 בהתאם לתכנית העבודה השנתית של מבקרת העירייה לשנת 2012, נערכה במהלך שנה זו ביקורת במחלקת האכיפה.

#### 2. תכנית הביקורת

2.1 הביקורת בחנה את אופן גביית החובות בתשלומי מסי העירייה והאגרות והתמקדה בתהליכי הגבייה המנהלית.

2.2 כמו כן, אספה הביקורת את הנתונים על היקף הגבייה והיקף החייבים בניתוחים שונים ובהשוואה בין השנים האחרונות, ואף ערכה השוואה של הנתונים על היקף החובות והיקף הגבייה עם נתוני שנת 2003 בה נערכה הביקורת האחרונה בתחום זה.

2.3 הביקורת בחנה את אופן ההתקשרות של העירייה עם קבלן הגבייה ואת המעקב והפיקוח של אגף ההכנסות בכלל ומחלקת האכיפה בפרט אחר הפעולות המבוצעות על ידו.

## **גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית**

2.4 הביקורת התמקדה בבדיקת תהליכי הגבייה המנהלית, ולכן לא בדקה את גביית החובות באמצעות התביעות המשפטיות, אף על פי שגם נושא זה נמצא באחריותה של מחלקת האכיפה המבוקרת. כמו כן, לא נבדקה במסגרת ביקורת זו פעילות המחלקה בתחום השומה.

### **3. סיכום הביקורת**

3.1 בתום הביקורת נדונו ממצאיה עם גזבר העירייה, מנהל אגף ההכנסות ומנהלת המחלקה לאכיפה ושומה, והערותיהם לממצאי הביקורת מובאות בגוף הדוח.

3.2 הביקורת ערה למאמצים הרבים שמשקיעה הנהלת העירייה ועובדי אגף ההכנסות על כול יחידותיו לגביית המסים והאגרות, ובכללם החובות הקיימים בחשבונות הארנונה.

3.3 הביקורת מציינת בהערכה רבה את שיתוף הפעולה המלא של המנהלים והעובדים באגף ההכנסות עם הביקורת ובראשם מנהלת המחלקה לאכיפה ושומה, ובעיקר את נכונותם הרבה לסייע ולתרום לעבודת הביקורת במטרה לייעל ולשפר את תהליכי הגבייה. בתום הביקורת החל תהליך מוסדר ליישום המלצותיה.

3.4 ראוייה לציון לשבח מנהלת המחלקה לאכיפה ושומה על עבודתה המקצועית והמסורה ועל מאמציה הבלתי נלאים לבצע את תפקידה באופן המיטבי. מינוייה למנהלת המחלקה התבצע באמצעות מכרז פנימי במהלך הביקורת. הביקורת מאחלת לה הצלחה רבה בעבודתה.

### **ממצאי הביקורת העיקריים:**

#### **4. כללי**

4.1 במהלך הביקורת נדרשו נתונים ודוחות מסוגים שונים (כמפורט בגוף הדוח) על מנת לבחון את פעילות אגף ההכנסות בכלל ואת פעילות מחלקת האכיפה בפרט. מרבית הדוחות והנתונים לא היו קיימים באגף ההכנסות והמצאתם לפי בקשת הביקורת ארכה זמן ממושך.

4.2 לגבי חלק מהנתונים והדוחות התרשמה הביקורת כי בחינת הנתונים והדוחות לא הייתה בשגרת עבודתם של המנהלים הממונים על הנושאים המבוקרים, ואי לכך לא התקיים לגביהם תהליך של הסקת מסקנות הנחוץ לבחינת הפעילות העתידית של מחלקת האכיפה במטרה לשפר ולייעל את תהליכי העבודה ולהעמיק את גביית החובות.

4.3 בסיכום הביקורת ציין גזבר העירייה, שלאחרונה החל בתהליך עבודה מול מחלקת המחשוב ומערכות מידע במטרה לשנות את סוגי דוחות הנתונים הקיימים כיום משום שלדעתו חלקם הגדול גדוש בפרטים וקיים קושי להשתמש בהם ככלי עבודה אפקטיבי.

## **גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית**

בכוונתו של גזבר העירייה להגדיר דוחות נתונים בהתאם לצרכים של כול אחד מהממונים על נושא הגבייה והאכיפה, לקבוע לוחות זמנים להכנתם ולנתח את הנתונים העולים מדוחות אלו במטרה לקבוע יעדי פעולה.

הביקורת סבורה כי זו הדרך הנכונה להתמודד עם נושא הגבייה, שהינו מורכב ביותר.

4.4 מחלקת האכיפה מטפלת בגביית החובות באמצעות גבייה מנהלית או תביעה משפטית. הביקורת התרשמה כי מנהלת המחלקה בשיתוף צוות העובדות עושות את עבודתן באופן שיטתי ומסודר על מנת לפעול לגביית יתרת החובות.

4.5 עם זאת, הביקורת מצאה במספר מקרים כי תהליך הגבייה המנהלית החל מבלי שנערכה בדיקה יסודית האם יש להפעיל הליך זה. כתוצאה מכך, הופעל הליך זה גם בחשבונות שמלכתחילה לא היו אמורים להיכלל בהליך זה, כגון: חשבונות שבהם התיישן החוב.

4.6 הביקורת סבורה כי העדרם של תבחינים נרחבים יותר בקביעה באלו חשבונות חייבים לפעול בהליך של גבייה מנהלית עלול להוביל למצבים של פגיעה בחייבים.

4.7 מנהל אגף ההכנסות סבור שבדיקה יסודית אינה מעשית, ואם קורה לעיתים שהופעל הליך של גבייה מנהלית בחשבונות שמלכתחילה לא היו אמורים להפעיל בהם הליך זה, אזי מפסיקים הליך זה. בנוסף, על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 2012, דרישת התשלום נשלחת פעם נוספת לפני שמתחיל תהליך העיקולים.

## **5. מצבת כוח האדם והתנאים הפיזיים**

5.1 בראש מערך הגבייה, בכפיפות לגזבר העירייה, עומד מנהל אגף ההכנסות, ובכפיפות לו מנהלת המחלקה לאכיפה ושומה.

5.2 המחלקה לאכיפה מונה ארבע פקידות מלבד מנהלת המחלקה, האחראיות על כלל הפעולות הנוגעות לתהליכי הגבייה המנהלית. בשנים האחרונות הוטלו על צוות מחלקה זו משימות חדשות הנוגעות לאכיפת החובות שלא היו קיימות קודם לכן. הרושם שהתקבל הוא כי קיים עומס מטלות על צוות המחלקה שכדאי לבחון.

5.3 הביקורת סבורה כי התנאים הפיזיים השוררים במשרדי מחלקת האכיפה ומחוצה להם באזור בו ממתין קהל התושבים אינם ראויים. החדר בו יושבות פקידות המחלקה צפוף ביותר עד כדי כך שהקהל אינו מוצא מקום להתיישב בו ולעיתים נאלץ לעמוד בעת קבלת השירות שאורך זמן לא מועט. בנוסף לכך, אין בנמצא בסמוך למשרד המחלקה מקום ישיבה ראוי להמתין בו עד לקבלה.

## **6. ההיבט החוקי**

6.1 העירייה החלה לנקוט לראשונה בהליך של גבייה מנהלית בחודש יוני 2004, וזאת בנוסף להליכים השונים המבוצעים כלפי החייבים (שליחת תזכורות והתראות, ניתוקי מים והגשת תביעות משפטיות).

## **גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית**

6.2 הליך זה התאפשר לאחר שביום 24.2.2000 הכריז שר האוצר לראשונה כי על גביית ארנונה כללית ועל תשלומי חובה המגיעים לרשות מקומית יחולו הוראות פקודת מסים (גבייה), כך שתהא לה סמכות לאכיפה מנהלית של חובות בארנונה.

6.3 הכרות השר נועדה להקנות לרשויות המקומיות אמצעי גבייה אפקטיביים לשם התמודדות יעילה עם קשיי הגבייה. הכרזה זו הקנתה למעשה לרשויות המקומיות סמכויות רחבות מאלו שהקנתה פקודת העיריות דאז.

6.4 בפרק 15 לפקודת העיריות (נוסח חדש), סעיפים 305 - 323, מפורטות ההוראות לגבייה מנהלית של תשלומי הארנונה, כך שסוגיית הגבייה המנהלית של חובות הארנונה העירונית מוסדרת הן בפקודת המסים (גבייה) והן בפקודת העיריות (נוסח חדש).

6.5 בחודש מרץ 2003 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר בנושא "ניהול העסקת חברות גבייה", הכולל הוראות להסדרת פעילות רשויות מקומיות הפועלות בתחום הגבייה באמצעות חברות גבייה פרטיות לצורך ביצוע פונקציות שונות בתחומי החיוב והגבייה של מסי עירייה ואגרות.

## **7. הנתונים על מערך הגבייה והיקף החובות**

### **הנכסים**

7.1 היקף הנכסים הקיימים בעיר בת-ים נכון לסוף שנת 2012, מסתכם בכ - 54,304 נכסים, מהם כ- 50,660 נכסים (93%) המוגדרים כמגורים, והיתרה כ - 3,644 נכסים (7%) המוגדרים כעסקים.

### **החשבונות**

7.2 מספרם של חשבונות הארנונה הסתכם באותה עת בכ- 220,991 חשבונות, מהם 166,025 חשבונות **שאינם פעילים**, קרי, חשבונות שהופסקו בהם החיובים השוטפים משום שבעליהם (של החשבונות) אינם משתמשים או/ו אינם מחזיקים בנכס, כגון: חשבון של שוכרים שתמה תקופת שכירותם את הנכס, והיתרה כ- 54,966 חשבונות **פעילים**, קרי, חשבונות שבעליהם משתמשים בנכס ו/או מחזיקים בנכס במועד נתון.

7.3 במהלך שנת 2012 נפתחו 4,072 חשבונות ארנונה חדשים.

גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

7.4 הנתונים על היקף הגבייה ויתרת החובות

להלן הנתונים על היקף הגבייה ויתרת החובות (באלפי ₪) בחשבונות הארנונה כפי שהופיעו בדוח רואה החשבון של משרד הפנים על עיריית בת-ים **לשנת 2011** :

מס.	שם החשבון	יתרה לתחילת השנה	חיוב בשנת החשבון	סה"כ פטורים, שהרורים והנחות	העברה ל / מ חובות מסופקים	סה"כ חיובים נטו	סה"כ גביות בשנת הדוח	יתרה לסוף השנה	יחס גבייה ב % לכלל החיובים
<b>א. חשבונות על בסיס חיוב שנתי</b>									
1	ארנונה	59,685	226,266	54,607	(13,466)	217,878	154,562	63,316	70.9%
1.1	ארנונה למגורים	73,288	153,883	329	(31,422)	195,420	113,338	82,082	58.0%
1.2	ארנונה אחרת	397,731			44,888	442,619		442,619	
1.3	חובות מסופקים וחובות למחיקה ארנונה סה"כ ארנונה	530,704	380,149	54,936		855,917	267,900	588,017	31.3%
2	אגרת מים וביוב	8,709	4,803		(2,840)	10,672	1,518	9,154	14.2%
2.1	אגרת מים	34,259			2,840	37,099		37,099	
2.2	חובות מסופקים וחובות למחיקה מים	42,968	4,803			47,771	1,518	46,253	3.2%
2.3	סה"כ מים אגרת ביוב	8,935	3,747		(2,222)	10,460	808	9,652	7.7%
4	חובות מסופקים וחובות למחיקה אחרים סה"כ חשבונות על בסיס חיוב שנתי חוזר	605,832	388,699	54,936	2,222	939,595	270,226	669,369	28.8%
<b>ב. חשבונות על בסיס חיוב חד פעמי</b>									
2	שכר דירה	1,812	2,231		(670)	3,373	1,273	2,100	37.7%
4	עצמיות חינוך	7,711	11,519		(1,227)	18,003	9,493	8,510	52.7%
10	אגרות בנייה	20	119			139	119	20	85.6%
12	מדי מים	268	184			452	135	317	29.9%
13	השתתפות בעלים	926	12,935			13,861	13,518	343	97.5%
14	אגרות והכנסות משפט	2,232	943		(562)	2,613	176	2,437	6.7%
15	הכנסות משירותים שונים	2,150	4,564		(664)	6,050	3,928	2,122	64.9%
17	חובות מסופקים וחובות למחיקה סה"כ חשבונות על בסיס חיוב חד-פעמי	44,731	32,495		3,123	77,226	28,642	48,584	37.1%
	סה"כ בשנת הדוח	650,563	421,194	54,936		1,016,821	298,868	717,953	29.4%
	שנה קודמת	576,275	394,470	52,526		918,219	267,656	650,563	29.1%
	שנתיים קודמות	547,014	420,711	58,674		909,051	332,776	576,275	36.6%

**הערות לטבלה :** 1. החובות המסופקים נקבעו בהתאם לאומדן שערכה העירייה בשיעורים הבאים : 100% חובות ספציפיים (ישנים) ו - 60% מתוך יתרת החוב. 2. סך של 7,003 אלפי ₪ מסך יתרת החובות מכוסה בהמחאות לגבייה.

## גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

7.5 החיוב השנתי המפורט בטבלה לעיל כולל חיובי ריבית והצמדה על השוטף וחיובי ריבית והצמדה בגין חובות קודמים.

### היקף יתרת החובות ושיעורי הגבייה

7.6 על פי נתוני דוח רואה החשבון של משרד הפנים, בסוף שנת 2011 נמצאו יתרות חוב בכ- 39,240 חשבונות ארנונה.

7.7 ככלל, מרבית בעלי החשבונות משלמים בכול שנה את תשלומי הארנונה באפשרויות התשלום השונות: תשלום מראש, הסדר הוראת קבע או ביצוע תשלומים שוטפים, ורק אלפים בודדים צוברים יתרות חוב בחשבונותיהם מסיבות שונות.

7.8 בהתאם לנתונים העולים מדוח רואה החשבון של משרד הפנים, בסוף שנת 2011 הסתכמה יתרת החובות לעירייה ב- **717,953 אלפי ₪**, כולל חובות מסופקים.

7.9 היקף חובות זה כולל תחומי גבייה נוספים על תשלומי הארנונה, כגון: תשלומי שכר דירה, תשלומי חינוך, אגרות בנייה, השתתפות בעלים, אגרות והכנסות משפט והכנסות משירותים שונים.

7.10 חובות אלו אינם כוללים חובות בתשלומי המים שנצברו מחודש יולי 2009, עת הועברה גביית תשלומי המים לאחריות תאגיד המים בהתאם להוראת החוק.

7.11 החיוב השוטף בחשבונות הארנונה הכוללים את כלל נושאי הגבייה (ארנונה, שכר דירה, חינוך ועוד) לשנת 2011 הסתכם ב- 421,194 אלפי ₪, מהם יש לקזז הנחות בסך 54,936 אלפי ₪, כך שהחיוב **בפועל** הסתכם ב- 366,258 אלפי ש"ח.

7.12 על פי נתוני דוח רואה החשבון של משרד הפנים לשנת 2011, שיעור הגבייה הסתכם ב- 81.6% ביחס לחיוב השנתי. שיעור הגבייה לכלל החיוב (חובות וחיוב שוטף) הסתכם ב- 29.4% בלבד. עדיין אין נתונים מסכמים לשנת 2012.

7.13 השוואת נתוני הגבייה בין השנים 2010 ו-2011 מצביעים על מגמה של יציבות בשיעור הגבייה של החיוב השוטף, כמו כן בשיעור הגבייה לכלל החיוב.

7.14 השוואה בין נתוני שנת 2011 לנתוני שנת 2003 (מדוח הביקורת דאז) המתייחסים להיקף הגבייה ויתרת החובות בחשבונות מעלה כי בשנת 2003 הסתכם שיעור הגבייה ביחס לכלל החייבים ב- 40.8%. כלומר, שיעור הגבוה ב- 11.4% משיעור הגבייה בשנת 2011.

7.15 הירידה בשיעור הגבייה בשנת 2011 ביחס לכלל החייבים נובעת בין היתר, מהגידול ביתרת החובות המסופקים ומשיעורי הריבית וההצמדה המתווספים אליהם. גזבר העירייה מציין כי במרוצת השנים, לאחר שנעשו פעולות אינטנסיביות לגביית החובות, נותר "גרעין קשה" של חובות ולכן הירידה בשיעור הגבייה.

7.16 עם זאת, בשנת 2003 הסתכמה הגבייה בסך של 247,628 אלפי ₪ ואילו בשנת 2011 הסתכמה הגבייה בסך של 298,868 אלפי ש"ח, כך שמדובר בגידול בשיעור של כ- 21%.

## גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

7.17 הנתונים בנושא גביית הארנונה והמים בלבד בין השנים 2010 ו-2011 מצביעים על מגמה של עלייה מתונה מ- 86% ועד 87.8% בשיעורי הגבייה ביחס לחיוב השוטף בשנת 2011 בהשוואה לשנת 2010.

7.18 יש לציין **בחיוב** כי על פי נתוני דוח רואה החשבון של משרד הפנים, בשנת 2011 חלה עלייה של 11.6% בסך הגבייה השנתית בהשוואה לשנת 2010, שהם 31,212 אלפי ש"ח.

7.19 הנתונים על התפלגות החובות בגין ארנונה לפי סכומים ומספרי חשבונות לשנת 2011 מצביעים על כך שכ- 88% מסך החובות שייכים ל-7% מסך חשבונות החייבים.

7.20 ניתוח יתרת החובות בחלוקה לנכסים המוגדרים כמגורים ולנכסים המוגדרים כעסקים מעלה כי שיעור יתרת החובות במגורים מסתכם בכ- 33% מסך החובות, ואילו שיעור יתרת החובות בעסקים מסתכמת בכ- 59%.

7.21 יתרת החובות המסופקים בהתאם לאומדן העירייה המעודכן, מהווה כ-75% מיתרת החובות לשנת 2011.

7.22 במהלך שנת 2011 חל גידול בסך 67,390 אלף ₪ בהיקף החובות ששיעורו 10.35% מסך החובות שנצברו עד לסוף שנת 2010.

7.23 הגידול בשיעור של כ-10.3% מוסבר בעיקרו בשיעורי הריבית וההצמדה המתווספים ליתרות חוב אלו במרוצת הזמן.

## 8. חובות מסופקים

8.1 חובות מסופקים הינם יתרת החובות הקיימים בחשבונות של בעלי הנכסים או המחזיקים בנכסים ומתקיימים בהם אחד או יותר מהתנאים הבאים: חלפו למעלה משבע שנים מיום היווצרות החוב וניסיונות הגבייה כשלו, בנכס לא נמצא שוכר כך שהנכס אינו עתיד ל"חזור" לחזקת בעל הנכס שהוא גם החייב, התקבל מידע כי החייב פשט את הרגל, לא ניתן לאתר את החייב, מדובר בבעלים של חברה שהתפרקה (בהתאם לחוק החברות הישן).

8.2 על פי דוח ביקורת רואה החשבון מטעם משרד הפנים על העירייה, יתרת החובות המסופקים לסוף שנת 2011, כפי שנתקבלו מאגף ההכנסות בעירייה מסתכמת ב- **266,990 אלפי ש"ח**.

8.3 על פי מדיניות העירייה בדבר אומדן יתרת החובות שגבייתם מוטלת בספק (חובות מסופקים) לשנת 2007 ואילך, נקבע סך חדש המסתכם ב- **537,900 אלפי ₪** לסוף שנת 2011, מהם 82% חובות ארנונה. כאמור לעיל, יתרה זו מהווה 75% מיתרת החובות לשנת 2011.

## 9. מחיקת חובות

9.1 על פי פקודת העיריות, ניתן למחוק חוב שהוגדר כמסופק באישור הממונה על המחוז במשרד הפנים. כך מתאפשרת הפסקת ניהולו וחיסכון בעלויות ואין מתייחסים אליו עוד כתקבול עתידי של העירייה.

9.2 בשנת 2001 פרסם משרד הפנים נוהל הכולל תקנות למיון הבקשות למחיקת חובות ארנונה באישור מועצת העיר. הנוהל קובע החמרה משמעותית בהליכי מחיקת החובות, ומטיל מגבלות משמעותיות על הרשות המקומית, בטרם תפנה לקבלת אישור לצורך מחיקת החוב.

9.3 תקנות אלו עודכנו במרוצת הזמן מספר פעמים והתקנות המעודכנות האחרונות פורסמו בדצמבר 2012. בהנחיות אלו מפורטים התנאים הבסיסיים שעל פיהם יש לבחון את האפשרות למחיקת החוב, וכן את הליך אישור מחיקת החוב שלאחריו יש לקבל את אישור הממונה על המחוז במשרד פנים. על פי הנחיות אלו ניתן למחוק חובות מפאת מצבו הכלכלי של החייב או החברה.

9.4 הביקורת התרשמה כי הטיפול במחיקת חובות מסופקים מול משרד הפנים אינו מטופל באופן שיטתי ובלוח זמנים סביר. אי לכך לא התקבל אישור משרד הפנים למוחקם ויתרת החובות המסופקים גדלה משנה לשנה.

9.5 לטענת מנהל אגף ההכנסות, לאחרונה הועברה למשרד הפנים רשימה של חובות מסופקים של חברות מחוקות, ותשובת משרד הפנים הייתה שכול עוד החברות אינן מפורקות אין אישור למחוק את חובן. המחיקה וההליך הנדרש על פי חוק כרוך בעלויות של אלפי ₪, כך שעד היום לא נמחקו חובות אלו.

9.6 לאור הנוהל החדש והשינוי המופיע בו בנוגע לתאגידים (סעיף 2.3.3 : "נקיטת הליכי פירוק בתאגיד עד לסיומם, אלא אם כן חיוו היועץ המשפטי והגזבר את דעתם, כי העלות של הפעלת הליכים אלה גבוהה ביחס לחוב"), קיימת סבירות גדולה יותר שיתקבל אישור משרד הפנים למחיקת חובות אלו בתנאי שיעמדו בתנאים שנקבעו בנוהל זה.

## 10. הטיפול בחובות

10.1 הביקורת בדקה את הנתונים על הטיפול בחובות (לא כולל מסופקים) בחשבונות של נכסים המוגדרים כמגורים ומצאה כי נכון לסוף שנת 2012 קיימים 34 חשבונות (1% מכלל החשבונות שבטיפול) שלגביהם מתנהלת אכיפה בדרך של ניתוק מים, 87 חשבונות (3% מכלל החשבונות שבטיפול) המצויים בהליך משפטי, 1,193 חשבונות (40% מכלל החשבונות שבטיפול) בהליך של הוצאה לפועל ו- 1,198 חשבונות (40% מכלל החשבונות שבטיפול) המצויים בהליך של גבייה מנהלית. יתרת החשבונות שמספרם מסתכם ב-494 (16.5% מכלל החשבונות שבטיפול) הוגדרו כ-"אחרים".



## גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

10.2 בדיקת הנתונים על הטיפול בחובות (לא כולל מסופקים) בחשבונות של נכסים המוגדרים כעסקים העלתה כי נכון לסוף שנת 2012 קיימים 15 חשבונות שלגביהם מתנהלת אכיפה בדרך של ניתוק מים, 120 חשבונות (6% מכלל החשבונות שבטיפול) המצויים בהליך משפטי, 749 חשבונות (38% מכלל החשבונות שבטיפול) בהליך של הוצאה לפועל ו- 744 חשבונות (37% מכלל החשבונות שבטיפול) המצויים בהליך של גבייה מנהלית.

יתרת החשבונות שמספרם מסתכם ב-365 (18% מכלל החשבונות שבטיפול) הוגדרו כ- "אחרים".

10.3 המסקנה העולה מנתונים אלו בנוגע לאופן הטיפול בחשבונות החייבים היא, ש-40% מהחשבונות בנכסים המוגדרים כמגורים ו- 37% בנכסים המוגדרים כעסקים טופלו בדרך של גבייה מנהלית. הדבר מעיד בהחלט על התקדמות בתחום הטיפול בגביית חובות באמצעות הגבייה המנהלית במרוצת השנים.

10.4 על פי בקשת הביקורת, נערכה בדיקה לגבי החשבונות שהוגדרו כ-"אחרים" (סה"כ 859 חשבונות), ונמצא כי מרביתם של חשבונות אלו טעונים טיפול כולשהו, כגון: מחיקת חובות בחשבונות ישנים, משום שיתרת החוב הועתקה לחשבון החדש, או בדיקת יתרות החוב הקיימות בחשבונות של נכסי עירייה ומיעוטם חשבונות שהליכי הגבייה בהם מעוכבים משיקולים מקצועיים. בסיכום הביקורת, החל תהליך של טיפול בחשבונות אלו בהתאם לסיווגם.

### יתרות החוב הגבוהות ביותר

10.5 הביקורת בדקה את רשימת 20 החשבונות בהם נמצאה יתרת החוב הגבוהה ביותר מבין כלל החשבונות המנוהלים בעירייה, בחלוקה לחשבונות פעילים ולא פעילים.

10.6 בראש רשימת החובות בחשבונות הלא פעילים נמצא בית מלון ס., שיתרת חובו מסתכמת בלמעלה מ-28 מיליון ש"ח, ובתחתית רשימה זו חברת ד.מ.ח. בע"מ, שיתרת חובה מסתכמת בלמעלה משני מיליון ש"ח.

10.7 מהנתונים עולה כי במרבית החשבונות מדובר ביתרות חוב שנצברו לפני מספר שנים ומאז החשבונות הללו אינם פעילים. יתרות החוב שהסתכמו במאות אלפי שקלים בזמן שהחשבון היה פעיל, הפכו במרוצת הזמן ליתרות חוב המסתכמות במיליוני שקלים בשל הצמדתן למדד והחיוב בשיעורי הריבית.

10.8 במרבית החשבונות הוגדרו יתרות החוב לפני מספר שנים כחובות מסופקים, אולם לאור סירובו של משרד הפנים למחוק חובות של חברות, אלא אם כן הן מוגדרות חברות שחוסלו, הותר את היתרות הללו קיימות בחשבונות ללא סיכויים לגבייתן. לאור הנוהל החדש של משרד הפנים (מדצמבר 2012) בנוגע למחיקת חובות, ייתכן וניתן יהיה לקבל את אישור משרד הפנים למחיקת חלק מחובות אלו.

## גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

- 10.9 חלק מהחובות לא הוגדרו כמסופקים אף על פי שהם לא ניתנים למעשה לגבייה, כגון: בית מלון ס., אולמי ס. כמו כן קיימות יתרות חוב בחשבונות של נכסים המוגדרים כנכסים עירוניים, ולמרות שקיימת חוות דעת משפטית שיש למוחקם, טרם בוצעה המחיקה. בסיכום הביקורת החל תהליך של בדיקה והגדרת החובות כמסופקים או/ו ניתנים למחיקה בהתאם לנוהלי משרד הפנים.
- 10.10 בחלק ניכר מהחשבונות לא ניתן היה למצוא תיעוד של פעולות הגבייה שבוצעו על מנת לגבות את החוב עד שהפך למסופק, וכן לא נמצאו הערות, וזאת משום שהתיעוד הממוחשב הקיים היום החל לפני כעשור שנים.
- 10.11 בראש רשימת 20 החייבים שיתרת חובם גבוהה ביותר בחשבונות הפעילים נמצאת חברת קדישא שיתרת חובה מסתכמת בלמעלה מ-5 מיליון ₪, ובתחתית רשימה זו חב' ד. ש. ובניו בע"מ, שיתרת חובם מסתכמת בלמעלה ממיליון ₪.
- 10.12 מהנתונים עולה כי בחלק מהחשבונות המופיעים ברשימה זו מדובר בחייבים שלא אותרו בעיקר משום שם' ת.ז. של בעלי החשבון לא נרשם. המדובר הוא בחשבונות ישנים. כיום, קיימת הקפדה על רישום מספרי ת.ז. של בעלי החשבונות. בחלק מהחשבונות לא אותר הנכס, כגון: מחסן שככול הנראה נהרס, ובשאר החשבונות התגלו קשיי גבייה ניכרים בגביית יתרת החוב.
- 10.13 הביקורת מציינת כי בחשבונות אלו מופיע חיוב שוטף, למרות שבחלק מהם לא אמור להיות חיוב כלל, לדוגמה: במקרה של מחסן שנהרס. גזבר העירייה הנחה את המנהלים הממונים לבדוק נושא זה עד תום ולקבל את ההחלטה לגבי המשך החיוב והטיפול ביתרת החוב שהצטברה בהתאם לתוצאות הבדיקה ועל פי הנחיות משרד הפנים.
- 10.14 בנוסף, נמצא כי פסקי דין טרם עודכנו בחשבונות החייבים במקרים בהם היה מדובר בהפחתת יתרת החוב. לטענת מנהלת המחלקה לאכיפה, הנושא מטופל על ידי אחת הפקידות. גזבר העירייה הורה לפעול למחיקת חובות אלו בהתאם לפסקי הדין שניתנו.
- חשבונות עובדי העירייה ונבחרי הציבור**
- 10.15 דוח רואה החשבון בעניין חובות עובדי העירייה, נכון לחודש דצמבר 2011, הכולל את רשימת עובדי העירייה, תושבי העיר, שלהם חשבון ארנונה על שם, מצביע על 18 עובדי העירייה שלהם יתרת חוב הגבוהה מ-2,000 ₪, מהם 13 עובדים שיתרת חובם נעה מ-13,000 ש"ח ועד 140,000 ש"ח.
- 10.16 בעלי החוב הינם עובדי העירייה או פנסיונרים (חלקם בעלי שכר נמוך במיוחד) אשר מצויים בהליך של הסדר/עיקול באמצעות תשלומי השכר שלהם. בחלק מהמקרים מדובר על תשלום חודשי קטן במיוחד המהווה אחוז נמוך מהיקף יתרת החוב. שניים מבעלי החוב הוגדרו כפושטי רגל.

## גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

10.17 הביקורת מציינת כי חל שיפור ניכר בטיפול בחובות אלו בהשוואה לשנת 2003 (דוח הביקורת דאז). כיום, לא קיים מצב בו עובד עירייה צובר חובות מבלי שיטופל באופן מייד, אלא אם כן מדובר בעובד חדש שנקלט לעירייה ובחשבונו כבר קיימת יתרת חוב.

10.18 רואה החשבון מטעם משרד הפנים מציין בדוח הביקורת לשנת 2011 כי לא נמצאו יתרות חוב מהותיות בחשבונותיהם של נבחרים הציבור בעירייה. כמו כן לא נמצאו יתרות חוב מהותיות של חברי המועצה הדתית בת-ים.

## 11. המכרז וההסכם

11.1 כאמור לעיל, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מחודש מרץ 2003 בנושא "ניהול העסקת חברות גבייה", הוראות להסדרת פעילות רשויות מקומיות בתחום הגבייה באמצעות חברות גבייה פרטיות.

11.2 הביקורת התרשמה כי נוהל זה לא הוטמע באופן יסודי בקרב המנהלים שפעלו בתחום הגבייה המנהלית, וזאת בשל ממצאי הביקורת על אי יישומן של חלק מההנחיות המופיעות בנוהל זה.

11.3 בהתאם לחוזר זה, העסקת חברת גבייה תיעשה על פי מכרז. הביקורת מצאה כי בחודש ינואר 2011 התפרסם מכרז פומבי למתן שירותי גביית חובות ארנונה ותשלומי חובה.

11.4 בתקופה שקדמה לפרסום מכרז זה מצאה הביקורת כי הקבלן הקודם הועסק לתקופות ארוכות ללא הסכם תקף, זאת בניגוד לסדרי מנהל תקין.

11.5 בחודש ספטמבר 2011 נחתם הסכם בין העירייה ובין הקבלן הזוכה במכרז - "הדס חברת עורכי דין".

11.6 הביקורת התרשמה כי המנהלים שהיו אחראים על ביצוע הליכי הגבייה המנהלית לא היו בקיאים דיים בכל תנאי ההסכם, ומשום כך לא פעלו לקיומם של תנאים אלו ולשמירת כול המסמכים המתחייבים מתנאי הסכם זה.

11.7 הדבר מנוגד לנוהל העירוני – עריכת חוזה – 3.03.2 - לפיו, מנהל המפעיל קבלן/ספק שירות, אחראי לנהל במשרדו תיק מסמכים שבתוכו ירוכזו כול המסמכים הנוגעים לחוזה עם הקבלן, החל מכניסת הקבלן לעבודה, במהלך תקופת עבודתו ועד לסיום תקופת החוזה.

11.8 על פי נוהל משרד הפנים, על העירייה להמציא לקבלן נוהל עבודה להסדרת הפעולות שמבצע הקבלן במסגרת ההתקשרות עם העירייה. הביקורת מצאה כי לא קיים נוהל עבודה בכתב כמתחייב מנוהל זה.

## גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

- 11.9 עם זאת, נמצאה הוראת עבודה המסדירה את פעולותיה של המחלקה לאכיפה בתחום הגבייה המנהלית בכלל ושל מנהלת מחלקת האכיפה בפרט בעבודתה מול הקבלן. בהוראה זו נמצאו אי דיוקים הנוגעים לתהליכי העבודה מול הקבלן באכיפת הגבייה מהחייבים.
- 11.10 על פי נוהל משרד הפנים וכן על פי תנאיי ההסכם, עובדי חברת הגבייה יועסקו רק לאחר קבלת אישור הוועדה שתמנה העירייה ובהתאם לבדיקתה את התאמתו של העובד לתנאים המפורטים בנוהל משרד הפנים. הביקורת בדקה ומצאה כי ועדה זו לא התכנסה וממילא לא בחנה את התאמתם של עובדי חברת הגבייה לתנאים המפורטים בנוהל משרד הפנים.
- 11.11 בהמשך להערת הביקורת, התכנסה ועדה בחודש ינואר 2013 אשר אישרה בדיעבד את עובד הקבלן. בוועדה זו חסרו מנכ"ל העירייה או נציגו וכן לא הוצגו מסמכים כולשהם של הקבלן - חברת "הדס - עורכי דין" הנוגעים להעסקתו של העובד (ע. כ.).
- 11.12 על פי ההסכם, הקבלן ימנה מנהל עבודה שמינויו יאושר על ידי המנהל (סעיף 8 ה' להסכם). הביקורת לא מצאה כול תיעוד לקיומו של מנהל עבודה מטעם הקבלן.
- 11.13 הקבלן התחייב (סעיף 11 להסכם) כי השירותים יינתנו רק על ידי מי שהוסמך, הורשה ומונה כחוק לבצעם, וכן חתם על הצהרת סודיות ובעל רישיון/תעודה תקפים המעידים על כך. הביקורת לא מצאה כול תיעוד להתחייבות זו של הקבלן. לאחר הערת הביקורת, הוחתם עובד הקבלן, בינואר 2013, על מסמך התחייבות לשמירת סודיות.
- 11.14 תקופת ההסכם הוגדרה בסעיף 29 א' להסכם החל מיום 3.7.2011 ועד 2.7.2012. עם זאת ההסכם נחתם רק ביום 6.9.2011. הביקורת מצאה כי למרות שתקופת ההסכם תמה והקבלן המשיך לעבוד בהתאם להסכם זה, לא נשלחה לו הודעה בכתב על הארכת תקופת ההסכם. לאור הערת הביקורת, פעלו באגף ההכנסות על מנת להאריך את תקופת ההסכם עם קבלן זה באמצעות הודעה בכתב. האישור הומצא לביקורת במהלך חודש ינואר 2013.
- 11.15 על פי ההסכם, המנהל יכין תכנית עבודה לקבלן ובה יפורטו סוגי העבודות השונות ומועד ביצוען. הקבלן יתחייב לביצוען תוך פרק הזמן שנקבע. הביקורת מצאה כי בפועל לא הוכנה תכנית עבודה לקבלן על ידי המנהלים בעירייה, אלא ניתנה הנחייה בע"פ בכול פעם שהעירייה החליטה לבצע אחת מהפעולות שהוגדרו בהסכם עם הקבלן.
- 11.16 אחת לחודש על הקבלן להעביר חשבון חודשי לאישור המנהל מלווה בדיווח בכתב על הפעולות שנקט (סעיף 35 ד'-ה' להסכם). הביקורת בדקה את ההתחשבויות עם הקבלן במהלך שנת 2012 ומצאה כי לכול אחד מהחשבוניות שהוגשו במהלך שנת 2012 נלווה דוח המפרט את הפעולות בהם נקט הקבלן ועל פיהן מגיע לו התשלום המפורט בחשבון.

## גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

- 11.17 עם זאת, הביקורת מצאה חוסר התאמה בין התעריפים ששולמו לקבלן בהשוואה לתעריפים המופיעים בהסכם עימו, כך שהתשלום היה גבוה מהמתחייב בהסכם.
- 11.18 היועצת המשפטית וסגנית הגזבר הסבירו פערים בתשלומים אלו בכך שלאחר פרסום המכרז פורסמו תקנות הקובעות הוצאות מרביות עבור ביצוע פעולות אכיפה.
- 11.19 הביקורת סבורה כי גם אם ניתן היה לבצע שינוי בתעריפים על פיהם תשלם העירייה לקבלן הזוכה לאחר בחירתו, מן הראוי היה לתקן את ההסכם שנחתם עימו לפי סיכום זה. בפועל, ההסכם לא תוקן והופיעה בו טבלת המחירים שהתפרסמה במכרז ללא כול התייחסות לתקנות החדשות שפורסמו. לדברי מנהלת המחלקה לאכיפה, ניתנה לה הנחייה מפורשת לשלם לקבלן לפי טבלת התקנות שפורסמה.
- 11.20 להדגשה, התושבים שבחשבונותיהם בוצעו הליכי גבייה חוייבו באגרות לפי טבלת התעריפים שפורסמה במכרז, ולא לפי טבלת התעריפים שפורסמה בתקנות. כלומר, לפי התעריפים הנמוכים יותר.
- 11.21 בנוסף מצאה הביקורת כי במכרז הופיע בטעות סעיף בעניין התמורה (35 ח') הקובע שבמידה ויפורסמו תקנות לקביעת מחירים מירביים תינתן התמורה לקבלן בהתאם לתקנות אלו בניכוי הנחה של 15%. מובן, שאת ההנחה היה על המציעים להציע, אחרת אין משמעות למכרז ולתחרות בין המציעים.
- 11.22 הטעות הוסברה לקבלן הזוכה וסוכם עימו כי התשלום יהיה לפי טבלת התעריפים שבתקנות בניכוי ההנחה שהציע במכרז ועל פיה זכה בו, קרי 62.002%.
- 11.23 כול החשבונות שהגיש הקבלן אושרו על ידי האחראית על היחידה לאכיפה ועל ידי מנהל אגף ההכנסות בחתימתם כנכונים. החשבונות תויקו ונשמרו על ידי מזכירת מנהל האגף באופן מסודר ביותר.
- 11.24 עד לחודש דצמבר 2012 הוגשו לתשלום חשבונות בסך של 417,277.62 ש"ח.
- 11.25 הקבלן התחייב על פי ההסכם (סעיף 45 להסכם) לערוך ביטוחים בהתאם למפורט בנספח ו' להסכם וכן להמציא אישור בכתב מחברת הביטוח. הביקורת מצאה, כי לא נדרש מהקבלן אישור בכתב על עריכת ביטוחים אלו, להוציא האישור שהמציא בסמוך לזכייתו במכרז. בהתאם להערת הביקורת המציא הקבלן אישור על עריכת ביטוחים לשנת 2013, כמפורט בהסכם.
- 11.26 הקבלן התחייב (סעיף 48 להסכם) להפקיד ערבות בנקאית בסך של 100,000 ₪, שתוקפה עד תום שלושה חודשים לאחר תקופת ההסכם. הביקורת מצאה כי אכן בידי העירייה ערבות כנדרש ע"ס 100,000 ₪, בתוקף עד 1.11.2013, כלומר שלושה חודשים מתום תקופת ההסכם.
- 11.27 על פי ההסכם (מפרט טכני, תיאור עבודה ומחירים, סעיף 5), העירייה תמסור לקבלן הרשאה בכתב בטרם יציאתו לביצוע הפעולות. הביקורת מצאה כי טופס הרשאה זה לא הומצא לקבלן.

## גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

11.28 החברה אמורה לשמור כול מסמך המתייחס לפעולותיה במשך התקופה שהייתה העירייה מחוייבת לשומרם אילו נמצאו ברשותה. הביקורת מציינת כי מרבית המסמכים נשמרים סרוקים בתוכנת המחשב כך שניתן לראותם בכול עת. בנוסף לכך, טענת מנהלת מחלקת האכיפה, המסמכים (כגון: עותק מדרישת התשלום ובו ציון מועד מסירת הדרישה והאופן בו נמסרה, או, לחילופין, אי מסירתה והסיבה), מתוייקים במשרדו של הקבלן.

### הסכם למתן שירותי ייעוץ משפטי

11.29 בחודש ספטמבר 2010 נחתם הסכם בין העירייה ובין עו"ד י.ג. למתן שירותי ייעוץ משפטי למערכת הגבייה העירונית. ההסכם מהווה תוספת למתן שירותי ייעוץ משפטי לעירייה.

### פירוט השירותים הכלולים בהסכם זה:

- ◆ מתן ייעוץ שוטף ליחידת הגבייה בעירייה בקשר לביצוע הליכי הגבייה, תשובות לפניות כלל החייבים ובאי כוחם בענייני הליכי הגבייה הננקטים כנגדם.
- ◆ ייעוץ וייצוג העירייה בהליכים משפטיים הנוגעים לעתירות/תביעות כנגד העירייה, שענינם הליכי הגבייה ו/או הנובעות מהליכי הגבייה.
- ◆ מתן ייעוץ שוטף, ככול שיידרש, לגזבר העירייה ולממונה על הגבייה בקשר לביצוע הליכי הגבייה מהחייבים השונים.
- ◆ ייעוץ וניהול מו"מ לפשרה מול החייבים השונים.
- ◆ ביצוע הדרכות למחלקות העירייה השונות, העוסקות בהליכי הגבייה, לפי תיאום עם הגזבר ו/או הממונה על ההכנסות בעירייה.
- ◆ ייעוץ בעניין הליכי פשיטת רגל/פירוק של חייבים, כולל הכנת תביעות חוב והגשתן, באמצעות יחידת הגבייה.
- ◆ ייעוץ משפטי לעירייה בעניין תיקי הגבייה הקיימים בעירייה, לרבות אצל עורכי דין.
- ◆ ייעוץ לצורך פיקוח ובקרה על פעולות הגבייה של עורכי הדין החיצוניים.

11.30 על פי ההסכם, ישולם שכר טרחה בסיסי בסכום קבוע של 17,500 ש"ח לחודש (לפני מע"מ) תמורת 75 שעות חודשיות. מעבר לכך, בגין תוספת שעות ייעוץ ישולם שכר טרחה נוסף לפי תעריף של 320 ₪ לשעה. תוספת שעות ייעוץ זו תיעשה באישור הגזבר או/ו הממונה על ההכנסות.

11.31 כמו כן, בגין ייצוג העירייה בעתירות מנהליות בענייני הליכי גבייה ישולם שכר טרחה כולל בסך 8,000 ₪, לא כולל מע"מ.

## **גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית**

- 11.32 בחודש ספטמבר 2012 הוארך תוקפו של הסכם זה בשנתיים נוספות והתווסף סעיף חדש של תשלום שכר טרחה בגובה 5,000 ₪ (לא כולל מע"מ, אגרות והוצאות) בגין הגשת בקשת פירוק לחברה במסגרת טיפול במחיקת חובות כחוב אבוד.
- 11.33 הביקורת בדקה את תשלומי שכר הטרחה הבסיסיים לעו"ד י.ג., כמפורט בסעיף 5.4, ומצאה תיעוד בכתב לכול המסמכים: הגשת החשבון, הכנת הזמנת העבודה וביצוע התשלומים בהתאם לתעריף שנקבע.
- 11.34 בנוסף לתשלומים אלו שולמו לעו"ד י. ג. תשלומי שכר טרחה (שחלקם מבוססים על 5% מסך הגבייה מהחייב) ואגרות בית משפט בסדר גודל של כ-200,000 ₪. הביקורת לא מצאה נימוקים בכתב לבחירתו של יועץ זה ולא אחר למתן השירותים המפורטים.

## **12. תהליך הגבייה המנהלית**

- 12.1 כאמור, החלה העירייה לנקוט לראשונה בחודש יוני 2004 בהליך של גבייה מנהלית. לשם כך, מינתה העירייה עובדת ותיקה ומנוסה כאחראית על נושא הגבייה המנהלית ובעיקרה עבודה מול הקבלן המבצע. במהלך הביקורת מונתה עובדת זו לתפקיד של מנהלת המחלקה לאכיפה ושומה.
- 12.2 הביקורת בדקה את המעקב והפיקוח של אגף ההכנסות, ובראשם מנהל האגף ומנהלת המחלקה לאכיפה על הפעולות המבוצעות על ידי הקבלן שזכה במכרז.

### **השלבים בתהליך הגבייה המנהלית**

- 12.3 **מסירה של דרישת תשלום לחייבים** - דרישות תשלום של חייבים שלא אותרו על ידי הקבלן מוחזרות למחלקת האכיפה לפעולת איתור ומשלוח בדואר רשום.
- 12.4 **עיקול בחשבונות הבנקים של החייבים שטרם הסדירו את יתרת חובם** - תהליך זה מבוצע באופן ממוחשב באחריותה של מנהלת המחלקה לאכיפה. בשלב זה קיימים חייבים שלא ניתן לבצע בחשבונם עיקול ממוחשב והעיקול מתבצע באופן ידני על ידי פקידות המחלקה.
- 12.5 במידה שאותר חשבון בנק על שם החייב וקיימת יתרת כספים בחשבון הבנק, מעביר הבנק המחאה לפקודת העירייה בגובה יתרת החוב. במקרים בהם לא נמצא חשבון בנק כלל או שלא נמצאו יתרות כספים בחשבון הבנק או שאין בידי העירייה את מספר תעודת הזהות של החייבים, ויתרת החוב טרם הוסדרה, מבוצע הליך של רישום מעוקלים.
- 12.6 עובד הקבלן מגיע לנכס (בית או עסק) באופן פיזי ומבצע רישום מטלטלין לעיקול באמצעות צו לרישום מעוקלים שהמציא לו מנהל אגף ההכנסות.
- 12.7 בשלב הבא, לאחר כעשרה ימים, בהנחה שיתרת החוב לא שולמה, מוסר מנהל אגף ההכנסות לקבלן צווים להוצאת מעוקלים.

12.8 לדברי מנהלת מחלקת האכיפה, בשנים האחרונות לא בוצעה **מכירת מטלטלין** שהוצאו.

12.9 במקביל להליך רישום המטלטלין, מתבצעים על ידי המחלקה לאכיפה הליכי עיקול נוספים: עיקול ברישום של רכבים ועיקול ברישום טאבו לדירות בבעלות. הביקורת מצאה כי עיקולים אלו בוצעו ללא קביעת תבחינים ברורים ורק לעיקולי הטאבו נדרש אישור של מנהל אגף ההכנסות. גזבר העירייה השיב כי ברצונו לאפשר נקיטת כול פעולה אפשרית בהליך של הגבייה המנהלית על מנת לגבות את החוב ולכן אינו מעוניין להגביל את הפעילות. ביצוע הפעולה נעשה בשיקול של כול מקרה לגופו.

12.10 פעולות נוספות אחרות שהיו כלולות בהסכם עם הקבלן בוצעו לגבי מספר קטן יחסית של חייבים, כגון: פריצה ועיקול בכוח, תפיסת כלי רכב (ממודל 1996 ומעלה) וגרירתם.

12.11 **ביטול העיקולים** התבצע באופן מייד במקרה של תשלום כול יתרת החוב במזומן. במקרה של תשלום באמצעות הסדר, הסרת העיקול במלואו התבצעה רק בתום ביצוע כול התשלומים שבהסדר.

12.12 בתהליכי רישום והוצאת מעוקלים היו מקרים בהם החייב העביר באמצעות עובד הקבלן כספים לפרעון החוב. עובד הקבלן הפקידם ישירות בקופת העירייה. בחשבונות שהגיש הקבלן צוינו גם הסכומים שהופקדו על ידו בפעולות שביצע. הביקורת סיכמה סכומים אלו ונמצא כי במהלך שנת 2012 הפקיד עובד הקבלן סך של **1,365,770 ש"ח**.

12.13 ככלל ניתן לומר כי רמת הפיקוח והמעקב שמבצעת מחלקת האכיפה אחר פעולותיו של הקבלן בהליכי הגבייה המנהלית הינה גבוהה ביותר. הדבר תורם למניעת ביצוען של פעולות בניגוד להנחיות. כמו כן, קיימת הפרדה מוחלטת בין תשלומי התושבים בגין יתרות החוב ובין תשלומי הקבלן המגיעים לו בגין שירותים אלו.

### **13. נתוני פעילות**

13.1 המחלקה לאכיפה פועלת בהליך של גבייה מנהלית בחשבונות ארנונה של חייבים שבהם קיימת יתרת חוב שטרם שולמה לפחות במשך תקופה של ארבעה חודשים (שתי תקופות של שליחת הודעות לתשלום שוטפות). בפעולה זו לא קיימת הבחנה בין נכס המשמש כדירה למגורים או כעסק.

13.2 השוואת נתוני הפעילות בין השנים 2010 ו-2011 מצביעים על עלייה בשיעור של 21.5% בשנת 2011 בשליחת מכתבי התראה לחייבים.

13.3 בנוסף לכך, נמצאה עלייה בשיעור של 9% בפעולת סימוני מעוקלים לעומת ירידה בשיעור של 17% בביצוע פעולת הוצאת מעוקלים, וירידה בביצוע פעולות של עיקולי רכב ועיקולי טאבו הנעה בשיעורים של 23%-60%.



## גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

13.4 היקף הפעולות של ביצוע עיקולי בנקים ירד ב-2% בלבד, אולם היקף החובות שטופלו במסגרת פעילות זו עלה בשיעור של כ-9% בהשוואה לשנת 2010.

13.5 השוואת נתוני הפעילות בין השנים 2011 ו-2012 מצביעה על עלייה בשיעור של יותר מ-5% במספרם של מכתבי ההתראה שנשלחו לחייבים בשנת 2012 לעומת מספרם בשנת 2011.

13.6 היקף הביצוע של פעולת עיקולי בנקים עלה בשנת 2012 ב-8.2%, והיקף החובות שטופלו במסגרת פעילות זו עלה בשנת 2012 בשיעור של 18.5% בהשוואה לשנת 2011. עם זאת, נמצאה ירידה בשיעור של 15% בפעולת סימוני מעוקלים.

13.7 נתוני הפעילות בשנים אלו מצביעים על עלייה בשיעור של 28% בשנת 2012 בביצוע פעולות של עיקולי טאבו ובשיעור של 500% בביצוע פריצה, לעומת ירידה בשנת 2012 בשיעור של 50% בביצוע עיקולי רכב.

### נתוני פעילות תקופתית:

13.8 הביקורת בדקה באופן מדגמי ארבע תקופות שבהן בוצע תהליך של גבייה מנהלית במהלך השנים 2011-2012, ולהלן ממצאיה:

הגדרת הפעולה	חשבונות בתאריך 4.4.2011	חשבונות בתאריך 31.10.2011	חשבונות בתאריך 14.5.2012	חשבונות בתאריך 15.10.2012
דרישות תשלום	2,608	2,104	1,642	3,064
היקף החוב	10,615,395 ש"ח	10,557,965 ש"ח	5,158,418 ש"ח	11,520,706 ש"ח
מספר הדרישות שנמסרו	-----	1,981	1,370	2,533
מספר הדרישות שלא נמסרו	-----	123 מסך הדרישות	272 מסך הדרישות	531 מסך הדרישות 17.3%
המשך בתהליך הגבייה המנהלית	(1) 1,178	(2) 1,018	(3) 672	(4) 675

**גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית**

הגדרת הפעולה	חשבונות בתאריך 4.4.2011	חשבונות בתאריך 31.10.2011	חשבונות בתאריך 14.5.2012	חשבונות בתאריך 15.10.2012
תשלום החוב (כולל הסדרים)	1,400 53.7%	963 *45.8%	698 *42.5%	1,858 *60.6%
ללא טיפול	37	3	3	14

(1) מהם 1,051 - עיקולי בנקים ו-706 סימוני מעוקלים והוצאתם.

(2) מהם 989 - עיקולי בנקים ו-595 סימוני מעוקלים והוצאתם.

(3) מהם 500 - עיקולי בנקים ו-656 סימוני מעוקלים והוצאתם.

(4) מהם 662 - עיקולי בנקים ו-426 סימוני מעוקלים והוצאתם.

\* שיעור החשבונות בהם שולם החוב מכלל החשבונות בהם הופקו דרישות התשלום עד להפקה הבאה.

לא ניתן הסבר לעניין החשבונות המוגדרים "ללא טיפול".

**14. מעקב אחר ביצוע הפעולות על ידי הקבלן**

14.1 כפי שמתואר לעיל, פעולותיו של הקבלן הסתכמו לרוב במסירת דרישת התשלום ובביצוע פעולות של רישום מטלטלין ועיקול מטלטלין.

14.2 ההנחיות לביצוע הפעולות ניתנו על ידי מנהלת מחלקת האכיפה באופן ישיר לקבלן או לעובד הקבלן.

14.3 הביקורת היתה עדה לזמינותו של עובד הקבלן למנהלת המחלקה לאכיפה בכול פנייה, שאלה או בקשה, וכן להופעתו התכופה במחלקה על מנת להתעדכן בשינויים (כגון: רשימת החייבים שהגיעו להסדרי תשלום עם העירייה), להפקדת תשלומים שהתקבלו על ידו מהחייבים במסגרת הפעולות שביצע ועוד.

14.4 הביקורת ריכזה את הנתונים על הפעולות שביצע הקבלן מראשית תקופת ההסכם, החל מחודש ספטמבר 2011 ועד לחודש דצמבר 2012, ושעליהן הוגשו חשבונות לתשלום לעירייה:

**גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית**

סוג הפעולה	מספר הפעולות	סך התשלום (ב-₪)
מסירת דרישת תשלום	9,694	64,305.87
עיקול ברישום	1,198 + 9 (*ללא הצלחה) 1,207	86,505.05
עיקול בפועל	919 355 (*ללא הצלחה)	168,185.26
עיקול בפועל בכוח	107	98,281.44
<b>סה"כ</b>		<b>417,277.62</b>

\***ללא הצלחה** - עובד הקבלן הגיע לנכס, אולם לא עלה בידו לבצע את הפעולה.

14.5 הביקורת ביקשה נתונים על היקף הגבייה שבוצעה בעקבות ביצוע הליכי הגבייה המנהלית, אולם לטענת מנהל אגף ההכנסות לא ניתן לבדוד נתון זה מסך הגבייה השוטפת. נתונים אלו היו יכולים להציג בפנינו את התועלת הכלכלית הנובעת מהעסקת קבלן הגבייה המנהלית, קרי, עלויות מול הכנסות.

14.6 אולם השוואה פשוטה בין סך התשלומים ששולמו לקבלן הגבייה בגין פעולותיו - 417,277 ש"ח לעומת הפקדויותיו (שלו בלבד) בקופת העירייה שהן תוצאה של פעולות אלו בסך 1,365,770 ש"ח, מצביעה על יתרת זכות לעירייה בסך 948,493 ש"ח.

14.7 לדעתו של מנהל אגף ההכנסות, הליך הגבייה המנהלית הינו הליך שהטיפול בו הוא מהיר באופן יחסי להליך התביעה המשפטית, והעלות לעירייה נמוכה בהרבה מהעלות בתביעה המשפטית (תשלום אגרות בית המשפט). עם זאת, במקרים מסויימים הליך זה נכשל משום שאין אפשרות לעקל.

14.8 אין ספק כי קיימת הצלחה משמעותית בתהליך הגבייה המנהלית, ולכן יש להמשיך בפעולה שיטתית זו לגביית החובות והמעקב אחר הפעולות המבוצעות בחשבונות החייבים, במטרה לגבות את החובות סמוך ככול האפשר למועד היווצרותם על מנת למנוע הפיכתם לחובות מסופקים.

## 15. נתונים ממוחשבים

15.1 במהלך הביקורת נדרשו דוחות נתונים רבים על מנת לבחון את היקף החובות ואת מערך הגבייה. הביקורת התרשמה כי על עובדי מחלקת המחשוב ומערכות מידע מוטל עומס רב של עבודה, וכתוצאה מכך במקרים מסויימים חל עיכוב משמעותי בקבלת דוחות הנתונים.

15.2 מעבר לכך, קיימים נושאים בהם יש לבנות דוחות נתונים חדשים על פי צורכי אגף ההכנסות ובהתאם לשינויים החלים מעת לעת בחוקים/תקנות. מטלות אלו מהוות מעמסה נוספת על עובדי מחלקת המחשוב ומערכות מידע.

## 16. הביקורת ממליצה:

א. לבחון כשגרת עבודה במועדים קצובים מראש (אחת לרבעון) את נתוני הפעילות של אגף ההכנסות בכלל ושל המחלקה לאכיפה בפרט הנוגעים להיקף החובות ושיעורי הגבייה של חובות אלו. בחינה זו תשמש את המנהלים הממונים בתהליך קבלת ההחלטות על הפעילות העתידית במטרה לשפר ולייעל את העבודה. גזבר העירייה שוקל למנות עובד/ים ליישום מטלה זו.

ב. להעביר אחת לרבעון דיווח שוטף לגזבר העירייה על תוצאות פעילות המחלקה לאכיפה בגביית החובות ואחת לשישה חודשים למנכ"ל העירייה. הדיווח ישמש את המנהלים הממונים בקביעת החלטותיהם בנושאי הגבייה בכלל וגביית החובות בפרט.

ג. לקבוע תבחינים ברורים ומקיפים יותר מאלו הקיימים כיום, על מנת לבחון את חשבונות החייבים בהם יש לפעול בדרך של גבייה מנהלית. המטרה היא למנוע ככול שניתן מקרים בהם פעולות במסגרת תהליך הגבייה המנהלית יסבו נזקים כולשהם לחייבים ללא כול הצדקה חוקית.

ד. לבחון את היקף המטלות של מחלקת האכיפה במטרה לשקול את האפשרות לנייד עובדים בתוך אגף ההכנסות לביצוע המטלות החדשות שנוספו לה.

ה. לפעול לשיפור התנאים הפיזיים המצויים במשרדי מחלקת האכיפה ומחוצה להם על מנת שקבלתם של התושבים הפונים תיעשה באופן מכובד וראוי.

ו. לכלול בתכנית העבודה השנתית יעדים המתייחסים להגדלת שיעורי הגבייה מהחייבים השוטפים וגביית החובות.

ז. להיערך לטיפול במחיקת יתרת החובות שהוגדרו כמסופקים בהתאם לנוהל משרד הפנים באופן שיטתי ומסודר, זאת במטרה לצמצם את היקף החובות המסופקים שבצירוף ריבית והצמדה משפיעים על היקף יתרת החובות ומקטינים באופן משמעותי את שיעור הגבייה.

ח. לבחון את החשבונות החייבים שלגביהם טרם נקבעה הגדרה של חוב מסופק, אולם סיכויי הגבייה אינם קיימים במטרה להגדירם על פי הכללים ולהתקדם לשלב של הגשת בקשה למשרד הפנים על מנת למוחקם.

## גביית החובות באמצעות הגבייה המנהלית

- ט. לבדוק את החשבונות בהם קיימות יתרות חוב שהוגדרו כ-"אחרים" בדוחות הנתונים, כך שלכאורה לא מתבצע בהם טיפול לגביית יתרת החוב. בחלק מהחשבונות האלו המשמעות היא מחיקת יתרת החוב (למשל בשל כפילות הרישום או נכס עירוני).
- י. לעדכן את החשבונות לגביהם קיימים פסקי דין המורים על הפחתת יתרת החוב.
- יא. לפעול למחיקת החובות על פי הנוהל ובהתאם לחוות הדעת המשפטית, בחשבונות בהן קיימות יתרות חוב של נכסים עירוניים (חב' חוף בת-ים והיכל התרבות).
- יב. למנוע מצב בו יועסק קבלן הגבייה (או כול קבלן אחר) ללא הסכם בכתב בר תוקף.
- יג. לנהל באגף ההכנסות תיק קבלן בו יישמרו כול המסמכים הנוגעים להסכם עם הקבלן, מתחילת עבודתו ועד לסיום החוזה, כמפורט בנוהל העירוני – עריכת חוזה – 3.03.2.
- יד. לתקן את הוראת העבודה הנוגעת להסדרת פעילות מחלקת האכיפה בתחום הגבייה המנהלית כך שתתאים לתהליכים המתבצעים בפועל.
- טו. להקים ועדה לבחירתם של יועצים בתחומים שונים במקרים בהם מתבצעת התקשרות ללא פרסום מכרז.
- הוועדה תכלול את נציגות הנהלת העירייה, היועצת המשפטית ומנהל המחלקה הרלוונטי במטרה לבחור באופן מוסדר את היועצים. פרוטוקול הוועדה יכלול פירוט הנימוקים לבחירת היועץ המיוחד.
- טז. לקבוע תבחינים ברורים למקרים בהם ניתן לבצע עיקולי רכב או/ו עיקולים ברישום בטאבו על דירות, ובנוסף לקבל את אישור מנהל אגף הכספים לביצוע עיקולי רכב.
- יז. לצמצם את משך זמן ההמתנה לקבלת דוחות נתונים ולהכנת דוחות חדשים, וכן לעדכון התוכנות שבהן משתמש אגף ההכנסות לזמן סביר, שיאפשר עבודה יעילה.