

דוח ביקורת בנושא הטיפול והאכיפה בחובות התושבים (חובות ארנונה, אגרות והיטלים שונים, גנ"י, חוגים וכו')

כללי

1. ביקורת בנושא גביית חובות לעירייה בפיגור, נערכה בחודשים יוני - אוג' 13.
2. לביצוע הביקורת התקיימו פגישות עם מנהל אגף ההכנסות סגנו, המשמש גם כמנהל הגבייה ועם סגנית המנהל להנחות ואכיפה.
3. טיוטת דוח הביקורת הועברה לעיון סגן מנהל אגף ההכנסות (המשמש גם כמנהל מח' הגבייה). הערותיו והארותיו במידה ונדרש, קיבלו ביטוי בגוף הדוח.

רקע

4. ביקורת בנושא הגבייה, נערכה לאחרונה בשנת 2009. לפי הדוח, הסתכמה יתרת החוב בפיגור, נכון ל- 31.3.09 לסך 130 מ"ח (ריאלית) יתרת החוב המקבילה לסוף שנת 2012 מסתכמת בסך 228.3 מ"ח (ריאלית כולל ריבית), כאשר אחוז הגבייה כולל שוטף מגיע ל-50.9% (מסך 417 מ"ח), מזה יותר ממחצית החוב לא ניתן לגבייה, עפ"י הערכת אגף הכנסות.
5. מאז שנת 1980 לא נמחקו חובות אבודים ומכאן הסכום הגדול הרשום כחוב, שחלקו המשמעותי היה צריך להימחק ולא הועבר למחיקה וחוב זה הלך ותפח מידי שנה עם הפיכתו לריאלי והוספת ריבית. לדוגמא, חוב לסוף 2012 בסך 204.9 מ"ח, הגיע ל- 207.9 מ"ח לאחר הצמדה, דהיינו תוספת של 3 מ"ח ועוד תוספת ריבית בסך 20.4 וביחד גדל ל- 228.3 מ"ח (תוספת של 10.2 אחוז ליתרה הנומינלית).
- החוב מורכב מ- 49% ארנונה, 38% אגרות והיטלים, 16% מסופקים וכ- 2% שונות. (באופן אקראי התברר לביקורת, כי במהלך 2013, נשלחו בקשות למחיקת חובות ואף אושרו למחיקה, חובות בסך 7 מ"ח).
6. אי מחיקת חובות וריבית גבוהה (עפ"י החוק) ושיעור גבייה הולך וקטן, הביא לגידול ביתרת החוב, במשך 4 שנים, בכ- 75% (מ- 130 ל- 228.3 מ"ח).
7. העירייה חתמה חוזה עם חברה שמתפקדה לגבות כל פיגור הנובע לא מהשנה השוטפת. לא מתקיים מעקב ראוי אחר פעילות האכיפה של החברה, דבר המסייע להגדלת החוב שמתיישן והופך לחוב אבוד.

8. החובות בנושא שילוט, נאכפים ע"י עו"ד חיצוני שמינתה המחלקה, נעשתה ללא תיאום וללא אישור היועמ"ש ברשות. ואילו פיגורים בנושא חינוך, אינם מטופלים כלל - סכומים שלא מנסים לגבות והולכים לטמיון.

9. חוסר מעקב ראוי אחר החובות, נמשך מזה שנים ועדיין לא זוכה לטיפול נאות, במרץ השנה מונה מנהל חדש לגבייה, עקב הצורך בכניסה לתפקיד, אינו יכול לדבריו, בשלב זה, לתת עדיפות לטיפול בחובות.

ממצאים

10. יתרות החוב לסוף שנת 2012:

א. יתרת החוב לאחר הפיכתו לריאלית והוספת ריבית מסתכמת ב-

232.8 מ"ש"ח, כלהלן (באלפי ₪):

| | |
|-------------|----------------------------------|
| ₪ 232,778.0 | 1. סה"כ |
| ₪ 228.291.3 | 2. נכסים (ארנונה, אגרות והיטלים) |
| ₪ 1,211.5 | 3. שילוט |
| ₪ 3.275.2 | 4. חינוך |

ב. הגבייה בתחום השילוט, מבוצעת באמצעות עורכי דין חיצוניים, והיתרה לסוף שנת 2012, מסתכמת ב- 1211.5 אש"ח. ההתקשרות מיותרת, משום שהגבייה בתחומים אלה, צריכה להיעשות ע"י "מילגס", כך עפ"י ההסכם שהם חתומים עם העירייה. בתגובתו הודיע מנהל מח' הגבייה כי החוזה עם העו"ד, יבוטל בסוף 2013 ויועבר לטיפול חב' "מילגס", כפי שנקבע בחוזה.

ג. הגבייה בתחום החינוך, מבוצעת ע"י אגף החינוך בשוטף, אך אין פעולת אכיפה כלשהיא ע"י העירייה לגבי החובות משנים קודמות. למעשה, יתרת החוב הרשומה בספרים, גדלה והולכת מידי שנה ללא כל ניסיון גבייה ואכיפה. ב- 2009 הגיעה היתרה ל- 2,432.5 אש"ח, עם שיעור גבייה של 51.8 אחוז והגיעה בסוף 2012 ליתרת חוב של 3,275.2 אש"ח עם שיעור גבייה של 57.4 אחוז (גידול בחוב של כ- 35% ב- 3 שנים).

ד. 2 הנושאים שילוט וחינוך, מוזכרים בחוזה עם חב' "מילגס" ואין הביקורת רואה סיבה לא לכלול אותם מכוח החוזה, בגבייה של חברת "מילגס", האמורה לטפל בכל חוב. מנהל מח' הגבייה הודיע, כי חובות הפיגורים בשני התחומים חינוך ושילוט, יועברו לטיפול חב' "מילגס", כמתחייב מההסכם איתה.

ה. למעלה מחמישים אחוז אינן חובות לגבייה ומוערכים כמסופקים או כחובות אבודים. 130 מיליון ₪ כ- 56 אחוז מיתרות החוב הינם חובות מלפני שנת 2006 (יותר מ- 7 שנים).

11. החוזה עם "מילגם"

- א. חברת "מילגם" זכתה במכרז לגביית חובות בפיגור לעירייה. החברה אמורה לטפל בכל חוב מעבר לשנה השוטפת, דהיינו כל חוב שלא נגבה ע"י העירייה באותה שנה, עובר בשנה הבאה לטיפול "מילגם".
- ב. החוזה נחתם ב- 3.8.10 לתקופה של שנתיים עם אופציה להארכה ל- 3 שנים נוספות דהיינו עד 2.8.15. בסעיף 5 ח' לחוזה נאמר: "...והקבלן יבצע את השירותים עפ"י נוהל עבודה מפורט בכתב שייקבע ע"י העירייה..." , נוהל בסיסי כנ"ל לא נמצא ועד לכתיבת דוח זה, הוא לא קיים. נוהל החייב להתפרסם, שיבטיח תקינות העבודה עם "מילגם".
- ג. בסעיף 6 א' לחוזה נקבע כ- "הקבלן ימסור לנציג העירייה אחת ל- 90 יום פירוט של כל התקבולים וכל יתרות החוב שנותרו להמשך טיפול וכן דוח הכולל המלצות לעירייה בגין חובות, שנחשבים כחובות אבודים".
- הביקורת קיבלה עותק מדוח פעילות החברה בעיריית הוד-השרון לשנת 2012, המפרט מספר פעולות אכיפה (מספר אתראות, דיווחים לעיקול מספר כתובות שאותרו, מספר חייבים מעוכבי אכיפה זמניים ע"י העירייה ועוד).
- בדוח יש נתון של 55.9 מש"ח יתרות בפיגור, שלא ניתן לפעול לאכיפתם מסיבות שונות, לפי נושאים.
- אך אין בכל הדוח מסירת פרטים לעירייה, הנדרשים בסעיף 6 א' לחוזה, מידי 90 יום.
- ד. למעשה, אין לעירייה מידע שוטף מהחברה, על התפתחות הטיפול בכל חוב וחובות רבים אין בהם תנועה מספר שנים. אילו המחלקה הייתה דואגת לקבל דוח מידי 90 יום על יתרות החוב, תוך פירוט הנדרש בחוזה מהחברה בהתאם לחוזה, היה בידיה כלי מעקב ראוי על החובות. הביקורת ביקשה דוח כנ"ל, אך מסתבר שהוא לא הוגש כלל, מאז חתימת החוזה. בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהל מח' הגבייה ונציג "מילגם", הובטח שהדוח יועבר ע"י "מילגם" בימים הקרובים למחלקת הגבייה ויועבר בעתיד מידי 90 יום, כנקבע בחוזה.
- גם בתגובת מנהל מח' הגבייה נאמר, שחב' "מילגם" תעביר את הדוח אחת ל- 90 יום, אולם הדוח לא הוגש כלל מאז חתימת החוזה.
- יצויין ע"י הביקורת, שדבר זה מעיד על כך שהמעקב על קבלת הדוחות מהחברה, היה לקוי, וגם הטיפול בחובות עצמם היה לקוי, כתוצאה מהיעדר כלים לביצוע המעקב, ע"י מח' הגבייה.

כאמור, במהלך 2013 חודשו הבקשות למחיקת חובות, עדיין בהיקף קטן, נדרש להעביר את הבקשות לגבי כל החובות שאינם ניתנים לגבייה.

ה. חברת "מילגם" מקבלת עמלה בגין כל גבייה מעבר לשוטף, אפילו שלא נעשתה ע"י החברה כל פעולת אכיפה. במיוחד ראוייה להדגשה, הגבייה בחודשים ינואר - אפריל מידי שנה, התקופה שבה עובר החוב מטיפול המחלקה לטיפול החברה ותושבים רבים משלמים יתרת חובותיהם, משנה קודמת.

תגובת מנהל מח' הגבייה - החוזה עם חב' "מילגם" קובע מפורשות, שהעברת נתוני הגבייה לגבי השנה השוטפת, מבוצעת רק בסוף חודש מרץ, ההחלטה להקדים, הייתה החלטת מנהל האגף. לדעת הביקורת, ההחלטה הייתה מוטעית, כי ההקדמה הביאה לתוספת עמלה, שהחברה לא הייתה זכאית לה.

לדוגמא: בתקופה 1 ינואר עד 3 יוני 2013 (חמישה חודשים) הסתכמה הגבייה ע"ח ארנונה משנת 2012 בסך 5,918 אש"ח מתוך יתרת החוב, כולל ריבית והצמדות בסך 139 מש"ח, שהם 42.4 אחוז מיתרת החוב לשנת 2012. זאת למרות שהעמלה לחברה בשנה הראשונה מסתכמת ב- 0.64 אחוז, שהם כ- 38 אש"ח לחמשת החודשים הראשונים של שנת הפיגור הראשונה. אין הצדקה לשלם עמלה לחצי שנה הראשונה של הפיגור, כי עיקר הגבייה נובע מפעילות העירייה בשוטף ולחברה אין כמעט חלק בהליך הגבייה. נושא הראוי לשיקול ומחשבה בעת הארכת החוזה.

ו. עמלת הגבייה עולה עם גידול הוותק בחוב, כלהלן:

בשנת הפיגור הראשונה 1 אחוז, שהם לאחר הנחה 0.64 אחוז.
בשנה השנייה והשלישית 5 אחוז, שהם לאחר הנחה 3.2 אחוז.
בשנה הרביעית ואילך 12 אחוז, שהם לאחר הנחה 7.68 אחוז.
הגדלת השיעור עם גידול וותק החוב, הומלצה ע"י הביקורת בדוח קודם, אך נראה שהקפיצה ל- 12 אחוז עמלה, כבר בשנה הרביעית, מואצת מידי וראוי שתהיה מדורגת יותר.

בדוגמא הנ"ל של ארנונה, גביית החוב משנים קודמות בחמשת החודשים הראשונים של 2013 הייתה כלהלן (באלפי ₪):

| מס' סד' | שנת הפיגור | סכום החוב באש"ח | הגבייה באש"ח | אחוז | העלייה באחוז הגבייה | העמלה באחוזים |
|---------|---------------|-----------------|--------------|------|---------------------|---------------|
| | א' | ב' | ג' | ד' | ה' | ו' |
| 1. | ראשונה (2012) | 13,896 | 5,919 | 42.6 | 0.64 | 1 |
| 2. | שנייה (2011) | 9,145 | 762 | 8.3 | 3.2 | 5 |
| 3. | שלישית (2010) | 7,866 | 44.5 | 5.6 | 7.68 | 12 |
| 4. | רביעית (2009) | 5,750 | 200 | 3.5 | 7.68 | 12 |
| 5. | חמישית (2008) | 4,837 | 88 | 1.8 | 7.68 | 12 |
| 6. | שישית (2007) | 4,906 | 58 | 1.2 | 7.68 | 12 |

מהטבלה עולה, ששיעור הגבייה כבר בשנה השנייה, יורד פי 5 מהשנה הראשונה ולא עולה בשנה הרביעית, למרות הגדלת העמלה פי 24. נראה, שמדרוג בעלייה בשנה הרביעית עד השביעית יעודד יותר את הגבייה (הדירוג המוצע: שנה שנייה 3%, בשלישית 5%, ברביעית 7%, בחמישית 10%, בשישית 11% ובשביעית ואילך 12%).

ז. הביקורת קיבלה עותק מהדוחות שמופנים למנכ"ל העירייה לתקופה ינואר - פברואר 2013 על עיקול בנקים של חייבים, שבוצעו ע"י "מילגם". הדוח מרובה כפילויות בדיווחים על עיקולים, לרוב פעמיים ולעיתים שלוש וחמש פעמים (ווילהלם פביאן חיים (3) שלום אלי (3) עידן שי (3) שוקרון דוד (4) ו- שאבי ודוד בת שבע (5)). בהיעדר סיכומים על הגבייה מהעיקולים, לא ברורה התועלת מהדוח גם לאחר שהדוח יהיה נקי מכפילויות.

ח. לדעת הביקורת אין כל הצדקה להמשך רישום החובות במשך שנים, שלא ניתן לגבות, כחוב לעירייה ויש לאתר חובות כנ"ל ולהעבירן לאישור למחיקה בהתאם לנוהל משרד הפנים. לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים - לגבי חובות אבודים (1) שאינם ניתנים לגבייה.

2) לאישור שר הפנים - לגבי חובות שאינם אבודים אך לא ניתנים לגבייה עפ"י סעיף 339 לפקודת העיריות. אי העברה לאישור חובות כנ"ל למחיקה מאז 1980, בסדר גודל מוערך של מעל מאה מיליון ש"ח, מנפח את החובות לעירייה הנומינליים ומוסיף להם גם ריבית והצמדה, בשיעור למעלה מ-10 אחוזים מידי שנה. מבקר המדינה בדוח על רשויות מקומיות לשנת 2009 מדגיש: "עפ"י פקודת העיריות והצווים, אפשר למחוק כל סכום אם מדובר בסכום שאי אפשר לגבות".

12. מעוכבי אכיפה באמצעות "מילגם" - מעוכבים ע"י הרשות

א. ב-9.1.13 הגיש "מילגם" דוח המסכם עיכובי אכיפה באמצעות "מילגם", בסכום של 55.9 מ"ח, רוב הסכום מוצדק: טיפול עו"ד, כינוס, העברה לחוקר חיצוני ועוד, אך קיים סך של 1.7 מ"ח, כ-3 אחוז מהחובות, המעוכבים לאכיפה ע"י הרשות, כלומר שהרשות מעכבת את אכיפת הגבייה. הסכום משתנה ונכון ל-9.7.12 הסתכם בסך 34.8 מ"ח, שהם 61 אחוזים, מכלל החובות המעוכבים.

ב. הסכום המעוכב לגבייה ע"י הרשות, אינו סביר ונראה שיש להגבילו באישור בכיר ברשות בהרשאה לפי סכומים, תוך מתן הנמקה משמעותית לעיכוב בתיק.

ג. דוגמאות לשני הדוחות, מצורפים כנספח ב'.

13. בדיקת מדגם של יתרות חוב

א. על מנת לעמוד מקרוב על מעקב העירייה לאכיפת הגבייה, ביקשה הביקורת רשימת 5 חייבים בתחומים שונים, בשנים שונות (ארנונה, אגרות והיטלים לסוגיהם, שילוט, ניקוי מגרשים וחינוך), נתקבלה רשימה של 83 חייבים, שמתוכם מיקדה הביקורת כהדגמה על הטיפול בחובות ועל האכיפה בסוגי חוב שונים (שילוט, חינוך, אגרת שמירה, ניקוי מגרשים ועוד).

ב. מהרשימה עולה כי הייתה הזנחה של שנים באכיפת הגבייה. נמחיש זאת בדוגמאות הבאות:

1) חברה ס.א.י - בעת שבנו את המבנים, יצרה העירייה פול של מטרז'י שחויב בארנונה. תיאורטית ובכל פעם שהנכס הושכר או נרכש, היו צריכים להקטין את הפול, מה שכנראה לדעת מח' הגבייה / אגף הכנסות, לא נעשה. הערכתם היא, שהחוב אינו אמיתי (חוב של כ-4 מ"ח).

לדעת הביקורת, הזנחה של יותר מ-7 שנים אשר נכון היה לא לחייב בכלל, אלא לעקוב אחר הפול ברישומים הפנימיים של המחלקה (ראה מכתב המבקר מ-14.7.13 אל ראש העירייה בנדון - נספח ג'). יציין שכל ההסדר שנערך בין העירייה לבין החברה בשנת 97 איננו ראוי (ראה דוח ביקורת בנושא, משנת 2005).

- (2) **מוסד השכלה - מכללת "שערי משפט"** - החוב בסך 8.2 מש"ח הוגש לגביו ערר, אך וועדת ערר אינה פועלת מאז שנת 2005, מסיבות **לא ענייניות**, כאשר החובות תופחים ברישומים, ללא כל משמעות. לדעת הביקורת, היה מקום לגבות לפחות את הסכום שאין עליו עוררין. קיימים עוד חובות בסכומים ניכרים, הממתינים לפעולת הוועדה.
- (3) חוב בית ספר בסך 3.2 מש"ח, שחייב באגרת ביוב בטעות (ב"ס לא חייב בתשלום אגרת ביוב), מופיע כחוב מזה שנים, למרות שאיננו חוב.
- (4) **חוב של חברת "פורטנוי" בארנונה** - חוב מלפני שנת 2005 מצטבר לסך 5.5 מש"ח, החברה לא קיימת כלל. הוגשה בקשה לאישור כחוב אבוד, אולם הגזבר אינו מאשר להעביר את הבקשה לאישור משרד הפנים. (כך לדברי נציגי אגף ההכנסות)

כנזכר לעיל, מאז 1980 לא הוגשה בקשה למחיקת חובות שאינם ניתנים לגבייה. לפי הנוהל, יכולים לאשר את הבקשה רק המנכ"ל, הגזבר או היועץ המשפטי. הגזבר לא חותם כלל על בקשות מסוג זה והיועץ המשפטי אינו מוכן לאשר מה שאיננו מאושר ע"י הגזבר. נראה לביקורת שאין סיבה לשתק את המערכת ולסחוב ברישומים חובות אבודים שאינם חובות אמיתיים, כגון מקרה זה של חברה שאינה קיימת וממילא אין ממי לגבות את החוב. חובות כנ"ל רבים בעירייה, ומסתכמים בעשרות מיליוני ₪. כפי שצוין לעיל, נודע לביקורת באקראי, שבהלך 2013 חזרו להגיש בקשות למחיקת חובות.

- (5) 2 חובות של תושבים (לא חברה), בשניהם מדובר במשפחות קשות יכולת, שאינן מסוגלות לפרוע את חובן השוטף. אחת המשפחות לדוגמא, חייבת כ-700 אלף ₪ מחלקת הגבייה מסרה דוח לפי תאריכים, על טיפול בחוב זה. מהדיווח עולה כי, הטיפול החל לראשונה ב-1996, אז עשתה המשפחה הסדר עם המחלקה ל-24 תשלומים בשטרות מידי חודש, הסדר שלא צלח. ב-1998 הסתבר שמדובר בפולש לדירת עמידר, ניסו להחתימו על הוראות קבע בסכום של 150 ₪ לחודש, מאוחר יותר על 200 ₪ לחודש ואף הן לא נגבו. הוצאה הנחייה לעכב תהליכים ב-1998 וב-2000 ואילך. הנושא טופל ע"י כמה עורכי דין, נשלח לתביעה משפטית, אך לא נתבע. באוג' 2011 נמסר לחייבים שובר ע"ס 300 ₪, לתשלום תוך 3 חודשים, תוך יצירת זמן להמציא מסמכים המעידים על מצבה הכלכלי הקשה של המשפחה. מכתב המחלקה לשירותים חברתיים מנוב' 2005 החתום ע"י עובדת סוציאלית, מעיד שהמשפחה בטיפול המחלקה. מדובר במשפחה שהאם פוטרה מעבודתה עם 4 ילדים וכלכלת המשפחה נותרה על הכנסת הבעל בלבד. המשפחה שקועה בחובות כבדים.

לדעת הביקורת, הטיפול במשפחה מתחילתו היה יכול להסתיים, ע"י בדיקת יכולת, שתאמת את מצבה הכלכלי של המשפחה, דבר שנעשה רק בשנת 2012. דוח בדיקת היכולת מ- 18.12.12 קובע שלא ניתן יהיה בעתיד לגבות החוב, לכן ראוי היה לטפל במחיקת החוב. הערת הביקורת:

א) נמצאו 6 מכתבי עיכוב גבייה מהשנים 2005 - 2008, מתוכם רק אחד חתום ע"י מנהל המחלקה והיתר אינם חתומים - הוראות העיכוב מודפסות ועליהן או שתוקן תוקף העיכוב בכתב יד, או בחותמת ללא חתימה.

ב) מכתב דרישה לתשלום מהחייב מ- 1.9.2005, כאשר החוב נכון ל- 31.12.04, ללא תיקון יתרת החוב בהצמדה וריבית. לדעת הביקורת, נכון היה לעדכן החוב, לתת שהות לפירעון ומהתאריך העתידי הזה, החוב יוגדל בהצמדה וריבית.

6) **הפיגור בגביית היטלים** - החוב לסוף דצמ' 2012 מסתכם ב- 50.4 מש"ח. חובות אלו מטופלים בפיקוח צוות ההיטלים, בראשות היועץ המשפטי, שתוצאת החלטותיה הן קביעת יתרות החוב. לדעת הביקורת, האחריות לגביית הפיגורים הנה של מח' הגבייה ועליה לפעול לצמצום את החוב. צמצום החוב ע"י הוועדה, גורם גם הוא להקטנת החוב.

7) **מים** - החוב העיקרי של "אגודה שיתופית הדר" נמצא בהליך גישור, אם לא יוסכם על פשרה, ידון בכך בית המשפט בתחילת שנת 2014. לגבי יתרת החייבים, לא קיימו ישיבות ודיונים עם החייבים. כמו גם יתרת החוב לא כולל התיישנות. מתוך חוב של כ- 35 מש"ח אגודת הדר מהווה 0.8 מש"ח כ- 75 אחוז מחוב זה, הוא מלפני 2005. החוב כולו מתייחס עד לשנת 2010 כולל, מועד שבו עבר הטיפול באספקת שרותי מים וביוב בעירייה, לאחריות תאגיד המים. **הזנחת הטיפול בחובות השונים, עד כדי אי קיום ישיבות עם החייבים, לאורך השנים, אינה תקינה ומחייבת הסבר לאובדן הכספים, בגין חובות אלו.** אגב, קיימת הנחיה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שאין לגבות חובות מים וביוב, בגין כל תקופת העבר שלפני הקמת תאגיד המים, אולם בפועל ממשיכים להגדיר את האמור כחוב שהוא בר-גבייה, מאחר וההנחיה הנ"ל, אינה מלווה בפסיקה של בית המשפט. ההסבר שניתן בתגובה לביקורת ע"י מנהל מח' הגבייה, כי במערכת אין אפשרות לשחזר אירועים ומאורעות בעבר, לא נראה לביקורת. היה מקום לאתר את הביסוס לחוב ולנסות לגבותו. לעתיד, מתחייב הצורך לשנות את התוכנה כך, שלא יישנה המצב של אי יכולת לאתר החוב.

- 8) גם בחובות כמו אגרות שמירה, העמדת שולחנות ועוד (חוב של 2.5 מ"ש"ח), לא נעשה דבר לגביית הפיגורים. כמו כן, אי גביית הפיגורים בחינוך, שכבר הוזכרה בסעיף 10 ג' לעיל.
- 9) יש גם חובות שהוגדרו כ"לא ידועים", יתרות שונות (1.4 מ"ש"ח) השתתפות בעלים (1 מ"ש"ח), מסופקים (43 מ"ש"ח) ועוד, המוצהרים כלא ניתנים לגבייה, קיים הכרח לשכנע את הגורמים למחוק רשימות אלו ולנקות אותם מהחובות.
- לאור התגובה ש"שיכנוע הגורמים למחיקת חובות הוא המהלך הקשה יותר, במסגרת עבודתנו", נדרשת האכיפה של ראש הרשות לקיים הנחיות משרד הפנים, בדבר מחיקת חובות.

14. אכיפה באמצעות עורכי דין

- א. העירייה התקשרה עם שני עורכי דין, אליהם מועברים חובות לגבייה החל מיוני 2012. נושאים המחייבים אכיפה משפטית או חובות סבוכים, מועברים לטיפול עורכי הדין. סה"כ חובות המטופלים באמצעותם, מסתכמים בכ- 20 מ"ש"ח.
- ב. לדעת הביקורת, הניסיון מבורך במיוחד, משום שאין הוא מצריך עלויות נוספות והוא יעיל יותר מאשר הגבייה המבוצעת באמצעות חברת "מילגם" שזכתה במכרז. יחד עם זאת, לדעת הביקורת הוא לוקה בחוסר מעקב מספיק של מחלקת הגבייה על הטיפול. דיווח עורכי הדין אינו מציין את תקופת הדוח ואין אישור של מחלקת הגבייה, לסגירת התיק ו/או אי טיפול בבקשות שונות של עורכי הדין ועוד.
- לדעת הביקורת, יש מקום להרחיב את הטיפול באמצעות עורכי דין, מאחר והטיפול מזרז אכיפה, אך מעקב המחלקה אחר תיקים הנמסרים לטיפול, צ"ל צמוד יותר, ע"י קבלת דיווח מלא ומעקב על החובות שטרם נאכפו.
- לביקורת נודע, כי ההתקשרות הספציפית עם אחד ממשרדי עורכי הדין, נעשתה באופן פסול, בניגוד לחוק ובניגוד לעמדת היועץ המשפטי לעירייה.

15. שיעורי גבייה של חובות

מצורף בנספח ד', שיעורי גבייה של חובות לשנים 2009 - 2012. הטבלה מעידה על ירידה בשיעורי הגבייה הכלליים, מרמה של 54.5% ב-2009 ל-50.86% מרוכז ב-2012. לעומת זאת, בגבייה בשוטף בארנונה לדוגמא הייתה עליה בשיעור הגבייה מ-89.8% ב-2009, ל-92% ב-2013. להלן הנתונים על הגבייה בארנונה בשנה השוטפת ללא חובות פיגורים (במיליוני ₪):

| מס' סד' | השנה | החוב בארנונה | | |
|---------|------|--------------|--------------------|------|
| | | גבייה בשוטף | שיעור הגבייה באחוז | |
| | א' | ב' | ג' | ד' |
| 1. | 2009 | 126.5 | 113.6 | 89.8 |
| 2. | 2010 | 135.9 | 120.5 | 88.7 |
| 3. | 2011 | 153.4 | 136.4 | 88.9 |
| 4. | 2012 | 158.9 | 146.3 | 92.1 |

הערות:

- המקור מאזן כספי מרוכז - נתוני גיזברות.
- בעוד שסכומי הארנונה (החיוב) עלה בשנת 2012 לעומת 2009 ב-25.6 אחוז, עלה שיעור הגבייה באותה תקופה ב-28.6 אחוז, שיפור יחסי חיובי של כ-12 אחוזים.
- לא ניתן היה לקבל נתונים מקבילים על גביית הפיגורים, אך ניתן להסיק שאם הייתה עלייה בגבייה בשוטף ויש ירידה בגבייה הכוללת, יש גם ירידה הדרגתית בגביית הפיגורים.

16. מחשוב המערכת

- א. במערכת הגבייה והאכיפה, פועלות שתי מערכות מיחשוב, שאין התאמה ואינטגרציה ביניהן:
- מערכת מטרופולינט - המעדכנת תשלומים באופן שוטף ונותנת שירותי תשלום.
 - מערכת אג"מ - תומכת בביצוע פעולות אכיפה של חובות. שתילת נתונים ממטרופולינט למערכת אג"מ, הדרושה לפעולות האכיפה, משבשת את הנתונים הקיימים במערכת, קליטת הקבצים משתנה משתילה לשתילה "ולא הייתה עד כה שתילה זהה לקודמתה", יש שיבושים בנתונים הקיימים ונתוני היסוד על התשלומים נפגעים (הציטוט במירכאות מתוך תגובת מנהל היחידה לאכיפת גבייה באמצעות "מילגם", לביקורת).

הממונה על הגבייה קובע בתגובתו "המצב נתון ואין מה לעשות".
בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהל מחלקת הגבייה והממונה על
האכיפה ב"מילגם", מתברר כי מערכת אג"מ פועלת אך ורק ב"מילגם"
ואינה חלק ממערך הכספים של העירייה. למרות האמור, לדעת
הביקורת, אין להרשות שיהיו נתונים באחריות הגזברות, שלא יכללו
במערכת הכספים, ויהיו קיימים רק ב"מילגם". גם לא ניתן לקבל שיהיו
שיבושים בקליטת הנתונים.

ב. נושא האינטגרציה במערכות המחשוב ובמיוחד בכספים, הועלה מספר
פעמים ע"י הביקורת, במיוחד בדוחות על הגבייה משנים 2006 - 2009, הגיב
מנהל הגבייה, ציטוט: "מנהל הגבייה הודיע שהעירייה מפעילה יועצת
למחשוב והדבר ייכלל בדרישות למיחשוב".

נראה לביקורת, שנושא האינטגרציה במערכות הכספים הוזנח ולא נעשה
מאמץ שהזנת נתוני מערכת הכספים, לא תשובש.

17. נהלי עבודה

- א. למרות המלצות הביקורת בדוחות קודמים 2006 ו-2009, עדיין לא פורסמו
נהלי עבודה במחלקה, הנדרשים להבטחת עבודה אחידה ואפשרות קיום
בקרה, לדוגמא: לוודא שכל חוב יידרש מהחייב מידי שנה, כנדרש בהנחיות
היועץ המשפטי לממשלה.
- ב. עם זאת, פורסמו 2 נהלים ע"י הממונה על הגבייה, נוהל נכס ונוהל הנחת נכס
ריק. הביקורת מקווה שנהלים אלו יהוו בסיס להמשך כתיבת נהלים של
המחלקה, בכל תחומי עבודתה. נושא שלא ניתן לו ביטוי שנים רבות, למרות
אישור המלצות הביקורת ע"י המועצה.

מסקנות

18. יתרות החוב לשנת 2012

- א. בשנת 2012 גדלה יתרת החוב בהשוואה לשנת 2011 ב- 25.4 אחוזים, לעומת 19.2 אחוז יתרה בשנת 2011 וב- 10 אחוזים בשנת 2010.
- ב. הגבייה בפיגורים בתחום החינוך הוזנחה ולא בוצעה כלל. בתחומי השילוט היה מעקב באמצעות עו"ד, ללא בקרה ע"י מחלקת הגבייה ולא ע"י חב' "מילגם" של מדור שילוט ולא ע"י חברת "מילגם", שזכתה במכרז לביצוע הגבייה. ההתקשרות עם עוה"ד לא תואמה ולא אושרה ע"י היועץ המשפטי. הובטח שהדבר יתוקן.

19. החוזה עם "מילגם"

- א. נוהל העבודה של "מילגם" מול העירייה, שהיה אמור להכתיב את שיטת העבודה ואת תהליכי העבודה, לא פורסם עם חתימת החוזה וגם לא עד כתיבת דוח זה, כעבור יותר משלוש שנים.
- ב. דוח שחברת "מילגם" התחייבה להגיש בהתאם לסעיף 6 א' לחוזה, לא הוגש מאז חתימת החוזה (3.8.10). הדבר מנע כלי חשוב למעקב של מחלקת הגבייה על החובות. החברה לא סיפקה את הדוח גם לאחר שנתבקשה, עפ"י טיוטת דוח הביקורת.
- כתוצאה מכך, לא מתקיים מעקב שוטף וראוי על כל חוב, ע"י מח' הגבייה.
- ג. נראה כי יש לבדוק מיידית העמלה המשולמת לחברה, כך שיעודד אכיפת גבייה טובה יותר.
- ד. דוח הגבייה באמצעות עיקולי חובות ע"י הבנקים המוגש ע"י "מילגם" למחלקה, נמצאו בו כפילויות רבות, הדוח אינו מסוכם ולהערכת הביקורת, בצורה שהוא מוגש, אין בו תועלת.

20. מעוכבי אכיפה ע"י הרשות באמצעות "מילגם" - נדרש לצמצם העיכובים בגבייה ובהנחיית הרשות. באחד הדוחות {ראה נספח ב (1)}, הגיעו עיכובי הרשות ל- 61 אחוזים מכלל המעוכבים. הצמצום צריך להתבצע ע"י הגבלת ההרשאה בעיכוב הגבייה.

21. חובות מסופקים וחובות אבודים

- הזנחה של שנים באכיפת הגבייה, בין היתר בגלל:
- א. ליקויים טכניים בגבייה.
- ב. אי הפעלת וועדת ערר מאז שנת 2005 והנושאים לאישור הוועדה, נשארים ללא טיפול.
- ג. חוב שנרשם בטעות, הטעות ידועה ועדיין נרשם כחוב.

- ד. חובות שלא טופלו ונמשכו שנים.
ה. אי מחיקת חובות הניתנים למחיקה, עפ"י הנחיות משרד הפנים.
בנושא זה, נדרשת אכיפת הרשות, אכיפה שתוודא הגשת בקשות שאינם ניתנים לגבייה.
ו. אי מתן הודעה לחידוש החוב מידי שנה, במגמה לוודא תקיפות החוב, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

22. אכיפה באמצעות עורכי דין

הניסיון מבורך וראוי להרחבה. המעקב ע"י מחלקת הגבייה לוקה בחסר ונדרש להרחיבו ולייעלו. יצוין שההתקשרות עם משרד עורכי דין, צריך להתבצע בתיאום ובאישור היועמ"ש.

23. שיעורי גבייה

בעוד שבשיעורי הגבייה בארנונה, בחוב השוטף ב- 2012 ישנה עליה מ- 88.9 ל- 92.1 אחוזים, שיעורי הגבייה של חובות בפיגורים ירדו. שיעור הגבייה הכולל, ירד מ- 54.4 אחוז ב- 2009 ל- 50.9 אחוז ב- 2012, ירידה של 3.5 אחוז בשלוש שנים.

24. מחשוב המערכת

במערכת פועלות שתי תוכנות שאין סנכרון ביניהן, דבר הגורם לשיבוש בנתונים. המלצות הביקורת מדוחות קודמים, לא יושמו במשך שנים.

25. נהלי עבודה

המלצות הביקורת משנת 2009 לא יושמו ונהלי העבודה לפעילות המחלקה, לא פורסמו.

המלצות

26. יתרת החוב לשנת 2012

מומלץ לצמצם יתרת החוב באופן משמעותי, ע"י ביטול חובות, שמקורם בטעות, מחיקת חובות, שאינם ניתנים לגבייה והגברת האכיפה בגבייה.

27. החוזה עם "מילגם" - מומלץ :

- א. לקבוע מועד לפרסום מיידי של נוהל עבודה מפורט עם "מילגם", שלא פורסם מזה למעלה משלוש שנים. הנוהל חיוני לעבודה תקינה של "מילגם" מול העירייה.
- ב. לוודא מתן הנתונים ע"י "מילגם", שיאפשרו מעקב שוטף על כל חוב.
- ג. מומלץ לשנות מידרוג העמלה ל"מילגם", כדלקמן :

| מס' סד' | שנת הפיגור | עמלה לפי החוזה, לאחר הנחה ב- % | מומלץ |
|---------|------------|--------------------------------|-------|
| | א' | ב' | ג' |
| 1. | שנה ראשונה | 0.64 | 0.64 |
| 2. | שנה שנייה | 3.2 | 1.92 |
| 3. | שנה שלישית | 3.2 | 3.2 |
| 4. | שנה רביעית | 7.68 | 4.48 |
| 5. | שנה חמישית | 7.68 | 6.4 |
| 6. | שנה שישית | 7.68 | 7.04 |
| 7. | שנה שביעית | 7.68 | 7.68 |

- ד. לוודא קבלת דוחות מ"מילגם" ראויים ולא משובשים.

28. מעוכבי אכיפה ע"י הרשות באמצעות "מילגם"

מומלץ להתנות עיכובי גבייה, במתן הרשאה בהתאמה לסכום. לדוגמא : כאשר העיכוב הוא בסכום של מיליון ₪ ומעלה יהיה טעון אישור מנכ"ל ומעל חצי מיליון הגיזבר, עד חצי מיליון באישור מנהל האגף ועד מאה אלף ₪ באישור מנהל מח' הגבייה.

29. חובות מסופקים וחובות אבודים - מומלץ :

- א. למנות לאלתר וועדת ערר.
- ב. להכריז על ששת החודשים הקרובים "כמבצע" לצמצום החובות האבודים ובמבצע לכלול :
- 1) במגמה לאיתור חובות שנרשמו בטעות וחובות שבעליהם לא אותרו, וכן לוודא העברת הודעה לחידוש החוב, מידי שנה.
- 2) הגשת בקשה למחיקת חובות ממשרד הפנים או משר הפנים.
- 3) להקצות מספר חודשי עבודה בתקופת "מבצע ניקיון החובות".
- ג. לעודד מבצעים של אכיפת החובות השוטפים, במגמה לצמצם למינימום המעבר לחובות בפיגור.

30. אכיפה באמצעות עורכי דין

מומלץ להרחיב האכיפה באמצעות עו"ד, במיוחד בחובות המצריכים טיפול משפטי, תוך קיום מעקב על יעילות האכיפה ע"י עו"ד, כשההתקשרות צריכה להתבצע בתיאום ובאישור היועמ"ש.

31. שיעורי גבייה

מומלץ לקבוע רף מינימאלי לשיעור גבייה בשוטף ובפיגורים, גבוה מזה שנגבה ב- 2012 ולנהל מעקב להשגת יעד כזה.

32. מחשוב המערכת

מומלץ לתת עדיפות לנושא האינטגרציה במערכות מחשוב הכספים, למניעת שיבושים ברישומי הכספים. הנושא נכלל בהמלצות הביקורת, שאושרו ע"י המועצה לפני שנים וטרם יושמו.

33. נהלי עבודה

מומלץ לכלול בתוכנית העבודה של המחלקה, לויז' לפרסום נהלי העבודה לפעילות לפי נושאים.

נספח ד'

שיעורי גבייה של חובות בשנים 2009 - 2012 במיליוני ₪

| יתרת החוב בש"ח | | | גבייה | | יתרות הפתיחה פחות הנחות | השנה | מס' סד' |
|----------------|--------------|----------|---------|-------|-------------------------|-----------------------|---------|
| סה"כ יתרה | ריבית והצמדה | נומינלית | באחוזים | במש"ח | | | |
| ז' | ו' | ה' | ד' | ג' | ב' | א' | |
| 182.1 | 13.4 | 168.7 | 54.45 | 195.8 | 359.5 | 2009 | .1 |
| 200.4 | 17.3 | 183.0 | 51.05 | 186.8 | 365.9 | 2010 | .2 |
| 217.0 | 19.2 | 197.8 | 51.53 | 205.2 | 398.3 | 2011 | .3 |
| 228.3 | 20.4 | 207.9 | 50.86 | 212.1 | 417.0 | 2012 | .4 |
| 25.4 | 52.2 | 23.2 | -- 6.6 | 8.3 | 16.0 | גידול 2012 2009 | .5 |

הערות:

- (1) מקור הנתונים ממאזן הכספי המרוכז לשנים 2009 - 2012.
- (2) בעוד ששיעור הגבייה ירד ב- 6.6 אחוז, עלתה יתרת החוב ב- 25.4 אחוזים.
- (3) נתח הריבית וההצמדה עלה ביתרות ב- 52.2 אחוז.
- (4) יתרות הפתיחה של החוב גדלו בשיעור הגבוה ביותר, של 62.3 אחוז בין השנים 2009 ל- 2012.