

דוח ביקורת בנושא גביית ארנונה ואגרות

1. ביקורת בנושא הגבייה בעירייה, נערכה לסירוגין בחודשים מאי - יולי 2009.
2. לביצוע הביקורת, נפגשה הביקורת עם מנהל מח' הגבייה מר בצלאל רייזנברג, מנהל אגף ההכנסות מר מאיר הילר (טרם עזיבתו), סגנו מר שדה אברהם (ששה) ועם חלק מעובדי מח' הגבייה.
3. טיוטת דוח הביקורת הועברה לעיון מנהל מח' הגבייה וסגן מנהל אגף ההכנסות, לקבלת הארותיהם והערותיהם, והן הובאו בגוף הדו"ח.

ממצאים

4. נתונים על החוב

א. ריכוז יתרות החוב ל- 31 מרץ 09 (ריאלית):

מס' סד'	יתרות משנה	מזה (באלפי ₪)	
		סה"כ במש"ח	ארנונה, מים וביוב
	א'	ב'	ג'
1.	סה"כ	154.3	123,613.2
2.	שנת 2009 (31 מרץ 09)	24.5	20,677.7
3.	2008	37.7	11,219.4
4.	2007	6.3	6,218.6
5.	2006	5.6	5,597.6
6.	2005	5.8	5,138.7
7.	31 דצמ' 04	74.4	74,161.2
			ד'
			30,728.1
			3,797.0
			26,521.0
			76.5
			68.5
			65.4
			199.7

המקור : נתוני מח' הגבייה.

הערות : (1) ארנונה כולל תע"ש.

- (2) חובות שונים - כולל היטלים שונים, אגרת שמירה (פירוט בנספח א')
 חלק ניכר מהחובות השונים ב- 2008 ו- 2009, משתייך לשנים קודמות.
 הטבלה באה להדגיש שכמחצית מיתרות החוב הינה של 5 שנים ויותר,
 כלומר חוב בעל סיכוי קלוש לגבייה.

ב. שיעורי הגבייה לפי שנים באחוזים :

מס' סד'	השנה	שיעור גבייה כולל	שיעור התשלום ע"ח שוטף	שיעור התשלום ע"ח חובות
	א'	ב'	ג'	ד'
1.	2008	61.0	91.6	11.2
2.	2007	61.6	90.6	15.3
3.	2006	62.4	90.1	17.1
4.	2005	61.3	88.0	14.9
5.	2004	63.7	87.9	16.9
6.	2003	64.4	86.9	15.5
7.	2002	69.8	87.3	23.7

המקור : נתוני מח' הגבייה.

הערות : (1) הריכוזים בערכים כספיים, מופיעים בנספח ב'.

(2) החל מספט' 2005, החלה חב' מגע"ר בגביית חובות משנים קודמות,

הנתונים מצביעים על :

א) עליה יפה בגבייה ע"ח שוטף שהגיעה בשנת 2008 ל- 91.6 אחוז.

ב) ירידה גדולה בשיעור הגבייה ע"ח חובות משנים קודמות, שהגיעו

בשנת 2008 ל- 11.2 אחוז בלבד, מסה"כ החובות, לעומת שנת 2002

שעמד על 23.7 אחוז.

5. תהליך הגבייה

א. הגבייה ע"ח שוטף

(1) הגבייה והאכיפה ע"ח השנה השוטפת, מתבצעת ע"י מחלקת הגבייה. בשנת 2008 התווסף במח' הגבייה כלי נוסף, שמטרתו לאכוף עוד בשנה השוטפת את התשלום, כדי לצמצם למינימום את החוב. הפעולה בוצעה ע"י דרישת תשלום מכל החייבים בגין חוב משנת 2008 בלבד, בנוב' 2008, ותרמה לעליה בגבייה השוטפת בשנת 2008.

בשנת 2009 נעשתה אותה פעולה לגבי יתרת החוב ל- 1 אפריל 09 (בגמר התשלום השני, מתוך 6 של השנה). החוב שטופל ל- 1 אפריל 09, הסתכם ב- 3,239 אלף ₪ עם 14.56 חייבים (169 עסקים + 1,287 מגורים). עד ה- 21 יולי 09 גבו 2,443 אלף ₪ ונותר חוב שטרם נגבה בסך 1,145 אלף ₪ עם 349 חייבים (42 עסקים + 307 מגורים), חוב שימשיכו לפעול לגבייתו במהלך יתרת השנה.

(2) כפי שיוסבר בהמשך מדובר בחייבים חדשים רק מהשנה השוטפת שאין להם יתרת חוב משנים קודמות.

(3) המחלקה מתכננת לבצע פעולות דומות במהלך השנה. הביקורת רואה כנכון לבצע את הפעולה מידי תשלום במרץ, מאי, יולי, ספט', נוב' וינואר.

ב. הגבייה ע"ח חובות

הגבייה ע"ח חובות מרוכזת ע"י חברת מגע"ר, עימה חתמה העירייה על חוזה לבצע את הגבייה בגין חובות משנים קודמות, החוזה עם החברה עומד להסתיים ב- 31 אוק' 09.

מאז תחילת עבודתה ספט' 2008 עד מרץ 2009, גבתה החברה 49.7 מ"ח. לפי דיווח שקיבלה הביקורת, הוחל כבר בהתארגנות לקראת יציאה למכרז לתקופה מה- 1 נוב' 09 ואילך. עיקרי הבעיות עם החברה כיום:

1) החברה מדווחת בגדול על הגבייה ואינה מדווחת לפרטים, אלו מהחובות שולמו ומה נותר לגבייה, כך שמערכת הנתונים ברשות, אינה מעודכנת בתשלומים ובנתוני יתרת החוב, דבר שאינו מאפשר מעקב שוטף של הרשות על יתרת החובות. האמור אינו מקובל על הביקורת, שכן הרשות אחראית בלעדית על החוב וצריכה להתעדכן על כל שינוי בו. החברה אמנם יכולה לנפק דוחות לפי דרישה, אך אין בדוחות האלו מענה למידע שוטף ומידי על החובות.

2) החברה מקבלת עמלה שווה בגין כל גבייה, דבר שאין בו עידוד לגביית חובות ישנים וקשים לגבייה.

3) החברה אוכפת חובות משנים קודמות, אולם כאשר קיים חוב משולב, מהשנה השוטפת ומשנים קודמות, הדרישה לתשלום החוב, נשלחת ע"י החברה (מגע"ר), זאת כדי שהתושב לא יקבל הודעות סותרות משני גורמים.

כתוצאה מהאמור, אכיפת הגבייה השוטפת, לגבי אלה שיש להם חובות משנים קודמות, לא מתבצעת הלכה למעשה.

ג. אמצעי אכיפה בגבייה

1) עד כה אמצעי האכיפה היו באמצעות עו"ד וההוצאה לפועל, אמצעי שלא הוכחה יעילותו במיוחד, כאשר לא הוגשו תביעות נגד חייבים.

2) לאחרונה הוחל באמצעי של עיקול מחשבון הבנק, שיטה הנראית אלגנטית וטובה יותר מההוצאה לפועל. השיטה לא מבטיחה גבייה, גם כאשר יש כסף בחשבון, כי הכסף מחולק לנושים בסדר עדיפות הנקבע בחוק, אבל האמצעי יעיל ונותן תוצאות.

3) לדעת הביקורת, יש לאפשר הגשת תביעות משפטיות נגד החייבים, לאחר שמוצו תהליכי האכיפה המנהליים ולא לדחות את הגשת התביעות. סגן מנהל אגף ההכנסות ומנהל מח' הגבייה הודיעו שבהתאם להנחיית המנכ"ל, יוחל בהתקשרות עם מספר מצומצם של עו"ד בהגשת תביעות משפטיות, לאחר מיצוי האכיפה המנהלית.

6. קיצוץ חובות מסכומים שהעירייה חייבת

א. חובות עובדי עירייה

1) עד לשנה זו טופל בחובות עובדים ברמה של מנהלי מחלקות ומעלה. בסוף שנת 2008, הופק דוח לפיו 28 עובדי העירייה חובים לעירייה מסתכם בכ- 290 אלף ₪. מאז ירד החוב בכ- 60 אלף ₪ והוחל בטיפול ייחודי לגבי כל עובד ועובד אישית, במגמה שיסדירו את החוב.

2) הביקורת מציעה לשקול קיצוץ החוב מהשכר, עפ"י הסדר שיושג עם העובדים.

ב. חובות ספקים / נותני שירות

- 1) הביקורת בשיתוף מח' הגבייה, ערכה בדיקה מדגמית של רשימת החייבים מול רשימת הזכאים מהעירייה, ואותרו מס' ספקים, מהם ניתן לקזז חלק מהחוב מהמגיע מהם.
- 2) הן סגן מנהל אגף ההכנסות והן מנהל מח' הגבייה הודיעו שהנושא הועלה כמה פעמים, במגמה לאפשר את הקיזוז, אך הנושא לא צלח, מסיבות שאינן תלויות במח' הגבייה.
- 3) לדעת הביקורת, יש להפעיל קיזוז אוטומטי מכל סכום המגיע לספק / נותן שירות, כאשר פעולת הקיזוז ניתנת לביצוע (כשהספק הוא החברה בע"מ, לא ניתן לקזז מהמגיע לחברה, את חובו הפרטי של בעל החברה).

7. הערכות לגבי פוטנציאל הגבייה מכלל החובות

- א. כזכור, היקף החובות לתאריך 1 אפריל 09, הסתכם ריאלית ב- 154.3 מש"ח (ראה סעיף 4 א' לעיל). מנהל אגף ההכנסות במכתבו מ- 29 מרץ 09, העריך את החוב ב- 152.2 מש"ח ואת פוטנציאל הגבייה הכולל מהחוב, ב- 44 מש"ח בלבד, מתוכם לגבייה ב- 2009 בסך 13.5 מש"ח. כאשר היתרה הוערכה כלא ריאלית לגבייה.
- ב. הביקורת שוחחה עם סגן מנהל אגף ההכנסות עם מנהל מחלקת הגבייה וכן ביצעה בדיקה לגבי כמה מהחובות והתרשמה כי ההערכה סבירה. גם התחזית לגבייה לשנת 2009 בסך 13.5 מש"ח ע"ח חובות משנים קודמות מחייבת מאמץ, שכן הגבייה בשנת 2008 הסתכמה ב- 10.1 מש"ח בלבד.
- ג. לדעת הביקורת נדרש ניתוח של החובות בהקדם האפשרי, על מנת שניתן יהיה לזהות את החובות הניתנים לגבייה, החובות המסופקים והחובות האבודים. את האחרונים יהיה צורך להעביר לאישור למשרד הפנים למחיקה מהחוב.
- חיזוק לצורך הדחוף בזיהוי החובות, עולה מעותק מכתב שנשלח ע"י משרד הפנים לראש העירייה מאגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, היחידה לחיוב אישי, מתאריך 7 יולי 08 הנותן שהות של 6 חודשים מתאריך המכתב למצות בצעדים ראויים ואמיתיים את הגבייה מהחייבים או למחיקת החובות.
- אם לא יעשה כן, עשויה הוועדה לראות בכך כויתור על הכנסה, כמוה כהוצאה שלא כדין לצורך הטלת חיוב אישי. האמור מחייב סריקת כל החובות פרטנית, בדחיפות, לנפות את כל החובות האבודים והמסופקים, ועל היתרה להפעיל אמצעי אכיפה לגביית החובות.

8. מחיקת חובות

- א. כיום קיימת רשימה מומלצת בסך 10.5 מש"ח של חובות למחיקה שהועברו לבדיקת מגע"ר ועוד רשימה נוספת בסכום של למעלה ממיליון ₪, המומלצת אף היא למחיקה.
- ב. כ"כ קיימים חובות לא ריאליים, כגון חוב של נכס בבעלות / אחזקת הרשות וטעויות ברישום החוב, שצריכים להימחק.
- ג. גמר העבודה האמורה יביא לצמצום ניכר ברשימת החובות ויאפשר הערכות נאותה לגבייה.

9. סקר נכסים וביקורת פתע

- א. הנושא הועלה בדוח ביקורת קודם משנת 2006, כיום העבודה בתחום זה הינה באחריות אגף ההכנסות.
- ב. לדברי סגן מנהל אגף ההכנסות, קיימת החלטה לבדוק ולמדוד את השטח שנבנה בפועל, בהשוואה לתכנון המאושר, בכל בנייה חדשה, לפני קביעת השומה בארנונה, והחלטה זו מתבצעת הלכה למעשה. במקביל, קיימת החלטה עקרונית, לבצע מדידות בכל העיר, כאשר בשלב ראשון בוצעה המדידה באיזור התעשייה.
- ג. ביקורות פתע וביקורת כתוצאה מדיווח המגיע לעירייה, נעשות באופן שוטף, שבעקבותיהם מוצאות שומות חדשות.
- ד. הביקורת בדעה שיש לסיים את הסקר הנכסים בכל העיר בהקדם ולא למושכו על פני שנים (הדבר נדרש והומלץ בדוח ביקורת קודם משנת 2006).

10. הפקת דוחות ע"י החברה לאוטומציה

- א. הביקורת ביקשה דוח על יתרת החוב, מהחברה לאוטומציה. התשובה שניתנה למנהל מחלקת הגבייה, שלא ניתן להפיק דוח לתאריך מסויים, אלא לתאריך ההפקה (דוח אד-הוק).
- ב. כבר בדוח ביקורת קודם משנת 2006, המליצה הביקורת לוודא יכולת הפקה של דוח על סה"כ הנדרש לתשלום. סה"כ התשלומים וסה"כ החוב הנותר, לנקודת זמן דרושה, תוך פריסת החובות שנותרו לפי שנים (דוח גיול).
- ג. אי ביצוע ההמלצה משנת 2006 עד היום מונע קיום בקרה פנימית נאותה, על הנדרש לתשלום ועל הגבייה בפועל.

11. התאמת מערכת המיחשוב בגיזברות למערכת המיחשוב בגבייה

- א. בדוח הביקורת האחרון על מח' הגבייה משנת 2006 המליצה הביקורת לשקול אינטגרציה בין 2 המערכות. (2 המערכות מנוהלות במחשב ע"י החברה לאוטומציה), תוך מידור מתאים.
- ב. מנהל מח' הגבייה הודיע שהעירייה מפעילה יועצת למיחשוב, הנפגשת עם כל הגורמים כדי לגבש את צרכי המערכת. הדבר יכלל בדרישות למיחשוב.

12. המחאות חוזרות

- המחאות אינן זוכות לטיפול. סכום ההמחאה החוזרת מצטרף לחוב ומטופל ככל החובות. בעבר, הנושא טופל בנפרד, אך הוכח שקיימת כפילות בגבייה, דבר שגרם לאי נעימות עם התושבים.
- סגן מנהל אגף הכנסות ומנהל מח' הגבייה הוסיפו, שהטיפול המשפטי בהמחאות חוזרות, לא הביא לתוצאות טובות.

13. נהלי עבודה

א. במח' הגבייה קיים קלסר המכונה "קובץ נהלים", למעשה אין בו נהלים, אלא "הוראות שעה" שהוצאו מידי תקופה, כדי להנחות את עובדי המחלקה לבצע פעולות או בקרות מסויימות, ההנחיות חיוניות, אך אינן יכולות להוות תחליף לנהלי עבודה.

ב. על מנת להבטיח עבודה אחידה ואפשרות קיום בקרה נאותה על העבודה, המליצה הביקורת, בדוח ביקורת קודם משנת 2006, לפרסם קובץ נהלים על מכלול עבודת המחלקה ובמיוחד על תהליכי רישום וגבייה.

ג. הנהלים לא פורסמו עדיין ואף הופסק להוציא את הוראות השעה (האחרונה פורסמה בשנת 2007). לא נותר לביקורת אלא לחזור על הצורך החיוני לפרסם את הנהלים בהקדם.

מסקנות

14. תהליך הגבייה

- א. הגבייה השוטפת - אכיפת הגבייה השוטפת במחלקת הגבייה בשנת 2008, הוכיחה את עצמה ושיעורי הגבייה עלו, דבר המצריך יישום גם לשנים באות. המחלקה נערכה לכך, אך נדרש להבטיח פעולה דומה לאכיפה מידי תשלום או לפחות מידי רבעון.
- ב. הגבייה ע"ח חובות משנים קודמות - הגבייה כאמור מרוכזת בידי חברה חיצונית שהחווה עמה עומד להסתיים ב-31 אוק' 2009, דבר המחייב הפקת לקחים שיבואו לידי ביטוי בחווה שיחתם עם החברה שתזכה בהמשך כגון:
- 1) דיווח למחלקת הגבייה, ממוכן ושוטף שיכלול מידע על כל חוב.
- 2) מידרוג העמלות בגין הגבייה, שיביא לעידוד הגבייה של חובות קשים ומסובכים.
- 3) מציאת דרך שתאפשר קביעת עדיפויות בגבייה ע"י מחלקת הגבייה (שימת דגש על כך שהחברה גובה בהתאם להנחיות המחלקה)
- ג. אמצעי אכיפה בגבייה - חובות שבהן תהליכי הגבייה המנהליים מוצו וטרם נגבו, יחוייבו בתהליך משפטי.

15. קיזוז חובות מסכומים שהעירייה חייבת

- א. חובות עובדי עירייה - העובדה שהצטבר חוב של 28 עובדים בסך 290 אלף ₪, בסוף 2008, מצביעה על צורך בטיפול יסודי, שיכלול הגעה להסדר עם העובדים על קיזוז מהשכר.
- ב. חובות ספקים/נותני שירות - אין כל הצדקה לשלם לספק/נותן שירות עבור שירותיו, כאשר הספק חייב לעירייה חוב כלשהו, יש צורך בהנחיה ברורה על קיזוז החוב.

16. הערכות לגביית החובות לעירייה - כדי להיערך, מתחייב הצורך בניתוח כל חוב לפרטיו, לזהותו ולבודקו, הן מבחינת ריאליות החוב, והן מבחינת יכולת הגבייה. ניתוח כנ"ל הכרחי לאפשר סינון החובות לניתנים לגבייה ולכאלה שלא ניתנים לגבייה (חובות מספקים/אבודים)

17. סקר נכסים - ביצוע סקר נכסים בעיר נמצא בתהליך מזה שנים, הועלה בדוח הביקורת משנת 2006, ועדיין לא מוצה, למרות שהדבר נדרש להבטיח רישום נאות של הנכסים לצורכי ארנונה ולמניעת העלמות מס.

18. דוחות החברה לאוטומציה - החברה לאוטומציה הינה ספק של העירייה ומפליא שלא נמצאה היכולת לגרום לחברה להפיק דוחות אלמנטאריים וחיוניים לצורכי בקרה.

19. **התאמת מערכת המיחשוב בגזברות למערכת המיחשוב בגבייה** - שתי המערכות - הגזברות והגבייה – שתיהן מערכות המופעלות ע"י אותה חברה חיצונית, הומלץ לגביהן בדו הביקורת מ-2006 לבצע אינטגרציה ביניהן, באופן שתהיה התאמה כספית בין שתי המערכות, וההמלצה לא בוצעה עד כה. לפי התגובות לביקורת הנוכחית, שהנושא יכלל בדרישות המיחשוב, נראה שהדבר יגנז לשנים, למרות שהצורך חיוני מאוד לבקרת המערכות הכספיות.
20. **נהלי עבודה** - גם ליקוי זה לא זכה לתיקון מאז הביקורת הקודמת ב-2006 ועדיין לא פורסם קובץ נהלים במחלקת הגבייה.

המלצות

21. תהליכי הגבייה

- א. הגבייה השוטפת - מומלץ לבצע אכיפה של יתרות החוב מהשנה השוטפת מידי תשלום (קיימים 6 תשלומים), או לפחות מידי רבעון.
- ב. הגבייה ע"ח חובות משנים קודמות - מומלץ כי בחוזה שיחתם עם החברה הזוכה, יופקו לקחים שיביאו לשיפור הגבייה המבוצעת ע"י החברה החיצונית.
- ג. אמצעי אכיפה בגבייה - חובות שהתהליכים המנהליים מוצו בהם וטרם נגבו, יופעל התהליך המשפטי לגביהם.

22. קיזוז חובות מסכומים שהערייה חייבת

- א. חובות עובדים - מומלץ להגיע להסדר שיאפשר אוטומטית קיזוז חובותיהם של העובדים לעירייה, מהשכר.
- ב. חובות ספקים/נותני שירות - מומלץ למסד את נושא הקיזוז בכל הסכם התקשרות עם ספק/נותן שירות. ולקזוז בפועל כל חוב כאמור.

23. הערכות לגביית החובות - מומלץ לנתח בהקדם, את כל החובות לעירייה, לפרטיהם. להוציא מהם את כל אלה שאינם ריאליים ולא ניתנים לגבייה. לגבי אלו הניתנים לגבייה, יופעלו כל אמצעי האכיפה האפשריים והיתר יועבר לתהליך מחיקה בהתאם לחק.

24. סקר נכסים - מומלץ להקצות אמצעים לסקר ולסיימו בהקדם בכל העיר. האמור יבטיח מיסוי נאות ואי העלמת מס.

25. דוחות החברה לאוטומציה - מומלץ להפעיל לחצים על החברה להנפיק את הדוחות שלא מופקים מזה שנים.

26. התאמת מערכת המיחשוב בגזברות למערכת המיחשוב בגבייה - מומלץ לעשות כל מאמץ כדי לקדם את הבקרה במערכות הכספיות. ולבצע את האינטגרציה בין שתי המערכות.

27. נהלי עבודה - מומלץ להנחות על ביצוע ההמלצות עוד משנת 2006 ולפרסם את קובץ הנהלים בנושא הגבייה.

נספח א'

יתרות חוב לעירייה - חובות שונים - ריאלית ל- 31 מרץ 09 באלפי ₪

מס' סד'	נושא החוב	יתרות מ-					
		31 מרץ 09	2008	2007	2006	2005	2004
	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'	ז'
סה"כ							סה"כ
.1	מכון טיהור	551.4	23.8				575.2
.2	רישוי עסקים	0.6					0.6
.3	העמדת כיסאות ושולחנות	72.9					72.9
.4	סילוק מפגעים	57.3					57.3
.5	היטל כבישים		12,035.3				12,035.3
.6	היטל ביוב	100.2	4,041.0				4,142.2
.7	אגרת שמירה	200.3	124.4	76.5	68.5	65.4	199.7
.8	תיקון צנרת	0.6	164.8				165.4
.9	אגרת מים	86.6	88.6				175.2
.10	היטל תיעול	150.8	4,391.2				4,542.0
.11	יתרות שונות	1,236.3					1,236.3
.12	היטל מדרכה	17.3	317.7				335.0
.13	יתרות השתתפות בעלים		616.1				616.1
.14	הוצאות אכיפה	413.8					413.8
.15	התקנות מדי מים	0.8					0.8
.16	היטל רחוב משולב	171.3	4,602.5				4,773.8
.17	יתרות בחקירת יכולת	29.9					29.9
.18	הוצאות משפטיות	706.9					706.9
.19	יתרות מבצעי גבייה		115.6				115.6
.20	סה"כ	3,797.0	26,521	76.5	68.5	63.4	199.7
							30,728.1

המקור: נתוני מח' הגבייה.

הערה: החובות ל- 31 מרץ 09 ולשנת 2008 אינם ממויינים לשנים שצוינו, ומשתייכים גם לשנים קודמות.

נספח ב'

גביית מיסים (ארנונה מים וביוב) בשנים 2002 - 2008 (באלפי ₪)

מסמך 09-087 א - נספח ב' לדוח 09-087