



מבקר העירייה

## אכיפה מנהלית של חובות ארנונה

תוכן העניינים

עיקרי הממצאים וההמלצות.....	3
1. כללי.....	18
2. מטרת הביקורת.....	19
3. היקף וגבולות הביקורת.....	19
4. מבנה ואירגון.....	20
5. העברת חובות לאכיפה מנהלית.....	23
6. מערכות מידע.....	26
7. אספקת כוח אדם ושרותי קבלת קהל על ידי החברה.....	27
8. תנאים מקדימים לפני נקיטת פעולות אכיפה מנהלית.....	31
9. סוגי פעולות האכיפה המנהלית.....	34
10. עיקולי מיטלטלין ברישום.....	35
11. איתור חייבים.....	39
12. התחשבות עם חברת הגביה.....	41
13. גיול חובות.....	42
14. חובות ללא פעולות אכיפה מתמשכות.....	43
15. חובות עובדי עירייה.....	46
16. חובות שגרירויות.....	47

### עיקרי הממצאים וההמלצות

תקציר זה כולל את עיקרי הממצאים וההמלצות. כדי לקבל מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט

#### מספור הסעיפים מקביל למספור בדות המפורט

#### כללי

.1

רשות מקומית מחויבת לספק לתושביה מגוון שירותים, כדי לממן שירותים אלו רשאית הרשות המקומית להטיל על תושביה תשלומים שונים לרבות ארנונה.

במקרה בו נוצר חוב לטובת הרשות, רשאית הרשות המקומית לנקוט בפעולות לאכיפתו בשלוש דרכים עיקריות:

גבייה פסיבית - מתבצעת במקרים בהם העירייה אינה פועלת באופן אקטיבי לגביית חובות, אלא ממתנה עד אשר התושב יהיה זכאי לתגמול או יצטרך אישור או פעולה כלשהי ממנה, מתן האישור או התגמול יותנה בתשלום החוב. גביית החוב בהליך זה עלולה לדחות את הגבייה שנים לאחר היווצרות החוב.

אכיפה משפטית - כאשר התושב לא שילם את חוב הארנונה, העירייה רשאית לפתוח בהליכים משפטיים לגביית הארנונה כחוב אזרחי רגיל, להבדיל מהליכי גבייה מינהליים.

אכיפה מנהלית - הליכי האכיפה המנהלית ננקטים מכוח אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000 במסגרתה נקבע כי כל הליכי הגבייה המתנהלים ע"פ פקודת המסים יכולים להינקט כנגד כל החייבים החבים בתשלומי חובה לרשויות המקומיות. סמכות הגבייה המינהלית כוללת פעולות שונות: משלוח דרישות תשלום, עיקול ותפיסת מטלטלין בבית החייב, עיקול של כספים ונכסים המצויים אצל צד שלישי (כמו בנקים ומשכורות), רישום עיקול בגופים סטטוטוריים (כגון לשכת רישום המקרקעין, משרד הרישוי).

כמרבית הרשויות המקומיות מעסיקה העירייה חברת גביה המופקדת על ביצוע חלק מאמצעי הגביה המנהלית. דוח זה עוסק בהליכי הגביה המנהליים, להליכי הגביה המשפטיים יוחד דוח ביקורת נפרד.

#### מבנה וארגון

.4

#### נהלי עבודה

4.2

נהלי עבודה כתובים נדרשים לצורך הגדרת תהליכי העבודה, חלוקת סמכויות ותחומי אחריות, מיסוד מנגנוני הבקרה והפיקוח ויצירת מתכונת עבודה אחידה המאפשרת המשך פעילות עבודה רציפה גם במקרים של חילופים פרסונליים.

על אף מורכבות תהליך האכיפה המינהלית והיקפו הכספי הגדול, לא נמצאו במחלקה נהלי עבודה כתובים המסדירים את הליכי האכיפה המנהלית. במצב הקיים, חלוקת האחריות והסמכויות בין הגורמים המעורבים, כמו גם תהליכי העבודה השונים כגון אופן איתור החייבים שיועברו לטיפול חברת הגבייה, האישורים הנדרשים לביצוע סוגי פעולות שונים, עיכוב וביטול פעולות כגון הסרת עיקולים והאישור הנדרש לכך, החזרת חובות מחברת הגבייה לטיפול העירייה וכדומה אינם מעוגנים במסגרת פורמלית.

חלוקת תחומי האחריות באופן ברור בין הגורמים השונים, במסגרת פורמלית של נהלים, מייעלת את תהליכי העבודה ומבטיחה כי קיים גורם אחד הנושא באחריות באופן שהדברים אינם "נופלים בין הכיסאות".

#### 4.3 הפעלת חברות גבייה – בגץ 4113/13

סמכות האכיפה המנהלית המוקנית לרשויות היא סמכות שהפעלתה עלולה לפגוע בזכויות הפרט, משום שהיא מאפשרת לנקוט אמצעי גבייה והוצאה לפועל ללא דיון משפטי ובלא קבלת פסק דין כתנאי לה. הבסיס הרעיוני לסמכות זו הוא כי חוב הרשום בספרי הרשות מוחזק כמוכח בשל רישומו בפנקסי הרשות.

העירייה נעזרת לצורך גביית חובות הארנונה בחברת גבייה, כמו רשויות רבות אחרות. נוהג זה טרם הוסדר בחקיקה אלא בנוהל משרד הפנים מס' 2/03 "נוהל העסקת חברות גבייה". ביום 26.3.18 ניתן פסק דין של בית המשפט העליון בעתירה בבג"צ 4113/13. במסגרת פסק הדין, נקבע כי אין מקום לאפשר לרשויות המקומיות לאצול את סמכויותיהן בתחום הגבייה לחברות פרטיות מבלי שהדבר יוסדר בחקיקה מסמיכה מפורטת. בצד זאת, בשים לב לפרקטיקה הקיימת של העסקת חברות גבייה על ידי הרשויות המקומיות, ועל מנת לאפשר לממשלה לפעול לקידום הליכי החקיקה בראי פסק הדין, הושעה מועד כניסת פסק הדין לתוקף לתקופה של שנה, קרי עד ליום 26.3.19. לנוכח פיזור הכנסת ה-20 והכנסת ה-21 ואי הקמתה של ממשלה, בית המשפט האריך את מועד קיומו של פסק הדין מספר פעמים עד יוני 2020. ב-12.11.19 יצא תזכיר חוק לתיקון פקודת העיריות לצורך הסדרת פעילות חברות גבייה. לפי התזכיר, עירייה רשאית להעסיק חברות גבייה, לרבות משלוח הודעות ופעולות גבייה שוטפת וגביית חובות פיגורים, ובלבד שפעולות הכרוכות בשיקול דעת יוותרו בידי עובדי העירייה. כאמור למועד הביקורת טרם הוסדר נושא בחקיקה.

#### 4.4 הסדרת עבודת חברת הגבייה בנוהל

לצורך האכיפה המנהלית נעזרת מחלקת אכיפה בחברת גבייה. החוזה עם חברת הגבייה נחתם בנובמבר 2017, ותוקפו עד לחודש ספטמבר 2020. הכלל שנקבע בפסיקה הינו, כי אין להשאיר לחברות הגבייה הפעלה של שיקול דעת שלטוני בשאלות שבמדיניות, אלא סמכויות ביצוע בלבד. זאת, משום שהפעלת שיקול דעת צריכה להיעשות על בסיס של מחויבות וכפיפות לכללי המשפט המינהלי, אשר חלים בשלמותם על רשויות שלטוניות ועובדיהן, להבדיל מאשר על גורמים פרטיים. על מנת להבטיח זאת, בין היתר, נקבע בסעיף 3א לנוהל חברות גבייה של משרד הפנים כי: "החברה תפעל על פי נוהל עבודה מפורט, בכתב, שיקבע על ידי גובר הרשות ויתייחס לכל הפעולות אותן תבצע החברה והאישורים שידרשו לכל פעולה". מכאן שיש לעגן את תחומי האחריות והפעולות הנדרשות מחברת הגבייה באמצעות נוהל.

**בדיקתנו העלתה כי לא נמסר לחברת הגבייה נוהל עבודה כאמור.**

**המלצות**

- לפעול לעיגון תהליכי אכיפת חובות ארנונה בנוהל עירוני בהתאם לכללי עריכת הנהלים בעירייה, תוך התייחסות לשלבים השונים בהליך האכיפה, הגדרת הגורם המטפל בכל שלב והגדרת לוחות הזמנים לכל שלב. על הנוהל לכלול את אופן איתור החובות שיועברו לטיפול חברת הגביה ועורכי הדין, פעולות אכיפה שיופעלו לחובות מיוחדים כגון חובות נפטרים, חובות עובדי עירייה וחייבים פושטי רגל, הסמכת הגורמים העירוניים המאשרים כל פעולה, בקרה ופיקוח של יחידות אגף הכנסות על פעולות האכיפה המנהלית, החזרת חובות מחברות הגביה לטיפול העירייה.
- מומלץ כי תהליך גביית חובות ארנונה על ידי חברת הגבייה, יעוגן בנוהל בהתאם להוראת סעיף 3(א) לנוהל חברות גבייה של משרד הפנים. בין היתר ראוי שיוגדרו עדיפות ותדירות ביצוע פעולות האכיפה השונות, אופן מתן האישורים לביצוען, עיכוב וביטול פעולות אכיפה.

**העברת חובות לאכיפה מנהלית**

5.

כללי

5.1

מהוראות החוק ומהנחיית היועץ המשפטי לממשלה המפורטים בגוף הדו"ח עולה כי ניתן לפתוח בהליכי גביה, דהיינו משלוח מכתב הדרישה הראשון, בתוך כ 4 חודשים ממועד שליחת חיוב הארנונה. (90 ימים להגשת ערר ו 25 יום נוספים עפ"י הנחיית היועץ המשפטי לממשלה).

הנחיות מועצת העיר

5.2

סעיף 2.3.3 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012 קובע כי על מועצת העיר לקבוע כללים בכל הקשור בהליכי גביה. ממצאנו מעלים כי מועצת העיר בישיבתה מתאריך 22.7.14, אישרה "כללים להליכי גבייה" שיש לנקוט ביחס לחובות השונים, אכיפת חוב של יחיד ואכיפת חוב של חברה כנדרש.

מועד פתיחת הליכי האכיפה:

5.3

אמצעי האכיפה הראשוני הינו משלוח הודעה דרישה לתשלום חוב, ברור שערכנו העלה כי רשויות אחרות נוהגות לשלוח הודעת דרישה ראשונה לתשלום חוב לאחר שתי תקופות חיוב דהיינו לאחר כ 4 חודשים, במקרה בו לא נפרע החוב, מועבר הטיפול לחברת הגביה המוציאה דרישה שניה לתשלום החוב. מנהלת מחלקת אכיפה מסרה לביקורת כי על פי רוב, ברבעון האחרון של שנת המס נשלח לחייב מכתב הדרישה הראשון. החובות שלא שולמו לאחר מכתב הדרישה הראשון מועברים לחברת הגבייה, ששולחת

הודעת דרישת תשלום מרוכזת לחייבים, על פי רוב בחודשים מרס או אפריל של השנה העוקבת. עד להוצאת מכתב הדרישה הראשון, מיודע החייב בחשבונות הארנונה השוטפים על קיום החוב. מדברי המנהלת עולה, כי שלב האכיפה הראשוני, שהינו משלוח הדרישה הראשונה, מתבצע פעם בשנה ברבעון האחרון של שנת המס. נוהג זה של שליחת הודעות דרישה פעם בשנה לכל החייבים הרלוונטים, גם אלו שצברו חובות בסוף השנה הקודמת, גורם בהכרח לעיכוב של עד כשנה בתחילת ביצוען של פעולות האכיפה המינהלית, לצבירת חובות, עלול לפגוע בסיכויי הצלחת הליך האכיפה ובעומק הגבייה. כמו כן, לנוהג זה השלכה כספית מבחינת העמלה לחברת הגבייה, שיעור העמלה בגביית יתרות שנה שוטפת הינו כ- 0.2% זאת לעומת גבית יתרות שנה קודמת ששיעור העמלה מגיע לכ- 3%. נוהג זה של שליחת דרישות פעם בשנה אינו מעוגן בנוהל או בהחלטה פורמלית, אנו סבורים שיש מקום לבחון מדיניות זו ובכל מקרה לעגן נושא זה של מועד נקיטת אמצעי האכיפה במסגרת של נוהל או הנחיה בכתב.

#### 5.4 ניתוח השוואתי – יחס גביה לחוב

הדוחות הכספיים של העיריות נערכים עפ"י הנחיות משרד הפנים והינם בעלי פורמט קבוע. הדוחות הכספיים כוללים "דוח גביה ויתרות חייבים" (נספח 2 לטופס 1). דוח זה כולל נתונים אודות חיובי הארנונה ושיעורי הגביה. במסגרת הביקורת השונו את שיעורי הגביה מחיובי הארנונה השוטפת של הרצליה לעומת רשויות אחרות בעלי מאפיינים דומים. מהנתונים, המפורטים בגוף הדוח, עולה כי יחס הגביה לחיובים בעיריית הרצליה נמוך מיחס הגביה לחוב בכל העיריות שנבדקו. נציין כי יחס הגביה לחוב מושפע מאופי האוכלוסייה ולכן בחנו יחס זה בהשוואה לערים בעלי אופי סוציאקונומי דומה.

#### המלצות

- לשקול שינוי המדיניות של מועדי פתיחת הליכי האכיפה באופן שמשלוח דרישת החוב הראשונה יבוצע בסמוך ליצירת החוב, באופן שימנע צבירת חובות, ישפר את סיכויי הגביה ויחסוך בעמלת חברת הגביה.
- לעגן את מדיניות העירייה בנושא זה במסגרת פורמלית של נוהל או החלטת הנהלה.

#### 6. מערכות מידע

##### 6.1 כללי

ההליך גביית חובות הארנונה מנוהל באמצעות מערכות המידע הבאות:

- מערכת אוטומציה – מערכת המידע העיקרית של העירייה הכוללת את המודל הפיננסי, הנהלת חשבונות ותקציב.
- מערכת האכיפה של חברת הגבייה (שקד) - בה מנוהלים כלל פעולות האכיפה אשר בוצעו על ידי חברת הגבייה.

#### ממצאים

6.2

במערכת אוטומציה, המשמשת את אגף ההכנסות העירוני לניהול יתרות חובות הארנונה, מקודדים החובות לפי "סוג שירות" המאפיינים את סוג ושנת החיוב. מנהלת מחלקת אכיפה מסרה לביקורת, כי לחברת הגבייה יש הרשאה למערכת האוטומציה ולקידוד סוג השירות. נציין, כי גובה העמלה המגיעה לחברת הגבייה נגזר מסוג השירות. כך לדוגמה, בגין גביית יתרות שנה קודמת תשולם עמלה בשיעור של 3.0875% מהגבייה בפועל, בעוד שבגין גביית חובות שנה שוטפת תשולם עמלה בשיעור 0.2375% מהגבייה. שינוי קוד סוג השירות, יכול להביא לשינוי בשיעור העמלה של חברת הגבייה. יש לשקול הגבלת ההרשאת החברה לשדה זה.

#### המלצה

- לשקול כי הרשאת החברה לא תכלול את שדה סוג השירות, לחלופין למסד מנגנון בקרה על שינויים בשדה סוג שירות.

### 7. אספקת כוח אדם ושירותי קבלת קהל על ידי החברה

.7

#### עמידת הקבלן בהוראות החוזה:

7.1

החוזה בין העירייה לבין חברת הגבייה, כולל אספקת כוח אדם מקצועי, בחוזה נקבע הקיף כוח האדם הנדרש ושעות קבלת קהל. במסגרת הביקורת בחנו את מילוי הוראות החוזה בכל הקשור באספקת כוח אדם.

ממצאנו המפורטים בגוף הדוח העלו כי כוח האדם שהעמידה החברה אינו תואם את המעוגן בחוזה, וכי **שעות הקבלה בפועל, על פי המצוין בטופס הדרישה לתשלום מס ששולחת החברה הינם 36 שעות שבועיות לעומת 56 שעות שבועיות שנקבעו בחוזה.**

- בקרה על התחייבויות חברת הגבייה: במסגרת הביקורת התבקשו דיווחי נוכחות של עובדי מגע"ר במטרה לבחון את העמידה של החברה במספר העובדים להם התחייבה במסגרת החוזה. דיווחי הנוכחות לא היו בידיהן של מנהלת מחלקת אכיפה או מנהלת מרכז התשלומים של חברת הגבייה, באופן זה איבדה העירייה את היכולת לבקר את מילוי התחייבויות החברה.

- החלטה פורמלית: לביקורת נמסר כי לעירייה אין צורך בהיקף כוח האדם כפי שנדרש בחוזה, לא הומצא לידנו תיעוד להחלטה זו. על פי סעיף 141 לחוזה על הקבלן לקבל אישור מראש ובכתב על חריגה מכוח האדם הנדרש. למותר לציין כי החברה היא הנהנית מהחיסכון הנובע מצמצום כוח האדם ושעות פעילות קבלת הקהל. בהקשר זה נציין כי תשומות אלו הכלולות בחוזה תומחרו ע"י חברה במסגרת המכרז, אנו סבורים כי יש להקפיד לעגן במסגרת המכרז את היקף השירותים הנדרש באופן שתמחור השירותים ישקף זאת.
- פרסום שעות קבלת קהל: התרשמותנו, בעת ביקורי הביקורת במשרדי החברה, כי מספר הפונים הינו קטן. ניתן ליחס את מיעוט הפונים לעובדה שהאפשרות לפנות באופן פרונטלי לנציגי החברה אינה מובאת לידיעת הציבור, פרטי הקשר עם חברת הגבייה מפורסמים רק בטפסים של החברה, כגון טופס הדרישה לתשלום המס. באתר העירייה מפורסמת חוברת "ארנונה 2019" ו"ארנונה 2020" החוברות כוללות כתובת ופרטי יצירת קשר עם אגף ההכנסות בלבד, ואינם מציינים את האפשרות לבעלי חוב לפנות ישירות לחברה. העובדה ששעות הקבלה במשרדי חברת הגבייה אינם מפורסמים כנדרש יכול וגורמת לפניית חייבים למשרדי אגף הגבייה והגדלת העומס על מקבלי הקהל. גם בכניסה למשרדי החברה אין כל שילוט הנותן מידע על החברה ועל שעות הקבלה, למעט באינטרקום.

#### אישור הוועדה לעובדים מטעם חברת הגבייה

7.2

סעיף 99 לחוזה קובע, כי על הקבלן לקבל אישור של ועדה עירונית המכונה "הוועדה לאישור העסקת עובדי חברת גבייה", הדבר מחויב לפי נוהל העסקת חברות גבייה של משרד הפנים, ולפיו על הוועדה לאשר כל עובד של חברת הגבייה ולוודא כי הוא עומד בתנאי הסף שנקבעו בחוזר. במסגרת הביקורת נבחנו האישורים לעובדי הקבלן. מהנתונים עולה כי לכל עובדי הקבלן הרלוונטים קיים אישור הוועדה למעט עובדת אחת.

#### המלצות

- במקרה בו היקף כוח האדם הנדרש בחוזה אינו הולם את צרכי העירייה, יש לתעד את ההחלטה בדבר הקטנת התחייבות הקבלן באופן פורמלי ולפעול להקטנת עמלת החברה בהתאם. במקרה בו צמצום כוח האדם ושעות הקבלה נעשה ביוזמת חברת הגבייה יש לשקול חיוב הקבלן בקנסות הכלולים בחוזה.
- לפרסם את שעות קבלת קהל של חברת הגבייה בפרסומי העירייה ובכניסה למשרדי החברה.
- לבדוק את כשירותו של קבלן המשנה "ליפז", לתעד את אישור העירייה להפעלתו ולהקפיד כי אישורים מסוג זה ינתנו בטרם תחילת עבודת קבלן המשנה.

- להקפיד כי כל עובדי חברת הגבייה יאושרו על ידי הוועדה העירונית.

8. **תנאים מוקדמים לפני נקיטת פעולות אכיפה מנהלית**
- 8.1 **כללי**
- סעיף 4 לפקודת המסים (גבייה) קובע כי העירייה אינה יכולה לנקוט בהליכי גבייה מנהליים מכל סוג שהוא אלא אם כן מולאו התנאים המוקדמים הכוללים הטלת מס כדין, מסירת דרישות תשלום; והוצאת כתב הרשאה. נקיטת ההליכים מבלי שמולאו התנאים המוקדמים אינם ברי תוקף, על כן נדרשת הקפדה יתרה על מילוי התנאים המוקדמים טרם נקיטת הליכי גבייה מנהליים כנגד החייבים.
- 8.2 **תנאים מוקדמים לביצוע אכיפה מנהלית**
- במדגם של 8 תיקים, נבחנו התעוד למסמכים הבאים, המהווים תנאים מוקדמים לביצוע פעולות אכיפה מנהלית – דרישה ראשונה ושניה, כתב הרשאה לגובה המס (לדרישת החוב מהחייב ולגבייתו), אישור מסירה בדואר רשום.
- ממצאנו, המפורטים בגוף הדוח, העלו כי בכל התיקים שנבדקו, נמצאו אסמכתאות למלוי התנאים המאפשרים את ביצוע פעולות האכיפה.**
- 8.3 **אי מסירת הודעת דרישה במסירה ידנית, בניגוד לנדרש בחוזה**
- הוראות החוזה המפורטות בגוף הדוח מחייבות כי כל הודעת דרישה צריכה להימסר במסירה אישית על ידי עובדי הקבלן ולתעד מסירה זו.
- על אף זאת, לפי הרישום בקובץ האכיפה והאסמכתאות שהועברו לביקורת במסגרת המדגם, כל הודעות הדרישה נשלחו באמצעות דואר ישראל ולא באמצעות מסירה ידנית כנדרש.
- מנהלת האכיפה מסרה כי לא היה שינוי בכתב להוראות החוזה המאפשר שימוש בדואר ישראל, אולם ההוראה אינה ישימה, משום שהחברה שולחת הרבה הודעות וישנם מעט אנשי שטח. כמו כן יש לקחת בגדר השיקולים את עיכוב הזמנים הרב הכרוך במסירה ידנית ואישית של אלפי הודעות דרישה לחייבים ואת העיכוב אשר ינבע כתוצאה מכך בביצוע פעולות האכיפה.
- אנו סבורים כי אם בחרה העירייה לוותר על התחייבות הקבלן למסירת הודעות דרישה במסירה אישית יש לתעד זאת בכתב ולקזוז את עלות ביצוע הפעולות במסירה אישית לעומת עלות שליחתם בדואר.**
- הערותינו הכלולות בסעיף 7.1 בדבר השינויים בדרישות מחברת הגבייה לעומת הדרישות המעוגנות בחוזה כוחם יפה גם לכאן.
- 8.4 **פירוט החוב והוצאות האכיפה**

נוסח הודעת הדרישה השנייה צריך להיות עפ"י טופס 3 לתקנות המסים (גבייה) התשל"ד-1974, והוא כולל בין היתר את הנתונים הבאים: שם החייב, מספר זיהוי, גוש וחלקה, סוג המס, שנת המס, סעיף השומה, וכן הסכום והריבית.

**מסקירת דרישות התשלום נמצא, כי בדרישות נרשמו הפרטים הנדרשים בהתאם לתקנות המיסים (גבייה).** יחד עם זאת אין הפרדה בין קרן החוב לתשלומי הריבית וההצמדה כן אין פרוט בגין איזו פעולה חויבו הוצאות הגביה.

בהקשר זה נציין כי בסעיף 12 להנחיות היועץ המשפטי נקבע כי "לא הייתה לרשות אפשרות טכנית לפרט את ההוצאות במכתבי הדרישה או התזכורת - תמציא הרשות לחייב פירוט כאמור לפי בקשתו".

### המלצות

- במקרה בו בחרה העירייה לוותר על התחייבויות הקבלן למסירה אישית ולהסתפק בשליחת הודעה באמצעות דואר ישראל, יש לתעד זאת בכתב ולשקול קיזוז מעמלת חברת הגביה.
- לשקול, במידת האפשר, לכלול בדרישות התשלום את סכום החוב והריבית, וכן פרוט של הוצאות האכיפה.

### סוגי פעולות האכיפה המנהלית

.9

אמצעי האכיפה המנהליים לפי פקודת המסים (גבייה) כוללים פעולות שונות כדלהלן:

- עיקול ותפיסת מיטלטלין בבית החייב.
  - עיקול כספים ונכסים אצל צד שלישי כדוגמת חשבונות בנקים או משכורות.
  - עיקולי רכב.
  - שעבוד מקרקעין ומכירתם.
- החלטת מועצת העיר משנת 2014, שצוינה לעיל קבעה כי לצורך **אכיפת חוב** יינקטו, ככל שיאפשרו הנסיבות, האמצעים כדלהלן: עיקול בנקים, עיקול צד ג, עיקול מטלטליו ועיקול נכסי מקרקעין. ניתוח פעולות האכיפה שבוצעו, בתקופה שבין יוני 2017 לדצמבר 2019 מעלה, כי מרבית פעולות האכיפה המבוצעות הן דרישות לעיקול חשבונות בנק שבוצעו כנגד 750 חייבים, כן בוצעו עיקולי מטלטלין ברישום ל- 179 חייבים בתקופה של שנתיים וחצי.
- למעט מקרים ספורים, כמעט שלא ננקטים על ידי חברת האכיפה אמצעים אחרים כגון: עיקול משכורות, עיקולי רכב, שעבוד מקרקעין, רישום הערות אזהרה בטאבו.
- מנהלת הגביה מסרה כי: "הניסיון מלמד, כי עיקולי הבנקים הם הפעולה המיידית והאפקטיבית ביותר במסגרת הליכי הגבייה המנהליים".

10. עיקולי מיטלטלין ברישום כללי 10.1
- אחת מפעולות האכיפה לגביית חובות הינו עיקול מיטלטלין ברישום הליך זה הינו הליך מקדים לעיקול מיטלטלין בפועל. גובה המס מגיע לביתו של החייב ומבצע רישום של המיטלטלין בביתו, מרגע הרישום חל איסור על מכירתם או הוצאתם של המיטלטלין מהבית.
- במסגרת הביקורת נבחן מדגם של 8 עיקולי מיטלטלין ברישום בין מאי 2018 לבין מאי 2019, פרטי המקרים שנבחנו מפורטים בגוף הדוח, להלן ממצאי בדיקתנו.
- 10.2 תעוד הדבקת דוח מעקל
- ב-4 מקרים שעלו במדגם לא נכח החייב במקום בעת ביצוע העיקול, במקרים אלו הודעת העיקול היתה אמורה להיות מודבקת על הדלת. רק באחד מהמקרים נמצא צילום ההודעה המודבקת על דלת החייב. ביתר המקרים אין פרטים או תיעוד לאופן ביצוע העיקול.
- 10.3 תיעוד על מסירת דוח עיקול
- דוח העיקול צריך לכלול את פרטי החייב כולל מספר תעודת זהות ואת חתימתו, במקרה בו מסרב החייב לחתום או לקבל את דוח העיקול יש לתעד תצהיר של הגובה כי מסר את דוח העיקול. ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על מילוי הפרטים והצהרת הגובה על ביצוע העיקול. בשלושה מקרים החייבים נכחו בנכס, אולם המעקל לא רשם ת"ז שלהם כנדרש בטופס, והם לא חתמו על הדו"ח. רק במקרה אחד מולא טופס תצהיר של המעקל כי נכח במקום בשעה ספציפית, עם תיאור מקום המגורים כנדרש בטופס וכי "תוכן תצהירו אמת".
- נציין, כי עיקול הינו הליך של הפעלת כוח שלטוני, שבגיניו יכולה העירייה להיתבע, ובהעדר עד ו/או חתימת החייב יש צורך לצרף ראיה לאופן ביצוע ההליך כגון תצלום ו/או תצהיר של המעקל, אך ראיות כאלה נמצאו רק בחלק מהמקרים שנבדקו.
- 10.4 מסירת דוח העיקול לאדם אחר
- באחד המקרים נרשם על פני הדוח: "גר דייר אחר, הוא ימסור לו את זה". נציין, כי לפי רישום זה למעשה עוקלו מיטלטלין של הדייר הגר בנכס, ולא של החייב.
- 10.5 עיקול בכתובת שלא של החייב
- באחד המקרים נכתב בדוח העיקול כי "נראה שלא גרים בנכס!". על תקפות המצאה לאחר שהתברר כי החייב לא דר בכתובת הרשומה, כתב ד"ר רוסטוביץ בחיבורו אודות "גבייה מינהלית לפי פקודת המסים (גבייה)": "אם התחזור לממצאי המסמך, כי המען הרשום אינו הכתובת הנכונה של חייב בארנונה, אין לדעתנו, להמציא את המסמך לכתובת זו, והמצאה כזו אינה תקפה". בהתאם לכך העיקול שבוצע אינו תקף, ועל כן דו"ח העיקול והסטטוס של הפעולה במערכת אינם נכונים.
- 10.6 אזהרה עיקול בפועל

ב-4 מהמקרים שנבדקו, הוטבעה על דוח העיקול חותמת: "עליכם להסדיר את נושא החוב אל מול הרשות/מועצה תוך 48 ש' לפני עיקול בפועל+שוטר+הוצ' אכיפה וקנסות". מפרוט הליכי האכיפה שננקטים כנגד חייבים עולה כי העירייה לא ביצעה עיקול בפועל בשנתיים וחצי האחרונות דהינו איום זה של עיקול המטלטלין בפועל הינו איום סרק. נציין כי הטבעת חותמת זו של איום בעיקול בפועל אינה מופעלת בכל המקרים של ביצוע עיקולים ברישום, אנו סבורים שיש מקום לגבש מדיניות אחידה בנושא זה.

### המלצות

- במקרה בו לא נכח החייב בעת העיקול או סרב לחתום, ראוי לתעד את אופן העיקול באמצעות צילום הדבקת דוח העיקול ותצהיר המעקל
- יש להדריך את המעקלים כי אין להפיק דוח עיקול במקרה בו החייבים עזבו את הנכס, עליהם לעדכן את החברה והעירייה כי יש לאתר את כתובתם הנכונה של החייבים.
- לשקול מדיניות אחידה בכל הקשור באזהרה בנקיטת אמצעי אכיפה שכמעט שאינו ממומש (כגון עיקול מטלטלין בפועל אם לא ישולם החוב תוך 48 שעות מעת רישום העיקול).

### איתור חייבים

.11

#### כללי

11.1

את ההודעה על קיום החוב וההתראות בטרם ביצוע הליכי גביה יש לשלוח לכתובת החייב. במקרים בהם החייב אינו נמצא בכתובת הרשומה במערכת הרשות יש לפעול באמצעים שונים לאיתור כתובתו העדכנית. מספר הוראות בחוזה בין העירייה לבין חברת הגבייה מחייבות את החברה לפעול לאיתור חייבים ולדווח לרשות על פעילותה זו.

#### ממצאים

11.2

ניתוח קובץ פעולות אכיפה לתקופה שבין ינואר 2017 ליוני 2019, העלה 122 מקרים של דואר רשום שחזר, לגבי 65 מקרים (53%) לא תועד משלוח הודעה נוספת או פעולות אכיפה דהינו אין תיעוד לפעולות איתור החייבים בתקופה של שנה לפחות מיוני 2019 ועד למועד הביקורת יוני 2020. מתוך 65 המקרים בהן לא תועד ניסיון איתור נבחר מדגם של 5 מקרים לגביהם נבחנו האסמכתאות. בדיקתנו העלתה כי ל-4 מתוך 5 המקרים שנבדקו לא בוצעה פעולת איתור במשך למעלה משנה. באחד המקרים נשלחו הודעות לאותה הכתובת למרות הדואר החוזר. מנהלת הגביה מסרה כי בכל המקרים שהוצגו הופעל עיקול דעת ושיקולי כדאיות כלכלית, בשים לב לכלל נתוני החוב.

### המלצה

- לנהל מעקב ובקרה אחר פעולות האיתור המבוצעות על ידי החברה, במקרים בהם פעולות האיתור לא צלחו יש לשקול הפעלת חוקר בכפוף לבדיקת כדאיות.

## 12. התחשבות עם חברת הגבייה

על פי סעיף 114 לחוזה עם חברת הגבייה: בגין גביית יתרות חוב משנים קודמות שהועברו לטיפול החברה, תשולם עמלה בשיעור של 14.25% מהגבייה בפועל. בגין גביית יתרות חוב שנה קודמת שהועברו לטיפול החברה תשולם עמלה בשיעור של 3.0875% מהגבייה בפועל. בגין גביית יתרות חוב מהשנה השוטפת שהועברו לטיפול החברה תשולם עמלה בשיעור של 0.2375% מהגבייה בפועל. במסגרת הביקורת נבחנו נאותות התשלומים בהתבסס על חשבוניות, דוחות ביצוע ואסמכתאות נוספות לחודשים אוקטובר-דצמבר 2018.

בדיקתנו כללה התאמה של התשלומים המפורטים בדוחות הביצוע ובחשבוניות של חברת הגבייה לבין נתוני התשלומים שקודדו בקוד מעקב של חברת הגבייה, אשר נרשמו במערכת אוטומציה. **נמצאה התאמה בין הסכומים ששולמו לפי מערכת האוטומציה העירונית לבין הסכומים מהם נגזרו דרישות תשלום העמלות של החברה.**

## 13. גיול חובות

### 13.2 ניתוח סטטיסטי

במסגרת הביקורת נבחנו יתרות חייבים מהשנים 2011-2019 מהנתונים עולה כי לאחר 4 שנים שיעור החובות ללא פירעון עומד על כ-11 מיליון ש"ח ומתייצב על שיעור קבוע של כ-6% מכלל יתרות החוב, פרטי בדיקתנו מפורטים בגוף הדו"ח.

## 14. חובות ללא פעולות אכיפה מתמשכות

### 14.1 כללי

חברת הגבייה הפיקה עבור הביקורת קובץ פעולות אכיפה שבוצעו בתקופה, ינואר 2017 – יולי 2019, ללא דרישות לעיקולי בנק, וכן קובץ הכולל דרישות לעיקולי בנק לאותה תקופה. הביקורת איתרה מתוכם מקרים בהם לא נרשמה פעולת אכיפה כלשהי (כולל עיקולי בנק) מאז ינואר 2018 ועד יולי 2019, דהיינו משך כשנה וחצי, ושלא בוצע בגינם תשלום בשנת 2018.

מטרת הבדיקה לאתר יתרות חוב בפיגור שלא הועברו לטיפול משפטי, שלא שולמו ושלא בוצעה פעולת אכיפה בעניינם.

### 14.2 ניתוח סטטיסטי

ניתוח הנתונים העלה כי מתוך 8,692 יתרות בפיגור שנכללו בבדיקה, נמצאו 93 יתרות בהן לא תועדה פעילות אכיפה ב-18 החודשים האחרונים ממועד הבדיקה. **מהנתונים עולה כי ניכרת הקפדה על ביצוע פעולות אכיפה. בכ-99% מהיתרות תועדו פעולות ב-18 החודשים שנבדקו.** נדגיש כי הצורך בפעולות אכיפה מעבר לתרומתו להעמקת הגביה, מתחיל מחדש את תקופת ההתיישנות באופן שמבטיח כי חובות לא ימחקו כתוצאה מהתיישנות. בהקשר זה נציין, כי בפעולות האכיפה נכללים גם מכתבי התראה.

#### מדגם הביקורת

14.3

כאמור, נמצאו 93 יתרות בהן לא תועדו פעולות אכיפה ב-18 החודשים האחרונים ממועד הבדיקה. במסגרת הביקורת נבחן מדגם של 10 מקרים במטרה לוודא את סטטוס יתרות החוב. ממצאי בדיקתנו יחד עם הסברי מנהלת הגביה מפורטים בגוף הדוח.

#### חובות עובדי עירייה

.15

בדוח המפורט של העירייה הנערך על פי הנחיות משרד הפנים מדווחים חובות עובדי העירייה ופעולות האכיפה שנקטה העירייה. מנתוני דוח 2019 עולה כי קיימים 58 עובדי עירייה שחובם הכולל מסתכם בכ-4.2 מליון ש"ח. חובם הכולל של 6 בעלי החוב הגבוה הסתכם בכ-2.2 מליון ש"ח, דהיינו כ-50% מחובות העובדים מיוחס ל-6 עובדים. היקף החובות ומספר העובדים החייבים הינו באותה הרמה של שנת 2018. **עיון בדוח המפורט מעלה כי כל יתרות החוב מצויות בטיפול משפטי, באכיפה מנהלית או בהסדרי חוב. ניכר כי מתנהל מעקב שוטף אחר יתרות החוב של העובדים.**

בהקשר זה נציין כי קיים קוד מעקב (82) "עובדי עירייה" אולם בקוד זה קיימים 13 חייבים בהיקף חובות של 19 אלף ש"ח. נראה כי המעקב אחר חובות העובדים נעשה באופן פרטני ולא נעשה שימוש בקוד המעקב (82) עובדי עירייה.

#### המלצה

- לשקול שימוש בקוד המעקב (82) עובדי עירייה באופן שיקל על המעקב והבקרה אחר חובות העובדים.

#### חובות שגרירויות

.16

נציגויות דיפלומטיות זרות ודיפלומטים מטעמן זכאים לחיוב מופחת בתשלום מס הארנונה בשיעור של שני שלישים. בקובץ יתרות חוב, הכולל יתרות חוב משנת 2011 ואילך, מקודדים בקוד המיועד לשגרירויות חובות בסכום מצטבר של 1.235 מיליון ש"ח. פרוט החובות מפורט בגוף הדוח. מנהלת מחלקת האכיפה מסרה כי המדיניות העירונית היא שלא מבצעים אכיפה לגביית חובות אלו. וכי לפי חוות דעת משפטית, אין אפשרות לאכוף פסקי דין כנגד מדינות זרות. כמו כן בקובץ יתרות החוב נמצאה יתרת חוב משנת 2018 של חייב הנחזה כאדם פרטי חובו מקודד בקוד

שגרירות 94 ויתכן שבשל כך לא נאכף.

## - הדוח המפורט -

1.

כללי

רשות מקומית מחויבת לספק לתושביה מגוון שירותים, כדי לממן שירותים אלו רשאית הרשות המקומית להטיל על תושביה תשלומים שונים לרבות ארנונה.

במקרה בו נוצר חוב לטובת הרשות, רשאית הרשות המקומית לנקוט בפעולות לאכיפתו בשלוש דרכים עיקריות:

גבייה פסיבית - מתבצעת במקרים בהם העירייה אינה פועלת באופן אקטיבי לגביית חובות, אלא ממתנה עד אשר התושב יהיה זכאי לתגמול או יצטרך אישור או פעולה כלשהי ממנה, מתן האישור או התגמול יותנה בתשלום החוב. גביית החוב בהליך זה עלולה לדחות את הגבייה שנים לאחר היווצרות החוב. סעיף 9(2) להנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובע: "ככלל, הרשות חייבת לנקוט גבייה אקטיבית בטרם תוכל להיעזר בגבייה פאסיבית, דהיינו, להעדיף הליכים אקטיביים לפי פקודת המיסים [גבייה], על פני גבייה פסיבית".

אכיפה משפטית - כאשר התושב לא שילם את חוב הארנונה, העירייה רשאית לפתוח בהליכים משפטיים לגביית הארנונה כחוב אזרחי רגיל, להבדיל מהליכי גבייה מינהלים.

אכיפה מנהלית - הליכי האכיפה המנהלית ננקטים מכוח פקודת המסים (גביה), ומכוח סעיפים 323-305 לפקודת העיריות, ועל פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 7.1002 בנושא הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גביה) (להלן: "הנחיית היועץ המשפטי לממשלה") והם כפופים להוראות רגולטוריות נוספות. גבייה מינהלית אינה מצריכה הגשת תביעה אזרחית. אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000 קבעה כי כל הליכי הגבייה המתנהלים ע"פ פקודת המסים יכולים להינקט כנגד כל החייבים החבים בתשלומי חובה לרשויות המקומיות. סמכות הגבייה המינהלית כוללת פעולות שונות: משלוח דרישות תשלום, עיקול ותפיסת מטלטלין בבית החייב, עיקול של כספים ונכסים המצויים אצל צד שלישי (כמו בנקים ומשכורות), רישום עיקול בגופים סטוטוריים (כגון לשכת רישום המקרקעין, משרד הרישוי).

להלן נתונים אודות חובות הארנונה וגבייתם, לפי הדוחות הכספיים של העיריה לשנת 2017 ו-2018 הנתונים במליוני ש"ח:

פרטים	2018	2017
חובים נטו	714	685
סה"כ גבייה מהחובים נטו	539	506
חובות מסופקים וחובות למחיקה	147	133

כמרבית הרשויות המקומיות מעסיקה העירייה חברת גביה המופקדת על ביצוע חלק מאמצעי הגביה המנהלית. דוח זה עוסק בהליכי הגביה המנהליים, להליכי הגביה המשפטיים יוחד דוח ביקורת נפרד.

## 2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לבחון, בין השאר, את תהליכי האכיפה המנהלית של החובות, התאמתם של תהליכים אלה להוראות החוק ולנהלים הרלוונטים ובחינת הפעילות מול חברת הגביה. בדיקתנו נערכה בהתייחס להוראות הרגולטיביות כדלהלן:

- פקודת העיריות.
- פקודת המיסים (גביה).
- תקנות המסים (גביה), תשל"ד - 1974.
- תקנות המסים (גבייה) (קביעת הוצאות מרביות), תשע"א-2011.
- אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), תש"ס-2000.
- הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 7/1002 בנושא "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גביה)".
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/03 בנושא "נוהל העסקת חברות גבייה".
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 5/2012 בנושא "נוהל למחיקת חובות לרשות המקומית".
- דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2019 – עיריית באקה אל גרביה – בנושא "אופן פעילותה של העירייה בתחומי הארנונה והסעות תלמידים".
- בג"צ 4113/13 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' שר הפנים.

## 3. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן:

- שיחות וביורורים עם מנהלת מחלקת אכיפה בעירייה ועם מנהלת מרכז התשלומים של חברת הגביה.
- סקירת החלטת מועצת העיר בנושא הליכי גבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים.
- סקירת ההסכם של העירייה עם חברת הגביה האחראית לביצוע אכיפה מנהלית.
- סקירת כרטסות הנהלת חשבונות רלוונטיות.
- עיון במדגם חשבונות, חשבונות עסקה ודוחות ביצוע של ספק שירותי גבית החובות
- ניתוח קבצי חובות וקבצי תשלומי חייבים בקודי מעקב שונים, לשנת 2017-2018, שהתקבלו מרפרנט החברה לאוטומציה (מערכת אוטומציה).

- ניתוח קבצי פעולות אכיפה לשנים 2017-2018 שהתקבלו מחברת הגבייה (מערכת שקד).
- עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.

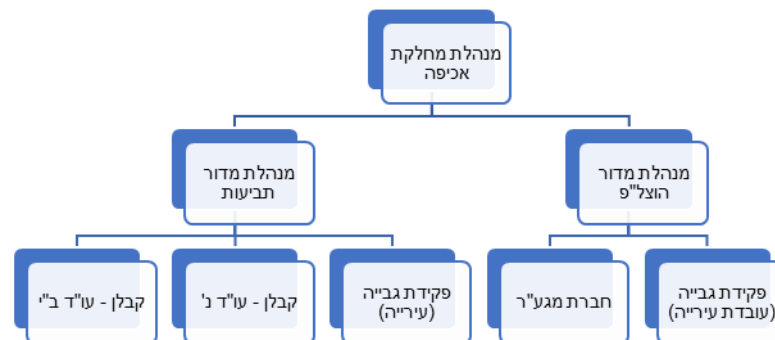
הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתתשוף כל ליקוי אם קיים.

#### 4. מבנה וארגון

##### 4.1 כללי

בעיריית הרצליה מנוהל תהליך גביית הארנונה באגף הכנסות העירייה. באגף ארבע מחלקות: מחלקת שירות לקוחות, מחלקת שומה, מחלקת היטלים ומחלקת אכיפה. גבית חובות הארנונה שלא שולמו במועד מנוהל בעיקרו במחלקת אכיפה. מנהלת מחלקת אכיפה, שהיא "הממונה על הגבייה" לפי פקודת המסים (גבייה), אחראית על פי המכרז שבמסגרתו נבחרה לתפקיד, על הנושאים כדלהלן:

- הפעלת מערך האכיפה המנהלית והמשפטית.
  - הפעלת חברת הגבייה לביצוע אכיפה מינהלית.
  - אישור פעולות אכיפה מינהלית.
  - הכנת תיקים לחובות מסופקים וניהול מחיקת חובות.
  - ניהול הבקרה.
  - ניהול כספי והתחשבנות עם ספקי השרות בתחום האכיפה.
- מחלקת האכיפה כוללת שני מדורים: מדור הוצל"פ, ומדור תביעות. להלן תאור סכמטי של מבנה המחלקה:



באגף ההכנסות ישנן יחידות נוספות שלהן ממשקים עם מחלקת האכיפה, וביניהן מדור דיווח ובקרה, בו מועסקות מנהלת ופקידה, שאחראיות, בין היתר, על הפקת דוחות שונים עבור מחלקת אכיפה. לצורך האכיפה המנהלית נעזרת מחלקת אכיפה בחברת גבייה המסייעת באכיפה המנהלית. החוזה עם החברה נחתם בנובמבר 2017, ותוקפו לאחר הארכה הינו עד ספטמבר 2020.

4.2

נהלי עבודה

נהלי עבודה כתובים נדרשים לצורך הגדרת תהליכי העבודה, חלוקת סמכויות ותחומי אחריות, מיסוד מנגנוני הבקרה והפיקוח ויצירת מתכונת עבודה אחידה המאפשרת המשך פעילות עבודה רציפה גם במקרים של חילופים פרסונליים.

על אף מורכבות תהליך האכיפה המינהלית והיקפו הכספי הגדול, לא נמצאו במחלקה נהלי עבודה כתובים המסדירים את הליכי האכיפה המנהלית. במצב הקיים, חלוקת האחריות והסמכויות בין הגורמים המעורבים, כמו גם תהליכי העבודה השונים כגון אופן איתור החייבים שיועברו לטיפול חברת הגבייה, האישורים הנדרשים לביצוע סוגי פעולות שונים, עיכוב וביטול פעולות כגון הסרת עיקולים והאישור הנדרש לכך, החזרת חובות מחברת הגבייה לטיפול העירייה או לספק אחר. וכדומה אינם מעוגנים במסגרת פורמלית.

חלוקת תחומי האחריות באופן ברור בין הגורמים השונים, במסגרת פורמלית של נהלים, מיעלת את תהליכי העבודה ומבטיחה כי קיים גורם אחד הנושא באחריות באופן שהדברים אינם "נופלים בין הכיסאות".

4.3

הפעלת חברות גבייה – בג"צ 4113/13

סמכות האכיפה המנהלית המוקנית לרשויות היא סמכות שהפעלתה עלולה לפגוע בזכויות הפרט, משום שהיא מאפשרת לנקוט אמצעי גבייה והוצאה לפועל ללא דיון משפטי ובלא קבלת פסק דין כתנאי לה. הבסיס הרעיוני לסמכות זו הוא כי חוב הרשום בספרי הרשות מוחזק כמוכח בשל רישומו בפנקסי הרשות.

העירייה נעזרת לצורך גביית חובות הארנונה בחברת גבייה, כמו רשויות רבות אחרות. נוהג זה טרם הוסדר בחקיקה אלא בנוהל משרד הפנים מס' 2/03 "נוהל העסקת חברות גבייה". הנוהל מחייב בין היתר מינוי עובד שיהיה כפוף לגזבר הרשות, אשר יהיה אחראי על הקשר עם חברת הגבייה ועל הפיקוח והבקרה עליה.

ביום 26.3.18 ניתן פסק דין של בית המשפט העליון בעתירה בבג"צ 4113/13. במסגרת פסק הדין, נקבע כי אין מקום לאפשר לרשויות המקומיות לאצול את סמכויותיהן בתחום הגבייה לחברות פרטיות מבלי שהדבר יוסדר בחקיקה מסמיכה מפורטת. בצד זאת, בשים לב לפרקטיקה הקיימת של העסקת חברות גבייה על ידי הרשויות המקומיות, ועל מנת לאפשר לממשלה לפעול לקידום הליכי החקיקה בראי פסק הדין, הושעה מועד כניסת פסק הדין לתוקף לתקופה של שנה, קרי עד ליום 26.3.19. לנוכח פיזור הכנסת ה-20 והכנסת ה-21 ואי הקמתה של ממשלה, בית המשפט האריך את מועד קיומו של פסק הדין מספר פעמים עד יוני 2020.

ב-12.11.19 יצא תזכיר חוק לתיקון פקודת העיריות לצורך הסדרת פעילות חברות גבייה. לפי התזכיר, עירייה רשאית להעסיק חברות גבייה, לרבות משלוח הודעות ופעולות גבייה שוטפת וגביית חובות

פיגורים, ובלבד שפעולות הכרוכות בשיקול דעת יוותרו בידי עובדי העירייה. כאמור למועד הביקורת טרם הוסדר נושא בחקיקה.

#### 4.4 הסדרת עבודת חברת הגבייה בנוהל

לצורך האכיפה המנהלית נעזרת מחלקת אכיפה בחברת גבייה. החוזה עם חברת הגבייה נחתם בנובמבר 2017, ותוקפו עד לחודש ספטמבר 2020.

הכלל שנקבע בפסיקה הינו, כי אין להשאיר לחברות הגבייה הפעלה של שיקול דעת שלטוני בשאלות שבמדיניות, אלא סמכויות ביצוע בלבד. זאת, משום שהפעלת שיקול דעת צריכה להיעשות על בסיס של מחויבות וכפיפות לכללי המשפט המינהלי, אשר חלים בשלמותם על רשויות שלטוניות ועובדיהן, להבדיל מאשר על גורמים פרטיים. על מנת להבטיח זאת, בין היתר, נקבע בסעיף 3א לנוהל חברות גבייה של משרד הפנים כי: "החברה תפעל על פי נוהל עבודה מפורט, בכתב, שיקבע על ידי גובר הרשות ויתייחס לכל הפעולות אותן תבצע החברה והאישורים שידרשו לכל פעולה". מכאן שיש לעגן את תחומי האחריות והפעולות הנדרשות מחברת הגבייה באמצעות נוהל.

**בדיקתנו העלתה כי לא נמסר לחברת הגבייה נוהל עבודה כאמור.**

#### המלצות

- לפעול לעיגון תהליכי אכיפת חובות ארנונה בנוהל עירוני בהתאם לכללי עריכת הנהלים בעירייה, תוך התייחסות לשלבים השונים בהליך האכיפה, הגדרת הגורם המטפל בכל שלב והגדרת לוחות הזמנים לכל שלב. על הנוהל לכלול את אופן איתור החובות שיועברו לטיפול חברת הגבייה ועורכי הדין, פעולות אכיפה שיופעלו לחובות מיוחדים כגון חובות נפטרים, חובות עובדי עירייה וחייבים פושטי רגל, הסמכת הגורמים העירוניים המאשרים כל פעולה, בקרה ופיקוח של יחידות אגף הכנסות על פעולות האכיפה המנהלית, החזרת חובות מחברות הגבייה לטיפול העירייה.
- מומלץ כי תהליך גביית חובות ארנונה על ידי חברת הגבייה, יעוגן בנוהל בהתאם להוראת סעיף 3(א) לנוהל חברות גבייה של משרד הפנים. בין היתר ראוי שיוגדרו עדיפות ותדירות ביצוע פעולות האכיפה השונות, אופן מתן האישורים לביצוען, עיכוב וביטול פעולות אכיפה.

#### תגובת המבוקר

- "החוזה עם חברת הגבייה הוארך עד ספטמבר 2021. ישנה אפשרות לפי החוזה להארכה נוספת עד ספטמבר 2022. העירייה ממתינה להחלטת ביהמ"ש בעניין המשך העבודה עם חברות גבייה".
- "יוכן נוהל המפרט את תהליכי העבודה עם חברת הגבייה".

## 5. העברת חובות לאכיפה מנהלית

### 5.1 כללי

באכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), תש"ס-2000: נקבע כי "לגבי חובות לרשות המקומית, לא תומצא לאדם, לגבי הסכום השנוי במחלוקת, דרישה לפי סעיף 4 לפקודה ולא יינקטו פעולות לפי הפקודה כל עוד לא חלף המועד להגשת השגה, ערר, ערעור, לפי הענין". "המועד להגשת ההשגה" נקבע בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976, סעיף 3 (א) כדלהלן: מי שחוייב בארנונה כללית רשאי תוך תשעים ימים מיום קבלת הודעת התשלום להשיג עליה לפני מנהל הארנונה .."

במקרה בו הוגש ערר – אין ננקטים כנגד החייב אמצעי אכיפה עד לבירור הערר . במקרה בו לא הוגש ערר – לפי הנחיות היועמ"ש לממשלה (הנחיה 7.1002) כי יש להמתין 25 יום נוספים. מהאמור עולה כי ניתן לפתוח בהליכי גביה, דהיינו משלוח מכתב הדרישה הראשון, בתוך כ 4 חודשים (90 ימים להגשת ערר ו 25 יום נוספים עפ"י הנחיית היועץ המשפטי לממשלה).

### 5.2 הנחיות מועצת העיר

סעיף 2.3.3 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012 מתאריך 20.12.12 קובע כי על מועצת העיר לקבוע כללים בכל הקשור בהליכי גביה. "תקבע מועצת הרשות המקומית בהחלטת מועצה כללים בנוגע להליכי גבייה שיש לנקוט ביחס לחובות השונים (לפי סוג החוב, היקפו וכד')".

מועצת העיר בישיבתה מתאריך 22.7.14, אישרה הצעה לכללים להליכי גבייה שיש לנקוט ביחס לחובות השונים כנדרש מהוראות החוזר.

עפ"י ההחלטה לצורך אכיפת חוב של יחיד יינקטו האמצעים הבאים:

א. מכתב דרישה

ב. אמצעי אכיפה מנהליים האפשריים בנסיבות העניין כגון: עיקול בנקים, עיקול צד ג, עיקול

מטלטלין ועיקול נכסים

ג. אמצעי אכיפה משפטיים לאחר בחינת עלות מול תועלת

ד. הזמנת חקירה לאיתור זכויות החייב בנכסים בעלי ערך כלכלי, כאשר התועלת עולה על העלות

ה. בדיקת קיומם של נושים נוספים והצטרפות אליהם

ו. חייב שנפטר – בדיקת היקף העיזבון והאפשרות לממשו

ז. חייב שלא ניתן לאתרו – ביצוע ניסיון איתור

לצורך אכיפת חוב של חברה יינקטו האמצעים הבאים:

א. משלוח דרישה

- ב. אמצעי אכיפה מנהליים האפשריים בנסיבות העניין כגון: עיקול בנקים, עיקול צד ג, עיקול מטלטלין ועיקול נכסים
- ג. אמצעי אכיפה משפטיים לאחר בחינת עלות מול תועלת
- ד. הזמנת חקירה לאיתור זכויות החייב בנכסים בעלי ערך כלכלי, כאשר התועלת עולה על העלות
- ה. מיצוי הליכי הגבייה כנגד בעלי השליטה בתאגיד ככל שניתן, בהתאם להוראות הדין
- ו. יש לבדוק אם קיימים נושים נוספים ולהתחקות ככל שניתן אחרי הליכי הגבייה, ולהצטרף אליהם ככל הניתן

### מועד פתיחת הליכי האכיפה

5.3

אמצעי האכיפה הראשוני הינו משלוח הודעה דרישה לתשלום חוב, ברור שערכנו העלה כי רשויות אחרות נוהגות לשלוח הודעת דרישה ראשונה לתשלום חוב לאחר שתי תקופות חיוב דהיינו לאחר כ-4 חודשים, במקרה בו לא נפרע החוב, מועבר הטיפול לחברת הגבייה המוציאה דרישה שניה לתשלום החוב. מנהלת מחלקת אכיפה מסרה לביקורת כי על פי רוב, ברבעון האחרון של שנת המס נשלח לחייב מכתב הדרישה הראשון. החובות שלא שולמו לאחר מכתב הדרישה הראשון מועברים לחברת הגבייה, ששולחת הודעת דרישת תשלום מרוכזת לחייבים, על פי רוב בחודשים מרס או אפריל של השנה העוקבת. עד להוצאת מכתב הדרישה הראשון, מיועד החייב בחשבונות הארנונה השוטפים על קיום החוב. מדברי המנהלת עולה, כי שלב האכיפה הראשוני, שהינו משלוח הדרישה הראשונה, מתבצע פעם בשנה ברבעון האחרון של שנת המס.

נוהג זה של שליחת הודעות דרישה פעם בשנה לכל החייבים הרלוונטים, גם אלו שצברו חובות בסוף השנה הקודמת, גורם בהכרח לעיכוב של עד כשנה בתחילת ביצוען של פעולות האכיפה המינהלית, לצבירת חובות, עלול לפגוע בסיכויי הצלחת הליך האכיפה ובעומק הגבייה. כמו כן, לנוהג זה השלכה כספית מבחינת העמלה לחברת הגבייה, שיעור העמלה בגביית יתרות שנה שוטפת הינו כ-0.2% זאת לעומת גבית יתרות שנה קודמת ששיעור העמלה מגיע לכ-3%.

בהקשר זה נחזור ונציין כי יש רשויות הנוהגות לשלוח מכתבי דרישה לאחר שני תקופות חיוב דהיינו לאחר 4 חודשים ויש רשויות הנוהגות לשלוח הודעות באופן מרוכז 3 פעמים בשנה. נוהג זה של שליחת דרישות פעם בשנה אינו מעוגן בנוהל או בהחלטה פורמלית, אנו סבורים שיש מקום לבחון מדיניות זו ובכל מקרה לעגן נושא זה של מועד נקיטת אמצעי האכיפה במסגרת של נוהל או הנחיה בכתב.

### ניתוח השוואתי – יחס גבייה לחוב

5.4

הדוחות הכספיים של העיריות נערכים עפ"י הנחיות משרד הפנים והינם בעלי פורמט קבוע. הדוחות הכספיים כוללים "דוח גבייה ויתרות חייבים" (נספח 2 לטופס 1). דוח זה כולל נתונים אודות חיובי

הארנונה ושיעורי הגביה. במסגרת הביקורת השונו את שיעורי הגביה מחיובי הארנונה השוטפת של הרצליה לעומת רשויות אחרות בעלי מאפיינים דומים . נתוני ההשוואה כוללים : חיוב תקופתי – חיובים שוטפים בניכוי הנחות , פטורים וזיכויים דהיינו סך פוטנציאל הגביה מהשוטף. גביה שוטפת – גביה בפועל של החיוב התקופתי, ללא גביית חובות בפיגור בגין שנים קודמות. שיעור הגביה – שיעור הגביה בפועל מהחיוב התקופתי. הנתונים במליוני שח:

רמת השרון	כפר סבא	רעננה	ראש העין	ראשון לציון	חולון	רמת גן	הרצליה		רשות שנה
2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2017	2018	שנה
247	361	317	199	913	572	674	531	560	חיוב תקופתי
237	345	305	188	847	550	618	467	492	גביה שוטפת
96.0%	95.5%	96.3%	94.4%	92.7%	96.3%	91.8%	87.7%	87.9%	% גביה מהשוטף

מהנתונים עולה כי יחס הגביה לחיובים בעיריית הרצליה הינו 87% נמוך מיחס הגביה לחוב בכל העיריות שנבדקו. נציין כי יחס הגביה לחוב מושפע מאופי האוכלוסייה ולכן בחנו יחס זה בהשוואה לערים בעלי אופי סוציאקונומי דומה.

### המלצות

- לשקול שינוי המדניות של מועדי פתיחת הליכי האכיפה באופן שמשלוח דרישת החוב הראשונה יבוצע בסמוך ליצירת החוב, באופן שימנע צבירת חובות , ישפר את סיכויי הגביה ויחסוך בעמלת חברת הגביה.
- לעגן את מדניות העירייה בנושא זה במסגרת פורמלית של נוהל או החלטת הנהלה.

### תגובת המבוקר

- "מועד שליחת דרישות החוב יבחן ובכלל זה בחינת שליחת דרישות חוב במספר מועדים בשנה".

**6. מערכות מידע****6.1 כללי**

- תהליך גביית חובות הארנונה מנוהל באמצעות מערכות המידע הבאות:
- מערכת אוטומציה – מערכת המידע העיקרית של העירייה הכוללת את המודל הפיננסי, הנהלת החשבונות ותקציב.
  - מערכת האכיפה של חברת הגבייה (שקד) - בה מנוהלים כלל פעולות האכיפה אשר בוצעו על ידי חברת הגבייה.

פעמיים בשנה, במרס/אפריל ובנובמבר, מקבלת חברת האכיפה קבצים מהעירייה הכוללים חובות לגביה המקודדים בקודי מעקב המאפינים את סוגי החובות. חברת הגבייה שולחת הודעות דרישה לחייבים שהועברו לטיפול ופועלת לגביית החובות באמצעים המוקנים לעירייה לפי חוק.

**6.2 ממצאים**

במערכת אוטומציה, המשמשת את אגף ההכנסות העירוני לניהול יתרות חובות הארנונה, מקודדים החובות לפי "סוג שירות". להלן דוגמאות לקודי סוג שירות בהם ניתן היה לקודד חובות בשנת 2019:

סוג שירות	תאור סוג שירות
905	ארנונה מגורים 2019
912	ארנונה מגורים 2018
989	ארנונה כללית 2017
906	ארנונה חקלאית 2019
930	הוצא' גבייה
933	הוצאות אכיפה
937	בבירור זמני
939	אישורים
944	שיקים שחזרו
936	חוב בהסדר
935	חוב מושהה
931	שכ"ט עו"ד
968	חוב מסופק

מנהלת מחלקת אכיפה מסרה לביקורת, כי לחברת הגבייה יש הרשאה למערכת האוטומציה ולקידוד סוג השירות. נציין, כי גובה העמלה המגיעה לחברת הגבייה נגזר מסוג השירות. כך לדוגמה, בגין גביית יתרות שנה קודמת תשלום עמלה בשיעור של 3.0875% מהגבייה בפועל, בעוד שבגין גביית חובות שנה שוטפת

תשולם עמלה בשיעור 0.2375% מהגבייה. שינוי קוד סוג השירות, יכול להביא לשינוי בשיעור העמלה המגיע לחברת הגביה. יש לשקול הגבלת הרשאת החברה לשדה זה.

### המלצה

- לשקול כי הרשאת החברה לא תכלול את שדה סוג השירות, לחלופין למסד מנגנון בקרה על שינויים בשדה סוג שירות.

### תגובת המבוקר

- "ישנה בקרה של מנהלת מדור דיווח ובקרה בקידוד סוג השירות, נשקול מיסוד מנגנון בקרה נוסף".

## 7. אספקת כוח אדם ושירותי קבלת קהל על ידי החברה

7

### עמידת הקבלן בהוראות החוזה

7.1

במסגרת הביקורת בחנו את מילוי הוראות החוזה בכל הקשור באספקת כוח אדם. החוזה בין העירייה לבין חברת הגבייה, כולל אספקת כוח אדם מקצועי לצורך פעילות האכיפה המנהלית. דרישה זו מעוגנת בסעיף 99 לחוזה כדלהלן:

"הקבלן מתחייב להעסיק באופן קבוע את מנהל האכיפה... אשר יהיה אחראי על מתן השירות... כוח האדם בכל שעות קבלת הקהל יכול לנהל מחלקה ולפחות 5 (חמישה) עובדים... בנוסף לאמור לעיל ימנה הקבלן מנהל בכיר (שאינו מנהל המשרד בהרצליה) שיהיה איש קשר מטעמו... בעת קבלת הקהל יטפלו בחייבים ובפונים בכל זמן נתון לא פחות מ-4 (ארבעה) פקידי קבלת קהל מתוך העובדים שיעבדו במשרדי הקבלן באותה עת".

על פי סעיף 141 לחוזה, הקבלן ישלם לעירייה 2,000 ₪ בגין כל יום שנמשכת הפרת הוראות החוזה הכלולות בסעיף זה לרבות: "כוח אדם חסר, למעט במקרים שיאושרו מראש ובכתב על ידי העירייה או במקרה שמדובר במחלה".

להלן השוואת כוח האדם הנדרש על פי החוזה לעומת המצב בפועל בעת ביקור הביקורת בתאריכים 26/12/19, 3/12/19.

תפקיד	על פי החוזה	בפועל
מנהל בכיר	1	1
מנהל מחלקה	1	1
פקידי קבלה	4	2

על חברת הגבייה לקבל קהל פרונטלית וטלפונית זאת בהתאם לסעיף 5 (ה) לחוזה, במסגרת זו נקבעו שעות קבלת קהל ומספר העובדים בסעיף 72 לחוזה.

בדיקתנו העלתה כי שעות הקבלה בפועל, על פי המצוין בטופס הדרישה לתשלום מס ששולחת החברה, אינן תואמות למחויבות החברה על פי החוזה כדלהלן:

הפרש	על פי המצוין בטופס הדרישה		על פי סעיף 72 לחוזה	
	מספר שעות	שעות קבלת קהל שבועיות	שעות קבלת קהל שבועיות	שעות פתיחה
18 שעות	36 שעות	א, ג, ד, ה - 8:30-16:00 ב - 8:30-12:30, 16:00-18:00	54 שעות	ימים א-ה - 8:00-18:00 ימי ו' - 8:00-12:00

בקרה על התחייבויות חברת הגבייה: במסגרת הביקורת התבקשו דיווחי נוכחות של עובדי מגע"ר במטרה לבחון את העמידה של החברה במספר העובדים להם התחייבה במסגרת החוזה. דיווחי הנוכחות לא היו בידיהן של מנהלת מחלקת אכיפה או מנהלת מרכז התשלומים של חברת הגבייה, באופן זה איבדה העירייה את היכולת לבקר את מילוי התחייבויות החברה.

החלטה פורמלית: לביקורת נמסר כי לעירייה אין צורך בהיקף כוח האדם כפי שנדרש בחוזה, לא הומצא לידנו תיעוד להחלטה זו. על פי סעיף 141 לחוזה על הקבלן לקבל אישור מראש ובכתב על חריגה מכוח האדם הנדרש. למותר לציין כי החברה היא הנהנית מההיסכון הנובע מצמצום כוח האדם ושעות פעילות קבלת הקהל. בהקשר זה נציין כי תשומות אלו הכלולות בחוזה תומחרו ע"י חברה במסגרת המכרז, אנו סבורים כי יש להקפיד לעגן במסגרת המכרז את הקיף השירותים הנדרש באופן שתמחור השירותים ישקף זאת.

פרסום שעות קבלת קהל: התרשמותנו, בעת ביקורי הביקורת במשרדי החברה, כי מספר הפונים הינו קטן. ניתן ליחס את מיעוט הפונים לעובדה שהאפשרות לפנות באופן פרונטלי לנציגי החברה אינם מובאים לידיעת הציבור באופן מספק, פרטי הקשר עם חברת הגבייה מפורסמים רק בטפסים של החברה, כגון טופס הדרישה לתשלום המס. על פי החוזה, ההתראות שתופקנה לחייבים "תפרטנה במפורש, כי על החייבים המבקשים לברר את חובם להגיע אך ורק למשרדי הקבלן" (סעיף 9ב), אך הוראה כזו לא נרשמה בטפסים. באתר העירייה מפורסמת חוברת "ארנונה 2019" ו"ארנונה 2020" החוברות כוללות כתובת ופרטי יצירת קשר עם אגף ההכנסות בלבד, כך גם אתר העירייה בנושא "תשלומים", ואינם מציינים את האפשרות לבעלי חוב לפנות ישירות לחברה. העובדה ששעות הקבלה במשרדי חברת הגבייה אינם מפורסמים כנדרש יכול וגורמת לפניית חייבים למשרדי אגף הגבייה והגדלת העומס על מקבלי הקהל. גם בכניסה למשרדי החברה אין כל שילוט הנותן מידע על החברה ועל שעות הקבלה, למעט באינטרקום.

אישור הוועדה לעובדים מטעם חברת הגבייה

7.2

סעיף 99 לחוזה קובע, כי על הקבלן לקבל אישור של ועדה עירונית המכונה "הוועדה לאישור העסקת עובדי חברת גבייה" אשר תכלול את מנכ"ל העירייה, היועץ המשפטי וגזבר העירייה, או מי מטעמם. הדבר

מחויב לפי נוהל העסקת חברות גבייה של משרד הפנים, ולפיו על הוועדה לאשר כל עובד של חברת הגבייה ולוודא כי הוא עומד בתנאי הסף שנקבעו בחוזר. במסגרת הביקורת נבחנו האישורים לעובדי הקבלן. להלן תוצאות בדיקתנו:

עובדי החברה או גובי מס מטעמה	תפקיד	תאריך אישור על ידי הוועדה
ע.ח.	מנהלת מרכז התשלומים	23.2.16
ע.י.	פקידת גבייה	7.1.18
ע.ט.	פקידת גבייה	למועד הביקורת אין אישור. לביקורת נמסר שמדובר בעובדת חדשה יחסית
ש.פ (הוצג לוועדה כמועסק מטעם חברת הגבייה מגע"ר. בפועל מועסק ע"י ליפז)	גובה מס (מבצע עיקולים)	31.1.17
ע.ש (לא נמסר לוועדה מידע לגבי אופן העסקתו. בפועל מועסק באמצעות חברה חיצונית, ליפז)	גובה מס (מבצע עיקולים)	28.10.12
א.ז (הוצג לוועדה כמועסק מטעם חברת הגבייה מגע"ר, בפועל מועסק על ידי חברת ליפז)	גובה מס (מבצע עיקולים)	7.1.18

מהנתונים עולה כי לכל עובדי הקבלן הרלוונטים קיים אישור הוועדה למעט עובדת אחת. מנהלת מחלקת אכיפה מסרה כי, הוועדה מתכנסת פעם בשנה, וכך נוצר מצב שעובדי החברה יכולים להיות מועסקים ללא אישור עירייה במשך חודשים. בהקשר זה נציין כי נוהל משרד הפנים קובע בסעיף 7 א' כי: "לא תעסיק רשות מקומית חברת גבייה אלא אם זהותם של עובדי החברה המספקים את השירותים לרשות המקומית אושרה על ידה."

### המלצות

- במקרה בו היקף כוח האדם הנדרש בחוזה אינו הולם את צרכי העירייה, יש לתעד את ההחלטה בדבר הקטנת התחייביות הקבלן באופן פורמלי ולפעול להקטנת עמלת החברה בהתאם. במקרה בו צמצום כוח האדם ושעות הקבלה נעשה ביוזמת חברת הגבייה יש לשקול חיוב הקבלן בקנסות הכלולים בחוזה.
- לפרסם את שעות קבלת הקהל של חברת הגבייה בפרסומי העירייה ובכניסה למשרדי החברה.
- לבדוק את כשירותו של קבלן המשנה "ליפז", לתעד את אישור העירייה להפעלתו ולהקפיד כי אישורים מסוג זה ינתנו בטרם תחילת עבודת קבלן המשנה.
- להקפיד כי כל עובדי חברת הגבייה יאושרו על ידי הוועדה העירונית.

תגובת המבוקר

- "במטרה ליתן שירות מיטבי לתושבי העיר, ניתן לבצע הסדרי תשלום הן במשרדי חברת הגבייה והן במשרדי העירייה. ההעדפה היא שהפונים יגיעו ישירות אל חברת הגבייה, אולם גם תושבים אשר פונים למשרדי העירייה מקבלים שירות ואפשרות לתשלום.
- עובדי שטח לביצוע עיקולים או לתיגבור נקודתי לסניף, מופעלים ע"י חברת הגבייה לפי צרכי העבודה השוטפים. שעות הקבלה הותאמו לצרכי העירייה ולשעות קבלת הקהל בעירייה.
- הוחלט כי פרטי ההתקשרות של סניף חברת הגבייה בהרצליה יודפסו על גבי כל דברי הדואר הנשלחים ממנה אל התושבים, לרבות מכתב דרישה ראשון ושני וכל הליך נוסף שמבוצע על ידה. התושבים מתקשרים אל מספר הטלפון המופיע על גבי המכתב או מגיעים לבירור במשרדי חברת הגבייה.
- קבלן המישה אינו מועסק ע"י עיריית הרצליה. חברת הגבייה מסמיכה באופן פרטני את העובדים הרלוונטיים הדרושים לה לצורך ביצוע פעולות השטח ע"י מינוי בוועדה למינוי גובי מס. הוועדה בוחנת את קורות החיים של הגובים ומזמנת אותם להתייצב בפניה.
- הוועדה מסמיכה בעת כינוסה גם את גובי המס של מחלקת החנייה (דוחות חנייה). עקב פרסום מכרז לבחירת חברת גבייה עבור מחלקת החנייה אשר היה בעיצומו בשנת 2020, נדחה כינוס הוועדה. לאחר מכן, החלה תקופת הקורונה והסגרים שבאו עימה. בזמן הקרוב תחודש פעילות האכיפה המנהלית ותכונס ועדה".

תנאים מוקדמים לפני נקיטת פעולות אכיפה מנהלית

8.

כללי

8.1

סעיף 4 לפקודת המסים (גבייה) קובע: "הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא, ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך חמישה עשר יום למן היום שהיה חייב לפרעו ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו, ושלא פרעו, ייתן פקיד הגבייה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטוו לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב".

מלשון הסעיף עולה כי העירייה אינה יכולה לנקוט בהליכי גבייה מנהליים מכל סוג שהוא אלא אם כן מולאו התנאים המוקדמים הכוללים הטלת מס כדון, מסירת דרישות תשלום; והוצאת כתב הרשאה. נקיטת ההליכים מבלי שמולאו התנאים המוקדמים אינם ברי תוקף, על כן נדרשת הקפדה יתרה על מילוי התנאים המוקדמים טרם נקיטת הליכי גבייה מנהליים כנגד החייבים.

8.2

תנאים מוקדמים לביצוע אכיפה מנהלית

הודעות דרישות התשלום כאמור יומצאו לחייב בארבע דרכים חלופיות שנקבעו בפקודת המסים (גבייה): מסירה אישית; הנחה במקום מגוריו של החייב; הנחה במקום העסקים הרגיל של החייב; משלוח בדואר רגיל. במדגם של 8 תיקים, נבחן התעוד למסמכים הבאים, המהווים תנאים מוקדמים לביצוע פעולות אכיפה מנהלית – דרישה ראשונה ושניה, כתב הרשאה לגובה המס (לדרישת החוב מהחייב ולגבייתו), אישור מסירה בדואר רשום.

הביקורת מצאה כי בכל התיקים תועדו כל המסמכים הנדרשים.

להלן פרטי בדיקתנו:

תאריך הפעולה	פעולת אכיפה	חייב/מס' משלם	דרישה לתשלום מס	הרשאה	אישור דואר רשום
3/01/2018	דואר רשום מסירה	1*****7 ט.א.ס	יש	יש	יש
10/04/2019	דואר רשום מסירה	1*****3 ד.ג.	יש	יש	יש
10/12/2018	דואר רשום מסירה	1*****9 נ.פ.	יש	יש	יש
13/01/2019	דואר רשום לא נדרש	5*****4 פ.י.	יש	יש	יש
23/08/2018	דואר רשום מסירה	1*****1 י.ע.	יש	יש	יש
02/07/2018	דואר רשום לא נדרש	1*****2 1*****2 כ.ס. ק.ס.	יש	יש	יש
28/05/2018	דואר רשום מסירה	2*****7 מ.א.	יש	יש	יש
14/08/2018	דואר רשום מסירה	7*****6 א.י.ד.	יש	יש	יש

כאמור, נמצא כי בכל המקרים שנבדקו נמצאו אסמכתאות למלוי התנאים המאפשרים את ביצוע פעולות האכיפה.

אי מסירת הודעת דרישה במסירה ידנית

8.3

סעיף 12 לחוזה עם חברת הגביה קובע כי "לא יבוצע עיקול בנק אלא לאחר מסירת דרישת תשלום לחייב בדואר רשום או במסירה אישית".

סעיף 64 לחוזה קובע כי "מסירת הודעות דרישה תבוצע במסירה אישית בלבד על ידי עובדי הקבלן. מכתבים אחרים יישלחו בדואר רשום, הכל לפי החלטת המנהל. בגין כל הודעת דרישה אשר תימסר על ידי עובדי הקבלן במסירה אישית, יפרטו את שמו המלא ופרטיו של מקבל ההודעה, את כתובת המסירה, ובמידת האפשר יחתימו את מקבל ההודעה על אישור מסירה. כן יודאו עובדי הקבלן כי מקבל הודעת הדרישה הינו

מעל גיל 18. אם לא היה מי שיקבל את הודעת הדרישה ויחתום על אישור המסירה, יציג הקבלן פרטים לזיהוי כתובת המסירה וכן צילום".

ראשית נעיר כי סעיפי החוזה סותרים, בעוד שסעיף 64 קובע כי הודעות דרישה יבוצעו במסירה אישית בלבד סעיף 12 מחריג הודעה על עיקול בנק ומאפשר לבצעה באמצעות הדואר. בכל מקרה, כל הודעת דרישה שאינה לצורך עיקול בנק צריכה להימסר במסירה אישית על ידי עובדי הקבלן ולתעד מסירה זו. על אף זאת, לפי הרישום בקובץ האכיפה והאסמכתאות שהועברו לביקורת במסגרת המדגם, כל הודעות הדרישה נשלחו באמצעות דואר ישראל. בדיקה שערכנו העלתה, כי במשך כ-6 חודשים (ינואר עד יוני 2019) נשלחו 367 הודעות דרישה מסוג טופס 3 (לפני עיקול).

מנהלת האכיפה מסרה כי לא היה שינוי בכתב להוראות החוזה המאפשר שימוש בדואר ישראל, אולם ההוראה אינה ישימה, משום שהחברה שולחת הרבה הודעות וישנם מעט אנשי שטח. כמו כן יש לקחת בגדר השיקולים את עיכוב הזמנים הרב הכרוך במסירה ידנית ואישית של אלפי הודעות דרישה לחייבים ואת העיכוב אשר ינבע כתוצאה מכך בביצוע פעולות האכיפה.

**אנו סבורים כי אם בחרה העירייה לוותר על התחייבות הקבלן למסירת הודעות דרישה במסירה אישית יש לתעד זאת בכתב ולקזז את עלות ביצוע הפעולות במסירה אישית לעומת עלות שליחתם בדואר.**

הערוטינו הכלולות בסעיף 7.1 בדבר השינויים בדרישות מחברת הגביה לעומת הדרישות המעוגנות בחוזה כוחם יפה גם לכאן.

#### פירוט החוב והוצאות האכיפה

8.4

נוסח הודעת הדרישה השנייה צריך להיות עפ"י טופס 3 לתקנות המסים (גבייה) התשל"ד-1974, והוא כולל בין היתר את הנתונים הבאים: שם החייב, מספר זיהוי, גוש וחלקה, סוג המס, שנת המס, סעיף השומה, וכן הסכום והריבית.

גם בסעיף 12 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה נקבע כי "בכל דרישת חוב או תזכורת יפורט לחייב ממה מורכב החוב. נכללו בחוב הוצאות שהוצאו בנקיטת הליכי הגביה, יפורטו הוצאות כאמור לפי תקנות המיסים גביה (קביעת הוצאות מרביות) - התשע"א 2011. לא הייתה לרשות אפשרות טכנית לפרט את ההוצאות במכתבי הדרישה או התזכורת - תמציא הרשות לחייב פירוט כאמור לפי בקשתו".

**מסקירת דרישות התשלום נמצא, כי בדרישות נרשמו הפרטים הנדרשים בהתאם לתקנות המיסים (גבייה). בדרישה מצוינים פרטי הנכס שחויב כמו גם סוג המס (ארנונה מגורים / עסקים) שנת המס, סכום החוב וחויב בהוצאות. יחד עם זאת אין הפרדה בין קרן החוב לתשלומי הריבית וההצמדה כן אין פרוט בגין איזו פעולה חויבו הוצאות הגביה.**

בהקשר זה נציין כי בסעיף 12 להנחיות היועץ המשפטי נקבע כי "לא הייתה לרשות אפשרות טכנית לפרט את ההוצאות במכתבי הדרישה או התזכורת - תמציא הרשות לחייב פירוט כאמור לפי בקשתו".

### המלצות

- במקרה בו בחרה העירייה לוותר על התחייבויות הקבלן למסירה אישית ולהסתפק בשליחת הודעה באמצעות דואר ישראל, יש לתעד זאת בכתב ולשקול קיזוז מעמלת חברת הגביה.
- לשקול, במידת האפשר, לכלול בדרישות התשלום את סכום החוב והרבייתו, וכן פרוט של הוצאות האכיפה.

### תגובת המבוקר

- "פרטי החוב נמסרים לתושב לפי בקשתו".

## סוגי פעולות האכיפה המנהלית

9.

### כללי

9.1

- אמצעי האכיפה המנהליים לפי פקודת המסים (גבייה) כוללים פעולות שונות כדלהלן:
- עיקול ותפיסת מיטלטלין בבית החייב.
  - עיקול כספים ונכסים אצל צד שלישי כדוגמת חשבונות בנקים או משכורות.
  - עיקולי רכב.
  - שעבוד מקרקעין ומכירתם.
- החלטת מועצת העיר משנת 2014, שצוינה לעיל קבעה כי לצורך **אכיפת חוב** יינקטו האמצעים הבאים, ככל שיאפשרו הנסיבות: עיקול בנקים, עיקול צד ג, עיקול מטלטליו ועיקול נכסי מקרקעין.
- על פי סעיף 23 לחוזה של העירייה עם חברת הגבייה: "הקבלן יבצע עיקולים של רכוש החייב, לרבות עיקולי מיטלטלין בביתו וכן עיקול רכבים, עקול על חשבונות בנק, משכורת וצד ג'..."
- בפרק בשם "ביצוע עיקולים" בחוזה נקבעו בין היתר אמצעי האכיפה הבאים:
- **עיקול חשבון בנק** בחמישה מרכזי בנקים לפחות (סעיף 52)
  - **רישום עיקול מטלטלין** מפורט (סעיף 52)
  - **רישום עיקול/שעבוד/הערת אזהרה במקרקעין**, "פעולה זו מחויב הקבלן לבצע לגבי כל חייב שהקבלן ניסה ולא הצליח לגבות את חובו באמצעות אמצעי האכיפה הבאים: עיקול חשבון בנק ורישום עיקול מטלטלין" (סעיף 57).
  - **פעולת עיקול מטלטלין בפועל**, לאחר אישור המנהל, "באם החייב לא הסדיר חובו לאחר רישום מטלטלין אחד – תינקט כנגדו פעולת עיקול מטלטלין בפועל". (סעיף 52, 54)
  - **עיקול על רכב** במשרד התחבורה (סעיף 56).

9.2

## ניתוח סטטיסטי

להלן מספר פעולות האכיפה שבוצעו, בתקופה שבין יוני 2017 לדצמבר 2019 דהיינו לתקופה 2.5 שנים הנתונים מקובץ הפעולות שהופק לביקורת:

מספר פעולות במצטבר ב- 2.5 שנים			מסלול אכיפה
ממוצע פעולות לשנה	מספר פעולות	מספר חייבים	
3,516	*8,790	750	משלוח דרישות לעיקול חשבון בנק
71.6	179	179	עיקול מיטלטלין
7.6	19	16	עיקול מקרקעין
6.4	16	14	עיקול משכורת
7.2	18	9	מסלול עיקול צד ג' - פקודת המסים

\*משלוח דרישות לעיקול בנק הינו למספר בנקים לכל חייב.

מנתונים המפורטים לעיל עולה, כי מרבית פעולות האכיפה המבוצעות הן דרישות לעיקול חשבונות בנק שבוצעו כנגד 750 חייבים, כן בוצעו עיקולי מיטלטלין ברישום ל- 179 חייבים בתקופה של שנתיים וחצי. למעט מקרים ספורים, כמעט שלא ננקטים על ידי חברת האכיפה אמצעים אחרים כגון: עיקול משכורות, עיקולי רכב, שעבוד מקרקעין, רישום הערות אזהרה בטאבו. מנהלת הגביה מסרה כי "הפעולה המהירה והיעילה ביותר הינה עיקולי בנקים. בהתאם לתוצאותיה, מופעל שיקול דעת האם להשאיר את החוב אצל חברת הגבייה. לעובדי האגף ישנו שיקול דעת האם להעביר את החוב להמשך טיפול משפטי או להשאירו להמשך טיפול של חברת הגבייה".

## 10

## עיקולי מיטלטלין ברישום

10.1

## כללי

אחת מפעולות האכיפה לגביית חובות הינו עיקול מיטלטלין ברישום הליך זה הינו הליך מקדים לעיקול מיטלטלין בפועל. גובה המס מגיע לביתו של החייב ומבצע רישום של המיטלטלין בביתו, מרגע הרישום חל איסור על מכירתם או הוצאתם של המיטלטלין מהבית.

תקנה 6 לתקנות המסים (גביה) קובעת כי:

"גובה המס יערוך דין וחשבון על הטלת העיקול; דין וחשבון כזה יהא ערוך לפי טופס 5 שבתוספת.

(ב)העתק מדין וחשבון העיקול יימסר לחייב או לבן משפחתו הבוגר הגר עמו, ובהעדרם ישאיר גובה המס העתק מהדין וחשבון במקום נראה לעין במקום שבו בוצע העיקול".

מכאן שעל גובה המס למלא דוח במתכונת של טופס 5 למוסרו לבעל החוב או להדביקו על דלת הבית. במסגרת הביקורת נבחין מדגם של 8 עיקולי מיטלטלין ברישום בין מאי 2018 לבין מאי 2019. להלן פירוט המדגם:

מס"ד	מספר חייב/שם	תאריך	סטטוס במערכת	הערה
1	1*****7 ט.ט	3/01/2018	דואר רשום התקבל - מסירה	על פי הדוח "החייבים לא בבית אין תיעוד להדבקות דוח עיקול על הדלת".
		13/05/2018	עיקול ברישום - הדבקה	
2	1*****3 ג.ד	10/04/2019	דואר רשום התקבל - מסירה	על פי הדוח "גר דייר אחר, הוא ימסור לו את זה" אין זיהוי של הדייר ואין חתימה.
		30/05/2019	עיקול ברישום - הדבקה	
3	1*****9 נ.פ	10/12/2018	דואר רשום התקבל - מסירה	על פי הדוח "החייבים לא נכחו", קיים תיעוד של הדבקה דוח העיקול
		26/12/2018	עיקול ברישום - הדבקה	
4	5*****4 פ.י	13/01/2019	דואר רשום התקבל - לא נדרש	בדוח העיקול נרשם "אין מה לעקל בחזרה עיוורת". אין חתימה על כתב העיקול כי החייבת סירבה לחתום.
		04/04/2019	עיקול ברישום - בנוכחות חייב	
5	1*****1 י.ע	23/08/2018	דואר רשום התקבל - מסירה	על פי דוח העיקול "לא גרים כנראה בנכס".
		08/11/2018	עיקול ברישום - הדבקה	
6	2*****1 1*****2 כ.ס ק.ס	02/07/2018	דואר רשום התקבל - לא נדרש	אין חתימת החייבים ואין תצהיר של המעקל.
		02/08/2018	עיקול ברישום - בנוכחות חייב	
7	2*****7 מ.א מ.י	28/05/2018	דואר רשום התקבל - מסירה	על פי דוח העיקול "המעקל לא הוכנס אין תיעוד על הדבקות דוח העיקול ותצהיר המעקל".
		02/08/2018	עיקול ברישום - התנגדות	
8	7*****6 י.א ד.א	14/08/2018	דואר רשום התקבל - מסירה	על פי דוח העיקול "לא הוכנס לנכס" ונכה "יעקב", בתיק זה נמצא תצהיר של הגובה כי ביקר בנכס בשעה ובמועד, וביצע רישום בעיקול".
		08/11/2018	עיקול ברישום - התנגדות	

להלן הערותנו העולות ממדגם הביקורת:

- 10.2 תעוד הדבקות דוח מעקל  
 ב-4 מקרים לא נכח החייב במקום בעת ביצוע העיקול, במקרים אלו הודעת העיקול היתה אמורה להיות מודבקות על הדלת. רק באחד מהמקרים (מס"ד 3) נמצא צילום של ההודעה המודבקות על דלת החייב. ביתר המקרים (מס"ד 1,5,7) אין פרטים או תיעוד לאופן ביצוע העיקול.
- 10.3 תיעוד על מסירת דוח עיקול  
 דוח העיקול צריך לכלול את פרטי החייב כולל מספר תעודת זהות ואת חתימתו, במקרה בו מסרב החייב לחתום או לקבל את דוח העיקול יש לתעד תצהיר של הגובה כי מסר את דוח העיקול. ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על מילוי הפרטים והצהרת הגובה על ביצוע העיקול בשלושה מקרים (מס"ד 4,6,8) החייבים נכחו בנכס, אולם המעקל לא רשם ת"ז שלהם כנדרש בטופס, והם לא חתמו על הדו"ח. רק במקרה אחד מולא טופס תצהיר של המעקל כי נכח במקום בשעה ספציפית, עם תיאור מקום המגורים כנדרש בטופס וכי "תוכן תצהירו אמת".  
 נציין, כי עיקול הינו הליך של הפעלת כוח שלטוני, שבגיניו יכולה העירייה להיתבע, ובהעדר עד ו/או חתימת החייב יש צורך לצרף ראיה לאופן ביצוע ההליך כגון תצלום ו/או תצהיר של המעקל, אך ראיות כאלה נמצאו רק בחלק מהמקרים שנבדקו.
- 10.4 מסירת דוח העיקול לאדם אחר  
 באחד המקרים נרשם על פני הדוח: "גר דייר אחר, הוא ימסור לו את זה".  
 נציין, כי לפי רישום זה למעשה עוקלו מיטלטלין של הדייר הגר בנכס, ולא של החייב.
- 10.5 עיקול בכתובת שלא של החייב  
 באחד המקרים (מס"ד 5) נכתב בדוח העיקול כי "נראה שלא גרים בנכס!". על תקפות המצאה לאחר שהתברר כי החייב לא דר בכתובת הרשומה, כתב ד"ר רוטוביץ בחיבורו אודות "גבייה מינהלית לפי פקודת המסים (גבייה)": "אם התחזור למצאי המסמך, כי המען הרשום אינו הכתובת הנכונה של חייב בארנונה, אין, לדעתנו, להמציא את המסמך לכתובת זו, והמצאה כזו אינה תקפה". על פי דברים אלה, העיקול שבוצע אינו תקף, ועל כן דו"ח העיקול והסטטוס של הפעולה במערכת אינם נכונים.
- 10.6 אזהרה עיקול בפועל  
 ב-4 מהמקרים שנבדקו, הוטבעה חותמת: "עליכם להסדיר את נושא החוב אל מול הרשות/מועצה תוך 48 ש' לפני עיקול בפועל+שוטר+הוצ' אכיפה וקנסות".

מפרוט הליכי האכיפה שננקטים כנגד חייבים עולה כי העירייה לא ביצעה עיקול בפועל בשנתיים וחצי האחרונות דהינו איום זה של עיקול המטלטלין בפועל הינו איום סרק. נציין כי הטבעת חותמת זו של איום בעיקול בפועל אינה מופעלת בכל המקרים של ביצוע עיקולים ברישום, אנו סבורים שיש מקום לגבש מדיניות אחידה בנושא זה.

### המלצות

- במקרה בו לא נכח החייב בעת העיקול או סרב לחתום, ראוי לתעד את אופן העיקול, באמצעות צילום הדבקת דוח העיקול ותצהיר המעקל.
- יש להדריך את המעקלים כי אין להפיק דוח עיקול במקרה בו החייבים עזבו את הנכס, עליהם לעדכן את החברה והעירייה כי יש לאתר את כתובתם הנכונה של החייבים.
- לשקול מדיניות אחידה בכל הקשור באזהרה בנקיטת אמצעי אכיפה שכמעט שאינו ממומש (כגון עיקול מטלטלין בפועל אם לא ישולם החוב תוך 48 שעות מעת רישום העיקול).

### תגובת המבוקר

ממצאי הביקורת הוצגו לחברת מגע"ר על ידי מנהלת המחלקה, להלן תגובת חברת מגע"ר כפי שנמסרה:

- "החברה פועלת על פי סרגל אכיפה שאושר על ידי העירייה ועל פי אפקטיביות של פעולת האכיפה של כל חיוב וחיוב באופן פרסונלי".
- המעקלים הונחו לבצע רישום מדויק כולל הדבקה. יתכן ובמדגם נפלו מקרים שלא בוצעו כנדרש. הנהלים חודדו בהתאם".
- "עיקולי מטלטלין בפועל לא מתבצעים על ידי מגע"ר, מדובר בעיקול ברישום, הנהלים חודדו".

### איתור חייבים

## 11.

### כללי

### 11.1

את ההודעה על קיום החוב וההתראות בטרם ביצוע הליכי גביה יש לשלוח לכתובת החייב. במקרים בהם החייב אינו נמצא בכתובת הרשומה במערכת הרשות יש לפעול באמצעים שונים לאיתור כתובתו העדכנית, נדגיש כי שליחת ההודעה עוצרת את מרוץ ההתיישנות. גם החלטת מועצת העיר שהוזכרה לעיל קובעת כי יש לבצע ניסיון איתור על מנת לגבות את חוב הארנונה. מספר הוראות בחוזה בין העירייה לבין חברת הגבייה מחייבות את החברה בביצוע איתור חייבים: להלן סעיפי החוזה הרלוונטיים:

סעיף 14: "במהלך תקופת ההתקשרות יציב הקבלן עובדים המועסקים על ידיו בקשר עם שירותי הגבייה במחלקת הכנסות העירייה, במהלך כל שעות העבודה, לצורך איתור חייבים על פי הנחיות וסדרי עדיפויות שיימסרו לקבלן מעת לעת. עובדים אלו יהיו בעלי ניסיון של 3 שנים לכל הפחות במערך הגבייה, לרבות בביצוע האיתור..."

סעיף 16: "לעובדים המועסקים על ידי הקבלן בקשר עם שירותי הגבייה יוקצו עמדות במחלקות הכנסות העירייה לשם ביצוע האיתורים המפורטים להלן: (א) איתור חייב פעיל אשר דואר ששוגר אליו הוחזר על ידי הדואר מהסיבה 'לא נמצא'. (ב) איתור חייב היסטורי אשר אינו פעיל.."

סעיף 17: "במידת הנדרש ולפי אישור מוקדם של המנהל, יבצע הקבלן איתורים באמצעות חוקרים. ככל שיאתר הקבלן חייבים, ידווח למנהל לאלתר על האיתור. **הקבלן לא יחייב את החייבים בתשלום עבור האיתור, אלא אם הורה המנהל אחרת.**"

סעיף 18: "בלי לגרוע מהאמור לעיל, הקבלן יבצע איתור לכל חשבון אשר יוחזר על ידי הדואר או על ידי עובדי הקבלן במקרה של מסירה אישית, כאמור לעיל. **הקבלן יבצע את פעולות האיתור, ללא קבלת תמורה נוספת.** מובהר מפורשות, כי במקרה שבו יסתבר למנהל כי לא הועבר למחלק הכנסות העירייה, בתוך 72 שעות, מידע בדבר שינוי מחזיקים או איתור חייבים בכתובות אחרות מאלו הרשומות בספרי העירייה, מידע אשר היה ידוע לקבלן ו/או לעובדיו ו/או למועסקיו ו/או לשלוחיו במהלך ביצוע שירותי הגבייה, יהיה רשאי המנהל לקנוס את הקבלן כאמור בסעיף 140 להלן". סעיף 140 מחייב את חברת הגבייה בפיצוי מוסכם בסך 2,000 ₪ לכל הפרדה בגין "כל יום שנמשכת ההפרה ועד לתיקונה".

מסעיפים אלו עולה כי על חברת הגבייה לפעול לאיתור חייבים ולדווח לרשות על פעילותה זו.

## ממצאים

11.2

לביקורת הופק קובץ פעולות אכיפה לתקופה שבין ינואר 2017 ליוני 2019, קובץ זה כלל 1,422 פעולות אכיפה. ניתוח הנתונים העלה 122 מקרים של דואר רשום שחזר, לגבי 65 מקרים (53%) לא תועד משלוח הודעה נוספת או פעולות אכיפה דהיינו אין תיעוד לפעולות איתור החייבים בתקופה של שנה לפחות מיוני 2019 ועד למועד הביקורת יוני 2020. מתוך 65 המקרים בהן לא תועד ניסיון איתור נבחר מדגם של 5 מקרים שנבחנו באופן פרטני.

להלן ממצאי בדיקתנו:

מס"ד	שם/מספר חייב	חוב בש"ח	תיאור פעולה	תאריך פעולה אחרון	פרטים	תגובת האגף
1	3*****1 ש.מ	21,313	דואר רשום לא אותר –	25/06/2018	ב-7.8.18 רשמה נציגת חברת הגבייה: "החייב העתיק מקום מגוריו. נמסרה	"החייב נרשם בחוזה השכירות עם דרכון אמריקאי. קושי

<p>באיתור". החוב כנראה יועבר למחיקה".</p>	<p>אינפורמציה לגבייה לבדיקת גחלת (מרשם תושבים) ב-15.10.18 נעשה ניסיון של החברה "לאתר ב-144 את הבעלים ו/או השוכר, שלא צלח". ב-24.10.18 מסרה עובדת במחלקת ההכנסות בעירייה כי: "לא אותרה ת"ז, נרשם עם דרכון...איתרתי טלפון של בעלת הדירה...צרי קשר לעדכון המצב".</p>		<p>עזב</p>			
<p>"החברה נסגרה ופעילותה עברה לחברה אחרת".</p>	<p>בדיקה ברשם החברות העלתה כי בסטוס "פעילה", "חברה מפירת חוק".</p>	<p>13/09/2017</p>	<p>דואר רשום לא אותר - לא ידוע</p>	<p>15,116</p>	<p>5*****6 ל.ב.</p>	<p>2</p>
<p>"נשלחו דרישות נוספות. התברר כי החייבים עזבו את הארץ".</p>	<p>בדצמבר 2018, עובדת העירייה מאגף ההכנסות הנחתה את מנהלת החברה לשלוח טופס לכתובת נוספת של החייבים אך אין תיעוד של שליחת הודעות נוספות.</p>	<p>30/05/2018</p>	<p>דואר רשום לא אותר - לא ידוע</p>	<p>13,765</p>	<p>6*****1 ב.ג.</p>	<p>3</p>
<p>חוב משנת 1999. הליכים לא צלחו. "התקבלה המלצה משפטית למחיקת החוב".</p>	<p>לא בוצע ניסיון איתור נוסף או פעולות נוספות.</p>	<p>11/07/2018</p>	<p>דואר רשום לא אותר - לא ידוע</p>	<p>148,447</p>	<p>5*****7 א.ט.א.</p>	<p>4</p>
<p>חברת המסירות "מוקד" ביצעה מסירה לידי אימו של הנתבע באותה הכתובת של גחל"ת. לפיכך לא היה מקום לנסות</p>	<p>לאורך כל שנת 2018 ושנת 2019 הוצאו הודעות לאותה כתובת, הרשומה לפי אתר גח"לת, על אף שהדואר השיב כי הנמען העתיק את</p>	<p>14/12/2017</p>	<p>לא נמצא - כתובת אינה תקינה</p>	<p>200,846</p>	<p>2*****0 א.ע.</p>	<p>5</p>

מקום מגוריו	לאתר כתובת אחרת.					
-------------	------------------	--	--	--	--	--

מהנתונים עולה כי ל-4 מתוך 5 המקרים שנבדקו לא תועדה פעולת איתור במשך למעלה משנה. באחד המקרים מס"ד 5 נשלחו הודעות לאותה הכתובת ללא ניסיון איתור נוסף למרות הדואר החוזר.

### המלצה

- לנהל מעקב ובקרה אחר פעולות האיתור המבוצעות על ידי החברה, במקרים בהם פעולות האיתור לא צלחו יש לשקול הפעלת חוקר בכפוף לבדיקת כדאיות.

### תגובת המבוקר

- "בכל המקרים לעיל הופעל שיקול דעת ושיקולי כדאיות כלכלית, בשים לב לכלל נתוני החוב".
- "יצוין כי לעירייה שיקול דעת בין הפעלת חוקר, לבין העברת החוב לטיפול משפטי במשרדי עו"ד. הפעלת שיקול הדעת מתבצעת בהתאם לנתוני התיק".

## 12. התחשבות עם חברת הגביה

על פי סעיף 114 לחוזה עם חברת הגבייה: בגין גביית יתרות חוב משנים קודמות שהועברו לטיפול החברה, תשולם עמלה בשיעור של 14.25% מהגבייה בפועל. בגין גביית יתרות חוב שנה קודמת שהועברו לטיפול החברה תשולם עמלה בשיעור של 3.0875% מהגבייה בפועל. בגין גביית יתרות חוב מהשנה השוטפת שהועברו לטיפול החברה תשולם עמלה בשיעור של 0.2375% מהגבייה בפועל. במסגרת הביקורת נבחנו נאותות התשלומים בהתבסס על חשבונות, דוחות ביצוע ואסמכתאות נוספות לחודשים אוקטובר-דצמבר 2018. להלן פירוט השלומים שנבחנו:

תאריך ערך	תיאור	תשלום בש"ח	אסמכתה
27/02/2019	מ.ג.ע.ר. -10/18 אכיפה מנהלית	39,703	186007708
27/03/2019	מ.ג.ע.ר. -11/18 אכיפה מנהלית	55,731	196000106
01/05/2019	מ.ג.ע.ר. -12/18 אכיפה מנהלית	53,125	196000737

בדיקתנו כללה התאמה של התשלומים המפורטים בדוחות הביצוע ובחשבונות של חברת הגבייה לבין נתוני התשלומים שקודדו בקוד מעקב של חברת הגבייה, אשר נרשמו במערכת אוטומציה. **נמצאה**

התאמה בין הסכומים ששולמו לפי מערכת האוטומציה העירונית לבין הסכומים מהם נגזרו דרישות תשלום העמלות של מגע"ר.

**גיול חובות**

13.

כללי

13.1

בחדש פברואר 2012 פורסמו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים, (גבייה). תחולת ההנחיה – אוגוסט 2012.

עפ"י הנחיית היועמ"ש: "על הרשות לפתוח בהליכי גבייה תוך פרק זמן של שלוש שנים מהמועד שבו הרשות הייתה רשאית לשלוח את מכתב הדרישה הראשון עקב אי פריעת החוב במועדו לא פתחה הרשות בהליכי גבייה בפרק זמן זה - התקיים השיהוי, ולא תוכל הרשות לפתוח בהליכי גבייה מנהלית, אלא לתבוע את החוב בבית המשפט בלבד". (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מקצרת למעשה את תקופת ההתיישנות לפי הדין האזרחי שהינה 7 שנים ל- 3 שנים במסגרתם על הרשות לנקוט בהליכי גבייה).

לפי הנחיות היועמ"ש, "אין זה סביר שרשות מנהלית תנקוט הליכי גבייה מנהליים לראשונה וללא צידוק לאחר שנים רבות, תוך שהיא מעמידה את האזרח, בשל הזמן הרב שחלף, במצב שבו יקשה עליו להתמודד עם טענת החיוב... תחולתם של דיני ההתיישנות על הליכי גבייה מינהליים, אינה מוציאה את תחולתם של דיני השיהוי. כלומר גם אם תקופת ההתיישנות לפי הדין האזרחי היא 7 שנים, אין זה סביר שרשות מנהלית תשתהה בפתיחת הליכי גבייה מינהליים ועליה לפתוח בהם ולנהל אותם תוך פרקי זמן סבירים".

עם זאת, קובעת הנחיית היועמ"ש: "כי המסגרת של דיני השיהוי, מאפשרת גמישות ובחינה פרטנית לפי נסיבות העניין. על כן, בנסיבות חריגות, ובהחלטה של היועץ המשפטי והגזבר או החשב של הרשות ניתן יהיה לפתוח בהליכי גבייה, גם לאחר שחלפו שלוש שנים מן היום שבו הפך החוב לסופי, ולמרות השתהותה של הרשות ובלבד שלא יעברו שבע שנים ממועד זה (שאו יחולו דיני ההתיישנות)".

ניתוח סטטיסטי

13.2

להלן פירוט **חובות הפיגורים** שנרשמו במערכת האוטומציה (למועד הפקת הקובץ ינואר 2020), לפי שנת מקור החוב, **משנת 2011 ועד שנת 2019:**

שנה	חייבים	סה"כ יתרות לשנה	שיעור היתרות לשנה מכלל היתרות בקובץ
2011	798	13,020,040	7%
2012	1466	12,242,547	6%
2013	1381	11,788,176	6%
2014	1798	10,699,312	5%
2015	2117	11,151,583	6%

10%	19,597,602	2794	2016
11%	21,786,472	3471	2017
14%	27,421,135	6293	2018
35%	69,797,680	12100	2019
<b>100%</b>	<b>197,504,547</b>		<b>סה"כ</b>

נציין כי נתונים אלו אינם כוללים יתרות חוב שנוצרו לפני שנת 2011. מהנתונים עולה כי לאחר 4 שנים שיעור החובות ללא פירעון עומד על כ-11 מיליון ש"ח ומהוה שיעור קבוע של כ-6% מכלל יתרות החוב.

#### 14. חובות ללא פעולות אכיפה מתמשכות

##### 14.1 כללי

חברת הגבייה הפיקה עבור הביקורת קובץ פעולות אכיפה שבוצעו בתקופה, ינואר 2017 – יולי 2019, ללא דרישות לעיקולי בנק, וכן קובץ הכולל דרישות לעיקולי בנק לאותה תקופה. הביקורת איתרה מתוכם מקרים בהם לא נרשמה פעולת אכיפה כלשהי (כולל עיקולי בנק) מאז ינואר 2018 ועד יולי 2019, דהיינו משך כשנה וחצי, ושלא בוצע בגינם תשלום בשנת 2018.

מטרת הבדיקה לאתר יתרות חוב בפיגור שלא הועברו לטיפול משפטי, שלא שולמו ושלא בוצעה פעולת אכיפה בעניינם.

##### 14.2 ניתוח סטטיסטי

ניתוח הנתונים העלה כי מתוך 8,692 יתרות בפיגור שנכללו בבדיקה, נמצאו 93 יתרות בהן לא תועדה פעילות אכיפה ב-18 החודשים האחרונים ממועד הבדיקה. מהנתונים עולה כי ניכרת הקפדה על ביצוע פעולות אכיפה. בכ-99% מהיתרות במדגם תועדו פעולות ב-18 החודשים שנבדקו. נדגיש כי הצורך בפעולות אכיפה מעבר לתרומתו להעמקת הגבייה, מתחיל מחדש את תקופת ההתיישנות באופן שמבטיח כי חובות לא ימחקו כתוצאה מהתיישנות. בהקשר זה נציין, כי בפעולות האכיפה נכללים גם מכתבי התראה.

##### 14.3 מדגם הביקורת

כאמור, נמצאו 93 יתרות בהן לא תועדו פעולות אכיפה ב-18 החודשים האחרונים ממועד הבדיקה עד יולי 2019. במסגרת הביקורת נבחנו מדגם של 10 מקרים ונדרשה תשובת המחלקה לגבי ההליכים שננקטו לגביית החוב.

להלן ממצאי בדיקתנו והסברי מנהלת הגבייה:

מס"ד	מספר חייב שם חייב	סכום בש"ח/שנת מקור החוב	שנת מקור החוב	תאריך פעולת אחרונה (עד יולי 2019)	פעולת אכיפה אחרונה שנרשמה	תשובת המחלקה	הערות הביקורת
1	1*****9	63,614	שנת 2016	15/1/18	בקשה לעיקול	2/20 בוצע עיקול	

	מקרקעין בלשכת רישום המקרקעין. 8/20 בוצע שינוי מחזיקים.	חשבון בנק, שלא צלחה משום שמדובר בחברה זרה		ואילך		S.D	
	12/19 דרישות על ידי מגע"ר. 7/20 עבר לטיפול משפטי. נשלח מכתב התראה על ידי עו"ד נימצוביץ.	נשלח טופס 3 בדואר רשום – לא נדרש	8/11/2017	שנת 2016 ואילך	8,413	1*****3 ב.ח.ד.	2
	החייב קיבל פטור בדיעבד.	דואר רשום - התקבל - לא נדרש	08/11/2017	שנת 2011 ואילך	25,893	3*****3 נ.י.	3
	בקשה להנחה הוגשה בפברואר 2020, קיימת בקשה קודמת עבור שנת 2019 ההליכים נמשכו זמן רב מיכיוון שהיו חסרים מסמכים.	דואר רשום - התקבל - מסירה	14/11/2017	שנת 2016 ואילך	23,671	2*****3 ר.י.	4
	נשלחו דרישות תשלום ב- 12/19 וב- 7/20. 8/20 עבר לטיפול משפטי	בקשה לעיקול חשבון בנק	25/12/2017	שנת 2016 ואילך	6,317	5*****6 ב.ח.ד.	5
אין תיעוד במערכת למשלוח דרישות בשנת 2018.	נשלחו דרישות וטופס 3 ב- 2018 וב- 7/20 פניה למע"ר על מנת לפנות	דואר רשום - התקבל - לא נדרש	4/7/2017	שנת 2014 ואילך	42,559	1*****8 א.ס.	6

	לבעלים ולנסות לאתרה, כיוון שמדובר במספר דרכון זר. האיתור לא צלח, יבוצעו נסיון גביה משפטי חרף הקושי.						
	חברה זרה, נשלחו דרישות ב-12/19.	דואר רשום התקבל - מסירה	25/05/2017	שנת 2017 ואילך	15,791	6*****2 ג.ט	7
אין תיעוד למשלוח דרישות ב-5/19.	חובות 2018-2019 בטיפול מגע"ר, נשלחו דרישות 5/19, 12/19.	נרשם עיקול מקרקעין	24/05/2017	משנת 2015	41,162	1*****7 ל.י.א	8
	נשלחו דרישות 12/19, 7/20 נכס בבעלות, עיקול מקרקעין.	דואר רשום התקבל - לא נדרש	20/12/2017	משנת 2018	4,634	9*****2 ג.י	9
	נשלחו דרישות 12/19, 7/20 עבר לטיפול משפטי. החייבים החלו לשלם 1,000 ש"ח כל חודש.	בקשה לעיקול חשבון בנק.	14/06/2017	משנת 2017	5,252	4*****1 פ.י.ג	10

כאמור ניתוח סטטיסטי שערכנו העלה כי לכ 99% מיתרות החוב קיים תיעוד לפעילות גביה בטווח של 18 החודשים שנבדקו.

**תגובת המבוקר**

- "בהתאם לחוזה של מגע"ר עם העירייה, חברת מגע"ר שולחת מכתבי דרישה המנוסחים לפי סעיף 4 לפקודת המסים (גבייה), לכל החייבים - פעמיים בשנה. הדבר מבטיח מניעת שיהוי והתיישנות כנדרש. מעבר לכך, כל תיק נבחן לפי מאפייניו המשפטיים הפרטניים בטרם מבוצעות פעולות."

## 15.1 חובות עובדי עירייה

כללי 15.1

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוקטובר 7/2007 בעניין נוהל קיזוז חובות ברשויות המקומיות, קובע כי: הרשות המקומית "רשאית לקזז משכרם של עובדי הרשות את החובות שצברו, וזאת אם העובד אישר בכתב שהוא מודע לקיזוז, ועד התקרה המותרת בחוק".

דוח מבקר המדינה, דוחות ביקורת על השלטון המקומי 2019 כתב לעניין זה כי על הרשות: "להקפיד על מימוש הסמכויות המוקנות לה בדין לגביית התשלומים שהיא זכאית להשית על חייבים, וזאת ביחוד כאשר החייבים הם עובדים שהיא מעסיקה ומשלמת את שכרם. עליה לגבש הסדר עם עובדים אלה, ולפיו יקוזז משכרם סכום חודשי קבוע עד לפירעון מלא של חובותיהם. זאת לצד הליכי גבייה אחרים שאפשר לנקוט כלפי חייבים שהם עובדי עירייה - הכול בהתאם לנדרש על מנת שלא ייווצר הרושם שהעירייה מבצעת אכיפה סלקטיבית ומפלה לטובה את עובדיה תוך כדי פגיעה ממשית בעקרון השוויון.....".

כללו של דבר על העירייה לנקוט בהליכי הגבייה המוקנים על פי חוק גם כלפי עובדי העירייה.

ממצאים 15.1

בדוח המפורט של העירייה הנערך על פי הנחיות משרד הפנים מדווחים חובות עובדי העירייה ופעולות האכיפה שנקטה העירייה. להלן נתונים אודות חובות עובדי העירייה כפי שנכללו בדוח הכספי של העירייה לשנת 2019:

מספר עובדי עירייה חייבים	סכום החוב הכולל (באלפי ₪)
58	4,221

חובם הכולל של 6 בעלי החוב הגבוה הסתכם בכ- 2,217 אלפי ₪ דהיינו כ- 50% מחובות העובדים מיוחס ל- 6 עובדים. היקף החובות ומספר העובדים החייבים הינו באותה הרמה של שנת 2018. עיון בדוח המפורט מעלה כי כל יתרות החוב מצויות בטיפול משפטי, באכיפה מנהלית או בהסדרי חוב. ניכר כי מתנהל מעקב שוטף אחר יתרות החוב של העובדים. בהקשר זה נציין כי קיים קוד מעקב (82) "עובדי עירייה" אולם בקוד זה קיימים 13 חייבים בהיקף חובות של 19 אלף ₪. נראה כי המעקב אחר חובות העובדים נעשה באופן פרטני ולא נעשה שימוש בקוד המעקב (82) עובדי עירייה.

**המלצה**

- לשקול שימוש בקוד המעקב (82) עובדי עירייה באופן שיקל על המעקב והבקרה אחר חובות העובדים.

**תגובת המבוקר**

- הקידוד במקרה זה עלול להתנגש עם קידוד מגע"ר ועורכי הדין (המשמש לצורך התחשבות עימם). לפיכך הבקרה על חובות עובדי עירייה מתבצעת באמצעים אחרים. יצוין כי דוח חובות עובדי עירייה ונבכרי ציבור מוגש מדי שנה למבקר מטעם משרד הפנים. הדו"ח מופק ע"י הצלבת נתונים המתבצעת בין נתוני מערכת הגבייה אל מול נתוני אגף משאבי אנוש. לאור השינויים החלים תכופות במצבת כח האדם בעירייה (כגון חינוך וסייעות גני ילדים), נמצא כי שיטה זו יעילה יותר מתיקוני קידוד תכופים, אשר כאמור אף יפגעו בשיטת ההתחשבות הקיימת".

**חובות שגרירויות**

16.

נציגויות דיפלומטיות זרות ודיפלומטים מטעמן זכאים לחיוב מופחת בתשלום מס הארנונה בשיעור של שני שלישים. במערכת אוטומציה קיים קוד מעקב מיוחד המיועד לשגרירויות. בקובץ יתרות חוב שהועבר לביקורת (הכולל יתרות חוב משנת 2011 ואילך) מקודדים בקוד המיועד לשגרירויות חובות בסכום מצטבר של 1.235 מיליון ₪. עיקר החובות שייכים לשגרירויות כדלהלן:

השגרירות	יתרות חוב באלפי ₪
שגרירות מצרים	380
שגרירות צ'כיה	315
שגרירות קולומביה	221
שגרירות קונגו	78
שגרירות דרום סודן	47
שגרירות ניגריה	45
שגרירות ארה"ב	20
שגרירות גרמניה	14

הביקורת ביררה מול מנהלת מחלקת אכיפה מהי המדיניות בנוגע לאכיפת חובות אלה. מנהלת מחלקת האכיפה השיבה כי המדיניות העירונית היא שלא מבצעים אכיפה כנגד חובות שגרירויות. בעבר ניסו להפעיל את יחידת קשרי החוץ של העירייה אך מהלך זה לא צלח. כמו כן בקובץ יתרות החוב נמצאה יתרת חוב משנת 2018 בסך של 18.9 אלפי ₪, של חייב/ת הנחזה/ית

כאדם פרטי, חובו מוקדם בקוד השגרירויות 94, וייתכן ובשל כך לא נאכף. אנו סבורים שיש מקום לבחון את נכונות הקידוד האמור.

**תגובת המבוקר**

- הליכי הוצאה לפועל והטלת עיקול על חשבונות בנק של נציגות מדינה זרה הינם בניגוד לדין הישראלי ולדין הבינלאומי ועלולים לגרום נזק ליחסי החוץ.
- שגרירות ניגריה החזיקה בנכס זה עד לתאריך 30/4/18 ומכאן הטעות בקידוד. הטעות תוקנה".