

מבקר המועצה

דו"ח ביקורת מחלקת גבייה

דוח שנתי

לשנת 2021

מרץ 2022

אזהרה בדבר איסור פרסום - בסעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות החל על מועצה מקומית מכוח סעיף 13 ה' לפקודת המועצות המקומיות, נקבע: לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר המועצה, ואולם מבקר המועצה או ראש המועצה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

תוכן עניינים

3-4	מכתב מבקר המועצה לראש המועצה
5-6	מכתב ראש המועצה
7	פתח דבר
8	מטרת הביקורת
8	היקף ושיטת עבודה
8-9	מסגרת נורמטיבית – רגולציה
10-14	פעילות מחלקת הגבייה
15	מועד הטלת ארנונה
15-20	התקשרות עם חברת הגבייה
20	מתן אישור כתנאי לרישום מקרקעין (אישור טאבו)
21-22	הסדרי תשלום ופריסת חיובים
22-26	הקמת נכס, עדכון נכס ושינויי סיווג נכס
27-37	הנחות ופטורים מארנונה
38-40	ועדת הנחות (ועדת נזקק)
40	מתן הנחה בהעדר חוב
41-42	מתן הנחה כפולה
43-45	מחיקת חובות והסדרי פשרה
46-50	הליכי אכיפה

מבקר המועצה

כ"ח באדר ב' ה'תשפ"ב
31 במרץ 2022

לכבוד

מר איתי ויסברג
ראש המועצה

נכבדי,

הנדון: דוח מבקר המועצה לשנת 2021

בהתאם להוראות סעיף 170 (ג) לפקודת העיריות אשר הוחלו על מועצות מקומיות מכוח סעיף 13 להפקודת המועצות המקומיות, הנני מתכבד להגיש בזאת את דוח מבקר המועצה לשנת 2021.

ראשית, אבקש להקדים ולציין:

א. בשלהי פברואר 2021 התחלתי לכהן בתפקיד מבקר הפנים והממונה על תלונות הציבור. כנדבך חשוב בתחילת עבודת מבקר פנים ברשות מקומית, נערך על ידי במשך מספר חודשים **סקר סיכונים**. מטרת הסקר הינה בחינת הבקורות השונות בתהליכי העבודה במועצה. בקורות אלו, עיקרון, מניעת חשיפה לסיכונים שאם יתממשו עלול הדבר לפגוע ברשות ובתפקודה התקין. הסקר בוצע על ידי איסוף נתונים על תהליכי העבודה באגפי ומחלקות המועצה, באמצעות קיום פגישות עבודה ושיחות עם בעלי משרה, עיון וקריאת דוחות ביקורת ומסמכים רלוונטיים אודות פעילות המועצה. הסקר כלל, זיהוי תהליכים עיקריים במועצה, בחינת הסיכונים העיקריים הטמונים בהם תוך התייחסות לבקורות קיימות ודירוג חשיבותם, דבר שבאמצעותו, יאפשר בין היתר, קביעת סדרי עדיפויות לעריכת ביקורת פנימית.

ב. בהמשך, נבחן נושא **אבטחת מידע, הגנת הפרטיות וסייבר** במועצה. לאור המומחיות הייחודית הנדרשת בתחום זה והצורך בהכשרה מתאימה לבדיקתו ובחינתו, נבחר בהליך סדור יועץ חיצוני לצורך ליווי ועריכת הסקר. כאן המקום להודות להנהלת המועצה על הטיית האוזן והקצבת המשאב לעריכת **סקר סיכונים** בתחום זה.

מספטמבר 2021 ועד ינואר 2022, נערכה ביקורת בגזברות המועצה - מחלקת גבייה. מצ"ב דו"ח ביקורת.

הביקורת בדקה ובחנה היבטים שונים בתחומים עליהם מופקדת המחלקה. ביקורת זו, נעשתה על פי שיקולי הביקורת תוך התייחסות לרמת הסיכונים בתחומי עיסוק מחלקת הגבייה. בדוח הביקורת פורטו ממצאים וניתנו המלצות לתיקון הליקויים. כך ולצורך השלמת ההליך, יש לנקוט בפעולות תיקון ויישום שכן, אפקטיביות הביקורת נמדדת במידת ההפנמה של הגוף המבוקר ביישום המלצותיה, בתיקון הליקויים שנתגלו ובדרכים למניעת הישנותם.

בהתאם להוראות הדין, עם הגשת הדוח לראש המועצה, יועבר העתק מהדוח לוועדה לענייני ביקורת. תוך שלושה חדשים מיום קבלת דוח המבקר, יגיש ראש המועצה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

הוועדה לענייני ביקורת תתכנס לדון בדוח הביקורת ובהערות ראש המועצה תוך חודשיים מיום שהגיש ראש המועצה את הערותיו על הדוח. סיכומי הדיון של הוועדה יוגשו לאישור מליאת המועצה שתקיים דיון מיוחד בדו"ח.

בהתאם להוראות הדין, חל איסור על פרסום מלא או חלקי של דוח זה לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה.

סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות קובע לעניין זה, כדלקמן:

" לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור".

הביקורת מברכת את גזבר המועצה לשעבר, מנהל ועובדי מחלקת הגבייה על שיתוף הפעולה המלא לו זכתה במהלך עבודתה.

בברכה,

נג'יב מנצור
מבקר המועצה

העתקים:

גב' קרן מאיר, יו"ר ועדת ביקורת
מר שלומי סלמה, חבר ועדת ביקורת
מר שחר איתן, חבר ועדת ביקורת

26 יולי 2022

כ"ז תמוז תשפ"ב

לכבוד:

חברי ועדת ביקורת

הנדון: התייחסות לדו"ח מבקר המועצה לשנת 2021 – מחלקת הגבייה

1.3 ההערה מתקבלת. המלצת הביקורת תאומץ. המועצה תתקשר עם גורם חיצוני לצורך העברת נהלי העבודה מתורה שבעל פה לנהלים כתובים

1.4 ההערה מתקבלת. נושא הרשאות הביצוע במערכות המידע ברשות צריך לעבור רענון גם לאור סקר סיכונים שבוצע באוקטובר 2021 וכך יעשה. הרשות יצאה למכרז מעבר לענן במסגרתו יוגדרו מחדש הרשאות השימוש בקבצי מידע. כמו כן תתבצע עבודה מול החברה לאוטומציה לקבלת מטריצת הרשאות המוטעמת במערכות בהן עושה שימוש הרשות שתעברו תיקוף מחדש.

1.5 במסגרת עיגון נהלי העבודה של מחלקת הגבייה מתורה שבעל פה לנהלים כתובים יוגדרו גם מנגנוני ביקורת בתוך כל נוהל.

3.א מקובלים עלי ההסברים שהוצגו על ידי אגף גזברות הקשורים למכרז אליו לא ניגשו מציעים והמליאה אישרה לגזבר לנהל מו"מ ולהגיע לתוצאה הטובה וכל זאת בתקופת קורונה במדינה המשפיעה ישירות על התקשרויות מסוג זה. לא תרמה לכך גם אי היציבות השלטונית באותה תקופה במדינה ומתוך כך גם גורלו של חוק העסקת חברות הגבייה.

עם זאת אני מקבל את ההערה שהתקשרות כל כך ארוכה הייתה צריכה להגיע לשלב מכרזי לאחר העשור הראשון שלה לכל הפחות. בהקשר זה חשוב לציין כי המועצה לא נוהגת להתקשר בחוזי ארוכי טווח של למעלה מ 5 שנים עם שום גורם.

3.ב ההערה מתקבלת. המלצת הביקורת תאומץ.

5. ההערה מתקבלת. בהקשר זה ראוי לציין את התקופה המיוחדת בה פעלה המועצה בשנים האחרונות של עצירת המשק בשל משבר הקורונה שלא פסחה על תושבי בנימינה וגבעת עדה. זהו אירוע חריג אפילו בהיסטוריה האנושית ודרש התגמשויות שונות של הרשות בגביית ארנונה והיטלים. גישה זו הוכיחה עצמה באחוזי הגבייה הגבוהים שהצליחה לשמור ולפרויקטי הפיתוח אותה הניעה בתחומי סלילה רחובות שלא זיעזעו את תזרים הקרנות שלה על אף הסדרי תשלומים

חריגים בהם נהגה. עוד חשוב לציין כי הסדרים מעטים אלו היו חריגים ולא צפויים לחזור כך שחוזר מנכ"ל 2/2003 ימשיך להוות מקור להנחיית הגביה.

6. הליך הקמת ורישום נכסים במועצה תקין. יש מקום לשיפור זרימת המידע בין מאגר הוועדה המרחבית לתכנון ובניה ישובי הברון לבין מאגר המידע של הרשות. הנושא יועלה במסגרת וועדת ההיגוי לשיפור השירות של הוועדה המרחבית.

7.5 ההערה מתקבלת. מימוש ההמלצה יבדק אל מול יכולות המערכת הממוחשבת לרשום סיווגים מוגבלי זמן.

8. ההערה מתקבלת. ראוי לציין כי בשנת 2021 כבר התקבלו חוות דעת כחלק ממסמכי הבקשה.

9. ההערה מתקבלת. המלצת הביקורת תבוצע.

10. ההערה מתקבלת. המלצת הביקורת תבוצע גם לאור בחינה משפטית חוזרת.

11. ההערה מתקבלת. המלצת הביקורת תבוצע במסגרת רישום הנהלים במחלקה. אישור המחוז לנהל כבר התקבל.

12. ההערה מתקבלת. המלצת הביקורת תבוצע במסגרת רישום הנהלים במחלקה.

אני מודה למבקר על ביקורת קפדנית באחד מהנושאים החשובים ביותר ברשות המהווה את ערוץ ההכנסות העיקרי שלה.

בברכה,

איתי ויסברג,

ראש המועצה

העתקים :

חברי מליאת המועצה

נגיב מנצור, מבקר המועצה

פתח דבר

גביית ארנונה, היטלים, אגרות וקנסות הינו נושא בעל חשיבות עליונה לרשות מקומית, המוגדרים כהכנסות עצמיות לצורך מימון פעילותיה השונות, ולקיום תפקידיה לספק את השירותים הנדרשים לרווחת תושביה.

סמכותן של הרשויות המקומיות בישראל להטיל ארנונה כללית קבועה בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג- 1992 (להלן: "חוק ההסדרים"). החיוב בארנונה נעשה לפי שיעור תשלום ליחידת שטח והבסיס לכך הוא האמור בסעיף 8(א) לחוק ההסדרים, הקובע כי: מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמיקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס. הטלת ארנונה כאמור ובכל שנת כספים, תעשה בהתאם לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007.

ארנונה, בהיותה בבחינת מס, אינה משולמת תמורת שירות מסוים הניתן למשלמים ואין תולים חובת תשלום מס זו במתן שירות מסוים. לחובת תשלום זו, מספר חריגים בחוק, הכוללים הנחות ופטורים הנוגעים לזהות החייב (בעלי מוגבלויות, ניצולי שואה ועוד), פטורים הנובעים ממצבו או סיווגו של הנכס וכן הנחות הניתנות על ידי ועדת ההנחות (הנחת נזק).

חוק ההסדרים במשק המדינה קובע מדי שנה את שיעורי העלאת הארנונה המרבית המותרת ואת עקרונות סיווג הנכסים וכללי מתן ההנחות והפטורים מארנונה. צו הארנונה הנקבע בכל שנת כספים על ידי המועצה המקומית, קובע את שיעורי הארנונה וסיווגי הנכסים בתחום שיפוטה וכללי ההנחות והפטורים הניתנים.

חיוב הארנונה הינו שנתי ומתייחס לתקופה שבין ה- 1 בינואר ועד ה- 31 בדצמבר של אותה שנה והמועד לתשלומו הוא ה- 1 בינואר של אותה שנה. המועצה רשאית לאפשר לשלם את הארנונה בהסדר תשלומים שלא יעלה על שנה בתוספת הצמדה כחוק לפי שיעור עליית המדד.

גביית ארנונה ותשלומי חובה עירוניים אחרים ברשויות מקומיות, מוסדרת בפקודת המסים (גביה), מכוח אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), תש"ס-2000. לצד הוראות החוק, נקבעו כללים והנחיות בנושא גבייה ואכיפה על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

מטרת הביקורת

במסגרת הביקורת נבחן ניהול ותפעול מחלקת הגבייה תוך מתן דגש, בין היתר, לנושאים הבאים:

- נאותות הענקת הנחות ופטורים מארנונה בהתאם להוראות הדין ולכללים המחייבים;
- עמידה בהוראות הדין ולכללים החלים על המועצה בכל הקשור לחיובי ארנונה והליכי הגבייה והאכיפה;
- בחינת עבודת ופעילות מחלקת הגבייה.

היקף ושיטת עבודה

הביקורת כללה שימוש בשיטות ואמצעי ביקורת כלהלן:

- סקירת הוראות החוק, הנחיות וכללים מחייבים;
- בחינת תהליכי עבודה, קיום נהלים ועמידה בהם;
- עריכת פגישות, שיחות ובירורים עם בעלי תפקיד;
- עיון וניתוח דוחות שהופקו לביקורת, נתונים, מסמכים, פרוטוקולים וכל מסמך ו/או תיעוד רלוונטי.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקויי ככל וקיים.

המסגרת הנורמטיבית – רגולציה

- ✓ פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש)
- ✓ פקודת המסים (גביה)
- ✓ צו המועצות המקומיות, תשי"א – 1950
- ✓ חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג 1992

- ✓ תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007
- ✓ תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993
- ✓ חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976
- ✓ חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס-1980.
- ✓ חוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989
- ✓ צווי הארנונה של המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה לשנים 2020 ו-2021
- ✓ אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000.
- ✓ טבלת מבחן ההכנסה לשנת 2020.
- ✓ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2003 – נוהל העסקת חברת גבייה.
- ✓ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה – הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גביה).

ביום 25.1.22 נמסרה טיוטת הדוח לצורך מתן תגובה והתייחסות. ביום 13.3.22 (לאחר אורכה שניתנה) התקבלה תגובה משותפת לטיוטה של גזבר המועצה לשעבר ומנהל מחלקת הגבייה (להלן: "תגובת אגף גזברות").

1. פעילות מחלקת הגבייה

1.1 רקע כללי

מחלקת הגבייה במועצה כפופה לגזבר המועצה (מנהל הארנונה) ומופקדת על גביית ארנונה, מיס וביוב, היטלי פיתוח ודמי שילוט, מנוהלת ומתופעלת על ידי עובדי המועצה ובסיוע עובדת מטעם חברת גבייה ואכיפה חיצונית. בנוסף, המחלקה מסתייעת בעובד חברה חיצונית נוספת, בנושא עריכה והפקת חיובי היטלים המוטלים על התושבים מכוח חוקי עזר (חיוב יזום).

מנהל המחלקה ועובדיה עוסקים במתן מענה לתושבי המושבות ואחראים, בין היתר, על התחומים הבאים:

- מתן מענה ושירות בתחום לתושבים;
- קביעה והפקת שומות לתושבים המחזיקים בנכסים בהתאם לצו הארנונה ולנתונים הקיימים;
- ניהול מערך ההנחות והפטורים בארנונה על פי הוראות הדין וכללי הרגולציה;
- ביצוע גבייה ואכיפה מנהלית;
- ריכוז עבודת ועדות ההנחה והערר בארנונה והוצאת החלטותיהן לפועל;
- עריכת חישובי היטלי פיתוח והפקת שומות לתשלום וגבייתם.

1.2 מבנה וחלוקת תפקידים

המחלקה מונה ששה עובדי מועצה: מנהל המחלקה, ארבע נציגות גבייה ומפקח בחצי משרה. כאמור, במחלקה מועסקים שני עובדים מטעם חברות חיצוניות. בראש המחלקה עומד מנהל המחלקה האחראי על ניהול השוטף ואשר הוסמך, בהתאם להחלטת המועצה ולאישורים שניתנו, כפקיד גבייה בהתאם לפקודת המיסים (גביה).

במחלקה קיימת חלוקת תפקידים לפי תחומי עבודה, כדלקמן:

- **מנהל המחלקה** - מלבד הניהול השוטף והאחריות הכללית מתוקף תפקידו, מופקד על טיפול מתן הנחות/פטורים הניתנות על פי חוק.

- **נציגת גבייה** - אחראית על בדיקת חבות בהיטלי פיתוח וחיוב בהתאם כתנאי למתן היתר בגבייה על ידי הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה והקמת בית אב (נכס חדש) במערכת האוטומציה; טיפול בנושא מתן אישורים לטאבו; החלפת משלמים במערכת בעת העברת בעלות בנכס; הזנת נותני מים וביוב לחיוב תושבים בהתאם לקבציי הנתונים המתקבלים ממחלקת מים וביוב במועצה ועדכון תעריפי מים בהתאם לעדכון התקופתי המתקבל מגזבר המועצה.
- **נציגת גבייה** - אחראית על ריכוז ועדות ההנחות והערר ויישום ההחלטות; טיפול בנושא בקשות הנחה בארנונה לפי מבחן ההכנסה.
- **נציגת גבייה** - קופאית ראשית – במסגרת תפקידה עורכת התאמות תנועות והתאמות בנקים. עריכת התאמות בתיקי הנישומים בהתאם לדוחות המתקבלים מהנהלת חשבונות בנושאי העברות בנקאיות, החזרי צ'קים, הוראות קבע, החזר גביית יתר.
- **נציגת גבייה** - עבודה מול חברת מדידה חיצונית העורכת סקר מדידת נכסים בתחום הרשות. בתוקף תפקידה מקבלת נתוני מדידה וסיווג ומזינה בהתאם במערכת; קבלת השגות תושבים לנתוני המדידה וטיפול בהם.
- **הליכי אכיפה** – במשרדי המועצה מועסקת עובדת מטעם חברת גבייה חיצונית המטפלת בנושא גבייה ואכיפה מנהלית מתוקף הסמכתה כ- "גובה מס".
- **היטלי פיתוח יזומים** - הרשות גובה היטלי פיתוח מכוח חוקי עזר במסגרת פרויקטים של פיתוח בשטחי ורחבי המושבות ולצורך כך, מעסיקה עובד מטעם חב' חיצונית. במסגרת עבודתו בוחן חבות בהיטלים, הפקת שומות חיוב וגבייתם בהתאם.

לביקורת נמסר, כי מלבד הפעולות שהוגדרו לכל עובד במסגרת תפקידו ואחריותו כאמור, הם מבצעים פעולות נוספות, בין השאר, גבייה כללית של תשלומי ארנונה מים וביוב מתושבים; עדכון תיקוני קריאות מים; החלפת משלמים במערכת בעת השכרת/מכירת נכס או החלפת שוכר וכל פעולה המוטלת עליהם ע"י מנהל המחלקה.

נהלי עבודה נועדו להבטיח התווית תהליכי עבודה ודרכי פעולה באופן ידוע וקבוע, וזאת כנגזרת מהוראות הדין הרלוונטיות והנחיות רגולציה, ואלה שנקבעו על ידי הנהלת המועצה וראש המועצה. נהלי עבודה הם כלי שנועד להבטחת המשכיות אחידה של התפעול גם בעת החלפת בעלי תפקידים, ומאפשרים הגדרה ברורה של בעלי התפקידים, אחריות וסמכויות. קיימת חשיבות לעיגון נהלי עבודה כתובים ומחייבים לכלל פעילויות מחלקת הגבייה, דבר שיאפשר גם קיומן של מנגנוני פיקוח ובקרה אחר ביצוע תהליכי העבודה במחלקה.

בסקירת תהליכי העבודה במחלקה, לא נמצא כי קיימים נהלי עבודה כתובים הפועלים על פיהם ואשר יכללו תהליכי עבודה ודרכי פעולה; הגדרת תחומי אחריות וסמכויות; קביעת בקורות וסוגיהן שיש לבצע על תהליכי העבודה המתנהלים במחלקה.

המלצת הביקורת

נודעת חשיבות בעיגון תהליכי העבודה המבוצעים במחלקת הגבייה, בנהלי עבודה כתובים באופן מלא ומפורט.

תגובת אגף גזברות

" המועצה עובדת בפעולות הגבייה והאכיפה לפי הגדרות החוק, חוזרי מנכ"ל והגדרות התפקיד והסמכויות הקבועות בחוק לתפקידים השונים."

התייחסות הביקורת לתגובה

במרוצת השנים נצבר ניסיון וידע רב בתחומי העיסוקים עליהם מופקדת מחלקת הגבייה. תיעוד הניסיון שנצבר בנהלי עבודה, מאפשר יצירת מאגר ידע וזיכרון ארגוני שיכול לשמש, בין השאר, לצורך שיפור מתמיד של תהליכי העבודה והבקורות הקיימות. הוראות החוק וחוזרי מנכ"ל אין בהם הנחיות אופרטיביות לביצוע הליכים, קיום בקורות והגדרת תחומי אחריות וסמכויות של עובדי המחלקה.

1.4 הרשאות שימוש במערכת הגבייה

אחד העקרונות החשובים בתחום זה, הינו יישום מערך הרשאות והפרדת תפקידים במערכות המידע. המשמעות הינה, הגבלת הגישה למידע לבעלי תפקידים הזקוקים לו בלבד ועמידה בעיקרון הפרדת תפקידים.

במחלקת הגבייה מנוהל מידע רגיש אודות תושבי המושבות, מידע אשר חוסה תחת חוק הגנת הפרטיות, דבר המחייב נקיטת אמצעי אבטחת מידע. מערכת הגבייה שבשימוש עובדי המחלקה הינה מערכת הטומנת בחובה סיכונים, ולפיכך נדרש מערך הרשאות מובנה על מנת להבטיח מנגנון בקרה אפקטיבי ובכדי למזער סיכונים. מערך ההרשאות אמור להבטיח שימוש רק למשתמשים מורשים תוך הגבלת הגישה של כל משתמש ליישומים הדרושים לו לביצוע תפקידו כפי שהוגדר לו.

לביקורת הופק דוח משתמשים במערכת הגבייה וקודי ההרשאות הניתנות לכל עובד משתמש לביצוע פעולות.

מבדיקת הביקורת עלה, כי לכל עובדי המחלקה ניתנה הרשאה לביצוע רוב הפעולות במערכת ובכלל זה עדכוני נכסים והזנת הנחות. בנוסף, נמצא כי קיימת הרשאה במערכת (בחלק מהפעולות) למספר עובדי מועצה, על אף שבהגדרת תפקידם אינם נמנים עם עובדי מחלקת הגבייה.

המלצת הביקורת

בחינת מערך ההרשאות במערכת הגבייה תוך ביצוע פרסונליזציה של הרשאות, דבר שיאפשר לכל עובד משתמש לבצע את הפעולות שהוגדרו לו במסגרת תפקידו ובכך להבטיח בקרה אפקטיבית על פעולות מהותיות כגון: עדכון נכסים, הזנת הנחות ופעולות זיכויים וביטולים.

ניתן לבחון מתן הרשאת צפייה בלבד במסכים מסוימים הדרושים לעובד.

תגובת אגף גזברות

"מסכי איתור נכסים משמשים את ההנדסה ואת מחלקת המיס לצפייה בלבד. הנתונים הללו חשובים לביצוע העבודה השוטפת והאפשרות לצפייה היא אלמנטרית. בהיבטים מסוימים יש למחלקות המיס הרשאות ביצוע לעדכון מדים, צריכה ועוד.

הרשאות פרסונליות ניתנות לעובדים/ות כך שיענה על הצורך בגמישות בניהול המטלות היומיומי, תוך התחשבות בכמות המצומצמת של הצוות ובמתן שירות נאות לתושב גם בהיעדר חלק מהצוות. ביצוע מתן ההרשאות וביטולן מתבצע ע"י חברת האוטומציה ובאישור מנהל הגבייה."

1.5 בקרה אחר שינויים הנעשים במערכת הגבייה

לביצוע פעולות במערכת הגבייה ועריכת שינויים בתיקי הנכסים, נודעת השפעה כבירה על הכנסות המועצה מגביית מיסים עירוניים. במחלקת הגבייה פועלים באופן בו, כל פעולה במערכת הגבייה הנעשית על ידי מי מעובדי המחלקה (הזנת הנחה, עדכון נכס וכו') מתועדת על ידי מבצעה באמצעות פקודת יומן. פקודות יומן אלה, שמורות ומתויקות בקלסרים.

לא נמצא כי נערכות בקרות אחר הפעולות המבוצעות במערכת הגבייה, בין היתר, לאיתור ולגילויי טעויות שיכולות להוביל לאובדן הכנסה. משיחות ובדיקות שנערכו, הביקורת יצאה למדה, ככל שמתגלה טעות הגילוי אינו כתוצאה מעריכת בקרה יזומה.

המלצת הביקורת

עם הסדרת נהלי עבודה כתובים למחלקה, יש לעגן במסגרתם נושא קביעת בקרות קבועות ותקופתיות אחר השינויים הנעשים במערכת הגבייה.

תגובת אגף גזברות

"הבקרות אינן סדורות אך על פי מנהל הגבייה מתבצעות, ובמיוחד המהותיות שבהן. כל החזר או הנחת רטרו נבדקים לעומק באופן ספציפי. בחישוב הדוח החודשי נבדקים כל השינויים בעסקים. בעיות שמתגלות מטופלות לעומק. בעקבות הביקורת, המחלקה תחיל פעולת בקרה קבועה לאיתור תקלות באמצעות בקרה מדגמית על פעולות שינוי, כגון: החלפת משלמים, שינוי גודל, שינוי סיווג, החלפת בעלים, מתן הנחות כולל רטרו."

2. מועד הטלת ארנונה

במרץ 2014 פורסם תיקון 136 לפקודת העיריות, הקובע כי החלטה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מתאריך 1 ביולי שלפני שנת הכספים שלגבי מוטלת הארנונה. טרום התיקון נקבע, כי החלטת המועצה תתקבל לא יאוחר מיום 1 בדצמבר שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה. סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות (תחולת הוראות מפקודת העיריות על מועצות מקומיות) החיל הוראות התיקון כאמור וכן הוראות סעיף 277 לפקודה, בדבר פרסום שיעורי הארנונה (צו הארנונה) בתחום המועצה ובאתר האינטרנט שלה.

הטלת ארנונה הינה בבחינת מעשה חקיקה משני וסמכות זו, נתונה בידי מליאת המועצה המקומית. בהתאם להוראות החוק, מוטלת עליה החובה לקבוע את שיעורי הארנונה - צו הארנונה ולהביא לפרסומו בתחום המועצה ובאתר האינטרנט שלה, בתוך 15 יום מיום קבלת ההחלטה בדבר הטלת ארנונה.

צווי הארנונה לשנים 2020 ו-2021 אושרו על ידי מליאת המועצה בישיבותיה מיום 17.6.2019 ומיום 29.6.2020, בהתאמה; נחתמו על ידי ראש המועצה ופורסמו באתר האינטרנט של המועצה, כמתחייב.

3. התקשרות עם חברת גביה

חלק א:

בחודש מרץ 2003 הוציא משרד הפנים בחוזר מנכ"ל מספר 2/2003 "נוהל העסקת חברות גביה על ידי רשויות המקומיות" (להלן: "הנוהל"), וזאת נוכח התרחבות תופעת העסקת חברות גביה על ידי רשויות מקומיות, והעתירות שהוגשו בעניין זה לבית המשפט העליון. הנוהל, נועד להסדיר את אופן העסקת חברות הגביה על ידי רשויות מקומיות.

בחוזר נקבע, כי מועצה מקומית רשאית להעסיק חברת גביה לצורך ביצוע המטלות הבאות:

1. משלוח הודעות חיוב בגין מיסוי עירוני לסוגיו.
 2. גבייה שוטפת של חיובי ארנונה ומסים עירוניים אחרים.
 3. גביית חובות פיגורים בגין ארנונה ומסים עירוניים אחרים.
- בנוסף, בנוהל צוין כי העסקת חברת הגביה תעשה על פי מכרז.**

בסעיף 192 לצו המועצות המקומיות נקבע: "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית". הוראות התוספת הרביעית מונות ומפרטות את המקרים בהם חלה חובת פרסום מכרז ואת המקרים הפטורים מקיום הליך מכרזי.

כך, לאור היקף ההתקשרות עם חברת גביה, הדבר מחייב קיום הליך סדור של מכרז פומבי ובחירת זוכה.

ממסמכי המועצה עולה, כי קיימת התקשרות עם חברת גביה מכוח הסכם מיום 18.4.2005, שתכליתו אספקת כוח אדם מקצועי לטיפול בחייבים למועצה המקומית. התקשרות זו מכוח הסכם זה, נעשתה על בסיס קבלת הצעת מחיר ונמשכה עד למועד חתימה על הסכם חדש כמובא להלן.

בחודש אוקטובר 2019 פורסם על ידי המועצה מכרז פומבי מספר 21/19 לקבלת שירותי אכיפה וגביה במיקור חוץ, שעיקרו אספקת כוח אדם למתן שירותי אכיפה וגביה. בהתאם לפרוטוקול ישיבת פתיחת תיבת המכרזים של ועדת המכרזים מיום 21.11.2019, עולה כי למכרז דנן לא הוגשו כלל הצעות.

בחלוף כשמונה חודשים מיום ישיבת ועדת המכרזים כאמור, התבקשה מליאת המועצה בישיבתה מיום 29.6.2020 לאשר התקשרות בפטור ממכרז לקבלת שירותי גביה בהתאם לסעיף 22(ח) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950. בהתאם, מליאת המועצה אישרה קיום הליך של התקשרות ללא מכרז.

בחלוף כשנה ממועד אישור מליאת המועצה בדבר התקשרות ללא קיום הליך מכרזי, חתמה המועצה בשלהי חודש מאי 2021 על הסכם התקשרות עם חברת גביה.

מכלל האמור עולה, כי הסדרת נושא ההתקשרות וחתימה על הסכם עם חברת גביה, נעשה בחלוף למעלה משנה וחצי ממועד סיום הליכי המכרז, אשר במסגרתו כלל לא הוגשו הצעות.

המלצת הביקורת

בשים לב, כי התקשרות רשות מקומית עם חברת גביה מחויבת להיערך מכוח מכרז, והעובדה כי התקשרות המועצה עם חב' הגביה נמשכה כשני עשורים ללא הליך מכרזי, היה על האמונים בטיפול בנושא, לפעול בפרק זמן קצר וסביר בכדי להסדיר את ההתקשרות החדשה, כמתחייב.
יש להימנע מהישנות המקרה.

תגובת אגף גזברות

האגף מסר התייחסות מלאה ומפורטת שכללה ציון פעולות שננקטו, אירועים ונסיבות אשר התרחשו בתקופות שונות וזאת ביחס למכרז בנושא הגביה.

תחילה, ניתנה התייחסות לתקופה שקדמה למועד פרסום המכרז באוקטובר 2019 תוך אזכור דרכי פעולה והתארגנויות שהחלו בתחילת שנת 2017 בעניין מכרז הגביה, כאשר בהמשך וברקע במרץ 2018 ניתן פסק דין של בית המשפט העליון בנושא העסקת חברות גבייה על ידי רשויות מקומיות. בהיבט זה, צוין כי נערכו דיונים רבים בשיתוף היועמ"ש של המועצה וכי לבסוף בתחילת שנת 2019 החלו בהכנת מסמכי המכרז, תוך התייחסות לעומסי עבודה במועצה בתחום המכרזים ועמדת היועמ"ש בצל הפסיקה שניתנה כאמור, להוסיף על כך היעדרויות של עובדי מועצה רלוונטיים בקידום הנושא בשל נסיבות אישיות.

בהמשך, ניתנה על ידי האגף התייחסות מפורטת לתקופה משיבת פתיחת תיבת המכרזים ביום 21.11.19 ועד החתימה על הסכם התקשרות עם חברת גבייה ביום 26.5.21 (התקופה הרלוונטית לדוח).

בהתייחסות לתקופה זו, צוינו נסיבות, סיבות ואירועים שהתרחשו, כדלקמן:

8. בעקבות כישלון המכרז נוצרה אי ודאות לגבי הסיבה שבגללה לא הוגשו הצעות בעיקר בגלל שהמכרז לא היה שונה מהותית מההתקשרות הקיימת עם...

9. במרץ 2020 החלה תקופת הקורונה.

10. כעבור זמן ורק לאחר שאישר היועמ"ש באופן מפורש פניה יזומה, בוצע ברור טלפוני עם החברות שהתענינו במכרז אך לא הציעו, על מנת לחשב את דרכינו להמשך, האם לצאת למכרז חדש או לצאת למו"מ באישור המליאה.

11. התשובה שהתקבלה הייתה שאופן התמחור של המכרז לפי סכום קבוע ולא לפי אחוזים מהגביה שהוריד את הכדאיות ואת הרווחיות הצפויה. נוצרה מחלוקת במטה המועצה על אופן הטיפול היות וחלק דרשו יציאה למכרז חדש ואילו הגזבר ומנהלת הרכש דרשו לצאת למשא ומתן על בסיס המכרז שיצא ובתנאיו בלבד.

12. חשוב לציין שתשובת החברות הייתה תמוהה והיה ברור שלא ניתן להסתמך עליה, ואכן לפי ההצעות שהתקבלו לבסוף משתי החברות הגדולות בתחום, ברור בדיעבד שהתעקשות זו הייתה צעד נכון של המועצה ששמרה על עצמה הן תקציבית והן בהיבט העמידה בדרישות פסק הדין שטרם נקבע סופית.

13. לצורך יציאה למכרז עלו נקודות רבות בהיבטים המשפטיים לגבי הצורך לשנות את התנאים, את התמחור ואת תנאי הסף. מסיבות תקציביות בעיקר וכדי למנוע מצב שהמכרז לא יעמוד בדרישות פסק הדין, המועצה התעקשה לשמור על תשלום קבוע

ולא לשנות את הדרישה. הנושא עלה בישיבות מטה רבות ואף הוסבר אך לא הושגה הכרעה.

14. לבסוף, הושגה הסכמה והוחלט ללכת למשא ומתן עם תמחור במחירי המכרז והוחלט להעלות להנהלה ולמליאה וביום 29 ביוני 2020 (לאחר סיום הסגרים וחזרה ישיבות הנהלה + מליאה) אישרה המליאה פטור ממכרז לפי סעיף 22(ח).

15. בתקופה זו נכנס פסק הדין כבר לאורכה הרביעית שלו וגם האישור לצאת למו"מ הוליד בעיות ועבודת ההכנה של מסמך מתאים היות ועלתה אופציה חדשה והיא לוותר על שירותי העובדים ולצאת למכרז רק בהיבט המערכת ההיקפית והתומכת (כאשר השירות ינתן על ידי עובד מן המניין. נערכו טלפונים ע"י הגזבר לחברות אך אלו ביקשו לקבל פניה רשמית עם מסמכים מתאימים לפני מתן הצעה (כלומר הנחה על מחיר בסיס).

16. ביום 19 באוקטובר 2020 נשלחה ממזכירות הגזברות במייל בקשה להצעת מחיר מחברות... ההצעות התקבלו שלושה שבועות לאחר מכן, ב- 11.11.20.

17. נוסח הסכם (למעשה הסבה מסוימת של מסמכי המכרז) שהוכן ע"י מנהלת הרכש והגזבר נשלח ליועמ"ש ב- 11.2.21. לאחר מכן עריכת ההסכם הסופית לחתימה ע"י היועמ"ש ארכה חודשיים.

18. לאור האמור לעיל ובשל כל העיכובים לרבות הסגרים של הקורונה והבעייתיות של ההתקשרות נחתם לבסוף ההסכם ביום 26.5.21. ההסכם נחתם על חברת... שנתנה את ההנחה הגדולה ביותר כלומר את ההצעה הטובה ביותר למועצה".

חלק ב :

בנוהל נקבעו הנחיות, כללים והגבלות על עבודת חברות הגבייה בהתאם לסוגי המטלות שהוטלו עליהן על ידי הרשויות המקומיות. בין השאר, נקבעו בנוהל כללים לאופן מינוי עובדי חברת הגבייה והחובות המוטלות עליהם, כדלקמן :

"א. לא תעסיק רשות מקומית חברת גבייה אלא אם זהותם של עובדי החרה המספקים את

השירותים לרשות המקומית אושרו על ידה.

ב. לא תאשר רשות מקומית העסקתו של עובד חברת גבייה אלא אם התקיימו בו כל אלה :

1. הוא תושב ישראל שמלאו לו 21 שנים.

2. הוא לא הורשע בעבירה פלילית שיש עמה קלון או עבריה פלילית הכרוכה באלימות או בעבירות מרמה בעשר השנים שקדמו למתן האשור וכן לא מתנהלים נגדו למיטב ידיעתו באותו מועד חקירה פלילית או הליכים משפטיים בגין עבירה פלילית כאמור. הרשות רשאית לדרוש מהמועמד תצהיר על העדר הרשעות וחקירות כאמור.

3. עיסוקיו האחרים או מקצועו אינם עשויים ליצור ניגוד עניינים עם עבודתו בחברת הגבייה, לרבות היותו בעל רישיון לחקירות פרטיות.

- ג. אשור לעסקת עובד יינתן על ידי ועדה שתמנה הרשות המקומית ואשר תכלול את מנכ"ל הרשות המקומית או נציגו, היועץ המשפטי של הרשות או נציגו וגזבר הרשות או נציגו.
- ד. הוועדה רשאית לבקש מכל מועמד מידע ומסמכים נוספים ככל שידרשו לה, ורשאית היא להזמין את המועמדים לראיון טרם מתן האישור. לא תאשר הוועדה העסקת עובד חברת גביה המיועד לעסוק בביצוע אמצעי גביה (לרבות מסירה אישית של הודעות, ביצוע עיקולים ברישום והוצאת מעוקלים), אלא לאחר שתראיין אותם.
- ה. הוועדה רשאית לסרב לתת אשור למועמד או לבטל אשור שניתן....".

כאמור, ביום 26.5.2021 נחתם חוזה התקשרות עם חברת גבייה. לחוזה צורפו, בין היתר, מסמכי קורות חיים והשכלה של עובדת המוצעת לעסוק במועצה מטעם חברת הגבייה, ותצהיר מטעמה בדבר העדר הרשעות פליליות.

בדיקת הביקורת העלתה כדלקמן:

- א. לא נמצא תיעוד למינוי ועדה לצורך אישור עובדי חברת הגבייה ולא נמצאו אסמכתאות לאישור כמתחייב.
- ב. העובדת המועסקת בפועל במשרדי המועצה מטעם חברת הגבייה, אינה העובדת אשר הוצעה העסקתה במסגרת חוזה ההתקשרות כאמור לעיל.
- ג. לעובד נוסף מטעם חברת הגבייה (לא מועסק במשרדי המועצה) ניתנה הסמכה כגובה מס ובחתימתו נשלחים מכתבי דרישה/התראה לחייבים, לתשלום מס מכוח פקודת המסים (גבייה).

העסקת עובדי חברת גבייה ללא אישור ועדה שמונתה על ידי המועצה המורכבת ממנכ"ל, יועמ"ש וגזבר או נציגיהם, מנוגדת להוראות חוזר מנכ"ל.

המלצת הביקורת

לפעול בהתאם להוראות הנוהל לעניין העסקת עובדים מטעם חברת הגבייה ולאשר העסקה על ידי הוועדה המקצועית, כפי שמורה הנוהל.

תגובת אגף גזברות

"ההצעה הזוכה במכרז החדש כללה את העובדת שעבדה בפועל באותה תקופה. עובדת זו יצאה לפנסיה והוחלפה ע"י עובדת שעזבה. העובדת אשר עובדת כיום בתחום האכיפה אושרה על ידי מנהל הגביה ומנהל הארנונה לאחר ביצוע ראיון וקבלת קורות חיים והעסקתה אושרה על ידי המנכ"לית. מדובר בעובדת מסורה ומקצועית מלבד העובדת האמורה, לא קיימים עובדים נוספים. נכון לעכשיו נראה שהמערכת התייצבה. בנוסף, אושר עובד נוסף כגובה מס לצורך ביצוע הליכי אכיפה ישירות ממשרדי החברה".

עוד צוין בתגובה כי, "במידה ויש להסדיר את העסקתה של העובדת ואת מינוי של העובד הנוסף, יבוצע הליך בשיתוף עם היועמ"ש ועל פי המלצתו".

התייחסות הביקורת לתגובה

התגובה אינה עולה בכנה אחד עם ממצאי הביקורת ומהעובדות העולות ממסמכי ההתקשרות עם חברת הגבייה.

4. מתן אישור כתנאי לרישום העברת מקרקעין (אישור לטאבו)

בפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), נקבע כדלקמן:
"אין לרשום בפנקס המקרקעין כל העברת נכס המצוי בתחומה של מועצה מקומית, אלא לאחר שהוצגה לפני רשם המקרקעין תעודה חתומה בידי ראש המועצה המקומית, המעידה שכל החובות המגיעים למועצה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס והנובעים מהוראות הפקודה או כל חיקוק אחר, סולקו במלואם או שאין חובות כאלה."

הביקורת סקרה הליך מתן אישורים לטאבו, כדלקמן:

בעלי נכסים המצויים בשטח שיפוטה של המועצה והעומדים בפני ביצוע עסקה במקרקעין, פונים למחלקת הגבייה במועצה לצורך קבלת אישור המיועד לרשם המקרקעין, המאשר כי אין חובות המגיעים למועצה מאת בעל הנכס. לצורך הפקת האישור, נדרש המבקש להמציא מסמכים רלוונטיים, בין היתר, נסח טאבו, חוזה מכר או אישור המינהל וכן אישור תשלום אגרה בסך 60 ₪. מסמכים אלה, נבדקים ונסרקים במערכת האוטומציה בנתוני הנכס נשוא העסקה. בהמשך, נערכת בדיקה לאיתור חובות הרובצים על הנכס, (ארנונה, מים וביוב והיטלים). ככל שלא קיים חוב או ככל וחוב שקיים מוסדר, מופק אישור ומוטבעת עליו חותמת וחתימה כי "הנכס נבדק אין חובות על הנכס". לאחר מכן, האישור מועבר לחתימת ראש המועצה.

לדעת הביקורת, מבוצע הליך סדור במתן אישורים לצרכי רישום בטאבו.

5. הסדרי תשלום ופריסת חיובים

התשלום השנתי של הארנונה אמור להיות משלום עד לא יאוחר מ- 1 בינואר של אותה שנה. על פי צו הארנונה של המועצה ועל מנת להקל על התושבים, ניתן לשלם את הארנונה בהסדר תשלומים של שישה תשלומים דו חודשיים צמודים למדד המחירים לצרכן.

כמו כן, ומכוח חוקי העזר, המועצה גובה היטלי פיתוח הנועדים למימון הוצאות המועצה בשל פיתוח שטחים ציבוריים. בגביית ההיטלים, המחלקה מאפשרת תשלום בהסדר תשלומים כמובא להלן.

בסעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תשי"ם-1980 נקבע, בין היתר, כדלקמן:

(א) רשות מקומית רשאית לקבוע לארנונה כללית ולמס עסקים הסדר לפירעונם בתשלומים (להלן- הסדר תשלומים), במשך תקופה שלא תעלה על שנה ממועד החיוב בהם; כל תשלום לפי הסדר כאמור ישולם בתוספת הפרשי הצמדה.

(א א) תשלום על פי הסדר תשלומים לפי סעיף קטן (א) שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לשילומו, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים.

(ב) רשות מקומית רשאית לקבוע לתשלומי החובה המפורטים **בתוספת** הסדר תשלומים לתקופה שלא תעלה על שנתיים, אשר סכומו הבסיסי ייקבע כאמור בסעיף קטן (ג); כל תשלום לפי הסדר

כזה ישולם בתוספת ריבית בשיעור של 18%¹ לשנה, או בתוספת ריבית בשיעור אחר כפי שקבעו שר הפנים ושר האוצר, והכל ממועד ההסדר ועד מועד התשלום למעשה.

(ג) הסדר תשלומים לפי סעיף קטן (ב) ייעשה לגבי תשלום החובה, בתוספת תשלומי פיגורים, אשר לצורך חישובם יראו את יום ההסדר כיום התשלום...

תשלומי החובה המפורטים **בתוספת** (סעיף 4 (ב)) הינם:

אגרת הנחת צינורות; היטל ביוב; היטל כבישים; השתתפות בעלים לכבישים; השתתפות בעלים למדרכות; אגרת תיעול וניקוז.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2003 - נוהל העסקת חברות גבייה על ידי רשויות מקומיות, ישנה התייחסות לנושא פריסת תשלומים ונקבע: "רשות מקומית רשאית לקבוע הסדרי תשלום לחובות בגין מסים עירוניים ככל שאלה מותרים על פי דין".

בתשלומי היטלים, המחלקה מאפשרת לתושבים להסדיר תשלום היטל בהסדר של 24 תשלומים. הביקורת מצאה מקרים שבניגוד למותר על פי החוק, התאפשר הסדר ב- 36 תשלומים. לביקורת נמסר, כי מתן אפשרות תשלום בהסדר של 36 תשלומים נבע מסיבות אישיות חריגות של התושבים.

¹ שיעור הריבית יהיה שיעור ריבית החשב הכללי כפי שהוא מתפרסם ברשומות, כקבוע בצו תשס"ב-2001

על אף שהוראת החוק מאפשרת למועצה לקבוע הסדרי תשלום של עד שנתיים, לא נמצא כי נושא תשלומים בפריסה הוסדר מכוח החלטת מועצה כקבוע בחוק.

בנוסף, לא קיים נוהל המסדיר נושא הסדר תשלום בפריסה של חוב עבר בגין מיסים עירוניים ובין היתר, נוהל הקובע כללי פריסת תשלומים ואת הגורמים המוסמכים לאשר תשלום בפריסה.

עוד עלה, כי במערכת האוטומציה קיימת אפשרות לבצע פריסת תשלומים אף ליותר מ-36 תשלומים, דבר המצביע על סיכון מובנה במערכת, העלול להביא לביצוע טעויות ו/או מתן הטבות לתושבים שלא כדין.

המלצת הביקורת

לפעול להסדרת נושא תשלום בהסדרי תשלומים כקבוע בחוק ולעגן נושא זה בנוהל כתוב.

תגובת אגף גזברות

"הנהלת המועצה החליטה בעת הקמת פרויקט הסלילה על מתן פריסה של עד 24 תשלומים. הסדרי תשלום חריגים בודדים (שלושה) אושרו בעבר בשל בעיות כלכליות ואישיות. לאחר דיון עם המחוז של משרד הפנים הוחלט שאין לתת יותר הסדרים מעבר ל-24 תשלומים והמועצה מאפשרת רק את הקבוע בחוק. בעולם הגביה, מדיניות זו הינה נוקשה מעט יתר על המידה, עקב קיומן של נסיבות חריגות ו/או קשות, ויש לשמור על דו-שיח עם המחוז במקרים שכאלה."

6. הקמת נכס, עדכון נכס ושינוי סיווג נכס

בחוק ההסדרים במשק המדינה נקבע, כי מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית וכי הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס. לסיווג הנכס השלכה ישירה על גובה התעריף בו יחויב הנכס. בהתאם לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007, הארנונה המוטלת לא תפחת מתעריף המינימום ולא תעלה על התעריף המרבי שנקבע. כמו כן, בתקנות אלה, נקבעו 12 סיווגים עיקריים לקביעת תעריפי ארנונה. בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 בעל נכס רשאי להגיש השגה, בדבר סוג הנכס, גודלו והשימוש הנעשה בו. ביום 14.4.2015 ניתן פסק דין על ידי בית המשפט העליון בעניין רע"א 2453/13 הקובע, כי על רשויות מקומיות חלה חובה לחייב בתשלום ארנונה כללית עבור שטח הכולל

חלקי מטר רבוע, היינו, לפי השיטה המדויקת. במילים אחרות, על הרשויות לחשב את הארנונה לתשלום בגין הנכסים שבתחומן על בסיס נתון השטח המדויק שנמדד עבור כל נכס, כולל חלקי מטרים רבועים.

בשנת 2015 החלה המועצה בביצוע פרויקט המדידה בשטחי המושבות על ידי חברות חיצוניות (בשנת 2015 ואילך על ידי חברת ק' ובהמשך בשנת 2018 על ידי חברת ז'). לביקורת נמסר, כי נכון לחודש דצמבר 2021 נותרו נכסים בודדים שטרם נמדדו.

6.1 עדכון שטח הנכס

לביקורת הופקו דוחות לשינויים שבוצעו בנכסים ביחס לשנים 2020-2021. הביקורת סקרה את הדוחות ודגמה מספר מקרים בהם שטח הנכס הוקטן באופן משמעותי, על ידי בדיקת קיום מסמכים מאמתים רלוונטיים לשינויים שבוצעו, כלהלן:

מספר הנכס ²	שטח הנכס	שטח הנכס המעודכן	הפרש העדכון
1 ³	265.30 מ"ר	83 מ"ר	182.30 מ"ר
2	283.21 מ"ר	197.67 מ"ר	85.54 מ"ר
3	294 מ"ר	214.13 מ"ר	79.87 מ"ר
4	175.21 מ"ר	120.74 מ"ר	54.47 מ"ר
5	434.81 מ"ר	356.37 מ"ר	78.44 מ"ר

מבדיקת הביקורת עלה, כי קיימים מסמכים מאמתים המאשרים את ביצוע עדכון שטחי הנכסים בהתאם.

6.2 שינוי סיווג נכס

לביקורת הופקו דוחות לשינויי סיווגים בנכסים ביחס לשנים 2020-2021. הביקורת סקרה את הדוחות ודגמה מספר מקרים⁴ (נכסים) בהם שונה סיווג הנכס לתעריף ארנונה נמוך יותר.

נבדק ששינוי שיעור הארנונה תואם לשינויי הסיווג, ועל בסיס אסמכתאות תואמות ומאמתות לשינוי הסיווג שבוצע, כלהלן:

² מספרי זיהוי הנכסים קודדו

³ הנכס פוצל לשני נכסים והוקם נכס חדש במערכת

⁴ מספרי זיהוי הנכסים קודדו

1. נכס מספר 1:

בוצע שינויי בהגדרת הנכס – סיווג הנכס במערכת שונה מסיווג משרדים שירותים ומסחר לסיווג חקלאות.
בדיקת השתלשלות האירוע מול נציגת הגבייה במחלקה העלתה, כי הנכס מהווה שטח חקלאי (18 דונם). בעקבות סקר המדידה שנערך, נמצא כי חלק מהנכס בגודל 111 מ"ר משמש מסחר. תחילה ובטעות כל שטח הנכס שונה לסיווג מסחרי. בהמשך, הסיווג תוקן והוגדר כשטח חקלאי ובמקביל הוקם במערכת נכס חדש בשטח 111 מ"ר שסווג למסחר.

2. נכס מספר 2:

בוצע שינויי בהגדרת הנכס – סיווג הנכס שונה משירותים ומסחר למגורים.
בדיקת האירועים בתיק העלתה, כי הנכס מורכב מבית מגורים ושתי יחידות קטנות ששימשו כצימרים. בעקבות ביטול שימוש כצימר באחת היחידות לשימוש מגורים רגיל (שכירות), שונה הסיווג לאותה יחידה.

3. נכס מספר 3:

בוצע שינויי בהגדרת הנכס – סיווג הנכס שונה משרדים, שירותים ומסחר לסיווג תעשייה.
סיווג הנכס הגיע להכרעת ועדת ערר שלצד המועצה.
מפרוטוקול דיון ועדת ערר עולה, כי קומה אחת בנכס הושכרה לחברה הזכאית לסיווג תעשייה על פי דין ומכאן השינוי בסיווג.

4. נכס מספר 4:

בוצע שינויי בהגדרת הנכס- סיווג הנכס שונה משרדים, שירותים ומסחר לסיווג מלאכה.
בדיקת התיק העלתה, כי בעל הנכס הגיש השגה בשנת 2019 לשינויי סיווג הנכס למלאכה. ההשגה נדחתה כל ידי מנהל הארנונה.
במרץ 2021, פנה בעל הנכס למחלקת הגבייה וציין כי חלק ניכר מהנכס משמש כיום לייצור. מתרשמת שערך מנהל מחלקת הגבייה, עולה כי לצורך בירור העובדות, גזבר המועצה ומנהל מחלקת הגבייה סיירו במקום והתרשמו מקרוב מפעילות הנעשית בנכס והמתאימה לסווג המבוקש - מלאכה.

5. נכס מספר 5:

בוצע שינויי בהגדרת הנכס- סיווג הנכס שונה מתעשייה לסווג מגורים.
בדיקת התיק העלתה, כי בעל הנכס פנה למועצה וביקש לערוך שינויי בסטאטוס הסיווג מתעשייה למגורים.

בעקבות הפנייה, פקח מטעם מחלקת הגבייה ביקר בנכס ותיעד את השימוש הנעשה בנכס. בדיווח שהעביר הפקח למחלקת הגבייה צוין: "...ביצעתי ביקורת בנכס...ממצאי הביקורת מעידים כי הנכס מחולק לארבע יחידות דיור וכולם משמשים למגורים. לציין כי בדקתי את כל היחידות ארבע במספר. רצ"ב תמונות של כל היחידות...".

מבדיקת המקרים לעיל עלה, כי השינויים בוצעו בהתאם וקיימות אסמכתאות מאמתות המעידות על כך.

6.3 הקמת נכס חדש ובקרה אחר אכלוס נכסים בשטחי המועצה

חיוב במס הארנונה חל לראשונה על נכס ממועד אכלוסו. כך, במידה ולא יתקבל מידע במחלקת הגבייה על נכסים חדשים ואכלוסם, לא יהא ניתן לחייב את הבעלים/ המחזיקים במסי ארנונה והיטלים החלים הל הנכס וכתוצאה מכך, המועצה עלולה להפסיד הכנסות ממסים עירוניים. לאור זאת, נודעת חשיבות רבה לקבלת מידע עבור נכסים חדשים וחיובם בהתאם במיסים ובמועד.

המועצה שייכת למרחב התכנון המקומי של הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "יישובי הברון", אשר הוקמה מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. הוועדה המרחבית נותנת מענה למועצה ולתושבי המושבות בתהליכי רישוי בנייה (מתן היתרי בנייה) וקידום ואישור תכניות מתאר ומפורטות. המועצה ואגף ההנדסה שותפים בתהליכים אלה ובכלל זה, בדיקה ואישור נספח סניטארי ובדיקת חבות היטלי פיתוח וגבייתם.

הביקורת סקרה הליך הקמת בית אב חדש במערכת עבור נכס חדש וחיובו בהתאם במיסים העירוניים החלים עליו, כלהלן:

תושב/או בעל קרקע בשטח שיפוטה של המועצה, מעוניין בהקמת נכס חדש או בבניית תוספת בנייה לנכס קיים, עליו להגיש תכנית בנייה, תחילה למשרדי המועצה- אגף ההנדסה. בודקת תכניות שבאגף ההנדסה, בוחנת ובודקת את התכנית ובהתאם ניתן אישור תכנוני ראשוני. לאחר מכן, תכנית הבנייה עוברת למחלקת הגבייה. נציגת הגבייה בודקת חבות בהיטלים ובהתאם מופקת דרישת תשלום ככל וחל חיוב בהיטלים. לאחר תשלום ההיטל ככל וחל, תכנית הבנייה מועברת לבעל הנכס העתידי והלא מגישה לוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה לשם קבלת היתר בנייה כדין.

בשלב השני, עת מבקש בעל ההיתר אישור אכלוס (טופס 4), עובדי אגף ההנדסה ומחלקת מיס וביוב במועצה, עורכים סיור בנכס ומופק **קדם טופס 4** המועבר לוועדה המרחבית לה נתונה הסמכות להנפיק טופס 4 בחתימת יו"ר ומהנדס הוועדה. כבר בשלב זה, נציגת הגבייה מקימה במערכת הגבייה אב בית – נכס חדש לשם חיובו לאחר

קבלת טופס 4 ואכלוסו. לביקורת נמסר, ככל ומסיוור קדם טופס 4 מתגלה, כי הנכס כבר מאוכלס, פועלים לאיתור מועד אכלוסו בפועל וחיובו בהתאם.

הביקורת ביקשה לדעת לגבי חיוב בארנונה בגין חריגות בנייה. נמסר, כי מידע אודות חריגות בנייה לא מתקבל מיחידת הפיקוח על הבנייה של הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "השומרון". כך, ככל ובוצעה בנכס חריגת בנייה ומידע זה לא מתקבל במחלקת הגבייה, הדבר אינו בא לידי ביטוי בתיק הנכס לשם חיובו במסים עירוניים בגין החריגה. **לדעת הביקורת, במועצה מתנהל הליך סדור בו נכס חדש המוקם בשטחיה, מחויב במיסים העירוניים כנדרש.**

המלצת הביקורת

נודעת חשיבות בקבלת מידע על חריגות בנייה ושימושים חורגים, דבר שיביא לשלמות המידע אודות הנכסים שבתחום שיפוט המועצה.

תגובת אגף גזברות

"הביקורת הצביעה כל כך שמידע אינו זורם באופן חופשי ממחלקת הפיקוח של הוועדה המרחבית אל הרשות. המחלקה לוקחת על עצמה לפנות לוועדה להדק את שיתוף הפעולה וזרימת המידע מהוועדה למחלקה, לרבות קבלת דו"ח טפסי 4 רבעוניים במרחבי הרשות ובדגש על חריגות בניה שנתגלו באמצעות מחלקת הפיקוח של הוועדה".

7. הנחות ופטורים מארנונה

מכוח חוק ההסדרים במשק המדינה, הותקנו תקנות ההסדרים (הנחה מארנונה) ובהן נקבעו כללים, מבחנים, סייגים למתן הנחות בארנונה, והוגדרו סמכויות ואופן עבודתה של ועדת ההנחות ברשויות המקומיות.

התקנות מסמיכות את הרשויות המקומיות לקבוע הנחה מסכום הארנונה הכללית בהתאם לקיום תבחינים וקריטריונים.

הרשות המקומית **רשאית** להעניק את ההנחה לתושביה אך **אינה מחויבת**, ועת היא בוחרת להפעיל סמכותה זו באמצעות צו ארנונה, היא מוגבלת לתת את שיעור ההנחה על פי שיעורי ההנחה המעודכנים לאותה שנה והקבועים במסגרת התוספת הראשונה לתקנות הארנונה.

בצווי הארנונה המאוחדים לשנים 2020-2021, מליאת המועצה החליטה על אימוץ ואישור תקנות ההנחה בארנונה **בשיעורן המרבי**. בהתאם, המועצה מעניקה מדי שנה הנחות/פטור מארנונה לזכאים שונים ועל פי הכללים שנקבעו בתקנות ההסדרים.

ההנחות בארנונה כוללות סוגים שונים וניתן לחלקן, כדלקמן:

- 1. הנחות הניתנות על פי חוק – הנחות תקנה.** הנחות אלה, ניתנות בגין מצב אישי מיוחד של המחזיק הנכס, כדוגמת: אזרח ותיק, נכה צה"ל, נכות מעל 75%, עיוור, הורה יחיד, אסיר ציון וכו'. הנחות אלה, מהוות את החלק הארי מבחינת היקפן ומספר מקבליהן.
- 2. הנחות לפי מבחן ההכנסה.** הנחה זו, ניתנת בהתאם להכנסה לנפש ולפי טבלה המגדירה את שיעור ההנחה לה זכאי התושב בהתקיים מספר קריטריונים.
- 3. הנחות ועדה- הנחת נזקק.** הנחה זו ניתנת לאחר פניית תושב מבקש לקבל את ההנחה בשיעור עד 70% וזאת בשל אירוע חריג אשר יצר הוצאות כספיות לא צפויות כתוצאה ממצב רפואי או מצב אישי אחר.
- 4. פטור מארנונה הניתן למגורים ו/או עסקים בגין נכס ריק, נכס שאינו ראוי לשימוש ונכס בהליכי שיפוצים.**

7.1 הליך עבודת המחלקה

בתחילת שנה מעודכן תעריף הארנונה לפי צו הארנונה. בהתאם, חיובי ארנונה (שומת ארנונה כללית עבור שנה שוטפת) מופקים בתחילת שנה דרך מערכת האוטומציה ונערכות בדיקות והתאמות טרם העברה לבית הדפוס. עת מתקבל הקובץ מבית הדפוס

באמצעות דואר אלקטרוני, נערכת בקרה ובדיקות מדגמיות ובסופו של תהליך ניתן אישור להדפסה ושוברי החיוב נשלחים לסניף הדואר לחלוקה לתושבים. מדי שנה מועברים למחלקת הגבייה קבצים של זכאים להנחה בארנונה ממספר גורמים מוסדיים: המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון, משרד האוצר (הרשות לזכויות ניצולי שואה) וכדו'. קבצים אלה, מכילים את רשימת התושבים הזכאים להנחה בארנונה על פי חוק, בין היתר, אזרחים ותיקים, נכים, אסירי ציון, נכי רדיפות הנאצים, אסירי ציון, נכי צה"ל וכדומה.

מנהל המחלקה מסר לביקורת, כי עם קבלת הקבצים נעשית עבודת יישום באופן ממחושב באמצעות ממשק עם מערכת האוטומציה, עבודה הנעשית בזהירות ובמיומנות. תושבים המגיעה להם הנחה ולא מופיעים ברשימה שבקבצים, נדרשים להגיש בקשה ולהמציא אישור זכאות.

ככלל, מבקשי ההנחות מתבקשים למלא טופס בקשה לקבלת הנחה כפי שנקבע בתקנות ונדרשים לצרף את האישורים המתאימים להוכחת הזכאות להנחה. לאחר בדיקת נכונות המסמכים, ההנחה מוזנת על ידי מנהל המחלקה לו נתונה הסמכות בהזנת הנחות ופטורים (מלבד הנחה לפי מבחן ההכנסה והנחות ועדה אשר מוזנות על ידי נציגת גבייה).

סקירת הליך העבודה במחלקה העלתה, כי ההנחות והפטורים המוענקים לזכאים, מוגדרים במערכת האוטומציה באמצעות קודים (קוד הנחה). מדוח רשימת הקודים שהופק לביקורת, עולה כי קיימים במערכת כ-40 קודים של הנחות ופטורים. עת מאושרת הנחה לתושב זכאי, מוזן הקוד המתאים בהתאם לסוג ההנחה המאושרת. לאחר הזנת הקוד, ניתן לראות במערכת את מועד מתן ההנחה/הפטור, מועד סיום מתן ההנחה, פרטי הנכס (מספר נכס ומספר משלם) ואת פרטי חיוב ותשלומי התושב.

מנתוני דוחות שהופקו לביקורת עולה, כי בשנים 2020 - 2021, המועצה העניקה הנחות ופטורים מארנונה בשווי של 6,436,490 ₪ - 4,796,543 ₪, בהתאמה, כמפורט להלן:

הנחות ופטורים שהעניקה המועצה בשנת 2020

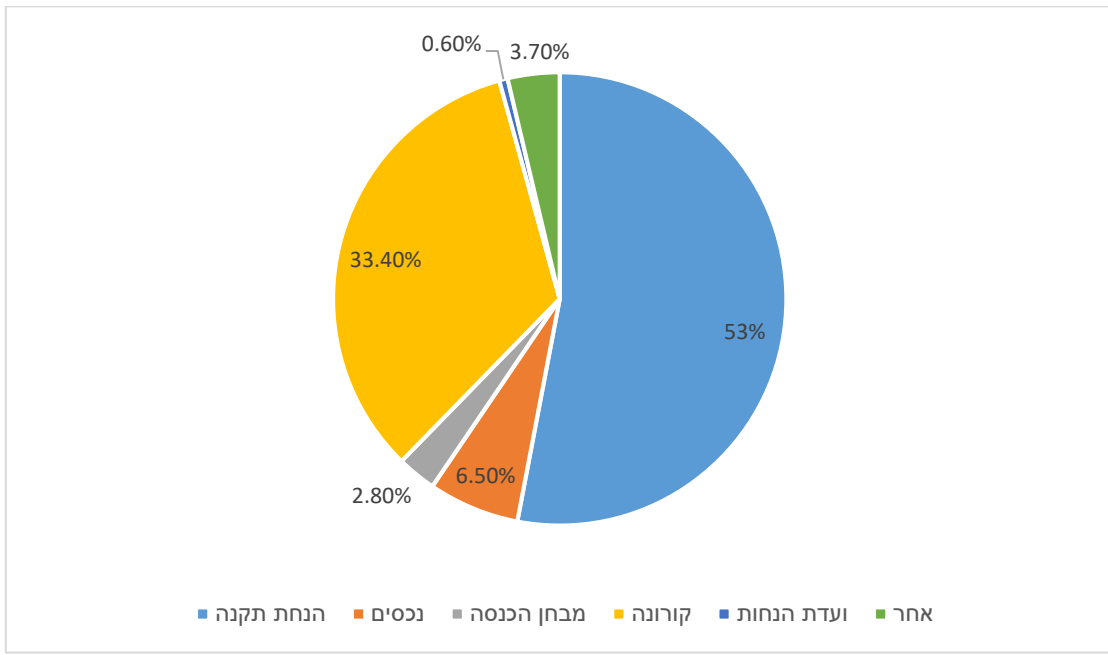
סוג ההנחה שניתנה	מספר מקבלי ההנחה	סך כולל שווי ההנחה	אחוז ההנחה
הנחות תקנה (נכות, אזרח ותיק, גמלת סיעוד, נכי צה"ל, חד הורי וכו')	1,506	3,404,676	53%
הנחות נכס ריק/שיפוץ/לא ראוי לשימוש	103	417,507	6.5%
מבחן הכנסה (מצב כלכלי)	52	184,418	2.8%
הנחה קורונה	574	2,150,982	33.4%
הנחות ועדת הנחות	12	40,583	0.6%
הנחות ופטורים אחרים	12	238,324	3.7%
סה"כ הנחות ופטורים שהוענקו	2,259	6,436,490	100%

הנחות ופטורים שהעניקה המועצה בשנת 2021

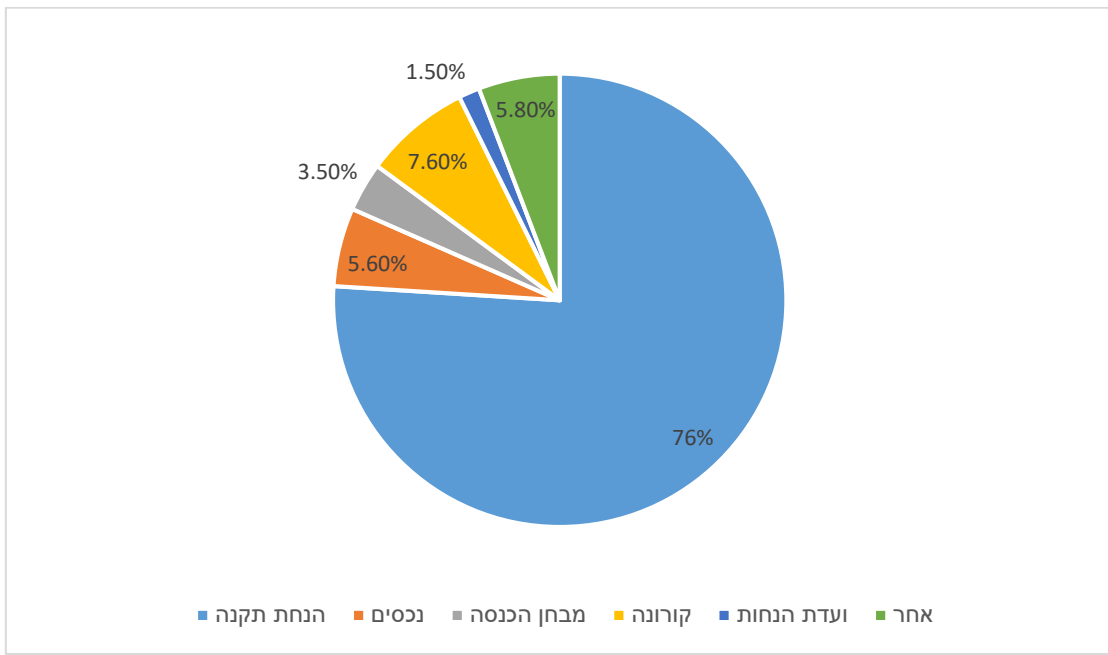
סוג ההנחה שניתנה	מספר מקבלי ההנחה	סך כולל שווי ההנחה	אחוז ההנחה
הנחות תקנה (נכות, אזרח ותיק, גמלת סיעוד, חד הורי וכו').	1,738	3,644,226	76%
הנחות נכס ריק / בשיפוץ	85	267,911	5.6%
מבחן הכנסה (מצב כלכלי)	44	167,675	3.5%
הנחה קורונה	44	363,937	7.6%
הנחות ועדת הנחות	23	71,905	1.5%
הנחות ופטורים אחרים	11	280,889	5.8%
סה"כ הנחות ופטורים שהוענקו	1,945	4,796,543	100%

מהנתונים עולה, כי הנתח הארי של ההנחות שניתנו, אלה הנחות תקנה בשווי כולל של **7,048,902** ₪ בגין השנים 2020-2021.

התפלגות הנחות ופטורים שנת 2020



התפלגות הנחות ופטורים שנת 2021



לאחר הגשת טופס הבקשה על ידי התושב ובצירוף המסמכים הדרושים המאמתים זכאות לקבלת הנחה, מאושרת ההנחה ובהתאם מוזן הקוד המתאים לסוג ההנחה שאושרה.

הנחות לזכאי ביטוח לאומי, משרד הביטחון, נכי רדיפות הנאצים ומשרתי מילואים פעילים – ההנחות ניתנות ומעודכנות על פי רשימות המתקבלות במועצה מהגופים השונים. באחריות הזכאים לוודא קבלת ההנחה בתחילת כל שנה, ולפנות למחלקת הגבייה, במידה ולא ניתנה הנחה מכל סיבה שהיא.

ישנם הנחות הניתנות לצמיתות, קרי הנחה הניתנת לתושב ללא שינוי בתוקף זכאותו כגון: ניצולי שואה, אסיר ציון, עיוור וכדומה.

הביקורת דגמה מספר מקרים של הענקת הנחות לצמיתות. בהתאם לדוחות שהופקו לביקורת, נבדק האם הנחות לצמיתות חודשו גם **בשנת 2021** בהתאם לסוג ההנחה שאושרה בעבר.

להלן פירוט המדגם:

קוד הנחה	סוג הנחה	מספר משלם ⁵	שווי הנחה 2021
242	הנחת עיוור	1	7,887 ש"ח
242	הנחת עיוור	2	7,843 ש"ח
220	הנחת נכות 80%	3	4,123 ש"ח
220	הנחת נכות 80%	4	בוטלה
412	אסיר ציון	5	2,071 ש"ח
280	נפגע פעולות איבה	6	1,962 ש"ח
280	נפגע פעולות איבה	7	1,976 ש"ח
280	נפגע פעולות איבה	8	בוטלה

מבדיקת הביקורת עלה, כי הנחות לצמיתות שנדגמו חודשו בשנת 2021 בהתאם לסוג ההנחה שאושרה, מלבד שתיים שבוטלו עקב פטירה ובשל העתקת מגורים מחוץ למושבות.

⁵ מספרי זיהוי המשלמים קודדו

נכונות ההנחות שניתנו

הביקורת דגמה מספר מקרים של הנחות שניתנו לתושבים בשנת 2021, ונבדק אם שיעור ההנחה שניתנה תואמת למצבו האישי של התושב, וכי קיימות אסמכתאות המעידות על זכאות להנחה.

להלן פירוט המדגם:

מספר משלם ⁶	סוג ההנחה	קוד הנחה
1	קצבת סיעוד- 70% הנחה	250
2	קצבת סיעוד –70% הנחה	250
3	נכי צה"ל – 5 נפשות ומעלה	223
4	נכי צה"ל – 5 נפשות ומעלה	223
5	נכי צה"ל- עד 4 נפשות	222
6	נכי צה"ל – עד 4 נפשות	222
7	חד הורי –20% הנחה	248
8	חד הורי – 20% הנחה	248
9	הנחת עיוור – 90% הנחה	242
10	הנחת עיוור – 90% הנחה	242

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית יחד עם מנהל המחלקה, באופן שבוצעה על ידו כניסה במערכת לתיקי תושבים, ונמצא דבר קיום המסמכים המאמתים ונכונות ההנחה שניתנה.

7.3 הנחה על פי מבחן ההכנסה

תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), קובעות את התנאים בהם זכאים תושבים להנחה בארנונה ומגדירות מבחני הכנסה המזכים בהנחה. הנחה זו, ניתנת לתושבים בהתאם למספר הנפשות המתגוררות בנכס ורמת הכנסותיהם וזאת בהתאם לטבלת ההכנסות העדכנית שבתוספת הראשונה לתקנות.

בתקנות נקבע, כי הכנסה הינה הכנסה חודשית ברוטו של כל המתגוררים בנכס, מכל מקור הכנסה שהוא, לרבות תשלומים שהמוסד לביטוח לאומי משלם, למעט-

- קצבה
- מחצית מהכנסתם החודשית של בן או בת המתגוררים עם מחזיק הנכס.
- במקרה של קבלת דמי שכירות שמקבל אדם בעד השכרת דירתו, התקנות קובעות כי רק ההפרש, ככל וקיים, בין דמי השכירות המשולם לו לבין דמי השכירות אותם משלם, ייחשב כהכנסה.

⁶ מספרי זיהוי המשלמים קודדו

לצורך קבלת הנחה לפי מבחן הכנסה, נדרש התושב להגיש בקשה בטופס הקבוע בתוספת השנייה לתקנות, בצירוף מסמכים מאמתים דרושים.

לצורך חישוב ההכנסה המזכה את התשובה בהנחה, התקנות קובעות תבחינים כדלקמן:

בעניין שכיר - ממוצע ההכנסה החודשית בשלושת החודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר שלפני שנת הכספים שבעדה נדרשת ההנחה וכן בתוספת הכנסה ממוצעת לחודשים כאמור ממקורות אחרים כמפורט בטופס הבקשה, או ולפי בקשת המבקש ממוצע ההכנסה החודשית בשנים עשר החודשים שלפני שנת הכספים שבעדה מבוקשת ההנחה.

בעניין עצמאי – ממוצע, שחושב על פי הכנסתו החייבת במס כפי שנקבעה בשומת מס ההכנסה השנתית האחרונה שבידו, כשהיא מחולקת ב- 12 ומתואמת למדד הממוצע של החודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר שלפני שנת

הכספים שבעדה נדרשת ההנחה, בתוספת הכנסה ממוצעת לחודשים האמורים ממקורות אחרים המפורטים בטופס הבקשה ואשר אינם כלולים בשומה.

הביקורת בדקה מדגמית מספר מקרים כלהלן, בהם ניתנה הנחה בשנת 2021 בהתאם למבחן ההכנסות (טבלת ההכנסות לשנת 2020).

הבדיקה כללה קיום התנאים הבאים:

- ✓ הבקשה הוגשה בהתאם לתקנות- בקשה בכתב.
- ✓ המצאת המסמכים המאמתים והדרושים לצורך בדיקת עמידה במבחן ההכנסה כקבוע בתקנות.
- ✓ שיעור ההנחה שניתן תואם לטבלת ההכנסה העדכנית כפי שפורסמה.
- ✓ ההנחה לה זכאי התושב, ניתנה לתקופת שנת הכספים, קרי מתחילתה ועד סופה.

הביקורת בדקה את קיום התנאים כאמור באשר למספר המשלמים⁷ הבאים:

- משלם מספר 1 – 90% הנחה
- משלם מספר 2 – 80% הנחה
- משלם מספר 3 – 80% הנחה
- משלם מספר 4 – 60% הנחה
- משלם מספר 5 – 50% הנחה

לא נמצאו ממצאים חריגים.

⁷ מספרי זיהוי המשלמים קודדו

7.4 הנחה מארנונה בגין נכס ריק

- סעיף 13 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), קובע:
- (א).** מועצה רשאית לקבוע הנחה בשיעור כמפורט להלן, למחזיק של בנין ריק שאין משתמשים בו במשך תקופה מצטברת, כמפורט להלן:
- (1) עד 6 חודשים – עד 100% ;
- (2) מהחודש ה-7 עד החודש ה-12 – עד 66.66% ;
- (3) מהחודש ה-13 עד החודש ה-36 – עד 50% ...
- (ג).** הנחה כאמור בתקנה משנה (א) תינתן לתקופה המצטברת הנוכרת בפסקאות שבה (להלן – התקופה המצטברת) משך תקופת בעלותו של אדם בבנין, וכל עוד לא שונתה הבעלות בו ; להוכחת היותו של בנין ריק שאין משתמשים בו... ימציא המחזיק בבנין ראיות על פי הוראות המועצה...
- (ה).** נעשה שימוש מחדש שמחזיק בו היה זכאי להנחה על פי תקנות משנה (א) עד (ד), יודיע על כך המחזיק או בעל הנכס לרשות המקומית, בדרך שתורה הרשות המקומית, 7 ימים בטרם נעשה שימוש מחדש בנכס ; לא ניתנה הודעה כאמור, רשאית הרשות המקומית לבטל הנחה שניתנה על פי תקנה זו לתקופה הרצופה האחרונה שבה עמד הבנין ריק, אם ההנחה ניתנה לאותו מחזיק אשר עשה שימוש מחדש בנכס, או לבעל הנכס.

בצווי הארנונה של המועצה לשנים 2020 ו 2021 נקבע בעניין הנחת נכס ריק כי :

י'תינתן בשיעור של 100% למחזיק של בנין ריק שאין משתמשים בו במשך תקופה מצטברת של 6 חודשים בלבד. ההנחה תינתן משך תקופת בעלותו של אדם בבנין וכל עוד לא שונתה הבעלות בו. הנחה תינתן עפ"י נוהל "הנחת נכס ריק" הנהוג במועצה."

בהתאם לדוחות שהופקו לביקורת נמצא, כי בשנים 2020 ו- 2021 העניקה המועצה הנחה מארנונה בגין נכס ריק ל- 73 נכסים בשווי של 266,805 ₪ ו- ל-54 נכסים בשווי 198,000 ₪, בהתאמה.

הביקורת בדקה כי מתן ההנחה כאמור נעשה לאחר קיום התנאים הבאים :

- א. קבלת ההנחה לתקופה שאינה עולה על 6 חודשים כקבוע בצו הארנונה.
- ב. מתן הודעה מראש ובכתב בעניין אי השימוש בנכס והמצאת מסמכים מאמתים דרושים להוכחת הזכאות.
- ג. שיעור ההנחה שניתנה תואם לתקופת הפטור.
- ד. קיום בקרה בשטח על ידי פקח מטעם המועצה לבדיקת נכונות הצהרת המחזיק בנכס.

- נכסים מספר 1,2,3 – פטור בשווי של 17,500 ₪.
- נכס מספר 4 - פטור בשווי של 30,000 ₪.
- נכס מספר 5 – פטור בשווי של 7,025 ₪.
- נכס מספר 6 – פטור בשווי של 6,576 ₪.
- נכס מספר 7 – פטור בשווי של 9,524 ₪.

מבדיקת המקרים לעיל עלה, כי טופס בקשה בכתב (הצהרה) הוגש כנדרש (במקרה של חברה, ההצהרה מאושרת על ידי עורך דין); פקח מטעם המועצה ביקר בשטח ותיעד נכונות ההצהרה; שיעור ההנחה ניתן בהתאם ולתקופה שאינה עולה על חצי שנה כקבוע בצו.

7.5 סיווג ארנונה לנכס ריק בחלוף תקופת הפטור

נושא דין סיווג ארנונה לנכס ריק בחלוף תקופת הפטור, נדון לאחרונה בבית המשפט העליון בר"מ 991/16 אפריקה ישראל להשקיות נ' בית ארלוזורוב חברה בע"מ. בפסק דין תקדימי מיום 5 באוגוסט 2018, קבע בית המשפט העליון, כי משאין במבחן השימוש בפועל לסייע בכדי לסווג נכס, יש ליישם מבחן דו שלבי. בשלב הראשון: יש לבחון את השימושים בנכס המותרים על פי הדין למחזיק בנכס ריק כנובע מאלו שהותרו בהיתר הבניה. בשלב השני: לאחר שאותרה מסגרת השימושים האפשריים ע"פ הדין, יש לבחור את הסיווג הזול ביותר התואם את השימושים המותרים על פי דין בנכס. פסק הדין קובע בעצם הלכה לפיה, בסיווג נכס ריק יש להתחשב אך ורק בשימושים המותרים בהיתר הבניה. בדיקת הביקורת העלתה, כי במקרים בהם נכס ריק אשר קיבל פטור חצי שנה, ובחלוף תקופת הפטור עודנו ריק ולא בשימוש, מסווג בתעריף נמוך יותר באותה קטגוריה כקבוע בצו, וזאת עד לתחילת חידוש השימוש בו.

כך לדוגמה: נכס בסיווג משרדים, מסחר ושירותים (קוד 301 בתעריף 164.46 ₪) ואשר לא נעשה בו שימוש לאחר תקופת הפטור שניתנה, מסווג בתעריף מבנה עזר מקורה צמוד לעסק/משרד, תעריף הזול ביותר באותה קטגוריה (משרדים מסחר ושירותים) והתואם את השימושים המותרים על פי ההיתר בנכס (קוד 910 בתעריף 82.54 ₪).

⁸ מספרי זיהוי הנכסים קודדו

לשאלת הביקורת לגבי קיום מעקב ובקרה אחר חידוש השימוש בנכס קרי, נכס שחדל מלהיות ריק, נמסר כי מלבד דיווח בעל הנכס על חידוש השימוש בנכס, נעשות בדיקות תקופתיות לגבי נכסים אלה באמצעות פקח מטעם המחלקה.

הביקורת ממליצה כי מתן סיווג זה (תעריף הזול ביותר באותה קטגוריה) יוגדר במערכת לתקופה מוגבלת בזמן, לצרכי מעקב ובקרה ובכפוף לממצאי הבדיקות התקופתיות.

7.6 פטור לנכס שאינו ראוי לשימוש / נכס בשיפוץ

בראשון לינואר 2021, נכנס לתוקף תיקון לסעיף 162 לצו המועצות המקומיות, ואשר קבע מתווה הדומה לזה הקבוע בפקודת העיריות. עובר לתיקון, לא היה מנגנון המגביל מתן הפטור בזמן, באשר לבניין שנהרס או שניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו.

עובר לתיקון, סעיף 162 לצו קבע:

"בנין שחלות עליו ארנונות לפי צו זה והוא נהרס או ניזוק במידה שאינו ראוי לשימוש, ואין משתמשים בו, ונמסרה למועצה הודעה בכתב על כך, לא יהיו הבעל והמחזיק אחראים לתשלום כל שיעור משיעורי הארנונות על הבניין שפירעונו חל אחרי מסירת ההודעה".

לאחר התיקון, סעיף 162 לצו קובע:

"נהרס בניין שמשלמת עליו ארנונה, או שניזוק במידה שאי-אפשר לשבת בו, ואין יושבים בו, ימסור מחזיק הבניין למועצה הודעה על כך בכתב, ויחולו הוראות אלה, כל עוד הבניין במצב של נכס הרוס או ניזוק:

(1) עם מסירת ההודעה לא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים בשלוש השנים שממועד מסירת ההודעה (להלן – תקופת הפטור הראשונה);

(2) חלפה תקופת הפטור הראשונה יהיה חייב בארנונה לגבי אותו בניין בחמש השנים שמתום אותה תקופה, בסכום המזערי בהתאם להוראות לפי סעיפים 8 ו-9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הקבוע לסוג הנכס המתאים לבניין על פי השימוש האחרון שנעשה בבניין (בסעיף זה – תקופת התשלום);

(3) חלפה תקופת התשלום והבניין נותר במצב של נכס הרוס או ניזוק כאמור, ימסור מחזיק הבניין למועצה הודעה בכתב על כך ולא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים;

(4) התקופות כאמור בפסקאות (1) ו-(2) ייספרו בין ברציפות ובין במצטבר;

אין האמור גורע מחובתו של מחזיק בשיעורי הארנונה שהגיע זמן לפירעונם לפני מסירת ההודעה.

בהתאם לדוחות שהופקו לביקורת נמצא, כי בשנים 2020 ו-2021 העניקה המועצה פטור מארנונה לנכס לא ראוי לשימוש/ נכס בשיפוצים ל- 22 נכסים בשווי של 140,468 ₪ ו- ל-19 נכסים בשווי 33,355 ₪, בהתאמה.

הביקורת בדקה כי מתן הפטור כאמור נעשה לאחר קיום התנאים הבאים:

א. מתן הודעה בכתב בעניין נכס בשיפוצים והמצאת מסמכים מאמתים דרושים להוכחת הזכאות.

ב. שיעור ההנחה שניתנה תואם לתקופת הפטור בו הנכס נמצא בהליכי שיפוצים.

ג. קיום בקרה בשטח על ידי פקח מטעם המועצה לבדיקה ותיעוד נכונות ההודעה.

הביקורת בדקה מדגמית מספר מקרים בהם ניתן פטור מארנונה בגין שיפוצים. נמצא, כי תושב המעוניין בפטור בגין שיפוצים, מגיש בקשה בכתב למחלקת הגבייה ופקח מטעם המועצה מבקר בנכס ומתעד דבר קיום השיפוץ. ככל ומבוקש להאריך תקופת הפטור בשל התארכות עבודות השיפוצים, פקח המועצה מבקר שנית בנכס ומאשר נכונות ההודעה.

בנוסף, נמצא כי שיעור הפטור מחיוב בארנונה תואם לתקופת הפטור.

7.7 פטור מכוח פקודת מסי העיריה

פקודת מסי העיריה ומסי ממשלה (פיטורין), 1938 קובעת הוראות בעניין מתן פטורים מסוימים מארנונות עירייה ומועצה מקומית.

בסעיף 5(ז) לפקודה "פיטורים שונים" נקבע אילו נכסים יהיו פטורים מהארנונה הכללית, בין היתר, נקבע פטור ביחס לקופות חולים:

"(ז) כל רכוש השייך לאגודה או למוסד שיתופי שמטרתם העיקרית לספק שלא על מנת לקבל פרס, עזרה רפואית ולהחזיק בתי חולים, בתי הבראה, מרפאות או קליניקות, בתנאי שרכוש זה משמש אך ורק לאחת מאותן המטרות או ליותר מאחת, ובתנאי שאותה האגודה או אותו מוסד שיתופי אושרו מטעם שר הפנים לצרכי פיטורים עפ"י סעיף זה."

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/04 קובע, כי תאגיד המספק שירותי בריאות יהיה זכאי לפטור לפי סעיף 5(ז) לפקודה ובלבד שעמד בשני תנאים: המוסד הינו קופת חולים... והשני כי הנכסים עליהם יחול הפטור יהיו כאלה השמשים את הקופה לצורך מתן שירותים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

סעיף 5 לפקודה (ג) לפקודה קובע, בין היתר, כי ביחס לקופות חולים תוטל ארנונה כללית בשיעור של 33% החל משנת 2006 ואילך.

בהתאם לדוחות שהופקו לביקורת, במערכת הגבייה ניתן קוד הנחה לקופות החולים שהוגדר "מכול החיוב 2/3". משמע, מתן פטור בשיעור 66% מסך החיוב השנתי.

מבדיקת הביקורת עלה, כי פטור זה בשיעור משמעותי והמגיע לכדי עשרות אלפים ש"ח בשנה, ניתן לגופים הזכאים בלבד בהתאם לקבוע בפקודה.

8. ועדת הנחות – ועדת נזקק

סעיף 5 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), קובע כי על המועצה המקומית למנות ועדת הנחות.

התקנות מסמיכות את הוועדה לתת הנחה לנזקק מחזיק בנכס כהגדרתו בתקנות בשיעור של עד 70%.

על פי התקנות, "נזקק" מחזיק בנכס:

א. מי שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד בשל טיפול רפואי חד פעמי או מתמשך, שלו או של בן משפחתו.

ב. קרה לו אירוע אשר הביא להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי. תפקיד הוועדה, לבחון זכאותם של תושבים לקבל הנחות שבסמכותה להעניק.

בהתאם לתקנות, מחזיק בנכס המבקש לקבל הנחת ועדה כאמור, עליו להגיש טופס בקשה חתומה (טופס 2) אשר יועבר לגזבר המועצה ולמנהלת המחלקה לשירותים חברתיים, שיעבירו את הבקשה בצירוף חוות דעתם בכתב לוועדת ההנחות. המבקש וככל שיידרש על ידי הגזבר או מנהלת הרווחה או הוועדה, ימציא מסמכים נוספים לצורך דיון בבקשתו.

לביקורת הופקו מהמערכת קבצי דוחות של מתן הנחות ועדה לשנים 2020 ו-2021. מהקבצים עולה, כי בשנים אלה הוועדה אשרה הנחות ל- 35 בקשות בסך כולל של 112,488 ₪.

מחלקת הגבייה מרכזת את תיקי הבקשות המוגשות לדיון בוועדת ההנחות. לקראת דיון בוועדה, לכל בקשה נערך טופס המכיל נתונים אודות המבקש, בצירוף מסמכים רלוונטיים מאמתים שנדרש להמציא.

הביקורת בדקה בקשות שנדונו בוועדה, כדלקמן:

א. בדיקת פרוטוקולי הוועדה אל מול קבצי ההנחות שהופקו מהמערכת, העלתה כי החלטות הוועדה יושמו בהתאם קרי, ההנחות הוזנו במערכת בהתאם להחלטות שניתנו.

ב. מבדיקת החומרים המוגשים לדיון בוועדה, לא נמצא כי ניתנת חוות המוגשת כחלק ממסמכי הבקשה לדיון בוועדה, כמתחייב בתקנות.

ג. נמצאו תיקים בהם הבקשה לא הוגשה באמצעות טופס 2 המיועד לכך כקבוע בתקנות.

המלצת הביקורת

לפעול בהתאם להוראות התקנות בהכנה וצירוף חוות דעת לדיון בוועדה. בנוסף, להקפיד שהבקשה תוגש על גבי הטופס הקבוע בתקנות. טופס זה, מהווה את הטופס הבסיסי לפנייה לוועדת ההנחות שכן כולל הצהרת מבקש הבקשה לכך שהוא עומד בתנאי התקנה.

תגובת אגף גזברות

"ההערה מתקבלת ונכונה לשנת 2020. בשנת 2021 מחלקת הגביה העבירה את רשימת מבקשי ההנחות למחלקת הרווחה וזו העבירה חוות דעת לגבי המשפחות המוכרות. לגבי חוות דעת גזבר הנושא ייבדק."

- בשנים 2020 ו-2021 התכנסה ועדת הנחות 6 פעמים: בשנת 2020 פעמיים ובשנת 2021 התכנסה בארבע ישיבות.

בשנת 2020 העניקה הוועדה הנחות בשני שיעורים – 50%-ו-70% ובשנת 2021 העניקה הנחות בשיעורים שונים – 30%, 40%, 50%, 60%-ו-70% הנחה מגובה החיוב.

מבדיקת הפרוטוקולים של הוועדה נמצא, כי הוועדה התכנסה על פי מניין חוקי – בכל הוועדות נכחו יו"ר הוועדה או ממלא מקום, הגזבר והיועץ המשפטי והפרוטוקולים נחתמו כנדרש.

באחד המקרים שנדונו בוועדה צוין בפרוטוקול, כי יו"ר הוועדה לא נטל חלק בדיון בבקשה בשל היכרות.

נמצא, כי ההחלטה בבקשה זו ניתנה בהעדר מניין חוקי, שכן בהתאם להוראות הדין, מניין חוקי הינו בהשתתפות יו"ר הוועדה או ממלא מקום, גזבר ויועמ"ש, דבר שלא התקיים בדיון עת נדון מקרה זה.

המלצת הביקורת

להימנע מהישנות המקרה.

- סעיף 6 לתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה), קובע כדלקמן:

הרכב ועדת ההנחות יהיה-

1. שני חברי מועצה אשר אחד מהם לפחות חבר בסיעה שאינה מיוצגת בוועדת הנהלה; היו כל הסיעות כולן מיוצגות בוועדת הנהלה – יהיה חבר ועדה לפחות, מי שאינו חבר בוועדת ההנהלה;
2. הגזבר, מנהל מחלקת הרווחה, או מי שכל אחד מהם הסמיכו לעניין תקנה זו מבין עובדי המועצה המקומית;
3. היועץ המשפטי.

4. מניין חוקי בישיבות הוועדה יהיה נוכחות יו"ר הוועדה או ממלא מקומו, היועץ המשפטי והגזבר.

מפרוטוקולי ועדת ההנהלה של המועצה עולה, כי שני חברי ועדת ההנחות חברים בוועדת הנהלה.

המלצת הביקורת

לפעול בהתאם להוראות התקנה

תגובת אגף גזברות

"באשר לחברות בוועדה...ע"פ שיחה עם מנכ"לית המועצה הרכב הוועדה עומד בדרישות הנוהל. שני חברי המליאה מתוך הוועדה מוזמנים לישיבה בכל פעם".

9. מתן הנחה בהעדר חוב

סעיף 20 לתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה) קובע:

"לא תינתן הנחה לפי תקנות אלה אלא אם כן שולמה יתרת הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס באותה שנת כספים בתשלום אחד מראש, בהוראת קבע או לפי הסדר תשלומים אחר להנחת דעתה של הרשות המקומית."

סעיף 16 לתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה) קובע:

"זכאי להנחה שלא פרע במלואה את יתרת הארנונה שהוטלה על הנכס בשנת הכספים, עד יום 31 בדצמבר של אותה שנה, תהיה ההנחה שנקבעה לו בטלה מאותו יום ותיוסף ליתרת הארנונה".

בדיקת הביקורת העלתה מקרים בהם נותרה ו/או לא בוטלה הנחה מארנונה, חרף קיומה של יתרת חוב וזאת בניגוד להוראות המחייבות.

המלצה הביקורת

לפעול כמתחייב בהוראות הדין קרי, הנחה תיוותר בהעדר יתרת חוב.

תגובת אגף גזברות

"החוק מתייחס לכך שמי שקיבל הנחה בשנת כספים אחת, ולא שילם את יתרות חיובו – ההנחה בטלה בסופה של השנה הרלוונטית, וחובו מותאם מחדש לגובה החיוב המקורי לפני מתן ההנחה. יחד עם זאת, כל מחזיק בנכס, זכאי לקבלת הנחה לשנה השוטפת בין אם צבר חובות בעבר ובין אם לא. זו מדיניות הרשות להלכה ולמעשה והיא הפרקטיקה הנכונה.

בביקורת נדגמו 11 מקרים בהם ניתנו הנחות למרות קיום חוב של נישומים אלה במערכת הרשותית, אולם בפועל 5 מתוכם פרעו את חובם במועדו, קרי: במהלך שנת הכספים השוטפת. ה- 6 האחרים כאמור – ההנחה להם זכאים- מתבטלת, אולם אין הדבר גורע מזכותם לקבל הנחה עבור הנכס בו הם מתגוררים בשנה השוטפת הבאה".

10. מתן הנחה כפולה

סעיף 17 לתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה), קובע לעניין מניעת כפל הנחה והנחה חלקית, כדלקמן:

(א) קיימת זכאות להנחות שונות על פי תקנות אלה, תינתן לזכאי להנחה, הנחה אחת בלבד, הגבוהה מבניהן, ולא תינתן כל הנחה למחזיק נוסף בנכס שלגביו ניתנה הנחה.

(ב) זכאי להנחה המחזיק בשני נכסים או יותר - תינתן הנחה לנכס אחד בלבד, לפי הגבוהה מבניהן.

(ג) זכאי להנחה אשר החזיק בנכס בחלק משנת הכספים שעליה הוטלה הארנונה - תינתן ההנחה בשיעור יחסי למספר החודשים שבהם החזיק בנכס.

בהתאם להוראות התקנה, תושב הזכאי לפי התקנות ליותר מהנחה אחת, יהא זכאי רק להנחה אחת בלבד הגבוהה מבניהן.

בנוסף, זכאי המחזיק בשני נכסים או יותר, תינתן לו הנחה לנכס אחד בלבד, לפי הגבוהה מבניהן.

הביקורת ערכה הצלבה ותחקור נתונים בין קבצי הדוחות שהופקו לביקורת ועלה כדלקמן:
א. נמצאו מקרים בהם משלם אחד שבחזקתו יותר מנכס, קיבל הנחה בגין יותר מנכס אחד בניגוד להוראות המחייבות, כלהלן:

מספר משלם ⁹	שנת ההנחה	סוג ההנחה	סכום ההנחה	סה"כ הנחה
1	2020	נכס ריק	7,131 ₪	9,461 ₪
	2020	קצבת סיעוד	2,330 ₪	
2	2020	אזרח ותיק	1,487 ₪	1,684 ₪
	2020	נכס ריק	197 ₪	
3	2021	נכס ריק	1,467 ₪	10,552 ₪
	2021	נכים 80%	9,085 ₪	
4	2021	נכס ריק	4,795 ₪	5,875 ₪
	2021	אזרח ותיק	1,080 ₪	
5	2021	נכס ריק	4,394 ₪	7,345 ₪
	2021	חד הורי 20%	1,938 ₪	
6	2021	נכס ריק	3,356 ₪	4,436 ₪
	2021	אזרח ותיק	1,080 ₪	

⁹ מספרי זיהוי המשלמים קודדו

המלצת הביקורת

לפעול בהתאם להוראות המחייבות קרי, ככל וזכאי להנחה מחזיק ביותר מנכס אחד, תינתן הנחה לנכס אחד בלבד, לפי הגבוהה מבניהן.

תגובת אגף גזברות

"הפרקטיקה המקובלת בשלטון המקומי הייתה הנחת נכס ריק הינה הנחה ייחודית בכך שהיא "הנחה נכסית" המוענקת פעם אחת בחיי נכס אצל בעלים ספציפי, בניגוד להנחות אחרות שהינן "הנחות פרסונליות". אולם, אחרי הביקורת העניין נבדק שוב משפטית, ואכן התגלה כי פרקטיקה מקובלת זו בטעות יסודה, והנושא תוקן. המחלקה מודה למבקר על הדיוק שלו בנושא זה".

ב. הביקורת דגמה מקרים לאיתור מתן הנחה כפולה בגין אותו נכס. הבדיקה התמקדה במקרים בהם ניתנה למשלם הנחה לה זכאי, ובהמשך הוגשה על ידו בקשה להנחה לוועדת ההנחות ואשר אושרה על ידה (הנחת נזקק).

בדיקת הביקורת העלתה, כי בסופו של יום ניתנה למשלם הנחה אחת הגבוהה מבניהן, כמתחייב.

11. מחיקת חובות והסדרי פשרה

חלק א:

מקור סמכות המועצה המקומית למחוק חובות מיסים עירוניים אבודים ושאינם אבודים מטעמים אחרים, מצוי בסעיף 186 בצו המעוצות המקומיות, הקובע: "כל סכום המגיע למועצה שתשלומו נתאחר לא פחות משלוש שנים והוא נראה כחוב אבוד, רשאית המועצה לוותר עליו ולמחקו מהפנקסים. בכל מקרה אחר, טעונה החלטת המועצה אישורו של השר ובלבד שיהיו סבורים שהדבר הוא לטובת הציבור".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012 נקבע נוהל מחיקת חובות. הנוהל נועד להסדיר הליכי מחיקת חובות על ידי רשות מקומית.

בהתאם לנוהל, בהתקיים תנאים מצטברים תותר מחיקת חובות בהתאם להוראת הדין כאמור. אחד התנאים הוא מיצוי הליכי גבייה. לתנאי זה, קובע הנוהל כדלקמן:

סעיף " 2.3.3 מיצוי הליכי גבייה

יובהר, על הרשות המקומית לנקוט בהליכי גבייה מנהליים על פי דין, אשר ישקפו מאמץ רציני לגביית החוב ובכלל זה משלוח של מכתבי התראה וביצוע הליכי עיקול.

...מבלי לגרוע מהאמור לעיל, **תקבע מועצת הרשות המקומית בהחלטת מועצה** (הדגשה לא במקור) כללים בנוגע להליכי גבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים (לפי סוג החוב, היקפו וכיו"ב). בטרם קבלת החלטה כאמור, תונח בפני המועצה חוות דעתם של הגזבר והיועץ המשפטי בנושא.

החלטת המועצה אלו הליכי גבייה יינקטו, תתייחס, בין היתר, לעניינים הבאים:

- הזמנת חקירה בדבר קיומן של זכויות בנכסים בידי החייב.
- נקיטת הליכים של פשיטת רגל עד לסיומם, ככל שהליכים אלה יביאו תועלת ממשית לרשות.
- נקיטת הליכי פירוק בתאגיד עד לסיומם, אלא אם כן חיוו היועץ המשפטי והגזבר את דעתם, כי העלות של הפעלת הליכים אלה גבוהה ביחס לחוב.
- לגבי חייב שנפטר – היקף העיזבון והאפשרות למימושו.
- היעדרות של החייב והסיכויים לאתרוו".

הביקורת העלתה, כי לא קוימה הנחיית הנוהל, בכך שלא נקבעו כללים ע"י מליאת המועצה בנוגע להליכי גבייה שיש לנקוט ביחס לחובות עירוניים, תוך התייחסות להיבטים ועניינים שונים, כקבוע בנוהל.

המלצת הביקורת

לפעול בהתאם לנוהל ולקבוע כללים והנחיות בנושא הליכי גבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים.

התייחסות אגף גזברות

"בביקורת עלה כי המליאה טרם אישרה תבחינים למיצוי הליכי גביה בטרם הגעה להסדרי פשרה ומחיקת חובות. הביקורת מוצדקת והמחלקה תשלים הובלת מהלך של קביעת כללים מתאימים בנושא".

חלק ב:

בהתאם לנוהל, רשאית רשות מקומית **במסגרת הסדר פשרה** למחוק כל חוב המגיע לה (ארנונה, אגרות, היטלים, היטלים, חובות אזרחיים וכו'), הן של יחיד הן של תאגיד, בהתאם למספר כללים, בין היתר, **ביחס למיצוי הליכי גבייה**. בעניין זה נקבע:

"ככלל, קשיי גביה כשלעצמם אינם מהווים עילה למחיקת חוב במסגרת הסדר פשרה. במקרה כזה, יש לפעול בהתאם להחלטת המועצה בדבר מיצוי הליכי גביה, כאמור בסעיף 2.3.3 של הנוהל לעיל... על אף האמור וכחריג לכך, ניתן יהיה למחוק חוב בהתאם לסעיף קטן זה, במקרה שבו ננקטו הליכי גבייה אשר שיקפו מאמץ רציני לגביית החוב והתקבלה חוות דעת של הגזבר והיועץ המשפטי של הרשות, כי אין לרשות תועלת כלכלית מהמשך של הליכי הגבייה, לנוכח הסכום אשר החייב מציע לשלמו לרשות המקומית, כגון שמימוש עיקולים שהוטלו אינו אפקטיבי,..."

מעיון בפרוטוקולים של ועדת ההנחות בשבתה כוועדת מחיקות לשנת 2021, עולה כי נדונו בוועדה 4 מקרים של מחיקת חלק מהחוב באמצעות הסדר פשרה, כדלקמן:

1. חוב עבר ישן בגין ארנונה, מים וביוב בסך של 890,288.60 ₪. במסגרת הסדר הפשרה עמד החוב על סך של 454,047 ₪.
2. חוב עבר ישן בגין ארנונה, מים וביוב בסך של 316,799.10 ₪. במסגרת הסדר הפשרה עמד החוב על סך של 161,567.54 ₪.
3. חוב עבר בגין היטלי שצ"פ בסך של 36,615 ₪. במסגרת הסדר הפשרה עמד החוב על סך של 18,637 ₪.
4. חוב עבר בגין היטלי שצ"פ בסך של 17,512 ₪ במסגרת הסדר הפשרה עמד החוב על סך של 8,931 ₪.

בדיקת תיקי הסדרי הפשרה לעיל, עלה כדלקמן:

1. ניתנה חוות דעת היועץ המשפטי בה הוא ממליץ לאשר הסדר הפשרה בציינו, בין היתר, כי קיים מיצוי של הליכי אכיפה וגבייה וכי מדובר בהסדר פשרה סביר. לצד חתימת היועמ"ש על חוות הדעת, הגזבר מאשר בחתימתו את המלצת היועמ"ש.
2. דף סיכום ממערכת הגבייה בו פירוט של כלל פעולות האכיפה והגבייה שננקטו במשך שנים נגד החייב.
3. קיום מסמכים מאמתים הקשורים למצבו האישי של החייב.

4. ריכוז נתוני התיק בצירוף כלל המסמכים לצורך דיון בוועדת ההנחות.
5. בכל הסדרי הפשרה, ההסדר עמד על תשלום 51% מסך החוב.
6. קיום הסכם פשרה המעגן את נתוני ההסדר חתום על ידי הצדדים.
7. עריכת טופסי פרטי ההסדר המופנה לממונה על המחוז לאישורו, חתומים.

כאמור, התיקים נדונו בוועדת ההנחות ופרוטוקולי הוועדה הונחו על שולחן מליאת המועצה. במעמד עריכת הביקורת, ההסדרים הועברו ללשכת הממונה על המחוז לאישורו, כנדרש.

המלצת הביקורת

נוהל מחיקת חובות קובע את התנאים שבקיומם ניתן למחוק חובות ולהגיע להסדרי פשרה, אך אין בנוהל הנחיות אופרטיביות לביצוע הליכי מחיקה והסדרי פשרה הלכה למעשה, ומומלץ על קביעת הנחיות בנושא.

לאחר סיום עריכת הביקורת, התקבל עדכון כי הממונה על המחוז במשרד הפנים אישר את ההסדרים הנ"ל.

גביית ארנונה ותשלומי חובה עירוניים אחרים ברשויות מקומיות, מוסדרת בפקודת המסים (גביה), מכוח אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), תש"ס-2000. המחוקק קבע כללים לגביית חובות בדרך של גבייה מנהלית, קרי דרך שאינה כרוכה בטיפול משפטי.

בשנת 2012 הוציא היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות להפעלת הליכי גבייה מנהליים-הנחייה מספר 7.1002 (להלן: "הנחיות היועץ המשפטי"). בהנחיות, נקבעו עקרונות ותנאים בסיסיים לנקיטה בהליכים אלו, ופרקי זמן מרביים בין ההליכים השונים.

על פי פקודת המסים (גבייה) ובהתאם לאכרזת המסים (גבייה) נקבע בין היתר: סעיף 4 (1) " הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא, ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך עשרים וחמישה ימים מיום המצאת הדרישה ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו בתוך עשרים וחמישה ימים כאמור, יתן פקיד גביה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטווה לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמנו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב...".

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה נקבע בסעיף 3:

"סעיף 4 לפקודה מורה, כי אם החוב לא נפרע במועדו רשאית הרשות להוציא לחייב דרישה בכתב לשלם את החוב (להלן – מכתב הדרישה הראשון). מכתב הדרישה הראשון, אשר נשלח בדרך הקבועה בחוק, הוא ההליך הפותח בהליכי הגביה. אם גם לאחר מכתב הדרישה לא נפרע החוב, ייתן פקיד הגביה...כתב הרשאה לגובה המסים, המסמך אותו לשלוח מכתב נוסף ובו דרישה לתשלום מיידי של החוב (להלן – דרישה לתשלום מיידי). מכתב הדרישה לתשלום מיידי הוא כבר חלק מהליכי הגביה. אם גם הדרישה לתשלום מיידי לא נענית, מוסמך גובה המסים להתחיל בצעדים מעשיים לגביה- הטלת עיקולים לסוגיהם השונים וכיו"ב".

בסעיף 4 להנחיות היועץ המשפטי נקבע בין היתר:

...לוח הזמנים ביחס לגביה בידי רשויות מקומיות –

לגבי גביה בידי רשות מקומית, קובעת אכרזת המסים, כי לא תומצא לאדם לגבי הסכום השנוי במחלוקת, דרישה לפי סעיף 4 לפקודת המסים (גביה) ולא יינקטו פעולות לפי הפקודה, כל עוד לא חלף המועד להגשת השגה, ערר או ערעור על החוב, לפי העניין, ואם הגיש אדם ערעור או תובענה- כל עוד לא ניתנו פסק-דין סופי או החלטה סופית, שאינם ניתנים לערעור עוד.

לגבי רשויות מקומיות, קובעת אכרזת המסים, כי במקום 15 ימים יבואו 25 ימים, לאמור:

1. המועד למשלוח מכתב הדרישה הראשון – לאחר שחלפו 25 ימים מן המועד שבו הפך החוב לסופי.

2. המועד למשלוח הדרישה לתשלום מיידי – לאחר שחלפו 25 ימים ממועד שליחת מכתב הדרישה הראשון.

בסעיף 8 להנחיית היועץ המשפטי נקבע בין היתר :

לאחר שפתחה בהליכי הגביה, צריכה רשות מנהלית סבירה להפעיל אותם בשקידה סבירה.
לאחר הפתיחה בהליכי הגביה לפי פקודת הגביה, דהיינו, **לאחר משלוח מכתב הדרישה הראשון לפי סעיף 4 לפקודה, על הרשות להמשיך במתווה הנקוב בפקודה, להפעיל את אמצעי הגביה הקבועים בה במאמץ לגבות את החוב, במרווחי זמן סבירים, והיא אינה יכולה להשתהות ולמשוך את הליכי הגביה....**

פרקי הזמן המרביים הסבירים, בין כל אחד מן הצעדים שרשאית רשות לנקוט לפי פקודת המסים (גביה)- ככל שלא נקבע אחרת בחיקוק- הם כמפורט להלן :

1. בין מכתב הדרישה הראשון לבין מכתב הדרישה לתשלום מיידי – חצי שנה ;
2. לאחר מכתב הדרישה לתשלום מיידי, ומן היום שנודע לרשות על נכסים שניתן לעקל ובין משלוח ההודעה על הטלת עיקול ראשון – שנה...

מחלקת הגבייה במועצה מבצעת פעולות אכיפה מנהליות כנגד חייבים לשם גביית חובות על ידי חברת גבייה חיצונית. כפי שנמסר לביקורת, הליך האכיפה המנהלי הוא הדומיננטי בפעולות שנוקטת המועצה לגביית חובות והטיפול בפן המשפטי נגד חייבים נדיר ועל סף אי נקיטה כלל.

יצוין, כי נקיטה בהליכי אכיפה מנהליים יעילה יותר ודורשת משאבים פחותים מאשר אכיפה משפטית.

כך, הכלי המהותי הנהוג באכיפה הננקט במחלקה לצרכי טיפול בגביית חובות, הינו עיקולי חשבונות בנקים וככל שמדובר בעסקים גם עיקולי חברות אשראי. תהליך העיקול נעשה באופן בו משודרת בקשה לבנקים לביצוע בדיקה בדבר קיום לקוח באחד מסניפי הבנק, בהתאם לפרטים שהוזנו, לצורך ביצוע עיקול בסכום החוב המצוין בבקשה.

עבודת האכיפה במחלקה נעשית באמצעות מערכת א.ג.מ לגבי חייבים שנקלטו בה, באמצעות קובץ המיוצא ממערכת הגבייה-האוטומציה. ייבוא נתוני הגבייה וקליטתם לצורך אכיפה נעשית מספר פעמים במהלך השנה.

בעת סיום עריכת הביקורת בשלהי ינואר 2022 ובהעדר דוחות כספיים מבוקרים מטעם מבקר משרד הפנים, נמסר לביקורת דוח לתקופת רבעון 4 לשנת 2021. בהתאם לדוח, סה"כ אחוז גבייה שוטפת (ארנונה) מסה"כ חיוב תקופתי לגבייה (בניכוי הנחות) לשנים 2020 ו- 2021 עמד על 93% ו- 95%, בהתאמה.

מדוחות ביקורת מבוקרים של משרד הפנים לשנים 2018 ו-2019 ומדוח גבייה ויתרות לתקופת רבעון 4 שנת 2021, נמצא כי בשנת 2021 חלה עלייה משמעותית בשיעור גביית פיגורים (ארנונה) בהשוואה לשנים קודמות, כמוצג להלן:

<u>שנת כספים</u>	<u>גבייה בגין פיגורים</u>
2018	₪ 261,000
2019	₪ 763,000
2020	₪ 365,000
2021	₪ 3,443,000

הליכי אכיפה

לביקורת הופקו נתונים אודות הליכי האכיפה שננקטו במהלך השנים 2019 – 2021, כדלקמן:

שנה	מכתב דרישה ראשון	מכתב דרישה תשלום מידי	הטלת עיקול בנק ¹⁰
2019	5,980	1,987	123
2020	4,132	999	80
2021	5,137	2,202	425

מהנתונים המוצגים עולה, כי בשנת 2021 חלה עלייה בנקיטה בהליכי אכיפה מנהליים, בעיקר שימוש בכלי אכיפה של הטלת עיקולי בנקים.

הביקורת בדקה מדגמית הליכי אכיפה מנהליים שננקטו כנגד חייבים, לצורך בחינת עמידה בהנחיות היועמ"ש קרי, האם הפעלת אמצעי הגבייה נעשו במרווחי זמן סבירים וכי לא היה שיהוי והתמשכות בהליכי הגבייה כנגד חייבים.

הבדיקה העלתה, כי מחלקת הגבייה עומדת בלוחות הזמנים והטיפול בין הליכי האכיפה השונים נעשה בפרקי זמן סבירים, דבר המעיד על העדר השתהות בביצוע הליכי אכיפה כנגד חייבים.

כך לדוגמה מספר מקרים (חייבים)¹¹ מאלה שנדגמו, כדלקמן:

¹⁰ המספר מתייחס למספר החייבים שעוקלו ולא למספר העיקולים שהוטלו בבנקים, שכן ניתן להטיל עיקול על יותר ממספר חשבון בנק שהחייב מנהל במספר בנקים

¹¹ מספרי זיהוי החייבים קודדו

חייב מספר 1 :

- מכתב דרישה ראשון נשלח ביום 9.9.21
- מכתב דרישה לתשלום מידי נשלח ביום 19.10.21
- הטלת עיקולי בנק ביום 24.11.21
- תשלום החוב והסרת עיקול ביום 2.12.21

חייב מספר 2 :

- מכתב דרישה ראשון נשלח ביום 3.1.21
- מכתב דרישה לתשלום מידי נשלח ביום 28.2.21
- הטלת עיקולי בנק ביום 19.4.21
- הטלת עיקולים נוספים ביום 22.7.21
- תשלום החוב והסרת עיקולים ביום 25.11.21

חייב מספר 3 :

- מכתב דרישה ראשון נשלח ביום 12.9.21
- מכתב דרישה לתשלום מידי נשלח ביום 21.10.21
- הטלת עיקולי בנק ביום 19.12.21
- תשלום החוב והסרת עיקול.

חייב מספר 4 :

- מכתב דרישה ראשון נשלח ביום 22.6.21
- מכתב דרישה לתשלום מידי נשלח ביום 210.8.21
- הטלת עיקולי בנק ביום 29.9.21
- תשלום החוב והסרת עיקול ביום 6.10.21

חייב מספר 5 :

- מכתב דרישה ראשון נשלח ביום 23.6.21
- מכתב דרישה לתשלום מידי נשלח ביום 10.8.21
- החוב הוסדר

חייב מספר 6 :

- מכתב דרישה ראשון נשלח ביום 23.6.21
- מכתב דרישה לתשלום מידי נשלח ביום 20.8.21
- החוב הוסדר

עבודה מכוח נוהל עבודה

בחוזר מנכ"ל 2/2003 – נוהל העסקת חברות גבייה על ידי רשויות מקומיות נקבע, בין היתר, הצורך בקיומו של נוהל עבודה מפורט שייקבע על ידי הרשות ושעל פיו תפעל חברת הגבייה החיצונית בנושאי גבייה ואכיפה.

בסעיף 3 לנוהל "גבייה שוטפת וגביית חובות פיגורים" נקבע, בין היתר: "החברה תפעל על פי נוהל עבודה מפורט, בכתב, שיקבע על ידי גזבר הרשות ויתייחס לכל הפעולות אותן תבצע החברה והאישורים שידרשו לכל פעולה".

לא נמצא דבר קיומו של נוהל שנקבע על ידי הגזבר ושעל פיו פועלים, נוהל המפרט את כללי העבודה בגבייה שוטפת של המיסים העירוניים ובגביית חובות פיגורים והליכי האכיפה הננקטים כנגד חייבים, והאישורים הנדרשים לכל פעולה.

המלצת הביקורת

עריכת נוהל מפורט, בכתב, המגדיר את כללי העבודה בתחום האכיפה והגבייה ובכלל זה, בקרות על עבודת חברת הגבייה ועמידה בלוחות הזמנים.

התייחסות אגף גזברות

"בביקורת עלה כי מחלקת הגבייה מפעילה באופן מצומצם את חברת הגבייה הקיימת, אולם גם בהפעלה זו לא קיים נוהל כתוב. המחלקה סבורה כי קיומו של נוהל כזה הוא חשוב, אולם בתקופה זו בה נושא חברות הגבייה ואופן הפעלתן נמצאים בדיונים אינטנסיביים בבית המשפט העליון, ועל כן תפעל המחלקה להקים נוהל הפעלה כתוב המתאים להיקפי ההפעלה כיום, ואשר יהווה בסיס לקיומו של נוהל לאחר קבלת חוק חברות הגבייה הנידון כיום בכנסת ובבית המשפט".