

דו"ח הביקורת
אכיפה מנהלית / משפטית
במחלקת הגבייה

אכיפה מנהלית/משפטית לביצוע הגבייה

מבוא

המחוקק הסדיר בפקודת העיריות כלים לגבייתן של חובות כאלה בדרך של גביה מנהלית (שאינה כרוכה בהכרעה שיפוטית או גביה משפטית). אולם, לא חסם בפני הרשויות את הדרך לגבותם בדרך משפטית. פרק חמישה עשר : גביית ארנונות, הינו המשך ישיר לסעיף 300. תשלום במועדו – החייב בתשלום ארנונה ישלם אותה במועד. ומהווה את התשתית הרעיונית עליה נשענת הגביה המנהלית לפי אותו פרק. ככל שהדברים נראים פשוטים כך גדלה הבעייתיות בשימוש בסמכויות כה דרסטיות ודרמטיות לגביית החובות וזאת ללא צורך לבחינתם בפני שום גורם נוסף. גביית ארנונה ותשלומי החובה האחרים לרשויות המקומית נתקלת בבעיות רבות שמקורן בראש וראשונה בשכיחות החיובים הנשלחים לנישומים אחת לחודשיים לפחות. תקינות ונכונות החשבונות מהווים את התשתית החשובה ביותר לפעול לגבייתם.

מטרות הביקורת

בחינת מדיניות האכיפה המנהלית ברשות, גורמי הביצוע ותהליכי פעילות האכיפה, השימוש בכלי זה בראי הנהלים והוראות החוק, עמידה על רמת הביצועים הלכה למעשה (איכותית וכמותית), הפיקוח והבקורות הנלוות המתבקשות, נהלים ועוד.

הנושאים שנבדקו

- ❖ מהי מדיניות הרשות לביצוע אכיפה מנהלית ארנונה ויתרות חובה .
- ❖ הליך ביצוע אכיפה מנהלית על רקע הנחיות יועמ"ש לממשלה מחודש פברואר 2012.
- ❖ ביצוע עיקולים הלכה למעשה
- ❖ האכיפה הפסיבית- מדיניות הרשות, נהלים, שליטה ובקרה.
- ❖ האכיפה המשפטית-הגורמים הפועלים מטעם הגבייה לביצוע אכיפה מנהלית (להלן נותני שירותים חיצוניים כגון : חב' גבייה, משרדי עו"ד וכו') לצד השליטה והבקרה.
- ❖ חייבים בקטגוריית התיישנות
- ❖ הקפאה/עיון הליכי גבייה

היקף הבדיקה

- ראיונות ופגישות עם מנהלת מחלקת הגבייה ומי מטעמה (מחב' מלגם)
 - קבצי נתונים ויתרות חייבים שהועברו לבקשת הביקורת לשנים המבוקשות.
 - הפקת דוחות ונתונים מתוך מערכת הגבייה- מטרופולינט
 - נתוני הנח"ש רלוונטיים
 - הוראות החוק (פקודת העיריות, פקודת המיסים) (גבייה), והנחיות יועמ"ש לממשלה.
- הדו"ח כולל שני חלקים כלהלן :
- חלק א- תמצית הממצאים והמלצות (יושלם לאחר תגובת המבוקר)
- חלק ב'- הדו"ח המפורט (ונספחים)

תמצית הממצאים וההמלצות

הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גביה)

דבר החקיקה העיקרי המסמיך רשויות ציבור לנקוט הליכים שונים לשם גביית חובות (להלן – הליכי גביה מינהליים), הוא פקודת המסים גביה (להלן פקודת המסים גביה). ברשויות המקומיות מוסדרת הגבייה של ארנונה ותשלומי חובה אחרים באמצעות פקודת המסים (גביה) מכוח אכרזה של שר האוצר (להלן אכרזת המסים, הוראת שעה משנת 2000). עיריות רשאיות לנקוט הליכי גביה לגביית ארנונה ותשלומי חובה אחרים גם מכוח פקודת העיריות. ההלכה לעניין השימוש בהסדרים השונים לגביית חובות כאמור, היא שרשות מקומית רשאית לבחור בין שני ההליכים, אך משפתחה בהליכי גביה מכוח אחד החיקוקים, עליה למצותו לגבי אותו חוב.

הנחיות היועמ"ש לממשלה (הנחייה מס' 7.1002 פבר' 2012)

בחודש פברואר 2012 יצא חוזר מטעם היועמ"ש לממשלה שעניינו " הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גבייה). בהנחיות אלה נקבעו עקרונות ותנאים בסיסיים לנקיטה בהליך זה, פרקי זמן מירביים בין ההליכים. ההנחיות נותנות את הדעת לחובות בהתיישנות ודרך הטיפול הראויה. לעניין זה אף קבעה תקופת שיהוי שלא תעלה על שלוש שנים שאם לא כן לא תוכל הרשות לפעול מתוקף הפקודה.

ממצאים

היקף חובות הרשומים בספרי העירייה

סך כלל החובות הרשומים בספרי הרשות עפ"י נתונים אלה מהווים כ- 162 מיליון ₪, כאשר מעל כ- 60 מיליון ₪ הינם חובות מצטברים שהתהוו עד שנת 2006. מעמדם של חובות אלה במרביתם בקטגוריה חובות בהתיישנות (ראה פרק בנושא בהמשך).

כפי שניתן לראות מנתוני הטבלה בדו"ח חל גידול בכמות החייבים משנה לשנה בהיקף של כ- 4 מיליון בממוצע, מה שמכביד על מח' הגביה לנוכח היקף החובות הקיימים ממילא. נתוני הטבלה מבטאים, הן נתונים כספיים והן נתונים כמותיים אודות כמות הנישומים, להלן החייבים המצטברת משנה לשנה.

מנתוני הטבלה עולה, כי חלה עליה משמעותית בין השנים 2011 עד 2013 המחייבים הסבר שהתבקש מהגביה. מנתוני דו"ח ההסבר שהועבר לביקורת בגין הפרשים אלה עולה, כי חלק ניכר מיוחס לחובות מים בסך כ- 12 מיליון ש"ח, אשר התהוו בתקופה שהרשות הייתה מופקדת על אספקת מים. כמו"כ, כ- 33 מיליון ₪ נזקפו בשנת 2012 בשל היטלים לתכנית פרויקט "לב ישראל" אשר הוקפא בשלב זה משום שהפרויקט מדשדש עדיין. כמו"כ, נמצאו הפרשים שונים שלא יפורטו כאן. עם זאת, השורה התחתונה ההסבר שניתן להפרשים הנ"ל מניח את הדעת.

הטיפול בחובות לסוגיו עפ"י נתוני מחלקת הגבייה

לבקשת הביקורת מח' הגבייה התבקשה להציג כמותית את אופן וסוג הטיפול בהיקף החובות כמפורט. "דוח לקוחות באכיפה החל משנת 2010":

מנתוני הדו"ח עולה כי כ- 3,000 נישומים מצויים בהליך אכיפה מנהלי בהיקף של כ- 39 מיליון ₪. בהמשך התקבל נתון בסך הנישומים בקטגוריה זו עומד על כ- 43 מיליון ₪. וכ- 360 בהליך אכיפה משפטית בהיקף חובות בסך כ- 21.5 מיליון ₪. קטגוריית ההתיישנות וחובות מסופקים מהווים כשני שלישי מכלל החובות, והשאלה המתבקשת כיצד הרשות הגיעה למצב עגום זה

יודגש, כי אין בהערה הנ"ל בכדי להטיל דופי במנהלת מח' הגבייה אשר נכנסה לתפקידה רק בשנת 2006 וקיבלה ירושה לא קלה לטיפול. בהזדמנות זו יצוין כי פעלה רבות מאז כניסתה לתפקיד בנושא העמקת הגבייה אם כי הדרך עוד ארוכה לצד הערות ביקורת שונות המצוינים בדו"ח זה.

תשומת לב הרשות מתבקשת - לנוכח הגידול המתמשך בכמות הנישומים העומדים ביתרת חוב משנה לשנה מה שמחייב טיפול מערכתי מקיף.

פרק - מדיניות הרשות ונהלים לביצוע אכיפה מנהלית גבייה

עד שנת 2006 מדיניות האכיפה לא הייתה ברורה ולא סדורה. נקטו במדיניות של הליכים משפטיים ובכלל זה עד כדי סנקציות ניתוקי מים לכל היותר. משנת 2008 החלה מדיניות אכיפה מנהלית-ביצוע עיקולים בגין החובות, שיטה הנמשכת עד היום עם התאמות שונות כנובע מהנחיות היועמ"ש לממשלה החל מתחילת משנת 2012 לעניין זה. עוד יצוין, כי עד מחצית שנת 2012 נהוג היה לשלוח הודעת דרישה אחת בלבד לפני נקיטה בהליך אכיפה מנהלית והחל ממועד זה עם כניסת תחולת יועמ"ש לממשלה החלו לשלוח שתי הודעות דרישה (כמתבקש עפ"י הנחיות היועמ"ש לממשלה)

עו"ד מטעם הלשכה המשפטית המופקדת על הנושא, העבירה בתשובתה לביקורת מסמך המשמש כנוהל פנימי שגובש יחד עם גזבר העירייה ומחלקת גבייה. תמצית סעיפיו של המסמך המכונה:

נוהל הפעלת הליכי גבייה המבוסס על הנחיות היועמ"ש לממשלה מחודש פבר' 2012.

הערות הביקורת

באם מדובר בנוהל עירוני (להלן אימוץ) יש לציין זאת, כמו כן בהעדר לוגו, חתימה, תחולה וכו' המסמך נראה מרחף (לכאורה ללא מעמד). היה טעם בכפוף לאמור לתת דגשים תפעוליים במסגרת נספח הכולל, סדרי עדיפות בטיפול על רקע פילוח נתונים כמותיים וכספיים על פני שנים, הטיפול המתבקש על בסיס גיול וסוגי חייבים, הליכים שהתבצעו עד כה, היקף חובות בהתיישנות-מדיניות הטיפול, אמצעי הבקרה תקופתיים ועוד. העדר מדיניות סדורה, (למרות הנוהל) מותיר את שיקול הדעת הרחב לגורמי הביצוע בלעדית. (בהעדר נתונים כיצד תקבע מדיניות וחלוקת עבודה לנוכח ההיקף?)

אין בנוהל כל אזכור באשר להליכי הטיפול באכיפה משפטית לרבות ניהול עו"ד המטפלים, מעקב אחר תשלום אגרות, תוצאות הטיפול בתיקים אלה, ניהול התמורה (גבייה דרך הוצל"פ) התחשבנות וכו'.
ראה פרק אכיפה משפטית.

המלצה - יש להשלים את הנוהל בכל ההיבטים התפעוליים ואחרים לצד הבקורות המתבקשות.

פרק עיקולים בנקים

מח' הגביה התבקשה להעביר נתונים על כמות והיקף העיקולים שבוצעו במסגרת הליך אכיפה מנהלי. הנתון הראשוני שהתקבל כלל היקף של כ- 35 מיליון ₪ ובהמשך התקבלו קבצים עדכניים בגין השנים 2010 עד 2013 בהיקף של כ-43 מיליון ש"ח :
מהנתונים הנ"ל עולה לכאורה, כי בוצע אקט הליך אכיפה מנהלי (להלן עיקולים) כנגד כ- 3,000 נישומים בהיקף של כ- 43 מיליון ₪. ניתוח הנתונים מעלה, כי ל- 517 נישומים מופיעים ביותר מרשומה אחת, בגבייה והדבר נובע: לחילופין מחידוש ביצוע הליך או נקיטה בהליך נוסף בשל חובות אחרים.

מהו סך הסכום הכספי שהתקבל בגין עיקולים ברשות הלכה למעשה

לנוכח ההיקף שצוין לעיל, מח' הגביה התבקשה בהתאמה להציג, מה היקף הכספים שזרמו לקופת הרשות כנובע מהליך זה? במלים אחרות: הביקורת ביקשה לאמוד על רמת האפקטיביות המעשית בעקבות נקיטה בהליך אכיפה מנהלי זה.

באופן מפתיע, לא הייתה במח' הגביה תשובה ולא יכלו אפילו להעריך את סך הכספים שנגבו במתכונת זו. כידוע הליך האכיפה/העיקול מבוצע ע"י הבנקים ואלה מזרימים לקופת הרשות בהתאם למה שניתפס בחשבונות הנישומים.

ככל שהיו הפקדות, הרשות זיכתה את הנישום בכרטיסו כנגד חובותיו. עם זאת, לא ברור מדוע לא ניתן להפיק נתון כמותי כפונקציה של סוג הפעולה הנ"ל. זאת ועוד רכזת ניהול הבנקים ברשות נשאלה, האם ניתן לקבל נתון עפ"י תזרים ההפקדות בחשבון ברשות בהבחנה לפי פרמטר הפקדות מעיקולים, אולם זו השיבה שאין בכוחה לעשות זאת.

הערות הביקורת

האכיפה המנהלית להלן עיקולי בנקים בהיקף כאמור, מחייב בקרה מעת לעת על מנת לעמוד על רמת האפקטיביות בנקיטה בהליך זה. למעשה אין לרשות אמת מידה מעשית שהליך זה הניב מעת לעת. אפשר והליך העיקול יצר דינמיקה עקיפה שגרמה לנישום לבוא להסדיר את חובותיו ועל כן זה חלק מהאפקטיביות של הליך הגביה המנהלי. לרשות אין נתונים כמותיים בעניין זה.

מדגם עיקולים שנעשו בשנת 2013

על פי נתוני מחלקת הגבייה לשנת בוצעו בשנת 2013 כנגד 381 נישומים הליכי גבייה מנהלית (להלן עיקולים) בהיקף כולל בסך כ- 4.5 מיליון ש"ח. התפלגות הסכומים נעה בין כ אלף ₪ למאות אלפי ₪ עפ"י הנחיות היועמ"ש לממשלה שהיו בתוקף בעיתוי זה, נדרשות שתי הודעות בפרקי זמן שונים על מנת שיהיה ניתן להתחיל בהליך עיקול כלפי הנישום.

הערה הביקורת

בכפוף להערות הביקורת כמצוין בגוף הדו"ח, הליך הגבייה המנהלי (עיקולים) נעשה יותר סדור מאז כניסתם לתוקף של הנחיות יועמ"ש לממשלה בשנת 2012. סדר הפעולות מתבצע עפ"י הנוהל (הודעה ראשונה, שנייה וכו') עם זאת לא ברורה אפקטיביות המעשית של הליך זה בהעדר נתונים ממשיים שהליך זה הניב. לחילופין אפשר והליך זה הניב בעקיפין את הנישומים לבוא ולהסדיר את חובם. אלא שגם נתון זה לא קיים ברשות לבחינת האפקטיביות גם בפן הזה.

מדגם אכיפת מנהלית עיקולי חשבונות בנק בגין קנסות פיקוח - כללי

מתוך 23 מקרים בשנת 2013 נגדמו 6 מקרים אקראיים לבדיקה אופן ביצוע הליך האכיפה המנהלית. להלן מדגם נישומים בסכומים גבוהים וממצאים בהתאמה בהערות בטבלה.

הערות הביקורת

מדגם אקראי זה מעלה כי קנסות הפיקוח מושטים על מי שמפר את חוקי העזר ובכלל זה גם כנגד תושבים שאינם בני המקום. משום כך לא ניתן ב-3 מקרים לעיין במסמכים בגין הליך זה היות ואלה אינם מופיעים מטבע הדברים (כתושבי חוץ) במערכת הגבייה.

מומלץ- ליצור קובץ מיוחד במערכת הגבייה לאותם מקרים שאינם תושבי המקום ובהתאמה לצרף את כל המסמכים הנדרשים בהליך זה לתיק האישי. (הודעה ראשונה, שנייה, הודעה, ביצוע עיקול ..)

משלוח הודעות דרישה - כמדגם

הרשות נוהגת לשלוח את ההודעות שלוש פעמים בשנה במסגרת קובץ מנות לדרישת תשלום. לבקשת הביקורת הועבר קובץ דרישת תשלום בתאריך 12.12.2012. הכולל רשימת 41 נישומים, בגין חוב באכיפה בסך כ- 1.2 מיליון ₪.

עיון במסמכי דרישת התשלום מעלה, כי מח' הגביה פעלה נכון במשלוח הודעה שניה לא לפני שנשלחה הודעה ראשונה. דרישת התשלום עפ"י סעיף 4 ו-5 פקודת המסים (גביה) מפרט את יתרת סוג השירות שבגינה הוצאה הדרישה הכוללת את היתרות עפ"י סוג השירות: ארנונה, שמירה, הפרשי מדידות וכו'.

הסכומים המבוקשים בהודעה כוללים הוצאות גביה שנדרשו בגין הליך זה. אולם, אף שאין חובה לפרטם בגוף הדרישה מתבקש להוסיף הערה בתחתית מסמך הדרישה, כי זו כוללת הוצאות גביה ופירוט ינתן עפ"י בקשת הנישום. לסיכום: הממצאים שעולים ככלל מבדיקת מנה זאת תקינים.

פרק- אכיפה פסיבית

גבייה באמצעות אכיפה פסיבית, היא אחת הדרכים החלופיות לגביית חוב מנהלי.

זו נעשית כאשר הרשות אינה פועלת לגביית חובות האזרח, אלא ממתינה עד אשר האזרח יהא זכאי לתגמול ממנה או יצטרך אישור או פעולה כלשהי ממנה, שאז היא מתנה את האישור או התגמול בתשלום החוב. הדבר עשוי להתרחש שנים רבות לאחר שנוצר החוב, ולכן יש צורך בקביעת כללים ביחס להיבטים השונים של הפעלת הגבייה הפסיבית.

ממצאים

כחלק ממאמצי מחלקת הגבייה לגביית חובות ומתוקף סעיף 11 א לפקודת המסים (גביה), הרשות נוקטת מעת לעת בין השאר גם באמצעי אכיפה פסיבית (הערת אזהרה בטאבו על הנכס). בין השנים 2008-2013 הרשות נקטה בצעד זה כלפי 127 נישומים חייבים בהיקף כולל של למעלה מ-11 מיליון ₪ עפ"י נתוני מערכת הגבייה כמפורט בדו"ח.

הסכם התקשרות טאבו ישיר – לביצוע פעילות רישום אזהרה בטאבו

לצורך ביצוע אכיפה פסיבית (להלן רישום הערת אזהרה בטאבו) לחייבים שלא הסדירו את חובם לרשות התבצעה התקשרות עם טאבו ישיר מקבוצת קו מנחה, אשר זו תספק שירותים שונים כגון: א. ביצוע רישום הערת אזהרה בטאבו ב. צפייה בנכסי טאבו דרך מערכת קו מנחה באתר האינטרנט ועוד

ממצאי הביקורת מעלים כי טאבו ישיר אינה מעבירה נתונים תקופתיים על ביצועיה, שכן לא נתבקשה מאז ומעולם- יש להניח שיש ברשותה נתונים כמותיים על ביצועיה וצריך רק לבקש. הביקורת פנתה ל**טאבו ישיר** לקבלת נתוני ביצוע פעולות מטעם הרשות מתחילת ההתקשרות, ועד בכלל לשנים 2010-2013. עיון בנתונים שהתקבלו אכן מצביע על פעילות הרשות מעת לעת הן בצפייה בנכסי טאבו או בנתוני חברות והן בביצוע הערות אזהרה לנישומים שונים.

מנתונים שהועברו, נמצאו ארבעה נישומים שבגינם בוצעה הערת אזהרה בטאבו, אולם אינם מופיעים בנתוני מערכת הגביה בקטגוריה זו. מאידך, נמצאו שמונה נישומים שמופיעים במערכת הגביה בקטגוריה זו, אולם אינם מופיעים בנתוני טאבו ישיר. אפשר לאי התאמה נובעת מכך שלא הועברו כל הנתונים, או לחלופין שקיים ייחוס שונה לשנים אחרות בדיווחי קו מנחה.

בחינת מדגם- נישומים עם יתרה חוב אפסית

במכלול הנישומים בהליך זה נמצאו 23 נישומים שנרשמה לגביהם הערת אזהרה בטאבו שהייתה אולי נכונה לאותה עת עקב חובות לרשות, אשר יתרת חובם אפסית או זניחה. מאידך לא ברור מדוע לנישומים אלה או חלקם עדיין קיימת הערת אזהרה למרות שהעילה בגינה לא קיימת (יתרת חובות אפסית)- במסגרת בדיקה זו התבקש למצוא בין השאר אסמכתאות כלהלן:

- אסמכתא לביצוע רישום הערת אזהרה בטאבו
- אסמכתא על הודעה לנישום בגין הליך זה.
- אסמכתא לביטול ההערה והודעה לנישום, כאשר אין עילה להמשך רישום זה לאחר שהחובות נפרעו.

בחירת המדגם כמפורט (ראה נספח א' להלן) מעלה את הממצאים העיקריים הבאים:

במחלקת הגביה, אין נתונים על כמות הנישומים שתלוי ועומד כנגדם הערת אזהרה בטאבו לצד נתוני החובות שבגינם בוצעה הערה בטאבו. במלים אחרות, מחלקת הגביה נוהגת במקביל, הן באכיפה מנהלית אקטיבית והן באכיפה פסיבית, אפשר כי בהעדר כלי בקרה נאותה שיימצאו נישומים אשר פרעו את חובם, שאין עילה לקיומה של האזהרה בטאבו- כלומר, נדרש לבטלה.

נראה כי במחלקת הגביה הופתעה מעצם הצגת השאלה ולא עלה על דעתם כי אפשר שיהיו נישומים שקיימת כלפיהם אכיפה פסיבית תלויה ועומדת למרות שאין חובות תלויים. כללי משחק הוגנים מחייבים חד משמעית את הרשות קביעת כללי בקרה נאותים, שכן בחלק מהמקרים הרשות אינה עומדת בהתאם לאמות המידה החוקיות.

לא נהוג לפקח ולבטל רישום כאשר אין עילת חוב מתוך הנחה כי מי שידרוש בעתיד יענה. (ברירת המחדל פוגענית כלפי הנישום.) יתר על כן הפיכת אכיפה פסיבית כתלויה ועומדת ללא הגבלה ולפרקים ללא עילה הופכת בהכרח את הנישום לבן ערובה בבוא היום (מעין ביטוח לטובת הרשות).

היקף חובם של כ-314 נישומים (החל מ-90 אש"ח ומעלה) נאמדים בכ-85 מיליון ₪ (לא כולל 32 מיליון מפעלי תחנות – מוקפא בינתיים). אכיפה פסיבית לקטגוריה זו בוצעה רק כלפי 42 נישומים בהיקף של כ-8.6 מיליון ₪. מנגד נמצאו מקרים לא מעטים שכלפיהם ננקט הליך זה למרות שחובם נופל משמעותית מהקטגוריה הנ"ל, דבר הפוגם בעקרון השוויון. לנוכח התיישנות חלק ניכר מהחוב ולנוכח גובה החוב, ברירת המחדל לכאורה ולאחר שננקטו כל הליכים האחרים, הינה לפחות להטיל עיקול על הנכס.

הערות הביקורת

☒ **לא קיימים נהלים תפעוליים בנושא האכיפה הפסיבית, בכפוף להוראות החוק והנחיות**

יועמ"ש ממשלה. הנוהל צריך לתת את הדעת בשאלות כגון:

- האם אקט זה נעשה כבררת מחדל אחרונה.
- האם תואם מדיניות הרשות בנושא- ככל שקיימת.
- עומק החוב ושנתו (האם במסגרת תקופת התיישנות או מקדימה אותה)
- עמידה בהוראות החוק- לעניין, הודעה לסרבן מטעם מוסמך, טופס חתום וכו'
- הביצוע עפ"י חוק- טופס הודעה לקבלן הביצוע-קו מנחה או אחר

☒ **בחלק ניכר של המקרים לא נמצאו מסמכים תומכים ואסמכתאות בנושא: הטלת העיקול, הודעות לנישום וביטול ההערה ככל שלא קיימת עילה לקיומה.** באותו אופן שהרשות יודעת לרשום הערות אזהרה בטאבו לנישום, כן עליה גם לדעת לבטלן כאשר הנסיבות מצדיקות זאת.

☒ **טרם הוגדרה מדיניות אכיפה ברורה לנקיטה באקט זה הן באשר לנסיבות והן באשר לסכום החוב המינימלי בגינו ננקט ההליך, הדבר יוצר בהכרח העדר שוויוניות הטיפול ביחס לכלל הנישומים בקטגוריה זו (ראה הנחיות יועמ"ש לממשלה).**

☒ **ממצאי הביקורת מעלים, כי אין עקביות והתמדה ברישום נתונים חשובים אלה, בדף אירועים מסוג האמור ואחרים, אשר יקבלו ביטוי מובנה (במחשב) במערכת הגביה שהרישום יהיה מותנה באופן לוגי לעדכון דף האירועים ללקוח. אפשר כפי שעולה מתוך המדגם שהמסמכים קיימים במחלקת הגביה וטרם הועלו למערכת.**

☒ **קיימות פעולות חשובות כגון: עדכון הנחות בדיעבד, תיקון ריבית דריבית, הסכמי פשרה (מחיקת חוב), רישום בטאבו ועוד. פעולות אלו ראוי שירשמו בדוח אירועים ללקוח. דו"ח אירועים אמור לשקף את האירועים החריגים של הלקוח, בין השאר לצורכי בקרה ושימוש פנימי בגבייה.**

המלצות

מומלץ להעלות למערכת את כל מסמכי הנישומים שבגינם נעשתה בעבר פעולות רישום של הערת אזהרה בטאבו, אמנם רק בשנת 2012 החלו בגביה להעלות מסמכים במערכת. עם זאת, מאחר ומדובר באסמכתאות לאורך שנים, מתבקש כאמור להעלות את כל המסמכים החסרים. יש לעגן את הטיפול במסגרת נוהל סדור לרבות קביעת מדיניות ועקרונות בקרה על כלי זה.

רצוי לקבל מעת לעת דוחות מרוכזים מטעם נותן השירותים על היקף הפעילות לסוגיה. נתונים אלה מתבקשים בין השאר לצורכי בקרה לפעילות שהתבקשה והן לצורכי בקרה על תחשיב שכ"ט בהתאמה. הביקורת קיבלה מנותן השירותים ללא כל קושי נתוני ביצוע משנת 2010 ועד בכלל. **מומלץ לקבוע מנגנון בקרה שיתריע על העדר עילת הרישום בטאבו לצורכי ביטול ולא להמתין עד שהנישום יבקש זאת כפועל יוצא בחסמים שנתקל בהם הנישום למכירה או חלוקת הנכס.**

מומלץ לקבוע מדיניות השימוש באמצעי זה כפונקציה של דפוס הנישום מבחינת תשלומי הארנונה לצד קביעת גובה החוב המינימאלי בטרם נקיטה בהליך זה (על למנת למנוע מצבים שכלפי בעלי חובות כבדים לא ננקט הליך זה וההפך).

פרק- האכיפה המשפטית

אחד הכלים העומדים לטובת הרשות המקומית לטיפול בגביית חובות ומסים, הינו בין השאר הכלי המשפטי להלן אכיפה משפטית. כלי זה נועד למקרים שהליכי גבייה מנהליים שבשגרה אינם מניבים תוצאות ממשיות והמוצא האחרון שנותר הינו ההליך המשפטי (בכפוף לחוקי ההתיישנות). ככלל סכומי חוב עד 50 אש"ח ניתן לטיפול ישירות דרך הוצל"פ ומעל סכום זה בהליך משפטי.

פקודת העיריות, פרק חמישה עשר, העוסק בגביית ארנונה קובע:

"סעיף 309 – לא שולם החוב בתום חמישה עשר יום לאחר המצאת ההודעה כאמור, יהיה לארנונה, בפיגור, וראש העירייה רשאי ליתן צו הרשאה ובחזמת ידו ובחזמת העירייה המופנה לגובה הארנונה ומורה לו לדרוש תשלומו לאלתר, ואם לא שולם – לגבותו על ידי תפיסת מיטלטליו של החייב ומכירתם, באופן שנקבע להלן,

סעיף 317 – על אף האמור בסעיפים 315 – 309, כל מקום שהארנונה בפיגור, רשאי ראש העירייה במקום לנקוט הליכים לפי הסעיפים האמורים, או במקום להמשיך בהם, לפתוח בהליכים לגביית הארנונה כחוב אזרחי.

הטיפול בכל נושא תביעות משפטיות כנגד נישומים חייבים, מנוהל באמצעות מחלקת הגביה. מכאן, שהלשכה המשפטית ברשות ככלל אינה עוסקת בנושא זה, מלבד בתחומים כגון: השגות וערעורים, פש"ר, כינוס נכסים ולפרקים נדרשת בסוגיה נקודתית לעניין אכיפה המשפטית - גביה.

עפ"י קובץ סיכום דוח יתרות באכיפה נכון לחודש ספטמבר 2013 שהועבר לביקורת, קיימים כ- 380 נישומים המטופלים ע"י משרדי עורכי דין בהליכים משפטיים לגביית החובות בהיקף כולל של כ- 25 מיליון ₪. בקובץ פירוט שמי שהועבר לביקורת היקף החובות שבטיפול משפטי מעל 21.5 מיליון ₪. נקודת המוצא בנקיטה בהליכים משפטיים, צריכה להתחיל ממדיניות הרשות בעניין זה, באשר למקרים ולנסיבות המחייבים הליך זה. על רקע העובדה שאין נהלים תפעוליים לאכיפה משפטית וככל שנעמיק במורכבות הנושא, בהכרח מתבקש תרשים זרימה כמפורט להלן לצד היבטים ניהוליים בפיקוח על הנושא כנובע מכך.

הטיפול ברשות במסגרת אכיפה משפטית

לבקשת הביקורת התקבלו שלושה קבצים (עפ"י העו"ד המטפל) של נישומים המטופלים בהליך משפטי לצד הסכום באכיפה. מחלקת הגביה התבקשה בנושא זה להציג דוח מצב הטיפול בתיקי התביעה הנ"ל לצד נתונים על היקף הגביה, תשלום אגרות, היקף שכר טרחה לעורכי דין וכו'. כמו"כ, התבקשה להציג, כיצד הנושא מנוהל ומפוקח משום מורכבותו.

בקשה זו נראה הפתיעה את מחלקת הגביה, שכן עפ"י הממצא לא נהוג לקבל דוחות תקופתיים מטעם עו"ד והמעקב ככל שקיים מתייחס לתיק זה או אחר שבגיניו מחלקת הגביה מגלה התעניינות. בתוך כך יצוין, כי לא קיימים נהלים לביצוע אכיפה משפטית הסמכות לביצוע אכיפה משפטית אינה פותרת את הרשות מלפעול עפ"י נוהל סדור בשל מורכבות הנושא כפי שיפורט בהמשך.

בעקבות הערת הביקורת נעשתה לראשונה פנייה לחברת מלגם (להלן מ.א.ג- עו"ד לבונטיין) להעביר דו"ח מצב נתוני הנישומים בהליך אכיפה משפטית. בעקבות פנייה זו התקבל לראשונה ברשות דוח בקובץ אקסל מטעם מלגם (עו"ד לבונטיין) המפרט את התיקים שבטיפולם לצד הסטטוס לכל תיק ותיק. במסגרת הנתונים נכללו הסכומים המשוערכים לתביעה וכן תקבולים ככל שהיו בעקבות ההליכים המשפטיים (בתחילה התקבלה גרסה ראשונה ובהמשך לאור דרישת הביקורת התקבלה גרסה שנייה מפורטת יותר).

הקובץ המעודכן שהתקבל לבקשת הביקורת אכן משלים נתונים שהיו חסרים בגרסה הראשונה, בתוך כך יצוין, כי הסכום המשוער עפ"י קובץ זה כ- 15.2 מיליון ₪ כולל: קרן, הצמדה, שכ"ט והוצאות). מנגד עפ"י נתוני הגביה כפי שנמסר במקור בגין לקוחות באכיפה משפטית בטיפול בחברת מלגם כ- 19 מיליון ₪. על הפער בנתונים לא נמצא הסבר, הועבר לגביה להתייחסות.

עוד עולה מהנתונים הנ"ל, כי סך התקבולים שהתקבלו מהנישומים בעקבות ההליכים המשפטיים מהווה כ- 22% בלבד מהסכומים המוערכים. שיעור שכר הטרחה הממוצע כ- 12% (בכפוף להחלטת בית המשפט) ושיעור ההוצאות בגין משפט כ- 0.3% בסיכומו של דבר כ- 15% מהסכום המשוער. בתוך כך, נדרשו בהתאמה קבצים משאר עורכי הדין בדומה לקובץ שהתקבל. לביקורת נמסר בינתיים כי נעשתה פניה בנושא.

בהתחשב בעובדה, כי הקובץ כאמור התקבל לראשונה ולא כמעשה שיגרה, מומלץ לעבד, לנתח ולבחון את הנתונים מול נותן השירותים אחת לתקופה כמתבקש לצורכי בקרה ושליטה.

בשל העדר דוחות, לא ניתן לקבוע מהו שיעור הגבייה אצל שאר עו"ד מתוך מכלול החוב.

היבטים לשליטה ובקרה

בקרה על האכיפה המשפטית מחייבת לתת את הדעת בנקודות להלן:
ניהול הרשומות(רצוי ממוחשב) לכל תיק תביעה בהתאמה. כמו"כ, הניהול צריך לתת את הדעת לסוגיות כנובע מהליך זה כגון:

- כיצד מנוהל חוב שמשולם ישירות לעו"ד ומה הטיפול.
- מהו הטיפול שנעשה בעקבות הפסדים מתוקף פסק דין וכו'.
- השליטה על תשלום לעורכי דין עבור אגרות והוצאות משפטיות.
- שכר טרחה לעו"ד כאשר נפסק פסק דין שהחוב אבוד.
- אופן הניהול והרישום בהנהלת חשבונות.
- דוחות מעקב תקופתיים מטעם עורכי הדין המטפלים
- בחינת מאזן כדאיות שכר טרחה מול גובה חוב שנפסק לגביה
- קביעת גורם, או פורום שיפקח על הליכים אלו.

על רקע כל האמור ובהעדר דוחות תקופתיים מטעם עו"ד המטפלים, ניתן לקבוע שהבקרה על ניהול תיקי התביעה המשפטית/הוצל"פ במתכונת הנוכחית לקויה וטעונה שיפור מידי.

העדר נוהל אכיפה משפטית

ממצאי הביקורת מעלים, כי לא קיים נוהל בנושא אכיפה משפטית. הנוהל צריך לכלול החל משלב ההחלטה את הפעולות הנדרשות במסגרת הליך האכיפה המשפטית. הנוהל צריך לכלול כיצד וע"י מי מתקבלת ההחלטה לאכיפה המשפטית, אופן הטיפול והמעקב בשלב העברת התיקים לעורכי הדין המטפלים. לצורך זה נדרש לנהל באמצעות תכנה מיוחדת לכך את כלל ניהול התיקים. הנוהל צריך לכלול שיגרת עבודה ומעקב, לרבות הקמת פורום מתאים שיעקוב אחר פעילות זו בפגישות סגורות עם עורכי הדין לצד ניהול דוחות תקופתיים בהתאמה.

כמו"כ, הנוהל צריך לתת דעתו בכל ההיבטים הקשורים לתשלום החוב באפשרויות השונות כגון: ישירות לעירייה, ישירות לעו"ד המטפל, או הסדר אחר. כגון: בשלב שהחוב אבוד לעניין שכר הטרחה לעורכי הדין. בסיכומו של דבר, על הרשות להגדיר את הכלים העומדים לרשותה לניהול נושא חשוב זה בהיבט כח אדם ממונה (פורום, מעקב), תוכנה מתאימה ונוהל מסודר שיבטא את כל האמור.

מדגם בדיקה - אכיפה משפטית

הביקורת בחנה 10 נישומים כמדגם בהליך זה לבחינת נאותות הטיפול - ראה פירוט **בנספח ב'**. להלן תמצית הממצאים העיקריים שעולים ממדגם זה:

- ❖ לא נמצאו בחלק מהמקרים אסמכתאות בגין אכיפה מנהלית בטרם נקיטה ואכיפה משפטית.
- ❖ לא ניתן ביטוי שקוף לשיעור שכ"ט שנגבה מהחייבים במסגרת ההליך המשפטי עפ"י פסיקה.
- ❖ בחלק מהמקרים לא נמצאו מסמכים בתיק הנישום הסרוק או במקרה הטוב נמצאו נתונים דלים
- ❖ יש להקפיד על הוספת מסמכים בתיק הנישום, בחלק מהמקרים הנתונים הקיימים במערכת חסרים.
- ❖ השליטה והבקרה על טיפול עו"ד לקויה, לא קיימת שגרת דווחים תקופתיים ומעקב פרטני.

הסכמי ההתקשרות עם עו"ד המטפלים לגביה משפטית

הרשות התקשרה בעניין זה עם שלושה משרדי עו"ד לטיפול בתביעות משפטיות בגין חובות נישומים.

המלצה כללית - ההסכמים הנ"ל נחתמו לפני למעלה מ-10 שנים ובמקרה אחד לפני כ-15 שנה. בשל הזמן הרב שחלף ממועד החתימה על ההסכמים הנ"ל ועפ"י כללי מנהל תקין - **מומלץ** לרענן את ההסכמים והתנאים שבהם.

תשלום לעו"ד עבור אגרות והוצאות משפטיות שוטפות

במהלך הטיפול בתיקי חייבים, נדרש העו"ד לשלם תשלומים שונים כגון: אגרות בית משפט, תשלום לחוקרים פרטיים, הוצאת נסחי טאבו וכד'. תשלומים אלו משולמים ע"י העו"ד ולאחר מכן מוחזרים לו עפ"י ההסכמים ע"י העירייה. כספים אלו יוחזרו לעירייה ע"י החייב כאשר יפרע את חובו, שכן הוצאות משפטיות, לפי חוק הן על חשבון החייב (בגביה חשבונו מחויב בהתאם).

העירייה מנהלת הוצאות אלה בכרטיס הנח"ש בשם "הוצאות משפטיות גבייה" עיון בכרטיס לשנים 2009-2013 מעלה כי סך ההוצאות שנוקפו לעו"ד השונים כ-1.4 מיליון ש"ח עם זאת עיון מעמיק בנתונים מעלה כי חלק מההוצאות שנוקפו הינן בגין הוצאות משפטיות אחרות שלא בהקשר זה. סך ההוצאות התואמות יעוד כרטיס זה הינן כ-422 אש"ח.

בדיקת מדגם חשבוניות עורכי דין

א. עו"ד חייקין – בשנת 2010 הרשות זיכתה את חשבונו של העו"ד הנ"ל בסך 66,944 ₪. עיון במסמכי הנה"ח מעלה, כי הסכום שולם כשכר טרחה בגין הסדר פשרה עם אחד הנישומים שבטיפולו. בחינת תחשיב העלויות מעלה התאמה עפ"י הקבוע בהסכם ההתקשרות. **עם זאת, הרשות הסתפקה בחשבון עסקה מס' 4976 ולא דרשה חשבונית מס כמתבקש כחוק.**

ב. עו"ד אלוני שי – הרשות זיכתה בשנת 2010 את חשבונו של העו"ד הנ"ל בסך 29,900 ₪ וזאת עפ"י תחשיב של 115 חייבים בגין שכר לימוד לפי -260 ₪ לפתיחת תיק הוצל"פ בחומר הקיים בהנה"ח נמצא מכתב דרישה מטעם העו"ד בצירוף רשימת החיובים שבגינם אמור להיפתח תיק הוצל"פ. הרשות למעשה שילמה מראש את הסכום הצפוי בסך 29,900 ₪ עם זאת מצופה ממנה בהמשך לקבל קבלה המעידה על ביצוע התשלומים בפועל ע"י העו"ד. **בהעדר נתונים כאמור, לא ניתן לאמת את הזיכוי לעומת ההוצאה בפועל – לא תקין**

פרק הקפאת הליכי הגבייה- כללי

ייתכנו מקרים חריגים, שבהם תהא הרשות רשאית להקפיא את המשך הפעלת הליכי הגבייה לפי פקודת המסים (גבייה), לאחר שפתחה בהם, לפי כללים שקבעה בעניין האמצעים שתנקוט לגביית החוב, בשים לב לגובה החוב. הדבר מוצדק, בין היתר, במקרים כמפורט בהנחיות יועמ"ש לממשלה:

ממצאים

מחלקת הגבייה התבקשה להציג נתונים של נישומים המצויים בהקפאת הליכי גבייה לצד העילות בהתאמה עפ"י הנחיות יועמ"ש לממשלה להליך זה. בתשובה מחלקת הגבייה העבירה נתונים לשנים 2010-2013 בגין 129 נישומים שהליך הגבייה בגינם עפ"י הגדרת הגבייה מעוכב לפרקי זמן קצרים מסיבות שונות או זמניות. החוב הכולל בקבוצה זו מסתכם בסך כ-6.2 מיליון ₪ (ראה בדו"ח).

התקבל קובץ חלקי הכולל 48 נישומים בלבד. מחציתם משנת 2012-2013 והיתר משנים קודמות. בטבלה שהועברה מצוין בהערות לצד כל נישום סיבת העיכוב ופרק הזמן. לכ-שליש מהנתונים שהועברו לא צוינה סיבת העיכוב לצד שמות הנישומים. בקשת הבהרה בנושא הועברה למחלקת הגבייה אולם עד כה לא נתקבל הסבר. כמו כן טרם התקבל הסבר מניח את הדעת באשר לסתירה בנתונים הכמותיים לעומת השמים.

הערת הביקורת : בעוד שלנושא הקפאת הליכי גבייה, הדבר כפוף לעילות הקבועות בהנחיות יועמ"ש לממשלה, מנגד לא נקבעו קריטריונים להליך זה באופן שישקף שוויון הטיפול למקרים דומים. בכל מקרה שיש אישור עיכוב הליכי גבייה, מומלץ לתעד הליך זה עפ"י הסיכום מול הנישום על מנת ליצור מחויבות גם ממנו- מתבקש לעגן את כל הנושא במסגרת נהלי הגבייה.

חובות בהתיישנות

כללי - על רקע הנחיות היועמ"ש לממשלה מחודש פברואר 2012 (הנחיה מס 7.1002)
 העיקרון: רשות מנהלית אינה רשאית להשתנות בגביית חובות. פקודת המסים (גביה) אינה מנחה את הרשות בשאלה, תוך כמה זמן מן היום שבו רשאית היא לפי חוק לנקוט הליכי גביה, להתחיל לפעול, או כיצד לנהוג משפתחה בהליכי הגביה; דבר זה, יחד עם העובדה שהליכי גביה כרוכים בהפעלת מנגנון מנהלי בעלות לא מבוטלת, הביא לידי כך, שרשויות לא מעטות נמנעו מגביית חובות או השתהו במשך שנים רבות בהפעלת הליכי גביה ונקטו בהם לראשונה זמן רב מאוד לאחר מועד היווצרות החוב. מצב זה אינו תקין: אין זה סביר שרשות מנהלית תנקוט הליכי גביה מנהליים לראשונה וללא צידוק לאחר שנים רבות, תוך שהיא מעמידה את האזרח, בשל הזמן הרב שחלף, במצב שבו יקשה עליו להתמודד עם טענת החוב.

בשנים האחרונות הולכת ומסתמנת מגמה בבתי המשפט, לפיה הרשות אינה רשאית לנקוט בהליכי גבייה מנהליים לשם גביית חוב שהתיישן, וזאת מנימוק של התיישנות החוב. הנחיות היועמ"ש לממשלה מחזקות ומשלימות את הצורך בטיפול דחוף בתקופת שיהוי שלא תעלה על שלוש שנים.

התפלגות החובות רב שנתי ברשות

על פי נתוני מערכת הגבייה סך החובות המצטברים נכון למועד הביקורת כ-161 מיליון ₪. מתוכם היקף החובות בקטגוריית התיישנות מוערכת ב-למעלה מ-60 מיליון ₪. סכומי החוב נעים בין אלפים בודדים למאות אלפי ₪ לנישום. לצורך זה נלקחו יתרות חוב שהצטברו עד שנת 2006 בקטגורייה זו כוללים כ-3,600 רשומות (נישומים) לרבות עסקים בהתפלגות כמפורט בדו"ח.

הרקע למצב זה הינו תולדה היסטורית שבעקבותיה בחלוף הזמן החובות התקבעו במרביתם כחובות בהתיישנות. עם זאת החל משנת 2006 הרשות נקטה בצעדים לטיפול ובלימת הגידול במרכיב זה. אפשר ובחלק מהחובות עוד ניתן לטפל (בהנחה שקיימת המשכיות מאז). ראוי לציין כי הצטברות החייבים עולה בממוצע מידי שנה בכ-3.5 מיליון ₪.

מעבר לאובדן הכנסות לרשות, חשיבות הטיפול ומניעת התיישנות חובות מתבקשת גם על רקע מוטיב עקרון השוויון ביחס לכלל הנישומים שמשלמים עפ"י חוק את המסים. שכן לא מתקבל על הדעת שמי שאינו משלם יצא נשכר בסופו של דבר. **על הרשות לעשות מאמץ מיוחד בטיפול בקבוצה זו ככל האפשר לצמצום החובות מחד ובלימת הגידול השנתי שעלול להצטבר לקטגוריית התיישנות.**

תגובת מנהלת הגבייה- ראה עמוד 108

הדו"ח המפורט**גבייה מנהלית****כללי**

מדובר בהליך חריג וייחודי, אשר לדעת משפטנים רבים עלול לפגוע בזכויות חוקתיות וטבעיות של הפרט. ראש העירייה למעשה רשאי לתת "צו הרשאה" ל"גובה ארנונה" ולהורות לו לתפוס את מיטלטליו של החייב ולמוכרו. ייחוד ההליך הוא בכך שהגבייה אינה נעשית בדרך של מימוש פסק דין בהוצאה לפועל כנגד החייב, אלא הרשות המנהלית היא בעלת החוב והיא גם זו שגובה את החוב. בין היתר, רשאי "גובה ארנונה" לתפוס גם חשבונות בנקים, שכר עבודה וכן דמי שכירות או חובות המגיעים לחייב מצד ג ועוד.

הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גביה)

דבר החקיקה העיקרי המסמך רשויות ציבור לנקוט הליכים שונים לשם גביית חובות (להלן – הליכי גבייה מינהליים), הוא פקודת המסים גביה (להלן פקודת המסים גביה). ברשויות המקומיות מוסדרת הגבייה של ארנונה ותשלומי חובה אחרים באמצעות פקודת המסים (גביה) מכוח אכרזה של שר האוצר (להלן אכרזת המסים, הוראת שעה משנת 2000). עיריות רשאיות לנקוט הליכי גבייה לגביית ארנונה ותשלומי חובה אחרים גם מכוח פקודת העיריות. ההלכה לעניין השימוש בהסדרים השונים לגביית חובות כאמור, היא שרשות מקומית רשאית לבחור בין שני ההליכים, אך משפתחה בהליכי גבייה מכוח אחד החיקוקים, עליה למצותו לגבי אותו חוב.

מקור הסמכות עפ"י הפקודה - ארנונה ותשלומי חובה

פרק חמישה עשר בפקודת העיריות סעיפים 305 עד 323א, מסדיר את אמצעי הגבייה שינקטו לגביית חובות שבפיגור ומסמך בעלי תפקידים לעניין זה בעיריות. סעיף 315 לפקודה מחיל את סעיף 4 לפקודת המיסים (גבייה) לעניין סעיפים 314-309 לפקודה כלהלן:

4.1) 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, יתן פקיד גביה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטווה לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב באופן המותנה להלן.

סעיף 317 לפקודת העיריות מדגיש אולי יותר מכל את כוונת המחוקק לנקיטת אמצעים מנהליים לגביית החובות ואומר: "על אף האמור בסעיפים 315 – 309, כל מקום שהארנונה בפיגור, רשאי ראש העירייה במקום לנקוט הליכים לפי הסעיפים האמורים, או במקום להמשיך בהם, לפתוח בהליכים לגביית הארנונה כחוב אזרחי" ובהמשכו הבעת אמון מוחלטת בנוסחו של סעיף 318 הקובע, כי פנקסי העירייה הכוללים ארנונה יתקבלו – בלי כל ראייה אחרת – כראיה לכאורה. ומכאן כמובן, הסמכויות הנרחבות לגבייה מנהלית.

חלופות להליכי גבייה מנהליים

- א. הגשת תובענה אזרחית לבית המשפט כל עוד לא חלפה תקופת ההתיישנות, רשאית הרשות להגיש תובענה אזרחית לבית המשפט נגד החייב.
- ב. הליכי הוצאה לפועל - קיימת דעה בפסיקה, שלפיה הליכי הוצאה לפועל והליכי גבייה מנהליים הם הליכים חלופיים. החיסרון בשימוש בהליכי הוצאה לפועל, מבחינת הרשות הנושה הוא שבחלק מן המקרים, נדרש פסק דין כדי לפתוח בהליכים כאמור, לאמור שיש לנהל הליך משפטי - קודם לפתיחת תיק הוצאה לפועל. גם כאשר המדובר בחובות שניתן לפתוח בגינם הליך בהוצאה לפועל ללא הליך קודם בבית משפט, עדיין קיימת האפשרות שהחייב יגיש התנגדות, הדיון בהתנגדות יועבר לבית המשפט, והליכי הוצאה לפועל יעוכבו. אם תתקבל ההתנגדות, יועבר התיק כולו לבית המשפט.
- ג. קיצוז מכוח הוראת דין מפורשת - אפשרות אחרת לגבות חוב שלא נפרע במועד, היא קיצוז החוב שחב האזרח לרשות מסכום כלשהו שהיא חייבת לו, כגון תגמול מכוח הסמכה מפורשת בחוק של הרשות לעשות כן. הוראות חוק מפורשות כאמור קיימות ביחס למספר רשומות.
- ד. גביה פסיבית - גביה פסיבית מתרחשת כאשר הרשות אינה פועלת לגביית חובות האזרח, אלא ממתינה עד אשר האזרח יהא זכאי לתגמול ממנה, או יצטרך ממנה אישור או פעולה כלשהי, שאז דורשת היא מן החייב לשלם את חובו כתנאי למתן האישור.

הנחיות היועמ"ש לממשלה (הנחייה מס' 7.1002 פבר' 2012)

בחודש פברואר 2012 יצא חוזר מטעם היועמ"ש לממשלה שעניינו " הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גבייה). בהנחיות אלה נקבעו עקרונות ותנאים בסיסיים לנקיטה בהליך זה, פרקי זמן מירביים בין ההליכים. ההנחיות נותנות את הדעת לחובות בהתיישנות ודרך הטיפול הראויה. לעניין זה אף קבעה תקופת שיהוי שלא תעלה על שלוש שנים שאם לא כן לא תוכל הרשות לפעול מתוקף הפקודה.

בתוך כך, יועמ"ש לממשלה הדגיש בהנחיותיו, כי לפני הפעלת אמצעי אכיפה יש לבחון, אם האמצעי נדרש באופן סביר לשם גביית המס (להלן מידתיות). במסגרת זו ייבחנו, בין היתר, נחיצותו של ההליך ויעילותו, בשים לב לשיקולים שונים, כגון גובה החוב, או מצבו של החייב. הרשות הגובה רשאית לקבוע לעצמה כללים לעניין האמצעים שתנקוט לגביית החוב בשים לב לגובה החוב (למעט באשר למשלוח מכתבי דרישה) ובכפוף להוראות הנחיה זו. ככל שהרשות פעלה בהתאם לכללים אלה, לא יתחשב אי נקיטה של אמצעי גביה כשיהוי.

ממצאיםהיקף חובות הרשומים בספרי העירייה

מח' הגבייה התבקשה כחלק מנתוני הביקורת להביא פרטים ונתונים על היקף חובות לרשות נכון למחצית שנת 2013. בקובץ התקבל ומוין עפ"י נתונים שנתיים, התפלגות עפ"י סכום החובות לצד כמות הנישומים בהתאמה, מתקבלת התמונה הבאה כמפורט בטבלה כלהלן:

| מסכום | עד סכום | מצטבר עד שנת 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | סה"כ כללי |
|--------|-----------------|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|-------------|
| | 1,000 | 957 | 159 | 228 | 265 | 498 | 1,093 | 1,452 | 1,810 | 6,462 |
| 1,000 | 2,000 | 1,086 | 190 | 200 | 213 | 256 | 340 | 498 | 1,228 | 4,011 |
| 2,001 | 10,000 | 609 | 100 | 102 | 88 | 98 | 165 | 149 | 94 | 1,405 |
| 10,001 | 20,000 | 407 | 60 | 57 | 43 | 42 | 84 | 45 | 52 | 790 |
| 20,001 | 30,000 | 135 | 13 | 7 | 7 | 6 | 25 | 11 | 14 | 218 |
| 30,001 | 40,000 | 69 | 4 | 5 | 7 | 7 | 12 | 13 | 8 | 125 |
| 40,001 | 50,000 | 42 | 4 | 3 | 2 | 1 | 14 | 5 | 9 | 80 |
| 50,001 | ומעלה | 256 | 10 | 12 | 14 | 14 | 116 | 36 | 45 | 503 |
| | סה"כ נישומים | 3,561 | 540 | 614 | 639 | 922 | 1,849 | 2,209 | 3,260 | 13,594 |
| | סה"כ חובות בש"ח | 60,408,759 | 3,754,925 | 4,134,545 | 3,602,823 | 5,356,092 | 27,872,846 | 43,473,424 | 13,002,529 | 161,605,942 |

הערות לנתוני הטבלה

סך כלל החובות הרשומים בספרי הרשות עפ"י נתונים אלה מהווים כ- 162 מיליון ₪, כאשר מעל כ- 60 מיליון ₪ הינם חובות מצטברים שהתהוו עד שנת 2006. מעמדם של חובות אלה במרביתם בקטגוריה חובות בהתיישנות (ראה פרק בנושא בהמשך).

כפי שניתן לראות מנתוני הטבלה חל גידול בכמות החייבים משנה לשנה בהיקף של כ- 4 מיליון בממוצע, מה שמכביד על מח' הגבייה לנוכח היקף החובות הקיימים ממילא. נתוני הטבלה מבטאים, הן נתונים כספיים והן נתונים כמותיים אודות כמות הנישומים, להלן החייבים המצטברת משנה לשנה.

מנתוני הטבלה עולה, כי חלה עליה משמעותית בין השנים 2011 עד 2013 המחייבים הסבר שהתבקש מהגבייה. מנתוני דו"ח ההסבר שהועבר לביקורת בגין הפרשים אלה עולה, כי חלק ניכר מיוחס לחובות מים בסך כ- 12 מיליון ש"ח, אשר התהוו בתקופה שהרשות הייתה מופקדת על אספקת מים. כמו"כ, כ- 33 מיליון ₪ נזקפו בשנת 2012 בשל היטלים לתכנית פרויקט "לב ישראל" אשר הוקפא בשלב זה משום שהפרויקט מדשדש עדיין. כמו"כ, נמצאו הפרשים שונים שלא יפורטו כאן. עם זאת, השורה התחתונה ההסבר שניתן להפרשים הנ"ל מניח את הדעת.

יצוין, כי עפ"י הנתונים הכספיים המבוקרים של משרד הפנים לשנת 2012, סך החובות מסתכמים בהיקף 167 מיליון ₪ הכולל מתוכו כ- 100 מיליון בגין חובות ארנונה (כמחציתו בקטגוריית חובות מסופקים).

סך הנישומים החייבים עפ"י נתונים אלה מסתכמים בכ- 14 אלף נישומים ובכלל זה עסקים. כמות הנישומים בעלי היקף של 50 אלף ₪ ומעלה כ- 500 נישומים.

הטיפול בחובות לסוגיו עפ"י נתוני מחלקת הגבייה

לבקשת הביקורת מח' הגבייה התבקשה להציג כמותית את אופן וסוג הטיפול בהיקף החובות כמפורט לעיל. "דוח לקוחות באכיפה החל משנת 2010" שהתקבל מעלה את הממצאים כלהלן:

| נישומים | קטגוריית האכיפה | בש"ח |
|---------------|-------------------------|--------------------|
| 2,956 | באכיפה מנהלית משנת 2010 | 39,053,000 |
| 360 | באכיפה משפטית | 21,500,000 |
| 127 | באכיפה פסיבית | אין נתונים |
| 3,443 | סה"כ באכיפה | 60,553,000 |
| 3,561 | בקטגוריית התיישנות | 60,408,759 |
| 6,590 | חובות מסופקים | 40,644,183 |
| 13,594 | סה"כ כללי | 161,605,942 |

מנתוני הטבלה הנ"ל כ- 3,000 נישומים מצויים בהליך אכיפה מנהלי בהיקף של כ- 39 מיליון ₪. בהמשך התקבל נתון בסך הנישומים בקטגוריה זו עומד על כ- 43 מיליון ₪. קטגוריית ההתיישנות בחובות מסופקים מהווים כשני שליש מכלל החובות, מה שמותרי את השאלה כיצד הרשות הגיעה למצב עגום זה. יודגש, כי אין בהערה הנ"ל בכדי להטיל דופי במנהלת מח' הגבייה אשר נכנסה לתפקידה רק בשנת 2006 וקיבלה ירושה לא קלה לטיפול. בהזדמנות זו יצוין כי פעלה רבות מאז כניסתה לתפקיד בנושא העמקת הגבייה אם כי הדרך עוד ארוכה לצד הערות ביקורת שונות המצוינים בדו"ח זה.

תשומת לב הרשות מתבקשת - לנוכח הגידול המתמשך בכמות הנישומים העומדים ביתרת חוב משנה לשנה מה שמחייב טיפול מערכתי מקיף.

פרק - מדיניות הרשות ונהלים לביצוע אכיפה מנהלית גבייה

כחלק מהביקורת התבקשו ממנהלת הגבייה ומיועמ"ש הרשות פרטים על מדיניות הרשות בהפעלת אכיפה מנהלית, לרבות הנחיות בכתב בנושא ככל שקיימות. לדברי מנהלת מח' הגבייה, מדיניות גביית חובות נחלקת עד לשתי תקופות עיקריות: עד שנת 2006 מדיניות האכיפה לא הייתה ברורה ולא סדורה. נקטו במדיניות של הליכים משפטיים ובכלל זה עד כדי סנקציות ניתוקי מים לכל היותר. משנת 2008 החלה מדיניות אכיפה מנהלית-ביצוע עיקולים בגין החובות, שיטה הנמשכת עד היום עם התאמות שונות כנובע מהנחיות היועמ"ש בממשלה החל מתחילת שנת 2012 לעניין זה. עוד יצוין, כי עד מחצית שנת 2012 נהוג היה לשלוח הודעת דרישה אחת בלבד לפני נקיטה בהליך שתי הודעות אכיפה מנהלית והחל ממועד זה עם כניסת תחולת יועמ"ש לממשלה החלו לשלוח (כמתבקש עפ"י הנחיות היועמ"ש לממשלה) דרישה

עו"ד מטעם הלשכה המשפטית המופקדת על הנושא, העבירה בתשובתה לביקורת מסמך המשמש כנוהל פנימי שגובש יחד עם גזבר העירייה ומחלקת גבייה. תמצית סעיפיו של המסמך המכונה: נוהל הפעלת הליכי גבייה המבוסס על הנחיות היועמ"ש לממשלה מחודש פבר' 2012.

הערות הביקורת

באם מדובר בנוהל עירוני (להלן אימוץ) יש לציין זאת, כמו כן בהעדר לוגו, חתימה, תחולה וכו' המסמך נראה מרחף (לכאורה ללא מעמד). היה טעם בכפוף לאמור לתת דגשים תפעוליים במסגרת נספח הכולל, סדרי עדיפות בטיפול על רקע פילוח נתונים כמותיים וכספיים על פני שנים, הטיפול המתבקש על בסיס גיול וסוגי חייבים, הליכים שהתבצעו עד כה, היקף חובות בהתיישנות-מדיניות הטיפול, אמצעי הבקרה תקופתיים ועוד. העדר מדיניות סדורה, (למרות הנוהל) מותיר את שיקול הדעת הרחב לגורמי הביצוע בלעדית. (בהעדר נתונים כיצד תקבע מדיניות וחלוקת עבודה לנוכח ההיקף?)

ישיבות העבודה - רצוי שיתקיימו על בסיס נתונים מפולחים שיוצגו ע"י הגבייה מעת לעת. בישיבת העבודה הראשונה שהתקיימה ב-1.5.13 בלשכת יועמ"ש הרשות התבקשה מנהלת מח' הגבייה להציג פילוח חייבים כבסיס נתונים לעבודה. הישיבה השנייה בהמשך לא שפכה יותר אור ושוב סוכם להביא נתוני חוב טבלאיים.

יועמ"ש הרשות כיוזמת של הישיבות, מעניינה ובצדק לעקוב אחר הטיפול ככל שקיים בהתאמה להנחיות היועמ"ש לממשלה מחודש פב' 2012. עם זאת מתפקיד גזבר העירייה לרכז את הנושא על רקע ניתוח נתונים מפולחים לסוגי החייבים וגילם ולקבוע מדיניות כוללת לגביית החובות במגבלות הוראות החוק. אין בנוהל כל אזכור באשר להליכי הטיפול באכיפה משפטית לרבות ניהול עו"ד המטפלים, מעקב אחר תשלום אגרות, תוצאות הטיפול בתיקים אלה, ניהול התמורה (גבייה דרך הוצל"פ) התחשבות וכו'.
ראה פרק אכיפה משפטית.

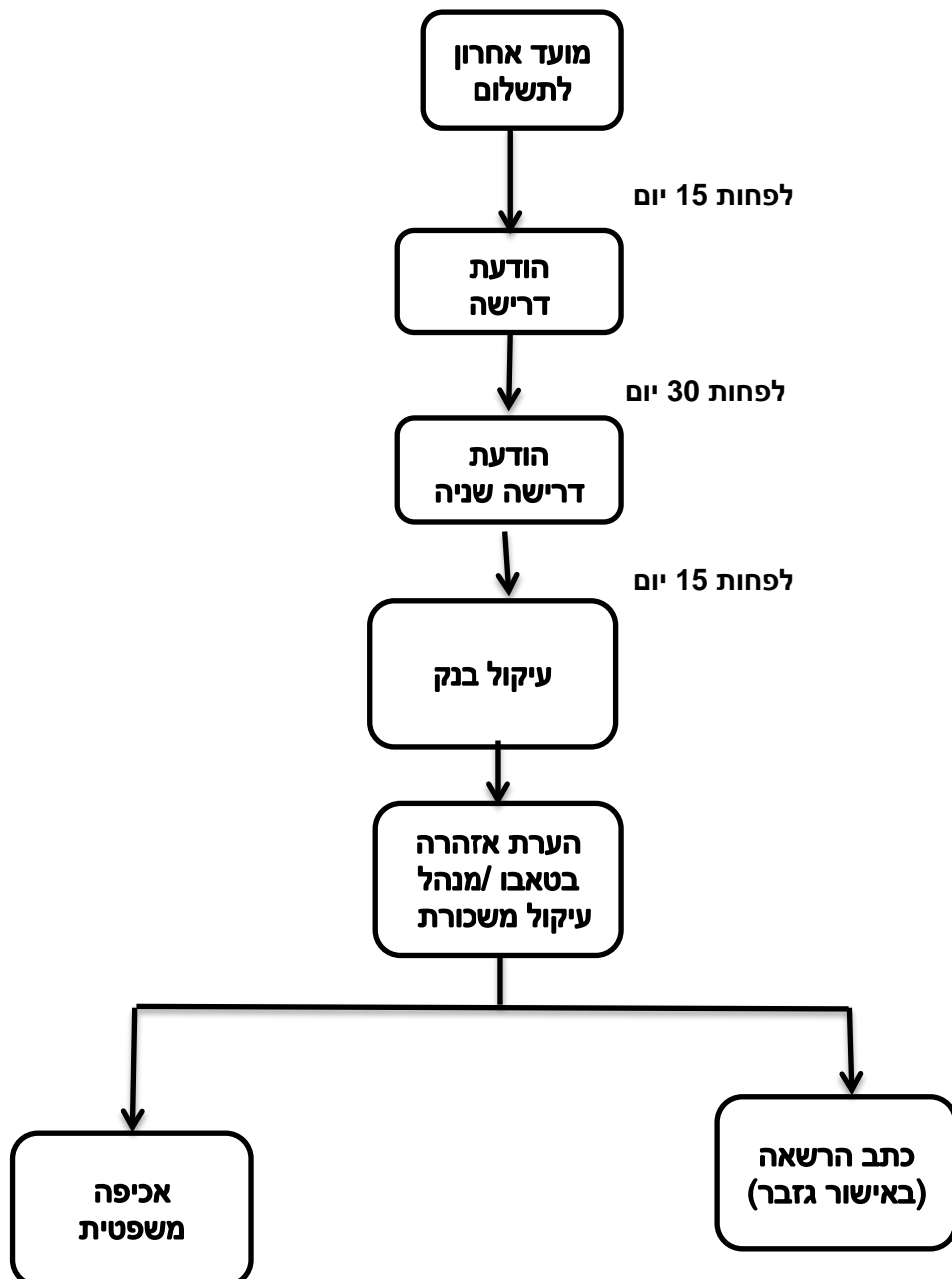
המלצה - יש להשלים את הנוהל בכל ההיבטים התפעוליים ואחרים לצד הבקורות המתבקשות.

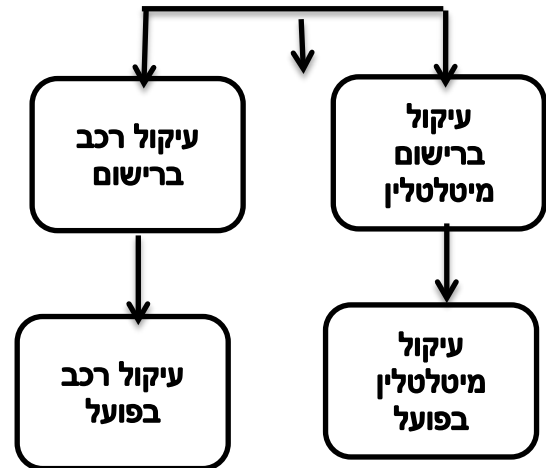
ההליך הפותח בהליכי גביה

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 (עובד הציבור ששר האוצר מינהו בהודעה ברשומות), כתב הרשאה לגובה המסים, המסמיך אותו לשלוח מכתב נוסף ובו דרישה לתשלום מידי של החוב (להלן – דרישה לתשלום מידי). מכתב הדרישה לתשלום מידי הוא כבר חלק מהליכי הגביה. אם גם הדרישה לתשלום מידי לא נענית, מוסמך גובה המסים להתחיל בצעדים מעשיים לגביה – הטלת עיקולים לסוגיהם השונים וכיו"ב.

הרשות המקומית אמצה את הנחיות יועמ"ש לממשלה כנוהל מחייב בטיפול בגביית חובות באמצעות אכיפה מנהלית עפ"י תרשים הזרימה הר"מ:

תרשים זרימה לביצוע אכיפה מנהלית עפ"י הנוהל (הנחיות יועמ"ש ממשלה)





פרק עיקולים בבנקים

התנאי לביצוע אכיפה- קיומו חוב חלוט

המועד שבו יש לשלם את הארנונה שהוטלה בגין שנת מס פלונית, הוא המועד שבו מתגבשת שומה סופית שאין עליה עוררין. לפי גישה זו, אם מוגשים השגה, ערר לוועדת ערר, ערעור לבית המשפט לעניינים מנהליים על החלטת ועדת ערר של ארנונה, או ערעור לבית המשפט העליון, אין לרשות המקומית זכות לפעול בהליכי גבייה מנהליים לגביית אותו חלק מחוב הארנונה השנוי עדיין במחלוקת.

ברי, כי את סכום הארנונה שאינו שנוי במחלוקת יש לשלם במועדים הקבועים בצו הטלת הארנונה. דחיית הליכי הגבייה מתייחסת אך ורק אל סכום הארנונה השנוי במחלוקת כפי שעולה מההשגה המוגשת בידי הנישום. בפקודת מס הכנסה נקבע, כי כל עוד סכום המס שנוי במחלוקת, לא ניתן לגבותו על פי פקודת המסים (גביה). בפקודת העיריות אין הוראה דומה. מאחר ודיני הארנונה הם חלק מהמשפט בישראל, ובגביית הארנונה על פי פקודת המסים (גביה), יש ללמוד גזירה שווה על פרשנות הביטוי "למן היום שהיה חייב לפרעו" מדיני מס אחרים.

נתוני ביצוע עיקולים

מח' הגבייה התבקשה להעביר נתונים על כמות והיקף העיקולים שבוצעו במסגרת הליך אכיפה מנהלי. הנתון הראשוני שהתקבל כלל היקף של כ- 35 מיליון ₪ ובהמשך התקבלו קבצים עדכניים בגין השנים 2010 עד 2013 כמפורט להלן:

| סיכום 2010-2013 | | |
|-----------------|--------|-------------|
| שנה | רשומות | סכום העיקול |
| 2013 | 381 | 4,458,237 |
| 2012 | 1026 | 10,635,363 |
| 2011 | 637 | 7,048,010 |
| 2010 | 912 | 20,997,626 |
| סה"כ | 2956 | 43,139,236 |

מהנתונים הנ"ל עולה לכאורה, כי בוצע אקט הליך אכיפה מנהלי (להלן עיקולים) כנגד כ- 3,000 נישומים בהיקף של כ- 43 מיליון ₪. ניתוח הנתונים מעלה, כי ל- 517 נישומים מופיעים ביותר מרשומה אחת, בגבייה והדבר נובע: לחילופין מחידוש ביצוע הליך או נקיטה בהליך נוסף בשל חובות אחרים.

מהו סך סכום כספי העיקולים שהתקבלו ברשות הלכה למעשה

לנוכח ההיקף שצוין לעיל, מח' הגבייה התבקשה בהתאמה להציג, מה היקף הכספים שזרמו לקופת הרשות כנובע מהליך זה? במלים אחרות: הביקורת ביקשה לאמוד על רמת האפקטיביות המעשית בעקבות נקיטה בהליך אכיפה מנהלי זה.

באופן מפתיע, לא הייתה במח' הגבייה תשובה ולא יכלו אפילו להעריך את סך הכספים שנגבו במתכונת זו. כידוע הליך האכיפה/העיקול מבוצע ע"י הבנקים ואלה מזרימים לקופת הרשות בהתאם למה שניתפס בחשבונות הנישומים.

ככל שהיו הפקדות, הרשות זיכתה את הנישום בכרטיסו כנגד חובותיו. עם זאת, לא ברור מדוע לא ניתן להפיק נתון כמותי כפונקציה של סוג הפעולה הנ"ל. זאת ועוד רכזת ניהול הבנקים ברשות נשאלה, האם ניתן לקבל נתון עפ"י תזרים ההפקדות בחשבון ברשות בהבחנה לפי פרמטר הפקדות מעיקולים, אולם זו השיבה שאין בכוחה לעשות זאת.

הערות הביקורת

האכיפה המנהלית להלן עיקולי בנקים בהיקף כאמור, מחייב בקרה מעת לעת על מנת לעמוד על רמת האפקטיביות בנקיטה בהליך זה. למעשה אין לרשות אמת מידה מעשית שהליך זה הניב מעת לעת. אפשר והליך העיקול יצר דינמיקה עקיפה שגרמה לנישום לבוא להסדיר את חובותיו ועל כן זה חלק מהאפקטיביות של הליך הגבייה המנהלי. לרשות אין נתונים כמותיים בעניין זה.

שיטת ביצוע העיקול

בהתאם לנוהל והנחיות היועמ"ש לממשלה בטרם ביצוע העיקול, יש לשלוח לנישום שתי הודעות דרישה רק אם לאחר ההודעה השנייה בכפוף לפרק זמן הקבוע בנוהל מתחיל הליך הטלת עיקולים על הנישום.

בטרם הטלת העיקול נידרש לאתר את חשבון או חשבונות בנק הנישום, הדבר נעשה במסגרת התקשרות של מח' הגבייה עם בנק מרכזי שמרכז עבורה נתונים אלה לפרקים ואין ברירה הודעות על העיקולים נשלחים לכל הבנקים בארץ מתוך כוונה לתפוס את אחד מחשבונות הנישום (מעין ניסוי וטעיה).

מובן מאליו שבמתכונת זו קיימת בעייתיות, שכן פרטי הנישום המסוים לעניין הטלת עיקול נחשפים בפני כל הבנקים, דבר הפוגע לכאורה בפרטיותו של הנישום על כל המשתמע מכך בהקשר זה אולם, נראה כי לא קיימת שיטה חסויה יותר לאיתור חשבון החייב. במצב זה הפעילות הנ"ל היא ברירת מחדל למרות החסרונות שבה.

הודעות על צווי עיקול נשלחות לכל הבנקים - בחזקת תפוס כפי יכולתך

בהתאם להוראות פרק ד' לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק ההוצל"פ) 7'ב' לפקודת המסים (גבייה), נשלחים באופן שגרתי צווי "עיקול אצל צד ג'- ולסעיפים 7 שלישי" לבנקים, חברות ביטוח, קופות גמל, מוסדות פיננסיים וארגונים אחרים. בדומה, צווי עיקול זמניים נשלחים ל"מחזיקים" מכוח פרק כ"ח לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (להלן - תקנות סדר הדין האזרחי).

הודעת העיקול הנשלחת לצדדים השלישיים ולמחזיקים (להלן - הצד השלישי), כוללת את שמו ומספר זהותו של החייב או הנתבע, ועשויה לכלול פרטים אודות נכסים וזכויות השייכים לחייב ואת גובה יתרת חובו או הסכום הנתבע ממנו. נתונים אלה מעידים על מצבו הכלכלי של החייב ולכן הינם ידיעה על ענייניו הפרטיים וכן "מידע רגיש" אודותיו, כמשמעות המונח בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות.

על אף האיסור כאמור, לא מן הנמנע בעצם חשיפת המידע בפני צד שלישי (כגון בנקים) יוצרת בלי משים "אות קין" כלפי החייב שמנהל את חשבונו בבנק זה או לחילופין שמירת מידע שתשמש בעתיד רקע אופציונלי בבנקים אחרים בהם לא מתנהל עדין לחשבון החייב. כיום בהעדר ידיעה על פרטי הבנק של החייב, נשלחות למעשה הודעות עיקול לכל הבנקים ומכאן הבעייתיות לתוצר הלוואי בגין כך.

הנחית רשם מאגרי מידע - איסור שימוש במידע בדבר הטלת עיקול אצל צד שלישי

לנוכח הבעייתיות כאמור, רשם מאגרי המידע הוציא הנחיה בשנת 2011 המיועדת להבהיר שצד שלישי איננו רשאי להשתמש לצרכיו העצמיים במידע אודות הטלת צו עיקול על חייב שנרשם אצלו (להלן הנחיה מס' 1/2011). ההנחיה מביאה לידיעת הציבור את עמדתו של רשם מאגרי המידע בדבר הפרשנות הנכונה של תחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות) על הסוגיה שבנדון.

מדגם עיקולים שנעשו בשנת 2013

על פי נתוני מחלקת הגבייה בוצעו בשנת 2013 כנגד 381 נישומים הליכי גבייה מנהלית (להלן עיקולים) בהיקף כולל בסך כ- 4.5 מיליון ש"ח. התפלגות הסכומים נעה בין כ- אלף ₪ למאות אלפי ₪ עפ"י הנחיות היועמ"ש לממשלה שהיו בתוקף בעיתוי זה, נדרשות שתי הודעות בפרקי זמן שונים על מנת שיהיה ניתן להתחיל בהליך עיקול כלפי הנישום.

הביקורת בחנה שתי קבוצות מדגם לבחינת קיום הליך ביצוע עיקולים, האחת קבוצת חייבים בסכומים גבוהים והשנייה בסכומים קטנים (בגין קנסות פיקוח).

להלן מדגם של 7 נישומים בסכומים גבוהים וממצאים בהתאמה :

| מס"ד | מס' משלם | שם משפחה | שם פרטי | הסכום לעיקול |
|------|----------|----------|---------|--------------|
| 1 | | | | 249,780 |
| 2 | | | | 187,529 |
| 3 | | | | 186,099 |
| 4 | | | | 171,400 |
| 5 | | | | 169,796 |
| 6 | | | | 169,191 |
| 7 | | | | 148,790 |

הערה : מטעמי צנעת הפרט נתוני הזיהוי הוסרו

ממצאים :**מס"ד 1-**

עיון בתיקו מעלה את הממצאים הבאים : בתאריך - 3.5.11 – נרשמה הערת אזהרה בטאבו ע"ס כ- 212 אש"ח. ב- 18.1.12 – דרישת תשלום ע"ס כ- 217 ₪. ב- 23.1.12 – דרישת תשלום ע"ס כ- 228 אלף ₪. מרבית החוב בקטגוריית התיישנות (החוב עד שנת 2000 כ- 188 אלף ₪).
הערת הביקורת - טוב תעשה מחלקת הגבייה אם תגיע להסדר בנסיבות אלה עם הנישום.

מס"ד 2

הסכום לעיקול כ- 188 אש"ח, עיון בתיק מעלה את הפרטים הבאים : באפריל 2008, נמצא אישור מטעם הרשם על ביצוע הערת אזהרה בטאבו ע"ס כ- 84 אלף ₪. לא נמצאו מסמכים לעניין הודעה לנישום כמתבקש. בחודש יולי 2012 הוגשה דרישת תשלום ע"ס כ- 180 אלף ₪. בחודש ינואר 2013 שוב נרשמה הערת אזהרה ע"ס כ- 82 אלף ₪. **בשני המקרים, לא נמצאו מסמכים המיידעים את הנישום כמתבקש בהליך זה.** הנישום בקטגוריית חובות בהתיישנות למעלה מ- 70% והחוב העדכני כיום כ- 205 אלף ₪..

מס"ד 3

סכום החוב לעיקול כ- 186 אלף ₪. עיון בתיק מעלה מכתב מטעם הגבייה שבו הודעה לנישומה על הטלת שיעבוד על הנכס בגין חוב בסך כ- 170 אלף ₪. לאחר דין ודברים עם הנישומה או מי מטעמה, הרשות יזמה הסדרת חוב עפ"י הקריטריונים לחובות התיישנות.
הערת הביקורת- טיפול הרשות בתיק זה נאות.

מס"ד 4 -

הסכום שנירשם לעיקול בספרי הרשות לנישום זה כ- 170 אלף ₪. עיון בתיקו האישי מעלה, כי לא נמצאו מסמכים כלל במערכת (אפשר וקיימים, אך טרם נסרקו במערכת הגבייה) מכאן שלא ניתן לדעת בשלב זה על מהות הודעות שנשלחו לנישום ככל שנשלחו.

הערות הביקורת - עפ"י פירוט החיובים, נמצא חיוב על פתיחת תיק הוצאה לפועל. מרבית החוב מקורו בגין מים משנים קודמות- יש להשלים נתונים לתיקו האישי.

מס"ד 5

עפ"י הרשום במערכת, הסכום לעיקול כ- 170 אלף ₪ חלק מהותי מהחוב בגין מים. גם נישום זה בקטגוריית חובות בהתיישנות יותר מ- 70%. בחודש נובמבר 2012 מצוין במערכת, כי נשלחה הודעת דרישה שלא נדרשה. אין פרטים על מהות סכום הדרישה, פרט לאמור לא קיימים מסמכים נוספים הערות הביקורת- ככל שקיימים מסמכים ודרישות תשלום, יש להזינם בהתאם. נישום זה עומד בחובה בסכומים מהותיים לאורך שנים ומשום כך זהו מקרה קלאסי שבו, יש לנקוט בין השאר באכיפה פסיבית על מנת להבטיח במשהו את מימוש החוב הקיים- בפועל לא בוצעה אכיפה זו.

מס"ד 6

הנישום בקטגוריית חובות התיישנות יותר מ- 70%. עיון בתיקו שבמערכת מעלה, כי בוצע רישום הערת אזהרה בטאבו ע"ס כ- 107 אלף ₪ בחודש אפריל 2008. לא נמצאה הודעה לנישום בעניין זה כמתבקש. מנגד נמצא מסמך בקשה של הנישום להסרת עיקול בבנק, על מנת שיוכל להסדיר חובותיו, מה שמעיד שהוטל גם עיקול בחשבנו. **לא קיימים בתיק מסמכים בעניין זה כמתבקש כגון:** הודעה ראשונה, שניה ואזהרה לפני עיקול).

מס"ד 7

הסכום בעיקול כ- 149 אלף ₪. עיון בתיק מעלה, כי נמצאה בקשת הרשות בחודש מרץ 2011 לביצוע רישום הערת אזהרה בטאבו ע"ס כ- 118 אלף ₪. קיימת דרישת תשלום ראשונה מחודש יולי 2012 ע"ס כ- 143 אלף ₪. כמו"כ, נמצא מסמך מטעם הנישום המבקש לבטל את העיקול שבוצע בחשבון הבנק. מכתב זה מעיד אכן על עובדה זו. אולם, לא נמצאו מסמכים כמתבקש לעניין הודעה ראשונה, שניה בטרם ביצוע העיקול. **יש להניח שהנישום ידע על העיקול רק הלכה למעשה שגילה זאת בחשבון הבנק. מצב זה אינו תקין, ככל שקיימים מסמכים להשלמת הנתונים, יש להעלותם לתיקו האישי.**

הערות הביקורת

בכפוף להערות הביקורת כמצוין לעיל, הליך הגבייה המנהלי (עיקולים) נעשה יותר סדור מאז כניסתם לתוקף של הנחיות יועמ"ש לממשלה בשנת 2012. סדר הפעולות מתבצע עפ"י הנוהל (הודעה ראשונה, שנייה וכו') עם זאת לא ברורה אפקטיביות המעשית של הליך זה בהעדר נתונים ממשיים שהליך זה הניב. לחילופין אפשר והליך זה הניב בעקיפין את הנישומים לבוא ולהסדיר את חובם. אלא שגם נתון זה לא קיים ברשות לבחינת האפקטיביות גם בפן הזה.

מדגם אכיפת מנהלית/עיקולי חשבונות בנק בגין קנסות פיקוח - כללי

בעבר אכיפת קנסות שהפיקוח הטיל בגין הפרות חוקי עזר היו בחסות בתי המשפט. כלומר בתי המשפט פסקו את פסיקותיהם והעבירו לרשות את הקנסות שהועברו בהליך זה. בשנים האחרונות אחריות האכיפה לגביית הקנסות הועברה לאחריות הביצוע של הרשויות המקומיות. אשר על כן חרף הסכומים הנמוכים עסקינן בהליך זה, יש חשיבות רבה במימוש וגביית הקנסות מטעמי הרתעה ואכיפת הסדר הציבורי כנובע מחוקי העזר. מתוך 23 מקרים בשנת 2013 נגדמו 6 מקרים אקראיים לבדיקה אופן ביצוע הליך האכיפה המנהלית. להלן מדגם נישומים בסכומים גבוהים וממצאים בהתאמה בהערות בטבלה.

| מס"ד | מס' משלם | שם משפחה | שם פרטי | סכום לעיקול | הערות- מסמכי החייב |
|------|----------|----------|---------|-------------|--|
| 1 | | | | 863.84 | נמצאה הודעת תשלום קנס, בהמשך דרישה במסגרת הליך פש"ר. |
| 2 | | | | 863.84 | לא נמצאו מסמכים במערכת- תושב חוץ |
| 3 | | | | 840.14 | נמצאה דרישה לפני עיקול, חסרה דרישה ראשונה |
| 4 | | | | 840.14 | לא נמצאו מסמכים במערכת- תושב חוץ |
| 5 | | | | 816.34 | קיימת הודעה ראשונה ושנייה- חסר הודעה על ביצוע עיקול |
| 6 | | | | 816.34 | לא נמצאו מסמכים במערכת- תושב חוץ |

הערה: מטעמי צנעת הפרט נתוני הזיהוי הוסרו

הערות הביקורת

מדגם אקראי זה מעלה כי קנסות הפיקוח מושגים על מי שמפר את חוקי העזר ובכלל זה גם כנגד תושבים שאינם בני המקום. משום כך לא ניתן ב-3 מקרים לעין במסמכים בגין הליך זה היות ואלה אינם מופיעים מטבע הדברים (כתושבי חוץ) במערכת הגבייה.

מומלץ- ליצור קובץ מיוחד במערכת הגבייה לאותם מקרים שאינם תושבי המקום ובהתאמה לצרף את כל המסמכים הנדרשים בהליך זה לתיק האישי. (הודעה ראשונה, שנייה, הודעה, ביצוע עיקול ..)

משלוח הודעות דרישה- כמדגם

הרשות נוהגת לשלוח את ההודעות שלוש פעמים בשנה במסגרת קובץ מנות לדרישת תשלום. לבקשת הביקורת הועבר קובץ דרישת תשלום בתאריך 12.12.2012 הכולל רשימת 41 נישומים, בגין חוב באכיפה בסך כ- 1.2 מיליון ₪.

עיון במסמכי דרישת התשלום מעלה, כי מח' הגביה פעלה נכון במשלוח הודעה שניה לא לפני שנשלחה הודעה ראשונה. דרישת התשלום עפ"י סעיף 4 ו-5 פקודת המסים (גביה) מפרט את יתרת סוג השירות שבגינה הוצאה הדרישה הכוללת את היתרות עפ"י סוג השירות: ארנונה, שמירה, הפרשי מדידות וכו'.

הסכומים המבוקשים בהודעה כוללים הוצאות גביה שנדרשו בגין הליך זה. אולם, אף שאין חובה לפרטם בגוף הדרישה מתבקש להוסיף הערה בתחתית מסמך הדרישה, כי זו כוללת הוצאות גביה ופירוט יינתן עפ"י בקשת הנישום. לסיכום: הממצאים שעולים ככלל מבדיקת מנה זאת תקינים.

פרק- אכיפה פסיבית

כללי

גבייה באמצעות אכיפה פסיבית, היא אחת הדרכים החלופיות לגביית חוב מנהלי.
 זו נעשית כאשר הרשות אינה פועלת לגביית חובות האזרח, אלא ממתינה עד אשר האזרח יהא זכאי לתגמול ממנה או יצטרך אישור או פעולה כלשהי ממנה, שאז היא מתנה את האישור או התגמול בתשלום החוב. הדבר עשוי להתרחש שנים רבות לאחר שנוצר החוב, ולכן יש צורך בקביעת כללים ביחס להיבטים השונים של הפעלת הגבייה הפסיבית.

מה טעמו של עיקול הערת האזהרה?

ככלל, העיקול נועד למנוע העברתה של זכות במקרקעין משמו של מי שזכותו עוקלה לשמו של אחר. במקרה הנידון, לא נועד העיקול למנוע את העברת הזכות לשמו של סרבן המס, אלא נועד למנוע את העברת זכותו במקרקעין לאחר. לפיכך, אם נרשם עיקול על הערת אזהרה והמקרקעין הועברו ונרשמו על שמו של סרבן המס, הופך העיקול על הערת האזהרה לעיקול על המקרקעין.

אכיפה פסיבית- ההיבט הנורמטיבי חוקי

יש הבדל מהותי בין העיקול המוטל על מטלטלי הסרבן לבין השעבוד המוטל על מקרקעין. על פי פקודת המסים) גביה, (לא ניתן להטיל עיקול על מקרקעין, אולם ניתן לשעבדו. עיקול אינו מקנה למעקל זכות קדימה בנכס הנמכר, וכל נושה נוסף, שעיקל את הנכס, רשאי להיפרע מהתמורה המתקבלת ממכירתו ללא קשר למועד הטלת העיקול. לא כן השעבוד.
 בעוד צו לעיקול נכס הוא צו האוסר את מכירתו, ולעתים אף מונע אותה באמצעות רישום בפנקס המתנהל על פי דין, שיעבוד נכס מקנה למשעבד זכות קניינית בנכס. מטעם זה, יש חשיבות לסדר השעבודים, ובהיעדר דין מיוחד, כל שיעבוד גובר על אלו שנוצרו לאחריו.

בסעיף 11 א לפקודת המסים) גביה(נקבע-

11 א (1) מס המגיע על מקרקעי הסרבן יהיה שעבוד ראשון על אותם מקרקעין.

(2) כל מס אחר המגיע מסרבן שהוא בעל מקרקעין יהיה שעבוד על המקרקעין אם נרשמה בפנקס המקרקעין הערה על כך על פי הודעת גובה המס; נרשמה הערה על שעבוד כאמור, תהא דרגתו נדחית בפני כל שעבוד של אותם מקרקעין שהיה רשום שעה שנרשמה ההערה
 (3) סעיף זה אינו גורע מסמכויות אחרות לפי פקודה זו.

רישום עיקול על הערת אזהרה

אם נרשמה הערת אזהרה בפנקס המקרקעין לטובת הסרבן, ניתן לעקלה מכוחו -של סעיף 12 ח לפקודת המסים(גביה).

12 ח. לצורך גביית חוב מס מחייב, רשאי פקיד גבייה או גובה המס לעקל על ידי רישום בפנקס מקרקעין, זכויות שיש לחייב במקרקעין, הנובעות מרישום הערת אזהרה עליהן לטובתו; לענין זה", הערת אזהרה -"כמשמעותה בסעיף 126 לחוק. המקרקעין, תשכ"ט-1969

הוראת סעיף 12 ח הנ"ל מורה, כי גובה המס ופקיד הגבייה מוסמכים לעקל את זכותו האובליגטורית של הסרבן במקרקעין, ולרשום עיקול בפנקס המקרקעין על הערת אזהרה הרשומה לטובתו לפי סעיף 126 לחוק המקרקעין.

הנשיא ברק התייחס למהותה של הערת האזהרה :
 אין הערת האזהרה בבחינת זכות במקרקעין, כי כל עיקרה אינו אלא שיטת מחסום בפני רישום עסקות מקרקעין
 למען שמור על כוחו של החיוב החוזי לרישום עסקה פלונית. זוהי איפוא זכות שלילית מעצם טבעה, למנוע
 מאחרים רכישת זכות קניינית במקרקעין, ואין היא כשלעצמה יוצרת זכות בעלת תוכן קנייני למאן דהו.

גביה פסיבית (מתוך הנחיות יועמ"ש לממשלה)

גבייה אקטיבית לפני גביה פסיבית

ככלל, הרשות חייבת לנקוט גביה אקטיבית בטרם תוכל להיעזר בגביה פסיבית, דהיינו, להעדיף
 הליכים אקטיביים לפי פקודת המסים (גבייה), על פני גביה פסיבית. הכספים שהאזרח חייב לרשות
 הם כספי מס, שתשלומם נדרש להבטחת האספקה של שירותים ציבוריים וחברתיים לציבור כולו,
 ולכן יש לתת עדיפות להליכים שנועדו לגבות חובות ביעילות ותוך פרק זמן קצר.
 חרף זאת, ייתכנו מצבים שבהם תהא הצדקה להימנע מנקיטת הליכי גביה לפי הפקודה
 ולהסתפק בגביה פסיבית, למשל במקרה שנקיטת הליכים אקטיביים אינה מידתית.

הפעלת הליכי גביה לפי הפקודה – מידתיות

לפני הפעלת אמצעי אכיפה יש לבחון, אם האמצעי נדרש באופן סביר לשם גביית המס. במסגרת זו
 ייבחנו, בין היתר, נחיצותו של ההליך ויעילותו, בשים לב לשיקולים שונים, כגון גובה החוב, או
 מצבו של החייב. הרשות הגובה רשאית לקבוע לעצמה כללים לעניין האמצעים שתנקוט לגביית החוב
 בשים לב לגובה החוב) למעט באשר למשלוח מכתבי דרישה **(ובכפוף להוראות הנחיה זו)**.
ככל שהרשות פעלה בהתאם לכללים אלה, לא תיחשב אי נקיטה של אמצעי גביה כשיהוי.

הכלל, עפ"י הנחיות היועמ"ש לממשלה כי רשות שנמנעה ללא הצדקה, ושלא לפי הנחייה זו, מנקיטת
 הליכי גביה לפי פקודת המסים) גביה, (תוך המתנה למועד שתוכל לגבות בו גביה פסיבית), לא תוכל
 בבוא העת לעשות כן ויהא עליה לתת את האישור, לעשות את הפעולה או לשלם את התגמול לחייב,
 לפי העניין.

הוא הדין במקרה של שיהוי: אף שהרשות השתהתה כך שאינה יכולה עוד לנקוט בהליכי גביה לפי
 פקודת הגביה, עדיין רשאית היא לנקוט בהליכי גביה פסיבית, ככל שהחוק מתיר לה.
 גבייה פסיבית כאמור, היא אחת הדרכים החלופיות לגביית חוב מנהלי. היא נעשית כאשר הרשות
 אינה פועלת לגביית חובות האזרח, אלא ממתינה עד אשר האזרח יהא זכאי לתגמול ממנה או יצטרך
 אישור או פעולה כלשהי ממנה, שאז היא מתנה את האישור או התגמול בתשלום החוב. הדבר עשוי
 להתרחש שנים רבות לאחר שנוצר החוב, ולכן יש צורך בקביעת כללים ביחס להיבטים השונים של
 הפעלת הגבייה הפסיבית.

ממצאים

כחלק ממאמצי מחלקת הגבייה לגביית חובות ומתוקף סעיף 11 א לפקודת המסים (גביה), הרשות נוקטת מעת לעת בין השאר גם באמצעי אכיפה פסיבית (הערת אזהרה בטאבו על הנכס). בין השנים 2008-2013 הרשות נקטה בצעד זה כלפי 127 נישומים חייבים בהיקף כולל של למעלה מ- 11 מיליון ₪ עפ"י נתוני מערכת הגבייה כמפורט להלן:

| שנת האכיפה | כמות נישומים | יתרה כספית נכון ליולי 2013 | כמות נישומים עם יתרה אפסית |
|-------------|--------------|----------------------------|----------------------------|
| 2008 | 33 | 3,728,662 | 9 |
| 2010 | 15 | 1,076,615 | 2 |
| 2011 | 57 | 4,667,613 | 10 |
| 2012 | 12 | 1,321,439 | |
| 2013 | 10 | 265,319 | 2 |
| סה"כ | 127 | 11,059,648 | 23 |

הסכם התקשרות טאבו ישיר – לביצוע פעילות רישום אזהרה בטאבו

לצורך ביצוע אכיפה פסיבית (להלן רישום הערת אזהרה בטאבו) לחייבים שלא הסדירו את חובם לרשות התבצעה התקשרות עם טאבו ישיר מקבוצת קו מנחה, אשר זו תספק שירותים שונים כגון:
א. ביצוע רישום הערת אזהרה בטאבו ב. צפייה בנסחי טאבו דרך מערכת קו מנחה באתר האינטרנט ועוד.

ההתקשרות האחרונה נעשתה בחודש אוקטובר 2010 ועלות שירותים אלה נכון למחצית 2013 כ- 40 אלף ₪. ממצאי הביקורת מעלים כי טאבו ישיר אינה מעבירה נתונים תקופתיים על ביצועיה שכן לא נתבקשה מאז ומעולם יש להניח שיש ברשותה נתונים כמותיים על ביצועיה וצריך רק לבקש.

הביקורת פנתה ל**טאבו ישיר** לקבלת נתוני ביצוע פעולות מטעם הרשות מתחילת ההתקשרות, ועד בכלל לשנים 2010-2013. עיון בנתונים שהתקבלו אכן מצביע על פעילות הרשות מעת לעת הן בצפייה בנסחי טאבו או בנתוני חברות והן בביצוע הערות אזהרה לנישומים שונים.

מנתונים שהועברו, נמצאו ארבעה נישומים שבגינם בוצעה הערת אזהרה בטאבו, אולם אינם מופיעים בנתוני מערכת הגביה בקטגוריה זו. מאידך, נמצאו שמונה נישומים שמופיעים במערכת הגביה בקטגוריה זו, אולם אינם מופיעים בנתוני טאבו ישיר. אפשר לאי התאמה נובעת מכך שלא הועברו כל הנתונים, או לחלופין שקיים ייחוס שונה לשנים אחרות בדיווחי קו מנחה.

בחינת מדגם -נישומים עם יתרה חוב אפסית

במכלול הנישומים בהליך זה נמצאו 23 נישומים שנרשמה לגביהם הערת אזהרה בטאבו שהייתה אולי נכונה לאותה עת עקב חובות לרשות, אשר יתרת חובם אפסית או זניחה. מאידך לא ברור מדוע לנישומים אלה או חלקם עדיין קיימת הערת אזהרה למרות שהעילה בגינה לא קיימת (יתרת חובות אפסית)- במסגרת בדיקה זו התבקש למצוא בין השאר אסמכתאות כלהלן:

- אסמכתא לביצוע רישום הערת אזהרה בטאבו
- אסמכתא על הודעה לנישום בגין הליך זה.
- אסמכתא לביטול ההערה והודעה לנישום, כאשר אין עילה להמשך רישום זה לאחר שהחובות נפרעו.

בחינת המדגם כמפורט (ראה נספח א' להלן) מעלה את הממצאים העיקריים הבאים:

במחלקת הגבייה, אין נתונים על כמות הנישומים שתלוי ועומד כנגדם הערת אזהרה בטאבו לצד נתוני החובות שבגינם בוצעה הערה בטאבו. כמלים אחרות, מחלקת הגבייה נוהגת במקביל, הן באכיפה מנהלית אקטיבית והן באכיפה פסיבית, אפשר כי בהעדר כלי בקרה נאותה שיימצאו נישומים אשר פרעו את חובם, שאין עילה לקיומה של האזהרה בטאבו- כלומר, נדרש לבטלה.

נראה כי במחלקת הגבייה הופתעה מעצם הצגת השאלה ולא עלה על דעתם כי אפשר שיהיו נישומים שקיימת כלפיהם אכיפה פסיבית תלויה ועומדת למרות שאין חובות תלויים. כללי משחק הוגנים מחייבים חד משמעית את הרשות קביעת כללי בקרה נאותים, שכן בחלק מהמקרים הרשות אינה עומדת בהתאם לאמות המידה החוקיות.

לא נהוג לפקח ולבטל רישום כאשר אין עילת חוב מתוך הנחה כי מי שידרוש בעתיד יענה. (ברירת המחדל פוגענית כלפי הנישום). יתר על כן הפיכת אכיפה פסיבית כתלויה ועומדת ללא הגבלה ולפרקים ללא עילה הופכת בהכרח את הנישום לבן ערובה בבוא היום (מעין ביטוח לטובת הרשות).

היקף חובם של כ-314 נישומים (החל מ-90 אש"ח ומעלה) נאמדים בכ-85 מיליון ₪ (לא כולל 32 מיליון מפעלי תחנות – מוקפא בינתיים). אכיפה פסיבית לקטגוריה זו בוצעה רק כלפי 42 נישומים בהיקף של כ-8.6 מיליון ₪. מנגד נמצאו מקרים לא מעטים שכלפיהם ננקט הליך זה למרות שחובם נופל משמעותית מהקטגוריה הנ"ל, דבר הפוגם בעקרון השוויון. לנוכח התיישנות חלק ניכר מהחוב ולנוכח גובה החוב, ברירת המחדל לכאורה ולאחר שננקטו כל הליכים האחרים, הינה לפחות להטיל עיקול על הנכס.

הערות הביקורת

☒ לא קיימים נהלים תפעוליים בנושא האכיפה הפסיבית, בכפוף להוראות החוק והנחיות

יועמ"ש ממשלה. הנוהל צריך לתת את הדעת בשאלות כגון:

- האם אקט זה נעשה כבררת מחדל אחרונה.
- האם תואם מדיניות הרשות בנושא- ככל שקיימת.
- עומק החוב ושנתו (האם במסגרת תקופת התיישנות או מקדימה אותה)
- עמידה בהוראות החוק- לעניין, הודעה לסרבן מטעם מוסמך, טופס חתום וכו'
- הביצוע עפ"י חוק- טופס הודעה לקבלן הביצוע-קו מנחה או אחר

☒ בחלק ניכר של המקרים לא נמצאו מסמכים תומכים ואסמכתאות בנושא: הטלת העיקול,

הודעות לנישום וביטול ההערה ככל שלא קיימת עילה לקיומה. באותו אופן שהרשות יודעת לרשום הערות אזהרה בטאבו לנישום, כן עליה גם לדעת לבטלן כאשר הנסיבות מצדיקות זאת.

☒ טרם הוגדרה מדיניות אכיפה ברורה לנקיטה באקט זה הן באשר לנסיבות והן באשר

לסכום החוב המינימלי בגינו ננקט ההליך, הדבר יוצר בהכרח העדר שוויוניות הטיפול

ביחס לכלל הנישומים בקטגוריה זו (ראה הנחיות יועמ"ש לממשלה).

☒ ממצאי הביקורת מעלים, כי אין עקביות והתמדה ברישום נתונים חשובים אלה, בדף אירועים מסוג האמור ואחרים, אשר יקבלו ביטוי מובנה (במחשב) במערכת הגביה שהרישום יהיה מותנה באפן לוגי לעדכון דף האירועים ללקוח. אפשר כפי שעולה מתוך המדגם שהמסמכים קיימים במחלקת הגביה וטרם הועלו למערכת.

☒ קיימות פעולות חשובות כגון: עדכון הנחות בדיעבד, תיקון ריבית דריבית, הסכמי פשרה

(מחיקת חוב), רישום בטאבו ועוד. פעולות אלו ראוי שירשמו בדוח אירועים ללקוח. דו"ח אירועים אמור לשקף את האירועים החריגים של הלקוח, בין השאר לצורכי בקרה ושימוש פנימי בגבייה.

המלצות

מומלץ להעלות למערכת את כל מסמכי הנישומים שבגינם נעשתה בעבר פעולות רישום של הערת אזהרה בטאבו, אמנם רק בשנת 2012 החלו בגביה להעלות מסמכים במערכת. עם זאת, מאחר ומדובר באסמכתאות לאורך שנים, מתבקש כאמור להעלות את כל המסמכים החסרים. יש לעגן את הטיפול במסגרת נוהל סדור לרבות קביעת מדיניות ועקרונות בקרה על כלי זה.

רצוי לקבל מעת לעת דוחות מרוכזים מטעם נותן השירותים על היקף הפעילות לסוגיה. נתונים אלה מתבקשים בין השאר לצורכי בקרה לפעילות שהתבקשה והן לצורכי בקרה על תחשיב שכ"ט בהתאמה. הביקורת קיבלה מנותן השירותים ללא כל קושי נתוני ביצוע משנת 2010 ועד בכלל. מומלץ לקבוע מנגנון בקרה שיתריע על העדר עילת הרישום בטאבו לצורכי ביטול ולא להמתין עד שהנישום יבקש זאת כפועל יוצא בחסמים שנתקל בהם הנישום למכירה או חלוקת הנכס.

מומלץ לקבוע מדיניות השימוש באמצעי זה כפונקציה של דפוס הנישום מבחינת תשלומי הארנונה לצד קביעת גובה החוב המינימאלי בטרם נקיטה בהליך זה (על למנת למנוע מצבים שכלפי בעלי חוב כבדים לא ננקט הליך זה וההיפך).

פרק- האכיפה המשפטית

אחד הכלים העומדים לטובת הרשות המקומית לטיפול בגביית חובות ומסים, הינו בין השאר הכלי המשפטי להלן אכיפה משפטית. כלי זה נועד למקרים שהליכי גבייה מנהליים שבשגרה אינם מניבים תוצאות ממשיות והמוצא האחרון שנותר הינו ההליך המשפטי. (בכפוף לחוקי ההתיישנות) ככלל סכומי חוב עד 50 אש"ח ניתן לטיפול ישירות דרך הוצל"פ ומעל סכום זה בהליך משפטי.

פקודת העיריות, פרק חמישה עשר, העוסק בגביית ארנונה קובע:

"סעיף 309 – לא שולם החוב בתום חמישה עשר יום לאחר המצאת ההודעה כאמור, יהיה לארנונה, בפיגור, וראש העירייה רשאי ליתן צו הרשאה ובחותמת ידו ובחותמת העירייה המופנה לגובה הארנונה ומורה לו לדרוש תשלומו לאלתר, ואם לא ישולם – לגבותו על ידי תפיסת מיטלטליו של החייב ומכירתם, באופן שנקבע להלן,

סעיף 317 – על אף האמור בסעיפים 315 – 309, כל מקום שהארנונה בפיגור, רשאי ראש העירייה במקום לנקוט הליכים לפי הסעיפים האמורים, או במקום להמשיך בהם, לפתוח בהליכים לגביית הארנונה כחוב אזרחי.

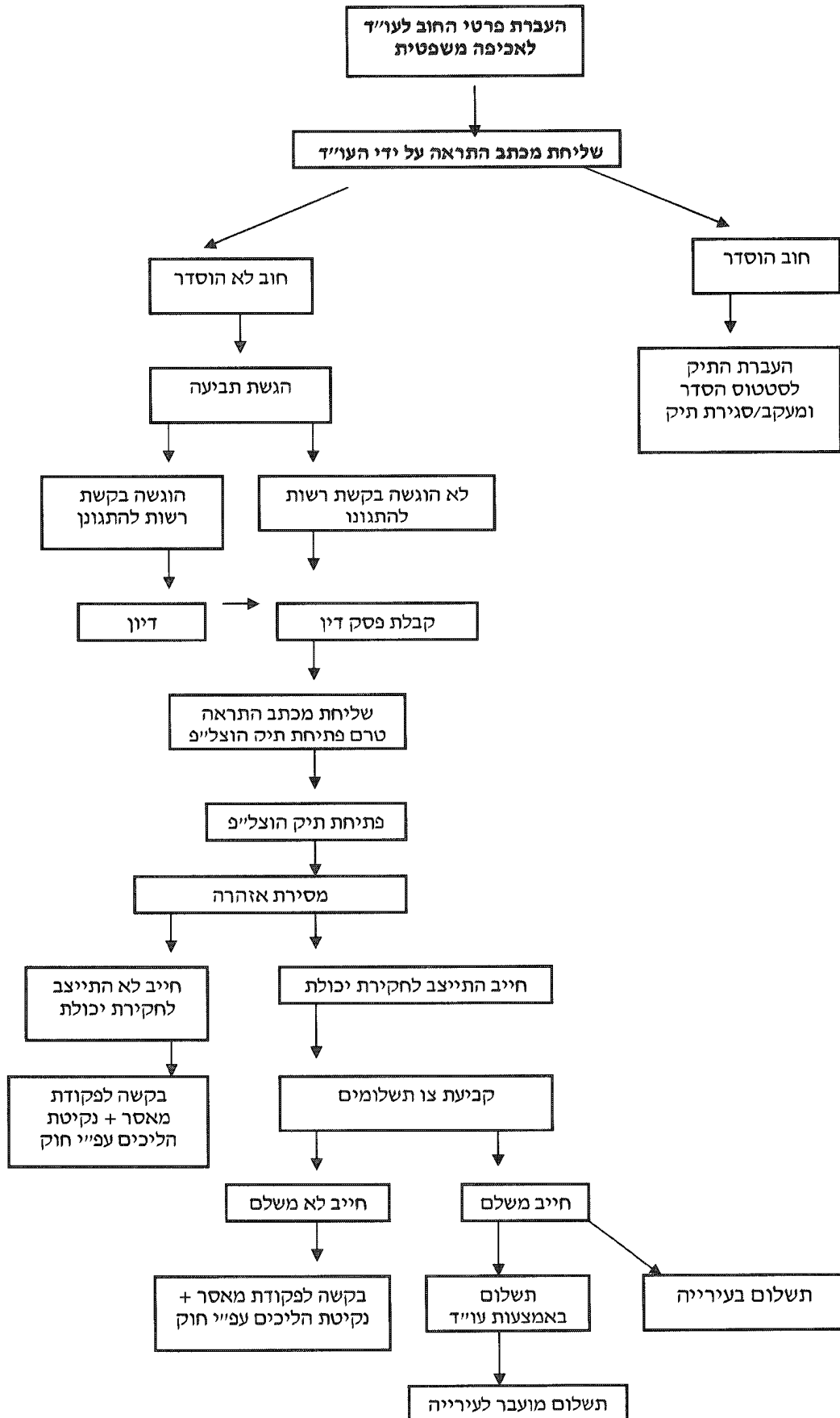
הטיפול בכל נושא תביעות משפטיות כנגד נישומים חייבים, מנוהל באמצעות מחלקת הגביה. מכאן, שהלשכה המשפטית ברשות ככלל אינה עוסקת בנושא זה, מלבד בתחומים כגון: השגות וערעורים, פש"ר, כינוס נכסים ולפרקים נדרשת בסוגיה נקודתית לעניין אכיפה המשפטית - גביה.

עפ"י קובץ סיכום דוח יתרות באכיפה נכון לחודש ספטמבר 2013 שהועבר לביקורת, קיימים כ- 380 נישומים המטופלים ע"י משרדי עורכי דין בהליכים משפטיים לגביית החובות בהיקף כולל של כ- 25 מיליון ₪. בקובץ פירוט שמי שהועבר לביקורת היקף החובות שבטיפול משפטי מעל 21.5 מיליון ₪ כמפורט להלן:

| פרטים כמות נישומים | מאג | שי אלוני | חייקין | סה"כ |
|--------------------|-----------|----------|------------|------|
| 284 | 60 | 16 | 360 | |
| 19,147,689 | 1,734,183 | 658,169 | 21,540,041 | |

נקודת המוצא בנקיטה בהליכים משפטיים, צריכה להתחיל ממדיניות הרשות בעניין זה, באשר למקרים ולנסיבות המחייבים הליך זה. על רקע העובדה שאין נהלים תפעוליים לאכיפה משפטית וככל שנעמיק במורכבות הנושא, בהכרח מתבקש תרשים זרימה כמפורט להלן לצד היבטים ניהוליים בפיקוח על הנושא כנובע מכך.

להלן תאור הליך הטיפול משפטי:



הטיפול ברשות במסגרת אכיפה משפטית

לאחר קבלת החלטה על העברת חוב לאכיפה משפטית, מעבירה פקידת הגביה האחראית על הטיפול באכיפה המשפטית למשרד העו"ד נתונים ופרטים אודות החייב. החומר המועבר לעו"ד כולל את המסמכים הבאים: תדפיס המופק ממערכת הגביה הממוחשבת (מטרופולינט) המפרט את נכסי החייב ואת נתוני החוב, תדפיס לגבי פרטי הנכס נשוא החוב המלאים ודוח אוכלוסין ממשרד הפנים. פקידת האכיפה מצרפת למסמכים אלו טופס נלווה "פתיחת הליך משפטי בגין חוב עירייה" המאושר בחתימתה.

עם העברת החומר לעו"ד מחייבת פקידת הגביה את חשבון החייב בגין שליחת מכתב התראה ראשון על ידי העו"ד ובהמשך אגרות ששולמו על ידו. במידה ולאחר קבלת מכתב התראה הגיע החייב לעירייה לפרוע את החוב במזומן, טרם הגשת תביעה ע"י העו"ד לתשלום החוב, מעדכנת פקידת הגבייה את העו"ד והתיק נסגר.

חייב אשר לא פרע את חובו לעירייה לאחר שליחת מכתבי התראה, מוגשת נגדו תביעה משפטית ע"י העו"ד. נתקבל פסק-דין לטובת העירייה המסדיר את אופן פירעון החוב ואולם החייב לא מילא את שנפסק, פותח העו"ד תיק הוצאה לפועל כנגד החייב וננקטים כנגד החייב תהליכי אכיפה הקבועים בחוק ההוצאה לפועל (הטלת עיקול, מאסר וכו').

במקרה בו נערך הסכם פשרה עם החייב להסדרת החוב, נדרש החייב לשלם רק חלק מהחוב ועל כן אפשר שתיוותר יתרת החוב מתוקף פסק הדין. יתרה זו נמחקת ממצבת החובות.

ממצאים

לבקשת הביקורת התקבלו שלושה קבצים (עפ"י העו"ד המטפל) של נישומים המטופלים בהליך משפטי לצד הסכום באכיפה. מחלקת הגביה התבקשה בנושא זה להציג דוח מצב הטיפול בתיקי התביעה הנ"ל לצד נתונים על היקף הגביה, תשלום אגרות, היקף שכר טרחה לעורכי דין וכו'. כמו"כ, התבקשה להציג, כיצד הנושא מנוהל ומפוקח משום מורכבותו.

בקשה זו נראה הפגיעה את מחלקת הגביה, שכן עפ"י הממצא לא נהוג לקבל דוחות תקופתיים מטעם עו"ד והמעקב ככל שקיים מתייחס לתיק זה או אחר שבגיניו מחלקת הגביה מגלה התעניינות. בתוך כך יצוין, כי לא קיימים נהלים לביצוע אכיפה משפטית הסמכות לביצוע אכיפה משפטית אינה פותרת את הרשות מלפעול עפ"י נוהל סדור בשל מורכבות הנושא כפי שיפורט בהמשך.

בעקבות הערת הביקורת נעשתה לראשונה פנייה לחברת מלגם (להלן מ.א.ג. - עו"ד לבונטין) להעביר דו"ח מצב נתוני הנישומים בהליך אכיפה משפטית. בעקבות פנייה זו **התקבל לראשונה ברשות** דוח בקובץ אקסל מטעם מלגם (עו"ד לבונטין) המפרט את התיקים שבטיפולם לצד הסטטוס לכל תיק ותיק. במסגרת הנתונים נכללו הסכומים המשוערכים לתביעה וכן תקבולים ככל שהיו בעקבות ההליכים המשפטיים (בתחילה התקבלה גרסה ראשונה ובהמשך לאור דרישת הביקורת התקבלה גרסה שנייה מפורטת יותר).

הסכום המשוער מגלם בתוכו למעשה את סכום התביעה בהצמדה, האגרות ששולמו ושכ"ט. הביקורת כאמור ביקשה נתונים על תיקים המנוהלים אצל שאר עורכי דין אולם, אלה לא היו זמינים, שכן כאמור לא נהוג ברשות לדרוש ולקבל דיווחים אלה.

עיון בקובץ אכיפה משפטית (שנתקבל מטעם מלגם גרסה ראשונה ושנייה)

קובץ שהתקבל מטעם מלגם כולל 290 נישומים בטיפול הכולל פרטים על סוגי התיקים, הוצל"פ, תאריך פתיחה, שלב הגביה, סכום התיק המשוער, סטטוס התיק (פש"ר, בהסדר, פתוח ועוד) ופרטים כספיים על סך קרן החוב הצמודה, תקבולים שהיו, הוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד.

בגרסה הראשונה חלק מהפרטים כאמור לא הופיעו ועל כן לא ניתן היה לדעת מתוך הנתונים את פרטי שכר הטרחה שניזקף או יידרש במסגרת ההליך וכן הוצאות ככל שהיו לצד הבנת מרכיבי הסכום המשוער.

הקובץ המעודכן שהתקבל לבקשת הביקורת אכן משלים נתונים אלה, בתוך כך יצוין, כי הסכום המשוער עפ"י קובץ זה כ- 15.2 מיליון ₪ כולל: קרן, הצמדה, שכ"ט והוצאות). מנגד עפ"י נתוני הגביה כפי שנמסר במקור בגין לקוחות באכיפה משפטית בטיפול בחברת מלגם כ- 19 מיליון ₪. על הפער בנתונים לא נמצא הסבר, הועבר לגביה להתייחסות.

עוד עולה מהנתונים הנ"ל, כי סך התקבולים שהתקבלו מהנישומים בעקבות ההליכים המשפטיים מהווה כ- 22% בלבד מהסכומים המוערכים. שיעור שכר הטרחה הממוצע כ- 12% (בכפוף להחלטת בית המשפט) ושיעור הוצאות בגין משפט כ- 0.3% בסיכומו של דבר כ- 15% מהסכום המשוער. בתוך כך, נדרשו בהתאמה קבצים משאר עורכי הדין בדומה לקובץ שהתקבל. לביקורת נמסר בינתיים כי נעשתה פניה בנושא.

בהתחשב בעובדה, כי הקובץ כאמור התקבל לראשונה ולא כמעשה שיגרה, מומלץ לעבד, לנתח ולבחון את הנתונים מול נותן השירותים אחת לתקופה כמתבקש לצורכי בקרה ושליטה.

בשל העדר דוחות, לא ניתן לקבוע מהו שיעור הגבייה אצל שאר עו"ד מתוך מכלול החוב.

היבטים לשליטה ובקרה

בקרה על האכיפה המשפטית מחייבת לתת את הדעת בנקודות להלן: ניהול הרשומות (רצוי ממוחשב) לכל תיק תביעה בהתאמה. כמו"כ, הניהול צריך לתת את הדעת לסוגיות כנובע מהליך זה כגון:

- כיצד מנוהל חוב שמשולם ישירות לעו"ד ומה הטיפול.
- מהו הטיפול שנעשה בעקבות הפסדים מתוקף פסק דין וכו'.
- השליטה על תשלום לעורכי דין עבור אגרות והוצאות משפטיות.
- שכר טרחה לעו"ד כאשר נפסק פסק דין שהחוב אבוד.
- אופן הניהול והרישום בהנהלת חשבונות.
- דוחות מעקב תקופתיים מטעם עורכי הדין המטפלים

- בחינת מאזן כדאיות שכר טרחה מול גובה חוב שנפסק לגביה
- קביעת גורם, או פורום שיפקח על הליכים אלו.

על רקע כל האמור ובהעדר דוחות תקופתיים מטעם עו"ד המטפלים, ניתן לקבוע שהבקרה על ניהול תיקי התביעה המשפטית/הוצל"פ במתכונת הנוכחית לקויה וטעונה שיפור מידי.

העדר נוהל אכיפה משפטית

ממצאי הביקורת מעלים, כי לא קיים נוהל בנושא אכיפה משפטית. הנוהל צריך לכלול החל משלב ההחלטה את הפעולות הנדרשות במסגרת הליך האכיפה המשפטית. הנוהל צריך לכלול כיצד וע"י מי מתקבלת ההחלטה לאכיפה המשפטית, אופן הטיפול והמעקב בשלב העברת התיקים לעורכי הדין המטפלים. לצורך זה נדרש לנהל באמצעות תכנה מיוחדת לכך את כלל ניהול התיקים. הנוהל צריך לכלול שיגרת עבודה ומעקב, לרבות הקמת פורום מתאים שיעקוב אחר פעילות זו בפגישות סגורות עם עורכי הדין לצד ניהול דוחות תקופתיים בהתאמה.

כמו"כ, הנוהל צריך לתת דעתו בכל ההיבטים הקשורים לתשלום החוב באפשרויות השונות כגון: ישירות לעירייה, ישירות לעו"ד המטפל, או הסדר אחר. כגון: בשלב שהחוב אבוד לעניין שכר הטרחה לעורכי הדין. בסיכומו של דבר, על הרשות להגדיר את הכלים העומדים לרשותה לניהול נושא חשוב זה בהיבט כח אדם ממונה (פורום, מעקב), תוכנה מתאימה ונוהל מסודר שיבטא את כל האמור.

מדגם בדיקה - אכיפה משפטית

הביקורת בחנה 10 נישומים כמדגם בהליך זה לבחינת נאותות הטיפול - ראה פירוט **בנספח ב'**. להלן תמצית הממצאים העיקריים שעולים ממדגם זה:

- ❖ לא נמצאו בחלק מהמקרים אסמכתאות בגין אכיפה מנהלית בטרם נקיטה ואכיפה משפטית.
- ❖ לא ניתן ביטוי שקוף לשיעור שכ"ט שנגבה מהחייבים במסגרת ההליך המשפטי עפ"י פסיקה.
- ❖ בחלק מהמקרים לא נמצאו מסמכים בתיק הנישום הסרוק או במקרה הטוב נמצאו נתונים דלים
- ❖ יש להקפיד על הוספת מסמכים בתיק הנישום, בחלק מהמקרים הנתונים הקיימים במערכת חסרים.
- ❖ השליטה והבקרה על טיפול עו"ד לקויה, לא קיימת שגרת דווחים תקופתיים ומעקב פרטני.

הסכמי ההתקשרות עם עו"ד המטפלים לגביה משפטית

הרשות התקשרה בעניין זה עם שלושה משרדי עו"ד לטיפול בתביעות משפטיות בגין חובות נישומים ולעניין שכ"ט נקבע כלהלן:

א. הסכם עם חב' מלגם (עו"ד ליבונטין) מיום 25.11.04

- החברה תהיה זכאית למלוא הכספים שנגבו מהחייב בגין שכ"ט עו"ד, כפי שיפסקו ע"י בית משפט/הולל"פ, 50% הראשונים שיתקבלו מהחייב לטובת שכ"ט ובהמשך באופן יחסי לגבייה. במידה והרשות תחליט להפסיק את ההליך, תישא הרשות בעלות ההוצאות ושכ"ט עד מועד ההחלטה. החברה תהיה זכאית להחזר הוצאות (אגרות והוצאות נלוות עפ"י קבלות),

ב. הסכם עם עו"ד חייקין מיום 11.10.2000

שכ"ט ינוכה/ישולם מחובות ששולמו בפועל בלבד, בתיקים בהם לא שולם החוב בפועל לא יהא עוה"ד זכאי לשכ"ט. התקשרות זו כוללת התחייבות להגשת דו"ח המשקף את הטיפול בתיקים שהועברו לטיפול. העירייה תישא בהוצ' משפט כגון: אגרות, מסירות, עלויות עדים, מומחים וכו', שכ"ט לאחר הגשת תביעה ולפני שניתן פס"ד 7.5% מסכום התביעה או התעריף המינימלי הנמוך מבין השניים.

ג. **הסכם עם עו"ד אלוני שי** - לא הועבר לביקורת הסכם, שירותיו הופסקו בשנת 2011.

המלצה כללית - ההסכמים הנ"ל נחתמו לפני למעלה מ-10 שנים ובמקרה אחד לפני כ-15 שנה. בשל הזמן הרב שחלף ממועד חתימת על ההסכמים הנ"ל ועפ"י כללי מנהל תקין- **מומלץ** לרענן את ההסכמים והתנאים שבהם.

תשלום לעו"ד עבור אגרות והוצאות משפטיות שוטפות

במהלך הטיפול בתיקי חייבים, נדרש העו"ד לשלם תשלומים שונים כגון: אגרות בית משפט, תשלום לחוקרים פרטיים, הוצאת נסחי טאבו וכד'. תשלומים אלו משולמים ע"י העו"ד ולאחר מכן מוחזרים לו עפ"י ההסכמים ע"י העירייה. כספים אלו יוחזרו לעירייה ע"י החייב כאשר יפרע את חובו, שכן הוצאות משפטיות, לפי חוק הן על חשבון החייב (בגביה חשבונו מחויב בהתאם).

העירייה מנהלת הוצאות אלה בכרטיס הנח"ש בשם "הוצאות משפטיות גבייה" עיון בכרטיס לשנים 2009-2013 מעלה כי סך ההוצאות שנוקפו לעו"ד השונים כלהלן:

| פרטים לעו"ד | סה"כ אגרות בש"ח | הערות |
|------------------------------|-----------------|-----------------------|
| עו"ד חייקין | 103,140 | לשנים 2009-2013 |
| עו"ד מטעם מלגם | 240,517 | לשנים 2009-2013 |
| עו"ד שי אלוני | 78,734 | לשנים 2009-2011 |
| סה"כ הוצאות גבייה נטו | 422,391 | אגרות בית משפט |
| סה"כ הוצאות בכרטיס הנח"ש | 1,376,828 | לשנים 2009-2013 |
| הפער- משפטיות אחרות | 954,437 | אינן קשורות לגבייה |

מנתוני הטבלה לעיל עולה כי סך הוצאות משפטיות גבייה שנזקפו בכרטיס הנח"ש לשנים 2009-2013 מסתכמות בכ-1.4 מיליון ₪. עם זאת עיון מעמיק בנתונים מעלה כי חלק מההוצאות שנזקפו הינן בגין הוצאות משפטיות אחרות שלא בהקשר זה. סך ההוצאות התואמות יעוד כרטיס זה הינן כ-422 אש"ח. הביקורת בחרה לבדיקה ארבעה סעיפי הוצאה בהתאמה לעו"ד ולהלן הממצאים.

בדיקת מדגם חשבוניות עורכי דין

- א. **עו"ד חייקין** – בשנת 2010 הרשות זיכתה את חשבונו של העו"ד הנ"ל בסך 66,944 ₪. עיון במסמכי הנה"ח מעלה, כי הסכום שולם כשכר טרחה בגין הסדר פשרה עם אחד הנישומים שבטיפולו. בחינת תחשיב העלויות מעלה התאמה עפ"י הקבוע בהסכם ההתקשרות. **עם זאת, הרשות הסתפקה בחשבון עסקה מס' 4976 ולא דרשה חשבונית מס כמתבקש כחוק.**
- ב. **עו"ד אלוני שי** – הרשות זיכתה בשנת 2010 את חשבונו של העו"ד הנ"ל בסך 29,900 ₪ וזאת עפ"י תחשיב של 115 חייבים בגין שכר לימוד לפי -260 ₪ לפתיחת תיק הוצל"פ בחומר הקיים בהנה"ח נמצא מכתב דרישה מטעם העו"ד בצירוף רשימת החיובים שבגינם אמור להיפתח תיק הוצל"פ. הרשות למעשה שילמה מראש את הסכום הצפוי בסך 29,900 ₪ עם זאת מצופה ממנה בהמשך לקבל קבלה המעידה על ביצוע התשלומים בפועל ע"י העו"ד. **בהעדר נתונים כאמור, לא ניתן לאמת את הזיכוי לעומת ההוצאה בפועל – לא תקין**
- ג. **עו"ד ליבונטין-מלגם** – הרשות זיכתה בשנת 2011 את חשבון חב' מלגם בסך 14,800 ₪ בגין אגרות פתיחת תיקים בבית המשפט. עיון במסמכי הנה"ח מראה, על התאמה מלאה על בסיס סיכום 11 קבלות שצורפו לחשבון העסקה – **תקין**
- ד. **עו"ד ליבונטין-מלגם** – הרשות זיכתה בשנת 2011 את חשבון חב' מלגם בסך 11,239 ₪. עיון במסמכי הנה"ח נמצאה התאמה לסך -9 קבלות שצורפו בגן אגרת פתיחת תיקים בבית המשפט **ממצא- תקין**
- הערה- נבדק בהתאמה מדגם מתוך הנ"ל לבחינת חיוב הנישומים בגין האגרות- נמצא תקין.**

פרק הקפאת הליכי הגבייה - כללי

ייתכנו מקרים חריגים, שבהם תהא הרשות רשאית להקפיא את המשך הפעלת הליכי הגבייה לפי פקודת המסים (גבייה), לאחר שפתחה בהם, לפי כללים שקבעה בעניין האמצעים שתנקוט לגבייה החוב, בשים לב לגובה החוב. הדבר מוצדק, בין היתר, במקרים כגון אלה:

- ❖ מצבו הכלכלי או הבריאותי של החייב מצדיק זאת;
- ❖ הנכס היחיד שניתן לעיקול הוא דירת מגוריו של החייב, שהיא גם דירתו היחידה;
- ❖ עיקול הנכסים שנמצאו יגרום לפגיעה קשה בחייב;
- ❖ יש סכסוכי בעלות בנוגע לנכס שממנו מבקשים להיפרע;
- ❖ מתקיימת אחת מהעילות שזכרו בסעיף 7 (להנחיות יועמ"ש לממשלה-אובייקטיביים);
- ❖ החייב ברח מן הארץ ובלבד שהרשות ממשיכה לנקוט מזמן לזמן אמצעים כדי לאתרו;
- ❖ המימוש אינו כדאי בשל קיומו של שיעבוד קודם על הנכס שלא משאיר יתרה מספקת;
- ❖ במקרה של חוב אזרחי (שמקורו אינו בקנס פלילי) החייב נפטר ויש קושי לאתר את –נכס העיזבון או את היורשים.

הגורם המוסמך לקבוע את כללי ההקפאה ברשות מקומית: - הגזבר, המנכ"ל והיועץ המשפטי. יודגש, כי הקפאה של הליכי הגבייה, נתונה לשיקול דעת הרשות; לחייב אין זכות מוקנית להקפאה של הליכי הגבייה. עם זאת, הקפאת ההליכים תיעשה, ככל שהדבר ניתן, בידיעתו ובהסכמתו של החייב. מכל מקום, אין בהקפאת ההליכים או בהשהייתם משום ויתור מצד הרשות על החוב או על הריבית.

לפיכך, על הרשות אם החליטה להקפיא או להשהות את הליכי הגבייה לשלוח לחייב הודעה על הקפאת החוב וכן הודעה, בתדירות שלא תפחת מפעם בשנתיים, לפיה חובו עדיין קיים וממשיך להצטבר, וכי הרשות שומרת לעצמה את הזכות להמשיך ולנקוט בהליכי גבייה, על פי-שיקול דעתה, ולכל המאוחר לכשתוסר המניעה. כמו כן, הרשות תתעד בתרשומת את ההחלטה. גם בהקשר זה לא מיותר להדגיש, כי מצב שבו נפסקו הליכי הגבייה משום שלא אותרו נכסים של החייב אינו מצב של הקפאה. גם במקרה זה על הרשות לתעד בתרשומת את ההחלטה להפסיק את הגבייה.

הקפאת הליכי הגבייה אינה מוגבלת בזמן. כל עוד מתקיימת עילת ההקפאה, אין מקום לחידוש הליכי הגבייה. ואולם, על הרשות, כרשות מנהלית סבירה, לבחון מדי פעם, ובתדירות שלא תפחת מפעם בשנתיים, האם עדיין מתקיימת עילת ההקפאה, האם יש טעם לחדש את הליכי הגבייה או שיש לראות בחוב חוב שלא ניתן לגבותו.

ממצאים

מחלקת הגבייה התבקשה להציג נתונים של נישומים המצויים בהקפאת הליכי גבייה לצד העילות בהתאמה עפ"י הנחיות יועמ"ש לממשלה להליך זה. בתשובה מחלקת הגבייה העבירה נתונים לשנים 2010-2013 בגין 129 נישומים שהליך הגבייה בגינם עפ"י הגדרת הגבייה מעוכב לפרקי זמן קצרים מסיבות שונות או זמניות. החוב הכולל בקבוצה זו מסתכם בסך כ-6.2 מיליון ₪ כמפורט להלן:

| השנה | כמות נישומים שההליך הגבייה עוכב | היקף החובות במקור של הנישומים אלה |
|-------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| 2013 | 9 | 126,571 |
| 2012 | 15 | 102,823 |
| 2011 | 20 | 913,401 |
| 2010 | 85 | 5,123,096 |
| סה"כ | 129 | 6,265,891 |

כאשר מחלקת הגבייה התבקשה להעביר נתונים שמים בגין הנישומים כמפורט לעיל, התקבל קובץ חלקי הכולל 48 נישומים בלבד. מחציתם משנת 2012-2013 והיתר משנים קודמות. בטבלה שהועברה מצוין בהערות לצד כל נישום סיבת העיכוב ופרק הזמן. לכ-שליש מהנתונים שהועברו לא צוינה סיבת העיכוב לצד שמות הנישומים. בקשת הבהרה בנושא הועברה למחלקת הגבייה אולם עד כה לא נתקבל הסבר. כמו כן טרם התקבל הסבר מניח את הדעת. באשר לסתירה בנתונים הכמותיים לעומת השמיים.

המקרים הנ"ל מתייחסים כאמור בגין עיכובי הליכי גבייה להבדיל מהקפאת הליכים. בנסיבות אלה

ההחלטה נתונה למנהלת הגבייה ולפרקים בשיתוף גזבר העירייה, לאחר שהשתכנעו שיש טעם בעיכוב לצורך ביצוע הגבייה בסופו של דבר. נושא זה אינו מעוגן בנוהל וממילא לא נקבעו אמות מידה שוויוניות בדומה להליך הקפאה. ההחלטה על עיכוב הליכי גבייה נתונה לשיקול דעתה של מנהלת הגבייה על רקע מצבו של הנישום. ההחלטה נרשמת במערכת הגבייה תוך ציון מועד סיום העיכוב להמשך טיפול עפ"י הצורך.

מבדיקת מדגם נישומים בקטגוריה זו עולה כי בחלק מהמקרים העיכוב הניב סגירת החוב או הסדר תשלומים ובמקרים אחרים הליך זה לא הניב פירות. עם זאת ככל שקיים סיכוי לגביית החוב, יש טעם להליך זה.

מחלקת הגבייה מסרה בעניין זה, כי לא בהכרח הנתון הזה תקף להיום, שכן בדרך כלל ההקפאה לתקופות קצרות יחסית שמקבלת משמעות מעשית בעיכוב הליכים להבדיל מהקפאה לאורך זמן. בתוך כך ציינה כי יש לה סמכות שבשיקול דעת להחליט על עיכוב הליכי גבייה עד שלושה חודשים.

הערת הביקורת : בעוד שלנושא הקפאת הליכי גבייה, הדבר כפוף לעילות הקבועות בהנחיות יועמ"ש

לממשלה, מנגד לא נקבעו קריטריונים להליך זה באופן שישקף שוויון הטיפול למקרים דומים. בכל מקרה שיש אישור עיכוב הליכי גבייה, מומלץ לתעד הליך זה עפ"י הסיכום מול הנישום על מנת ליצור מחויבות גם ממנו- מתבקש לעגן את כל הנושא במסגרת נהלי הגבייה.

חובות בהתיישנות**כללי - על רקע הנחיות היועמ"ש לממשלה מחודש פברואר 2012 (הנחיה מס 7.1002)**

העיקרון: רשות מנהלית אינה רשאית להשתהות בגביית חובות. פקודת המסים (גביה) אינה מנחה את הרשות בשאלה, תוך כמה זמן מן היום שבו רשאית היא לפי חוק לנקוט הליכי גביה, להתחיל לפעול, או כיצד לנהוג משפתחה בהליכי הגביה; דבר זה, יחד עם העובדה שהליכי גביה כרוכים בהפעלת מנגנון מנהלי בעלות לא מבוטלת, הביא לידי כך, שרשויות לא מעטות נמנעו מגביית חובות או השתהו במשך שנים רבות בהפעלת הליכי גביה ונקטו בהם לראשונה זמן רב מאוד לאחר מועד היווצרות החוב.

מצב זה אינו תקין: אין זה סביר שרשות מנהלית תנקוט הליכי גביה מנהליים לראשונה וללא צידוק לאחר שנים רבות, תוך שהיא מעמידה את האזרח, בשל הזמן הרב שחלף, במצב שבו יקשה עליו להתמודד עם טענת החוב.

לעניין זה יודגש, כי תחולתם של דיני ההתיישנות על הליכי גביה מנהליים, אינה מוציאה את תחולתם של דיני השיהוי. כלומר, גם אם תקופת ההתיישנות לפי הדין האזרחי היא 7 שנים, אין זה סביר שרשות מנהלית תשתהה בפתירת הליכי גביה מנהליים ועליה לפתוח בהם ולנהל אותם תוך פרקי זמן סבירים, לעמדה זו יש תימוכין בפסיקת בתי-המשפט מזה זמן רב, גם במקרים שלדעת השופטים דיני ההתיישנות אינם חלים. המועד שממנו מתחילים לספור את תקופת השיהוי של הרשות הוא היום שבו הרשות הייתה רשאית שלוח את מכתב הדרישה הראשון.

היועמ"ש לממשלה הגדיר בהנחיותיו בחוזר הנ"ל את מונח "תקופת שיהוי" כפרק הזמן המינימלי לטיפול בחובות נישומים בתקופה שלא תעלה על שלוש שנים. אין זה סביר שרשות מנהלית תנקוט לראשונה הליכי גביה ללא התראה וללא צידוק, לאחר שחלפו שנים רבות מן המועד שבו יכלה לראשונה לגבות את החוב. לפיכך, על הרשות לפתוח בהליכי גביה תוך פרק זמן סביר שהוא קצר מתקופת ההתיישנות האמורה. פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים. (להלן תקופת השיהוי). משמעות הנחיה זו היא שהרשויות לא יוכלו עוד לגרור רגליים (למעט אם התקיימו נסיבות מיוחדות כמוגדר בסעיף 5 להנחיות) שאם לא כן הן עלולות לאבד את העילה לגביית החובות מכוח הפקודה.

בתי המשפט צמצמו עקיפת מכשול ההתיישנות בדרך טיפול החלופי במישור המנהלי אילו בחרה הרשות לממש את זכותה לגביית חוב הארנונה דרך הליך של הגשת תביעה משפטית, יכול היה החייב להעלות את טענת ההתיישנות. אך במקום בו בחרה הרשות לנקוט בהליך גבייה מנהלית, נחסמה בפני החייב אפשרות זו. הדבר עלול לגרום לכך, שחייב בתשלום חוב ארנונה לא יוכל להגן על עצמו בטענת ההתיישנות, אפילו שהחוב התגבש לפני שנים רבות.

בשנים האחרונות הולכת ומסתמנת מגמה בבתי המשפט, לפיה הרשות אינה רשאית לנקוט בהליכי גבייה מנהליים לשם גביית חוב שהתיישן, וזאת מנימוק של התיישנות החוב. הנחיות היועמ"ש לממשלה מחזקות ומשלימות את הצורך בטיפול דחוף בתקופת שיהוי שלא תעלה על שלוש שנים.

התפלגות החובות רב שנתי ברשות

על פי נתוני מערכת הגבייה סך החובות המצטברים נכון למועד הביקורת כ-161 מיליון ₪. מתוכם היקף החובות בקטגוריית התיישנות מוערכת ב-למעלה מ-60 מיליון ₪. סכומי החוב נעים בין אלפים בודדים למאות אלפי ₪ לנישום. לצורך זה נלקחו יתרות חוב שהצטברו עד שנת 2006 בקטגורייה זו כלולים כ-3,600 רשומות (נישומים) לרבות עסקים בהתפלגות כלהלן :

| מסכום | עד סכום | כמות נישומים מצטבר עד שנת 2006 |
|-----------------|---------|--------------------------------|
| | 1,000 | 957 |
| 1,000 | 2,000 | 1,086 |
| 2,001 | 10,000 | 609 |
| 10,001 | 20,000 | 407 |
| 20,001 | 30,000 | 135 |
| 30,001 | 40,000 | 69 |
| 40,001 | 50,000 | 42 |
| 50,001 | ומעלה | 256 |
| סה"כ נישומים | | 3,561 |
| סה"כ חובות בש"ח | | 60,408,759 |

הרקע למצב זה הינו תולדה היסטורית שבעקבותיה בחלוף הזמן החובות התקבעו במרביתם כחובות בהתיישנות. עם זאת החל משנת 2006 הרשות נקטה בצעדים לטיפול ובלימת הגידול במרכיב זה. אפשר ובחלק מהחובות עוד ניתן לטפל (בהנחה שקיימת המשכיות מאז). ראוי לציין כי הצטברות החייבים עולה בממוצע מידי שנה בכ-3.5 מיליון ₪.

מעבר לאובדן הכנסות לרשות, חשיבות הטיפול ומניעת התיישנות חובות מתבקשת גם על רקע מוטיב עקרון השוויון ביחס לכלל הנישומים שמשלמים עפ"י חוק את המסים. שכן לא מתקבל על הדעת שמי שאינו משלם יצא נשכר בסופו של דבר. על הרשות לעשות מאמץ מיוחד בטיפול בקבוצה זו ככל האפשר לצמצום החובות מחד ובלימת הגידול השנתי שעלול להצטבר לקטגוריית התיישנות.

נספחים א'- ב' בעמודים הבאים :

נספח א'

מדגם בדיקה (אכיפה פסיבית) יתרות אפסיות בכרטיסי הלקוחות (1)

הערה: פרטי שמות הנישומים לצורכי נוחות-יוסרו בטיטה הסופית

מדגם יתרה אפסית

במסגרת בחינת נושא אכיפה פסיבית, להלן ממצאי בחינת מדגם נישומים, אשר בוצעה כלפיהם אכיפה פסיבית ויתרת החוב נכון ליולי 2013 אפסית. במסגרת בדיקה זו התבקש למצוא אסמכתאות כלהלן:

1. אסמכתא לביצוע רישום הערת אזהרה בטאבו
2. אסמכתא על הודעה לנישום בגין הליך זה.
3. אסמכתא לביטול ההערה והודעה לנישום, כאשר אין עילה להמשך רישום זה לאחר שהחובות נפרעו.

| מס"ד | שם הנישום | פרטים | הערות/ממצאים |
|------|-----------|---|---|
| 1. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2008 והיתרה בכרטיס עמדה על כ- 66,000 ש"ח בחובות. יתרה זו הצטמצמה בכדי סכומים אפסיים החל משנת 2011 | עיון בנתוני הנישום מעלה, כי לא קיימת אסמכתא בגין רישום האזהרה בטאבו וממילא לא נמצאה הודעה לנישום בנידון ולא קיימת אסמכתא לביטול הרישום ואם נעשה ביטול. |
| 2. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2010 ע"ס כ- 31,000 ₪. באסמכתא שקיימת נרשם בהערות, כי העיקול לא נרשם, משום שפרטי הנכס אינם נכונים. במסמך דרישת תשלום מיום 18.1.2012 ע"ס כ- 33,000 ₪ שמרביתו בגין היטל סלילת כביש. הנישום חויב בין השאר בגין רישום הערת אזהרה ע"ס 260 ₪. היתרה בכרטיסו כיום שולית. | בנסיבות אלה, לא ברור החיוב הנ"ל באם לא נרשמה הערת אזהרה כאמור לעיל. מאידך, אפשר במידה ואכן נקלטה ההערה, אפשר שסכום זה מתייחס לכך. בכל מקרה לא נמצאה אסמכתא של הודעה לנישום עקב אקט זה ובהתאמה לא נמצאה הודעה על ביטול הרישום. |
| 3 | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2008 לנישום, כאשר יתרת החוב בשנה זו עמדה על כ- 155,000 ₪. סכום זה הצטמצם בהדרגה לסכום אפס החל משנת 2011. חלק מצמצום החוב נובע עפ"י נתוני הנישום מהסכם פשרה בגובה סכום התיישנות בסך 68,000 ₪ והיתרה שולמה בהעברה בנקאית. | 1. עיון במסמכי הנישום מעלה, כי במסגרת הסכם הפשרה כאמור בוצעה העברה בנקאית בסך 117,000 ₪ ובנוסף סך 8,000 ₪ בגין שכר טרחת עו"ד לסגירת התיק במלגם. 2. לא נמצאו אסמכתאות לעניין רישום הערת אזהרה וביטול ככל שהיה. כמו"כ, לא נמצאו אסמכתאות הודעות לנישום כמתבקש. 3. עולה תהייה באשר לחיוב הנישום בעלות שכר הטרחה לעו"ד מטעם מלגם ע"ס 8 אש"ח. נושא שצריך לקבל ביטוי במסגרת מדיניות חיובים בגין הוצאות תביעה. |
| 4. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בחודש מרץ 2008 כאשר היתרה נכון לסוף שנת 2007 עמדה על כ- 78,000 ₪ בחובה. היתרה הצטמצמה במהלך השנים לסך 12,000 ₪ בשנת 2012 ויתרה אפסית בשנת 2013 | לא נמצאו אסמכתאות בגין רישום הערת אזהרה, הודעה לנישום על פעולה זו וכן לא נמצאה אסמכתא לביטול ההערה ככל שנרשמה כמתבקש עם סגירת יתרת החוב. |

נספח א'

מדגם בדיקה (אכיפה פסיבית) יתרות אפסיות בכרטיסי הלקוחות (2)

| מס"ד | שם הנישום | פרטים | הערות/ממצאים |
|------|-----------|---|---|
| 5. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2008 הנישומה עמדה ביתרת חובה עד שנת 2012 בממוצע של כ- 35,000 ₪. בשנת 2013 החוב התאפס לאחר שהגיעה להסדר פריסת תשלומים חודשיים ונכון למועד הבדיקה מצוין תלויים ועומדים תשלומים שטרם הגיעו למועד פירעון ע"ס כ- 6,000 ש"ח | לא נמצאה אסמכתא בגין רישום הערת אזהרה וממילא אין עדות להודעה לנישום כמתבקש ואין אסמכתא לביטול ההערה עם סגירת החוב שהיווה עילה לרישום |
| 6. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2008 כאשר היתרה עמדה אז בכרטיס הנישום על כ- 15,000 ₪ המשך עיון בכרטיסו של הנישום מעלה, כי החל משנת 2011 היתרה אפסית. עם זאת, לא ברור מדוע התבצעה שוב פעילות רישום הערת אזהרה בטאבו בתאריך 16.1.2011 ע"ס כ- 31,000 ש"ח. (קיימת אסמכתא). | בנסיות אלה אפשר בפעולה זו נעשתה בטעות, מח' הגביה מתבקשת לבחון את הנושא. בתוך כך יצוין, כי לא נמצאה אסמכתא להודעה לנישום בגין פעולת רישום הערת אזהרה. עפ"י הנתונים הכספיים של נישום זה, אין עילה לכאורה להמשך קיומו, היות והיתרה כאמור אפסית. מאידך, נמצא כי הנישום חויב ע"ס - 80 ₪ בתאריך 28.7.13 בגין מתן אישור לטאבו- נתונים סותרים הראויים לבחינת מחלקת הגביה. |
| 7. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2011 כאשר יתרת החוב לאותה עת עמדה על כ- 37,000 ₪. במהלך שנת 2012 החובות נפרעו במזומן. בעקבות יורשי הנישום לחלק את הנכס הוסרה הערת אזהרה בטאבו ולכך נמצאה אסמכתא בהתאם. החל משנת 2012 אין יתרת חובות | לא נמצאו מסמכים ראשוניים המעידים על רישום הערת אזהרה בטאבו וכן לא נמצא מסמך המודיע על הסרת ההערה כאמור, עפ"י דף האירועים ננקטו גם פעולות אכיפה משפטית. |
| 8. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2010 בגין יתרת חוב ע"ס כ- 13,000 ₪. עפ"י דף האירועים ללקוח ניתן פטור על חלק מהנכס בגין שיפוצים בשנים 2009 עד 2011. החל משנת 2011 אין יתרת חוב. | דף האירועים ללקוח שהופק בחודש נובמבר 2013 מתאר אירועים לשנים 2008 עד 2010 ב- 25.12.13 דף האירועים ללקוח משום מה חלקי ביותר ומבטא הערה בגין הנחה שהתבקשה ע"י הנישום. מדיניות האכיפה הפסיבית במקרה זה איננה ברורה ועולה תמיהות באשר לנקיטה בצעד זה על סכום נמוך יחסית. |
| 9. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2011 כאשר יתרת החוב לשנה זו עמדה על כ- 30,000 ₪. היתרה צנחה בכ- 6,000 ₪ נוספים בשנת 2012. בשנת 2013 החוב נסגר בדרך של פריסת תשלומים 27 תשלומים שווים ע"ס 1,390 ₪. נמצאה דרישת תשלום בחודש יולי 2011 ע"ס כ- 27,000 ₪. | בהערות הלקוח נרשם, כי לא בוצע רישום בטאבו, היות ואין רישום גם לא במנהל. אם כך לא ברור למי שייך הנכס. אמנם בשל נסיבות טכניות לא נרשמה הערת אזהרה. עם זאת מתבקשת השאלה לעניין מדיניות נקיטה בהליך זה בגין חוב יחסית נמוך. |
| 10. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בחודש מאי 2013 בגין חוב ע"ס כ- 38,000 ₪. ב- 17.1.13 נמסרה הודעה לסרבן על תפיסת נכס מעוקל-להלן ביצוע עיקול בבנק. יתרת החוב נסגרה בעקבות זאת ע"י פריסה ב- 24 תשלומים שווים. | בנסיות שקיימת יתרה (הגם בפריסת תשלומים), יש טעם שלא לבטל את הערת האזהרה שנרשמה בטרם יפרעו כל התשלומים. מאידך, מתבקשת השאלה, מדוע לנקוט באכיפה פסיבית בגין סכום יחסית שאינו גבוה במיוחד, קל וחומר כאשר ממילא ננקט הליך הטלת העיקול במקביל. לא נמצאה אסמכתא ללקוח על ביצוע הערת אזהרה כמתבקש. (למעשה ננקטו במקביל שני הליכים לאכיפה גם הטלת עיקול וגם רישום הערת אזהרה). |

נספח א'

מדגם בדיקה (אכיפה פסיבית) יתרות אפסיות בכרטיסי הלקוחות (3)

| מס"ד | שם הנישום | פרטים | הערות/ממצאים |
|------|-----------|--|--|
| 11. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2008 יתרת החוב בשנה זו עמדה על כ- 40 אלף ₪. החוב נסגר בשנת 2011 וכיום יתרת החוב אפס. | ככל שנרשמה הערת אזהרה, מתבקש היה לשלוח מכתב לנישום. עפ"י נתוני המערכת לא נמצא מסמך כאמור. כמו"כ, לאחר סגירת החוב מתבקש לבטל את הרישום ומתן הודעה בהתאם וגם בעניין זה לא נמצאו מסמכים. |
| 12. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2008 על חוב בסך 30 אלף ₪. חוב זה נסגר בהדרגה עד שנת 2013 לקראת סוף שנה העירייה ביטלה את הרישום. | לא נמצא מסמך הודעה לרישום בטאבו בשנת 2008. עם זאת, העירייה פעלה נכון לביטול הרישום וזאת בעקבות פניה יזומה של הנישום לצורך מכירת הנכס (אישור לטאבו). |
| 13. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2008 על חוב בסך כ- 35 אלף ₪ החוב נסגר בשנת 2009 ומאז מועד זה, אין לנישומה חובות. | ככל שנרשמה הערת אזהרה, היה מקום להודיע לנישום בעניין זה, לא נמצאו מסמכים. כמו"כ מתבקש לבטל את הרישום ולהודיע לנישום בהתאם-לא נמצאו מסמכים במערכת. |
| 14. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2008, בגין חוב בסך 62 אלף ₪. בסוף השנה עמדה יתרת החוב על סך כ- 84 אלף ₪. החוב נסגר בסוף שנת 2011. | עפ"י נתוני המערכת, נמצא מסמך בביצוע רישום הערת אזהרה בשנת 2008. עם זאת, לא נמצא מסמך המופנה לנישום בעניין זה. כמו"כ, נמצא מסמך מטעם הרשות ב- 19.11.2012 לביטול הערת אזהרה. בקשת הביטול נעשתה רק בעקבות הליך כתב ירושה, שכן הנישום בהזדמנות זאת נחשף לעובדת רישום הערת אזהרה. |
| 15. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בשנת 2008, כאשר יתרת החוב בסוף שנה זו עמדה על כ- 30 אלף ₪. החוב הצטמצם בהדרגה עד שנת 2012 החל משנת 2013 לא קיימת יתרת חוב מלבד כ- 6,000 בשיקים בפריסה. | לא נמצאה במערכת הגביה אסמכתא בביצוע רישום בטאבו וממילא, לא נמצאה הודעה לנישום כמתבקש בעניין. כמו"כ, לאחר סגירת החוב, מצופה מהרשות לבטל את הרישום ולהודיע לנישום-לא נמצאו מסמכים בנקודות הנ"ל. |
| 16. | | עפ"י נתוני מח' הגביה נרשמה הערת אזהרה בחודש מאי 2012 ע"ס כ- 14,000 ₪ בחודש ינואר 2013 נשלחה הודעה ראשונה לסרבן לפני עיקול. בחודש אפריל 2013 נמצאה הודעה לנישום על ביצוע שיעבוד מקרקעין. | לכל הפעולות שצוינו נמצאו מסמכים במערכת הגביה. הנישום סגר את חובו נכון לשנת 2013 כאשר קיימים תשלומים בפריסה לפירעון בסך כ- 4,000 ₪. הערה כללית לנוכח סכום החוב במקור, מתבקש לבחון מדיניות הטלת שיעבודים לנכס. |

נספח ב'**מדגם בדיקה - אכיפה משפטית**

| מס"ד | פרטי הנישום | ממצאים | הערות הביקורת |
|------|-------------|---|---|
| 1. | | <p>עפ"י נתוני התקבולים בגין ההליך המשפטי לגביית חובות צוין סך 106,026 ₪. עיון בפרטים במערכת הגביה מעלה את הממצאים הבאים:</p> <p>בתאריך 6.6.10 - קיים מכתב דרישת תשלום מטעם העירייה במסגרת הליך מנהלי על סכום חוב בסך 207,372 ₪. בתאריך 17.8.10 - העירייה שלחה לנישום הצעה לתשלום ע"ס 121,821 ₪. באותו מועד נשלח מכתב לעו"ד מטעם מלגם בבקשה להעביר את החוב לטיפול משפטי. מכתב משוב מטעם מלגם, מבקש אישור הגשת התביעה וכן לנקוב בסכום המבוקש לתביעה. מנהלת הגביה השיבה על גבי אותו מסמך ואישרה לנקוט בהליך משפטי ע"ס 115,118 ₪. במערכת נמצא שיק מטעם מלגם לטובת הרשות ע"ס 106,026 ₪ בלבד.</p> | <p>הסכום המופחת בקביעה מבטא את הסכום שאינו בהתיישנות בסך הנ"ל. מכאן מתבקשת השאלה, מה עלה בגורל ההפרש בין סכום התביעה לסכום שהועבר בשיק בסך 9,000 ₪ כ"ח כאמור. כמו כן, אין פרטים באשר לשכר הטרחה שקבע בית המשפט.</p> |
| 2. | | <p>עפ"י נתוני מערכת הגביה הנישום שילם באמצעות מלגם סך 44,892 ₪. עיון בתיק מראה, כי בתאריך 4.8.2010 נשלח מכתב מטעם הרשות לעו"ד מטעם מלגם ובו הנחייה להעביר את התיק להליך משפטי בגין חוב בסך 62,051.7 ₪. נכון ל-14.12.2010 נמצא שיק מטעם מלגם לטובת הרשות ע"ס 22,093 ₪ מיום 29.5.12. כמו כן, במסמכי הנישום במערכת נרשם לסירוגין תשלום החוב ע"ס כולל 45,604 ₪ (לא נמצאה אסמכתא כגון שיק שהועבר בהתאמה). לכאורה שולם סך 67,697 ₪, בתקבולים כאמור נרשם 44,892 ₪, כאשר התביעה מתייחסת ל- 62,051 ש"ח.</p> | <p>לא ברור מקור ההפרשים ובכל מקרה, אין פירוט מלא מטעם מלגם באשר למהות הליך המשפטי ופירוט כספי בהתאמה כמתבקש.</p> |
| 3. | | <p>עפ"י נתוני התקבולים בגין אכיפה משפטית כפי שהועבר לביקורת, נירשם לכאורה תקבול בסך 25,296 ₪. בתאריך 2.4.2012 אישרה לעורכי הדין מטעם מלגם פקידת גביה (אלונה) תחת כותרת חתימת המנהל המאשר להגיש תביעה לבית המשפט. הסכום שאושר לתביעה במסגרת זו סך 22,827 ₪ חוב המתייחס עד 31.8.11. במסמכים הסרוקים של הנישום לא נמצאה אסמכתא להעברת התקבול לרשות. יתרת החוב נכון לסוף שנת 2013 עומדת על 19,000 ₪.</p> | <p>מכאן לא ברור מהות התקבול שנירשם בדוח תקבולים שהועבר לביקורת. מנגד, בדוח מצב תיקים באכיפה משפטית לצד שם הנישום, לא צוין סכום התקבול. נדרש ליישר את הסתירה בנתונים.</p> |
| 4. | | <p>עפ"י דוח התקבולים נרשם תקבול בסך 16,103 ₪. בתאריך 23.8.11 נשלח מכתב מטעם מח' הגביה לעו"ד ממלגם בבקשה לפתוח תיק תביעה להליך משפטי. במכתב משוב העירייה לעו"ד מטעם מלגם אושר לתבוע בסך 15,032 ₪. במסמכי הנישום נמצא שיק מטעם מלגם מיום 22.7.13 לטובת הרשות בסך 16,192 ₪.</p> | <p>נראה שההפרש הקטן נובע בגין הצמדה. - אין הערות.</p> |

| מס"ד | פרטי הנישום | ממצאים | הערות הביקורת |
|------|-------------|---|---|
| 5. | | עפ"י דוח התקבולים נירשם תשלום דרך מלגם בסך 14,589 ₪. החומר בתיקו של הנישום כלל וכלל אינו ברור מרוב כיתוב על גבי המסמך הסרוק. <u>לא נמצא מסמך בקשה לפתיחת הליך משפטי וממילא לא נמצאה אסמכתא לתקבול ככל שהיה</u> . יתרת החוב נכון בשנת 2013 הינה כ- 18,000 ₪. בנתונים במערכת מופיע נתון על פתיחת תיק להוצל"פ בחודש מאי 2011 על סך 33,309 ₪. | <u>בשל דלות הנתונים הקיימים במערכת, תיק זה אינו ברור כלל וכלל.</u> |
| 6. | | סכום החוב לתביעה 12,778 ₪. עיון במסמכי הנישום מעלה, כי ההוצאה לפועל גבתה סך 16,894 ₪. בדוח תקבולים מטעם הרשות נרשם סך 13,786 ₪, ההפרש בסך 3,108 ₪ יש להניח קו"ז ע"י העו"ד בגין שכר טרחה. <u>לא נמצאה אסמכתא בעניין זה</u> . | <u>הערה כללית:</u> סכום התביעה יחסית נמוך לאכיפה משפטית בטרם שיינקט הליך אכיפה מנהלית (לא נמצאו אסמכתאות לכך). |
| 7. | | סכום החוב לאכיפה עפ"י מכתב ההרשאה בסך 10,564 ₪. שיקים שהועברו ע"י מלגם מסתכמים בסך 12,674 ₪ (כולל בגין אגרה בסך - 418 ₪). הסכום שהתקבל כולל שיערוך והצמדה בסה"כ מתאים. גם כאן סכום התביעה נמוך יחסית להליך אכיפה משפטית. <u>בטרם מתקיים הליך מנהלי מקדים. (לא נמצאו אסמכתאות).</u> | <u>הערה כללית:</u> ככלל רצוי לפתוח כרטיס מעבר בהנהלת החשבונות לרישום תקבולים בגין אכיפה משפטית בטרם העברתם לכרטיס הכנסות גביה, האמור לצורכי שליטה ובקרה. |
| 8. | | לא נמצאו מסמכים בגין הגשת תביעה משפטית וכן לא נמצאה הרשאה לביצוע אכיפה משפטית. לא נמצאו אסמכתאות לביצוע הליך מנהלי מקדים. עם זאת ננקט הליך משפטי בגין יתרת חוב במוערכת בכ- 12,000 ₪. הסכום הועבר ע"י חב' מלגם באמצעות שני שיקים. | יש להקפיד על הוספת מסמכים בתיק הנישום |
| 9. | | סכום החוב לתביעה עפ"י הרשאת הרשות לביצוע אכיפה משפטית בסך 10,230 ₪. חב' מלגם העבירה בשיקים לרשות סך 10,545 ₪. בחשבון פיקדון של העו"ד הופקד סך 13,132 ₪ (צורפה קבלה) מכאן ההפרש מהווה סך של 2,626 ₪ שקו"ז ע"י מלגם, יש להניח בגין שכר טרחה. לא צורפה אסמכתא לקביעת בית המשפט בעניין גובה שכר הטרחה | גם בתיק זה לא נמצאו אסמכתאות בגין אכיפה מנהלית כמתבקש בטרם נקיטה באכיפה משפטית. |
| 10. | | סכום החוב לתביעה עפ"י הרשאת הרשות לביצוע אכיפה משפטית מיום 1.4.2012 ע"ס 9,358 ₪. לא נמצאו פרטים בתיק הנישום במערכת בגין שיקים שהועברו. יחד עם זאת, בסעיף זיכויים נרשם תחת הכותרת תשלום דרך מאג סכום כולל בסך 10,190 ₪ דוח התקבולים נרשם 10,362 ההפרש יש להניח מהווה תשלום בגין אגרה. מנהלי בטרם נקיטה באכיפה משפטית. | יש לציין לשם שינוי כי לנישום זה היה ניסיון אכיפה |

תגובת המבוקר – בעמוד הבא

תגובות מחלקת הגבייה

משה שלום,

להלן התגובה לטיטות דו"ח הביקורת בנושא אכיפת מנהלית- חובות במחלקת הגבייה

1. **בקרה על נתוני ביצוע אכיפה מנהלית** - במערכת הגבייה הממוחשבת לא ניתן "לצבוע" תשלומים המשולמים בעקבות הליך אכיפה, תשלומי חוב בהליכי אכיפה משולמים בהתאם לשלבי ביצוע ההליך:

- הודעה ראשונה
- הודעה שנייה
- עיקול בנק
- מימוש עיקול

להלן עדכון נתוני כמות עיקולים לסוף 2013

| שנת ביצוע עיקולים | כמות נישומים | סכום העיקולים בש"ח |
|-------------------|--------------|--------------------|
| 2013* | 676 | 6,202,296 |
| 2012 | 1,026 | 9,383,632.60 |
| 2011 | 637 | 6,947,911.43 |
| 2010 | 912 | 18,292,050.60 |
| סה"כ | 3,251 | 40,825,891 |

המדד לבחינת אפקטיביות ביצוע הליכי אכיפה במדדים שנתיים הינו :

- אחוזי הגבייה השנתיים, שכידוע עולה כמעט מידי שנה ב%1.
- חייבים באכיפה שמגיעים לשלם מקבלים הסבר ועידוד לביצוע תשלומים שוטפים בה.ק, נכון להיום למעלה מ - 50% משלמים בה.ק.

2. הודעות על צווי עיקול נשלחות לכל הבנקים -

במסגרת ביצוע הליך עיקול, נשלחות בקשות עיקול לכל הבנקים ורק בבנקים שבהם נמצא כי קיים חש' בנק **וקיים סכום לעיקול** נרשם עיקול כך שאם לא נמצא לא נשאר עקבות ההליך בבנקים כפי שצוין.

3. נישומים חייבים בסכומים גבוהים כמפורט בדוח -

לכל החייבים כפי שמפורטים בדו"ח בוצעו הליכי אכיפה מנהליים בלבד, לא בוצעו הליכי גבייה משפטיים מאחר וכולם במצב כלכלי קשה ואין טעם בביצוע הליך משפטי, לכל החייבים הוצע להגיש מסמכים להסכם פשרה במסגרת הליך מחיקת חוב חלקם אמורים להגיע עם המסמכים וחלקם אין יכולת כלכלית לשלם את היתרה במסגרת ההסכם.

4. אכיפה פסיבית -

הליך אכיפה פסיבי עוצר את מרוץ הזמן להתיישנות ומאפשר המשך הליכי אכיפה.

עלות טאבו ישיר -

- סה"כ העלות שצוין בדוח הינו סה"כ העלות שהרשות משלמת לקו מנחה ולא רק בגין עלויות ביצוע של מחלקת הגבייה.
- עלות רישום הערת אזהרה- החייב משלם את העלות כמו יתר עלויות האכיפה שמשלמות ע"י החייבים.

ביטול רישום הערת אזהרה - ההערה נמחקת לאחר ביצוע מלא התשלום שבגיניו בוצע הרישום, אלא אם שולם במסגרת הליך מחיקת חוב, אז יש להמתין עד שיאושר ע"י משרד הפנים.

5. הסכמי התקשרות עם עו"ד

- עו"ד חייקין - הפסיק לעבוד עם העירייה משנת 2008
- כל התשלומים ששולמו לעו"ד חייקין כפי שמפורט בדוח אינם בגין הוצאות משפטיות גבייה.
- כל הסכומים ששולמו לעו"ד מחויבים בספרי העירייה כחוב של החייב כהוצאות הליכי אכיפה
- בסה"כ הוצאות משפטיות - ישי לציין הוצאות ששולמו בגין גבייה בלבד.

6. מדגם בדיקה אכיפה פסיבית לנישומים כמפורט בדוח -

- הליכי אכיפה מנהליים ממשיכים להתבצע לבעלי חוב שנרשמה להם הערת אזהרה מאחר והליך זה הינו פסיבי ויש למצות הליכי גבייה.
- לכל החייבים כמפורט בטבלה הוסרה ההערה בתום ביצוע תשלום החוב למעט החייב (מ. ז) ההערה מתקבלת והערת האזהרה תוסר בהקדם.
- ברור הוא כי גם הליך אכיפה פסיבי הינו גורם מעודד ומאיץ תשלומי חובות ארנונה ולכן אין לבחון מדיניות זו, מה עוד שהליך זה הינו מעוגן בנוהל הליכי גבייה.

בברכה,

רחל מדר

מנהלת מחלקת הגבייה

המשך תגובה לטיטות הדו"ח (מיום 10.4.14)

משה שלום,

להלן השלמת התייחסותי לטיטות הביקורת בנושא אכיפה-

מדגם בדיקה - אכיפה משפטית.

- 1 ש.ד – סה"כ החוב היה כ-240,000 ₪ הוגש לתביעה רק החוב שלא חל עליו התיישנות, שהוא 115.118 ₪, במסגרת הליך משפטי נחתם הסכם פשרה בו נכלל גם החוב שבהתיישנות ונמחק בהליך מחיקת חוב,
- 2 מ.ר – מדובר בחוב של זוג גרוש שהיו בסכסוך, הוגש לתביעה בשנת 2010 לאחר ניסיונות לאכיפה מנהלית שלא צלחו ב-2008.9.3.2009 23.2.2009 19.5.2009 13.8.2009, שולם ע"י מילגם ב-2012.8/22,806 ₪ ובחודש 12/2012 שולם 44,891 ₪ בוצע פיצול תשלומים מאחר וכל אחד מבני הזוג שילם בנפרד, סה"כ שולם ע"י מילגם 67.697 ₪.
- 3 ת.י – שולם ע"י מילגם 12/2012 סך 25.296 ₪, יתרת החוב של הנישום הינה יתרת החוב שנצברה מיום הגשת התביעה.
- 4 נ.ח – אין הערות.
- 5 חב' ת.נ – בשנת 2010 לא נסרקו מסמכים, מצ"ב אסמכתא להגשת תביעה בשנת 2010 וזאת לאחר מיצוי הליכי גבייה מנהליים, שולם ע"י מילגם בשנת 2012 בסך 22,688 ₪. מנהליים הוגש לתביעה ב-2011.11/שולם ע"י ב-2012.11, ההפרש נובע מהצמדה וריבית נכון ליום התשלום בפועל.
- 7 א.מ- מדובר בשוכרת שצברה חובות בשני נכסים ועזבה ולא שילמה חובות ארנונה, בוצעו עיקולי בנק ב-2008.7.21.2011 29.8.2011 שלא הניבו, הוגש לתביעה למילגם 12/2011 שולם ע"י מילגם ב-2013.8/8. שכ"ט עו"ד שולם ישירות למילגם. התשלום שמשולם ע"י מילגם מופרד ותאור הפעולה בקבלה מופרד.
- 8 חב' ה.ו. – להזכירך שוב בתקופת העברה החוב לתביעה לא נסרקו מסמכים למערכת, בגין חוב זה בוצע עיקולי בנק ע"י הגבייה ב-2009.3.11: 8.7.2010: 27.2.011. הוגש לתביעה ב-2011.8/שולם ע"י מילגם ב-2012.8/מצ"ב מסמכים.
- 9 ח.כ – בוצע עיקולי בנק ע"י הגבייה ב-2011.4.3, הוגשה תביעה על שיקים חוזרים ב-2011.9/שולם ע"י מילגם ב-2012.8/מצ"ב מסמכים.
- 10 חב' ב. – בוצע עיקולי בנק ב-2009.5.7. הוגש לתביעה ב-2011.11/שולם ע"י מילגם ב-2012.11.

מדגם בדיקה אכיפה פסיבית

1. ד.ש - מצ"ב מסמכים לרישום וביטול הערת אזהרה.
2. ג.ש - היה ניסיון לביצוע הערת אזהרה אך בפועל לא בוצעה, הבעלים לא היו רשומים.
3. ח.מ - בעבר נרשמו שתי הערות אזהרה, לחדד מזל ולחדד יאיר (הבן), לאם הוסרה ההערה ונמסרה הודעה ידנית.
4. מ.ז - לא הוסרה ההערה, יטופל בהקדם.
5. ו.ג - נכון להיום שולם כל החוב, בעבר היה ניסיון לרשום הערה, אך לא הייתה רשומה כבעלים בטאבו.
6. ע.ח - בטעות לא הוסרה ההערה - יטופל בהקדם.
7. ע.ח - נרשמה הערת אזהרה שבוטלה לאחר תשלום החוב.
8. ט.א - מדובר על חוב בנכס שלא היה בו שימוש ולא צלחו הליכי אכיפה מנהליים, בעקבות הרישום, הגיעו הירששים והסדירו את החוב.
9. ק.ז - במצב שאין בעלות על נכס לא ניתן לבצע הליכי אכיפה פסיביים.
- מדובר בחוב שבוצעו מספר הסדרי תשלום ולא עמדו בהן, נרשמה הערה עד להסדר סופי א.י.10.
11. ש.מ - בפרטים המתועדים במערכת קיימת טעות, היה ניסיון לרישום אך לא נרשמה הערה, מצ"ב מסמכים
13. א.ש - בעבר לא נשלחו הודעות על רישום הערות, על ביטול ההערה נמסר מסמך ידנית.
14. ה.א - התשלום בוצע ב 11/2012 וההערה הוסרה במייד ללאחר ביצוע התשלום
- לא נרשמה הערה לא רשומים כבעלים בטאבו א.15.
16. צ.נ - יתרת החוב הינה לאחר 80% הנחה בארנונה, בוצעו הליכי אכיפה מנהליים שלא צלחו, בעקבות הרישום הגיעו לשלם.

בטיוטת דוח הביקורת מצוין מספר פעמים רב כי לא נמצאו מסמכים, חשוב לציין כי החל משנת 2012 נסרקים מסמכים למערכת הגבייה ולכן לא מצאת אותן במערכת, אילו היו נדרשים היו מועברים אליך. צרפתי את המסמכים החסרים.

בברכה,

רחל מדר
מנהלת מחלקת הגבייה