

מחלקת הגבייה

– ביקורת מעקב –

בשנת 1998, נבדק מערך הגבייה בעיריית כפר סבא וממצאי הביקורת פורסמו בדוח השנתי מס' 22 של מבקר העירייה.

מטרת הביקורת, שנערכה אז, הייתה לבדוק אם פעולות מחלקת הגבייה תואמות את הוראות החוק והמינהל התקין, זאת תוך התייחסות לעבודות המבוצעות על ידי קבלנים חיצוניים (חברת מ.ג.ע.ר.) והשתלבותן במערך הגבייה. הבדיקות התרכזו בנושאי חיוב, גבייה ואכיפה, והן הקיפו את השנים 1994-97.

עיקר הממצאים כפי שפורסמו בזמנו :

הגבייה בעיריית כפר-סבא מבוצעת על ידי מחלקה באגף הכספים, המסתייעת בעבודה בצורה הולכת וגדלה בשירותיה של חברה חיצונית.

דוח ביקורת זה מלווה שורה ארוכה של ליקויים הנוגעים להיבטים השונים בעבודת מחלקת הגבייה והעירייה.

להלן תמצית הממצאים העיקריים כפי שפורסמו בזמנו בדוח שנתי 22 של מבקר העירייה :

1. שיעור גבייה פחות מהחויבים -

נמצא שבפועל בשנת 1994-7 (התקופה המבוקרת) למעט שנת 1996, סך הגבייה בפועל נמוך מסך החיוב בפועל. היתרות לגבייה בתחילת שנה צמחו בשנת 1997, בהשוואה לשנת 1994 ב- 27,991,000 ש"ח, היינו גידול של 168% בסך היתרות שלא נגבו.

2. נמצאו ליקויים מהותיים בנושא אבטחת קופה וכספים מהכנסות גביית היטלים וארנונה. בשלבי סיום כתיבת הדו"ח בוצעה במהלך יום העבודה, גניבה במחלקת הגבייה בה נגנבו 11,000 ש"ח מקופת העירייה.
- אירוע זה ממחיש, הן את חומרת הליקויים והן את הסיכונים הטמונים בשמירה לא נאותה של כספי העירייה
3. הביקורת העלתה שוב שורה ארוכה של תהיות הנוגעות לאופן בחירת הקבלן, צורת ההתחשבנות עם הקבלן, חוזה ההתקשרות, והעמימות בכל הקשור למעמד והתפקיד שממלא הקבלן.
4. אופן תהליך חישוב קביעת גובה היטלים מעלה תהיות לגבי יעילות ודיוק ביצוע קביעת גובה השומא מחד ומהווה פתח להגשת ערעורים מצד נישומים, מאידך. לביקורת לא ברור מדוע המדידות שעל בסיסן נקבע גובה ההיטל לתשלום לא נעשה בצורה מדוייקת וקבועה. כמו-כן, גם בטיפול בערבויות המוגשות כבטחון לתשלום היטלי השבחה נמצאו ליקויים. עם התקדמות בביצוע סקר המדידות המצב הולך ומשתפר.
5. לא נשמר הכלל הבסיסי של הפרדה בין קובע החיוב (יח' שומא) לבין גובה הכסף (יח' קבלת קהל). מהסברים שקיבלנו עולה כי בעקבות שינויים שנערכו במחלקת גבייה נקבעה הפרדה בין יחידות השומא וקבלת קהל.
6. התקשרות עם חברת גיאוקרטוגרפיה לעריכת מדגם לצורך מדידות נכסים לצורכי גביית ארנונה הופסקה עקב אי יכולת החברה לספק את התוצר עליו היא התחייבה.

להלן ההמלצות כפי שפורסמו בדוח שנתי מס' 22 של מבקר

העירייה :

- 1.1. אין לכלול מרכיבי שכר בחישוב התגמול לקבלן היינו תשלום שכר על-פי דיווח חודשי לרבות תשלומי נסיעות, מרכיבים פנסיונים וכו' והכל כדי להימנע מיצירת יחסי עובד מעביד בין העירייה לעובדי הקבלן.
- 1.2. יש לעגן את תנאי ההתקשרות עם קבלנים בחוזה בכתב וכן לקבל חוות דעת משפטית בכתב על כך, מאת היועץ המשפטי כפי שמורה החוק.
- 1.3. ככלל אין העירייה צריכה לחתום על מסמכי התקשרות שמכין קבלן המספק לעירייה שירותים.
- 1.4. בכל מקרה יש לכלול בחוזה ההתקשרות את סעיפי חובות הקבלן. הסמכות של הרשות לבצע שינוי בתנאי החוזה, חובת פיצוי העירייה במקרה נזיקין, איסור הסבת זכויות והעסקת קבלני משנה, התחייבות הקבלן, עם פקיעת מועד התקשרות בכל חוזה התקשרות עם קבלן המספק שירותים לעירייה.
- 1.5. יש להקפיד שתמורה לקבלן תהיה או עפ"י תנאי המכרז שקבעה החברה למשק וכלכלה או נמוך ממנה. לדברי גזבר העירייה אכן העירייה משלמת לחברת מ.ג.ע.ר על פי תנאי המינימום של מכרז של החברה למשק וכלכלה, אולם הסכמה זו לא עוגנה במסמך בכתב.
- 1.6. רצוי לעגן במסגרת ההתקשרות שבין העירייה לקבלן מבחני תקן זמן ביצוע זאת כדי לקיים בקרה נאותה על היעילות ואפקטיביות עבודת הקבלן.
- 1.7. במקרים בהם הקבלן מעמיד כח אדם לטובת יחידה בעירייה חלה החובה ששיבוץ עובדי הקבלן והמטלות יעשה בקפידה, זאת על-ידי

מנהל יחידה שלטובתה מקצה העירייה עובדי קבלן בשיתוף הממונה על אותו מנהל.

- 1.8. לא תשולם חשבונית של קבלן מבלי שהיא אושרה, בחתימה ע"ג החשבונית, על-ידי מנהל היחידה שלטובתו ביצע הקבלן את העבודה. הדבר היה נכון בשנת ההתקשרות הראשונה עם החברה, אך בהמשך כל חשבונית לתשלום נבדקה ואושרה על-ידי מנהל מחלקת הגבייה.
- 1.9. יש לשקול קביעת בקרות על חלוקת כסף מקופה קטנה לקופאית באופן שיבטיח את כספי הקופה.
- 1.10. יש לפעול למגן את אולם קבלת הקהל – המשמש לגביית חובות ארנונה באופן שיבטיח מיגון ראוי לקופת העירייה.
- 1.11. על קב"ט העירייה, בשיתוף גזבר העירייה ומנהלת מחלקת הגבייה לקבוע נוהל שיבטיח תגובה של מחלקת הבטחון במקרה של גניבה והן לתרגל בתדירות סבירה, נוהל זה.
- 1.12. יש לקבוע נוהל העברת כספים לבנק.
- 1.13. יש לקבוע נוהל להעברת סכומי כסף גבוהים במהלך העבודה.
- 1.14. לא מספיק שיועץ חיצוני יכתוב לעירייה נהלים אלא צריך שנהלים אלה, לאחר דיונים ובחינה, יאושרו לעבודה על-ידי דרג מתאים בעירייה.
- 1.15. יש לנפק לפקחים בשטח תעודת פקח.
- 1.16. יש לקבוע בקרות שיבטיחו שאכן, רק הזכאים להנחה בגין הכנסה נמוכה, יקבלו הנחה ו/או זיכוי.
- 1.17. יש לבחון את חוקיות וכדאיות אישור בדיעבד, שנותנת גזרות העירייה, להחלטות האחראית על ההנחות להעניק הנחות לנישום.

- 1.18. יש להפריד בצורה מוחלטת בין יח' שומא ליח' קבלת קהל. אסור שיחידת קבלת קהל תוכל לשנות בקובץ האב נתוני סטאטוס הנכס ולהיפך.
- 1.19. יש לשקול לאחד בין שתי יחידות אכיפת הגביה. באם יוחלט שביצוע פונקציה זו יבוצע על ידי הקבלן אזי יש לוודא שהקבלן יתוגמל רק על חובות עבר (לא שוטף) וזאת בדומה לנעשה ברשויות מקומיות אחרות.
- 1.20. באחריות מנהלת מחלקת הגבייה, על מדור היטלים והשתתפות בעלים, לנהל רישום מסודר ומרוכז של ערבויות וכן לבצע מעקב אחר תוקפם של הערבויות.
- 1.21. השינוי שבוצע בתהליך קביעת גובה היטלים מסיר את בקרות הבלעדיות ובכך הוא חושף את התהליך לסיכונים. יש לדעת הביקורת לבחון ולחדש את התהליך.
- 1.22. כדי להימנע מאי בהירות וחשיפת העירייה לערעורים ותביעות חשוב לדעת הביקורת, שקביעת חריגות בניה בטפסי מתן אישור להעברת נכס בפנקסי רישום מקרקעין יהיה מדויק.
- 1.23. יש לקבוע הגבלות שימנעו ממנהל מדור הנהלת חשבונות למלא את מקום הקופאית הראשית.

ביקורת מעקב :

כללי

1. החל משנת 2001 מונתה מנהלת חדשה למחלקת הגבייה. אי לכך, ביקורת המעקב התמקדה בתקופה החל משנת 2001 ואילך, מאז מונתה המנהלת החדשה למחלקה.

הביקורת מציינת כי למרות המאמצים להעמקת הגבייה ולמרות ההצלחות בהעמקת הגבייה לא תיתכן גבייה של 100% של הארנונה המוטלת על התושבים במשך שנה אחת.

מתוך בדיקת המעקב מסתמנת ירידה מתמדת ביתרת חייבי הארנונה השוטפת :

בשנת 2001 – יתרת חייבי הארנונה השוטפת עמדה על 15.4%.

בשנת 2002 – יתרת חייבי הארנונה השוטפת עמדה על 13.4%.

בשנת 2003 – מגמה זו מתמשכת ומחלקת הגבייה פועלת בטווחי זמן קצרים יותר לגבי מי שאינו משלם את התשלום השוטף, תוך שימת דגש מיוחדת לגבי מחזיקים בנכסים אשר צברו שתי תקופות דו – חודשיות של חוב שלא נפרע.

מתוך כוונה לצמצם ככל הניתן את חובותיהם של שוכרים בנכס שעם עזיבתם את הנכס, ללא תשלום החובות, חובות אלה הופכים להיות חובות קשים לגבייה, אם בכלל. לצורך פעילות זו פיתחה חב' מגע"ר תוכנת מעקב ותגובה מהירה, אשר מצד אחד מאתרת את החייבים ומצד שני, מעדכנת את קובץ האב כל העת ושומרת, על איכות הקובץ (תוכנה זו נמצאת בשימוש מבחן במחלקת הגבייה ומניבה תוצאות גבוהות).

מחלקת הגבייה עוקבת אחרי תוצאות הגבייה מדי חודשיים על מנת לתכנן את פעילויות האכיפה בצורה האפקטיבית ביותר.

2. כיום כל קופאית מקבלת בתחילת שנת הכספים כ- 120 ש"ח כדמי פריטה. קופת הפריטה האישית מצויה במגירה נעולה בסוף יום העבודה מול הקהל, נסגרת הקופה מבוקרת ומופקדת בכספת נעולה, עד למחרת בבוקר, מועד הפקדת הכספים בבנק.

באם במהלך יום העבודה מתקבל סכום כסף גדול, הוא מטופל מיידית ומופקד בבנק מיידית ללא המתנה ליום המחרת. בשעות הצהריים כאשר יש קהל טלפוני הגבייה נעשית רק באמצעות כרטיסי אשראי. הוכן נוהל כתוב ומחייב, המנחה אופן העברת הכספים לבנקים.

3. הקבלן שנבחר ללוות את עבודת מערכת הגבייה נבחר עפ"י המכרז של החברה למשק וכלכלה. בנוסף לסעיפי ההתקשרות כפי שהוגדרו במכרז התקיים מו"מ בלווי מבקר העירייה והיועצת המשפטית ונחתם חוזה המעגן את יחסי הגומלין של מתן השרות ואופן התיגמול.

4. כידוע היטל ההשבחה מוטל על ידי שמאי הועדה לתכנון ובנייה, מחלקת הגבייה מהווה גורם מבצע החיוב בהתאם לכללים הנדרשים והמקובלים.

באשר לתושבים אשר נמצאו כי נכסיהם נבנו שלא על פי היתר, ההודעות לחיוב מועברות אל מחלקת הגבייה על ידי מחלקת רישוי ובנייה ותשתיות ועל פי הערותיהם והנחיותיהם, במחלקת הגבייה מבצעים את החיוב לתושב. היטל ההשבחה משולם במקרים שהנישום בוחר לשלם 50% במזומן ו- 50% ניתן לפרוס ב- 6 תשלומים בכפוף לערבות בנקאית. הערבות מופקדת בכספת ומתנהל מעקב ממוחשב לגבי מועדי הפקיעה, או באם יש צורך לחלוט הערבויות.

5. נשמרת בקפדנות ההפרדה בין יוצרי החיוב - יחידת השומא לסוגיה, לבין גובי המס השוטף והיתרות ביחידת שרותי קהל/אכיפה.

לגבי המלצות הביקורת :

תנאי התקשרות עם קבלן מעוגנות בחוזה בכתב. נתקבלה חוות דעת משפטית של היועצת המשפטית כפי שמורה החוק. בחוזה נכללו כל סעיפי ההתקשרות עפ"י המכרז של החברה למשק וכלכלה ובנוסף סעיפים נוספים עליהם סוכם במסגרת המו"מ. לסעיף 1.4 - זכויות וחובות הקבלן ועוד, מעוגנים בחוזה. לסעיף 1.5 - על פי התייחסות גזבר העירייה, העירייה משלמת לחברת מ.ג.ע.ר. על פי תנאי המינימום של המכרז של החברה למשק וכלכלה.

- לסעיף 1.7 - בכל מקרה של קליטת עובדי קבלן, נעשה מיון מדוקדק ברמת האיתור על ידי מנהלת משאבי אנוש של החברה. העובד מרואיין גם על ידי מנהלת מחלקת הגבייה ובאם מאושר על ידה, מוחתם העובד על טופס שמירת סודיות ובנוסף, מועברים טפסים ממשטרת ישראל על העדר רישום פלילי. בקרוב יתנהל תהליך קליטת עובדי הקבלן עפ"י נוהל משרד הפנים המשקף כמעט במלואו את כללי העבודה הנהוגים כיום במחלקה.
- לסעיף 1.8 - חשבונית עוברת לתשלום אחרי ביצוע בקרה ונחתמה על ידי מנהלת מחלקת הגבייה.
- לסעיף 1.9 – על פי נוהל תהליכי עבודה בקופה שנכתב במחלקת הגבייה, סעיפים רלוונטיים בנוהל זה עונים על המלצת הביקורת.
- לסעיף 1.10 – כספת המחלקה נמצאת במקום מוסתר ומוגנת בכל האמצעים שתוכננו במהלך תכנון השיפוץ, שנערך בשנים האחרונות, במחלקת הגבייה. מחלקת הגבייה בסוף יום העבודה, ננעלת ומופעלת מערכת אזעקה. אין אפשרות לזר להיכנס למחלקה ללא שימוש בקוד מערכת סודי.
- אין סידורי שומר או מאבטח בקומת מחלקת הגבייה ואגף הנדסה ולא פעם נגנבו כספים של עובדים מתיקיהם האישיים.
- לסעיף 1.12 - נכתב נוהל העברת כספים לבנק כולל במצב של הצטברות כסף רב וצורך בליווי מאבטח.
- לסעיף 1.14 - נוהלי העבודה בתחומים השונים נכתבים על ידי מנהלת מחלקת הגבייה ולא על ידי גורם חיצוני.
- לסעיף 1.15 - פקחי השטח מצויידיים בתעודה מזהה.
- לסעיף 1.16 - הבקרה על מקבלי ההנחות מבוצעת על ידי מנהלת מחלקת הגבייה וסגניתה.
- במקרים בהם מתעורר חשד לאי סבירות הנתונים או בבקרה אקראית מדגמית משתמשת מחלקת הגבייה בשרותי חברת חקירות המאמתת את נתוני התושבים.
- בנוסף, מבוצעת במחלקה מספר פעמים בשנה בקרה על זכאי ההנחות עפ"י התקנות. (נפטרים, מקבלי הבטחת הכנסה וזכויות אחרות) ומבוצע עדכון במהלך השנה לגבי התושבים שאינם זכאים ולגבי תושבים שנוספו למערכת מקבלי ההנחות עפ"י התקנות.
- עבודה זו במהלך שנת 2002 הביאה לירידה בסכומי ההנחות של כ - 5,000,000 ₪.

לסעיף 1.17 - האישור הניתן על ידי הגזברות מתבצע לאחר ביצוע בקרות על ידי מנהלת מחלקת הגבייה. לוחות הזמנים הצטמצמו והבקשות לאישור מועברות אחת למספר חודשים ובכל מקרה בטווח שנת כספים.

לסעיף 1.18 - ישנה הקפדה על ההפרדה בין יתרות השומה היוצרות את החיוב לבין גובי המס ביחידות שרותי קהל/אכיפת גבייה.

לסעיף 1.19 - יחידת האכיפה מנוהלת על ידי חב' מגע"ר כשכל ההנחיות – קביעת המדיניות והבקרות, הם באחריות מנהלת מחלקת הגבייה.

לסעיף 1.23 – אין כיום מצב שמנהלת מדור הנה"ח ממלאת את מקומה של הקופאית הראשית.

בהעדרה של הקופאית הראשית, קיימת מחליפה הממלאת את מקומה. אי מעורבות מנהלת מדור הנה"ח בקופה הראשית נשמרת בקפידה. מחלקת הגבייה ממשיכה באופן שוטף לבחון תהליכי עבודה ולכתוב נוהלים המשקפים את הפעילות העדכונית.

כתיבת הנהלים באה להסדיר את אופן העבודה, אחידותה ושקיפותה במערכת יחסי הגומלין של הרשות והתושב תוך שמירה על רמה מקצועית אחידה של כל מבצע, בתחומו הוא.

בחינת עדכניותם של הנהלים, נבחנת אחת לתקופה מול מנהלי המדורים בשיבות צוות. באם עולה צורך למסד תהליך כלשהו הוא מתבצע בשיתוף, האחראי על התחום ועובר, הליך הדרכה והטמעה של העובדים בתחום.