

מחלקת הגביה

1. כללי

מערך הגביה בעיריית כפר סבא מקיף שלוש מחלקות/מדורים באגפי הכספים, איכות הסביבה ובמועצה הדתית.

מערך הגביה באגף כספים הנו הגדול והמשמעותי מבחינת היקף הכנסות, ולכן הביקורת מתייחסת למערך זה. מערך זה מטפל ב- 33,333 נכסים ובכ 23,000 נישומים. בקרוב ההכנסות לשנת 1997 מסתכמות ב- 103,000,000 ש"ח באופן הבא: ארנונה כ- 91,000,000 ש"ח, חינוך כ- 3,000,000 ש"ח והיטלים ואגרות כ- 35,000,000 ש"ח.

מטרת הביקורת, שנערכה בחודשים ספטמבר - נובמבר 1998, הייתה לבדוק אם פעולות מחלקת הגביה תואמות את הוראות החוק והמנהל התקין, זאת תוך התייחסות לעבודות המבוצעות ע"י קבלנים חיצוניים (חברת מ.ג.ע.ר.). והשתלבותן במערך הגבייה. הבדיקות התרכזו בנושאי חיוב, גביה ואכיפה, והן הקיפו את השנים 1994-97.

הביקורת קיימה לצורך עבודתה שיחות עם בעלי תפקידים במחלקת הגביה ועם עובדי חברת מ.ג.ע.ר., המספקת שירותי תמיכה ואכיפה עבור מחלקת הגביה ערכה שאלוני ביקורת וקיימה סיורים.

דו"ח זה מכיל, בסעיף 6, ממצאים שחשיפתן בפומבי עלולה לגרום נזק ממשי לעירייה ולעובדיה, אי לכך החליט מבקר העירייה להציגם אך ורק בדו"ח החסוי שהוגש לראש העיר ולועדה לענייני ביקורת.

2. הקדמה

בשלבם הראשוניים של הביקורת במחלקת גביה נסקר על-ידי הביקורת דו"ח של רואה החשבון של משרד הפנים. דו"ח זה מתייחס, בין היתר, גם למחלקת גביה. עיקרון מנחה בעבודת הביקורת הנו איחוד ביקורת (Single Audit) שפירושו עשיית שימוש בדוחות של גורמי ביקורת חיצוניים וזאת בראש ובראשונה כדי לחסוך במשאבים. הנתונים הכספיים (פרק 3) נלקחו מהדו"חות הכספיים של רואה החשבון מטעם משרד הפנים.

להלן נתונים השוואתיים של הגביה בארבע השנים האחרונות:

סיכומי נתוני גביה 1994-97

טבלה 1.1

פער	גביה בפועל	חיובים נטו	הנחות	חיובים ברוטו	יתרה בתחילת שנה	
8,739,000-	71,619,000	80,538,000	7,356,000	87,894,000	16,658,000	1994
10,470,000-	72,279,000	82,749,000	10,570,000	93,319,000	25,639,000	1995
148,000-	98,951,000	99,099,000	14,144,000	113,243,000	38,409,000	1996
11,618,000-	105,697,000	117,315,000	17,895,000	135,210,000	44,649,000	1997

לדברי גזבר העירייה הנתונים שבטבלה לעיל הנם חלקים ואינם משקפים את פעילות הגבייה במלואה. לצערנו לא הוצגו לביקורת נתונים אחרים מותאמים יותר.

3. פקטיביות הגביה

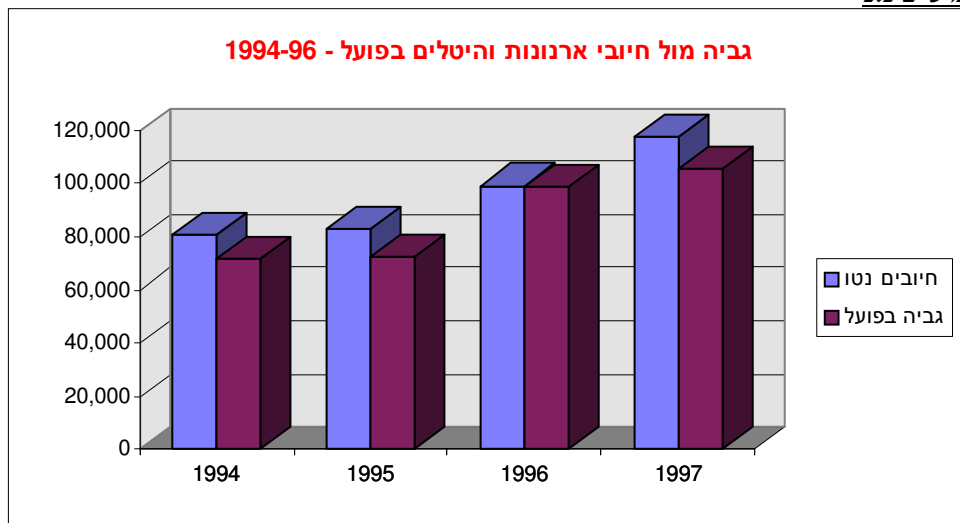
בשנת 1997 הסתכמו סך חיובי הגביה בפועל בכ- 117,315,000 ש"ח, סכום המהווה עליה של 18,216,000 ש"ח (18%) בהשוואה לשנה קודמת. שיעור ההנחות בשנת 1997 עמד על 17,895,000 ש"ח סכום המהווה עליה של

3,751,000 ש"ח (27%) בהשוואה לשנה קודמת.
 הגביה בפועל בהשוואה לחיוב נטו (חיוב ברוטו בניכוי הנחות) הסתכמה בשנת 1997 ב- 105,697,000 ש"ח, עליה של 6,746,000 ש"ח (7%) בהשוואה לשנה קודמת.

הווי אומר שהפער בין החיוב בפועל ובין הגביה בפועל הנו שלילי, היינו שבשנה זו ניגבה בפחות 11,618,000 ש"ח (11%), כך ששיעור הגביה ירד מ- 99.9% ל- 90%.

בפרספקטיבה ארבע שנתית ניתן לראות שבכל שנה מהשנים שנבחנו (-1994, 1996), להוציא שנת 1996, סך הגביה בפועל נמוך מסך החיוב בפועל.

תרשים 2.1



סך ההנחות שהוענקו לנישומים בשנת 1997 הנו 17,895,000 ש"ח שהם 17% מסך החיוב בפועל באותה שנה. בחתך ארבע שנתי עולה כי הנחות עלו ב- 10,539,000 ש"ח. באחוזים גדל היקף ההנחות מסך החיובים בשנים הללו ב- 4.8% (ראה טבלה 1.2). לניתוח מקיף על נושא ההנחות ראה סעיף 3.3 לדו"ח זה.

שיעור הנחות מסך החיובים בשנים 1994-7

טבלה 1.2

שנה	1997	1996	1995	1994
% הנחות מסך החיוב	13.2%	12.5%	11.3%	8.4%

3.1 פירוט שיעורי הגביה בשנת 1997

מעיון בנתונים עולה שבשנת 1997 בכל סעיפי החיוב הראשים שיעור הגביה בפועל קטן מסך החיובים. בתוספת יתרות הפתיחה, הנתונים מצביעים על כך שבסעיף ארנונה שיעור הגביה בפועל עומד על 72%, בסעיף תיעול ביוב עומדת הגביה בפועל על 55% ואילו שיעור גביה היטלי דרכים ומדרכות עומד על 27% בלבד.

פירוט חיוב וגביה ע"פ סעיפים 1997

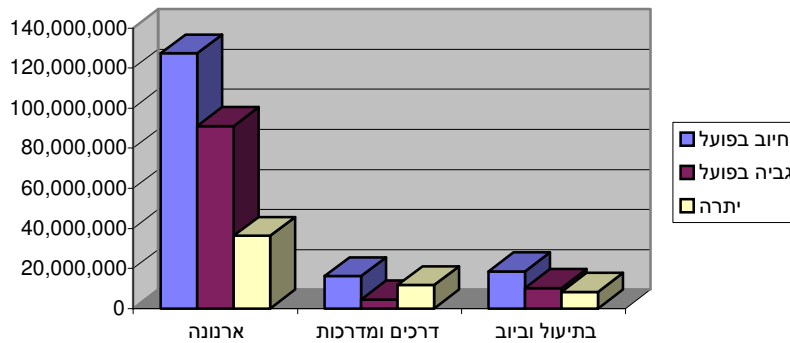
טבלה 1.3

יתרה	גביה בפועל	יתרת חובה לפני גביה	הנחות	חיוב	יתרות פתיחה	
(6)=(4)-(5)	(5)	4=(1)+(2)-(3)	(3)	(2)	(1)	
36,278,000	91,059,000	127,337,000	17,895,000	113,378,000	31,494,000	ארנונה
11,672,000	4,402,000	16,074,000	---	7,443,000	8,631,000	דרכים ומדרכות
8,317,000	10,236,000	18,553,000	---	14,029,000	4,524,000	בתיעול וביוב
56,267,000	105,697,000	161,964,000	17,895,000	135,210,000	44,649,000	סה"כ

מעיון בתרשים 2.2 בהמשך ניתן לראות שרק בסעיף דרכים ומדרכות גובה שיעור החיוב בפועל (בניכוי הנחות) נמוך מגובה היתרה. זאת אומרת שיעור הגביה בפועל, בסעיפי ארנונה ותיעול וביוב, גבוה מהיתרה בסוף שנה. **פירוש הדבר שהגביה עבור סלילת דרכים ומדרכות (שהיא על חשבון הבעלים) רחוקה מלהדביק את קצב החיובים עבור העבודות בפועל.**

תרשים 2.2

חיוב, גביה והיתרה בפועל חלוקה לסעיפים בשנת 1997



3.2 יתרות חיוב

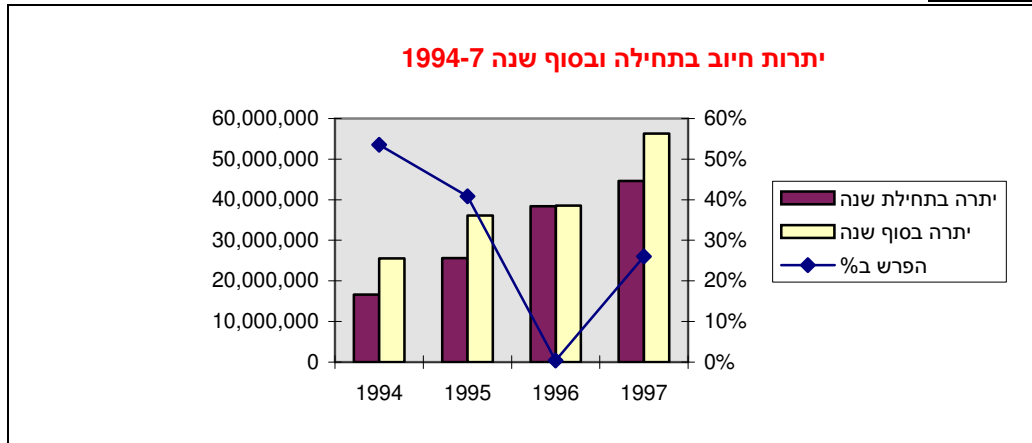
הסכום השנתי אשר על מחלקת הגביה לגבות נקבע בתחזית ההכנסות מארנונה שמוגש לאישור מועצת העירייה במסגרת הדיונים על תקציב העירייה. מסגרת זו מחושבת בדרך של שיערוך גובה החיוב כפול מספר החייבים. מעיון בנתוני יתרות עולה כי בסוף שנת 1997 הגיעה יתרת חיוב הגביה ל 56,267,000 ש"ח, סכום המהווה 53% מסך הגביה שבוצעה בפועל באותה שנה. בשנה זו חרגה הגביה ב 11,618,000 ש"ח מסך החיובים שעמדו בתחילת השנה.

יתרות גביה בשנים 7-1994

טבלה 1.4

יתרה בתחילת השנה	יתרה בסוף שנה	הפרש	הפרש ב-%
16,658,000	25,577,000	8,919,000	54%
25,639,000	36,109,000	10,470,000	41%
38,409,000	38,567,000	148,000	0%
44,649,000	56,267,000	11,618,000	26%

בניתוח ארבע שנותי ניתן להבחין שלמרות שקיימת עליה בסכומי היתרות, מסתמנת מגמה של ירידה בהפרש שבין יתרת בתחילת שנה לזו בסוף שנה. המשמעות היא שהיתרה במגמת ירידה.



3.3 הנחות

בשנת 1997 הסתכמו ההנחות שנתנו לנישומים על סך 17,895,000 ש"ח, (13% מסך החיובים באותה שנה).

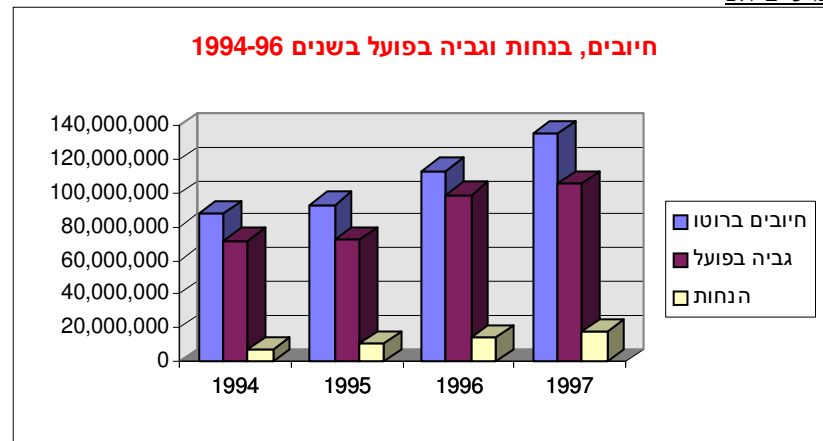
הנחות על תשלומי גביה בשנים 1994-7

טבלה 1.5

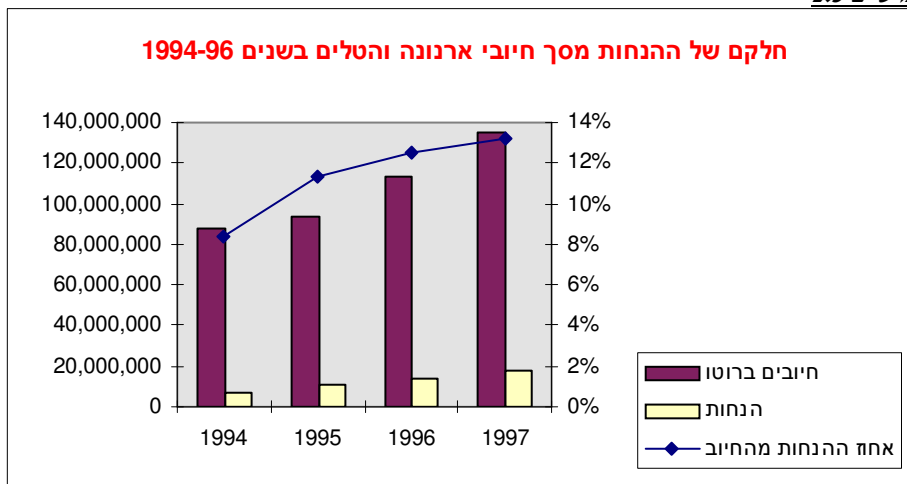
הנחות כ-% - משיעור הגביה בפועל	הנחות	גביה בפועל	
10%	7,356,000	71,619,000	1994
15%	10,570,000	72,279,000	1995
14%	14,144,000	98,951,000	1996
17%	17,895,000	105,697,000	1997

שיעור מקבלי ההנחות עלה בארבעת השנים האחרונות ב 7%.

תרשים 2.4



כדי לבחון את מגמת שיעור ההנחות, ערכה הביקורת ניתוח ארבע שנתי. מהניתוח עולה כי היחס בין החיובים להנחות עלה מ- 1: 12 ב- 1994 ל- 1: 8 בשנת 1997. לניתוח שיעור הנחות בהשוואה לסך החיובים ראה סעיף 3 לדו"ח זה (טבלה 1.2 לעיל).



4. התקשרות עם קבלן

מהמחצית השנייה של 1996 החלה העירייה להתקשר עם חברת ייעוץ ותגבור כוח אדם במחלקת הגביה, כל זאת ללא חוזה פורמלי מפורט בכתב כנהוג בעירייה בהתקשרות עם קבלנים.

בראשית 1998, בין היתר לפי המלצות חברת מ.ג.ע.ר, הועברה יחידת האכיפה לניהולה של חברת מ.ג.ע.ר. עם יציאת מנהלת היחידה לאכיפה לגמלאות, הועבר גם נושא האכיפה השוטפת לחברת מ.ג.ע.ר.

4.1. עלות ההתקשרות

ממועד התחלת ההתקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר ועד למועד הביקורת (6/98), תקופה של 48 חודש, שילמה העירייה לחברת מ.ג.ע.ר סכום של 2,386,023 ש"ח. בחלוקה חודשית עולה כי העירייה שילמה כל חודש בממוצע לחברת מ.ג.ע.ר סכום של 49,709 ש"ח.

טבלה 1.6

תשלומים שהועברו בפועל לחברת מגער

סה"כ	יוני-98	1997	1996
2,386,023	884,308	1,008,086	493,629

הנתונים בשנת 1998
הנם עד לחודש יוני

התחלת ההתקשרות
הנה ב - 6/1996

4.1.1. אופן ההתחשבות:

4.1.1.1 ע"פ תעריף שעת עבודה

ע"פ הסכמי ההתקשרות עם העירייה נקבע שחברת מ.ג.ע.ר תעמיד לרשות מחלקת הגביה עובדים כדי לבצע עבודות המחלקה. בהעדר חוזה מסודר ומפורט לא הוגדרו העבודות אשר על העובדים מטעם מ.ג.ע.ר. לבצע במחלקת הגביה. התחשיב עמד, עם תחילת התקשרות, בסך של 85 - ש"ח לשעת עבודה. כמו-כן שולם לעובדי מ.ג.ע.ר הוצאות נסיעה (ראה סעיף 4.6).

בתום שנת 1997, כשנתיים לאחר תחילת ההתקשרות, בחנה גזברות העירייה את עלות ההתקשרות. בעקבות כך הוחלט בגזברות העירייה על ביצוע הפרדה בין עובדים בכירים (120 ש"ח - לשעה) ועובדים זוטרים (60 ש"ח לשעה).

לדברי גזבר העירייה "נחסך סכום של 15% בהשוואה לתעריף הקודם". עוד נקבע שהקבלן יגביר את מספר העובדים הזוטרים וכן נקבעה לדברי גזבר העירייה מסגרת הוצאה חודשית מקסימלית.
לפני הביקורת לא הוצגה כל מסגרת חודשית או שנתית אשר נקבעה ואושרה.

מניתוח מסמכי התקשרות ומתשובת גזבר העירייה לשאלת הביקורת בנושא, עלות התהיות הבאות:

- א. מדוע רק לאחר תקופת בת כשנתיים בוחנת הגזברות את עלות ההתקשרות עם הקבלן.
- ב. מדוע מעודדת הגזברות את הקבלן לשלוח עובדים זוטרים שיתכן והם מעוטי ניסיון וידע? מדוע לא עוגן במסמך ההתקשרות הכישורים הנדרשים מעובד בכל רמה ובכל תפקיד אשר יוטל על החברה.
- ג. מדוע התחשבות עם הקבלן צריכה לכלול נסיעות. סביר להניח שחברת מ.ג.ע.ר השוכנת בתל-אביב מגייסת עובדים בקרב מקום. לכן עלות הסעתם לעירייה, בהנחה שאין העירייה מתערבת בשינוץ כוח-אדם בחברה, תהא גבוהה. לסירוגין מה היה הדין אם במכרז של חברה למשק וכלכלה הייתה זוכה חברה שמשרדה הראשי מרוחק גיאוגרפית מרחק ניכר מהעיר כפר-סבא? אזי גם אז הייתה העירייה מתחייבת לשלם לעובדי החברה הוצאות נסיעה? מדוע לא נקבע במסמך ההתקשרות את תקרה להחזרי נסיעות המשולמים ע"י העירייה?

4.1.1.2. שנוי תנאי העבודה של הקבלן

בעקבות מחלקות בין מנהלת יחידת האכיפה לחברת מ.ג.ע.ר, שעליה ניתן ללמוד ממסמכים שהוצגו לביקורת, הפסיקה מ.ג.ע.ר את שירותי התמיכה ביחידה זו. בתאריך 14.4.97. שנה לאחר מכן בתאריך 18.3.98, הוחלט בישיבה בפורום סגן ראש העיר עם חברת מ.ג.ע.ר להטיל על חברת מ.ג.ע.ר להגיש בקשה להקמה, ניהול ותפעול מרכז גביה עירוני. בתאריך 5.4.98 נחתם עם חברת מ.ג.ע.ר הסכם (ראה סעיף 4.2 בהמשך) להפעלת יחידה לאכיפה חיצונית, תמורת 4% מסך הגביה בפועל, לא כולל מע"מ.

4.2. החוזה

המסמכים שהציג גזבר העירייה, במענה לשאלת הביקורת, אינם מהווים לדעתנו מסמכי ההתקשרות עם הגדרות ברורות ומחייבות לגבי תנאי ההתקשרות בין הקבלן לעירייה, המפרטות את חובות הקבלן וכן את הפיצוי במידה והשירות שניתן לעירייה ואינו עומד בקריטריונים עליהם סוכם. כללי מינהל תקין מחייבים עיגון ההתקשרות ביחסים שבין העירייה לקבלן בחוזה בכתב, חתום. יתרה מזו סעיף 7ב' לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) - תשל"ו-1975, קובע: "לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב, אלא לאחר שקיבלה חוות דעת משפטית בכתב". היות ולא הוצגה לביקורת התקשרות חוזית יש להניח שגם חוות דעת משפטית בכתב לא קיימת. גם עקרונות Outsourcing מחייבים בהגדרת נוהלי ההתקשרות עם הקבלן ונקודות המגע. "חייבת להיות מתודולוגיה ברורה של איך מגדירים ומוציאים עבודות לקבלן משנה, איך מלווים אותו בעבודתו ואיך מקבלים ממנו בחזרה את העבודה". לאור כל זאת תוהה הביקורת כיצד גזברות העירייה מתקשרת עם חברה העובדת באופן צמוד עם מחלקת גבייה, במתקני המחלקה, שעובדיה ממלאים תפקידים לרבות תפקידי ניהול במחלקה בעלות העומדת בממוצע שנתי של כ- 1 מליון ש"ח כל זאת ללא חוזה מפורט בכתב וחתום.

אי עריכת חוזה, כמקובל, בהתקשרות העירייה עם קבלנים חיצוניים מעלה תהיות לגבי אופן היערכות גזברות העירייה להוצאת פונקציה ממחלקת הגביה לידי קבלן חיצוני.

4.2.1. ההתקשרות לניהול יחידת האכיפה

במהלך חודש מרס 1998, כהמשך ל- 2 פגישות שהתקיימו בכירים בעירייה עם חברת מ.ג.ע.ר בדבר הקמת מרכז לתשלומים עירוניים הציגה החברה בתאריך 18.3.98, הצעה להקמת, ניהול ותפעול של מרכז תשלומים. ההצעה כוללת 4 פרקים המתארים את החברה, עיקרי ההצעה, עלות ההתקשרות ותקופת ההתקשרות. חתימת גזבר העירייה וראש העיר על ההצעה הפכה אותה לכאורה, על פי סעיף 4.2 להסכם, לחוזה תקף (ראה נספח א').

הואיל והעירייה הנה תאגיד, היינו ישות משפטית רצוי, לדעת הביקורת, לנקוט משנה זהירות ולבחון כל מסמך בעין מקצועית לפי חתימה. כלל אין העירייה צריכה לחתום על הצעות של קבלנים/ספקים אלא אך ורק על חוזים שנערכו ע"י מומחים בעירייה ו/או מטעמה לרבות חוות דעת משפטית בכתב, כאמור בסעיף 4.2 לעיל. בכל מקרה חוזה/הצעה/הסכם צריך שיכלול לפחות את הסעיפים הבאים:

א. חובות הקבלן

כל חוזה התקשרות עם קבלן צריך שיכלול הגדרות מפורשות של חובת הקבלן לארגון השוכר את שירותיו. מצב של העדר הגדרות ברורות מוריד מהארגון את היכולת לאכוף ולפקח על עבודת הקבלן. עלולה להיווצר בעיה חוקית בה מחד לא יהיה ניתן לתבוע את הקבלן על אי ביצוע עבודה ומאידך עלולה העירייה להיות חשופה לתביעות מהקבלן על הפרת הסכם במקרה של חלוקי דעות.

ב. הסמכות של הרשות לבצע שינויים בתנאי החוזה

בקשרים עם גורמי חוץ ובעיקר כאשר ארגון מבצע התקשרות מסוג חדש שלא בוצע בעבר על-ידו, חשוב לאפשר לעירייה, במקרה של אי שביעות רצון מההתקשרות, פתח מילוט להתרת ההתקשרות. לכן נהוג בחוזי ההתקשרות של העירייה עם גורמי חוץ להוסיף סעיף לחוזה ההתקשרות שבו ניתנת לעירייה הפרוגטיבה לבטל ו/או להפסיק באופן חד צדדי את ההתקשרות. בהסכם ההתקשרות בין העירייה לחברת מ.ג.ע.ר לא נקבע סעיף המבטיח לעירייה את האפשרות למלט עצמה במקרה של אי שביעות רצון מההתקשרות, בטרם פג תוקף תקופת ההתקשרות אשר נקבע בהצעת החברה.

ג. נזיקין וביטוח

בניגוד למקובל אין בהסכם ההתקשרות הגדרה של אופן הפיצוי שהקבלן יפצה את העירייה במקרה שהקבלן יגרום לעירייה נזקים. יתרה מזאת לא מצוין איזה סוג ביטוח חייב הקבלן לבטח עצמו ואת העובדים מטעמו כדי שאפשרות הפיצוי תהיה מובטחת ושהעירייה לא תהיה מטרה לתביעות נזיקין.

ד. איסור הסבת זכויות והעסקת קבלני משנה

כדי להבטיח שאכן הקבלן שעמו העירייה חתמה הסכם, וזאת בגין כישוריו ו/או ניסיונו, יבצע את העבודה, מקובל להכניס לחוזה ההתקשרות סעיף המגביל את הקבלן לא להסב את העבודה לקבלני משנה.

ה. התחייבויות הקבלן עם פקיעת מועד ההתקשרות

כשארגון מוציא פונקציות ותהליכים לביצוע ע"י חברה חיצונית חלה החובה על הארגון לעגן בחוזה ההתקשרות את נושא מחויבויות הקבלן עם מועד פקיעת החוזה ו/או הפסקת ההתקשרות. הדבר חשוב לאין ערוך כשארגון מוציא החוצה לקבלן פונקציות פיננסיות. מעיון במסמך ההתקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר עולה כי לא קיימת כל התייחסות לאופן בו מסתיימת ההתקשרות, מהן חובות הקבלן לעירייה וכיצד

מובטח שלא יעשה שימוש פסול במידע ו/או ברכוש העירייה.

כמו-כן נמצא שאין למחלקת הגביה כל נוהל מנחה למקרה של הפסקת התקשרות עם קבלן (לדוגמא חובת ביטול מספרי משתמש במערכת הממוחשבת, שינוי סיסמאות כניסה למערכת המחשוב וכו').

4.2.1.1 פטור ממכרז

ההתקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר נעשו בהתבסס על זכייתה במכרז של החברה למשק וכלכלה ולכן היא פטורה, על פי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) תשל"ב - 1972, מחובת מכרז. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי אכן בשנת 1995 זכתה חברת מ.ג.ע.ר במכרז שערכה החברה למשק וכלכלה.

בשנת 1997 נערך שוב מכרז בחברה למשק וכלכלה שבו נבחרו בקטגוריה של רשויות עד 100,000 איש החברות "שלם" ו- "מלאון". למרות זאת בחרה העירייה, בהסתמך על נתוני המכרז הלא עדכניים משנת 1995, להתקשר במרס 1998 עם חברת מ.ג.ע.ר בהסכם לאספקת שירותי אכיפת גביה. הואיל והוצאות הכרוכות בקיום מכרז הנם רבות יש, על פי רוב, לראות בחיוב התקשרות עם קבלנים/ספקים בהסתמך על נתוני מכרז שאושרו ע"י שר הפנים.

יחד עם זאת, הואיל והמקרה דנן אינו נמנה על סעיפי הפטור המופעים בסעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח - 1987, חלה החובה לערוך מכרז ו/או להתקשר עם חברה שזכתה במכרז שאושר ע"י שר הפנים. הביקורת רואה בממצא זה משום הפרה של כללי מינהל תקין והעדר התקשרות חוזית חוקית בין הרשות לקבלן. במקרה שכזה יש חשש סביר שהקבלן ייתפש כחלק מהארגון והראיה לכך היא שמ.ג.ע.ר נבחרה ללא מכרז והביקורת לא מצאה כי נעשה כל מאמץ לבחון מציעים אחרים.

4.2.1.2 עלות ההתקשרות

עלות ההתקשרות בגין שירותי אכיפה, נקבע בסעיף 3.1 להצעת חברת מ.ג.ע.ר (5.4.98) ועומדת על 4% מסך גבית העבר (חובות בני שנה ויותר) (ראה נספח א'). על-פי סעיף זה עלות ההתקשרות היא "בהתאם לתנאי מכרז החברה למשק וכלכלה". בברור שערכה הביקורת עולה כי תנאי המכרז לגביית חובות עבר (אכיפה) שערכה החברה למשק וכלכלה בשנת 1997 נעים בין 3.26% - 4.3%. היינו העלות הקבועה בהסכם ההתקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר גבוה ב- 0.74% מתקרת המינימום. המשמעות הכספית לכך היא, שבהנחה שחברת מ.ג.ע.ר תצליח לגבות את כל חובות העבר של העירייה המסתכמים בסוף שנת 1997 ב- 56,267,000 ש"ח, תאלץ העירייה לשלם לחברת מ.ג.ע.ר 416,476 ש"ח יותר, בהשוואה למה שהייתה אמורה לשלם לו הייתה מפעילה את תעריף המינימום שנקבע במכרז החברה למשק וכלכלה.

הווי אומר אם עלות ההתקשרות הייתה נקבעת ע"פ הסף הנמוך שהושג במכרז למשק וכלכלה אזי ניתן לחסוך, בתחזית אופטימלית סכום של עד כ- $\frac{1}{2}$ מליון ש"ח. לדעת הביקורת, לאור העובדה שפג תוקפו של המכרז, בו זכתה חברת מ.ג.ע.ר., אצל החברה למשק וכלכלה, היה בהחלט מקום לבחון קיום עריכת מכרז ע"י העירייה. לביקורת לא ברור מדוע ערכה העירייה התקשרות חדשה עם חברת מ.ג.ע.ר. ולא עם החברות שזכו במכרז החדש של החברה למשק וכלכלה, או לחלופין לקיים מכרז באופן נפרד ועצמאי.

לדברי גזבר העירייה (ראה תגובתו בנספח ה' לדו"ח), למרות ש"בחוזה" (הצעת המחיר של החברה אשר הפכה לחוזה) נרשם מחיר של שיעור של 4% מהגבייה בפועל שילמה העירייה את מחיר המינימום של חוזה החברה של משק וכלכלה, היינו 3.26%. הסכמה זו לא עוגנה בשום מסמך כתוב שהוצג לביקורת. מהתייחסות הגזבר גם לא ניתן להבין מה בסופו של דבר היה שיעור התשלום שבוצע.

העדר עיגון תנאי תשלום במסמך החתום על-ידי כל אחד מהצדדים שנבחן, כפי שמחייב החוק, על-ידי כל אחד מהצדדים שנבחן, כפי שמחייב החוק, על-ידי יועץ משפטי, אינו עולה בקנה אחד עם כללי מנהל תקין ואף חושף את העירייה לסיכון של תביעה מצד הקבלן על אי כיבוד הסכם. במצב הקיים בו יש הסכם בכתב הקובע שהתמורה עבור השירותים הנו X וישנו הסכם בע"פ שהתמורה הנה X - Y עלול, בעת חילוקי דעות, הקבלן להכחיש את קיומו של ההסכם בע"פ ולפנות לערכאות בתביעה לפיצוי עקב הפרת תנאי הסכם.

4.2.1.3. ביצועי הקבלן

כל התקשרות בין העירייה לקבלן צריכה לכלול מנגנוני בקרה שיתנו לעירייה אינדיקציה על ביצועי הקבלן. מבחני תקן זמן/ביצוע, לדוגמא, הפכו בשנים האחרונות חלק משיטת הבקרה המקובלות לא רק בעולם אף בעיריית כפר-סבא. לדוגמא ביצועי יחידות ביצועיות העירוניות שונות נמדדים באמצעות תוכנת מחשב המשמשת את המוקד העירוני (ראה דו"ח מבקר העירייה מס' 21). חברת מ.ג.ע.ר. המספקת שירותי אכיפת גביה מקבלת תגמול קבוע עבור כל שעת עבודה. מאידך אין כל ודאות מצד העירייה, השוכרת את שירותי הקבלן לגבי סבירות תשומותיו.

מברור שערכה הביקורת עולה כי ביצועי חברת מ.ג.ע.ר. לא נבחנו כלל למן ראשית ההתקשרות, במצבי ביצוע כלשהם.

4.3. מהלך התקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר.

מעיון במסמכי ההתקשרות וההתכתבויות בין העירייה לחברת מ.ג.ע.ר. עולה כי צורת ההתקשרות שמקיימת העירייה עם מ.ג.ע.ר. הנה קבועה ולדעתנו, אף תמוהה.

להלן תבנית ההתקשרות:

- א. חברת מ.ג.ע.ר. מצביעה על תפקוד לקוי של יחידה ו/או פונקציה;
- ב. כתגובה העירייה מבקשת מחברת מ.ג.ע.ר. להמליץ על דרכי פעולה;
- ג. חברת מ.ג.ע.ר. מעלה הצעות לשיפור המערכות ובד"כ מציעה את עצמה כפתרון;
- ד. העירייה מחליטה על יישום ההמלצות, על פי רוב, ע"י מסירת העבודה או חלקה לידי מ.ג.ע.ר.

המאפיין העיקרי של שיטה זו הנו התקשרות ללא חוזה פורמלי מוסדר (ראה סעיף 4.2). לדעת הביקורת קיים חשש שדריסת רגל, בהיקף רב כל כך, של חברה חיצונית (לה אינטרסים שונים מאלו של העירייה) תגביר את תלות העירייה בחברה. כדי להימנע מצב בו עלולה העירייה להיקלע לקהות חושים בנושא קביעת צרכי המחלקה והשענות מוחלטת על הקבלן.

יש, לדעת הביקורת, לשקול ולבצע את הבאים:

1. קביעת תקופות מוגדרות למשך ההתקשרות עם הקבלנים, תוך שיקול החלפת הקבלנים והתייחסות לעלויות הכרוכות בכך.
2. עיגון חובות הקבלן בעת סיום התקשרות, בחוזה אתו.
3. בגלל רגישות הנושא יש לשקול גם עריכת נוהל המסדיר יציאה וכניסה של קבלני הגביה לרבות תחומי אחריות של עובדי מחלקת גביה.

4.4. שיבוץ עובדי מ.ג.ע.ר.

למרות שעבודת מחלקת הגביה הנה שגרתית באופייה יש ומתקיימים לעתים אירועים מתוכננים (סקר מדידות לדוגמא) הגורמים לעליה בהיקף עבודת המחלקה והמצריכים תוספת כוח-אדם. חברת מ.ג.ע.ר., ע"פ מסמכי התקשרות עמה, מספקת כוח-אדם למחלקת הגביה לטובת תגבור, סיוע והדרכה. לאור אופי העבודה במחלקה זו, יש וצריך שכח האדם יתוכנן מבעוד מועד כך שישקף את המאמצים והיקפי העבודה המשתנים של המחלקה.

הואיל והתקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר. אמורה לחסוך בעלויות התפעול של מחלקת הגביה, בחנה הביקורת את נושא שיבוץ עובדי מ.ג.ע.ר. הן מהיקף הארגוני והן בהיקף הכספי.

ניתוח נתוני הביקורת המובאים להלן מצביע שבאמצעות חברת מ.ג.ע.ר., המספקת בעצם כוח-אדם חיצוני למחלקת הגביה, העירייה עקפה את ההחלטות בדבר צמצום כ"א ואי העלאת תקנים. המגמה, לפי נתוני הביקורת, הנה ברורה:

א. בשיא, הועסקו 11 עובדי מ.ג.ע.ר. והיקף השעות המקסימלי הגיע לכ- 1600 שעות עבודה חודשיות.

ב. עלויות העסקת כ"א באמצעות חברת מ.ג.ע.ר. בממוצע חודשי הסתכמו בשנת 1997 בכ- 84,000. ש"ח והגיעו במחצית הראשונה של 1998 עד כ- 150,000. ש"ח (כמעט כפליים). ידוע כי עלות משרת עובד עירייה הייתה ב- 1997 כ- 70,000. ש"ח לשנה ובשנת 1998 כ- 90,000. ש"ח לשנה.

4.4.1 שיבוץ עובדי מ.ג.ע.ר. - ההיבט הארגוני

הפעלה של כל יחידה ארגונית, לאו דווקא בארגונים ציבוריים, מחויבת בתכנון. קביעת הצרכים לצד המשאבים (כ"א לדוגמא) הנו הבסיס להפעלה נכונה של יחידות ארגוניות. כדי שהתכנון יהיה אופטימלי מבחינת הן ניצול המשאבים והן אופן ביצוע המטלות צריך שהתכנון יעשה בידי האחראי לנושא. מברור שערכה הביקורת עולה כי שיבוץ עובדי מ.ג.ע.ר. נעשה ע"י נציג מ.ג.ע.ר. ולא ע"י גורם כל שהוא בעירייה וממילא ללא תיאום מראש ו/או אישור מנהלת מחלקת הגביה.

מנהלת מחלקת הגביה מבצעת בדיקה של סבירות היקף העבודה של חברת מ.ג.ע.ר רק בעת בחינת חשבונית שמגישה חברת מ.ג.ע.ר לתשלום, וגם זה רק מראשית שנת 1997 ולא מתחילת ההתקשרות (2/96).

לדעת הביקורת אופן השיבוץ אינו מאפשר הפעלת בקרה נאותה על השימוש בכוח אדם של עובדי הקבלן. השיבוץ והאחריות לניצול אופטימלי של תשומות עובדי הקבלן צריך שיעשה על-ידי מנהלת מחלקת הגביה. בפועל אי הכפפת עובדי הקבלן דרך או באמצעות מנהלת מחלקת הגביה אפשר למעשה, בשנת ההתקשרות הראשונה (2/96-12/96), לחברת מ.ג.ע.ר לעבוד בפועל ללא בקרה יעילה של העירייה.

4.4.1.1. רישום נוכחות עובדי מ.ג.ע.ר.

עד לראשית לשנת 1997, רישום נוכחות עובדי מ.ג.ע.ר בוצע באופן ידני ע"ג טופסי נוכחות של חברת מ.ג.ע.ר. האחריות לנכונות פירטי הנוכחות היה של חברת מ.ג.ע.ר. עם הכפפת עובדי מ.ג.ע.ר למנהלת מחלקת הגביה החלו עובדי מ.ג.ע.ר לרשום נוכחות באופן דומה לעובדי עירייה, הווי אומר ע"י מערכת רישום נוכחות ממוחשבת של העירייה.

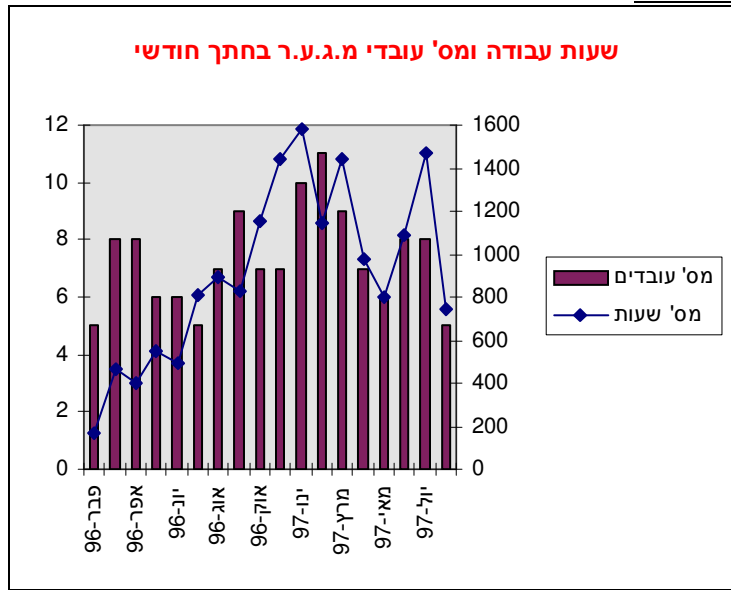
4.4.2. שיבוץ עובדי מ.ג.ע.ר - ההיבט הכספי

הביקורת בחנה את חשבוניות המס החודשיות שהגישה חברת מ.ג.ע.ר לתשלום בעבור שירותיה. מעיון בחשבוניות עולה כי למרות שהתקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר החלה בפברואר 1996, מנהלת מחלקת הגביה החלה בבדיקה ובאישור החשבוניות, בטרם הגשתם לגזברות לתשלום, רק בינואר 1997. כללי מינהל תקין מחייבים, ראשית לתשלום לקבלן/ספק, בבדיקה מדוקדקת של פרטי החשבון ע"י מנהל היחידה שבעבורה ביצע הקבלן את העבודה. לדביר מנהלת מחלקת הגביה הן דבר התקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר והן ראשית עבודתה של חברת מ.ג.ע.ר נעשו ע"י גזברות העירייה מבלי לשתפה, רק בשלב מאוחר יותר (כעבור כשנה), היא נדרשה לכך.

בדומה להתקשרויות אחרות, תכלית התקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר הייתה בין היתר חסכון במשאבי העירייה. לדברי מנהלת מחלקת הגביה, כדי לשפר את תפקוד המחלקה היא פנתה בבקשה לתוספת של 2 עובדים בלבד.

במקום להיענות לבקשת מנהלת מחלקת הגביה החליטה גזברות העירייה לבחון את אופן עבודת המחלקה וכן הוצאת פונקציות לקבלן חיצוני (OUTSOURCING). בפועל, בתקופה הנסקרת (2/96-08/97), מגיעה מספר עובדי מ.ג.ע.ר, כפי שמפורט בחשבוניות, עד ל- 11 עובדים בחודש (2/97). ממוצע עובדי חברת מ.ג.ע.ר, בתקופה זו, עומד על 7 עובדים לחודש (ראה תרשים 2.6).

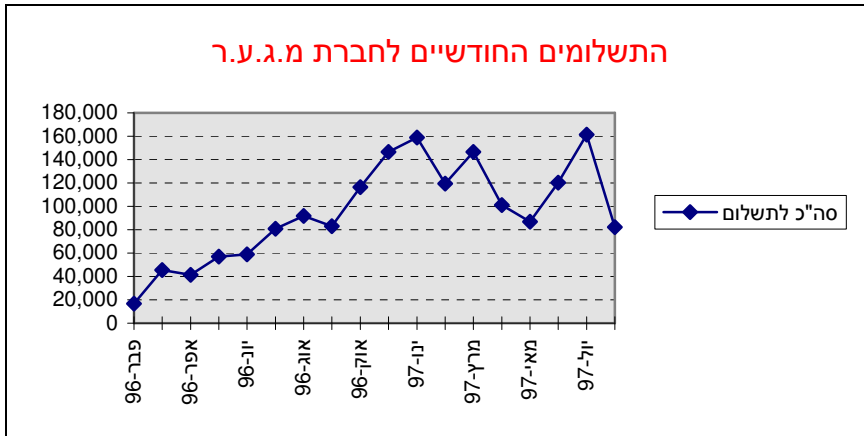
תרשים 2.6



תוספת כוח אדם זו נעשתה במקביל לתשומות עובדי מחלקת הגביה שלמעט גריעת 2 עובדי עירייה בתקופה הנסקרת מצבתה לא השתנתה. כך שבפועל כניסת עובדי מ.ג.ע.ר היוותה תוספת של 5 עובדים בממוצע, על מצבת עובדי מחלקת הגביה הקיימת. הסיבה לגידול במספר עובדי מ.ג.ע.ר נעוצה, כך לדעת הביקורת, באקלים הארגוני החדש שנוצר עקב כניסת חברת מ.ג.ע.ר.

אקלים זה יצר טשטוש זהויות שגרם למחלקת הגביה להוריד מן האחריות לביצוע העבודה מחד (חברת מ.ג.ע.ר נתפסה כזרוע של הגזבר, הראיה לכך היא, בין היתר, שחשבונות מ.ג.ע.ר לא עברו דרך מנהלת מחלקת הגביה), ועמעם את חובת ה- ACCOUNTABILITY (חובת האחריות הציבורית) היות ונוצרה תחושה שכל מה שחברת מ.ג.ע.ר עושה זה מאושר. הראיה לכך היא שחברת מ.ג.ע.ר הגדירה את הצרכים, קבעה את שיבוץ עובדיה, ואף הייתה מעורבת ישירות בהגדרה ושיבוץ עובדי מחלקת הגביה. באווירה כזו אין פלא שהתשלומים עבור העסקת עובדי מ.ג.ע.ר עלו בתקופה הנסקרת בצורה משמעותית ובחודשים מסוימים אף מוגזמת (ראה תרשים 2.7). לדעת הביקורת היה מקום לבדוק את עלות העסקת עובדי עירייה לעומת עלויות ההתקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר.

תרשים 2.7



4.5. סבירות חשבונות מ.ג.ע.ר.

במסגרת עבודתה בחנה הביקורת גם את סבירות החשבונות שהגישה חברת מ.ג.ע.ר לתשלום. כל החשבונות שנבחנו (2/96 - 8/97), כפי שהוברר לביקורת ע"י מחלקת הנח"ש בגזברות, שולמו לחברת מ.ג.ע.ר. להלן דוגמאות:

- א. בפירוט חשבון (6/96) מופיע שם עובד בכפילות, זאת תוך סיכול השמות, כשכול פעם נזקף לזכותו מספר שונה של שעות עבודה. הסך הכולל של שעות העבודה של אותו עובד מצביע על כך שהעובד עבד בממוצע, בחודש זה 9 שעות ביום.
- ב. ישנו מספר לא מבוטל של דיווחים של שעות נוספות, מה גם שחלק מחיובים אלה אינם סבירים. נמצא לדוגמא דיווח (1/97) על 296 שעות לעובד.

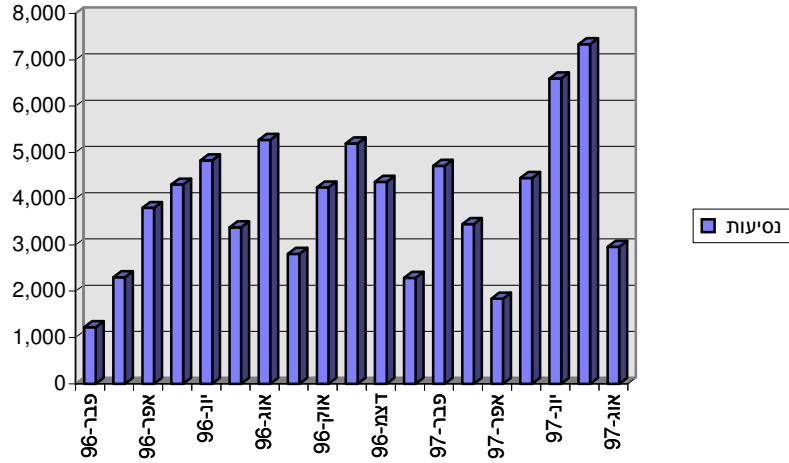
4.6. הוצאות נסיעה

אחת המטרות העיקריות למסירת ביצוע עבודות לידי קבלנים חיצוניים (Outsourcing) היא חיסכון בעלויות המעביד ע"י אי-יצירת מערכת יחסי עובד-מעביד. הדבר מבוצע על-ידי כך שאין לשלם לקבלן החיצוני, כל הוצאה נלוות מעבר למחיר בתעריף שנקבע בחוזה ההתקשרות, אלא אם זה נקבע אחרת.

אכן ממסכי שהוצגו לביקורת לא נמצא כי העירייה מחויבת לשלם לחברת מ.ג.ע.ר הוצאות נסיעה. מעיון בחשבוניות המס לתשלום שהגישה חברת מ.ג.ע.ר נמצא כי העירייה משלמת לחברת מ.ג.ע.ר הוצאות נסיעה. בתקופה שבין ראשית ההתקשרות 2/96 לבין 8/97 שילמה העירייה סך של 82,286 ש"ח עבור הוצאות נסיעה, סכום המהווה 5% מסך עלות ההתקשרות בתקופה זו. כאמור אנו חוזרים ומדגישים כי מסמך ההתקשרות שהוצג לפני הביקורת, אינו מהווה לדעת הביקורת חוזה פורמלי כמקובל.

תרשים 2.8

תשלומי החזר נסיעות לעובדי מ.ג.ע.ר



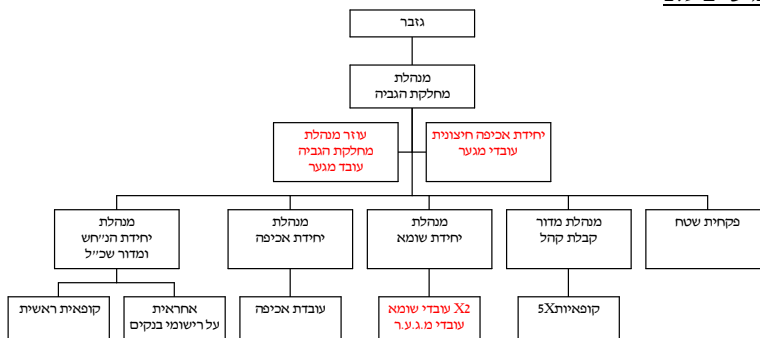
5. מחלקת גביה - מבנה ארגוני

מחלקת הגביה הנה יחידה אורגנית בתוך אגף הכספים של העירייה ומנהלת מחלקת הגביה כפופה מקצועית וניהולית לגזבר העירייה. מבנה המחלקה מורכב מעובדי עירייה ועובדי מ.ג.ע.ר. המאיישים את יחידת השומא והנהלת חשבונות. בנוסף ובנפרד קיימת יחידת אכיפת הגביה המנוהלת ע"י חברת מ.ג.ע.ר ללא קשר עם מחלקת הגביה. במחלקת הגביה, 4 יחידות 1 - 3 מדורים כלהלן:

- | | |
|-------------------|--------------------------|
| יחידה | מדור |
| 1. הנהלת חשבונות | 1. השתתפות בעלים והיטלים |
| 2. אכיפה על הגביה | 2. הנחות מארנונה |
| 3. קבלת קהל | 3. שכ"ל |
| 4. שומא | |

להלן המבנה הארגוני של המחלקה:

תרשים 2.9



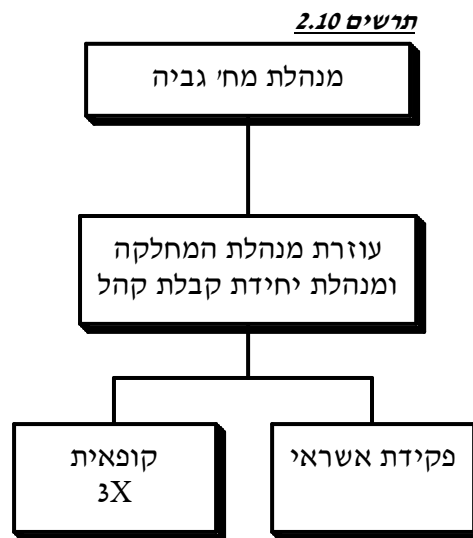
במחלקה 23 עובדי עירייה, בחלוקה הבאה : 1 מנהלת המחלקה, 7 מנהלי יחידות/מדורים ו - 15 עובדים.

6. יחידת קבלת קהל

יחידת קבלת קהל (טלרים) מונה 6 עובדים. יחידה זו אחראית על גבית תשלומי נישומים המבקשים להסדיר את חשבונותיהם עם העירייה שלא בדרך של הוראת קבע. בנוסף הוא אחראי לפעולות הבאות :

- בירורי חובות עבור נישומים ;
- גבית כל סוגי האגרות, היטלים וחייביים אשר מטילה הרשות המקומית על מהתושבים, למעט קנסות חניה ;
- החתמת נישומים, לדרישתם, על הוראות קבע ;
- הוצאת אישורים לטאבו ;
- הענקת הנחות לפנסיונרים, נכים וכו' על סמך חוק הביטוח הלאומי.

מבנה ארגוני של יחידת קבלת קהל :



6.1.1 פקידת אשראי

כל נישום המבקש לשלם את חובו לעירייה באמצעות כרטיס אשראי רשאי לעשות כן הודות להסדר שקיים בין העירייה לחברות כרטיסי האשראי. פקידת האשראי רושמת ע"ג טופס "תשלום בכרטיס אשראי" את פירטי הכרטיס, אופן התשלום (רגיל/גמיש) ופירטי בעל הכרטיס. לאחר הרישום הידני מקלידה פקידת האשראי את הנתונים למחשב. לגבי בקשה לתשלום מעל 1,000 ש"ח מבקשת פקידת האשראי אישור כמקובל מחברת האשראי.

6.1.2 קופה קטנה

בתחילת כול יום עבודה מחלקת הקופאית הראשית (השייכת ליחידת הנהלת החשבונות שבמחלקת הגביה) לקופאיות סכום

כסף לא קבוע, המסתכם ע"פ רוב ב- 500 ש"ח. גם חלוקת הכסף בין הקופאיות איננו קבוע והוא נע בין 50 ש"ח ל- 120 ש"ח. סכום כסף זה נועד לפרוט את כספם של נישומים המעוניינים לשלם בשטרות בעלי ערך כספי גבוה. הקופאית הראשית מחתימה את הקופאיות על פיסת נייר (ראה נספח ג') שבה היא רושמת ידנית את שם הקופאית המקבלת, תאריך, וכן את סכום הכסף שקיבלה כל קופאית. פתק זה משמש את הקופאית הראשית בסוף היום כראיה למשיכת כספי הקופה הקטנה. לאחר ניכוי הכספים אשר נמסרו באותו יום ע"י קופאית ראשית לקופה הקטנה מהפדיון היומי, מוחזרת יתרת הכספים בסוף היום לכספת הנמצאת בחדר הקופאית הראשית. בסוף תהליך זה משמידה הקופאית הראשית את פתק הקצאת כספי קופה קטנה לקופאים.

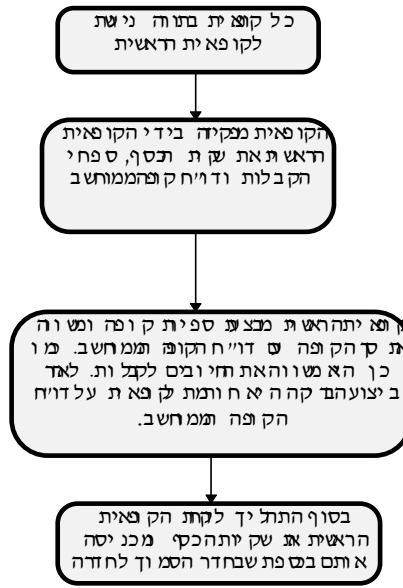
לאור העובדה שפתק החתמה על דמי קופה קטנה משמש כראיה, ומכאן כבקרה, לכך שסכום כסף נתון הופקד בקופה הקטנה יש, לדעת הביקורת, לשקול החלת הבקורות הבאות:

א. הקצאת סכומי כסף זהים וקבועים לקופאיות.

ב. עריכת טופס קופה ייעודי לצורך העברת הכספים לקופאים.

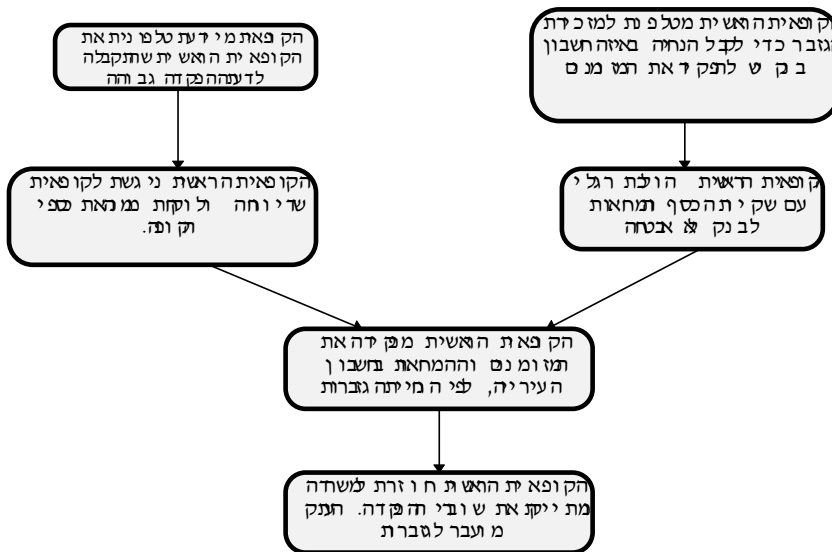
ג. לאור העובדה שישנם שינויים, עקב ימי מחלה וכו', בשיבוץ הקופאיות לעבודה טופס זה צריך שיהיה בעל בקרת מספר רץ וכן שישמר בתיק מתאים, לתקופה עליה יחליט גזבר העירייה.

בסוף כל יום עבודה



במקדחשל הפקדה גבוהה

במחלק יעבודה



6.2. הפקדת כספים

מהדו"ח הכספי של רו"ח מטעם משרד הפנים (1997) עולה כי 17% מהכנסות העירייה מאגרות והיטלים, שהם 17,185,000 ש"ח, נגבו באמצעות מדור קבלת קהל שבמחלקת גביה. בחישוב ממוצע יומי שיוצא שבכול יום נכנס לקופת מדור קבלת קהל סכום של כ- 65,000 ש"ח.

- ג. הנוהל מתייחס לעבודת הקופאיות משלב סגירת הקופה ולא משלב קבלת הכסף בתחילתו של כל יום עבודה.
- ד. הנוהל חסר התייחסות לפעולות אשר צריכות להתבצע לפני פתיחת המשרד (לדוגמא, בדיקת תקינות לחצן מצוקה, קבלת כסף לעודף מהקופאית הראשית וכד').
- ה. חוסר פירוט לגבי אפשרויות ביצוע התשלומים באמצעי תשלום שונים.
- ו. בסעיף 2 קיים בלבול ואי אחידות בזהות הקופאית הראשית ('רכז טלרים', 'אחראי על ריכוז קופות המשנה').
- ז. הנוהל מנוסח בצורה פשטנית תוך שימוש במילים ערכיות (נורמטיביות) (לדוגמא, 'העברת [קופות המשנה] בצורה מסודרת' - מה זה מסודר?).
- ח. בנוהל קיים בלבול שנובע מייחוס פעולות לעצמים (לדוגמא, 'קופת הרשות .. תקבל ותפיק קבלות') וכן מציין פעולות ללא שיוך ו/או הגדרה של מבצע הפעולה .

באופן כללי הנוהל אינו פרטני ואף בחלקים מסוימים אינו נהיר דיו, וברור שלא נערך ע"י גורם מקצועי שאמור להבין תהליכים, לנתחם ולהכין נהלים כאמצעי בקרה בתהליכים.

7. פקחית שטח

פקחית השטח עובדת ב- 100% משרה. היא כפופה ישירות למנהלת המחלקה. פונקצית הפיקוח מהווה את העיניים של המחלקה והיא אמונה על איסוף מידע מהשטח למטרות אימות לנתונים המצויים במחלקה.

7.1 תפקיד הפקחית

תפקידה של הפקחית על-פי נהלי המחלקה הנם :

- ← עדכון דוחות באופן ידני, בספר שומה.
- ← סיורי שטח כדי לאתר חייבים.
- ← טיפול במכתבי חיוב חוזרים על ידי ניסיונות לאתר את כתובותיהם המדויקים של הנכסים ו/או בעליהם.
- ← מבצעת בדיקות מקדימות למדידות הנכסים.
- ← יוצאה לשטח בליווי מנהלת המחלקה במקרים של ערעור נישום על קביעת הפקחית.

7.2. מהות עבודת הפקחית

- ניתן לחלק את עבודת פקחית השטח לשנים :
- א. טיפול בנכס שקיבל היתר בניה מאגף ההנדסה.
 - ב. טיפול בבקשה של נישום לשינוי סטאטוס בנכס. לדוגמא בקשה לשינוי ייעוד נכס מדירת מגורים למחסן, או ממסחרי למגורים, וכד'.

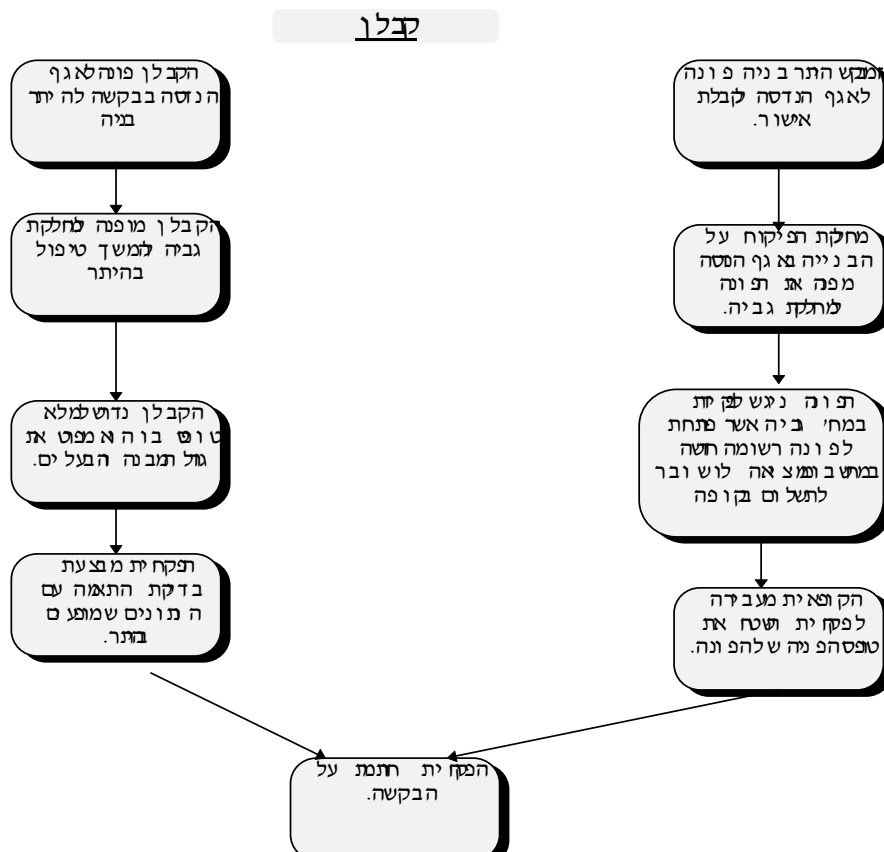
7.2.1. טיפול בבקשה להיתר בניה

כל המעוניין לבנות בין אם נכס חדש ובין אם לאו חייב לפי סעיף 145(א') לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה - 1965 בהיתר בניה מאת הרשות המקומית שבשטחה מבקש הפונה לבנות. להלן האופן בו מתבצע אישור הבנייה וגבית דמי היתר הבנייה במחלקת הגביה של אגף הכספים.

תזרים אישור בקשות להיתר בניה

תרשים 2.12

רט'י



7.2.2. טיפול בבקשה לשינוי סטאטוס

פקחית השטח מקבלת העתק מכל בקשה לשינוי סטאטוס ו/או הגדלה/הקטנה של גודל נכס. לאחר עיון בבקשה יוצאת הפקחית לשטח לבחון את הנכס. לאחר הבדיקה בשטח רושמת

הפקחית ע"ג טופס שינוי הסטאטוס את ממצאי הסיור במקביל היא מעדכנת ידנית את ספר השומא.

7.3 תעודת פקח

עבודת פקחית השטח מלווה בכניסה לשטח פרטי המותנה בהסכמת בעל הנכס. לצורך עבודתה, קיום מדידות ובירורים הקשורים לשימוש בנכס, נופקה לפקחית תעודת פקח המקנה לה סמכויות להיכנס לנכסים וכן להגנה במקרה של תביעה משפטית. מברור שערכה הביקורת עולה שתעודת הפקח המצויה בידיה אינה בתוקף. לדבריה, למרות שפנתה אין ספור פעמים למחלקת כוח אדם לא נופקה לה תעודה חדשה.

8. מדור הנחות

הטיפול בבקשות להנחות על ארנונה מופקד בידי מדור הנחות. המדור מאויש ע"י מנהלת בהיקף של 100% משרה. מנהלת המדור כפופה למנהלת מחלקת הגביה.

קיימים שלושה סוגי הנחות על ארנונה:

- א. הנחות הניתנים ע"פ נתוני הכנסה של המתגוררים בנכס ע"י מנהלת מדור הנחות (ראה סעיף 8.1).
- ב. הנחות הניתנים מכוח חוקים סוציאליים ע"י הקופאיות (ראה סעיף 8.2).
- ג. הנחות הניתנות לחריגים בגין מצב סוציאלי נמוך ע"י ועדות הנחות, ואינם נדונים בחוקי הסעד הקיימים (ראה סעיף 8.3).

8.1 הנחות הניתנות ע"פ נתוני הכנסה של המתגוררים בנכס

על פי סעיף 2 (8) "הכנסה חודשית ממוצעת" לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג - 1993 כל תושב רשאי להגיש בקשה להנחה בגין הכנסה נמוכה. הקריטריונים לגבי גובה ההנחה, שהם הכנסות ומספר נפשות (הכנסה לנפש), קבועים בתוספת הראשונה לתקנות (ראה נספח ב') והם מתעדכנות ע"י משרד הפנים בכל תחילת שנה. לצורך קביעת הזכאות נלקחות בחשבון הכנסותיהם של כל המחזיקים בנכס, כאשר בן או בת של המחזיק בנכס והמתגורר אתו בנכס מוסיפים להכנסה הכוללת רק 50% מהכנסתם.

8.1.1. הבקרות בתהליך אישור הנחות בגין הכנסה נמוכה

עבודת האחראית על הנחות למתן הנחות מארנונה לבעלי הכנסות נמוכות, כמוגדר בחוק, כולל את השלבים:

- א. מילוי תצהיר ע"י הפונה בצרוף 3 תלושי שכר.
- ב. הנתונים המוקלדים למחשב ובשלב זה אינם נראים במצב חשבון ועדין לא מזכים את הנישום בהנחה.
- ג. לאחר שהצטברו מספר בקשות מפיקה האחראית על הנחות דו"ח של הרשומות שהוקלדו כאמור בסעיף ב' לעיל, לפי קוד מסי 2. גם פעולה זו אינה נראית במצב חשבון ואינו מזכה את מבקש ההנחה.
- ד. האחראית על הנחות עורכת בדיקה של נתוני הדו"ח מול תצהירי הבקשות, וכן מבצעת בדיקה במחשב שאין הנישום קיבל בשנת הפניה הנחה (בדיקת כפל הנחות באותה שנה).
- ה. לאחר אימות הנתונים ובדיקה שאכן המבקש לא נהנה מהנחה נוספת באותה שנה מעבירה האחראית על הנחות את הרשומות למצב בו ההכנסה נראית בחשבון וכך מזוכה בפועל המבקש בהנחה.
- ו. לאחר הפעולה המתוארת בסעיף ה' לעיל מעבירה האחראית על הנחות, לגזבר ולמנהלת מחלקת הגביה, דו"ח של הנישומים שקיבלו הנחה לאישור וחתימתם.

מניתוח תהליך אישור הנחות עולים הליקויים הבאים:

1. המידע שעל פיו מתקבלת ההחלטה האם לקבל או לדחות את בקשת הנישום להנחה נשען הן על תצהיר הנישום והן על תלושי השכר. משיחה עם אחראית על הנחות עולה כי בהסתמך על סעיף 2 (8) "הכנסה חודשית ממוצעת" לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג-1993, ניתן להגיש תלושי שכר של עד 15 חודש ממועד הבקשה. יתרה מזאת אין חובה שתלושי השכר יהיו עוקבים. הואיל וניתן להגיש בקשות רטרואקטיבית ומכאן יש לזכות רטרואקטיבית את חשבונות הנישומים בין אם ע"י קיזוז חיובים בעתיד ו/או החזרת כסף לנישום **קיים לדעת הביקורת סיכון להוצאת כספי זיכוי מהעירייה בהתבסס על נתונים לא עדכניים**. לדוגמא תושב יכול בחודש 10/1997 לפנות בבקשה להנחה בגין הכנסה נמוכה, וכראיה להציג תלושי שכר של החודשים 10-12/1996. הווי אומר הנתונים שבגינם נבחנת זכאותו להנחה אינם בהכרח משקפים את מצבו ביום הגשת ההנחה.

2. יתרה מזאת הואיל והזיכוי הוא שנתי יכול אדם לדוגמא להגיש תצהיר להנחה בגין שנת 1997 בינואר 1998 שרק הוא ואשתו חיים בנכס בעוד שבמהלך שנת 1997 גר עמם גם בנם הבוגר שעל פי סעיף 8(2) 'הכנסה' (2) מחויב בשכלול הכנסות בשיעור של 50% מהכנסותיו.

3. בתקופה של משק מדינה במשבר כאשר שוק העבודה סובל מאי יציבות יכול נישום, באופן תאורטי, להגיש בקשה להנחה בגין הכנסה נמוכה ולהציג תלושי שכר של החודשים בהם הוא השתכר בשיעור נמוך מהכנסתו הממוצעת.

4. בנוסף אין כל ביטחון שהכנסה המדווחת היא הכנסה היחידה של הפונה, ו/או של המתגוררים בנכס, מבקש ההנחה.

נתונים אלא מצביעים על כך כי קיימת פרצה במערך הבקורות על הנחות. במצב הקיים לא ניתן לאמת את נתוני הפונים. בכך חשופה העירייה לסיכון של הוצאת כספים מקופתה (כספי זיכוי) ללא יכולת לפקח ו/או לבדוק את נכונות נתוני הפונה. ממצא זה הנו חמור ומצריך, לדעת הביקורת, נקיטת צעדים דחופים על-דעת ועל-פי החלטת גזבר העירייה.

8.2. הנחות הניתנים מכוח חוקים סוציאליים

סעיף 2 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג - 1993 מרכז את הקריטריונים הסוציאליים, שקבועים בחוקים שונים, למקבלי הנחות. להלן עיקרי הקריטריונים כפי שהם מפורטים בתקנות:

- א. גבר שמלאו לו 65 שנים או אישה שמלאו לה 60 שנים.
- ב. נכה הזכאי לקצבה חודשית כמשמעותה בסעיף 127 לחוק הביטוח הלאומי.
- ג. אסיר ציון או בן משפחה של הרוג מלכות לפי חוק התגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, התשנ"ב - 1992.
- ד. זכאי לגמלת נכות לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז - 1975.
- ה. נכים נרדפי נאצים הזכאים לגמלה ממשלות גרמניה והולנד.
- ו. בעל תעודת עיוור לפי חוק שירות הסעד, התשי"ח - 1958.
- ז. עולה חדש המוכר לצורך העניין עלפי חוק השבות, התשי"ו - 1950.
- ח. זכאי לגמלה להבטחת הכנסה/מינימום לפי חוק התקציב, התשנ"ג - 1993.
- ט. הזכאי לתשלום עפ"י חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב - 1972.
- י. זכאי לגמלת סיעוד לפי פרק ו' לחוק הביטוח.

- יא. חייל שמשרת בשירות סדיר, זכאים לגמלה מהמשרה ומשרות בתי הסוהר ופגועי פעילות איבה כנזכר בחוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה, ושוטרים מארנונה), התשי"ג - 1953.
- יב. תקנות הרשויות המקומיות.

8.3. הנחות הניתנות לחריגים בגין מצב סוציאלי נמוך ע"י ועדות הנחות.

על פי סעיף 5 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג - 1993 חובה על המועצה למנות ועדת הנחות. הרכב הועדה ע"פ סעיף 6 לתקנות הוא 3 חברי מועצה, גזבר, מנהל מחלקת רווחה, מנהל מחלקת הגביה והיועץ המשפטי לעירייה. הועדה מוסמכת לתת הנחה בשיעור של עד 70% מגובה החיוב. ההנחה מוענקת בגין אחת מאלה: 1. טיפול רפואי חד פעמי או מתמשך של הנישום או של בן משפחתו. 2. אירוע אשר הביא להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי של נישום.

8.4. בקורות על מתן הנחות - כללי

הואיל ומערכת המחשב שבה מנוהל חיוב הנישומים במסים עירוניים, אגרות והיטלים אינה יכולה להתריע באופן אוטומטי ובלתי תלוי על הזנות כפולות קיים חשש שעל אף בדיקות שמקיימת האחראית על ההנחות עלול להיווצר מצב שבו יהיו נישומים הנהנים מהנחות כפולות.

הביקורת מזהה את גורמי הסיכון הבאים:

1. אחד הבקורות הבסיסיות הנדרשים במקרים של מתן הנחות מהכנסות המיועדות לקופה הציבורית הנה בקרת הבלעדיות, הווי אומר שאך ורק גורם אחד ויחיד יהיה אחראי על מתן ההנחה בהתאם לנקבע בחוק. ואכן סעיף 15 בתקנות הסברים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג - 1983 קובע: **"גזבר הרשות המקומית יהיה ממונה על ביצוע מתן הנחות לפי תקנות אלה, למעט הנחות שבסמכות הועדה"**.

על-פי ממצאי הביקורת הגורמים המטפלים בפועל במתן ההנחות הם פקידה אחראית אל הנחות במחלקת הגביה ואף הקופאיות בקבלת הקהל. דו"ח על ההנחות שניתנו מועבר בדיעבד לאישור גזבר העירייה ומנהלת מחלקת הגביה (ראה סעיף 8.11 -ו' לעיל). הביקורת לא מצאה כל מסמך הקובע כי הגזבר האציל מסמכויותיו בנושא, מה עוד שלדעת הביקורת החוק גם אינו מאפשר זאת.

2. בהעדר בקורות מניעה לוגיות (בקורות ממוחשבות המתריעות על הנחות כפולות) חלה החובה לערוך בדיקת חריגים במועדים קבועים. מהביקורת עולה כי הפקת דוחות חריגים ובדיקתם נעשית באופן לא עקבי.

לדעת הביקורת העדר בקורות לוגיות מחייב קביעת נהלים ברורים ע"י גזבר העירייה אשר יחייבו קיום בדיקות חריגים ותדירותן.

9. יחידת שומא

9.1 תפקידים ומבנה ארגוני

יחידת שומא אחראית לעדכון נתוני גודל וסוג השימוש בנכס בקובץ האב של מחלקת הגביה. בראש היחידה עומדת מנהלת עובדת עירייה בהיקף של 100% משרה. מבחינה ארגונית כפופים למנהלת היחידה 2-4 עובדים המבצעים בפועל את העדכונים בקובץ. עובדים אלו הנם עובדי חברת מ.ג.ע.ר. ממצאי הביקורת מראים כי אין למנהלת יחידת שומא שליטה על מספר עובדי מ.ג.ע.ר. העומדים לראשותה. למעט מקרים חריגים אין המנהלת יודעת כמה עובדים יעמדו לראשותה ביום מסוים.

עובדה זו עלולה, לדעת הביקורת, להפריע לתכנון וניהול השוטף של היחידה. בעת ביקור שערך מבקר העירייה, בתאריך 10.9.98, במשרדי יחידת שומא נמצאו 3 עובדי מ.ג.ע.ר. כשאחד מהעובדים מבצע עבודות שונות שלא לטובת יחידת שומא. בתשובה לשאלת הביקורת השיבה המנהלת שאין היא יודעת איזה עבודה עשה אותו עובד.

הביקורת מוצאת את האופן בו מצוותים ומשונעים עובדי מ.ג.ע.ר. ביחידת שומא כתמוהה. לא ברורים לביקורת הדברים הבאים:

- א. כיצד נקבע שיבוץ עובדי מ.ג.ע.ר.,
- ב. מדוע אין מנהלת השומא מעורבת בנושא שיבוץ כוח אדם ליחידה אותה היא מנהלת.
- ג. כיצד יתכן שעובדי מ.ג.ע.ר. עובדים במשרד עירוני מבלי שלמנהל היחידה יש מושג לגבי מעשיו של אותו עובד.
- ד. שמספר עובדי מ.ג.ע.ר. שהועמדו לטובת ביצוע משימה זו (או אחרת) לא נקבע בשום חוזה התקשרות.

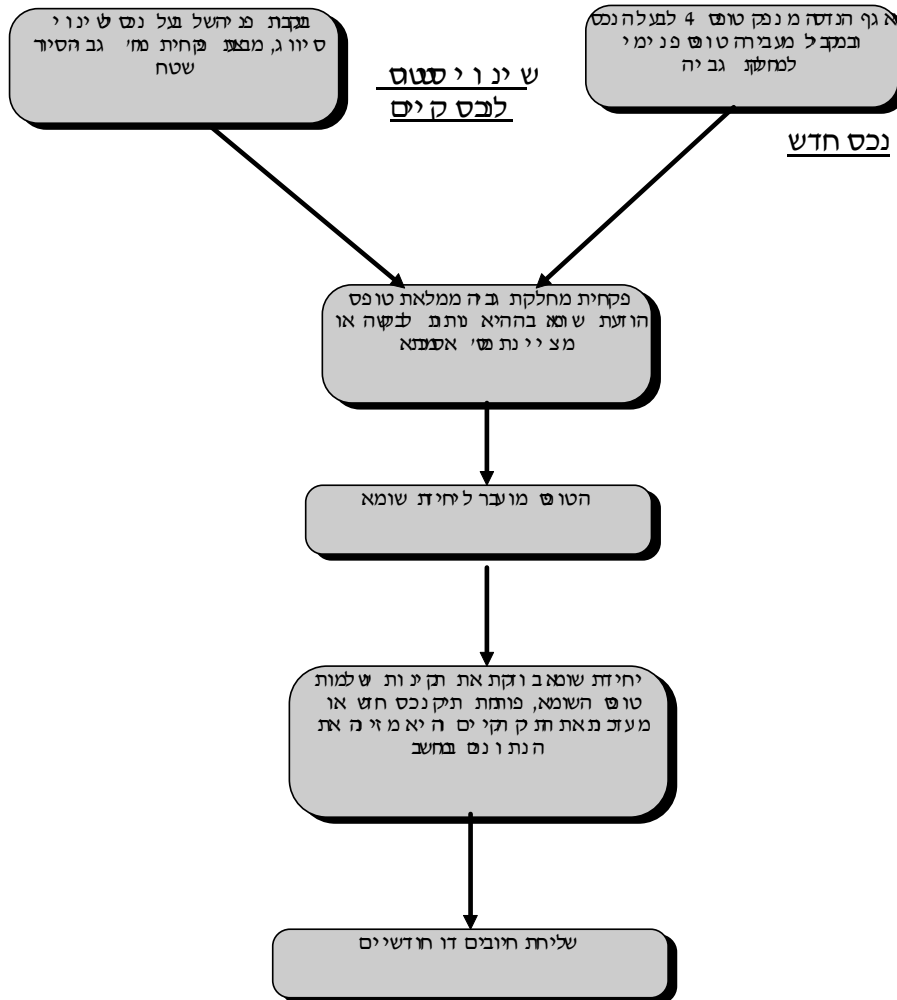
לדעת הביקורת מצב זה שבו אין למנהלי יחידות העירייה מושג לגבי שיבוץ עובדי קבלן במתקני העירייה הנו חמור. מצב זה של העדר שליטה על הנעשה ביחידות העירוניות מציב שאלות נוקבות בנושא השימוש בנכסי ציבור ואף בנושא אחריות הציבורית של הממונים. לדעת הביקורת יש להבהיר למנהלי יחידות שהאחריות לנעשה ביחידותיהם מוטלת עליהם.

9.2 פעולות היחידה:

- פתיחת כרטיס נישום חדש
- עדכון קובץ אב ע"פ נתוני ממצאי סקרי מדידות
- ביצוע שינוי סטאטוס ברשומות נישומים
- טיפול בערעורים על גודל נכס והחיוב

עבודת מחלקת שומא

תרשים 2.13



9.3. אי הפרדה בין קביעת בסיס חיוב לגביה

כדי להבטיח שלא יבצעו עדכונים בקבצי אב אלא רק ע"י מורשי כניסה למערכת נוהגים ארגונים לקיים את הבקורות הבאות:

- א. הגבלת כניסה למערכת למורשי כניסה בלבד.
- ב. הרשאות לביצוע עדכונים אך ורק על ידי משתמש ו/או יחידה אחת בלבד.

מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי ניתן ואף לעתים מבוצעים עדכוני שינוי גודל ו/או ייעוד של נכס בקובץ האב דרך יחידת קבלת קהל זאת על אף שהאחריות לביצוע עדכונים מוטלת רק על יחידת השומא. כיחידה ארגונית העוסקת בכספי העירייה מחויבת מחלקת גביה, אולי אף יותר מכל יחידה אחרת, לשמור על מערך בקורות יעיל, בייחוד בענייני כספים. הפרדה בין פונקציות בסיסיות (במקרה זה שינוי בסיס החיוב וגביית החיוב) חייבת להיעשות בנפרד תוך קביעת בקורות המבטיחות שהפרדה זו תתקיים. המשמעות של העדר בקורות יעילות מחד, ואי שמירה על הפרדה בין פונקציות אלו מאידך היא שאין לעירייה ביטחון שאכן השינויים בקובץ האב מבוצעים באופן תקין וע"י מי שהוסמך לעסוק בכך. לא יעלה על הדעת שפקידה הגובה כסף מנישום תקבע גם את גובה שיעור החיוב. לדעת הביקורת על גזבר העירייה לערוך רביזיה באופן עבודת יחידות מחלקת הגביה ולעגן בקורות כך שהפרדה בין הפונקציות הבסיסיות תשמר. מומלץ כי גזבר העירייה יקבע נוהל עבודה מפורט על-מנת להבטיח תהליך תקין ובקורות מתאימות, מרביות.

10. יחידת האכיפה הגביה

אכיפת הגביה מבוצעת, בעיריית כפר סבא, על ידי שני גורמים שלכאורה קיימת בניהם הפרדה מוחלטת. יחידת הגביה של העירייה (פנימית) אשר אחראית על ביצוע גביה שוטפת של חובות המתהווים בשנת העבודה. על גבית חובות ישנים (בפיגור של שנה ויותר) אחראית יחידה לאכיפה החיצונית המנוהלת ע"י קבלן חיצוני (חברת מ.ג.ע.ר).

הביקורת בחנה את תהליך הגביה בכללותו (גם חובות ישנים וגם פיגורים חודשיים). הביקורת בחנה את אופן עבודת יחידת האכיפה על הגביה העירונית וכן את ההתקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר לאספקת שירותי אכיפת גביה.

10.1. מבנה היחידה העירונית (הפנימית)

היחידה מונה 2 עובדים, מנהלת ומזכירה, בהיקף של משרה מלאה כל אחת.

10.2. חלוקת עבודה בין יחידות הגביה החיצונית והפנימית

לכאורה, קיימת חלוקת עבודה ברורה בין היחידות החיצונית והפנימית, בעוד שהאחרונה מטפלת בחובות שנתהוו בשנת העבודה הנוכחית, מטפלת יחידת האכיפה החיצונית (חברת מ.ג.ע.ר.) בחובות ישנים שנוצרו עד לסוף שנת העבודה הקודמת. בפועל, מברור שערכה הביקורת, עולה כי חלוקה זו איננה מתקיימת הלכה למעשה. לדברי מנהלת יחידת האכיפה על הגביה יוצא שהיחידה הפנימית מטפלת גם בחובות עבר שאמורים להיות מטופלים ע"י חברת מ.ג.ע.ר. **להערכתה כ- 50% מזמן העבודה של היחידה הפנימית מוגדש לטיפול בחובות עבר האמורים להיות מטופלים ע"י הקבלן החיצוני. הווי אמור שכ- 50% מתפוקת היחידה העירונית נעשים לטובת קבלן חיצוני המקבל על כך תגמול מאת העירייה.** בתשובה לשאלת הביקורת השיבה מנהלת היחידה שהואיל ומדיניות המחלקה הנה הענקת שרות מקסימלי לתושב אין היא מפנה תושבים למחלקת האכיפה החיצונית ומספקת להם את השירות הנדרש בעצמה.

ארגונים ציבוריים בעולם המערבי, ואף בישראל, החלו מסוף שנות ה 70 לאמץ טכניקות ושיטות ניהול מהסקטור הפרטי. בין היתר גם את הגישה הטוענת שהלקוח הוא מעל הכול, ומכאן שיש להתאים את עבודת הארגון לדרישות הצרכנים (Consumerism). הביקורת רואה בחיוב אימוץ מדיניות שכזו. ברוח זו הביקורת ממליצה אף לשקול לעגן עקרונות אלא באמנת צרכנים (Citizen's Charter). אימוץ מדיניות המבטיחה שקיפות (Transparency) מחד ושרות משופר לצרכנים מאידך, לא צריכה לפגוע בעבודת יחידות העירייה, אלא להפך. המצב הנוכחי בו עובדות העירייה מבצעות עבודה של קבלן חיצוני המתוגמל על עבודה זו מהווה פגיעה חמורה בעקרונות מנהל ציבורי תקין. עקרונות אלא נשענות בראש ובראשונה על הפרדה מוחלטת בין משאבים ציבוריים מאלה של האחר. **לא יעלה על הדעת שעובדי עירייה "יתרמו" 50% מזמן עבודתם לעבודה שהעירייה משלמת לקבלן חיצוני על ביצועה. לדעת הביקורת כדאי לבחון מחדש את חלוקת העבודה בין יחידות האכיפה השונות, הפקוח והבקורות עליהם. הדבר היה נמנע לו היה קיים חוזה התקשרות מפורט ולא רק אותה הצעה של הקבלן אשר נהפכה למעין חוזה.**

10.2.1. היעדר פקוח, שליטה וביקורת על עבודת הקבלן

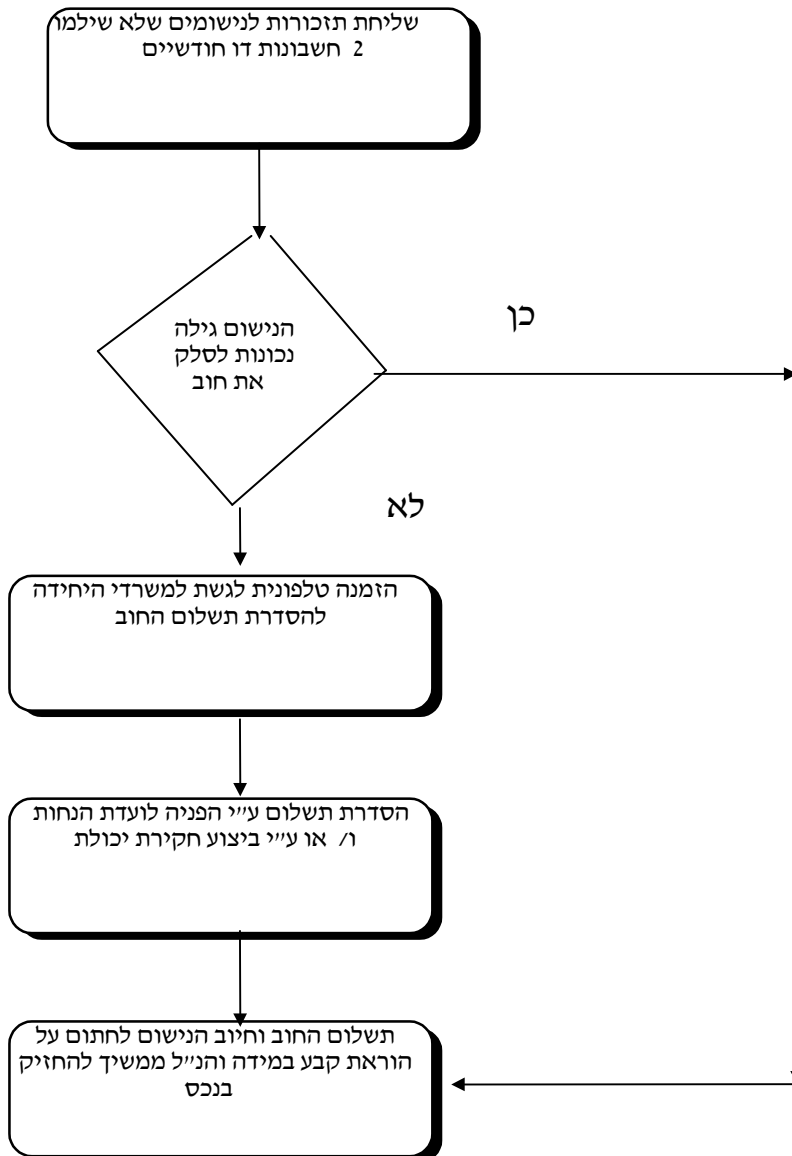
ניתן וצריך לראות פעולות המבוצעות בארגונים כתהליכים. יחידות קצה ארגוניות פועלות ומשפעות מעבודת יחידות ארגוניות אחרות. תאום בין המערכות הארגוניות הנו עקרון חשוב בתורת המנהל. עקרון זה מבטיח שיחידת קצה אחת תפעל בהתאמה, ומכאן בצורה יעילה, לפעולת יחידה ההמשך.

מעבר לפיצול הקיים בין יחידות אכיפת הגביה החיצונית והפנימית, יחידות אלה מהוות נדבך פונקציונלי אחד במערך הגביה העירוני. על אף השוני בסטאטוס העבודה, יחידות אלא פועלות באותה מסגרת ארגונית (עיריית כפר סבא) ואף עושים שימוש באותם כלים (מערכת המחשב). מבקר העירייה העלה כי בעצם אין כל קשר בין יחידת האכיפה החיצונית לפנימית. המשמעות של העדר קשר ותאום הנו פגיעה ביכולת המחלקה

לתפקד ביעילות. מידע וניסיון שהצטבר ביחידה אחת לא משרת את היחידה האחרת. יתרה מזאת לאור העובדה שעבודת היחידות מתבצעת על אותה מערכת מחשב, בהעדר תאום, קיימת אפשרות שעבודת יחידה אחת תפגע בעבודה היחידה השניה (ראה סעיף 10.4).

לאור האמור לעיל הביקורת קובעת שלא רק שחלוקת העבודה בין יחידת אכיפת הגביה שבמחלקת הגביה לזו שנעשית ע"י הקבלן החיצוני לא מתקיימת בפועל, אלא אף ויתכן שהעדר תקשורת זה עלול להסב נזק לעירייה (ראה סעיף 9.4). לביקורת לא ברור מדוע מתקיימות שתי מסגרות שונות לאכיפת הגביה (אחת פנימית ואחת חיצונית). באם מצאה העירייה לנכון להוציא שרות זה החוצה לקבלנים (Contracting Out) אזי נכון ונכון הוא להוציא את כל הפונקציה לקבלן תוך קביעה שהתגמול לקבלן יהיה אך ורק עבור גביית חובות עבר, הווי אומר חובות שנוצרו עד לשנה השוטפת, וזאת בדומה לנעשה ברשויות אחרות.

10.3 . עבודת יחידת האכיפה על הגביה תרשים 2.14



10.4. נזקים כתוצאה מחוסר המשכיות תאימות (continuing compatibility) ע"י הקבלן

לשם עבודתה נהגה יחידת האכיפה הפנימית להזין קודי מעקב המאפשרים לה לבצע מעקב וטיפול יעיל ומהיר בקובץ החייבים. קודי המעקב הם הכלי הבלעדי המאפשר לאתר את תיק החייב וכך לקיים מעקב בכל שלב משלבי הטיפול השונים. שליפת נתונים לצורך הערכת מצב והפקת לקחים ניתנת לביצוע רק בעזרת הקידודים, ומכאן חיוניותם להפעלת מערכת לאכיפה. עם כניסת חברת מ.ג.ע.ר לטיפול באכיפה היא הזינה את מערכת המחשב, באישור מנהלת מחלקת הגביה, בקודי מעקב חדשים ושונים. בכך למעשה נמחקו קודי המעקב של יחידת האכיפה העירונית. הסיבה לכך היא ששיטת העבודה של חברת מ.ג.ע.ר הנה שונה מזו של יחידת העירונית. המשמעות לכך היא שמחלקת האכיפה הפנימית עובדת כיום באופן ידני מול קבצי חייבים מודפסים. אופן עבודה מסורבל זה מאלץ את עובדי היחידה להקצות עד כ - פי 5 יותר זמן עבודה (להערכת מנהלת מחלקת הגביה) לטיפול בתיק נישום. קשה לאמוד את האובדן בשעות עבודה שנגרם ליחידת האכיפה עקב הקצאת יחידות זמן גדולות יותר לאיתור תיקי חייבים אך ברור הוא שפרקי זמן אלא הנם משמעותיים. מכאן שהנזק שנגרם לעירייה עקב כך הנו משמעותי אף הוא.

10.5. אכיפה ע"י קבלן חיצוני - חברת מ.ג.ע.ר.

כאמור בנוסף ליחידת האכיפה העירונית פועל גם קבלן חיצוני העוסק אף הוא באכיפה. שירותים אלא ניתנים לעירייה ע"י חברת מ.ג.ע.ר שהחלה לספק את שירותי האכיפה במהלך 6/98. החברה מפעילה משרד הממוקם מול בניין העירייה. במשרד זה דלפק קבלת קהל וכן במחשבים המחוברים ישירות (ON LINE) למחשבי מחלקת גביה. למרות החלוקה וההפרדה הפיזית שקיימות לכאורה בין הקבלן ליחידת האכיפה הפנימית מטפל הקבלן, לטענת נציג חברת מ.ג.ע.ר., אף בחובות שוטפים, ומבצע בעצם עבודה של יחידת האכיפה הפנימית.

11. מדור היטלים והשתתפות בעלים

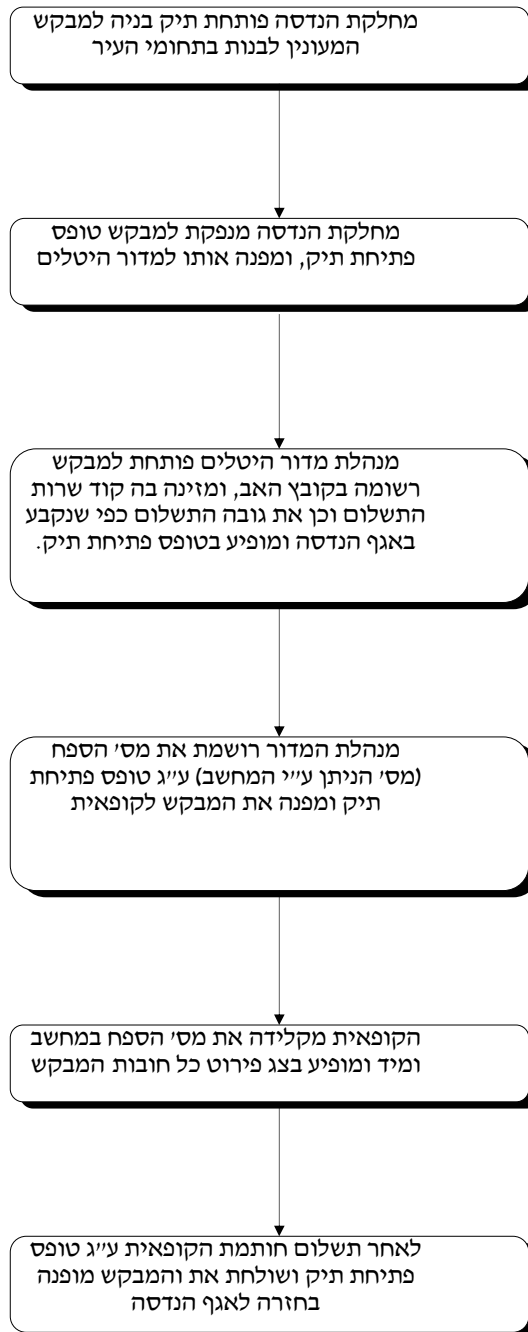
11.1. מבנה ותחומי עבודה

מדור זה מונה עובדת אחת, מנהלת המדור, בהיקף 100% משרה, הכפופה למנהלת המחלקה. המדור מטפל בקבלנים ובאנשים פרטים הבונים בתחום השיפוט של עיריית כפר סבא. מדור זה מטפל בארבעה סוגי גביה:

- אגרות פתיחת תיק בניה
- היטלים ואגרות בניה
- חיובים בגין שינוי תוכנית בניה
- היטלי השבחה

להלן אופן העבודה של מנהלת מדור השתתפות בעלים והיטלים:

תרשים 2.15



11.2. גביית היטלי השבחה

רשות מקומית חייבת, ע"פ סעיף 196א לחוק תכנון והבנייה תשכ"ח - 1965, לגבות היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק זה. חובת היטל זה חלה על מקרקעין אשר הושבח בין אם מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת. הכוונה היא גם לבנייה חדשה וגם לתוספת בנייה.

11.2.1. היטל השבחה - בניה

היטלים אלו משולמים, בד"כ ע"י יזמים/בעלי נכסים, עבור בניה חדשה או תוספות בניה. תנאי התשלום הנם 50% במזומן והיתר ב- 6 תשלומים צמודי ריבית. מנהלת מדור השתתפות בעלים והיטלים מחייבת את המשלם להפקיד ערבות בנקאית כביטחון כנגד התשלומים. כתבי הערבויות נשמרים במגירה נעולה כשמפתח מצוי רק בידי מנהלת המדור. נכון ליום ה- 5.11.98 נמצאו 5 כתבי ערבויות. הביקורת בחנה את תקינות ותקפות הערבויות. מהבדיקה נמצאו הליקויים הבאים:

א. אין רישום מסודר של כתבי הערבויות. רישום מסודר ומרוכז של ערבויות נועד לאפשר מעקב יעיל אחר תקפות הערבויות ואף להווה בקרה על הימצאות כל כתבי הערבויות. רשימת כתבי ערבויות צריכה להתעדכן באופן תדיר ולהישמר בנפרד מכתבי הערבויות. (נושא שמירת הערבויות והצורך בשמירתם המאובטחת בכספת בגזברות העירייה הועלה בעבר, בהקשר אחר, בדו"ח מס' 18 של מבקר העירייה).

ב. אף על פי שהנוהג הפנימי במחלקה מחייב הגשת ערבויות בנקאיות, נמצא תיק ובו המחאות בטחון במקום כתב ערבות. בתשובה לשאלת הביקורת השיבה מנהלת המדור שמקרה זה הנו חריג, מה גם שהערבות היא על תשלום ארנונה ולא היטל השבחה. לדעת הביקורת אם הגזבר ומנהלת מחלקת הגביה מוצאים לנכון לאשר חריגה מנוהלי עבודה אזי יש לעשות זאת באופן מסודר. ככלל בכל הכרוך בכספי העירייה יש להימנע מטיפול חריג, אלא לפעול אך ורק ע"פ נהלים מאושרים.

ג. לביקורת לא ברור מדוע נשמרים במגרת כתבי הערבויות המחאות שתאריך הסבתם הנו 27.10.1997, זאת כנגד חוב ארנונה. כידוע ע"פ הנהוג במערכת הבנקאית מוסדות פיננסיים לא מקבלים המחאות שמועד פירעונם מעל חצי שנה. כך שכיום ההמחאות האמורות אינן ברות שימוש. מבדיקה עולה כי נכון ל- 29.10.98 מסתכם חוב ארנונה של נישום זה ב- 3,494 ש"ח.

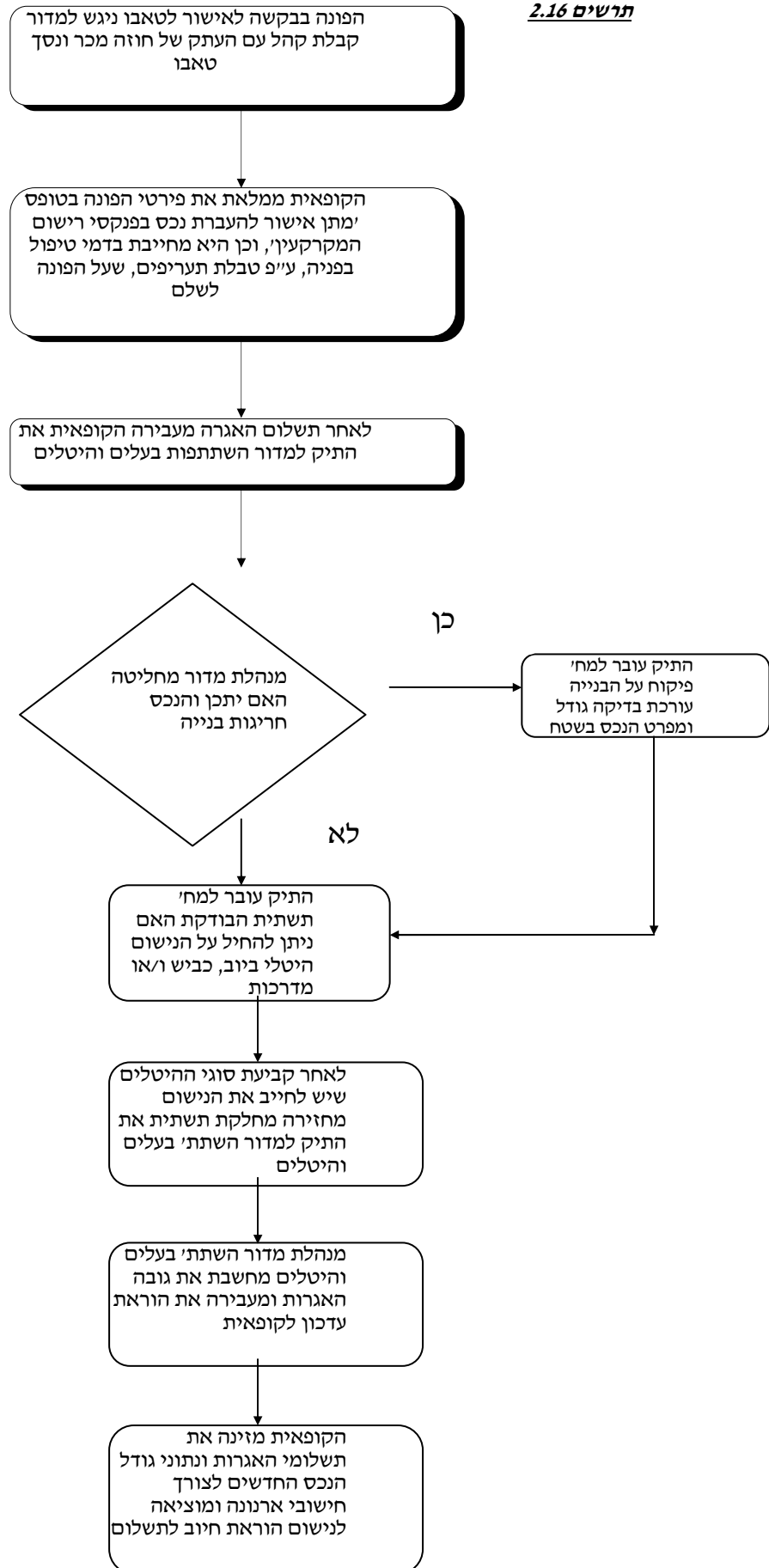
T. נמצא תיק עם 2 כתבי ערבויות שהראשון תוקפו פג בתאריך 9.9.1998, וכתב ערבות השני שתוקפו חל בתאריך 1.11.1998, הווי אומר שבמשך תקופה של כחודשיים לא הייתה לעירייה ערבות כנגד חוב הנישום. סך חוב הנישום הסתכם ב- 56,800 ש"ח. לדעת הביקורת באם היה מקוים רישום ומעקב נאותים אחר כתבי הערבויות, אזי מקרה כזה לא היה קורה.

11.2.2. חיוב בעלי נכסים עבור פיתוח תשתיות עירוניות

כאמור כל בעל נכס מחויב לשלם אגרה עבור עבודות פיתוח שביצעה הרשות באזור מגוריו. באגרה זו מחויב בעל נכס המעוניין לבצע שינוי בבעלות על הנכס כאשר ובעת השינוי רבץ על הנכס חוב קודם של אגרות פיתוח תשתיות אשר לא סולקו מבעוד מועד. כל המבקש לערוך שינוי רישום בטאבו חייב אישור על סילוק חובותיו לעירייה.

להלן אופן העבודה של מנהלת מדור השתתפות בעלים והיטלים:

תרשים 2.16



11.2.2.1. חישוב קביעת גובה ההיטלים

עד לשנת 1995 במידה ומחלקת הפיקוח על הבנייה באגף הנדסה הייתה מגלה חריגות בבניה היא הייתה מעבירה את התיק למדור השתתפות בעלים והיטלים במחלקת הגביה. מנהלת המדור הייתה מפנה את בעל הנכס אל מחלקת רישוי על הבנייה להוצאת אישור בנייה על החריגה, דבר המחייב בין היתר תשלום על רשיון בניה. לאחר הטיפול באישור החריגה (הגשה ואישור תוכנית בנייה, ותשלום כל האגרות הכרוכות בכך) תיק המבקש הוחזר למחלקת תשתית באגף הנדסה. מחלקה זו חישה את תוספות שיעורי היטלי מדרכות, כבישים וביוב שהנישום היה צריך לשלם בגין החריגה. לאחר מכן הוחזר התיק למחלקת גביה לביצוע חיוב הנישום.

באגף הנדסה הוחלט, במהלך בשנת 1995, שמחלקת פיקוח על הבנייה תעביר את הטיפול בתיק למחלקת תשתיות, וזו רק תציין את סוג ההיטלים שיש לחייב בהם את הנישום וכן את גודל החריגה בלבד, ואילו ביצוע החישובים תבוצע ע"י מדור השתתפות בעלים והיטלים במחלקת הגביה. שינוי נוהל עבודה זה כורח בחובו את הסיכונים הבאים:

א. העדר בקרות נאותות על עדכוני גודל נכס וחיובי

הנישום:

במצב שנוצר נעדרת הפרדה בין הפונקציה שקובעת את שיעור החיובים כתוצאה מהחריגה בבניה ובין הפונקציה שמזינה את הנתונים למערכת המחשב. הפרדה בין פונקציות אלו, בתהליכם הקשורים לכספי העירייה, מחייבים שימוש בדרכי עבודה המבטיחים הפרדה כזו. לדברי מנהלת מדור השתתפות בעלים והיטלים אין גורם שבודקת את עבודתה, כך שבמקרה ומתרחשת טעות, אין גורם בעירייה שיאתרה. לדעת הביקורת המצב הנוכחי, של העדר בקרות נאותות, מחייב בחינה מחדש של נוהל העבודה הקיים.

ב. ביצוע מדידות חריגות בניה באופן לא מדויק:

מעיון בטפסי "מתן אישור להעברת נכס בפנקסי רישום מקרקעין" (הטופס המועבר בין המחלקות לצורך אישור רישום נכס בטאבו) עולה כי בחלק לא מבוטל מהטפסים שנבדקו, חריגת הבנייה נמדדות באופן לא מדויק. לדוגמא בטופס מהתאריך 19.8.98 נקבע החריגה בבניה "כ- 22 מ"ר" (ראה נספח ד').

לביקורת לא ברורים הדברים הבאים :

- (1) כיצד יחידת הפיקוח על הבנייה, שעובדיה הם מהנדסי בניה, מדווחים על גודל חריגה באופן לא מדויק. כמו-כן מה ערכה של עבודה זו אם היא מתבצעת באופן לא מדויק.
 - (2) כיצד ניתן לקבוע שיעור מדויק של היטל לחיוב נישום כשגודל החריגה נקבע באופן לא מדויק.
 - (3) מצב זה עלול לפתוח פתח להגשת ערעורים מצד הנישומים. לדברי מנהלת מדור היטלים, אכן היה, בשנת 1998, ערעור של נישום על גודל החריגה שבסופה נמצא שטענות המערער היו צודקות. בנוסף היו גם פניות של מערערים על שומות כאלה באמצעות נציב תלונות הציבור אשר טופלו ישירות עם מנהלת מחלקת הגביה ובחלקן נמצאו מוצדקות.
 - (4) קביעה לא מדויקת של היקף חריגת הבנייה עלולה לעודד עובדים לא מורשים (מנהלת מדור השתתפות בעלים והיטלים ו/או קופאיות), לקבוע בצורה שרירותית גודל החריגה ומכאן את גובה החיוב
- ג. מעבר לפגיעה במערך הבקורות העבודה במתכונת החדשה עלולה להוות פגיעה בהכנסות העירייה. כידוע שלבי פתיחת תיק בנייה משולבים בגביית אגרות שונות. בנוהל הישן, בעת קביעת חריגת בניה, תיק המבקש היה חוזר למדור השתתפות בעלים והיטלים אשר היה מחייב את המבקש לפתוח בהליכי פתיחת תיק בנייה (פתיחת תיק, הגשת תוכניות וכו'). לעומת המצב הנוכחי בו לא מחויב המבקש, אשר חרג בבניה, להוציא אישורי בנייה כדי להסדיר את עניין החריגה. במקרה זה אגף ההנדסה דואג כי דבר חריגת הבנייה ירשם כהערת אזהרה בטאבו.
- לא זו בלבד שהנוהל החדש פוגע בהכנסות העירייה מאי גביית אגרת פתיחת תיק בנייה והטיפול בתיק זה אלא היא גורמת לאי העמקת הגביה בתקופה של הכנסות מצומצמות של העירייה, ע"י דחיית הגבייה לעתיד, בעת מימוש הזכויות בנכס.

12. יחידת הנהלת חשבונות

יחידת הנהלת חשבונות מונה 3 עובדות מנהלת, קופאית ראשית ואחראית על רישומי הכנסות בנקים. כל העובדות הן בהיקף משרה של 100%.

12.1. שכר לימוד

מנהלת מחלקת הנהלת חשבונות משמשת גם כמנהלת מדור שכר לימוד. המדור מופקד על גבית שכר לימוד מגני טרום חובה וגני ילדים בהם מתקיים יום לימודים ארוך.

12.2. בקורות בעבודת היחידה

אחת מבקורות הבסיסיות בטיפול בכספים הנו הפרדה מוחלטת בין רישום כספי לטיפול והעברת מזומנים. הטעם לכך הנו פשוט, אדם המעביר כסף שמבצע גם מעקב ורישום התנועות הכספיות יוכל להסוות חשבונאית פעולות לא חוקיות. מתשובה מנהלת יחידת הנהלת חשבונות עולה כי היא נחלצת, בשעת הצורך, לעזרת הקופאית הראשית וממלאת את מקומה. כך יוצא שלעתים מי שאחראי על הרישום החשבונאי במחלקת הגביה מטפל גם בכספי קופות המחלקה. לדעת הביקורת מצב זה מצביע על כך שהמבנה הבלתי פורמלי של היחידה עולה על זה הפורמלי. הווי אומר שכללי ההתנהגות נשענת יותר על מערכת היחסים הבין-אישית מאשר על נוהלי/כללי עבודה תקינים. יש לשקול בחינה מחדש של סדרי העבודה ביחידה, תוך קביעת נוהלי עבודה ברורים ומחייבים לגבי התהליך.

13. סקר מדידות- ההתקשרות עם חברת גיאוקרטוגרפיה

מתוך רצון להעלות את ההכנסות מגביה קיבלה העירייה החלטה לערוך סקר מדידה. כדי לחסוך בעלויות הוחלט לערוך מדגם מיצג של בתי אב בכפר סבא. לצורך ביצוע המדגם התקשרה העירייה עם חברה גיאוקרטוגרפיה. חברה זו נבחרה, בהסתמך על סעיף 3 (8) לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח - 1987, שלא בדרך של מכרז. עלות ההתקשרות עם חברת גיאוקרטוגרפיה הסתכמה בסך 42,471 ש"ח. עם תחילת ההתקשרות שולם לחברה סכום של 36,300 ש"ח (85%). החברה לא השלימה את עבודתה ולא עיבדה את תוצאות המדגם להסקת מסקנות לעניין סוג המדידה המועדף. העירייה לא ערכה כל חוזה המסדיר את חובת הקבלן לעירייה ובכך לא ביטחה העירייה את עצמה כנגד אי מתן שרות ו/או שרות חסר. לאחר ניסיון עבודה של חברת דטה מפ, החברה שזכתה במכרז לביצוע המדידות, נמצא שהמדגם שערכה חברת גיאוקרטוגרפיה איננו מתאים לצורך מדידות נכסים לצורכי גבית ארנונה. הואיל וכך החליטה מועצת העיר על חידוש עבודות המדידה ע"פ סקר. לביקורת לא הוצג מידע על כך שהעירייה ניסתה לתבוע מחברת גיאוקרטוגרפיה החזר/פיצוי כל שהוא על כך שעבודתה לא תאמה את דרישות פרויקט המדידות. לאור זאת לביקורת לא ברור על סמך אלו קריטריונים נבחרה חברת גיאוקרטוגרפיה ומדוע לא ננקטו נגדה הליכים להחזרת סכום הכסף, או חלקו, ששולם לה בעבור מדגם נכסים שלא הוביל לשום דבר.

14. הערות המבוקר לדו"ח הביקורת

מצ"ב (ראה נספח ה') תגובת גזבר העירייה לדו"ח הביקורת, התגובה כוללת ואינה מתייחסת ספציפית לממצאים שהעלה מבקר העירייה בדו"ח זה. מתוך התגובה ניתן להבין שבעצם ממצאי הביקורת נכונים והתגובה עצמה מהווה הנמקה לפעולות ולהחלטות שנעשו.

מבקר העירייה מבקש לציין:

- א. חברת מ.ג.ע.ר נבחרה על-ידי החברה למשק וכלכלה במכרז בנושא גביית חובות שוטפים ופיגורים, אך את ראשית עבודתה בעירייה היא עסקה כיועצת בנושא ארגון וגביה. תוך כדי עבודת הייעוץ החלה חברת מ.ג.ע.ר לסייע למחלקת הגביה בביצוע עבודתה. בראשית 1998, כשבמכרז החדש של החברה למשק וכלכלה זכו חברות אחרות, חתמה העירייה עם חברת מ.ג.ע.ר על הסכם לאספקת שירותי אכיפת גבית חובות פיגורים.
- ב. הביקורת לא מצאה כל התייחסות לכך שחברת מ.ג.ע.ר הועסקה בהתקשרות חוזית מסודרת וכפי שנדרש בחוק, היינו קבלת חוות-דעת על כך מאת היועץ המשפטי לעירייה. גם אם מקובל על הביקורת כי נתוני המכרז של החברה למשק וכלכלה, במקרה שהם מתאימים לצורכי עיריית כפר-סבא, יכולים לשמש בסיס להתקשרות חוזית העובדות שחלק מפעילות חברת מ.ג.ע.ר לא עוגנו בחוזה מסודר ולא נתקבלה על כך חוות דעת של היועץ המשפטי לעירייה, היה אחד הליקויים המרכזיים שעליו הצביעה הביקורת.
- ג. הביקורת לא יכולה להסכים לכך שבתחזיות הכנסות העירייה נקבע על בסיס שיעור הגביה בשנה קודמת ללא התחשבות במספר החייבים בארנונה, בשיעור על הסיווגים השונים ובהנחות האפשריות הכלל על-פי צו הארנונה המאושר במועצת העירייה ועל-פי נתונים דמוגרפים קיימים.
- ד. הביקורת מבקשת לציין כי בדיקת התייחסה לתקופה 1994-1997 והמצב שתואר בדו"ח מתייחס למבנה הארגוני של פעילות מחלקת הגביה באותה תקופה. אם לאחר התקופה המבוקרת נעשו שיפורים אשר הביאו להגדלת הכנסות העירייה הרי כי יש לברך על כך.

15. סכום והמלצות

הגביה בעיריית כפר-סבא מבוצעת ע"י מחלקה באגף הכספים, המסתייעת בעבודה בצורה הולכת וגדלה בשירותיה של חברה חיצונית.

דו"ח ביקורת זה מלווה שורה ארוכה של ליקויים שנוגעים להיבטים השונים בעבודת מחלקת הגביה והעירייה.

להלן תמצית הממצאים העיקריים:

1. שיעור גביה פחות מהחויבים - נמצא שבפועל בשנת 1994-7 (תקופה המבוקרת) למעט שנת 1996, סך הגביה בפועל נמוך מסך החיוב בפועל. היתרות לגביה 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 גבית היטלים וארנונה. בשלבי סיום כתיבת הדו"ח בוצע במהלך יום העבודה גניבה במחלקת הגביה בו נגנב 11,000 ש"ח מקופת העירייה. אירוע זה ממחיש הן את חומרת הליקויים והן את הסיכונים הטמונים בשמירה לא נאותה של כספי העירייה (ראה סעיפים 6.2.1, 6.2.2, 6.2.3).
3. הביקורת העלתה שוב שורה ארוכה של תהיות הנוגעות לאופן בחירת הקבלן, צורת התחשבות עם הקבלן, חוזה ההתקשרות, והעמימות בכל הקשור למעמד והתפקיד שממלא הקבלן (ראה סעיף 4).
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 מדויקת וקבועה (ראה סעיף 11.22). כמו-כן גם בטיפול בערבויות המוגשות כבטחון ותשלום היטלי השבחה נמצאו ליקויים (ראה סעיף 11.2.1). 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) (ראה סעיף 9.3). מהסברים שקיבלנו עולה כי בעקבות שינויים שנערכו במחלקת גביה נקבע הפרדה בין היחידות השומא וקבלת קהל.
6. התקשרות עם חברת גיאוקרטוגרפיה לעריכת מדגם לצורך מדידות נכסים לצורכי גבית ארנונה הופסקה עקב אי יכולת החברה לספק את התוצר עליו היא התחייבה (ראה סעיף 13).

להלן המלצות:

- 15.1. אין לכלול מרכיבי שכר בחישוב התגמול לקבלן היינו תשלום שכר על-פי דיווח חודשי לרבות תשלומי נסיעות, מרכיבים פנסיוניים וכ"ו והכל כדי להימנע מיצירת יחסי עובד מעביד בין העירייה לעובדי הקבלן (ראה סעיף 4.1.1, 4.6).
- 15.2. יש לעגן את תנאי ההתקשרות עם קבלנים בחוזה בכתב וכן לקבל חוות דעת משפטית בכתב על כך מאת היועץ המשפטי כפי שמורה החוק (ראה סעיף 4.2).
- 15.3. ככלל אין העירייה צריכה לחתום על מסמכי התקשרות שמכין קבלן המספק לעירייה שירותים (ראה סעיף 4.2.1).
- 15.4. 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 (ראה סעיף 4.2.1).
- 15.5. יש להקפיד שתמורה לקבלן תהיה או ע"פ 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 (ראה סעיף 4.2.1.2).
- 15.6. רצוי לעגן במסגרת ההתקשרות שבין העירייה לקבלן מבחני תקן זמן ביצוע זאת כדי לקיים בקרה נאותה על היעילות ואפקטיביות עבודת הקבלן (ראה סעיף 4.2.1.3).
- 15.7. במקרים בהם הקבלן מעמיד כ"א 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 (ראה סעיף 4.4.1, 10.2, 9.1).
- 15.8. לא תשולם חשבונית של קבלן מבלי שהיא אושרה, בחתימה ע"ג החשבונית, על-ידי מנהל היחידה שלטובתו ביצע הקבלן את העבודה (ראה סעיף 4.4.2). הדבר היה נכון בשנת ההתקשרות הראשונה עם החברה, אך בהמשך כל חשבונית לתשלום נבדקה ואושרה על-ידי מנהל מחלקת הגביה.
- 15.9. -----

- 15.10. -----

- .15.11

- .15.12

- .15.13

- .15.14 לא מספיק שיועץ חיצוני יכתוב לעירייה נהלים אלא צריך שנהלים אלה, לאחר דיונים ובחינה, יאושרו לעבודה על-ידי דרג מתאים בעירייה (ראה סעיף 6.2.4).
- .15.15 יש לנפק לפקחים בשטח תעודת פקח (ראה סעיף 7.3).
- .15.16 יש לקבוע בקרות שיבטיח שאכן רק הזכאים להנחה בגין הכנסה נמוכה יקבלו הנחה ו/או זיכוי (ראה סעיף 8.1.1).
- .15.17 יש לבחון את חוקיות וכדאיותה אישור בדיעבד שנותנת גזברות העירייה להחלטות האחראית על ההנחות להעניק הנחות לנישום (ראה סעיף 8.4).
- .15.18 יש להפריד בצורה מוחלטת בין יח' שומא ליח' קבלת קהל. אסור שיחידת קבלת קהל תוכל לשנות בקובץ האב נתוני סטאטוס הנכס ולהפך (ראה סעיף 9.3).
- .15.19 יש לשקול לאחד בין שתי יחידות אכיפת הגביה. באם יוחלט שביצוע פונקציה זו יבוצע ע"י הקבלן אזי יש לוודא שהקבלן יתוגמל רק על חובות עבר (לא שוטף) וזאת בדומה לנעשה ברשויות מקומיות אחרות (ראה סעיף 10.2.1).
- .15.20 באחריות מנהלת מחלקת הגביה, על מדור היטלים והשתתפות בעלים לנהל רישום מסודר ומרוכז של ערבויות וכן לבצע מעקב אחר תוקפם של הערבויות (ראה סעיף 11.2.1).
- .15.21 השינוי שבוצע בתהליך קביעת גובה היטלים מסיר את בקרות הבלעדיות ובכך הוא חושף את התהליך לסיכונים. יש לדעת הביקורת לבחון ולחדש את התהליך (ראה סעיף 12.2.2.1).
- .15.22 כדי להימנע מאי בהירות וחשיפת העירייה לערעורים ותביעות חשוב לדעת הביקורת שקביעת חריגות בניה בטפסי מתן אישור להעברת נכס בפנקסי רישום מקרקעין יהיה מדויק (ראה סעיף 11.2.2.1).
- .15.23 יש לקבוע הגבלות שימנעו ממנהל מדור הנהלת חשבונות למלא את מקום הקופאית הראשית (ראה סעיף 12.2).

נספחים

נספח א'

9-1-1001



מרכז גבייה ממוחשבת

נבחנו, נבדקנו והוסמכנו
לאיכות ומצוינות בשירות

m803_056.doc

יום רביעי, מרץ 18, 1998

73198

5-4-98

לכבוד

מר דני בוסטין

גזבר העירייה

עיריית כפר סבא

א.ג.

הנדון: הצעה להקמה ניהול ותפעול מרכז לתשלומים עירוניים בעירייה

בהמשך לפגישתנו מיום 18/3/98 ומיום 31/3/98 ובנכחות ד"ר אלברטו ליאוצ'י סגן ראש העירייה ולבקשתכם, הנני מתכבדים להגיש הצעה להקמה ניהול ותפעול מרכז לתשלומים עירוניים בעירייה:

1. מ.ג.ע.ר. - מרכז גבייה ממוחשבת בע"מ - דיוקן מקוצר**1.1 תחומי עיסוק**

חברתנו מ.ג.ע.ר. מתמחה בארגון וניהול מערכות גבייה ברשויות, בתכנון המערכות המונציפליות בנושאי ארנונה, מים, היטלים, אגרות ומיסים ובארגוןם ותפעולם של כל הגורמים המשרתים מערכות אלה. החברה הינה בעלת תעודת הסמכה ISO-9002 מטעם מכון התקנים הישראלי.

1.2 העובדים בחברתנו צוות עובדים מגוון הכולל: מנהלי מחלקות גבייה, עובדי גבייה, כלכלנים בכירים, אנשי מינהל, חשבונאים ועובדי מחשב, בעלי ידע, יומנות ונסיון ספציפי רב בניהול, בייעוץ ובתפעול מערכות גבייה ברשויות.





1000-12-2

1.3 היעדים

למצות ולהגדיל את כלל ההכנסות העצמיות ממחזיקי הנכסים בשטח השיפוט של הרשות המקומית, לרבות איתור חייבים אחרים, תוך התייחסות לצו המיסים, לחוקי העזר שד הרשות ולתקנות הנוגעות לענין.

2. עיקרי החצעה

- 2.1 העירייה מתפעלת את מחלקת הגבייה בשילוב ייעוץ ותמיכה מקצועית מטעם חברת מ.ג.מ.ר בע"מ.
- 2.2 החברה תשכור משרדים מחוץ למבנה העירייה עם ריהוט משרדי מתאים ומרכזיית טלמונים בתיאום עם העירייה.
- 2.3 החברה תתקין את התוכנה לאכיפת גבייה יאגוזי אשר תנהל את אכיפת הגבייה מחייבים מצד אחד ותסייע במיפוי החובות מצד שני.
- 2.4 הצוות המקצועי שישוּבץ לעבודה יונחה לתת מענה מקצועי הולם בהתאם למאפייני התקופה, תוך מתן דגש לשירות מקצועי ואדיב לחייבים השונים.
- 2.5 מטרת העבודה הינה לגבות את יתרות החוב הגדלות בהתמדה וכן לאור סקר נכסים ושימושים הנערך בימים אלה, אשר יביא אף הוא לגידול ביתרות באם הנושא לא יטופל שיטתית.
- 2.6 השיטה לאכיפת גבייה המוצעת לעירייה מופעלת חלכה למעשה בשינויים מסוימים התואמים את דרישותיה המיוחדות של עירייה אחרת.





נספח 7-10-98



3. עלות התקשרות:

3.1 תמורת שרותי אכיפה (מארנונה , חינוך , שילוט , היטלים , אגרות, שכ"ד וכן כל נושא אחר שיוטל על החברה) תשלם העירייה לחברה שכר טרחה **בשיעור של 4% מסך הגביה בפועל (בהתאם לתנאי מכרז החברה למשק הבטחה)**

3.2 **לסכמים הנ"ל יתווסף מע"מ בהתאם לשיעורו ע"פ חוק.**

3.3 מועדי התשלום הינו שוטף + 30 יום.

4. תקופת התקשרות:

4.1 התקשרות זו תהיה בתוקף החל מ- 1 באפריל 1998 עד 31 במרץ 1999, ותוארך מחדש מדי שנה בשנה, לשנה אחת, אלא אם כן יודיע בא כוח העירייה או ההתום מטה על רצונו להביא התקשרות זו לקיצה, וזאת לא פחות מ- 30 יום לפני סיום שנת ההתקשרות.

4.2 חתימתכם על גבי הצעה זו, תהיה אסמכתא לאישורכם והסכמתכם לתנאי התקשרות זו.

מזכר העירייה



ש העירייה

מנכ"ל
אילתו מורי
מנכ"ל

2-7-81

64 פרק ג: מניסים, תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מאורגנת)

במועצה סקומית או במועצה אזורית - (1) שני חברי המועצה אשר אחד מהם לפחות חבר בשיעור שאינה מיוצגת בעודת ההנהלה היו חסימת כלן מיוצגות בעודת ההנהלה - יחיה חבר ועדה אחד לפחות, מי שאינו חבר בעודת ההנהלה;

(2) הגובר, סתם מחלקת הרווחה, או מי שכל אחד מהם חסמיכו לענין תקנה זו מבין עובדי המועצה הסקומית;

(3) היועץ הסטטיסטי שמינתה המועצה לפי חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ סטטיסטי, התשל"ו-1975, או עורך דין מפורדו או מלשכחו, ובמועצה שלא מינתה יועץ סטטיסטי כאמור - עורך דין שמינתה המועצה לענין זה.

(4) המועצה תמנה מבין חבריה שמונו לעודה, את יושב ראש העודה וממלא מקומו;

(5) המועצה תמנה מבין חבריה שמונו לעודה, נוכחות של יושב ראש העודה או ממלא מקומו, היועץ הסטטיסטי והגובר;

(6) החלטות העודה אינן טעונות אישור המועצה אך הונחה על שולחנה.

פרק ד': מבקש נזקק

7. הנחה להקיש (תיקון: תשנ"ד) הועדה תמא מסומכת לתת הנחה בשיעור עד 70 אחוזים למחזיק בנכס שהוא נזקק, לענין זה, "נזקק" - מחזיק שגורמו לו הנזקות הרגוע, בנכותו בשיעור בעל אהת מאלה:

(1) סיבול רמאי או מעשך, שלו או של בן משפחה;

(2) אורו אשר הביא לרועה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי.

8. שם הבקשה המבקש הנחה לפי פרק זה יציגא לרשות הסקומית בקשה תומכה לפי סוגם 2 שבתוספת השניה.

9. חות דעת פנהל מחלקת הרווחה סוגם הבקשה יועבר לגובר למנהל מחלקת הרווחה שיעבירו לחלטת העודה, בענין חוות דעת בכתב.

10. החלטת העודה (א) העודה תקבע, את באופן של מבקש הנחה, ואת שיעורי ההנחה גבתי לאורך תקנות 7, בהתאמה על סוגם הבקשה הנחה, הועדה תמנה מבקש הנחה או ממסכים נוספים לצורך דין בבקשתו, לפי דרישת הגובר או פנהל מחלקת הרווחה או העודה, לפי הענין.

פרק ה': הנחות לבנין ריק ולתעשייה

12. הנחה לבנין חדש (תיקון: תשנ"ד) (א) המועצה רשאית לקבוע הנחה בשיעור בפורט לזמן, למחזיק שהוא לשיעור, און משמשים בו במשך תקופה רצופה, כמפורט להלן:

(1) עד ששה חודשים - הנחה עד 100 אחוזים;

(2) סוגם ששה חודשים עד שמונה עשר חודשים - הנחה עד 30 אחוזים אם הוא קבול ולאחר שהועדה שוכנעה כי יש טעמים המצדיקים או-אכילוס הבנין לענין זה, "קבול" - מי שבמחירת הנכס יחזה חיוב לגבי מס הנכס לפי חלק ב' בפרק ראשון לפקודת מס הנכס.

(3) הבקשה תנחה לפי תקנת ששנה (א)2) גיש בקשה מנוסקת, לענין שתחיה מסומכת לדון ולחליט בבקשה לאחר שקיבלה את חוות דעתו של מנכ"ס הרשות המקומית.

13. הנחה לבנין ריק (תיקון: תשנ"ד) (א) המועצה רשאית לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים או חלק ממנה - לקבוע למחזיק של בנין ריק שאין משרמשים בו ברציפות במשך תקופה כאמור לפחות, שתחילתה ביום שחלפו להשתמש בו - הנחה בשיעור עד 100 אחוזים.

(2) הנחה כאמור בתקנה ששנה (א) תענה לבנין ריק פעם אחת בלבד, כל עוד לא שונתה הבעלות בו.

(3) ניתנה הנחה לפי תקנה 12(א) לא תינתן הנחה לפי תקנה זו כל עוד לא שונתה הבעלות בבנין.

14. הנחות לתעשייה (תיקון: תשנ"ד) (א) רשות סקומית אשר שיעור האבטלה בה שלה על 8 אחוזים רשאית המועצה לתת הנחה למחזיק בבנין המשמש לתעשייה חדשה לתקופה סיום שחלף לשש כאמור, ובשיעורים סרביים, הכל כמפורט להלן:

(1) בשנה הראשונה או בחלק ממנה - 75 אחוזים;

(2) בשנה השניה או בחלק ממנה - 50 אחוזים;

(3) בשנה השלישית או בחלק ממנה - 25 אחוזים.

(4) במקרה א - "תעשייה חדשה" - מפעל תעשייתי חדש שהוקם בתחום הרשות המקומית או שהוקם בתחום רשות מקומית אחרת;

"שיעור האבטלה" - סמוצע של שיעור האבטלה בשלישת החודשים

פרק ו': הנחות לעסקים (תיקון: תשנ"ו)

14. הגדרות (תיקון: תשנ"ו) בפרק זה "עסק" - בנין או קרקע שאינו סומסם למגורים, "בעל עסק" - בעל השליטה בעסק, למעט עסק שפנהל חבר-בני-אדם כהגדרתו בסעיף 1 לפקודת מס הכנסה.

15. ועדת הנחות לעסקים (תיקון: תשנ"ו) ועדת הנחות שמינתה המועצה לפי תקנה 5, תדון גם בסתם הנחה לפי פרק זה.

16. זמאים להנחה (תיקון: תשנ"ו) (א) העודה רשאית לתת הנחה למחזיק בעסק שנתקיימו לגביו כל האלה:

(1) הוא בעל העסק ואין הוא בעל עסק נוסף;

(2) שיעור של העסק אינו עולה על 75 אחוזים רבועים;

(3) סמלו לו 85 שנים ובאשה - 60 שנה;

(4) הוא "עסק יעיר" כהגדרתו בסעיף 1 לחוק מס, ערך מס, 1976-1978.

(5) הוא זכאי להנחה מאורגנה, לפי תקנה 8(2), בעוד דרישת הסגורים בנחה הוא בחיוב.

(6) הנחה שתנתן למי שאינא לכך לפי תקנת ששנה (א) תחיה עד השיעור שצויין לו באותה שנת כספים על דרישת המגורים שבחזיקתו, ותינתן לגבי 40 המסדים הרבועים הראשונים של שטח העסק.

פרק ז': חוראות כלליות

15. הנשונה גובר רישות המקומית יחיה ממונה על ביצוע פתן הנחות לפי תקנות אלה, למעט הנחות שבסמכות העודה.

16. ביטול הנחה זכאי להנחה שלא פרצ בסלואה את ירתת הארונה שמיטלה על הכנס בשנת הכספים עד יום 31 בדצמבר של אותה שנת תחיה: הנחה שנוכחה לה בסלואה באותו זמן ותיוסוף ליתרת הארונה.

17. הועדה תמנה מבקש הנחה ונחתה חלקית (תיקון: תשנ"ד) (א) קיימת זכאות להנחה שונת על-פי תקנות אלה, תענה לכאזי להנחה, תנחה אותה מבקש, הגבוהה מפיניקון ולא תתנהל כל-הנחה למחזיק נוסף באכס, שלגבוי ניתנה הנחה.

(2) קיימת זכאות להנחה לפי תקנות אלה ופי, תקנת שחוקקת לפי סעיף 22(א) לחוק הסדרים במשק המדינה, תיקונו חקיקה להשגה יעיר התקיימה, התשנ"ג-1992, רשאית המועצה לתת כסמכה.

(3) זכאי להנחה המחזיק בשני נכסים או יותר - תינתן הנחה לכנס אחד בלבד, לפי הגבוהה מביניהן.

(4) זכאי להנחה אשר החזיק באכס בחלק מסנת הכספים שעליה הוסלה הארונה - תינתן ההנחה בשיעור יחסי למספר החודשים שבהם החזיק בנכס.

18. פריסום החלטת (תיקון: תשנ"ד) (א) החליטה המועצה על פתן הנחות מאורגנה ושעונן, לפי תקנת אלה, הפרסום יודיע על כך בתחום הרשות המקומית, בידע עם חודשונה, בדרך הטלת שוקרד הארונה ופיניקו תשלומה.

(2) פרסום החלטות מאורגנה ושעונן שלא לאורך תקנת ששנה (א) לא יערע מפקטו של אלה, ובלבד שפור, לאחר שהחליטה עליו המועצה, מפרסמן באותה דרך, בין פרסמן את שלערי הארונה המועצה תשלומה.

19. פריסום נוספים לשופ המועצה רשאית לכלול פריסום נוספים בטופס הבקשה שתבין לפי דוגמת טפסים 1 ו-2 שבתוספת השניה.

20. הנאי לקבלת הנחה לא תינתן הנחה לפי תקנת אלה אלא אם כן שולמה ירתת הארונה הכללית שחוסלה על הכנס בתשלום אחד קודמש, בחוראת קבע או לפי חסדר תשלומים אחר להנחת דעתה של הרשות המקומית.

21. פועדים המועצה ולקבע מועד להגשת בקשה להנחה זכן תקבע מועד לסתן החלטת בידי מי שחוססך לכך לפי תקנת אלה.

22. שינו לבטול הנחה קודמת לא הכולט הנחה שניתנה על פי דין למי שערב תחילתן של תקנת אלה כבר שילם את הארונה הכללית לשנת 1983 בתשלום מראש או בחוראות קבע.

23. פתן הנחות 1983-3 על בסיס 1982 (תיקון: תשנ"ו) (א) על אף האמור בתקנת 1 עד 22 רשאית מועצה להחליט כי בשנת הכספים 1983 תינתן הנחה מאורגנה לפי הכללים והתנאים שיקבעו כדף לשנת הכספים 1992, ובשיעורים שלא יעלו על השיעורים שיקבעו לאותה שנה (להלן - הכללים), ורשאית המועצה בהחלטה כאמור לאמץ לענין מסוים, חלק מתקנות 1 עד 22 במקום הכללים שקבעה באותו ענין.

תשס"ג

נספח ג' - דוגמא לטופס החתמת קופה קטנה

23.8.98

500 - 10'3

אוסר - 122

אוסר - 111

אוסר - 111

111

91 - 171

184

184

נספח י

אל: עיריית כפר סבא / הועדה המקומית לתכנון ולבניה

תאריך: 20.8.98 חש משלם: 15260 חש נכס: 2003004

הנדון: מתן אשרור להעברת נכס במקסי רישום המקרקעין 2576

לצורך מתן אישור שבנדון, אבקשך לבדוק את הנכס: (נא לסמן בעיגול) מכירה, קנייה, העברה ללא תמורה, ירושה, העברה על שם, משכנתא, רישום לכית משותף, פרצלציה, או לצורך אינפורמציה בלבד.

גוש: 6422 חלקה: 350 מגרש: רחוב: אינדיאן 7/2
בית מס': 2 דירה מס': 2 כניסה: תאור הנכס:

1) בית פרטי: בודד - קוטה אחת שטח מרובע חלק מזו משפחתי שתי קומות

2) בית משותף: מנטהאוז גג צמוד לא צמוד קומה מתוך: דירת נ

מבנה תעשייתי: מסחרי משרדי שם העסק: מגרש לבניה שטח חקלאי

א) פרטי השני/מל הנכס: שם המשפחה: קטן (נחמן) שם פרטי: נחמן

ב) פרטי הקונה/העברה על שם: שם המשפחה: שם פרטי:

ג) פרטי המחזיק במפתח לצורך כניסת הפקח לבדיקת הנכס: שם המשפחה: שם פרטי:

ד) נא להגיש את המסמכים הבאים: 1. חוזה: קנייה/מכירה 2. נסח טאבו 3. תשריט לרישום בית משותף

הצהרה: **ליריעתך** לאור שיושגו כל המסמכים הניל למחלקת הגביה בקשתך תעבור להמשך טיפול ללא המצאת האיטורים המפורטים לא וכול לטפל בנקשה ידוע לי כי לצורך מתן האישור לרשם המקרקעין הנכס בודקים אם שולמו כל החובות המוטלים בגין הנכס, וכי בדיקה זו נעשית בין השאר על סמך תיאור הנכס שמפורט על ידי לעיל, על סמך היתרי הבניה שהוצאו על הנכס.

אשר על כן הריני מצהיר כי הפרטים שמסרתני בבקשה זו לעיל הינם נכונים וכי הבניה בנכס תואמת היתרי הבניה שהוצאו. שם והתימת טבקש האישור: ג' קטן כהן אבי, ת.ו. שם המקוד המקבל: 98/2116 תאריך קבלות המסמכים:

לשימוש פנימי בלבד. (עיריית כפר סבא) א. הועבר למחלקת תשתית: בתאריך: הערות מחלקת תשתית: מרגלית קניג

1. הילב בניו 100 2. הילב בניו 100 3. הילב בניו 100 תחיימת מחלקת תשתית: תאריך החזרה: 30.8.98

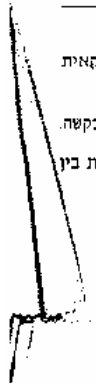
ב. הועבר למחלקת פיקוח: בתאריך: הערות מחלקת פיקוח: מרגלית קניג

החיימת מחלקת פיקוח: תאריך החזרה: 24/8/98

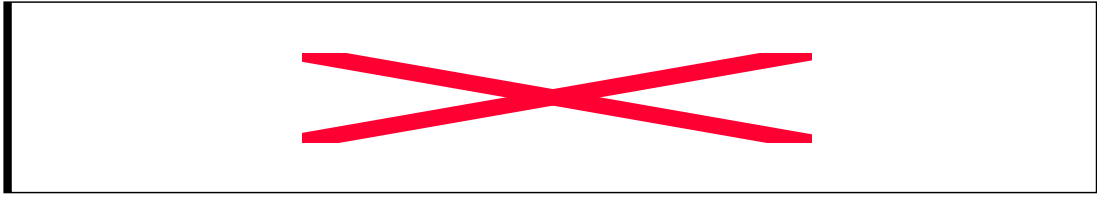
ג. הועבר למחלקת רישום: בתאריך: הערות מחלקת רישום: מרגלית קניג

ד. הועבר למחלקת הגביה: בתאריך: הערות מחלקת הגביה: מרגלית קניג

איונה: 10/11/1996 תאריך החזרה: 10/11/1996



ת.ו. 5100201720

נספח ה': תגובת גזבר העירייה

M902_068.doc

26 אפריל, 2006

יום רביעי, ניסן כ"ח, תשס"ו

לכבוד
מר אליעזר פירשטיין
מבקר העירייה

א.ג.,

הנדון: דו"ח ביקורת מחלקת הגבייה - תגובה לדו"ח המבקר

א. קראתי בעיון רב את ממצאי דו"ח הביקורת שהוכן על ידי מחלקתך.

ב. על מנת להקל על העברת הערותינו אליך (שלי ושל מנהלת מחלקת הגבייה) ריכזנו את תשובותינו והן מוגשות אליך במסמך זה.

ג. נשמח לקיים דיון מסודר בנושא דו"ח הביקורת הנ"ל.

בכבוד רב,
דני בוסטין
גזבר העירייה

העתק : מנהלת מח' הגבייה

פתיחה

בדו"ח הביקורת שהוכן על ידך ובו נבדקה פעילות מחלקת הגבייה על פי חתכי עבודה שונים ובתקופות זמן שונות, ישנה התייחסות ל- 2 נושאים עיקריים:

1. פעילות חברת מ.ג.ע.ר שמשמשת כזרוע ביצועית בתוך המחלקה לטיפול וטיפול בנושאים שונים.

2. פעילות מחלקת הגבייה ועובדיה.

תשובתנו אם כך מחולקת לשתיים. החלק הראשון מתייחס אך ורק לפעילות חברת מ.ג.ע.ר במחלקה, תחומי עיסוקה, ייעול העבודה שנגרמה כתוצאה מהעסקת החברה ונושאים נוספים, וכן השתלשלות העניינים שהביאו לתחילת עבודתה בעירייה.

החלק השני של התשובה מתייחס לפעילות שנבחנה ומוזכרת בדוח הביקורת המתיחס למחלקת הגבייה ומאפיין נושאי עבודה שונים הקשורים לפעילות המחלקה בהתאם לסעיפים השונים בדו"ח המבקר.

הערות נוספות

היזומה לביצוע העבודה בראשית הדרך הייתה של הגזבר. מאחר ותחילת הדרך לוותה בשיתוף פעולה הססני מצד המחלקה ומצד העובדים נדרשה מעורבות גדולה יותר מצדי כגזבר תוך גיוס הסכמה ותמיכה של מנהלת המחלקה וסגניתה.

הסבות מחשב בעייתיות במהלך השנים שקדמו שהאחרונה שבהן, בשנת 1994, יצרה קשיים רבים בניהול המערכת ופגעה ביכולת המחלקה למסור דוחות מדויקים ולהתייצב מול ציבור משלמי הארנונה עם נתונים אמינים ומסודרים. אמינים עלי דברי מנהלת המחלקה אשר מעידה בסיוע מסמכים מהעבר על מחלקה מסודרת המובילה בתחומה בשלטון המקומי עם נהלי עבודה ראויים ומתעדכנים בהתאם למצבים המשתנים. בשנת 1995 המצב לא היה כזה וחייב מעורבות וטיפול מידי ודחוף.

הדרך שנבחרה לטיפול במצב שנוצר הייתה שילוב גורם חיצוני בעל ידע וניסיון בעבודה מעשית ובעל יכולת להתמודד מול ועם עובדי המחלקה לקביעת סדרי עבודה חדשים שיאפשרו, גם, להפיק יותר ממערכות המיחשוב הקיימות. עבודה במסגרת כזו, תחייב גם קביעת נהלים שלמעשה קיימים בכל הרשויות המקומיות המשתמשות במערכות תוכנה דומות. דרשתי שהעבודה ותוצריה (דוחות) ישענו פחות על ידע אישי של הצוות הקיים ויותר על מידע קלוט במערכת וזמין באופן עדכני ככל האפשר לכל אחד.

בהמשך, ככל שנקבעו סדרי עבודה חדשים וגברו דרישותי כלפי המחלקה ונוצר יותר ויותר צורך לתמיכת החברה. מתוך כך, נדרשו עובדים נוספים לביצוע עבודות שונות. ביוזמת מנהלת המחלקה, הוסדרו נוהלי הדיווח והאחריות הישירה במחלקה שהתארגנה מבחינה מינהלית לשיטה החדשה. גם מצוקות שנבעו מתוך השילוב של שתי קבוצות העובדים טופלו בכל המישורים האפשריים מתוך הבנה יסודית אחת שלכידה את כל הגורמים לגבי חשיבותה של מערכת הגבייה לעירייה ולגבי נכונות הפתרון לאותו זמן.

פעילות חברת מ.ג.ע.ר במחלקת הגבייה

חברת מ.ג.ע.ר בע"מ עוסקת במתן שירותים מקצועיים בתחום מערכות גבייה עירוניות. החברה הנה בעלת תו תקן ISO 9000 בנושא ניהול ותיפעול מערכות גבייה ברשות. החברה הנה זכיינית של החברה למשק וכלכלה לשנת בכספים 1999. (זו השנה השלישית ברציפות).

החלק הארי של הכנסות הרשות הינן הכנסות עצמיות, הנשענות על כספים הנגבים באמצעות מחלקת הגבייה. (למעלה מ- 60%).

בתחילת דרכי בעירייה נתקלתי בקושי בקבלת מידע אודות נתוני הגבייה, דבר שמנע אפשרות להגשת דוחות למשרדי הממשלה במועד, וכפועל יוצא גרם לעיכוב בקבלת הלוואות להן היינו זקוקים בדחיפות.

הסיבה הייתה ברוב המקרים הסבת תוכנה שבוצעה בשנים קודמות שלדברי המחלקה גרמה לאיבוד נתוני גבייה מסוימים.

מאחר ומדובר בכספי ציבור וביכולתה של מערכת הגבייה לתקשר בצורה אמינה וסדירה מול ציבור החייבים, הוחלט בשיתוף ראש העיר כי הנושא ייבדק ולשם כך אף מונתה ועדת הכנסות בראשות חבר המועצה יואל קרול לעזור בנושא.

במהלך הבדיקה ולאחר שנערכו מספר ישיבות ושיחות עם חברות שונות הוחלט להיעזר בשירותי חברת מ.ג.ע.ר. (כאמור חברה זו מתמחה בנושא הגבייה ונותנת שירותים שונים בנושא הגבייה ברשויות רבות).

בראשית דרכה התבקשה החברה לבצע 2 בדיקות עיקריות:

(1) סקר מקצועי מקיף במחלקת הגבייה.

(2) ביצוע התאמת חשבונות בין המחלקות לגבייה והנהלת חשבונות.

מיד עם תחילת ביצוע הסקר, נתגלו מספר בעיות מהותיות אשר להן השפעה ישירה על "התוצר הסופי". כל הבעיות והליקויים רוכזו והוצגו בפגישה/ מצגת בה נמסר המידע הראשוני הנ"ל לראש העיר, ועדת ההכנסות והנהלת מחלקת הגבייה.

הנתונים שהוצגו כללו את עיקרי הבעיות שנמצאו בבדיקה, כדוגמת: בעיית איכות כח האדם הקיים, נוהלי ושיטות העבודה שהיו וכן פרטים מקצועיים נוספים שהביאו למסקנות והצעות בתחומים שונים שחייבו מעורבות גדולה יותר של החברה כגון סיוע בגביית היטלי הפיתוח שנמצא בפיגור גדול (כפי שיפורט בהמשך) ועוד.

לאור הממצאים שנתגלו, הוחלט כי יש לפעול לתיקון הליקויים באופן מיידי.

סעיף 4.3 בדו"ח הביקורת המתייחס לאופן פתרון הליקויים כפי שמוצג אינו משקף לדעתי כלל את המציאות, זאת מאחר ויישום המלצות חברת מ.ג.ע.ר לפתרון הליקויים בוצע בשיתוף פעולה מלא בין החברה ובין עובדי המחלקה, ובסיום הטיפול בנושא הועברה האחריות לנושא כולו לידי עובדי המחלקה שמונו לכך בעקבות מכרזים מסודרים.

להלן פירוט חלקי של דוחות מקצועיים שהכינה החברה לראש העיר / מחלקת הגבייה (לא על פי סדר חשיבות או ביצוע):

(1) ניתוח יתרות חוב לפי קבוצות עיקריות (ארנונה והיטלים, אחרות)

(2) התאמת היטל המסים על פי דרישת משרד הפנים (תיקוני מבנה ועריכה)

(3) התאמת מטלות ותחומי אחריות על פי אפשרויות כח האדם הקיימות במחלקה

(4) דו"ח נתוני גבייה לשנת הכספים 1995

(5) השתלמות לעובדי המחלקה בנושא קופה מ.ג.ע.ר . 2

(6) נוהלי עבודה- טלרים

(7) נוהלי עבודה- יחידת שילוט

(8) נוהלי עבודה- יחידת הנהלת חשבונות

(9) דו"ח התאמה לשנת הכספים 1995

(10) ניתוח סטטיסטי של מדגם סקר הנכסים

(11) נייר עמדה לביצוע מבצע לגביית חובות פיגורים

(12) תחזית הכנסות לשנת הכספים 1997

(13) נוהל טיפול בחובות אבודים למחיקה

נקודה חשובה שיש להזכיר, קשורה בנושא המצב הכספי הקשה ולחצי העבודה שמצב זה מביא הגורם לפעמים לפגיעה בעבודה השוטפת.

במהלך הבדיקה נמצא כי קיים פיגור רב בהפקה ובמשלוח של חשבונות בגין היטלי פיתוח שבוצעו על ידי העירייה ברחבי העיר. ממדי הפיגור הגיעו למצב כזה שמשלוח חשבונות בגין עבודות פיתוח שהסתיימו בסוף שנות ה- 80, תחילת שנות ה- 90, טרם נשלחו לתושבים. היקפי הפיגור מצד אחד ומאידך הצורך לשלוח את החשבונות בזמן לחיסול הפיגור וכן לידיעה כי על חשבונות של עבודות פיתוח שנעשו והסתיימו לפני למעלה מ- 7 שנים עלולה לחול התיישנות גרמה לכך שנפנה וניעזר בחברת מ.ג.ע.ר לטיפול מהיר גם בנושא זה. ואכן, החברה ביצעה את העבודה במהירות ובמיומנות רבה, וסייעה בידי העירייה בהפקה ובמשלוח החשבונות לתושבים לפני תום התקופה. חיסול הפיגור במשלוח חשבונות בגין עבודות הפיתוח הביא לכך כי מחלקת הגבייה חייבה את התושבים בכ- 15 מליוני ש"ח שחולקו בכ- 5000 חשבונות.

מבחינת הראייה הכרונולוגית של הדברים יש לבצע הבחנה בפעילות חברת מ.ג.ע.ר בעירייה ולחלקם למספר נושאים/ תקופות:

חברת מ.ג.ע.ר החלה בעבודתה בעירייה בשנת 1996. בתחילת פעילותה נתבקשה החברה לבצע סקר מקצועי במחלקה ולעזור בבניית מבנה ארגוני חדש למחלקה, כמובן שהחברה נתבקשה (במהלך ביצוע הסקר) לייעץ למחלקה בנושאים מקצועיים שונים שבתחום התמחותה על מנת לעזור למחלקה בעבודה השוטפת.

את ממצאי הסקר המקצועי שבוצע, שאיתר ליקויים ובעיות שונות הוחל ליישם במקביל לשינויים שונים נוספים הקשורים בשינויי שיטות עבודה, במיחשובם של פעולות שונות שנעשו ידנית עד אז, ובשינויי תפקוד כח אדם במחלקה.

2. יישום מסקנות הסקר המקצועי

במסגרת יישום מסקנות הסקר בפועל הוחלט בין היתר על הקמת יחידת שומה ויחידה להנהלת חשבונות במחלקה.

הקמת היחידות הנ"ל נועדה לענות על צורך המחלקה בעזרה בעבודתה השוטפת היומיומית, וכן לתת פתרון לשתי בעיות עיקריות שהיו קיימות במחלקה.

כיום ניהול היחידות הנ"ל מבוצע הלכה למעשה באמצעות שתי עובדות שנבחרו לכך באמצעות מכרז שביצעה העירייה.

3. ביצוע סקר שילוט

במהלך שנת 96 ביצעה החברה סקר שילוט עבור העירייה.

ממצאי הסקר העלו כי חל גידול רב במספר הנישומים המחויבים באגרת שילוט בהיקף מדהים. בפועל חויבו כ- 1000 נישומים באגרת שילוט. לאחר גמר הסקר חויבו כ- 3500 נישומים באגרת שילוט.

באותה שנה סך ההכנסות בגין שילוט הסתכם בכ - 300,000 ש"ח. בשנת 1998 ניגבו כ- 1,140,000 ש"ח בגין אגרת שילוט. גידול של כמעט פי 4.

אין ספק שהכנסות אגרת שילוט שצמחו כל כך נובעות מהסקר שבוצע.

בין הסיבות העיקריות שהביאו להחלטה על ביצוע הסקר הייתה העובדה כי בדרך זו ניתן לקשור בין מערכת השילוט למערכת הגביה, דרך זו הביאה באופן מיידי לתוצאות הרשומות לעיל.

במהלך הסקר שבוצע על ידי החברה הוכשרה עובדת עירייה שמטפלת כיום בחיובי השילוט.

4. עובדי החברה

במהלך תקופת העסקתם של העובדים בשנים 97-1996 בפרוייקטים שונים (רשימת פרויקטים שטופלה על ידם בהמשך) נתקלתי לא אחת בדרישות ובלחץ מתוך מחלקת הגביה לתגבור עבודת המחלקה באמצעות הוספת עובדים בנושאים שונים.

לחץ זה במקביל לטענות שונות מצד גורמים אחרים כנגד תפקודם במערכת הביא למצב שהחלטנו על העסקת עובדים בהתאם לפרוייקטים שהוחלט על ביצועם ללא גלישה מתקציב שסוכם בנינו. כמובן שעם סיומם של אותם פרוייקטים צומצמה מצבת העובדים בהתאם.

5. אכיפת גבייה

נושא יתרות חוב תושבים הנה בעיה עיקרית אשר מתחבטות בה רשויות לא מעטות ברחבי הארץ. במספר ישיבות שנערכו בשיתוף ראש העיר, מנכ"ל העירייה, חברי מועצה ואנשי הגבייה (העתקי סיכום ישיבה נמסרו לך יחד עם כל החומר שביקשת הקשור לחברה) נמצא כי קיימים מספר ליקויים באופן טיפול היחידה בחייבי המסים. (לדוגמא- היקף תביעות משפטיות כנגד חייבים היה כ- 300 תביעות משפטיות, וכד')

לפיכך, הוחלט בחודש מרץ 1998 על העברת נושא גביית יתרת החובות עד 31/12/97 לידי החברה, והשאררת הגבייה השוטפת בידי המחלקה עצמה. עם פרישתה של סגנית מנהלת המחלקה חנה שדה שניהלה את יחידת האכיפה במחלקת הגבייה ומינוי עובדת אחת של היחידה כמנהלת מדור השומה ואחרת כמנהלת חשבונות בתיכון ע"ש רבין הוחלט על פירוק היחידה לאכיפה והעברתה באופן מלא לאחריות חברת מ.ג.ע.ר בהתאם להסכם עם החברה שצילומו נמסר לך.

6. פעילות מ.ג.ע.ר

פעילות החברה כיחידת אכיפה החלה בחודש אפריל 98. עד כה לא שילמה העירייה לחברה בגין שירותי האכיפה. בפועל התשלומים לחברה יהיו נמוכים מהאחוז המופיע בהסכם בנינו. (גם בגלל תוצאות מכרז החברה למשק שפורסם לאחרונה). טענתך לעניין תשלום 0.74% מעל סכום המינימום שהופיע בתוצאות המרכז, שתעריף המקסימום הזוכה היה 4.3%, אינה מהותית מאחר והאחוז המשולם בכל מקרה לא יהיה, כאמור, זה המופיע בהסכם.

בכל מקרה לשאלתך: בעת הדיונים שנערכו עם החברה בוצעה בדיקה מקפת האם קיימת רשות מקומית המקבלת שירותי אכיפת גבייה בתעריף זה בגודלה של עיריית כפר סבא, תוצאות הבדיקה העלו כי לא קיימת שום רשות כזו.

ברור גם שרשות שבה מבוצעת אכיפה ללא נושא מים (המקל על הקבלן) יש לכך משמעות מבחינת התעריף המשולם.

וכמובן שיש לקחת בחשבון את כל העלויות הכרוכות בפתיחת משרד, כפי שדרשנו לשרות הציבור והקלה על בלחץ הציבור במשרדים הקיימים ציוד והתאמתו לצרכים.

לכן, סבורני כי התעריף שסוכם והוא מותאם לתוצאות מכרזי החברה למשק וכלכלה כרף עליון היינו סביר מאוד מבחינת העירייה.

7. רשימת פרויקטים שבוצעו

להלן פירוט הפרוייקטים השונים שבוצעו ע"י החברה וסיומם המלא הביא לשיפור רב במהלכה השוטף של העבודה, בייעול ושיפור בהתאמת עובדים לפעילותם השוטפת היומיומית ולשיפור ביכולת גביית הכנסות העירייה השוטפות. כל זה כמובן בשיתוף פעולה של כל הגורמים במחלקת הגביה, הנהלת החשבונות, החברה לאוטומציה ועובדי מערכות המיחשוב.

(סדר הנושאים המפורט אינו על פי סדר ביצוע או חשיבות)

- א. סקר מקצועי מקיף לאיתור בעיות וליקויים במחלקת הגבייה.
- ב. הטמעת שיטת עבודה באמצעות הטלרים. (שכלל יום עיון והדרכה בנושא)
- ג. הטמעת מערכת דיווח ממוחשבת לנושא הכנסות בנקים.
- ד. הטמעת מערכת דיווח ממוחשבת בנושא דוחות רבעוניים למשרד הפנים.
- ה. ביצוע סקר שילוט מקיף ברחבי העיר.
- ו. הקמת קובץ שילוט במחשב, הפקת חשבונות ממוחשבים וכד'.
- ז. עדכון קבצי המחשב עפ"י מספר נכס מפתח מוביל (לצערי עדין לא הושלם בגלל בעיות מיחשוב).
- ח. עדכון בשלבים של קבצי המחשב עפ"י מספר משלם זהה.
- ט. טיפול בנושא חינוך – איחוד וביטול נושאים ישנים וכפולים.
- י. הטמעת שינויי שיטות עבודה חדשות המקילות על ביצוע העבודה השוטפת בפועל.
- יא. סיוע וליווי לעדכון נתוני פרויקט סקר נכסים המבוצע בימים אלה.
- יב. הכנסת מערכת מענה קולי לתשלום מסים לנוחיות ציבור התושבים.
- יג. הטמעת שימוש בתוכנת ועדת הנחות ממוחשבת.
- יד. הכנת דוחות רבעוניים, שנתיים ואחרים.
- טו. הכנת נהלי עבודה בנושאים שונים לפי בקשתי ובקשת מנהלת מחלקת הגביה.
- טז. הכנת תוכניות עבודה מסודרות למחלקה לקראת כל שנת כספים.

ז"י. סיוע וטיפול במחשוב, הפקה, ומשלוח של כל חשבונות הפיגורים שהיו בנושאי אגרות והיטלי פיתוח.

הערות לדו"ח המבקר על פי סעיפי הביקורת

1. נתוני גבייה

במהלך תקופת הבדיקה טופלה ושונתה שיטת העבודה בעניין עריכת התאמות בין מחלקות הגבייה והנהלת החשבונות, בנוסף הוחל ברישום נתוני ההנחות בספרים על פי דרישת משרד הפנים.

אין שום אפשרות לבצע הצגת נתונים נטו שהנם נתונים חלקיים, כפי שמופיע בדו"ח הביקורת מאחר והדבר אינו תואם את הנחיות משרד הפנים וכן מאחר והדבר אינו משקף את פעילות הגבייה במלואה.

הגידול המוצג בנתוני ההנחות נובע ברובו הגדול מהמאמץ הרב המושקע בטיפול ביתרות חייבים, דבר שמביא הרבה מאוד זכאי הנחות שבעבר התעלמו החשבונות שקיבלו להגיע ולהסדיר את חובם.

תחזית ההכנסות בתקציב העירייה אינו נקבע על סמך תחשיב של חיוב מוכפל במספר החייבים, אלא מביאה בחשבון את שיעורי הגבייה ואת תקבולי השנים הקודמות כבסיס לחישוב.

אגב משרדי הפנים והאוצר מביאים בחשבון את יתרות הפיגור בגביית הארנונה כחלק מפתרון בעיית הגירעון הנצבר במסגרת "תוכנית ההבראה".

בסופו של דבר, והדבר מופיע בהבלטה בדוח המבקר (סעיף 3.2) בניתוח ארבע שנותי ניתן להבחין כי קיימת ירידה בסכומי יתרות החוב של התושבים לעירייה.

2. התקשרות עם קבלן למתן סיוע ותמיכה למחלקת הגבייה

בסעיף 4.1 עולה כי עלות ההתקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר מגיעה לכ- 49,709 ש"ח בחודש.

בהמשך מופיעים בדו"ח המבקר תעריפים שונים שסוכמו עם החברה בתחילת דרכה, וכי לא הוצגה שום מסגרת חודשית או שנתית שנקבעה ואושרה. ברצוני לציין כי במהלך התקופה על פי דרישה מפורשת שלי הוחל בצמצום של עובדי החברה המועסקים, במקביל הוחל גם בהקטנת מצבת עובדי המחלקה לגבייה.

עלות העסקת העובדים עפ"י ההתקשרות המקורית נקבעה עמי ועם מנהלת המחלקה תוך כדי בחינת המצב הקיים בשטח לרבות המשך ביצועם של הפרוייקטים שעמדו בפני המחלקה, וסוכמו בנהלי העבודה שהיו מקובלים באותה עת על בסיס מחירי שעה. ככל שהתנאים וההסדרים השתנו התקיימו מגעים להפחתת עלויות ולהורדת מחירים תוך שמירה על האינטרסים של העירייה.

3. התקשרות עם הקבלן לניהול יחידת האכיפה

התקשרות העירייה עם החברה למתן שירותי אכיפת גבייה בוצעה בכפוף למכרז החברה למשק וכלכלה. במכרזי החברה למשק וכלכלה מפורטות כל הדרישות וניתנות כל הערבויות הכספיות והאחרות ולכן אין העירייה אמורה לטפל בנושאים הנ"ל.

כאמור, במידה והתעריפים שבמכרזי החברה למשק יפחתו נדאג גם אנחנו, כבעבר, להפחית את עמלת הגבייה המשולמת לחברה.

כאשר החלה החברה (כזכרין מטעם החברה למשק וכלכלה) בעבודה בעירייה טבעי הדבר כי שביעות רצוננו או אי שביעות רצוננו מעבודתה תבוטא בהעסקתה או אי העסקתה של החברה על ידינו.

בכל מקרה במידה ותשקול העירייה את החלפת החברה הקיימת בחברה אחרת יעמדו לפנייה מספר אפשרויות שונות הכוללות אפשרות לפרסום מכרז עצמי, בחירת זכרין של החברה למשק, הקמת יחידת אכיפה עם כח אדם עירוני או המשך ההתקשרות עם חברת מ.ג.ע.ר.

עד כה מניתוח דוחות ביצוע ונתוני הגבייה המוצגים בפני על פי דרישתי קיים שיפור בנושא הגבייה, המתבטא בגידול בהכנסות השוטפות לקופת הרשות.

4. קופה קטנה (סעיף 6.1.2)

בהמשך לממצאי הביקורת הוחלט כי לכל עובד/ טלר יוקצה סכום כסף שישמש למתן עודף.

סכום הכסף הנ"ל נרשם על שם הקופאית הראשית.

5. שמירת כספים ואבטחתם (סעיף 6.2.1)

מחלקת הגבייה עומדת בפני שיפוץ כללי האמור להתבצע בתקופה הקרובה. ניתנו הנחיות למתכנן המבנה באופן כזה שאבטחת ושמירת הכספים יבוצעו בהתאם לדו"ח המבקר.

6. מדור הנחות (סעיף 8)

תקנות הנחות מהארנונה מפורסמות מידי שנה על ידי משרד הפנים. קיימות מספר קבוצות זכאי הנחות:

הנחות לזכאים לפי התקנות שנקבעו בהחלטת המועצה ללא צורך בהגשת בקשה:

זכאי קבוצה זו מופיעים בהיטל הארנונה של הרשות ובחוברת שהופקה על ידי משרד דוברת העירייה בהגיעם אל היחידה לקבלת קהל ניתנת הנחה בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק וע"י מועצת העיר. קבוצת זכאים זו מפורטת ברשימות המוסד לביטוח לאומי המתקבלים בעירייה מידי תקופה.

הנחות ועדה ומבחן הכנסה:

קבוצת זכאים זו חייבת בהגשת טופס בקשה מסודר.

גם במקרה זה התנאים, הטפסים, המסמכים שמוגשים בצירוף לטופס הבקשה, נסמכים על תקנות שר הפנים.

על מנת לאמת את הנתונים המופיעים בטופסי הבקשה להנחה, ניתן להיעזר בחברת חקירות לבדיקה מדגמית של בקשות. כמובן שבמידה ונמצא כי הבקשה אינה תואמת את המציאות, מבוטלת ההנחה באופן מיידי.

אין באפשרותנו לבצע דבר מעבר לעובדה שאנו מפנים את תשומת לב משרד הפנים לליקויים קיימים (במידה וקיימים כאלו) .

כמובן שמשרד הפנים מבצע שינויים ועדכונים מידי שנה בתקנות ההנחות , כל זאת לאור המשוב המתקבל מכלל הרשויות המקומיות ברחבי הארץ. (אני עצמי חבר בוועדת המעקב הארצית שמונתה ע"י שר הפנים ואשר מתכנסת מידי שנה לבחון הצעות לשינויים בתקנות וממליצה לשר.)

7. יחידת שומה (סעיף 9)

כאמור את היחידה הנ"ל מנהלת מזה מספר חודשים לא קטן, עובדת עירייה לרשותה עומדים 3 עובדים קבועים. בעת עריכת הביקורת נמצאו ביחידת השומה עובדים נוספים שביצעו עבודה לטובת מחלקת הגביה ואילו פנה המבקר למנהלת המחלקה היה מקבל תשובה לשאלות המועלות בביקורת בסעיף זה. בברור שערכנו עם מנהלת המחלקה ועם מנהלת יחידת השומה מצאנו שיש צורך להדגיש בתשובתנו את העובדה שלעיתים מתגברת מ.ג.ע.ר את צוות העובדים לטובת שיפור השירותים שהיא נותנת ללא חיוב העירייה ומתוך מאגר העובדים העומד לרשותה. כל זה מתואם ומאושר ע"י מנהלת המחלקה.

8. יחידת אכיפת גבייה (סעיף 10)

יחידת האכיפה שהייתה קיימת במחלקת הגבייה פורקה מסיבות שונות. אשר על כן לדעתי המקצועית אין שום מקום וצורך להתייחס כלל לביקורת שבוצעה ביחידה.

ולעניין ההערות השונות המופיעות בדוח המבקר " .. 50% מזמן העבודה של היחידה הפנימית מוקדש לטיפול בחובות עבר האמורים להיות מטופלים ע"י הקבלן החיצוני" ... המצטרפות להערות נוספות שנמסרו לי על ידי מנהלת היחידה(לשעבר), אודות כ- 9000 מקרים הנמצאים בטיפול משפטי שבסופו של דבר הוברר שהם רק כ- 300 מקרים נראה לי שהמבקר הונחה בבדיקתו על ידי גורם שידע כי הוא בפני פרישה מוקדמת וכל המוסיף גורע.

9. מדור היטלים והשתתפות בעלים (סעיף 11)

נושא היטל השבחה נבדק על ידי מבקר העירייה בנפרד לא מזמן. בעקבות הדו"ח יושמו תיקוני הליקויים כפי שהופיעו בדוח הנ"ל.

הליקויים שהוצגו בדוח המבקר יבדקו שנית ובמידת הצורך יתבצעו פעולות לתיקונם.

הערתך בקשר לאופן דיווח פקחי מחלקת הפיקוח , יש להפנות הסעיף להתייחסותם ואולי לבצע בדיקה לשינוי שיטת הדיווח שלהם .

סיכום

יש לציין כי גזבר העירייה אינו מסתפק בהסכמים שבוצעו עם חברת מ.ג.ע.ר. שהושגו כולם במעורבות של אנשי ציבור בתוקף תפקיד שהטיל עליהם ראש העיר. אלא מוסר על כך הודעות למועצת העיר בעת הדיונים על תקציב העירייה בהתאם לתוכנית ההבראה שגובשה.

דו"ח הביקורת שהוצג בפני לא כלל נושאים רבים ומגוונים בהם עוסקת מחלקת הגבייה, כמובן גם שלא נמצא בדו"ח הביקורת שום התייחסות לשינויים הרבים שעברה המחלקה בשנים האחרונות כתוצאה מהליווי הצמוד לה היא זוכה.

חשוב להזכיר עוד כי תהליך הפיתוח הארגוני שיחל מחדש בימים אלו מיועד לקבוע באופן סופי ומסודר נהלי עבודה ותקני כח אדם אשר דרושים במחלקה ובעיקר במדורים המאווישים בעובדי מ.ג.ע.ר. להמלצת חברת שביט בנושאים הנ"ל לדעתי יש לתת משקל מכריע.

ולסיום הערה נוספת בעניין רמת השרות הניתנת לכלל ציבור המשלמים לעירייה במשרדי יחידת האכיפה הפתוחים לקהל גם בשעות ובימים שמשרדי מחלקת הגבייה סגורים ושירותי הגבייה השוטפים האלה ניתנים לעירייה ללא תשלום נוסף.