

כ"ו חשוון תשע"ב

28/10/13

לכבוד

חברי המועצה

שלום רב,

**הנדון: דו"ח ביקורת לשנת 2012**

הרינו מתכבד להמציא לכם את הערותיי לדוח מבקר המועצה לשנת 2012, כמתחייב מסעיף 145(ג) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950.

בשל סיום כהונת המבקר בסוף מחצית הראשונה לשנת 2012, צומצמו הנושאים המוצגים בדוח ביחס לשנים קודמות, אם כי הם עדיין כוללים מגוון רחב של תחומי עשייה הקשורים לפעילות הענפה של המועצה.

אין צורך להדגיש את חשיבותה של עבודת המבקר בבחינת מערכות ופעילויות המועצה.

דוח שנתי זה כולל בדיקה של מידת ישום המלצות הביקורת מדוחות קודמים. כללית יצוין כי תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת מבוצעים במועצה, חלקם תוך כדי ביצוע הביקורת וחלקם במהלך השנה.

תודתי נתונה למבקר המועצה אשר סיים זה מכבר את כהונתו, על עבודתו המקצועית שהושקעה בביקורת ועל תרומתו לתקינות המערכות ולשיפורן, וכן לעובדי המועצה שדאגו לתיקון הליקויים ולשיפור השירות.

בהזדמנות זו, אני מוצא לנכון לאחל הצלחה רבה למבקר המועצה, עו"ד אילנית גוהר, אשר החלה כהונתה ביום 01.07.2013 ובטוחני כי תפעל נאמנה להטמעת עקרונות ניהול מקצועי יעיל, חסכוני ואפקטיבי.

אני מאחל לאילנית שנים רבות של עשייה חיובית במועצה ופעילות מאומצת לחיזוקה ולייעולה, תוך ווידוא כי נשמרים כל הנהלים והכללים המחייבים אותנו כמערכת ציבורית וכעובדי ציבור.

בכבוד רב,

אריה שמם

ראש המועצה המקומית

מבשרת ציון

## תוכן העניינים

<u>עמודים</u>	<u>נושא</u>
4	1. דבר המבקרת לראש המועצה
5	2. רקע ונתונים כלליים
6-45	3. בדיקת הליך מחיקת חובות בארנונה
46-50	4. בדיקת הליך בחירת סייעות לגנים
51-59	5. ביקורת מעקב
	5.1 רישום לגני ילדים
	5.2 סוגיות שונות בבחירת אתגרים לניהול צהרונים
	5.3 התחשבות מול ועדת הראל
60-64	6. הבסיס החוקי לעבודת המבקר

כ"ד חשוון תשע"ב  
28/10/2013  
סימוכין : רמ/13-2

לכבוד  
מר אריה שמם  
ראש המועצה המקומית  
מבשרת ציון

נכבדי ראש המועצה,

### הנדון: דו"ח מבקר המועצה לשנת 2012

הנני מתכבדת להגיש בזאת את דוח הביקורת לשנת 2012 כמתחייב מהוראות סעיף 145 ו(א) לצו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950 על פיו נדרש כי: "המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דוח על ממצאי הביקורת שערך, בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת ביקורת".

דוח הביקורת בוצע על ידי מר יהושע קלפוס, אשר כיהן כמבקר המועצה עד לסוף מחצית שנת 2012 ונערך על ידי.

ממצאי הביקורת, המוצגים בדוח זה, הינם על דעת מבקר המועצה דאז וכפי שנכתבו על ידו.

הביקורת מציינת לחיוב כי חלק ניכר מהליקויים תוקנו עוד במהלך הביקורת ע"י עובדי המועצה.

### הטיפול בדו"ח

1. בתום שלושה חודשים מיום קבלת הדוח יגיש ראש המועצה לועדת ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.
2. ועדת ביקורת תדון בדוח ובהערות ראש המועצה ותגיש למועצה תוך חודשיים את סיכומיה והצעותיה.
3. תוך חודשיים תקיים המועצה דיון מיוחד ותחליט בדבר אישור ההחלטות.
4. לא יפרסם אדם דו"ח זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום הדו"ח או חלק ממנו.

בכבוד רב,  
אילנית גוהר, עו"ד  
מבקרת המועצה  
וממונה על תלונות  
הציבור

## רקע ונתונים כלליים

דוח הביקורת לשנת 2012 הינו הדוח החמישי שנערך במסגרת כהונתו של מר אריה שמס כראש מועצה. הביקורות נערכות על פי תוכנית ביקורת מסודרת רב שנתית בהתאם לקריטריונים מקצועיים, אחדים ומקובלים שמתפרסמים מעת לעת.

דוח הביקורת המסכם בכל אחד מהנושאים נערך לאחר בדיקת התייחסותו של מנהל המחלקה הרלבנטית לממצאי הביקורת.

בדוח כלולות המלצות שישומן יקדם את המינהל הציבורי התקין במועצה ויביא לצמצום היקף הליקויים והחריגות באותם תחומים שנבדקו.

בדוח הביקורת הנוכחי בוקרו נושאים מגוונים במספר מחלקות מתוך מגמה כי הביקורת באמצעות תוכנית רב שנתית, תבדוק ותבקר את כל ההליכים המרכזיים של המועצה ותפקוד כל מחלקות המועצה. יחד עם זאת הביקורת חורגת מעת לעת מתוכנית הביקורת ועורכת בדיקות בנושאים דחופים שנתגלו במהלך השוטף של העבודה.

בדוח הביקורת הנוכחי בוקרו הנושאים הבאים :

א. בדיקת הליך מחיקת חובות.

ב. בדיקת מכרז סייעות.

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית, נערכה ביקורת מעקב באותם נושאים שבוקרו בדוח המבקר לשנת 2011. ביקורות המעקב נועדו לבדוק האם הליקויים שהועלו בביקורות קודמות, תוקנו והאם נקטו הצעדים למניעת הישנותם.

דוח ביקורת זה הינו כלי רב חשיבות לקידום תהליך הנשיאה באחריות הציבורית ובעיצוב נורמות ארגוניות אישיות.

מטרתה העיקרית של הביקורת אינה בכתירת הדוח גרידא, כי אם בשיפור תפקוד המערכת ואיכות שירותיה של המועצה.

במהלך השנה בוצעו מספר בדיקות ייעודיות בהתאם לבקשות גורמים שונים, דוחות אלה לא נכללו בדוח הביקורת השנתי.

הביקורת השתדלה במהלך השנה להשתתף בדיוני הוועדות השונות וללוות את הדיונים במליאת המועצה באופן קבוע.

כמו כן עסקה הביקורת בטיפול ומעקב בדוחות הביקורת מטעם משרד הפנים ובלווי ר"ח במהלך עבודתו במועצה.

ראוי לציין כי כל פעולות אלה נעשו ללא תקצוב פעולות ורק בהיקף של 50% משרה של מבקר המועצה. ראויה לציון התייחסותו הרצינית של ראש המועצה, מר אריה שמס, לעבודת הביקורת ולשיתוף הפעולה המלא לו זוכה הביקורת.

ברצוני להודות לעובדי המועצה על שיתוף הפעולה ולכל העובדים שעזרו וטרחו בהוצאת דוח זה.

## **דו"ח ביקורת בנושא: בדיקת הליך מחיקת חובות ארנונה**

### **1. מבוא**

מתוקף חוק ההסדרים במשק (התשנ"ג-1992) רשאית המועצה להטיל חיוב ארנונה בתחום המועצה, זאת בהתאם לחוק התוכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל. מתוקף תפקידו, אמון אגף לגביית ארנונה על גביית ארנונה מחייבים.

מדי שנה בשנה, צוברים חלק מתושבי הרשות המקומית חובות בגין תשלומי מסים, המסתכמים במיליוני ₪ כאשר לא פעם, המועצה המקומית אינה מצליחה לגבות חלק ניכר מהחובות האלה לאורך שנים.

על פי פקודת העיריות והצווים, אפשר למחוק כל סכום המגיע לרשות מקומית בשל ארנונה או בשל סיבה אחרת אם מדובר בחוב שאי-אפשר לגבות.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), בצו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - הצווים), נקבעו תנאים למחיקת חובות ברשויות מקומיות.

הסמכות לבחון את הבקשות של הרשויות המקומיות למחוק חובות והסמכות לאשרן נתונה בידי הממונים על המחוזות במשרד הפנים.

ביולי 2001 קבע מנכ"ל משרד הפנים נוהל למחיקת חובות (להלן - הנוהל), שנועד להסדיר את הליכי מחיקת החובות לפי פקודת העיריות ולפי הצווים. בנוהל נקבע באילו תנאים יותר לממונים על המחוזות במשרד הפנים.

בהתאם לנוהל, כדי שהבקשות ייבחנו, המועצה צריכה לעמוד במספר דרישות שנקבעו בנוהל:

- ✓ מסירת מידע מפורט בנוגע לחובות האמורים להימחק;
- ✓ צירוף מסמכים הנוגעים לחובות (כמו תצהיר המעיד שלחייב אין נכסים או פסק דין המאשר שהליך הפירוק של חברה הסתיים);
- ✓ סיכום הפרטים הנוגעים לכל בקשה בטפסים ייעודיים שסופחו לנוהל (שלושה טפסים, על פי הסיווג של החייב ועל פי סעיפי המחיקה בפקודת העיריות ובצווים);
- ✓ גזבר הרשות המקומית ו/או היועץ המשפטי שלה צריכים לחתום על הצהרות בעניין כל אחת מהבקשות.

בתאריך 20 בינואר 2003, הועבר לאגף התקציבים וכלכלה עדכון לנוהל מחיקת חובות (חוזר מנכ"ל 2002-6) הקובע כי לנוהל מחיקת חובות יתווסף סעיף 2 ו' שנועד לאפשר לרשות מקומית למחוק את חובותיו של חייב באמצעות הסדר פשרה ביניהם.

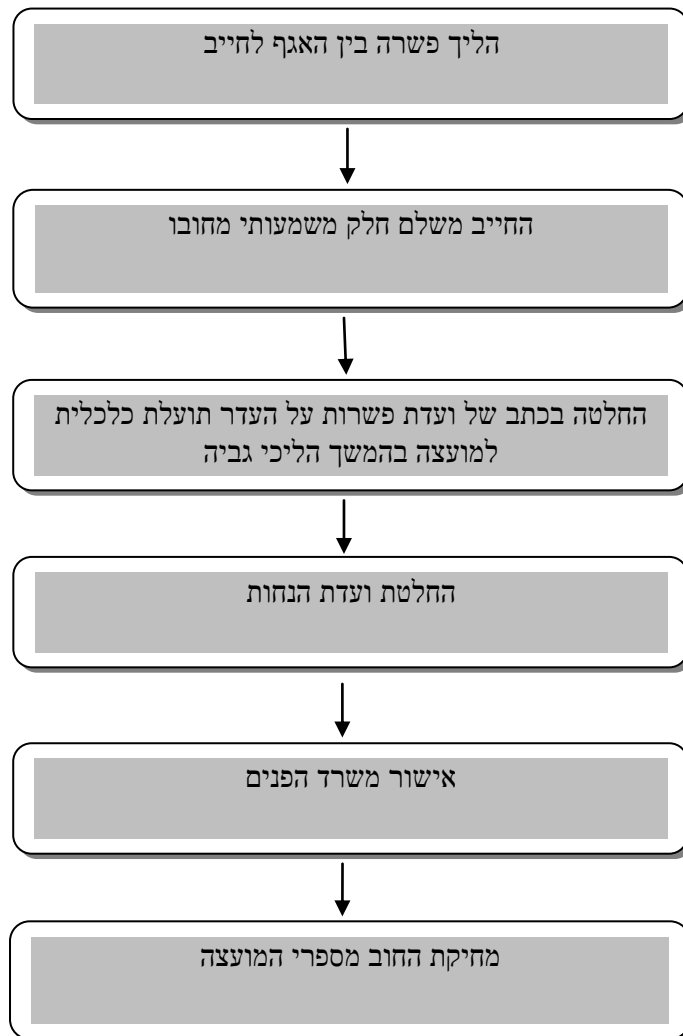
בתיקון לנוהל נקבעו התנאים הנדרשים כדי למחוק חובות בדרך זו ופורט ההליך לביצוע המחיקה.

## סמכות משרד הפנים לעניין הבחינה והאישור של הסדרי הפשרה

על פי התיקון לנוהל תותר מחיקת חוב של יחיד או חברה בהסדר פשרה בשני תנאים:

- ✓ החייב ישלם "חלק משמעותי מחובו" בהסדר הפשרה;
  - ✓ היועץ המשפטי והגזבר יאשרו בכתב את הסדר הפשרה, וכן יאשרו שבהליכי גבייה כנגד החייב לא תהיה כל תועלת כלכלית לרשות.
- בתיקון לנוהל נקבע גם שבאישור שייתנו היועץ המשפטי והגזבר למחוק את החוב יהיו פרטים על שיעור החוב, מקור החוב והמועד שנוצר.

### להלן תרשים הליך פשרה:



## **2. מטרת הביקורת**

- א. לבחון האם קיימים מדיניות, נהלים, הנחיות בנושא מחיקת חובות.
- ב. לבחון את תקינות הפרוצדורה שבוצעה למחיקת חובות על בסיסם אישרה הועדה את מחיקת החובות – באמצעות מדגם של 6 תיקים ממערכת הגביה.

## **3. נורמות מחייבות**

- 3.1 צו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950,
- 3.2 נוהל למחיקת חובות מנכ"ל משרד הפנים חוזר מנכ"ל מספר 4/2001.

## **4. מסמכים ונתונים שהועמדו בפנינו**

- 4.1 דו"ח המכיל פרטי הנישומים החייבים מעל 100,000 ש"ח.
- 4.2 דו"ח המכיל פרטי הנישומים שאושרו בוועדה למחיקת חובות.
- 4.3 תיקים שנדגמו לפי דרישת הביקורת.

## **5. הליך הבדיקה**

לצורך עבודתה קיימה הביקורת פגישות עם בעלי התפקידים הבאים: גזבר המועצה, היועץ המשפטי, יו"ר הועדה למחיקת חובות, מנהלת מחלקת הגביה ועובדי מחלקת הגביה.

- 6.1 השנים האחרונות, לא בוצע הליך מחיקה של חובות במועצה. נכון לחודש 8/2012 היקף החובות של תושבי המועצה החייבים מעל 100 אש"ח הינו בסך 33 מיליון ₪.
- 6.2 בנוהל מחיקת חובות של משרד הפנים נקבע כי "המועצה תקבע בהחלטה מהם הליכי הגבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים (לפי סוג החוב, היקפו וכיו"ב) וכי הליכים אלה צריכים לשקף מאמץ רציני לגביית החוב". למרות שע"פ החלטת המועצה מיום 22/10/2007, אושרה רשימה של פעולות בהן יש לנקוט במסגרת הליך האכיפה, מליאת המועצה טרם קבעה מדיניותה בהחלטה מהם הליכי הגבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים (לפי סוג החוב, היקפו וכיו"ב) כנדרש בנוהל חוזר מנכ"ל משרד הפנים.
- 6.3 בישיבת המועצה מיום 22/10/2007, התקבלה החלטה להקפיא את הגשת תביעות משפטיות חדשות עד שתתקבל חוות דעת משפטית בקשר לחוזה עם העורך דין המבצע אכיפת גביה. הליך זה הקפיא את אכיפת הגבייה כנגד החייבים ותרם להיווצרות חובות עמוקים יותר שהיכולת לגבותם הינה נמוכה.
- 6.4 הביקורת מעירה כי קיימים חובות משנת 1996 שלא בוצעה להם גביה או מחיקה. חובות אלו הובאו לדיוני ועדת הנחות של המועצה ואושרו למחיקה במסגרת סמכות הוועדה והגורמים המקצועיים (יועץ משפטי וגזבר המועצה). החלטות אלו הועברו לאישור המועצה טרם העברתם לאישור השר, ונותרו פתוחות.
- 6.5 במועצה לא הוגדרו הנחיות ליישום הדרישה לשלם חלק מהחוב בהסדר פשרה- כאמור, בתיקון לנוהל נקבע כי החוב יימחק בהסדר פשרה בתנאי שהחייב ישלם "חלק משמעותי מחובו". הביקורת הגיעה למסקנה, כי אין מדובר בדרישה דווקנית לפיה החייב צריך לפרוע לפחות 50% מחובו, אלא על החייב לפרוע "חלק משמעותי" מהחוב על פי יכולתו הכלכלית ולא על פי שיעור החוב.
- 6.6 במהלך הביקורת הסתבר כי בחלק מהתיקים (נכון לתיקים שנבדקו) תיעוד הליכי הגבייה היו חסרים, חסרים מסמכים המתארים את השתלשלות החוב, אסמכתאות המבססות פעילות בתיק שבוצעה, תרשומות שיחות או פגישות עם החייב ו/או גורמים המטפלים בתיק, הפוגעים בנתיב הביקורת ומקשים על ביצוע בקרה נאותה בתיק.
- 6.7 לא נערכת כל בקרה אחר איכות החקירות ולא מתקבלים מסמכים נלווים לדו"ח החקירה המאשרים את נאותות החקירה ומהווים אסמכתאות לנתונים שמופיעים בדו"ח החקירה.
- 6.8 לא בוצעה על ידי הנהלת המועצה הגדרות ברורות של החובות הקיימים כיום לפי החלוקה הבאה: אילו חובות המועצה אינה יכולה לגבות ("חובות אבודים") ואילו חובות יתקשו לגבות, כלומר ספק אם אפשר לגבות אותם ("חובות מסופקים").

6.9 לא בוצעה חלוקה של החייבים הרשומים במערך הגבייה לסוגיהם: חייבים היכולים לפרוע את חובם פירעון מלא; חייבים היכולים לפרוע את חובם פירעון חלקי; חייבים שאינם יכולים לפרוע את חובם. הגדרות ברורות וחלוקה זו יוכלו לסייע לשפר את פעולתיה בתחום הגבייה.

6.10 בבחינת שישה תיקים של חייבים נמצא כי בחמישה מקרים מתוך השישה הביקורת ממליצה לפעול למחיקת יתרת החוב בהתאם לפרוצדורה המתחייבת מנוהל מחיקת חובות המחייב העברה לאישור של משרד הפנים למחיקת החוב. בחוב אחד, ממליצה להמשיך באכיפת הגביה על ידי פניה למחזיקי המניות בחברה.

## 7. הנורמה המשפטית המחייבת

### רקע

סמכותה של רשות מקומית להטיל ארנונה כללית בתחומה בכל שנה נקבעה, בין היתר, בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים); ובתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), שהותקנו בשנת הכספים 1993 (להלן - תקנות ההסדרים). בתקנות ההסדרים נקבעו הכללים שעל פיהם הרשות המקומית קובעת את שיעור הארנונה השנתית.

בחוק ההסדרים נקבע, כי בכל שנה תטיל המועצה של רשות מקומית ארנונה על הנכסים שאינם אדמת בניין, הנתונים בתחום שיפוטה של הרשות; עוד נקבע בחוק ההסדרים, כי הארנונה תחושב לפי שטח הנכס, סוגו, השימוש שנעשה בו ומקומו, והמחזיק בנכס הוא שישלמה.

התנאים למחיקת חובות בעיריות, במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות נקבעו בדיני הרשויות המקומיות. בסעיפים 338 ו-339 בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), נקבע כדלהלן:

”338. מחיקת סכומים באישור הממונה

כל סכום המגיע לעירייה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, והוא בפיגור לא פחות משלוש שנים, ונראה שאינו ניתן לגביה, מותר, באישורו של הממונה, למחוק אותו מפנקסי העירייה.

339. מחיקת סכומים באישור השר

כל סכום המגיע לעירייה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, מותר למחוק אותו מפנקסי העירייה, באישורו של השר, אם ראה לעשות כן לטובת הציבור. בסכום המגיע לעירייה שאינו ארנונה, יחליט השר לאחר שעיין בהמלצות ועדת ההנחות, לפי סעיף 149(א)(2).”

בסעיף 186 בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, נקבע כך:

## ”186. מחיקת חובות

כל סכום המגיע למועצה שתשלומו נתאחר לא פחות משלוש שנים והוא נראה כחוב אבוד, רשאית המועצה לוותר עליו ולמחקו מהפנקסים. בכל מקרה אחר, טעונה החלטת המועצה אישורו של השר ובלבד שיהיו סבורים שהדבר הוא לטובת הציבור”.

ביולי 2001 קבע מנכ”ל משרד הפנים נוהל למחיקת חובות (להלן - הנוהל), שנועד להסדיר את הליכי מחיקת החובות לפי פקודת העיריות ולפי הצווים האמורים (להלן - הצווים). בנוהל נקבע באילו תנאים יותר לממונים על המחוזות במשרד הפנים, ששר הפנים הסמיך לטפל בעניין זה, למחוק חובות. כמו כן, הנוהל קובע כיצד יגישו הרשויות המקומיות בקשות למחיקת חובות. בדצמבר 2002 פרסם מנכ”ל משרד הפנים תיקון לנוהל (להלן - התיקון לנוהל), שנועד לאפשר לרשות מקומית למחוק לחייב את חובותיו באמצעות הסדר פשרה בינה ובינו; בתיקון לנוהל נקבעו התנאים הנדרשים כדי למחוק חובות בדרך זו ופורט ההליך שבאמצעותו הם יימחקו.

## 8. הליך מחיקת החוב במועצה

נוהל מחיקת חובות מגדיר אילו חובות ניתן לבצע להם מחיקה:

### 8.1 חוב שאינו ניתן לגביה (סעיף 338 לפקודת העיריות)

סעיף 338 לפקודת העיריות קובע: ”כל סכום המגיע לעירייה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, והוא בפיגור לא פחות משלוש שנים ונראה שאינו ניתן לגביה, מותר באישורו של הממונה, למחוק אותו מפנקסי העירייה”.

מחיקת חוב לפי סעיף זה תותר רק בהתקיים התנאים הבאים:

#### 8.1.1 חוב של יחיד

בסעיף ”1.א. הדן בנושא ”חוב של יחיד מכל מקור” נקבעו התנאים הבאים למחיקת חוב של יחיד:

”**תנאי א’** – העדר נכס - מחיקת חוב של יחיד תאושר רק אם המדובר בחוב של אדם שאיננו בעל נכס מקרקעין כלשהו, ואין בבעלותו נכס אחר בעל ערך כלכלי של ממש אשר מימושו יכול לאפשר פירעון החוב. לא תותר מחיקת חוב – רק לאחר מיצוי הליך גביה לרבות מיצוי הליך פשיטת רגל.

”**תנאי ב’** – חלופה 3 שנים ומיצוי הליכי גביה - מחיקת חוב שאינו ניתן לגביה, תותר רק לאחר חלופה שלוש שנים ממועד היווצרות החוב ומיצוי הליכי הגביה.

## אישור המועצה

מועצת הרשות תקבע בהחלטה מהם הליכי הגביה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים (לפי סוג החוב, היקפו וכיו"ב). הליכים אלה צריכים לשקף מאמץ רציני לגביית החוב.

האם קיימים הליכי גביה? מהם? משרד הפנים יאשר מחיקת חוב כאמור רק על סמך בקשה באישור היועץ המשפטי או גזבר העירייה הכולל את הפרטים הבאים:

- פרטי החוב: שיעור החוב, מקור החוב, מועד היווצרותו.
- העתק החלטת ראש העירייה ביחס למחיקת החוב הספציפי כדין.

#### בעל חוב

- ישנן – נדרש העתק תצהיר בעל החוב כי אין לו נכסי מקרקעין (בין בתחום המועצה בין שלא בתחום המועצה) או נכסים אחרים בעלי ערך כלכלי ממשי אשר מימושם יכול לאפשר פירעון החוב.
- איננו (נפטר/עזב את הארץ/מסתתר) – נדרש מסמך המפרט את הנסיבות לחוסר האפשרות לאתר את בעל החוב ואת הפעולות שננקטו על ידי העירייה לאתר את בעל החוב.

#### המסמכים המצורפים לבקשה:

העתק החלטת מועצת העירייה בדבר ההליכים שיש לנקוט ביחס לסוג החוב המדובר. והודעת יועץ משפטי/גזבר כי ביחס לחוב זה ננקטו ומוצו הליכי הגביה עליהם החליטה המועצה.

#### 8.1.2 מחיקת חוב של חברות

לפי הנוהל, מחיקת חוב של חברה, שנראה כי אי-אפשר לגבות, תותר בשני תנאים: תנאי ראשון - עברו שלוש שנים לפחות מאז נוצר החוב;

תנאי שני - הליכי הפירוק של החברה כבר הסתיימו.

בנוהל נקבע, כי משרד הפנים יאשר למחוק חוב של חברה רק על סמך בקשה שאישורו היועץ המשפטי או הגזבר של הרשות, ובה פרטים בדבר החוב, הצהרתם כי בדקו את הפרטים והחוב אכן ראוי להימחק ופסק דין של בית משפט מוסמך המאשר שהליך הפירוק של החברה הסתיים.

#### 8.2 מחיקת חובות ארנונה מטעמים של "טובת הציבור"

בנוהל נקבע כי בקשה למחיקת חוב ארנונה מטעמים של טובת הציבור, תוגש לאישור הממונה בתנאים האלה: כשנוצר החוב היה החייב זכאי להנחה על פי תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן – תקנות ההנחות), ולא ניצל זאת, או שלא היה זכאי לה באותו מועד, אך היה זכאי לה כשהוגשה הבקשה למחיקת החוב.

בישיבת מועצת העירייה שהתקיימה בתאריך 26.7.2012 התבקש המבקר לבחון את נאותות ההחלטה לבצע מחיקה של חובות בהיקף של 6,282,236 ₪.

בחודשים יולי-ספטמבר 2012 בדק מבקר המועצה את נאותות הליך מחיקת חובות במועצה.

## 9. הטיפול בחובות ארנונה

### 9.1 הליך הגביה במועצה מנוהל על ידי מחלקת הגביה עם היווצרות החוב.

30 יום לאחר היווצרות החוב נשלח מכתב הודעה על אי קבלת תשלום. באם לא התקבל תשלום, לאחר 21 יום נשלח מכתב נוסף. חובות שלא מתקבל בגינם תשלום, מועברים לטיפולו של עו"ד חיצוני. הליך הטיפול כולל פניה לחייב ובמידה ולא נתקבל תשלום, נקיטת הליכים משפטיים לרבות פתיחת תיק בהוצאה לפועל.

במהלך השנים האחרונות לא בוצע הליך של מחיקת חובות.

(הערה: תיאור הליך הגביה מתייחס לחובות שנבדקו ונצברו לפני שנים רבות. נציין כי כיום, למועצה קיימת אפשרות להכיל עיקול על חשבון הבנק של החייב ולשלול את רישיון הנהיגה שלו).

### 9.2 החלטות המועצה

כאמור, בנוהל/חוזר משרד הפנים בנושא מחיקת חובות נקבע כי "מועצת הרשות תקבע בהחלטה מהם הליכי הגביה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים (לפי סוג החוב, היקפו וכיו"ב). הליכים אלה צריכים לשקף מאמץ רציני לגביית החוב".

בישיבת המועצה מספר 12/07 מתאריך 22.10.2007 הוחלט לאשר את ההמלצות הועדה לאכיפת גביה, כדלקמן:

#### א. אישור המלצות הועדה לאכיפת גביה הבאות:

1. חייבים הרוצים להסדיר את חובם בתשלומים, יסדירו את חובם בתוך חודש ימים, ויהיו זכאים לבקש הסדר פריסה עד 36 תשלומים.
2. חייבים שלדעתם מגיעה להם הנחה על פי קריטריונים המופיעים בחוק, יפנו לוועדת ההנחות, ימלאו טופס הנחות תוך 10 ימים מיום מסירת ההודעה על ידי מחלקת הגביה. ועדת ההנחות תקבע את זכאותם.
3. חייבים שרואים עצמם זכאים לטיפול במחלקת הרווחה, ייפנו למחלקת הרווחה, המחלקה תבדוק את מצבם ותגיש את המלצותיה לוועדת ההנחות. הועדה תבדוק כל חייב ותחליט על זכאותו. עם קבלת החלטת הועדה, עליהם להסדיר את החוב בתוך חודש ימים ויהיו רשאים לבקש הסדר פריסה עד 36 חודשים.
4. תושבים רשאים להגיש בקשה למחיקת חוב דרך מחלקת הגביה והבקשה תידון בוועדה למחיקת חובות בתוך 30 ימים ולאחר שנעשתה בדיקה חיצונית.

5. חייבים שלא הגיעו להסדר חוב בהתאם לאמור, תהיה רשאית המועצה לנקוט בכל ההליכים המשפטיים נגדם.

ב. לשלוח לכל אחד מהחייבים הודעה אישית.

ג. היועץ המשפטי למועצה יכין חוות דעת בקשר לחוזה עם העו"ד שמבצע את אכיפת הגבייה המשפטית. עד לקבלת חוות דעת זו, לא יוגשו תביעות משפטיות חדשות".

#### הערת הביקורת

1. למרות שע"פ החלטת המועצה מיום 22/10/2007, אושרה רשימה של פעולות בהן יש לנקוט במסגרת הליך האכיפה, מליאת המועצה טרם קבעה מדיניותה בהחלטה מהם הליכי הגבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים (סוג החוב, היקפו וכיו"ב) כנדרש בנוהל חוזר מנכ"ל משרד הפנים.
2. במועצה התקבלה החלטה להקפיא את הגשת תביעות משפטיות חדשות עד שתתקבל חוות דעת משפטית בקשר לחוזה עם העורך דין המבצע אכיפת גבייה. הליך זה גרם להקפאת אכיפת הגבייה כנגד החייבים ותרם להיווצרות חובות עמוקים יותר שהיכולת לגבותם הינה נמוכה.

#### המלצת הביקורת

על מליאת המועצה לקבוע מדיניותה הברורה בנושא מחיקת חובות.

#### 10. חובות הארנונה - נתונים כלליים

במהלך השנים האחרונות, לא בוצע הליך מחיקה של חובות במועצה. לפיכך, גובה החובות של התושבים למועצה גדל עם השנים וצבר ריביות. נכון לחודש 8/2012 היקף החובות של תושבי המועצה החייבים מעל 100 אש"ח הינו בסך 33 מיליון ₪.

היקף החובות שנדונו בוועדה שהתקיימה בתאריך 26.7.2012 הינו בסך 6,282,236 ₪. מתוך הסך הנ"ל, אושר למחיקה 4,470,449 ₪ ונותרה יתרת חוב בסך 1,811,786 ₪ שיש לבצע גבייה בגינה כתנאי למחיקת החובות.

#### להלן התפלגות החובות שנדונו בוועדה למחיקת חובות לפי שנים :

סכום של סכום החוב נכון לתאריך 31/12/11	
עומק חוב	סה"כ
1996	737,866,3
1997	417,262
1998	324,209
1999	778,431
2000	907,238

סכום של סכום החוב נכון לתאריך 31/12/11	
164,546	2001
116,146	2002
532,68	2004
230,55	2005
218,150	2006
776,145	2007
327,137	2008
801,18	2009
909,4	2010
<b>236,282,6</b>	<b>סה"כ</b>

מנתוני הטבלה ניתן לראות כי מרבית החובות הינם משנת 1996.

#### הערת הביקורת

הביקורת מעירה כי קיימים חובות משנת 1996 שלא בוצעה להם גביה. מדיניות המועצה היא לא לבצע מחיקת חובות בפועל, בעוד שהמלצות למחיקת חובות הובאו לדיוני ועדת הנחות של המועצה ואושרו למחיקה במסגרת סמכות הוועדה והגורמים המקצועיים. הביקורת סבורה כי על מקבלי החלטות לתת את הדעת מדוע חובות המיועדים למחיקה כאשר מועד היווצרות החוב הינו למעלה מ-3 שנים ויותר אינם מטופלים במסגרת הנחיות משרד הפנים בהתאם לנוהל מחיקת חובות.

לדעת הביקורת, למחיקת החובות יש חשיבות רבה עקב ההסדר שנחתם בין משרד הפנים/האוצר לבין הרשויות המקומיות בנושא טיפול בחובות וגירעונות ברשויות המקומיות. מעבר לכך, חשוב להגיע לידיעה ברורה וחד ערכית באשר לפוטנציאל הגבייה ולאמיתות הנתונים כמתחייב ממינהל כספי תקין.

#### המלצת הביקורת

מומלץ כי גזבר המועצה והיועץ המשפטי יפעלו בשיתוף עם אגף הגבייה במסגרת סמכותם לקידום הטיפול במחיקת החובות מהמערכת, הליך שכאמור בנוהל, אינו מצריך את אישור מליאת המועצה.

#### 11. בדיקת נאותות 6 תיקי ארנונה שהומלצו למחיקה

הביקורת דגמה 6 נכסים להם חובות למועצה ובחנה את נאותות החלטת הוועדה למחיקת חובות בהתאם להוראות החוק.

1. נכס מספר 50000000900

בעל החברה נפטר והחוב הועבר לאישתו.

סכום החוב נכון לתאריך 31.12.2011 - 1,854,892 ₪.

עומק החוב – משנת 1996.

החלטת הועדה - מחיקת החוב עד שנת 2009.

תאריך	פעולות שננקטו	הערות
1994	הוגשו 2 תביעות כנגד החייב והתקבלו פסקי דין. שעל החייב לשם סך של 10,575 ₪ ו- 21,204 ₪.	
25.1.1995	נפתח תיק בהוצאה לפועל נגד החייב. במקביל הוגשה הצעה להסדר כספי עם החייב.	
12.6.1995	נערכה ישיבה לדיון בחובותיו של החייב בנוכחות ראש המועצה, סגן ראש המועצה, מנהלת הגביה, החייב ועו"ד שר-אל. סוכם הסדר לפיו החברה פשטה את הרגל ולא תחויב במיסים. חובותיו הפרטיים של החייב בסך של 39,451 ₪ ישולמו בתשלומים עד שישה חודשים.	<b>המסמך שנמצא בתיק לא היה חתום על ידי אף אחד מהגורמים שהשתתפו בישיבה.</b>
28.12.1995	גובה החוב היה בסך 282,258 ₪. התקבלה המלצה למחיקת החוב החל מתאריך 30.12.95 הנימוק: החברה פשטה את הרגל	
22.4.1996	במכתב שנתקבל מעו"ד שר-אל האחראי על ההוצאה לפועל תוארו הפעולות שבוצעו בתיק כדלקמן: "הוגשו נגד... 2 תביעות משפטיות והתקבלו 2 פסקי דין נגדו עוד ב- 2/94 נפתח נגדו תיק הוצל"פ מספר 6641/94 ע"ס 68,820 ₪. פעלנו נגדו בהוצל"פ ע"י עיקול מיטלטלין ורכוש בביתו ברחוב הכלנית, כמו כן, בוצעו עיקולי בנקים. בסוף 1995 התקיים דיון מקיף עם החייב יחד עם ראש המועצה וסגנו ומחלקת הגביה ושם העלה החייב טענות שחלקן התקבלו. בעקבות טענות החייב הוגשה המלצה להסדר ופרישה של החוב. לפני כחודשיים שולם על חשבון החוב כתוצאה מעיקולים סך של 28,000 ₪, החוב טרם שולם כולו וההליכים בהוצל"פ חודשו".	
25.12.1997	המלצה של עו"ד שר-אל להכיר בחוב כחוב אבוד.	
5.4.1999	ניתנה המלצה נוספת של עו"ד שר-אל האחראי על ההוצאה לפועל להכיר בחוב כחוב אבוד. במקביל נמשכו ההליכים המשפטיים.	
12.5.1999	פניה מעו"ד של הנתבעת לקבלת פירוט של מקורות החובות.	

תאריך	פעולות שננקטו	הערות
18.5.1999	פניה של עו"ד שר-אל למנהלת הגביה להוציא פירוט חובות החברה עם החיוב המקורי כדי שיהיה ניתן להבין את השתלשלות החוב.	
1.1.2007	ישיבת הועדה למחיקת חובות – בפרוטוקול נכתב: "חוב בסך 2,117,507 ₪, חוב לפני שנת 1996, ונכון ליום 11.12.2006, החברה חדלה להתקיים, הוגשו נגד החברה תביעות משפטיות בביהמ"ש ובהוצל"פ. עו"ד שר-אל המיצג את המועצה הגיע למסקנה כי לא ניתן לגבות את הכספים בתיק זה, ובשל כך ממליץ למחוק את החוב מספרי המועצה. עם אישור הממונה, ימחקו החובות ממערכת הגביה.	
31.12.2007	טופס בקשה למחיקת חוב לחברה לפי סעיף 338 לפקודת העיריות. הוגש לממונה על מחוז ירושלים. לטופס צורף פסק דין בימ"ש מוסמך – סיום הליכי פירוק.	<b>פסק הדין לא תויק בתיק החייב.</b>
22.3.2009	פניה מעו"ד של החייבת לביצוע הסדר חוב לפיו תשלם החייבת 100,000 ₪ עד לתאריך 10.4.09 ותשלום זה יהווה מחיקה סופית ומלאה של כלל חובותיה.	
21.4.2009	מכתב מעו"ד של החייבת המבקש למחוק את החובות בגין העסק ולהסדיר את חובותיה הפרטיים בגין הארנונה.	
10.5.2009	במכתב שכתב גזבר המועצה לחייבת נמסר לה כי בוועדה למחיקת חובות התקבלו ההחלטות כדלקמן: "יתרת החוב בגין החברה (חברה שפורקה), בקשר לנכס המסחרי והחוב הקטן שנותר בגין הבית ברחוב הכלנית 62 מבשרת ציון ימחקו מרשומות המועצה. תשלום בסך של 100,000 ₪ שהתקבל במחלקת הגביה, יהווה סיום סופי של החוב בגין הדירה, עד לתאריך 31.12.2008.	
לא ידוע	בפרוטוקול של ועדה למחיקת חובות הוחלט לאשר למחיקה סך של 1,000,000 ₪ בגין העסק על שם החייב ז"ל. ולבצע גביה בסך 100,000 ₪ מאלמנתו בגין הנכס הפרטי.	<b>לא מצוין תאריך הפרוטוקול. הפרוטוקול אינו חתום וההחלטות לא בוצעו עדיין.</b>

#### הערות לגבי תקינות ההליך:

חוב זה נמצא בתהליכי גביה מספר שנים רבות תיק זה נוהל בבית משפט ובהוצאה לפועל. לבעל החוב הוכרה פשיטת רגל והומלץ להכיר בחוב כחוב אבוד עוד בשנת 1996. בשנת 2007 התקבלה במועצה החלטה למחיקה שלא בוצעה.

לא ברור מדוע יתרת חוב שלגביה מוצו הליכים משפטיים ממשיכה לגרור חובות בגין הצמדה וריבית, שברור לגורמים המקצועיים שלא ניתן לגבות חוב זה. לדעת הביקורת, חוב זה היה צריך להיות מוכר כחוב

אבוד עוד בשנת 1996 עם מיצוי תהליכי הגביה. או לכל היותר, בשנת 2007 בהתאם להחלטת הועדה למחיקת חובות.

לדעת הביקורת, יש להעביר בקשת מחיקה חתומה ע"י הגזבר והיועמ"ש בצירוף המלצת הוועדה לאישור משרד הפנים בהתאם להליך הנדרש בנוהל מחיקת חובות של משרד הפנים.

## 2. נכס מספר 101314600200

סכום החוב נכון לתאריך 31.12.2011 – 395,926 ₪.

עומק החוב – משנת 1996.

החלטת הועדה – באם החייב יפקיד בגזברות 30% מגובה החוב, יוחזר התיק לדיון חוזר בוועדה.

תאריך	פעולות שננקטו	הערות הביקורת
4.3.2012	תלוש שכר בגין חודש 02/2012 המעיד על הכנסתו הנמוכה.	
26.3.2012	אישור העסקה של אשת החייב ופירוט השתכרות.	
28.3.2012	בקשה מהחייב למחיקת חובות ישנים. מהמכתב עולים הנתונים הבאים:  לחייב 9 תיקים בהוצאה לפועל על סך מיליון ₪. מלבד חובותיו למועצה. כיום בהסדר חודשי משלם 1,500 ₪ בגין החובות. משכורתו הינה בסך 5,200 ₪ ומשכורתה של אשתו הינה בסך 1,200 ₪. סה"כ הכנסות הינם כ- 6,700 ₪. סך ההוצאות הקבועות הינן 6,230 ₪.  החל משנת 2010 משלם את תשלומי הארנונה באופן קבוע.  מבקש לסגור את חובו בהסדר פשרה באמצעות תשלום חד פעמי של 80,000 ₪.	
24.4.2012	פירוט קובץ אב נכסים ופירוט יתרת חוב בסך 395,926 ₪.	
ללא תאריך	בפרוטוקול הועדה למחיקת הנחות צוין כי החוב של החייב הינו מיום כניסתו לביתו מאחר והוכר כפושט רגל ויש כונס נכסים. מבקש לסגור את החוב.  החלטה: "לאור החובות והליך איחוד התיקים ופשיטת רגל, באם החייב יפקיד בגזברות 30% מגובה החוב בגין ארנונה, יוחזר התיק לדיון חוזר בוועדה".	לא מצוין תאריך הישיבה.  הפרוטוקול חתום על ידי יו"ר הועדה והיועץ המשפטי בלבד.

הערות לגבי תקינות ההליך:

מעיון במסמכים המופיעים עולה כי הפעולות העיקריות לגביית החוב והסדר עם החייב בוצעו במהלך שנת 2012

לחוב שנצבר משנת 1996. מהמסכים בתיק, לא ברור אילו פעולות אכיפת גביה התבצעו בשנים קודמות ולפיכך ניתן להסיק כי לא בוצעו כל פעולות גביה משנת 1996.

**בתיק זה, הסדר פשרה נעשה על 30% מהחוב.**

**התקבלה החלטה בוועדה למחיקת חובות שלאחר שיתקבל תשלום, יתבצע דיון חוזר בוועדה למחיקת חובות.**

### 3. נכס מספר 50000006100

סכום החוב נכון לתאריך 31.12.2011 – 428,656 ₪.

עומק החוב – משנת 2001.

החלטת הוועדה – חוב העבר ימחק במלואו.

תאריך	פעולות שננקטו	הערות
15.3.2010	<p>החוב על שם החברה xxxx חקירה כלכלית שבוצעה על ידי משרד "אלרון חקירות" מהחקירה עלו הממצאים הבאים: <u>החברה אינה פעילה כלכלית.</u></p> <p><u>נדל"ן</u>: "עפ"י סריקה כלל ארצית בחברות משכנות, מינהל, טאבו, מקורות, לא אותר נכס נדל"ן ע"ש החברה.</p> <p><u>איתור חשבון בנק</u>: "על שם החברה היה חשבון בנק. החשבון אינו כיום, בעבר היה מוגבל עד 2005.</p> <p><u>חקירה לאיתור רכב</u>: "לא אותרו רכבים רשומים על שם החברה".</p>	<p><b>לדוח החקירה לא צורפו מסמכים תומכים המאמתים את ממצאי הבדיקה.</b></p>
21.4.2010	<p>מכתב מטעם עו"ד יוסף מאירי המייצג את החייבת בבקשה שלא ליזום הליכי הוצאה לפועל "מאחר והחברה אינה פעילה כלכלית ואין ברשותה כל נכס או זכות שניתן לפעול נגדה". "לאור העובדה כי עסקינן בחוב שנוצר בשנת 2002 אין כל אפשרות על פי דין לפעול כנגד בעלי המניות בהתאם לסעיף 8' לחוק ההסדרים".</p>	

תאריך	פעולות שננקטו	הערות
1.8.2011	ועדה למחיקת חובות. החלטה: "חובות ישנים של חברה אשר למרות חקירת יכולת לא נמצא כל רכוש או טובין בכפוף להשלמת חוות דעת של עו"ד מאירי ימחק החוב".	<b>הפרוטוקול אינו חתום על ידי חברי הועדה.</b>
ללא תאריך	בפרוטוקול הועדה למחיקת חובות נמסר הרקע הכללי הבא: "החברה אינה פעילה כלכלית, לא אותרה כל פעילות כלכלית, לא אותר כל רכוש או טובין".  הוחלט: "החוב של החברה נוצר בשנים עברו. החברה אינה פעילה כלכלית בהתאם לחוות דעת של עו"ד מאירי הוחלט למחוק את כל החוב".	<b>לא צוין תאריך הישיבה. הפרוטוקול אינו חתום על ידי חברי הועדה.</b>

#### הערות לגבי תקינות ההליך:

מקריאת המסמכים המופיעים בתיק לא ברור מדוע הפעולות העיקריות שננקטו לגביית החוב בוצעו רק החל משנת 2010 למרות שמדובר בחוב ישן.

מהתיק עולה כי בחודש אוגוסט 2011 התקבלה החלטה של הועדה למחיקת חובות למחוק את החוב במלואו למרות שבתיק לא נמצא פסק דין שניתן לחברה המעיד כי התפרקה ו/או לא נמצאו ראיות אחרות המעידות כי פעולתן הסתיימה (כגון: הודעה של כונס הנכסים הרשמי, ולפיה ניתן צו לפרקן; או תדפיס של רשם החברות, המעיד שפעילותה של החברה שאת חובן אישרה המועצה למחוק אכן הסתיימה).

משכך, לדעת הביקורת, קיימת בעייתיות לאשר את מחיקת חובות הארנונה לחברה ע"ס 428,656 ₪. בנוסף, חברת החקירות ששכרה המועצה איתרה את בעלי המניות של החברה.

לא נבחנה האפשרות להביא לחיוב באופן אישי את בעלי המניות למרות שמדובר בחברה בע"מ וזאת בהתבסס על הוראת סעיף 8(ג) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב) התשנ"ג-1992 (להלן: סעיף 8(ג) לחוק) וסעיף 119 א(א)(3) לפקודת מס הכנסה.

עוד יצוין כי ע"פ ההלכה שהתגבשה בפסיקה, המחוקק החיל חוקת הברחה, על פיה, פירוק או הפסקת פעילות של חברה בעלת חובות לרשות מקומית, יוצרת חזקה עובדתית (הניתנת לסתירה) כי בעלי השליטה בחברה החייבת, עשו מעשה הברחה והעבירו לעצמם את נכסי החברה והחברה נותרה ללא נכסים כלשהם. במצב דברים זה, סעיף 8(ג) לחוק קובע כי ניתן "**לגבות את חוב הארנונה הסופי מבעל שליטה בחברה פרטית**". תכליתו של מצב משפטי זה לתת אמצעי נוסף לרשות המקומית לגבות חובות ארנונה, במקרים בהם חברות פרטיות שנשאו בחובות כלפי הרשויות הפסיקו את פעילותן "ונעלמו" מהשטח ללא שפרעו את חובותיהם לרשות.

החזקה הקבועה בחוק מאפשרת לבית המשפט לייחס את חיוב הארנונה לבעלי שליטה בחברה החייבת, שכן רואים אותם כמי שקיבלו את נכסיה ללא תמורה, דהיינו עסקינן בנכס מוברח.

לאור כל האמור לעיל, הביקורת בדעה כי ע"פ המסמכים שהוצגו בפניה, הוועדה, לכאורה, החליטה למחוק את החובות בלי שעמד לפניה כל המידע הדרוש כדי לקבל החלטה כזאת ובלי שעשתה כל שביכולתה כדי לגבות את החובות בטרם תמליץ למחוק החובות אלו. חו"ד של עו"ד המאירי דאז ככל הנראה, לא תשכנע את משרד הפנים בבואו לאשר את הבקשה.

#### 4. נכס מספר 300004100100

סכום החוב נכון לתאריך 31.12.2011 – 91,826 ₪.

עומק החוב – משנת 1996.

החלטת הוועדה - מחיקת החוב בגובה 70% עד שנת 2011.

תאריך	פעולות שננקטו	הערות
11.6.2008	נפתח תיק הוצאה לפועל נגד הנישומה.	
26.4.2010	בטופס דו"ח תושב נרשם הסיכום כדלקמן: "בשיחה של התושבת עם גזבר המועצה הוחלט כי: יבוצע העברה של 2 הנכסים הנוספים על שם המחזיקים בנכס נגרע קבלת המסמכים בלבד (לא רטרואקטיבית). תוגש בקשה למחיקת חובות ויגישו מסמכים לחקירת יכולת בהוצל"פ.	
15.6.2011	הוצאה לפועל- הוראה של רשם ההוצאה לפועל "להטיל את ההגבלה: הגבלת חייב בתיק מלקבל או לחדש דרכון... אלא אם כן, יפרע החוב בתיק או שתתייצב לחקירת יכולת בלשכת ההוצאה לפועל שבה מתנהל התיק או בלשכת ההוצאה לפועל הסמוכה למקום מגוריך ותשכנע את רשם ההוצאה לפועל כי אינך בעל יכולת המשתמט מתשלום חובותיו או שתיתן החלטה אחרת בידי רשם ההוצאה לפועל".	
3.7.2011	תדפיס גיליון רפואי של הנישומה.	
6.7.2011	תדפיס תנועות בחשבון בנק.	
4.7.2011	פגישה שהתקיימה במועצה עם החייבת ובניה, מנהלת הגביה וגזבר המועצה. בפגישה סוכם כדלקמן: "הוחלט כי החייבת תגיש בקשה למחיקת חובות ולאחר מכן תוקפא התביעה בהוצל"פ בנוסף תשלם את החיובים השוטפים בהו"ק + 100 ₪ ע"ח החוב בכל סוף חודש. בנה יגיש בקשה לוועדה למחיקת חובות על כל השנים. בנוסף, ישלם את כל	

תאריך	פעולות שננקטו	הערות
	החויבים השוטפים לאחר שיביא אישור מביטוח לאומי על הבטחת הכנסה. בנה יגיש בקשה לוועדה למחיקת חובות ובקשה לוועדת הנחות לשנת 2011. בנוסף, יעשה הורדה ממשכורת בסך 300 ₪ לחודש".	
7.7.2011	אישור על זכאות לגימלת הבטחת הכנסה מביטוח לאומי לשנים 2010-2011 של בנה של החייבת אשר מתגורר בנכס ופירוט תיק הוצאה לפועל על שמו.	
26.7.2011	קבלה על ביצוע תשלום ראשון למועצה.	
27.7.2011	בקשה על שם בנה של החייבת לנכות ממשכורתו סך של 300 ₪ בכל חודש.	
18.8.2011	תדפיס דו"ח יתרות למשלם של חובות הארנונה.	
3.10.2011	פרוטוקול ישיבה הועדה למחיקת חובות. <u>תקציר סיבת מחיקת החוב</u> : "היחידה מושכרת על ידי בנה של החייבת. החוב רשום על שם האם אל החל מ- 1.1.2011 נרשם על שם הבן. מומלץ לאשר פטור בגין הנכס על שם שנים קודמות. <u>החלטת הועדה</u> : מחיקה של 70% בהתאם להנחות המגיעות לו כמובטח הכנסה לשנים שבהן לא קיבל הנחה".	<b>הפרוטוקול חתום על ידי היועץ המשפטי למועצה בלבד.</b>
23.10.2011	תדפיס נתוני שכר של בנה של החייבת.	
8.1.2012	פירוט מצב חשבון בקובץ אב נכסים של המועצה.	
9.1.2012	בקשה למחוק חוב שצבור משנת 2004-2011. החלטה: "לקבל דיווח מה בוצע מסיכומי הפגישות עם התושבת. כמו כן, לקבל את עמדת מחלקת הגביה והרווחה. יוחזר לדיון חוזר".	<b>הפרוטוקול חתום על ידי יו"ר הועדה וחבר הועדה בלבד.</b>
7.5.2012	פרוטוקול הועדה למחיקת חובות. דווח כי מתקבלים תשלומים בהסדר החוב. החלטה: "מדובר בקשישה סיעודית. לאור זאת היא מתקשה ביצירת קשר עם המועצה. זכאית ל- 70% הנחה עפ"י החלטות ועדה לשנים 2010-2011. לאור הנ"ל, תמחק יתרת החוב בשיעור 70% לשנים עברו בכפוף לתשלום יתרת גובה החוב הנותר.	<b>הפרוטוקול חתום על יד חברי המועצה לרבות הגזבר והיועץ המשפטי.</b>

#### הערת ביחס להליך:

מקריאת המסמכים המופיעים בתיק עולה כי מדובר בקשישה חסרת אמצעים שבניה מתגוררים בנכס ומצבם הכלכלי הינו קשה. במהלך חודש 10/2011 התקבלה החלטה לבצע מחיקה של 70% מהחוב. החלטה זו טרם יושמה ונקבעה בשנית בחודש 5/2012. נציין כי ההחלטה למחיקת 70% מגובה החוב הינו תואמת להנחה לה זכאית הנישומה שלא עודכנה במערכת מאחר ולא נתקבלה כל פניה לקבלתה.

יש לפעול למחיקת יתרת החוב בהתאם לפרוצדורה המתחייבת מהנוהל המחייבת אישור מוקדם של משרד הפנים.

**5. נכס מספר 674500900600**

סכום החוב נכון לתאריך 31.12.2011 – 194,909 ₪.

עומק החוב – משנת 1996.

החלטת הועדה - מחיקת החוב עד שנת 2011.

תאריך	פעולות שננקטו	הערות
21.5.2007	הודעה על פינוי מטעם ההוצאה לפועל (לקוח בנק לאומי).	פירוט תיק בהוצל"פ.
20.11.2007	התראה להסדר חוב מחברת פזגו.	פירוט חובות לגופים אחרים.
9.3.2008	הודעת פינוי מטעם ההוצאה לפועל. (הלקוח-בנק לאומי)	פירוט חובות לגופים אחרים.
23.7.2008	בית המשפט השלום ירושלים - טופס הזמנה בסדר דין מקוצר. תביעה של המועצה כנגד החייבים.	5.8.2008 הערה: אישרו את הקפאת ההליך המשפטי עד להחלטת הועדה למחיקת חובות.
16.9.2008	עיכוב ביצוע פסק דין על ידי גובר המועצה. סיבת העיכוב: הגישו בקשה לוועדה למחיקת חובות.	פסק דין התקבל ב- 7.10.2008.
24.12.2008	קבלה בגין תשלום ארנונה לשנת 2008.	
12.5.2009	פרוטוקול ועדה למחיקת חובות – הועדה דנה בבקשה שהוגשה ודחתה אותה. הוחלט להמשיך בהליכי אכיפה.	הבקשה נדחתה מאחר ואינם עומדים בקריטריונים למחיקת חובות אותם קבע משרד הפנים.
9.3.2010	דו"ח תושב. החלטה: "התושב (עו"ד שדה) יגישו בקשה למחיקת חובות בגלל הסיבות המיוחדות מבקשים לדון בנושא פעם נוספת. להגיש בקשה להנחה לארנונה לשנת 2010.	
25.4.2010	מסמכים רפואיים של החייב.	
6.5.2010	מכתב בקשה למחיקת חוב מאת החייב.	
25.5.2010	ועדת הנחות. דיווח: "הנ"ל מעולם לא שילם ארנונה, לא שילם שכ"ל גנים, לא שילם עבור צהרונים (בשרות המועצה). לא מומלץ. החלטה: להעביר לחקירת יכולת.	

תאריך	פעולות שננקטו	הערות
14.9.2010	תדפיס דו"ח יתרות למשלם. פתיחת תביעה בתאריך 20.7.2008. סכום התביעה 77,106 ₪.	
5.12.2010	חקירת יכולת על ידי חברת "אלרון חקירות". מהחקירה עולה כי היקף החובות של בני הזוג הינו בסך 5 מיליון ₪. והינם מצויים באיחוד תיקים בהוצל"פ.	<b>לדוח החקירה לא צורפו כל מסמכים תומכים המאשרים את נאותות החקירה.</b>
8.2.2011	סיכום פגישה בנושא מחיקת חובות ארנונה. "התושב חייב סכום של 171,870 ₪ חוב במחלקת הגבייה. אינו יכול לשלם עקב מצבו הכלכלי הקשה ביותר". <b>סיכום והחלטות</b> : 1. הגזבר יוציא מכתב שהנושא של החייב נמצא בהליך של מחיקת חובות". 2. הגזבר יוציא את ההסכם עם עו"ד שראל לבדיקת הנושא עימו. 3. תוך שבוע ימים תתכנס ועדה למחיקת חובות. 4. תוך חודש ימים התושב יקבל תשובה סופית.	
15.2.2011	דו"ח תושב. החלטה: "להכין מכתב המאשר שהנ"ל נמצא בהליך של הועדה למחיקת חוב, ועדה שתסדיר החלטה ויעודכן סכום החוב. המזכיר יגיש בקשה לוועדת הנחות לשנת 2011.	
24.2.2011	מכתב מטעם גזבר המועצה המאשר את קבלת הבקשה למחיקת חובות ובחינתם.	
6.9.2011	דו"ח תושב. החלטה: "תיקבע פגישה במשרדו של גזבר המועצה, ובשיתוף היועץ המשפטי להסכם פשרה בשיתוף החייב והנציגים בהקדם האפשרי. מוטי יתקשר למזכירתו של גזבר המועצה לתיאום פגישה. במידה ויגיעו להסדר, יועבר ההסכם לאישור הועדה למחיקת חוב".	
11.9.2011	דו"ח תושב: החלטה: "יעשה חישוב יתרת חוב ארנונה חינוך ומים. הסכום לאחר הנחה באם תאושר על כל החוב של 70% כמו כן תועבר בקשה לעו"ד מאירי להוריד משכ"ט עו"ד על פי החלטות הועדה.	<b>גזבר המועצה חתום על המסמך.</b>
8.12.2011	מכתב ממנהלת הגביה לעו"ד שראל לביטול התביעה כנגד החייב.	
8.1.2012	פירוט מצב חשבון במועצה – בהתבסס על קובץ אב נכסים.	
9.1.2012	הועדה למחיקה חובות. החלטה: "לדחות לישיבה הבאה ולקבל פרטים נוספים הן לגבי ביצוע תשלומים מהעבר והן לגבי זכאות להנחות והן לגבי עמדת הגביה והרווחה".	<b>הפרוטוקול חתום על ידי יו"ר הועדה בלבד.</b>
29.4.2012	תדפיס יתרות חוב. וקבלה על קבלת תשלום בסך 55,730 ₪.	
7.5.2012	פרוטוקול ישיבת הועדה למחיקת חובות החלטה: על פי דיווח של מחלקת הגביה, על פי הסיכום מיום 11.9.2011	<b>הפרוטוקול חתום על ידי כל חברי הועדה.</b>

תאריך	פעולות שננקטו	הערות
	שילם החייב את יתרת חובו בסך 57,000 ₪ והיתרה תימחק לאור התשלום אשר בוצע. התשלום הנ"ל והמחיקה כוללות את כל החובות עד סוף 2011 כאשר ב-2011 הנושא הוא בגדר הנחה שניתנה לחייב.	
7.5.2012	אישור מטעם גזבר המועצה על קבלת תשלום חובות למועצה ומחיקת יתרת החובות עד לסוף שנת 2011.	

#### הערת הביקורת:

מקריאת המסמכים המופיעים בתיק ניתן להבין כי החייב נמצא בפשיטת רגל עוד משנת 2007 ומשלם תשלום קבוע לכונס נכסים. במהלך שנת 2009 הגיעו עם החייב לפשרה ובחודש ספטמבר 2011 הוא שילם את כל חובותיו במסגרת הפשרה.

לדעת הביקורת, למרות התחייבויותיה של המועצה כלפי הנישום, יש לפעול למחיקת יתרת החוב בהתאם לפרוצדורה המתחייבת מהנוהל המחייבת אישור מוקדם של משרד הפנים.

#### 6. נכס מספר 300000060300

סכום החוב נכון לתאריך 31.12.2011 – 398,000 ₪.

עומק החוב – משנת 1996.

החלטת הועדה - מחיקת החוב בגובה 50% עד שנת 2006.

תאריך	פעולות שננקטו	הערות
22.9.2008	מסמך מטעם משרד המשפטי הכונס הרישמי על הליכי צו כינוס	
24.1.2009	הודעה על פינוי (התובע בנק למשכנתאות).	
18.3.2009	תדפיס פירוט קובץ אב נכסים.	
8/2009	תלוש משכורת של החייב המעיד על הכנסתו.	
10.9.2009	תדפיס פירוט תנועות בחשבון הבנק של החייב.	
22.9.2009	מכתב בקשה למחיקת חוב הארנונה מטעם החייב.	
23.9.2009	עיכוב תביעה בסך 113,361 ₪ הוגש על ידי גזבר המועצה מאחר והגישו בקשה לוועדה למחיקת חובות – פעמיים.	<b>קיימים שני עיכובים נוספים בתאריכים: 18.8.2009 ו- 29.11.2009</b>
ללא תאריך	פרוטוקול הועדה למחיקת חובות: "הנ"ל לא שילם לא מים ולא ארנונה בטענה שהיה צריך להימחק החוב שהיה עד שנת	<b>הפרוטוקול לא חתום</b>

תאריך	פעולות שננקטו	הערות
	1999. מאחר ואין מסמכים בגין ההסדר הנ"ל, אין למחלקת הגביה סמכות לבטל את החוב. לא מומלץ". החלטה: "יועבר לחקירת יכולת"  <b>בתאריך 25.5.2010 נוספה הערה: "מאשרים 50% עד סוף 2006 עד 100 מ"ר.</b>	<b>על ידי כל חברי הועדה.</b>
30.11.2009	חקירה כלכלית בוצעה על ידי "אלרון חקירות". מנתוני החקירה נמצא כי היקף החובות הכולל לגופים אחרים של החייב וגרושתו הינו בסך 3,400,000 ₪.	<b>לדו"ח החקירה לא צורפו מסמכים תומכים.</b>
ללא תאריך	פרוטוקול הועדה למחיקת חובות: הנ"ל במצב כלכלי קשה, בכינוס נכסים. החלטה: אושר על מחיקת 50% עד סוף שנת 2006 ועד 100 מ"ר.	<b>הפרוטוקול לא חתום על ידי כל חברי הועדה.</b>

#### הערות הביקורת:

מקריאת המסמכים המופיעים בתיק עולה כי החייב בפשיטת רגל ומשלם תשלום קבוע לכונס נכסים עוד משנת 2008. לא ברור מדוע לא התקבלה החלטה לבצע מחיקת החוב עם קבלת ההודעה על כינוס הנכסים. במהלך שנת 2010 התקבלה החלטה בהתבסס על חקירת יכולת לבצע מחיקה חלקית של החוב עד שנת 2006 עקב מצבו הכלכלי הקשה.

**יש לפעול למחיקת יתרת החוב בהתאם לפרוצדורה המתחייבת מהנוהל המחייבת אישור מוקדם של משרד הפנים.**

## מסקנות והמלצות הביקורת

1. נוכח מספר הבקשות האפסי שהגישה המועצה למשרד הפנים בנושא מחיקת חובות ארנונה של חייבים מטעמים של טובת הציבור, הגיעה הביקורת למסקנה כי הנורמות שקבע הנוהל בנושא זה אינן בהירות דיין למועצה ומשכך אין היא פועלת על פיהן הלכה למעשה.  
מומלץ כי היועמ"ש בשיתוף עם גזבר המועצה יחדדו את הנוהל בישיבת המועצה ויוציא הנחיות ליישומן הלכה למעשה.
2. בנוהל נקבע כי "המועצה תקבע בהחלטה מהם הליכי הגבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים (לפי סוג החוב, היקפו וכיו"ב) וכי הליכים אלה צריכים לשקף מאמץ רציני לגביית החוב".  
על מליאת המועצה לקבוע בהחלטת מועצה את מדיניותה ולציין מהם הליכי הגבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים (לפי סוג החוב, היקפו וכיו"ב) כנדרש בנוהל חוזר מנכ"ל משרד הפנים.
3. בבדיקת הביקורת נמצא כי חובות המיועדים למחיקה כאשר מועד היווצרות החוב הינו למעלה מ-3 שנים ויותר אינם מטופלים במסגרת הנחיות משרד הפנים בהתאם לנוהל מחיקת חובות. אי יישום נוהל למחיקת חובות, פוגע בטובת הציבור.
- הביקורת סבורה כי על מקבלי החלטות לתת את הדעת מדוע לא בוצעו פעולות כאמור, ליישום הנוהל.
4. הליך אישור מחיקת החוב מתבצע על ידי הועדה למחיקת חובות ואישור היועץ המשפטי וגזבר המועצה. ההחלטה על מחיקת החוב מועברת לאישור המועצה ורק לאחר מכן לאישור השר. בבחינת הביקורת נמצא כי החלטות שהועברו לאישור המועצה נותרו פתוחות.  
לדעת הביקורת, יש להקפיד על ביצוע הפרוצדורה הנדרשת לאישור ההליך המחייבת את אישוריהם של הגורמים המקצועיים בלבד, קרי: הגזבר, היועמ"ש והוועדה למחיקת חובות. (הבהרה: הבאת הבקשות לאישור המליאה אינה מוכרחת, עם זאת, אין מניעה להניח את החלטת הוועדה על שולחן המועצה).
5. לא הוגדר אופן יישום הדרישה לשלם חלק מהחוב בהסדר פשרה- כאמור, בתיקון לנוהל נקבע כי החוב יימחק בהסדר פשרה בתנאי שהחייב ישלם "חלק משמעותי מחובו". הביקורת הגיעה למסקנה, כי אין מדובר בדרישה דווקנית לפיה החייב צריך לפרוע לפחות 50% מחובו. אלא על החייב לפרוע "חלק משמעותי" מהחוב על פי יכולתו הכלכלית ולא על פי שיעור החוב.

6. במהלך הביקורת הסתבר כי בחלק מהתיקים (נכון לתיקים שנבדקו) תיעוד הליכי הגבייה היו חסרים, חסרים מסמכים המתארים את השתלשלות החוב, אסמכתאות המבססות פעילות בתיק שבוצעה.
7. תרשומות שיחות או פגישות עם החייב ו/או גורמים המטפלים בתיק, הפוגעים בנתיב הביקורת ומקשים על ביצוע בקרה נאותה בתיק.
- מומלץ שתיקי התביעה יכילו מקום ייעודי בגב התיק לרישום סדר הפעולות לצורך מעקב אחר הפעולות המבוצעות בתיק, תיעוד התכתבויות והגדרת לוחות זמנים לטיפול בתיק.
8. לא נערכת כל בקרה אחר איכות החקירות ולא מתקבלים מסמכים נלווים לדו"ח החקירה המאשרים את נאותות החקירה ומהווים אסמכתאות לנתונים שמופיעים בדו"ח החקירה.
- מומלץ לערוך פיקוח ובקרה נאותים אחר איכות החקירות וסבירות הנתונים שמתקבלים.
9. הנהלת המועצה לא הגדירה באמות מידה ברורות אילו חובות אינן יכולות לגבות ("חובות אבודים") ואילו חובות יתקשו לגבות, כלומר ספק אם אפשר לגבות אותם ("חובות מסופקים"). כמו כן, לא בוצעה חלוקה של החייבים הרשומים במערך הגבייה לסוגיהם: חייבים היכולים לפרוע את חובם פירעון מלא; חייבים היכולים לפרוע את חובם פירעון חלקי; חייבים שאינם יכולים לפרוע את חובם.
- הביקורת סבורה כי הגדרות ברורות וחלוקה זו יוכלו לסייע לשפר את פעולותיה בתחום הגבייה.
10. בבחינת שישה תיקים של חייבים, נמצא כי בחמישה מקרים מתוך השישה הביקורת ממליצה לפעול למחיקת יתרת החוב בהתאם לפרוצדורה המתחייבת מנוהל מחיקת חובות המחייב העברה לאישור של משרד הפנים למחיקת החוב. בחוב אחד, ממליצה להמשיך באכיפת הגבייה על ידי פניה למחזיקי המניות בחברה.

# נספחים

מסים	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גביה)	תאריך: שבט תשע"ב, פברואר 2012 מספר הנחיה: 7.1002

### הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גביה)

#### 1. רקע

דבר החקיקה העיקרי המסמך רשויות ציבור לנקוט הליכים שונים לשם גביית חובות (להלן – הליכי גביה מינהליים), הוא פקודת המיסים (גביה)<sup>1</sup> (להלן – הפקודה או פקודת המיסים (גביה)). מטרת הנחיה זו היא להנחות את הרשויות כיצד להפעיל שיקול דעת בהשתמשן בסמכויות המוענקות להן בפקודה ובפרט בכל הנוגע להימנעות משיהוי בפעולות הגביה. הנחיה זו חלה, בהתאמה גם על שימוש במסמכים אלקטרוניים לצורך הליכי גביה מינהליים, לפי סעיף 112ב לפקודה.

הנחיה זו אינה חלה על גביה של חובות אלה:

1. קנסות פליליים, למעט קנסות חניה שמטילות רשויות מקומיות;
2. קנסות פליליים ועיצומים כספיים הנגבים באמצעות רשות האכיפה והגביה, לפי חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות וחוצאות, התשנ"ה-1995<sup>2</sup>;
3. חובות למוסד לביטוח לאומי, לפי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשנ"ה-1995<sup>3</sup>. בשלב זה, נדחית תחולה של הנחיה זו על הליכי הגביה לפי הפקודה שמפעיל המוסד לביטוח לאומי, הנבחנת בנפרד לנוכח מורכבותה ומאפייניה המיוחדים, ובמידת הצורך תוכן הנחיה מיוחדת.

#### 1.1. מהו "מס" לצורך פקודת המיסים גביה

המונח "מס" בפקודת המיסים (גביה) כולל במפורש מס רכוש עירוני<sup>4</sup>, וכן כל תשלום שגביתו הוכרזה על ידי שר האוצר ככפופה לפקודה. תשלומים כאמור כוללים מס הכנסה<sup>5</sup>, מס ערך

<sup>1</sup> חוקי א"י, כרך ב', עמ' 1374.

<sup>2</sup> ס"ח התשנ"ה, עמ' 170.

<sup>3</sup> ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

<sup>4</sup> "מס" לרבות מס הרכוש העירוני, כל הסכומים המגיעים בעד הלוואות זרעים שהילוותה ממשלת ארץ-ישראל או ממשלת ישראל, כל מס, ארנונה, הלוואה ותשלום אחרים שעל גבייתם תוכרז או יוכרז ע"י הנציב העליון של ממשלת ארץ-ישראל או ע"י שר האוצר כגביה הכפופה לחוק חדן בגביית מסים; " (סעי' 1 לפקודת המיסים (גביה)).

מוסף,<sup>6</sup> מס שבת מקרקעין,<sup>7</sup> מכס<sup>8</sup> וכיוצא באלה, וכן תשלומים שהפקודה הוחלה עליהם במפורש בחקיקה; לדוגמא: הוצאות ביצוע צווים על ידי הרשויות במקום החייבים;<sup>9</sup> גביית אגרות;<sup>10</sup> גביית קנסות;<sup>11</sup> גביית עיצומים כספיים;<sup>12</sup> החזר תשלומים ששולמו ביתר;<sup>13</sup> גביית היטלים<sup>14</sup> ותשלומים שונים נוספים.

ברשויות המקומיות מוסדרת הגבייה של ארנונה ותשלומי חובה אחרים באמצעות פקודת המסים (גביה) מכוח אכרזה של שר האוצר (להלן – אכרות המסים).<sup>15</sup> עיריות רשאיות לנקוט הליכי גביה לגביית ארנונה ותשלומי חובה אחרים גם מכוח פקודת העיריות.<sup>16</sup> ההלכה לעניין השימוש בהסדרים השונים לגביית חובות כאמור, היא שרשות מקומית רשאית לבחור בין שני ההליכים, אך משפתחה בהליכי גביה מכוח אחד החיקוקים, עליה למצותו לגבי אותו חוב.<sup>17</sup>

<sup>5</sup> סעיף 193 לפקודת מס הכנסה.

<sup>6</sup> סעיף 102 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

<sup>7</sup> סעיף 92 לחוק מיסוי מקרקעין (שבת, מכירה ורכישה), תשכ"ג-1963.

<sup>8</sup> סעיף 1א231 לפקודת המכס.

<sup>9</sup> ראו, למשל: הוצאות צו ניקוי לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 שהוציאה רשות מקומית במקום המוחם; הוצאות צו שניתן להחזרת המצב לקדמותו לפי פקודת המכרות, שהוציא המפקח על המכרות; הוצאות ביצוע צו שנתן ראש רשות החשמל לפי סעיף 10(א) לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, שהוציאה הרשות במקום בעל רישיון להפקת חשמל; וכן הוצאות מכוח חוקים סביבתיים נוספים: סעיף 115(ג) לחוק הקרינה המייננת, התשס"ו-2006; סעיף 9(ג) לחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004; חוק מניעת זיהום ים (הטלת פסולת), התשמ"ג-1983, בסעיף 5א; סעיף 112(ג) לפקודת מניעת זיהום מי ים בשמן [נוסח חדש] התש"מ-1970; הוצאות הריסת שלט, מכוח סעיף 8(ג) לחוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו-1966; סעיף 11ב לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961; סעיף 24 לחוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989; סעיף 11 לחוק הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ו-1955.

<sup>10</sup> למשל: אגרות, דמי רישיון ותמלולים לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, שנסלחה הודעה לחייב על חיובו בהם ושניתנה לו האפשרות לטעון את טענתו נגד החיוב (סעיף 45א); אגרה שמוטלת על תתם לשלם לרשות לניירות ערך מכוח תקנות ניירות ערך (חיתום), התשס"ז-2007; אגרה בעד מקלטי טלוויזיה מכוח סעיף 29(ג) לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965; אגרות שיש לשלם לרשם החברות לפי סעיף 44 לחוק החברות, התשנ"ט-1999; אגרות לרשות ניירות ערך לפי תקנה 5 לתקנות ניירות ערך (אגרה שנתית), התשמ"ט-1989; סעיף 21 לחוק כלי יריח, התש"ט-1949; אגרות לפי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991; אגרות מכוח סעיף 23 לפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985; סעיף 58 לחוק הפיקוח על שירותים מינסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005; סעיף 38 לחוק הסדרת העיסוק בביצוע על ידי יועצי מס, התשס"ה-2005; אגרה בעד שירותי מדי"א לפי סעיף 7א לחוק מגן דוד אדום התש"ו-1950.

<sup>11</sup> ראו, למשל: קנס מנהלי מכוח סעיף 18 לחוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985; קנס אזרחי מכוח סעיף 38 לחוק הסדרת העיסוק בביצוע השקעות, בשיווק השקעות ובניחול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995; קנס פלילי לפי סעיף 70 לחוק העונשין; קנס אזרחי מכוח סעיף 35 לחוק הפיקוח על ייצוא בטחוני, התשס"ז-2007.

<sup>12</sup> ראו, למשל: עיצום כספי לפי חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002; לפי חוק מניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשנ"ח-1998; לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ד-1974; לפי חוק הבלו על דלק, התש"ח-1958; עיצומים נוספים: סעיף 18 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989; סעיף 18 לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000; סעיף 46 לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004; סעיף 15 לחוק הפיקודון על מכלי משקה, התשנ"ט-1999; סעיף 12 לחוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976; סעיף 19 לחוק התאגידים הבטחוניים (הגנה על אינטרסים ביטחוניים), התשס"ה-2005.

<sup>13</sup> לדוגמא: גביית סכום מענק ששולם ביתר לפי חוק להגדלת שיעור המשתתפים בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מס הכנסה שלילי), התשס"ח-2007; גביית פיצויים ששולמו על ידי מס רכוש ביתר, לפי תקנה 9(ו) לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נוקי מלחמה ונוקי עקף), התשל"ג-1973.

<sup>14</sup> היטל לפי חוק היטלי סחר, התשנ"א-1991; היטל לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993.

<sup>15</sup> אכרות המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות), (הוראת שעה), התש"ס-2000.

<sup>16</sup> סעיפים 305 עד 323 לפקודת העיריות.

<sup>17</sup> סעיף 317 לפקודת העיריות.

יודגש, כי לפי הפסיקה, אין להחיל על מס את פקודת המסים (גביה) בדרך של פרשנות.<sup>18</sup>

### 1.2. חלופות להליכי גבייה מנהליים

#### א. הגשת תובענה אזרחית לבית המשפט

כל עוד לא חלפה תקופת ההתיישנות, רשאית הרשות להגיש תובענה אזרחית לבית המשפט נגד החייב.

#### ב. הליכי הוצאה לפועל

קיימת דעה בפסיקה, שלפיה הליכי הוצאה לפועל והליכי גבייה מנהליים הם הליכים חלופיים.<sup>19</sup> החיסרון בשימוש בהליכי הוצאה לפועל, מבחינת הרשות הנושה הוא שבחלק מן המקרים, נדרש פסק-דין כדי לפתוח בהליכים כאמור, לאמור שיש לנהל הליך משפטי קודם לפתיחת תיק הוצאה לפועל. גם כאשר המדובר בחובות שניתן לפתוח בגינם הליך בהוצאה לפועל ללא הליך קודם בבית משפט, עדיין קיימת האפשרות שהחייב יגיש התנגדות, הדיון בהתנגדות יועבר לבית המשפט, והליכי הוצאה לפועל יעוכבו. אם תתקבל ההתנגדות, יועבר התיק כולו לבית המשפט.

#### ג. קיזוז מכוח הוראת דין מפורשת

אפשרות אחרת לגבות חוב שלא נפרע במועד, היא קיזוז החוב שחב האזרח לרשות מסכום כלשהו שהיא חייבת לו, כגון תגמול מכוח הסמכה מפורשת בחוק של הרשות לעשות כן. הוראות חוק מפורשות כאמור קיימות ביחס למספר רשומות.<sup>20</sup>

#### ד. גביה פסיבית

גביה פסיבית מתרחשת כאשר הרשות אינה פועלת לגביית חובות האזרח, אלא ממתנה עד אשר האזרח יתאזכר לתגמול ממנה, או יצטרך ממנה אישור או פעולה כלשהי, שאז דורשת היא מן החייב לשלם את חובו כתנאי למתן האישור או ביצוע פעולה. ההיבטים השונים של הגבייה הפסיבית יפורטו בהמשך.

### 2. העיקרון: רשות מנהלית אינה רשאית להשתוות בגביית חובות

פקודת המסים (גביה) אינה מנתה את הרשות בשאלה, תוך כמה זמן מן היום שבו רשאית היא לפי חוק לנקוט הליכי גביה, להתחיל לפעול, או כיצד לנהוג משפתחה בהליכי הגביה; דבר זה, יחד עם העובדה שהליכי גביה כרוכים בהפעלת מנגנון מינהלי בעלות לא מבוטלת, הביא לידי כך, שרשויות

<sup>18</sup> רע"א 2911/95 אברהם, ע"י נ" עיריית רמת גן, פ"ד נגנ1) 218, 237 (1999). "הקביעה כי אין להחיל את הפקודה על כל מס, ללא החלה קונקרטית, נתמכת במידה רבה על ידי הפרקטיקה שהותפתחה במשך שנים, לפיה הפקודה הוחלה על גביית מסים שונים בדרך של חקיקה ראשית או בדרך של הכרזה של שר האוצר, ולא בדרך של פרשנות הביטוי "מס" שבסעיף 2."

<sup>19</sup> ע"א 1167/01 עיריית ראשון לציון נ' בנק המועלים ע"מ, תק-על 402005 (2872) (2005): "מנגנון גבייה זה נועד ליצור מסלול מיונהלי מחיר ויעיל לגביית מסים בצד ההסדר הקבוע בחוק הוצאה לפועל, תשכ"ז-1967 (להלן – חוק ההוצאה לפועל) לגביית חובות פסוקים ואחרים." (שם, בסעיף 3 לפסק דינה של השופטת חיות).

<sup>20</sup> ראו חוק קיזוז מסים, התש"ם-1980.

לא מעטות נמנעו מגביית חובות או השתחו במשך שנים רבות בהפעלת הליכי גביה ונקטו בהם לראשונה זמן רב מאוד לאחר מועד היווצרות החוב.

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

לעניין זה יודגש, כי תחולתם של דיני ההתיישנות על הליכי גביה מינהליים, אינה מוציאה את תחולתם של דיני השיהוי. כלומר, גם אם תקופת ההתיישנות לפי הדין האזרחי היא 7 שנים, אין זה סביר שרשות מנהלית תשתהה בפתיחת הליכי גביה מינהליים ועליה לפתוח בהם ולנהל אותם תוך פרקי זמן סבירים, בכפוף להוראות הנחיה זו.

לעמדה זו יש תימוכין בפסיקת בתי-המשפט מזה זמן רב, גם במקרים שלדעת השופטים דיני ההתיישנות אינם חלים (בתי המשפט המחוזיים בבאר שבע,<sup>21</sup> בחיפה<sup>22</sup> ובנצרת<sup>23</sup>). בדומה להתיישנות האזרחית, חסימת דרכה של הרשות בשל חלוף הזמן, נועדה לאון את זכותה של הרשות להפעיל את סמכויותיה עם הפגיעה בחייב, אשר אין ציפיה, ולא ראוי שתהיה, כי ישמור על ראיותיו שנים רבות.

בחנחיה זו, מפורט הסדר מקיף וכולל לעניין כלל החיבטים של הליכי הגביה המינהליים מבחינת הזמן לאמור: מהו המועד שממנו ואילך רשאית הרשות לנקוט הליכי גביה מינהליים, כמה זמן עומד לרשותה לשם כך, האם יש נסיבות שבהן מוצדק להאריך או לקצר את התקופה, האם ניתן לנקוט הליכי גביה פסיבית או הליכים חלופיים אחרים וכיוצא באלה.

### 3. ההליך הפותח בהליכי גביה

סעיף 4 לפקודה מורה, כי אם החוב לא נפרע במועדו רשאית הרשות להוציא לחייב דרישה בכתב לשלם את החוב (להלן – מכתב הדרישה הראשון). מכתב הדרישה הראשון, אשר נשלח בדרך הקבועה בחוק, הוא ההליך הפותח בהליכי הגביה.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> ע"מ (מחוזי ב"ש) 235/07 נוה נ' עיריית אשדוד, תק-מח 4(2007) 6872 (2007): "מסכים אני עם העמדה, לפיה דיני ההתיישנות אינם חלים על הליכי גביה מינהליים... עקרונות המשפט המינהלי אמורים לעמוד בלב החכרעה בעתירה מינהלית. בראש ובראשונה יש לבחון את סבירות החלטת הרשות על כלל מרכיביה. השאלה - האם חוק ההתיישנות תקף בהליכי גביה מינהליים - עשויה שלא במכוון להסיט את כובד ההכרעה משאלה אחרת חשובה לא פחות. טול לדוגמה מצב בו רשות ציבורית אינה נוקטת בהליכי גביית ארנונה תקופה של 100 שנה, 50 שנה או אפילו 20 שנה. היעלה על הדעת, שלא ניתן לטעון כי מההיבט המינהלי פעולה זו בלתי סבירה?"

<sup>22</sup> ע"מ (מחוזי חי') 1021/03 אור נ' עיריית חיפה, מנהל אגף הגביה המאוחדת, תק-מח 4(2004) 3640, 3642 (2004): "לי נראה, כי בעניינו לא ניתן לקבל כתקינה וכעומדת במגמת המשפט המינהלי את פעולת המשיכה. אני מקבל, מבלי לקבוע מסמרות, כי הגנת ההתיישנות לא עומדת לעתרת. אולם, אין פירושו של דבר כי ניתן לעקל רטרואקטיבית חוב ארנונה לאורך תקופה של עשרות שנים, שעה שלא ברור, בנסיבות הענין, שאכן מדובר בהתחמקות מתשלום ארנונה ללא כל הצדקה".

<sup>23</sup> ע"מ (מחוזי נצ') 1188/07 יוחאי נ' עיריית צפת, תק-מח 4(2008) 15204 (2008): "המחוקק לא קצב את המועד לגביית הארנונה באמצעים מינהליים, יחד עם זאת, אין זה סביר כי לרשות נתונה האפשרות להתגולל באופן חד צדדי ועצמאי בנקיטת הליכי הוצאה לפועל לגביית חוב ללא הגבלה בזמן, ותוך הסתמכות על החזקה כי הרשום בספריה משקף את המציאות, מבלי שתהיה בידי האזרח אפשרות ממשית להתגונן מפני הליכים אלו. יוער, כי השיקולים העומדים אחר מדיניות ההתיישנות יפים באותה מידה לגבי נישום המבקש להתגונן מפני דרישת חוב שתתגבש שנים רבות קודם לכן".

<sup>24</sup> ע"מ 10-11-6882 סמקו סנטר (1999) בע"מ נ' עיריית נס ציונה [לא פורסם] (2010), בפסקה 6: "עצם משלוח דרישה לתשלום מס, לפי הסמכות שבידי העירייה, הן לפי סעיף 4 בפקודת המסים (גבייה) הן לפי סעיף 306 בפקודת

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

#### 4. המועד שממנו מתחילים לספור את תקופת השיהוי

המועד שממנו מתחילים לספור את תקופת השיהוי הוא המועד שבו רשאית הרשות לפתוח בהליכי גביה, והוא המועד שבו ניתן לומר, שיש למעשה, לחייב<sup>25</sup> "חוב בפיגור", דהיינו, שהמועד לתשלום החוב חלף מבלי שהחוב שולם.

כאשר מדובר בחוב מס, הכוונה היא למועד שבו מוצו הליכי ההשגה או הערעור, הקבועים בחיקוק המס הספציפי, או שהמועד להגשת ההשגה והערעור, אם קבוע כזה, חלף ואלה לא הוגשו; אם החוק לא מאפשר הליך שכזה – הרי שמועד החיוב בתשלום הוא המועד שבו הפך החוב לסופי<sup>26</sup> (בהנחיה זו – המועד שבו החוב הפך לסופי).

וידגש: אם הוגשו השגה או ערעור רק ביחס לחלק מן החוב, כך שחלקו אינו שנוי במחלוקת, רשאית הרשות לנקוט הליכי גביה ביחס לאותו חלק של החוב שאינו שנוי במחלוקת, ואין היא חייבת להמתין עד להכרעה בהשגה או בערעור על החלק השני של החוב.

כאמור לעיל, ההליך הפותח את הליכי הגביה לפי הפקודה הוא משלוח מכתב הדרישה הראשון. סעיף 4 לפקודת המסים (גביה) קובע כי ניתן לשלוח את מכתב הדרישה הראשון לאחר שחלפו 15 ימים מן המועד שבו הפך החוב לסופי והוא לא שולם. לאמור: המועד שממנו מתחילים לספור את תקופת השיהוי של הרשות הוא היום שבו הרשות הייתה רשאית לשלוח את מכתב הדרישה הראשון.

לוח הזמנים הוא כמפורט להלן:

1. מועד ראשון: חלפו 15 ימים מן המועד שבו החוב הפך לסופי – פתיחה בהליכי גביה על ידי משלוח מכתב הדרישה הראשון.
2. מועד שני: חלף פרק זמן קצר, לכל הפחות 7 ימים ממועד משלוח מכתב הדרישה הראשון – המשך הליכי הגביה על ידי משלוח הדרישה לתשלום מיידי.

העיריות (נוסח חדש)... מהווה צעד ראשון של הליכי גבייה מנהליים". פתיחה בהליכי גבייה מקבילה להגשת תובענה אזרחית, העוצרת את מירוצה התתיישנות. ראו בפסקה 9 בעניין סמקו: "אף בענייננו, לצורך טענת ההתיישנות, יש לראות בהליכי גבייה מנהליים כשווי ערך להליכי תביעה אזרחית, שמשנתחור לפני תום תקופת ההתיישנות, וכל עוד הם נמשכים כסדרם, רשאית העירייה להמשיך בהליכי הגבייה ולא תעמוד לחייב טענת התיישנות".

<sup>25</sup> ישנם מקרים - בעיקר כשמדובר בחובות לרשויות המס - שבהם החוב אינו מוטל על חנישום אלא על אדם אחר מכוח התחייבות. במקרה זה, החוב מתגבש במועד שבו החיוב התגבש אצל המתחייב.

<sup>26</sup> ע"מ (מנהליים חי') 459/02 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' המועצה האזורית זבולון, תק-מח (4)2003, 6700, 6717 (2003). ראו למשל סעיפים 150 (חשנה) ו-153 (ערעור) לפקודת מס הכנסה; סעיפים 87 עד 90 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.

לוח הזמנים ביחס לגביה בידי רשויות מקומיות

לגבי גביה בידי רשות מקומית, קובעת אכרזת המסים, כי לא תומצא לאדם לגבי הסכום השנוי במחלוקת, דרישה לפי סעיף 4 לפקודת המסים (גביה) ולא יינקטו פעולות לפי הפקודה, כל עוד לא חלף המועד להגשת השגה, ערר או ערעור על החוב, לפי העניין, ואם הגיש אדם ערעור או תובענה – כל עוד לא ניתנו פסק-דין סופי או החלטה סופית, שאינם ניתנים לערעור עוד.<sup>27</sup>

עוד יש לציין, כי המועדים הקבועים בפקודת המסים (גביה) שונים במעט כאשר המדובר ברשויות מקומיות. באכרזת המסים נקבע, כי במקום 15 ימים יבואו 25 ימים, לאמור:<sup>28</sup>

1. **המועד למשלוח מכתב הדרישה הראשון** – לאחר שחלפו 25 ימים מן המועד שבו הפך החוב לסופי.
2. **המועד למשלוח הדרישה לתשלום מיידי** – לאחר שחלפו 25 ימים ממועד שליחת מכתב הדרישה הראשון.

**5. תקופת השיהוי: מהו פרק הזמן מהמועד שבו היה החוב לסופי, שבסימונו ניתן לומר****שהרשות מנועה מלנקוט הליכי גביה?**

לפי פסיקת בית המשפט, דיני ההתיישנות חלים על הליכי גביה מינהליים. עם זאת, מאחר שעסקינן בפעולותיהן של רשויות מינהליות, חלים לצד דיני ההתיישנות, גם דיני השיהוי.

ככלל, תקופת ההתיישנות של תובענות אזרחיות היא 7 שנים, אלא שבהתחשב בטיבם ובאופיים של חובות מנהליים, אין זה סביר שרשות מינהלית תנקוט לראשונה הליכי גביה ללא התראה וללא צידוק, לאחר שחלפו שנים רבות מן המועד שבו יכלה לראשונה לגבות את החוב. לפיכך, על הרשות לפתוח בהליכי גביה תוך פרק זמן סביר שהוא קצר מתקופת ההתיישנות האמורה. **פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים.**

עם זאת, המסגרת שבה אנו מצויים היא של דיני השיהוי, המאפשרים גמישות ובחינה פרטנית לפי נסיבות העניין. על כן, בנסיבות חריגות, ובהחלטת של היועץ המשפטי והגזבר או החשב של הרשות – ולעניין רשות המסים, גם בהחלטת של סמנכ"ל הגביה של הרשות – ניתן יהיה לפתוח בהליכי גביה, גם לאחר שחלפו שלוש שנים מן היום שבו הפך החוב לסופי, ולמרות השתוותה של הרשות, ובלבד שלא יעברו שבע שנים ממועד זה (שאז יחולו דיני ההתיישנות).

דוגמה לנסיבות אשר יכולות להצדיק תריגה ממגבלת שלוש השנים, היא מצב שבו פעלה הרשות כדי לגבות את החוב בדרכים אחרות, שאינן הליכי גביה לפי פקודת המסים (גביה) ואינו גביה פסיבית.

<sup>27</sup> סעיף 2 לאכרזת המסים.

<sup>28</sup> כמו כן, אם גם לאחר שנשלחה דרישת גובה המס לא מילא החייב את הדרישה, על פי האמרה, כאשר מדובר ברשות מקומית, גובה המס רשאי לפתוח בחליכים רק לאחר שחלפו 5 ימים - הוראה שאינה קיימת לגבי רשויות המדינה.

**6. ההשלכות של השתהות בנקיטת הליכי גבייה**

לא פתחה הרשות בהליכי גבייה מינהליים במיועדים הקבועים בהנחיה זו, ולא התקיימו נסיבות חריגות המצדיקות פתיחה מאוחרת של הליכי הגבייה לפי סעיף 5 להנחיה זו, לא תוכל הרשות, ככלל, לגבות מכח הפקודה.

האם מנועה הרשות מלגבות את החוב בכל דרך אחרת, דבר שמשמעותו המעשית היא מחיקת החוב?

תוצאה זו קשה, נוכח העובדה שהמדובר בכספי מסים המיועדים להגשמת מטרות החוקים שמכוחם הם נגבים, ולהגשמת מטרות חברתיות וציבוריות אחרות. התייחסות להיבט מסוים של שאלה זו תהיה בהמשך, בסעיף שעוסק בגבייה הפסיבית.

יובהר, כי כל עוד לא חלפה תקופת ההתיישנות לפי דיני ההתיישנות האזרחית, תוכל הרשות לפנות לבית המשפט בתביעה אזרחית לגביית החוב.

**7. עילות השעיה ותקרה**

השעיית הגבייה, משמעה שהרשות נמנעת מלהתחיל בהליכי הגבייה לפי הפקודה.

הכלל שלפיו על הרשות להימנע משיהוי בגביית החוב, יכול שייסוג בפני עילות קונקרטיות אשר בחתקיימן מוצדק להשעות את הגבייה. **רשות אשר תפתח בהליכי גבייה גם לאחר שחלפו שלוש שנים, בנסיבות שבהן מתקיימת אחת מעילות השעיה כפי שיפורטו להלן, לא תיחשב כפועלת בשיהוי**, שכן תקופת השיהוי כלל לא נמנית כל עוד חלה עילת ההשעיה; וזאת בשונה מפתיחת הליכי גבייה מאוחרים בחלטת הגורמים האמורים בסעיף 5, בהתקיים נסיבות חריגות שאינן נמנות עם עילות ההשעיה, הנעשית על אף השתהותה של הרשות.

**7.1. עילות השעיית הגבייה**

לחלן רשימת המקרים שבהם תהא הרשות רשאית לפתוח בהליכי גבייה לפי הפקודה, אף שחלף פרק זמן העולה על שלוש שנים מן היום שבו יכלה לפתוח בהליכי גבייה, לאמור מן היום שבו הפך החוב של האזרח כלפי הרשות לסופי. בכל אחד ממקרים אלה, לא תיחשב הרשות כמי שהשתהתה – כל עוד קיימת עילת ההשעיה:

- א. עילות השעיה מכוח דיני החתיישנות – בשל תחולתם המקבילה כאמור, של דיני ההתיישנות, אזי ככל שעומדות לרשות עילות השעיה לפי חוק ההתיישנות, כגון תרמית והונאה (סעיף 7 לחוק האמור), התיישנות שלא מדעת (סעיף 8 לחוק האמור), לא יבואו תקופות אלה במניין תקופת השיהוי.
- ב. לא עלה בידי הרשות לאתר את החייב אף שנקטה בפעולות סבירות כדי לאתר – מצב שהרשות אינה מצליחה לאתר את החייב, למרות שנקטה פעולות איתור סבירות, כגון חיפוש כתובת החייב במרשמים המנוהלים לפי דין. דוגמאות למצב כזה הן:
  - \* שוכר דירה חב בארנונה, השוכר נעלם והרשות אינה מצליחה לאתר;

\* לחייב אין כתובת מגורים נחמת מאסר או סיבות אחרות.<sup>29</sup>

בנסיבות כאלה, מוצדק לאפשר לרשות לנקוט הליכי גביה מיום שאיתרה את החייב, גם אם חלפו יותר משלוש שנים מן היום שבו החוב הפך לסופי.

ג. החייב שיהיה בחו"ל או באזור יהודה ושומרון או חבל עזה בנסיבות שאינן מאפשרות פתיחת הליכי גביה נגדו – למשל, אם לא ניתן לשלוח לו הודעות ולפתוח בהליכים. במקרה כזה, תוארך התקופה עד שנודע לרשות על חזרת החייב לארץ או עד לשינוי הנסיבות המונעות את פתיחת הליכי הגביה.

ד. הרשות והחייב הגיעו להסדר לעניין תשלום החוב – במצב שלאחר שהחוב הפך להיות חוב בפיגור ובטרם נפתחו הליכי הגביה כאמור בהנחיה זו, הגיעו הרשות והחייב להסדר תשלומים, אין מקום לנקוט בהליכי גביה, כל עוד עומד החייב בהסדר ומשלם את התשלומים על פיו כסדרם. תקופת השיהוי תתחיל להיספר לחובתה של הרשות רק החל במועד שבו הפר החייב את הסדר התשלומים וחזר מלשלם.

ה. קיימת מניעה משפטית – מקום שניתן צו של בית המשפט נגד הרשות המורה לה להימנע מלפתוח בהליכי גביה, שקיים נגד החייב הליך של פשיטת רגל או שהוא נמצא בהליך של פירוק, לפי העניין, אין הרשות יכולה לפתוח בהליכי גביה וממילא מושעית תקופת השיהוי עד לביטול הצו השיפוטי או עד לסיומו של הליך פשיטת הרגל או הפירוק, באופן המאפשר את חידוש ההליכים נגד החייב.

ו. הליכים משפטיים לרבות גישור או בוררות – מתנהלים בין הצדדים הליכים משפטיים, לרבות גישור או בוררות, לגבי החוב או לגבי הליכי הגביה.

ז. המתנה לשומת מס הכנסה של קבלנים החייבים במס שבח – מס שבח נשום לפי עסקת, בעוד שמס ההכנסה הוא שנתי. במקרה של קבלן החב במס שבח, נוהגות רשויות המס להמתין עם גביית חוב זה עד לעריכת שומת מס הכנסה, משום שבמקרה כזה הנישום מקבל פטור ממס השבח. במצב דברים זה, אין מקום שרשויות המס יפתחו בהליכי גבייה נגד הקבלן.

ח. מדובר בחוב מורכב, שיש קושי לזהות בזמן אמת את התגבשותו או היקפו – במקרה בו למרות פעולה סבירה של הרשות היא לא זיהתה את קיומו של החוב במועד, זאת בפרט כאשר מדובר בחוב גדול (מספר מיליוני שקלים).

## 7.2. תקרת תקופת השיהוי לנקיטת הליכי גביה בהתקיים עילת השעיה

השעיה שאינה מוגבלת בזמן היא בעייתית מאותה הסיבה שבגינה תקופת השיהוי קצרה מתקופת ההתיישנות האזרחית: רשות מנהלית אינה רשאית להשתוות בפתיחה בהליכי גביה לפי פקודת המסים (גביה), גם אם דיני ההתיישנות מאפשרים לה פרקי זמן ארוכים יותר או בלתי מוגבלים.

<sup>29</sup> דוגמא נוספת היא מצב שבו החייב הוא תושב חוץ, שקיבל מרשויות ההגירה מספר זיהוי מיוחד לתושבי חוץ, אך לאחר שעזב את הארץ, לא ניתן לאתר באמצעותו. מקרים אלה שכיחים במקרים של חובות בשל מיסי מקרקעין ומס רכוש, ובהם אין לרשויות יכולת לפעול נגד החייב עזי למכירת המקרקעין.

משיקולים אלה, יש לקבוע תקרה לתקופת השיהוי. לפיכך, הרשות לא תוכל לפתוח לראשונה בהליכי גביה במצב שעומדת לרשותה עילת השעיה לאחר שחלפו 25 שנים מן המועד שבו הייתה רשאית לנקוט הליכי גביה מנהליים. זאת, אף שלפי דיני ההתיישנות כיום, לא קיימת תקרה לתקופת ההתיישנות.<sup>30</sup>

ואולם, היועץ המשפטי של הרשות רשאי, בנסיבות חריגות ויוצאות דופן הנובעות מהתנהגות בעייתית מצד החייב, לאשר פתיחת הליכי גביה, במצב שעומדת לרשות עילת השעיה, גם לאחר המועד האמור.

יובהר, כי ככל שהרשות פעלה בדרך של גביה פסיבית ולפי הנחיה זו, לא תחול התקרה האמורה.

## 8. לאחר פתיחת הליכי הגביה: נקיטת הליכי גביה בשקידה ראויה

### 8.1. פרקי זמן מרביים בין ההליכים

לאחר שפתחה בתליכי הגביה, צריכה רשות מנהלית סבירה להפעיל אותם בשקידה סבירה. לאחר הפתיחה בהליכי הגביה לפי פקודת הגביה, דהיינו, לאחר משלוח מכתב הדרישה הראשון לפי סעיף 4 לפקודה, על הרשות להמשיך במתווה הנקוב בפקודה, להפעיל את אמצעי הגביה הקבועים בה במאמץ לגבות את החוב, במרווחי זמן סבירים, והיא אינה יכולה להשתוות ולמשוך את הליכי הגביה.<sup>31</sup>

יובהר כי במצב שלא ניתן להמשיך בהליכי הגביה, משום שבדיקה העלתה שלחייב אין נכסים, לא יראו את הרשות כמי שלא פעלה בשקידה סבירה.

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

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

על הרשות להודיע לחייב על הטלת העיקול בידי צד שלישי במועד הטלתו (על כך שהעיקול הוטל בפועל ולא על משלוח הודעת העיקול). כמו כן, על הרשות להודיע לחייב על קיום החוב אחת לשנה.

### 8.2. הקפאת הליכי הגביה

<sup>30</sup> עם זאת, ראו נא סעיף 842 להצעת חוק דיני ממונות, התשע"א-2011, הקובעת תקופת תקרה בת 25 שנה.

<sup>31</sup> ענ"מ 11-10-6882 סמקו סניטר (1999) בע"מ נ' עיריית נס ציונה [לא פורסם] (2010), פסקה 9: "כדי להסיר חשש של פעולות גבייה שהן מחשפה ולחץ, יש להניח שאם פעולות הרשות לגביית חוב בהליכים מנהליים הן פעולות מעטות, מקריות שאינן מגלות כוונה לגבות את החוב, עשוי בית המשפט למנוע מהרשות לטעון נגד ההתיישנות אף שמחבריה הפורמאלית החלה בפעולות גבייה".

חרף האמור לעיל, ייתכנו מקרים חריגים, שבהם תהא הרשות רשאית לחקפא את המשך הפעלת הליכי הגביה לפי פקודת המסים (גביה), לאחר שפתחה בהם, לפי כללים שקבעה בעניין האמצעים שתנקוט לגביית החוב, בשים לב לגובה החוב (למעט באשר למשלוח מכתבי דרישה) ובכפוף להוראות הנחיה זו.

הדבר מוצדק, בין היתר, במקרים אלה:

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

הגורם המוסמך לקבוע את כללי ההקפאה:

- \* **ברשות מקומית** – קביעה של הגזבר, המנכ"ל והיועץ המשפטי
- \* **ברשויות אחרות** - מי שיוסמך לכך בידי מנהל הרשות, חשב הרשות והיועץ המשפטי לרשות.

יודגש, כי **הקפאה של הליכי הגביה, נתונה לשיקול דעת הרשות; לחייב אין זכות מוקנית להקפאה של הליכי הגביה.** עם זאת, הקפאת ההליכים תיעשה, ככל שהדבר ניתן, בידיעתו ובהסכמתו של החייב. מכל מקום, **אין בהקפאת ההליכים או בהשהייתם משום ויתור מצד הרשות על החוב או על הריבית.**

לפיכך, על הרשות - אם החליטה להקפא או להשהות את הליכי הגביה - לשלוח לחייב הודעה על הקפאת החוב וכן הודעה, בתדירות שלא תפחת מפעם בשנתיים, לפיה חובו עדיין קיים וממשיך להצטבר, וכי הרשות שומרת לעצמה את הזכות להמשיך ולנקוט בהליכי גביה, על-פי שיקול דעתה, ולכל המאוחר לכשתוסר המניעה. כמו כן, הרשות תתעד בתרשומת את ההחלטה.

גם בהקשר זה לא מיותר להדגיש, כי מצב שבו נפסקו הליכי הגביה משום שלא אותרו נכסים של החייב אינו מצב של הקפאה. גם במקרה זה על הרשות לתעד בתרשומת את ההחלטה להפסיק את הגביה.

**8.3 ניהול משא ומתן והגעה להסכם תשלומים**

מתנהל בין הרשות לחייב משא ומתן בנוגע להסדר החוב או שיש ביניהם חילופי דברים בנוגע לחוב, לאחר שנפתחו הליכי הגביה, יש לנסות להגיע להסכמה.

לפיכך, תקופה שבה נוהל מו"מ לא תיחשב כתקופה שבה הרשות השתתתה בגביית החוב. השתתות הרשות תיבחן ביום שהסתיים המשא ומתן באי הסכמה ובאי תשלום החוב על ידי החייב או, במקרה שהרשות הגיעה עם החייב להסכם - ביום שרואים בו את החייב כמי שהפר את ההסכם.

עם זאת, על הרשות לקצוב לעצמה פרק זמן סביר לניהול המשא ומתן, כדי שלא לגרום להתמשכותו שלא לצורך. לא הבשיל המשא ומתן תוך פרק הזמן האמור לכלל הסכם תשלומים, תודיע הרשות לחייב על הפסקתו ועל המשך נקיטת הליכי הגביה נגדו.

**8.4 הגבלת ההקפאה בזמן**

ככלל, הקפאת הליכי הגביה אינה מוגבלת בזמן. כל עוד מתקיימת עילת ההקפאה, אין מקום לחידוש הליכי הגביה.

ואולם, על הרשות, כרשות מנהלית סבירה, לבחון מדי פעם, ובתדירות שלא תפחת מפעם בשנתיים, האם עדיין מתקיימת עילת ההקפאה, האם יש טעם לחדש את הליכי הגביה או שיש לראות בחוב חוב שלא ניתן לגבותו.

**9 גביית החוב בדרכים חלופיות – גבייה פסיבית**

בהנחה, שאין בחלוף התקופה שבה רשאית הרשות לנקוט הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המסים (גביה), כדי להביא למחיקת החוב למעשה – מהן הדרכים החלופיות שרשות רשאית לנקוט בהן כדי לגבות בכל זאת את החוב?

על-פי הפסיקה, למרות שחלים דיני ההתיישנות על זכותה של הרשות לנקוט הליכי גביה לפי הפקודה, אין בכך כדי למנוע ממנה לנקוט הליכי גביה פסיבית. הוא הדין במקרה של שיהוי: אף שהרשות השתתתה כך שאינה יכולה עוד לנקוט בהליכי גביה לפי פקודת הגביה, עדין רשאית היא לנקוט בהליכי גביה פסיבית, ככל שהחוק מתיר לה.

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

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

**9.1. דוגמאות לגביה פסיבית**

- א. רשויות מקומיות – לפי סעיף 324 לפקודת העיריות, טעונה העברת מקרקעין תעודה על תשלום חובות לעירייה.<sup>32</sup> כלומר, רשות מקומית רשאית לעכב העברת מקרקעין על שמו של החייב, אם לא שילם את חובותיו לעירייה.
- ב. ביטוח לאומי – קיזוז מכוח חוראת חוק מפורשת: סעיף 312 לחוק הביטוח הלאומי, קובע כי המוסד לביטוח לאומי רשאי לקזז דמי ביטוח כנגד גמלאות שמגיעות למבוטח; סעיף 366 המאפשר למוסד להפחית גמלה מחמת פיגור בתשלום דמי ביטוח, העולה על 12 חודשים.<sup>33</sup>
- ג. גם לרשות המדינה עומד סוג של גבייה פסיבית – סעיף 12 לפקודת המסים (גביה) מורה, כי לא ניתן לנקוט פעולות להעברת בעלות במקרקעין בטרם שולמו כל המסים המגיעים בעד אותם מקרקעין.<sup>34</sup>
- דוגמה נוספת היא סמכות מנהל מע"מ לעכב סילוק של טובין של החייב מפיקוח רשויות המכס עד לתשלום חובו של החייב למע"מ.<sup>35</sup>

**9.2. גבייה אקטיבית לפני גביה פסיבית**

- ככלל, הרשות חייבת לנקוט גביה אקטיבית בטרם תוכל להיעזר בגביה פסיבית, דהיינו, להעדיף הליכים אקטיביים לפי פקודת המסים (גבייה), על פני גביה פסיבית.** הכספים שהאזרח חייב לרשות הם כספי מס, שתשלומם נדרש להבטחת האספקה של שירותים ציבוריים וחברתיים לציבור כולו, ולכן יש לתת עדיפות להליכים שנועדו לגבות חובות ביעילות ותוך פרק זמן קצר.
- חرف זאת, ייתכנו מצבים שבהם תהא הצדקה להימנע מנקיטת הליכי גביה לפי הפקודה ולהסתפק בגביה פסיבית, למשל במקרה שנקיטת הליכים אקטיביים אינה מידתית, כאמור בסעיף 11 להנחיה זו.

<sup>32</sup> וזה נוסח סעיף 324(א): "לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצג לפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העירייה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר-סולקו במלואם או שאין חובות כאלה".

<sup>33</sup> להלן נוסח סעיף 366: "א) קרה מקרה המזכה לגמלה וקיים אותה שעה חוב של דמי ביטוח והפיגור בתשלומה הוא בעד תקופת העולה על 12 חודשים, ינהגו כך: (1) בפיגור שאינו עולה על 18 חודשים - תשולם הגמלה פחות רבע; (2) בפיגור העולה על 18 חודשים ואינו עולה על 36 חודשים - תשולם הגמלה פחות חצי; (3) בפיגור העולה על 36 חודשים - לא תינתן גמלה לא בכסף ולא בעין. (ב) חוראות סעיף קטן (א) לא יחולו על - (1) הטבות לפי סעיף 9; (2) גמלאות לפי סעיפים 144, 143, 66, 62, 57, 49, 42, 266, 265 ו-267; (3) על גמלאות לפי פרק ה' כשחובת התשלום דמי ביטוח נפגעי עבודה אינה חלה על המבוטח בעת קרות המקרה המזכה לגמלה; (4) גמלאות לפי פרקים י"י ו-י"ג; (5) הענקות לפי סעיף 387. (ג) היה אדם מבוטח תקופה העולה על עשר שנים, יוארכו התקופות האמורות בסעיף קטן (א) בחודשיים לכל שנה שמעל עשר השנים האמורות ובלבד שלא יעלו על 60 חודשים. (ד) פיגור בתשלום דמי ביטוח, שמועד תשלומם חל תוך 90 הימים שלפני קרות המקרה המזכה לגמלה, לא ייחשב כפיגור לענין סעיף קטן (א). (ה) פיגור בתשלום סכום דמי ביטוח שאינו עולה על 15% מהשכר הממוצע, כפי שהוא ביום קרות המקרה המזכה לגמלה, לא ייחשב כפיגור לענין סעיף קטן (א)".

<sup>34</sup> וזה נוסח הסעיף: "שום פעולת העברה במקרקעין חשייכים לסרב לא תירשם בפנקסי המקרקעין בטרם הוברר ששולם המס המגיע עליהם, אלא בהסכמת הממונה על הגביה".

<sup>35</sup> סעיף 114 לחוק מס ערך מוסף.

**9.3. תזכורות לגבי קיומו של החוב**

רשות המחליטה להעדיף גביה פסיבית על פני גביה אקטיבית חייבת לשלוח הודעה לחייב על קיום החוב וכן לשלוח, בתדירות שלא תפחת מפעם בשנתיים, הודעות בדבר קיומו של החוב והיותו נושא ריבית בתדירות שלא תפחת מפעם בשנתיים עד לנקיטת אמצעי הגביה הפסיבית.

**10. דרך משלוח מכתבי הדרישה**

סעיף 12 לפקודת המסים (גביה) מורה, כי הודעה, דרישה, צו או כל מסמך אחר שיש להמציאם לפי הפקודה, יראו אותם כאילו הומצאו כדין אם נמסרו למי שנועדו, או הונחו במקום מגוריו או במקום עסקיו הרגיל או נשלחו לשם על שמו בדואר, ובלבד שצו עיקול לצד שלישי שהוא בנק וכן הודעה על מכירת מיטלטלין יישלחו בדואר רשום.

כלומר, החלופות למשלוח מכתב הדרישה הראשון, (פתיחת הליכי הגביה לפי הפקודה), ומכתב הדרישה לתשלום מיידי (המכתב השני), הן מסירה ביד או הנחה במקום המגורים או העסק או משלוח בדואר רגיל.

עם זאת, רשויות אשר לפני קבלת הנחיה זו נהגו לשלוח את מכתבי הדרישה לחייב בדואר רשום רשאיות להמשיך לנהוג כן גם לאחר מועד כניסתה לתוקף של הנחיה זו.

את המכתבים והתזכורות השונים שעל הרשות לשלוח לפי הנחיה זו, היא רשאית לשלוח בדואר רגיל.

**11. הפעלת הליכי גביה לפי הפקודה – מידתיות**

לפני הפעלת אמצעי אכיפה יש לבחון, אם האמצעי נדרש באופן סביר לשם גביית המס. במסגרת זו ייבחנו, בין היתר, נחיצותו של ההליך ויעילותו, בשים לב לשיקולים שונים, כגון גובה החוב, או מצבו של החייב.

הרשות הנובה רשאית לקבוע לעצמה כללים לעניין האמצעים שתנקוט לגביית החוב בשים לב לגובה החוב (למעט באשר למשלוח מכתבי דרישה) ובכפוף להוראות הנחיה זו.

ככל שהרשות פעלה בהתאם לכללים אלה, לא תיחשב אי נקיטה של אמצעי גביה כשיהוי.

**12. פירוט החוב**

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

**13. הוראות לעניין עיקולים****13.1. עיקול עד גובה החוב וסדר מימוש עיקולים**

להלן מספר הנחיות הנגזרות לאופן הטלת העיקולים לפי פקודת המסים (גביה), ודרך מימונם:

- א. לא יוטל עיקול אצל צד שלישי כלשהו מעבר לסכום החוב.
- ב. הוטלו מספר עיקולים אצל צדדים שלישיים שונים בסכום כולל העולה על גובה החוב, ונדרש צו מסירה כדי לממשם, יורה פקיד הגביה על מימוש העיקולים כאמור בשלבים, כך שלא ימומש סכום העולה על גובה החוב. התקבלו כספים בסכום העולה על גובה החוב, תוחזר היתרה שמעבר לסכום החוב.
- ג. עוקלו כספים בחשבון בנק של חייב, לא יורה פקיד הגביה על מימוש נכסים שאינם נוילים בטרם מומשו הנכסים הנוילים. היה מימוש כאמור כרוך בפגיעה בחייב מעבר לסכום המעוקל (כגון "שבירת" תכנית חסכון ככל שלחייב יש זכות לכך), ימומש, ככלל, הסכום המעוקל באופן שימנע את הפגיעה (כגון מימוש בנקודות היציאה בלבד, ככל שקיימות).
- לא ניתן לבצע את המימוש כאמור, או שהדבר כרוך בהמתנה ארוכה אשר תגרום נזק לחייב לנוכח הצטברות הריבית, יבחן פקיד הגביה את האיזון הראוי בין הצורך לגבות את החוב לגרימת הנזק לחייב ולא יורה על מימוש כאמור, אלא אם כן אין דרך אחרת לגבות את החוב שפגיעתה בחייב פחותה. החליט פקיד הגביה כאמור, יודיע על כך לחייב.

**13.2. עיקול מיטלטלין והוצאתם**

על מבצע עיקול להזדהות באמצעות תעודת גובה מס ולהציג את הצו המסמיכו לנקוט פעולה זו.

לא יוצאו מיטלטלין אלא אם כן הומצאה קודם אזהרה, בדרך שממציאים אזהרה על כוונה לפרוץ או במסגרת עיקול ברישום של אותם מיטלטלין. זולת אם סבור הממונה על הגביה שמתן הודעה עלול לסכל את העיקול, כאמור בתקנה 4(ב) לתקנות המסים (גביה).<sup>36</sup>

<sup>36</sup>להלן נוסח תקנה 4 לתקנות המסים (גביה), התשל"ד-1974, שכותרתו "ביצוע עיקול":

(א) לשם ביצוע העיקול רשאי גובה המס -

(1) לחיכוס לחצרים שבהחזקתו של הסרבן (בתקנות אלה - החייב), ולפתוח או להורות לפתוח מקום, מבנה וכלי שבהם נמצאים או עשויים לחימצא מיטלטלין של החייב הניתנים לעיקול, ובלבד שהעיקול ייעשה בנוכחות עד אחד לפחות ולא לפני שעברו 48 שעות ממועד המצאת הדרושה לחייב או 8 ימים מיום שנשלחה לו בדואר רשום, לפי הענין.

(2) בכפוף להוראות תקנה 22, לפרוץ לחצרים שבהחזקתו של החייב ולפתוח או להורות לפתוח מקום, מבנה וכלי כאמור בפסקה (1) ובלבד שעברו 48 שעות ממועד המצאת האזהרה לחייב או 8 ימים מיום שנשלחה לו בדואר רשום, לפי הענין.

(ב) הוראות תקנת משנה (א) בדבר מתן דרישה או אזהרה (להלן - הודעה) לפי הענין, לא יחולו אם הממונה על הגביה סבור שמתן הודעה עלול לסכל את העיקול והוא חתיר את הכניסה ללא הודעה.

**14. כיצד יש לנהוג לאחר תשלום החוב**

שולם החוב לאחר הטלת עיקול על נכסי החייב – תשלח הרשות הודעה כנדרש לגורם המעקל, בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מתום שלושה ימי עבודה. לחלופין, תמסור הרשות לחייב, לפי בקשתו, הודעה על הסרת העיקול תוך פרק הזמן האמור. בכל מקרה, על הרשות למסור הודעה על הסרת העיקול לצד השלישי שאצלו מוחזקים הנכסים.

**15. תחילה ותחולה**

תחילת תוקפה של הנחיה זו ששה חודשים מיום פרסומה, והיא תחול גם על חובות קיימים שטרם התיישנו. במקרים אלה, תישלח הודעת הדרישה הראשונה לפי הפקודה, בתוך שנתים מיום תחילתה של הנחיה זו והרשות תמשיך לנהוג לאחר מכן לפי ההנחיה, ובלבד שלעניין חובות שביום תחילתה של הנחיה זו חל עליהן שיהוי – טרם התיישן החוב.

**התייחסות ראש המועצה לדוח ביקורת "בדיקת הליך מחיקת חובות ארנונה"**  
המועצה תפעל לתיקון הליקויים אשר הועלו בדוח וכן תיישם את המלצות המבקר בהקדם.

**הליך בחירת סייעות**

**לכבוד**  
**מר אריה שמם**  
**ראש המועצה**  
**המקומית**

**1. רקע**

בהתאם לבקשתך מיום 11.9.12 נערכה בדיקה לגבי הליך מכרז סייעות בגני"י ובחירת הסייעות שזכו במכרז.

**2. הפעולות שבוצעו**

א. בדיקת מסמכי המכרז ופרוטוקול הוועדות.

ב. פגישות מול חלק מחברי הוועדה.

ג. פגישה עם מנהלת כח אדם.

3. לאחר פרסום מכרז פנימי לסייעות לגני ילדים, 17 מעומדות הגישו בקשה להתמודד.

4. בתאריך 22.8.12 התכנסה וועדת הבחינה לקבלת סייעות בגני"י. יש לציין כי הרכב חברי הוועדה נקבע ע"י משרד הפנים.

ועדת הבחינה הורכבה מבעלי התפקידים הבאים:

נציג משרד המפנים, נציג פיקוח משרד החינוך, מזכיר המועצה, נציג הסתדרות (נציג ועד עובדים) ונציג ציבור.

5. בפני הוועדה הופיעו 15 מועמדות מתוך 17 מועמדות שהגישו קורות חיים, 2 בחרו שלא להופיע. הוועדה החליטה לקבל 6 מועמדות לתפקיד ובחרה 2 נוספות למקום השני, וזאת לאחר תהליך שכלל ראיון כל המועמדות מול חברי הוועדה ודירוג המועמדות ע"י חברי הוועדה.

6. מתוך 6 הנבחרות 3 מתוכן הינן בעלות קרבות משפחה כהגדרת החוק לעובדים במועצה כפי הפירוט הבא:.

א) ס.י – האם מועסקת כמזכירה במתנ"ס.

ב) ע.מ – בעלה עובד כאב בית בחטיבת הביניים,

ג) ת.ג – הדוד עובד בתפקיד מנהל מדור תברואה ומשמש כיו"ר ועד עובדים.

7. עפ"י חוות דעת והמלצת היועץ המשפטי למועצה, עקב הקשר המשפחתי שבין חלק מהנבחרות לעובדי המועצה, מחויבת לקבלת אישור ועדת המינהל במשרד הפנים.

8. בתאריך 9 לספטמבר 2012 נעשתה פניה למר ישראל שפיצר – ראש אגף כ"א ושכר במשרד הפנים – לקבלת חו"ד בנושא.

9. נכון למועד הבדיקה טרם התקבלה חוות דעתו.

10. המתלוננת לא נבחרה מתוך 8 המעומדות שנבחרו. לטענתה גורמים פנימיים במועצה השפיעו על חברי הוועדה שלא לבחור בה כסייעת בגנים אולם, בבואנו לבחון את הרכב חברי הוועדה עולה כי הוועדה כללה את נציג משרד הפנים, נציג משרד החינוך, נציג ציבור ונציג הסתדרות, וממילא עולה כי למועצה לא היה רוב בקרב חברי הוועדה. טענתה כאילו מנהלת מדור גנים מתנכלת לה אישית, גם אם נניח שהינה נכונה, הרי שאין ביכולתה להשפיע על רוב חברי הוועדה שאינם חלק ממנגנון המועצה. תפקידה של מנהלת המדור להביע את דעתה המקצועית, בקרב חברי הוועדה, על המתמודדות השונות ותפקיד החברים הוא להתרשם מהמעומדות ובסופו של תהליך להחליט באופן עצמאי לגבי אופן הצבעתם לאחר שקלול הנתונים שהוצגו בפניהם.

11. מהפרוטוקול המכרז עולה שהמעומדות שנבחרו, נבחרו פה אחד ע"י כל נציגי הוועדה.

בכבוד רב,  
יהושע קלפוס  
מבקר המועצה

**מועצה מקומית מבשרת-ציון**  
**THE LOCAL COUNCIL OF MEVASSERET ZION**  
מועקת-כה-אדם

כ"ב אלול, ה'תשע"ב  
9 בספטמבר, 2012

לכבוד  
מר ישראל שפיצר  
ראש אגף ר"א ישכר  
משרד הפנים  
ירושלים

א.ב.

הגיון אישור ועדת שטח להעסקת קרובי משפחה

בתאריך 12.8.22 תקיים מניין להחלטת סיועות בגני י, ועדה הבחירה ביולה 3 מינוע שעל-פי ההגדרות  
היון בעלות קרובה משפחתית, אגף ר"א ישכר רעה ורסלצה קומען המשפטי לטיעא, מאורכות אישור  
ועדה השטחית.

רצ"ב.

1. ניסה מניין לתפקיד.
2. פרוסוקול ועדת הבחירה.
3. חוות דעת משפטית.
4. קורות חייו של המועמדת בצורה חגיגות העצירות על השלטון.
5. הרשום ארמו של מיליון הקרבות.

- (1) - ואם מועסקת בסוכרת החונ"ס.
- (2) - בעלת עובר מאב ביה כבי"ס חסינת חגיגות.
- (3) - מאור עובר בתפקיד בעלת מניין חברותה אישטעל מ"ר יעד עובדים.

כנכיד רב.

חוד לעבדים  
הקבוצה יחידית

אריה שנס  
ראש הוועדה

המוקד: מה' כה-אדם

טל: 5348511, 5348500 ת.ד. 3556 מעוז ציון, מילוד 90805, פקס: 5337363 – 02  
"על הר גבה עלי לך מבשרת ציון (ישעיהו מ"ט)"

### **התייחסות ראש המועצה לבדיקת הליך מכרז סייעות**

המועצה תפעל לתיקון הליקויים אשר הועלו בדוח וכן תיישם את המלצות המבקר בהקדם.

### **התייחסות המבוקר: מנהלת מחלקת כוח אדם**

קבלת מועמד בעל קרבה משפחתית – התבצע התהליך המתבקש כפי שהוגדר בנוהל קבלת עובדים.

## **ביקורת מעקב תיקון ליקויים מדוח 2011**

- ❖ רישום לגני ילדים
- ❖ סוגיות שונות בבחירת אתגרים לניהול הצהרונים
- ❖ התחשבות מול ועדת הראל

## **רישום לגני הילדים**

1. בהתאם להנחיות משרד החינוך, מועד הרישום לגנים הינו בין התאריכים א' בשבט ועד כ"ה שבט. לשנת הלימודים תשע"ב מדובר בתאריך לועזי שחל ביום 6/1/2011 ועד 26/1/2011. הביקורת מעירה כי תאריך הרישום במועצה לשנת הלימודים תשע"ב חל מתאריך 1/3/2011 ועד 17/3/2011, שלושה חודשים לאחר הזמן שנקבע בהתאם הנחיות משרד החינוך. מועד ב' לרישום נערך בין התאריכים 1/5/2011 ועד לתאריך 5/5/2011. בשנת הלימודים תשע"א מועד הרישום חלו מתאריך ל' שבט (24/2/2010) ועד יח' אדר (4/3/2010), כחודש לאחר התאריך שנקבע בהתאם להנחיות משרד החינוך. בהתייחסותה ציינה מנהלת מדור גנים כי מועד הרישום שונה בהחלטה של ועדת הרישום שהתקיימה בחודש דצמבר 2010.

**תוקן באופן מלא – החל משנת הלימודים תשע"ד פועלת המועצה בהתאם לחוזר מנכ"ל.**

2. בעת הרישום הילדים במחלקת הגביה, לא נערכת בדיקה כי הכתובת המצוינת בתעודת הזהות זהה לכתובת המופיעה במחשב מחלקת הגביה ככתובת המגורים. כתוצאה מכך אין פיקוח ובקרה של המועצה על הכתובת המדווחת ע"י ההורים ככתובת מגורים. כמן כן, בעת הרישום אין הקפדה לדרישת המסמכים כגון: ספח ת.ז., חוזה שכירות ועוד.

**תוקן באופן מלא – החל משנת הלימודים תשע"ד פועלת המועצה בהתאם להמלצות המבקר.**

3. בחוזר שהופץ להורים לשנת הלימודים תשע"ב לא מצוין כי במידה והדירה המושכרת והכתובת בתעודת הזהות טרם שונתה, יש להצטייד בחוזה שכירות עדכני. בחוזר שהופץ לשנת הלימודים תשע"א צוין כי הגרים בשכירות יצטיידו בחוזה שכירות תקף וחתום ע"י עו"ד. בהתייחסותה ציינה מנהלת המדור כי בחוזר שהופץ להורים נרשם כי התושבים הגרים בשכירות מתבקשים לגשת למשרד הפנים לצורך שינוי כתובת. - **תוקן.**

4. בטופס הרישום לא מצוין כי המועצה לא מתחייבת לביצוע הרישום בהתאם לבקשת ההורים אלא תפעל בהתאם לקריטריונים פנימיים. הבהרה זאת תמעט את הערעורים, הויכוחים וכל עגמת הנפש הנלוות כתוצאה מאכזבת ההורים לבקשתם. בהתייחסותה ציינה מנהלת המדור כי באגרת שנשלחה להורים נכתב שלמועצה יש זכות לבצע שינויים בשיבוץ עפ"י שיקול דעתה. בכל הטפסים מופיעה הפסיקה כי: " המועצה שומרת לעצמה את הזכות".

**תוקן – במקרה של שינויים תדאג המועצה לגן חלופי וכן רשום "השיבוץ התבצע עפ"י קריטריונים אחידים ובהתאם לשיקול דעת".**

5. נמצאו מקרים בהם רשמה המועצה ילדים לגני טרום חובה בטרם הוריהם הסדירו את נושא שכר הלימוד או בטרם הסדירו חובות משנים קודמות בגין שכר לימוד.

**תוקן: החל משנת הלימודים תשע"ג בוטל התשלום לגנים לפני המלצת ועדת טרכנברג ולפיכך לא קיימת בעיית אי תשלום.**

6. הביקורת מעירה כי לא קיימת ועדת שיבוץ לגנים שנקבעה באופן רשמי הכוללת הגדרת בעלי תפקיד החברים בוועדה. כתוצאה מכך ניתן לזמן כל בעל תפקיד או לא לזמן בעלי תפקיד החיוני לוועדה וכל החלטה שנתקבלה בכל קוורום שהוא מחייבת את המועצה .

**תוקן באופן מלא – קיימת ועדת שיבוץ הכוללת את מנהלת המדור, עובדת ממחלקת הנדסה (בדיקת רחובות), מנהלת שפ"ח ( מקרים מיוחדים) הוועדה קיימת ועובדת מספר שנים במתכונת זו.**

7. הביקורת מעירה כי לא נמצאו נהלים מסודרים של הליך השיבוץ, כמו כן לא נמצאו קריטריונים לשיבוץ הילדים עפ"י סדרי עדיפויות.

**תוקן באופן מלא – ישנם קריטריונים מסודרים שנרשמו בוועדת רישום והועברו ואושרו ע"י מזכיר המועצה וראש המועצה.**

8. לא נמצאו ולא הוצגו לביקורת הזמנות מסודרות הן לשיבת שיבוץ הגנים והן לשיבות ועדת הערר. בהתייחסותה ציינה מנהלת המדור כי נשלחו הזמנות בדוא"ל . חומר רקע מקדים טרם הישיבה לא נשלח לחברי הוועדה לעיונם.

**תוקן – בכל שנה לאחר הרישום נקבע תאריך שיבוץ וכל חברי הוועדה מקבלים הזמנה במייל.**

9. חומר רקע מקדים לשיבה לא נשלח לחברי המועצה.

**לא תוקן – לא ניתן לשלוח חומר רקע, בשל העובדה כי כל פרטי ילדים חסויים ואינם ניתנים לשליחה לחברי ועדת השיבוץ.**

10. הליך השיבוץ מתבצע באופן ידני ללא שימוש בתוכנת מחשב, ותוך הסתמכות על זיכרון ובדיקות ידניות של חברי הוועדה. לדעת הביקורת שיטה זו הינה ארוכה ומסורבלת, מה גם שמהווה מקור לטעויות אפשריות בהתייחסותה ציינה מנהלת המדור כי קיימים שכונות בהם אין גנים ולכן אין אפשרות להשתמש בתוכנת מחשב. הביקורת מעירה כי ניתן להזין בתוכנת המחשב גם את הנתונים של חוסר בגנים בשכונות מסוימות ולקבל תוצאות גם במקרים כאלה .

**לא תוקן- הליך השיבוץ נעשה ידני, הוגשו מספר בקשות לקניית תוכנת שיבוץ. כל הבקשות נדחו בגלל עלויות גבוהות.**

1. לא נקבע מה משקלם השונה של הקריטריונים השונים, כך שבמידה ומספר ילדים עונים על מספר קריטריונים שווה אולם שונה, לא ברור כיצד נקבע איזה קריטריון מכריע יותר. בהעדר מדרוג של הקריטריונים השונים לא ניתן לדעת כיצד הקריטריונים השונים שוקללו ועל סמך מה הוועדה החליטה להעדיף ילד אחד על פני חברו. בהעדר קריטריונים קבועים, מוסכמים ואחידים, השיבוץ בפועל מתבצע ע"י סדר עדיפויות משתנה .

**תוקן – הקריטריונים שנקבעו לשיבוץ דורגו ומוספרו ע"י ועדה שכינס ראש המועצה בנושא.**

2. לא נמצאו פרוטוקולים משיבת ועדת השיבוץ המספקים מידע על הליך השיבוץ, סיבות השיבוץ לגן ואופן ההחלטה. אי מילוי פרוטוקול יכול להביא לתביעות כלפי המועצה ולטענות כי הליך השיבוץ לא נעשה בהתאם לקריטריונים מקובלים ושקופים
- טופל באופן מלא – קיימים פרוטוקולים מסודרים של ועדת השיבוץ החל משנת הלימודים, תשע"ד ניתן לקבל חומר מסודר במדור גנים.**
13. לא נמצאו קריטריונים ברורים ומסודרים לדחות או לקבל בקשת ערר. כמו כן לא ממולא פרוטוקול המשקף את הליך הישיבה והסיבות לקבלת או דחיית הערר.
- טופל – ניתן לקבל ולראות פרוטוקולים במדור גנים.**
14. ועדת הערר הראשונה התקיימה בתאריך 10/7/11 בקרבה לתחילת שנת הלימודים. הביקורת מעירה כי יש להקדים את סגירת רשימות הילדים לתאריך מוקדם יותר על מנת לאפשר להורים להתארגן בהתאם להחלטות הוועדה.
15. **תוקן: החל משנת תשע"ג, וועדות הערר התקיימו ב- 20.6.12 יצוין כי אין חוזר מנכ"ל המתייחס לתאריכי ערעור לגנים.**
16. הרישום באמצעות האינטרנט
- הביקורת מציינת כי לשנת הלימודים תשע"ב, מתוך 905 תלמידים בגנים כ- 148 נרשמו באמצעות האינטרנט, לשנת הלימודים תשע"א, מתוך 845 תלמידים נרשמו 203 תלמידים באמצעות האינטרנט.
- הביקורת מעירה כי לא מתבצעת כל בדיקה שהיא על הנתונים אותם ממלאים ההורים בטופס המכוון.
- בהתייחסותה ציינה מנהלת המדור כי הנתונים באתר מעודכנים בהתאם לכתובת הרשומה במשרד הפנים.
- תושבים חדשים שכתובתם אינה במבשרת אינם יכולים להירשם באמצעות האתר וחייבים לפנות למשרדי המועצה עם חוזה רכישה או חוזה שכירות.
- תוקן – באמצעות האינטרנט ניתן להירשם רק ילדים המופיעים במרשם האוכלוסין המתקבל ממשרד הפנים, לא ניתן לרשום ילדים חדשים באמצעות האינטרנט והם מגיעים לרישום במדור גני ילדים.**

**סוגיות שונות בבחירת אתגרים  
לניהול צהרונים**

## להלן עיקרי הממצאים :

1. למרות שהסכמי ההתקשרות הינם מסמכים מחייבים, לא עוגנו בהם סעדים והתניות חוזיות מקובלות של הרשות המקומית כדי לוודא שאינטרס הרשות יישמר. - לא תוקן
2. חוזה ההתקשרות לא נערך ע"י המועצה ואף המועצה לא הייתה צד בו, על אף העובדה, שהיא ולא אחר, בעלת הנכס. - לא תוקן
3. החוזה לא הועבר כלל לבחינתו של היועץ המשפטי למועצה. - לא תוקן
4. הגורמים המקצועיים במועצה לא קיבלו וגם לא דרשו לקבל נתונים או דוחות כספיים על מנת לוודא שאכן חלקה של המועצה בתקורות, משמש ליעדו. - לא תוקן
5. במשך כל תקופת ההתקשרות וועד ההורים ו/או העמותה לא הציגו למועצה נתונים כספיים המשקפים באופן מלא את כל התקבולים שנתקבלו מחברת "אתגרים" בגין התקורות ו/או את השימוש שנעשה בחלקה של המועצה שיועד למתן הנחות לנזקקים. - לא תוקן
6. לא מונה נציג מקצועי קבוע מטעם המועצה בוועדות ההנחות של העמותה, כדי להבטיח התנהלות תקינה. - לא תוקן
7. לעניין החשש לניגוד עניינים מוסדי של יו"ר ועד ההורים המכהנת בכובעה האחד כיו"ר העמותה ויו"ר ועד הורים בבית הספר דרור לבין תפקידה כעובדת בחברת אתגרים, המנהלת את הצהרונים, הרי שלמרות שהיו"ר ונציגי העמותה הציגו נתונים עובדתיים המציגים לכאורה מציאות אחרת בה האינטרסים של התלמידים והוריהם נשמרים יתר על המידה ועל אף המודעות שיש לחשש לניגוד עניינים והעובדה שהם מפעילים אמצעים כדי להבטיח ולצמצם את המצבים של חשש לניגוד עניינים, מטבע הדברים, מכיוון שיכולת הביקורת לבדוק האם אכן מתקיימים מצבים של ניגוד עניינים, מוגבלת, אנו בדעה כי קונסטלציה זו, נשארה בעייתית. - תוקן- יו"ר ועד ההורים התפטרה

## **התחשבות מול ועדת הראל**

1. **אגרות הבניה** - הוועדה פעלה בנושא אגרות הבניה ע"פ הנחיית האוגדן, לפיה הכנסות מאגרות הבניה ייגבו על ידה וייזקפו לרשות בה נמצאים המקרקעין נשואי האגרה.

2. **היטל ההשבחה** – הוועדה פעלה בנושא היטלי ההשבחה ע"פ הנחיית האוגדן, לפיה הכנסות מהיטלי ההשבחה ייגבו על ידה, כאשר ההיטל יוחזר למועצות המקומיות, בניכוי הוצאות גבייה, בה חויבה כל מועצה להפריש.

3. **קביעת המכסות** – המכסות בהן מחויבות השותפות בוועדה לא נקבעו בהתאם למכלול הקריטריונים עליהם המליץ משרד הפנים.

3.1 בשנים 2008 ו- 2009 הוועדה גבתה כספים שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל. בשנת 2008 חלקה היחסי של המועצה המקומית מבשרת ציון במימון תקציב הוועדה, אילו חויבה בהתאם להנחיות משרד הפנים היה נמוך בכ – 8.5%, כ- 111 אלף ₪ פחות מסכום החיוב בפועל. בדומה לכך, בשנת 2009 חלקה היחסי של מ.מ. מבשרת ציון, במימון תקציב הוועדה, היה נמוך בכ – 7%, כ- 77 אלף ₪ פחות מסכום החיוב בפועל.

3.2 בשנת 2010 הוועדה החלה לפעול על פי נהלי משרד הפנים, אך במסגרת נוסחת קביעת חלקה היחסי של כל מועצה במימון התקציב, לא הובאו בחשבון, מספר התוכניות שאושרו בשנה הקודמת. אילו חויבה המ.מ. מבשרת ציון בהתאם להנחיות המלאות של משרד הפנים, חלקה היחסי בתקציב היה נמוך בכ – 0.6%, כ- 7 אלף ₪ פחות מסכום החיוב בפועל.

3.3 **לסיכום**: בהתאם לדו"חות הכספיים של הוועדה לשנים 2008 - 2010 המ.מ. מבשרת ציון חויבה להעביר לרשות הוועדה סכום כולל של 2,420,644 ₪ למימון התקציב. בעוד שלפי חישוב הביקורת, הסכום נאמד על 2,224,351 ₪, **סכום הנמוך בכ- 196 אלפי ₪** מסכום החיוב בפועל.

### **סעיף 3 -לא תוקן**

גזבר המועצה קיים דיון בוועדה בנושא. בדיון השתתפו יו"ר הוועדה, רו"ח הוועדה ונציגי הרשויות השונות. הוועדה טענה כי יש צורך לבדוק 10 שנים לאחור ולכן עד שלא תעשה בדיקה ע"י רו"ח של הוועדה אין להשיב כספים.

**הבסיס החוקי לעבודת המבקר**

**הבסיס החוקי לעבודת המבקר**

122. ועדת ביקורת

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות, בה יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת ההנהלה.
- (ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם הייתה במועצה סיעת אחת בלבד.

122 א. תפקידי ועדת הביקורת {תיקון: תשכ"ד תשנ"ז}

- (א) אלא תפקידי ועדת הביקורת:
  - (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה;
  - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה.
  - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין;
  - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת;
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.  
סימן ב': מינוי וסמכויותיו (תיקון: תשנ"ז).

145 א. מינוי מבקר המועצה {תיקון תשנ"ז}

- (א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה להלן – המבקר, על פי הוראות צו המועצות המקומיות {שירות עובדים}, התשכ"ב ב-1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר אשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן בסעיף קטן {ב}.
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקיד העיקרי.
- (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145 ב. מינוי המבקר {תיקון תשנ"ז}

- (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

- (1) הוא יחיד.
- (2) תושב ישראל.
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון.
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוה בישראל או מוסד להשכלה גבוה מחוץ לארץ שהכיר בו, לעין זה, מוסד השכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון.
- (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה – שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן {א} רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו –
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן {א} {4}, אם רכש ניסיון במשך עשר שנים עבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992 .
- (2) התנאי שבסעיף קטן {א} {5} אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145ג . מועצה שלא מינתה מבקר {תיקון : תשנ"ז}

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא דרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139 א' תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מליאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה .

145ד . תפקידי המבקר {תיקון : תשנ"ז}

- (א) ואלה תפקידי המבקר :
- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה התשכ"ה- 1965 נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות עקרונית היעילות והחיסכון ;
- (2) לבדוק את פעילות עובדי המועצה.
- (3) לבדוק אם הוראות הנהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונית היעילות והחיסכון ;
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת ;
- לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן {א} תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתפת במינוי הנהלתם {כל אחד מאלה להלן – גוף מבוקר}.

(ג) בכפוף להוראות בסעיף קטן {א} יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי:

(1) שיקול דעת.

(2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני.

(3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן העובדים: המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

#### 145 ה. המצאת מידע למבקר {תיקון "תשנ"ז"}

(א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים עובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.

(ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לעני עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.

(ה) צורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדונית או של כל ועדה מועדונית של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן {א} רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או וועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן {ג}: בטרם תשלום הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה מתקיים מועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" – לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצאי ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר, אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים לשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדן שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) יפסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 {א}{1}.