

אכיפה משפטית

רקע

1. ארנונה היא מס מוניציפאלי החל על מחזיקים בנכס (בעל הנכס או שוכר) שנמצא בשטח שיפוטה של הרשות המקומית ומהווה את המקור העיקרי להכנסות העצמאיות של רשויות מקומיות.
2. סעיף 8(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 קובע כי "חובצה תמיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס".
3. מדי שנה מפרסמת העירייה צו ארנונה בו נקבע כי המועד לתשלום הארנונה במלואה יחול בתחילת השנה הקלדנרית (1 בינואר). העירייה מאפשרת פריסה ל-6 או 12¹ תשלומים צמודים למדד, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה של תשלומי חובה), התש"מ-1980.
4. האחריות על הגבייה שוטפת ואכיפת חובות ארנונה מוטלת על העירייה.
5. צו הארנונה מגדיר מהו חוב ארנונה בפיגורים וקובע כי "לא פרע מחזיק במועד 2 תשלומים או יותר ע"פ ההסדר... - יתבטל ההסדר ומלוא חיוב הארנונה יעמוד לפרעון מיידי..." סעיף 2 לחוק הפרשי הצמדה קובע כי "תשלום חובה שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לשילומו, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים".
6. סעיף 1 לחוק אכרזת המסים (גבייה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות מקומיות) (הוראת שעה), תש"ס-2000, קובע: "החובות לרשות מקומית יהיו מס כמשמעותו בפקודת מסים (גבייה)". זו הסיבה לכך שגביית ארנונה ותשלומי חובה אחרים (כגון: אגרות בנייה, היטלי פיתוח והיטלי השבחה) מטופלים לפי פקודת המסים (גבייה). רשויות מקומיות רשאיות לנקוט בהליכי גבייה לגביית ארנונה ותשלומי חובה אחרים גם לפי סעיפים 305-323א לפקודת העיריות.
7. העירייה רשאית לבחור בין שני מסלולים להליכי גביית חובות: אכיפה מינהלית או אכיפה משפטית. אכיפה מנהלית מאפשרת נקיטת אמצעי גבייה ללא התדיינות משפטית, בעוד שבאכיפה משפטית מוגשת תביעה משפטית או שמופעלים הליכי הוצאה לפועל. משעה שפתחה העירייה בהליכי גבייה מכוח אחד המסלולים, עליה למצותו לגבי אותו חוב. לפיכך, אין העירייה רשאית לנקוט כנגד אותו חוב באכיפה מינהלית ומשפטית במקביל.
8. הליכי **אכיפה מינהלית** ננקטים מכוח סעיפים 4-6 לפקודת מסים (גבייה) ומפורטים בסעיפים 305-314 לפקודת העיריות, על-פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 7.1002 בנושא הפעלת הליכי גבייה מינהליים לפי פקודת המסים (גבייה) מפברואר 2012 והוראות רגולטוריות נוספות.

¹ אפשרות לתשלום חודשי של חיוב ארנונה (פריסה של 12 תשלומים) אושרה החל משנת 2014. עד מועד זה בוצעו חיובים דו-חודשיים.

- האכיפה המינהלית מונה מספר שלבים רציפים, תוך קביעת פרקי זמן לכל שלב:
- שליחת מכתב דרישה ראשון - הליך הפותח את הליכי הגבייה:
 - סעיף 306 לפקודת העיריות קובע: "אם סכום המגיע לחשבון ארנונה שהוטלה לפי הוראות הפקודה לא שולם, תוך חמישה עשר יום מיום שחל פרעונו, תומצא לחייב בתשלומו הודעה בכתב, בה יידרש לשלם את המגיע תוך חמישה עשר יום לאחר שהומצאה ההודעה."
 - שליחת דרישה לתשלום מיידי - פקיד הגבייה נותן כתב הרשאה לגובה מסים, המסמך אותו לשלוח מכתב נוסף עם הדרישה לתשלום מיידי של החוב.
 - הליכי גבייה מעשיים, כגון עיקול חשבון בנק, עיקול מטלטלין או רישום הערת אזהרה ברשם המקרקעין.
 - סעיף 309 לפקודת העיריות קובע: "לא שולם החוב כתום חמישה עשר יום לאחר המצאת ההודעה כאמור, יהיה לארנונה, בפניגור, וראש העירייה רשאי ליתן צו הרשאה בחתימת יד ובחותמת העירייה המופנה לגובה הארנונה ומורה לו לדרוש תשלומו לאלתר, ואם לא ישולם - לגבותו על ידי תפיסת מיטלטליו של החייב ומכירתם, באופן שנקבע להלן."
9. הליכי **אכיפה משפטית** ננקטים מכוח סעיף 317 לפקודת העיריות המאפשר לעירייה להגיש תביעה אזרחית כנגד החייב.
10. האחריות על גביית חובות ארנונה מוטלת על אגף גבייה ואכיפה (להלן - **האגף** או **אגף הגבייה**) במינהל כספים, והיא מבוצעת באמצעות שתי יחידות: יחידת אכיפה מנהלית ויחידת אכיפה משפטית.
11. להלן נתוני יתרות חוב בגין ארנונה לשנים 2009-2016 כפי שהוצגו בדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה:

באלפי ש"ח				
שנה	ארנונה מגורים	ארנונה עסקים	חובות מסופקים* וחובות למחיקה	סה"כ חוב בגין ארנונה
2009	89,834	98,776	300,648	489,258
2010	91,357	125,639	300,648	517,644
2011	88,588	12,372	417,077	518,037
2012	84,078	51,659	474,965	610,702
2013	90,879	52,924	526,093	669,896
2014	84,218	50,617	576,273	711,108
2015	75,555	33,374	572,026	680,955
2016	77,847	37,585	591,440	706,872

* חובות שאינם ניתנים לגבייה, אך טרם מוצו כל הליכי הגבייה.

12. לפי דוחות שהגישה העירייה למשרד הפנים, יתרת חוב בגין ארנונה נכון ל-31.12.16, מסתכמת בכ-715,600,000 ש"ח (לרבות 74.5 מיליון ש"ח בגין השנה השוטפת):

באלפי ש"ח						
יתרת חוב לחייב	שנה שוטפת (2016)	שנה קודמת (2015)	3-6 שנים	שבע שנים	מעל שבע שנים	סה"כ יתרת חוב
עד 2,000	10,485	1,199	2,894	424	2,414	17,416
2,001-5,000	9,696	2,442	7,313	1,539	7,403	28,393

באלפי ש"ח						
יתרת חוב לחייב	שנה שוטפת (2016)	שנה קודמת (2015)	3-6 שנים	שבע שנים	מעל שבע שנים	סה"כ יתרת חוב
5,001-25,000	13,643	5,120	25,068	6,172	61,322	111,325
25,001-50,000	5,627	2,315	9,150	2,706	51,737	71,535
מעל 50,000	35,101	19,628	32,927	6,841	392,429	486,926
סה"כ יתרת חוב	74,552	30,704	77,352	17,682	515,305	715,595

כ-84% מהיתרה המוצגת בלוח היא בגין נכסים המשמשים לעסקים. סך של כ-260 מיליון ש"ח מיתרת החוב מטופל במסלול אכיפה משפטית בידי עורכי דין חיצוניים או ביחידת אכיפה משפטית באגף הגבייה.

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבחון האם הליכי האכיפה המשפטית בהם נוקט אגף הגבייה, הם בהתאם להוראות והאם הם מבוקרים כראוי בידי עובדי האגף.
2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. פגישות עם מנהל האגף וסגניתו, מנהלת יחידת אכיפה משפטית, מנהלת יחידת אכיפה מינהלית ועובדים נוספים באגף.
 - ב. ניתוח קבצים ממוחשבים שהופקו ממערכת הגבייה העירונית (להלן - **מערכת הגבייה**):
 - יתרה כספית (חובה או זכות) בכרטיסי המחזיקים בנכס, נכון ל-24.7.17 (להלן - **קובץ יתרות**). היתרה כוללת את פירוט הנכסים וסוגי שירות שבגינם נוצרה היתרה.
 - ביטול כספי החוב לפי צו הפטר² לתקופה ינואר 2016 עד 25.7.17 (להלן - **קובץ ביטולים לפי צו הפטר**).
 - אגרות בגין טיפול משפטי שחויבו בתקופה ינואר 2016 עד 19.7.17 (להלן - **קובצי הוצאות משפטיות**).
 - ג. ניתוח גיליונות אלקטרוניים (קובצי אקסל) שמנהלת פקידת יחידת אכיפה משפטית וכוללים מידע על אודות גביית כספים בתקופה 1.1.11 עד 22.8.17 (להלן - **קובצי אקסל גבייה**).
 - ד. ניתוח גיליונות אלקטרוניים שהפיקו עורכי הדין החיצוניים ממערכת ע"פ³ (להלן - **מערכת פ'**) הכוללים נתונים של תיקי חוב שהם פתחו בתקופה 1.1.16 עד 24.8.17, בהתאם לדרישת הערייה.

² צו הפטר - צו המהווה מחיקה של חובות חייב הנמצא בהליכי פשיטת רגל. הצו ניתן בבית המשפט לאחר שהחייב מוכיח כי הוא השיב לנושיו את מלוא הסכום אשר היה ביכולתו לשלם.

³ מערכת המאפשרת ניהול, צפייה ובקרה על תיקים משפטיים המנוהלים בידי עורכי הדין החיצוניים. המערכת מאפשרת הצגה פרטנית של נתוני התיקים, כפי שמנוהלים במשרדי עורכי הדין, ובכלל זה מידע על החיובים, סכומי החוב ופעילות בתיקים. כמו כן, מאפשרת המערכת הפקת מגוון דוחות ניהוליים, לרבות ייצוא לגיליונות אלקטרוניים (אקסל).

- ה. עיון בשמונה הסכמי התקשרות בין העירייה למשרדי עורכי דין חיצוניים, לצורך גביית חובות ארנונה.
- ו. עיון במדגם של 130 תיקי חוב, ובכלל זה חומר ידני שתויק באגף הגבייה, ברשומות התיקים שתועדו במערכת הגבייה ובמערכת פ' המותקנת במשרדי עורכי הדין החיצוניים.
3. הביקורת לא כללה בדיקת תשלומי שכר טרחה ששולמו לעורכי דין חיצוניים, בדיקת נאותות הליכי הסכמי פשרה, קביעת חוב כחוב מסופק או כחוב אבוד⁴ והליכי מחיקת חובות.
4. התקופה שנבדקה היא ינואר 2016 עד יולי 2017 (להלן - **התקופה שנבדקה**).
5. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בתקופה מאי-דצמבר 2017.
6. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. רקע

- 1.1 אגף הגבייה כולל שלוש יחידות עיקריות:
- א) קבלת קהל - היחידה האחראית על הטיפול בפניות התושבים והגבייה השוטפת;
- ב) אכיפה מינהלית - יחידה האחראית על הליכי אכיפה מינהלית, לרבות שליחת הודעות על קיום החוב, הטלת עיקולי חשבון בנק, רישום הערות אזהרה בלשכת המקרקעין ופעולות אכיפה נוספות;
- ג) אכיפה משפטית - יחידה האחראית על הפעלת הליכי אכיפה משפטית, לרבות העברת תיק החוב למשרדי עורכי דין חיצוניים, פתיחת תיק בבית משפט, מעקב אחר הטיפול בתיק או פתיחת תיק בהוצאה לפועל ותשלומי שכר טרחה לעורכי הדין.
- 1.2 יחידת האכיפה המשפטית (להלן - **יחידה** או **יחידת אכיפה משפטית**) מונה מנהלת (עורכת דין בהכשרתה) ושלושה עובדים נוספים. כל עובדי היחידה גויסו במהלך השנתיים האחרונות. בתקופה זו הליכי האכיפה המשפטית בעירייה עברו שינויים מהותיים.
- מנהלת היחידה החלה עבודתה בעירייה ב-1.3.16 כ"מנהלת תחום אכיפה משפטית" במינהל כספים, וב-1.4.17 שובצה במערכת כוח אדם כעובדת היחידה המשפטית בעירייה, אף שהגדרת התפקיד לא השתנתה.
- רפרנטית מינהל כספים מסרה:
- "[מנהלת היחידה] זכתה תחילה במכרז מנהל תחום אכיפה משפטית במנהל הכספים במתח דרגות 39-41 בדרוג המח"ר.

⁴ חובות שאינם ניתנים לגבייה, לאחר שמוצו כל הליכי הגבייה.

[מנהלת היחידה] היא עו"ד מוסמכת, ובעלת ניסיון רב בתחום האכיפה המשפטית ולא היתה מרוצה משכרה, היא הגישה מכתב התפטרות ל... מנהל אגף גבייה ואכיפה. [מנהל האגף] טען כי [מנהלת היחידה] הינה עובדת מקצועית, מסורה, ואחראית ואינו רוצה לפספס אותה וביקש למצוא פתרון לשיפור שכרה. בוצעה פגישה אצל מנכ"ל העירייה דאז... ובה סוכם כי יש להעביר את העובדת לדרוג משפטיים.

לצורך מתן דרוג משפטיים [מנהלת היחידה] תעבור להיות בכפיפות מקצועית של הלשכה המשפטית ולא בכפיפות ל... מנהל אגף גבייה ואכיפה.

מעיון בנוסח המכרז מ-4.1.16 עולה כי תנאי ההעסקה שפורסמו היו: "...במתח דרגות 9-11 בדירוג המינהלי או במתח דרגות 39-41 בדירוג המח"ר. לחלופין העסקה בחוזה דירוגי אקדמאי או חוזה דירוג כלכלנים בכפוף לאישור משרד הפנים." בנוסח מכרז פומבי/פנימי הנושא תאריך 19.12.16 לתפקיד "עורך דין - ממונה תחום לגבייה ולאכיפה משפטית" נכתב כי קיימת אפשרות להעסקת הזוכה בחוזה דירוגי למשפטיים.

מאחר שחוזה דירוגי למשפטים מיועד לעורכי דין המועסקים בלשכה המשפטית בעירייה, הוכפף הזוכה במכרז השני ליועצת המשפטית או לעו"ד ממונה בלשכה המשפטית.

ב-30.11.16 כתבה היועצת המשפטית למנהל האגף: "המכרז הנ"ל הוא לעו"ד שיספק שירותי ייעוץ משפטי. אי אפשר להעסיק יועץ משפטי שלא תחת הלשכה המשפטית והוא לא יכול להיות כפוף ולקבל הנחיות מקצועיות ממנהל הגבייה והאכיפה בגלל העצמאות של הייעוץ המשפטי ואופי העבודה." מנהל האגף השיב ליועצת המשפטית:

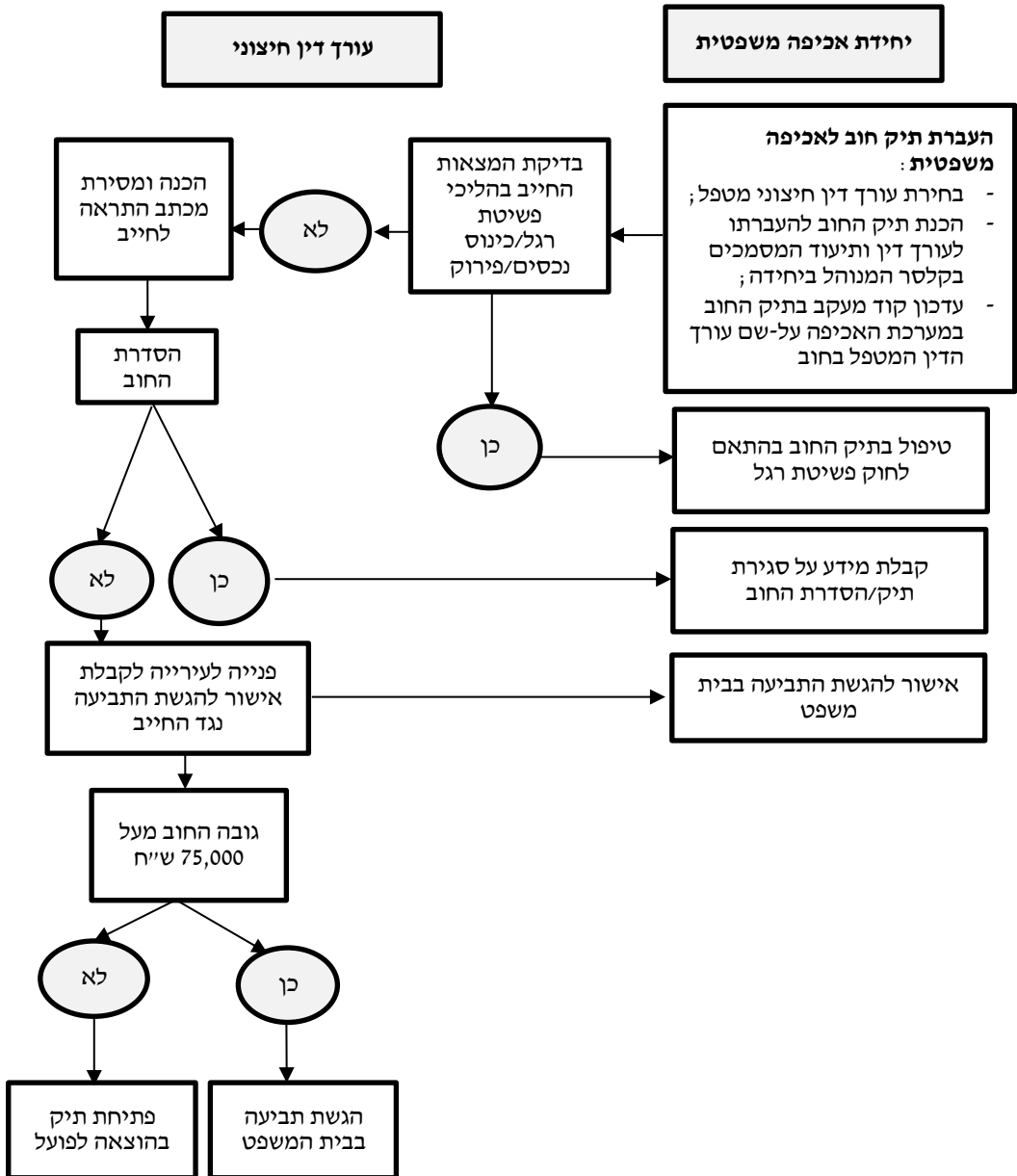
"בהמשך לשיחתי הטלפונית זה עתה עם סגנית גזבר להוצאות... ובהתייעצות עמך, סוכם כי מבחינתי אין מניעה שהמכרז יפורסם באמצעות המחלקה המשפטית, אך בכפוף לדגשים הבאים:

א. העובד שיזכה במכרז יושאל לאגף הגבייה והאכיפה ויוצב באגף, ויקבל הוראות והנחיות בנושא תחום האכיפה המשפטית מהח"מ כמי שעומד בראש אגף הגבייה והאכיפה.

ב. ככל שהעובד יעזוב מסיבה כלשהי לאחר זכייתו במכרז (בנקודת זמן מסוימת) או שאנו נחליט על העזבתו של העובד (כאמור, בנקודת זמן כלשהי), תקן התפקיד חוזר לאגף הגבייה והאכיפה, ושיקול הדעת האם לחזור על המתכונת שהמכרז יתפרסם באמצעות המחלקה המשפטית או שיתפרסם באמצעות מינהל הכספים, יהיה נתון לשיקול דעת אגף הגבייה והאכיפה בלבד."

[בנוגע לפרסום מכרז המיועד לכאורה, לעובד מסוים - ראו דוח בנושא "איוש משרות באמצעות ממלאי מקום"]

1.3 להלן תהליכי העבודה העיקריים במסגרת הליכי גביית ארנונה באמצעות משרדי עורכי דין חיצוניים:



1.4 העברת תיק החוב לטיפול משרד עורכי דין

מנהלת יחידת אכיפה מינהלית מקבלת החלטה על העברת הטיפול בגביית חוב למסלול אכיפה משפטית, לאחר מיצוי הליך האכיפה המינהלית. תיק החוב מודפס ומועבר לאישור מנהל האגף או סגניתו.

מנהל האגף ומנהלת יחידת אכיפה משפטית עורכים דיון בנוגע לתיק, לרבות קביעת משרד עורכי הדין החיצוני שלטיפולו יועבר תיק החוב.

פקידת יחידת אכיפה משפטית מכינה את תיק החוב להעברתו למשרד עורכי הדין ומעדכנת את שם המשרד המטפל במערכת הגבייה העירונית. תיק החוב כולל דף חשבון עדכני של החייב המופק ממערכת הגבייה, תדפיס מרשם האוכלוסין, טופס טיפול בחייבים ומסמכים רלוונטיים נוספים.

1.5 מכתב התראה

עורך הדין החיצוני בודק במערכת הוצאה לפועל האם החייב נמצא בהליכי פשיטת רגל,⁵ כינוס נכסים⁶ או פירוק חברה. במידה שמתנהל הליך כאמור - התיק מוחזר לטיפול העירייה. בכל מקרה אחר - מכין עורך הדין מכתב התראה לחייב, לפיו עליו לפרוע את החוב תוך שלושים יום, אחרת יפתח נגדו תיק בהוצאה לפועל. המכתב נמסר לחייב במסירה דינית.

1.6 תביעה משפטית

בגין חוב שבתום תקופת ההתראה לא נפרע או לא בוצע לגביו הסדר תשלומים - לאחר אישור אגף הגבייה, נוקט עורך הדין החיצוני בהליכים משפטיים כנגד החייב. סכום חוב נמוך מ-75,000 ש"ח מטופל במסגרת הוצאה לפועל, בעוד שבגין סכום חוב גבוה מ-75,000 ש"ח נפתח תיק בבית משפט ומוגשת תביעה.

2. נוהל עבודה

נוהל עבודה בנושא "פנייה לחייבים וגביית חובות" (מספר 33.1106) שעודכן לאחרונה בינואר 2005, אינו מתייחס לקיומן של שתי יחידות אכיפה - מינהלית ומשפטית, ולהליכי העבודה של יחידת אכיפה משפטית.

קיימת חשיבות לנוהל כתוב שיעגן תהליכי עבודה אחידים, במטרה לפקח על תקינות העבודה והבקורות, וכן לאפשר שימור ידע והקנייתו לעובדים חדשים.

⁵ הליך פשיטת רגל נפתח בהגשת בקשה לכוונס הנכסים הרשמי (להלן - כנ"ר) לפשיטת רגל (להלן - פש"ר) בצירוף תצהיר הסתבכות ונספחים רלוונטיים. עם קבלת אישור מהכני"ר כי הבקשה תקינה, מוגשת הבקשה לבית המשפט המחוזי ונפתח תיק פש"ר. בשלב הבא מתקבל צו כינוס - לאחר שנציג הכני"ר בודק את הבקשה ואת הכנסותיו של החייב, נקבע לו תשלום חודשי קבוע הנכנס לקופת הכני"ר וממונה מנהל מיוחד. כעבור מספר חודשים נקבעת חקירה בידי נציג הכני"ר. כל חודשיים נדרש החייב להגיש דוח על הכנסותיו ועל הוצאותיו. כשנה וחצי לאחר פתיחת הבקשה לפשיטת רגל מתקיים דיון בבית המשפט בו נוכחים כל הנושים של החייב, החייב ועורך דינו, המנהל המיוחד ונציג הכני"ר. בדיון יקבע האם להכריז את החייב כפושט רגל, לדחות את בקשתו או לדרוש השלמת מסמכים.

⁶ הליך כינוס נכסים - הליך משפטי הכולל תפיסת נכסים ושליטה בהם במטרה להיפרע מהם לצורך תשלום לנושים.

תגובת מנהל האגף ומנהלת המחלקה:

"כפי שהובהר במהלך הביקורת לצוות הביקורת, בעניין נוהלי עבודה יש לפנות ל... הממונה על נהלים בעירייה, לצורך עריכת והטמעת נוהל חדש, ככל שיתברר שיש צורך בכך.

3. התקשרות עם משרדי עורכי הדין

- 3.1 כאמור, אכיפה משפטית מבוצעת באמצעות עורכי דין חיצוניים.
- 3.2 לכל משרד עורכי דין נקבע במערכת הגבייה קוד מעקב. לפי קובץ יתרות שהופק ממערכת הגבייה וניתוח קודי המעקב, נכון ל-24.7.17, משרדי עורכי דין חיצוניים אחראיים על גביית חוב בסכום כולל של כ-157 מיליון ש"ח.
- 3.3 האגף התקשר עם משרדי עורכי דין לטיפול בחובות ארנונה. מנהלת יחידת אכיפה משפטית (להלן - **מנהלת היחידה**) מסרה כי בהתאם להחלטתו של מנהל האגף, כל חובות הארנונה החדשים עוברים לטיפולם של עורכי דין עימם יש לעירייה הסכמי התקשרות. להלן ריכוז סכומי חובות ארנונה המטופלים במשרדי עורכי הדין, נכון ל-24.7.17:

תאריך		תוקף הסכם התקשרות/ הארכה	יתרת חוב ארנונה, באלפי ש"ח	משרד עורכי הדין	
המשך העסקה בוועדה למסירת עבודות למתכננים ויועצים**	אישור בוועדה למסירת עבודות למתכננים ויועצים*				
20.04.16	19.01.15	14.04.18	50,984	י'	1
20.04.16	19.01.15	14.04.18	43,123	ה'	2
20.04.16	19.01.15	14.04.18	19,565	יז'	3
20.04.16	19.01.15	14.04.18	9,566	ש'	4
		****01.12.08	8,007	נ'	5
20.04.16	19.01.15	14.04.18	7,926	יג'	6
20.04.16	19.01.15	14.04.17	6,955	שמ'	7
20.04.16	***19.01.15	14.04.18	4,399	עי**	8
20.04.16	19.01.15	14.04.17	2,526	א'	9
		****01.12.10	2,063	ב'	10
		****לא ידוע****	1,549	ג'	11
20.04.16	19.01.15	14.04.17	197	צ'	12
	19.01.15	*14.04.16	44	מ'	13
		****30.09.05	31	ס'	14
			156,935	סה"כ	

* צירוף 11 משרדי עורכי דין למאגר "גביית חובות מיסי עירייה וראו הליכי הוצל"פ".

** המשך העסקת תשעה משרדי עורכי דין.

לפי פרוטוקול הוועדה למסירת עבודות למתכננים ויועצים, הוחלט להעסיק את משרדי עורכי הדין לשלוש שנים. בפרוטוקול נרשם בין היתר, כי יז'ר הוועדה, ממלא מקום וסגן ראש העירייה, מסר: "לדעתי, תצטרך ביום מן הימים לעשות קול קורא - מדובר בטיפול משפטי", ומנהל האגף השיב: "אלו לא יועצים משפטיים." לפי פרוטוקול ישיבת הוועדה למסירת עבודות למתכננים ויועצים, ע"ד טרם הועסק בעירייה.

נכון לפברואר 2018, למשרד עורכי דין חדש שאושר (בי) טרם הופקו הזמנות.

**** למשרד עורכי הדין לא הופקו הזמנות בשנים 2016-2017.

***** מידע שהתקבל מממונה על חוזים והתקשרויות בעירייה.

תגובת מנהל האגף ומנהלת המחלקה:

"התקיים בזמנו הליך 'קול קורא' לפיו נבחרו משרדי עורכי הדין ויש לפנות בנושא זה למחלקת התקשרויות ומכרזים."

לבקשת הביקורת לקבל נתונים/אסמכתא לפרסום ה"קול קורא", השיב מנהל האגף: "עוה"ד נבחרו במסגרת ועדה למסירת עבודות למתכננים ויועצים, שזו היתה הדרישה בזמנו של ההנהלה ושל חוזים והתקשרויות ויועצים משפטיים וכך פעלנו, בהתאם לדרישות כאמור."

בפרוטוקול הוועדה למסירת עבודות למתכננים ויועצים נכתב כי מנהל האגף מסר לחברי הוועדה: "לעירייה ניסיון קודם עם 9 [עורכי דין חיצוניים], 2 נוספים פנו לעירייה ולאור העובדה שהם בעלי ניסיון עם רשויות מקומיות נתחיל בתקופת ניסיון. מבחינתנו, אין מניעה כיום בהיקפים הקיימים לעבוד עם מי שיפנה אלינו והינו בעל ניסיון עם רשויות מקומיות, לאחר תקופת ניסיון... הם הגיעו אלינו."

3.4 על הסכמי ההתקשרות הסטנדרטיים חתומים עורך הדין החיצוני, חשבת מינהל כספים, מנהל אגף הגבייה, הגזבר וראש העירייה.

ההסכם כולל בין היתר:

- הגדרה מקיפה של השירותים שיספק עורך הדין לעירייה. סעיף 5.3.1 להסכם קובע: "רשימת השירותים המפורטים לעיל אינה ממצה את חובותיו של עוה"ד לעניין השירותים ושוא הסכם זה. עוה"ד מתחייב לבצע כל מטלה ודרישה נוספת שאינה במסגרת הפירוט לעיל, על פי דרישת המנהל⁷, לרבות הוספה ו/או גריעה ו/או שינוי ביחס לשירותים, ובלבד שתהא המטלה הנדרשת במסגרת עיסוקו של עוה"ד ובנוגע לשירותים ושוא הסכם זה."

- קביעת לוחות הזמנים, כגון משלוח התראה לחייב תוך שבעה ימים ממועד הדרישה, נקיטה בהליכי הוצאה לפועל בגין חוב שניתן לגביו פסק דין תוך 17 יום ממועד מתן פסק הדין ועוד.

- חיובי העירייה בנוגע לשירותים;

- ביצוע חקירות כלכליות ופעולות איתור;

- דרכי הדיווח;

- הפסקת הליך אכיפה משפטית והליכי פשרה;

- הגדרת אופן העברת התשלומים שנגבו מהחייבים לעירייה;

- קביעת אופן חישוב גובה התמורה המגיעה לעורך הדין;

- סעיפים נוספים, כגון נאמנות מקצועית, העסקת כוח אדם והיעדר יחסי עובד מעביד, אחריות שיפוי וקיצוץ.

3.5 לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז" (מספר 8/2016) (להלן - **חוזר משרד הפנים**) החל מ-1.1.18, "הוועדה תפרסם הודעה פומבית בדבר כוונתה לערוך רשימת מציעים. כל הרוצה להיכלל ברשימת המציעים לסוג מסוים

⁷ "מנהל אגף גבייה ואכיפה או מי מטעמו שיוסמך על ידו לעניין הסכם זה או חלק ממנו."

של התקשרויות, יגיש לוועדה בקשה בכתב בצירוף כל הפרטים והמסמכים הדרושים לעניין וייכלל ברשימה, אם הוועדה תמצא אותו מתאים. הוועדה חודיע למבקש על החלטתה ונימוקה."

ב-25.2.18 פרסמה העירייה מכרז לשירותי אכיפה משפטית, לפיו העירייה "מזמינה בזאת הצעות מעורכי דין למתן שירותי אכיפה משפטית בנושאי ארנונה עירונית, היטלי סלילה ותיעול, היטלי השבחה, אגרות חינוך, רווחה, שילוט, פינוי פסולת עסקית, דמי שימוש ראויים, דמי שכירות, וכל עניין אחר בהתאם לשיקול דעת העירייה". במסמכי המכרז נרשם כי "העירייה רשאית לבחור עד 5 מציעים מתוך כלל המציעים שעברו את תנאי הסף, בעלי הניקוד הגבוה ביותר".

4. בחירת משרד עורכי דין

4.1 בהתאם למידע שהתקבל ממנהלת היחידה, להלן כמות התיקים שהועברו לטיפול משרדי עורכי דין חיצוניים לצורך אכיפה משפטית בתקופה 1.1.16 עד 24.8.17:

אחוז 2016 2017+	אחוז 2017	סה"כ 2017	שנת 2017		אחוז 2016	סה"כ 2016	שנת 2016		משרד עורכי דין
			ארנונה עסקים	ארנונה למגורים			ארנונה עסקים	ארנונה למגורים	
23	36	175	56	119	0	-	-	-	יג'
20	18	84	27	57	25	69	46	23	יו'
16	12	59	33	26	23	63	50	13	ה'
22	18	85	45	40	31	85	67	18	עי'
8	5	24	6	18	12	33	27	6	יי'
6	9	45	10	35	0	-	-	-	שי'
5	2	11	1	10	9	24	16	8	אי'
100	100	483	178	305	100	274	206	68	סה"כ

כאמור, בוועדה למסירת עבודות למתכננים ויועצים שהתכנסה ב-20.4.16 אושרה הארכת הסכם עם תשעה משרדי עורכי דין. בפועל, בשנים 2016 ו-2017 הועברו תיקים לטיפולם של שבעה משרדים בלבד.

4.2 במעמד מיצוי הליכי אכיפה מינהלית, מפיקה מנהלת יחידת אכיפה מינהלית ממערכת הגבייה דוח ריכוז חובות של חייב, לצורך העברתו להמשך הטיפול ביחידת אכיפה משפטית.

נמצא כי בכל תיק שעובר לטיפול משפטי, מציין מנהל האגף את שם משרד עורכי הדין שיטפל בתיק.

מנהל האגף מסר כי הוא מחליט למי ממשרדי עורכי הדין להעביר את הטיפול בגביית חוב בהתאם לשקלול פרמטרים שונים, כגון ניסיון המשרד בתחום בכלל ובסוגיה הספציפית בפרט, ניסיון העבודה עם המשרד וחלוקה שוויונית.

לפי ההסכם הסטנדרטי, העירייה "תשא בהוצאות בנין אגרות בית משפט והוצל"פ לרבות דמי פרוטוקול וכן בהוצאות הכרוכות בביצוע חקירות כלכליות ואיתורים כנגד חייבים". כמו כן, התמורה למשרדי עורכי הדין עבור העבודה (שכר טרחה) תחושב בהתאם לקבוע בהסכם הסטנדרטי, ולאחר גבייה בלבד.

להלן פירוט סכומי ההזמנות שהופקו למשרדי הדין בשנים 2016 ו-2017, בש"ח:

שכר טרחה		החזר הוצאות		משרד עורכי דין
שנת 2017	שנת 2016	שנת 2017	שנת 2016	
10,000		90,000	105,948.22	יג'
4,500	58.97	56,000	52,000	יו'
6,903		82,000	110,916	ה'
		123,600	55,000	עי'
796.77		74,000	53,400	י'
1,755		90,000	82,000	שי'
2,950		22,000	40,000	א'
		12,000	21,000	שמ'
		6,000	15,000	צי'
29,905	58.97	552,600	535,264.22	סה"כ

לדברי מנהלת היחידה, בחירת המשרד המטפל בוצעה בהתאם להתמחות המשרד ו/או הליכי גבייה קודמים מאותו נישום.

בפרוטוקול הוועדה למסירת עבודות למתכננים ויועצים שהתכנסה ב-20.4.16 נכתבו דבריו של מנהל האגף: "כולם עובדים בו זמנית ביחד - עשינו חוזה סטנדרטי לכולם... במידה ועו"ד לא עובד טוב, אני מוציא אותו מהמאגר ולא נותן לו עבודה... **אני מחלק את העבודה בין כולם שווה בשווה**". [ההדגשה אינה במקור] משני הלוחות שלעיל עולה כי החלוקה אינה שוויונית.

תגובת מנהל האגף ומנהלת המחלקה:

"חלוקת התיקים בין עורכי הדין הינה בשיקול דעת בלעדי ועצמאי של מנהל האגף, שבוחן את החלוקה עפ"י תפוקה, איכות ושירות שניתנים על ידי עורכי הדין בכל שנת כספים. בהחלט ייתכן שבשנה אחת עו"ד מסוים הביא יותר תפוקה מיתר המשרדים, ולכן יקבל יותר תיקים בשנה לאחר מכן.

לדעתנו, אין בכך שום פסול... לא לחינם הנוהג היה מאז ומתמיד שהדבר נתון לשיקול דעת של מנהל האגף או מי מטעמו, על פי ההבנה וההיכרות המקצועית.

ככלל ההשתדלות היא שהחלוקה תיעשה באופן שוויוני, אולם יש מקרים שעורכי דין מתנהלים באופנים שונים, ועל כן - אין חובה קטיגורית לבצע חלוקה באופן שוויוני, אלא לפעול לקידום העירייה והשאת הגבייה."

יש להדגיש כי בחוזר משרד הפנים נקבע בין היתר, כי "פנייה לקבלת כמה הצעות... תיעשה ככל הניתן בסבב מחזורי ובאופן הוגן..."

במטרה לבחון את חלוקת הכנסות עורכי הדין החיצוניים מטיפול בתיקים שהועברו לטיפולם ביקשה הביקורת לקבל את סכומי שכר הטרחה שגבו עורכי הדין החיצוניים בשנים 2016 ו-2017. תשובת מנהל אגף גבייה:

"ימה שהעירייה שילמה לעורכי הדין [באמצעות הזמנות - ראו בלוח שלעיל], שזה מקרים בודדים, אנחנו ננסה לאתר דרך המערכת, אם נצליח.

לגבי השכ"ט שהחייבים שילמו לעורכי הדין, את לא מצפה ברצינות שזה מה שנעשה, כיוון שלא יכול להיות שאת מבקשת ממני דבר של 2016-2017 של 9-10 עורכי דין, עם מאות ואולי גם אלפי תיקים, שנוציא על כל אחד כמה גבה ואיך. ממש לא רציני, ואין לי גם את האפשרות לבדוק את זה ואני לא מתיימר לעשות כן. שכ"ט נפסק ע"י ראש ההוצאה לפועל או בית המשפט. בפעם הבאה שלא תבקשי ממני נתונים לגבי השעות בהם היו בדיונים."

4.3 במקרים בהם בחר החייב לשלם את כל הסכום לעירייה (כולל שכר טרחת עורך דין), הפיקה היחידה הזמנה לעורך הדין החיצוני כאמור בלוח דלעיל, והעבירה לו את שכר הטרחה בו נשא החייב. במקרים בהם בחר החייב לשלם את שכר הטרחה ישירות לעורכי הדין החיצוניים - גובה שכר הטרחה שעל החייב לשלם מחושב ביחידה בהתאם לקבוע בהסכמים, ולחייב נשלחת הודעה בה נרשם הסכום שעליו לשלם ישירות לעורך הדין.

סכום שכר הטרחה נרשם במסך "הערות" במערכת הגבייה והתיק נסגר לאחר תשלום שכר טרחה לעורך דין/קבלת אישורו שהתשלום בוצע.

4.4 מעיון במספר הזמנות שהופקו לעורכי הדין החיצוניים בגין תשלום שכר טרחה עולה כי הסכומים נבדקו, עובר לאישור התשלום, ובמידת הצורך, אף נסרקו התכתבויות עם עובדים ממשרדי עורכי הדין, שנדרשו להסביר את אופן חישוב שכר הטרחה. עם זאת, לחשבון לא צורפה אסמכתא המעידה על ביצוע הגבייה בפועל.

5. הליך פתיחת תיק אכיפה משפטית

5.1 פקידת היחידה מכינה את תיק החייב לצורך העברתו לטיפולו של עורך דין שנבחר:

- הפקת דוח חשבון עדכני של החייב על כל נכסיו ממערכת הגבייה, לרבות נתוני החוב;
- הפקת מידע עדכני על כתובת מגוריו, לפי מידע ממשרד הפנים;
- הפקת מידע על חברה/עמותה מאתר רשם החברות/רשם העמותות;
- הפקת כל החומר והמידע הרלוונטי על החייב ותיעוד הליכים שננקטו לגביית החוב, המצויים ברשות האגף ומתועדים במערכת הגבייה;
- מילוי טופס נלווה להעברת התיק לטיפולו של עורך הדין.

כל החומר נסרק ונשלח למשרד עורכי הדין כדואר אלקטרוני. מנהלת היחידה מסרה שהיא בודקת את החומר לפני העברתו לטיפול עורך דין חיצוני.

5.2 כל החומר מודפס ונשמר בקלסרים המנוהלים ביחידה. מספר התיק הפיזי נרשם במסך הערות של תיק החייב במערכת הגבייה.

5.3 פקידת היחידה מעדכנת קוד מעקב של חשבון החייב במערכת הגבייה, לפי קוד ייחודי לכל משרד עורכי דין. קוד זה מגדיר את החוב כמטופל במסלול אכיפה משפטית.

תגובת מנהל האגף ומנהלת המחלקה :

"התיעוד מתבצע בתוכנת א' - כל תיק שעובר לעו"ד מקודד במסך 531 עם שם עורך הדין ותאריך העברת התיק. כמו כן, במסך ההערות מתועד פירוט מלא של העברת התיק לעו"ד, כולל תקופות החוב ובגין אילו נכסים. נוסף על כך, קיימת אפשרות להנפיק דו"חות ממערכת א' עפ"י קוד עו"ד ותאריך."

יש להעיר כי ניתן להפיק דוחות לפי הקידוד האמור, רק עבור תיקים פעילים ומידע מעודכן. זאת, מאחר שבהחלפת הקוד, נמחק הקוד הקודם ללא יכולת שחזור (לוג) באופן ממוחשב. המשמעות היא שלא ניתן לאתר באמצעות הפקת דוחות, מידע על מועד קליטת התיק, החלפת משרד עורכי דין מטפל, תיק שהטיפול בו הסתיים והקוד נמחק ועוד. המידע אמנם הוזן למסך הערות, אך הוא אינו מהווה בסיס להפקת דוחות.

5.4 הביקורת בדקה מדגם של עשרים תיקים שנבחרו באופן אקראי, מבין התיקים שנפתחו במהלך שנת 2017 והועברו לטיפולם של שבעה משרדי עורכי דין שונים. הבדיקה כללה השוואה בין הנתונים שהועברו לעורכי הדין לבין המידע הקיים בפועל במערכת הגבייה, ובכלל זה נתוני החייב והנכס, גודל החוב ושלמות המידע בדבר גביית החוב. נמצאה התאמה מלאה בין הנתונים למידע שהועבר.

5.5 נמצא כי כל החומר שהודפס תויק בקלסר וקיבל מספר סידורי, אך הקבצים שנשלחו לעורך הדין המטפל וכוללים חומר סרוק, לא תועדו במערכת הממוחשבת. לדעת הביקורת, ניהול הקבצים שנסרקו במדיה ממוחשבת בתיקיות לפי עורכי הדין, יחסוך מקומות איחסון ויאפשר גישה נוחה יותר של עובדים מורשים לקבצים ויכולת שמירת היסטוריה לאורך זמן. כמו כן, תיעוד אלקטרוני יאפשר לנתח את המידע על-פי חתכים שונים.

5.6 נמצא כי בתקופה ינואר 2016 עד יולי 2017 לא הועברו תיקי חייבים לטיפולו של יותר ממשרד עורכי דין אחד.

6. הליך טיפול בחובות

6.1 בדיקת קיום הכרזה על פשיטת רגל

טרם נקיטת פעולות משפטיות בתיק נדרש עורך דין חיצוני לבדוק האם החייב הוכרז כפושט רגל/חברה בפירוק או שמונה כונס נכסים. כאמור, במקרה זה, התיק חוזר להמשך הטיפול באגף הגבייה.

לדעת הביקורת, פעולת בדיקת קיום הכרזת פשיטת הרגל או הליכי כונס נכסים היא פשוטה וניתן לבצעה באתרי אינטרנט שונים. בדיקה זו יכולה להתבצע באמצעות עובדות היחידה עובר להכנת תיק, ובכך לחסוך את הליך ההכנה במקרה בו החייב הוכרז כפושט רגל.

תגובת מנהל האגף ומנהלת המחלקה :

"עוה"ד מחויבים בכל מקרה לבדוק אם קיים צו כינוס, טרם פתיחת התיק בהוצל"פ, שכן לא ניתן לפתוח תיק נגד חייב בפש"ר ללא אישור קודם מביהמ"ש המחוזי.

במקביל, קיימים ערוצים נוספים מהם אנו מקבלים את המידע, כגון מחלקה משפטית, עיתונות, החייבים בעצמם וכו'."

6.2 מכתב התראה

לפי תקנה 109א. לחוק הוצאה לפועל, תשכ"ז-1967 מחויב עורך דין לשלוח מכתב התראה טרם הגשת בקשה לביצוע תביעה על סכום קצוב⁸. מכתב ההתראה מאפשר לחייב להסדיר את החוב תוך שלושים יום, לפני הגשת התביעה. לנוהל עבודה בנושא "פנייה לחייבים וגביית חובות" מצורפת דוגמה עליה חתומה היועצת המשפטית דאז של העירייה.

בפועל, עורך הדין החיצוני הוא ששולח מכתב התראה לחייב. כמו כן, עורך הדין שולח למנהלת היחידה הודעה על שליחת מכתב ההתראה לחייב ומצרף העתק ממנו. בבדיקת מדגם של עשרים תיקים שנבחרו באופן אקראי נמצאו כל מכתבי ההתראה ששלחו עורכי הדין.

6.3 הוצאה לפועל - מסלול מקוצר

פרק 1א. לחוק הוצאה לפועל מאפשר להפעיל כנגד החייב הוצאה לפועל במסלול מקוצר, ללא הגשת תביעה בבית משפט, בהתקיים תנאים מסוימים⁹. ההליכים בהם ניתן לנקוט במסלול זה מוגבלים לעיקול/מימוש כספים או זכויות הנמצאות בידי צד ג' וכן לעיקול ותפיסת רכב.

נוסף על כך, הזוכה (העירייה במקרה זה) לא נדרש להגיע אל לשכות ההוצאה לפועל (למעט לשם פתיחת התיק), להמתין בתור, לשלם אגרות נוספות עבור ניהול הליכים, וכן לא אמורה להתקיים אינטראקציה אישית עם החייב. אגרת פתיחת התיק מממנת את כל ההליכים הנדרשים לשם גביית החוב, אף אם מדובר בהוצאות שיעלו על האגרה ששולמה, ותממן אף פנייה למאגרי מידע בהם קיים מידע מלא על כתובתו של החייב, נכסיו, הכנסותיו והוצאותיו השוטפות. באופן זה, העירייה אינה נדרשת להיות מיוצגת בידי עורך דין.

בפועל, הטיפול מועבר לעורכי דין חיצוניים ומנהלת היחידה מקבלת מהם דוחות תקופתיים הכוללים מידע על התיקים המנוהלים במסלול המקוצר. במידה שההליך היה מבוצע בידי עובדי היחידה, החייבים לא היו נדרשים לשלם את שכר טרחת עורכי הדין.

⁸ תקנה 109א(א) "התראה בדבר כוונה להגיש בקשה לביצוע תביעה על סכום קצוב לפי סעיף 1א81 לחוק (להלן - בקשה לביצוע תביעה) תכלול באופן בולט לעין את האמור בנוסח ההתראה שבמסופס 19א שבחוספת ראשונה (להלן - נוסח ההתראה) ותפרט את סכום התביעה, את העובדות העיקריות המהוות את עילת התביעה, לרבות פרטי החוזה, התחייבות או החיקוק שמכוחם נוצרה, ואת מועד התחוותה."

⁹ תנאים לקיום הליך מקוצר של הוצאה לפועל: חובות בתיקים מסוג שטרות, פסקי דין כספיים ותביעות בסכום קצוב בהם לחייב אין תיק איחוד, לא הוכרז כחייב מוגבל באמצעים (מקביל בהוצאה לפועל לפושט רגל) ושסך חובותיו בהוצאה לפועל לא עולה על 100,000 ש"ח. גובה החוב המרבי לטיפול במסלול המקוצר הוא 25,000 ש"ח, כולל ריבית והפרשי הצמדה.

6.4 הגשת תביעה

בהיעדר תנאים לקיום מסלול מקוצר של הוצאה לפועל, מגיש עורך דין תביעה לבית המשפט. בהתאם להוראה של מנהל אגף הגבייה, הגשת כל תביעה אמורה לקבל אישור מקדים שלו או של סגניתו.

בבדיקת מדגם של 12 תיקים שהוגשה בהם תביעה בתקופה ינואר 2016 עד מארס 2017 ונבחרו באופן אקראי נמצא כי הועבר אישור כאמור למשרד עורכי הדין עובר להגשת התביעה.

בכל תיקי המדגם נמצא כי תיק חוב שעבר לטיפול משרד עורכי דין טופל באופן מלא בהתאם לאופי התיק (כגון ניהול תביעה משפטית או הוצאה לפועל, חקירת יכולת, קבלת כספים במסגרת כינוס נכסים/פשיטת רגל, ניהול תביעה כנגד החברה, לרבות הרמת מסך¹⁰ והגשת התביעה כנגד בעלי החברה).

6.5 בקרה על הטיפול בחוב

המשכיות הליכי האכיפה והתקדמות איטית בגביית חוב דורשים מהעירייה מערך שליטה ובקרה על הטיפול בתיקים שהועברו לעורכי דין חיצוניים. נמצא כי בשנים האחרונות בוצעו שינויים מהותיים בתהליכי העבודה של היחידה בכלל ובהליכי הבקרה בפרט:

- מנהלת היחידה מקבלת הודעות דואר אלקטרוני ממשרדי עורכי הדין בדבר התקדמות בכל תיק. כמו כן, כל פעולה הנעשית בתיק (כגון הגשת תביעה) דורשת אישור מוקדם של המנהלת האגף. פעולות אלו מאפשרות לאגף הגבייה בין היתר, להיות מעורבים בטיפול בכל תיק.

- מנהל אגף הגבייה דרש מכל משרדי עורכי הדין להתחבר למערכת פ'. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת, כל משרדי עורכי הדין שאליהם הועברו תיקים החל משנת 2016 התחברו למערכת. עם זאת, משרדי עורכי דין נוספים המטפלים בתיקים שהועברו לטיפול לפני שנת 2016, לא התחברו למערכת זו. מנהלת היחידה מסרה כי היא נוהגת להפיק נתונים מהמערכת ולבחון את ההתנהלות בתיקים.

לדעת הביקורת, רצוי להגדיר דוחות תקופתיים (סרגל דוחות) שניתן להפיק מהמערכת לצורך הצגת מצב התיקים באופן כללי לפי משרד מטפל או לפי חתכים נוספים. הפקת דוחות באופן תקופתי ושיטתי לצורך ניתוחם תאפשר לעובדי היחידה לשלוט ברמה טובה יותר בסטטוס הטיפול בחוב ולייעל את הליך הגבייה.

תגובת מנהל האגף ומנהלת המחלקה:

"אין צורך להנפיק דו"חות - כפי שהובהר גם במהלך הביקורת, אנו דורשים מכל עו"ד אחת לרבעון דו"ח מפורט עם מצב התיקים."

לדעת הביקורת, קיימת חשיבות לכך שלמחלקה תהיה אפשרות להפיק דוחות באופן עצמאי, ללא תלות בעורך דין חיצוני המפיק מידע רלוונטי לגביו.

¹⁰ סעיף 8(ג) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 קובע תנאים לשם גביית חובות ארנונה מבעלי השליטה בחברות.

- מנהלת יחידת אכיפה משפטית מסרה כי אחת לחודש נערכת באגף ישיבה בנושא טיפול בתיקים. לא נמצא תיעוד לישיבות אלה ולהחלטות שהתקבלו.

תגובת מנהל האגף ומנהלת המחלקה:

"אין צורך לתעד את הפגישות, מדובר בפגישות שלעיתים הן יום-יומיות, לעיתים אחת לשבוע או יותר, וברור שלא ניתן לתעד כל ישיבה שעוסקת בעניינים שוטפים.

כל דבר מהותי, בין אם בהנחיות אלה ואחרות, נשלח במייל לכל הגורמים הרלוונטיים ונרשם במסך הערות של אי ואף נסרק למסמכים במערכת אי."

7. פשיטת רגל

7.1 לפי קובץ יתרות, נכון ל-24.7.17, חוב ארנונה בסך כולל של 103,214,516 ש"ח הוכרז כחוב בהליך של פשיטת רגל/כינוס נכסים/פירוק חברה.

7.2 כאמור, פשיטת רגל היא מצב בו אדם "נפרד" מנכסיו ומפסיק להיות בעליהם כאשר המטרה היא לטפל בנכסי החייב ובכך לשלם את חובותיו. לרוב, לפושי רגל אין נכסים ולכן מטרת החייב היא לעכב את ההליכים המשפטיים המתנהלים כנגדו ולפתוח דף חדש בעתיד.

הליך פשיטת רגל נקבע בהתאם לפקודת פשיטת רגל (נוסח חדש), תש"ם-1980 (להלן - **פקודת פשיטת רגל**), שעבר שינויים מהותיים, בעיקר מבחינת קיצור לוחות הזמנים.

לאחר הכרזת פשיטת רגל מוקפאים כל הליכי האכיפה, החייב משלם סכום חודשי קבוע לקופת כונס הנכסים הראשי והכספים מחולקים בין הנושים.

7.3 הביקורת בדקה את רישומם של שלושים תיקים שסווגו במערכת הגבייה כפשיטת רגל ונבחרו באופן אקראי, באתר האינטרנט של כונס הנכסים הרשמי ואיתרה כי כל החייבים הנ"ל היו בהליך של כינוס נכסים/פירוק או הוכרזו כפושי רגל. סעיפים 61-70 לפקודת פשיטת רגל מאפשרים לבית המשפט לתת צו הפטר לבקשת חייב בפשיטת רגל או לבקשת כונס נכסים או מנהל מיוחד. צו הפטר פוטר את החייב מכל חוב שנתבע בהליך פשיטת רגל, למעט חובות שהפטר אינו חל עליהם¹¹. צו

¹¹ סעיף 63(ב) לפקודת פשיטת רגל קובע סייגים למתן הפטר: "ואלו העובדות המסייגות מתן הפטר:

- (1) במהלך פשיטת הרגל נהג החייב בחוסר תום לב, במטרה לנצל לרעה את הליכי פשיטת הרגל;
- (2) פושט הרגל לא ניהל כמקובל וכיאות לעסקו פנקסי חשבונות המראים במידה מספקת את פעולותיו העסקיות ומצבו הכספי בשלוש השנים שבתכופ לפני פשיטת רגלו;
- (3) פושט הרגל קיבל עליו חביות חדשות או התחיל בעסקים חדשים בעת שידע שהוא חזל פרעון ומבלי שהיה לו יסוד סביר להניח שיוכל לעמוד בהתחייבויותיו;
- (4) (נמחקה);
- (5) פושט הרגל לא תירץ באופן מניח את הדעת מדוע היה לו הפסד או חסר כדי עמידה בחביותיו;
- (6) פושט הרגל גרם או תרם לפשיטת רגלו בעסקאות נמירות או מסוכנות, בפורנות בלתי מוצדקת באורח חייו, בהימור, או בהזנחה פושעת של ענייני עסקיו;
- (7) פושט הרגל גרם לנושיו הוצאה מיותרת על ידי הגנה קנטרנית או מרגיזה בפני תובענה שהגישו נגדו בצדק;
- (8) פושט הרגל גרם או תרם לפשיטת רגלו כאשר נמל עליו הוצאה בלתי מוצדקת בהגשת תובענה קנטרנית או מרגיזה;

הפטר משמש להגנת החייב כנגד תביעות שיוגשו נגדו ביחס לחובות שנוצרו לפני פשיטת הרגל¹².

לעיתים, צו הפטר מותנה בהתקיים תנאים מסוימים, לרוב, עמידה בתשלומים חודשיים קבועים.

לאחר קבלת צו הפטר באגף הגבייה ובחינת תנאיו, מתבצעת מחיקת חוב אשר הוגדר בצו ההפטר. המחיקה נרשמת בקוד מסוים (סממנו 219 - "ביטול עפ"י צו הפטר"). לדברי מנהלת יחידת אכיפה משפטית, מחיקת חוב על-פי צו הפטר מאושרת בידי מנהל האגף בלבד.

7.4 לפי קובץ ביטולים לפי צו הפטר, בשנת 2016 נמחקו חובות בסך כולל של כ-7.9 מיליון ש"ח בגין 113 חייבים שונים ובחודשים ינואר-יולי 2017 נמחקו חובות בסך כולל של כ-5.2 מיליון ש"ח בגין 91 חייבים שונים:

סכום החוב שנמחק, באלפי ש"ח		חוב בגין
שנת 2017	שנת 2016	
140	320	יתרות ארנונה עד 12/2004
3,137	4,871	ארנונה 2005
609	711	ארנונה 2006
331	187	ארנונה 2007
339	160	ארנונה 2008
177	174	ארנונה 2009
91	171	ארנונה 2010
172	168	ארנונה 2011
64	89	ארנונה 2012
19	42	ארנונה 2013
1	11	ארנונה 2014
3	-	ארנונה 2015
-	634	חובות מסופקים
140	320	אגרות והוצאות גבייה

(9) תוך שלושת החדשים שקדמו לצו הכינוס, שענה שפושט הרגל לא היה יכול לפרוע את חובותיו במועד, הוא העדיף נושה שלא כשורה;

(10) (נמחקה);

(11) פושט הרגל הוכרז פושט רגל בחמש השנים שקדמו למועד מתן צו הכינוס;

(12) פושט הרגל היה אשם במרמה או בהפרת נאמנות במרמה."

¹² סעיף 69 לפקודת פשיטת רגל קובע תכולת פעולת הפטר:

"(א) צו הפטר יפטור את פושט הרגל מכל חוב בר-תביעה בפשיטת הרגל, חוץ מאלה:

- (1) חוב המגיע לפני התחייבות להימנע מעבירה או חוב המגיע למדינה בשל קנס;
- (2) חוב או חבות שנוצרו במרמה שפושט רגל היה שותף לה או שהשיגו ויתור עליהם במרמה כאמור;
- (3) חבות לפי פסק דין לחובתו בתובענת מזונות, להוציא מה שהורה בית המשפט במפורש לגבי החבות, במידה שהורה ובתנאים שהורה.

(ב) צו הפטר יהיה ראייה חלוטה לפשיטת הרגל ולתקפות הליכים בה, ובכל הליך שיוגש נגד פושט רגל שהשיג צו הפטר, בדבר חוב שממנו הופטר בצו, רשאי פושט הרגל למעון כי עילת התביעה איננה לפני שהופטר.

(ג) צו הפטר לא יפטור אדם שביום מתן צו הכינוס היה שותף עם פושט הרגל או שהיה עימו יחד נאמן, מחוייב או קשור בחוזה, או שהיה ערב או מעין ערב לו."

סכום החוב שנמחק, באלפי ש"ח		חוב בגין
שנת 2017	שנת 2016	
5,223	7,858	סה"כ

7.5 הביקורת בדקה מדגם של 15 צווי הפטר שהתקבלו באגף ותויקו בתיקי החייבים ומצאה התאמה מלאה בין המחיקה לצווי ההפטר. כמו כן, נמצא כי המידע על קבלת צו ההפטר ומחיקת סכום החוב צוין בהערות בכרטיס הנישום.

8. הוצאות גבייה

8.1 סעיף 12ט. לפקודת מסים (גבייה) מאפשר לעירייה להטיל על החייב הוצאות שהוצאו לצורך גביית החוב:

"(א) הסרבן יישא בהוצאות סבירות שהוצאו בנקיטת אמצעי אכיפה ובלבד שאמצעי האכיפה נדרש באופן סביר בנסיבות הענין לשם גביית המס.

(ב) בבחינת אמצעי האכיפה שנוקמו לעניין סעיף קטן (א) יובא בחשבון, בין השאר, האם עלותם או פגיעתם בסרבן לא היחה במידה העולה על הנדרש לשם גביית המס.

(ג) בסעיף זה, 'אמצעי אכיפה' - אמצעי מנהלי שתכליתו גביית המס."

בהסתמך על סעיף זה נקבעו תקנות מסים (גבייה) (קביעת הוצאות מירביות), תשע"א-2011 (להלן - **תקנות הוצאות הגבייה**) הקובעות את גובה ההוצאות שניתן לחייב. תקנה 1 לתקנות הוצאות הגבייה קובעת: "הופעלו אמצעי אכיפה מכוח הפקודה בשל חוב מס, ניתן להוסיף עליו את ההוצאות הישירות שהיו כרוכות בהפעלת אמצעי האכיפה כאמור בסעיף 12ט לפקודה ובלבד שאמצעי האכיפה מנוי בתקנות אלה ושסכום הוצאות פעולה כמפורט בטור א', לא יעלה על הסכום הנקוב לצדה, בטור ב'..."

כל שנה מתעדכנים סכומי ההוצאות. כך לדוגמה, לשנת 2017 קובעות תקנות הוצאות הגבייה כי משלוח דרישה ראשונה בכתב תחויב בסכום של 16 ש"ח, או המצאת אזהרה, לרבות בהדבקת הודעה על כוונה לפרוץ לשם תפיסת מעוקלים והוצאותם - 167 ש"ח.

תקנה 2 לתקנות הוצאות הגבייה מאפשרת לחייב את החייב בהוצאות חריגות נוספות לצורך גביית החוב, בהתקיים תנאים מסוימים¹³.

8.2 לפי נוהל עבודה בנושא "פנייה לחייבים וגביית חובות", "לחישוב החוב להסדר, יתווספו שכ"מ ע"ד וכל ההוצאות המשפטיות [שנדרשו בהליך האכיפה]".

8.3 חיוב החייב בהוצאות בהן נשאה העירייה מבוצע לרוב בידי פקידת היחידה בהתאם לחשבון עסקה המתקבל מעורכי הדין החיצוניים, וזאת, לאחר אישור סכום האגרה בידי מנהלת היחידה.

¹³ תקנה 2 לתקנות הוצאות הגבייה: "הממונה על הגבייה רשאי לאשר הוצאה חריגה שהייתה כרוכה בהפעלת אמצעי אכיפה ושמוניה בתקנה 1, בסכום הגבוה מהנקוב בה, אם נוכח כי מטעמים מיוחדים שיירשמו ויימצאו לסרבן, ההוצאה החריגה הכרחית לצורך גביית החוב, וכי היא סבירה בנסיבות העניין, לרבות שסכום ההוצאה כאמור לא יעלה על 50% מגובה החוב המקורי בתוספת הצמדה וריבית, או 50,000 ש"ח לפי הנמוך מביניהם; לעניין זה, 'הוצאה חריגה' - הוצאה שהייתה חיונית לצורך הפעלת אמצעי אכיפה לפי הפקודה, שנדרשה רק בשל נסיבותיו המיוחדות של אותו מקרה או של הנס המסוים שולגובי הופעלו אמצעי האכיפה, ושהיא אינה נדרשת בדרך כלל לצורך הפעלת אמצעי אכיפה לפי הפקודה."

8.4 לפי קובצי הוצאות משפטיות, בשנת 2016 חויבו נישומים בסך כולל של כ-442 אלף ש"ח בגין הוצאות משפטיות. בגין חודשים ינואר-יולי 2017 סכום זה הסתכם בכ-207 אלפי ש"ח.

פקודת חיוב הוצאות משפטיות נרשמת כנגד סוג שירות 92 "אגרות והוצ' גבייה" ובסימן 327 "אגרות-הוצאות משפטיות". חיוב בגין הוצאות משפטיות מתבצע הן בגין חובות ארנונה והן בגין חובות אחרים, כגון היטלי פיתוח או שילוט. שיטת הרישום האחידה לפי סוג שירות וסימן זהים אינה מאפשרת זיהוי בגין איזה שירות חויבה האגרה.

8.5 בבדיקת מדגם של 18 חיובים שונים בגין הוצאות משפטיות שבוצעו בשנת 2017 ונבחרו באופן אקראי והתאמת סכום החיוב לדרישה שהועברה מעורכי הדין החיצוניים, נמצאה התאמה מלאה. נמצא כי כל החיובים הני"ל עומדים בדרישות תקנות המסים (גבייה) (קביעת הוצאות מרביות), תשע"א-2011.

9. גביית חובות

9.1 סעיף 14 להסכם הסטנדרטי קובע:

14.1.1 "לגבי תשלום במזומן ו/או בכרטיס אשראי - יש להפנות את החייב לביצוע

התשלום בקופת העירייה, בסניף הבנק או בסניף הדואר, לפי העניין."

14.1.2 "לגבי תשלום ששולם בשיק משורמט - לא יקבל עוה"ד תשלום כאמור אלא אם

הוא לפקודת הרשות המקומית. עוה"ד ימסור את השיק למנהל עד ולא יאוחר

מ-4 ימי עבודה."

14.1.3 "לגבי תשלומים אשר מועברים במסגרת הליכי הוצל"פ - עו"ד ימסור ללשכת

ההוצל"פ את פרטי חשבון הבנק של העירייה, כפי שאלו יימסרו לו ע"ח המנהל.

יובהר כי כלל הסכומים אשר יתקבלו במסגרת הליכי הוצל"פ יופקדו בחשבון זה בלבד.

לחילופין ואך ככל שהמנהל יורה זאת - יופקדו סכומים אלו בחשבון נאמנות

מיוחד אשר ייפתח לשם כך ע"י עו"ד... כל סכום אשר יופקד לטובת העירייה

בחשבון הנאמנות... יועבר לעירייה עד ולא יאוחר מ-4 ימי עבודה ממועד

הפקדתו בחשבון הנאמנות, בניכוי שכ"מ... עוה"ד יאפשר למנהל לצפות בחשבון

הנאמנות וימציא דפי פירוט ע"פ דרישת המנהל." [ההדגשות במקור]

מנהלת היחידה מסרה כי כל התקבולים מופקדים בחשבון בנק על שם העירייה ולא נפתחו חשבונות נאמנות.

9.2 עורכי הדין החיצוניים מעבירים באופן שוטף דיווח ממוכן למנהלת היחידה, ובכלל זה דיווח על אודות הגבייה שבוצעה בפועל.

הכספים מופקדים בחשבון הבנק של העירייה או שהמחאות נרשמות על שם העירייה. פקידת היחידה אחראית על ביצוע התאמות בין דיווחים המתקבלים מעורכי הדין לתקבולים, על איתור כרטיס הנכס במערכת הממוחשבת ועל הפקת שובר לתשלום.

נמצא כי פקידת היחידה מעדכנת כראוי בקובצי אקסל גבייה המשמשים לצורך מעקב ובקרה שוטפים, כל תשלום לפי שם עורך דין, שם החייב, תאריך הגבייה

והסכום, מפיקה שובר לזיכוי חשבון התושב ומפקידה בקופת העירייה. לאחר תשלום השובר, מזוכה כרטיס התושב.

9.3 בהסתמך על התשלום, מזוכה גם כרטיס עורך הדין. להלן נתוני הגבייה בפועל של עורכי דין חיצוניים בתקופה ינואר 2012 עד יולי 2017, לפי קובצי אקסל גבייה:

סכום החוב שגבו עורכי דין חיצוניים, באלפי ש"ח						עורך דין מטפל
2017 (ינואר-יולי)	2016	2015	2014	2013	2012	
988	1,283	851	827	989	1,106	ה'
688	718	402	247	635	396	יו'
235	1,242	331	242	175	76	שי'
169	849	231	356	182	370	יז'
216	421	725	164	28	128	שמי'
885	628	13	-	114	4	יג'
461	477	104	-	-	-	עי'
185	455	97	192	-	-	אז'
2	2	33	3	4	92	ני'
-	-	-	-	14	20	גז'
-	-	33	-	-	-	גיי'
25	4	-	-	-	-	צז'
3,854	4,796	2,820	2,031	2,141	2,192	סה"כ

מהלוח עולה כי החל משנת 2016 חל גידול מהותי בסכומי הגבייה בגין חובות בגינם ננקטו הליכי אכיפה משפטית.

מאחר שמקור הכספים שנגבו אינו מצוין במערכת הגבייה, מלבד רישום במסך הערות עליו לא ניתן לבצע ניתוח ממוחשב, הסתמכה הביקורת על המידע שהוזן לקובצי אקסל גבייה.

9.4 כאמור, לפי הסכם התקשרות של העירייה עם עורכי הדין החיצוניים, אלו האחרונים נדרשים להעביר לעירייה את התקבול שהתקבל מהחייב והעובר לרשותם, לאחר לא יותר מארבעה ימי עבודה. בבדיקת מדגם של 15 תקבולים מחייבים שנבחרו באופן אקראי, נמצא כי הכסף הועבר לעירייה בפרק הזמן שנקבע בהסכם. מנהלת היחידה מסרה כי דיווחים שוטפים הנדרשים מעורכי הדין, יכולתה לעקוב אחר כל תיק המנוהל במערכת פי וחיוב בהסכם כי התשלום יבוצע בעירייה בלבד או לפקודת העירייה אינם מאפשרים לעורכי הדין לעכב העברת כספים לעירייה.

ריכוז ממצאים והמלצות

יש לציין לחיוב את השינויים המהותיים שעברה היחידה בשנת 2016, הבאים לידי ביטוי בהליכי הפיקוח והבקרה המיושמים ביחידה זו על עבודת עורכי הדין החיצוניים: היחידה נדרשת לאשר כל פעולה כנגד חייב ומפקחת על עבודת עורכי הדין.

1. נוהל עבודה

נוהל עבודה בנושא "פנייה לחייבים וגביית חובות" לא עודכן מאז שנת 2005 ואינו כולל התייחסות ליחידת אכיפה משפטית. הביקורת רואה חשיבות בנוהל כתוב בו יעוגנו תהליכי עבודה אחידים במטרה לפקח על תקינות העבודה והבקורות, וכן לאפשר שימור ידע והקנייתו לעובדים חדשים.

יש לעדכן את הנוהל העירוני ולעגן בו את תהליכי העבודה שמבצעת יחידת אכיפה משפטית.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע.

2. התקשרות עם משרדי עורכי הדין

חלוקת התיקים בין עורכי הדין עימם התקשר האגף אינה שוויונית. חוזר משרד הפנים קובע כי "פנייה לקבלת כמה הצעות... תיעשה ככל הניתן בסבב מחזורי ובאופן הוגן". משכך, לדעת הביקורת, לאחר סיום ההליך המכריזי ובחירת משרד עורכי דין, על מנהל האגף לחלק את העבודה באופן שוויוני ככל שניתן.

מומלץ לחלק את העבודה בין עורכי הדין החיצוניים באופן שוויוני ככל שניתן, ובהתאם ליכולות, למקצועיות ולניסיון של עורכי הדין.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע.

3. הליך טיפול בחובות

3.1 במידה שעורך דין חיצוני מוצא, לפני תחילת ביצוע הליכי אכיפה, כי החייב הוכרז כפושט רגל/חברה בפירוק/מונה כונס נכסים, התיק מוחזר להמשך טיפול באגף הגבייה. לדעת הביקורת, פעולת בדיקת קיום הליכים כאמור היא פשוטה וניתן לבצעה באתרי אינטרנט שונים באמצעות עובדות היחידה עובר להכנת תיק, ובכך לחסוך את הליך הכנת התיק לעורכי דין חיצוניים.

יש לבחון שינוי של תהליך עבודה כך שבדיקת קיום הליך פשיטת רגל/כינוס נכסים/פירוק תבוצע באגף גם לפני הכנת תיק והעברתו לטיפול עורך דין חיצוני.

תגובת מנהל האגף ומנהלת המחלקה:

"ההמלצה אינה רלוונטית ואין בכך כל צורך - עוה"ד מחויבים בכל מקרה לבדוק אם קיים צו כינוס, טרם פתיחת התיק בהוצל"פ, שכן לא ניתן לפתוח תיק נגד חייב בפשי"ר ללא אישור קודם מביהמ"ש המחוזי. במקביל, קיימים ערוצים נוספים מהם אנו מקבלים את המידע, כגון מחלקה משפטית, עיתונות, החייבים בעצמם וכו'".

כאמור, ההמלצה מתייחסת לבדיקה שתיערך טרם הכנת תיק.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע.

3.2 מנהלת היחידה נוהגת להפיק נתונים מהמערכת ולבחון את ההתנהלות בתיקים. עם זאת, לא הוגדרו דוחות תקופתיים (סרגל דוחות) להפקה מהמערכת, כך שיוצג מצב התיקים לפי משרד מטפל או לפי חתכים נוספים. הפקת דוחות באופן תקופתי ושיטתי וניתוחם יאפשרו לעובדי היחידה לעקוב באופן מובנה אחר סטטוס הטיפול בחוב ולייעל את הליך הגבייה.

על מנהלת היחידה לערוך בקרה תקופתית על הדיווחים המתקבלים מעורכי דין, באמצעות השוואה בין דיווחים אלה לדוח שהיא תפיק ממערכת הגבייה ו/או ממערכת פ'.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים מסר המנכ"ל כי ההמלצה תבוצע אחת לשישה חודשים.

4. הוצאות גבייה

פקודת חיוב הוצאות משפטיות במערכת הגבייה מתבצעת בגין חובות שונים (כגון ארנונה, היטלי פיתוח או שילוט) ללא הפרדה לפי סוג שירות וסימן. משכך, לא ניתן לזהות בגין איזה שירות חויבה האגרה.

מומלץ ליצור פקודת חיוב לפי סוג שירות.

תגובת מנהל האגף ומנהלת המחלקה:

"מבחינתנו אין מניעה לבצע את פקודת החיוב המוצעת, אולם מדובר בעניין של מחשוב ואנו תלויים במערכת א'. אנו נבדוק אם ניתן לבצע - אך יצוין כי ייתכן שתידרש עלות כספית לשם כך, אולם ככתוב לעיל בכל מקרה נבחן זאת בחיוב."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע במסגרת איפיון חדש.

תגובת מנהל האגף ומנהלת המחלקה:

"עברנו לפני כשנתיים ביקורת באכיפה מנהלית, שמיצתה את עצמה והייתה עניינית וטובה. גם הפעם עברנו ביקורת באכיפה המשפטית, היינו זמינים ונענינו לכל בקשה של צוות הביקורת ברמה עניינית ומקצועית גבוהה ביותר.

גם בשיחות שהתקיימו עם צוות הביקורת, לא פעם ולא פעמיים, נאמר לנו כי בהשוואה לביקורת שנעשו ברשויות מקומיות אחרות, לא נתקל הצוות ברשות כמו עיריית ראש"צ, שעובדת בצורה סדירה, תקינה ובשקיפות מופתית, ולכן אנו סבורים שחשוב מאוד, גם בביקורת זאת, לציין דברים אלה.

אנו מודים לכם על הביקורת ומתייחסים ברצינות ובהתאם לכל ההמלצות, כמפורט לעיל."

ב-20.3.18 הפיצו מנהל אגף גבייה ומנהלת היחידה את ההנחיות הבאות:

"בעקבות ביקורת שהתקיימה בשנה האחרונה בנושא אכיפה משפטית, וישיבה שהתקיימה אצל מנכ"ל העירייה ב-15.3.18 [הצוות לתיקון ליקויים], להלן עדכון מספר נהלים חדשים בעבודה מול משרדי עורכי הדין:

1. בעת העברת תיק לעורך דין, יש לסרוק את התיק למשלם [במערכת א'], **ואין** להקים תיק נייר. כמו כן כל דואר נכנס/יוצא רלוונטי למשלם, ייסרק ישירות ל[מערכת א'] וייגרס, ואין להשתמש יותר בקלסרים ו/או ניירת.
 2. **לפני** העברת תביעה לעורך דין, יש לבדוק באתר הכונס אם החייבים נמצא בהליכי פשי"ר - במידה וכן - יש להעביר ל... להכין תביעת חוב. כמו כן, יש להעביר לעו"ד חובות שנוצרו **לאחר** צו הכינוס בלבד, אם קיימים.
 3. כל תיק שמועבר לעו"ד יתועד בדוח אקסל לצורך מעקב - הדוחות מרוכזים אצל... והיא תעדכן, לכן יש להעביר אליה לעדכון לאחר המשלוח לעורכי הדין.
 4. כמו כן, יש לוודא שנסגר מסלול אכיפה מנהלית, ובמידה ועדיין פתוח - להעביר ל... לעדכן ממסלול מינהלי למשפטי.
- תשומת ליבך כי יש להיצמד להנחיות הנ"ל, אשר התקבלו בישיבת דוח ביקורת אצל מנכ"ל העירייה. [ההדגשות במקור]

