

גביית חובות ארנונה, אגרות

ודמי שירותים באמצעות עורכי-דין חיצוניים

מבוא כללי

1. לאור הסכומים הגבוהים של חובות לעירייה המצויים בטיפול עורכי-דין חיצוניים, למעלה מ-450 מיליון ש"ח, ונוכח היקף ההתעסקות הנרחבת של עובדי העירייה בתהליכי גבייה אלה, החליטה הביקורת לבדוק הנושא.
2. הביקורת התמקדה בשלושה נושאים עיקריים:
 - א. התקשרות העירייה עם עורכי-הדין החיצוניים.
 - ב. תהליכי העבודה בעירייה בהכנת החומר לקראת מסירתו לטיפול עורכי-הדין, במהלך הטיפול ובשלבי הגבייה.
 - ג. פעילות עורכי-הדין בכל הנוגע לגביית החובות לעירייה.
3. הבדיקה נערכה בשני אגפים המוסרים עיקר עבודת הגבייה לעורכי-דין חיצוניים: האגף לגביית ארנונה ואגרת מים והאגף לגביית אגרות ודמי שירותים.
4. הבדיקה הניבה שני דוחות ביקורת נפרדים, בהתאם לאופי החובות הנגבים בשני האגפים ולמאפייניהם השונים.

בכל אחד מהדוחות קיימים פרק מסקנות ופרק המלצות פרטניים הנוגעים לבדיקה באותו אגף. המסקנות וההמלצות לנושא הביקורת מובאים בסוף בפרקים מסקנות כללי והמלצות כללי.

הדוחות נערכו ע"י מר א. מוכתר ועו"ד ח. גוטרמן, מבקרים בכירים.

מסקנות כללי

- בהתייחס לממצאי שני הדוחות המפורטים בפרק הממצאים הביקורת קובעת כי מסירת גביית החובות לעורכי-דין נמצאה לקויה מההיבט הארגוני – עירוני, מההיבט המעשי – כלכלי ומההיבט הציבורי:
5. הטיפול בגביית חובות לעירייה נמסר לעורכי-דין חיצוניים ללא נוהל עירוני מסודר.
 6. קיומן של רשימות היסטוריות של עורכי-דין המקבלים עבודות מהאגפים שנבדקו והיעדר אמות מידה לצירוף עורכי-דין נוספים או להוצאתם של הותיקים מרשימות אלה אינו עולה בקנה אחד עם מינהל ציבורי תקין.
 - מצב זה מאפשר לכאורה יצירת העדפות משיקולים זרים אשר לא תמיד פועלים לטובת העניין הכלכלי – עירוני.
 7. תוקף חוזי העסקת עורכי-הדין מתחדש אוטומטית, מדי שנה, ללא בדיקת שביעות רצון, למרות שאופציה כזו קיימת בחוזה.
 8. עורכי-הדין לא הפעילו יוזמה ונמרצות בנקיטת פעולות גבייה, כפי שהתחייבו בחוזי העסקתם. התמשכות הטיפול בתיקים, קיומם של חובות משנות השמונים, חובות שמצויים בסטטוס התחלתי של "מכתבי התראה" ו"פתיחת תיק" וחובות שבגינם לא נקטו כלל הליכים, מצביעים על מצב של הזנחה לכאורה מצידם של עורכי-הדין.
 9. נהלי העבודה באגפים לא כללו הוראות פיקוח ובקרה, לא קבעו מועדים לדיווח עורכי-הדין על פעילותם, לא קבעו מדדי תפוקות ולא שמרו על האינטרס הכלכלי – עירוני, ע"י פעולות להגברת יעילות הגבייה.
 10. הפיקוח על עבודת עורכי-הדין וההרשאה לנקוט הליכים ניתנה לעובדי האגפים ולשיקולם. בהתמודדות עם נושאים מקצועיים מובהקים מסוג זה הביקורת בדעה כי מורגש החסר במעורבותו של השירות המשפטי ביעוץ, פיקוח ותרומת גישה מקצועית יותר בהפעלת שיקול הדעת ומתן הוראות לפעולה.
 11. נתונים שגויים ברישומי המערכת פגמו ביעילות הגבייה, גרמו להתמשכות הטיפול והסבו לעירייה הוצאות נוספות בגין הצורך בביצוע בדיקות וחקירות באמצעות חברות חקירה. התהליך של החזרת חובות ע"י עורכי-הדין בגלל איתור לקוי, העברתם לחברות חקירה – חוזר על עצמו בתהליכי העבודה של שני האגפים, מבלי שנקטו על ידם אמצעים לאיתור מקור השיבושים וצימצומם.
 12. באשר לחברות החקירה – במקרים רבים הן הציגו נתונים לא מדויקים או מידע שגוי, דבר שגרם להוצאה כספית לעירייה ולעיכוב הטיפול בחייבים.
 13. השימוש במכתבי התראה מטעם עורכי-הדין לוקה בחוסר אחידות בשני האגפים.

באגף לגביית ארנונה לא נוקטים כלל באמצעי זה, ואילו באגף לגביית אגרות ודמי שירותים נשלחים מכתבי התראה בגין חלק מהחייבים בלבד.
אין קריטריונים ומדדים למשלוח מכתבים אלה, כשעלותם חלה על העירייה.
לא נעשתה כל בדיקה בדבר האפקטיביות של מכתבי התראה מטעם עורכי-הדין ולכן לא ברור מדוע בחלק מהתביעות מושקע כסף עירוני בעבורם ובחלקן – לא.

14. לסיכום יאמר כי סכומי החובות הגבוהים המצויים בטיפול עורכי-הדין, שחלקם חובות ישנים וחלקם מצויים בשלבי טיפול התחלתיים; עלויות כח האדם העירוני המעורב בכל התהליך; עלויות הפעלת חברות החקירה וסכומי החובות המועברים לוועדה למחיקת חובות – כל אלה מצביעים על אי יעילות הגבייה מול ההשקעה העירונית בתהליכיה.
מאידך, נוכח הכמות הגדולה של חובות המצטברים באגפים שנבדקו ובהתחשב בהיקפי כח האדם המקצועי (עורכי-דין) ששירותיו דרושים לטיפול בחובות אלה, הביקורת סבורה שמסירת גביית החובות לעורכי-דין חיצוניים היא בבחינת הכרח – זוהי האפשרות הטובה ביותר בתנאים הנתונים, בתנאי של שיפור תהליכים עליו יומלץ להלן.

המלצות כללי

15. בעיקרון הביקורת ממליצה על המשך העסקתם של עורכי-דין חיצוניים בטיפול בתיקי חייבים, תוך אימוץ תהליכי התקשרות נאותים, שיפור בתהליכי העבודה הפנים-עירוניים וקביעת בקרות לאורך כל תהליך הגבייה מהחייבים.
ברמה האופרטיבית מומלץ:

א. לערוך נוהל עירוני מסודר למסירת עבודות הגבייה לעורכי-דין חיצוניים.

הנוהל יוכן מנקודת מוצא של השגת יתרונות כלכליים לעירייה תוך הקפדה על כללי מינהל תקין ויקבע, בין היתר:

- אופן הצטרפותם של עורכי-הדין לרשימת ספקי השירות;
- עילות ודרכים להוצאת עורכי-דין מרשימות אלו;
- מדדי תפוקות ודיווחים תקופתיים של עורכי-הדין על הטיפול בתיקים;
- אמצעי בקרה על אופן התקדמות הטיפול בתיקים.

16. עקרונות הנוהל יוטמעו הן בחוזי העסקת עורכי-הדין והן בנהלי האגפים לגביית ארנונה ואגרת מים וגביית אגרות ודמי שירותים.

17. חוזי ההעסקה של עורכי-הדין יכילו חובותיהם וזכויותיהם באופן ברור, כמו גם חובות העירייה וזכויותיה.

תיקבע בהם חובת דיווח תקופתית על שלבי הטיפול בתיקים והחובה לנקיטת כל האמצעים לקידום הטיפול במועד ובדרך הטובים ביותר.

הוראות בחוזים הנוכחיים שלא נוהגים על פיהם, יבוטלו. יוקפד על חתימות הצדדים על חוזה ההעסקה כדת וכדין.

18. תיקבע סנקציה להזנחה ושיהוי בפעולות עורכי-הדין שיגרמו נזק לעירייה.

19. הארכת תוקף החוזים תיעשה רק לאחר ביצוע הערכת שביעות רצון מצד העירייה, הן לענין מהירות הפעולה של עורכי-הדין והן יעילות הגבייה ותוצאותיה.

20. האגף לגביית ארנונה ואגרת מים והאגף לגביית אגרות ודמי שירותים ינקטו כללי פיקוח ובקרה צמודים ויאמצו בנהלי העבודה שלהם.

בנהלים ייקבעו, בין היתר, מועדים לקבלת דיווחים מעורכי-הדין על פעילותם ומועדים למשלוח הודעות מפורטות על עורכי-הדין, בהם סיכום תקופתי של פעולתם, תוך שקלולה ביחס למדדי תפוקת שייקבעו.

21. היחידות העוסקות בגבייה באגפים יכוונו למטרה של ייעול ושיפור הגבייה באמצעות עורכי-הדין, ככל שהדבר נוגע ותלוי בהן:

א. ייעשה ניסיון לאתר את המקור לשיבושים בנתוני החיובים/חייבים, על מנת לצמצם ולמנוע סחבת בטיפול מחד גיסא והוצאות לעירייה בגין חברות החקירה, מאידך גיסא.

ב. לצורך איתור החייבים ורכושם יועמדו לרשות האגפים מאגרי מידע חיצוניים (מרשם תושבים, רשם חברות, מס רכוש ואח') ומאגרי מידע המצויים בעירייה (בעלי רכב, תווי חניה, חינוך ואח').

בכל תיק של חייב ניתן לקבוע רשימת מאגרים שניתן לשלוף מהם מידע ולצרף אליו המידע שהתקבל מכל מאגר.

הקמת מאגרי מידע כנ"ל, תוך שימת דגש על מאפייני אבטחת מידע, תביא לצמצום ההזדקקות לפעילות חברות החקירה, לקיצור הזמן בין היווצרות החוב לתחילת הטיפול ולחיסכון כספי לעירייה.

- ג. תיעשה בדיקה בעניין משלוח התראות לפני משפט באמצעות עורכי-דין ויוכנו קריטריונים לשימוש בהן, בהתאם.
- ד. ישופרו המערכות הממוחשבות המשרתות את האגף לגביית אגרות ודמי שירותים.
- ה. תוגבר מעורבות השירות המשפטי העירוני בתהליך הגבייה באמצעות עורכי-דין חיצוניים. המעורבות תתבטא בייעוץ זמין וצמוד או בפיקוח על. אין ספק שאלה יישמו ערך מוסף לייעול הפיקוח על תהליכי הגבייה.

גביית חובות ארנונה באמצעות עורכי-דין חיצוניים

כללי

1. באגף לגביית ארנונה ואגרת מים (להלן: "האגף") רשומים כ- 216,000 נכסים המחוייבים בתשלום מסי ארנונה ו/או אגרת מים. מתוכם, כ- 163,000 מחוייבים בארנונת מגורים וכ- 53,000 לא למגורים (בעיקר עסקים).
האגף גבה בשנת 1999 כ- 1.6 מיליארד ש"ח המהווים כ- 61% מכלל הכנסות העירייה. שיעור הגבייה מארנונת מגורים מוערך בכ- 93%, ומארנונת עסקים כ- 87%.
2. במקרים שמחזיק אינו משלם את חובותיו, יש לפעול על מנת לגבות את החוב. צעדים לגביית החוב ננקטים כנגד מי שהיה רשום כמחזיק בנכס בתקופה שהחוב לא שולם.
3. הגדרת הקריטריונים של "חייב" לצורך נקיטת צעדים נגדו נעשית ע"י מנהל האגף, סגנו ו/או רכזת חובות גדולים.
- בחודש דצמבר 1999, נקבע כי חוב מעל 2,000 ש"ח שלא שולם במשך שתי תקופות (ארבעה חודשים) ייחשב ככזה שיש לפתוח בהליכים לגבייתו.
4. האגף לגביית ארנונה נוקט בסדרה של פעולות, אותן נסקור בהמשך, על מנת לגבות את החוב. חובות שהאגף לא מצליח לגבות באמצעיו, הוא מעביר לטיפול עורכי-דין חיצוניים. סה"כ התיקים "הפתוחים" אצל עורכי-הדין לסוף שנת 1999 עמד על כ- 11,000 תיקים.
5. מטרת הביקורת: לבדוק ולהעריך את אופן הטיפול של עורכי-הדין החיצוניים בחייבים, ולבחון הכדאיות בהעסקת עורכי-דין חיצוניים לגביית חובות.
6. שיטת העבודה:
 - א. לימוד תהליך הטיפול בחייב, המתקיים באגף לגביית ארנונה ואגרת מים.
 - ב. שליפת נתונים על החייבים מתוך המערכות הממוחשבות שבאגף.
 - ג. בדיקת אופן ההתקשרות עם עורכי-דין חיצוניים המטפלים בגביית החובות.
 - ד. בדיקה מידגמית של תיקים ה"פתוחים" זמן רב אצל עורכי-הדין.
 - ה. בדיקת אופן ההיזון החוזר שבין עורכי-הדין ובין האגף.
 - ו. בדיקת קיום בקרה של האגף על עבודת עורכי-הדין.
 - ז. ראיונות עם עובדים הנוגעים לנושא, ובכלל זה: סגן מנהל האגף, רכזת חובות גדולים, מנהלות אזור, מנהלי חשבונות, סגן ליועמ"ש ורפרנטים באגף המיחשוב ומערכות מידע.
7. הביקורת נעשתה ע"י ארנון מוכתר, רכז מבקר בכיר א', בתקופה דצמבר 1999 – אוגוסט 2000.

ממצאים

דרכים לגביית חובות בארנונה

8. לרשות מקומית עומדות שתי דרכים שבהן היא יכולה לפעול על מנת לגבות חובות ארנונה.
- הדרך האחת: לפתוח בהליכים לגביית הארנונה כחוב אזרחי בבית המשפט, ולאחר קבלת פסק הדין לפעול בהליכי הוצאה לפועל.
- הדרך השנייה: לגבות את הכסף בדרך של תפיסה ומכירה (פקודת העיריות, סעיף 317).

גבייה במשפט 9.

- א. לפני פנייה לבית המשפט, על הרשות המקומית לשלוח לחייב הודעת דרישה שבה הוא נדרש לשלם את חובו תוך 15 יום ממועד קבלת הדרישה.
- "חייב" נחשב מי שלא שילם את חובו תוך 15 יום מיום הפירעון המופיע בדרישה (פקודת העיריות סעיף 306).
- ב. החוק מאפשר לרשות המקומית להגיש תביעות לתשלום סכום כסף קצוב המגיע לה בארנונה, בסדר דין מקוצר.
- ג. ההנחה היא שכאשר אין לחייב מטלטלין הניתנים לתפיסה או משכורת וכד' (הניתנים לעיקול), תעדיף הרשות המקומית תביעה משפטית, והיא תוכל, על פי פסק הדין שתקבל, להטיל עיקול באמצעות משרד הוצאה לפועל על מקרקעין של החייב, או זכויות שאינן ניתנות לעיקול בדרך מינהלית.

גבייה מינהלית 10.

- א. דרך הגבייה המינהלית בנויה שלבים שלבים. רשות הפועלת בדרך זו חייבת להקפיד על קיום כל שלב, שאם לא כן כל פעולות התפיסה והמכירה תהיינה נטולות תוקף חוקי.
- דרכי הגבייה המינהלית החלות על הרשויות המקומיות נקבעו בפקודת העיריות, סעיפים 305 - 323.
- ב. עיקרה של דרך גבייה זו הוא כניסה לבית או למקרקעין של החייב, תפיסת טובין ומכירתם על מנת לכסות את החוב. בדרך הגבייה המינהלית ניתן לעקל מטלטלין בלבד.
- שיטה זו מחייבת צו הרשאה החתום ע"י ראש העירייה.
- ג. במועד הביקורת העירייה פעלה בדרך הגבייה במשפט, ונערכה לאפשרות פעולה בדרך של גבייה מינהלית.

הגורמים באגף הנוגעים לטיפול בחייבים

11. בראש האגף עומדים מנהל האגף וסגנו. הם קובעים, בין השאר, את הקריטריונים להגדרת "חייב" לצורך נקיטת צעדים נגדו וכן עומדים בקשר עם עורכי-הדין החיצוניים.

12. העיר מחולקת לשנים-עשר אזורי גבייה. מספר החשבונות הרשומים בכל אזור, של חייבים במיסי הארנונה, נע בין 12,800 (אזור 1) לבין 29,000 (אזור 9).

להלן טבלת התפלגות חשבונות חייבים בתשלום מיסי ארנונה לפי אזורי גבייה:

התפלגות חשבונות חייבים בתשלום מיסי הארנונה													
אזור	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	גבייה מרוכזת
מס' חשבונות	12,791	15,666	14,844	17,857	17,350	16,402	19,132	23,059	28,987	14,181	14,751	15,406	5,763
סה"כ חשבונות:	216,189												

לכל אזור ממונה "מנהל אזור", שבין שאר תפקידיו, טיפול בחייבים הרשומים באזורו ובכלל זה יצירת קשר עם החייב, החלטה על העברת הטיפול לעורך-דין, ביצוע עיקולים על חשבונות בנק, קשר עם עורכי-הדין וחברות הקירה, תיעוד הניירת הנוגעת לפעילויות הקשורות לחייב, רענון תיקי החייבים, אישור או עצירת הליכים הנוגעים לטיפול בחייב.

13. על כל שלשה אזורים ממונה רכז שתפקידו, בין השאר, לפקח ולהנחות את מנהלי האזורים שבתחום אחריותו בכל הנוגע לחובות גדולים ובפריסה רחבה יותר של תשלומים.

14. רכזת נוספת, "רכזת חובות גדולים", אחראית על הניהול הכולל של נושא החייבים באמצעות מערכת מיחשוב ייעודית לנושא.

מערך המיחשוב

15. בתהליך הטיפול בחייבים נעזר האגף בשתי מערכות מיחשוב עיקריות:

א. "מערך הגבייה" המנוהל במחשב המרכזי, והוא כולל פרטים מינהליים על המחזיקים, פרטים מינהליים על הנכסים, וכן תנועות כספיות בחשבון המחזיק שמקורן בחיובים של מיסי הארנונה ואגרת המים.

ב. "מערכת מנמ"ח" (מערכת ניהול מעקב חובות חריגים). מערכת הכתובה בשפת מג'יק, החלה לפעול מחודש נובמבר 1993, ומנוהלת ברשת מחשבים אישיים, במטרה לנהל את המעקב והטיפול בחייבים מרגע פתיחת הליכים נגד החייב ועד לסגירת התיק. המערכת

נכתבה ע"י חברה חיצונית שעד לפני כשלוש שנים סיפקה גם שרותי תחזוקה למערכת. מאז שירותי התמיכה ניתנים ע"י עובדת אגף המיחשוב.

ג. בנוסף, קיימת גישה למאגרי מידע המסייעים בעיקר לאיתור פרטים על החייב:

- (1) מרשם תושבים גוש דן - מידע מוגבל.
 - (2) מרשם תושבים ארצי - הגישה למאגר מותרת רק לרכוזים או למנהלי האזור.
 - (3) רשם החברות - מידע שמתקבל באמצעות האינטרנט. באגף עמדה אחת, במזכירות האגף, אשר מספקת מידע מודפס לפי דרישות העובדים.
 - (4) מס רכוש - מערכת המתעדכנת פעם בשנה-שנתיים לפי נתונים המתקבלים מהאוצר. מכאן שרמת עדכניותם נמוכה. הנתונים כוללים רק נכסים הנמצאים בעיר תל אביב – יפו, דהיינו אם לחייב נכס בעיר אחרת, המידע לא יופיע במערכת זו.
- ניתן לשלוח את המידע לפי חתכים כמו מס' ת.ז., מס' חברה, גוש חלקה. יש לציין כי לעיתים מספר הגוש והחלקה המופיעים בקובץ הגבייה, שונים מאלו המופיעים בנתוני מס רכוש.

ד. בעירייה ישנם מאגרי מידע העשויים לסייע באיתור חייב. במועד הביקורת לא נעשה בהם שימוש או שהמידע לא היה זמין באגף. לדוגמא: נתונים על רכב, תווי חניה, חינוך.

שלבים בטיפול בחייבים לפני הפנייה לעורכי-דין חיצוניים

16. האגף שואף לגרום לחייבים לשלם את חובם בארנונה באמצעיו הוא, עוד לפני העברת הטיפול בהם לעורכי-דין חיצוניים.
17. ניהול הטיפול בחייבים נעשה ע"י רכזת חובות גדולים שנעזרת לצורך עבודתה במערכת הממוחשבת לניהול חובות חריגים (מערכת מנמ"ח).

18. שלבי הטיפול העיקריים בחייבים כוללים את הצעדים הבאים:

א. גזירת אוכלוסיית החייבים:

כאמור, המידע המינהלי והכספי הנוגע למחזיק נמצא במערך הגבייה. רכזת חובות גדולים, שהיא המשתמשת והמתפעלת העיקרית במערכת מנמ"ח, מגדירה קריטריונים לפיהם תישלף אוכלוסיית החייבים המצריכה טיפול. הקריטריונים הינם גמישים כיוון שהשאפיה היא להתאים את כמות החייבים שיטופלו, לכמות שהאגף מסוגל לטפל בהם בפרק זמן מוגדר (כחודשיים), ע"י שינוי בפרמטרים כמו גובה החוב ו/או תקופתו. ההערכה היא כי בפרק זמן שהוגדר יכול האגף לטפל בכ- 5,000 – 6,000 חשבונות חייבים. כל קבוצה כזו של נתונים מוגדרת כ- "מנה" ומקוטלגת לפי מספר זיהוי (ציון של השנה ומספר המנה באותה שנה).

ב. לאחר שברורה הכמות שתישלף במנה, בהתאם לקריטריונים שהוגדרו, נשלחת למחשב דרישה לגזירת רשומות החייבים מקובץ הארנונה והעתקת נתונים מהן למערכת מנמ"ח. פעולה זו אורכת זמן רב (שעות) והיא מבוצעת בד"כ בשעות אחה"צ והערב. נמסר לביקורת כי במקרים לא מעטים הפעולה נכשלת ואז יש לשוב ולבצעה.

ג. לאחר שהמנה הועברה למערכת מנמ"ח, מפיקה רכזת חובות גדולים דוחות חייבים לפי אזורים ומפיצה אותם למנהלי האזורים. מנהלי האזורים אמורים לבדוק את הרשימה ולהחליט, על סמך המידע הקיים בכל אזור, נגד מי להמשיך לפעול ונגד מי לא. העדכון נעשה בכל אזור ישירות למערכת מנמ"ח או בדיווח לרכזת חובות גדולים שמעדכנת את המערכת.

ד. המידע הקיים באזור, ולפיו מחליטים מה לעשות עם כל פרט המופיע בדו"ח הוא, בד"כ, משלושה סוגים:

(1) מתנהל מו"מ עם האזרח הנוגע להסדרת חובו

(2) למחזיק יש השגות בנוגע לגובה החיוב והנושא נמצא בברור

(3) המחזיק שינה כתובת וטרם אותר, ואז תיקו מועבר לחקירה

מועמד ששילם בינתיים את חובו, יורד באופן אוטומטי מרשימת החייבים שבמערכת מנמ"ח בעת ביצוע עדכון בין המערכות.

ה. בעקבות הטיפול בדוח מעדכנים, אם יש צורך, את הסטטוס של החייב. מנתוני החייבים שלגביהם הוחלט להמשיך בהליך גביית החוב, מופק דיסקט, והמועבר לחברה חיצונית המדפיסה מכתבים לחייבים לפי הכתובת המצויינת בקובץ וכן טופס למפיץ שבו הוא אמור לציין האם המכתב נמסר למחזיק או לגורם אחר. הטופס נושא בר-קוד ("נמסר", "לא

- נמסר") כך שניתן בקלות יחסית לעדכן את המערכת. הפצת המכתבים ומילוי הטפסים נעשים ע"י עובדי החוץ של האגף.
- במועד הביקורת לא היה באגף מכשיר הקורא בר-קוד כך שהמערכת לא מעודכנת במכתבים שנמסרו.
- ו. מרגע שחייב נרשם בקובץ החייבים שבמערכת מנמ"ח הוא עובר לסטטוס "נשלח מקדים" ואמור להופיע ככזה גם במערכת הגבייה.
- ז. שלב ה"טלמרקטינג":
- כל אזור מתקשר טלפונית לחייבים שבאזורו שנשלחו אליהם "מכתבים מקדימים" על סמך נתונים שהופקו ממערכת מנמ"ח. על מנת להתקשר לחייבים יש להיכנס למערכת הגבייה שבמחשב המרכזי. הסיבה - במערכת הגבייה ישנם נתונים שלא הופיעו במערכת מנמ"ח, למשל: מס' טלפון של המחזיקים, ת"ז של המחזיקים, שמות כל המחזיקים בנכס (במערכת מנמ"ח יש אפשרות לקלוט שם אחד בלבד), שם מלא של החברה (במערכת מנמ"ח מופיע שם מקוצר) ועוד. פרטים אלו נדרשים גם בעת הכנת כתב תביעה.
- נמסר לביקורת כי במהלך חודש אפריל 2000 בוצע שיפור במערכת וכעת ניתן לראות את הנתונים הנ"ל מתוך מערכת מנמ"ח.
- ח. במקביל לפעולת ה"טלמרקטינג" נגזר ממערך הגבייה קובץ החייבים ממוין לפי בנקים. מקובץ זה מופקים צווי עיקול מינהליים, חתומים ע"י מי שראש העירייה הסמיך לכך. קודם להוצאת צווי העיקול מועברת רשימת החייבים למנהלי האזור על מנת שיבדקו פעם נוספת את הרשימה ויעדכנו במידת הצורך.
- ט. צווי העיקול הנשלחים לבנקים כוללים גם נוסח תשובה למכתב העיקול.
- י. תשובות המגיעות מהבנקים לא מוקלדות למערכת מנמ"ח. הסיבה שנמסרה לביקורת - חוסר זמן ואפקטיביות הפעולה לעומת ההשקעה הנדרשת.
- יא. במקרים רבים, בעקבות משלוח צו עיקול על חשבון החייב, מזדרז החייב לשלם את חובו. לא ניתן לדעת כמה תושבים שילמו את חובם ומאיזה סיבה כיוון שאין הקפדה על עידכון המערכת בנתונים אלה.
- יב. ההערכה באגף היא כי מתוך האוכלוסיה, שהוגדרה בשלב הראשון כ"חייבים", כ- 75% - 80% משלמים את חובם כתוצאה מפעילות המתרחשת באגף כגון: משלוח הודעות, קשר טלפוני, עיקול חשבונות בנקים, התרעות וניתוק אספקת מים. היתרה מועברת לטיפול עורכי-הדין החיצוניים.

לדוגמא: בשנת 1998 נשלחו כ- 25,800 "מכתבים מקדימים" לחייבים. נכון לתחילת חודש מרץ 2000, נסגרו כ- 22,300 חשבונות (כ- 86.5%) עקב תשלום החוב, ורק 2,700 נמצאו עדיין בטיפול עו"ד חיצוניים.

יג. האגף לגביית ארנונה ואגרת מים נערך לשילוב של אכיפה מינהלית: לבעלי הסמכות שהוסמכו להוציא צווי עיקול, יש סמכות להסמיך קבלני הוצאה לפועל על מנת לבצע עיקול פיזי של מיטלטלין מביתו של החייב עפ"י החוק. פעולה כזו אפשרית רק לאחר שקודם נמסרו לחייב שתי התראות.

יד. שלב האכיפה המינהלית טרם הופעל למרות שתוכנן להתבצע בחודש אוגוסט 1999. נמסר לביקורת כי הנושא עוכב כיוון שבתקופה מסויימת לא היה מנהל לאגף.

העברת הטיפול בחייבים לעורכי-הדין חיצוניים

19. כ- 45 יום לאחר משלוח "המכתב המקדים", מופק ממערכת מנמ"ח דוח ראשוני של מועמדים לתביעה משפטית. הדוח מועבר למנהלי האזורים לבדיקה, עדכון ולאישור סופי של רשימת החייבים שהטיפול בהם יועבר לעורכי-הדין.

20. לאחר אישור מנהלי האזורים, ניתנת למערכת מנמ"ח הוראה לבצע שיבוץ אוטומטי של החייבים לעורכי-הדין, וזה באמצעות אלגוריתם הנמצא במערכת. האלגוריתם כולל, בין השאר, את ההתניות הבאות:

- עורך-דין שטיפל בעבר בחייב מסויים יקבל לטיפולו שוב את אותו חייב.
- עורך-דין אחד יקבל את כל התביעות בגין אותו חייב, במידה ולחייב יש מספר נכסים (המפתח לאיתור - מספר ת"ז)

- עורך-דין שטיפל בעבר בנכס שבכתובת מסויימת, יקבל לטיפולו חייב המחזיק בנכס באותה כתובת.

קיימת אפשרות להתערבות ידנית בשיבוצים, נמסר לביקורת כי היא מועטה (למשל, במקרים של שיוך חברה בע"מ לבעל החברה כישות פרטית, או העדפה של מנהל אזור לעבוד עם עורכי-דין מסויימים).

21. לאחר שהושלם שיבוץ החייבים שבמנה לעורכי-דין, מועבר לכל אחד מעורכי-הדין דיסקט ובו נתוני החייבים שיש להגיש נגדם תביעה. הנתונים המועתקים לדיסקט הם ממערכת מנמ"ח.

22. הנתונים המועברים אינם תמיד מלאים, דבר המצריך סבב נוסף של השלמת פרטים, למשל: במערכת מנמ"ח לא מופיעים נתונים כמו מס' ת"ז של שותף בנכס, פרטי חברה פרטית, שם מלא של החייב, גוש וחלקה, מס' טלפון של החייב וחשבונות הבנק שלו. הנתונים החסרים מצריכים השלמה, בעבודה ידנית רבה, וגורמים לעיכוב בהגשת התביעות.

ההתקשרות עם עורכי-הדין החיצוניים

23. הביקורת לא קיבלה הסבר כיצד נוצרה ההתקשרות הראשונית עם עורכי-הדין ומה היו הקריטריונים לבחירתם.
24. לא אותרו החוזים עם עורכי-הדין, מלפני שנת 1998.
25. במהלך חודש דצמבר 1997 העביר הממונה על ההכנסות, שבמינהל הכספים, לעורכי-הדין, נוסח חוזה שנושאו המשך אספקת שרותים משפטיים לגביית חובות המגיעים לעירייה. עורכי-הדין אליהם פנו נדרשו להחזיר את החוזה חתום עד התאריך 1.2.98.
26. הביקורת בדקה את החוזים, מבחינה טכנית. בבדיקה הועלו הליקויים הבאים:
- א. מתוך 16 עורכי-דין שאליהם פנו, הוחזרו לעירייה רק 11 חוזים חתומים. חמישה חוזים טרם נחתמו.
 - ב. מרבית החוזים לא נשאו את תאריך חתימת החוזה.
 - ג. כל החוזים לא נחתמו ע"י בא כוח העירייה.
 - ד. ב- 7 מתוך 11 החוזים שנחתמו ע"י עורכי-הדין, לא נחתמו בראשי תיבות על כל עמודי החוזה.
 - ה. הסעיף שכלל את תוקפו של החוזה נשאר, כמעט בכל החוזים - פתוח.
 - ו. במקרים ששונה ידנית התעריף בחוזה לא הוקפד על חתימה בר"ת ליד השינוי.

סעיפים עיקריים בחוזה ההתקשרות עם עורכי-הדין

27. חובת העירייה:
- א. להמציא לעו"ד נתונים על החייבים לצורך ביצוע עבודתם, ובכלל זה, כתובתם של החייבים ושינויים בכתובת, שמם המלא, מס' תעודת הזהות שלהם ופרטי החוב ליום הגשת התביעה.
 - ב. העירייה תישא בהוצאות אגרות המשפט וההוצאה לפועל לרבות דמי הפרוטוקול וכל הוצאה נוספת שאושרה מראש, תוך 30 יום מקבלת חשבון מפורט מאת עורכי-הדין.
 - ג. העירייה תחליט על ביצוע חקירות כלכליות, חקירות יכולת, ואיתור החייבים, במידת הצורך, ותישא במימונם.

28. חובת עורך-הדין:

- א. לשלוח לחייב מכתב התראה בטרם ינקוט בהליכים נגדו.
- ב. להגיש כתבי תביעה בסדר דין מקוצר.
- ג. למסור לחייב את ההזמנות לדין במסירה אישית.
- ד. להופיע בבית המשפט במשפטים הנוגעים לתביעות שיוגשו על ידו, ועד לגביית החוב במלואו כולל ריבית והצמדה, אגרות משפט והוצאות אחרות, וכן לבצע כל פעולה שתידרש לאכיפת הגבייה עפ"י דין.
- ה. לדווח באופן שוטף ובכתב על התקדמות הטיפול בתיקים, כולל כספים שניגבו.
- ו. לשלוח העתק מפסק הדין לחייב ולמנהלים הנוגעים בעירייה, תוך שבוע מקבלת פסק הדין.
- ז. להפעיל משרדי חקירות בתיאום מראש ובכתב עם המנהל.
- ח. אם חלפו 30 יום מתאריך מסירת פסה"ד לחייב, והחייב לא שילם את חובו, יש לפתוח בהליכי הוצל"פ.
- ט. הסכומים שיגבה עורך-הדין יהיו בהמחאה לפקודת עיריית תל אביב - יפו ויועברו תוך 7 ימים מיום גבייתם.
29. שכר טירחתו של עורך-הדין יגבה מהחייב ויהיה בשיעור שיקבע בית המשפט. שכר הטירחה ישולם לעו"ד תוך 30 יום מיום שקבלה העירייה את הסכומים. במקרה שהחוב הוסדר בתשלומים, יקבל עוה"ד שכ"ט יחסי מכל תשלום.
30. אם הוסדר החוב לאחר הגשת כתב התביעה ובטרם התקיימו ישיבות בבית המשפט, יגבה עוה"ד מהחייב 50% מהשכר המינימלי, בהתאם לסכום החוב.
31. אם הוסדר החוב לאחר הגשת התביעה ולאחר שהנתבע הגיש כתב הגנה, והתקיימו ברורים או דיונים בבית המשפט והחוב הוסדר מחוץ לכותלי בית המשפט בטרם מתן פסק הדין, יגבה עוה"ד מהחייב 75% מהשכר המינימלי, בהתאם לסכום החוב.
32. נקבע שתוקפו של החוזה הוא לשנה והוא מתחדש אוטומטית, אלא אם כן יודיע מי מהצדדים על סיומו עד 60 יום לפני תם תקופת החוזה.
33. אחת לשלושה חודשים יעביר עוה"ד למנהל דוח סטטוס אשר יכלול פרוט מצב של כל התיקים שבטיפולו.

עמידת הצדדים בתנאים של חוזה ההתקשרות

חובת העירייה

34. כאמור, חובת העירייה היא להמציא לעורכי-הדין נתונים רלוונטיים להגשת תביעות נגד החייבים, ואם הדבר נדרש, לממן ביצוע חקירות כלכליות, חקירות יכולת ורכוש ואיתור החייבים. בנוסף, מחוייבת העירייה לשאת בהוצאות אגרות המשפט, הוצל"פ ואחרות שאושרו מראש, תוך שלושים יום מקבלת חשבון מפורט מעורכי-הדין.

35. בבדיקתנו הועלו הממצאים הבאים:

א. המצאת הנתונים:

(1) הנתונים הנמסרים לעורכי-הדין הם אלו שנרשמו במערכת מנמ"ח. הנתונים המינהליים והכספיים שבמערכת המנמ"ח הם נתונים שנגזרו ממערך הגבייה שבמחשב המרכזי. השדה המכיל את שמו של החייב במערכת מנמ"ח אינו תמיד מספיק על מנת לקלוט את השם המלא של החייב. בנוסף, לעיתים קיים יותר ממחזיק אחד בחשבון, אלא שמערכת מנמ"ח אינה ערוכה לקלוט יותר ממחזיק אחד (שם ות"ז). דבר זה מצריך עדכון ידני של הנתונים, בד"כ בעקבות פנייה של עורך-הדין, ועלול לגרום לעיכובים בהגשת התביעה, או אי דיוק בשם/שמות החייבים נגדם מוגשת תביעה.

(2) במקרים שיש לאתר את החייב או במקרים שנדרשת חקירת רכוש ויכולת, פונה האגף לחברות חקירה על מנת שימציאו את הנתונים הנדרשים. נזכיר כי בחוזה ההתקשרות נאמר כי הפעלת משרדי החקירות תיעשה ע"י עורכי-הדין בתיאום עם המנהל.

חברות החקירה נבחרות מתוך רשימה של חברות שזכו במכרז לתת שרות זה ושכר טרחתם עומד על כ- 600 ש"ח לחקירת רכוש ויכולת.

בבדיקתנו נמצאו מקרים רבים שהנתונים שהציגו חברות החקירה לא היו מדוייקים, לדוגמא:

- נתקבלו נתונים על חשבונות בנק של חייבים, שאח"כ הסתבר שהחשבונות נסגרו או שלא היו קיימים כלל.
- נתקבל מידע על כתובות חייבים, והתברר מאוחר יותר שלא נמצאו באותה כתובת

כתוצאה מכך, לא פעם נדרשות חקירות נוספות, דבר הגורם לעיכוב בהליכים נגד החייב ולעיתים כרוך גם בתשלום נוסף (לדוגמא: חש' 1123-0280-006-12)

שלוש חקירות, חש' 2021-0200-027-22 שלוש חקירות, חש' 1243-0180-002-14 שלוש חקירות).

ב. החזר הוצאות לעורכי-הדין בגין אגרות בית משפט

- (1) עורכי-הדין משלמים, מחשבונם, ישירות לבית המשפט עבור האגרות הנדרשות, למשל בעת פתיחת תיק, הוצל"פ ואחרות.
- (2) עורכי-הדין מעבירים לאגף רשימה של חייבים ששולמו בגינם אגרות בבית המשפט. האגף מחייב את חשבון החייב, והסכום נושא ריבית והצמדה.
- (3) מנגד, אין העירייה מקפידה על החזר לעורכי-הדין במועד, כפי שנקבע בחוזה, דהיינו תוך 30 יום. דבר זה גרר תלונות מצד עורכי-הדין על כך שהם נדרשים לשאת בהוצאות המימון של האגרות, המוחזרות להם באיחור.
- (4) נציין שבזמנו, (נובמבר 1998) העלה את הנושא הממונה על ההכנסות דאז, והעריך כי "העיכוב בתשלומים פוגע ברמת תפקודם (של עוה"ד) ורמת השירות הניתנת לעירייה".
- (5) במהלך הביקורת טענו חלק מעובדי האגף כי להערכתם, חלק מהעיכובים במימון תהליך ההוצאה לפועל נגרם עקב כך שאין עורכי-הדין ששים "לממן" מכיסם את האגרה הנדרשת לביצוע ההליך.

ג. תשלום שכר טרחת עורכי-הדין

בחוזה נקבע כי שכ"ט עורכי-הדין ישולם "תוך 30 יום מיום שקבלה העירייה את הסכומים...". גם בנושא זה אין העירייה מקפידה על תשלום במועד שנקבע, אלא באיחור של למעלה מחודשיים **מעבר למועד** שנקבע. לדוגמא: דוח תשלומים שהופק בחודש אוגוסט 1999, בגין תשלומי חייבים שבוצעו בחודשים קודמים, שולם בפועל לעורכי-הדין רק בסוף דצמבר 1999.

ד. תשלום עבור מכתבי התראה

בחוזה ההתקשרות נאמר כי עוה"ד ישלח מכתב התראה לחייב, במסירה אישית. תמורת שרות זה תשלם העירייה לעוה"ד כ-40 ש"ח (סכום שעודכן מפעם לפעם) בגין כל מכתב. כך היה נהוג במשך שנים. לפני למעלה משנה החליט האגף לשלוח מכתבי התראה מטעמו כשעליהם חתום מנהל האגף. כך נחסכה העלות הגבוהה שהיתה כרוכה במשלוח מכתבי התראה ע"י עוה"ד.

חובת עורכי-הדין

36. עורכי-הדין מחוייבים, בין השאר, לדווח באופן שוטף ובכתב על התקדמות הטיפול בתיקים, ואחת לשלושה חודשים להעביר למנהל דוח סטטוס שיכלול פירוט מצב של כל התיקים שבטיפולם.

עורכי-הדין מדווחים, בדרך כלל על פעולות שוטפות שנעשות בתיק. אין מצידם הקפדה על הדיווח הרבעוני.
למעשה, התקשורת בין האגף לעוה"ד נעשית באמצעות הטלפון ובאמצעות מיזכרים הנשלחים מצד לצד, בכל מקרה שיש אירוע בתיק. דבר זה מביא, בין השאר, להתמשכות זמן הטיפול בתיקים.
37. אין הקפדה על פתיחה בהליכי הוצ"פ 30 יום מתאריך מסירת פסק-הדין לחייב, כנדרש בתנאי החוזה.

הוצאות משפטיות בגין טיפול בחייבים

שכר טרחת עורכי-הדין 38

שכ"ט משולם לעורכי-הדין במקרים שבהם לאחר התערבותם הצליחו לגבות כסף מהחייב. במקרים אלו, העירייה מחייבת את חשבון הארנונה של החייב בעלות שכה"ט, והסכום מצטרף לחיוב הכללי בארנונה. כלומר, מדובר כאן בהוצאה מוחזרת, דהיינו, עלות הטיפול המשפטי של עורכי-הדין החיצוניים כמעט אינה כרוכה בהוצאה מצד העירייה.
בשנת 1998 שולמו כ - 2.3 מיליון ש"ח שכר טרחת עורכי-דין חיצוניים, ובשנת 1999, כ - 1.9 מיליון ש"ח.

אגרות בית משפט 39

כאמור, עפ"י הסכם ההתקשרות בין עורכי-הדין לעירייה, ההוצאות בגין האגרות המשולמות ע"י עורכי-הדין לבית המשפט, מוחזרות להם במלואן, ללא קשר לגביה. העירייה מחייבת בהוצאה את חשבון הארנונה של החייב.
גם הוצאה זו היא הוצאה מוחזרת, אלא שבמקרה זה קיימת עלות עקב הפער שבין מועד ההוצאה לבין מועד גביית החוב. בשנים 1998 - 2000 עמד או תוקצב פער זה בכ- 600,000 ש"ח לשנה. הסברים נוספים לפער:

- אי יכולת לגבות את החוב (כולל האגרה), למרות פסיקת בית המשפט, בשל מצבו הכלכלי של החייב.
- תיקי תביעה שלא הגיעו לכלל גבייה כתוצאה מביטול חובות, ועורכי-הדין שילמו בינתיים האגרה.
- בעבר שימש הסעיף גם להחזר הוצאות עבור מכתבי התראה שנמסרו במסירה אישית. (בינתיים, בעקבות פסיקה והנחיות השירות המשפטי, הופסקה הגבייה בגין רכב זה).

הוצאה בגין חקירות 40

החקירות באגף הן משני סוגים עיקריים: חקירות לאיתור כתובת החייב וחקירות רכוש ויכולת, והן מבוצעות ע"י חברות פרטיות.
עלות החקירות נופלת כולה על העירייה.

בשנים 1998 - 2000 ההוצאה תוקצבה בכ - 1 מיליון ש"ח לשנה ונוצלה כמעט במלואה (כ-90%).

41. הוצאות בגין גביה מינהלית

בשנת 2000, עם הכוונה להגביר את הגביה המינהלית, הוקצבו למעלה ממיליון ש"ח לביצוע פעולות הכרוכות בגביה המינהלית.

הצפי להחזר הוצאות מהגבייה המינהלית הוא כ- 300,000 ש"ח.

היקף התיקים הפתוחים בארנונה שבטיפול עורכי-הדין

42. מספר התיקים הפתוחים בארנונה (להבדיל ממספר התביעות) שהיו בטיפול עו"ד בסוף שנת 1999 היה 11,236 והחוב בהם הסתכם בכ- 416.3 מיליון ש"ח. סכום זה כלל חובות בגין שנים קודמות, אגרות בית משפט, החיוב השוטף, וכן ריבית והצמדה.

להלן התפלגות התיקים הפתוחים וסכומם, ממוינים לפי שנת פתיחתם:

ה ס כ ו מ י ם ב א ל פ י ש ״ ח							
שנה	כמות	חוב מים	חוב שנים קודמות	חוב שוטף	חוב אגרות	סה"כ חוב	% החוב
0	8	17	3,094	3	24	3,138	0.75
1980	5		955	37	21	1,013	0.24
1981	6	31	1,033	18	23	1,105	0.27
1982	6	150	1,078	3	53	1,284	0.31
1983	13	263	2,054	38	60	2,415	0.58
1984	32	158	1,514	20	94	1,786	0.43
1985	40	574	2,418	26	101	3,119	0.75
1986	65	325	5,795	95	223	6,438	1.55
1987	126	639	9,244	287	317	10,487	2.52
1988	203	1,642	14,491	251	497	16,881	4.06
1989	281	1,842	19,139	576	531	22,088	5.31
1990	347	3,024	19,821	777	554	24,176	5.81
1991	381	3,079	20,167	906	592	24,744	5.94
1992	513	2,696	25,290	751	677	29,414	7.07
1993	316	1,748	14,365	588	372	17,073	4.10
1994	1089	4,055	38,428	2,469	1,044	45,996	11.05
1995	909	2,882	30,116	3,189	755	36,942	8.87
1996	806	2,394	22,181	2,284	582	27,441	6.59
1997	1257	3,752	34,011	5,775	822	44,360	10.66
1998	2264	5,210	37,251	10,783	1,097	54,341	13.05
1999	2569	3,497	22,439	15,433	683	42,052	10.10
סה"כ	11,236	37,978	324,884	44,309	9,122	416,293	100

הערות:

- שנה 0 : תביעות חדשות
- כמות: מספר תביעות נטו (ללא תביעות משלימות)
- חוב מים: יתרות ליום 26/12/99, כולל הצמדות וריבית
- חוב שנים קודמות: חוב בארנונה בגין שנים קודמות, כולל ריבית והצמדה
- חוב שוטף: חוב שוטף בארנונה
- % החוב: החלק היחסי של החוב בשנה מהחוב הכללי

43. כאמור, הטיפול בחייבים, לצורך הגשת תביעה משפטית, נמסר לעו"ד חיצוניים. האגף העסיק

לנושא זה 13 משרדי עורכי-דין (ש אחד מהם מטפל גם בתיקים של שותפות שאינה קיימת עוד).

להלן טבלאות המציגות את התפלגות התביעות הפתוחות ממוינות לפי שם עו"ד ולפי אזורים

(טבלה א'), וכן אחוז התביעות הפתוחות מסה"כ התושבים המחוייבים במיסי הארנונה (טבלה ב'):

טבלה א': התפלגות תביעות פתוחות לפי עו"ד ולפי אזורים

א ז ו ר י ם

עו"ד	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	סה"כ
ב.ח.	113	78	86	77	7	108	1	20	126	84	78	83	861
א.ז.	220	79	1	5	4	122	4	8	109	96	20	13	681
ה.פ.	46	217	23	336	20	44	11	27	32	120	79	18	973
ש.ב.ע.	29	59	23	29	70	95	47	57	9	303	108	141	970
י.ג.	42	278	27	317	42	153	15	29	182	294	29	12	1420
ס.א.	286	110	116	46	136	74	12	13	36	453	306	15	1603
ב.צ.ג.	82	39	69	20	111	17	162	10	12	86	4	155	767
ר.ה.	527	108	105	54	46	92	61	7	8	139	43	13	1203
ס.ש.	123	223	17	31	39	50	73	48	53	141	361	225	1384
א.נ.	93	36	79	29	94	64	36	65	48	30	157	55	786
א.מ.	170	165	8	17	7	174	11	6	91	91	16	12	768
י.ש.	163	61	117	23	8	116	49	63	6	113	10	10	739
ע.מ.	88	40	6	14	9	28	29	23	32	63	116	1	449
ש.ב.	18	81	22	15	14	55	6	16	2	188	7	34	458
סה"כ	2000	1574	699	1013	607	1192	517	392	746	2201	1334	787	13062

טבלה ב': אחוז התביעות הפתוחות מסה"כ החייבים במיסי הארנונה, לפי אזורים

אזור	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
% הפתוחים	15.6	10.0	4.7	5.7	3.5	7.3	2.7	1.7	2.6	15.5	9.0	5.1

מהטבלאות שלהלן עולה התמונה הבאה:

א. ממוצע חשבונות ארנונה שבהם מטפל כל אזור היה - 18,000 חשבונות. מספר חשבונות

מינימלי לאזור היה כ- 12,700 (אזור 1), ומקסימלי כ- 29,000 (אזור 9).

- ב. האחוז הממוצע של החייבים שהוגשו נגדם תביעות משפטיות והתיק נגדם טרם נסגר עמד על כ- 5.2%, ומספר התביעות הפתוחות (כולל תביעות משלימות) עמד על כ- 6%.
- ג. ישנם אזורים "קשים" שאחוז התביעות הפתוחות בהם מהווה למעלה מ- 9% מסה"כ החייבים במיסי ארנונה: אזור 1 - 15.6%, אזור 2 - 10%, אזור 10 - 15.5%, אזור 11 - 9%.

44. להלן נתונים על מספר התביעות שנפתחו כל שנה ותביעות שנסגרו במהלך אותה שנה (תביעות שנסגרו בשנה מסוימת נפתחו בד"כ בשנים קודמות).
הנתונים שמובאים הם לחמש השנים האחרונות בלבד:

<u>שנה</u>	<u>תביעות שנפתחו</u>	<u>תביעות שנסגרו</u>
1995	3,717	2,809
1996	3,383	2,418
1997	4,009	2,571
1998	3,608	1,973
1999	3,477	1,199

מדדים להערכת הכדאיות בהעסקת עורכי-דין חיצוניים בהליך גביית חובות בארנונה

45. על מנת להעריך כדאיות ויעילות בהעסקת עורכי-דין חיצוניים בגביית חובות בארנונה, יש לתת את הדעת לעלות העסקתם ולטיב השרות המתקבל מהם.
46. אשר לעלות ההעסקה, הוסבר כי שכ"ט עורכי-הדין אינו משולם ע"י העירייה אלא ע"י החייב.
47. הוצאות בגין חקירות וחלק מאגרות בית משפט נופלות על העירייה, בכל מקרה של טיפול בחייב בהליך משפטי.
48. אשר לטיב השרות, הרי שהמדדים **העיקריים** צריכים, לדעת הביקורת, להיות מספר החייבים שילמו חובם כתוצאה מפעילות עורכי-הדין, משך זמן הטיפול בתיק, זמינות עורכי-הדין ושביעות רצון עובדי האגף (מנהלי האזורים) מפעילות עורכי-הדין.
- א. הביקורת ביקשה להפיק דוח שבו יוצגו מספר התיקים שנסגרו לאחר כל אחד משלבי הטיפול של עורכי-הדין: אחרי הגשת כתב תביעה, אחרי דיון ראשון בתיק, ואחרי נקיטת הליכי הוצל"פ.
- נמסר לביקורת כי בכלים המיחשוביים הקיימים לא ניתן להפיק דוח כנ"ל, אבל התחושה היא שרבים מהחייבים שהועברו לטיפול עורכי-דין חיצוניים מיהרו לשלם את חובם לאחר הגשת כתב התביעה.
- ב. משך זמן הטיפול בתיק אינו תלוי אך ורק בעורכי-הדין. מכיוון שהוחלט כי הטיפול בחייבים אינו בלעדי לעורכי-הדין, אלא דרושה התערבות של האגף. למשל: איתור החייב, ביצוע חקירות כלכליות וכד'. יוצא איפוא, שעורכי-הדין תלויים במידה רבה במידע המסופק להם ע"י העירייה, ואיסוף המידע הנדרש אורך, לעיתים, זמן רב.

- ג. זמינות: כפי שנמסר לנו, אין בעיות מיוחדות להשיג עו"ד במידה ונדרשים לו. כאמור לעיל, התקשורת עם עורך-הדין נעשית באמצעות הטלפון או באמצעות מזכרים, ומתייחסים, בד"כ, למצב בתיק מסויים. ניהול התיקים אצל עורכי-הדין הוא ממוחשב וניתן לדעת מהו הסטטוס של כל תיק (רוב עורכי-הדין משתמשים במערכת ממוחשבת דומה). בזמנו עלתה האפשרות להקמת תקשורת בין מחשבי עורכי-הדין למחשבי הערייה על מנת להתעדכן במצב תיק. בפועל, נכון למועד עריכת הביקורת, לא הייתה קיימת תקשורת כנ"ל.
- ד. שביעות רצון: כאמור, חלוקת התיקים לעורכי-הדין נעשית אוטומטית באמצעות אלוגריתם שבמערכת מנמ"ח. ניתן אמנם לבצע שיוך ידני של תיקים לעורכי-דין, אך לא מרבים להשתמש באופציה זו. לא נעשה בקרב עובדי האגף סקר שביעות רצון מפעילות עורכי-הדין. נציין כי במהלך הביקורת הועלו טענות על חלק מעורכי-הדין, ומאחרים הובעה שביעות רצון.
49. יש לציין כי גם כאשר תיק הועבר לטיפול עורך-דין, עובדי האגף ממשיכים להיות בקשר עם החייב. במקרים רבים מעדיף החייב להגיע להסדר עם העירייה ולא עם עורך-הדין. גם במקרים אלה עורכי-הדין מקבלים שכ"ט.
50. ישנם סקטורים, בד"כ ממשלתיים וציבוריים, החייבים כספים לעירייה אך אין נוקטים נגדם בהליכים משפטיים. רובם מופיעים ברשימה של ה"גבייה המרוכזת".
- בדיקה מזדגמת של תיקי תביעה "פתוחים"**
51. הביקורת בדקה מידגם של כ- 20 תיקים פתוחים של חייבים בארנונה, שהוגשו נגדם תביעות לכית המשפט, על מנת לעמוד על אופן השתלשלות האירועים כפי שהם מופיעים בתיקים, הן מבחינת טיפול האגף בתיקים אלה והן מצד עורכי-הדין. כל התיקים היו פתוחים למעלה מ- 5 שנים. בבדיקתנו עלו הממצאים הבאים:
- א. ישנם עסקים פעילים החייבים לעירייה סכומים גבוהים וטרם ננקטו נגדם הליכי הוצל"פ. נציין כי כאשר מדובר בעסקים או חברות, במקרים רבים מדובר בכאלה שאינם הבעלים, אלא קשורים בחוזה שכירות עם הבעלים. במקרים אלו קיימת חשיבות למהירות הפעולה נגד החייבים, כולל הליכי הוצל"פ, שכן התארכות הטיפול בתיקים עלולה להביא למצב שבעלי העסקים יעזבו בתום תקופת השכירות ויהיה קושי רב בגביית החוב מהעוזבים. (ראה חשבונות מס' 0187-0990-007-56, 0187-0990-007-56, 187-1410-001-41, ועוד).
- ב. ישנם מקרים שהחייבים בארנונה אינם משלמים גם את חשבון המים. במקרים אלה, ניתן לפעול נגד החייב באמצעות ניתוק המים. לא בכל מקרה האפשרות מומשה. במקרים שנבדקו, נמסר לביקורת כי בגלל אופן פריסת התשתית, ניתוק המים עלול היה לפגוע בדיריים אחרים, ולכן נמנעו מהניתוק.

(ראה חשבונות מס' 0187-0990-007-56, 0187-1410-001-41).

ג. העירייה נהגה לשלוח לבנקים צווים מינהליים לעיקול חשבונות הבנקים של החייבים. רק לאחרונה החל האגף לשלוח צווי עיקול גם לחברות האשראי (במקרה של עסק).

ד. תיקים רבים פתוחים זמן רב עקב בעיות באיתור החייב.

כפי שכבר הזכרנו, הנתונים על כתובתו של החייב לא תמיד מעודכנים, וגם חברות החקירה לא תמיד ממצאות נתונים על הכתובת המדויקת. נמצאו מקרים שהיה ניסיון להוציא מטלטלין מביתו של החייב והתברר כי הוא לא נמצא במקום.

(ראה חש' 3001-0480-005-47, 0693-0750-006-11, 3489-0020-205-25, 3339-0020-005-14 (ועוד)

ה. בכל התיקים שנבדקו, נמצא כי משך הזמן בין פעולה אחת בתיק לשניה, אורכת, לעתים, זמן רב.

ו. נמצאו מקרים ששם המחזיק לא עודכן. טעויות בשם המחזיק עלולות לגרום לעיכוב בהליכי הגבייה מחייב, לדוגמא:

- במקרה אחד נמצא כי אי עדכון שם המחזיק, על אף הודעת בא כוחו של המחזיק, הפך, בשלב מסוים, את העירייה מתובעת לנתבעת (חש' 3489-0020-205-25).

- חשבון הופיע על שם מחזיקה שנפטרה בשנת 1985. הדבר היה ידוע גם לעוה"ד וגם לאגף, לפחות מ- 10/94. רק ב- 11/95 שונה שם המחזיק ל"יורשי המנוחה - עיזבון".

עוה"ד הראשון שטיפל בתיק המליץ להעביר את החוב לחשבון חובות אבודים. התיק ע"ש היורשים - עיזבון הועבר לטיפול עו"ד אחר. ב- 04/96 הודיע עוה"ד לאגף כי לא ניתן לפעול בתיק כאשר הוא רשום ע"ש עיזבון המנוחה, אלא יש לשנות השם ע"ש היורשים ורק אז להגיש תביעה (חש' 3233-0210-001-12).

- במקרה אחר הופיעו כמחזיקים שני שותפים, אלא שננקטו הליכים רק נגד שותף אחד (חש' 3489-0020-205-25).

52. הטיפול בחייבים שהם חברות או עסקים

בסעיף 51 א' הסברנו את החשיבות של **מהירות** הטיפול בחייבים במקרים שהם חברות או עסקים. הביקורת עיינה בפרוטוקולים מס' 07/99 ו- 08/99 של "הועדה לבחינת בקשות למחיקת חובות שאינם ניתנים לגבייה". נמצא כי, סכומי החוב של חברות שהפסיקו לפעול, והועדה המליצה לבטל את החוב, היו למעלה מ-50% מהחובות. להלן הפירוט:

א. פרוטוקול מס' 07/99: מתוך 59 חייבים שהועדה המליצה למחוק את חובם, 20 היו של **חברות שהפסיקו לפעול**.

סכום החוב של 59 החייבים הסתכם בכ – 1,022,000 ש"ח, ומתוכם חובות החברות היו 691,850 ש"ח (68%).

ב. פרוטוקול מס' 08/99: מתוך 175 חייבים שהומלצו ע"י הועדה לביטול חובם, 42 היו של חברות שהפסיקו לפעול.

סכום החוב של 175 החייבים הסתכם בסך כ – 1,915,000 ש"ח, ומתוכם חובות החברות היו כ – 1,032,000 ש"ח (54%).

מנהל האגף החדש השיב לביקורת, בתאריך 30/4/00, כי הנהלת האגף מודעת לבעייתיות בטיפול חובות של חברות ולכן פעולת בהליכי אכיפה מינהלית שיקצרו את משך זמן הגבייה בין יצירת החוב להליכי האכיפה.

מסקנות

53. שתי הבעיות הקריטיות העולות ממצאי הביקורת הן:
- א. אי הבהירות בנוגע לגורם המוביל את הטיפול בתיק החייב, הנובעת מאופן ההתקשרות עם עורכי-הדין החיצוניים.
- ב. קשיים באיתורם ואיתור רכושם של החייבים.
- שתי בעיות אלה גורמות להימשכות הטיפול בתיק החייב, וככל שמשך זמן הטיפול בתיק מתארך, הסיכוי לגבות את החוב, במלואו או בחלקו, הולך וקטן.
- הביקורת סבורה שהתמקדות הטיפול בבעיות אלה, עשוי לשפר מאוד את הגבייה מחייבים, הן באמצעות עובדי האגף והן באמצעות עורכי-הדין החיצוניים.
54. ההתקשרות עם עורכי-הדין החיצוניים

- א. ההתקשרות עם עורכי-הדין החיצוניים הייתה רשלנית:
- לא נמצא תיעוד על תהליך ההתקשרות הראשוני עם עורכי-הדין.
 - חוזי ההתקשרות לא נחתמו כראוי, והתחדשו אוטומטית, מדי שנה, מבלי שתיבדק שביעות רצון מהשרות שהתקבל.
 - תהליכי העבודה שהשתרשו בין עובדי האגף ובין עורכי-הדין החיצוניים לא שיקפו את הכתוב בחוזי ההתקשרות עם עורכי-הדין, למשל, הפעלת משרדי חקירות, מועדי החזר הוצאות בגין אגרות, מועדי תשלום שכר-הטרח, תשלום בעד מכתבי התראה, דווח רבעוני על סטטוס טיפול ועוד.
- ב. הטיפול בתיקי החייבים מתארך לעיתים זמן רב. אחת הסיבות היא שבאופן העבודה הנוכחי לא ברור מי מוביל את הטיפול בתיק, עורך-הדין או האגף.

אף שעורכי הדין אמורים להוביל את ההליך המשפטי, ההוראה לפעול נגד חייב נתונה בידי עובדי האגף.

ג. בנוסף, התקשורת עם עורכי-הדין נעשית באמצעות הטלפון או באמצעות מזכרים שוטפים. המעקב אחר התקדמות הטיפול בתיקי החייבים הנעשית באגף – "רענון תיקים" – נעשה אחת לתקופה על ידי פתיחת התיקים. אין במערכת המחשב או בתיק החייב ציון לתאריך פעולה אחרון בתיק, מה נעשה בכל שלב, ועל ידי איזה גורם. ציון תאריך פעולה אחרון עשוי היה להקל בהבלטת תיקים שלא נעשתה בהם פעילות זמן רב. מידע כזה לא מתקבל גם מעורכי-הדין.

55. הערכת הכדאיות בהעסקת עורכי-הדין החיצוניים

כאמור, על מנת להעריך כדאיות ויעילות בהעסקת עורכי-דין חיצוניים יש לתת את הדעת לעלות העסקתם ולטיב השרות המתקבל מהם:

- א. אשר לעלות העסקה - מרביתה אינה נופלת על הערייה.
- ב. אשר לאפקטיביות השרות, הרי שבהיעדר נתונים על תשלום החובות ביחס לשלב בתהליך הטיפול בחייב, אין אפשרות לקבוע מהן הסיבות השכיחות לתשלום החוב, פעילות עובדי האגף או פעילות עורכי-הדין. מנגד, לא ניתן לקבוע האם הסיבה להימשכות הטיפול בתיק חייב נעוצה בפעילות באגף או נגרמת מטיפול/אי-טיפול עורך-הדין. בכל מקרה, **המצאות תיקים "פתוחים" זמן רב אצל עורכי הדין, אינה מעידה על יעילות הטיפול.**
- ג. היעדר סקר שביעות רצון מהטיפול של כל אחד מעורכי-הדין, והצגת הסקר בפני עורכי-הדין, מקשים על קביעת הכדאיות בהעסקת עורכי-דין בכלל ועורכי-דין מסוימים בפרט.
- ד. בנושא זמינות עורכי-הדין, הרי שללא ספק זמינותם של עורכי-הדין החיצוניים גבוהה בהרבה מזו המתקבלת מהשרות המשפטי העירוני.
- ה. ההערכה היא, כי קיימת התייחסות רצינית יותר מצד החייב כאשר הוא מקבל פנייה מעורך-דין פרטי (לעומת פנייה מהעירייה), וכי פנייה כזו מביאה חייבים רבים להסדיר את החוב במשרדי האגף. חייבים רבים פונים למשרדי האגף גם לאחר הגשת כתב התביעה, כך שבסופו של דבר עובדי האגף הם אלה שעוסקים בהסדרי התשלום עם החייב. גם במקרים אלה עורכי-הדין מקבלים את מלא השכר שנקבע בחוזה, כאילו הם ביצעו את כל העבודה.

56. מידע על החייבים:

כאמור, אחת הבעיות בגבייה מחייבים היא איתורם ואיתור רכוש השייך להם. כאמור, לצורך מידע זה על החייב, מסתייע האגף במאגרי מידע הנמצאים באגף ובחברות חקירה פרטיות.

המידע המצוי באגף הוא מוגבל בתוכנו ועדכנותו. בנוסף, אין לאגף נגישות למאגרי מידע הנמצאים בעירייה ויכולים לסייע לו באיתור החייב או באיתור חלק מרכושו, למשל, נתונים על רכב (דוחות חניה), תווי חניה, חינוך.

57. ביצוע חקירות

העירייה מעסיקה חברות חקירה במקרה שיש צורך לאתר חייב, וכן במקרה שנדרשת חקירת רכוש ויכולת.

במקרים רבים, הנתונים שהציגו החברות לא היו מדויקים או שלא היו נכונים למועד הגשת הדוח. נראה, שחברות החקירה מסתמכים על מקורות מידע שלהם, ולא תמיד מוודאים נכונותו בשטח.

58. מערכת מנמ"ח אינה מעודכנת במלא הפרטים הנוגעים להשתלשלות האירועים הנוגעים לתיק החייב כתוצאה מאי עדכון המערכת, למשל: נתונים כמו מכתבים הנמסרים לחייבים, תשובות המגיעות מהבנקים, וכן תאריך ביצוע כל פעולה בתיק החייב. המשמעות היא שעל מנת לדעת את סטטוס הטיפול או תאריך פעולה אחרון בתיק החייב, יש לפתוח את התיק.

59. יחד עם זאת, יש לציין את מאמצי עובדי האגף לצמצם את רשימת החייבים הראשונית, המופקת ממערכת מנמ"ח, באמצעות ניסיונות לאיתור החייבים ויצירת קשר עימם על מנת שיסדירו את חובם, טרם פנייה לעורכי-הדין, וגם לאחר מכן.

60. הדרך לגביית חובות בארנונה

במועד הביקורת העירייה פעלה בדרך של גבייה במשפט ונערכה לפעולה בדרך של גבייה מינהלית.

נציין כי הגבייה המינהלית היא מצד אחד מהירה יותר מדרך הגבייה במשפט, אך מצד שני היא בוטה יותר ואינה מאפשרת לחייב להתגונן. לפיכך, השימוש בדרך זו מחייב את העירייה מישנה זהירות בכניסתה לביתו או חצרו של החייב, וביצוע מדויק של הוראות החוק בנושא זה. המשמעות של פעולה זו היא הצורך בניהול מדויק ועדכני של פעולות בתיק החייב שנגדו עומדים לנקוט בדרך הגבייה המינהלית.

61. אופן חלוקת חשבונות הארנונה בין שניים עשר האזורים אינו שוויוני. בנוסף, קיימת רמת קושי שונה בגבייה מאזורים מסויימים. כך, נוצר מצב שבאזורים מסוימים מטפלים במספר רב של תיקי חייבים קשים, לעומת אזורים "קלים" יותר.

נציין כי בנושא זה הועלו טענות על כך שכמות התיקים הקשים באזורים מסוימים, מעוררות בעיות מוטיבציה בקרב העובדים.

המלצות

62. הביקורת סבורה כי עם הכוונה לפעול נגד החייבים בדרך של גבייה מנהלית, יש לתת את הדעת בין השאר לנושאים הבאים:

- א. הגבייה המנהלית עשויה להיות אפקטיבית מאוד במקרים של גביית חובות מעסקים ובמיוחד מחברות השוכרות נכסים בעיר.
- ב. על מנת לפעול בצורה מהירה וחוקית יש להקפיד על עדכניות הנתונים בתיקים ובמערכות המחשוב שבאגף.
- ג. להיערך, מבחינה הסברתית, לתגובות שעשויות להגיע בעקבות נקיטת צעדים מנהליים, בעיקר נגד חייבים פרטיים.
- ד. עם הפעלת דרך הגבייה המנהלית, יש לצפות שכמות התיקים שיועברו לעורכי-הדין, תקטן. לפיכך יש להעריך מחדש את הקשר עם עורכי-הדין, (למשל, מספרם, רענון, דירוגם), ומה יעשה בתיקים שכבר נמצאים אצלם.

63. התקשרות עם עורכי-הדין החיצוניים (במקרים שיופנו לדרך הגבייה במשפט)

- א. יש להגדיר תהליכי עבודה ותחומי אחריות בין עורכי-הדין לעובדי האגף ולתת להם ביטוי גם בחוזה ההתקשרות. יש לקבוע בבירור מיהו הגורם המוביל את הטיפול בכל תיקי החייבים.
- ב. לצורך האמור לעיל, מומלץ להסתייע בשירותי האגף לארגון ותקינה, ולשתף גם א עובדי האגף, הנמצאים בקשר עם עורכי-הדין.
- ג. יש לעגן את הדרישות מכל צד בחוזה, כך שישקלו גם את התהליכים הרצויים באגף.
- ד. יש להקפיד על מילוי נכון וחתימות תקינות של כל חוזי ההתקשרות עם עורכי-הדין החיצוניים.
- ה. כאמור, תוקף חוזי ההתקשרות עם עורכי-הדין החיצוניים הוא לשנה. כמו כן הזכרנו שלא ברור כיצד נוצרה ההתקשרות הראשונית עם עורכי-הדין.
- ו. לדעת הביקורת, יש מקום לשקול יציאה במכרז לקבלת השירות.
- ז. יש לבדוק מחדש קיום תקשורת בין המחשבים שבמשרדי עורכי-הדין לבין אלה שבאגף הגבייה.

64. כדאיות בהעסקת עורכי-דין חיצוניים

- א. הביקורת סבורה שיש להמשיך ולהעסיק עורכי-דין חיצוניים בטיפול בתיקי החייבים (כמובן, במקרים שיוחלט לנקוט בדרך הגבייה במשפט).

- ב. מומלץ להתקשר עם אחד מעורכי-הדין על מנת לקבל ייעוץ שוטף בנושא הארנונה.
רק נושאים עקרוניים יובאו לפני השירות המשפטי של העירייה.
- ג. יש לקבוע באגף פרמטרים להגדרת שביעות רצון מעבודת עורכי-הדין החיצוניים, ולהביא את המידע לידיהם.

65. מיחשוב

- א. יש להעמיד לרשות האגף מאגרי מידע רבים ומעודכנים על מנת שיוכל לאתר את החייב ורכוש השייך לו.
מאגרי המידע יכולים להיות חיצוניים (מרשם תושבים, רשם החברות, מס רכוש ואחרים) וגם מאגרי מידע המצויים בעירייה (כלי רכב, תווי חניה, חינוך ואחרים).
- ב. מומלץ להכשיר עובד/עובדים מתוך האגף לשלוח מידע ממאגרים אלה. אפשר לקבוע בכל תיק חייב רשימת מאגרים שניתן לשלוח מהם מידע ולרשום/לצרף את המידע שנתקבל מכל מאגר.
- להערכת הביקורת, הקמת מאגרי מידע כנ"ל (תוך שימת דגש על מאפיינים של אבטחת מידע) תביא לחיסכון רב שייגרם כתוצאה מצמצום פעילויות חברות חקירה פרטיות, וגם תקצר את הזמן שבין היווצרות החוב לתחילת הטיפול בחייב. כפי שהוצג במסקנות, הזמן הוא מרכיב חשוב בסיכויי הגבייה.
- ג. יש לעדכן את מערכת מנמ"ח בכל הפרטים הנוגעים לסטטוס בו נמצא כל תיק.
- ד. יש לבדוק מחדש קיום תקשורת בין המחשבים שבמשרדי עורכי-הדין לבין אלה שבאגף הגבייה.

66. ביצוע חקירות

מההתרשמות שקיבלה הביקורת כתוצאה מעיון בתיקי חייבים, וגם משיחות שקיימה הביקורת עם עובדים באגף, הובעה חוסר שביעות רצון מרמת המידע שמספקות החברות.
יש להעריך את הסיבות לרמת המידע הנמוכה המתקבלת מחברות החקירה ולבדוק כיצד ניתן לשפרה.

67. היערכות ארגונית

- א. לדעת הביקורת יש לבחון מחדש את אופן חלוקת העיר לאזורי גבייה, כפי שהם מופיעים כיום, ובתוך כך לבדוק את אופן חלוקת תיקי החייבים בין האזורים כך שתהיה יותר שוויוניות.
- ב. מומלץ לשקול הקמת צוות, מתוך עובדי האגף, שיטפל במרוכז בחייבים מכל אזורי הגבייה.
- ג. יש להעמיד לרשות אגף הגבייה עורך-דין זמין למתן ייעוץ משפטי הנדרש בעבודה השוטפת של האגף.

גביית חובות אגרות ודמי שירותים באמצעות עורכי-דין חיצוניים

כללי

1. גביית תשלומי חובה המגיעים לעירייה על פי דין, מסרבני תשלום, מבוצעת בחלקה באמצעות עורכי-דין חיצוניים.
2. מטרת הביקורת היתה לבדוק הליכי הגבייה המתבצעים באגף לגביית אגרות ודמי שירותים, על ידי עורכי-דין חיצוניים, תוך שימת דגש על שני נושאים עיקריים:
 - א. נוהלי העבודה הנוהגים באגף בכל הנוגע לגבייה האמורה.
 - ב. מידת האפקטיביות של גבייה זו.
3. במהלך הבדיקה הביקורת קיימה שיחות הבהרה עם:
 - מ"מ מנהל האגף לגביית אגרות ודמי שירותים (להלן "האגף")
 - מנהל היחידה לגביית אגרות חינוך ורווחה
 - מנהלת היחידה לגביית חובות עבור שירותים ושיקים
 - מנהלת היחידה לגביית אגרות ופיתוח
 - עובדי היחידות המטפלים בגביית חובות באמצעות עורכי-דין חיצוניים
 - רפרנטים באגף מיחשוב ומערכות מידעכמו כן נסרקו מסמכים הנוגעים להליך גביית חובות באגף. מידע רקע על העברת גביית החובות לעורכי-דין חיצוניים התקבל מסגן מנהל הכנסות העירייה.
4. יאמר כאן ויפורט עוד להלן כי הנתונים שנדרשו לביקורת לצורך עריכת בדיקתה לא נמצאו זמינים באגף או שנמצאו בו באופן חלקי בלבד.
- אגף מיחשוב ומערכות מידע נאלץ להפיק דוחות מיוחדים לצרכי הביקורת, שגם בהם הנתונים לא הוצגו במלואם.
5. הביקורת נערכה בחודשים דצמבר 1999 – אוגוסט 2000, ע"י עו"ד חיה גוטרמן, מבקרת בכירה.

ממצאים

העברת גביית חובות לעורכי-דין חיצוניים – רקע וחזרה העסקה

6. ההחלטה להעביר גביית החובות לעורכי-דין חיצוניים התקבלה בישיבת ועדת הכספים בתאריך 26/7/78. דיון נוסף בעניין עדכון תעריפי התשלום בהסכם עם עורכי-הדין נערך בישיבת ועדת הכספים ביום 20/2/80.
7. הפנייה לעורכי-הדין נעשתה בזמנו על בסיס היכרות אישית. המטרה הייתה לגייס עורכי-דין צעירים שעיקר עיסוקם יהיה הגשת תביעות נגד סרבני תשלום.
8. בתחילה הועסקו ארבע עורכי-דין ע"י האגף לגביית ארנונה ומים. במהלך השנים נבחרו עורכי-דין שמתמחים בהוצאה לפועל, לטיפול בשיקים חוזרים, באגף לגביית אגרות ודמי שירותים.
9. בשנים 1992-93 הוחלט להגדיל את מספר עורכי-הדין המועסקים בגביית חובות לעירייה. פורסמה מודעה בלשכת עורכי-הדין כשהדרישה הייתה: עורך-דין, תושב תל-אביב, המתמחה בהגשת תביעות והוצאה לפועל. ועדה בראשות סגן הגזבר דאז ראינה המועמדים ובחרה מתוכם מועמדים נוספים על אלה שהועסקו כבר.
10. נכון להיום קיימת רשימה של 14 עורכי-דין המועסקים בגביית חובות לעירייה. הרשימה אינה סגורה.
11. עורכי-הדין מועסקים כקבלנים עצמאיים, על פי חוזה שתוקפו מתחדש, אוטומטית, מדי שנה. החוזה קובע, בין היתר, את תנאי העסקתו של עורך-הדין, גובה שכר טרחתו ואופן תשלומו. טבלת תעריפי שכר טרחת עורכי-הדין מתעדכנת אחת לשלושה חודשים, בהתאם לעליית המדד.
12. בחוזה מתחייבת העירייה לספק לעורכי-הדין את כל הנתונים הטכניים הדרושים לביצוע שירותיהם ולשאת בהוצאות אגרות בית משפט והוצאה לפועל ומימון חקירות כלכליות, חקירות יכולת ואיתורים, הכל לפי העניין.
13. החוזה קובע במפורש שהעירייה לא תשלם שכר טרחה כלשהו לעורכי-הדין פרט לזה שייגבה מהחייב. שכר טרחה זה יהיה בשיעור שיקבע ביהמ"ש ולשכת ההוצאה לפועל, וישתלם לו על ידי העירייה תוך 30 ימים מהיום בו קיבלה העירייה את הסכומים שנגבו.

14. עוד בעניין שכר הטרחה קובע החוזה:

□ במקרים של הסדר חוב בתשלומים - כל סכום שיגבה עורך-הדין יהיה בהמחאה לאחר פסק דין:

להעבירו לעירייה תוך 7 ימים מיום גבייתו, כולל ריבית, הצמדה ושכר טרחה. הוסדר החוב בתשלומים, יקבל עורך-הדין מחצית משכר הטרחה לאחר פירעון מחצית התשלומים והיתרה בפירעון התשלום האחרון.

במקרים של 4 תשלומים - שכר הטרחה ישולם בהפרע התשלום האחרון.

בנושאים בהם קיימת מערכת ממוכנת - ישולם לעורך-הדין שכר טרחה יחסי מכל תשלום שנגבה.

□ - הסדר חוב לפני פתיחת תיק: - העירייה לא תשלם שכר טרחה.

□ - הסדר חוב לאחר הגשת תביעה - יגבה עורך-הדין מהחייב 50% מהשכר המינימלי ובטרם התקיימו ישיבות ביהמ"ש: בהתאם לסכום החוב אך לא פחות מ - 150 ש"ח + מע"מ.

□ - הסדר חוב לאחר הגשת התביעה - יגבה עורך-הדין מהחייב 70% מהשכר המינימלי אך טרם מתן פסק דין: ולא פחות מ - 150 ש"ח + מע"מ.

15. החוזה מכיל התחייבות של עורכי-הדין להפעיל את כל האמצעים הדרושים לקידום הטיפול בתביעה, לרבות הפעלת משרד חקירות כפי שייקבע בתיאום מראש ובכתב ע"י המנהל.

16. תביעות עורכי-הדין מוגשות בסדר דין מקוצר. תביעות שטריות (שיקים חוזרים) מטופלות בהליכי הוצאה לפועל.

הטיפול בחובות לעירייה והעברתם לגבייה באמצעות עורכי-דין

17. שלוש מתוך שש היחידות באגף לגביית אגרות ודמי שירותים גובות חובות לעירייה באמצעות עורכי-דין חיצוניים:

-היחידה לגביית אגרות חינוך ורווחה

-היחידה לגביית אגרות פיתוח

-היחידה לגביית חובות עבור שירותים ושיקים חוזרים

18. הליכי העבודה ביחידות הנ"ל משתנים בהתאם למאפייני החוב אותו הן גובות ובכפוף לאמצעים הממוכנים העומדים לרשותן.
19. על פי נתונים שנמסרו לביקורת ע"י האגף לגביית אגרות ודמי שירותים, הועברו ומצויים בטיפול עורכי-דין חיצוניים חובות בסך 72,803,096 ש"ח.
- בנוסף רשום באגף חוב בסך 92,690,409 ש"ח של גופים מוסדיים/ציבוריים בגין אגרות פיתוח, אשר לא הועבר לעורכי-דין חיצוניים לצרכי גבייה, מהסיבות שיפורטו בהמשך.
20. האגף מפעיל משרדי חקירות לצורכי איתור וחקירות יכולת, כסיוע להליכי הגבייה של עורכי-הדין.
- בשנת 1999 עמד התקציב לצורכי החקירות על 255,000 ש"ח. ממנו נוצל ע"י האגף סך של 116,970.99 ש"ח.

היחידה לגביית אגרות חינוך ורווחה

21. בהתאם לרישומי מערך התקנים העירוני – היחידה כוללת 12 משרות: 11 משרות עובדים + מנהל. בפועל מועסקים ביחידה 12 עובדים + מנהל.
22. היחידה גובה שכ"ל עבור בתי ספר ייחודיים (טבע, אומנויות), שכר לימוד לגני ילדים (טרומ חובה) ולמועדוניות, שירותי הסעה לתלמידים (בתי ספר וגנים) ואגרות חינוך לבתי ספר וגני ילדים (גן חובה, בית ספר יסודי, חטיבת ביניים ועליונה). כמו כן היחידה גובה דמי אחזקה של תלמידים בחינוך המיוחד מהרשויות.
23. היחידה מעבירה לטיפולם של עורכי-דין חיצוניים גביית חובות משפחתיים המורכבים מכל סוגי התשלום המפורטים לעיל.
- סכום החוב מורכב מחובות עבר, במידה ונצברו, ומחוב שוטף.

אופן הטיפול בחובות ודרך העברתם לגבייה באמצעות עורכי-הדין

24. בתחילת כל שנת לימודים (חודש ספטמבר) שולחת היחידה מעטפיות למשפחות התלמידים ובהן הודעת תשלום עבור השנה השוטפת – לכל תלמיד בנפרד. המעטפיות נשלחות בדואר רגיל.
- כעבור חודשיים (בחודש נובמבר לערך) נשלחות תזכורות למי שטרם סילק החוב השוטף, בצירוף חובות מהעבר (במידה וקיימים).
- חודשיים מאוחר יותר (בחודש ינואר) נשלחות התראות שלפני משפט, בדואר רשום, לכל החייבים שחובם מעל 500 ש"ח וטרם נענו לדרישות הקודמות.

חודשיים ממועד משלוח התראות לפני משפט (בחודש מרץ) מכינים רשימות של חייבים להעברה לטיפול עורכי-הדין. החלוקה בין עורכי-הדין נעשית על בסיס שוויוני, באמצעות המערכת ממוחשבת.

היחידה עובדת בעיקר עם שלושה עורכי-דין. עורך-הדין הרביעי אינו מקבל תיקים חדשים – לבקשתו.

25. שתי עובדות ביחידה מופקדות על הטיפול בהעברת החומר לעורכי-הדין ועדכון המערכת במהלך ניהול התביעה, הוצאה לפועל ו/או גבייה.

טרם ההעברה נעשה איתור של כתובות החייבים במאגרי המידע הקיימים בעירייה. לעורכי-הדין מועברים ארבעה תדפיסים של החוב.

התדפיס מהווה בסיס להגשת תביעה בסדר דין מקוצר.

החוב המועבר אינו פרטני, פר-תלמיד, אלא משפחתי – כולל חובות בגין כל ילדי המשפחה בתקופת לימודיהם.

26. עורך-הדין מעדכן את עובדות היחידה על מועד הגשת התביעה ("פתיחת תיק"). ככלל, התביעה

מוגשת ללא מכתב התראה מעורך-דין. זאת, לדברי מ"מ מנהל האגף, לאור הניסיון המצטבר של יעילות הגבייה ומאחר ולפני העברה לעורך-הדין שולחת היחידה לחייבים 3 הודעות כשהאחרונה שבהם – "התראה לפני משפט" נשלחת בדואר רשום.

מ"מ מנהל האגף מסרה כי היחידה שולחת מכתב התראה באמצעות עורך-דין רק במקרים הבאים:

א. על חוב בגין הסעות.

ב. כשהוראת קבע לתשלום אינה מכובדת ואין תביעה משפטית.

ג. במידה ובמהלך הכנת החומר לעורך-הדין נמצא כי כתובת החייב שונה מהרישום במערך החינוך.

27. עורך-הדין מעביר ליחידה רשימת התיקים שנפתחו בצירוף קבלות על תשלום אגרות. לאחר אישור החשבונות על ידי מנהל היחידה, הוא מועבר להנהלת החשבונות האגפית, לביצוע החזר לעורך-הדין. חשבונו של החייב בסכום האגרה ובכל סכום אחר הכרוך בניהול המשפט / הוצל"פ.

28. עורך-הדין מדווח ליחידה בכל שלב של פעולתו. הוא רשאי לנקוט הליך של הוצאת מטלטלין רק באישורו של מנהל היחידה.

29. לדברי מ"מ מנהל האגף: האמצעי היעיל ביותר לגביית החוב הוא עיקול חשבון בנק (אינו טעון אגרה). הוצאת מעוקלים היא פעולה ממריצה להסדר החוב. מנהל היחידה הודיע לביקורת שחייבים מגיעים להסדיר חובם גם לאחר קבלת התראה ופתיחת תיק בבית משפט.

30. שלוש עובדות ביחידה לגביית אגרות חינוך ורווחה מרכזות את הטיפול בקבלת הקהל. הסדרי התשלום נעשים אצל עובדות אלה. רישומי ההסדרים עם החייבים מתבצעים באמצעות המערכת הממוחשבת.
- תשלום החוב – במזומן, בשיק או בהוראת קבע. שכר הטרחה של עורך-הדין (נגזר מהסכום שנגבה) משולם לו עם ביצוע התשלום האחרון בהסדר התשלומים שנעשה.
- תשלומי שכר הטרחה לעורכי-הדין מנוהלים ידנית, בקלסרים. אין רישום במערכת הממוחשבת. מ"מ מנהל האגף הדגישה כי הסיבה לכך היא היות המערכת "מיושנת" שאינה ערוכה לכך.
31. על פי הנוהל הנוהג ביחידה, במקרה של הסדר תשלום שנעשה במשרד עורך-הדין, הוא אינו רשאי לקזז שכר טרחתו מהתשלום שקיבל אלא חייב להעבירו לעירייה ושכר הטרחה משולם לו עם גביית החוב במלואו.
32. הרישום הממוכן דל ואינו מאפשר לקבל נתונים כוללים על מספר התביעות המצויות אצל עורכי-הדין וסכומן, באיזה שלב מצוי הטיפול בהן, אילו תביעות נסגרו, האם החוב שולם או בוטל.
33. מנהל היחידה והעובדות המטפלות בנושא מסרו לביקורת כי נתונים אלה ניתן להפיק רק בצורה ידנית, תוך נבירה בחומר המאוחסן בקלסרים (לפי תאריכים וקוד מקשר), או על ידי בירור אצל עורך-הדין המטפל.
34. מ"מ מנהל האגף הבהירה לביקורת כי עקב מגבלות המערכת הממוחשבת המטפלת באגרות חינוך, אין בה שדות לציון מועד הגשת התביעה וסגירתה, מקור החוב וממתי הוא קיים. ישנן במערכת רשימות שנתיות של החובות שהועברו לגבייה אצל עורכי-דין ורשימות ידניות של תשלומי שכר הטרחה.
35. בתגובתה לפרק הממצאים מסרה מ"מ מנהל האגף כי במערכת המיחשוב אין תאריכים לציון שלבי האכיפה המשפטית. קיימים נתונים על מקור החוב ותאריך התחולה שלו. בהתייחס לתגובה הנ"ל מציינת הביקורת כי למרות בקשותיה היא הצליחה לקבל ממ"מ מנהל האגף דוח ממוחשב בו צוינו הנתונים האלה בלבד:
- פרטי החייבים, השנה האחרונה לשהייתם במערכת החינוך, סכום החוב, שם עורך-הדין המטפל ושלב הטיפול בו נמצא התיק (פתיחת תיק, מכתב התראה וכו'). לא צויין מקור החוב, ממתי הוא קיים, תאריך מסירת החוב לטיפול עורך-הדין, מועד נקיטת ההליך המשפטי וכו'.
36. הביקורת ביקשה לקבל נתונים על מספר התביעות הפתוחות המצויות בטיפול עורכי-הדין, סכומן ומצבן (שלב הטיפול). בהיעדר נתונים זמינים בידי מנהל היחידה הופק ע"י אגף מיחשוב ומערכות מידע דוח מיוחד בתאריך 1/3/2000 לעניין זה, תחת הכותרת: "משפחות הנמצאות בטיפול משפטי – חינוך". הדוח לא ציין מועד העברת החוב לעורך-הדין אלא את השנה האחרונה בה שהה התלמיד (החייב) במערכת החינוך.

37. בתגובתו לממצאי הביקורת בכל הנוגע ליחידה לגביית אגרות חינוך ורווחה מסר מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע דברים אלה:

א. המערך המטפל בנושא גביית אגרות חינוך ושכר לימוד אינו ערוך לטפל בנושא עורכי-הדין ומעקב אחריהם.

ב. בזמנו הוצע לאגף כי הטיפול בנושא חייב להיות מטופל במערכת נפרדת (מנמ"ח). הדבר לא הוכנס על ידם לתוכנית העבודה ולא תוקצב על ידם.

ג. כיום יש לשקול האם כדאי לפתח מערכת מנמ"ח המתואמת לצרכיהם או לחכות למערכת הגבייה החדשה, אשר בה אמור אחד המודולים לטפל בנושא עורכי-הדין.

38. נתונים על משפחות הנמצאות בטיפול משפטי:

-ברישום הממוכן רשומות 2,779 משפחות החייבות 8,910,276.30 ש"ח.

-בחובות אלה מטפלים ארבעה עורכי-דין לפי הפירוט הבא:

עו"ד א' – 780 משפחות החייבות 2,719,895.50 ש"ח

עו"ד ב' – 1,018 משפחות החייבות 3,386,642.50 ש"ח

עו"ד ג' – 140 משפחות החייבות 387,078.50 ש"ח

עו"ד ד' - 841 משפחות החייבות 2,416,661.80 ש"ח

39. שלבי הטיפול אצל עורכי-הדין:

סכום	מס' משפחות חייבות		
2,224,770.90	816	מכתב התראה	*
1,259,065.80	557	פתיחת תיק משפטי	**
2,181,735.00	728	פתיחת תיק הוצל"פ	**
2,536,418.80	540	רישום מטלטלין	
<u>708,285.80</u>	<u>138</u>	הוצאות מעוקלים	
<u>8,910,276.30</u>	<u>2,779</u>	ס ה " כ	

* בין החובות שטופלו במכתבי התראה בלבד נמצאו כאלה ששנת פעילותו

האחרונה של התלמיד בגין החוב – לפני 10 שנים ומעלה.

מאחר והדוח לא מציין מועד מסירת החובות לטיפולם של עורכי-הדין נבצר

מהביקורת לעמוד על הסיבות לשיהוי הממושך בטיפול: האם הועבר לטיפול

עוה"ד באיחור בלתי סביר או שעורך-הדין השהה הטיפול בתיק מסיבות

אחרות.

** ברשימת התיקים שצויינו תחת הכותרת "פתיחת תיק משפטי ותיק הוצל"פ"

נמצאו חובות ישנים של תלמידים שסיימו לימודיהם במערכת החינוך לפני

שנים רבות (10-11 שנים). גם כאן, בדומה לחובות תחת הכותרת "מכתבי

התראה", לא ניתן היה לעמוד על הסיבות לכך.

מ"מ מנהל האגף מסרה לביקורת כי "פתיחת תיק משפטי" משמעותו: הוגשה תביעה והוצגו בפני היחידה האגרות ששולמו בבית המשפט.

40. חוסר האפשרות של האגף לגביית אגרות ודמי שירותים להפיק דוח על הפעילות השוטפת של הגבייה ביחידה לגביית אגרות חינוך, הנתונים החלקיים שסופקו לביקורת והיעדר כל נתונים ביחס לחובות ששולמו ותיקים שנסגרו, מנעו מהביקורת בדיקה עניינית ומהימנה בכל הנוגע ליעילות פעולות הגבייה המבוצעות באמצעות עורכי-דין חוץ בנושא אגרות חינוך.

41. עובדות היחידה ומנהלה הצביעו על בעיות איתור נתוני החייב (שם וכתובת נכונים) כגורם הפוגע במיוחד ביעילות הגבייה. לדבריהם, למרות בדיקת איתור מקדמית שנערכת ביחידה טרם העברת החובות לטיפול עורכי-הדין, הרי שאלה נוהגים להחזיר רשימות גדולות של חייבים שלא הצליחו לאתרם, לצורך הגשת תביעה נגדם.

עובדות היחידה לא יכלו לספק לביקורת נתונים מספריים ביחס לתופעה זו היות ולדבריהן – כל הרשימות נתונות בקלסרים ואינן בהישג יד נגיש.

בנושא האיתור מסתייעת היחידה בחברות חקירות (שאגף לגביית אגרות ודמי שירותים משתמש בשירותיהן). עובדי היחידה לא הביעו שביעות רצון מתוצאות פעילותן של חברות אלו.

מ"מ מנהל האגף מסרה לביקורת כי ניתן להפיק ממערכת החקירות את כמות החקירות שנפתחו על ידי יחידת החינוך.

42. חובות שאינם ניתנים לגבייה מועברים באישור מ"מ מנהל האגף, לועדה למחיקת חובות. מדובר בחובות שלא ניתן לאתר החייב; החוב התיישן או שההוצאות סביב הגבייה לא מצדיקות השקעות נוספות.

43. בנוסף לגביית חובות השייכים למערכת החינוך, עוסקת היחידה גם בגביית חובות המתקבלים מאגף הרווחה (תשלום בעבור בתי-אבות, פנימיות עירוניות וכו'). חובות אלה לא מועברים לטיפול עורכי-דין חיצוניים. עד לאחרונה החובות נגבו בטיפולו של השירות המשפטי העירוני. מ"מ מנהל האגף הודיעה לביקורת כי לאחרונה היא הפסיקה להעביר חומר בנושא זה לטיפול השירות המשפטי היות והוא אינו נוהג להגיש תביעות בגינו.

היחידה לגביית אגרות פיתוח

44. במערך התקנים העירוני מופיעות ביחידה שבע משרות תקניות. בפועל מועסקים בה שישה עובדים (מנהל + חמישה עובדים).

45. היחידה עוסקת בגביית חובות בגין אגרות פיתוח היינו: ביוב, תיעול, כבישים ומדרכות וצנרת. אלה חיובים עבור עבודות פיתוח עירוניות שהעירייה מבצעת ורשאית לגבותם מבעלי נכסים, על פי דין.

החיובים נערכים בחשבות מינהל ההנדסה ובת"ש.

46. על פי הודעתו של חשב ומנהל מחלקת כספים במינהל ההנדסה ובת"ש:

- כ – 98% מגביית אגרות הפיתוח מתבצעת אצלו, בשלב של הוצאת היתר הבניה.

- כ – 2% בלבד מהחיובים מועברים לגביית היחידה לגביית אגרות פיתוח.

לדבריו, מדובר בחובות ישנים עבור עבודות פיתוח שבוצעו בעבר ומקצת חובות בגין עבודות השלמה ופיתוח שהעירייה מבצעת היום.

להלן תגובת מ"מ מנהל האגף לנתונים הנזכרים לעיל:

"בשנת 1999 נגבו בסה"כ 81.3 מיליון ש"ח בנושאי סלילת כבישים, ביוב, תיעול, ריצוף מדרכות ומס רכוש.

מינהל ההנדסה גבה 68.6 מיליון ש"ח המהווים 84%, במסגרת מתן היתרי בניה.

היחידה לגביית אגרות פיתוח גבתה 12.7 מיליון ש"ח שהם 16%."

47. אופן הטיפול בחיובים ביחידה

ההחיובים מועברים ליחידה לגביית אגרות פיתוח בטפסי חשבונות, הם מוקלדים למערכת הממוחשבת וזו מחשבת האגרות בהתאם לתעריפים המוטמעים בה.

היחידה שולחת לחייב הודעת תשלום ראשונה בדואר רשום והודעה שניה (תזכורת) חודשיים מתום התקופה שבה ניתן לשלם את ההודעה הראשונה.

אחת לחודש מופק דוח של המועמדים לתביעה משפטית (שלא נענו להודעות התשלום). דוח זה נבדק על ידי עובדי היחידה מול מינהל ההנדסה (היכן שמצוי בסיס החיוב והאסמכתאות לקיומו) לצורך בדיקת חוקיות החיוב וכשירותו.

מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע הוסיף בעניין זה כי המערכת הממוחשבת מפיקה, יחד עם רשימת המועמדים לתביעה משפטית גם מכתבי התראה עם פירוט החשבון. כל זאת בחלוקה לאוכלוסיה המתקרבת למועד ההתיישנות וליתר אוכלוסיית החייבים.

48. היחידה מפעילה שבעה עורכי-דין. מנהלת היחידה מחלקת את העבודה בין עורכי-הדין, באופן שווה במידת האפשר, בהתחשב בסכום החיוב ומתוך היכרות ביכולות של עורכי-הדין.

49. בשלב ראשון נשלח מכתב התראה מטעם עורך-הדין. עלות המכתב – 40 ש"ח והעירייה נושאת בו. כעבור כחודשיים לערך ממועד משלוח המכתב נוהגת מנהלת היחידה לאשר לעורך-הדין להגיש תביעה. התביעות מוגשות בסדר דין מקוצר.
50. הגשת תביעה ונקיטת הליכי הוצאה לפועל נעשים באישור מנהלת היחידה בלבד.
51. גביית החובות מתבצעת על ידי כל עובדי היחידה.
- הסדרי תשלום – רק אצל מנהלת היחידה.
- שכר הטרחה של עורך-הדין משולם לו באופן יחסי לתשלום שנגבה על חשבון החוב.
52. לכל חייב נפתח ומנוהל תיק. שני עובדים ביחידה מופקדים על הטיפול בתיקים המשפטיים.
53. היחידה מנהלת מעקב יזום אחר פעולות עורכי-הדין: מדי חודש מופק דוח ממוחשב של רשימת עורכי-הדין וכמות התיקים בטיפולם.
- היחידה פונה לעורכי-הדין, עפ"י הרשימות, ומבקשת עדכון.
54. קשר עם השירות המשפטי בעירייה מקויים כשמתעוררות בעיות משפטיות, חיוביים בסכומים גדולים וכו'. עורכת דין אחת משמשת רפרנטית לנושא זה.
55. מנהלת היחידה הדגישה בפני הביקורת כי קיימת התעסקות מרובה סביב בירורי החיובים עם חשבות מינהל ההנדסה ובת"ש, לצורך ביצוע עבודת גבייה. מדובר בבירורים הנובעים מאי דיוקים באיתור החייב או בבירורים הנוגעים בבסיס החוקי של החיוב עצמו.
- דוח על פעילות הגבייה באמצעות עורכי-דין חיצוניים**
56. עפ"י נתונים שסופקו לביקורת ע"י היחידה, נכון לתאריך 17/2/2000:
 -221 תיקי חובות בסך כולל של – 5,760,337 ש"ח הועברו ומצויים בטיפולם של שבעה עורכי-דין.
 -42 חובות בסך 267,968.90 ש"ח שולמו ונסגרו, לאחר משלוח מכתבי התראה מטעם עורכי-הדין מחודש יוני 1999 ועד חודש אפריל 2000.
57. מתוך 221 התיקים: - 149 הועברו לטיפול עורכי-הדין בשנים 1998-1999.
 - 72 הועברו לטיפול עורכי-הדין בשנים קודמות.
58. מתוך 149 התיקים שהועברו לטיפול בשנים 1998-99 הוגשו רק 4 תביעות משפטיות.
 ביחס ל – 145 התיקים הנותרים מסרה מנהלת היחידה כי נשלחו התראות מטעם עורכי-הדין ומתקיימים בירורים עם החייבים.

59. 72 תיקים הועברו לעורכי-דין בשנים קודמות, מתוכם:

12- תיקים (מהשנים 5-1984) רשומים אצל השירות המשפטי. לדברי מ"מ מנהלת האגף אלה תיקים שנוהלו בעבר על ידי השירות המשפטי. בתיקים אלה הגיעו למסקנה שלא ניתן להמשיך בהליכים עקב המצב הסוציאלי של החייבים והם הוחזרו ליחידה בהמלצה לגבות החוב בעת מתן האישור לרשם מקרקעין.

60- תיקים הועברו לטיפול עורכי-דין חיצוניים.

54- תיקים – הוגשו תביעות משפטיות.

ב-6- תיקי חוב לא הוגשו תביעות.

רק ב-23- תיקים נקטו הליכי הוצאה לפועל.

אצל אחד מעורכי-הדין המטפלים נמצאו 5 תיקים המטופלים בהוצאה לפועל מהשנים 7-1986. יתר התיקים הם מהשנים 95-1992.

חובות שחלה עליהם התיישנות

60. חובות שלא ניתן לגבותם, מחמת התיישנות אינם מועברים לוועדה לביטול חובות. הנחת היסוד היא שהחוב עשוי להיגבות ב"שעת כושר", לדוגמא: כשהחייב יבקש אישור לטאבו, שתנאי לקבלתו הוא סילוק כל חובותיו לעירייה.

מנהלת היחידה נוהגת לשלוח, פעמיים בשנה, מכתבי התראה לחייבים שחובותיהם התיישנו, מתוך תקווה שמי מהם יגיב ויסלק חובו.

מ"מ מנהל האגף הדגישה בפני הביקורת שההתיישנות היא רק לנושא האכיפה המשפטית.

חובות של מוסדות ציבוריים שאינם נגבים ע"י עורכי-דין חיצוניים

61. עפ"י דוח יתרות חובה מ – 1/2000 הסתכם חובם של מוסדות ציבוריים בגין אגרות פיתוח ב – 92,690,409.90 ש"ח (כולל ריבית והצמדה). חובות מעל מיליון ש"ח נרשמו לחובת:

א.	מנהל מקרקעי ישראל:	55,574,565.30 ש"ח (כ-60% מכלל החוב)
ב.	משרד השיכון:	5,926,413.00 ש"ח.
ג.	חב' חלמיש:	4,847,414.70 ש"ח.
ד.	משרד הבטחון	2,050,573.90 ש"ח.
ה.	אוניברסיטת ת"א:	1,352,982.70 ש"ח.
ו.	מוסדות דת יהודים	1,136,929.30 ש"ח.
ז.	בירור – חייבים בהנדסה:	5,898,715.80 ש"ח.

חייבים אחרים ברשימה: עיריית תל אביב - יפו, נתיבי איילון, שיכון עובדים, הסוכנות היהודית, הסתדרות העובדים, מוסדות דת יהודיים, מוסלמיים ונוצריים, חברא קדישא, כיכר אתרים.

62. לממצאי סעיף זה העירה מ"מ מנהל האגף:

- א. לעניין החובות הרשומים ע"ש עת"א: בעבר נהגה העירייה לחייב את נכסיה בגין עבודות פיתוח יזומות ולאחר מכן העמידה הקצבות לכיסוי החוב.
מאמצע שנות התשעים נבדקים חיובי העירייה באגף נכסי העירייה ולאחר זיהויים המוחלט הם מבוטלים. החשבונות המצויינים בסעיף זה נמצאים עדיין בבירור באגף נכסי העירייה.
- ב. לעניין חובות של נכסי מוסדות דת יהודים, מוסלמים ונוצרים – הנושא מצוי בבחינה, בהנהלת העירייה.
- ג. בנושא בירור – חייבים בהנדסה: קיימת קבוצה של מוסדות שעסקו בבניה מסחרית ולקבוצה זו יש חובות ישנים באגרות פיתוח. חובות אלה הועברו לבדיקת מינהל ההנדסה (החברות טענות שבעת קבלת ההיתר שולמו כל האגרות).

היחידה לגביית אגרות ושיקים חוזרים

63. ביחידה 13 משרות תקניות: מנהל + 12 עובדים.

64. היחידה מטפלת ב:

- א. גביית שיקים חוזרים מכל המערכת העירונית.
ב. גביות שונות כגון: אגרת כיבוי אש, שירותי תברואה, מבנים מסוכנים, ניקוי מגרשים ועוד.

הטיפול בשיקים חוזרים

65. השיקים החוזרים מועברים ליחידה מכל המערכות העירוניות (פרט לבי"ח איכילוב) באמצעות גזברות העירייה והמסלקה.
השיקים מוקלדים במערכת הממוחשבת ונשמרים פיזית בכספת.
66. פעולה ראשונה הנעשית ביחידה לצורך גביית החוב היא: טלמרקטינג – עובדי היחידה מתקשרים לכל חייב ועורכים עימו בירור ודרישה לתשלום. הפעולה מתועדת במחשב.
67. אחת לחודש נשלחות לחייבים הודעות הכוללות פרטי השיק שחזר ושובר לתשלום, תוך 14 ימים. ניתן לשלם השיק שחזר במזומן או בכרטיס אשראי בלבד.
68. שיקים מעל 300 ש"ח מועברים לטיפול עורכי-דין חיצוניים, תוך חודש משליחת הודעת התשלום הראשונה.
69. החל משנת 1996 פועלת ביחידה מערכת מיחשוב מיוחדת המקיימת קשר מקוון עם עורכי-הדין המטפלים. מערכת זו מחלקת את השיקים החוזרים בין עורכי-הדין בד"כ באופן שווה, כשהיא משייכת מספר שיקים של אותו חייב לעו"ד שכבר מטפל בחייב זה.
היחידה מעסיקה חמישה עורכי-דין ותיקים ואחד חדש. בעבר טיפלו בנושא כ-13 עורכי-דין.

70. השיקים מועברים פיזית לעורכי-הדין. תביעות בגין שיקים חוזרים מוגשות על ידי עורכי-הדין ישירות להוצאה לפועל.
71. גביית החוב (הסדרי תשלום) נעשית בד"כ ביחידה. שכר הטרחה משולם לעורך-הדין באופן יחסי לסכום הגבייה. היה והסדר התשלום מבוצע במשרד עורך-הדין, עליו להעביר ליחידה כל סכום שגבה במלואו ולהמתין לקבלת שכר הטרחה ממנה היינו: הוא אינו רשאי לשמור את חלקו בשכר הטרחה. הסדרי התשלום נעשים באמצעות תשלום במזומן, הוראת קבע או כרטיס אשראי. שיקים מתקבלים רק באישור מיוחד של מנהלת היחידה.
- מ"מ מנהל האגף מסרה לביקורת כי גביית החוב נעשית בעיקרון אצל עורכי-הדין. מנהלת היחידה הודיעה שהגבייה נעשית בדרך כלל ביחידה.
72. המערכת הממוחשבת מנהלת רישום ומעקב אחר טיפול פעולות עורכי-הדין. במערך הנהלת החשבונות מנוהלים רישומי מלאי התיקים שמצויים אצל עורכי-הדין.
73. מעקב אחר פעילות הגבייה של עורכי-הדין מתאפשר באמצעות הקשר המקוון של המערכת הממוחשבת, קשר טלפוני וגם בתזכורות חודשיות.
74. בסמוך לעריכת הביקורת יזמה מ"מ מנהלת האגף מיפוי ממוכן של עורכי-הדין מול מלאי השיקים שביחידה.
- על סמך מיפוי זה נשלחות אל עורכי-הדין, מדי חודש, תזכורות המתייחסות למלאי השיקים שבידיהם ודוח תפוקה משוקלל על מידת פעילותם בגביית שיקים, משנים קודמות ומהשנתיים האחרונות.
- התזכורות מציינות בפני עורכי-הדין שתפוקתם תשפיע על שיקים חדשים שיעברו לטיפולם. פעולה זו משמשת כמעקב צמוד וגורם ממריץ כאחד.
75. מנהלת היחידה ועובדיה הצביעו על בעיית איתור החייבים כגורם עיקרי מפריע בגביית שיקים חוזרים.
- הבעיה צצה לדבריהם בשלבים הראשונים של הטיפול היחידתי בגבייה וגם בשלב מאוחר יותר – בהליכי הגבייה אצל עורך-הדין.
- כמות גדולה של שיקים מוחזרים ע"י עורכי-הדין מחוסר אפשרות לאתר בעליהם. לצורך האיתור משתמשת היחידה בחברות חקירה שלטענת עובדי היחידה, יעילותן אינה מוכחת תמיד.
- לביקורת לא הומצאו נתונים מספריים של השיקים המוחזרים ע"י עורכי-הדין מסיבת היות בעליהם בלתי מאותרים.
- מ"מ מנהל האגף מסרה כי ניתן להפיק דוח ממערכת החקירות של השיקים שהופנו לאיתור לחברות חקירה.

76. לעניין המערכת הממוחשבת של השיקים החוזרים מסר מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע:

א. זוהי מערכת מובנית לטיפול בשיקים חוזרים כשכל תהליך שבה חושב, החל מרישומי הנהלת החשבונות ורישומי מלאי וכלה בהודעות הראשונות המועברות לטיפול עורכי-דין וקליטת תקבולים.

ב. עיקר הבעיה במערכת היא: פרטים משובשים של בעלי השיקים. אולם יש לקחת בחשבון שהשיקים הנ"ל נרשמים בכל מחלקות העירייה על ידי עובדי עירייה שלא תמיד מיומנים בשיקים ואין הקפדה מלאה על הפרטים של החייב, הן במחלקה והן בבעלות בעל השיק. שיקים שלא ניתן לאתר בעליהם או שלאחר בירורים / חקירות נראה שאין אפשרות ואין ממי לגבותם – מועברים לוועדה למחיקת חובות.

77. לפי נתוני "דוח מצאי שיקים חוזרים למיקום" שהופק ביחידה, לבקשת הביקורת בתאריך 15/2/2000:

מצויים בטיפול 16 עו"ד 13,475 שיקים בסכום 19,955,671.90 ש"ח. סה"כ יתרה (כולל ריבית, והצמדה והוצאות) – 55,122,721 ש"ח.

חלק מהשיקים הנ"ל הועברו לעורכי-הדין לפני 16 שנים (84-1983).

מתוך הדוח עולה כי: בגין 269 שיקים לא נפתחו הליכי הוצל"פ

123 – סגורים על תנאי (נעשו הסדרי תשלום)

387 – מועמדים לסגירה

298 – הועברו לוועדה למחיקת חובות

5 – הוחזרו מעו"ד

4 – ביטול סגירה

גביות שונות וגביות קטנות

78. חובות נוספים הנגבים ביחידה באמצעות עו"ד חיצוניים הם בעבור: שירותי תברואה, מבנים מסוכנים, כיבוי אש, שיפוצי בתים (סרבני תשלום) ונזק שנגרם למפעל המים ע"י קבלני בניין.

בתגובתה לממצאי הביקורת הודיעה מ"מ מנהל האגף כי בנושא שיפוצי בתים קיים הסדר עם חברת עזרה וביצרון שהגבייה תיעשה רק כתוצאה מבקשות לאישורי טאבו ולא בגבייה יזומה.

שירותי תברואה

79. החיובים מגיעים ליחידה מדי חודש, מהמחלקות השונות. חלקם מדווחים ישירות למערכת הממוחשבת (שירותי תברואה וכבאות) חלקם – ברשימות ידניות המוקלדות למחשב ביחידה.

80. בתחילת כל חודש נשלחות הודעות תשלום לחייבים. המשלוח נעשה ע"י בית דפוס חיצוני. נשלחות כ- 2,000 הודעות בחודש לערך. לחייבים ניתנת אורכה של חודש ימים לתשלום החוב.

81. הליך הגבייה:
- תזכורות לסרבני התשלום נשלחות אחת לשנה.
 -כל 3-4 חודשים מוזמן דוח מחשב אודות חיובים בסכומים של 5,000 עד 10,000 ש"ח. לגביהם נעשית פעולת טלמרקטינג: בירור טלפוני והזמנה לשלם.
 -תדפיסי חיובים של סרבני תשלום בעלי חובות גדולים מועברים לטיפול שני עורכי-דין חיצוניים. יש כוונה להוסיף עורך-דין נוסף לטיפול בנושא. קיים קושי בפירוט החוב המתפרס על פני שנים, היות ובמערכת מופיעה יתרת פתיחה חדשה מדי שנה ולאיתור חובות אחרים יש לסרוק אסופות נוספות.
- עורך-הדין שולח התראה לחייב לתשלום בו ניתנת לו אורכה של 14 ימים.
 -תביעה משפטית מוגשת כעבור חודשיים ממועד משלוח ההתראה, ורק לאחר מתן הוראה מטעם עובדת היחידה הממונה על הטיפול בנושא.
82. העובדת המפקדת על הנושא מסרה לביקורת כי קיימים חיובים שגויים רבים שמקורם במחלקה מעבירת החיוב. הדבר מצריך פעולות איתור ובירורים גם באמצעות חברות חקירות. בעיית האיתור עולה בשלב טרום העברה לעורכי-הדין וגורמת לאי העברת חומר לטיפולם.
83. לא מוגשות תביעות:
- א. נגד גורמים ציבוריים (משטרה, רשות הדואר, מינהלת נמל יפו, גורמים עירוניים). במקרים אלה משתדלים להגיע לפשרה, הכל על פי חו"ד של היועמ"ש לעירייה.
 ב. בגין סכומים קטנים ונגד חייבים בלתי מאותרים (שמות לא ברורים, כתובות וכו'). חובות אלה נגבים בד"כ בהזדמנות בה החייב מבקש אישור לטאבו.
 לוועדה לביטול חובות מועברים חיובים רק באישור מיוחד של הנהלת האגף (לדוגמא: כשמגיעים להסדר תשלום חלקי על החוב, במקרה של פשיטת רגל ועוד).
84. לא ניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת מידע על שלבי הטיפול בתביעה ומספר התיקים המצויים בטיפול עורך-הדין. שלבי הטיפול מקבלים ביטוי בחשבון החיובים בו משולמות האגרות לעורך-הדין המטפל. במערכת קיים מידע על סטטוס הטיפול האחרון ותאריך העברה לעורך-הדין.
85. מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע התייחס למערכת גביות קטנות בדברים אלה:
- א. זו מערכת מיושנת ומושקעים בה כל העת שיפורים על מנת להביאה להיות עדכנית לצרכי העבודה.
 ב. המערכת אינה תהליכית אלא מערכת חשבונאית טובה, אולם נשלטת מנהלתית על תהליכי העבודה שבה.

ג. אוכלוסיית החייבים בחלקה ישנה, ולא נערכו במערכת מבצעי טיוב נתונים, לכן חלק מהשמות והכתובות לא מדויקים, מה עוד שפרטי החייב מגיעים ממחלקות שונות בעירייה ועל אחריותן.

86. הליכי הגבייה של אגרות כיבוי אש ומבנים מסוכנים נעשים באופן דומה לזה שמתואר לעיל:
-לחייבים נשלחות הודעות תשלום ושני תזכורות, שהאחרונה שבהם נשלחת בטרם העברת החוב לעו"ד.

-ההודעות הנ"ל נשלחות בערך אחת ל – 6 חודשים, לא במועדים קבועים.
-עורך-הדין מדווח על פעילותו בכתב, בדוח תקופתי.
-עורך-הדין שגובה סכום החוב במשרדו, שומר לעצמו את שכר הטרחה. יתרת החוב בצירוף מזכר מפורט מועבר ליחידה.

87. דוח יתרות (גביות קטנות) מתאריך 9/3/00 שהופק עבור הביקורת ולבקשתה מציין הנתונים הבאים:

-חובות בגין שירותי תברואה: הועברו לשני עורכי-דין חיצוניים 56 חשבונות לגבייה, לפי הפירוט הבא:

- 31 חשבונות בסך 708,451 ש"ח הועברו בתקופה ינואר 1994 – פברואר 1995.
(גיל החובות 1983-1995). בגין 30 מהם הוגשה תביעה משפטית.

- בגין 1 חשבון – נשלח מכתב התראה (חשבון משנת 1989).

-26 חשבונות בסך 655,805.90 ש"ח הועברו לעו"ד בתקופה ינואר – נובמבר 1999. (גיל החובות 1984-1996). בגין 5 מהם – הוגשה תביעה משפטית.

בגין 21 מהם – נשלחו מכתבי התראה (11 מהם משנים 1984-1993).

-חובות עבור מבנים מסוכנים:

128 חשבונות בסך 1,331,505.36 הועברו לעו"ד אחד בתקופה אוקטובר 1989 – פברואר 2000. (גיל החובות 1981-1999).

שלבי הטיפול: 68 – מכתבי התראה

55 – תביעה משפטית

3 – פתיחת תיק הוצל"פ

2 – עיקול

-חובות בגין שירותי כבאות:

64 חשבונות הועברו לטיפול של עו"ד אחד בתקופה ספטמבר 1997 – ינואר 1999. סה"כ החובות: 313,599.89 ש"ח (גיל התיקים 1983-1993).

שלבי הטיפול: 25 – מכתבי התראה

27 – פתיחת תביעה משפטית

6 – פתיחת תיק הוצ"לפ

5 – עיקול

1 – אין רישום

המערכת לא יכלה לספק לביקורת נתונים בדבר התיקים שנסגרו.

מסקנות

88. הטיפול בגביית החובות נמסר לעורכי-דין חיצוניים ללא נוהל עירוני מסודר.
89. תוקף חוזי ההעסקה מתחדש מדי שנה, אוטומטית, ללא בדיקת שביעות רצון טרם הארכתם, למרות שזו אופציה בתנאי החוזה.
90. האגף אינו מפעיל כללי פיקוח ובקרה נאותים על עבודת עורכי-הדין לשלביה:
-אין בנהלים מועדים קבועים לדיווחים על פעילות עורכי-הדין ומדדי תפוקות;
-אין ברשות האגף נתוני מידע בסיסיים וזמינים על היקף העבודות המצויות בטיפול עורכי-הדין, סכומן ומצב טיפולן ואין ביכולתו להפיק דוח על פעילותו השוטפת, בתחומי עיסוקיו.
91. תוצאה ישירה של מצב עניינים זה היא העובדה שחובות בסכום שמעל שבעים מיליון ש"ח מטופלים על ידי עורכי-דין חיצוניים, כשחלקם – חובות ישנים משנות השמונים והתשעים המוקדמות, כאלה שמצויים בשלבי טיפול התחלתיים בלבד ואחרים בהם לא ננקטו הליכים כלל.
92. למרות האמור לעיל נראה שגביית החובות באמצעות עורכי-דין חיצוניים היא בבחינת הכרח, נוכח הכמות הגדולה של חובות המצטברים באגף ובהתחשב בהיקפי כח אדם מקצועי (עורכי-דין) ששירותיו דרושים לטיפול בחובות אלה.
- הביקורת סבורה כי מסירת העבודות לעורכי-הדין היא האפשרות הטובה ביותר בתנאים האמורים, בתנאי של שיפור תהליכים עליו יומלץ להלן.
93. בבחינת ממצאי הביקורת, נוכח שני קריטריונים שהינחו את עבודתה: נוהלי העבודה באגף בכל הנוגע לגביית חובות באמצעות עורכי-דין חיצוניים ואפקטיביות הגבייה על ידי עורכי-דין אלה, הביקורת מצאה הליקויים הבאים:
- א. היעדר נוהל עירוני מסודר למסירת עבודות לעורכי-דין חיצוניים, קיומן של רשימות היסטוריות של עורכי-דין המקבלים עבודות מהאגף ואי קביעת אמות מידה לצירוף עורכי-דין חדשים או הוצאתם מרשימות אלו.
- ליקויים אלה אינם עולים בקנה אחד עם מינהל תקין (בהיבט הציבורי), מאפשרים לכאורה העדפות משיקולים זרים ולא תמיד פועלים לטובת העניין הכלכלי – עירוני.

ב. בניגוד לקבוע בחוזה העסקה לפיו על עורכי-הדין לדווח על תיקים והתקדמות טיפול במועדים שייקבעו, נהלי העבודה באגף (במיגבלות האמצעים העומדים לרשותו) אינם מפנימים כללי ניהול תקין במשמעות של ניהול מידע עדכני (דוחות מנהל) ונהלי פיקוח ובקרה, להגברת האפקטיביות של פעולות הגבייה ולשמירת האינטרס העירוני. לא נקבעו בנהלי האגף מועדים קבועים לדיווח עורכי-הדין ומדדי תפוקות, וכל יחידה נוהגת בצורה שונה בעניין זה.

ג. העובדה שבעת עריכת דוח ביקורת זה לא היו בידי חלק מיחידות האגף נתונים בסיסיים זמינים החיוניים לעבודתו של כל מנהל כגון: מצאי התביעות אצל עורכי-הדין, סכומן, שלבי טיפולן וכו' – מדברת בעד עצמה.

פה יודגש שמדובר בחובות בסכומים של למעלה משבעים מיליון ש"ח.

מיפוי עורכי-הדין שנעשה בחלק מיחידות האגף בסמוך לעריכת הביקורת, תוך שקלול עבודותיהם ונקיטת שיטות תמרוץ מסמנות תחילת הדרך בכיוון הרצוי.

94. אמצעים ממוכנים דלים בחלק מיחידות האגף והצורך ברישומים ידניים שונים משפיעים, במידה ניכרת, על ניהול ובקרה נאותים של עבודת עורכי-הדין.

95. הפיקוח על עבודת עורכי-הדין, ההרשאה לנקוט הליכים וכו' נתונה בידי עובדי האגף ולשיקולם. אין ספק שמדובר בהתמודדות עם נושאים מקצועיים מובהקים. השירות המשפטי מעורב בנושא במקרים ספציפיים בלבד (סכומים גדולים, בעיות משפטיות מיוחדות). מעורבות השירות המשפטי בייעוץ ופיקוח על עבודת עורכי-הדין עשויה לתרום גישה מקצועית יותר בהפעלת שיקול הדעת ומתן הוראות לפעולה.

96. נתונים שגויים של חייבים ברישומי המערכת, פוגעים ביעילות הגבייה ומסבים לעירייה הוצאות נוספות: עובדי האגף בודקים ומאמתים נתוני החייבים, טרם העברתם לעורכי-הדין ואלה שבים ומחזירים לעירייה רשימות של חייבים בלתי מאותרים, שלא ניתן לפעול נגדם. הדבר מצריך בירורים נוספים מצד עובדי האגף והשקעה כספית במסירת הטיפול לחברות חקירה. הביקורת לא מצאה שונקטים אמצעים לאיתור מקור השיבושים וצמצומם.

97. סכומי החיובים המצויים בטיפול עורכי-הדין, גילם (חלקם משנות ה-80) ושלבי הטיפול בהם, אין בהם כדי להצביע על יוזמה ונמרצות בנקיטת פעולות גבייה, כפי שהתחייבו עורכי-הדין בחוזה העסקתם. חובות שמצויים בסטטוס של "מכתבי התראה" ו"פתיחת תיקים", חובות שלא ננקטו בגינם הליכים משפטיים כלל ופס"ד שלא הועברו אל ההוצאה לפועל מגלים מצב של הזנחה לכאורה הן מצד עורכי-הדין המטפלים והן מצד מעסיקתם – העירייה. אין ספק שפיקוח ובקרה צמודים ומידע עדכני על פעולות עורכי-הדין היה מונע מצב כאמור לעיל. הזנחה זו עלולה לגרום להתיישנות, מחיקת תביעות מחוסר מעש ואובדן כספי לעירייה.

98. מכתבי התראה מטעם עורכי-הדין נשלחים טרם הגשת התביעה בגין חלק מהחייבים. עלות המכתבים חלה על הערייה. אין קריטריונים ומדדים למשלוח מכתבים אלה. מאחר והתביעות מוגשות לפי אותם סדרי דין, לא ברור מדוע בחלק מהן מושקע כסף עירוני בעבור מכתבי התראה ובחלקן – לא.

99. הביקורת התקשורת בבחינת אפקטיביות הגבייה באמצעות עורכי-דין חיצוניים:

א. חרף בקשתה, לא נמסרו לביקורת כל הנתונים על סכומי חובות שנגבו (תיקים סגורים) מתוך סה"כ החובות.

ב. לא נמסרו נתונים מלאים על מועד מסירת החובות לטיפול עורכי-הדין, בכל יחידות האגף העוסקות בגבייה. באופן זה לא ניתן היה לעמוד על הסיבות לשיהוי בפעולה – האם נבע מהעברה מאוחרת של החוב אל עורך הדין או – משיהוי הנעוץ בהתנהגותו של עורך הדין עצמו.

למרות האמור לעיל, בהתייחס לסכומי החובות הגבוהים המצויים בטיפול עורכי-הדין כשחלקם – חובות משנות ה-80, חלקם מצויים בשלבי טיפול התחלתיים וחלקם לא נתבעו כלל, עלויות כח האדם העירוני המעורב בכל התהליך (3 יחידות באגף) הפעלת חברות חקירה (תקציב שנתי של למעלה ממאתיים אלף ש"ח) והעברת חובות לועדה למחיקת חובות – כל אלה אינדיקטורים לאי-יעילות הגבייה מול ההשקעה העירונית בתהליכה. אלה אינדיקטורים שמחייבים שקילת התהליכים, אופן ניהולם וכדאיותם הכלכלית.

100. גביית אגרות הפיתוח שונה מגביית החובות האחרים הן מבחינה מהותית והן כמותית. התעסקות יחידה שלמה בגביית אחוז מזערי מאגרות פיתוח שברובן נגבות במינהל ההנדסה, מספר התביעות שהוגשו בגין אגרות פיתוח (בשנים 98-99 הוגשו 4 תביעות מתוך 145 תיקים שהועברו לעורכי-דין), והכמות הגדולה של חובות בגין אגרות אלה שאינה נגבית מהסיבות שפורטו בפרק הממצאים מחייב שיקולים של עלות - תועלת.

101. הביקורת אינה יכולה להתעלם מסכומי החובות בגין אגרות פיתוח – מעל תשעים מיליון ש"ח, המונחים באגף לגביית אגרות ודמי שירותים כאבן שאין לה הופכין. לא נראה שהמו"מ בו מצויים העניינים, לדברי מ"מ מנהל האגף, נושאים פרי וראוי לתת את הדעת על כך.

המלצות

102. מומלץ לערוך נוהל עירוני מסודר למסירת עבודות הגבייה לעורכי-דין חיצוניים.
הנוהל יקבע, בין היתר, אופן הצטרפותם של עורכי-הדין לרשימת מקבלי העבודה, הקריטריונים לכך, עילות ודרכים להוצאת עורכי-הדין מרשימות אלה.
כמו כן ייקבע הצורך בשימוש במדדי תפוקות ודיווחים תקופתיים על ההתקדמות בעבודה.
הנוהל יוכן מתוך נקודת מוצא של השגת יתרונות כלכליים לעירייה תוך הקפדה על כללי מינהל תקין.
103. על מנת לתת תוקף אופרטיבי לעקרונות הנוהל יש להטמיעם הן בחוזי העסקת עורכי-הדין, והן בנהלי העבודה של האגף לגביית אגרות ודמי שירותים
104. חוזי העסקה של עורכי-הדין יכילו חובותיהם וזכויותיהם באופן ברור, כמו גם חובות העירייה וזכויותיה.
ייקבע בהם (כפי שקבוע גם כיום) חובת דיווח תקופתית על שלבי טיפול וחובת נקיטת כל אמצעים לקידום הטיפול בתביעות במועד ובדרך הטובים ביותר. הוראות בחוזה שלא נוהגים לפיהן – יבוטלו והחוזה יותאם לאופן העבודה הרצוי הנוהג בעירייה.
105. תיקבע סנקציה להזנחה ושיהוי בפעולות עורכי-הדין שיגרמו נזק לעירייה. הארכת תוקף החוזים תיעשה רק לאחר הערכת שביעות רצון מצד העירייה, הן לעניין מהירות הפעולה של עורכי-הדין והן לעניין יעילות הגבייה ותוצאותיה.
106. האגף לגביית אגרות ודמי שירותים ינקוט כללי פיקוח ובקרה צמודים ויאמץ בנהלי העבודה שלו. בנהלים ייקבעו, בין היתר, מועדים לקבלת דיווחים מעורכי-הדין על פעילותם, ומועדים למשלוח הודעות מפורטות אל עורכי-הדין ובהן סיכום תקופתי של פעולתם, תוך שקלולה ביחס למדדי תפוקות שייקבעו.
107. היחידות העוסקות בגבייה באגף יכוונו למטרה של ייעול ושיפור הגבייה באמצעות עורכי-הדין, ככל שהדבר נוגע ותלוי בהן:
- א. ייעשה ניסיון לאתר את המקור לשיבושים בנתוני החיובים/חייבים על מנת לצמצם ולמנוע סחבת בטיפול מחד גיסא והוצאות עבור חברות חקירה, מאידך גיסא.
 - ב. יוחל בשימוש בדוחות מנהלים על הפעילות השוטפת של האגף.
 - ג. יצומצם השימוש ברישום ידני.
 - ד. תיעשה בדיקה בעניין משלוח התראות לפני משפט על ידי עורך-דין ויוכנו קריטריונים לשימוש בהם בהתאם.

108. יש לטפל/לשפר המערכות הממוחשבות המשרתות את האגף ולהתאימן לטיפול בגבייה באמצעות עורכי-הדין.
- תשומת לב מיוחדת לכך שהמערך המטפל בגביית אגרות חינוך ואגרות בגין שירותי תברואה אינם מאפשרים ניהול תקין של הנושא כלל ועיקר.
109. גביית החובות באמצעות עורכי-דין חיצוניים היא תחום מקצועי. יש לתת הדעת על כך שמעורבות השירות המשפטי בתהליכים, אם על ידי ייעוץ צמוד ואם על ידי פיקוח-על יתרמו ערך מוסף לייעול הפיקוח על תהליכי הגבייה.
110. יש לשקול העברת גביית אגרות פיתוח לחשבונות של מינהלי הנדסה ובת"ש. במקום זה נעשים החישובים לחיובים ופה נגבה החלק הארי שלהם.
- הנושא של אגרות פיתוח הוא ייחודי ודורש לימוד הנושא.
- גביית אגרות אלו באגף מחייבת במילא בירורים אין סוף עם חשבונות מינהל הנדסה והזדקקות למסמכים והסברים מצידו.
- נראה שמבחינה מעשית, יש לשקול במקרה זה איחוד החיובים והגבייה של אגרות הפיתוח תחת קורת גג אחת.
111. על הנהלת העירייה לתת את הדעת לסכומי החובות של גופים מוסדיים ואחרים המונחים באגף לגביית אגרות ודמי שירותים. מדובר בסכומים מעל תשעים מיליון ש"ח.
- לדעת הביקורת יש להחליט על דרך טיפול בחובות אלה ובלבד שלא להשאירם במצבם הנוכחי הרדום.