



## האגף לחיובי ארנונה והאגף לגביית ארנונה ואגרת מים

### כללי

1. במהלך שנת 2002 ערכה הביקורת דוח בנושא האגף לחיובי ארנונה והאגף לגביית ארנונה ואגרת מים. בעקבות ממצאי הביקורת העמיקה והרחיבה הביקורת, בשנת 2003, את הבדיקה במספר נושאים.
2. הנושאים שנבדקו:
  - א. בדיקת חריגים בחיובי ארנונה שכללה, בין השאר, שינויים שבוצעו בשטחים; העברת חיובים בין חשבונות ארנונה שונים.
  - ב. הנחות - בדיקת ההנחות בהתאם לחוק תוך בחינת האישורים והאסמכתאות הרלוונטיים.
  - ג. ועדה למחיקת חובות - בדיקת מקור החוב שנמחק ובכלל זה האם נבע מהמחזיק על שמו רשום הנכס או על שם מחזיקים אחרים.
  - ד. בדיקה האם קיימים מאגרי נתונים, שאינם של האגפים המבוקרים, מהם ניתן לבדוק זכאותם של מחזיקים להנחות שונות, והאם האגפים המבוקרים עשו בהם שימוש.
  - ה. בחינת המערכות הממוחשבות בשני האגפים המבוקרים ובחינת חוזקן של הבקורות.
  - ו. ועדת עררים - הצלבת הנתונים בין מאגרי הרישום של מערכת הגבייה לבין הרישום בפועל באגף לחיובי ארנונה.
  - ז. בחינת קיום נוהלי בקרה נאותים באגף לגביית ארנונה ואגרת מים ובאגף לחיובי הארנונה, ויישומם בפועל.
3. עבודת הביקורת כללה, בין השאר:
  - א. עיון במסמכים הבאים: חוברת "ארנונה כללית" לשנת 2002 (להלן - "צו הארנונה"); פרוטוקולים של הוועדה למחיקת חובות בין השנים 2000 – 2001; נוהלי עבודה באגף לחיובי ארנונה ובאגף לגביית ארנונה ואגרת מים; תיקי בית באגף לחיובי ארנונה; תיקי הנחות באגף לגביית ארנונה ואגרת מים; הנהלת חשבונות באגף לגביית ארנונה ואגרת מים.
  - ב. ניתוח קבצי מחשב כדלהלן:
    - (1) קובץ דיירים, נכון לחודש מרץ, 2003 (כולל נתוני דיירים יוצאים):  
מכיל 233,238 חשבונות ארנונה פעילים ו-175,719 חשבונות ארנונה שאינם פעילים.



- (2) קובץ דיירים, נכון לחודש אוגוסט, 2003 (כולל נתוני דיירים יוצאים):  
מכיל 233,955 חשבונות ארנונה פעילים ו- 194,965 חשבונות ארנונה שאינם פעילים.
- (3) קובץ דיירים, נכון לחודש אוקטובר, 2003 (כולל נתוני דיירים יוצאים):  
מכיל 234,103 חשבונות ארנונה פעילים ו- 202,656 חשבונות ארנונה שאינם פעילים.
- (4) קובץ בתים, נכון לחודש מרץ, 2002: מכיל 44,771 רשומות.
- (5) קובץ יחידות, נכון לחודש מרץ, 2002 (כולל 2 תקופות קודמות): מכיל 239,097 רשומות.
- (6) קובץ תנועות, עבור השנים 2001-2003. מכיל עבור שנת 2001: 6,319,865 רשומות; עבור שנת 2002: 6,561,529 רשומות; עבור ינואר-אוגוסט 2003: 3,936,918 רשומות.
- (7) קובץ "היסטוריה", נכון לחודש אוגוסט, 2003 (כולל נתוני דיירים, בתים ויחידות, כולל שנת 2002 ו- 2003): מכיל 230,612 רשומות.
- (8) קובץ מחיקת חובות, בין השנים 2000 - 2001.  
נתוני הפרוטוקולים של הוועדה למחיקת חובות: מכיל 2,862 חשבונות ארנונה שחובם נמחק ו- 2,059 חייבי ארנונה שחובם נמחק.
- (9) קובץ חשבונות בנק לאוגוסט 2003: מכיל 422,367 רשומות הכוללות נתונים עבור חשבון בנק.
- (10) נתונים מטבלאות "קבצי קופה" עד לאוגוסט 2003: ביטולים - 13,032 רשומות; הפקדות - 4,814 רשומות; ניהול - 39,343 רשומות; סיכומים - 386,010 רשומות; פירוטים - 14,646 רשומות.
- (11) קובץ שיקים מבוטלים/חוזרים לשנים 1999-2003: כולל 66,435 רשומות.
- (12) קובץ נתונים ממערכת האכיפה המינהלית: מכיל 391,277 רשומות.
- (13) קובץ נתונים ממערכת "המכתבים" - "א-ב" כלל כ- 20 מכתבים שכללו אינדיקציה למציאת חשבון ארנונה בהליך הערר.
- (14) קובץ טלפונים - נתוני הטלפונים של חייבי הארנונה.
- (15) קובץ מס"ב - נתוני תנועות מס"ב בשנת 2003.
- (16) קובץ עיקולים ונתונים על הליך עיקול במערכת הגבייה.



- הביקורת קיבלה את קבצי המידע מתוך ה-DATA BASE על פי החיתוכים וההגדרות שניתנו על ידי הביקורת. הביקורת התייחסה לנתונים שהתקבלו כנתונים שלמים, מלאים ואמינים ולא ערכה כל בדיקה כדי לוודא שהנתונים שהתקבלו אינם שגויים או לקויים.
- ג. שיחות שנערכו עם גורמים שונים באגף לחיובי ארנונה ובאגף לגביית ארנונה ואגרת מים.
- ד. בחינת הנהלים הקשורים למערך המיחשוב באגף לחיובי ארנונה ובאגף לגביית ארנונה ואגרת מים.
- ה. הביקורת נערכה במהלך החודשים אפריל - אוקטובר, 2003.

## ממצאים

### האגף לגביית ארנונה ואגרת מים

#### פרק א - כללי

4. המערכות הממוחשבות:
- באגף לגביית ארנונה ואגרת מים ישנן מספר מערכות מחשב אשר באמצעותן האגף מנהל את מעקב התשלומים ובמקביל מנהל את מערך האכיפה.
- המערכות באגף מתבצעות ב-2 סביבות עבודה:
- א. MAIN FRAME (להלן: "מערכת הגבייה")
- ב. P.C (להלן: "מערכת האכיפה")
- האינטרקציה בין המערכות איננה שוטפת ומתבצעת באמצעות "גזירות" תקופתיות שלא במחזור קבוע וידוע מראש. ה"גזירות" ועדכוני הנתונים ההדדיים מבוצעים על ידי אנשי מיחשוב על בסיס הנחיות ופרמטרים שמעבירים עובדי האגף.
- עבודה בשתי סביבות מחשב שונות עלולה לפגוע/פגעה בפועל בתהליכי הגבייה וצורת העבודה מאפשרת ביצוע טעויות עד לכדי מצב שהליך גבייה בכלל מתעכב, והליך האכיפה בפרט, כפי שיובהר בהמשך.
5. אבטחת מידע באגף:
- מערך הסיסמאות באגף ישן, מסורבל ואינו מאפשר שליפת מידע לצורך ניתוח כולל של רמות הרשאה. במהלך הביקורת התברר כי היקפה של הרשאה הניתנת לעובד נקבעת ע"י מנהל האגף, ע"י השוואת הרשאה הנחוצה לאותו עובד, עם זו הקיימת לעובד אחר במעמד זהה. מערך הרשאות מופרד ממערך הפיתוח, ההפעלה והשמירה הטכנית כפי שנהוג באירגונים רבים כדי לאפשר אבטחה נאותה באירגון.
- הביקורת איתרה כי מערך התוכניתנים מאפשר גישה למשתמשים שונים ברמות הרשאה שונות.



## פרק ב - כשלים ופרצות במערכת הגבייה

הביקורת איתרה כשלים בתהליכי העבודה הממוחשבים באגף כפי שיפורט להלן :

6. המערכת הממוחשבת באגף בנויה בחלקה מ"מסכים" בהם מקלידים עובדי האגף פרטים במהלך תהליך הגבייה. ה"מסכים" אינם מכילים "חלונות אישור" - חלונות הנפתחים עם הקשת פרט כלשהו, על מנת לאשר המשך עבודה תוך בדיקה כי הפרטים שהוקשו נכונים ותקינים.
7. הביקורת איתרה כי במערכת הממוחשבת מתנהל מעקב אחר "חובות חריגים". מערכת זו נמצאה כשהיא איננה מוגנת על ידי סיסמא. לאחר התערבות הביקורת נחסמה המערכת לגישה חופשית.
8. בשתי המערכות הממוחשבות באגף ישנן פעולות המצריכות את אישורו של מנהל בכיר בנוסף לפעולת הפקיד המקליד.
- הביקורת איתרה כי המערכת מתירה להוסיף את שמו של הממונה שיכול לאשר הפעולה, ללא צורך בסיסמתו של המנהל המאשר ובלא אישורו האקטיבי של מנהל האגף.
- עקרונית, אמור העובד לוודא מול מנהלו כי אכן הוא מאשר את הפעולה הספציפית ואז עליו להזין את שמו.
- מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי הנושא מטופל על ידי אגף המיחשוב.
9. במערכת האכיפה ישנה אפשרות לסגור "תיק" בגין תשלום. פעולה זו מפסיקה את פעולות האכיפה נגד החייב. הפעולה הינה פעולה נוספת על פעולת התשלום שנרשמת במערכת הגבייה והיא מתבצעת באופן ידני על ידי עובדי האגף.
- הביקורת ביקשה לבחון את מידת הבקורות הקיימות בהליך הגבייה והזינה באופן יזום פעולת סגירת "תיק" בגין תשלום, באמצעות הקשת קוד 185 במערכת האכיפה בחשבון ארנונה שמספרו 003- -1241. לחשבון זה חוב בהיקף של מאות אלפי ש"ח. בעקבות הפעולה שביצעה הביקורת נפסקו פעולות האכיפה כנגד החייב.
- מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "בכל מקרה העיכוב מחבטל בין 3-6 חודשים".
10. ראוי לציין כי עד למועד כתיבת דוח הביקורת לא פנה אף גורם מהאגף על מנת לבדוק את מהות הפעולה.
11. העברה לעיקול ברישום:
- במערכת הגבייה יש אפשרות לבצע פעולת עיקול ברישום לחייב. רישום פעולה שכזו מעכב את הטיפול בגביית החוב עקב טיפול לכאורה, בחוב הקיים, לפני העברתו למערכת האכיפה. הביקורת איתרה כי כל עובד יכול ורשאי לבצע פעולה זו וכמו כן, לבטלה.



הביקורת ביצעה פעולת רישום בעיקול לנכס שמספרו 054-054-0054, לאחר מכן ביטלה את הפעולה על ידי הקשת קוד 599 (ביטול על ידי האזור לאחר תשלום חוב), למרות שבפועל לא בוצע תשלום כלל.

מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי בעקבות ממצאי הביקורת הועברה דרישה לאגף מיחשוב לשנות קוד זה.

ראוי לציין, כי עד למועד כתיבת דוח הביקורת לא פנה אף גורם אל הביקורת על מנת לברר פעולה זו.

12. עיכוב תיק במסך העיקולים:

במערכת הגבייה בתפריט העיקולים, כפי שפורט לעיל, ישנה אפשרות לעכב תיק במערכת הגבייה על ידי הקשת קוד 1 במקום המיועד לכך במסך. עיכוב מסוג זה, ימנע העברת הטיפול בחוב למערכת האכיפה.

13. כתיבת הערות שונות לצורך עיכוב תיק:

במערכת הגבייה קיים שדה ריק המיועד לרישום מלל חופשי, כהערה. ישנן הערות שנרשמו על ידי פקידים, על מנת לעכב תיקים ולמנוע העברת הטיפול למחלקת האכיפה.

הביקורת איתרה מקרים לא מעטים של הערות, להן לא ניתן הסבר מספק מדוע עוכב התיק.

**כדוגמא נציין הערה שנרשמה לחייב מסוים: "בהוראת עוכב עד 05.09.03 תגיע עם הוראת קבע".**

נראה כי כתיבת הערות מסוג זה הינן שכיחות במערכת הגבייה בזמן שמנהלי האזורים אינם מודעים לחלקן כלל. עוד איתרה הביקורת, כי ישנם קודים רבים ומגוונים שנוצרו לשם עיכוב תיק במערכת הגבייה. לא כל הקודים נמצאים בשימוש שוטף, אך ניתן להשתמש בהם.

14. הסדרי בנק:

ניתן לבצע באגף הגבייה הסדר בנקים באמצעות הוראת קבע לכל בעל נכס חייב. על פי הנהלים הקיימים, יש להחתים את בעל הנכס על טופס הוראת קבע בחשבון.

במידה וישנה טעות במספר חשבון הבנק או בפרטיו, או חסר טופס הוראת קבע, יבוטל הסדר הבנק ויצוין כהסדר שבוטל במערכת הגבייה.

15. הביקורת איתרה כי לא ניתן לשחזר מיהו העובד שביצע את פעולת הביטול במערכת הממוחשבת

עקב כשל במערכת המיחשוב. יש לציין כי פעולת ביטול הסדר, אם מתוך טעות אמיתית או מתוך כוונה תחילה, תגרום לכך שהתיק יעוכב במערכת הגבייה ולא יעבור לטיפול האכיפה.

בנוסף, הביקורת איתרה כי הסדר בנק מסוג הוראת קבע אינו עובר לבקרת מחלקת הנהלת החשבונות בסוף כל יום.



- מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי הנושא תוקן.
16. בהקשת מספר חשבון בנק במערכת הגבייה מתבצעת בדיקת מספר חשבון הבנק וזאת על מנת להתריע על מספר חשבון בנק שאינו קיים כלל ו/או שאינו תקין. כמו כן ישנה אפשרות במערכת הגבייה לעקוף בדיקה זו ובכך להכניס למערכת מספר חשבון שאינו קיים כלל.
17. תשלומים בכרטיס אשראי:
- בעל חוב רשאי לשלם את חובו בכרטיס אשראי באמצעות מתן הוראה טלפונית או באמצעות מסירת הפרטים באגף. לאחר סגירת הקופה, עובדי הנהלת החשבונות משדרים לחברת "שבא" את התשלום, באמצעות מערכת ממוחשבת המיועדת לכך.
18. במידה ואין כיסוי לתשלום, מתבצע "סירוב אוטומטי" במערכת והפעולה מתבטלת. פעולת ביטול זו, בדומה להסדר בנקים, עלולה לגרום לעיכוב התיק במערכת, כך שהחוב לא יעבור אל מערכת האכיפה, עקב תשלום, לכאורה וטיפול זמני בתיק.
- לשם בחינת הבקורות באגף, ביצעה הביקורת פעולת תשלום בסך 100 ש"ח על חשבון נכס שמספרו 25- -0236. הפעולה בוצעה בכרטיס אשראי ספציפי, כאשר תעודת הזהות שהוקדה למערכת הייתה שייכת לאדם אחר. התשלום התקבל במערכת למרות אי ההתאמה.
- מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: "ביטול הוראת קבע בכרטיס אשראי אינה נורמת לעיכוב התיק במערכת. ההערה על קבלת תשלום ע"ס 100 ₪ למרות אי ההתאמה בין מס' ת.ז. לבין מס' כרטיס האשראי הינה ביקורת על עבודת חברת האשראי".
- לדעת הביקורת, ביטול תשלום בכרטיס אשראי יכול לגרום לעיכוב תיק, בדומה לעיכוב תיק לאחר ביטול הסדר בנק ובדיוק מאותן הסיבות. התאמה בין מספר תעודת הזהות לבין מספר כרטיס האשראי צריכה להיות חלק מהבקורות של העירייה ולא של חברת כרטיסי האשראי בלבד.
19. ועדת ערר:
- במערכת הגבייה ישנה אפשרות להקיש קוד מסוים אשר מציין כי התיק נמצא בוועדת ערר. הביקורת איתרה, כי המידע שהוקלד בהתאם לקוד זה, אינו עובר בפועל אל מחלקת עררים, שהייתה, נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת, חלק מהאגף לחיובי ארנונה ולכן אין באפשרותם לאמת נתונים אלו.
- נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת, אותרו 46 מקרים אשר רשומים במערכת הגבייה ונמצאים בתהליך ערר, בעוד שעל פי הדיווחים מהאגף לחיובי ארנונה, חשבונות אלו אינם נמצאים בערר ולא ידוע להם אודותם.



20. משלוח דרישת חוב:  
כחלק מתהליך הגבייה ולפני העברתו לתהליך האכיפה יש למסור לחייב דרישת חוב. על מנת שעובדי האגף יידעו כי החוב נמצא בטיפול יש לשנות את הסטטוס במערכת ולהזין קוד 521 - (דרישה ומסירה). בהמשך התהליך ישנה אפשרות להזין למערכת קוד 522 משלוח דרישה - "לא נמסר". פעולה כזו תגרום לכך שהתיק יעוכב במערכת הגבייה וזמנית, לא יעבור אל מערכת האכיפה.
21. כתובת חסרה למשלוח דרישה:  
במידה ודייר יצא מהנכס והותיר אחריו חוב, יש צורך בשליחת דרישות למענו החדש. באגף לחיובי ארנונה אמורים להזין את כתובתו החדשה של הדייר. הביקורת איתרה כי במידה וחסרה כתובת מעודכנת של בעל נכס חייב, לא תישלח אליו דרישת החוב. באופן זה, חוב הדייר יישאר במערכת זמן רב.
22. פתיחת חשבונות ארנונה חדשים ויציאת דייר מנכס:  
במהלך הביקורת עלה כי ניתן בכל עת להזין במערכת פרטי דייר חדש, ללא כל בקרה. באותו אופן ניתן להחליף דייר חדש בדייר יוצא. הביקורת לא בדקה אם פרצה זו נוצלה ואם אכן קיימים לקוחות "פיקטיביים" במערכת. משמעות פעולה זו הינה כי ניתן לפתוח חשבון פיקטיבי ועל ידי פעולת העברה מחשבון לחשבון אפשר יהיה להעביר כספים.
23. עיכוב תיק במערכת האכיפה:  
הביקורת איתרה כי ניתן לעכב תיק במערכת האכיפה לפרק זמן בלתי מוגבל על ידי הקשת קוד 180, ללא מתן סיבה מוצדקת וללא כל בקרה. במערכת יופיע התיק בסטטוס מעוכב ויופסקו פעולות האכיפה נגד חייב זה.  
לאחר התערבות הביקורת, רק ארבעה אנשים יכולים לעכב תיק לתקופה שמעל לחודשיים. כמו כן נוספה דרישה להוסיף סיבה להקשת קוד 180.

### פרק ג - הנחות אישיות

24. במידה ומחזיק או בן משפחתו המתגורר עמו בנכס, זכאים להנחה אישית כלשהי, מעדכן עובד האגף את המערכת הממוחשבת בקוד ההנחה לה זכאים, כך שהשומה מחושבת בזיכוי סכום ההנחה.
25. קיימות הנחות המחייבות הגעה פיזית של המחזיק למשרדי העירייה, למחלקת קבלת קהל באגף, והצגת מסמכים רלוונטיים (להלן - "הנחות ידניות").



26. קיימות הנחות בהן מתעדכנת המערכת הממוחשבת על ידי מאגרי מידע חיצוניים כגון המוסד לביטוח לאומי ומשרד הביטחון. בהנחות מסוג זה נעשית הצלבת נתונים אחת לתקופה על מנת לוודא כי אכן נתינת ההנחה הינה בהתאם לחוק.
27. קיימות הנחות אשר אינן מתעדכנות במאגרי מידע כגון הנחת "נרדף נאצים" ולכן לא ניתן לאמת נכונותה של מתן ההנחה אחת לתקופה מוגדרת. ההנחה ניתנת באופן חד פעמי על סמך אסמכתא שהתקבלה ולאורך כל חיי בעל הנכס.
28. להלן נוהג אישור הנחות ידניות, כפי שנמסר לביקורת על ידי עובדי האגף:
- א. המחזיק, או מיופה כח מטעמו, מגיע למחלקת קבלת קהל באגף, ממלא פרטיו בטופס בקשת הנחה מארנונה, ומצרף מסמכים נדרשים, בהתאם לסוג ההנחה. קיימים מקרים בהם המבקש יכול לשלוח מסמכים אלה לאגף, באמצעות מכשיר פקס. כדוגמא למסמך שנדרש על ידי האגף לצורך אימות זכאות להנחה: במקרה של הנחה לחייל בשירות חובה, על המחזיק להציג אישור ממשרד הביטחון, כי בתקופה בה יקבל הנחה, הוא משרת בשירות חובה.
- ב. עובד המחלקה אמור לבדוק כי הטופס מולא כראוי, לרבות חתימת המבקש כי ההצהרה שמסר נכונה, וכן שהמסמכים שהוגשו על ידי המבקש מאשרים זכאותו להנחה שביקש. לאחר אישור הבקשה והמסמכים שצורפו, אמור עובד זה למלא, במקומות המיועדים לכך בטופס, פרטים נוספים אודות ההנחה לה זכאי המבקש, לרבות קוד ההנחה, אחוז ההנחה והתקופה בה תחול ההנחה. כמו כן, על עובד זה למלא פרטיו ולחתום, במקום המיועד לכך, בטופס בקשת ההנחה ("מאשר").
- ג. עדכון נתוני ההנחה במחשב אמור להתבצע על ידי העובד שאישר המסמכים. עדכון זה אמור להיות זמני בלבד.
- ד. העובד אמור להעביר את המסמכים לעובד הממונה עליו (להלן-"מפקח") שתפקידו, בין השאר, לבצע בדיקה חוזרת של המסמכים ועדכון המערכת הממוחשבת. ברוב ההנחות, לאחר אישור הבקשה והמסמכים אמור המפקח למלא פרטיו ולחתום, במקום המיועד לכך, בטופס בקשת ההנחה ("בודק" לצד חתימת ה"מאשר").
- ה. כמו כן, המפקח אמור לשנות את סטטוס הנתונים שהוזנו למערכת הממוחשבת, ממצב זמני לקבוע, באמצעות פעולה ממוחשבת.
- ו. במידה ומפקח מאשר את ההנחה שהתבקשה והוא זה שבודק לראשונה את המסמכים שצורפו, הוא אמור למסור המסמכים לבדיקה נוספת למפקח אחר במחלקה.
- ז. הנחה על פי הכנסה חודשית ממוצעת ולפי מספר נפשות לדירה, מחייבות חתימת מפקח "בודק" על טופס בקשת ההנחה.

29. קיימות הנחות ידניות אשר העדכון במערכת הממוחשבת מבוצע על ידי מחלקה אחרת באגף על סמך המסמכים המועברים מעובדי מחלקת קבלת קהל. מסמכים אלה מועברים לאחר ביצוע שתי בדיקות, כמצוין לעיל, וחתימת העובד והמפקח על טופס בקשת ההנחה, המאשרים כי הטופס מולא כנדרש והוצגו האישורים המתאימים. ביצוע העדכון, כמצוין לעיל, ניתן לזיהוי באמצעות מילוי שמו וחתימתו של "המעדכן" בטופס בקשת ההנחה וכן באמצעות קוד פעולה מיוחד המוזן למערכת הממוחשבת.
30. כל מחזיק זכאי להנחה אחת בלבד, זו המזכה אותו באחוז ההנחה הגבוה ביותר, שיכול לקבל לאור מצבו האישי.
31. קיימות הנחות המתחדשות מדי שנה (כגון הנחת הבטחת הכנסה), המחייבות הצגת מסמכים מעודכנים מדי שנה, וישנן הנחות לתקופה ארוכה יותר כגון הנחת "משפחה חד הורית" המזכה את המחזיק בהנחה קבועה מתחדשת בצורה אוטומטית, עד הגיעו של צעיר הילדים לגיל 18 שנה.
32. הביקורת דגמה 120 מקרים של הנחות ידניות אשר אושרו במחלקת קבלת קהל בשנת 2002.
33. הבדיקות שערכה הביקורת הינן, בין השאר, כדלקמן:
- א. האם עובדי המחלקה לקבלת קהל מקפידים על מילוי פרטי המחזיק בטפסים, לרבות חתימת המחזיק על הצהרה כי הפרטים שמסר נכונים.
  - ב. האם עובדי המחלקה לקבלת קהל מקפידים על מילוי פרטי ההנחה בטפסים.
  - ג. האם עובדי המחלקה לקבלת קהל הבודקים את הטפסים והמסמכים שצורפו, חותמים במקום המיועד לכך בטופס ("מאשר").
  - ד. האם המפקח, לאחר שבודק את הטפסים והמסמכים שצורפו, חותם במקום המיועד לכך בטופס ("בודק").
  - ה. האם המסמכים הדרושים צורפו לטופס בקשה להנחה מארנונה לאישור ההנחה.
  - ו. האם התקופה לגביה אושרה ההנחה מגובה במסמכים שצורפו על ידי המחזיק.
  - ז. בדיקת מסמכים שצורפו לבקשות.
  - ח. האם קוד ההנחה הידני שרשם עובד המחלקה לקבלת קהל על טופס הבקשה זהה לקוד שהוקלד למערכת הממוחשבת.
  - ט. האם במקרים בהם חלק מהדיירים בדירה היו זכאים להנחה, מצוין זאת במערכת הממוחשבת. (קיימים מקרים בהם מספר מחזיקים בו זמנית בנכס ורק חלקם זכאים להנחה. ההנחה תינתן רק עבור אותו מחזיק על החלק היחסי של הנכס לפי מספר הדיירים בנכס).



34. כמצוין לעיל, קיימות הנחות המתעדכנות באופן אוטומטי ללא צורך בהצגת מסמכים באגף, באמצעות ממשק ממאגרי מידע חיצוניים, כגון תדפיס ממשד הביטחון המעדכן מחזיקים הזכאים להנחת "נכה מלחמה", קובץ מהמוסד לביטוח לאומי המעדכן הנחות, כגון "מקבלי קצבה" ועוד.
35. בנוסף, קיימות הנחות הניתנות לבדיקה מול מאגרי מידע חיצוניים באמצעות השוואת נתונים בין קבצים אלו לבין אלו שהוצגו לאגף על ידי המחזיק.
36. הביקורת איתרה כי לא תמיד ניתן לבצע השוואות כגון אלו מאחר והנתונים במקורות המידע החיצוניים אינם מעודכנים ולא תמיד ניתן להתבסס עליהם.
37. הביקורת בדקה מספר מקרים שבהם ניתנו הנחות אוטומטיות, כדלקמן:

א. הנחת נפגע מלחמה

- 1) מחזיק הזכאי להנחת "נפגע מלחמה" מתבקש למלא טופס הנחה, לציין את פרטיו וההנחה המבוקשת על ידו ולהציג מסמך המאשר כי הינו זכאי להנחה זו.
- 2) מבדיקת הביקורת עולה כי לא בכל המקרים ניתן לאתר שמו של המחזיק בתדפיס של משרד הביטחון.
- מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "במקרים של זכאות ל'נפגע מלחמה' באמצע השנה לא ניתן לאתר את שמו של המחזיק בתדפיס של משרד הביטחון".

ב. הנחות עקב אישורים מהמוסד לביטוח לאומי

- 1) הקובץ המתקבל באגף מהמוסד לביטוח לאומי מכיל מידע אודות זכאים להנחות אלה, הרשומים כתושבי העיר בלבד.
- 2) לביקורת נמסר כי זכאים שביקשו הנחות אלה בעבר, בסוגי הנחות מסויימים, פטורים (בהנחת נכה לצמיתות והנחה לעיוורים) מהגשת בקשה ידנית חוזרת והזכאות להנחה מתעדכנת אוטומטית לפי נתוני הקובץ הנ"ל.
- 3) לביקורת נמסר מהאגף כי יש מקרים אשר הזכאים להנחה לא יופיעו בקובץ הרלוונטי, מהסיבות הבאות:

- א. תלושי שכר המעידים על הכנסה נמוכה.
- ב. קבלת גמלה מהמוסד לביטוח לאומי.
- ג. קבלת קצבה מהמוסד לביטוח לאומי.

ממצאי הביקורת

38. הביקורת העלתה כי למרות שרק המפקח אמור לעדכן באופן קבוע פרטי ההנחה במערכת הממוחשבת, גם ליתר העובדים, הכפופים לו, ישנה הרשאה לעדכן נתונים אלה. במקרה זה לא ידע



- המפקח (שלא במסגרת ביצוע בדיקות ממוחשבות מיוחדות) כי נקלטו למערכת הממוחשבת נתונים באופן קבוע שלא על ידו.
39. הביקורת איתרה כי במידה ונתונים ייקלטו על ידי עובד מחלקת קבלת קהל באופן קבוע, כמצוין לעיל, ולא יועברו מסמכים באופן פיזי לבדיקה נוספת של המפקח, לא ידע האחרון כי נקלטו נתונים אלה למערכת. כלומר, אין בקרה של מפקח על כל פעולות העובדים הכפופים לו במקרים בהם העובדים לא מעבירים הטפסים לביקורת המפקח.
- מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: "בסופו של יום מופק דו"ח הנוחות יומי על פי קוד עובד ומועבר למנהל מחלקת שירותי קבלת קהל".
40. אותרו שני מקרים בהם נראה לביקורת כי חתימת "הבודק" ו"המאשר" זהות. כלומר, ככל הנראה, שתי הבדיקות האמורות להתבצע על ידי עובד מחלקת קבלת קהל ועל ידי מפקח, בוצעו על ידי אותו אחד. (חשבון ארנונה מס' 006-0034-009-0025 וחשבון ארנונה מס' 009-0034-0025-006).
41. ב-7 מקרים ה"בודק" לא ציין את שמו במקום המיועד לכך על טופס הבקשה אלא רק חתם. בחלק ממקרים אלה החתימה אינה ברורה ולא ניתן לזהות את העובד שבדק ואישר ההנחה.
42. ב-4 מקרים ה"בודק" לא חתם במקום המיועד לכך על טופס הבקשה.
43. ב-40 מקרים לא ניתן לזהות את שמו של ה"מאשר" כפי שמופיע במקום המיועד לכך על טופס ההנחה.
44. ב-2 מקרים לא מולאו פרטי ה"מאשר" במקום המיועד לכך על טופס הבקשה.
45. הביקורת איתרה מקרה (חשבון ארנונה מס' 004-0022-004) בו אושרו שתי הנחות שונות בו זמנית (הנחת נכה והנחת קצבה). לביקורת נמסר מהאגף כי מדובר בטעות שנבעה מכך שהנחה אחת (הנחת נרדפי נאצים) הינה ידנית בעוד שההנחה השנייה (הנחת גמלאי) ניתנה באופן אוטומטי, על פי סריקת קובץ העירייה מול קובץ מרשם התושבים.
- עוד נמסר כי קיימת בעיה מיחשובית, לפיה המחשב אינו מזהה קיום הנחות ידניות כאשר מעדכן הנחות אוטומטיות. עקב ממצאי הביקורת, ניתנה באגף הוראה לבטל את הנחת הגמלאי.
46. הביקורת איתרה מקרה (חשבון ארנונה מס' 013-0496-013) בו אושרה הנחת "שירות חובה" לחייל עבור התקופה בה שירת בצבא קבע ולא בשירות חובה. לביקורת נמסר מהאגף כי מדובר בטעות בזיהוי התאריך ועקב ממצאי הביקורת ניתנה הוראה לבטל ההנחה.
47. הביקורת איתרה שתי הנחות (חשבון ארנונה מס' 012-3001-012) וחשבון ארנונה מס' 006-4206-006) שניתנו למחזיק שהחזיק בנכס עם אחר, שלא היה זכאי להנחה. בפועל



ניתנה הנחה לשני המחזיקים. דהיינו, ההנחה היתה אמורה להיות רק בעבור חצי דירה. לביקורת נמסר מהאגף, כי מדובר בטעות וההנחה על חצי דירה תבוטל.

48. נמסר לביקורת כי במידה ומתבררת טעות במתן ההנחות – מתבטלת ההנחה במערכת מאותו יום ואילך. בכל מקרה, הביטול אינו מתבצע רטרואקטיבית ובתקופת ההנחה "הרוויח" בעל הנכס את סכומה.

49. הנחות המאושרות לאחר הצגת אישורים מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד הביטחון:

א. להלן ההנחות מתשלום ארנונה שניתן לקבל על ידי הצגת מסמכים מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד הביטחון:

סוג ההנחה	אחוז ההנחה
הנחת הבטחת הכנסה	70
הנחה למקבלי קצבה	100
הנחת נכה ביטוח לאומי	80
הנחת גמלת סיעוד	70
הנחת דמי מזונות	70

ב. מקובץ התנועות עולה כי בשנת 2001 אושרו 791 מקרים ובשנת 2002 אושרו 915 מקרים של הנחה מתשלום ארנונה בגין אישורים שהתקבלו מהמוסד לביטוח לאומי.

ג. הביקורת דגמה 67 מקרים משנת 2002 בהם אושרו הנחות אלה ובדקה האם נתוני המחזיק, הזכאי להנחה, לפי קובץ התנועות מופיעים בקובץ שהתקבל מהמוסד לביטוח לאומי. להלן ממצאי הביקורת:

(1) ב-11 מקרים נמצא כי טופס האישור מהמוסד לביטוח לאומי, שהגיש המחזיק, אינו חתום על ידי פקיד המוסד לביטוח לאומי, כפי שנדרש.

(2) ב-7 מקרים לא איתרה הביקורת טפסי אישור מהמוסד לביטוח לאומי. לביקורת נמסר מהאגף כי במידה ופרטי המחזיק מצויים בקובץ המתקבל מהמוסד לביטוח לאומי, אין צורך בהצגת אישורים רלוונטיים.

(3) ב-5 מקרים לא איתרה הביקורת בקובץ המתקבל מהמוסד לביטוח לאומי, את שמות המחזיקים להם אושרו הנחות על סמך אישורים מהמוסד לביטוח לאומי.

ד. הנחות המאושרות לאחר הצגת אישורים ממשרד הביטחון:

(1) משרד הביטחון מעביר לאגף תדפיס של נכי צה"ל תושבי העיר.

(2) הביקורת איתרה בקובץ תנועות כי בשנת 2002 בוצעו 345 תנועות של מתן "הנחה לנפגע מלחמה".

- (3) הביקורת דגמה 116 חשבונות ארנונה כמצוין לעיל, ובדקה האם פרטי המחזיקים, הזכאים להנחה, בגין אישורים שהתקבלו ממשרד הביטחון, מופיעים בתדפיס. להלן ממצאי הביקורת:
- (א) רק 28 חשבונות מהמדגם, לפי מספר תעודת זהות, אותרו בתדפיס זה.
- (ב) 88 מקרים אשר אושרו להם הנחות על סמך אישורים שהציגו באגף (כגון צילום תעודת נכה) לא אותרו בתדפיס זה.
- ה. לביקורת נמסר מהאגף כי קיימים מקרים בהם אושרה ההנחה על סמך ברור טלפוני שערכו עובדי האגף עם משרד הביטחון. הביקורת לא איתרה תרשומת או תיעוד כלשהו אודות שיחות, כמצוין לעיל.
50. הביקורת איתרה בקובץ תנועות 7 מקרים בהם עבור אותו מחזיק (תעודת זהות של מחזיק זה עבור כל הנחה) אושרו מספר הנחות שונות עבור חלקים שונים של הנכס (סך הכל לא יותר מ-100% נכס). לביקורת נמסר כי מדובר במספר מחזיקים לנכס אחד והנכס נרשם רק על שם אחד מהם. מניתוח הקובץ נראה כי מדובר בהנחה שניתנה למחזיק אחד כאשר בפועל כל מחזיק קיבל ההנחה המגיעה לו. הנחה זו חלה על חלק הנכס לפי מספר המחזיקים.
51. לביקורת נמסר כי קוד עובד שביצע הפעולה במערכת הממוחשבת שייך לעובד מחלקת קבלת קהל הבודק את המסמכים, מאשר ההנחה ומקליד נתוני ההנחה למערכת הממוחשבת. כלומר, העובד הראשון שבדק את המסמכים שהוגשו לאגף.
52. עובדות מחלקת המיחשוב של האגף מסרו לביקורת כי גישת עובד למחשבו הינה רק באמצעות הקלדת מספר תעודת זהות וסיסמא, במטרה למנוע גישת עובדים לא מורשים למחשבים ולמערכות שאינם בתחום עבודתם.
53. לביקורת נמסר מעובדים באגף כי ישנם מקרים בהם עובדים פועלים מעמדות מחשבים השייכות לעובדים אחרים. כלומר, הפעולות נרשמות במערכת הממוחשבת כאילו בוצעו על ידי העובד לו יש הרשאה להשתמש במחשב.
54. הביקורת השוותה בין 120 המקרים שדגמה לבין קובץ היסטוריה ומצאה כי ב-27 מהמקרים אין זהות בין קוד העובד המבצע, כפי שמצוין במערכת הממוחשבת, לבין העובד "הבודק" או "המאשר" הרשום בטופס הבקשה וניתן לזיהוי על ידי הביקורת.
55. הביקורת ביצעה ביום ה-23 לספטמבר, 2003 פעולת מתן הנחה בחשבון ארנונה שמספרו-2323-001- בגין הנחת הבטחת הכנסה וביטלה את הפעולה מיד בסמוך לכך.

בנוסף, ביצעה הביקורת פעולת מתן הנחה נוספת לחשבון זה בגין הנחה לנפגע מלחמה (נרדף נאצים). בחשבון התנועות נוצר זיכוי בסך 2,227 ש"ח. עד למועד עריכת דוח הביקורת לא פנה אף גורם מהאגף על מנת לברר פעולה זו.

ראוי לציין כי על מנת שפעולה זו תיראה סבירה, שינתה הביקורת, ללא שום קושי, אף את גילו של בעל הנכס.

#### פרק ד - העברות כספים בין חשבונות ארנונה שונים

56. במחלקות הגבייה באגף ניתן להזין למערכת הממוחשבת פקודה "ידינית" ביומן, בה מועבר סכום יתרת חוב הארנונה מחשבון ארנונה אחד לחשבון ארנונה אחר (להלן - "הפקודה").

57. הביקורת, במטרה לבדוק איתנות הבקורות הקיימות, ערכה זיהוי של תהליך הזנת הפקודה, לפי הפירוט שלהלן:

א. איתור והבנת השיקולים לבצע הפקודה - פקודות היומן אמורות להירשם על ידי מנהלת חשבונות מאחת מהסיבות המתוארות בסעיף 58 להלן. בסיום ביצוע רישום פקודות היומן אמורה מנהלת החשבונות לרשום את שמה במקום המיועד לכך בדף היומן.

היומן מורכב מטפסים הנקראים "תעודות יומן" עליהם רושמות מנהלות החשבונות מספר עמוד (המהווה ספרור של דפי היומן) וטפסים אלה אמורים להיות מתויקים, לפי סדר עימוד רציף, בקלסר המיועד לכך.

ב. העובדים המאשרים ביצוע הפקודה - מנהל אזור, ולעיתים גם רכז הממונה על שני אזורים, הינם בעלי הרשאה לאשר פקודות אלה. לאחר האישור, עובדים אלה אמורים לחתום במקום המיועד לכך על תעודת היומן.

ג. בקרת חתימות עובד בכיר על דפי היומן - קיים עובד שתפקידו לוודא שדפי היומן חתומים על ידי גורם מאשר, בטרם הוזנו למערכת הממוחשבת.

ד. עובדים המזינים הפקודה למערכת הממוחשבת - קלדנית אמורה להזין הפקודות הידיניות שאושרו ביומן, למערכת הממוחשבת. הקלדנית אמורה להיות שלא מבין העובדים שרושמים הפקודות הידיניות ביומן או מאשרים אותם.

ה. סיכום סכומים - כל תעודת יומן מסוכמת לצד החובה והזכות ולאחר הקלדת פקודת היומן למערכת הממוחשבת, מוזן ערך מסכם הבודק מבחינת טכנית, שלא הוקלדו ספרות שגויות. בנוסף, המערכת מוודאת שהפקודה מאוזנת. כלומר, סכומי החובה זהים לסכומי הזכות.

ו. בקרות בדיקה - לאחר הקלדת הפקודות למערכת הממוחשבת מופק פלט המפרט כל הפקודות שהוקלדו ונבדק מול היומן, על ידי מנהל אזור או עובד שהוסמך על ידו לכך.



58. להלן מקרים בהם תיתכן העברת סכום יתרת חוב בין חשבונות ארנונה שונים:
- החלפת דיירים – חוב דייר יוצא יזוכה באמצעות חיוב דייר נכנס (יצירת יתרת פתיחה לדייר הנכנס).
  - איחוד יתרות חוב לתשלום באמצעות גורם אחד.
  - העברות מיתרות חוב מים ליתרות חוב ארנונה (פעולה מיונית בלבד).
  - העברת יתרות חוב משנה אחת לשנה שאחריה, תוך שינוי תקופת החיוב.
59. הביקורת ניתחה את קובץ התנועות לפי סוגי פעולות:
- סוג פעולה המייצג העברה בין חשבונות ארנונה.
  - סוג פעולה המייצג העברות מיתרת ארנונה ליתרת מים.
  - סוג פעולה המייצג פעולות בתוך החשבון.
60. הביקורת דגמה 25 יומנים משנת 2002, השייכים לאזורי גביה מספר 2 ו-6.
61. הבדיקות שערכה הביקורת הינן, כדלקמן:
- השוואה בין הרשום ביומנים לבין הנתונים המצויים במערכת הממוחשבת.
  - ניתוח העברות בין חשבונות ארנונה שונים.
  - זיהוי מגמתיות ודפוסי העברה.
  - ניתוח איזון חשבונאי בין יתרות חובה לבין יתרות זכות.
  - זיהוי העברות חריגות ו/או לא מוסברות.
62. להלן ממצאי הביקורת:
- בכל המקרים שנדגמו לא ניתן להבין מהיומן עצמו את סיבת רישום הפקודה.
  - ההעברות בוצעו בין חשבונות ארנונה על שם אותו מחזיק, חברות בנות, בני משפחה או בין חשבון דייר יוצא לבין חשבון דייר נכנס.
  - הביקורת איתרה ביומן מספר מקרים בהם מספר תעודות יומן היה זהה. כלומר, שני דפי יומן שונים בעלי מספר זהה. מספרי היומן מוקלדים למערכת הממוחשבת במטרה להוות בקרה ולהקל, בשעת הצורך, על איתור הפקודות הידניות ביומנים.
  - אותרו דפי יומן ללא חתימת מנהל האזור או רכז, המאשרים נכונות הפקודות.
  - אותרו מקרים בהם פקודות היומן נרשמו ביומנים על ידי מנהלת אזור אשר גם אישרה בחתימתה נכונות פקודות אלה.



### פרק ה - פעולות בחשבונות לא פעילים

63. הביקורת בדקה האם קיימים מקרים בהם בחשבונות ארנונה לא פעילים (להלן - "סגורים") בוצעו פעולות כלשהן לאחר מועד סגירתם.
64. הביקורת איתרה בקובץ דיירים 102 חשבונות ארנונה שנסגרו לפני שנת 1995 ובוצעו בהם פעולות במהלך שנת 2002.
65. הביקורת איתרה בקובץ התנועות 119 תנועות של זיכויים, בחשבונות הארנונה כמפורט להלן. סכום הזיכויים מסתכם ב- 847,197 ש"ח. סכום של כ- 570,716 ש"ח מתוך הסכום המצוין לעיל, מתחלק בין 5 חשבונות ארנונה בלבד, כדלקמן:

<u>מספר חשבון ארנונה</u>	<u>סיבת הזיכוי</u>	<u>סכום ב-ש"ח</u>
0-0300-	זיכוי על פי פסק דין	116,178
25-0030-	הנחת נפגע מלחמה	*178,992
14-1500-	זיכוי על פי פסק דין	145,665
38-7100-	זיכוי על פי פסק דין	58,867
82-0050-	תיקוני יתרות	71,014

\* הסכום כולל זיכויים בגין שנים קודמות.

66. מבדיקת פקודות היומן הידניות שעל פיהן ביצעו הזיכויים, לא איתרה הביקורת פעולות חריגות אשר על פניהן יכולות להצביע על זיכוי לא תקין, זאת למרות שמדובר בסכומים גדולים וחריגים. נראה שפקודות הזיכויים הנ"ל, מתוך סקירה ובדיקה מדגמית בלבד, בוצעו בהתאם לנהלים.

### פרק ו - ניתוח ביצוע פעולות לפי עובדים

67. הביקורת ניתחה את קובץ ההיסטוריה לפי עובדים שביצעו פעולות.
68. הביקורת איתרה בקובץ מקרים רבים בהם קוד העובד לא הוזן או היה אפס. במקרים נוספים אותרו מספר קודים לאותו עובד. כמו כן, אותרו תעודות זהות מספר "11111111". מנתונים אלה לא ניתן לדעת מי היה העובד שביצע פעולות רלוונטיות למקרים אלה.
69. הביקורת ניתחה את הקובץ בהתעלם מאותם נתונים חסרים או שגויים.
70. מניתוח הקובץ עולים הממצאים הבאים:

מספר עובדים שביצעו פעולות באגף חיובי ארנונה ובאגף גביית ארנונה ומים: 121

מספר הפעולות שבוצעו: 128,578



71. להלן התפלגות הפעולות שבוצעו :

מהות הפעולה	כמות הפעולות
ביטול רשומה	1,622
שינוי פרטים	2,758
הוספת רשומה	5,071
שינוי כספי (כל שינוי המשפיע על גובה החיוב)	50,108
החלפת מחזיקים	69,019
	128,578

72. הביקורת סיכמה עבור כל עובד מספר פעולות שביצע בשנת 2002.

73. הביקורת ביצעה הצלבה בין קובץ היסטוריה לבין קובץ דיירים ובין קובץ תנועות במטרה לבדוק האם קיימים חריגות כספיות ו/או דפוס מגמתי כלשהו בפעולות שביצעו חלק מהעובדים.

74. הביקורת איתרה מספר עובדים אשר ביצעו מספר פעולות חריג לעומת עובדים אחרים, כדלקמן:

א. מספר פעולות גדול במיוחד:

פרטי עובד	אגף/מחלקה	תפקיד	ביטול רשומה	הוספת רשומה	שינויים כספיים	החלפת דיירים	סה"כ פעולות בשנת 2002
א א	גביית ארנונה ואגרת מים	פקידת מוקד במחלקת שירותי קהל			1,369	2,809	4,178
א ב	חיובי ארנונה	מפקח	128	145	4,779	6,078	11,130
א ב	חיובי ארנונה	מפקחת ראשית	58	95	2,413	205	2,771
ה נ	גביית ארנונה ואגרת מים	מפקחת			960	2,045	3,005
א ח	חיובי ארנונה	מפקחת	344	425	7,403	5,955	14,127
ל ט	גביית ארנונה ואגרת מים	פקידה במחלקת שירותי קהל			664	1,950	2,614
י כ	גביית ארנונה ואגרת מים	מפקחת משנה במחלקת שירותי קהל			877	2,318	3,195
מ כ	חיובי ארנונה	מפקח ראשי (עד 1/7/2003)	330	3,526	2,375	247	6,478
מ מ	חיובי ארנונה	מפקחת	667	696	11,909	6,963	20,235
ע פ	גביית ארנונה ואגרת מים	מפקחת			504	1,443	1,947
ל פ	גביית ארנונה ואגרת מים	פקידה במחלקת שירותי קהל			558	1,618	2,176
ד ק	חיובי ארנונה	מפקח (עד 1/11/2003)	18	3	2,513	4,898	7,432



## ב. מספר פעולות קטן במיוחד:

מהות הפעולה	מספר פעולות בשנת 2002	תפקיד	אגף/מחלקה	פרטי עובד
מתן הנחה	1	מפקח	גביית ארנונה ואגרת מים	ח ס
החלפת דיירים	1	ראש צוות גביות שונות	אגף מיהשוב	ט ד
החלפת דיירים	2	פקידת ערביות וביטוח – נש"מ	קבלת קהל	ע ש
מתן הנחה	2	מזכירת מנהל אגף	בטחון ושירותי חרום	ס י
החלפת דיירים	2	מנהל אזור 4	גביית ארנונה ואגרת מים	ר ר
החלפת דיירים ומתן הנחה	3	מנהל אגף	גביית ארנונה ואגרת מים	מ ע
מתן הנחות	5	מפקח ראשי	גביית ארנונה ואגרת מים	א פ
החלפת דיירים ומתן הנחה	15	מפקח בכיר	גביית ארנונה ואגרת מים	ו ב
החלפת דיירים	16	מנהלת אזור 7 (נכון למועד עריכת הדוח – פנסיונרית)	גביית ארנונה ואגרת מים	ח א
החלפת דיירים ומתן הנחות	19	מפקח	גביית ארנונה ואגרת מים, מח' שירותי קהל	ר ט
החלפת דיירים	26	רכז אכיפה	גביית ארנונה ואגרת מים	א ג
החלפת דיירים	26	מפקח בכיר	גביית ארנונה ואגרת מים	ש ו

75. כמצוין לעיל, חלק מהפעולות בוצעו על ידי עובדים אשר, על פניו, נראה כי תפקידם אינו קשור לפעולות שבוצעו על ידם ולעיתים אף לא לאגף אליו שייכים.

76. ניתן לציין כדוגמא את המקרה של העובד א.פ. אשר השתמש בסיסמת כניסה שונה מתעודת הזהות שלו, עם כניסתו לרשת המחשבים. הביקורת איתרה כי הנ"ל השתמש בקוד מסוג GV01, ממצא אשר מסביר מדוע נמצא כעובד אשר ביצע מספר פעולות קטן במיוחד. לעומת זאת, תחת הקוד נרשמו לא.פ. מספר רב של פעולות בכל יום של עבודה.

## פרק ז - ביצוע פעולות בשעה מאוחרת

77. הביקורת איתרה בקובץ היסטוריה 8 פעולות במערכת הממוחשבת שבוצעו על ידי עובדי העירייה לאחר השעה 19:00. מבדיקת פעולות אלה עולה כי מדובר בהחלפת מחזיקים. להלן המקרים שאותרו:

תפקיד העובד	אגף אליו שייך העובד	שעת עדכון הפעולה במחשב	תאריך עדכון הפעולה	פרטי עובד
פקידה	גביית ארנונה ואגרת מים	19:09:21	04/11/02	68 97
פקידה	גביית ארנונה ואגרת מים	19:09:21	04/11/02	68 97



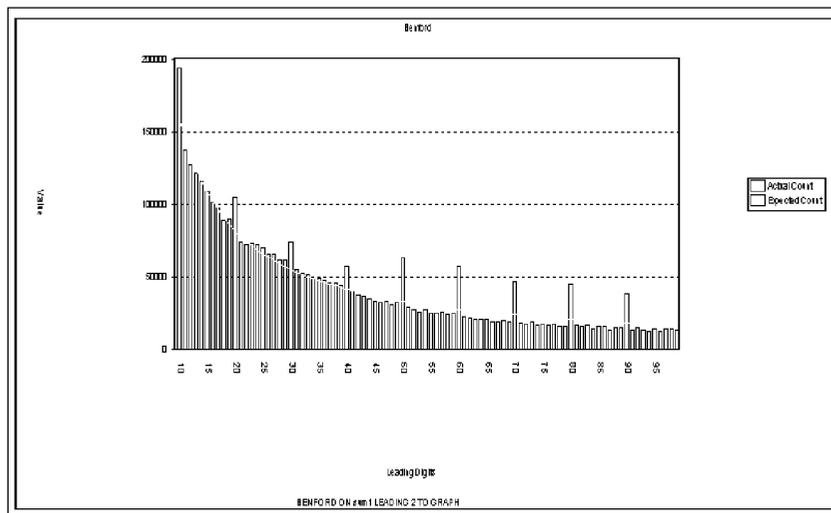
תפקיד העובד	אגף אליו שייך העובד	שעת עדכון הפעולה במחשב	תאריך עדכון הפעולה	פרטי עובד
פקידה	גביית ארנונה ואגרת מים	19:16:04	11/12/02	68 97
פקידה	גביית ארנונה ואגרת מים	19:16:04	11/12/02	68 97
מפקחת ראשית	אגף חיובי ארנונה	19:03:10	12/12/02	40 60
מפקחת ראשית	אגף חיובי ארנונה	19:03:10	12/12/02	40 60
מפקחת ראשית	אגף חיובי ארנונה	19:20:22	09/10/02	40 60
מפקחת ראשית	אגף חיובי ארנונה	19:20:22	09/10/02	40 60

78. מאחר ומקובץ היסטוריה עולה כי רוב הפעולות במערכת הממוחשבת מבוצעות עד השעה 16:00, לביקורת לא ברור מדוע עודכנו הפעולות לאחר השעה 19:00.

#### פרק ח - בדיקות סטטיסטיות

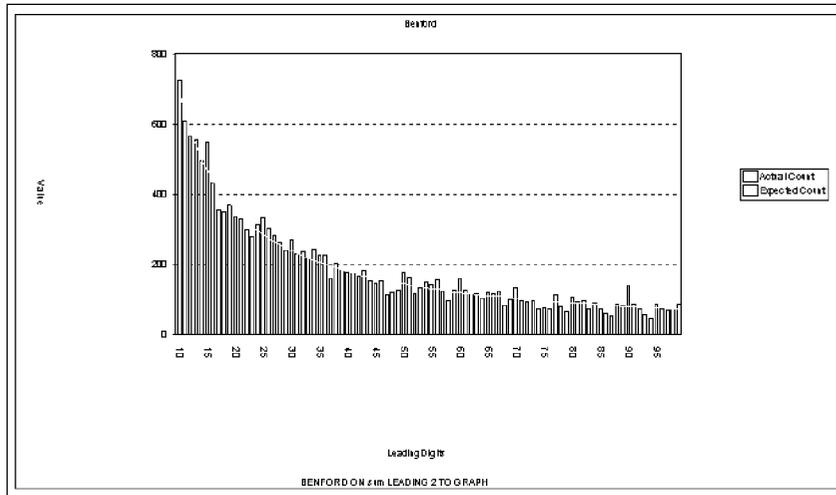
79. הביקורת הפעילה כלים סטטיסטיים על קובץ התנועות ובדקה באופן פרטני את התנועות החריגות, שהופעתן לא היתה לפי הצפי של החוק הסטטיסטי שנבדק.

80. "מבחן הספרות" - מבחן זה מאפשר לגלות מספרים מעוגלים ומספרים ש"הומצאו".



הסבר לתרשימים: המלבנים החורגים מהגרף הינם המקרים החריגים.

81. בדיקה סטטיסטית על נתוני קובץ תנועות שהיגן תנועות ידניות למתן זיכויים (בעיקר הנחות), שמקום ביצוען הינו אגף לגביית ארנונה ואגרת מים (16,732 תנועות).



82. הביקורת איתרה בקובץ תנועות 519 פעולות חריגות.
83. הביקורת דגמה 108 מקרים חריגים, כמצוין לעיל, לרבות עיון בתיקי הבית ובתיקי הנחות. להלן ממצאי הביקורת:
- ב- 17 מקרים לא אותרו בתיקים מסמכים המאשרים ביצוע הפעולה במערכת הממוחשבת.
  - במחלקות הגבייה המחולקות לאזורים 1-6, נתקלה הביקורת בקושי רב לאתר מסמכים, בשל אי סדר בתיק ובארגון התיקים.
  - המסמכים שאותרו היו העתקים בלבד ולא היתה עליהם חותמת "נאמן למקור" המאשרת זהותם לטופס המקורי אשר אמור להימצא ברשות המחזיק.
  - ב- 6 מקרים לא אותרו טפסי בקשת ההנחה.
  - ב- 15 מקרים לא הקפידו עובדי האגף על חתימות "בודק" ו/או "מאשר" במקומות המיועדים לכך על טופס הבקשה.
  - ב- 17 מקרים לא היתה חתימה ברורה על טופס הבקשה.

### פרק ט - השוואה בין חברות שנמחקו חובותיהן לבין קובץ פירוקים

84. הביקורת השוותה בין קובץ מחיקת חובות לבין קובץ פירוקים וקובץ פושטי רגל (לפי מספר תעודת זהות ו-ח.פ.), כדלקמן:
- קובץ פירוקים – כל החברות שניתן להן צו פירוק על ידי בית המשפט, נכון לחודש יוני, 2003.



- ב. קובץ פושטי רגל – כל האנשים שהוכרזו כפושטי רגל על ידי בית המשפט, נכון לחודש יוני, 2003.
85. מניתוח קובץ מחיקת חובות עולה כי ל- 724 מחזיקים שהינם חברות, נמחקו חובות ארנונה, בגין 1,129 חשבונות ארנונה שהיו רשומים על שמן. הביקורת מצאה כי רק 17 חברות בלבד מבין חברות אלה מצוינות בקובץ פירוקים.
86. מניתוח קובץ מחיקת חובות עולה כי ל- 1,292 מחזיקים פרטיים, נמחקו חובות ארנונה, בגין 1,733 חשבונות ארנונה שהיו רשומים על שמם. הביקורת מצאה כי רק 22 מחזיקים מבין המחזיקים הפרטיים, מצויים בקובץ פושטי רגל. מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: "לפי נוהל מחיקת חובות לשנת 2001 פושטי רגל וחברה בפירוק אינם תנאי להצגה בפני הוועדה למחיקת חובות".

#### פרק י - מחיקת חובות

87. בשנים 2000-2001 נמחקו חובות בסך של כ- 145 מ"ש"ח, לפי הפירוט שלהלן:
- א. בשנת 2000 נמחקו חובות בסך של כ-80 מ"ש"ח לכ-6,000 חייבים.
- ב. בשנת 2001 נמחקו חובות בסך של כ-65 מ"ש"ח לכ-1,200 חייבים.
88. לצורך הביקורת הוגדרו כ"חובות קטנים" שנמחקו, סכומים עד לסכום של 10,000 ש"ח, לפי הפירוט שלהלן:
- א. בשנת 2000 נמחקו חובות קטנים בסך של כ- 1.5 מ"ש"ח, לכ- 416 חייבים.
- ב. בשנת 2001 נמחקו חובות קטנים בסך של כ- 1.8 מ"ש"ח, לכ- 486 חייבים.
89. הביקורת דגמה 73 מקרים בהם נמחקו חובות והשוותה בין הנתונים שנרשמו בפרוטוקולים של הוועדה למחיקת חובות לבין קובץ דיירים וקובץ תנועות. להלן ממצאי הביקורת:
- א. בכל המקרים שנדגמו סכום הזיכוי שאושר בוועדה למחיקת חובות זהה לסכום שזוכה לפי קבצי המחשב.
- ב. הביקורת העלתה כי החובות שנמחקו בוועדה למחיקת חובות נבעו מחיובים של אותו חשבון ארנונה ולא מחיובים של חשבונות ארנונה אחרים. בדיקה זו כללה בדיקת הנתונים בקבצי המחשב, לרבות מעקב אחר חובות ארנונה בשנים שקדמו למועד מחיקת החוב ולמועד יצירת החוב.
90. הביקורת בדקה האם בין השנים 2000-2001 קיימים מקרים, בהם הועברו חובות קטנים ממחזיק אחד למחזיק אחר ונמחקו לאחר מכן עקב אי יכולתו של המחזיק השני לשלם חובו לעירייה,



- לרבות זה שהועבר אליו עם פתיחת החשבון. כלומר, גם יתרת הפתיחה של המחזיק השני, שנבעה ממחזיק אחר, נמחקה ולא שולמה.
91. הביקורת דגמה 20 מקרים של חובות קטנים אשר נידונו בוועדה למחיקת חובות בשנים 2000-2001.
92. הביקורת סקרה את המסמכים שנמצאו בתיקי הבית של מקרים אלה, לרבות היסטוריית המחזיקים בכל אחד מנכסים אלה.
93. הביקורת לא איתרה במקרים שנדגמו כי החובות הקטנים שנמחקו נבעו מחוב של מחזיק קודם אחר.
94. הביקורת דגמה 15 מקרים נוספים של חובות קטנים אשר נדונו בוועדה למחיקת חובות בשנים 2000-2001.
95. הביקורת בדקה היסטוריית המחזיקים בתיקים אלו כפי שמופיעה במערכת הממוחשבת של האגף והאם החוב נבע מהמחזיק שבגינו נמחק או מהמחזיק הקודם לו.
96. הביקורת לא איתרה כי במקרים שנדגמו היו יתרות פתיחה שנבעו מחובות של מחזיקים קודמים. כמו כן, הביקורת בדקה יתרות הסגירה של המחזיק הקודם לזה שנמחק לו החוב, באותו נכס, ולא איתרה כי היו חובות בגין מחזיקים אלו שהועברו למחזיק אחר, לרבות המחזיק הבא אחריו. כמו כן, לא נמצא כי במקרים אלה נסגר חשבון ארנונה עקב העברת יתרת החובה למחזיק אחר.
97. הביקורת איתרה במדגם זה נכס בו החברה שהיתה רשומה כמחזיקה בתקופה שבין חודש אוקטובר 1978 לבין חודש יוני 1992, לא שילמה חובה לעירייה וחוב זה נמחק בוועדה למחיקת חובות. לאחר מחיקת החוב פתחה העירייה חשבון ארנונה חדש של אותה חברה. החוב שנצבר לתקופה שבין חודש יוני 1992 לבין חודש אוקטובר 1997 נמחק אף הוא בוועדה למחיקת חובות. (חשבון ארנונה מס' 0-014- 0004- וחשבון ארנונה מס' 014- 0004-).

#### **פרק יא - מחיקת חובות קטנים בוועדה למחיקת חובות**

98. הביקורת דגמה 20 מקרים של חובות קטנים אשר נידונו ואושרו בוועדה למחיקת חובות בשנים 2000-2001. היקף החובות שנמחקו בתיקים שנדגמו מסתכם לכ- 147,144 ש"ח. הביקורת העלתה כי בחלק מהמקרים העירייה נעזרה בשירותיהם של עורכי דין וחוקרים חיצוניים במסגרת הליך הגבייה של החובות.
- לעיתים, בעקבות חוות דעת שניתנו על ידי הגורמים הנ"ל, הועברו התיקים להחלטות הוועדה למחיקת חובות. הביקורת עיינה בחומר שהוגש לוועדה למחיקת חובות לצורך אישור מחיקת חובות אלו.



99. ממצאי הביקורת הינם כדלקמן:

א. אותרו מקרים בהם למעט בדיקות לזיהוי החייב ולוודוא קיום המסמכים הרלבנטיים, בסמוך למועד רישום הבקשה למחיקת החוב, לא נעשו פעולות לאיתור החייב ו/או נכסים הרשומים על שמו ופתיחת הליכים משפטיים כנגדו (חשבון ארנונה מס' -0060-43, -13, -0440, 33, -32,4146, -0321-).  
**0 0006 מספר**

מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: "חשבון מספר 0 0006 שייך לחושב זר בעל דרכון זר. כמו כן, בחשבון מספר 3 0440 לא היה צורך באיתור החייב שכן נעשו פעולות אכיפה. בחשבון מספר 4146 הוגשה תביעה משפטית ב - 3/99 ונעשתה חקירת יכולת. בנוסף, בעל חשבון מספר 0321 נפטר".

ב. אותר מקרה בו למעט קבלת מסמכים אישיים מהחייב, המצביעים על מצבו הכלכלי הקשה, כחודש לפני רישום הבקשה למחיקת חובות, לא ביצע האגף כל פעולה אחרת במטרה לגבות החוב, פרט לעיקול חשבון בנק. (חשבון ארנונה מס' -025-0172-).  
**01720 מספר**

מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: "בחשבון מספר 01720 נעשה עיקול חשבון בנק".

ג. הביקורת איתרה חייבת אחת שצברה חובות ארנונה בשני נכסים שונים. חובות אלה נמחקו בשתי ועדות למחיקת חובות, כדלקמן:

בבקשה הראשונה, מתאריך 14 בינואר, 2001, צוין כי החוב הינו בגין תקופת החזקת הנכס (שכירות מחברת חלמיש), שהיתה מתאריך 1 במרץ, 1992, ועד לתאריך 1 במרץ, 1993.

בבקשה השנייה, מתאריך 3 ביוני, 2001, צוין כי תקופת החזקת הנכס (שכירות מחברת חלמיש) היתה מחודש ינואר 1983 ועד "היום", כלומר, תאריך 3 ביוני, 2001. (חשבון ארנונה מס' -010-3830, -008-3001-).

### פרק יב - תביעות משפטיות

100. בכל המקרים שנדגמו ודווח כי הוגשה תביעה משפטית, לא איתרה הביקורת מסמכים כלשהם, הרבות התכתבויות בין עורכי הדין החיצוניים המנהלים את ההליך לבין האגף ועדכונים כלשהם בנוגע למצב התיק (חשבון ארנונה מס' -008-0049, -015-4146-).  
 מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: "המסמכים הרלוונטיים צורפו למסמכי הוועדה לביטול חובות".

101. מסמכים כמצוין לעיל לא אותרו, גם במקרים בהם לא נעשה במשך שנים דבר כנגד החייב ולא בוצעו הליכי גבייה נוספים. (חשבון ארנונה -007- -002- ,3563- ,3072-).
102. הביקורת איתרה מקרה כמצוין לעיל, בו צוין על טופס הבקשה למחיקת חוב, שנוצר בחודש מרץ, 1992, כי לאור המלצת עורך הדין (ששמו אינו מצוין על טופס הבקשה) "החיק נמחק בניהמ"ש מחוסר מעש ב-11/99" (חשבון ארנונה מס' -008- -3001-).
103. הביקורת איתרה מקרים מהם עולה כי תביעה משפטית כנגד החייב נפתחת מספר שנים לאחר תחילת היווצרות החוב (חשבון ארנונה מס' -010- -0005- ,0008- -3001-).
104. הביקורת איתרה מקרה בו נפתחה תביעה משפטית כ-3 שנים לאחר תאריך היווצרות החוב וכשנתיים לאחר מועד החיוב האחרון. בטופס הבקשה למחיקת חוב מצוין שהמלצת עורך הדין החיצוני שמטפל בהליכים המשפטיים הינה "החיק נסגר מחוסר מעש בשל העדר אפשרות לבצע מסירה. החברה אינה פעילה". מטופס פרטי חברה מרשם החברות, נכון לתאריך 1/2/00, עולה כי החברה רשומה כ"פעילה". (חשבון ארנונה מס' -009- -2210-).
105. הביקורת איתרה מקרה בו ציין עורך הדין החיצוני בנוגע לחייב המשלם חובות באמצעות "איחוד תיקים", כי:  
 "מפני שהסכומים המשולמים הם קטנים יחסית לגובה החוב לא נראה שהחוב ישולם בשנים הקרובות, לאור האמור אנו ממליצים לשקול להעביר החוב לחובות אבודים". (חשבון ארנונה מס' -005- -0037-).

### פרק יג - פעילות כספית בחשבונות שלא הייתה בהם פעילות במשך מספר שנים

106. הביקורת דגמה 4 חשבונות ארנונה אשר לא זוהתה בהם פעילות כספית בשנים האחרונות, והייתה בהם פעילות כספית בשנת 2002. בחשבונות ארנונה אלו התגלו זיכויים בסכומים ניכרים שנבעו מיישום של פסק דין. בבדיקה מדגמית של מסמכים ותיעוד של פעולות אלו נמצאו פסקי הדין וכל המסמכים הרלוונטיים למעט התייחסות של גורם משפטי בכיר ליישום פסק הדין.

חוב שנמחק בשנת 2002 (ש"ח)	חשבון ארנונה	
116,178	030	340
126,583	003	725
145,665	150	114
58,867	710	838

## פרק יד - דוחות חקירת יכולת

107. קיימים מקרים בהם דוחות חקירת יכולת של חוקר פרטי בוצעו מספר שנים לאחר תחילת היווצרות החוב (חשבון ארנונה מס' 007-007-3563, וחשבון ארנונה מס' 0037-005). אותר מקרה בו נערך דוח סיכום חקירת רכוש ויכולת 8 שנים לאחר תחילת היווצרות החוב. בדוח זה צוין כי בבעלות החייב דירת מגורים. הביקורת לא איתרה כי האגף פעל בצורה כלשהי בנוגע לנתון זה. (חשבון ארנונה מס' 001-001-4030).

מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: "מדובר בדירה הדמי מפתח (חשבון מס' 40300) החקירה נעשתה בשנת 1996".

במקרה המצוין לעיל, ציין החוקר הפרטי בדוח החקירה, שנערך יותר משנתיים לאחר תחילת היווצרות החוב, כי כחודש קודם לביצוע החקירה, היה ברשותו של החייב רכב. (חשבון ארנונה מס' 005-005-0037).

במקרה אחר ציין החוקר הפרטי בדוח חקירה, שבוצע כשנתיים לאחר תחילת היווצרות החוב, כי חצי שנה לפני ביצוע דוח החקירה, הפסיקה החברה פעילותה. עוד מסר החוקר כי בבעלותו של הבעלים של החברה משרד עורכי דין. (חשבון ארנונה מס' 047-047-0546).

מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: "חשבון מס' 4712 0546 – לא קיים בקובץ הארנונה". הביקורת מבקשת להוסיף כי ישנם חשבוניות ארנונה אשר אינם נמצאים ברשומות בשל אי תגובות בחשבון במשך מספר שנים ו/או התיישנות.

108. הביקורת איתרה מקרים שונים בהם מסרו חוקרים פרטיים דוחות חקירת יכולת, מהם עולה כי על שם החייבים מתנהלים חשבוניות בנק בבנקים שונים. למרות שבנקים אלה הודיעו לעירייה שלא מתנהלים אצלם חשבוניות בנק על שם החייבים, הביקורת לא איתרה תיעוד כלשהו לכך שהאגף פעל מול החוקרים בנוגע למידע שאינו נכון ו/או מול הבנקים (חשבון ארנונה מס' 3563-007-005-0037).

109. הביקורת איתרה מקרה בו נמצא מסמך מאת חוקר פרטי, לפיו לא איתר את החייבים מאחר ועזבו את הארץ. בדוח החוקר אין התייחסות לניסיון לאתר נכסים על שם החייבים או שאותרו נכסים כאלה.

על טופס הבקשה למחיקת חוב צוין כי "לא נמצא רכוש או נכס ע"ש החייב". עוד צוין על טופס זה כי "...בבדיקה במס רכוש לא נמצא רכוש ע"ש הנ"ל".

הביקורת לא איתרה מסמכים מהם ניתן ללמוד כי נעשתה אודות החייבים חקירת יכולת וכן לא אותר אישור לבדיקה שנערכה במס רכוש (חשבון ארנונה מס' 009-009-0567).

110. הביקורת איתרה מקרה בו ציין החוקר הפרטי בדוח סיכום חקירת רכוש ויכולת שהגיש לאגף כי על שם החייב רשומים שני חשבונות בבנקים שונים. הביקורת לא איתרה כי נעשה שימוש כלשהו במידע זה ושנעשתה פנייה לבנקים אלה במטרה לברר האם קיימים כספים בחשבונות שניתן לעקלם לטובת העירייה. (חשבון ארנונה מס' 001- -3374).

111. הביקורת איתרה מקרה בו ציין החוקר הפרטי בדוח חקירת פעילות החברה את כתובתה החדשה של החברה החייבת. למרות הנתון אודות כתובתה של החברה וכי היא פעילה מכתובת זו, בהתכתבויות מאוחרות יותר, שנערכו בין עורך הדין החיצוני לבין האגף, לא מוזכרת כלל הכתובת החדשה (שייתכן ולא היתה ידועה לעורך הדין מאחר ולא נמסרה לו על ידי עובדי האגף) ועורך הדין אף מציין כתובות אחרות בהן לא איתר את החברה החייבת.

חוסר ההתייחסות לכתובת החדשה גרם לאי יכולת לאכוף פסק דין כנגד החייב, לאי יישום הליכי הוצאה לפועל ובסופו של דבר למחיקת החוב. בטופס הבקשה למחיקת חוב צוין בהמלצת עורך הדין החיצוני כי:

"החברה הנ"ל לא אותרה בשום כתובת ולא הצליחו לבצע מסירה לחייב, ממליץ להעביר לועדה".

(חשבון ארנונה מס' 010- -0005).

112. הביקורת איתרה מקרה בו ציין החוקר הפרטי בדוח חקירת יכולת, כי לדעתו ניתן לגבות חובו של החייב מגורם שהנ"ל הזכיר את שמו בדוח. מברור שערכה הביקורת עם האגף לא נמצא קשר בין החייב ו/או הנכס לבין אותו גורם שהחוקר הפרטי המליץ לגבות ממנו החוב. האגף לא איתר שמו של הגורם כבעלים של הנכס ולביקורת נמסר כי מאגר הנתונים המצוי בעירייה, אודות בעלים רשומים של נכסים, אינו מעודכן ולא ניתן להסתמך עליו.

למרות שלביקורת לא ברור מדוע ציין החוקר הפרטי את פרטי הגורם ממנו ניתן לגבות החוב, לא איתרה הביקורת מסמכים המעידים על התייחסות האגף להערת החוקר ו/או ניסיון לגבות החוב מגורם זה. (חשבון ארנונה מס' 007- -3563).

### פרק טו - מתן הנחות הגבוהות מהחייב

113. הביקורת בדקה האם קיימים מקרים בהם קיבלו מחזיקים הנחות של יותר מ-100% מהחייב. דהיינו, הזיכוי בגין הנחה היה גבוה מהחייב.

114. בקובץ תנועות, אותרו 18,257 מקרים בהם גובה החייב היה קטן מגובה ההנחה. (קובץ הנחות מעל 100%).

115. הפרש בין סך החיובים לבין סך ההנחות, במקרים המצוינים לעיל, הינו כ- 60.5 מיליון ש"ח.

116. הביקורת מצאה כי כ-80% מסכום זה משקף 234 חשבונות ארנונה.

### פרק טז - רישום עובדים זרים כמחזיקי נכסים

117. מנהל האגף מסר לביקורת כי השירות המשפטי קבע כי אין מניעה לרישום עובד זר, בעל דרכון זר, כמחזיק נכס (במידה וההסכם בינו לבין הבעלים תקף לשנה לפחות).
118. השירות המשפטי מסר לביקורת כי אין באפשרות העירייה לחייב בעלים של נכס, כתנאי לשינוי המחזיק בנכס, להציג הסכם שנחתם בין האחרון לבין שוכר, גם במקרים בהם מדובר על שוכר שהינו עובד זר.
119. מנהל האגף לגביית ארנונה ומים מסר לביקורת כי ידוע לו שישנם בעלי נכסים הרושמים עובדים זרים, שאינם גרים בנכסים, כמחזיקי נכסים אלו. מטרת הרישום הפיקטיבי הינה להתחמק מתשלום הארנונה מאחר וקשה יותר לאתר עובדים זרים מאשר אזרחי ישראל.
120. עוד מסר מנהל האגף, כי האגף עליו ממונה, טיפל במספר נכסים כמצוין לעיל, אשר עורך דין מסוים רשם עובדים זרים כמחזיקים. האגף מצא כי במרבית הנכסים לא התגוררו עובדים זרים ומטרת הרישום היתה להימנע מתשלום חובות הארנונה לעירייה.
121. הביקורת מצאה כי לפי קובץ דיירים קיימים 1,936 נכסים אשר המחזיקים הרשומים שלהם הינם עובדים זרים (קיים מספר דרכון).
122. הביקורת עיינה בכל תיקי הבית (כ- 28 תיקים) של הנכסים המצויים ברחוב נווה שאנן, המהווה מקום איכלוס עיקרי של עובדים זרים.
123. הביקורת איתרה ובדקה ב- 14 תיקי בית, כמצוין לעיל, הסכמים, כאשר לפחות אחד מהצדדים להסכמים אלה, נראה על פניו, כעובד זר.
124. הביקורת מצאה כי לא בכל המקרים בהם מעודכנים במערכת הממוחשבת של העירייה עובדים זרים כמחזיקים, קיים בתיק הבית הרלוונטי הסכם בין בעל הנכס לבין המחזיק.
125. מבדיקת המערכת הממוחשבת של העירייה אותרו 35 מקרים בהם עובדים זרים נרשמו כמחזיקים של יותר מדירה אחת בעיר. אותר מקרה בו נמצא כי העובד עזב את אחת הדירות מבלי ששילם חובותיו לעירייה.
126. הביקורת דגמה 28 מקרים בהם קיימים עובדים זרים הרשומים כמחזיקים יותר מדירה אחת, ברחובות שונים בעיר.
127. מעיון בתיקי הבית לא אותרו ברוב המקרים הסברים כלשהם למטרת השימוש של העובד הזר במספר דירות. דהיינו, החזקת מספר דירות על ידי עובד זר מעלה חשד כי מאן דהוא משתמש בפרטיו של העובד הזר ולא דווקא למטרות כשרות.



128. אותר מקרה בו רשום עובד זר כמחזיק במספר דירות ובא כוחו הינו אותו אדם. מנהל האגף מסר לביקורת כי באחד מהחשבונות הנ"ל לא שולם החוב ונפתחו כנגד המחזיק הליכי אכיפה לגביית החוב. (חשבון ארנונה מס' 009- 0406-015- 0019).
129. אותר נכס לגביו אותרו בתיק הבית שני הסכמים לגבי נכסים סמוכים (באותו בניין) אשר לכאורה נראים זהים, לרבות תקופת השכרת הנכס. השוכר בשני המקרים הינו אותו עובד זר בעוד שהמשכירים היו אחרים. (חשבון ארנונה מס' 004- 0038-021- 0038).
- עוד עולה מקובץ המחשב כי המקום מסווג כבית תפילה. בתיק הבית אותר דוח ממצאי ביקורת חוץ הנושא תאריך 30 באוקטובר, 2001, לפיו מדובר בשני מרתפים סמוכים המשמשים כבית תפילה.
- הביקורת ביקרה במקום ביום חול ומצאה כי המקום ריק, מוקף בסורגים ונעול בבריחים וכי מאחר וקיימת רק כניסה אחת למרתף הבניין – לא ברור מדוע הנכס רשום כשני נכסים שונים (בעלי שטח שונה).

#### פרק יז - מחזיקים פיקטיביים

130. הביקורת בדקה האם קיימת תופעה לפיה מחזיקים רשומים הזכאים להנחות אישיות אינם המחזיקים בפועל. כלומר, המחזיק בפועל נהנה מהנחה לה לא היה זכאי אם הנכס היה נרשם על שמו, כפי שנדרש לפי החוק.
131. הביקורת איתרה מקרה (חשבון ארנונה מס' 003- 3005-) בו מתנהל עסק אשר המחזיק הרשום בו זכאי להנחת נכה.
- מביקור הביקורת במקום עולה כי העסק אינו נמצא, נכון למועד הביקורת, בכתובת המעודכנת במערכת הממוחשבת. במקום בו מתנהל העסק נכון למועד הביקורת, קיים שילוט לפיו מדובר בנגריה מכאנית וכן מצוין שם הבעלים, השונה משם המחזיק המעודכן בקובץ דיירים.
- בשיחות טלפון אשר נערכו במועדים שונים, בין הביקורת לבין עובד ששהה אותה עת בעסק זה, מסר האחרון לביקורת כי "המחזיק", כביכול, נמצא מחוץ לעיר.

#### פרק יח - רישוי עסקים

132. הביקורת איתרה בקובץ תנועות ובקובץ דיירים 171 מקרים בהם מחזיק נכס המסווג כעסק, זוכה להנחת "נכה" (נכה צה"ל או מנפגעי פעולות איבה).
133. הביקורת השוותה את כל המקרים הנ"ל לקובץ מחשב המכיל נתוני "רישוי עסקים" המצוי בעירייה ואיתרה הממצאים הבאים:
134. ב- 35 מקרים שם המחזיק בקובץ זהה לשם המחזיק בקובץ של רישוי עסקים.



135. ב- 25 מקרים שם המחזיק בקובץ שונה משם המחזיק בקובץ רישוי עסקים.
136. ב- 111 מקרים לא אותרו המחזיקים בקובץ רישוי עסקים. דהיינו, לאגף רישוי עסקים לא דווח כי במקום מתנהל עסק ולכן המחזיקים לא נדרשו לשלם אגרת רישיון עסק.
- הסכום הממוצע שנמנע מהעירייה בגין מקרים אלה, באמצעות התחמקות מתשלום אגרה זו, עומד על כ-60,000 ש"ח (לפי 540 ש"ח לעסק, בממוצע).
- מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: "לא לכל עסק דרוש רישיון עסק ובנוסף, קובץ ארנונה פתוח לצפייה לאגף רישוי עסקים".

### פרק יט - התאמה בין פרטי מבצע הפעולה לבין המחזיק בנכס

137. הביקורת איתרה בקובץ "היסטוריה" 2 מקרים בהם פרטי העובד שביצע הפעולה במערכת הממוחשבת, זהים לפרטי המחזיק בנכס. דהיינו, העובד ביצע פעולות בנכס שיש לו אליו זיקה ישירה.
138. הפעולות עסקו בהחלפת מחזיקים בנכסים שונים.
139. להלן המקרים בהם מבצע הפעולה (זיהוי על פי תעודת זהות של מבצע הפעולה) הינו בעל זיקה לנכס:

מספר חשבון ארנונה	עובד שביצע הפעולה	פרטי דייר יוצא	פרטי דייר נכנס	תאריך העדכון
-22 -0840	א ת	א ת	לא רלוונטי	21/2/02
-57 -0050	א א	לא רלוונטי	א א	21/10/02

140. הביקורת איתרה בתיקי הבית הודעות שנמסרו לאגף בגין החלפת המחזיקים, כפי שעודכן בקובץ הממוחשב.

### פרק כ - נכסים לא ראויים לשימוש

141. על פי סעיף 330 לצו הארנונה :
- "בנין שנהרס או שניזוק  
נהרס בניין שמשתלמת עליו ארנונה לפי הוראות הפקודה, או שניזק במידה שאי אפשר לשבת בו, ואין יושבים בו, ימסור מחזיק הבנין לעירייה הודעה על כך בכתב, ועם מסירת ההודעה לא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים; אין האמור גורע מחבותו של מחזיק בשיעורי הארנונה שהגיע זמן פרעונם לפי מסירת ההודעה."
142. המערכת הממוחשבת באגף אינה מאפשרת להזין קוד שונה מנכס שאינו ראוי לשימוש בעבור נכסים שאינם ברי חיוב. נוצר מצב בו כל הנכסים שאינם ברי חיוב מקוטלגים במערכת הממוחשבת כנכס שלא ראוי לשימוש.



143. הביקורת איתרה בשטח שטחים משותפים למספר משרדים, מקלטים ומרחבים מוגנים אשר אינם ברי חיוב ומוזנים למערכת כנכס בלתי ראוי לשימוש.
144. בנוסף, מסיור שטח שערכה הביקורת אותר מקרה בו נכס שרשום במערכת כלא ראוי לשימוש שימש כחנות בגדים.
145. נמסר לביקורת כי במקרה ובעל הנכס אינו דובר אמת לא ניתן לדעת אם נכס אכן ראוי לשימוש עד שתתבצע ביקורת בשטח. מצב זה מאפשר לבעלי נכסים, אשר לא מדווחים כחוק על נכסיהם, להרוויח חודשים רבים ללא תשלום ארנונה.

### **פרק כא - חייב ארנונה שהוא ספק עירוני**

146. בבדיקת מחלקת הנהלת החשבונות באגף הגבייה איתרה הביקורת מספר ספקים אשר הינם תושבי העיר תל-אביב יפו.
147. נוצר מצב בו חייב ספק כספים לעירייה בגין חיובי ארנונה ומנגד חייבת העירייה תשלומים לספק בגין שירותיו.
148. כחלק מהליך שגרתו של מחלקת הנהלת החשבונות ובמידה והחוב אל הספק גבוה מחובו של הספק אל העירייה מתבצעת פעולת קיזוז אשר מקטינה את החוב של העירייה, בגובה חיוב הארנונה של הספק.
149. הביקורת איתרה כי ישנם מקרים שהספק משלם את חובותיו לעירייה במהלך התקופה (לאחר ביצוע הקיזוז האמור) ובכך העירייה חייבת לספק החזר תשלום בגין הקיזוז שביצעה.
150. מחלקת הנהלת החשבונות פותרת אי התאמה זו על ידי הפקת שיק ידני על שם הספק העירוני ובמקביל רושמת בספרי הנהלת החשבונות את פעולת היומן המתאימה.
- הביקורת מבקשת לציין שהליך ידני שכזה הינו מקור לטעויות ולהטעויות וראוי שתהליך הוצאת כספים מכספי העירייה אל תושבים יהיה הליך ממוחשב ומבוקר כיאור.

### **האגף לחיובי ארנונה**

#### **פרק א - בתי תפילה**

151. לביקורת נמסר מהאגף כי פטור מתשלום ארנונה לנכס המשמש כבית תפילה מאושר לנכסים המדווחים על ידי המחזיקים כבית תפילה.
152. מהתקנות שנמסרו לביקורת עולה כי:
- "(א) ארנונה כללית לא חוטל על כל בנין או קרקע חפוסה אשר:**



(I) הבעלות עליהם היא בידי כל מדינה או בידי כל אדם המחזיק בהם מטעם כל מדינה.....

(II) הבעלות והחזקה עליהם הן בידי כל עדה דתית או מוסד דתי בתנאי שהבניין או הקרקע התפוסה משמשים לאותה עדה דתית או לאותו מוסד דתי כמקום - תפילה .... או כמזרח ... ..".

(פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין) 1938).

153. הביקורת איתרה בקובץ דיירים 29 מקרים בהם עובדים זרים מבקשים פטור בית תפילה לנכסים המשמשים אותם, לטענתם, לשם כך. סך הפטור הסתכם ל-399,005 ש"ח.

154. מאחר ומשרד הדתות אינו מעניק אישור בית תפילה לנכסים המשמשים ככנסיות עבור העובדים הזרים, נראה כי במקרים אלה הפטור מתשלום ארנונה ניתן על סמך הודעת המחזיק על השימוש בכתב וביקור עובד האגף במקום ודיווח על השימוש הנעשה בנכס.

מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "פטור לבתי תפילה נדון רק לאחר בקשת המחזיק בכתב וביקורת בשמח לוודא כי אכן מדובר בבית תפילה." נתון זה אינו סותר את ממצאי הביקורת.

### פרק ב- מרכז השגות ועררים

155. הביקורת איתרה מקרים בהם תשובת מנהל הארנונה (בשלב דחיית ההשגה) היתה שונה מתשובת מרכז השגות ועררים (בשלב קבלת כתב הערר). כלומר, מרכז השגות ועררים קיבל את הטענות שהועלו בכתב הערר למרות שטענות אלה נדחו קודם לכן (בשלב ההשגה) על ידי מנהל הארנונה.

156. לביקורת נמסר ממנהל הארנונה, כי קיימים מקרים בהם הוא שולח דחיית ההשגה למרות שידוע לו כי אם המשיג יגיש כתב ערר, תתקבל ההשגה בשלב זה. לדבריו, הדבר נובע ממכתבים בעלי נוסח קבוע וישן אשר אמור להיות מתוקן כאשר מערכת המיחשוב באגף תוחלף. יש לציין, כי מדובר על מכתבים המופקים בתכנת word אשר אין קושי לשנות ניסוחם מעמדת מחשב פשוטה, ללא צורך בידע מקצועי רב.

157. הביקורת דגמה 8 מקרים בהם נדחתה ההשגה בעוד שנקבלה על ידי מרכז השגות ועררים (כפי שהיא או באמצעות פשרה) לאחר הגשת כתב ערר על ידי המחזיק.

158. מקרים אלה הועברו לבדיקה מחודשת של מנהל הארנונה.

**פרק ג - מרכז השגות ועררים – אי התאמות בין הרישומים באגף הגבייה לרישומים באגף לחיובי ארנונה**

159. במהלך הביקורת הסתבר כי שיטת העבודה מאפשרת לחיובי ארנונה לגרור חובות ולהתחמק מתשלומים שהם חייבים בהם עפ"י חוק.
160. במערכת הגבייה (מערכת ה-GV) ניתן לעכב הליך גבייה ע"י הזנה של קוד 16 – לשיהוי תיק שנמצא בהליך ערר.
161. באגף הגבייה (מערכת ה-GV) נמצאו 1,420 חשבונות ארנונה שזוהו כנמצאים או שטופלו בעבר בהליך ערר.
162. באגף לחיובי ארנונה (בהסתמך על מערכת המכתבים המשמשים למעקב אחר הרישומים) נמצאו כ- 1,250 חשבונות ארנונה שזוהו כנמצאים או שטופלו בעבר בהליך ערר.
163. הסמכות לקביעה, האם חשבון ארנונה נמצא או היה בהליך ערר, היא האגף לחיובי ארנונה.
164. הביקורת דגמה 9 מקרים מתוך 170 חשבונות הארנונה שזוהו ע"י האגף לגבייה כנמצאים בהליך ערר, וברישומי האגף לחיובים לא נמצא החשבון כנמצא בהליך הערר, והפנתה את המקרים לבדיקה יסודית באגף לחיובי ארנונה.
165. האגף לחיובי ארנונה, לאחר שבדק את המקרים לגופם, הבהיר באופן חד משמעי שהמקרים לא טופלו במסגרת ועדת העררים.

**פרק ד - הקטנת שטחי נכסים**

166. לפי צו הארנונה, נכס באזור 1 או 2 המשמש למגורים ושטחו אינו עולה על 140 מ"ר מחויב בתעריף הנמוך ביותר 62.6, 50.22 בהתאמה (ש"ח למטר).
167. הביקורת בדקה האם קיימים נכסים אשר שטחם היה מעל 140 מ"ר וקטן בשל הרצון להימנע מתשלום תעריף מלא.
168. מקובץ דיירים ומקובץ בתים עולה כי קיימים 7 מקרים ששטחם היה מעל 140 מ"ר וקטן עקב פיצול, למספר יחידות בעלות חשבונות ארנונה שונים.

ממצאים מתוך ניתוח התיקים	שטח אחרון	שטח מדוח 2	שטח מדוח 1	אזור מס	חשבון ארנונה
יח' בגודל 310 מ"ר פוצלה ל- 4 יח' 78 מ"ר כ"א.	78		310	2	106 0209
אין חומר רלוונטי בתיק	97	150	71	1	605 2604



ממצאים מתוך ניתוח התיקים	שטח אחרון	שטח מדורח 2	שטח מדורח 1	אזור מס	חשבון ארנונה
אין חומר רלוונטי בתיק	22	174	109	2	713 2005
יח' בגודל 173 מ"ר פוצלה ל- 4 יח' 43,44,41,43 מ"ר כ"א.	41	114	173	1	206 00604
הביקורת איתרה שלאחר פיצול נערכה מדידה חוזרת.	118	140	123	2	005 0502
אין חומר רלוונטי בתיק	43		450	1	303 7805
לאחר פיצול, החלטת ועדת ערר - שטח של 9 מ"ר הוגדר כלא ראוי למגורים. הנכס מוגדר כלא "בר חיוב".	138	164	147	2	019 0205

- א. ב- 3 מקרים בעת עריכת הביקורת, המסמכים הרלוונטיים היו חסרים.
- ב. במקרה אחד השטח שפוצל הוגדר כלא ראוי למגורים.
- ג. ב- 2 מקרים הנכסים פוצלו ל- 4 יחידות שונות.
- ד. במקרה אחד בוצעה מדידה חוזרת שלאחריה הוקטן שטח הנכס שפוצל.

### פרק ה - נכסים בעלי שטחים קטנים

169. הביקורת ניתחה את קובץ יחידות והעלתה כי ייתכן ושטחי נכסים המורכבים מחדרים ששטחם הממוצע קטן מ-10 מ"ר, אינם משקפים את גודלו האמיתי של אותו נכס.
170. הביקורת איתרה בקובץ יחידות 4,980 נכסים בהם השטח הממוצע לחדר, קטן מ-10 מ"ר. הביקורת ביקשה לדגום 57 מקרים. בפועל, אותרו בארכיב האגף רק 41 תיקי בית מבין התיקים שנבחרו למדגם. להלן ממצאי הביקורת לאחר עיון בתיקי הבית של המקרים שאותרו:
- א. ב- 5 מקרים לא היה מידע רלוונטי בתיקי הבית.
- ב. ב- 26 מקרים לא אותרו מסמכים שמהם ניתן ללמוד מהי הסיבה להיתו של הנכס מורכב מחדרים קטנים יחסית.
- ג. ב- 10 מקרים אותר דוח ביקורת של עובד האגף, בצירוף מכתב בקשה של המחזיק, לפיצול הנכס.

**פרק ו - שינוי שטחי נכסים**

171. מקובץ יחידות עולה כי בשנת 2002 ערך האגף סקר שטחים ל-3,031 נכסים המסווגים בשימוש "עסק", מתוכם ל-104 נכסים שונה השטח המחויב עקב סקר זה.
172. מקובץ יחידות עולה כי בשנת 2002 חל שינוי בשטחם של 799 נכסים.
173. הביקורת דגמה 22 מקרים בהם חל שינוי, כמצוין לעיל, ועיינה בתיקי הבית של נכסים אלה, במטרה למצוא אסמכתאות לשינוי בשטחים.
174. ב-3 מקרים לא מצאה הביקורת בתיקי הבית, מסמכים מהם ניתן ללמוד מהי הסיבה לשינוי בשטח הנכס המחויב.
175. הביקורת ביצעה פעולת שינוי שטח לנכס שמספרו 054-0054 והקטינה את גודלו של השטח. למרות הנמסר לביקורת מעובדי האגף, מביצוע פעולה זו עולה כי די בעובד אחד (בהנחה שלו הרשאה לבצע חיובי ארנונה), על מנת לחסוך שרשרת הבקורות לשם ביצוע שינוי שטח במערכת.
- מנהל האגף מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: "הפעולה שבוצעה ע"י הביקורת, אותרה במהלך בקרה שוטפת ואף דווח למבקר על השינוי שבוצע".
- הביקורת מבקשת לציין כי האיתור נעשה בשל שימוש בשם משתמש שאינו מוכר באגף.

**פרק ז - פטור לנכס ריק**

176. לפי צו הארנונה, כל מחזיק בנכס זכאי לקבלת פטור מתשלום ארנונה לנכס ריק. הזכאות הינה עד תקופה של חצי שנה. התקופה הקצרה ביותר עבורה ניתן לקבל הנחת נכס ריק הינה כשבועיים.
177. הביקורת איתרה בקובץ תנועות 15,934 מקרים בהם ניתנה הנחת נכס ריק.
178. עוד עולה מקובץ התנועות, כדלקמן:

מספר הנכסים	מספר המקרים בהם קיבלו נכסים פטור נכס ריק	מספר המחזיקים שקיבלו פטור	מספר המקרים בהם קיבלו מחזיקים פטור נכס ריק
8,785	1	10,350	1
2,175	2	1,894	2
658	3	467	3
139	4	65	4
40	5	22	5
8	6	3	6
3	7	1	7
<u>11,808</u>		<u>12,802</u>	



179. מנתונים אלה עולה כי קיימים 3,023 מקרים בהם נכס אחד קיבל יותר מפעם אחת פטור נכס ריק. מניתוח מקרים אלה עולה כדלקמן:
- א. לא נמצא מחזיק אחד שקיבל פטור נכס ריק יותר מחצי שנה.
- ב. לא אותרו מקרים בהם הוחלפו מחזיקים מדי שנה וכל אחד מהם זכה בפטור זה.
180. הביקורת בדקה המקרים בהם מחזיקים קיבלו הנחת נכס ריק יותר מפעם אחת ולא איתרה מחזיקים שקיבלו פטור נכס ריק עבור אותו נכס, סך הכל לתקופה העולה על חצי שנה.

## מסקנות

### כללי

181. במהלך הביקורת באגף לחיובי ארנונה ובאגף לגביית ארנונה ואגרת מים נבחנו פעילויות, תהליכי עבודה, תהליכי קבלת החלטות וערוצי בקרה, שבוצעו בפועל.
- בין מטרת הביקורת ניתן לציין בחינת תהליכי העבודה ובחינת השיטות הנהוגות, להצביע על נקודות התורפה בתהליכים ובשיטות העבודה ואופן התנהלותם.
- הביקורת העמיקה בדיקותיה במערכות הממוחשבות הקיימות, תוך בחינת התהליכים הממוחשבים ויכולתן של המערכות לזהות חריגות.
182. הביקורת הסתמכה על מסמכים שאותרו באגפים, נוהלי עבודה ומערכת הנהלת החשבונות, בנוסף לקבצי נתונים רבים שהתקבלו מאגף המיחשוב בעירייה.

### האגף לגביית ארנונה ואגרת מים

183. אופן התנהלות המערכות הממוחשבות באגף הינו כזה שבין סביבות העבודה הממוחשבות לא קיימת אינטרקציה שוטפת. קיימת אי התאמה בין הנתונים המצויים במערכת המנהלת את תהליך הגבייה לבין הנתונים המצויים במערכת האכיפה המינהלית. הביקורת מציינת כי רק על פי הוראת מנהל האגף, ולא באופן שוטף, מתבצעת התאמה בין המערכות. עובדה זו מאפשרת טעויות כפי שנתגלו במהלך עבודת הביקורת.
184. מערך אבטחת המידע באגף מיושן ומסורבל ואינו מאפשר שליפת מידע לצורך ניתוח רמות ההרשאה של עובדי האגף. הביקורת איתרה כי מערך התוכניתנים מאפשר למתכנתים להעניק הרשאות למשתמשים שונים. לדעת הביקורת, מצב זה אינו תקין היות וכל נושא ההרשאות אמור להיות תחת פיקוחו הבלעדי של מנהל אבטחת המידע בעירייה. הביקורת מציינת כי הליקויים שאותרו במערך אבטחת המידע מאפשרים לבצע פעולות ללא בקרה נאותה, עד כדי יכולת לבצע הטעויות במערכת הממוחשבת של האגף.



185. הביקורת איתרה ליקויים מהותיים בכל הקשור לאבטחת המידע באגף. כך למשל, לא ניתן לאתר פעולות של משתמשים במערכת מהסיבה שפעולותיהם לא תועדו כראוי. הביקורת איתרה עובד אשר השתמש בקוד הזיהוי של העובד הממונה עליו בכדי לבצע פעולה שלא היה מורשה לעשותה. הביקורת סבורה כי אגף העוסק בגבייה בסדרי הגודל הקיימים בעירייה מחוייב באבטחת מידע ברמה גבוהה יותר.
- אבטחת המידע כפי שנמצאה באגף מאפשרת ביצוע טעויות, הטעויות ותרמיות, כאשר יהיה קושי רב לאתר את מבצעי הפעולה, אם בכלל.
186. הביקורת איתרה כשלים בתהליכי העבודה הממוחשבים באגף שהינם כשלים טכניים וכשלים בבקרה, באמצעות בחינת מספר מקרים תוך נסיונות שביצעה בפועל, כאשר המסקנות מנסיונות אלו היו חד משמעיות.
- הכשלים הטכניים שאותרו במערכת מאפשרים ביצוע טעויות בקלות יתרה וללא תשומת ליבם של עובדי האגף.
- הכשלים בבקרה שאותרו יחד עם הכשלים הטכניים במערכת פותחים פירצה לאורך תהליך העבודה לביצוע פעולות הטעיה או מירמה.
187. המערכת הממוחשבת באגף מאפשרת לכל העובדים להקליד הערות שונות לגבי כל נכס. הערות שאינן מוגבלות ומתוחמות יוצרות סרבול ואי סדר במערכת בנוסף לקושי לאתר ממצאים או לבצע בקרות.
188. מידע על הסדרי תשלום חובות באמצעות הוראת קבע בבנק אינו מועבר אל מחלקת הנהלת החשבונות מידי יום, אי לכך ישנו פער במידע שמגיע אל המחלקה וחוסר יכולת לבצע התאמות בנושא זה.
- הביקורת סבורה כי ליקוי חמור זה יש להסדיר לאלתר.
189. הביקורת איתרה כי הזנת פרטי מחזיק חדש על ידי עובדי האגף, נעשית ללא בקרה הולמת. כתוצאה מכך מתאפשר לכל עובד המשתמש במערכת לפתוח חשבונות פיקטיביים, ולבצע הטעויות ותרמיות ובייחוד כשרמת הבקרה על פעולות אלו אינה מספקת.
190. בין האגף לגביית ארנונה לבין האגף לחיובי ארנונה קיים חוסר תיאום. הדבר יוצר פערים בנתוני שני האגפים. כמו כן ישנן מערכות מיחשוב הקיימות רק באחד האגפים ולא קיימות באגף השני, דבר שמוסיף לפערי המידע בין האגפים.
- הביקורת איתרה מקרים שדווחו באגף לגביית ארנונה כמקרים שטופלו בוועדת ערר, שהינה חלק מהאגף לחיובי ארנונה, ואילו באגף לחיובי ארנונה נמצאו אותם נכסים ככאלה שלא טופלו בוועדות ערר.

- חוסר התיאום בין שני אגפים אשר קשורים לאותו תחום מהווה בעיה חמורה בתפעול המערכות הממוחשבות ותהליכי העבודה.
191. אופן התנהלות מתן הנחות לתושבי העיר תל אביב – יפו לקוי. הביקורת איתרה נתק בין המפקח של אזור באגף לבין עובדי מחלקתו, כך שעובדים אישרו הנחות ללא ידיעתו. מתן הנחה ללא צידוק וללא אישור מפקח, מהווה חריגה מסמכות ומאפשרת מתן הטבות ללא בקרה. מתן ההנחות יכול להיעשות הן באופן ידני והן באופן אוטומטי. הבקרה באגף בוחנת בעיקר את התהליכים האוטומטיים. עובדה זו מאפשרת מתן אישורים ידניים אשר נבחנים באופן מדגמי רק אחת לתקופה, אם בכלל.
- הביקורת מודעת לעובדה כי ישנן הנחות אשר מוצלבות אחת לתקופה עם נתונים חיצוניים, אך מבקשת לציין כי גם אז ההנחה מתבטלת ביום גילוי הטעות ולא באופן רטרואקטיבי.
- גם בתהליך הצלבת הנתונים הממוחשבים עם מתן ההנחות אותרו ליקויים אשר מעידים כי כל התהליך מהווה פתח למתן הטבות לחייבי ארנונה מסויימים.
192. בתהליך העברות חיובים בין חשבונות ארנונה שונים נמצאו ליקויים, הן במסמכי האגף והן בקבצי המערכת המתעדים את פקודות היומן בגין העברות אלו.
- בנוסף, איתרה הביקורת חוסרים של מסמכים וחתימות לאישור המהווים אסמכתא לביצוע פעולות ההעברה.
- העברת חיובים בין חשבונות ארנונה מהווה נדבך חשוב בתהליך הגבייה, אך היא גם מאפשרת הטעיה ותרמית, בכך שניתן לסגור חוב על ידי פעולות חיוב/זיכוי בין חשבונות שונים.
- תהליכי הבקרה שנמצאו הינם חסרים. למעשה הביקורת מצאה תהליך בקרה יחיד המתבטא בבדיקת סיכומים, המאפשר בדיקת התאמת הסכומים הפרטניים לסכום הכללי.
- אי פיקוח נכון על תהליך שכזה מהווה, לדעת הביקורת, ליקוי חמור בתהליך הגבייה.
193. באגף נמצא חוסר סדר כללי במסמכים אשר אמורים היו להיות מתוייקים בסדר מסויים. חוסר הסדר הקשה על הביקורת במהלך הבדיקות ומהווה קושי בביצוע בקרות בכלל. במרבית המחלקות והמדורים באגף לא ניתן היה לאתר מסמכים ללא עזרתם של עובדי האגף, כאשר גם אז מבקשת הביקורת לציין, האיתור נמשך זמן רב.
194. הביקורת איתרה אי התאמה מהותית בין קבצי פירוקים ופושטי רגל של כונס הנכסים הרשמי, לבין קבצי האגף בנוגע למחיקת חובות.
- המשמעות הינה שישנם חברות ופושטי רגל שנהנו ממחיקת חוב לשנה מסויימת ואינם בהכרח פושטי רגל או חברות שפורקו.



195. הביקורת איתרה כי בנוגע לחובות באגף ישנו נוהג למחוק ולמחול חובות בסכומים נמוכים. חובות אלו מוגדרים בדוח הביקורת כ-"חובות קטנים".
- הביקורת מבקשת לציין כי התייחסות עובדי האגף לחובות אלו לוקה בחסר עקב סכומם הקטן, ללא התייחסות למהות החוב.
196. הביקורת איתרה בחשבונות הארנונה כי ישנם זיכויים בסכומים גדולים שמקורם בפסקי דין שנתקבלו על ידי השירות המשפטי בעירייה. סכום הזיכוי בחשבון נקבע על ידי עובד האגף ובהתאם לפרשנותו ולא על ידי הוראה מפורשת אחרת מהשירות המשפטי.
- ממצא שכזה יכול לגרום לזיכוי חשבונות בסכומים שאינם נכונים, במשגה או במתכוון.
197. דוחות חקירת היכולת המבוצעים על ידי החוקרים הפרטיים שמועסקים על ידי האגף נמצאו כלא מספקים, ונתונים רבים חסרים בהם. חוסר בנתונים אלו מקשה על עבודת האכיפה, בייחוד כאשר דוחות אלה מוזמנים סמוך למועד קיום הוועדה למחיקת חובות. לדעת הביקורת מועד זה הינו מאוחר ואינו יעיל לצרכי גבייה.
198. הביקורת איתרה רישום פיקטיבי, לכאורה, של עובדים זרים כמחזיקי נכסים, כאשר בפועל תושב ישראלי הוא המחזיק בנכס. הביקורת הסתמכה בממצאיה על תיקי הבית שאיתרה באגף ועל קבצי המערכת הממוחשבת שנתקבלו לידיה. בנוסף, אותרו עובדים זרים המחזיקים במספר דירות.
- הביקורת סבורה כי ממצא זה מעלה חשד שמא פלוני משתמש בפרטיו של העובד הזר, ולא דווקא למטרות כשרות. אותרו מקרים נוספים בשטח שהצביעו על שונות בין מחזיק הנכס בפועל למחזיק בנכס הרישום בספרי העירייה. פרצה זו מאפשרת למחזיקים בפועל לרשום במקומם עובדים זרים או אחרים, אשר זכאים להטבות או לתנאים מועדפים, כאשר הפיקוח בנושא מצומצם ולא נבדק בשטח.
199. הביקורת הצליחה נתוני רישוי עסקים עם קבצי המערכת באגף ואיתרה מקרים רבים של מחזיקים בעסקים טעוני רישוי, לכאורה, אשר אינם מופיעים ברישוי עסקים.
- אי דיווח שכזה לעירייה יוצר התחמקות מתשלום אגרה.
- הביקורת סבורה כי אין די בקרות על התהליך, אם בכלל, עובדה המקטינה את סכומי החיוב שהייתה אמורה לגבות העירייה מבעלי העסקים.
200. אותרו על ידי הביקורת מקרים בהם עובד האגף ביצע פעולות בנכסים אשר החזיק בהם. הביקורת סבורה כי ביצוע פעולות מסוג זה לקוי בבסיסו ומהווה פתח לעובדי האגף לבצע פעולות בנכסים שבחזקתם; במיוחד לאור העובדה, שהעובדים באגף מודעים לרמת הבקורות ולכשלים במערכת הבקרה באגף.



201. ישנן מספר פונקציות המהוות את הבסיס לחיוב הארנונה שנשלח למחזיק בנכס. אחת הפונקציות היא סוג השימוש בנכס. ישנם שימושים המקנים הנחות משמעותיות או פטורים. שינוי סוג השימוש בנכס הינו מהותי ומאפשר להקטין את חיוב הארנונה. הביקורת זיהתה הליך בלתי מבוקר בנושא זה, עובדה העלולה להקטין או למחוק חיובים ללא כל פיקוח או בקרה בשטח.
202. הביקורת איתרה כי תהליך החיוב במקרים בהם החייב הינו ספק עירוני מתנהל בצורה ידנית. תהליך ידני שכזה, לדעת הביקורת, שבסופו מופק שיק על שם הספק העירוני, הינו מקור לטעויות ולהטעויות.

### האגף לחיובי ארנונה

203. גודל השטח מהווה אחת הפונקציות בחישוב הארנונה לתושב. הביקורת איתרה מקרים של פיצול נכסים אשר גרמו להקטנת הנכס עד כדי מעבר וירידה לתעריף נמוך יותר. בנוסף היה קושי באיתור מסמכים המעידים על סיבת הפיצול.
- הקטנת גודל הנכס מאפשרת הקטנה של חיוב הארנונה. הביקורת זיהתה הליך בלתי מבוקר בנושא זה, המאפשר להקטין חיובים לתושבים ללא פיקוח מספק.
- בנוסף, בדקה הביקורת בפועל וביצעה מדגם על גבי המערכת הממוחשבת והסיקה כי יש מספר עובדים אשר להם הרשאות המאפשרות לעבור את כל שרשרת הבקורות ולבצע שינויי שטח במערכת. תהליך שכזה על ידי עובד אחד פותח פירצה לביצוע הטעויות ותרמיות באגף.
204. נכס שאינו ראוי לשימוש זכאי לפטור מארנונה. כל עוד לא בוצעה ביקורת בשטח, יכולים מחזיקים ליהנות מתקופות ללא תשלום ארנונה.

### המלצות

205. על סמך ממצאי הביקורת ובחינת פעילויות האגפים תוך ניתוח הפעולות הממוחשבות וקבלת החלטות, יפורטו להלן המלצות הביקורת לגבי ייעול התהליכים באגף ופעילות העובדים בו. ההמלצות כוללות פעולות מתקנות שאת חלקן יש לבצע לאלתר.

### האגף לגביית ארנונה ואגרת מים

206. יש לבחון קיומה של מערכת בקרה באגף אשר תכלול את הפונקציות הנחוצות אשר פזורות במספר מערכות ממוחשבות. כיום, כאשר פועלות מערכות נפרדות, יש לדאוג לאלתר לתיאום ממוחשב ביניהן ולמעבר נתונים דו צדדי.
207. הביקורת ממליצה לייעל ולשפר לאלתר את כל נושא אבטחת המידע באגפים, תוך חסימת גישות שונות במערכת לכלל העובדים.



- יש לבצע לאלתר סריקה ומיון של כל ההרשאות והסיסמאות באגפים, לעדכן ולבטל ההרשאות המיותרות.
  - יש לבצע התאמה בין כל בעל תפקיד לסוג ההרשאה שברשותו ולא על ידי העתקת הרשאות מעובד אחד למשנהו, עקב תפקיד זהה, לכאורה.
  - יש לבצע באגף רישום מסודר, על ידי האחראי על אבטחת המידע בעירייה, ולא לאפשר לאגפי המיחשוב השונים לשנות או לתת הרשאות כלל.
  - יש לדאוג לתרבות סיסמאות בסביבות העבודה, כאשר לכל עובד סיסמא אחת לשימושו והיא ידועה רק לו.
  - יש למנות גורם אחראי על הנושא, שירכז את סמכויות מתן הרשאה לעובדים.
208. יש לפעול לתיקון כל הכשלים הטכניים כפי שהוצגו בדוח הביקורת.
209. יש להגביל הקלדת מלל חופשי במערכת תוך שימוש בשדות הקבועים מראש אשר קיימים במספר מצומצם ככל האפשר.
- יש לבחון את כל המלל הקיים במערכת ולהתאימו לתנאי הנכס בפועל.
210. יש לפעול לאלתר להעברתם של הסדרי הבנקים בדרך של הוראת קבע, אל מחלקת הנהלת החשבונות, תוך קביעת מנגנוני בקרה נאותים.
- הנהלת החשבונות חייבת לבצע התאמה נפרדת בנושא הוראות הקבע ולאתר מקרים בהם בוטלו ההוראות. על מחלקת הנהלת החשבונות להעביר מידע על ביטולי הוראות הקבע לאזור הגבייה הרלוונטי לצורך המשך בנקיטת פעולות האכיפה.
211. הביקורת ממליצה לגבש לאלתר נוהלי עבודה בנושא פתיחת חשבונות ארנונה חדשים ולדאוג שמספר עובדים מצומצם וקבוע יהיה רשאי לבצע פעולה זו תחת פיקוח.
- יש לדאוג כי לכל פעולה שכזו תצורף אסמכתא מתאימה.
212. יש להסדיר לאלתר תהליך מתן ההנחות לנכס כך שיהיה קיים פיקוח תמידי על נותני ומקבלי ההנחות.
- יש לדאוג לתהליכי עבודה אשר יכילו בקורות בכל הקשור למתן הנחה, כאשר התהליכים יהיו אוטומטיים וממוחשבים בלבד ויופסקו לאלתר התהליכים הידניים.
213. יש לפעול לאלתר לשיפור הבקורות על תהליך העברות כספים בין חשבונות ארנונה תוך שימת דגש על צירוף מסמכים רלוונטיים לכל מקרה, ללא יוצא מן הכלל.
214. יש לגבש נוהלי עבודה בכל הנוגע לסידור ולתיקון מסמכים באגף, סידורם במחסנים ובארכיונים ואופן שליפתם.

215. יש להורות לעובדים לצרף צילום תעודת זהות של מחזיק חדש בנכס על מנת לוודא את זהות החייב. יש לבחון קיום בקרה על נוהל זה.
216. במקרה של העברת חיובים בין חשבונות יש להוסיף לטופס "פקודת יומן" מקום למלל חופשי על מנת להבהיר את מהות העברת החיובים.
217. על דוחות חקירת היכולת להיות יסודיים ומלאים. על החוקרים לכלול בבדיקה את כל נכסי החייב. בנוסף, על העירייה להזמין את ביצוע הדוחות בטווח זמן סביר לפני קיום הוועדה למחיקת חובות ולא רק בסמוך אליה, מהסיבה שעם כינוס הוועדה החייב ייתכן "ויסלק" את נכסיו.
218. יש לפעול לאלתר להגברת הבקורות והבדיקות של מדור הבקרה באגף. יש לבחון השתתפות עובדי הבקרה בהשתלמויות מקצועיות בתחום. הביקורת ממליצה לגבש נוהלי עבודה מסודרים שכוללים בקורות על כל אזור ומחלקה באגף אשר יקיפו את כלל תהליכי העבודה באגף ואת כלל פעילויות העובדים.
- יש להסדיר הפקת דוחות מסכמים ותקופתיים אשר ישמשו את צוות הבקרה. כמו כן, יש לדאוג כי מנהל האגף יבצע פיקוח אחת לתקופה על מחלקת הבקרה באגף.
219. יש להקפיד על בחינה דקדקנית בנושא של תושבים זרים בכל הקשור לחיובי ארנונה ולהפעיל פיקוח צמוד לגבי זהותו של מחזיק הנכס בפועל.
- יש לדאוג כי כלל העובדים לא יוכלו לאשר עובד זר כמחזיק נכס במערכת, אלא מספר מורשים מצומצם.
220. הביקורת ממליצה להסדיר נוהלי עבודה בנושא העברת מידע לאגף רישוי עסקים ולהיפך.

### האגף לחיובי ארנונה

221. הביקורת ממליצה לגבש נוהלי עבודה בקשר לביקורות נכסים בשטח. יש לבחון בשטח התאמתם של מחזיקי הנכס כפי שמופיע ברישומי המערכת.
- יש לבחון שטחם ושימושם של הנכסים והתאמתם לחיוב הכללי.
  - יש להסדיר ביקורות בפערי זמן שאינם ממושכים על מנת לאתר ליקויים בתקופת זמן סבירה.
222. יש לבחון לאלתר שינויים הנעשים בנכסים בגין החזקה, גודל, שימוש וכד', אשר מקטינים בדרך זו או אחרת את החיוב הכללי של הנכס, ובמידת הצורך, בכל מקרה של שינוי פרמטר קובע מס, יש לעשות בירור עובדות ולצאת לשטח.
- הביקורת ממליצה להסדיר נוהלי עבודה במקרים של הקטנת חיובים מכל סיבה שהיא.
223. יש לחסום לאלתר כל אפשרות שעובדי האגף יבצעו שינוי בנתוני נכסים אשר בבעלותם/בחזקתם ולהפעיל פיקוח שוטף על נכסים אשר בבעלות/בחזקה של עובדי עירייה בכלל ועובדי האגף בפרט.



224. יש להסדיר בנוהל הקטנת חיוב בעקבות פיצול בנכס למספר נכסים בעלי שטחים קטנים, תוך פיקוח צמוד בכל מקרה של פיצול נכס.
225. אין לאפשר מצב שבו עובד אחד באגף יוכל לבצע שרשרת מלאה של שינויים במערכת הכוללים בקשה, רישום, אישור וביצוע. הביקורת ממליצה לדאוג לאלתר לבצע שינויים בנושא זה.
226. יש להפסיק לאלתר שימוש בתהליכים ידניים, בכל הנוגע לתשלומים עבור מחזיק נכס שהינו ספק עירוני.
- הביקורת ממליצה להימנע מקיזוזים המצריכים פקודות יומן אלא תהליך אוטומטי שגרתי ככל שאר בעלי הנכסים האחרים.

**לאחר סיום כתיבת דוח הביקורת עדכן מינהל הכספים את הביקורת, בהתייחס למסקנות ולהמלצות הביקורת, כי בשיתוף עם אגף המיחשוב, בוצעו הפעולות הבאות:**

- \* הוסף תיעוד במערכות המיחשוב עבור כל פעולה: שם העובד, מספר עובד ותאריך ביצוע, המאפשר בקרה על פעילות העובדים.
- \* נבחנו סוגי קודי העיכוב הקיימים במערכת, לצורך ביטולם או עדכונם.
- \* רוענו ההנחיות לעובדים לגבי שימוש בסיסמאות אישיות.
- \* נבחנה הנחיות בשאלות לעדכון תנועות כספיות.
- \* המינהל נערך להתקשרות עם חברה חיצונית לבחינת מערך הבקרה הפנימית הקיים, במטרה לבנות מערך בקרה יעיל ואפקטיבי, הכולל אפיון דוחות חריגים, הגדרת הרשאות, מיפוי נגישות למידע וכו'.