דוח מבקרת
המועצה המקומית 2014/2015

(ב 2013/2014)

מועצה מקומית דלית אל כרמל, נובמבר 2016

דוח מבקרת מועצה מקומית

דלית אל כרמל

לשנת 2014/13 ב

הדוח כולל **מעקב לשנת 2015**

מועצה מקומית דלית אל כרמל, נובמבר 2016

לכבוד
מר רפיק חלבי
ראש מועצה מקומית דלית אל כרמל

אדון נכבד;

הנדון : **דו"ח ביקורת מבקרת המועצה לשנת 2014/2015**

דוח ביקורת 2014/13 ב

בהתאם לסעיף 145ו לצו המועצות המקומיות (א), הנני מתכבדת להגיש דין וחשבון על ממצאי הביקורת לשנת 2014/13 ב כולל מעקב לשנת 2015 (להלן : "הדוח").

הביקורת נערכה בהתאם לכללי הביקורת הפנימית, להוראות החוק והתקינה הרלבנטית למבקרי הרשויות המקומיות במועד הביקורת. מטרת הביקורת היא להביא את המועצה לייעל את תהליכי העבודה ולשפר את שיטות העבודה, תוך כדי חסכון במשאבים ושמירה על תקינות המינהל וטוהר המידות.

דוח זה עוסק בנושא הנחות ארנונה בגין מצב נכס ושינויים בחיובים במערכת הגביה העירונית בשנים 2010-2015.

עיקר עבודות הביקורת בדוח זה נערכה בשנת 2014; אולם נערכה בדיקה משלימה ובדיקת "מעקב" לשנת 2015. הדוח שילב את התייחסויות המבוקרים שניתנו עד מועד עריכת דוח שנתי זה בשנת 2016.

אבקשך להנחות את המבוקרים, כל אחד בהתאם לאחריותו וסמכויותיו, לתקן את ממצאי הביקורת שנכללו בדוח זה ולמנוע את הישנותם בעתיד, וזאת על-פי לוח זמנים שייקבע ובמסגרת תוכנית עבודה אשר ישולבו בה תיקון ממצאי הביקורת.

במקביל, אבקשך להנחות את צוות מעקב אחר תיקון ממצאי הביקורת לפעול לתיקון ממצאי הביקורת, לדווח על תיקונם, או לדווח על הצעדים שננקטו לתיקונם ולמניעת הישנותם בעתיד.

בהזדמנות זו, הרשה לי להודות לכבודך ולכל העובדים ששיתפו עמי פעולה, ופעלו לתיקון ממצאי הביקורת בהתאם להמלצות שניתנו לרבות שיפור שיטות ותהליכי עבודה. אדגיש את שיתוף הפעולה של המבוקר העיקרי – מנהל מחלקת הגביה.

בכבוד רב,

סואעד זהראלדין-חסון, עו"ד
מבקרת המועצה

תוכן עניינים

נושא	מספר עמוד
1. הקדמה, מטרות, שיטות ומועד הביקורת, רקע נורמטיבי	4-8
2. **ממצאים וסיכום**	9-46
2.1 ממצאים כלליים	9-10
תיאור הפחתות / הנחות 2011-2015 לפי מאזן כספי ריאלי שהופק מחברה לאוטומציה	10.1-10.4
2.2 פרק א : **הנחת נכס ריק שלא בשימוש והינו ריק מכל אדם וחפץ**	11-13
תרשים תהליך העבודה – מצב קיים ומצב רצוי	14-15
2.3 פרק ב : **הנחת נכס חדש שעומד ריק וטרם אוכלס**	16
תרשים תהליך העבודה – מצב קיים ומצב רצוי	17
2.4 פרק ג : **פטור נכס לא ראוי לשימוש**	18-21
תרשים תהליך העבודה – מצב קיים ומצב רצוי	22-23
2.5 פרק ד **: שינויים בחיובים : ביטול חיובים שלא בדרך השגה כדין או מתן הנחות שלא באמצעות ההליך המקובל ובהעדר סמכות**	24-31
תרשים תהליך העבודה – תהליך מחיקת חובות ומתן הנחות רטרו	32-34
2.6 **סיכום ומסקנות כלליות**	35
2.7 **המלצות**	36
2.8 פרק ה : **נכסים מחוץ לתחום השיפוט של המועצה המקומית שהמקבלים ונהנים משירותים מוניציפאליים**	37
2.9 פרק ו : **חיוב נכסים בארנונה : יצירת שומה/חיוב בארנונה, ביטול/תיקון שומה**	38-40
2.10 פרק ז : **פעולות זיכויים; פעולות של זיכויים והעברת יתרות בין חשבונות משלמים במערכת הגביה העירונית**	41-42
2.11 פרק ח : **נכסים מחוייבים מים**	43-45
2.12 פרק ט : **חיוב באגרת ביוב**	46
2.13 פרק י : **חיוב באגרת שילוט 2015**	47
הערות ראש המועצה לדוח	

ביקורת גביה : שינויים בחיובים; הנחות בגין מצב נכס

מערכת הגביה העירונית מכילה מסד נתונים אודות נכסים ונישומים שמחויבים בארנונה, באגרות ובהיטלים כולל חיובי מים וביוב (מאחר ומשק המים והביוב עדיין מנוהל על-ידי המועצה ולא באמצעות תאגיד). הנתונים כוללים חיובים ושומות ארנונה לרבות תיקונים ושינויים שנערכו בהם, תשלומים ותנועות כספיות, הנחות, ניתוני אכיפה וכו'.

הרקע לבדיקת הביקורת הוא מידע שנתקבל בחודש מאי-יוני 2013 בדבר מספר שינויים בחיובי נכסים במערכת הגביה או מתן הנחות לכאורה שלא כדין למספר נישומים נקודתיים, בנוסף למספר מועט של מקרים שנתגלו תוך כדי בירור מספר תלונות ובדיקת ביקורת שוטפת במהלך המחצית הראשונה לשנת 2013. מידע זה הובא לידיעת גזבר המועצה לאחר בדיקתו ואימותו בחודשים מאי - יוני 2013.

מטרת הביקורת :

לבדוק את היקף השינויים והתיקונים בחיובים במערכת הגביה – סכום, גודל נכס וסוג נכס. לבדוק את חוקיות ותקינות השינויים בחיובים במערכת הגביה, בתהליך תיקון השומות כולל נכס שאינו ראוי למגורים או לשימוש, ואת הנחות נכס ריק/חדש שניתנו. לבדוק את הנכסים שמחויבים מים בלבד. לבדוק את הבקרות הקיימות.

מועד הביקורת ותקופת הביקורת :

הביקורת נערכה במחצית השניה לשנת 2013. הושלמו מסמכים ובדיקות ברבעון הראשון לשנת 2014. ניירות עבודה וסיכום ממצאים ראשוניים נערכו במחצית השניה לשנת 2014 והועברו להתייחסות המבוקרים – מנהל הארנונה ומנהל הגביה, מנהל הארנונה ומ"מ גזבר הקודם וגזבר המועצה.

נערכה בדיקה משלימה ("מעקב") לשנת 2015; טיוטת הדוח הוכנה במחצית הראשונה לשנת 2016. תקופת הביקורת היא לשנים 2010-2015.

מתודולוגיה – שיטת והיקף הביקורת :

הביקורת עיינה בדוחות שמופקים ממערכת הגביה העירונית הממוחשבת (שמפעילה החברה לאוטומציה עבור המועצה) : דוח הנחת נכס ריק, דוח הפחתת חיוב, דוח שינויים בגודל נכס וסוג נכס בשנים 2012 ו- 2013 ולאחר מכן ערכה בדיקה משלימה לשנת 2014. לבסוף הופק דוח הנחות לפי מצב נכס לשנים 2011-2015. הדוח הופק לפי סוגי תנועה 302-300 ו- 303, סוגי תנועה 501-500 ו- 503 (ראה עמוד 10 להלן). בנוסף, דוחות פיזיים מחוייבים מים.

הביקורת בדקה, סרקה וצילמה מסמכים בתיקים שבמחלקת הגביה לשנים 2010-2013: תיק נכסים לא ראויים לשימוש, תיק הנחת פטור נכס ריק, תיקי פניות תושבים (א'-ת').

הביקורת קיימה שיחות עבודה וישיבות עם גזבר המועצה והממונה על הגביה במועצה, עם מ"מ גזבר המועצה לשעבר והממונה על הגביה (ששימש גם מנהל הארנונה בשנים 2010 ו- 2011), ועם מנהל מחלקת הגביה ומנהל הארנונה בשנים 2012-2013.

הביקורת ערכה בדיקה מעמיקה לנכסים שהוגדרו ריקים והיו בהם תיקוני חיובי ארנונה או ביטול נכסים בין השנים 2010-2013. בטבלה להלן נציג את היקף הבדיקה המעמיקה.

שנה	הנחת נכס ריק - שאין משתמש בו	הנחת נכס ריק – ללא בקשה	הנחה / תיקון גודל נכס/ תיקון שומה – ללא השגה	הנחת נכס לא ראוי לשימוש / תיקון גודל נכס – ללא השגה	הנחות או תיקוני חיובים בארנונה/ ביטול נכסים – ללא טופס בקשה
2010	5				
2011	6	5	6	17	12
2012	39				67
2013	44		16		3

רקע נורמטיבי – הבסיס החוקי :

חיוב הארנונה הינו שנתי. הארנונה מושתת על מחזיק בנכס שראוי לשימוש ונמצא בתחומה (תקנות ההסדרים משנת 1992). גובה החיוב בארנונה נקבע לפי התעריף הקבוע לכל מ"ר בשטחו של הנכס, כפי שמפורט בצו הארנונה שאותו אישרה מועצת הרשות המקומית ופירסמה הרשות המקומית.

לכל רשות מקומית שיטת מדידה משלה. שיטת המדידה של מועצה מקומית דלית אל כרמל היא שיטת הברוטו כולל קירות חוץ ופנים. הרשות המקומית רשאית לבצע מדידה בנכס ועל סמך מדידה זו נקבע חיוב הארנונה (סעיף 159 לצו המועצות המקומיות (א)).

גובה הארנונה מושפע ממספר אמות מידה – מיקום הנכס, שטח הנכס, סוג השימוש שנעשה בנכס ומבחן הזכאות להנחה של המשלם.

מועצה מקומית דלית אל כרמל קבעה בצו המסים שאישרה כי מבנה המשמש למטרה שונה מיעודו כחוק, יחויב על פי השימוש.

1. שינוי חיוב בארנונה והפחתת החיוב בארנונה שלא באמצעות הגשת בקשה להנחה או לפטור מארנונה – מי חב בתשלום ארנונה ? מהו הדין לענין חילופי בעלים/מחזיקים ? מהו הוא הדין לענין שינוי השימוש/ים בנכס ?

ארנונה מוטלת על נישום שהינו בעל הנכס או המחזיק בנכס (סעיף 160 לצו המועצות המקמיות (א)). ישנן מספר סוגים של נישומים בארנונה. בדרך כלל, הנישום הוא המחזיק.

כל שינוי של העברת בעלות או חדילת ההחזקה בנכס מחייב הגשת הודעה בכתב למועצה.

סעיף 161 לצו המועצות המקומיות (א) קובע הוראה לענין העברת נכס כדלהלן :

" העביר אדם נכס שחייבים עליו בארנונה לפי צו זה, או חדל מהיות מחזיק בנכס זה, אם השכירו לתקופה של שנה או יותר, לא יהיה חייב בתשלום כל שיעור משיעורי הארנונה שפרעונו חל אחרי יום העברה או אחרי היום שחדל להיות מחזיק כאמור, **אך כל זמן שלא נמסרה למועצה הודעה על העברת הנכס או על חדילת החזקה**, יהא האדם אחראי לתשלום כל ארנונה על הנכס הזה שלא שולמה על ידי הבעל החדש או על ידי המחזיק שבא אחריו, הכל לפי הענין. בהשכרה לתקופה הקצרה משנה אחת, יהיה המשכיר חייב בארנונה." (ההדגשה לא מקור)

במידה וחלו שינויים בנכס עצמו או בשימושים בו, הנישום, בין אם מדובר בדייר ובין אם מדובר במפעיל עסק, רשאי לפעול לשינוי חיובו בארנונה, בהתבסס על תשתית עובדתית בנוגע לשינויים שבוצעו בנכס, באמצעות הגשת בקשה לשינוי סיווג הנכס בחיוב הארנונה או הגשת השגה בגין שינוי השימושים בנכס או עקב שינויים פיזיים במבנה הנכס עצמו.

2. הנחות בארנונה מתחלקות לשני סוגים עיקריים : סוג אחד נוגע לנישום המחויב בארנונה; סוג שני מתייחס לנכס עצמו ותלוי במצבו. הנחות של נכס ריק או נכס חדש ופטור נכס לא ראוי לשימוש הן הנחות בגין נכס.

מהו הדין לענין **הנחות או פטור בגין נכס** ?

"פטור" נכס שטרם הפך לבנין - הארנונה מוטלת על הבנין מהמועד שהפך להיות כזה. כך שכל עוד אין מדובר ב"בנין", לא ניתן לחייבו בארנונה.

מבנה שנמצא בהליכי בניה או בנין שטרם הושלמה בנייתו, אינו חב בארנונה. בית המשפט העליון קבע (בבר"מ 42/12 עירית הרצליה נגד גבים לקרקעות בע"מ) כי ארנונה תוטל על מבנה רק אם הוא ראוי לשימוש מבחינה פיזית.

מועצה מקומית דלית אל כרמל קבעה בצווי המסים שאישרה כי בנין הוא כהגדרתו בסעיף 269 לפקודת העיריות (נוסח חדש). סעיף 269 לפקודת העיריות מגדיר בנין כי :

> " בנין" – כל מבנה שבתחום העיריה, או חלק ממנו, לרבות שטח הקרקע שעיקר שימושו עם המבנה כחצר או כגינה או לכל צורך אחר של אותו מבנה, אך לא יותר מהשטח שקבעה לכך המועצה למעט קרקע שהמבנה שעליה לא היה תפוס מעולם, כולו או בחלקו;"

פטור נכס לא ראוי לשימוש הינו נכס שאינו בשימוש ושנהרס או ניזוק, במידה שאי אפשר לעשות בו שימוש (סעיף 162 לצו המועצות המקומיות (א)). כאשר לא די בכך שהנכס נטוש, רעוע או מוזנח, ונדרשת הודעה בכתב של הנישום לצורך מתן הפטור.

סעיף 162 לצו המועצות המקומיות (א) קובע הוראה לענין בנין שנהרס :

> " בנין שחלות עליו ארנונות לפי צו זה והוא נהרס או ניזוק במידה שאינו ראוי לשימוש, ו**אין משתמשים בו, ונמסרה למועצה הודעה בכתב על כך**, לא יהיו הבעל והמחזיק אחראים לתשלום כל שיעור משיעורי הארנונות על הבנין שפרעונו חל אחרי מסירת ההודעה." (ההדגשה לא במקור)

בית-המשפט העליון בפסק-דין בר"מ 5711/06 המגרש המוצלח נגד עירית תל-אביב, ביטל את מבחן הכדאיות הכלכלית כתנאי למתן פטור (כי אין לבעל הנכס כדאיות בשיפוצו של הנכס). בית-המשפט העליון קבע כי השאלה העיקרית לבחינת פטור נכס לא ראוי לשימוש היא מצבו הנוכחי של הנכס ולא האם כדאי לבעליו להביא לשינוי במצבו.

בית המשפט העליון אימץ את המבחן הפיזי – אובייקטיבי של מראה עיניים, קרי: ניתן להיעשות באמצעות חוות דעת הנדסית ותמונות ממחישות את מצבו של הנכס.

הלכת המגרש המוצלח לעיל הורחב בפסק דין בר"מ 42/12 עירית הרצליה נגד גב ים. בית המשפט העליון קבע כי הדרך לבחון אם בנייתו של בנין הושלמה הינה באמצעות המבחן האובייקטיבי, כלומר האם במצבו הפיזי ראוי הנכס לשימוש ?

בית-המשפט הרחיב וקבע כי ניתן לפצל נכס כך שחלקו יחויב בארנונה וחלקו לא יחויב, בהיותו לא ראוי לשימוש. כך ככל שמדובר בנכס שלגביו נטען כי בנייתו טרם הושלמה הוא יזכה למתן הפטור.

ואולם, יצוין כי בתאריך 2.8.2012 פורסם **תיקון** לסעיף **330 לפקודת העיריות** שעוסק במתן פטור הארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש שבמסגרתו, החל מיום 1.1.2013, הוגבל הפטור לנכס שאינו ראוי לשימוש לתקופה עד 3 שנים. בתום תקופת הפטור, נקבע בתיקון לחוק, הנכס יחויב בארנונה, חרף מצבו, בתעריף המזערי הקבוע בתקנות (לפי השימוש האחרון שנעשה בו) וזאת למשך 5 השנים הבאות. בתום תקופת החיוב, וככל שלא חל שינוי במצבו של הנכס, יינתן שוב הפטור מארנונה.

נשאלת השאלה האם נכס בשיפוץ או נכס שנאטם יכול להיחשב כלא ראוי לשימוש ?

נכס <u>בשיפוץ</u> שעובר שיפוץ יסודי / מקיף זכאי לפטור, בכפוף להגשת בקשה לרשות המקומית, בהתאם להיקף השיפוץ ובדיקת נציג המועצה.

נכס <u>שנאטם</u> : נפסק כי איטום של נכס **אינו** פוטר מחובת תשלום הארנונה. נכס שנאטם יכול להיחשב כלא ראוי לשימוש ויהיה פטור מתשלום הארנונה, בהתאם לנסיבות הענין והדבר נתון לשיקול דעתה של הרשות המקומית. הרשות בוחנת את הבקשה לפטור : מצב הנכס הפיזי ואיזה איטום נעשה – האם מדובר באיטום בלתי הפיך, כזה שקשה להפוך ? והאם לא נעשה שימוש בפועל ?

אם כן, מהו הדין באשר לנכס ראוי לשימוש אולם אינו בשימוש בפועל, האם זכאי המחזיק לפטור או הנחה ?

<u>נכס ריק</u> הוא נכס שלא נעשה בו כל שימוש ושהוא ריק מכל אדם ו<u>חפץ</u>. הנכס חייב להיות ריק לתקופה מצטברת של חודש ימים לפחות.

ההנחה ניתנת פעם אחד בלבד כל עוד לא הועברה הבעלות על הנכס. ההנחה תינתן ממועד מסירת ההודעה בכתב לרשות המקומית ולא ניתן לקבל אותה רטרואקטיבית. פטור זה מוגבל בזמן.

מועצה דלית אל כרמל אישרה בצווי המסים שאישרה את מתן הנחה לנכס ריק בשיעורים המפורטים בסעיף 13 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993.

סעיף 13 לתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה) קובע כי :

"(א) מועצה רשאית לקבוע הנחה בשיעור כמפורט להלן, למחזיק של בנין **ריק שאין משתמשים בו במשך תקופה מצטברת**, כמפורט להלן:

(1) עד 6 חודשים – עד 100%;

(2) מהחודש ה-7 עד החודש ה-12 – עד 66.66%;

(3) מהחודש ה-13 עד החודש ה-36 – עד 50%.

(ב) תחילת חישוב התקופה המצטברת הנזכרת בתקנת משנה (א) תהא ביום תחילתה של תקנה זו.

(ג) הנחה כאמור בתקנת משנה (א) תינתן לתקופה המצטברת הנזכרת בפסקאות שבה (להלן – התקופה המצטברת), משך תקופת בעלותו של אדם בבנין**, וכל עוד לא שונתה הבעלות בו**; להוכחת היותו של הבנין בנין ריק שאין משתמשים בו, כאמור בתקנה 12 ובתקנת משנה (א), **ימציא המחזיק בבנין ראיות על פי הוראות המועצה**.

(ד) במנין התקופה המצטברת לא תובא בחשבון תקופה **הפחותה משלושים ימים** שבה עמד הבנין **ריק ברציפות**.

(ה) **נעשה שימוש מחדש בנכס** שמחזיק בו היה זכאי להנחה על פי תקנות משנה (א) עד (ד), **יודיע** על כך **המחזיק או בעל הנכס לרשות** המקומית, בדרך שתורה הרשות המקומית, **7 ימים בטרם** נעשה **שימוש מחדש בנכס**; **לא** ניתנה **הודעה** כאמור, **רשאית** הרשות המקומית **לבטל הנחה** שניתנה על פי תקנה זו לתקופה הרצופה **האחרונה** שבה עמד הבנין ריק, אם ההנחה ניתנה **לאותו** מחזיק אשר עשה שימוש מחדש בנכס, או לבעל הנכס."

(ההדגשה לא במקור)

<u>נכס חדש</u> הוא בנין חדש שעומד ריק וטרם אוכלס. פטור לנכס חדש שאינו בשימוש מוגבל בזמן ונתון לשיקול דעת הרשות המקומית. פטור חד-פעמי.

הפטור הוא מלא (בשיעור 100%) לתקופה של עד שנה והוא ניתן למחזיק שהוא הבעלים הראשון של בנין חדש, שהוא ראוי לשימוש אך מיום שהסתיימה בנייתו הוא ריק ואין משתמשים בו במשך תקופה רצופה של עד שנה. (סעיף 12 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה)).

בצוי המסים של המועצה המקומית דלית אל כרמל, אישרה מועצת דלית אל כרמל את מתן ההנחה לנכס חדש בשיעור הקבוע בסעיף 12 לתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה).

<u>המבנה הארגוני במועצה (בנושא קביעת שומת ארנונה ומתן הנחות):</u>

2010-2011 : מ"מ גזבר המועצה התמנה לממונה על הגביה ולמנהל הארנונה; מ"מ מנהל הגביה התמנה לפקיד גביה.

2012-2013: גזבר המועצה התמנה לממונה על הגביה; מנהל מחלקת הגביה התמנה לפקיד גביה ולמנהל הארנונה.

2014: גזבר המועצה התמנה לממונה על הגביה; מנהל מחלקת הגביה התמנה למנהל הארנונה.

2015: גזבר המועצה התמנה לממונה על הגביה; קופאית גביה התמנתה למנהל הארנונה.

ממצאים וסיכום :

הביקורת העלתה כי בשנים שנבדקו בוצעו שינויים בחיובי המסים של נכסים שונים וכי ניתנו הנחות בגין מצב נכס בהיקף של מאות אלפי שקלים בשנה. בין פעולות אלו שנבדקו היו פעולות שאינן חוקיות או פעולות שאינן תואמות לסדרי מינהל תקין או שתיהן.

הביקורת העלתה כי חסרים נוהלי עבודה בנוגע לנושאים שנבדקו (קרי: שינויים בחיובי הארנונה והנחות בגין מצב נכס) כולל טפסלוגיה שמותאמת לכל נושא ולכל מצב, דבר שמסייע לקבל החלטה סבירה ונכונה, עם הנמקה שמתבססת על אסמכתאות מתאימות ומלאות.

בביקורת בולט העדר ראיות מהותיות להוכחת מצב הנכס והעדר בקרות בהליך של בחינת בקשות למתן פטור או הנחה בגין מצב נכס, בעיקר מטעם גזבר המועצה שהינו הגורם הממונה על ביצוע מתן ההנחות לפי תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה).

היקף השינויים בחיובי הארנונה – שינוי גודל נכס לפי דוח שהופק בתאריך **7.7.2013** כדלהלן :

שנה	מספר נכסים פיזיים שחלו בהם שינויים
2012	271
2013	109

פטורים והנחות בגין נכס לפי דוחות תנועות כסף, מסימננו 500 עד 503 לשנת דו"ח : 2013, 2014 ו- 2015 שהופקו ממערכת הגביה, הם כדלהלן :

שנה	נכס לא ראוי לשימוש (500)		נכס מחוץ לתחום השיפוט (501)		נכס בשיפוצים (503)	
	מספר נכסים	היקף כספי	מספר נכסים	היקף כספי	מספר נכסים	היקף כספי
2013	1	₪ 9,548 -	-		-	
2014	16	₪ 48,137 -	2	₪ 7,160 -	2	₪ 18,483 -
2015	14	₪ 93,105 -	1	₪ 1,566 -	21	₪ 62,499 -

בבדיקת קבצים ממוחשבים של הנחות ופטורים בגין נכס לשנים 2011-2015 עולה כי לא היה שיוך נכון, כאשר לא היתה קורלציה בין סמל ההנחה ותיאור סמל ההנחה לבין סוג התנועה; ראה טבלה של הנחות ופטורים בגין נכס לשנים 2011-2015 להלן.

נוסף על כך, הבדיקה העלתה כי פעולות אלו נעשו על-ידי משתמשים שונים במערכת הגביה העירונית שהן עובדי מחלקת הגביה ועובד חברת גביה. הביקורת תעיר כי **ראוי** להגדיר איזה עובדים מוסמכים לעדכן את השינויים בחיובים במערכת הגביה ולהגדיר את התהליך לכך תוך הפרדת סמכויות בין הגורמים השונים לפי המבנה הארגוני והגדרת התפקיד.

הנחות ופטורים בגין נכס לשנים 2011-2015 על-פי דוח שהופק ממערכת הגביה העירונית שמפעילה החברה לאוטומציה עבור המועצה המקומית דלית אל כרמל (הדוח הופק לפי סוגי תנועה 302-300 ו- 303, סוגי תנועה 500-501 ו- 503), יוצגו בטבלה כדלהלן :

תקופת הדוח	דוח לפי סוג הנחה	סכום כולל
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סוגי תנועה 302-300 ו-303 וסוגי תנועה 501-500 ו- 503	- ₪ 1,055,258.17
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס, לפי סוגי תנועה שפורטו דלעיל, **ללא סמל הנחה** – בסה"כ **140** פעולה	- ₪ 471,189.41
2011	דוח הנחות בגין נכס לפי סוגי תנועה 302-300 ו-303 וסוגי תנועה 501-500 ו- 503	- ₪ 134,086.66
2012	דוח הנחות בגין נכס לפי סוגי תנועה 302-300 ו-303 וסוגי תנועה 501-500 ו- 503	- ₪ 323,442.27
2013	דוח הנחות בגין נכס לפי סוגי תנועה 302-300 ו-303 וסוגי תנועה 501-500 ו- 503	- ₪ 269,550.39
2014	דוח הנחות בגין נכס לפי סוגי תנועה 302-300 ו-303 וסוגי תנועה 501-500 ו- 503	- ₪ 125,018.13
2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סוגי תנועה 302-300 ו-303 וסוגי תנועה 501-500 ו- 503	- ₪ 203,160.72
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סמל הנחה 300 פטור נכס ריק בשיעור 100%	- ₪ 363,732.82
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סמל הנחה 301 פטור נכס ריק בשיעור 66%	- ₪ 40,302.41
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סמל הנחה 302 פטור נכס ריק בשיעור 50%	- ₪ 38,199.50
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סמל הנחה 303 פטור נכס חדש	אין שימוש בסמל זה
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סמל הנחה 500 נכס לא ראוי למגורים	- ₪ 74,499.30
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סמל הנחה 503 פטור נכס – שיפוצים	- ₪ 60,545.83
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סוג תנועה 500 נכס לא ראוי למגורים	- ₪ 152,136.99
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סוג תנועה 501 נכס מחוץ לתחום השיפוט	- ₪ 9,176.30
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סוג תנועה 503 פטור נכס שיפוצים	- ₪ 80,982.88
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סוג תנועה 300 פטור נכס ריק בשיעור 100%	- ₪ 699,736.32
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סוג תנועה 301 פטור נכס ריק בשיעור 66%	- ₪ 51,844.75
2011-2015	דוח הנחות בגין נכס לפי סוג תנועה 302 פטור נכס ריק בשיעור 50%	- ₪ 61,380.93

א. הנחת נכס ריק שלא בשימוש והינו ריק מכל אדם וחפץ:

הביקורת העלתה מספר ליקויים שחוזרים על עצמם בשנים שנבדקו. נעשה שימוש בטופס שהוגדר כ- "הצהרה על נכס שאין משתמשים בו", שאינו די יעיל, גם לצורך מתן פטור לנכס לא ראוי לשימוש. **ראוי** להתאים את טופס זה לדרישות הדין ולנוהל שתאמץ המועצה בענין.

1. הבדיקה העלתה כי ניתנה הנחת נכס ריק בדיעבד ! כשלרוב לא הוגשה למועצה המקומית הודעה בכתב במועד הרלבנטי. אך הוגשה בדיעבד הצהרה על נכס שאין משתמשים בו.

   היה נכון לאשר את הנחת נכס ריק בעבור נכס שנבדק ואומת כי הוא נכס שלא בשימוש והינו ריק מכל אדם וחפץ (בעיקר חפצים שאינם חסרי ערך), וזאת החל ממועד הגשת הודעה למועצה, בכתב, כי הנכס ריק ואינו בשימוש, במידה והוגשה.

   האבסורד הוא כי ניתנה הנחת נכס ריק למספר נכסים שנכללו במדגם הבדיקה המעמיקה, בדיעבד, בעבור תקופת זמן מסוימת, כשלא היה ניתן לאמת ולבדוק בפועל כי הנכס אכן הינו ריק ולא בשימוש במשך אותה תקופה. לחילופין, כשלא הוכח באמצעות ראיות מתאימות לכל הפחות תצהיר מאומת על-ידי עורך-דין כי הנכס היה ריק מכל אדם וחפץ באותה תקופה.

   הביקורת **תעיר** כי על המועצה לבדוק את זכאות המבקש להנחה בקפידה, ולהביא לידיעת הנישומים את תנאי הזכאות לקבלת הנחות, בין היתר, הנחת נכס ריק כולל מהם מבחני משנה לכך ואת חובת מסירת הודעה בכתב בדבר השימוש שנעשה בנכס.

2. הבדיקה העלתה כי ניתנה הנחה לנכס ריק כשלא הוכח כי הנכס לא היה בשימוש והוא ריק מכל אדם וחפץ (בפרט חפצים שאינם חסרי ערך) באמצעות אסמכתאות מתאימות כולל אישורים שמעידים על שימוש במים ובחשמל, מסמכים בדבר מגורים חלופי או מעבר לנכס אחר, תמונות של הנכס במועדים הרלבנטיים ואישורים נוספים שמעידים כי הנכס היה ריק ולא נעשה בו שימוש.

   לא זו בלבד, ביחס למספר נכסים שנכללו במדגם הבדיקה המעמיקה עולה כי ניתנה הנחה לנכס ריק למרות שישנן ראיות שמצביעות לכאורה על שימוש בפועל.

   הביקורת **תעיר** כי חשוב לקיים בדיקה מספקת של זכאות המבקש להנחה.

3. הבדיקה העלתה כי ניתנו הנחות לנכס ריק שאינן תואמות את הוראות תקנה 13(א) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), כלומר הנחות שאינן תואמות את המדרג שמוגדר בתקנה 13 – את השיעורים ואת פרקי הזמן שנקבעו בתקנה.

   ממצא זה מצביע על העדר בקרות מובנות בתהליך בחינת הבקשה למתן הנחת נכס ריק עד שלב ההטמעה.

הביקורת **תעיר** כי ראוי לערוך בקרה בנושא יישום החלטות למתן הנחת נכס ריק במערכת הגביה העירונית; ראוי לערוך בקרה באמצעות גזבר המועצה בנושא ההנחות לפי תקנות ההסדרים במשק המדינה שאינן בסמכות ועדת ההנחות.

4. גדולה מזו, הבדיקה העלתה 5 מקרים שנכללו במדגם כי ניתנה הנחת נכס ריק **לאותם בעלים באותו נכס יותר מפעם אחת במהלך תקופת הבעלות**, וזאת בניגוד להוראות תקנה 13 לתקנות ההסדרים !

הביקורת **תעיר** כי הנחת בנין ריק תינתן לתקופה המצטברת הנזכרת בתקנה 13 לתקנות, משך תקופת בעלותו של אדם בבנין, וכל עוד לא שונתה הבעלות בו.

הסבר **מנהל מחלקת הגביה ומנהל הארנונה** לדוח הוא כי הנחה כאמור ניתנה למבנה לא ראוי למגורים או למבנה בשיפוצים, וכי היתה טעות בהגדרת ובסמל ההנחה.

5. הבדיקה העלתה כי אופן הטיפול בבקשות להנחת נכס ריק וההחלטות שנתקבלו לא היה אחיד על-פי מבחני משנה שיוויוניים וברורים.

הביקורת **תעיר** כי ראוי לקבוע מבחני משנה שיוויוניים וברורים לבחינת בקשות שמוגשות למתן הנחת או פטור בגין נכס, ולפרסם אותם לציבור.

6. הבדיקה העלתה 25 מקרים (שנכללו במדגם הבדיקה המעמיקה) קיבלו הנחות שהוגדרו הנחת נכס ריק בשיעור % **100** לתקופה **העולה על 6 חודשים**; מתוכם 12 מקרים בהם ניתנה הנחה בשיעור 100% לתקופה העולה על 6 חודשים (3 תקופות) וקטנה משנתיים (12 תקופות) ו- 13 מקרים אחרים בהם ניתנה הנחה בשיעור 100% ברציפות לתקופה העולה על שנתיים (יותר מ-12 תקופות) !!

11 מתוך 25 מקרים הללו, ההנחה האמורה עודכנה במערכת הגביה בדיעבד !

הביקורת **תעיר** כי מתן הנחה בשיעור שאינו תואם את התקנות ולפרק זמן שאינו תואם את התקנות, ללא סמכות ובחריגה קיצונית מהוראות החוק, מהווה עבירה ופגיעה בסדרי מינהל תקין ובקופה הציבורית.

7. הבדיקה גם מול מנהל הארנונה העלתה כי לכאורה היה ערבוב בין הנחות לנכס ריק לפי תקנה 13 לתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה) ולבין הנחות נכס חדש לפי תקנה 12 לתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה) ולבין "פטור" לנכס שאינו ראוי לשימוש לפי סעיף 162 לצו המועצות המקומיות (א), בין היתר, נכס בשיפוצים.

הביקורת **תעיר** כי ראוי לבחון את הבקשה המוגשת למתן פטור או הנחה לפי מצב הנכס, אל מול מצב הנכס בפועל במועד הבדיקה ובמועד הבקשה, וראוי לשקף זאת בדוח הבדיקה באמצעות אסמכתאות מתאימות שמעידות על מצב הנכס והשימוש בו לאותה תקופה. ההחלטה אמורה להיות תואמת לניתונים ולממצאים שנתגלו או שהתבררו ולהטמיע אותה במערכת הגביה הממוחשבת בנתיב הנכון.

8. ניתנה הנחת נכס ריק שאין משתמשים בו לכאורה <u>בהעדר בקשה</u> בכתב או טופס ובהעדר אסמכתאות מתאימות!

הביקורת **<u>תעיר</u>** כי ראוי שתוגש בקשה וטופס מפורט מתאים. העדר בקשה בכתב בצירוף אסמכתאות יוצרת פתח אשר בו לא תישמר אחידות התהליך.

<u>מנהל מחלקת הגביה ומנהל הארנונה מסר בתגובה :</u>

בתקופת האיחוד בפרט ובתקופת המעבר עד לביטול האיחוד, לא טיפלו בהשגות או בבקשות להנחה לנכס ריק. לכן המחלקה בניהולו קידמה את טיפול בבקשות אלו בדיעבד.

***** ראה תרשים תהליך העבודה להלן : תהליך נהוג /מצב קיים ותהליך רצוי/צפוי.**

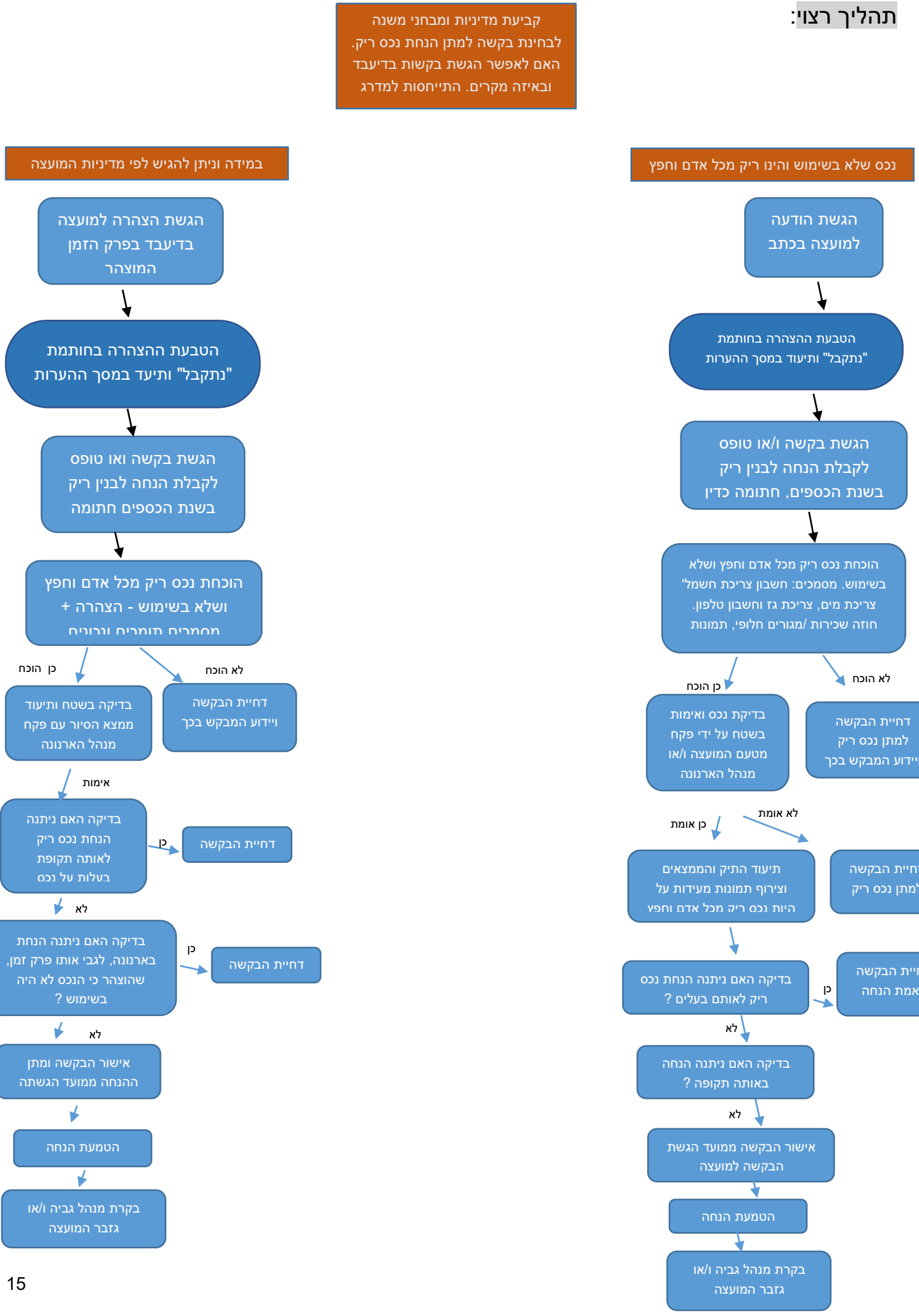
הנחת נכס ריק שלא בשימוש והינו ריק מכל אדם וחפץ

תהליך / נוהג קיים :



הנחת נכס ריק שלא בשימוש והינו ריק מכל אדם וחפץ

תהליך רצוי:



ב. הנחת נכס חדש שעומד ריק וטרם אוכלס:

הנחת בנין חדש ניתנת באופן חד-פעמי למחזיק שהינו **הבעלים הראשון של בנין חדש**, שהוא ראוי לשימוש אך **מיום שהסתיימה בנייתו** הוא ריק ואין משתמשים בו **במשך תקופה רצופה של עד שנה**, בשיעור **100%** עד שנה.
פטור זה אינו מונע מתן הנחת נכס ריק בעתיד לפי תקנה 13 לתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה).

1. הביקורת העלתה כי לא נעשה שימוש בסמל הנחת נכס חדש (303) במערכת הגביה הממוחשבת.

   הביקורת **<u>תעיר</u>** כי יש לעשות שימוש בסמל הנחה זה, במידה ומדובר בבקשה לפטור שמגיש הבעלים הראשון של בנין חדש, שהוא ראוי לשימוש אך מיום שהסתיימה בנייתו הוא ריק ואין משתמשים בו במשך תקופה רצופה של עד שנה, הכל לפי צו המסים המאושר של המועצה ובהתאם להוראות הדין.

2. ואולם, בבדיקה מעמיקה של הנחות בגין מצב נכס והאסמכאות לכך, עולה כי לכאורה היו מספר מקרים של הנחה בגין נכס חדש, אך עדכון ההנחה היה תחת סמל נכס ריק.

3. למעלה מכך, נישום שהיה אכן זכאי להנחת נכס בנין חדש כפי שקבוע בתקנה 12 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), לא קיבל את הפטור חד-פעמי זה ובטעיו כנראה נחסמה דרכו לקבל הנחה נכס בנין ריק לפי תקנה 13 לתקנות ההסדרים, במידה ויהא זכאי לכך בעתיד.

   הביקורת **<u>תעיר</u>** כי חשוב לבחון את הבקשות של הנישומים, הנסיבות והאסמכתאות שצורפו להן ואת מצב הנכס בגינו מבוקשת ההנחה.

   לשם כך הביקורת **<u>תעיר</u>** כי תהליך העבודה הנדרש צריך להיות ברור ונהיר לעובדים האחראיים מטעם המועצה על בדיקת הבקשה למתן הנחה או פטור, בדיקת הנכס וקבלת ההחלטות והטמעתן. במקביל, חשוב ליידע את הציבור/המבקשים בזכויותיהם ולהתאים טפסלוגיה לכל מצב שמזכה בהנחה או בפטור.

4. הבדיקה העלתה מספר מקרים של הנחות או ביטול שומות ככל הנראה בגין נכסים חדשים שכביכול לא אוכלסו.

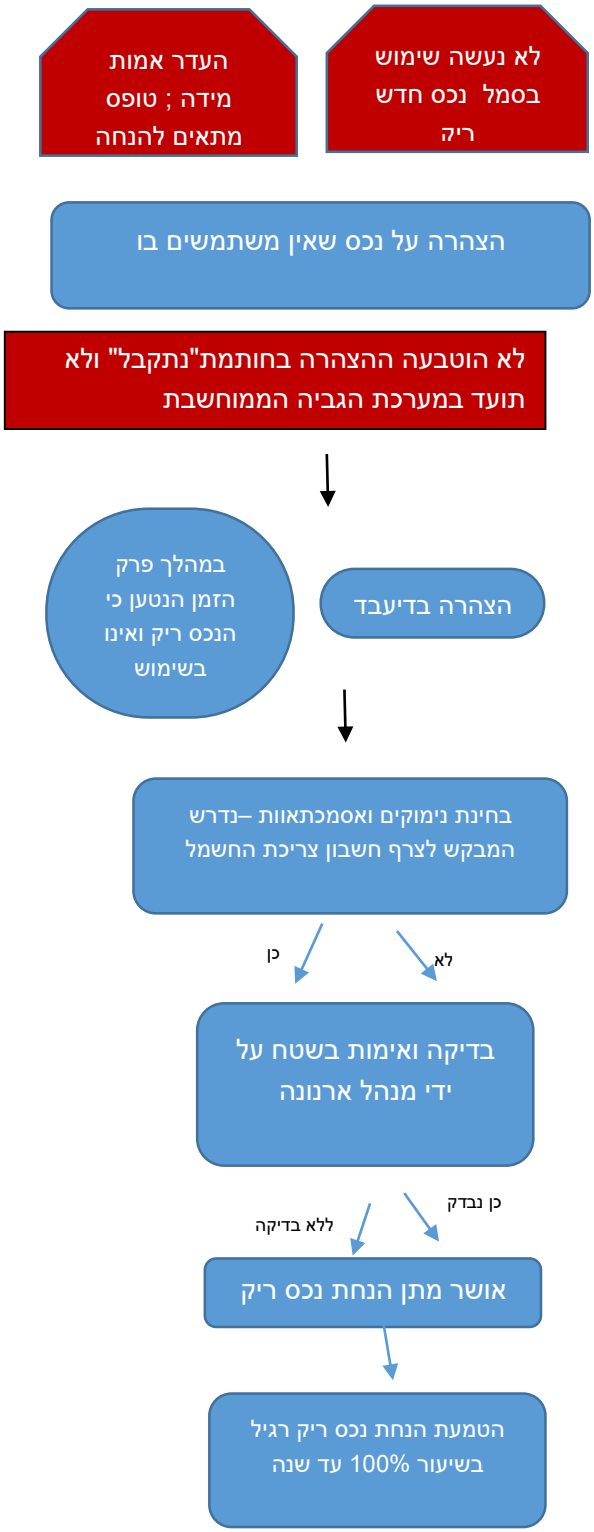
   בין אותם מקרים היו נכסים שהוגדרו כנכס ריק וניתנה הנחת נכס ריק לכאורה בטעות; היו גם נכסים שבגינם בוטלו החיובים מהנימוק כי הנכס אולכס החל ממועד מסוים; או ניתן פטור נכס ריק מהנימוק שהמבקש אינו גר בנכס המחויב אלא בנכס אחר (בדרך-כלל בבית הוריו) בשל העדר תשתית נאותה (כביש גישה).

   הביקורת **<u>תעיר</u>** חשוב לבחון את הבקשה אל מול הוראות הדין ובהתאם למבחני משנה שייקבעו; ולאמת את טענות המבקש באמצעות מסמכים, בדיקה במאגרי ניתונים רשמיים (כגון :תעודות גמר, אישורי אכלוס) ובאמצעות תצהירים מתאימים.

***** ראה תרשים תהליך העבודה להלן : תהליך נהוג /מצב קיים ומצב רצוי/תהליך צפוי.**

הנחת נכס ריק חדש שאינו בשימוש

תהליך נהוג / קיים :



תהליך רצוי :



ג. פטור נכס לא ראוי לשימוש :

כנזכר דלעיל, הבדיקה העלתה כי לא היתה הבחנה בין נכס ריק חדש שאינו בשימוש לבין נכס ריק לאחר שימוש שלא משתמשים בו ולבין נכס שאינו ראוי לשימוש וגם אינו בשימוש, וזאת בין אם מדובר בנכס שאינו ראוי לשימוש באופן זמני בשל עבודות להכנת המבנה והכשרתו שוב לשימוש ובין אם מדובר בנכס שאינו ראוי לשימוש באופן קבוע בשל מצבו הרעוע שמחייב הריסה או ניתן צו האוסר את השימוש בו.

חוסר ההבחנה היה בשני רבדים: הראשון, הגשת הבקשה שלא באמצעות טפסלוגיה מנחה ומדריכה את המבקש, את בודק הבקשה ואת מקבל ההחלטה; האחר, בחינת הבקשה וקבלת ההחלטה ולאחר מכן הטמעתה במערכת הגביה הממוחשבת.

הבדיקה העלתה כי ביטול החיובים או שומות הארנונה נעשה בשני נדבכים :
הראשון הוא בקשה והודעה של המבקש כי הנכס שהיה כבר בשימוש אינו ראוי לשימוש לפרק זמן מסוים או לפרק זמן ממושך; הנדבך הנוסף הוא הסתייגות או "השגה" של הנישום כי לא ניתן לשום את הנכס או לחייבו בארנונה, מאחר וטרם הסתיימה בנייתו של נכס או מאחר ובנייתו של הבנין הסתיימה אך הנכס אוכלס החל ממועד מסוים בלבד לאחר השלמת כל העבודות לשם הכשרתו לשימוש.

כך עולה באשר לנבדך השני האחרון, כי ככל הנראה השומה או החיוב בארנונה נעשה שלא בדרך המקובלת של הכנת שומה מבוססת על מדידה מאושרת ועל בדיקה לבנין כי אכן הסתיימה בנייתו וניתן לאכלס אותו, ובהתאם לכך נשלחה הודעת שומה לנישום (שהינו המחזיק או הבעלים של הנכס) !

1. בבדיקה מעמיקה ובהתאם להתייחסות מנהל מחלקת הגביה שמשמש גם מנהל הארנונה (במועד הביקורת) עלה כי ישנם נכסים שקיבלו פטור נכס ריק בשיעור 100%; ברוב מקרים אלה הפטור הוא לתקופה של 12 חודשים לפחות. אך לאחר מכן, הנכס הוגדר כנכס לא ראוי למגורים; חרף עדויות לצריכות מים מהותיות בנכס ! יודגש כי להחלטות אלו לא צורפו מסמכים מהותיים שיש בהם לבסס את טענות המבקש !

בהתייחס למספר מבנים מתוך מקרים אלה, **<u>מנהל הארנונה התייחס</u>** כי מדובר במבנים שלא היו ראויים למגורים או לשימוש בשל עבודות שיפוצים שהתבצעו בהם. באשר לניתוני צריכת המים או החשמל בנכסים אלה, מנהל הארנונה התייחס כי מדובר במדידה של צריכה משותפת עם נכסים אחרים.

לאור התייחסות מנהל הארנונה זו, הביקורת **<u>תעיר</u>** כי היה ראוי להגדיר את נכסים אלה כנכס בשיפוצים במועד הרלבנטי, ולנהל מעקב תקופתי אחת לשנה לכל הפחות.

באופן מקביל לכך, הביקורת **<u>תעיר</u>** כי היה ראוי שישתקף במסמכים המצורפים לאותן בקשות את מצב הנכס ואת העבודות הנדרשות כדי להשמיש אותו, במידה ואכן מדובר בנכס שמחייב שיפוץ או שמבוצעות בו עבודות שיפוץ.

הביקורת **<u>תעיר</u>** כי היה <u>ראוי ונכון</u> שיצורפו לאותן בקשות תיאור מצב הנכס או העבודות הנדרשות והיקפן; אישור/הצהרת קבלן העבודות על ביצוען, היקפן או מהותן; חשבוניות מס בגין התשלומים לקבלן/ני העבודות; קבלות על רכישת חומרים לעבודות; אישור חברת החשמל על צריכת החשמל לתקופה הרלבנטית; אישור מנהל המים על צריכת המים לתקופה הרלבנטית; חשבון טלפון; חשבון גז; תיאור העבודות המבוצעות בנכס בגינו מתבקש הפטור; מסמך המעיד על מגורים בנכס אחר בעת העבודות; והתחייבות המבקש להודיע למועצה על מועד השלמת העבודות.

הביקורת **<u>תוסיף ותעיר</u>** כי מתן הנחת נכס ריק בעבור נכס שמבוצעות בו עבודות שיפוץ ולא משתמשים בו, משפיעה על זכאותו העתידית של הנישום, במשך תקופת בעלותו בנכס, לקבל הנחת נכס ריק שאין משתמשים בו.

2. הבדיקה העלתה כי בוטלו חיובים או ניתנו פטורים לנכסים שנקבע כי אינם ראוי לשימוש או למגורים, בהעדר ראיות בכתב כגון : חוות דעת הנדסית מאת מהנדס רשוי או קונסטרוקטור למצב המבנה. דהיינו חוות דעת הנדסית של גורם מוסמך האם מדובר בנכס הרוס או בנכס שלפי מצבו ניתן להשמיש אותו ?

לחילופין, כשלא צורף אישור מהנדס המועצה כי הנכס מוגדר כמבנה מסוכן ו/או כשלא צורף צו איסור שימוש במבנה !

ראוי לציין כי בבדיקה המעמיקה היו מספר מקרים של ביטול חיובים ומתן פטור בהתבסס על חוות דעת הנדסית של הנדסאי בנין.

מעבר לכך, לא צורפה הצהרה מאומתת על-ידי עורך דין כי הנכס ללא שימוש ואינו ראוי לכל שימוש; לא צורף תיאור מצב המבנה – הרוס ללא שימוש, היותו פרוץ, מצב התקרה, מצב הרצפה, היותו אטום או סגור, חיבור לתשתיות החשמל והמים וכיו"ב.

הביקורת **<u>תעיר</u>** כי על מחלקת הגביה במועצה לדרוש מהמבקש לצרף לבקשתו ראיות למצב הנכס, דוגמת חוות דעת הנדסית או דוח הנדסי מגורם מוסמך ומורשה לענין מצב המבנה, תמונות ממחישות את מצב הנכס בפועל, וכן הצהרת המבקש לענין השימוש בנכס ומצב המבנה כולל חיבור לתשתיות באופן מפורט ומשקף. בסוף, לבצע ביקורת בנכס כדי לבחון את מצבו בפועל.

3. יחד עם זאת, ראוי לציין כי נתגלו מספר מקרים בהם הוגשה חוות דעת הנדסית לענין מצב הנכס, לכאורה על-פי בקשת המועצה, אך הדוח הוגש בחלוף שנים רבות ! על-פי חוות דעת הנדסית זו, המבנה מסוכן ולא ניתן להשתמש בו.

במסגרת טיפול בבקשות אלו, בוטלו יתרות מסים לשנים קודמות ! בו זמנית לא נמצא אישור גזבר ואישור יועץ משפטי לביטול שומות או יתרות מסים משנים קודמות.

בהקשר זה, מסירת הודעה בכתב למועצה כי הבנין נהרס או ניזוק במידה שאינו ראוי לשימוש, ואין משתמשים בו, היא תנאי להסרת אחריות הבעלים או המחזיק במבנה לתשלום הארנונה שפירעונה חל אחרי מסירת ההודעה. למעשה תנאי זה לא התקיים !

הביקורת **<u>תעיר</u>** כי חשוב לגבש נוהלי עבודה ברורים והנחיות בהתאמה לסוגי הבקשות השונים. חשוב ליידע את הציבור ולהסביר להם כי עליהם ליידע את המועצה לענין מצב הנכס, בכתב וללא דיחוי, ולהגיש בקשה מתאימה לסעד המבוקש, במטרה לבדוק את הבקשה ואת הנכס בפועל ולטפל בבקשה כראוי.

הביקורת **<u>תעיר</u>** כי ביטול יתרות מסים או שומות ארנונה לשנים קודמות, מחייב אישור משפטי לכל הפחות לענין חוקיות ותקינות הפעולה.

4. הבדיקה העלתה מספר מקרים בהם החלטת מנהל הארנונה בבקשה שהוגשה לא היתה מנומקת ולא מתבססת על אסמכתאות מתאימות לענין מצב הנכס ! במקרים קיצוניים, לא נערך לכאורה ביקור בנכס !

הביקורת תוהה כיצד ניתן לגבש החלטה בבקשה, שמשמעותה היא ויתור על הכנסה לקופה הציבורית, בהעדר ניתונים ומסמכים מהותיים ועיקריים וגם בהעדר מסמכים לחיזוק הנאמר על-ידי המבקש ?!!

נתגלו מספר מקרים קיצוניים יותר כאשר ההחלטה לא היתה תואמת את העובדות שתוארו בבקשה שהגיש המבקש ואת הסעד המבוקש על ידו. לדוגמה, המבקש מציין כי הנכס ריק ולא בשימוש עקב גירושין; לעומת זאת, מנהל הארנונה מציין כי הנכס לא היה גמור !

הביקורת **<u>תעיר</u>** כי חובה על מקבל החלטה מטעם הרשות המקומית לנמק את החלטתו, וכי עליו לבסס את החלטתו על בדיקה בפועל ועל אסמכתאות מתאימות להוכחת שלמות הבקשה, חוקיותה ותקינותה.

5. בד בבד, הבדיקה העלתה כי רוב הבקשות לפטור לכאורה בעילה של נכס לא ראוי לשימוש לא היו ערוכות באמצעות טופס מנחה ויעיל, שנבנה לתכלית זו.
בקשות אלו לא כללו פירוט למצב הנכס ולא התבססו על אסמכאות מלאות ! דוגמת : דו"ח הנדסי; פירוט העבודות הנדרשות, היקפן וההוצאות שהיו בגינן; אישור על צריכת החשמל או חיבור הנכס לחשמל באותה תקופה; ועוד.

נוסף על כך, לא קדם לרוב הבקשות, הודעה, בכתב, בדבר מצב הנכס והשימוש הנעשה בו.

הביקורת **<u>תעיר</u>** לענין תקינות ושלמות הבקשה לפטור בעילה כי הנכס לא ראוי לשימוש.

6. נוסף על כך, הבדיקה העלתה כי לא התנהל מעקב תקופתי באופן שיטתי אחר סטאטוס מבנים שהוגדרו כלא ראויים למגורים או לשימוש וכן אחר מצב מבנים שהוגדרו בסטאטוס בניה.

בשנת 2014 הוגדרו 47 מבנים כנכסים לא ראויים לשימוש ובשנת 2015 הוגדרו 45 מבנים כנכסים לא ראויים לשימוש. מתוכם 29 מבנים הוגדרו לא ראויים לשימוש הן בשנת 2014 והן בשנת 2015.

מבדיקה מדגמית לרשימת נכסים אלה במערכת הגביה העירונית עולה כי לא תועדו ממצאי בדיקת מעקב / סטאטוס מבנה מדי שנה.

7. חרף המטלות והצרכים השוטפים של מחלקת הגביה, ניכר העדר גורם פיקוח שמסייע למחלקת הגביה ולמנהל הארנונה, לבדוק ולפקח על השימוש בנכס ועל מצבו, בהתאם לתוכנית עבודה שמאפשרת מעקב תקופתי סדיר.

הבדיקה העלתה מקרים מסוימים של ביטול חיוב לכאורה כשלא נערך ביקור בנכס ובדיקה מעמיקה, אדרבה מנהל הארנונה הסתמך על הודעת "הנישום" בלבד !

יודגש כי התיקון להוראות החוק קובע נקודות ביקורת לצורך המשך מתן הפטור של נכס לא ראוי וחובה על מנהל הארנונה לבצע את אותן ביקורות על מנת לשקול את המשך מתן הפטור.

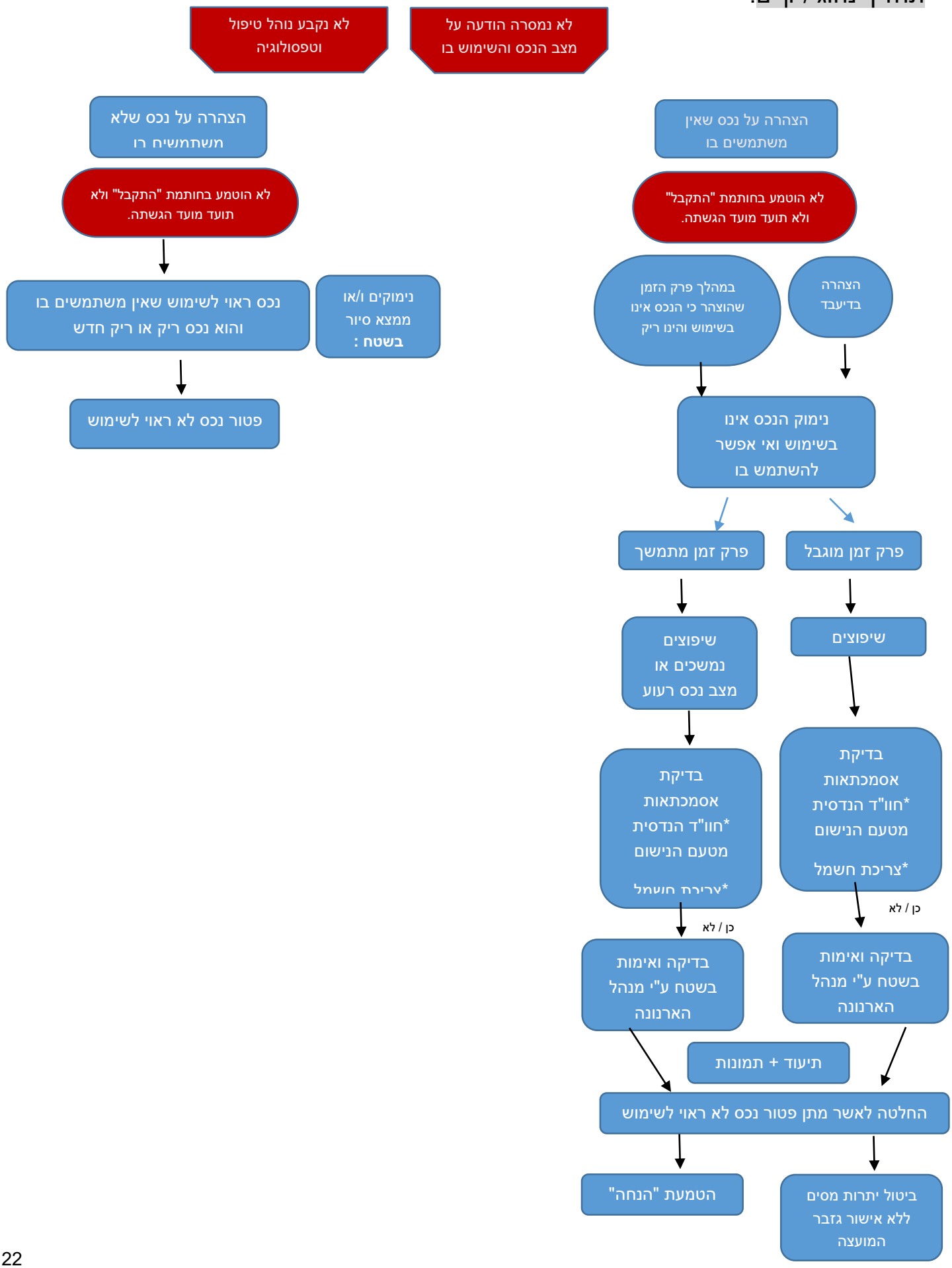
<u>מנהל מחלקת הגביה ומנהל הארנונה מסר בתגובה לדו"ח זה :</u>

העדר כח אדם וכח עזר במחלקת הגביה לפיקוח ולבדיקה פיזית בשטח, בין היתר, לנושא השימוש הנעשה בנכס, מקשה על המחלקה במילוי תפקידה.

***** ראה תרשים תהליך העבודה להלן : תהליך נהוג /מצב קיים ומצב רצוי/תהליך צפוי.**

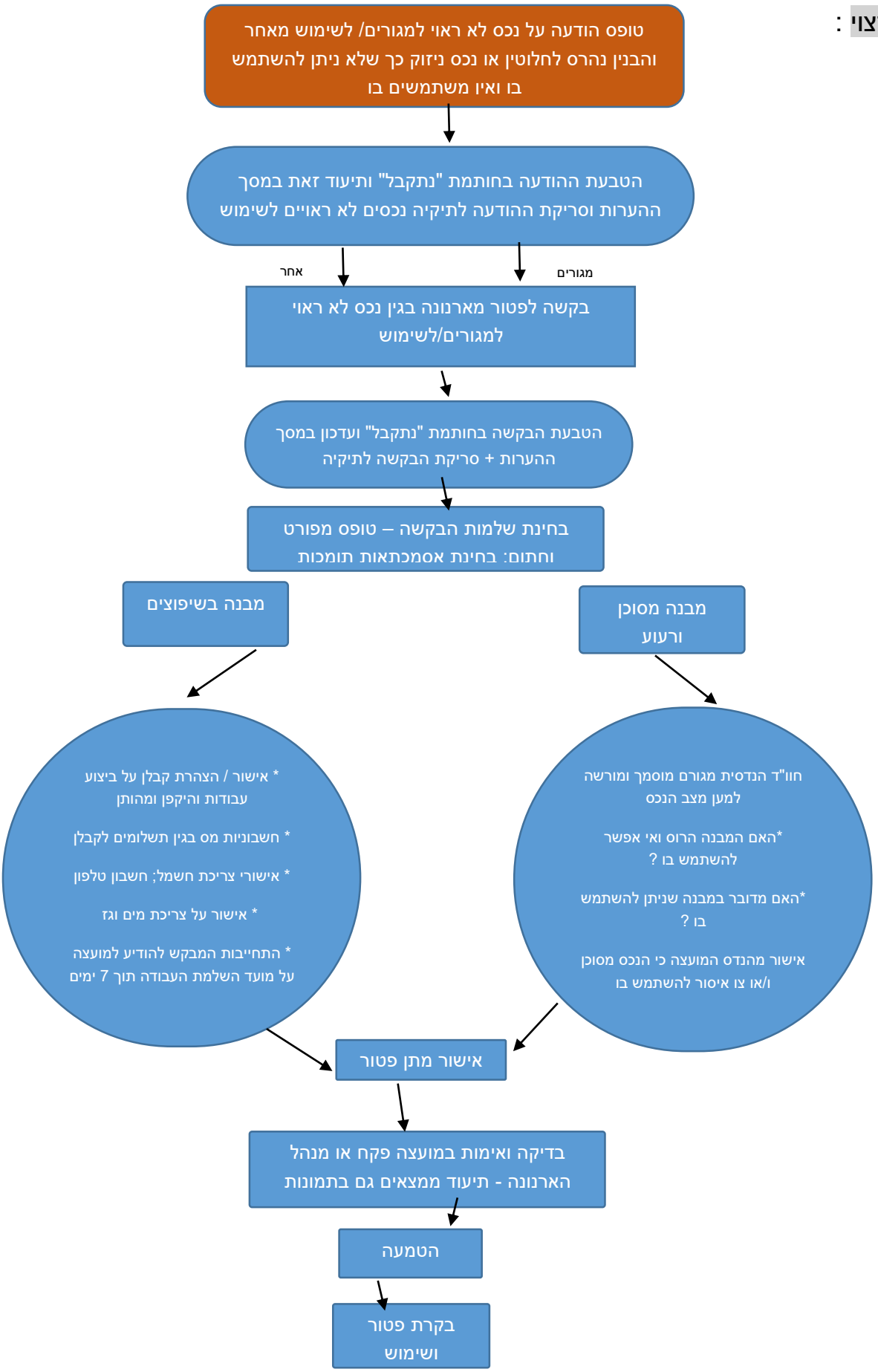
פטור נכס לא ראוי לשימוש

תהליך נהוג / קיים:



פטור נכס לא ראוי לשימוש

תהליך רצוי :



ד. שינויים בחיובים : ביטול חיובים שלא בדרך השגה כדין או מתן הנחות שלא באמצעות ההליך המקובל ובהעדר סמכות –

בבדיקה עלה כי היו שינויים במערכת הגביה באמצעות ביטול או תיקון חיובים בארנונה.

בין שינויים אלה, היו שינויים בצורת הפחתה לאחר בחינת בקשה לכך, כפי הוזכר לעיל.

ברם היו מספר שינויים נוספים שהתבצעו לכאורה מבלי שהוגשה בקשה מתאימה במועד הרלבנטי ושלא נדונה על-ידי הגורם שהוסמך בדין לכך, בין היתר, בתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה).

כאן **ראוי להדגיש** כי לא נקבעה ולא אושרה במועצה מדיניות ברורה בנושא הנחות בדיעבד. העדר הוראות ברורות לרבות קריטריונים לענין מתן זיכוי רטרואקטיבי והמסמכים התומכים בכך, יוצרת פתח שבו לא תישמר אחידות התהליך, דבר שעלול לגרום לאי-שיוויון בין הנישומים באישור "פרק הזמן", "זיכוי רטרואקטיבי", "המסמכים התומכים הנכונים"; במסגרת אישור הזכאות להנחה בארנונה בדיעבד.

נושא הענקת פטורים והנחות בדיעבד מחייב לפחות התערבותו וידיעתו של גזבר המועצה. עולה כי לא קוימה בקרה ראויה כמתבקש.

1. הבדיקה העלתה כי בוצעו מספר שינויים לכאורה מבלי שהוגשה בקשה מתאימה, על פי הנחיה מראש המועצה שכיהן במועד הרלבנטי ובהתאם להחלטתו !

   מדובר ב- 45 פעולות (שנכללו במדגם הבדיקה המעמיקה) בשנים 2011-2013 [שני מקרים בשנת 2013 בלבד] שנעשו לכאורה על-פי החלטת ראש המועצה שכיהן דאז, בהעדר אישוריהם של גזבר המועצה והיועץ המשפטי למועצה וכל גורם רלבנטי נוסף, בסכום כולל של כ- 629,844 ₪.

   13 פעולות מתוך 45 פעולות דנן לא נשאו את אישורו של ראש המועצה הקודם בכתב ידו ו/או בחתימתו; אך תועד במערכת הגביה ו/או נמסר לביקורת על-ידי מנהל מחלקת הגביה (ששימש גם ממלא מקום מנהל מחלקת הגביה) כי הפעולה נעשתה בהתאם להנחיית ראש המועצה. 13 פעולות אלו הן בסכום כולל של 179,655 ₪.

   פעולות אלו נעשו בניגוד להוראות הדין. לא התבססה כל פעולה מהפעולות הנזכרות דלעיל על החלטה מתאימה של הגורם שהוסמך בדין לבחון את בקשת הנישום ואת טענותיו. קרי : החלטה של מנהל הארנונה שכיהן במועד הרלבנטי (במידה ומדובר בתיקון שומה או טענות למצב נכס), או החלטה של כל גוף/גורם המוסמך על-פי תקנות ההסדרים (הנחה מארנונה) ועל-פי נוהלי משרד הפנים לענין מחיקת חובות!

   ניתן למיין את החלטות ראש המועצה הקודם כפי שיפורט דלהלן; כאשר על-פי התיעוד והאסמכתאות הנמצא במחלקת הגביה, החלטות אלו <u>לא</u> התבססו על אסמכתאות מלאות ומתאימות :

א. <u>החלטות לתקן את החיוב במערכת הגביה לגובה הסכום שחויב בו המבקש בשנים קודמות</u>, <u>בערכים נומינאליים ללא הפרשי הצמדה וריבית</u>. לרוב מדובר בחיובי מסים אך גם חיוב אגרת צנרת.

מדובר בתיקוני חיובים משנים קודמות או ביתרות חובות ישנות, באמצעות "ויתור" על הפרשי הצמדה וריבית שנצברו לאורך שנים ממועד החיוב עד למועד תיקון החיובים. החלטות אלו נעשו ללא אישור מפורש של גזבר המועצה, החשב במלווה והיועץ המשפטי, וכן אישור משרד הפנים !

למרות זאת, לא נתקבלה התייחסות גזבר המועצה והנחיות לתיקון או לביטול פעולות אלו.

ב. <u>החלטות לתקן את החיובים במערכת הגביה באמצעות קביעה סכום מסוים לסילוק מלוא חובות הנישום למועצה</u>. החלטות ראש מועצה אלו הן <u>מעין פשרה לצורכי גביה</u>. בין מקרים אלה היו חובות שהוגדרו חובות מסופקים.

גזבר המועצה והיועץ המשפטי לא בחנו את טענות הנישום, שלא הועלו במסגרת בקשה פורמאלית לכך, ולא נתנו את אישוריהם לכך !!
בהמשך, לא ניתן אישור משרד הפנים כולל אישור החשב המלווה.

<u>ראוי</u> היה כי פשרה מסוג זה שגוררת מחיקה של חוב מספרי המועצה תעשה בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים בעיקר מספר 4/2001 ו-6/2002. בנוסף להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012.

במהלך הביקורת, מאחר ולא הוצגו אישוריהם של היועץ המשפטי ושל גזבר המועצה והשיקולים הרלבנטיים לכך ואת אישור משרד הפנים למחיקה, חרף דרישת הביקורת, לא מן נמנע עולה כי פעולות אלו אינן חוקיות ואינן תקינות.

למרות זאת, לא נתקבלה התייחסותו של גזבר המועצה לפעולות אלו, בין היתר, לא ניתנו הנחיות לבדיקת פעולות אלו, ובהתאם לתקן או לבטל אותן.

ג. <u>החלטות לתקן את החיוב במערכת הגביה באמצעות אישור הנחה בשיעור מסוים שלא בדרך המקובלת</u> בתקנות ההסדרים (הנחה מארנונה) ובנוהלים שפורסמו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים !!

בין החלטות אלו נתגלו מספר החלטות של ראש המועצה בנוסף לדיון בועדת הנחות אשר אישרה הנחות רטרו, או החלטות אשר "אושררו" בועדת ההנחות על קביעת הארנונה. יודגש כי לא ניתן אישור משרד הפנים לכך.

אחת ההחלטות הקיצוניות שנתקבלה בחודש אוגוסט 2011 היא אישור ראש המועצה למתן הנחה בשיעור 80% לאור מצב חומרי ובריאותי קשה, בעבור השנים 2008, 2009 ו-2010 !! לא נתקבלו האישורים הנדרשים בדין !

החלטה נוספת נתקבלה בחודש אוגוסט 2011. ראש המועצה רשם כי הנישום ישלם 30 א"ש ב- 30 תשלומים, וכי אושרה הנחה מיוחדת בשיעור 80% לכל השנים אחורה בשל מצב חומרי כלכלי קשה !

<u>מנהל מחלקת הגביה מסר בתגובה</u> כי התקיים דיון בועדת ההנחות והוחלט להעמיד את החוב על סכום הקרן. הנחיה זו יושמה בחודש אוקטובר 2012 באמצעות תיקון חשבון.
חרף בקשת הביקורת לא הוצגו אישוריהם של גזבר המועצה והיועץ המשפטי לפשרה זו וכן את אישור משרד הפנים.

<u>ראוי</u> היה כי ההחלטות למתן הנחות בארנונה, בין אם מדובר במתן הנחות לשנה המס השוטפת ובין אם מדובר במתן הנחות רטרו לשנים קודמות או בהליך מחיקת חובות ישנים, יתקבלו על ידי האורגנים המוסמכים בדין ובהתאם להוראות הדין לכך.

ד. ביטול חיובים במערכת הגביה עקב החלטה <u>שעל פיה נקבע סכום פיצוי לסילוק טענות הנישום להוצאות שנגרמו לו או בשל נזקים שלכאורה נגרמו לנישום</u>, <u>באמצעות פעולת "זיכוי"</u> שלא באמצעות מחלקת הגזברות.

למרות זאת, לא נתקבלה התייחסותו של גזבר המועצה לפעולות אלו, בין היתר, לא ניתנו הנחיות לבדיקת פעולות אלו ובהתאם לתקן או לבטל אותן.

אחת ההחלטות הבולטות, נתקבלה בחודש ספטמבר 2011, לזכות את הנישום בסך 2900 ₪ כולל מע"מ בעבור אספקת והנחת צנרת לניקוז בקוטר 6 אינש, לפי חשבונית שהגיש הנישום. הנימוקים לכך הם כי קיימת בעיית ניקוז קשה באזור שהמועצה לא דאגה לטפל בה באופן נאות, אשר עלולה לגרום לבעיית רטיבות בביתו של הנישום.

להחלטה זו לא צורפה חוות דעת הנדסית. בוצע זיכוי בסעיף שאיבת ביוב !

בחודש 4/2013 בוצע קיזוז זכות לגביה בהתאם לחוות דעת הנדסית שבדקה אותם מסמכים ואותה חשבונית מס וקבעה פיצוי בסך 1,500 ₪.
משמעות ההחלטה היא פיצוי כפול לאותה עבודה ובהתאם לאותה חשבונית !

עוד החלטה אחרת נתקבלה בחודש 2011 לזכות נישום / תושב מסוים בגין ביצוע עבודות חיבור הנכס למערכת המים כולל הנחת צנרת, שביצע לכאורה בעצמו. לא נרשמו ניתונים ואסמכתאות מהותיות שהיו בבסיס החלטה זו.
לא נמצאו ולא הומצאו אישוריהם של גזבר המועצה, החשב המלווה ומהנדס המועצה (או הגורם המוסמך מטעמו). החלטה זו יושמה בחודש 7/2012.

<u>ראוי</u> היה לבחון את בקשת המבקש והאסמכתאות שצירף להוכחת בקשתו באמצעות הדרג המקצועי כולל גזבר המועצה והיועץ המשפטי, בהתאם לבדיקה זו, ליצור זכות למבקש בספרי המועצה.

ה. <u>החלטות לתקן את החיובים במערכת הגביה באמצעות קביעת סכום לסילוק חוב שנטען שהמועצה חייבת לנישום אבל לא בדרך המקובלת</u>. כלומר שלא בדרך של יצירת זיכוי בהנהלת חשבונות וקיזוז למערכת הגביה העירונית בגין זכות זו.

אחת ההחלטות של ראש המועצה שנתקבלה בחודש אוגוסט 2012 במענה לפניית הנישום כי המועצה והמתנ"ס חייבים לו בגין חשבוניות שלטענתו הוגשו בין חודש 9/2003 עד לחודש 12/2006, אך לא נפרעו. ראש המועצה הנחה את מחלקת הגביה כי חייבים לנישום סך 25,836 ₪ לפי חישובי ריבית והצמדה, חובו יעמוד על סך 20,000 ₪ בלבד.

טענות הנישום לא נבדקו באמצעות גזבר המועצה ולא נוצר חיוב ופעולת קיזוז זכות מהגזברות לגביה. בנוסף לכך לא הוצגו אישוריהם של גזבר המועצה, יועץ המשפטי ומשרד הפנים חרף בקשת הביקורת. בהתאם להחלטה זו בוצע תיקון חשבון.

ראוי היה שכל התחייבות כספית תאושר ותיחתם על-ידי גזבר המועצה והחשב המלווה, ויתקבל אישור היועץ המשפטי.

יש לציין כי **לא נתקבלה תגובת ראש המועצה המקומית הקודם לממצאים שהועלו בסעיף זה דלעיל.**

2. יתר על כך, הבדיקה המדגמית העלתה כי התבצעו מספר פעולות באמצעות מנהל הגביה (ששימש גם מנהל הארנונה בשנים 2012-2013) בעיקר תיקון יתרות חיובי מסים מתקופת האיחוד, ללא אישור יועץ משפטי וגזבר המועצה לכך ובהעדר כל אישור אחר שמתחייב על פי דין !

באשר לחלק מפעולות אלו, הדבר **הוסבר על-ידי מנהל הגביה** כי הפעולה נעשתה בהתבסס על החלטת ועדה שהוקמה בתקופת האיחוד לענין חובות מסופקים שלא ניתן לגבות.

3. זאת ועוד, הבדיקה העלתה כי היו תיקונים של שומות וחיובים בארנונה ואף גם יתרות מים משנים קודמות (לרוב תקופת האיחוד), בעיקר באמצעות מ"מ מנהל הגביה (כתוארו דאז), וזאת בנימוק כי מדובר בכפל חיוב בשני פיזיים או בנכס שאינו בשימוש מזה תקופה ממושכת (לדוגמה, עזבון; הבעלים נפטר). רוב נכסים אלה הם פיזיים מחויבים לפי שימוש עסקי.

פעולות אלו לא אושרו על-ידי מנהל הארנונה או גזבר המועצה (לפי הענין) והיועץ המשפטי [לבקשות הנחות רטרו-אקטיביות] !

הבדיקה העלתה כי לא התקיימו בקרות מובנות בתהליך זה של תיקון או שינוי חיובים במערכת הגביה !

מנהל הגביה הסביר זאת כי סוגיות רבות לא טופלו בתקופת האיחוד ולא ניתנו תשובות לנישומים שהגישו "השגות" בכתב כנטען או פניות בעל-פה (כפי שתועד במסך ההערות במערך הגביה הממוחשב).

מנהל הגביה הוסיף ומסר בתגובה לביקורת כי עקב פעולות אכיפה בשנת 2010 התחילו לצוף בעיות; וכי נתקבלו תלונות מהנישומים אשר טענו כי הם העלו והובטח להם טיפול. בין בעיות וטענות אלו היו : עסקים סגורים; נכסים לא מאוכלסים; נכסים עוברים שיפוצים; כפל חיוב; נכסים מחוץ לתחום השיפוט; טעות במדידה והנחות שאושרו אך לא הוטמעו במערכת.

4. ניתן למיין את החלטות מנהל הגביה (או מ"מ מנהל הגביה כתוארו בין השנים 2010-2012) במסגרת הבדיקה המעמיקה, למספר קטיגוריות :

א. הגדרת נכס כלא ראוי למגורים או לשימוש או נכס בשיפוץ / נכס ריק, בהתבסס על מסמכים חלקיים, לרוב בדיעבד; אף גם ללא מעורבות מנהל הארנונה (ששימש גם הממונה על הגביה) שכיהן באותו מועד.

ב. ביטול חיובים/תיקון ארנונה שלא בהתבסס על בדיקה עדכנית מתועדת לענין סטאטוס הנכס לרבות השימוש בו – באחת העילות הבאות :
   1. הנכס לא מאוכלס, עדיין בבניה.
   2. עסק נסגר/הועתק או כפל נכס.
   3. נכס נמצא מחוץ לתחום השיפוט.
   4. גודל הנכס אחר.

ג. תיקון שומה לגובה סכום החיוב הנומינאלי ללא הפרשי הצמדה וריבית, באחת מהעילות הבאות :
1. מדובר בקשיש שהיה פטור עד תקופת האיחוד ולא נאכפו הוראות הדין כלפי קבוצה זו. כלומר סוג של "הסתמכות".
2. המועצה חייבת כספים לנישום שהינו ספק מועצה או הנישום "זכאי" לפיצויים אשר לא הועברו אליו במועד הקבוע או חרף "הבטחה".
3. חובות ישנים או מסופקים וכי הנישום מעוניין להסדיר את החוב.

ד. תיקוני אגרות אכיפה. נטען בעיקר כי בתקופת האיחוד הנישומים לא קיבלו התראות או הודעות וכי הם חויבו בהוצאות אכיפה !

ה. תיקוני מים בדיעבד, בטענה שהחיוב בגין צריכת המים אינו נכון או אינו מוצדק. אך פעולות אלו נעשו בהעדר אסמכתאות מלאות לכך.

ו. הטמעת הנחות רטרואקטיביות ללא אישור מתאים לכך, בין היתר, היו תיקונים של חיובי ארנונה רטרו בטענה כי הנישום זכאי להנחה.

היקף התיקונים וההנחות של מנהל הגביה בבדיקה המעמיקה לשנים 2010 -2013 יוצג בטבלה הבאה :

סוג ההנחה/ פעולות התיקון	סה"כ בש"ח
1. הנחת נכס ריק עם בקשה	571,957
2. הנחת נכס ריק או לא ראוי לשימוש ללא בקשה	1,290,676
הנחת נכס ריק או לא ראוי לשימוש ללא בקשה בניטרול החלטות ראש מועצה	948,420
3. הפחתות או הנחות שלא באמצעות ועדה מוסמכת וללא בקשה	947,091
הפחתות או הנחות שלא באמצעות ועדה מוסמכת וללא בקשה בניטרול החלטות ראש מועצה	441,946

מנהל מחלקת הגביה מסר בתגובה לביקורת כי ישנן בעיות וחוסר טיפול לאחר ביטול האיחוד בשנת 2009. הוא העלה בתגובתו את הפרטים הבאים :

1. העדר מחלקת גביה : לאחר תקופת האיחוד לא היתה קיימת מחלקה. הרבה סוגיות לא טופלו בתקופת האיחוד ...

2. תלונות נישומים נתקבלו לאחר ביצוע פעולות אכיפה בשנת 2010 :
הבעיות שהתחילו לצוף והנישומים טענו הם פנו לרשות אך פניותיהם לא טופלו. טיפול בסוגיות שונות כגון: עסקים סגורים, נכסים לא מאוכלסים, נכסים עוברים שיפוצים, כפל חיוב של נכס, נכסים/בתים מחוץ לתחום השיפוט, טעות במדידה, הנחות שאושרו אך הן לא הוטמעו במערכת הגביה.

3. תיקון יתרות חיוב לא נכונות:
יתרות שלא טופלו. השגות עקב מדידת הנכסים בשנת 2007/2008. קרוב ל-179 מקרים שבוצעו עבורם הטמעה לפני הפסקת ועצירת סקר הנכסים והיתרות (שבמחלוקת) נשארו ולא טופלו.

4. העדר נציג מטעם המועצה:
בשנת 2009 לא היה אף נציג מטעם המועצה למעט מנהל הארנונה של העיריה אשר מסתבר כי לא נתן מענה בנוגע למספר סוגיות שקשורות למועצה המקומית דלית אל כרמל.

5. שינוי בצו המסים של המועצה לשנת 2010 :
צו המסים החדש של המועצה לשנת 2010 שונה מצו המסים של העיריה. דבר שגרם להרבה השגות על השטחים שחויבו בתקופת האיחוד (כגון : מרפסות ומחסנים וכיו"ב).

6. תיקון חיובים לנכסים שלא בתחום השיפוט :
סוגיית הנכסים שנמצאים מחוץ לתחום השיפוט טרם נפתרה. רק בסוף שנת 2014 נתן הממונה על המחוז במשרד הפנים הוראה לבצע הגדלת שטח שיפוט. נכון למועד מתן תגובה זו אין תשובה בנושא שינוי שטח השיפוט.

7. הנחיות ראש המועצה למ"מ מנהל הגביה (כתוארו דאז):
קרוב ל- 3 שנים שימשתי כממלא מקום מנהל מחלקת הגביה. התקבלו הנחיות מראש המועצה אליי ישירות.

הביקורת **תעיר** כי מנהל מחלקת הגביה לפעול במסגרת תפקידו והסמכויות שהוקנו לו כדין.

הביקורת **תעיר** כי על גזבר המועצה (או מ"מ גזבר המועצה בשנים 2010-2011) אחריות לקיים בקרה ראויה שטיתית לענין הנחות ופטורים ושינויים בחיובי הנישומים.

5. במהלך הביקורת, **מנהל הגביה** הצביע על בעיה של חסר במשאבים או באמצעים או בכלים וכן במידע במחלקת הגביה. הוא **הדגיש** את הבעיות והמגבלות כדלהלן :

1. בניית מחלקת גביה : לאחר ביטול האיחוד לא היתה קיימת מחלקת גביה. החל תהליך בניית המחלקה כולל מערך האכיפה, השבת עובדי הגביה ויציאה למכרז למתן שירותי אכיפה.

2. <u>פקחי גביה</u> : עד היום חסר פקחי גביה שבאחריותם לעקוב אחרי אכלוס הנכסים ושינוי מחזיקים.

3. <u>מודד מוסמך</u> : בשנת 2007/2008 נחתם חוזה עם חברת זייד אורניב למדידת נכסים. הם התחילו ונעצרו מסיבות שלא קשורות למחלקת הגביה. דרישות מנהל הגביה להעסקת מודד לא נענו ואף הובטח שהחברה תחזור כדי לסיים את עבודתה. בסוף שנת 2011 או תחילת שנת 2012 חזרה החברה להמשך פעילות אך לאחר תקופה מסוימת, שוב נעצרה הפעילות ואף נלקח החומר וההשגות של התושבים שהוגשו לחברה.

4. <u>חברה לחקירות רקע כלכלי</u>: חברה לביצוע חקירות כלכליות ובדיקת טענות, בקשות והצהרות של נישומים. מנהל הגביה מסר כי ביקש אך לא קיבל מענה.

5. <u>מצלמה למחלקת הגביה</u> : לא קיים ציוד לצילום נכסים ולתיעוד.

6. <u>מודד מוסמך למחלקת הגביה</u> : חובה להיות מודד מאושר במחלקת הגביה שימדוד נכסים ובכך יתאפשר להוציא שומה נכונה ומדויקת לגודל הנכס במטרה למנוע ולמזער השגות ותביעות משפטיות.

7. <u>העדר סקר נכסים</u>: אי ביצוע סקר נכסים לכלל התושבים או השלמת הסקר שהתחיל בשנת 2007/2008 בתקופת האיחוד, מנע מהמועצה הגדלת ההכנסות – חיוב כל הנכסים שטרם חויבו.

8. <u>חוסר מידע וניתונים במערכת :</u> חוסר עדכון נתונים ופרטים בכרטיס אב לנכס במערכת הגביה, בעיקר גוש וחלקה, במהלך כל השנים. מחלקת גביה מעדכנת את הפרטים אודות הנכס אולם הפתרון לסוגיה הוא סקר נכסים.

9. <u>תיקון בניתוני ופרטי המחזיק</u> : רישום לא נכון לנכסים ובלבול בין בעל פיזי לבין מחזיק בנכס עצמו. חובה לרשום בכרטיס נכס את הבעלים הפיזי של הנכס ואת פרטי המחזיק בפועל ולחייב לפי זה.

10. <u>חוסר מעקב אחרי פעולות</u> : לא התקיימו בקרות על חברות האכיפה שעבדו ועל תיעוד הפעולות שביצעו. לא תועד כולל הוכחות שאכן בוצע נגד פלוני ואלמוני פעולות אכיפה (משלוח התראה, עיקולים, ניתוקי מים ופעילות בשטח). נישומים חויבו בהוצאות אכיפה ומחלקת הגביה לא יכולה להוכיח את חיובים אלה (מדובר בחיובים ישנים).

הביקורת **<u>תעיר</u>** כי מן הראוי לבחון את הצרכים של מחלקת הגביה ולהעמיד לרשות המחלקה את המשאבים והכלים הנחוצים למילוי תפקידיה.

הביקורת **<u>תעיר</u>** בחומרה כי חרף המלצות משנים קודמות לא חל שיפור מהותי בעדכון ניתונים ופרטים במערכת הגביה בכלל ושל הנישומים והנכסים בפרט.

כמו-כן, הביקורת **<u>תעיר ותדגיש</u>** לא בוצע סקר נכסים אחת לחמש שנים כקבוע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, ולא הושלם ביצוע סקר הנכסים שהחל בתקופת האיחוד. הביקורת **<u>תעיר</u>** כי במקביל לא הועמדו שירותי מדידה וחקירות זמינים לרשות המחלקה; לא הוקם ארכיב דיגיטלי בנוסף לארכיב פיזי יעיל ומלא שמכיל את פרטי האכיפה שננקטו על-ידי מחלקת הגביה ושולחיה, כגון : חברות הגביה עמם התקשרה הרשות המקומית.

6. **בבדיקת מעקב שנערכה בשנת 2015 במחלקת הגביה** העלתה כי חל שיפור מסוים בתהליך הטיפול בבקשות למתן הנחות בגין מצב נכס.

א. נעשית אבחנה בין נכס לא ראוי לשימוש בשל מצבו ההנדסי (בין עקב שיפוצים ובין בשל יציבות המבנה) לבין נכס ריק שלא בשימוש (שהוא ראוי לשימוש).

ב. מתנהל תיעוד בתיק הפיזי בעיקר לסיורי הבדיקה בנכס, מצורפות אסמכתאות תומכות יותר מבעבר. אולם **מומלץ** לנהל תיק ממוחשב ולפרט את האסמכתאות שצורפו ומהי מידת התאמתן למהות הבקשה.

כאן המקום להדגיש כי טרם נקבעה מדיניות ברורה ונוהל עבודה הכולל תיאור לתהליך והאסמכתאות הנדרשות כולל טפסלוגיה מתאימה לכל סוג הנחה.

ג. קיים שיפור מסוים בהגדרת שיעורי ההנחה ופרקי זמן בהתאמה לסוג ההנחה שאושרה ונקבעה בתקנות ההסדרים.

ד. יחד עם זאת, לא מתקבלות הודעות מנישומים כי הנכס ריק ואינו בשימוש או הנכס אינו ראוי לשימוש, במועד הרלבנטי, ללא דיחוי.

טופס ההצהרה על נכס שאין משתמשים בו (שעדיין בשימוש מחלקת הגביה) מוגש בדיעבד או בפיגור ממועד שחדל השימוש בנכס כנטען בהצהרה. במקביל, מנהל הארנונה עורך סיור בחלוף פרק זמן מסוים [בחלוף חודש ממועד הגשת טופס ההצהרה האמור לכל הפחות, וזאת ברוב הבקשות שנבדקו בבדיקה מדגמית בתיק הנחות נכס ריק לשנת 2015].

ראוי לציין כי יש להטביע את טופס ההצהרה בחותמת נתקבל ולתעד זאת במסך ההערות במערכת הגביה העירונית.

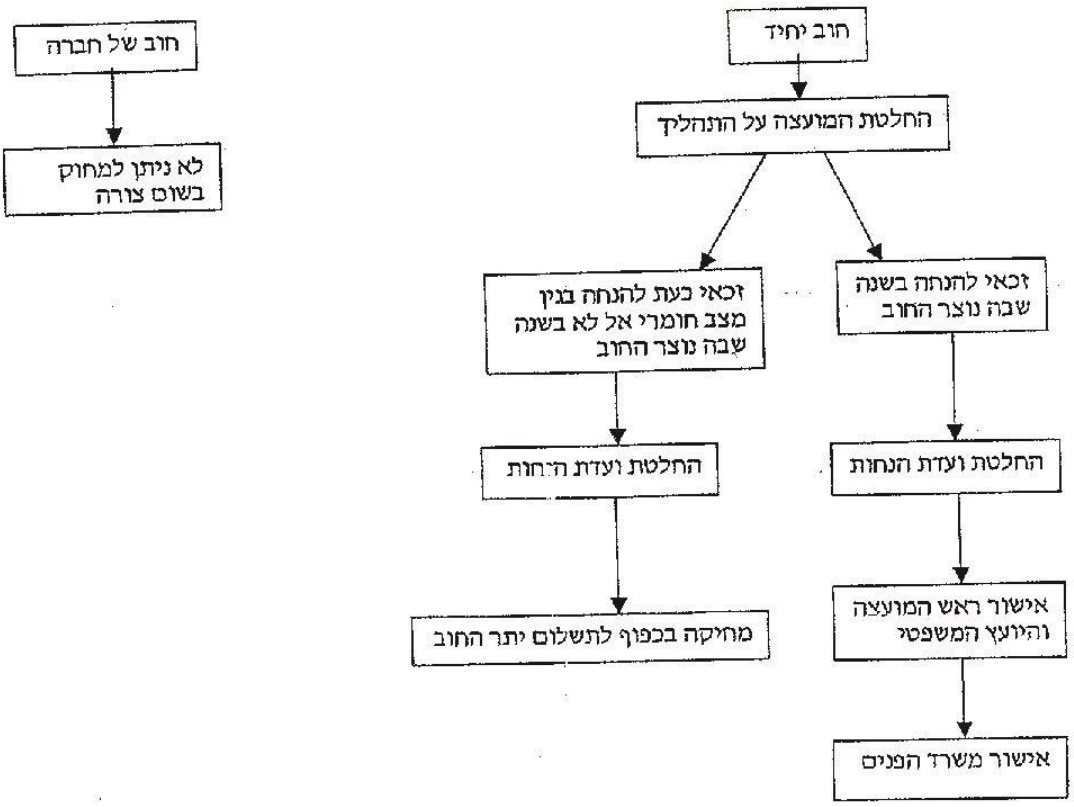
7. עקב הביקורת הופקו לקחים והתגבשו המלצות לשיפור תהליכי העבודה ולמניעת הישנות הממצאים והליקויים.

מחיקת חובות - הנחות רטרואקטיביות בארנונה

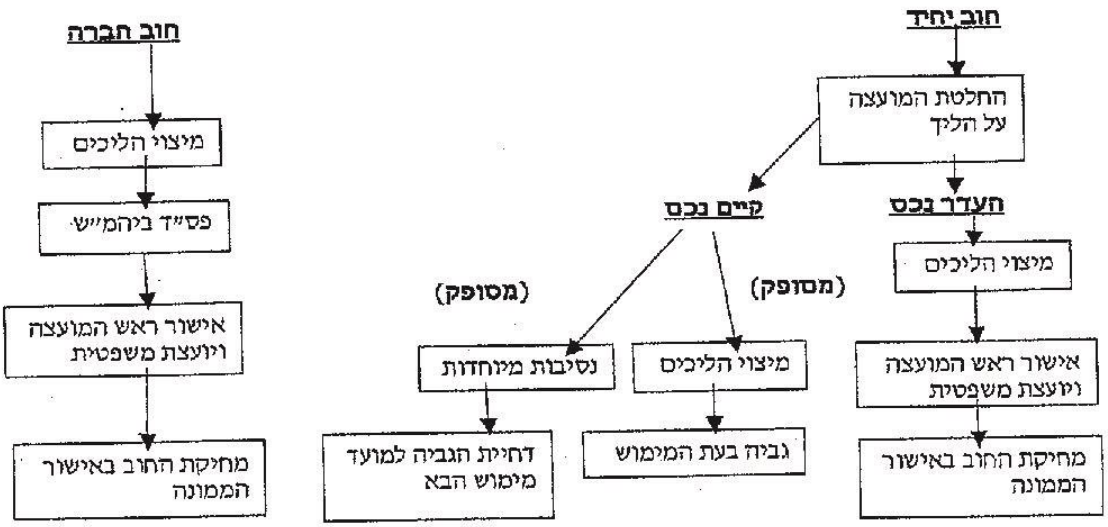


המלצה למחיקת חוב ע"פ סעיף 339 לפקודת העיריות
(מחיקת חוב לטובת הציבור)

חובות ארנונה



<u>המלצה למחיקה ע"פ סעיף 338 לפקודת העיריות</u>
(חוב בפיגור לפחות שלוש שנים ונראה שאינו ניתן לגביה)



סיכום ומסקנות כלליות :

בדיקת הביקורת בנושא מתן הנחות בגין מצב נכס העלתה ליקויים חמורים של מתן הנחות חריגות שלא בהתאם להוראות הרלבנטיות שנקבעו בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג -1993. נכסים רבים קיבלו הנחה כשלא הוכח מצב הנכס המזכה בהנחה המבוקשת, ללא הצגת המסמכים המזכים בהנחה המבוקשת ובפרט מתן הודעה בכתב לענין מצב הנכס והשימוש בו. אף במקרים רבים בהעדר בקשה מתאימה כדין.

באופן דומה, הבדיקה העלתה ליקויים חמורים תוך חריגה מסמכות בקבלת החלטה לתיקון חשבון/יתרות או לביטול יתרות באופן רטרואקטיבי, שלא בהתאם לנוהל מחיקת החובות המקובל ובכלל זה קבלת אישור משרד הפנים.

משמעות פעולות והחלטות אלו היא הפסד הכנסות לקופה הציבורית בהיקף כספי של מיליוני שקלים.

על אחת כמה וכמה, הבדיקה העלתה תמונה עגומה של הפעלת שיקול דעת באופן רחב מדי על ידי מספר גורמים במועצה המקומית, אפילו אינו במסגרת תפקידיהם, וזאת בהעדר בקרה בתהליך, בין בקרה מונעת ובין בקרה מגלה. חופש פעולה שניתן לגביה במתן הנחות מסוגים שונים ובאישור זיכויים גם בדיעבד כפי תואר בדוח לעיל, אינו מתיישב עם סדרי מינהל תקין כולל קיום בקרה ראויה.

בייחוד המועצה המקומית נעדרת מדיניות ברורה בנושא הנחות בדיעבד וכנגזר ממנה אמות מידה ברורות לבחינת בקשה למתן הנחה רטרו. גם המועצה לא קבעה מבחני משנה למתן הנחות. למרות זאת, ניתנו הנחות מארנונה בדיעבד ובוצעו תיקוני חיובים / זיכויים בחשבונות משלמים שביקשו מתן הנחה בדיעבד לשנים קודמות, כשהמועצה לא פעלה לפי הוראות נוהל מחיקת חובות וללא מעורבות גזבר המועצה והיועץ המשפטי למועצה.

קרוב לוודאי כי אילו היה נקבע נוהל עבודה נהיר וברור או הוראות ברורות וקריטריונים באמצעותם מוגדר תהליך העבודה הנדרש והגורמים האחראים בכל שלב ושלב כולל בקרות מובנות בתהליך, באשר לנושאים השונים: זיכוי בהנחה רטרואקטיבי; מתן הנחות בארנונה; תיקוני חיובים (בנסיבות מיוחדות שיוגדרו), שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות והגורמים האחראיים במועצה היה מופעל באופן מבוקר והיה מצמצם למידה הנדרשת במסגרת תפקידם.

בהתבסס על ממצאי הבדיקה ועל המסמכים וההסברים שנמסרו לביקורת, ניתן לומר שחוסר אחידות בהליך הטיפול בנישומים ובחייבים לפי מבחני משנה ברורים ונוהל עבודה ברור ונהיר כדין, אשר באמצעותם מוגדרים שיעור ההנחה ותקופת ההנחה שניתנת לזכאיים ואת המסמכים המתאימים לכל נושא ולכל מקרה, עולה עד כדי פגיעה בסדרי מינהל תקין ובעקרון השיוויון בין הנישומים והחייבים.

הבדיקה העלתה כי מדובר בדפוס פעולה שהתנהל במשך שנים, אף חזר על עצמו שנה אחרי שנה, וגם זאת בהעדר בקרות מובנות בתהליך ופיקוח שיטתי על סדרי מינהל תקין באמצעות הגורמים האחראיים, בעיקר גזבר המועצה שהינו גם הממונה על הגביה, שהוא מופקד מכח תקנה 15 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) על ביצוע מתן ההנחות לפי תקנות אלה.

ראוי היה שגזבר המועצה יבדוק את ההנחות והפטורים שניתנו והזיכויים שנעשו מדי שנה, לכל המאוחר במהלך הביקורת, ויעביר את הנחיותיו למחלקת הגביה לאישור הנחות וזיכויים אלה בדרך הראויה והמקובלת או לביטולם, ויקיים מעקב אחר יישום הנחיותיו.

לאור האמור לעיל, **הביקורת ממליצה** בפני היועצת המשפטית למועצה לבחון את חוקיות ואת תקינות הפעולות וההחלטות שנכללו בבדיקת הביקורת, לרבות האם התגבשה עבירה, ולהנחות את המועצה והגורמים האחראיים בה לתיקון פעולות אלה ולמניעת הישנותן בעתיד ואת ההליך המחויב בנסיבות אלה.

המלצות :

א. על המועצה לקבוע ולאשר מדיניות ברורה לענין מתן הנחות בגין מצב נכס והנחות רטרואקטיביות בכפוף להוראות הדין; ולקבוע קריטריונים לאישורן.

ב. על המועצה לקבוע נוהלי עבודה כולל תהליך העבודה וטפסולוגיה הנדרשת לכל סוג הנחה או פטור בשל מצב נכס. על מחלקת הגביה להטמיע נוהלים אלה במהלך העבודה השוטף ולפרסם את תהליך העבודה והטפסים למתן הנחה בארנונה לציבור הרחב כולל באתר האינטרנט של המועצה המקומית.

ג. להטמיע בקרות בתהליך, בקרות מונעות ובקרות מגלות. באחריות גזבר המועצה לקיים בקרות בתהליך.

ד. ליישם את הוראות תקנות ההסדרים וההנחיות ונהלים שהתגבשו במסגרת אישור הנחות בשל מצב נכס.

ה. להטמיע הנחות במערכת הגביה הממוכנת באופן משקף ונכון.

ו. לבדוק את תקינות הבקשה למתן הנחה המוגשת למחלקת הגביה בשל מצב נכס ואת שלמות ונכונות המסמכים שצורפו לה, בהתאם להוראות הנוהל שיתגבש ולפי תהליך העבודה שיוגדר ויוטמע.

ז. לבדוק את הנכס שנטען כי אינו בשימוש במסגרת פרק זמן סביר, סמוך ככל הניתן למועד הגשת הבקשה.

ח. להגדיר את המבנה הארגוני במחלקת הגביה ואת המשתמשים המורשים לבצע פעולות במערכת הגביה, תוך כדי הפרדת תפקידים ובהתאם לתחומי האחריות.

ט. להעמיד לרשות מחלקת הגביה שירותים מקצועיים (כגון: שירותי מדידה זמינים, פיקוח מקצועי, שירותי חקירה) ואמצעים הנחוצים למילוי תפקידה (כגון : סקר נכסים, שירותי חקירה ומדידה; ארכיב דגיטלי).

י. לעדכן את בסיס המידע של מחלקת הגביה כולל במערכת הגביה הממוחשבת בניתונים ובפרטים המתבקשים של הנישומים (הבעלים המחזיקים) בכלל ושל הנכסים בפרט.

יא. לנמק את ההחלטות המתקבלות, לתעד את הממצאים שהבדיקה העלתה באופן מלא ולפרט את האסמכתאות התומכות בכך. לנהל תיעוד ממוחשב לתיקים הפיזיים ולרשומות נייר.

יב. לטפל בהנחות רטרו לפי הוראות הדין באמצעות הגורמים המוסמכים בדין לכך.

יג. לקיים מעקב ופיקוח אחר הטמעת ההנחה במערכת הגביה העירונית ואחר מצב הנכס שהוגדר כלא ראוי לשימוש/למגורים לרבות בשל עבודות שיפוצים בנכס.

יד. לקיים הדרכות לעובדים והשתלמויות כדי לשמר רמת ידע מקצועי נאותה ועדכנית.

טו. למנוע את הישנות הליקויים שעלו בביקורת לרבות התערבות הדרג הפוליטי בעבודה מחלקת הגביה ומתן הנחיות לעובדי המחלקה.

ה. נכסים מחוץ לתחום השיפוט של המועצה המקומית המקבלים והנהנים משירותים מוניציפאליים

הבדיקה העלתה כי ישנם נכסים שנבנו על חלקות שנמצאות מחוץ לתחום השיפוט של המועצה, והם נהנים משירותים מוניציפאליים (כגון: חיבורי למפעל המים העירוני, איסוף ופינוי פסולת, כבישים ותאורה, ושירותים עקיפים של בריאות, חינוך, דת ורווחה וכיו"ב) אך הם אינם משלמים למועצה המקומית בגין שירותים אלה.

חמור מכך, כי בחלק מנכסים אלה מתקיימת פעילות עסקית ! אפילו חלק מהם מייצר מפגעים סביבתיים ופועלים ללא רישיון עסק מתאים.

התוצאה היא אבסורדית. למעשה אוכלוסייה זו של בעלי נכסים המשמשים למגורים או לפעילות עסקית נהנים משירותים מוניציפאליים אך הם אינם משלמים בעבור שירותים אלה !! בטענה כי הם אינם מחויבים לשלם ארנונה בגין נכס שנמצא מחוץ לתחום השיפוט המועצה המקומית. הרי ארנונה מוטלת בתחום המועצה אליה שייך/שייכת הגוש/החלקה.

הביקורת העלתה סוגיה זו במעמד ישיבת ביקורת ובקרה של מחוז חיפה במשרד הפנים שהתקיים בחודש אוקטובר 2014. בהתאם להנחיית הממונה על המחוז, סוכם להכין תוכנית לצירוף מובלעות אלו לתחום שיפוט המועצה ולהגיש את התוכנית למוסדות התכנון לבדיקה ולאישור.

בהתאם להנחיה זו, המועצה הגישה בקשה ותוכנית.

ו. חיוב נכסים בארנונה : יצירת שומה/חיוב בארנונה, ביטול/תיקון שומה

א. <u>ביטול חיוב נכס בארנונה שלא בוצע במסגרת הליך מתן הודעה על שומה לנישום :</u>

כפי שצוין לעיל, הבדיקה העלתה מקרים בהם חויבו נישומים לשלם ארנונה לראשונה בגין נכס שלכאורה בבעלותם, שלא על-פי ההליך המקובל של מתן הודעה על שומה.

ברוב מקרים אלה, מדובר בנכסים שהיו מחויבים מים בלבד; כן מדובר בנכסים שנתקבלה "ידיעה" במחלקה על אכלוסם. אך לא ניתנה הודעה למועצה המקומית על ידי הבעלים בדבר האכלוס והשימוש; או שלא במסגרת סקר נכסים; או שלא בהתאם לדו"ח פיקוח מטעם המועצה ו/או הועדה לתכנון ולבניה "רכס הכרמל".

לכן עקב "השגות" של נישומים שונים מבין נישומים אלו, בוטלו או תוקנו ושונו חיובים בארנונה, מהנימוקים כי הנכס עדיין בבניה ולא הושלם, או הנכס עומד ריק וטרם אוכלס.

הביקורת **<u>תעיר</u>** כי ראוי ונכון שחיוב הנכס לראשונה בארנונה ייעשה בהתבסס על בדיקה פיזית של הנכס ומצבו במקביל לבדיקת סטאטוס האכלוס מול הועדה לתכנון ולבניה "רכס הכרמל", בהתאם לכך תישלח הודעת שומה לבעלים (הינה תואמת לצו המסים המאושר לאותה שנת מס ולמאפייני הנכס כולל מדידה מאושרת).

ב. יתרה מזו, המועצה המקומית לא פעלה לבדוק ולעדכן את ניתוני הנכסים המחוייבים בהתבסס על סקר נכסים כללי, אחת לחמש שנים כפי שקבע משרד הפנים. באמצעות סקר נכסים כאמור ניתן לבדוק את גודל הנכס, סוג הנכס ומיקומו, שימוש בנכס בפועל, השטח שהתווסף לנכס בפועל כתוצאה מבניה במהלך השימוש בנכס.

הביקורת **<u>תעיר</u>** כי העדר סקר נכסים ו/או שירותי מדידה וחקירה זמינים למחלקת הגביה עלול לגרום להפסד הכנסות לקופת המועצה ומצב של אי-שיוויון בנטל המס המוטל על המחזיקים.

ג. <u>תיקון / שינוי חיוב לנכסים שנמדדו במסגרת סקר נכסים שנערך בתקופת האיחוד</u> :

בחודש יוני 2007 התקשרה עירית כרמל עם אחד הזוכים במכרז משותף מספר סמ/45/2006 למתן שירותי סקר מדידות ושימושים לצורכי ארנונה שפורסם על-ידי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ.

במהלך שנת 2008 הוטמע במערכת הגביה העירונית אותו חלק בסקר הנכסים, שהושלמה הכנתו עד לאותו מועד לפי חשבון ראשון שהוגש (223 בתים בדלית אל כרמל ועוספיא).

סקר הנכסים לא הושלם (כולל שיוך) באותה שנת מס, קרי : 2008, לכן נוצר מצב כי חלק מהנכסים חויבו בהתאם לסקר נכסים זה אך שאר הנכסים לא חויבו. במצב זה, מועצת העיריה החליטה להקפיא את הליכי הגביה של השטחים שהתווספו לאותם נכסים. החשב המלווה שכיהן דאז אישר את ההקפאה כאמור. נישומים אלו הגישו השגות ובקשות לביטול חיוב. הם חויבו לפי שטח מגורים עיקרי, לא נכללו שטחי שירות, בהתאם לאישור מהנדס המועצה או לפי מדידה שהוצגה.

ד. בתקופת מעבר לשתי מועצות מקומיות, הקבלן הזוכה דנן (בביצוע סקר נכסים) הגיש חשבון (כ- 6 מיליון ₪ מתוכם 1.7 מיליון ₪ חשבונות מאושרים – חלק מהם שייך לדלית אל כרמל), שהינו מעבר לתקציב הפיתוח שאושר (500 א"ש לאותו מועד).

שתי בעיות מרכזיות עלו – בעיה ראשונה היא גובה התקציב המאושר לפרויקט לעומת עלות והיקף העבודות שבוצעו לפי הקבלן. בעיה נוספת היא איכות העבודה שבוצעה והטמעתה – נכסים שנמדדו; שטחים שהם לפי הערכה; נכסים שלא נמדדו; שיוך וזיהוי.

לאחר ביטול האיחוד, התנהלו דיונים להתנעת התהליך בנושא שירותי סקר נכסים. בתחילת חודש ינואר 2012 סוכם, בין היתר, כי לסקר הנכסים יהיו כ- 13 מנות, הזמן המוערך לסיומו עד סוף שנת 2012. לפי הרישומים בספרי המועצה דווח על ביצוע עבודות מדידה על-ידי הקבלן במסגרת תב"ר 440 ותב"ר 106.

במחצית הראשונה לשנת 2012 הגיש הקבלן דוחות הפרשי חיוב בצירוף סקיצות (נמצאו דוחות ל-5 גושים). בהתאם, נשלחו הודעות לנישומים שונים. הבירור מול מחלקת הגביה העלה כי חלק מנישומים אלה הגישו השגות/ערעורים על המדידות שנערכו אשר הועברו לטיפול הקבלן דנן. הקבלן הפסיק את עבודתו ולא השלים את ההליך מול הנישומים אלה.
בנוסף, הקבלן דנן לא השלים את שאר העבודות עד שלב ההטמעה הסופי במערכת הגביה העירונית.

אף הקבלן הגיש תביעה משפטית נגד המועצה המקומית שנמחקה בסופו של דבר.

בדיקת גזבר המועצה לחשבונות שהוגשו וצורפו לכתב התביעה הנ"ל העלתה כי ישנם 6 גושים מתוך 30 שהם בתחום מועצה מקומית דלית א כרמל והשאר בתחום מועצת מקומית עוספיא. כאשר מתוך ששת הגושים הוטמעו שני גושים בתקופת האיחוד.

במעמד ישיבה שהתקיימה בנושא בחודש יולי 2015, היועץ המשפטי למועצה הנחה את המועצה המקומית לקדם מול הקבלן משא ומתן להשבת סכום הכסף שקיבל תחת ההתקשרות האמורה, או לקבל את המסמכים הנכונים בגין העבודות שהוא ביצע וקיבל כסף בגינן.

מבדיקה עלה כי הנחיה זו לא יושמה !

במהלך שנת 2015 קידמה המועצה המקומית התקשרות עם הזוכה במסגרת מכרז משותף שערכה החברה למשק וכלכלה סמ/20/2014. אך התקשרות זו הופסקה במועד השלמת עריכת דוח זה.

ה. <u>שינויים בחיובים הארנונה בשל חילופי בעלים / מחזיקים ללא מתן הודעה במועד</u> :

בבדיקה עלו שינויים בשל חילופי בעלים/מחזיקים כאשר ברוב מקרים אלו (שנכללו במדגם הבדיקה המעמיקה) לא נמסרה הודעה למועצה בסמוך למועד חילופי הבעלים/המחזיקים, על שינויים במצב הבעלות וההחזקה בנכס. בחלוף פרק זמן ארוך (אפילו שנים) הוגשה הודעה או "הצהרה" כי הנכס אינו בשימוש, מהסיבות : פטירת הבעלים הקודם או מעבר למגורים חלופי; סגירת עסק או העתקת העסק למקום אחר.

בדין הודגשה חשיבות מסירת הודעה בכתב למועצה המקומית. כך לענין העברת בעלות/חזקה בנכס :

- השכרת הנכס לתקופה שהיא פחות משנה אחת – המשכיר חייב בתשלום ארנונה;
- השכרת הנכס לתקופה של שנה או יותר כשנמסרה הודעה בכתב לרשות המקומית – המחזיק השוכר חייב בתשלום הארנונה.
- השכרת נכס לתקופה העולה על שנה ויותר כשלא נמסרה הודעה בכתב לרשות המקומית – המשכיר (האחראי) והמחזיק החדש מחויבים בתשלום ארנונה.

באשר לבנין נהרס – הודגשה חשיבות מסירת הודעה למועצה. כך שבמידה ונהרס או ניזוק נכס במידה שאינו ראוי לשימוש, ואין משתמשים בו, ונמסרה הודעה בכתב על כך, לא יהיו הבעלים והמחזיק אחראיים לתשלום ארנונה שפירעונה חל אחרי מסירת ההודעה.

הביקורת **תעיר ותמליץ** כי ראוי לקבוע נוהל עבודה מנחה לרבות טופס הצהרה על חילופי בעלים/מחזיקים בנכס שיהיה נגיש לציבור הרחב.

הביקורת **תמליץ** בפני המועצה לפרסם לציבור הרחב את ההודעה הנדרשת במקרה של השכרת נכס; נכס שנהרס או ניזוק; נכס ריק שאינו בשימוש. בפרסום יצויינו הנחיות לענין הגשת ההודעה והמסמכים התומכים בה.

ז. פעולות של זיכויים; זיכויים והעברת יתרות בין חשבונות משלמים במערכת הגביה העירונית

א. בבדיקת הביקורת נתגלו מספר מקרים של זיכויים בחשבונות נישומים/משלמים במערכת הגביה, אשר התבצעו <u>שלא</u> באמצעות יצירת חיוב במחלקת הגזברות ובהעדר אישוריהם של גזבר המועצה והחשב המלווה.

הביקורת **<u>תעיר ותציין בחומרה</u>** כי פעולות אלו נוגדות את הוראות החוק וסדרי מינהל תקין ויוצרת פתח לאי סדרים.

ב. נוסף על כך, נתגלו מספר זיכויים במערכת הגביה עקב קיזוזים לגביה ממערכת הגזברות במועצה אך בהעדר אישור החשב המלווה. קיזוזים אלה התבססו על רישומים במערכת הנהלת חשבונות של המועצה בעיקר בגין השתתפות בעבודות פיתוח, בהעדר כתב היתר כקבוע בחוק עזר לדאלית אל כרמל (סלילת רחובות), תשט"ו-1954 ובהעדר אישור משפטי המעיד על חוקיות ותקינות הפעולה, בין היתר, שלמות ונאותות המסמכים.

הביקורת **<u>תעיר</u>** כי לא ניתן לבצע קיזוז חובות לגביה בניגוד להוראות הדין; בהעדר חתימותיהם של הספק/העובד הזכאי ושל כל בעלי זכות החתימה במועצה המקומית.

הביקורת **<u>תעיר בחומרה</u>** כי לא ניתן לגבש הסכמים והתחייבויות משפטיות ללא מעורבות היועץ המשפטי למועצה ואישורו לתקינות ההליך.

ג. יתרה מזו, במהלך הבדיקה נתגלו מספר פעולות במערכת הגביה של זיכויים באמצעות העברת יתרת זכות מחשבון משלם פלוני לחשבון משלם אלמוני, בהתאם לבקשת משלם פלוני. בין נישומים אלה, שבחשבונותיהם קיימת יתרת זכות, ספקים של המועצה.

הביקורת **<u>תעיר</u>** כי על מחלקת הגביה להימנע מביצוע העברת יתרת זכות מחשבון משלם פלוני לחשבון משלם אלמוני במערכת הגביה, הדבר עלול להתפרש מעין פעולת קיזוז לצד ג' ועלולה להיווצר בעית התאמות בקופה.

ד. כאן המקום לציין את הממצאים הנוספים שנתגלו במסגרת בדיקת הביקורת בנושא שינוים בחיובים במערכת הגביה העירונית והנחות בגין מצב נכס, הקשורים לנושא הנחות בגין מצב חייב/נישום.

בדיקת הביקורת העלתה מספר מקרים, בהם זוכה חשבון הנישום/המשלם במערכת הגביה בהנחה בגין מצב חייב (קובץ המוסד לביטוח לאומי) בעבור תקופה שהוא לא היה בחיים. במילים אחרות, הוטמעו הנחות בגין מצב חייב/נישום (אחד מסוגי ההנחות הבאים : הנחת נכות כללית אי כושר; סיעוד; מבחן הכנסה מקבלי גימלה; הנחת אזרח ותיק) בתקופה שהחייב/הנישום אינו בחיים !!

הביקורת **תעיר** כי על מחלקת הגביה לקיים בדיקה שנתית וחצי שנתית לקובץ המשלמים הזכאיים להנחות בשל מצב חייב (קובץ המתקבל מהמוסד לביטוח לאומי; קובץ המתקבל ממשרד הביטחון וכיו"ב) אל מול ניתוני האוכלוסין של משרד הפנים. במקביל, **מוצע** לערוך בקרה מקבילה למצב הנכס והשימוש בו.

הביקורת **ממליצה** לקבוע גורם מורשה ואחראי לכך במחלקת הגביה, תוך הפרדת תפקידים; יש לתעד את הבדיקות והבקרות תקופתיות כאמור הן בתיק הפיזי, הן בתיקיה ממוחשבת שיועדה לכך והן במסך ההערות במערכת הגביה העירונית.

ח. נכסים מחויבים מים

בדיקת הביקורת העלתה כי ישנם נכסים מחויבים בצריכת מים בלבד.

בדוח שהופק ממערכת הגביה העירונית שמפעילה החברה לאוטומציה עבור המועצה בחודש אוגוסט 2013 – 1159 פיזיים מחויבים מים ללא ארנונה. לפי הדוח שנתקבל מהחברה לאוטומציה בחודש מאי 2016 – 1528 פיזיים מחויבים מים ללא ארנונה ו- 959 פיזיים מחויבים ארנונה ללא מים.

במערכת הגביה העירונית ישנם פיזיים המחויבים מים ללא ארנונה. אך ישנן סיבות שונות לכך, כגון:

- נכס בבניה שטרם הסתיימה בנייתו או טרם הושלמו העבודות הנחוצות לאכלוסו;
- אדמה חקלאית;
- נכס בשיפוצים;
- נכס או מוסד של המועצה; **ראוי** לבדוק את נכסים אלה ואת החיוב והזיכוי במערכת הגביה מדי שנה.
- צריכה משותפת בין הנכסים ומדידת צריכת מים באמצעות מכשיר מדידת צריכת מים אחד;
- כפל פיזיים לנישום לאותו מבנה – פיזי אחד מכיל חיובי מסים והפיזי האחר מכיל חיובי מים;
- נכס שהסתיימה בנייתו ואוכלס אך לא חויב בשל אי מסירת הודעה על כך למועצה המקומית מחד, ומאידך לא נודע למועצה המקומית על כך.

בבדיקת קובץ נכסים מחויבים מים ללא ארנונה לחודש אוגוסט 2013 (149 מתוך 1159 פיזיים) עלו מספר ליקויים שיפורטו להלן. באופן דומה עלה בבדיקת 15 פיזיים מחויבים מים בדוח שהופק בחודש מאי 2016.

א. לא מתבצעת בדיקה תקופתית למצב הנכס שמדווח כי הינו בבניה ו/או לא ראוי למגורים. כפי צוין לעיל, לא נערך סקר נכסים כללי מדי חמש שנים, וכי סקר הנכסים שהחל להתבצע בתקופת האיחוד לא הושלם.

ראוי לערוך בקרה תקופתית למצב הנכס.

מנהל מחלקת הגביה התייחס כי מזה כ-3 שנים, הוא עורך בדיקה שנתית לפיזיים מחויבים מים שהוגדרו בסטאטוס בניה ובהתאם לבדיקה הוא מחייב את נכסים אלה.

ב. ישנם פיזיים המחויבים מים שלא כללו את פרטי הגוש והחלקה של הנכס; לא כללו את גודל או מהות הנכס.

ג. לא מתבצע עדכון שנתי למספר הנפשות בנכס, בהתאם לדיווח הבעלים/המחזיק או בהתאם לבדיקה יוזמה של מחלקת הגביה במועצה המקומית.

מנהל מחלקת הגביה התייחס כי נשלח טופס לעדכון מספר הנפשות בשנת 2013, רק חלק מהצרכנים החזירו את הטופס עם פרטים. מהלך זה יבוצע שוב.

ד. ישנם פיזיים שמוגדרים בשימוש חקלאי למרות שאינם נכללים ברשימת הצרכנים שאושרה להם הקצאת מים לחקלאות על ידי נציבות המים.

<u>ראוי</u> לערוך בדיקה לקובץ הפיזיים המוגדרים בשימוש חקלאי ולרשימת הצרכנים שאושרה להם הקצאה מים לשימוש חקלאי או תעשיה.

<u>מנהל מחלקת הגביה התייחס</u> כי קובץ רשות המים שמתקבל מדי שנה לענין הקצאות מים לחקלאות ולתעשיה, נבדק על ידו ומתעדכן בהתאם. הוא יפעל לבצע בדיקה לרשימת מדי המים המוגדרים לשימוש חקלאי במערכת הגביה אל מול קובץ דנן המתקבל מרשות המים, אחד לאחד.

ה. ישנם פיזיים המחויבים מים בהם צריכת מים משותפת ליותר מנכס אחד ונמדדת באמצעות מכשיר מדידה אחד !

<u>ראוי</u> שלכל נכס תחושב אגרת החיבור למפעל המים העירוני (בכל מרכיביה) לפי גודל ומהות השימוש בנכס וכי מדידת צריכת המים תיעשה באמצעות מכשיר מדידה לאותו נכס בנפרד.

<u>מנהל מחלקת הגביה התייחס</u> כי מיפוי מדי מים, שיוך ועדכון מספר נפשות כולל מצב מדי מים והשימוש בנכס יסייע בידי המחלקה. מחלקת הגביה ממתינה לסקר מדי מים כאמור.

ו. ישנם מספר נכסים לא מחויבים בארנונה, אף גם לא בפיזי אחר, למרות השימוש שלכאורה נעשה בנכס. בין נכסים אלו היו נכסים שנעשה בהם שימוש עסקי !

<u>ראוי</u> שלכל נכס תחושב אגרת החיבור למפעל המים העירוני (בכל מרכיביה) לפי גודל ומהות השימוש בנכס, וכי צריכת המים תיעשה באמצעות מכשיר מדידה לאותו נכס בנפרד.

<u>מנהל מחלקת הגביה התייחס</u> כי מחייבים בארנונה במידה ונודע למחלקה על שימוש. סקר נכסים יכול לסייע. באשר לעסקים הם חוייבו בהתאם לסקר עסקים שנערך בשנת 2014.

<u>מנהל הגביה הוסיף</u> כי הוא פעל לאחד פיזי מים ופיזי ארנונה לאותו נכס תחת משלם אחד, בכל מקרה שעולה.

ז. ישנם מספר פיזיים המחויבים במים בלבד אשר היו מחויבים בארנונה בתקופה שלפני האיחוד אך ניהנו מהנחה בשיעור 100% (קוד 400). בשנים 2005-2004 היה סמל חיוב בארנונה אך ללא פרטי חיובים וזיכויים. החל משנת 2006 פיזיים אלה מחויבים מים בלבד.

בין נכסים אלה, לאחר שנת 2006 הופיע קוד הנחה נכות/אזרח ותיק כשלא היו חיובים וזיכויים בארנונה.

ח. ישנם פיזיים מחויבים מים בהם לא מתבצעת מדידה לצריכת המים אלא חיוב חודשי קבוע.

<u>מנהל מחלקת הגביה התייחס</u> כי ישנם פיזיים ללא צריכת מים, שמחויבים בתשלום חודשי כביטוח, וכי ישנם נכסים אחרים שלא היתה בהם קריאה, בעיקר נכסים מחוץ לתחום השיפוט או נכסים ללא גישה.

ט. נמצאו פיזיים המחוייבים מים, בהם בוצע זיכוי לצרכן/משלם, בגין עבודות שביצע או ציוד ואיבזרים שהוא סיפק או מיממן כדי לחבר את נכסו למערכת המים העירונית !

<u>מנהל מחלקת הגביה התייחס</u> כי היתה תקופה שהמועצה המקומית לא סיפקה מדי מים להתקנה למרות ששולם בעבור אגרת חיבור למפעל המים העירונית. מאחר והצרכן היה זקוק למים, הוא רכש מד מים בעצמו וזוכה בעלותו. בשל אי הסדר שנוצר בכך, נחסמה אפשרות רכישת מד מים על ידי הצרכן וזיכוי בעלותו; בשנים 2014-2015 המועצה רכשה מדי מים עליהם הוטבע שם המועצה המקומית דלית אל כרמל.

ט. חיוב באגרת ביוב

עובר לתקופת תקופת האיחוד ועד חקיקת חוק עזר לעיר הכרמל (ביוב) בשנת 2007, חויבו נישומים שונים באגרת ביוב כשלא היה חוק עזר למועצה מקומית דלית אל כרמל בתוקף, אשר מכוחו תפעל המועצה המקומית לחייב את הנכסים שמחוברים למערכת הביוב העירונית באגרת ביוב. נובע מכך, חיוב נכסים באגרת הביוב (עד מועד חקיקת חוק העזר דנן) נעשה ללא סמכות ואינו חוקי.

חרף הערות הביקורת והמלצותיה לענין חוקיות ותקינות חיוב הנישומים באגרת הביוב באותה תקופה, בין היתר, הנשענת גם על חוות דעת משפטית חד-משמעית מחודש מאי 2007, לא פעלה העיריה / המועצה המקומית לבטל את חיוב זה לכלל הנישומים שחויבו באגרת ביוב, ונשארו נישומים שונים שעדיין מחוייבים באגרת ביוב !!

בבדיקה (דנן) שנערכה לענין השינויים בחיובים במערכת הגביה בשנים 2010-2013, עלה כי בין תיקונים או ביטול חיובים שנעשו באותה תקופה היה ביטול חיובים של אגרת ביוב שחויבו בה נישומים בתקופה לפני האיחוד ועד שנת 2005.

חרף שאלת הביקורת והערותיה, לא נתקבל דיווח האם בוטלו כל החיובים באגרת הביוב שנעשו עד מועד פרסום חוק עזר לעיר כרמל (ביוב), התשס"ז-2007 ברשומות בתאריך 10.5.2007.

נוסף על כך, לא הופסק חיוב נישומים באגרת הביוב מכח חוק העזר דנן , וזאת עקב מגבלת הגביה בחוק העזר הנ"ל והעדר אישור המשך גביה מכח אותו חוק עזר או בהעדר הוראה אחרת בדין שמאפשרת את החיוב והגביה של אגרת הביוב, ולא בוטלו חיובים אלה בהם חויבו הנישומים בין השנים 2009-2014.

הביקורת **תעיר** כי לא ניתן להשית חיובים ללא הוראה מפורשת בדין שרירה ומאושרת.

הביקורת **ממליצה** בפני היועץ המשפטי למועצה להעביר את הנחיות למועצה בנושא זה.

לאחר סיום הביקורת במחלקת הגביה ובמועד עריכת דו"ח זה, נודע לביקורת בדבר פרסום כללי ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010) (תעריפי שירותי מים וביוב ברשויות המקומיות שאינן רשויות מקומיות בלא תאגיד ואשר טרם העבירו את שירותי המים והביוב לחברה),תשע"ה-2014.

בהתאם, עודכן תעריף אגרת הביוב שבכללים לרשויות המקומיות בתאגיד ואשר טרם העבירו את שירותי המים והביוב לחברה. התעריף לדלית אל כרמל הוא 2.772 ש"ח. לפי הכללים דנן, המועצה המקומית מחויבת לפרסם את התעריף באתר האינטרנט שלה. לא פורסם תעריף אגרת הביוב לשנת 2015 באתר האינטרנט של המועצה.

הביקורת **המליצה**, בין היתר, לפרסם את התעריף אגרת הביוב המעודכן באתר האינטרנט של המועצה המקומית ולקיים הוראות הכללים דנן.

בהתאם, תעריף אגרת הביוב לשנת 2016 פורסם באתר האינטרנט של המועצה.

י. חיוב אגרת שילוט 2015 מכח חוק עזר לדאלית אל כרמל (מודעות ושלטים), התשע"ד - 2014

בישיבת המועצה שהתקיימה בתאריך 4.8.2015 הועלה נושא מתן הנחה באגרת שילוט בשיעור 25% וקביעת מועד לאכיפה החל מתאריך 1.4.2015.

א. עובר לחקיקת חוק עזר לדאלית אל כרמל (מודעות ושלטים), התשע"ד-2014 (להלן: "חוק העזר"), היו שני חוקי עזר בנושא השילוט - חוק עזר לדאלית אל כרמל (מודעות ושלטים), התשנ"ו-1996 וחוק עזר לעיר הכרמל (שילוט), התשס"ו-2007.

ב. עובר לתקופה שלאחר הביטול האיחוד, בוצעה אכיפה פעמיים עד שלוש פעמים שלא באמצעות סקר מובנה מקיף כצעד לקראת יישום והפעלת חוק העזר שהיה בתוקף במועד החיוב.

ג. חוק עזר לדאלית אל כרמל (מודעות ושלטים), התשע"ד-2014 פורסם ברשומות בתאריך 15.6.2014.

ד. במהלך שנת 2014 נערך סקר שילוט. אולם היה עיכוב בהטמעתו והוצאות הודעות החיוב למפרסמים עד לשלהי הרבעון הראשון לשנת 2015.

ה. לכאורה בישיבה שהתקיימה בלשכת ראש המועצה אישר היועץ המשפטי כי מועד החיוב יהיה החל מתאריך 1.4.2015 בכך לאפשר לציבור המפרסמים להיערך ליישום ולאכיפת החוק.

ו. במהלך שנת 2014 פורסמו כתבות והודעות שונות מטעם המועצה והעומד בראשה. אולם פרסומים אלה לא היו בנוסח הודעה פורמאלית לציבור המפרסמים שמציינת את מועד תחילת האכיפה.

2. הבירור מול היועץ המשפטי למועצה, מהנדסת המועצה ומנכ"ל המועצה העלה כי <u>לא</u> התכנסה ועדה מקצועית לשילוט לשם קביעת אמות מידה וקריטריונים (סעיפים 5 ו- 6 לחוק העזר).

הביקורת **<u>ממליצה</u>** שתתכנס ועדה מקצועית ותקבע אמות מידה שיבואו לדיון בפני מועצת הרשות, בהקדם האפשרי. גיבוש אמות מידה עשוי להבטיח אכיפה שיוויונית ולהשיג את יעדי חוק העזר.מומלץ לפרסם את הקריטריונים שיאושרו באתר האינטרנט של המועצה.

3. עיון בסעיף 7 לחוק העזר, סעיף קטן 7(ד) וסעיף קטן 7(ה), עולה כי היה ראוי ונכון כי מתן הנחה/הפטור מאגרת השילוט או קביעת יום הצגת השילוט בפועל לפי החוק ייקבע על-ידי ראש המועצה לפי המלצת הוועדה המקצועית בלבד. הבירור העלה כי הועדה המקצועית לא התכנסה ולא דנה במתן פטור מלא או חלקי.

להמשך טיפול ראש המועצה וועדת השילוט המקצועית. הביקורת **<u>ממליצה</u>** להשלים את עבודת הוועדה עד סוף ספטמבר 2015. במקביל, חשוב לעדכן את הסקר השילוט שנערך בשנת 2014 וזאת מדי שנה.

<u>ראש המועצה המקומית הודיע בתגובה</u> כי הוא יפעל לטפל בנושא לפי המלצות הביקורת.