

רשות השידור

פעולות ביקורת

נבדקו פעולות אגף הגבייה לאכיפת תשלום אגרת הטלוויזיה על אזרחים שלא שילמו אותה. כן נבדקו אחסון מיטלטלין שעוקלו והליך מכירתם במכירה פומבית. הבדיקה נעשתה במטה האגף בירושלים ובחמישה סניפים; בדיקה מיוחדת נעשתה בסניף נצרת עילית.

פעולות לאכיפת תשלום האגרה

ריכוז ממצאים

אגף הגבייה שברשות השידור (להלן - האגף), המופקד על הטיפול בגביית אגרת הטלוויזיה, נוקט פעולות להרחבת מעגל המשלמים ולאכיפת תשלום האגרה נגד מי שאינו משלם אותה ואף צובר חוב הגדול מסכום האגרה השוטפת. את פעולות האכיפה בבתי המשתמטים מתשלום האגרה עושים גובים, עובדי האגף. פעולות האגף מוסדרות בהוראות חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, והתקנות שהותקנו על פיו, בפקודת המסים (גבייה), 1929, והתקנות שהותקנו על פיה (להלן - הפקודה), וכן בהוראות נוהל של רשות השידור לאכיפת תשלום האגרה משנת 1990 (להלן - הנוהל).

כ-23% בלבד מכלל בתי האב במגזר הלא-יהודי חויבו בתשלום האגרה בשנים 1993 - 1994, ושיעור המשלמים והפטורים מתשלום האגרה מבין אלה הוא כ-66% בלבד, רובם מתגוררים בערים. באגף נעשו פעולות מעטות להרחבת מעגל המשלמים ולאכיפת תשלום האגרה בקרב בני המיעוטים המתגוררים בכפרים, בעיקר במחוז הצפון.

ראשי בית אב חייבים לשלם את האגרה מהתאריך שבו החלו להחזיק במקלט טלוויזיה. האגף שולח למי שאין הוא יודע אם בחזקתם מקלט, התראות לפני עיקול והודעות לשלם מיד, שהן כתב הרשאה לביצוע עיקול מיטלטלין וכוללות קנסות פיגורים והפרשי הצמדה. תקופת החיובים, שהיא בדרך כלל עד שש שנים לפני השנה השוטפת, נקבעה בשרירות, שכן לא היה ידוע באגף מתי החלו בתי האב האמורים להחזיק במקלט. גובים ביקרו בבתי אב במסגרת פעולות אכיפה של הוצאת מעוקלים בסניף נצרת עילית, ראו שאין בחזקתם מקלט, אולם דיווחו על כך למערכת הממוחשבת רק כעבור חודשים רבים.

בסניף נצרת עילית נמצאו כעשרה אוגדנים שבהם תויקו הודעות של אזרחים משנת 1992 על אי-החזקת מקלט או על מועד רכישתו. מהסניף נשלחו אליהם הודעות שהעניין בטיפול, אף על פי שבדרך כלל עניינם לא טופל: לא דווח על הודעותיהם למערכת הממוחשבת ואף לא נעשו ביקורי בית לאימותן והאגף המשיך לראות

באזרחים האמורים בעלי מקלט החייבים בתשלום אגרה מהתאריך שהיה מצוין במערכת.

באגף אין נוהל המסדיר את תהליך קבלתם של מועמדים לתפקידי גובים, את ההכשרה שיש לתת להם ואת אופן הדרכתם של מי שהתקבלו לעבוד כגובים. בפועל מחליטים מנהל או קבוצת מנהלים על פי תפישתם באילו מועמדים לבחור, כיצד לשלבם בעבודה, ואילו מיומנויות להקנות להם. באוקטובר 1994 גובשה הצעת נוהל בעניין זה, ועל פי התכנון האגף היה אמור לפעול לפיו מפברואר 1995, אך עד נובמבר אותה שנה לא גובש נוסח סופי של הנוהל.

גובים יצאו לפעולות אכיפה בלא שצוידו במידע מעודכן על מצב חשבונם של אזרחים כנדרש בנוהל, ומשום כך גרמו טרדה לאזרחים שכבר שילמו את חובם או הגיעו להסדר תשלומים עם האגף. בסניף נצרת עילית עיקלו גובים מיטלטלין והוציאו אותם מבתי אזרחים כשבידיהם "התראה לפני עיקול" וכתבי הרשאה שלא נחתמו בידי פקיד גבייה, בניגוד להוראות הפקודה.

בינואר 1995 התגלו אי-סדרים כספיים בסניף נצרת עילית: לא הופקדו בבנק כספים שאזרחים שילמו במזומן לגובים שביקרו בבתייהם או בסניף, וחשבוונותיהם לא זוכו. במקום זיכוי החשבונות דווחו למערכת הממוחשבת דיווחים כוזבים. אחת מעובדות הסניף קיבלה עליה את האחריות לאי-הפקדת הכספים והודיעה שהיא פורשת מיד. הבדיקה העלתה שעוד כספים נגבו ולא הופקדו, והאגף לא ידע על כך. עד יוני 1995 לא נעשתה בסניף כל פעולת בקרה, אף על פי שהדבר נדרש בנוהל. עד ספטמבר אותה שנה החזירה העובדת האמורה סכומי כסף שונים שנדרשה להחזיר, בסך הכול כ-17,000 ש"ח. האגף לא פעל לאיתור השיטות שנקטה העובדת ולא הגיש עליה תלונה למשטרה.

במחסנים של הסניפים שנבדקו מנהלים יומן מעוקלים שלא כנדרש בנוהל. בסניף נצרת עילית לא נוהל יומן מעוקלים עד תחילת 1995. בשל העדר יומן מעוקלים לא יכול היה הסניף לעשות בקרה על דרישות התשלום של חברה פרטית שבמחסן שבעלותה אוחסנו מעוקלים ועל פרקי הזמן שהמעוקלים שהו במחסן. ההתקשרות עם החברה האמורה נעשתה בלי הסכם.

38% מהפריטים שנמכרו ב-11 ממכירות פומביות שנבדקו היו במחיר של עד 400 ש"ח לפריט, מחיר שבקושי מימן את האגרה השוטפת לשנת 1994, שהיתה בסך 339 ש"ח. למרבית החייבים שנבדקו נותרה יתרת חוב שנעה בין 1,000 ש"ח ל-3,000 ש"ח גם לאחר שהמעוקלים נמכרו. מעטים סילקו יתרה זו לאחר העיקול.

גביית דמי אחסון מבעלי מיטלטלין שעוקלו או נמכרו במכירה פומבית נעשתה באגף לפי הוראת ביצוע של נציבות מס הכנסה ומס רכוש מאפריל 1990, שהאגף אימץ לעצמו. מאז ועד דצמבר 1995 לא עודכנו דמי האחסון. על פי ההוראה האמורה, דמי האחסון ייגבו רק על מעוקלים שאוחסנו יותר מחמישה ימים, אך באגף גבו את דמי האחסון גם כאשר המעוקלים אוחסנו חמישה ימים או פחות.



מקור תקציבה של רשות השידור (להלן - הרשות) הוא הכנסותיה, שעיקרן מגביית אגרה שנתית בעד החזקת מקלט טלוויזיה, שחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, והתקנות שהותקנו על פיו

(להלן - החוק) הסמיכו אותה לגבות. החוק גם קובע שהאגרה תיגבה על פי פקודת המסים (גבייה), 1929, כאילו היא מס. אגף הגבייה שברשות מופקד על גביית האגרה. בשנת 1994 היה סכום האגרה 339 ש"ח, ובשנת 1995 - 383 ש"ח. בשנת 1995 הגיעו הכנסות הרשות מגביית האגרה לכ-344 מיליון ש"ח, כ-2% יותר מאומדן תקציב ההכנסות. תשלום האגרה יכול להיעשות בהוראת קבע, בבנק, או בסניף של האגף. כ-50% מכלל המשלמים בשנת 1995 שילמו בהוראת קבע.

האגף שולח הודעות לבתי אב שבחזקתם מקלט טלוויזיה, הכלולים ברשימותיו "בתי אב שחויבו באגרה". רשימות אלה אינן מקיפות את כל בתי האב שבחזקתם מקלט. על פי סקר הוצאות המשפחה שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחודשים יוני 1992 - מאי 1993, החזיקו במקלטים של טלוויזיה צבעונית כ-1,152,000 בתי אב עירוניים, שהיו כ-85% מכלל בתי האב בארץ בשנת 1992.¹

להלן בטבלה מספר בתי האב שבחזקתם מקלט, מספר בתי האב שחויבו באגרה ומספר המשלמים מביניהם, בשנים 1992 - 1995 (באלפים):

שיעור המשלמים בקרב בתי האב שבחזקתם מקלט (באחוזים)	שיעור המשלמים בקרב בתי האב שחויבו (באחוזים)	בתי אב* שבחזקתם מקלט (באחוזים)	שיעור בתי האב שחויבו בקרב אלו שבחזקתם מקלט (באחוזים)	בתי אב* שחויבו באגרה	בתי אב* שבחזקתם מקלט (באחוזים)	
67	81	777	83	956	1,152	1992
71	85	846	83	996	1,193	1993
72	85	891	85	1,049	1,235	1994
-	85	927	-	1,090	-	1995

* מספר בתי האב חושב בהנחה ששיעור המחזיקים במקלטי טלוויזיה מכלל בתי האב בארץ היה 85%, כמו בשנת 1992. הנתונים על בתי האב בארץ נלקחו מהשנתון הסטטיסטי, 1995.

** הנתונים כוללים גם בתי אב שמוסדות שונים מממנים את מלוא האגרה שלהם ובתי אב שהיה להם פטור על מלוא האגרה; הנתונים אינם כוללים את בתי האב בקיבוצים ובמושבים השיתופיים.

מהטבלה עולה שבין השנים 1992 - 1993 היה גידול בשיעור המשלמים מקרב בתי האב שחויבו באגרה. שיעור זה נשאר קבוע בין השנים 1993 - 1995.

תפקיד האגף הוא להגדיל את שיעור בתי האב הכלולים במעגל המחויבים באגרה ולהגדיל את שיעור המשלמים בקרב מי שחויבו בתשלומה. כדי להשיג מטרות אלה שולח האגף לאזרחים המשתמשים בתשלום האגרה תזכורות והודעות עם ריכוז חובותיהם. אם גם לאחר התזכורות וההודעות הם אינם פורעים את חובותיהם, הם משובצים בקובץ האכיפה, והאגף נוקט נגדם פעולות אכיפה הנעשות בשלושה שלבים המפורטים בנוהל הרשות לאכיפת תשלום האגרה משנת 1990 והמבוססים על הוראות הפקודה: הודעת התראה לפני עיקול הכוללת פירוט החוב (קרן, קנס פיגורים והפרשי הצמדה) ומאפשרת לפרוע אותו עד כחודש מיום הוצאתה; "עיקול

¹ האומדן של שיעור המחזיקים במקלט מכלל בתי האב מוטה כלפי מטה, כי ברור שגם ביישובים לא עירוניים יש מקלטי טלוויזיה.

ברישום" - עיקול מיטלטלין בבית החייב ללא הוצאת המעוקל ומתן ארכה של שבעה ימים לפירעון החוב. מי שאינו משלם בעקבות הודעות על רישום בעיקול מופעל עליו השלב השלישי באכיפה - הוא נכנס לרשימת בתי אב שתופעל עליהם הוצאת מעוקלים שיימכרו במכירה פומבית אם עד מועדה לא ייפרע החוב. את הפעולות בשני השלבים האחרונים עושים הגובים על פי כתב הרשאה חתום בידי פקיד גבייה. את ההודעות בשני השלבים הראשונים שולח האגף בדיוור ישיר. העתקי ההודעות נשלחים לסניפים שבתחום אחריותם החייבים מתגוררים. מאז שנת 1994 אוסף האגף את תשלום האגרה והחובות שהצטברו בגינה גם על ידי עיקול המשכורות וחשבונות הבנק של חייבים. בשנת 1995 עיקל האגף את משכורותיהם של 558 חייבים וגבה מהם 822,000 ש"ח; ועיקל חשבונות בנק של 104 חייבים וגבה מהם כ-110,000 ש"ח.

הנוהל גם מפרט נגד מי יש לנקוט פעולות אכיפה וכן את סדרי קבלת המעוקלים ואחסונם; את הליך העברתם למחסן הראשי ומכירתם במכירה פומבית; ואת הפריטים שיש לעקל לפי סדר עדיפויות, ובהם: טלוויזיה צבעונית, מכשיר וידאו, מחשב ומערכת קול. האגף פועל גם להרחבת מעגל המשלמים בקרב אזרחים שנמנעים מלדווח על החזקת מקלט טלוויזיה, על ידי משלוח הודעות לתשלום האגרה שבהן מובאת לידיעתם החובה לעשות זאת, ועל ידי ביקורים בבתיהם כדי לבדוק אם הם מחזיקים במקלט. אם מתברר שברשותם מקלט נקבע המועד לתחילת הגבייה של האגרה לפי תאריך רכישתו (אם בידם קבלה על הרכישה), או לפי שנת ייצורו.

בטבלה דלהלן סוגי ההודעות שנשלחו לחייבים והפעולות שנעשו לאכיפת תשלום האגרה, מספר המשלמים בעקבותיהם וההכנסות (במיליוני ש"ח) לשנים 1994 - 1995, לפי נתוני האגף:

1994				1995			
מהן	ההכנסות	מספר	נשלחו	מהן	ההכנסות	מספר	נשלחו
נגבו		המשלמים	(באלפים)	נגבו		המשלמים	(באלפים)
בידי		(באלפים)		בידי		(באלפים)	
גובים				גובים			
בבתי				בבתי			
החייבים				החייבים			
	19.98	73	2,290		25.11	71	767
הודעות							
קנס							
התראה	10.10	23	80		2.88	5	64
לפני							
עיקול							
עיקול	81	3.09	4	58	2.06	5.12	6
ברישום							
הוצאת	56	13.60	16	33	8.56	10.01	11
מעוקלים							
הרחבת	48	12.59	46	262	2.57	8.99	26
מעגל							
המשלמים							
ס"ה	10.85	59.36	162	2,723	13.19	52.11	119
							1,132

מהטבלה עולה כי מעגל המשלמים הורחב בשנת 1994 בכ-46,000 בתי אב, כ-4% מכלל בתי האב שחויבו באגרה ב-1995. זה גם שיעור הגידול של המחויבים באגרה בין שתי השנים האמורות. עוד עולה מהטבלה, שמספר הודעות הקנס שנשלחו ב-1994 היה גדול פי שלושה ממספרן בשנת 1995, אולם מספר המשלמים בעקבותיהם היה כמעט שווה.

לאגף יש יחידת מטה בירושלים ושבעה סניפים בשלושה מחוזות: צפון, דרום ומרכז. לפי נתוני האגף, ביוני 1995 הועסקו בו 153 עובדים: 23 קבועים, 111 בחוזים אישיים ו-19 ארעיים - לפי שעות. העובדים הועסקו כגובים, כעובדי מיכון, כפקידי קבלת קהל, תכתובת ודיווח, כעובדי אמרכלות ומינהל ובתפקידים ניהוליים שונים.

בשנים 1994 - 1995 הוכנה באגף תכנית עבודה שנתית ממוחשבת הכוללת את פעולות האכיפה שייצעו במסגרת העבודה השוטפת ובמסגרת מבצעים ארציים. במהלך שנת 1994 עשה האגף 21 מבצעים ארציים להוצאת מעוקלים ו-11 מכירות פומביות של מעוקלים שההכנסות מהן היו בסך של כ-476,000 ש"ח.

בחודשים מארס - ספטמבר 1995 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות האגף להרחבת מעגל המשלמים ולאכיפת תשלום האגרה על אזרחים שהשתמטו מתשלום זה וצברו חובות, את האחסון של מיטלטלין שעוקלו ואת הליך מכירתם במכירה פומבית. הבדיקה נעשתה במטה האגף בירושלים ובסניפים באר שבע, ירושלים, חיפה ותל אביב. בדיקה מקיפה יותר נעשתה בסניף נצרת עילית. ממצאי ביקורות קודמות של מבקר המדינה בעניין גביית האגרה פורסמו בדוח שנתי 37, עמ' 1045; בדוח שנתי 39, עמ' 779; ובדוח שנתי 40, עמ' 695.

פעולות להרחבת מעגל המשלמים

החוק מחייב את מי שאינו סוחר ובהחזקתו מקלט טלוויזיה הטעון תשלום אגרה למסור הודעה על כך בכתב לרשות בתוך 30 יום מהיום שהמקלט הגיע להחזקתו. לא נמסרה הודעה כאמור, יראו בשנת הייצור של המקלט שנת רכישתו זולת אם הוכיח המחזיק בו כי רכש אותו במועד מאוחר מזה. החוק מעניק לרשות סמכות לחייב בתשלום ריבית והפרשי הצמדה ולהטיל קנס פיגורים על אי-תשלום האגרה, כולה או מקצתה, במועדה.

האגף מנהל קובץ "חייבים פוטנציאליים" של האגרה, הניזון מנתוני מרשם האוכלוסין של משרד הפנים. את הקובץ מעדכנים באופן שוטף ועל סמך שינויים במרשם מוסיפים לרשימת החייבים הפוטנציאליים רווקים מעל גיל גיוס, גברים ונשים שנישאו, אלמנים ואלמנות, גרושים וגרושות, וגורעים מהקובץ אזרחים שנפטרו. בתי אב שהאגף אינו יודע אם בחזקתם מקלט מסומלים בקובץ בסימול "אי-ידיעה".

כאמור, כדי להרחיב את מעגל משלמי האגרה נשלחות לכל מי שכלולים בקובץ הודעות לתשלום שוטף של האגרה שבהן מובא לידיעתם הסעיף בחוק המחייב מחזיק במקלט טלוויזיה לדווח על כך ולשלם את האגרה; גובים מבקרים בבתי אזרחים כדי לברר אם הם מחזיקים במקלט. אם נמצא שיש ברשותם מקלט על הגובים לדווח למערכת את פרטיו ואת תאריך רכישתו.

בסניף נצרת עילית נמצאו העתקים של מאות התראות וכתבי הרשאה שנשלחו לאזרחים שלא היה ידוע אם הם מחזיקים מקלט. התברר שהאגף שלח לבתי האב שבקובץ הפוטנציאליים התראות לפני עיקול והוציא הודעות דרישה לתשלום מידי, שהן כתב הרשאה לביצוע עיקול מיטלטלין, שכללו קנסות פיגורים והפרשי הצמדה. תקופת החיובים, שהיא בדרך כלל עד שש שנים לפני השנה השוטפת, נקבעה בשרירות, שכן לא היה ידוע באגף מתי החלו בתי האב האמורים להחזיק במקלט. דרך טיפול זו ב"חייבים פוטנציאליים" אינה מעוגנת בחוק, אלא הונהגה באגף. עוד הועלה שהיו מקרים שגם לאחר שגובים ביקרו בבתי אזרחים ומצאו שאין בהם מקלט, לא דווח הדבר למערכת הממוחשבת, והאזרחים נשארו כלולים בקובץ חייבים פוטנציאליים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1995 הסביר האגף, שרבים אינם מדווחים כחוק כי הם מחזיקים במקלט; האגף עושה פעולות גישוש סדירות על ידי משלוח הודעות ל"חייבים פוטנציאליים", שנועדו לבדוק אם הם מחזיקים במקלט ולאפשר למי שמחזיקים מקלט להצטרף למעגל משלמי האגרה. לדעת משרד מבקר המדינה, את הליכי הגבייה לפי הפקודה, כולל משלוח התראות והוצאת כתבי הרשאה לביצוע עיקול, יש להפעיל רק כאשר האגף יודע שהאזרח מחזיק

במקלט טלוויזיה ויודע את מועד הרכישה או את שנת הייצור של המקלט, כנדרש בהוראות החוק. אין להטריד את האזרח בהתראות לפני עיקול ובכתבי הרשאה, כדי "לגשש" אם יש בחזקתו מכשיר טלוויזיה. הודעה לשלם את האגרה השוטפת, ובה סעיפי החוק בדבר חובת הדיווח והאפשרות לקנוס ולהוסיף הפרשי הצמדה, יש בה כדי להניע חלק מהאזרחים לשלם את האגרה.

בעקבות ההודעות האמורות טורחים אזרחים רבים להודיע בכתב כי אינם מחזיקים במקלט. בסניף נצרת עילית נמצאו כעשרה אוגדנים שבהם תויקו הודעות של אזרחים שנשלחו מ-1992 ואילך שבהם הצהירו שאינם מחזיקים במקלט, וכן הודעות של אזרחים בדבר התאריך שבו רכשו מקלט. בדיקה מסורגת של הודעות כאלו, הטיפול בהן והשוואתן לדיווח במערכת הממוחשבת העלו, שבדרך כלל לא נעשתה בסניף כל פעולה לאימות ההודעות או לדיווח עליהן למערכת. הסניף שלח לאזרחים האלה הודעות שהעניין בטיפול, אף על פי שבמרבית המקרים הוא לא טיפל בעניינם וראה בהם בעלי מקלט החייבים בתשלום אגרה מהתאריך שהיה מצוין במערכת. האגף הודיע למשרד מבקר המדינה שבעקבות הביקורת הוקם צוות מיוחד כדי לבדוק כל מקרה ומקרה ולטפל בו לפי הצורך, כולל ביקורי בית לאימות ההודעות. הצוות הונחה "לטפל בצורה מתחשבת באזרחים אשר דיווחו על מקלטים שברשותם ועתה - שלא באשמתם - עומדים בפני דרישה לתשלום סכומים משמעותיים כחובות אגרה".

הבדיקה העלתה, שבמסגרת פעולות של הוצאת מעוקלים שנעשו בסניף נצרת עילית בין יוני לדצמבר 1994, דיווחו גובים על ארבעה אזרחים שאין בחזקתם מקלט, אולם הדיווח לא הוזן למחשב. אמנם בעקבות הביקורת הוזנו הנתונים למערכת הממוחשבת, אך הדבר נעשה רק כעבור 9 עד 15 חודשים מביקור הגובים בבתי האזרחים.

פעולות לאכיפת תשלום האגרה

1. בסוף כל שנה, לפני הכנתה של תכנית עבודה לשנה הבאה, מקבלים כל מחוז וסניף מהמערכת הממוחשבת שבמטה האגף רשימה מרוכזת של כל החייבים החבים יותר מ-400 ש"ח והמתגוררים ביישובים המצויים באזור אחריותם. בחירת היישוב או האזורים בערים שבהם ייעשו פעולות אכיפה תלויה בדרך כלל במספר החייבים ובמקום ריכוזם, במועד האחרון שנעשו בו פעולות אכיפה ובמצבם החברתי-הכלכלי של החייבים.

בתחילת 1995 הגיש כל מחוז דוח מסכם על פעולותיו בשנת 1994. השוואת הנתונים שבדוחות המסכמים של המחוזות אל אלה שבדוחות המסכמים שהופקו בידי יחידת המחשוב שבמטה האגף העלתה שהיה חוסר התאמה בסכומי ההכנסות שנגבו בעקבות פעולות אכיפה, אף כי מספר הפעולות בדוחות של המחוזות ובדוחות שהופקו באגף היה שווה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-21 בנובמבר 1995 הסביר האגף שחוסר ההתאמה נובע מהשוני שבהגדרת המונח "הכנסה". לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמערכת הכספים באגף ממוחשבת, אין מקום להגדרה שונה של המונח "הכנסה", בשתי מערכות רישום אלה. כדי לאפשר בקרה כספית נאותה, יש לקבוע הגדרה אחידה למונח זה.

בתכנית העבודה השנתית של האגף מתוכננים מבצעי אכיפה ארציים שייעשו בסניפים השונים, ובהם גם פעולות להרחבת מעגל המשלמים. במבצעים הארציים משתתפים בדרך כלל גם גובים מסניפים אחרים, והם נמשכים בין ארבעה לשישה ימים. לאחר המבצע נדרש מנהל הסניף לסכמו בכתב. בדיקת סיכומים של מבצעים שנעשו במחוזות העלתה, כי בסיכומים של שלושת הסניפים של מחוז הצפון הובאו נתונים מספריים בלבד, בדרך כלל על היקף הפעולות, סכום הגבייה ומספר הגובים שהשתתפו במבצע, ונעדרו בהם הערות על מהלכו, פירוט הלקחים שיש להפיק

ממנו והמלצות בדבר דרכי פעולה שראוי לנקוט בעתיד. הפקת לקחים מתקריות שאירעו במהלך מבצע עשויה להביא להנהגת שינויים שישפרו את פעולות האכיפה ובהן הרחבת מעגל המשלמים, ואולי גם למניעת תקריות דומות בעתיד.

2. בפקודה נקבע, שאם לא שולמה האגרה בתוך 15 יום מהמועד האחרון לתשלומה, וגם לא לאחר שנשלחה לחייב דרישה בכתב לשלם את הסכום, יתן פקיד גבייה כתב הרשאה לגובה לדרוש מהחייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו. אם לא ישלם, ייגבה החוב על ידי תפיסה ומכירה של מיטלטלין שלו. שר האוצר מינה את מנהל האגף ומנהלי המחוזות לפקיד גבייה.

(א) בסניף נצרת עילית נמצאו חבילות של כתבי הרשאה מהשנים 1993 - 1994, שלא נעשו על פיהם עיקולים אף שהיו ביניהם חייבים שחובם הגיע ליותר מ-3,000 ש"ח. לדברי גובים בסניף, בכל אחת מאותן שנים הורה להם מנהל הסניף שלא לבצע פעולות אכיפה אצל חייבים מסוימים ביישובים כגון נצרת עילית, מגדל העמק, משהד ואיכסאל. משרד מבקר המדינה בדק במערכת הממוחשבת 23 חייבים כאלה שנבחרו באקראי, והתברר כי מרביתם היו חייבים רגילים שתאריכי הרכישה של מקלטיהם נודעו לאגף בדרך כלל בעקבות ביקורי גובים בבתיהם. רבים מהם לא שילמו אגרה כלל, וקצתם קיבלו פטור מתשלום האגרה לפרקי זמן שהסתיימו לפני שנים, והפטור שניתן להם לא חודש. נמצא, כי מדובר בבתי אב של משפחות מסוימות. מנהל הסניף הכחיש, מכל וכל את המעשים שייחסו לו העובדים.

האגף הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא נערך לאלתר לטיפול ב-23 האזרחים האמורים ופנה אליהם בדרישה להסדיר את חובם. כן הודיע, כי לצורך תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, מינה מנהל האגף צוות היגוי שיבדוק דרכים לשפר את הבקרה כדי למנוע הישנות ליקויים כאלה.

(ב) עוד מצאה הביקורת שבסניף נצרת עילית בוצעו עיקולי מיטלטלין שלא לפי הוראות הפקודה: גובים עשו "עיקול ברישום" ואף הוציאו מעוקלים מבתיהם של חייבים בלי שהיה בידם כתב הרשאה חתום בידי פקיד גבייה; משנת 1992 ביצעו גובים עיקולים על סמך כתבי הרשאה שעליהם חותמת הנושאת את שמה של מנהלת מחוז הצפון או את שמו של ממלא מקומה, אך בלא חתימתם. יוצא אפוא, שלא היתה לגובים הסמכה כדין לעקל מיטלטלין. האגף ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שבעקבות הביקורת הוא עשה בדיקה בסניף, ואמנם נמצא שפעולות רבות של הוצאת מעוקלים נעשו על סמך כתבי הרשאה לא חתומים, והדבר מעיד "על כשל ניהולי מתמשך בכל דרגי הסניף, מהגובים ועד למנהל". כן הודיע האגף, כי נעשית בדיקה יסודית של ההוראות הקיימות כדי לשפר את הבקרה ולמנוע הישנות הליקויים.

3. הנוהל מפרט את ההכנות שיש לעשות לקראת כל פעולת אכיפה בבתי החייבים: לפני היציאה לפעולות אלה, על ראש חוליית גובים ועל האחראי בסניף לבדוק אם ישנם כל המסמכים הדרושים, כגון מצב חשבון מעודכן של כל חייב שבביתו אמורה להיעשות פעולת אכיפה; טפסים שונים שימולאו במהלך הפעולה בידי הגובים וכתבי הרשאה לעקל מיטלטלין. מדיניות האגף כפי שנקבעה בנוהל היא לבצע פעולות אכיפה על סמך מידע מעודכן על החייבים "על מנת למנוע חיכוך ופגיעה באוכלוסייה משלמת".

(א) הבדיקה העלתה, שבסניפים תל אביב, באר שבע ונצרת עילית ביקרו גובים לביצוע פעולות אכיפה גם בבתי אזרחים שכבר שילמו את חובם, או שהגיעו אתם להסדר תשלומים בסניף, כמה ימים ואף חודש לפני פעולת האכיפה. בסניף נצרת עילית נכנסו גובים גם לבתי אזרחים שהיו כלולים כבר שלוש שנים בהסדר של הוראת קבע לתשלום האגרה ולא היו חייבים כלל. אילו הפיקו הגובים נתונים מעודכנים

מהמחשב לפני היציאה לפעולות אלו, היתה נמנעת הטרדת אזרחים ללא צורך, הטרדה שגם פוגעת בתדמיתם של העוסקים בגבייה.

(ב) הגובים יוצאים לפעולות אכיפה מצוידים בטופס "דו"ח תוצאות פעולות הוצל"פ" (להלן - הדוח). דוח זה אמור לכלול את שמות החייבים, מספרי הזהות שלהם וכתובתיהם (פרטים שיש לרשום בו לפני היציאה ובכתב יד) וכן פרטים שונים על חוליית הגובים ועל רכב הרשות שהיה בשימושם. בטופסי הדוח, הגובים אמורים לציין את תוצאות פעולותיהם, כגון עיקולים שעשו, סכומים שגבו, בתים שנמצאו סגורים, אזרחים "בלתי ידועים" וכן סיכומים של מספר הפעולות שנעשו.

משרד מבקר המדינה בדק דוחות כאלה בכל הסניפים שנבדקו והעלה שבדרך כלל הם היו כתובים בכתב יד בלתי קריא. הגובים גם לא הקפידו למלא בהם את כל הפרטים הנדרשים על החייבים שבבתייהם נעשו פעולות אכיפה, על חוליית הגובים ועל רכב הרשות ששימש אותם בשעות עבודתם. בדרך כלל לא צוין סיכום מספר הפעולות שנעשו. בדוחות שהיו בהם סיכומים, רבים מהם היו שגויים. נמצא כי בכמה מהדוחות שנבדקו בסניף נצרת עילית צוין הסכום שנגבה, או סכום כולל של כמה גביות, אולם לא צוינו שם החייב, כתובתו או מספר הזהות שלו. פרטים מזהים של החייבים דרושים כדי למנוע טעויות, כגון טעות בזיהוי החייב וזיכוי חשבונו של אחר.

(ג) לפי הנוהל, יש לעשות בקרה פנימית, ובמסגרתה על אחד מעובדי הסניף להצטרף במפתיע לאחת מחוליות הגובים, לפחות פעם בחודש, ולוודא שהעבודה נעשית כנדרש בנוהל; פעם בשבוע עליו לעשות בדיקה מדגמית של המסמכים שהגובים מכינים לפני היציאה לפעולות אכיפה, ולוודא שהטפסים מולאו כהלכה ונאספו כל הפרטים הנדרשים. את תוצאות בדיקותיו עליו לרשום בטופס בקרה פנימית ולהעבירן למנהל המחוז או הסניף. הנוהל קובע, שגם רכז אכיפה שבמטה האגף צריך לעשות בקרה פנימית במחוז או בסניף לפחות פעם בחודש. משרד מבקר המדינה העלה שלא נעשתה בקרה פנימית כנדרש, והממצאים המתוארים לעיל מראים שהיה מקום לעשותה. האגף הודיע בתשובתו, שבעקבות הביקורת יבחן דרכים לשלב מיון מקצועי של הגובים, הדרכה שיטתית יותר, בקרה צמודה על רישומי הגובים ושימוש בטכנולוגיה מתקדמת בשטח, שילוב שיביא להפחתת הליקויים, דוגמת אלה שהעלתה הביקורת.

(ד) בדיקת סיכומי הנתונים על פעולות האכיפה שנעשו בשנת 1994 העלתה שרבים מהבתים שביקרו בהם הגובים היו סגורים: במחוז הדרום - 29% מהבתים; במחוז הצפון - 36%; ובמחוז המרכז - 28%. אחת הסיבות לשיעורים הגבוהים האלה היא שהגובים התחילו את פעולות האכיפה בדרך כלל בשעה 14:30 וסיימו אותן בשעה 19:00, שעות שבחלקן רבים מהאזרחים אינם מצויים בבתייהם. גם שיעור ה"לא ידועים" - אזרחים שהגובים לא מצאו אותם בכתובות המצויות בידיהם - היה גבוה יחסית: במחוז הדרום - 22%; במחוז הצפון - 19.6%; ובמחוז המרכז - 27%. יוצא אפוא, שיותר מ-50% מפעולות האכיפה בכל אחד מהמחוזות לא הביאו לתוצאות.

(ה) הבדיקה העלתה שגובים מוסיפים בדוחות ביזמתם פרטים שונים הקשורים לפעולות האכיפה, שבדרך כלל לא הוקצה להם בטופס מקום מתאים לרישום: שמות היישובים שבהם נעשו פעולות האכיפה; המספר האישי של השוטר או של השוטרים שהתלוו לחוליית הגובים; צורת תשלום החוב - במזומן, בשיקים או בכרטיס אשראי - אם הוא משולם לגובים בזמן הביקור בבית החייב; ומספר האישור שניתן למשלם כקבלה זמנית. ריכוז כל המידע על גבי הדוח יקל על הפיקוח והבקרה. לכן מן הראוי להוסיף בטופס הדוחות מקום לרישום הפרטים האמורים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע האגף, שהוא יפעל על פי המלצות הביקורת.

(ו) בידי הגובים היוצאים לפעולות של הוצאת מעוקלים יש כתבי הרשאה לתפוס מיטלטלין ולמכרם, הכוללים את פירוט החובות של האזרחים שבבתייהם תיעשה הפעולה, לרבות הקנסות

וההצמדות. חייב המעוניין לשלם לגובים את חובו בביתו אינו מקבל העתק של פירוט החוב. גם בקבלה הזמנית, שהגובים נותנים לאזרח המשלם להם את חובו (ראה להלן), ואף בקבלה הקבועה, הנשלחת מהסניף לאחר זיכוי חשבון האזרח, אין פירוט כזה. משרד מבקר המדינה הביע דעתו כי מן הראוי לשקול מסירת מסמך מפורט של החוב על רכיביו השונים, כדי שהחייב ידע מה נתבע ממנו לשלם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע האגף שקיבל את המלצות הביקורת ויבחן את הדרכים ליישומן.

4. לפי הנוהל, כאשר חייבים מעוניינים לסלק את מלוא חובם במהלך פעולות אכיפה גובה האחראי על חוליית הגובים את החוב במזומנים (לאחרונה גם בכרטיס אשראי) ונותן אישור זמני מפנקס של אישורים הממוספרים במספרים עוקבים; על האישור צריכים לחתום שניים מאנשי החוליה. העתק אחד מהאישור יש להעביר לשימוש הסניף ואילו ההעתק השני צריך להישאר בפנקס. בתום יום העבודה על האחראי למסור לראש תחום חוץ בסניף סיכום כספי מפורט. על ראש התחום לוודא שיש התאמה מלאה בין הסכומים שנגבו לבין הסכומים הנקובים בהעתקי האישורים. העתקי האישורים הזמניים בצירוף המזומנים מועברים לקופאית שבמחוז ועליה לדווח למערכת הממוחשבת על קבלת הכספים, להפקיד אותם בבנק ולהנפיק לאזרח קבלה קבועה באמצעות המערכת. את הפנקסים הגמורים יש להעביר לבדיקה בהנהלת החשבונות של האגף ובתום הבדיקה להחזירם למחוז למשמרת.

בינואר 1995 התגלו אי-סדרים כספיים בסניף נצרת עילית. מנהלת המחוז הודיעה למנהל האגף באותו חודש, כי בעקבות מידע שהגיע לידיעתה בדבר שני אישורים זמניים שלא זוכו במערכת הממוחשבת, עשה המחוז בדיקה ו"הכספים נמצאו בסניף והופקדו". עוד הודיעה, כי במהלך הבדיקה האמורה נמצאו אישורים נוספים על תשלום במזומן, שחשבוניות המשלמים לא זוכו בסכומים הנקובים בהם. אחת מעובדות הסניף (להלן - העובדת) קיבלה עליה את האחריות לאי הסדרים הכספיים והודיעה כי היא פורשת לאלתר מהרשות. ואמנם, בפברואר אותה שנה היא פרשה. לפי מידע שנמסר למשרד מבקר המדינה, עד מועד סיום הביקורת נמצא שחשבוניות משלמים לא זוכו בסכומי כסף שונים, שהגיעו יחד לכ- 17,000 ש"ח, ושהעובדת החזירה סכום זה. מנהל האגף ומנכ"ל הרשות סברו שאין לנקוט כל פעולה נוספת על הגברת הבקרה השוטפת. יצוין שעל גילוי אי-הסדרים הכספיים באגף נודע למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת. נמצא כי עד יוני 1995, לא עשה האגף בדיקה מעמיקה כדי לעמוד על פרק הזמן שבו נמשכו אי-הסדרים הכספיים ובאיזה היקף כספי, ועד ספטמבר אותה שנה, מועד סיום הביקורת לא פעל לאיתור השיטות שנקטה העובדת ולא הגיש עליה תלונה למשטרה.

משרד מבקר המדינה בדק מה היו שיטות פעולתה של העובדת ואם ישנם אישורים זמניים נוספים שהסכומים הנקובים בהם לא זוכו בחשבוניות של המשלמים. להלן הממצאים:

(א) הפנקסים הגמורים של האישורים הזמניים הונחו בארגזים ולא הועברו להנהלת החשבונות; חסרו אישורים רבים ואף פנקסים גמורים. עוד נמצא, שאותה עובדת, שהיתה אחראית לקבלת הכספים שנגבו בשטח, לא העבירה לקופאית את כל האישורים הזמניים והכספים שנגבו, אלא טיפלה בחלק מהם בעצמה ולא המציאה קבלה סופית ממוחשבת לכל מי ששילם. עוד התברר, כי היא, ולא קופאית, טיפלה גם בתשלומים ששילמו חייבים בסניף.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק כ-30 העתקים של אישורים זמניים שנתנו גובים למשלמים בשנים 1993 - 1994 וצוין בהם שהכסף התקבל במזומן, והשווה אותם לדיווחים בחשבוניותיהם שנוהלו במערכת הממוחשבת. נמצא שהחשבוניות של תשעה

מהם זוכו בינואר 1995, זמן רב לאחר התשלום, במועד שבו העובדת החזירה את הכספים. עשרה חשבוניות לא זוכו עד מועד סיום הביקורת. משרד מבקר המדינה בדק במערכת הממוחשבת גם את חשבוניותיהם של כמה אזרחים אשר לפי "דוח תוצאות פעולות הוצל"פ" שילמו במזומן. נמצא, שהחשבוניות של שניים מהם לא זוכו. 12 המשלמים שהביקורת מצאה שחשבוניותיהם לא זוכו שילמו סכום כולל של כ-7,400 ש"ח.

(ג) משרד מבקר המדינה בחן את שיטת פעולתה של העובדת והעלה, שבמקום לזכות את חשבוניותיהם של האזרחים ששילמו במזומן היא דיווחה למערכת הממוחשבת על פטורים כוזבים לתקופות מוגבלות או על הנחות למפרע בסכומים שכיסו את סכום התשלום ששילם החייב; ביטלה חיובים; דיווחה על תאריך רכישת מקלט לאחר התאריך שהאזרח שילם; ושינתה שמות של ראשי בתי אב.

על פי נוהל של האגף בדבר תהליך מתן פטורים מתשלום האגרה, על רכוז האחראי לנושא הפטורים לעשות בדיקה מדגמית של אזרחים במחוזות או בסניפים, לפחות פעם בשלושה חודשים, ולבדוק את הדיווח למערכת הממוחשבת. גם על האחראית לדיווח במחוז או בסניף מוטל לבדוק לפחות פעם בשבוע אם הפטור ניתן כדין. על הבודקים לדווח על תוצאות בדיקותיהם בטפסים מיוחדים. מן הממצאים המתוארים לעיל עולה, שלא נעשו בסניף הבדיקות האמורות. עוד נמצא שבסניף אין מתקיימים בצורה מסודרת את מרבית המסמכים המצויים בו, ובכללם את אלו שהבקרה הפנימית אמורה לבדוק, אלא אורזים אותם במעטפות ומאחסנים בארונות שונים, במצב המקשה על בקרה. האגף הודיע למשרד מבקר המדינה שנוהלי התיוק ייבדקו, וכן האחסון והגניזה של המסמכים, כדי להבטיח שיהיו נגישים. הביקורת העלתה שגם בסניפים תל אביב וחיפה לא נעשתה בקרה פנימית כנדרש בנוהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שהועלו, יש מקום לעשות בדיקה יסודית ומקיפה בסניף, כדי לאתר את שמות כל האזרחים ששילמו וחשבוניותיהם לא זוכו. מן הראוי להפעיל בכל סניפי האגף את אמצעי הבקרה הפנימית המפורטים בנוהל ולמצוא דרכים לצמצום האפשרות לנצל לרעה את המערכת הממוחשבת.

האגף ציין בתשובתו, כי לא נמצאה עדות לטענת מנהל הסניף שהוא הפיק דוחות בקרה וכי נקט פעולה מתקנת כלשהי בעקבותיהם. עוד נמסר בתשובה, שהאגף נערך לגילוי הפעולות הבלתי חוקיות שביצעה העובדת ולבדיקת היקף הנזק הכספי שנגרם לרשות בעטיין, כי ככל שחלף הזמן נתגלה שחסרים כספים נוספים, והיא החזירה את כל הסכומים שנדרשה. כן ציין שהבדיקה נמשכת מאחר שמדובר בסכומים נכבדים למדי. האגף הסביר, שההחלטה שלא להעביר את העניין לטיפול המשטרה נבעה מהחשש שהדבר ימנע אפשרות להחזר הכספים. לאחר שהתגלו אי-הסדרים הכספיים בסניף החלו באגף לגבש נוהל לטיפול באישורים זמניים, וכן אמצעים לבקרה ולפיקוח.

לדעת משרד מבקר המדינה מפעולותיה של העובדת עולה, לכאורה, חשש לעבירה של גניבה בידי עובד ציבור, שהעונש הקבוע עליה בחוק הוא עשר שנות מאסר. אי-הגשת תלונה למשטרה נגד העובדת אינה מתיישבת עם מינהל תקין, פוגעת בטובת הציבור ובגורם ההרתעה. כמו כן, תמוה הדבר שבהחלטתה של הרשות בעניין שיש לו היבטים פליליים לא שותף היועץ המשפטי שלה ואף לא נועצו בו.

5. עם רכיבי העלות של פעולות להוצאת מעוקלים, ובעיקר במבצעי אכיפה ארציים, נמנות הוצאות העסקתם של שוטרים המלווים את הגובים בעת ביצוע הפעולות בבתייהם של חייבים. ההוצאות על העסקת שוטרים הגיעו בשנת 1994 לכ-470,000 ש"ח. הנוהל קובע שהוצאת מעוקלים תיעשה בידי שני גובים בליווי שוטר אחד, אולם הבדיקה העלתה, כי יש שלשלושה

גובים נלוו שניים ואף שלושה שוטרים, דבר שהגדיל את ההוצאות בסעיף האמור. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול לפי הנסיבות מהו מספר השוטרים והגובים הסביר, שכן כל חריגה מהנדרש כרוכה בבזבוז ובאי-יעילות בתהליך הגבייה. האגף ציין בתשובתו שכאשר מתוכננת הוצאת מעוקלים באזור שבו יש סבירות גבוהה להתנגדות התושבים, דורשת המשטרה לשלוח לשם יותר מגובה אחד; צירוף שלושה שוטרים לחוליה אינו מקובל ואינו תואם את נוהלי האגף, והיה מקום לקבל את אישור ההנהלה לכך. בעקבות הביקורת, הכין האגף טופס לדיווח על כל שוטר שהועסק כדי לשפר את הפיקוח והבקרה על העסקת שוטרים.

אכיפת תשלום האגרה במגזר הלא-יהודי

מרבית היישובים של המגזר הלא-יהודי נמצאים בצפון הארץ ולפיכך הם באחריותו של מחוז הצפון: סניף חיפה מטפל ב-43 יישובים; סניף נצרת עילית ב-44; וסניף טבריה ב-25.

לפי נתוני השנתון הסטטיסטי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 1993 היו במגזר הלא-יהודי בארץ 172,300 בתי אב. לפי נתוני האגף, באותה שנה חויבו באגרה רק כ-40,000 בתי אב במגזר זה, שהם כ-23% מכלל בתי האב בו. שיעור המשלמים ומקבלי פטור מתשלום האגרה ביניהם הגיע לכ-66% בלבד. בשנת 1994 גדל מספר בתי האב שחויבו באגרה לכ-41,000, אולם שיעור המשלמים ומקבלי הפטור בקרבם ירד ל-63%.

האגף מתקשה להרחיב את מעגל משלמי האגרה בקרב בני המיעוטים המתגוררים בכפרים ולאכוף את תשלום האגרה על המשתמטים, בעיקר מהסיבות האלה: בתי האב פזורים על פני שטח רחב, אין כבישי גישה מסודרים ואין שמות רחובות ומספרי בתים; השמות הפרטיים ושמות המשפחה של התושבים דומים, ולעתים אף זהים. רבים מהנתונים על בתי האב הכלולים בבסיס המידע שבמערכת הממוחשבת אינם מעודכנים, ואין לאגף מידע על חברי בית אב שעזבו אותו ומתגוררים בבית אחר בכפר, ואיתור בתי אב באמצעות הטלפון אינו יעיל.

באגף מודעים לשיעור הנמוך של המשלמים ולצורך לאכוף על אוכלוסייה זו את תשלום האגרה. בשנים 1993 - 1995 נדון העניין כמה פעמים בהנהלת האגף, ובמהלך אותן השנים הועלו רעיונות שונים והוכנו תכניות, אולם היישום של חלק מהן לא הביא לתוצאות המקוות וחלקן אף לא הגיעו לכלל יישום. גם ניסיונות לגבש נוהל מיוחד לפעולות אכיפה במגזר הלא-יהודי לא עלו יפה. במחצית השנייה של שנת 1995 נעשה ניסיון נוסף לגבש נוהל עבודה כזה, ובמועד סיום הביקורת הוא עדיין נמצא בשלב של ניסוי. האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי השינוי בדרך פעולתו בקרב המגזר הלא-יהודי נדחה גם מפני שעלותן של פעולות האכיפה גבוהות והתועלת הכספית מהן מועטה יחסית.

הבדיקה העלתה, שהפעולות לאכיפת תשלום האגרה ולהרחבת מעגל המשלמים בקרב המגזר הלא-יהודי התרכזו בעיקר בערים, אף שמרבית אוכלוסייה זו מתגוררת בכפרים. בסניף נצרת עילית, למשל, נעשו בשנת 1994 פעולות אכיפה רק ב-12 מבין 44 כפרים המצויים בתחום טיפולו.

ב-21.6.95 בדק משרד מבקר המדינה במערכת הממוחשבת של סניף נצרת עילית את הדיווחים על אחד מכפרי המיעוטים, והעלה כי כ-58% מ-2,512 בתי אב היו במעמד של "אי-ידיעה", שמשמעותו שבאגף לא ידוע אם ברשותם מקלט טלוויזיה. לכ-35% מבתי האב הנתונים היו חובות (רבים מהם עוד משנת 1989); סך כל החובות הגיע לכ-708,000 ש"ח. הנתונים האמורים מעידים שהאגף לא עשה די לעדכון הנתונים שבידיו על החזקת מקלטים בכפר ולאכיפת תשלום האגרה על החייבים.

הגובים

באגף מועסקים 35 גובים בחוזים אישיים או לפי שעות. כדי שפעולות האכיפה יהיו יעילות וייעשו אגב פגיעה מזערית באזרח, יש לדאוג שהגובים יתאימו לתפקידם ויקבלו הכשרה והדרכה על פי הליך מסודר. התברר כי אין באגף נוהל הקובע את התנאים לקבלתם של מועמדים לתפקידי גובים ואת מסלול הכשרתם והדרכתם; וכן את הכללים לבחירתם, ובכלל זה - הרכב ועדת הקבלה והליך עבודתה. כמו כן אין באגף הגדרה מוסכמת של תפקיד הגובים ואין קריטריונים למדידה שיטתית של הצלחתם בו. בפועל מחליטים מנהל יחיד או קבוצת מנהלים על פי תפישתם באילו מועמדים לבחור, כיצד לשלבם בעבודה ואילו מיומנויות להקנות להם.

באוקטובר 1994 הוגשה לעיון הנהלת האגף טיוטת הצעה בנושא "קווי הנחייה לתהליך הברירה והמיון של גובים", שהוכנה בידי האגף. ההצעה הוכנה על בסיס תשובות לשאלונים שהשיבו מנהלים וגובים כאחד במהלך השנים 1993 - 1994. בנובמבר 1994 אומץ המסמך בידי הנהלת האגף והוחלט להקים ועדה מקרב מנהלי סניפים, שתציע דרכים ושיטות ליישום ההנחיות. על פי לוח הזמנים שנקבע לוועדה, היה עליה לסיים את עבודתה עד 25 בדצמבר 1994, והנהלת האגף היתה אמורה לגבש נוהל סופי עד 15 בפברואר 1995. עד נובמבר 1995 לא גובש נוהל כזה. מן הראוי שהאגף יעשה לזירוז גיבושו של נוהל שיגדיר את תפקיד הגובים ויקבע את תנאי קבלתם ואת מסלול הכשרתם.

אחסון מעוקלים ומכירתם

לפי הפקודה רשאי הגובה לעקל מיטלטלין ולהשאירם במקום הימצאם על חשבוננו ועל אחריותו של החייב או להעבירם למקום אחר, במועד ובתנאים שקבע, ולאחסנם במקום בטוח. עבר המועד שקבע פקיד הגבייה מיום הטלת העיקול, והחייב לא שילם את הסכום המגיע ממנו, רשאי פקיד הגבייה לצוות על מכירתם.

אחסון מעוקלים

1. את המיטלטלין המעוקלים מאחסנים במחסנים. יש סניפים שמצויים בהם מחסנים, ויש סניפים המעבירים את המעוקלים למחסנים פרטיים. לסניף נצרת עילית אין מחסן מתאים לקליטת המעוקלים, והם אוחסנו עד תחילת 1995 במחסן של חברה פרטית בעיר. האגף התבקש להמציא למשרד מבקר המדינה את הסכם ההתקשרות עם החברה, אך הוא המציא רק את הצעת המחיר שהגישה לו החברה ביוני 1990. העדרו של הסכם מפורט הקובע את משך תקופת ההתקשרות, את היקף האחריות של החברה אם נגרם נזק למעוקלים המצויים במחסן, את ערבויותה לקיום חיוביה ואת הצעדים שיינקטו אם יופר ההסכם, אינו תואם כללי מינהל תקין ועלול לפגוע בזכויות הרשות. האגף הסביר למשרד מבקר המדינה, כי המעוקלים מבוטחים, ולפי פוליסת הביטוח כל נזק בסכום של יותר מ-400 ש"ח מכסה חברת הביטוח, ונזקים בסכומים של עד 400 ש"ח סופגת הרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, אין כל הצדקה להעמיס על הרשות את ספיגת הנזקים שסכומם עד 400 ש"ח ולפטור את החברה מאחריות לנזק כלשהו, פטור העלול לשמש לה תמריץ שלילי לעשות מאמץ ראוי להשגחה על המעוקלים.

בדיקת חשבונית שהגישה החברה בעלת המחסן לרשות עבור אחסון מעוקלים העלתה, שהסכום לתשלום היה מכפלה של מספר הפריטים שלא נפדו בידי בעליהם ונשלחו למכירה פומבית, בפרקי הזמן שהם היו במחסן ובסכום התשלום החודשי לפריט (בינואר 1995 הוא היה 23 ש"ח). בחשבונית לא צוינו פרטי המעוקלים ותקופות

אחסונם, ולא ברור כיצד מסוגל היה הסניף לעשות בקרה כלשהי, בלי שנוהל בו יומן מעוקלים (ראה להלן).

2. לפי הנוהל רק לאחר שהאזרח שילם את מלוא חובו וכן דמי ניהול לרשות הוא מופנה אל המחסן לשחרור המעוקל כשבידו טופס שחרור הכולל פרטים על המעוקל. נמצא כי בסניף נצרת עילית נשלחו אזרחים לשחרור המעוקלים כשבידיהם טופס אחר, שלא כלל פרט כלשהו על המעוקל. חייב שסילק את חובו ורצה לשחרר את המעוקל שהוצא מביתו והועבר למחסן, נדרש בסניף לשלם 113 ש"ח: 60 ש"ח דמי ניהול לרשות ועוד 53 ש"ח לחודש אחסון או לחלק ממנו לבעלי המחסן. לדברי עובדים בסניף, יש שאזרחים שמעוקליהם שהו במחסן כמה חודשים העדיפו לוותר עליהם, בגלל מחיר האחסון הגבוה שנדרשו לשלם כתנאי לשחרורם. הבדיקה העלתה שהיו אזרחים שמנהל הסניף אישר לשחרר את מעוקליהם בלי ששילמו את חובם במלואו, לעתים גם לאחר שאושרה להם הנחה בסניף, ובלי שגבו מהם דמי ניהול, אולם הם נדרשו לשלם את דמי האחסון לבעלי המחסן.

3. כדי להבטיח רישום מסודר של המעוקלים ומעקב אחר מקום הימצאם נקבע בנוהל כי יש לנהל בכל מחסן יומן מעוקלים שבו יירשמו נתונים שונים של החייב והמעוקל, ואף פורט בו אילו נתונים יש לרשום. ניהול היומן אינו ממוחשב כי אם ידני. נמצא כי בסניף נצרת עילית לא נוהל יומן מעוקלים עד תחילת 1995. בדיקת יומני המעוקלים שבסניפים חיפה, תל אביב, ירושלים ובאר שבע העלתה, כי בכולם היו חסרים פרטים הנדרשים בנוהל. ביומן המעוקלים של סניף ירושלים נמצאו כ-52 פריטים שהנתון האחרון שנרשם עליהם הוא תאריך העיקול - כולם מהשנים 1992 - 1994. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע האגף כי בעקבות הביקורת הוחלט ליצור נוסח אחיד של יומן מעוקלים ולהגביר את הבקרה והפיקוח על רישום הפרטים בו.

4. האגף אימץ הוראת ביצוע של נציבות מס הכנסה ומס רכוש מאפריל 1990, והוא גובה לפיה את דמי האחסון עבור המעוקלים. בהוראה צוין שדמי האחסון ייגבו רק על מעוקלים שאוחסנו יותר מחמישה ימים. הביקורת העלתה שבאגף גבו דמי אחסון גם מאזרחים שפדו את מעוקליהם עד חמישה ימים ממועד אחסונם.

מכירות פומביות

באגף עושים מכירות פומביות של מעוקלים שבעליהם לא שילמו את חובם לרשות עד מועד המכירה. במכירות מוצעים מקלטי טלוויזיה, מכשירי וידאו, מערכות קול, תנורי מיקרוגל ומחשבים. בשנת 1994 התקיימו 11 מכירות פומביות, נמכרו בהן 953 פריטים, וההכנסות ממכירתם הגיעו לכ-476,000 ש"ח - בממוצע 499 ש"ח לפריט. בשנת 1995 התקיימו 7 מכירות פומביות. נמכרו בהן 699 פריטים, וההכנסות ממכירתם היו כ-340,000 ש"ח - בממוצע 486 ש"ח לפריט.

1. בנוהל נקבע, כי יש להקפיד לעקל מיטלטלין שעל פי שוויים יש להניח שהסכום שיתקבל תמורתם במכירה הפומבית יהיה בו כדי לממן את חובו של האזרח. הנוהל מדרג את הפריטים לעיקול על פי סדר עדיפויות. כאמור, באגף נוהגים לעשות פעולות אכיפה בבתי חייבים שחובם הוא יותר מ-400 ש"ח, כדי להימנע מעיקול מיטלטלין של חייבים אשר לא שילמו את האגרה השוטפת בלבד. באוקטובר 1994 הורה מנהל האגף למנהלי המחוזות להורות לגובים להימנע מעיקול מכשיר שערכו עד 300 ש"ח.

בדיקת המחירים שבהם נמכרו הפריטים במכירות פומביות ב-1994 העלתה, כי 16% מהם נמכרו במחיר של עד 299 ש"ח לפריט, ו-22% מהם נמכרו במחיר שבין 300 ש"ח ל-400 ש"ח לפריט.

יוצא אפוא, ש-38% מהפריטים נמכרו במחיר שבקושי מימן את האגרה השוטפת, או שהגובים עיקלו פריטים שערכם נמוך בהרבה מהחוב, או שהשומה שלהם היתה נמוכה מערכם.

2. משרד מבקר המדינה בדק את החוב שנותר לחייבים לאחר שהמעוקלים נמכרו. לצורך זה נבדקו 95 חייבים שמעוקליהם נמכרו ב-1994. התברר כי מעוקלים של 67% מהחייבים נמכרו במחיר ששיעורו 40% מהחוב במועד המכירה; המעוקלים של 20% מהם נמכרו במחיר ששיעורו בין 40% ל-60% מהחוב; והמעוקלים של 13% מהם נמכרו במחיר ששיעורו יותר מ-61% מהחוב. למרבית החייבים שנבדקו היה במאי 1995 חוב שנע בין 1,000 ש"ח ל-3,000 ש"ח, ורק 9% מהם הסדירו את יתרת חובם לאחר העיקול.

3. בהודעה הממוחשבת הנשלחת לאזרח על מכירת המעוקל אין מפרטים אילו אגרות, קנסות והצמדות כיסה סכום המכירה, ולאילו שנים הם נוגעים. מן הראוי לכלול בהודעה לחייב גם את הנתונים האמורים ולפרט גם מהי יתרת חובו, ולאילו תקופה הוא נוגע.

4. נמצא כי במהלך המכירות הפומביות שנעשו בשנת 1994 היו קונים שרכשו עשרות פריטים (בייחוד טלוויזיות ומכשירי וידאו). קונה אחד רכש בכל המכירות כ-110 פריטים. יש להניח שאדם פרטי לא יקנה יותר משני פריטים לצרכיו האישיים, ושאת מרבית הפריטים קונים סוחרים המשתתפים בקביעות במכירות הפומביות ומכירים את דרכי העבודה ואת אופן קבלת ההחלטות של הממונה על המכירה על הפחתת מחיר הרכישה. בפועל התחרות היא בין הסוחרים לבין עצמם ולאנשים פרטיים כמעט שאין אפשרות להתחרות בהם. אפשרות זו מצטמצמת עוד יותר כאשר מוצע למכירה יותר מפריט אחד, למשל: מקלט טלוויזיה ומכשיר וידאו, והצעת המחיר צריכה לכלול את כל הפריטים. בביקורות של משרד מבקר המדינה שהתקיימו בזמן מכירות פומביות התברר כי הסוחרים מוכרים ביניהם פריטים שזה עתה קנו במכירה הפומבית ואף מעבירים עם המכירה את אישור המכירה.

החוק מחייב כל סוחר שמכר, השכיר או השאיל מקלט טלוויזיה לשלוח לאגף הודעה בכתב עד החמישה בכל חודש על מכירות, השאלות והשכורות של מכשירי טלוויזיה שעשה בחודש שלפני כן. המפר הוראה זו צפוי לקנס. התברר כי האגף אינו משתמש במידע המצוי בידיו על הסוחרים שקנו מקלטים במכירות הפומביות, כדי לבדוק אם הודיעו על מקלטים שמכרו.

5. לאחר מכירת מיטלטלין של חייב מזוכה חשבונו בסכום שהתקבל במכירה, בניכוי סך של 95 ש"ח הוצאות גבייה, הכוללות דמי עיקול, הובלה ודמי אחסון. נציבות מס הכנסה ומס רכוש קבעה בהוראת ביצוע שלה שסכום זה ייגבה החל ב-1 באפריל 1990, והאגף אימץ הוראה זו. הסכום לא עודכן עד דצמבר 1995 אף שכבר חלפו יותר מחמש שנים ממועד קביעתו. מן הראוי שהאגף יפעל להצמדת הסכום למדד ולא יהיה תלוי בהחלטות של נציבות מס הכנסה ומס רכוש.



שנים רבות מתמודד אגף הגבייה עם בעיית השתמטותם של אזרחים מתשלום האגרה על ידי פעולות אכיפה שבסמכותו לנקוט לפי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, ולפי פקודת המסים (גבייה), 1929. לאכיפת הגבייה נודעת גם חשיבות ציבורית מבחינת השמירה על החוק והשוויון לפני החוק. האגף מתקשה במיוחד באכיפת תשלום האגרה במגזר הלא-יהודי, ועד למועד סיום הביקורת לא הצליח למצוא פתרון מניח את הדעת לבעיה זו. מאחר שפעולות האכיפה הנעשות בידי הגובים כרוכות בכניסה לבתיהם של אזרחים

ובלקיחת פריטים מרכושם, מן הראוי שהאגף יעשה לשיפור עבודתם הן על ידי שיפור הדרכתם והכשרתם והן על ידי הפעלת מערכת בקרה פנימית יעילה וקפדנית כדי שיפעלו בהתאם לפקודה ולהוראות נוהל האכיפה. ראוי היה גם לתמחר את עלות מערך הגבייה לפי הפונקציות השונות של האגף.

הבדיקה העלתה ליקויים חמורים רבים בתפקודו של סניף נצרת עילית, רובם מעידים על חריגות מסדרי מינהל תקין וקצתם אף מהווים לכאורה פגיעה בטוהר מידות ומעלים חשדות למעשים פליליים. חמורה במיוחד העובדה שלא היו כל פיקוח ובקרה על הסניף מצד המחוז ומטה האגף. משרד מבקר המדינה הביא את הליקויים החמורים לידיעת הנהלת האגף. האגף ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הליקויים היו בהיקף שלא היה כמוהו, וכי בעקבות הביקורת נעשה בדק בית יסודי בכל פעולות הסניף. עוד ציין האגף, שיושקע מאמץ בשיפור הבקרה הן בדרג המחוז הן בדרג המטה.

נוכח הממצאים שהועלו, מן הראוי שרשות השידור תיזום בדיקה מדגמית בכל הסניפים ותבחן אם מדובר בליקויים נקודתיים או מערכתיים.