

עיריית אור עקיבא

ארנונה ואגרות מים וביוב, התקשרות עם חברת ייעוץ וגבייה

תקציר

מעמדו המוניציפלי של היישוב אור עקיבא שונה ב-2001 ממועצה מקומית לעירייה. בסוף שנת 2004 היה מספר תושבי העיר 18,420, ושטח השיפוט של עיריית אור עקיבא (להלן - העירייה) היה כ-3,000 דונם. בתחילת 2005 נוספו לשטח השיפוט של העירייה כ-1,500 דונם. במדד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-2003, שמדרג את רמתן החברתית כלכלית של הרשויות המקומיות באשכולות בין 1 ל-10 (1 היא הרמה הנמוכה ביותר), העירייה מדורגת באשכול 5¹.

עקב מצבה הכספית הקשה של העירייה אישר משרד הפנים בנובמבר 2004 תכנית הבראה שהכינה העירייה ומינה לה חשב מלווה שתוקף מינויו עד 31.12.06.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2005 עד מרס 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בשני נושאים: האחד, חובותיהם לעירייה של נבחרי ציבור ושל עובדי העירייה; והשני, התקשרותה של העירייה עם חברת ייעוץ וגבייה. הביקורת נעשתה בכמה מחלקות בעירייה, ובדיקת השלמה נעשתה במשרד הפנים.

עיקרי הממצאים

ארנונה ואגרות מים וביוב

סמכותן של הרשויות המקומיות להטיל ארנונה כללית (להלן - ארנונה) נקבעה בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ג-1992, וכן

1 לפי הפירסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה - 2003 (פ"מ 1281).

בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), שהותקנו משנת 1993 ואילך.

מנתוני הדוח הכספי של העירייה לשנת 2005 עולה כי בסוף אותה שנה הסתכמו יתרות הפיגורים בגין ארנונה בכ-28.8 מיליון ש"ח ובגין אגרות מים בכ-15.8 מיליון ש"ח.

בסוף אותה שנה היו יתרות הפיגורים של 353 בעלי חוב בגין ארנונה ושל 181 חייבים בגין אגרת מים, שיתרת חובם מעל ל-20,000 ש"ח, כ-64% וכ-74% (בהתאמה) מכלל יתרות הפיגורים בארנונה ובמים. הבדיקה העלתה, כי אף על פי שהחובות נצברו במשך שנים רבות, לא פעלה העירייה לגבייתם.

נמצא כי בסוף דצמבר 2005 הסתכמה יתרת חובותיהם של 42 מעובדי העירייה ושל שבעה מגמלאיה בגין ארנונה, אגרת מים ואגרת ביוב בכ-1 מיליון ש"ח. עד לאותו המועד צברו גם שלושה מחברי מועצת העירייה חובות בסכומים ניכרים: אחד מהם, שמכהן גם כסגן ראש העירייה (ללא שכר), צבר חוב של כ-587,000 ש"ח, השני - של כ-20,000 ש"ח, והשלישי - של כ-6,000 ש"ח.

התקשרות עם חברת ייעוץ וגבייה

בסעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

בתקנה 5 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), העוסקת בפיצול חוזים, נקבע כי "עמדה העירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד".

בתקנות המכרזים נקבעו גם הכללים והמקרים שבהם רשאית עירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודות באמצעות מכרז שאינו פומבי (זוטא), וכן הכללים המחייבים התקשרות במכרז פומבי. בין השאר נקבעו בהן סכומי ההתקשרויות המחייבים מכרז זוטא ואלה המחייבים מכרז פומבי.

באוגוסט 2003 התקשרה העירייה עם חברה לניהול ותפעול מערכות גבייה (להלן - חברת ייעוץ וגבייה) בחוזה שבו התחייבה החברה ללוות את העירייה בכל הקשור למכרז להפרטת "אכיפת הגבייה" של העירייה. באותו מועד התקשרה העירייה עם אותה חברת ייעוץ וגבייה בחוזה נוסף, למיצוי הכנסות מארנונה, ובו התחייבה לשלם שכר טרחה בשיעור 20% מכל תוספת ארנונה שנגבית בפועל בשנת החיוב ובשיעור 14% מכל תוספת גבייה בעבור שנים קודמות.

נמצא כי העירייה התקשרה עם חברת הייעוץ והגבייה בחוזה בדבר מיצוי הכנסות עוד לפני שאישרה מועצת העירייה את ההתקשרות ובלי שבדקה אם העלויות הכספיות של ההתקשרות מחייבות פרסום מכרז פומבי או פנייה לכמה נותני שירותים במסגרת מכרז זוטא.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל) עוסקת בין השאר בהכנה ובפרסום של מכרזים בעבור הרשויות המקומיות (להלן - מכרזי מסגרת).

על פי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 (להלן - חוק המכרזים המשותפים), נהג משרד הפנים לאשר התקשרות לפי מכרזי מסגרת שפרסמה משכ"ל.

ב-25.8.03 פנתה העירייה למשכ"ל לביצוע מכרז לשירותי סקר נכסים ושימושים לצרכי ארנונה של מגורים, תעשייה, מסחר וקרקע תפוסה.

נמצא כי החברה שיכתה במכרז של משכ"ל (להלן - החברה הזוכה) ביקשה בעבור ביצוע סקר נכסים ושימושים עמלה בשיעור של 9.8% מתוספת החיוב השנתי בארנונה, זאת לעומת עמלה בשיעור של 20% ששילמה העירייה לחברת הייעוץ והגבייה שאתה התקשרה קודם לכן. בסוף 2003 חתמה העירייה על חוזה עם החברה הזוכה וסיכמה עמה שהחברה תמדוד מבני מגורים, ולאחר מכן תמדוד מבני עסקים ומפעלים. נמצא כי עוד בטרם החלה החברה הזוכה בעבודתה מסרה העירייה לחברת הייעוץ והגבייה את עבודת המדידה של שטחי התעשייה והעסקים.

בינואר 2004 חתמה העירייה על חוזה התקשרות נוסף עם חברת הייעוץ והגבייה, ולפיו החברה תנהל את מחלקת הגבייה של העירייה.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוגוסט 2003 נקבע בין השאר כי חוזה יהיה פטור ממכרז אם סכום ההתקשרות אינו עולה על 115,400 ש"ח. עוד נקבע כי לביצוע התקשרות בסכום העולה על 563,808 ש"ח נדרש מכרז פומבי.

מבדיקת חשבון החו"ז של חברת הייעוץ והגבייה שניהלה העירייה במערכת הנהלת החשבונות שלה עולה כי בשנת 2004 זיכתה אותה העירייה בכ-650,000 ש"ח, מהם כ-407,000 ש"ח בגין מדידת נכסים וכ-242,000 ש"ח בגין ניהול מחלקת הגבייה. בשנת 2005 זיכתה העירייה את חשבון החו"ז של חברת הייעוץ והגבייה בכ-574,000 ש"ח, מהם כ-261,000 ש"ח בגין מדידת נכסים וכ-313,000 ש"ח בגין ניהול מחלקת הגבייה.

יוצא אפוא כי סכומי ההתקשרות בין העירייה לחברת הייעוץ והגבייה חייבו פרסום מכרז פומבי הן בשנת 2004 והן בשנת 2005.

עוד נמצא כי העירייה שילמה לחברת הייעוץ והגבייה עמלה כפולה מזו שנדרשה לשלם לחברה הזוכה שעמה התקשרה. העירייה לא בדקה את כדאיות ההתקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה, לא בהתחשב בעלות הגבייה ולא בהתחשב בעלויות הכרוכות בהתקשרות.



מבוא

בשנת 2001 שונה מעמד היישוב אור עקיבא ממועצה מקומית לעירייה (להלן - העירייה). בסוף שנת 2004 היה מספר תושבי העירייה כ-18,420 (4,435 בתי אב), ושטח השיפוט של העירייה היה כ-3,000 דונם. במדד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-2003, שמדרג את רמתן החברתית כלכלית של הרשויות המקומיות באשכולות בין 1 ל-10 (1 היא הרמה הנמוכה ביותר), העירייה מדורגת באשכול 5.²

בתחילת שנת 2005 הורחב שטח השיפוט של העירייה בכ-1,500 דונם, על פי מסקנות הוועדה לשטחי שיפוט שמינה משרד הפנים. תוספת השטח כללה את תחנת המיתוג של חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - תחנת המיתוג).

ביוני 2003 נבחר לתפקיד ראש העירייה מר שמחה יוסיפוב. לראש העירייה יש שני סגנים, האחד בשכר והאחר משמש בתפקידו ללא שכר. במועצת העירייה מכהנים 15 חברים.

עקב מצבה הכספית הקשה של העירייה אישר משרד הפנים בנובמבר 2004 את תכנית ההבראה שהכניסה העירייה ומינה לה חשב מלווה שתוקף מינויו עד 31.12.06. התקציב הרגיל של העירייה לשנת 2005 היה כ-82 מיליון ש"ח, הגירעון השוטף בתקציב הרגיל היה בסוף דצמבר 2005 כ-7 מיליון ש"ח, והגירעון המצטבר בתקציב הרגיל הסתכם אז בכ-34 מיליון ש"ח, כלומר כ-41% מתקציבה הרגיל באותה השנה.

בחודשים נובמבר 2005-מרס 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בעירייה. שני הנושאים שנבדקו בביקורת היו חובות נבחרים ציבור ועובדי עירייה והתקשרות עם חברת גבייה לביצוע סקר נכסים ולניהול מחלקת הגבייה.

ארנונה ואגרת מים וביוב

סמכותן של הרשויות המקומיות להטיל ארנונה כללית (להלן - ארנונה) נקבעה בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים), וכן בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), שהותקנו משנת 1993 ואילך. העירייה מטילה ארנונה על מבנים בתחומה שמשמשים למגורים, למלאכה, למשרדים, למסחר ולתעשייה. שיעור המס נקבע בצו המסים של העירייה על פי סוג המבנה, מהות השימוש בו ושטחו.

תקבולי העירייה ממתן שירותים של אספקת מים באים משני סוגי אגרות: אגרות על הנחת צינורות מים ועל חיבור מבנים חדשים ותוספות בנייה לרשת המים, ואגרה על צריכה שוטפת של מים (להלן - אגרת מים).

2 לפי הפירסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה - 2003 (פ"מ 1281).

עיריית אור עקיבא

מספר הנישומים שבטיפול מחלקות הגבייה הגיע בסוף שנת 2004 לכ-6,000. ההכנסות מארנונה, מאגרת מים ומאגרת ביוב מתוקצבות בתקציב השנתי של העירייה ומשמשות למימון השירותים שעליה לספק לתושביה.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על התפלגות חייבי יתרות הפיגורים בארנונה ויתרות הפיגורים באגרות מים וביוב בסכומים של 20,000 ש"ח ויותר בשנים 2003-2005:

יתרת פיגורים בארנונה						סכום החוב (ש"ח)
2005		2004		2003		
סך כל החובות (ש"ח)	מספר חייבים	סך כל החובות (ש"ח)	מספר חייבים	סך כל החובות (ש"ח)	מספר חייבים	
7,959,665	252	7,505,248	246	6,966,568	226	20,000-50,000
4,960,370	76	3,523,991	56	2,587,926	39	50,001-100,000
5,504,860	25	7,142,702	33	6,204,344	28	100,000 ויותר
18,424,895	353	18,171,941	335	15,758,838	293	סך הכול

יתרות פיגורים באגרת מים ואגרת ביוב						סכום החוב (ש"ח)
2005		2004		2003		
סך כל החובות (ש"ח)	מספר חייבים	סך כל החובות (ש"ח)	מספר חייבים	סך כל החובות (ש"ח)	מספר חייבים	
4,112,196	131	4,437,049	143	3,566,150	122	20,000-50,000
2,659,584	38	2,326,632	35	1,681,379	27	50,001-100,000
4,963,257	12	5,003,256	14	3,597,320	8	100,000 ויותר
11,735,037	181	11,766,937	192	8,844,849	157	סך הכול

מהנתונים שלעיל עולה כי מספר חבי ארנונה ואגרת מים שיתרות הפיגורים שלהם גדולות מ-20,000 ש"ח כל אחד עלה משנת 2003 לשנת 2005 מ-293 ל-353 ומ-157 ל-181 (בהתאמה). סך כל יתרות הפיגורים של אותם חייבים בגין ארנונה ואגרת מים הסתכמו בסוף שנת 2005 ביותר מ-30 מיליון ש"ח.

מנתוני הדוח הכספי לשנת 2003 עולה כי בסוף אותה שנה הסתכמו כלל יתרות הפיגורים בגין ארנונה בכ-23.3 מיליון ש"ח ובגין אגרת מים בכ-12.7 מיליון ש"ח. יוצא אפוא כי יתרות הפיגורים של 293 חייבים בגין ארנונה ושל 157 חייבים בגין אגרת מים, שיתרת חובם היא 20,000 ש"ח ויותר, היו בסוף אותה שנה כ-68% וכ-69% (בהתאמה) מכלל יתרות הפיגורים בארנונה ובאגרת מים.

מנתוני הדוח הכספי לשנת 2005 של העירייה עולה כי בסוף אותה שנה הסתכמו יתרות הפיגורים בגין ארנונה בכ-28.8 מיליון ש"ח ובגין אגרת מים בכ-15.8 מיליון ש"ח. יוצא אפוא כי יתרות הפיגורים של 353 בעלי חוב בגין ארנונה ו-181 חייבים בגין אגרת מים שיתרת חובם היא 20,000 ש"ח ויותר היו בסוף אותה שנה כ-64% וכ-74% (בהתאמה) מכלל יתרות הפיגורים בארנונה ובאגרת מים.

בבדיקה נמצא כי אף על פי שאותם חייבים צברו במשך שנים חובות כבדים לעירייה בגין אי-תשלום ארנונה ואגרת מים במשך שנים, לא פעלה העירייה לגבייתם (ראו גם להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לפעול להעמקה של גביית הארנונה בתחומה ולהקטנת יתרות החובה של תושביה. לאור העובדה שרוב יתרות הפיגורים בגין ארנונה ואגרת מים נגרם בשל חובות של אחוז קטן מכלל הנישומים, על העירייה לנקוט צעדים נמרצים במיוחד נגד אותם חייבים ולהפעיל את כל הכלים העומדים לרשותה לגביית החובות.

חובות של נבחרים ציבור ועובדי עירייה

סעיף 310 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), המצוי בפרק הנוגע לגביית ארנונות, קובע כי "גובה הארנונה ידרוש מן החייב תשלום לאלתר של הסכום המפורש בצו ההרשאה ואם סירב לשלם או לא שילם, ייכנס לביתו, לחצריו או לקרקעו ויתפוס מטובין שלו ככל שייראה לו מספיק ובכפוף להוראות סימן זה, יחזיק על חשבון החייב את הטובין שנתפסו ארבעה עשר יום ואם הוגשה תובענה לפי סעיף 314 - עד שיוצא פסק דין או צו באותה תובענה".

בסעיף 323א' לפקודת העיריות, הנוגע לגביית חובות בגין אספקת מים, נקבע כי ההוראות שלעיל יחולו בשינויים המחויבים על החובות המגיעים לעירייה בגין אספקת מים מכוח חוק עזר.

פקודת המסים (גביה) (להלן - הפקודה) מסמיכה את העירייה לנקוט נגד המפגרים בתשלום צעדים משפטיים כגון עיקול מיטלטלין וחשבון בנק.

אכרזת המסים (גבייה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות), (הוראת שעה), התש"ס-2000 קובעת כי הפקודה, למעט סעיף 10 וחלק מסעיף 11, חלה על גביית ארנונה ועל תשלומי חובה שמגיעים לרשות המקומית על פי דין. החובות לרשות המקומית יהיו מס כמשמעותו בפקודה. אכרזה זו חלה בעניין גביית חובות לרשות המקומית עד סוף יוני 2006.

מחלקת הגבייה בעירייה מטפלת בגביית ארנונה, אגרות מים וביוב וכן בגביית אגרות והיטלים אחרים. במחלקת הגבייה מועסקים ארבעה עובדים של העירייה ושני נותני שירותים מטעם חברת ייעוץ וגבייה שעמה התקשרה העירייה, ואחד מהם משמש מינואר 2004 בתפקיד מנהל הגבייה (ראו להלן).

על פי הדוח הכספי של העירייה לשנת הכספים 2003, שיעורי הגבייה השוטפת בגין ארנונה הסתכמו בכ-62%, ובגין אגרת מים - בכ-45%. שיעור הגבייה מכלל הסכום שעמד לגבייה (יתרות פיגורים משנים קודמות והחוב השנתי השוטף) בגין ארנונה הסתכם בכ-36%, ובגין אגרת מים - בכ-27.5%. בשנת הכספים 2004 הסתכמו שיעורי הגבייה השוטפת בגין ארנונה בכ-57%, ובגין

אגרת מים - בכ-62%. שיעור הגבייה מכלל הסכום שעמד לגבייה בגין ארנונה הסתכם בכ-38%, ובגין אגרת מים - בכ-28%. בשנת הכספים 2005 הסתכמו שיעורי הגבייה השוטפת בגין ארנונה בכ-69%, ובגין אגרת מים - בכ-66%. שיעור הגבייה מכלל הסכום שעמד לגבייה בגין ארנונה הסתכם בכ-44%, ובגין אגרת מים - בכ-29%.

נמצא כי חובותיהם הכוללים של 42 מעובדי העירייה ושל שבעה גמלאים בגין אי-תשלום ארנונה ואגרות מים וביוב הסתכמו בסוף דצמבר 2005 לכ-1 מיליון ש"ח. עוד נמצא כי שלושה מחברי מועצת העירייה צברו עד אותו המועד חובות בסכומים ניכרים: כך למשל, סגן ראש העירייה (המכהן ללא שכר) היה חייב כ-600,000 ש"ח, חבר מועצה אחר - כ-20,000 ש"ח, והשלישי - כ-6,000 ש"ח.

להלן פירוט החובות של כמה מנבחרי העירייה ועובדיה, והפעולות שנקטה העירייה לגבייתם:

1. חובות של נבחרי ציבור

(א) חובו של סגן ראש העירייה, מר בני עג'מי

מר בני עג'מי (להלן - סגן ראש העירייה) מכהן כחבר מועצת העירייה מדצמבר 1998 וכסגן ראש העירייה מיוני 2003.

בבעלותו בית מגורים ששטחו כ-240 מ"ר ושני אולמות שמחה: האחד, "גני לוטוס", מבנה ששטחו 1,268 מ"ר עם קרקע תפוסה ששטחה 2,224 מ"ר; השני, "גני שיר", מבנה ששטחו 2,415 מ"ר. עוד בבעלותו מבנה ששטחו 786 מ"ר המשמש כמחסן. נמצא כי סגן ראש העירייה לא שילם במועד את תשלומי הארנונה, אגרות המים והביוב, וצבר יתרות פיגורים בסכומים ניכרים. לפי נתוני העירייה, יתרת חובו הייתה בסוף שנת 2003 (כולל אגרת הנחת צנרת והיטל ביוב) כ-844,000 אלף ש"ח ובסוף שנת 2004 הגיעה לכ-801,000 ש"ח.

בסוף ספטמבר 2004 דיווח מנהל מחלקת הגבייה לראש העירייה כי במסגרת פעילות מחלקת הגבייה, ועל פי הנחיותיו של ראש העירייה לפעול במרץ נגד סרבני תשלום, נשלחו למר בני עג'מי הודעות דרישה לתשלום כל חובותיו לעירייה, שהסתכמו בסוף אוגוסט 2004 בכ-817,000 ש"ח.

בעקבות ההודעות האלה חתמו בנובמבר 2004 סגן ראש העירייה ומנהל מחלקת הגבייה על הסכם מפורט להסדר חובותיו של סגן ראש העירייה. על פי ההסכם התחייב בין השאר סגן ראש העירייה לשלם עד סוף נובמבר 2004 כ-134,000 ש"ח במזומן, ואת יתרת החוב התחייב לשלם ב-20 שקלים דחויים. עוד התחייב סגן ראש העירייה שמשנת 2005 יפרע את החיובים השוטפים במועדם.

מבדיקת החשבונות האישיים של סגן ראש העירייה עולה כי לא עמד בהסכם שחתם ולא פרע את חובותיו כפי שהתחייב. במכתב ששלח אליו מנהל מחלקת הגבייה בדצמבר 2004 צוין כי "הוחלט להעביר את החוב לתביעה משפטית אם לא תמלא את כל אשר התחייבת בהסדר החוב עד ליום 20 לדצמבר 2004".

ב-16.2.05 הגישה העירייה לבית משפט השלום בחיפה כתב תביעה בסדר דין מקוצר (להלן - כתב התביעה) נגד מר בני עג'מי בגין חובות ארנונה, אגרת מים, אגרת הנחת צינורות והיטל ביוב. על פי כתב התביעה, חובו של מר בני עג'מי בגין בית מגוריו ואולמות השמחה שבבעלותו הסתכם

ב-9.2.05 ב-899,482 ש"ח. עוד עולה מכתב התביעה כי למרות ההתראה ששלחה לו העירייה בדצמבר 2004, הוא שילם בינואר 2005 תשלומים מזעריים על חשבון החוב. נמצא כי לאחר הגשת התביעה לבית המשפט שילם מר עג'מי במהלך שנת 2005 לעירייה חלק מהחוב, ובעקבות זאת ירדה יתרת חובותיו בסוף שנת 2005 לכ-587,000 ש"ח. במאי וביוני 2006 פנה משרד מבקר המדינה לקבל את תגובתו של סגן ראש העירייה אולם לא נענה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה לפעול ביתר שאת לגביית חובותיו של סגן ראש העירייה, שהצטברו בשל אי תשלום במשך תקופה ממושכת. דווקא משום שהינו נבחר ציבור שאמור לשמש דוגמה ומופת לתושבים, מן הראוי היה שהעירייה תנקוט נגדו בהליכים משפטיים סמוך למועד היווצרות החובות האמורים.

(ב) חובו של חבר המועצה מר עמוס חג'ג'

מר עמוס חג'ג' כיהן כחבר מועצת העירייה מחודש מרס 1989 ועד תחילת מאי 2006. בסוף השנים 2003, 2004 ו-2005 הסתכמה היתרה המצטברת של חובו לעירייה בגין אי-תשלום ארנונה ואגרת מים וביוב ב-36,145 ש"ח, ב-29,503 ש"ח, וב-19,784 ש"ח בהתאמה. יתרות החוב האלה הן בגין נכס המשמש למגורים ונכס המשמש כעסק לפחחות. בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מיום 2.7.06 (להלן - תשובת העירייה) ציינה העירייה בין השאר כי "נכון להיום, מר חג'ג' הסדיר כמעט את כל יתרות החוב לעירייה (למעט יתרה בסך כ-2,300 ש"ח)". בתשובתו מ-28.5.06 של חבר המועצה מר עמוס חג'ג' למשרד מבקר המדינה ציין בין השאר כי התפטר מחברותו במועצת העירייה ב-8.5.06. עוד ציין מר עמוס חג'ג' כי "במהלך השנים 2003-2005 שילמתי את חובותי לעירייה וזאת במסגרת הסדרי תשלומים בהם עמדתי חודש בחודשו... בהתחשב במצבי הכלכלי ובהתחשב בעובדה כי בכל שנה ושנה הגעתי להסדר תשלומים... העירייה לא נקטה כנגדי הסדרי אכיפה ולא מפאת העובדה כי הנני נבחר ציבור זה או אחר".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הימנעות חברי מועצת העירייה מתשלום חובותיהם לעירייה במשך תקופה ארוכה לא רק פוגעת בהכנסותיה ממקורות עצמיים, אלא יש בה משום מתן דוגמה שלילית לתושבים.

2. חובות עובדי עירייה וגמלאיה

מנתוני מחלקת הגבייה לסוף נובמבר 2005 עולה כי 49 מעובדי העירייה וגמלאיה צברו חובות בסכומים שונים: 11 עובדים צברו חובות של עד 5,000 ש"ח כל אחד; 15 עובדים צברו חובות של 5,000-10,000 ש"ח כל אחד; 23 עובדים צברו חובות של יותר מ-10,000 ש"ח כל אחד. חובותיהם של תשעה מהעובדים האלה היו בין 50,000 ל-100,000 ש"ח וסכומם הכולל היה כ-572,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק את חשבונותיהם האישיים של עובדי העירייה שבסוף שנת 2005 היו חייבים לה יותר מ-10,000 ש"ח כל אחד.

מהבדיקה עלה כי חובות אלה הצטברו במשך שנים רבות וכללו חובות גדולים בגין ארנונה, ואגרות מים וביוב. עוד עלה בבדיקה כי העירייה לא פעלה לגביית חובות אלה במשך שנים ולא נקטה כל אמצעי לאכיפת התשלום. נמצא כי בשנת 2005 הגיעה העירייה להסדרי תשלומים עם רוב העובדים והגמלאים החייבים, אולם התשלומים שהתחייבו לשלם הם זעומים וחובותיהם יכוסו בדרך זו רק לאחר עשרות שנים (55-23 שנים).

להלן שלוש דוגמאות של חשבונות אישיים של עובדים שבסוף דצמבר 2005 היו חובותיהם גבוהים מ-50,000 ש"ח.

(א) עובדת א': חובותיה לעירייה בגין ארנונה ואגרות מים וביוב הסתכמו ב-31.12.05 ב-58,173 ש"ח. הסכום כלל חובות משנת 2005, כתוצאה מאי-תשלום ארנונה בסך כ-1,200 ש"ח (ללא הנחה), אגרת מים בסך כ-1,200 ש"ח ואגרת ביוב בסך כ-600 ש"ח. מהנתונים האלה עולה כי החוב הכולל נצבר ככל הנראה במשך יותר מ-15 שנים. רק בתחילת 2005 הגיעה העובדת להסדר חובות עם העירייה, ולפיו היא משלמת על חשבון החוב כ-150 ש"ח בחודש.

(ב) עובד ב': חובותיו הסתכמו ב-31.12.05 ב-58,231 ש"ח. החובות משנת 2005 נבעו מאי-תשלום כ-6,500 ש"ח ארנונה, כ-3,758 ש"ח אגרת מים וכ-1,253 ש"ח אגרת ביוב. מנתונים אלה עולה כי החוב נצבר ככל הנראה במשך כ-5 שנים. בתחילת 2005 הגיע העובד להסדר חובות עם העירייה, ולפיו החל לשלם כ-1,000 ש"ח מדי חודש ומינואר 2006 כ-1,200 ש"ח כדי לפרוע את החוב.

(ג) עובדת ג': חובותיה לעירייה הסתכמו ב-31.12.05 ב-82,032 ש"ח. החובות משנת 2005 נבעו מאי-תשלום כ-4,400 ש"ח ארנונה וכ-1,400 ש"ח אגרת מים. מנתונים אלה עולה כי החוב נצבר ככל הנראה במשך כ-14 שנה. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת במרס 2006 לא פעלה העירייה לגביית החוב.

בבדיקה משלימה שעשה משרד מבקר המדינה בפברואר 2006 במינהל מחוז חיפה במשרד הפנים נמצא כי סגן הממונה על המחוז (להלן - סגן הממונה) פנה כבר במרס 2005 לכל הרשויות המקומיות שבתחום אחריותו (לרבות עיריית אור עקיבא) וביקש שיעבירו אליו את נתוני החובות של עובדיהן ונבחריהן, וכן דרש לגבש דרכי פעולה כדי להביא לצמצום החובות.

מעיון במכתב ששלח סגן הממונה אל ראש העירייה ב-5.9.05 עולה כי ראש העירייה זומן לפגישת בירור במשרד הפנים מכיוון שהעירייה לא דיווחה על גביית החובות של עובדיה ונבחריה כפי שנדרשה לעשות.

נמצא כי רק בעקבות המכתב האמור, ב-11.9.05, דיווחה העירייה לסגן הממונה כי העירייה החלה לנקוט בצעדים כגון עיקול שכר וניתוק מערכות מים של חייבים.

מנתוני מחלקת הגבייה עולה כי במחצית השנייה של שנת 2005 הגיעה העירייה להסדר חובות עם 42 העובדים והגמלאים, ולפיו היא מנכה משכרם סכומים של בין 100 ל-200 ש"ח בחודש (למעט עובד אחד שכאמור משלם סכום גדול יותר) על חשבון יתרות הפיגורים בתשלומי ארנונה ואגרות. ל-7 מהעובדים והגמלאים שלא הגיעו להסדר בדבר פירעון החובות עוקלה המשכורת.

בתשובת העירייה היא ציינה בין השאר כי "מדובר באוכלוסיה שמרביתה משתכרת בשכר נמוך שאינו מאפשר להם מעבר לנקבע, כמו כן הם משלמים את החיובים השוטפים בהרשאות קבע דרך המשכורת".

יוצא אפוא שהעירייה החלה לנקוט בצעדי אכיפה מסוימים בנוגע לגביית חובות של עובדי העירייה ונבחריה רק לאחר שמשד הפנים פנה אליה ודרש שתפעל נחרצות בנושא. בטרם פנה אליה משרד הפנים לא נקטה העירייה צעדים כלשהם לגביית החובות הכבדים שהצטברו במשך שנים רבות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי סכומי החובות הצטברו בחשבונותיהם של כמה מעובדיה עקב היעדר צעדי אכיפה לגבייתם במשך שנים. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי גם ההסדרים שערכה העירייה עם עובדיה אינם מספקים, שכן מדובר בניכוי סכומים חודשיים זעומים משכרם, ואין בהם כדי להגיע לגביית יתרות הפיגורים בטווח הנראה לעין.

התקשרות עם חברת ייעוץ גבייה וגבייה

בסעיף 197 לפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עיריה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". בסעיף 198 לאותה פקודה נקבע כי "השר [שר הפנים] יקבע בתקנות את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל".

בתקנה 5 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), העוסקת בפיצול חוזים, נקבע כי "עמדה העירייה להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו כל אותם חוזים כאילו היו - לענין תקנות אלה - חוזה אחד".

בתקנות המכרזים נקבעו גם הכללים והמקרים שבהם רשאית עירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודות באמצעות מכרז שאינו פומבי (מכרז זוטא), וכן הכללים המחייבים התקשרות באמצעות מכרז פומבי. בין השאר נקבעו סכומי ההתקשרויות המחייבים מכרז זוטא ואלה המחייבים מכרז פומבי.

בחוזרים שמנכ"ל משרד הפנים שולח מדי פעם לרשויות המקומיות הוא מפרסם עדכונים לסכומי ההתקשרויות המחייבים מכרזים כאלה, על פי תקנה 2 לתקנות המכרזים (לפי עליית מדד המחירים לצרכן).

בחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975 (להלן - חוק הייעוץ המשפטי), נקבע בסעיף 7(ב), הנוגע לעסקאות שטעונות חוות דעת בכתב, כי "לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב אלא לאחר שקיבלה חוות דעת משפטית בכתב על העסקה".

1. התקשרות ל"מיצוי הכנסות" ולהכנת מכרז לגבייה

ב-8.8.03 התקיימה ישיבה בין נציגי העירייה לנציגי חברה לניהול ותפעול מערכות גבייה (להלן - חברת הייעוץ והגבייה) בדבר הכנת מכרז להפרטת "אכיפת גבייה" בעבור העירייה. בעקבות אותה ישיבה שלחה ב-10.8.03 חברת הייעוץ והגבייה לעירייה מכתב וציינה בו כי תלווה את העירייה בהליכי המכרז להפרטת "אכיפת הגבייה", תכין מסמכי מכרז (לרבות חוזה התקשרות עם העירייה), תכין אומדן להצעות המחיר למכרז, תייעץ לוועדת המכרזים של העירייה ועוד. לפי הסיכום בין העירייה לחברת הייעוץ והגבייה נקבע כי בעבור שירות זה תשלם לה העירייה 2,400 דולר בתוספת מע"מ.

ב-20.8.03 כתב גזבר העירייה (להלן - הגזבר) לחברת הייעוץ והגבייה כי "הרינו מאשרים התקשרות כדלקמן:

(א) התקשרות למיצוי הכנסות מארנונה - מאשרים ההסכם מיום 10.8.03 בכפוף לתיקון שבוצע בהסכמתך. שכ"ט יהא 20% מכל תוספת מארנונה הנגבית בפועל, עבור תקופה של 12 חודשים. 14% על חיוב העבר (רטרו).

(ב) התקשרות לייעוץ והכנת מכרז לאכיפת גבייה - מאשרים הצעתך מיום 10.8.03 ובלבד שהסכום לא יעבור סך 2,400 דולר ובתוספת מע"מ, "...".

באשר לחתימת הסכמים בשם העירייה נקבע בסעיף 195(א) לפקודת העיריות כי ראש העירייה רשאי, על פי החלטת המועצה, להתקשר בחוזה בשם העירייה, והוא רשאי לעשות כן גם ללא החלטת המועצה, אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה מתאימה בתקציב המאושר.

העירייה חתמה עם חברת הייעוץ והגבייה על הסכם ל"מיצוי הכנסות" מארנונה. בהסכם נקבע כי שומות ארנונה של נכסים שאינם למגורים הנמצאים בתחום שיפוטה של העירייה ייבדקו על ידי חברת הייעוץ והגבייה. חברת הייעוץ והגבייה תמדוד על חשבונה את הנכסים ותכין על בסיס המדידה שומת ארנונה מעודכנת. עוד נקבע בהסכם לגבי התמורה שתשולם לחברה כי "בגין התוספת בגביית הארנונה שעד ולא כולל שנת המס שבה יסתיים טיפול החברה בשומה סך של 14% מהתוספת כאמור. בגין תוספת חיוב הארנונה בשנה שבה יסתיים טיפול החברה בשומה סך של 20% מהתוספת כאמור", וכי לסכומים שייגבו בגין שכר טרחה יתווסף מע"מ.

הבדיקה העלתה שעל ההסכם לא צוין תאריך החתימה. עוד עולה ממסמכי העירייה כי העירייה לא תקצבה בתקציבה הרגיל את ההוצאה הכרוכה בהסכם האמור, וההסכם נחתם בטרם קיבלה העירייה חוות דעת משפטית בכתב כנדרש.

ב-22.8.03 התכנסה ועדת ההנהלה של העירייה (להלן - ועדת ההנהלה) ואישרה את ההסכם ההתקשרות עם חברת הייעוץ בנוגע למיצוי ההכנסות מארנונה, וכן החליטה להעביר את ההסכם לבדיקת היועץ המשפטי של העירייה. עוד החליטה ועדת ההנהלה לאשר את ההתקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה בדבר ייעוץ והכנת מכרז ל"אכיפת גבייה" (ראה לעיל). ב-25.8.03 אישרה מועצת העירייה את ההתקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה.

מעיון בפרוטוקול של ישיבת מועצת העירייה האמורה עולה כי ראש העירייה הבהיר לחברי המועצה שמדובר "על חיובי ארנונה ומיצוי ההכנסות לעירייה בתחומים נוספים שטרם טופלו".

ממכתבו האמור של הגזבר מ-20.8.03 עולה כי חוזה ההתקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה בדבר מיצוי הכנסות מארנונה נחתם לכל המאוחר ב-20.8.03, כלומר לפני שאושר על ידי ועדת ההנהלה ב-22.8.03 ועל ידי מועצת העירייה ב-25.8.03.

עוד נמצא כי העירייה חתמה על ההסכם עם חברת הייעוץ והגבייה בלי שבדקה אם העלויות הכספיות של ההתקשרות מחייבות פרסום מכרז פומבי (בעניין זה ראו גם להלן).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ההתקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה וחתימת החוזה בדבר מיצוי הכנסות מארנונה נעשו לפני שקיבלו את אישור מועצת העירייה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי חתימת החוזה עם חברת הייעוץ והגבייה טרם קבלת חוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק הייעוץ המשפטי.

2. התקשרות לביצוע סקר נכסים

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן - משכ"ל) עוסקת בשני תחומי פעילות עיקריים: האחד, הכנה ופרסום של מכרזי מסגרת³ עבור הרשויות המקומיות; השני, מתן שירותי תיאום, ניהול ופיקוח לפרויקטים ברשויות המקומיות שבוחרות להתקשר עם הקבלנים שזכו במכרזי המסגרת⁴.

סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 (להלן - חוק המכרזים המשותפים), מאפשר לרשות מקומית, על פי אישור של שר הפנים, להתקשר ללא מכרז "עם מי שזכה במכרז ציבורי שפורסם מטעם משרד ממשלתי או מטעם ארגון או מוסד ציבורי". שר הפנים האציל את הסמכות הנתונה לו לפי סעיף זה, למנכ"ל משרדו.

על פי סעיף 9 לחוק המכרזים המשותפים, משרד הפנים נהג לאשר התקשרות לפי מכרזי מסגרת שפרסמה משכ"ל.

(א) נמצא כי בישיבתה ב-22.8.03 אישרה ועדת ההנהלה פנייה למשכ"ל לשם התקשרות מיידית לביצוע סקר נכסים ושימושים. בישיבתה ב-25.8.03 אישרה מועצת העירייה את החלטת ועדת ההנהלה וקבעה בין היתר לאשר "את ההתקשרות עם החברה למשק וכלכלה לביצוע סקר נכסים ושימושים".

באותו מועד פנה הגזבר למשכ"ל בבקשה "לביצוע נוהל הצעות מחיר", כלומר שמשכ"ל תפנה בשם העירייה לזוכים במכרז לביצוע שירותי סקר נכסים ושימושים לצרכי ארנונה של מגורים, תעשייה, מסחר וקרקע תפוסה, ותבקש מהם הצעות מחיר.

ב-17.9.03 כתבה רכזת פרויקטים במשכ"ל לגזבר כי בעקבות פניית משכ"ל הוגשו שלוש הצעות מחיר. החברה שהגישה את ההצעה הזולה ביותר דרשה עמלה בשיעור של 9.8% מתוספת החיוב

3 מכרזי מסגרת הם מכרזים פומביים שמשכ"ל מפרסמת בתחומים שונים שיש בהם עניין לכלל הרשויות המקומיות.

4 ראו דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2005), עמ' 283-322.

השנתי לארנונה השוטפת למגורים, לתעשייה ולמסחר וקרקע תפוסה, לא כולל מע"מ. העירייה חתמה עם החברה (להלן - החברה הזוכה), הסכם (ללא תאריך) שכלל בין היתר פירוט אזורי מדידה של שטחים למגורים, לתעשייה ולמסחר וקרקע תפוסה.

בהקשר זה יצוין כי מועצת העירייה אישרה את ההסכם עם חברת הייעוץ והגבייה ואת ההתקשרות עם משכ"ל לקבלת הצעות מחיר לביצוע שירותי סקר נכסים באותה ישיבה שהתקיימה ב-25.8.03.

משרד מבקר המדינה הביע תמיהה מכך שמועצת העירייה אישרה חתימת הסכם עם חברת הייעוץ והגבייה טרם שהתקבלו הצעות המחיר ממשכ"ל לביצוע שירותי סקר הנכסים. הצעות אלה התקבלו כחודש בלבד לאחר חתימה ההסכם עם חברת הייעוץ והגבייה.

(ב) מבדיקה השוואתית עולה שיש הפרש ניכר בעמלות הגבייה שנדרשו בין ההסכם שחתמה העירייה עם חברת הייעוץ והגבייה ובין זה שנחתם עם החברה הזוכה: על פי ההסכם עם חברת הייעוץ והגבייה העמלה היא 20% מהתוספת לחיוב השוטף בארנונה, ואילו על פי ההסכם עם החברה הזוכה העמלה היא 9.8% ממנה.

מבדיקת העמלות שדרשו שלוש חברות שנענו למכרז של משכ"ל בדבר סקר הנכסים של העירייה עולה כי העמלה הגבוהה שביניהן הייתה בשיעור של 13.26% מתוספת החיוב השנתי בארנונה.

בתשובת העירייה היא ציינה בין השאר כי "עבודתו של היועץ כוללת בנוסף לפעילות המדידה עצמה את הפעילויות הבאות: סווג נכסים בהתאם לדין ובהתאם לצו המסים של העירייה, הכנת שומת ארנונה מתוקנת ומפורטת הכוללת חיובי רטרו במקרים רלוונטים, טיפול בהליכי ההשגה והערר, משא ומתן לקראת חתימת הסכמי פשרה עם נישומים, העמדת ייצוג משפטי מתאים לרשות לפי הצורך".

יצוין כי בינואר 2004 חתמה העירייה על עוד חוזה התקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה, ולפיו היא תנהל את מחלקת הגבייה של העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי את רוב פעילויות החברה לייעוץ ולגבייה שמנתה העירייה, ושלדעתה מצדיקים את שיעור העמלה הכפול שהתחייבה לשלם לה, מבצעת למעשה מחלקת הגבייה של העירייה, המנוהלת על ידי נציג של אותה חברת ייעוץ וגבייה. זאת כאשר ההתקשרות לניהול מחלקת הגבייה נעשתה על פי הסכם אחר (ראו להלן).

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי בהתחשב בכך, ההתקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה תמורת עמלה בשיעור 20% מתוספת החיוב בארנונה השוטפת, כאשר ניתן היה לה להתקשר עם החברה הזוכה תמורת עמלה של 9.8% בלבד, מעוררת תהיות. יש לראות בחומרה רבה את העובדה שהעירייה ממשיכה את ההתקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה באותם תנאים אף על פי שביכולתה להעביר את המדידות לחברה הזוכה ולחסוך לעצמה יותר ממחצית העלות.

(ג) מסיכום פגישה שהתקיימה בעירייה בדצמבר 2003 בין נציגי החברה הזוכה ובין הגזבר ומנהל אגף הגבייה עולה כי העירייה ביקשה שהחברה הזוכה תמדוד תחילה את מבני מגורים, ואחר כך תמדוד מבני עסקים ומפעלים.

אולם, כאמור, עבודת המדידה של נכסים שאינם למגורים נמסרה כבר לחברת הייעוץ והגבייה עוד בטרם החלה החברה הזוכה בעבודתה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי לא היה מקום לכלול בחוזה ההתקשרות עם החברה הזוכה את מדידות אזורי התעשייה, המסחר וקרקע תפוסה, כאשר מדידת נכסים אלה כבר נמסרה לחברת הייעוץ והגבייה.

מבדיקת חשבון החו"ז של חברת הייעוץ והגבייה שניהלה העירייה במערכת הנהלת החשבונות שלה עולה כי בשנת 2004 זיכתה אותה העירייה בכ-650,000 ש"ח, מהם כ-407,000 ש"ח בגין מדידת נכסים וכ-242,000 ש"ח בגין ניהול מחלקת הגבייה. בשנת 2005 זיכתה העירייה את חשבון החו"ז של חברת הייעוץ והגבייה בכ-574,000 ש"ח, מהם כ-261,000 ש"ח בגין מדידת נכסים וכ-313,000 ש"ח בגין ניהול מחלקת הגבייה.

כאמור, על פי תקנה 5 לתקנות המכרזים נקבע כי כשהעירייה מתקשרת בכמה חוזים לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, הם ייחשבו לצורך התקנות חוזה אחד.

בתקנות 8 ו-9 לתקנות המכרזים נקבעו סכומי התקשרות המחייבים פרסום מכרז פומבי או התקשרות באמצעות מכרז זוטא (מכרז שאינו פומבי).

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוגוסט 2003 נקבע בין השאר כי התקשרות תהיה פטורה ממכרז אם סכום ההתקשרות אינו גדול מ-115,400 ש"ח. מכרז זוטא יישלח לפחות לארבעה ספקים או קבלנים אם סכום ההתקשרות גבוה מ-115,400 ש"ח אולם נמוך מ-281,900 ש"ח, ובהתקשרות בסכומים שבין זה ובין 563,800 ש"ח יישלח מכרז זוטא לשישה ספקים. לביצוע התקשרות בסכום גבוה מ-563,808 ש"ח נדרש מכרז פומבי.

יוצא אפוא כי סכומי ההתקשרות בין העירייה לחברת הייעוץ והגבייה חייבו פרסום מכרז פומבי הן בשנת 2004 והן בשנת 2005. הועלה כי העירייה לא פרסמה מכרז כנדרש בתקנות המכרזים ובחירה כאמור להתקשר בחוזה עם חברת הייעוץ והגבייה.

בתשובת העירייה היא ציינה בין היתר כי "הואיל ומדובר בעבודה בעלת ידע ומקצועיות מיוחדת הדורשת, בין היתר, יחסי אומן מיוחדים אין עבודה זו טעונה מכרז".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היא לא הבהירה מהו בסיס יחסי האומן הייחודיים ששימשו עילה להתקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי היה עליה לפעול לפי תקנות המכרזים ולפרסם מכרז פומבי לביצוע סקר נכסים ומיצוי הכנסות כנדרש. סביר מאוד להניח שפרסום מכרז ובחירת חברת ייעוץ וגבייה חדשה בהליך תחרותי מתאים היו מוזילים במידה ניכרת את העלויות בעבור שירות זה, והיו יכולים לתרום לשיפור מצבה הכספי של העירייה.

3. התקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה בחוזה לניהול אגף הגבייה

(א) כאמור, באוגוסט 2003 פנתה העירייה לחברת הייעוץ והגבייה כדי שתלווה אותה בכל הקשור להליכי מכרז להפרטת אכיפת הגבייה.

בספטמבר 2003 הכינה חברת הייעוץ והגבייה נייר עמדה למכרז לשירותי הגבייה והעבירה אותו לוועדת הכספים של העירייה. במסמך זה פירטה חברת הייעוץ והגבייה את החלופות הניצבות בפני העירייה לעניין שיפור הגבייה, ובהן העברת גביית הפיגורים בלבד לידי קבלן חיצוני והשארת הניהול הכולל של מערך הגבייה בידי העירייה, או הפרטה מלאה של מחלקת הגבייה והפעלתה על ידי קבלן חיצוני.

חברת הייעוץ והגבייה פירטה את העלויות של תפעול מחלקת הגבייה בשתי החלופות האמורות. החלופה שעניינה הפרטה מלאה של מחלקת הגבייה אמורה לחסוך לעירייה הוצאות העסקת שלושה עובדי גבייה, הוצאות מחשוב והוצאות אחרות שתהיינה על חשבוננו של קבלן חיצוני. חברת הייעוץ והגבייה העריכה את העלויות האלה בכ-700,000 ש"ח לשנה וקבעה כי בהתחשב בגודלה של העירייה ובהיקף הגבייה שלה, אין הצדקה לחלופה האחרת, שבה יש כפל מערכות.

בישיבת מועצת העירייה מ-16.11.03 המליץ ראש העירייה "להפריט את כל מחלקת הגבייה", והמועצה החליטה פה אחד לקבל את המלצתו.

בדצמבר 2003 הכינה חברת הייעוץ והגבייה לחברי ועדת הכספים של העירייה נייר עמדה נוסף בעניין ההפרטה של שירותי הגבייה, ובו פירטה את האפשרויות העומדות בפני העירייה לתפעול מחלקת הגבייה. בנייר עמדה זה העריכה חברת הייעוץ והגבייה כי עלות הפעלת מחלקת הגבייה מסתכמת בכ-1.15 מיליון ש"ח לשנה ושהפרטה מלאה של המחלקה תחסוך לעירייה כ-985,000 ש"ח לשנה.

בנייר העמדה הוצעו עוד שתי חלופות: האחת, הפרטה של שירותי אכיפת הגבייה בלבד תמורת עמלה שתיגזר מגביית הפיגורים ותשולם לקבלן הגבייה, האחרת, מינוי מנהל גבייה על בסיס חודשי קבוע. לדעת חברת הייעוץ והגבייה, הוויתור על שירותיה של מנהלת מחלקת הגבייה שמועסקת בעירייה יחסוך לעירייה כ-150,000 ש"ח לשנה.

ב-7.1.04 החליטה מועצת העירייה להתקשר עם חברת הייעוץ והגבייה "לאספקת שירותי ניהול למחלקת הגבייה". בפרוטוקול הישיבה לא נמצא נימוק מדוע שינתה מועצת העירייה את החלטתה הקודמת מנובמבר 2003 בדבר הפרטת מחלקת הגבייה. כמו כן לא הובאו בפני חברי המועצה החלופות השונות שהוצגו על ידי חברת הייעוץ והגבייה במסמך העמדה שהעבירה לחברי ועדת הכספים של העירייה בסוף דצמבר 2003, ולא היה דיון ענייני בחלופות אלה. מועצת העירייה אף לא דנה בהשלכות הכספיות הנובעות מהתקשרות זו עם חברת הייעוץ והגבייה וגם לא באלה הנובעות מהתקשרותה הקודמת עמה על פי ההסכם למיצוי ההכנסות מארנונה משטחים שאינם משמשים למגורים, שנחתם כאמור באוגוסט 2003. מועצת העירייה אף לא דנה בהיבטים אחרים, ובהם הצורך בהליך תחרותי כתנאי להעסקת חברת ייעוץ וגבייה במתן השירותים.

בתשובת העירייה היא ציינה בין השאר כי "המוצג בדו"ח... מתייחס לפרמטרים כספיים בלבד, ואולם, רשות מקומית אינה גוף עסקי... ואינה יכולה להתנהל על-פי אמות מידה כספיים בלבד... מותר לרשות מקומית... לשקלל בתהליך קבלת ההחלטות משתנים נוספים שאינם כספיים כגון: גורלם של עובדי המחלקה, נוחיות התושבים, הטמעת שינויים בארגון..., יכולת שליטת העירייה בפעילות האכיפה... היות שכך, ולאחר שעלו השיקולים הללו החליטה מועצת העיר לשנות דעתה ביחס לאופן הפעלת מחלקת הגבייה ולהתקשר כאמור עם יועץ".

יצוין כי השיקולים האלה לא הוצגו בישיבת מועצת העירייה כשיקולים רלוונטיים לצורך בחירת חברת ייעוץ וגבייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אין הוא קובע עמדה בשאלת החלופה המתאימה ביותר לייעול הגבייה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי הפרמטרים שצוינו בתשובת העירייה וכן אמות המידה ושקלולם בנוגע להתקשרות האמורה כלל לא נידונו בישיבה של מועצת העירייה שבה היא אושרה. ראוי היה שיערך דיון בחלופות השונות, תוך העלאת היתרונות והחסרונות שבכל אחת מהן, ובהתחשב בשיקולים שמנתה העירייה בתשובתה.

(ב) ב-8.1.04 חתמה העירייה עם חברת הייעוץ והגבייה על הסכם בדבר "מתן שירותים לניהול ותפעול מערכות גבייה", ובו התחייבה חברת הייעוץ והגבייה להעמיד לרשות העירייה מנהל מחלקה מטעמה (להלן - מנהל הגבייה) אשר יעבוד במחלקת הגבייה בהיקף של משרה מלאה על פי שעות עבודתה של המחלקה בעירייה. בתמורה לכך התחייבה העירייה לשלם לחברת הייעוץ והגבייה סך של 18,300 ש"ח מדי חודש (לא כולל מע"מ). בהסכם, שתחולתו 12 חודשים ונכנס לתוקף ב-1 בפברואר 2004, נקבע בין השאר כי אם לא תבטל העירייה את ההסכם, יוארך התוקף אוטומטית בכל שנה מחדש. לא נקבע מועד שבו יפוג מאליו תוקפו של ההסכם.

נמצא כי גם הסכם זה נחתם בלי שהתקבלה בעניינו חוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה טרם החתימה עליו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ההתקשרות בעניין מיצוי הכנסות מארנונה משטחים שאינם משמשים למגורים וההתקשרות בעניין ניהול מחלקת הגבייה נעשו בלי שהעירייה פרסמה מכרז כמתחייב מהסכומים ששילמה לחברת הייעוץ והגבייה בגין שתי ההתקשרויות האמורות ובלי שהתקבלה בעניינן חוות דעתו של היועץ המשפטי שלה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי שירותי גבייה אינם חוסים בגדר הפטור ממכרז לעבודות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כפי שקבע בית-המשפט.⁵

(ג) בספטמבר 2004 פנתה חברת הייעוץ והגבייה לגזבר העירייה וביקשה להעסיק עוד עובד במחלקת הגבייה. בגין עובד זה נדרשה העירייה לשלם סכום של 4,800 ש"ח (לא כולל מע"מ) מדי חודש. עם תחילת העסקתו של העובד צמצם מנהל הגבייה את היקף משרתו מחמישה ימי עבודה בשבוע לארבעה, בניגוד להסכם שנחתם ב-8.1.04 בין העירייה לחברת הייעוץ והגבייה כאמור לעיל.

מבדיקת החשבונות שהגישה חברת הייעוץ והגבייה לעירייה בשנים 2004 ו-2005 עולה כי אומנם צמצם מנהל הגבייה את היקף משרתו לארבעה ימי עבודה בשבוע, אך הוצאות שכרו לא ירדו באופן יחסי לצמצום היקף העבודה שלו, כלומר בכ-20%.

בתשובתה ציינה העירייה בין השאר כי "...סך 4,800 ש"ח כולל מע"מ אינו משקף כלל וכלל עלות של עובד אקדמאי בהיקף של משרה מלאה, הגדלת סכום ההתקשרות... כלל שני מרכיבים... הקטנת שעות המשרה מ-5 ימים ל-4 מחד ותוספת עובד אקדמאי במשרה מלאה מאידך".

5 בה"פ (ת"א) 30286/97 - מילאון בע"מ - פיתוח ניהול ותפעול מערכות מוניציפליות נ' עיריית חדרה דינים מחוזי, לב(1) 794.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי שכרו של מנהל הגבייה שולם על פי ההסכם בין העירייה לחברת הייעוץ והגבייה בגין משרה מלאה. צמצום היקף משרתו בלי להוריד את שכרו כמוה כשינוי ההסכם, ולפיכך הוא מחייב חתימת הסכם אחר או תיקון ההסכם הקיים.

(ד) מבדיקת החשבונות של העירייה עולה עוד כי בשנים 2004 ו-2005 שילמה העירייה לחברת הייעוץ והגבייה בגין ניהול מחלקת הגבייה כ-242,000 ש"ח וכ-313,000 ש"ח (בהתאמה). יש להעיר כי על פי נייר העמדה של חברת הייעוץ והגבייה, העירייה הייתה אמורה לחסוך כ-150,000 ש"ח לשנה מהפסקת עבודתה של מנהלת מחלקת הגבייה.

בתשובתה ציינה העירייה בין השאר כי עלות העסקתה של מנהלת מחלקת הגבייה שפרשה הסתכמה בשנים 2001 עד 2003 בכ-184,000 ש"ח בממוצע לשנה.

מהאמור לעיל עולה כי המהלך שבצעה העירייה לא הביא לחסכון בהוצאות ניהול מחלקת הגבייה.

(ה) על פי נתוני הדוחות הכספיים של העירייה, שיעורי הגבייה של תשלומי הארנונה בשנים 2003 ו-2004 היו כ-36% וכ-38% (בהתאמה) מכלל החיובים שעמדו לגבייה.

מבדיקת נתוני הדוח הכספי לסוף שנת 2005 עולה כי שיעורי הגבייה של תשלומי הארנונה באותה השנה היה כ-44% מכלל החיובים שעמדו לגבייה. מנתוני מחלקת הגבייה עולה כי הגבייה השוטפת של תשלומי הארנונה בשנת 2005 הייתה גבוהה בכ-6 מיליון ש"ח מזו שבשנת 2004.

יש לציין כי במאוס 2005 צורפה תחנת המיתוג לתחום השיפוט של העירייה. באותה שנה נדרשה תחנת המיתוג לשלם ארנונה שנתית בסך של כ-3.5 מיליון ש"ח. הסכום ששילמה בגין התקופה מרס-דצמבר 2005 הסתכם בכ-2.8 מיליון ש"ח. יוצא אפוא שכמחצית מגידול ההכנסות מארנונה לשנת 2005 נבעו מתשלומי תחנת המיתוג.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מן הראוי שתבדוק את כדאיות ההתקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה לניהול מחלקת הגבייה בהתחשב בכל הנתונים הקשורים לכך. עוד עליה לבחון את עלויות הכרוכות בהתקשרות ואת יעילות הגבייה, וכן לבדוק באיזו מידה חל שיפור בגבייה ואם השיפור מצדיק את עלויותיה.

באוגוסט ובספטמבר 2006 פנה משרד מבקר המדינה לחברת הייעוץ והגבייה לקבלת תגובתה אולם לא נענה.

בתשובתה ציינה העירייה בין השאר ש"החלופה של ניהול מחלקת הגבייה על-ידי היועץ לא נועדה לצמצם את עלות המחלקה אלא להגדיל את הכנסות העירייה... התוצאות מצביעות בעד עצמן".

מתשובת העירייה עולה כי עלויות הניהול גדלו בממוצע בכ-100,000 ש"ח לשנה וכי בשנות הכספים 2003, 2004 ו-2005 הסתכמו תקבוליה מארנונה ומאגרת מים בכ-18 מיליון ש"ח, בכ-22 מיליון ש"ח ובכ-29 מיליון ש"ח בהתאמה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בבואה לבחון את כדאיות התקשרותה עם חברת הייעוץ והגבייה עליה לכלול את מלוא עלויות הגבייה, כולל ניהול המחלקה ותשלום

שיעורי עמלות בגין גבייה בפועל, שכאמור הסתכמו בשנים 2004 ו-2005 בסכום כולל של 1.2 מיליון ש"ח.

O

ממצאי הביקורת מעידים על כך שלמספר רב של עובדי עירייה, גמלאים ונבחרי ציבור יש חובות גדולים בגין אי-תשלום ארנונה, אגרת מים ואגרת ביוב, ושכמשך שנים רבות לא נקטה נגדם העירייה אמצעי אכיפה שעומדים לרשותה במסגרת החוק. עוד עולה כי יתרת הפיגורים בארנונה ובאגרת מים גדלה בשנים 2003 עד 2005 ביותר מ-5.5 מיליון ש"ח. על העירייה לבחון מחדש את פעולותיה ולהגביר את האכיפה של תשלום החובות.

העירייה גם התקשרה עם חברת הייעוץ והגבייה בחוזה למיצוי הכנסות מארנונה ולניהול מחלקת הגבייה ללא פרסום מכרז פומבי כמתחייב, ובלי שבחנה את כלל העלויות הכרוכות בהתקשרות וביעילות הגבייה. מן הראוי שהעירייה תבחן מחדש את ההתקשרות עם חברת הייעוץ והגבייה.