

מחיקת חובות ברשויות המקומיות

תקציר

מדי שנה בשנה צוברים חלק מתושבי הרשויות המקומיות חובות בגין תשלומי מסים ואגרות, המסתכמים במיליארדי ש"ח. על פי נתוני משרד הפנים, בסוף שנת 2005 היו בעלי נכסים ב-253 רשויות מקומיות חייבים כ-16.6 מיליארד ש"ח בגין ארנונה ומים. הרשויות המקומיות אינן מצליחות לגבות חלק ניכר מהחובות האלה לאורך שנים.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), בצו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - הצווים), נקבעו תנאים למחיקת חובות ברשויות מקומיות.

ביולי 2001 קבע מנכ"ל משרד הפנים נוהל למחיקת חובות (להלן - הנוהל), שנועד להסדיר את הליכי מחיקת החובות לפי פקודת העיריות ולפי הצווים. בנוהל נקבע באילו תנאים יותר לממונים על המחוזות במשרד הפנים, ששר הפנים הסמיך לטפל בעניין זה, למחוק חובות. כמו כן, הנוהל קובע איזה הליך מינהלי יש לעשות כדי למחוק חוב. בדצמבר 2002 פירסם מנכ"ל משרד הפנים תיקון לנוהל (להלן - התיקון לנוהל), שנועד לאפשר לרשות מקומית למחוק את חובותיו של חייב באמצעות הסדר פשרה ביניהם. בתיקון לנוהל נקבעו התנאים הנדרשים כדי למחוק חובות בדרך זו ופורט ההליך לביצוע המחיקה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2006 - יוני 2007 בדק משרד מבקר המדינה כיצד הרשויות המקומיות והמחוזות של משרד הפנים מטפלים בנושא מחיקת חובות. הבדיקה נעשתה בחמש רשויות מקומיות: עיריות תל אביב-יפו, אור יהודה ופתח תקווה והמועצות המקומיות ג'לג'וליה וכפר יונה. כמו כן נעשתה הביקורת בשלושה מחוזות של משרד הפנים: מחוז הצפון, מחוז המרכז ומחוז תל אביב-יפו.

ואלה הנושאים שנבדקו: הגשת בקשות למחיקת חובות למשרד הפנים, בחינתן ואישורן; מחיקת חובות במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות; מחיקת חובות שאינם בגין ארנונה; מחיקת חובות של חברות ושל מוסדות ללא כוונת רווח; מחיקת חובות בהסדרי פשרה; החלטות של רשויות מקומיות בדבר מחיקת חובות.

עיקרי הממצאים

דוח זה מעלה ממצאים המצביעים על ליקויים מהותיים בדרכי הטיפול של הרשויות המקומיות במחיקת חובות, ובדרכי הטיפול של משרד הפנים בנושא.

1. הרשויות המקומיות שנבדקו העבירו למשרד הפנים בקשות למחיקת חובות בלי שקיימו את כל הדרישות המפורטות בנוהל. משרד הפנים אישר בקשות של רשויות מקומיות אף שלא עמדו בתנאים שנקבעו בנוהל: הן לא הוגשו על פי הוראות הנוהל ולא כללו את כל המסמכים הנדרשים לפיו. מדובר אפוא בליקויים חמורים הקשורים הן בעבודת הרשויות המקומיות והן בעבודת משרד הפנים.

2. פעמים רבות מחקו הרשויות המקומיות חובות של יחידים ושל חברות בלי לקבל את האישור של משרד הפנים לעשות זאת, או לחלופין שלא על פי הוראות הנוהל:

(א) באוגוסט 2002 אישרה מועצת עיריית אור יהודה מחיקה של חובות ל-31 בעלי עסקים בסכום כולל של כ-3.9 מיליון ש"ח, ול-246 בעלי דירות מגורים בסכום כולל של כ-2.9 מיליון ש"ח. העירייה לא פנתה למשרד הפנים לקבלת אישורו טרם המחיקה. באוקטובר 2002 שלח ראש העירייה דאז לכל אחד מהחייבים שאותרו הודעה בכתב, ובה ציין כי הפחתת החוב נעשתה שלא על דעת משרד הפנים, וכי "אם משרד הפנים יחליט, אי פעם, על קיומו של החוב וינקטו כלפיך צעדים לגביית החוב, הרי שחברי מועצת העיר ובעלי התפקיד, שהחליטו על הפחתת החוב, אינם ולא יהיו אחראים כלפיך והחוב ישוב למצבו החוקי" [ההדגשה במקור].

נמצא כי ההחלטות והפעולות שנעשו בעניין מחיקת החובות האמורים באוגוסט 2002 סטו מאוד מהוראות הדין ומכללי המינהל התקין; העירייה החליטה למחוק את החובות בלי שעמד לפניה כל המידע הדרוש כדי לקבל החלטה כזאת ובלי שעשתה כל שביכולתה כדי לגבות את החובות בטרם תמחק אותם. הודעתו של ראש העירייה דאז לחייבים אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין, ולמעשה היא עוקפת את הדרישה שנקבעה בדין - ההכרח לקבל את האישור של משרד הפנים למחיקת החוב. במקרה זה נמצא כי גם הפיקוח של משרד הפנים על הטיפול בחובות היה לקוי.

(ב) בשנים 2005-2007 פנתה עיריית פתח תקווה למשרד הפנים לקבלת אישורו למחיקת חובות ליחידים וחברות שהסתכמו בכ-83 מיליון ש"ח. משרד הפנים לא נענה לפניית העירייה באותן שנים, ולא דחה או אישר את הבקשות. העירייה מחקה חובות אלו על דעתה, מבלי לקבל לכך את אישור משרד הפנים. מכאן שהעירייה מחקה חובות של עשרות מיליוני ש"ח בלי שהתקיימה הדרישה המהותית שנקבעה בדין בעניין זה - קבלת אישור של משרד הפנים - ובלי שנעשתה הבקרה הנדרשת על מחיקת החובות.

3. לפי הצווים מועצות מקומיות ואזוריות רשאיות למחוק מספריהן כל חוב רשום שנוצר לפחות שלוש שנים לפני כן ונראה שהוא חוב אבוד. התנאי שנקבע בפקודת העיריות, ולפיו יש לקבל אישור של שר הפנים כדי למחוק חובות הנגררים יותר משלוש שנים, לא נכלל בצווים, ולכן אינו חל על המועצות המקומיות והאזוריות. יוצא אפוא כי למשרד הפנים יש סמכות לאשר רק פעולות מחיקה של חובות אבודים

הנעשות על ידי עיריות, ואילו המועצות המקומיות והאזוריות פטורות מקבלת אישור זה.

4. הפיקוח שקיים בפועל משרד הפנים על מחיקת החובות במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות לא היה אחיד. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לנקוט במדיניות טיפול אחידה ושוויונית בכל מחוזותיו בנוגע לבקשות למחיקת חובות של מועצות מקומיות ואזוריות, לבל תטופלנה בקשות דומות באופן שונה.

5. על פי פקודת העיריות והצווים אפשר למחוק כל סכום המגיע לרשות מקומית בשל ארנונה או בשל סיבה אחרת אם מדובר בחוב שאי-אפשר לגבות.

נמצא כי המחוזות של משרד הפנים אינם מטפלים טיפול אחיד בבקשות של רשויות מקומיות למחוק חובות שאי-אפשר לגבות שאינם בגין ארנונה; עוד נמצא כי משרד הפנים לא הבהיר סוגיות עקרוניות בנושא מחיקת חובות שאינם בגין ארנונה, אף שמחוז המרכז פנה אליו כמה פעמים כדי לקבל את חוות דעתו בנושא. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים בעניין זה כי עליו לוודא שהמחוזות יטפלו בנושא טיפול אחיד.

6. בביקורת נמצא כי הייתה קיימת אי בהירות באם הרשויות המקומיות צריכות להביא לבחינתו ולאישורו של משרד הפנים את הסדרי הפשרה שהן עושות עם יחיד או עם חברה. המטה המקצועי של משרד הפנים לא הבהיר עד ספטמבר 2007 את עמדתו המשפטית בעניין, גם לאחר שאחד המחוזות פנה אליו כמה פעמים כדי לקבל חוות דעת בנושא.

7. עיריית אור יהודה והמועצה המקומית ג'לג'וליה לא חילקו את החייבים הרשומים במערך הגבייה על פי יכולתם לשלם את החוב, לא קבעו מה הם הליכי הגבייה שיש לנקוט בעניין החובות השונים ולא קבעו נהלים פנימיים לטיפול בחובות; עד ינואר 2007 לא קבעה עיריית תל אביב-יפו כללים למיצוי הליכי הגבייה של חובות בגין אגרות ודמי שירותים.

8. מערכות המחשוב והתכנות שבידי עיריית תל אביב-יפו אינן מספקות למחלקת הגבייה את הנתונים הבסיסיים הנחוצים לה כדי לאתר חשבונות של חייבים וכדי לפקח עליהם ולעקוב אחריהם.



מבוא

סמכותה של רשות מקומית להטיל ארנונה כללית בתחומה בכל שנה נקבעה, בין היתר, בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים); ובתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), שהותקנו בשנת הכספים 1993 (להלן - תקנות ההסדרים). בתקנות ההסדרים נקבעו הכללים שעל פיהם הרשות המקומית קובעת את שיעור הארנונה השנתית.

בחוק ההסדרים נקבע כי בכל שנה תטיל המועצה של רשות מקומית ארנונה על הנכסים שאינם אדמת בניין, הנתונים בתחום שיפוט של הרשות; עוד נקבע בחוק ההסדרים, כי הארנונה תחושב לפי שטח הנכס, סוגו, השימוש שנעשה בו ומקומו, והמחזיק בנכס הוא שישלמה.

התנאים למחיקת חובות בעיריות, במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות נקבעו בדיני הרשויות המקומיות. בסעיפים 338 ו-339 בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), נקבע כדלהלן:

338. מחיקת סכומים באישור הממונה

כל סכום המגיע לעיריה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, והוא בפיגור לא פחות משלוש שנים, ונראה שאינו ניתן לגביה, מותר, באישורו של הממונה, למחוק אותו מפנקסי העיריה.

339. מחיקת סכומים באישור השר

כל סכום המגיע לעיריה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, מותר למחוק אותו מפנקסי העיריה, באישורו של השר, אם ראה לעשות כן לטובת הציבור. בסכום המגיע לעיריה שאינו ארנונה, יחליט השר לאחר שעיין בהמלצות ועדת ההנחות, לפי סעיף 149(א)(2) ".

בסעיף 186 בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, נקבע כך:

186. מחיקת חובות

כל סכום המגיע למועצה שתשלומו נתאחר לא פחות משלוש שנים והוא נראה כחוב אבוד, רשאית המועצה לוותר עליו ולמחוק מהפנקסים. בכל מקרה אחר, טעונה החלטת המועצה אישורו של השר ובלבד שיהיו סבורים שהדבר הוא לטובת הציבור.

בסעיף 81 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, נקבע כך:

81. מחיקת חובות

כל סכום המגיע למועצה שתשלומו נתאחר לא פחות משלוש שנים והוא נראה כחוב אבוד, רשאית המועצה על פי החלטה מיוחדת לוותר עליו ולמחוק מהפנקסים אם היתה סבורה שהדבר לטובת הציבור; בכל מקרה אחר, טעונה החלטת המועצה אישורו של השר.

ביולי 2001 קבע מנכ"ל משרד הפנים נוהל למחיקת חובות (להלן - הנוהל), שנועד להסדיר את הליכי מחיקת החובות לפי פקודת העיריות ולפי הצווים האמורים (להלן - הצווים). בנוהל נקבע באילו תנאים יותר לממונים על המחוזות במשרד הפנים, ששר הפנים הסמיך לטפל בעניין זה, למחוק חובות. כמו כן, הנוהל קובע כיצד יגישו הרשויות המקומיות בקשות למחיקת חובות. בדצמבר 2002 פירסם מנכ"ל משרד הפנים תיקון לנהל (להלן - התיקון לנהל), שנועד לאפשר לרשות מקומית למחוק לחייב את חובותיו באמצעות הסדר פשרה בינה ובינו; בתיקון לנהל נקבעו התנאים הנדרשים כדי למחוק חובות בדרך זו ופורט ההליך שבאמצעותו הם יימחקו.

בחודשים אוקטובר 2006 - יוני 2007 בדק משרד מבקר המדינה כיצד הרשויות המקומיות והמחוזות של משרד הפנים מטפלים בנושא מחיקת חובות. הבדיקה נעשתה בחמש רשויות מקומיות: עיריות תל אביב-יפו, אור יהודה ופתח תקווה והמועצות המקומיות ג'לג'וליה וכפר יונה. כמו כן נעשתה ביקורת בשלושה מחוזות של משרד הפנים: מחוז הצפון, מחוז המרכז ומחוז תל אביב-יפו. ואלה הנושאים שנבדקו: הטיפול של הרשויות המקומיות בחובות; הגשת בקשות למחיקת חובות למשרד הפנים, בחינתן ואישורן; מחיקת חובות במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות; מחיקת חובות בגין אגרות ודמי שירותים; מחיקת חובות לחברות ולמוסדות ללא כוונת רווח (להלן - מלכ"רים); מחיקת חובות בהסדרי פשרה; החלטות של רשויות מקומיות בדבר מחיקת חובות.

הטיפול בחובות הארנונה

נתונים כלליים

להלן נתוני גבייה כלליים משנת 2005 (במיליארדי ש"ח), הנוגעים ל-253 רשויות מקומיות¹:

יחידת חוב בתחילת השנה	סך לגבייה (לאחר ניכוי הנחות ופטורים) [*]	סך הכול גבייה שנתית בפועל	יתרת חוב בסוף השנה ^{**}	
12.923	28.203	13.442	14.761	ארנונה
1.709	3.683	1.795	1.888	מים
14.632	31.886	15.237	16.649	סה"כ

* יתרת החוב בתחילת השנה בתוספת החיוב השוטף.
** יצוין כי 70 רשויות מקומיות (מ-253) דיווחו על הפרשה של 4.6 מיליארד ש"ח ל"חובות מסופקים".

להלן נתוני גבייה משנת 2006, הנוגעים לרשויות המקומיות שנבדקו²:

שם הרשות המקומית	מספר הנכסים המחויבים בתשלום ארנונה ומים	שיעור הגבייה בפועל (באחוזים)		יתרת החוב בסוף שנת 2006 (במיליוני ש"ח)
		מהחוב השנתי השוטף	מהחוב הכולל	
עיריית תל אביב-יפו	367,150	92.3	54.2	* 1,680
עיריית אור יהודה	10,794	93.3	49.2	** 167.7
מועצה מקומית ג'לג'וליה	1,612	65.8	13.8	*** 25.4

* חובם של 1,407 חייבים (0.4% מכלל הנכסים המחויבים) גדול מ-250,000 ש"ח כל אחד. הסכום הכולל של חובותיהם - כ-876 מיליון ש"ח (כ-52% מהסכום הכולל של יתרת החוב של החייבים).
** חובם של 474 חייבים (4.4% מכלל הנכסים המחויבים) גדול מ-50,000 ש"ח כל אחד. הסכום הכולל של חובותיהם - כ-102 מיליון ש"ח (כ-61% מהסכום הכולל של יתרת החוב של החייבים).
*** חובם של 270 חייבים (16.7% מכלל הנכסים המחויבים) גדול מ-50,000 ש"ח כל אחד. הסכום הכולל של חובותיהם - כ-17 מיליון ש"ח (כ-67% מהסכום הכולל של יתרת החוב של החייבים).

- 1 הנתונים נלקחו מ"דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2005", שפירסם אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במינהל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים בדצמבר 2006.
- 2 בעיריית פתח תקווה ובמועצה המקומית כפר יונה נעשתה בדיקה חלקית. לפיכך לא נאספו בהן נתוני גבייה.

הגשת בקשות למחיקת חובות למשרד הפנים, בחינתן ואישורן

הסמכות לבחון את הבקשות של הרשויות המקומיות למחוק חובות והסמכות לאשרן נתונה בידי הממונים על המחוזות במשרד הפנים. על פי הנוהל, לאחר שנתקבלה החלטת מועצת הרשות המקומית למחוק חובות, תגיש הרשות המקומית בקשה לאישור ההחלטה למחוז הרלוונטי במשרד הפנים. את הבקשות האלה בוחנים הממונים על הרשויות המקומיות שבכל מחוז (להלן - ממוני הרשויות).

כדי שהבקשות שלהן ייבחנו, הרשויות המקומיות צריכות לעמוד במספר דרישות שנקבעו בנוהל או בתיקון לנוהל: מסירת מידע מפורט בנוגע לחובות האמורים להימחק; צירוף מסמכים הנוגעים לחובות (כמו תצהיר המעיד שלחייב אין נכסים או פסק דין המאשר שהליך הפירוק של חברה הסתיים); סיכום הפרטים הנוגעים לכל בקשה בטפסים ייעודיים שסופחו לנוהל (שלושה טפסים, על פי הסיווג של החייב ועל פי סעיפי המחיקה בפקודת העיריות ובצווים); גזבר הרשות המקומית ו/או היועץ המשפטי שלה צריכים לחתום על הצהרות בעניין כל אחת מהבקשות.

אופן הגשת הבקשות למשרד הפנים

בביקורת נמצא שפעמים רבות אישרו מחוז תל אביב ומחוז הצפון שבמשרד הפנים בקשות של רשויות מקומיות למחוק חובות, אף שההוראות שנקבעו בנוהל באשר לאופן הגשת הבקשה לא מולאו, כלומר המידע והמסמכים הדרושים לא צורפו לבקשות. להלן שתי דוגמאות לכך:

1. ביוני 2003 אישר הממונה על מחוז תל אביב דאז את בקשתה של עיריית אור יהודה למחוק חובות המסתכמים בכ-9.5 מיליון ש"ח. בעניין זה העלתה הביקורת את הממצאים האלה:

(א) הבקשות האמורות לא הוגשו באמצעות הטפסים שיועדו לכך; במרבית הבקשות לא נמצא המידע הנדרש בנוגע ליתרת החוב ולבעל החוב.

(ב) היועץ המשפטי או גזבר העירייה לא חתמו על בקשות למחוק חובות שהסתכמו בכ-2.4 מיליון ש"ח.

(ג) בבקשות למחיקת חובות של יחידים, שהסתכמו בכ-2.7 מיליון ש"ח, לא היו תצהירים של בעלי החוב (אם אלה אותרו) כי אין בבעלותם נכסים, וכן לא היה בהן העתק של החלטת מועצת העירייה בדבר הליכי הגבייה שיש לנקוט בעניין חובות אלה.

בביקורת נמצא כי מועצת עיריית אור יהודה אישרה למחוק את החובות האמורים אף על פי שחסר לה המידע הדרוש כדי להחליט החלטה מושכלת בנושא: מקור החובות; מועד היווצרותם; שיעור החוב האמור להימחק מתוך החוב הכולל; מידע על נכסי מקרקעין או נכסים אחרים שהיו בבעלות החייבים; מידע בדבר הפעולות שנקטה העירייה כדי לאתר את החייבים; מידע בנוגע להליכי הגבייה שנקטו בעניין החייבים.

(ד) בקשות למחיקת חובות של חברות, שהסתכמו בכ-4.3 מיליון ש"ח אושרו, אף שלא צורפו להן פסקי דין המאשרים שהליך פירוק החברות הסתיים או ראיות אחרות המעידות כי פעילותן הסתיימה (בעניין זה ראו להלן).

(ה) לבקשות למחיקת חובות של יחידים (לפי סעיף 339 בפקודת העיריות), שהסתכמו בכ-99,000 ש"ח, לא צורף העתק המלצת ועדת הנחות למחיקתם.

2. כאשר אישרה מועצת עיריית תל אביב-יפו למחוק חובות של חברות היא התבססה על חקירות שעשתה באמצעות משרד חקירות, ובהן נמצא כי החברות אינן פעילות. לחברות אלה לא ניתן פסק דין המאשר שהליך פירוקן הסתיים, ולא נמצאו להן ראיות אחרות המעידות כי פעולתן הסתיימה (לא התקבלה בעניינן הודעה של כונס הנכסים הרשמי, ולפיה ניתן צו לפרקן; בידי העירייה לא היה תדפיס של רשם החברות, המעיד שפעילותן של החברות שאת חובן אישרה העירייה למחוק אכן הסתיימה). בדיקה מדגמית בעירייה העלתה כי זו אישרה למחוק ל-20 חברות חובות המסתכמים בכ-1.4 מיליון ש"ח, אף שבתדפיס של רשם החברות הוגדרו החברות האלה פעילות.

עוד נמצא בביקורת כי בסוף 2006 אישרה הממונה על מחוז תל אביב את בקשותיה של העירייה למחוק חובות של חברות, אף שהעירייה לא צירפה לבקשות האלה מסמכים המעידים שהחברות אכן פורקו.

בעניין זה יצוין כי בדצמבר 2006 הגישה העירייה בקשה למחיקת חובות של 31 חברות לא פעילות, שהסתכמו בכ-3.2 מיליון ש"ח. משרד הפנים לא אישר את הבקשות כיוון שלא כללו ראיות לכך כי פעילותן של החברות הסתיימה (פסק דין בית משפט המאשר סיום הליך פירוק, אישור מרשם החברות בדבר סגירת החברה, או הודעת כונס הנכסים הרשמי כי ניתן צו המורה לפרק את החברה). לאחר שמשרד הפנים דחה את בקשתה, החלה העירייה לפעול לקבלת האישורים הנדרשים בעניין החברות שאכן לא היו פעילות.

הטיפול של משרד הפנים בבקשות שהגישה עיריית פתח תקווה

1. בשנים 2005-2007 פנתה עיריית פתח תקווה למחוז המרכז כמה פעמים וביקשה למחוק חובות של יחידים ושל חברות (בגין ארנונה ובגין מקורות אחרים) לפי סעיף 338 בפקודת העיריות. החובות הסתכמו בכ-57 מיליון ש"ח בשנת 2005, בכ-23.2 מיליון ש"ח בשנת 2006 ובכ-2.6 מיליון ש"ח באמצע שנת 2007.

הבקשות הוגשו למחוז המרכז באמצעות משרד עורכי דין המייצג את העירייה, וצורפה להן חוות דעת משפטית ולפיה הבקשות עומדות באמות המידה שנקבעו בנוהל, ואין מקום להמשיך בהליכי הגבייה שכן נראה שאין סיכוי לגבות את החובות מהחייבים. בבקשות המחיקה צוין כי אם הממונה על המחוז לא ישיב עליהן בתוך 60 יום, תראה בכך העירייה את הסכמתו למחיקת החובות.

הממונה לא השיב לשום בקשה שהוגשה לו בשנים אלה, ובמשרד הפנים לא נמצאו שום מסמכים המעידים שאחת הבקשות נידונה.

העירייה אישרה למחוק את החובות האמורים, והחובות משנת 2005 ו-2006 אכן נמחקו מספרי החשבונות שלה; עד אמצע שנת 2007 מחקה העירייה מספרי חובות נוספים שהסתכמו בכ-2.6 מיליון ש"ח.

2. משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007, כי בישיבה שהתקיימה ביוני 2005 בהשתתפות סגן הממונה על המחוז ונציגי העירייה הובהרו ההנחיות המחייבות של המשרד בנושא מחיקת חובות ו"הובהר לעירייה חד משמעית שאין לה סמכות למחוק חובות ללא אישור משרד הפנים". פרטי הישיבה והנושאים שנדונו בה לא סוכמו בכתב.

באוגוסט 2007, במהלך הביקורת, נפגשו נציגים של משרד הפנים ושל העירייה, והעירייה נתבקשה לבטל את מחיקת החובות שמחקה משנת 2005 ואילך. כמו כן נקבע כי כשתגיש העירייה למחוז בקשות למחיקת חובות בעתיד, המחוז יבדוק אותן ויחליט אם לאשר או לדחות אותן בתוך שלושה חודשי עבודה.

3. עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי משרד הפנים לא הודיע לה מעולם כי הוא מתנגד לבקשותיה למחוק חובות, ומשום כך "העירייה סברה לתומה, כי אם משרד הפנים (מחוז המרכז) לא מודיע לה על התנגדותו - אזי משרד הפנים (מחוז המרכז) אינו מתנגד לבקשות... והעירייה ראתה אותן בנסיבות שכאלה כמאושרות".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי טיפולו בבקשות האמורות לאורך השנים - למחוק חובות של יותר מ-80 מיליון ש"ח - היה לקוי. משרד הפנים היה צריך לדון דיון ענייני בכל אחת מהבקשות שקיבל בסמוך למועד שנמסרו למחוז; עיריית פתח תקווה לא הייתה צריכה למחוק את החובות בטרם השיב לה הממונה בעניין, ובטרם קיבלה את אישור משרד הפנים.

בחינת הבקשות במחוזות של משרד הפנים

הביקורת העלתה כי המחוזות של משרד הפנים אינם מטפלים טיפול אחיד בבקשות של הרשויות המקומיות למחוק חובות.

במחוז המרכז ממוני הרשויות בודקים בדיקה פרטנית את כל הבקשות שהרשויות המקומיות מגישות. בקשות שנמצא כי הן עומדות בתנאים שנקבעו בנוהל מועברות לממונה על המחוז, והוא שמאשר אותן.

במחוז הצפון ממוני הרשויות בודקים את הבקשות האלה בדיקה מדגמית בלבד, וכך גם במחוז תל אביב.

בביקורת נמצא שפעמים רבות הגישו רשויות מקומיות את בקשותיהן למחוזות של משרד הפנים שלא על פי הדרישות המפורטות בנוהל, ואף על פי כן אושרו חלק מהבקשות (ראו לעיל את הפרק "אופן הגשת הבקשות למשרד הפנים").

משרד הפנים הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי מאחר שבכל שנה מוגשות בקשות כה רבות, אי-אפשר לבדוק את כולן בדיקה פרטנית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי יש לבדוק מדוע רבות מהבקשות מוגשות שלא על פי הכללים שנקבעו בהוראות הנוהל ולפעול לתיקון המצב. כמו כן יש לקבוע איזו בקרה תוכל להבטיח שהרשויות המקומיות יעמדו בתנאים שנקבעו בנוהל בעניין הבקשה למחוק חובות.

מחיקת חובות במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות

העדר מדיניות טיפול אחידה

1. לפי הצווים מועצות מקומיות ואזוריות רשאיות למחוק מספריהן כל חוב רשום שנוצר לפחות שלוש שנים לפני כן ונראה שהוא חוב אבוד. התנאי שנקבע בפקודת העיריות, ולפיו יש

מחיקת חובות ברשויות המקומיות

לקבל אישור של שר הפנים כדי למחוק חובות אשר גילם יותר משלוש שנים, לא נכלל בצווים, ולכן אינו חל על המועצות המקומיות והאזוריות; בנוהל נקבע כי מועצות מקומיות ואזוריות יגישו למשרד הפנים בקשות למחיקת חובות בגין ארנונה רק כאשר הדבר נעשה לטובת הציבור.

הביקורת העלתה כי המחוזות של משרד הפנים אינם מפקחים פיקוח אחיד על מועצות מקומיות ואזוריות בעניין מחיקת החובות ולעתים בקשות דומות מטופלות באופן שונה. ואלה הממצאים:

במחוז המרכז כלל לא נבדקו בקשות למחיקת חוב שהגישו לו מועצות מקומיות ואזוריות, והממונה ממילא לא אישר אותן. נציגי המחוז הבהירו למועצה המקומית או האזורית שהגיש את הבקשה כי הסמכות לאשר את מחיקת החוב אינה נתונה בידי משרד הפנים, אלא בידי המועצה עצמה, על פי התנאים המפורטים בצווים.

במחוז הצפון, לעומת זאת, בדקו עובדי המחוז בקשות למחיקת חוב שהגישו מועצות מקומיות ואזוריות, והממונה על המחוז אישר אותן אם נמצא כי הן עומדות בתנאים שנקבעו בחוק. הממונה על מחוז הצפון מסר למשרד מבקר המדינה כי המחוז מעודד את המועצות שבתחומו, שמרביתן מיישמות תכנית הבראה בימים אלה, להביא לאישורו כל החלטה בעניין מחיקת חובות, אף שהן אינן נדרשות לעשות זאת על פי הצווים. על פי הערכתו, בכל שנה מתקבלות במחוז 10-15 בקשות.

להלן שתי דוגמאות לאופן השונה שבו מפעילים מחוזות משרד הפנים את סמכויותיהם:

(א) בפברואר 2004 ביקשה המועצה המקומית כפר יונה מהממונה על מחוז המרכז לאשר לה למחוק חובות של 48 חייבים, דיירי עמידר, הנגררים יותר משלוש שנים. החובות הסתכמו בכ- 1.92 מיליון ש"ח; המסמכים שצורפו לבקשה הוחזרו למועצה בלי שהמחוז בדק אותם, ואחד מממוני הרשויות במחוז הבהיר למועצה בטלפון כי יש לה הסמכות למחוק חובות ללא אישור של משרד הפנים. לפיכך ביוני 2005 מחקה המועצה מספריה את החובות האמורים.

הביקורת העלתה כי עיקר החוב שמחקה המועצה (כ-1.5 מיליון ש"ח) היה בגין חובות מים, אגרות ושירותים, אף שעל פי המדיניות של מחוז המרכז, אין הוא מאשר למחוק חובות שאינם בגין ארנונה. מכאן שאילו בחן המחוז את הבקשה, הוא לא היה מאשר למחוק את רוב החוב.

(ב) באפריל 2007 ביקשה המועצה האזורית בקעת בית שאן מהממונה על מחוז הצפון לאשר לה למחוק לעשרה תושבים מאחד המושבים שבתחומה חובות הנגררים יותר משלוש שנים. החובות הסתכמו בכ-237,000 ש"ח; על פי מסמך שממונה הרשויות במחוז חתם עליו ביוני 2007, הוא לא יאשר את בקשת המועצה "בשל היות החייבים בעלי נכסים".

מועצות מקומיות ואזוריות, שמספר התושבים בהן אינו רב, מאופיינות לעתים במבנה חברתי וקהילתי מלוכד. פעמים רבות מתקיימים בהן קשרי חברות או משפחה העלולים להשפיע על מקבלי ההחלטות (שהם עצמם תושבי המקום) בעניין מחיקת חובות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי יש לבחון את הטעם הענייני בהבחנה הקיימת בהוראות הדין בין עיריות למועצות מקומיות ואזוריות בכל הקשור לסמכות של משרד הפנים לאשר להן למחוק חובות. יש לבדוק אם משרד הפנים צריך לפקח על ההחלטות של המועצות המקומיות והאזוריות בנושא מחיקת חובות, כמו שהוא מפקח על העיריות בנושא זה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אכן אין מקום להבחנה בין עיריות למועצות מקומיות ואזוריות בהוראות הדין, וכי הוא פועל לתקן את החקיקה בעניין זה כדי שתחול על כל הרשויות המקומיות.

מחיקת חובות ארנונה מטעמים של "טובת הציבור"

בנוהל נקבע כי בקשה למחיקת חוב ארנונה מטעמים של טובת הציבור, תוגש לאישור הממונה בתנאים האלה: כשנוצר החוב היה החייב זכאי להנחה על פי תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההנחות), ולא ניצל זאת, או שלא היה זכאי לה באותו מועד, אך היה זכאי לה כשהוגשה הבקשה למחיקת החוב.

1. הביקורת העלתה כי מאז פורסם הנוהל נתקבלו במחוזות בקשות ספורות, אם בכלל, מאת מועצות מקומיות ואזוריות בעניין מחיקת חובות בשל התנאים האמורים.

2. המועצה המקומית כפר יונה נהגה למחוק חובות לחייבים בשל תנאים אלה, בלא שפנתה לממונה כנדרש על פי הנוהל.

המועצה המקומית הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה באוקטובר 2007, כי מחקה רק חובות מעטים בכל שנה, שכן בטעות ראתה בחובות האלה חובות אבודים, שאפשר למחקם על פי הוראות הדין ללא אישור של משרד הפנים. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הורה ראש המועצה להפסיק למחוק חובות אלה אם הממונה על המחוז לא אישר לעשות זאת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי נוכח מספר הבקשות האפסי שהגישו המועצות המקומיות והאזוריות בנושא מחיקת חובות ארנונה של חייבים מטעמים של טובת הציבור, על משרד הפנים לבדוק אם הנורמות שקבע הנוהל בנושא זה בהירות דיין למועצות המקומיות והאזוריות, ואם הן פועלות על פיהן הלכה למעשה.

מחיקת חובות שאינם בגין ארנונה

על פי פקודת העיריות והצווים אפשר למחוק כל סכום המגיע לרשות מקומית בשל ארנונות או מסיבה אחרת; הנוהל מבחין בין מחיקת חוב שאי-אפשר לגבות (חוב אבוד) - חוב זה יכול להיות מכל סוג שהוא - ובין מחיקת חוב בשל טובת הציבור - חוב זה מקורו בארנונה בלבד.

1. בביקורת נמצא כי המחוזות של משרד הפנים אינם מטפלים טיפול אחיד בבקשות של הרשויות המקומיות למחוק חובות שאי-אפשר לגבות.

הממונים על מחוז תל אביב ועל מחוז הצפון נהגו להתיר לרשויות המקומיות למחוק חובות מכל מקור:

(א) בפרברואר 2007 אישרה הממונה על מחוז תל אביב את בקשתה של עיריית חולון למחוק חובות לפי סעיף 338 בפקודת העיריות. החובות הסתכמו בכ-3.3 מיליון ש"ח; כ-2.35 מיליון ש"ח מהחובות האלה הם חובות בגין שכר לימוד ואגרות חינוך.

יצוין כי בספטמבר 2006 פנתה עיריית אור יהודה לממונה על מחוז תל אביב וביקשה לאשר לה למחוק חובות בגין תשלומים הקשורים לחינוך (שכר לימוד עבור גני ילדים ודמי שכלול בבתי ספר), אך עד מועד סיום הביקורת פנייתה לא נענתה.

(ב) במאי 2005 אישר הממונה על מחוז הצפון את בקשתה של עיריית עפולה למחוק חובות לפי סעיף 338 בפקודת העיריות. החובות הסתכמו בכ-1.2 מיליון ש"ח, ובהם חובות של כ-420,000 ש"ח בגין ארנונה, אגרות מים ואגרות ביו. בינואר 2006 אישר אותו ממונה למועצה המקומית רמת ישי למחוק חובות של כ-235,000 ש"ח בגין ארנונה, מים ואגרות.

הממונה על מחוז המרכז, לעומת זאת, נהג להתיר למחוק חובות בגין ארנונה בלבד; כך לדוגמה, במאי 2005 פנתה עיריית ראשון לציון למחוז המרכז וביקשה למחוק חובות בגין ארנונה ובגין "סוגי שרות אחרים" (אגרת ביו, מים, שמירה ואבטחה, חינוך והוצאות משפטיות) לפי סעיף 338 בפקודת העיריות. ממונה המחוז אישר לה למחוק רק את החובות בגין ארנונה.

2. נמצא כי מספטמבר 2005 ואילך פנה מחוז המרכז אל היועץ המשפטי של משרד הפנים כמה פעמים וביקש לקבל את חוות דעתו בעניין מחיקת חובות שאינם בגין ארנונה. כשנה אחר כך, באוקטובר 2006, פנה מחוז תל אביב ליועץ המשפטי של המשרד בשאלה כיצד עליו לנהוג בבקשות למחיקה של חובות הקשורים בענייני חינוך. במועד הביקורת טרם השיב היועץ המשפטי לפניות אלה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להסדיר מדיניות טיפול אחידה בבקשות למחוק חובות שאינם בגין ארנונה, שכן נושא זה חשוב מאוד. כמו כן, עליו לוודא שהמחוזות שלו יטפלו בנושא טיפול אחיד על פי מדיניות זו.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ישלח הנחיית רענון בנושא לממונים על המחוזות.

מחיקת חובות של חברות

לפי הנוהל, מחיקת חוב של חברה, שנראה כי אי-אפשר לגבות, תותר בשני תנאים: עברו שלוש שנים לפחות מאז נוצר החוב; הליכי הפירוק של החברה כבר הסתיימו.

בנוהל נקבע, כי משרד הפנים יאשר למחוק חוב של חברה רק על סמך בקשה שאישרו היועץ המשפטי או הגזבר של הרשות, ובה פרטים בדבר החוב, הצהרתם כי בדקו את הפרטים והחוב אכן ראוי להימחק ופסק דין של בית משפט מוסמך המאשר שהליך הפירוק של החברה הסתיים.

בשנת 2004 פנה מחוז המרכז אל לשכת היועץ המשפטי במשרד הפנים וביקש לקבל חוות דעת בנושא האמור. מחוות הדעת שניתנה למחוז (אך לא הועברה ליתר המחוזות ולרשויות המקומיות) עולה כי אפשר למחוק חובות ארנונה של חברות גם אם לא הוצא להן צו שיפוטי המורה לפרקן, בתנאי שנמצאו ראיות אחרות המעידות כי פעילותן נפסקה: הודעת כונס הנכסים הרשמי כי ניתן צו המורה לפרק את החברה או תדפיס של רשם החברות המעיד שהחברה פורקה.

בביקורת נמצא כי לעתים אישרו מחוז תל אביב ומחוז הצפון בקשות למחיקת חובות של חברות שהסתכמו במיליוני ש"ח, גם כאשר לא נמסרו בעניינן המסמכים הדרושים על פי הנוהל ועל פי חוות הדעת האמורה. להלן דוגמה לכך:

ביוני 2003 אישרה מועצת עיריית אור יהודה למחוק ל-47 חברות חובות המסתכמים בכ-4.3 מיליון ש"ח, בלא שהיה לה מידע בדבר מקור החובות והמועד שנוצרו, ואף שלא היו לה ראיות כי פעילותן של החברות אכן נפסקה - לא ניתן לחברות פסק דין המאשר שהליך פירוקן הסתיים או הודעה של כונס הנכסים הרשמי כי ניתן צו המורה לפרקן, ולא נמצא תדפיס של רשם החברות המעיד שפעילותן הסתיימה³.

מבדיקת המסמכים המצויים בעירייה בעניין חברות אלה עולה כי במרבית המקרים מדובר בחברות שפעילותן הופסקה כיוון שנקלעו לקשיים כלכליים, והן עדיין רשומות אצל רשם החברות כחברות פעילות. יצוין כי בחלק מהמקרים חברת החקירות ששכרה העירייה לא איתרה את בעלי המניות של החברות.

עוד העלתה הביקורת כי פעילותן העסקית של חלק מהחברות שהעירייה מחקה את חובן נמשכה, וחברת החקירות שהעירייה העסיקה איתרה את בעלי המניות שלהן. כך לדוגמה, לשתי חברות שונות אישרה מועצת העירייה למחוק יתרת חוב של כ-315,000 ש"ח וכ-214,000 ש"ח. בדיקת חברת החקירות העלתה כי בשנים האחרונות לא פעלו חברות אלו בשם בו היו רשומות אצל רשם החברות אלא בשם עסקי אחר (שאף הוא היה רשום אצלן), אם כי כתובת העסק לא השתנתה. יצוין כי חברת החקירות איתרה את בעלי המניות של אותן שתי החברות.

לרצת משרד מבקר המדינה, כל הקלה או הרחבה של התנאים אשר נקבעו בנוהל, מן הראוי כי תתבטא בתיקון של הנוהל; כך יהיה אפשר להבטיח כי כל המחוזות יפעלו על פי נורמה אחידה - נורמה שהגורמים המקצועיים והנהלת המשרד בחנו אותה גם הם.

מחיקת חובות של מלכ"רים

בנוהל נקבע כי משרד הפנים לא יאשר למחוק חובות של מלכ"רים (לפי סעיף 339 בפקודת העיריות). עוד נקבע בו כי רשות מקומית מוסמכת לאשר הנחה למלכ"רים (על סמך הוראה בחוק העזר) או להעניק להם תמיכה במסגרת תקציב תמיכות ועל פי נוהל תמיכות.

הביקורת העלתה כי עיריית תל אביב-יפו ביקשה מהממונה על מחוז תל אביב לאשר לה למחוק חובות של מלכ"רים, והיא אישרה זאת למרות האמור בנוהל. להלן שתי דוגמאות לכך:

1. בשנת 2005 אישרה הממונה לעירייה למחוק לאחת העמותות חוב של כ-67,000 ש"ח בגין תשלומי ארנונה ומים. באותה עת הייתה העמותה חייבת לעירייה כ-117,000 ש"ח. מחיקת החוב אושרה בתנאי שהעמותה תסדיר את חובותיה לעירייה עד סוף דצמבר 2004.

הביקורת העלתה כי אף על פי שהעמותה לא עמדה בתנאי שקבעה הממונה ונותרה חייבת כ-57,000 ש"ח בגין ארנונה וכ-2,000 ש"ח בגין מים, העירייה מחקה לה את החוב האמור.

3 משרד הפנים אישר לעיריית אור יהודה למחוק את החובות האלה ביוני 2003.

2. בינואר 2007 אישרה הממונה לעירייה למחוק לעמותה אחרת חוב של כ-34,000 ש"ח, שהיה מחצית מחובה של העמותה באותה עת.

משרד מבקר המדינה העיר לממונה על מחוז תל אביב כי החלטותיה האמורות התקבלו שלא על פי הוראות הנוהל, וכי בעתיד עליה להקפיד למלא אחר הוראות הנוהל שלא לאשר בקשות של רשויות מקומיות למחוק חובות של מלכ"רים.

מחיקת חובות בהסדרי פשרה

כאמור, בדצמבר 2002 פירסם מנכ"ל משרד הפנים תיקון לנוהל, המתיר למחוק חובות בתנאים מסוימים, באמצעות הסדר פשרה בין החייב לרשות המקומית. היישום של ההוראות בנושא זה נבדק ברשויות המקומיות ובמשרד הפנים, ונמצא כי תהליכי ההחלטה בעניין הסדרי הפשרה והאישור שלהם אינם בהירים דיים.

סמכות משרד הפנים לעניין הבחינה והאישור של הסדרי הפשרה

על פי התיקון לנוהל תותר מחיקת חוב של יחיד או חברה בהסדר פשרה בשני תנאים: החייב ישלם "חלק משמעותי מחובו" בהסדר הפשרה; היועץ המשפטי והגזבר יאשרו בכתב את הסדר הפשרה, וכן יאשרו שבהליכי גבייה כנגד החייב לא תהיה כל תועלת כלכלית לרשות. בתיקון לנוהל נקבע גם שבאישור שיינתנו היועץ המשפטי והגזבר למחוק את החוב יהיו פרטים על שיעור החוב, מקור החוב והמועד שנוצר.

בביקורת שנעשתה במחוזות של משרד הפנים נמצא כי משנת 2003 ואילך נתקבלו בכל שנה במחוזות רק בקשות מעטות למחיקת חובות באמצעות הסדרי פשרה, אם בכלל.

בדצמבר 2004 פנה סגן הממונה על מחוז המרכז לחשב המלווה של עיריית לוד בעקבות מידע שנתקבל במחוז בעניין חובות ארנונה שעיריית לוד מחקה בהסדרי פשרה בלי לקבל את אישור הממונה לכך. בפנייה מסר סגן הממונה כי "מחיקת חובות ארנונה, גם אם נעשו בדרך של הסדר פשרה, דורשים את אישורו של הממונה על המחוז".

היועץ המשפטי של עיריית לוד השיב לסגן הממונה כי מעולם לא היה צורך באישור של הממונה כדי למחוק חוב בהסכם פשרה. כדי לגבש הסדר פשרה מחייב יש לקבל את חוות הדעת של היועץ המשפטי של הרשות ושל גזברה, ועל פי תנאיהם אפשר לעשות הסכם ולהוציא אל הפועל בלי לקבל את האישור של הממונה.

מדצמבר 2004 ועד מועד הביקורת פנה מחוז המרכז אל היועץ המשפטי של משרד הפנים כמה פעמים וביקש לקבל את חוות דעתו באשר לשאלה אם הסדרי פשרה בין הרשויות המקומיות ובין החייבים טעונים אישור של משרד הפנים. במועד סיום הביקורת במחוז המרכז טרם השיב היועץ המשפטי בנושא.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי נתן בספטמבר 2007 למחוז המרכז חוות דעת בעניין, ועל פיה יש לקבל אישור של משרד הפנים כדי למחוק חובות בהסדרי פשרה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי המספר המועט של הבקשות שהופנו אל המחוזות מאז תוקן הנוהל בעניין הסדרי הפשרה, והפרשנות שנתן היועץ המשפטי של עיריית לוד בעניין, מעידים כי מעמדו של משרד הפנים בהליך הבחינה והאישור של הסדרים כאלה אינו בהיר דיו. עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי היה עליו לענות סמוך לאחר פנייתו של מחוז המרכז בנושא וליידע את כל המחוזות בהנחיות כדי למנוע כל אי-בהירות.

החובות שאפשר למחוק בהסדר פשרה

בביקורת נמצא כי התיקון לנוהל לא פרש באופן ברור אילו חובות אפשר למחוק בהסדר פשרה ואם הסדר כזה נוגע גם לחובות שאינם בגין ארנונה.

בדצמבר 2006 פנה מחוז המרכז אל היועץ המשפטי של משרד הפנים וביקש לקבל את חוות דעתו בסוגיה האמורה. עד מועד סיום הביקורת לא השיב היועץ המשפטי בעניין.

בביקורת נמצא כי מאחר שמחוזות המשרד אינם תמימי דעים בעניין סוג החובות שאפשר למחוק בהסדר פשרה, טיפולם בנושא אינו אחיד.

הממונה על מחוז המרכז מתיר למחוק בהסדרי פשרה רק חובות בגין ארנונה; לעומתו הממונים על מחוז הצפון ומחוז תל אביב מתירים למחוק בהסדרי פשרה גם חובות אחרים.

כך לדוגמה, בנובמבר 2006 פנתה המועצה המקומית גדרה למחוז המרכז וביקשה למחוק בהסדרי פשרה חובות בגין ארנונה, אגרות מים וביוב והיטלי פיתוח. הממונה לא אישר את הסדרי הפשרה האלה. לעומת זאת, במאי 2006 אישר הממונה על מחוז הצפון למועצה המקומית ראש פינה למחוק חובות בגין ארנונה ואגרות מים וביוב, בהסדר פשרה עם חברה שנקלעה לקשיי פעילות; בספטמבר 2006 אישרה הממונה על מחוז תל אביב לעיריית חולון למחוק חובות בגין אגרות שילוט בהסדרי פשרה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי התיקון לנוהל לא הגביל את סוג החובות שאפשר למחוק בהסדרי פשרה, ועם זאת יש לוודא שהליך זה לא יסייע לעקוף את המגבלות האחרות שקבע הנוהל בעניין מחיקת חובות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להבהיר למחוזות השונים שאין הגבלה בסוג החובות שאפשר למחוק בהסדרי פשרה ועליו לדאוג שהם ינהגו באופן אחיד ביישום מדיניות זו.

הדרישה לשלם חלק מהחוב בהסדר פשרה

כאמור, בתיקון לנוהל נקבע כי החוב יימחק בהסדר פשרה בתנאי שהחייב ישלם "חלק משמעותי מחובו".

בביקורת נמצא כי מרבית ממוני הרשויות והממונים על המחוזות סברו כי על פי הדרישה האמורה החייב צריך לפרוע לפחות 50% מחובו. אחרים סברו כי על החייב לפרוע "חלק משמעותי" מהחוב על פי יכולתו הכלכלית ולא על פי שיעור החוב.

הביקורת העלתה כי לעתים אישרו המחוזות לרשויות המקומיות למחוק את חלק הארי של חובן בהסדרי פשרה. להלן שתי דוגמאות לכך:

1. באוגוסט 2006 אישרה הממונה על מחוז תל אביב לעיריית חולון למחוק ל-25 חייבים חובות של כ-765,000 ש"ח, בהסדרי פשרה. לחלקם של החייבים, שיעור החוב שנמחק הגיע עד לכדי 90% ואף יותר מחובם הכולל. העירייה ביקשה את אישורה של הממונה למחיקה מתוך התחשבות "במשך הליכי הגבייה, עלותם, הקשיים המשפטיים העלולים להתהוות כתוצאה מניהול התיק, והסיכוי לגבות מהחייב סכום גבוה מזה שישולם בהסכם פשרה זה".

בהסדר הפשרה למחיקת החובות האמורים פורטו הסיבות למחיקת החובות, כדלהלן:

(א) לשלושה בתי כנסת נמחקו חובות של כ-59,000-89,000 ש"ח, שהיו 92%-97% מחובם הכולל לעירייה. החובות נמחקו כי בתי הכנסת הללו מתקיימים מתרומות של מתפללים.

(ב) לשלושה חייבים אחרים נמחקו חובות של כ-21,000-299,000 ש"ח, שהיו 68%-82% מחובם הכולל לעירייה; החובות נמחקו בשל מצבם הכלכלי והבריאותי הקשה של החייבים, בשל משכורתם המועטה ומפני שהם מתגוררים בדירת עמידר.

(ג) בתחילת שנת 2003 הקימה עיריית תל אביב-יפו ועדת פשרות בעניין מחיקת חובות בהליך של פשרה. בראש הוועדה עמד מנכ"ל העירייה, והיועץ המשפטי וגזבר העירייה היו חברים בה. בין 2003-2006 אישר הממונה לעירייה למחוק חובות רבים, ואלה הסתכמו בכ-95 מיליון ש"ח.

2. בין 2003-2007 הגישה עיריית תל אביב-יפו למשרד הפנים רשימה של 25 חייבים שביקשו למחוק חובות שהסתכמו בכ-3.3 מיליון ש"ח, באמצעות הסדרי פשרה. משרד הפנים אישר לה למחוק את חובותיהם של חייבים אלה כאשר הסכומים שנמחקו היו 51%-95% מסכום החוב הכולל.

עיריית תל אביב-יפו הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מפרשת את התנאי ולפיו ישלם החייב "חלק משמעותי מחובו" על פי הנסיבות, וכי לעתים גם תשלום הקטן מ-50% משיעור החוב הוא "חלק משמעותי" ממנו. העירייה הוסיפה כי בשיקוליה היא מביאה בחשבון גם את שיעור החוב וגם את הסיכוי לגבות אותו.

משרד הפנים ציין אף הוא בתשובתו כי הפרשנות של המשפט "חלק משמעותי מחובו" תלויה בגורמים רבים, כגון היחס בין החוב ששולם ובין היתרה שלא שולמה, הסיכויים והסיכונים המשפטיים העומדים ביסוד החלטת הרשות להוציא אל הפועל הסכם הפשרה, עלותם של ההליכים והתמשכותם וכו'. לפיכך נקבע בתיקון לנוהל כי הצוות המקצועי של הרשות צריך להחליט מה לעשות בכל מקרה ומקרה, ואי-אפשר לקבוע כלל אחיד בעניין.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי התנאי בדבר תשלום של "חלק משמעותי מהחוב", שנכלל בהוראת הנוהל בנושא הסכמי פשרה, מצביע על כוונה להגביל את שיקול הדעת של הרשויות באשר לשיעור החוב שיימחק מסך החוב הכולל. מחיקה של 80%-90% מהחוב הכולל אינה עולה בקנה אחד עם הכוונה האמורה. על משרד הפנים לבחון אפוא את עמדתו בנושא זה, ואם הוא מעוניין להקנות לרשויות שיקול דעת מלא בעניין זה, עליו לתקן את הנוהל ולהשמיט את התנאי האמור.

לסיכום נושא הסדרי פשרה העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי המחוזות עדיין אינם יודעים כיצד לפרש את התיקון לנוהל בנושא הסדרי פשרה בשלושה תחומים: הסמכות של משרד הפנים לאשר את ההסדרים; סוג החוב שאפשר למחוק בהסדר; השיעור המוערי של החוב שהחייב נדרש לפרוע כדי שההסדר יצא אל הפועל. על משרד הפנים להסדיר נורמות אחידות וברורות בנושא זה כדי שכל המחוזות יוכלו לפעול על פיהן פעילות אחידה.

קביעת נהלים בדבר נקיטת הליכי גבייה

בנוהל נקבע כי "המועצה תקבע בהחלטה מהם הליכי הגבייה שיש לנקוט ביחס לחובות שונים (לפי סוג החוב, היקפו וכיו"ב) וכי הליכים אלה צריכים לשקף מאמץ רציני לגביית החוב".

הביקורת העלתה כי מועצת אור יהודה ומועצת ג'לג'וליה לא קבעו מה הם הליכי הגבייה שיש לנקוט בעניין החובות השונים, ומחלקות הגזברות והגבייה שלהן לא קבעו נוהל פנימי בנדון.

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי ביולי 2007 אישרה מועצת העירייה כללים למיצוי הליכי גבייה של חובות שונים. עוד מסרה העירייה כי לא מצאה לנכון לקבוע נוהל פנימי בנושא שכן אין הוא יכול להוסיף על "פקודת המיסים גביה ופקודת העיריות".

עד ינואר 2007 לא קבעה עיריית תל אביב-יפו כללים למיצוי הליכי גבייה של חובות עבור אגרות ודמי שירותים. עד אז נהגו ועדות של העירייה לדון בבקשות למחיקת חובות כאלה ולאשר אותן ללא נוהל המפרט את הליכי הגבייה שיש להוציא אל הפועל לפני המחיקה.

החלטות של הרשויות המקומיות בדבר מחיקת חובות

הביקורת העלתה כי עיריית אור יהודה, עיריית תל אביב-יפו והמועצה המקומית ג'לג'וליה מחקו חובות ליחידים ולחברות בלא שפנו לממונה על המחוז כדי לקבל את אישורו למחקם. עיריית אור יהודה והמועצה המקומית ג'לג'וליה גם הפחיתו חיובי ארנונה באמצעות הנחות שנתנו למפרע, וכמו כן הוציאו אל הפועל הסדרים כלליים לביטול חובות או להפחתתם.

עיריית אור יהודה

מחיקת חובות של יחידים ושל חברות

באוגוסט 2002 אישרה מועצת העירייה מחיקה של חובות ל-31 בעלי עסקים בסכום כולל של כ-3.9 מיליון ש"ח, ול-246 בעלי דירות מגורים בסכום כולל של כ-2.9 מיליון ש"ח. לפרוטוקול של ישיבת המועצה שדנה בעניין צורפו רשימות שבהן פרטי החייבים (שם, כתובת ומספר משלם במערכת הגבייה) ויתרת החוב שהייתה אמורה להימחק לכל חייב.

1. בעניין חובם של יחידים - ברשימות לא היה המידע שעל פי הנוהל חובה לבדוק כדי שיהיה אפשר למחוק את החוב. מדובר במידע על מקור החוב, המועד שנוצר והאמצעים שנקטה הרשות כדי לגבות אותו. ברשימות לא היה מידע גם בנוגע ליכולת הכלכלית של החייבים, לרבות מידע בדבר נכסי מקרקעין או נכסים אחרים הנתונים בבעלות החייבים.

בביקורת נמצא כי היו חייבים שהוזכרו ברשימות האמורות וחובם נמחק, אף שהנימוקים למחיקת החוב מעידים לכאורה שבבעלותם נכסי מקרקעין, ואם כך אסור למחוק את חובם: לחייב ארנונה נמחקה יתרת חוב של כ-172,000 ש"ח משנת 2001. בנימוק נאמר שזוהי "הפחתה בארנונה על מרתף המיועד לחנייה אך עומד ריק ללא שימוש". לחייב אחר נמחקה יתרת חוב של כ-127,000 בגין היטלי פיתוח משנת 2001. בנימוק נאמר שזוהי "הפחתה בהיטלי פיתוח בהתחשב ברמת הפיתוח הסביבתי שאינו דומה לאזורים חדשים בסטנדרט גבוה של כבישים, מדרכות וכו' וכן מרכיבי הפיתוח. כמו כן איזור שהעירייה מעודדת פינוי הקיים ובנייה חדשה".

2. בעניין חובן של חברות - לא נמצא ברשימות מידע בדבר מצבן המשפטי, ולא נאמר מי מהן מוגדרות חברות פעילות. כמו כן, לא צורף לבקשות אישורם של היועץ המשפטי או גזברית העירייה כי החוב ראוי להימחק.

בביקורת נמצא כי עיריית אור יהודה מחקה חובות של חברות שלכאורה היו פעילות במועד שחובן נמחק, ועל כן על פי הנוהל היה אסור למחוק את חובן: לחברה פעילה נמחקו יתרות חוב של כ-111,000 ש"ח ו-136,000 ש"ח מהשנים 2000-2001, בהתאמה. ברשימות שצורפו לפרוטוקול נכתב שהחובות נמחקו כי: "ניתנה בעבר ע"י מליאת המועצה הנחה, והוחלט לתת תקופה נוספת"; לאולם אירועים פעיל נמחקו יתרות חוב של 299,000 ש"ח מהשנים 2000-2001, ולאולם אירועים פעיל אחר נמחקו יתרת חוב של כ-154,000 ש"ח משנת 2001. ברשימות נכתב שהחובות נמחקו כי: "הגיע להסדר על תשלום חובותיו לשנה זאת והוחלט להקל בתשלומים נוכח המצוקה הכלכלית של אולמי שמחה באור יהודה".

3. על פי הנוהל, הרשות המקומית מוגבלת עד מאוד במחיקתם של חובות שצברו יחידים בגין היטלים ואגרות פיתוח⁴. נמצא כי בחובות שאישרה מועצת העירייה למחוק היו גם חובות שצברו יחידים בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח והסתכמו ב-264,000 ש"ח. העירייה מחקה חובות אלה בלי שהייתה מוסמכת לעשות זאת על פי חוקי העזר שלה, ובלי שקבעה כללים באותו עניין.

בביקורת נמצא כי באוקטובר 2002 שלח ראש העירייה דאז לכל אחד מהחייבים שאותו הודעה בכתב, וציין בה כי הפחתת החוב נעשתה שלא על דעת משרד הפנים, וכי "אם משרד הפנים יחליט, אי פעם, על קיומו של החוב ויינקטו כלפיך צעדים לגביית החוב, הרי שחברי מועצת העיר ובעלי התפקיד, שהחליטו על הפחתת החוב, אינם ולא יהיו אחראים כלפיך והחוב ישוב למצבו הנוכחי" [ההדגשה במקור].

בנובמבר 2002 יזם הממונה על המחוז דיון עם נציגי העירייה בעניין מחיקת החובות האמורים שנעשתה באוגוסט 2002. על פי סיכום הדיון התחייב ראש העירייה דאז למיין את רשימת החייבים

4 בעניין זה נקבע בנוהל כי "בכוונת משרד הפנים להימנע מאישור מחיקת חוב מסוג היטלים ואגרות פיתוח באשר הם חלים על אדם שהינו בעל נכס. לדעת משרד הפנים, רשות מקומית אינה מוסמכת ליתן הנחות מהיטלי פיתוח, בהעדר הוראה מסמיכה בחוק העזר שלה. לפיכך, בכדי להעניק הקלות מטעמים סוציאליים משיעורי ההיטלים והאגרות, על הרשות המקומית לקבוע בחוקי העזר מכוחם הוטלו ההיטלים הוראות בדבר הנחות, תוך קביעת אמות מידה למתן ההנחות וקביעת גורם מוסמך למתן הנחות חריגות במקרים מיוחדים... רשות מקומית בה הותקנו בחוק עזר הוראות כאמור, לא תידרש להגיש בקשות למחיקת חוב ביחס ליחיד העומד בתנאי ההנחות".

שחובם נמחק לבעלי נכס ולמחוסרי נכס; נקבע כי הממונה יבחן את רשימת מחוסרי הנכסים ויאשר למחוק את חובם אם הם מתאימים לאמות המידה שנקבעו בנוהל. את החובות שאי-אפשר לגבות מבעלי הנכסים תרשום העירייה כחובות מסופקים, שייגבו בעתיד כשהנכסים ימומשו. לחייבים אלה ישלח ראש העירייה דאז מכתבים המבטלים את מחיקת החוב ומבהירים כי החוב הועבר למעמד של חוב מסופק, שייגבה בעתיד כאשר הבעלות על הנכס תועבר.

רק כארבע שנים אחר כך, באוקטובר 2006, פנתה הממונה על המחוז אל העירייה וציין כי בדיקה שעשה העלתה כי היא לא עשתה דבר ממה שנקבע בסיכום הדיון בנובמבר 2002. בעקבות זאת, בין 2006-2007 הוחזרו לספרי העירייה רישומי חובות בסך כ-16.36 מיליון ש"ח ("סכומים ריאליים לאחר חישוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים מיום המחיקה נכונים ליום ביצוע פקודות היומן"), ומהם שולמו עד יולי 2007 כ-950,000 ש"ח. המחאות דחיות בסך כ-984,000 ש"ח התקבלו על חשבון החוב. כמו כן, חברת הגבייה שיגרה לכל החייבים הודעות שבהן דרשה מהם לשלם את חובם, ונוסף על כך החלה לנקוט פעולות אכיפה מינהליות כדי לגבות חובות אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולראש העירייה דאז, מר יצחק בוכובזה, כי ההחלטות והפעולות שנעשו בעניין מחיקת החובות האמורים באוגוסט 2002 סטו מאוד מהוראות הדין ומכללי המינהל התקין; העירייה החליטה למחוק את החובות בלי שעמד לפנייה כל המידע הדרוש כדי לקבל החלטה כזאת, ובלי שעשתה כל שביכולתה כדי לגבות את החובות בטרם תמחק אותם. הודעת ראש העירייה דאז לחייבים אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין; הדרישה לקבל את אישור משרד הפנים לפני המחיקה נקבעה בדין, והיא תנאי לקבלת החלטה בנושא. למשרד הפנים העיר משרד מבקר המדינה כי הוא לא ידא שההחלטות שהתקבלו בדיון בנובמבר 2002 אכן ייושמו.

הסדרים בעניין ביטול חובות או הפחתתם שלא נרשמו בספרים

בשנים 2000-2005 אישרה העירייה כמה פעמים הסדרי חובות שונים (ביטול חובות או הפחתתם) בלי לקבל את אישור הממונה לעשות זאת. בחלק מהמקרים מועצת העירייה היא שאישרה להפחית את החובות, ובמקרים אחרים ראש העירייה דאז הוא שהחליט לעשות זאת, בלי לקבל את אישור המועצה לכך. הליך האישור, בין שנעשה בידי מועצת העירייה ובין שנעשה על דעת ראש העירייה דאז בלבד, לא עמד באמות המידה שנקבעו בנוהל בעניינים כגון מתן אישור של יועץ משפטי או גזבר, קבלת חוות דעת של ועדת הנחות, מיצוי של הליכי הגבייה, בדיקת נכסיו של החייב וכו'.

בכל המקרים האמורים לא נרשמה הפחתת החובות בספרי העירייה. רישומם של החובות לא השתנה בספרים לאורך שנים, והם אף צברו חיוב של ריבית והפרשי הצמדה על פיגורים. אולם העירייה לא הפעילה אמצעים כדי לגבות את החובות האלה באותן שנים, ולא נראה כי התכוונה לגבותם בעתיד. להלן דוגמאות לכך:

1. ביולי 2003 החליטה מועצת העירייה להפחית ב-40% את הארנונה המוטלת על אולמות השמחה בעיר בשנת 2003, "עקב האירועים הביטחוניים שבעטיים נדחו ובוטלו אירועים וכן המצב הכלכלי הנוכחי". בינואר 2004 החליטה המועצה כי בצו הארנונה של שנת 2004 תופחת הארנונה המוטלת על האולמות האלה ב-30%, ובדצמבר 2004 החליטה לעשות כך גם בצו הארנונה של שנת 2005 - להפחית אותה ב-20%.

הביקורת העלתה כי העירייה החליטה להפחית את שיעורי הארנונה בשנים 2003-2004 בלי לקבל את האישור של שר הפנים ושר האוצר לעשות זאת⁵; בפברואר 2005 פנתה העירייה לשר הפנים ולשר האוצר וביקשה שיאשרו לה להפחית את תעריפי הארנונה של שנת 2005, ואולם הם החליטו לדחות את בקשתה.

כך לדוגמה, בדיקה של דרישות התשלום ששלחה העירייה לאחד מבעלי האולמות בשנים 2003-2005 העלתה כי היא הפחיתה מתשלומי הארנונה שלו כ-191,000 ש"ח (שהם 40% מהתשלום), כ-146,000 ש"ח (30%) וכ-97,000 ש"ח (20%), בהתאמה.

2. באוגוסט 2002 חתמה מועצת העירייה על הסדר לתשלום חובות בגין ארנונה, אגרות שירותים והיטל השבחה (להלן - הסדר) עם שני חייבים ועם חברה הרשומה על שמם. החובות נצברו בגין נכסים שהיו בבעלותם. ההסדר לא הובא לידיעתו של הממונה וממילא לא קיבל את אישורו.

על פי ההסדר, יתרת החוב, שהסתכמה בסוף שנת 2001 בכ-9.2 מיליון ש"ח, הופחתה בכ-71% לכדי 2.7 מיליון ש"ח, ואלה נפרסו לשישים תשלומים חודשיים. עוד נקבע בהסדר כי אחד מהנכסים יהיה פטור מתשלום הארנונה חמש שנים ממועד פתיחתו (סוף שנת 1999), בעיקר בגלל הנטל הכלכלי שבו נשאו החייבים בשל הקמת המבנה; בפברואר 2006 אישרה מועצת העירייה מחדש את ההסכם לפטור מארנונה לאותו הנכס, אך גם הפעם לא קיבלה את אישורה של הממונה לעשות זאת.

בשנת 2006 עשתה היחידה לחיוב אישי במשרד הפנים⁶ ביקורת בנושאים שונים הקשורים לפעילות העירייה, ובהם גם הסדרי החובות האמורים. ביולי 2007, טרם הסתיים תהליך הבדיקה של היחידה בעירייה. באותה עת הסתכמו יתרות החוב הריאליות של החייבים בכ-21.8 מיליון ש"ח.

העירייה מסרה בתשובתה כי הליך אכיפת הגבייה על החייבים הוקפא, מפני שלבקשתם נתן בית המשפט צו ביניים שאסר על העירייה לנקוט הליכי גבייה מינהליים נגדם.

3. בפברואר 2003 אישרה מועצת העירייה למחוק חובות בגין ארנונה ואגרות שירותים (מים, ביוב ופינוי אשפה), שהסתכמו ב-102,000 ש"ח. החייבים אשר צברו את החובות בגין דוכנים למכר מזון שהפעילו בעבר, ביקשו למחוק אותם בשל בעיות בריאות קשות והידרדרות במצבם הכלכלי. הפחתת החובות הותנתה באישור של משרד הפנים. עד מועד סיום הביקורת טרם ביקשה העירייה מהממונה לאשר את המחיקה, ומאז נובמבר 2004 לא ניסתה לגבות את החוב.

4. בבעלות אחד החייבים מספר נכסים. בשנים 2000-2004 עשה עמו ראש העירייה דאז הסדרים לתשלום חובות בגין ארנונה ואגרות שירותים (מים, ביוב ופינוי אשפה), שהסתכמו

5. סמכותם של שר הפנים ושר האוצר לאשר תעריפי ארנונה החורגים מאלו שנקבעו בצו הארנונה לאותה שנה, נקבעה בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.

6. לפי סעיף 221 בפקודת העיריות, יחייב הממונה "את האדם ששילם או שהכשיר את התשלום הבלתי חוקי וכן יחייב הממונה כל אדם האחראי לחשבון בכל סכום של חסר או הפסד שנגרמו בשל התרשלותו או התנהגותו הרעה"; בספטמבר 2001 פירסם מנכ"ל משרד הפנים נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשויות מקומיות, ובמשרד הפנים הוקמה יחידה לחיוב אישי שתפקידה לבדוק אם יש מקום לחייב נבחרים ועובדי ציבור בשלטון המקומי שלא פעלו "בנאמנות במחויבות ובאחריות", לטובת ציבור שולחיהם. הוועדה לחיוב אישי, הפועלת מטעמה של היחידה, מגישה את המלצותיה לשר הפנים.

בכ-1.54 מיליון ש"ח. בהסדרים הופחתו תשלומי הארנונה והאגרות בכ-450,000 ש"ח. נאמר בהם שההנחה ניתנה בשל "המצב הכלכלי הקשה" של החייב ומפני שחלק מהנכסים נמצאים באזור שהתנאים והתשתיות בו ירודים, וכי הנכסים באותו אזור אמורים להיהרס ולהיבנות מחדש.

כאמור, את ההסדרים עם החייב עשה ראש העירייה דאז, והוא שחתם עליהם. ההסדרים הנוגעים לשנים 2000-2002 הובאו לאישור מועצת העירייה רק באוגוסט 2002, וההסדרים הנוגעים לשנים 2003-2004 לא הובאו לאישורה כלל. כל ההסדרים האלה לא הובאו לידיעתו של הממונה, והוא לא אישר אותם.



משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עשתה הסדרים לביטול חובות או להפחתתם בלי שעמדה בתנאים שנקבעו בעניין בנוהל ובתיקון לנוהל, ולעיתים פעולתה סתרה את שנקבע בתנאים האלה סתירה של ממש. בפועל מחקה העירייה מספריה חובות של מיליוני ש"ח או אישרה הסדרים להפחתת חובות בלי שמשרד הפנים בחן את החלטותיה בנושא ואישר אותן.

המועצה המקומית ג'לג'וליה

לפי תקנות ההנחות, המועצה מוסמכת לתת הנחות רק על הארנונה שהוטלה על הנכס באותה שנה. כמו כן, עליה לשקול כל בקשה לגופה לפי הכללים שנקבעו בתקנות אלה.

מחיקת חובות במליאת המועצה

בדצמבר 2003 החליטה מליאת המועצה כי "בהתחשב במצב הכלכלי הקשה והמצב המיוחד אשר עוברים התושבים הוחלט על הנחה ב-40% מכספי הארנונה חד פעמית וזאת מתחילת שנת 2004 ועד סוף חודש מרס אותה שנה". בשל כך, בחודשים ינואר-מאי 2004 נמחקו מחשבוניותיהם של 220 תושבים שבאו למועצה להסדיר את חובותיהם, חובות בגין ארנונה שהסתכמו בכ-664,000 ש"ח.

במאי 2004 החליטה מליאת המועצה "לשנות את שיעור ההנחה בארנונה בשנה הנוכחית ועל הפיגורים בשיעור של 25%-30%". בשל כך, בשנים 2004-2006 נמחקו מחשבוניותיהם של 503 תושבים שבאו למועצה להסדיר את חובותיהם, חובות בגין ארנונה שהסתכמו בכ-1.14 מיליון ש"ח נוספים.

המועצה המקומית ג'לג'וליה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי מדובר במתן הנחה גורפת שוויונית ואחידה לכלל תושבי הישוב מתוך כוונה להעמיק את הגביה ולתת הזדמנות לתושבים לשלם את חובם למועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית ג'לגוליה כי לפני שנתנה לתושבים הנחות, שניתנו, בין היתר, בגין חובות משנים קודמות, היה עליה לוודא שמקבלי ההנחה אכן זכאים לה על פי התנאים שנקבעו בדין. נוכח האמור לעיל, ההנחות האמורות הן למעשה הפחתה של חוב, כלומר מחיקת חוב לכל דבר ועניין, המחייבת אישור מוקדם של משרד הפנים.

ההמלצות של ועדת ההנחות למחוק חובות
בשנים 2003-2006 אישרה מליאת המועצה את ההמלצות של ועדת ההנחות למחוק ל-59 תושבים חובות של כ-1.6 מיליון ש"ח, כדלהלן:

לשבעה תושבים החליטה ועדת ההנחות למחוק 90%-100% מחובותיהם; ל-23 תושבים החליטה הוועדה למחוק 80% מחובותיהם; ל-20 תושבים החליטה למחוק 60%-70% מחובותיהם, ולתשעה תושבים 50% מחובותיהם.⁷

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי לפני שמחקה ל-30 חייבים את חובם היה עליה לפנות למשרד הפנים ולבקש את אישורו לעשות זאת, כנדרש בנוהל.

עיריית תל אביב-יפו

חובות של יחידים

עיריית תל אביב-יפו מחקה חובות בגין אגרות מים שלא על פי כללי המים (תעריפים למים ברשויות המקומיות), התשנ"ד-1994 (להלן - כללי המים), ושלא על פי הנוהל. כמו כן, היא לא ביקשה ממשרד הפנים לאשר לה למחוק את החובות האלה.

להלן שתי דוגמאות לכך:

בכללי המים נקבע כי אם נתגלתה נזילה סמויה של מים ברשת הפרטית של הנכס, הרשות המקומית רשאית להעריך את צריכת המים הממוצעת בנכס. עוד נקבע בכללי המים כי אם מצאה רשות מקומית כי מד המים של הצרכן לא פעל כהלכה במשך פרק זמן ואי-אפשר לקבוע מה הייתה צריכת המים שלו בפרק הזמן הזה, היא רשאית להעריך את כמות המים שנצרכה, על פי הצריכה הממוצעת בחודשיים שקדמו לפרק הזמן הזה, ולחייב את הצרכן לשלם לה על פי הערכה.

1. במאי 2006 היו בעלי ברכת שחייה בעיר חייבים לעירייה 706,000 ש"ח בגין אגרת מים. בעלי הברכה טענו שמדי המים מקולקלים והציגו קריאות מדים משלהם. במאי ובאוגוסט 2006 סיכמו הבעלים ונציגי העירייה שהצריכה תועמד על 4,000 מ"ק לכל חודשיים. ההחלטה בעניין זה התקבלה אף על פי שמנהל אגף המים, הביוב והתיעול של העירייה סבר שהבעלים לא הוכיחו שמדי המים של הברכה אכן היו מקולקלים. בשל ההחלטה האמורה הצטמצם שיעור החוב מ-706,000 ש"ח לכ-131,000 ש"ח, ויתרת החוב (כ-575,000 ש"ח) נמחקה. בסוף 2006 אישרה ועדת הפשרות למחוק את החוב.

7 מאחר ש-29 מ-59 החייבים האלה לא שילמו את יתרת חובם למועצה (לאחר ההנחה) בתוך חודש ימים, לא מימשה המועצה את החלטת ועדת ההנחות ולא מחקה את חובם בפועל.

בעלי הברכה באמצעות בא כוחם ענו למשרד מבקר המדינה וטענו כי "החוב, שלא היה ולא נברא, נוצר בספרי העירייה עקב התעלמות שיטתית מפניות מרשתי לאגף המיס... לבדוק את מדי המיס במתחם שהיה בחזקת מרשתי".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי במקרה האמור היא לא הייתה צריכה להתפשר עם החייבים. טענתו של החייב נגעה לתקלה במד המיס, ולכן ההכרעה בנושא החוב הייתה צריכה לנגוע רק לעניין זה. דיון זה - ראוי היה שיתקיים ב"ועדת הנזילות וצריכת מיס חריגה" של העירייה, העוסקת בתיקוני חיוב עקב נזילות סמויות או מדי מיס שלא פעלו כהלכה.

2. בעל אחת המסעדות בעיר צבר במשך השנים חובות של כ-917,000 ש"ח בגין מיס וארנונה. בשנת 2006 עשתה עמו העירייה הסדר פשרה, ולפיו ישלם על חשבון חובו כ-100,000 ש"ח (כ-12% מסכום החוב), ושאר החוב (כ-817,000 ש"ח) יימחק. הביקורת העלתה כי בין השאר נמחק מאחד החשבונות של בעל המסעדה חוב של כ-53,000 ש"ח בגין מיס וארנונה (וכן אגרות נוספות של כ-6,000 ש"ח), שלא על פי כללי המיס והוראות הנוהל.

חובות של חברות

עיריית תל אביב-יפו נהגה למחוק שלא על פי הוראות הנוהל גם חובות של חברות בגין אגרת שילוט. הביקורת העלתה כי העירייה מחקה את החובות בלי לקבל את אישורו של משרד הפנים לעשות זאת. להלן כמה דוגמאות לכך:

1. שתי חברות העוסקות בפרסום של שלטי חוצות חויבו על פי בקשתן באגרת שילוט לפי תעריף חודשי שאינו מוזכר בהנחה⁸. בשנים 2005-2006 פנו החברות לעירייה כמה פעמים וביקשו להתחשב במצבן הכלכלי הקשה ולקבל את ההנחה הניתנת למשלמים מראש, בלי שיצטרכו לעשות זאת בפועל. ועדות הפשרות של העירייה החליטו למחוק לאחת מהן (חברה א') כ-1.26 מיליון ש"ח בגין תשלומי אגרת שילוט בשנים 2004-2005 וכ-555,000 ש"ח בגין תשלומי אגרת שילוט בשנים 2006-2007. לחברה האחרת הוחלט למחוק חוב של כ-303,000 ש"ח עבור השנים 2004-2005 וחוב של כ-354,000 ש"ח עבור השנים 2006-2007.

בסוף שנת 2005 ביקשה חברה א' מהעירייה להסדיר את החובות שצברה בגין אגרת שילוט עד שנת 2005, שהסתכמו בכ-2.5 מיליון ש"ח. החברה טענה שהיא נתונה בקשיים כלכליים ושהיא מעוניינת לשפר את מצבה שכן תאגיד פרסום בין-לאומי עתיד לרכוש אותה. בנובמבר 2005 החליטה ועדת הפשרות של העירייה למחוק לחברה א' כ-707,000 ש"ח מתוך החוב האמור - שלא על פי הוראות הנוהל ובלי לקבל את האישור של משרד הפנים לעשות זאת.

עיריית תל אביב-יפו הסבירה בתשובתה כי שתי החברות האמורות נקלעו לקשיים כלכליים, והיא חששה שאם לא תעשה אתן הסדר לא תוכל לגבות אף את הסכומים שגבתה בסופו של דבר.

8 לפי חוק העזר של תל-אביב-יפו (שילוט), התשנ"ג-1992, יש שני סוגים של תעריפים: תעריף שנתי, המזכה את אלה המשלמים עד סוף חודש ינואר את כל התשלום השנתי בהנחה של כ-17%, ותעריף חודשי, המשולם לאורך השנה ואינו מוזכר את המשלם בהנחה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי אין היא מוסמכת למחוק חובות לחברות פעילות. כמו כן, על פי הוראות הדין אין היא יכולה למחוק חובות בגין אגרות על סמך השיקולים האמורים.

2. המועצה להסדר הימורים בספורט (להלן - המועצה) לא שילמה לעירייה אגרת שילוט במשך שנים. בסוף שנת 2004 הסתכם חובה בכ-5 מיליון ש"ח (כ-420,000 ש"ח מהם על חיוב שוטף).

בדצמבר 2004 אישרה ועדת פשרות עליונה למועצה לשלם לעירייה 280,000 ש"ח עבור כל חובותיה השוטפים בשנת 2004, שהסתכמו כאמור בכ-420,000 ש"ח. ביולי 2005 סוכם שהמועצה תשלם סכום "גלובלי" (240,000 ש"ח) בגין שנת 2005.

בתחילת שנת 2006 שלחה העירייה למועצה חיוב של כ-515,000 ש"ח, שחושב על פי מספר השלטים שהציבה המועצה בפועל. ואולם במרס 2006 החליטה ועדת הפשרות להחיל את הסכם החיוב הגלובלי של השנה הקודמת גם על החובות של השנה הזאת ולחייב את המועצה ב-240,000 ש"ח בלבד. העירייה הנחתה את האגף לאגרות ודמי שירותים בעירייה למצוא שיטה פרטנית יותר לחישוב החוב. ההחלטה לצמצם את החוב, שהיא למעשה החלטה למחוק אותו, לא הועברה למשרד הפנים, והוא לא בחן אותה או אישר אותה.



משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי לא פעלה כראוי כאשר החליטה למחוק חובות של מאות אלפי ש"ח בגין אגרות בלי לקבל את האישור של משרד הפנים לעשות זאת. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי לפי הנוהל היא אינה מוסמכת למחוק חובות של חייבים שבבעלותם נכסים, וספק אם היא יכולה למחוק חובות גדולים כל כך על סמך הנימוקים שהציגה. על כן חשוב מאוד שמשרד הפנים הוא שיבחן החלטות מעין אלה והוא שיאשר אותן.

הפעולות שעשו הרשויות המקומיות כדי לגבות את החובות

מבדיקת הפעולות שנקטו הרשויות המקומיות האמורות כלפי חייבים בשנים 2004-2006 עלו הממצאים האלה:

1. בשנים 2003-2005 נקטה עיריית אור יהודה רק צעדים מינהליים כדי לגבות את החובות בתחומה (שלחה מכתבי התראה, ניתקה את המים, ערכה רישומים לפני עיקול, עיקלה חשבונות בנק ומיטלטלין של חייבים); היא לא תבעה חייבי מסים ואגרות וגם לא רשמה הערות אזהרה בטאבו על נכסי חייבים כדי שיהיה אפשר לגבות את החוב כאשר תועבר הבעלות עליהם.

עוד נמצא כי העירייה בחרה שלא לחקור את היכולת הכלכלית של החייבים הרשומים במערך הגבייה.

עיריית אור יהודה הסבירה בתשובתה כי הליכי הגבייה המינהליים שהיא נוקטת הם יעילים ומהירים לעומת נקיטה בהליך הגשת תביעות משפטיות כנגד החייבים, מאחר ופרקי הזמן לביצוע האכיפה המנהלית קצרים באופן ניכר וחוסכים את העלויות הכספיות הכרוכות באכיפה המשפטית. העירייה גם טענה כי חקירת היכולת הכלכלית של החייבים "כרוכה בעלויות כספיות כבדות ביותר והצלחתן ברוב המקרים מוטלת בספק". העירייה הוסיפה כי משנת 2008 ואילך תתחיל לרשום הערות אזהרה בטאבו על נכסי חייבים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור יהודה כי המידע שתוכל להשיג באמצעות חקירת היכולת הכלכלית של החייבים יכול לשפר את התוצאות של פעולות הגבייה שתנקוט, שכן כך תוכל להתמקד בחייבים היכולים לפרוע את חובם.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי הפעולות שעשתה כדי לגבות את החובות הגדולים היו חלקיות בלבד, וכי בפועל הן לא צמצמו את החוב הכולל צמצום של ממש. על העירייה לגבש תכנית גבייה שתאפשר לה, בין היתר, לחקור את היכולת הכלכלית של החייבים, לרשום הערות אזהרה ולהגיש תביעות לבתי משפט - כאשר כל הפעולות האחרות שעשתה לא סייעו לה לפרוע את החוב.

2. בדצמבר 2004 החליטה מליאת מועצת ג'לג'וליה להקים ועדה שתדון במחיקת החובות של התושבים על סמך רשימה שיכין פקיד הגבייה (בעזרת גזבר המועצה). בוועדה ישבו ראש המועצה, המנכ"ל והגזבר.

(א) הביקורת העלתה כי בינואר 2005 הגיש פקיד הגבייה רשימה של 86 חייבים בעלי חובות מסופקים, שבדצמבר 2004 הסתכם חובם בכ-3.3 מיליון ש"ח בגין ארנונה, אך לאחר הכנת הרשימה לא דנה הוועדה בחייבים האמורים ולא החליטה מה לעשות בעניינם.

(ב) חברת גבייה שהעסיקה המועצה שלחה בדצמבר 2004 התראות לכ-1,200 חייבים וקראה להם לשלם את חובותיהם, שהסתכמו בכ-20 מיליון ש"ח. רק חלקם נענו לקריאה, עשו הסדר לתשלום חובם והכניסו לקופת המועצה כ-3 מיליון ש"ח. בספטמבר 2005 הטילה המועצה צווי עיקול על חשבונות של כ-400 חייבים. רק כ-150 מהם פנו אל מחלקת הגבייה כדי להסדיר את חובם. למרות הפעולות של חברת הגבייה ושל המועצה, לא השתפרו שיעורי הגבייה בשנת 2005, ולכן סיימה המועצה את ההתקשרות עם חברת הגבייה בסוף אוגוסט 2005.

(ג) בשנים 2003-2005 נקטה המועצה הליכים משפטיים רק נגד 134 מ-1,926 חייבים (כ-7%). המועצה גם לא מימשה את העיקולים שהטיל בית המשפט על 174 חייבים⁹.

(ד) בחודשים אוגוסט-דצמבר 2006 שלחה חברת הגבייה שהעסיקה המועצה מיולי 2006 ואילך התראות לכ-900 חייבים ודרשה מהם לשלם חובות שהסתכמו בכ-24 מיליון ש"ח; החברה רשמה לכ-300 מהם עיקולים בנכסיהם, והמועצה הטילה צווי עיקול על חשבונות של כ-370 מהחייבים. ואף על פי כן רק כ-100 מהם פנו אליה להסדיר את חובם.

9 בשל העלויות הגבוהות הכרוכות בפתיחת תיקי הוצאה לפועל ובשל הסיכויים המעטים לקבל את הכספים מהחייבים (לחלקם תיקים מאוחדים, לחלקם חשבונות מוגבלים ולאחרים אין נכסים הרשומים על שמם שאפשר לעקל).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית ג'לג'וליה כי הפעולות שנקטה כדי לצמצם את החובות בגין תשלומי ארנונה - לא די בהן כדי לשפר את נתוני הגבייה שיפור משמעותי. בפועל לא מיצתה המועצה כיאות את כל הכלים שניתנו לה כדי להרחיב את היקפי הגבייה.

הקמת תשתית מידע ונתונים

בחוזר של מנכ"ל משרד הפנים שפורסם בדצמבר 2002 נדרשו הרשויות המקומיות, בין השאר, להקים תשתית מידע ונתונים גם בעניין חייבי מסים ואגרות, חובות אבודים וחובות מסופקים.

1. הביקורת העלתה כי עיריית אור יהודה והמועצה המקומית ג'לג'וליה לא יישמו את הוראת החוזר האמור ולא הקימו תשתית מידע. הן אף לא הגדירו באמות מידה ברורות אילו חובות אינן יכולות לגבות ("חובות אבודים") ואילו חובות יתקשו לגבות, כלומר ספק אם אפשר לגבות אותם ("חובות מסופקים"). כמו כן, הן לא חילקו את החייבים הרשומים במערך הגבייה לסוגיהם: חייבים היכולים לפרוע את חובם פירעון מלא; חייבים היכולים לפרוע את חובם פירעון חלקי; חייבים שאינם יכולים לפרוע את חובם.

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה כי "אנשי המקצוע במחלקת הגבייה שוקדים בימים אלה על מציאת הפיתרון המיטבי מבחינת העירייה... לקודד את החייבים והחובות עפ"י קריטריונים של 'אינם ניתנים לגבייה' ו'קיים ספק לגבייתם'".

2. מערכות המחשוב והתכנות שבידי עיריית תל אביב-יפו אינן מספקות למחלקת הגבייה את הנתונים הבסיסיים הנחוצים לה כדי לאתר חשבונות של חייבים וכדי לעקוב אחריהם ולפקח עליהם:

(א) העירייה אינה יכולה להפיק ממערכת המחשוב דוח גיו¹⁰ של החובות.

(ב) על פי הנוהל, העירייה יכולה לדחות את מועד גביית החוב מיחיד בעל נכס למועד מימוש הזכויות עליו (הנכס יימכר, בעליו ילך לעולמו וכו'). היא יכולה לעשות זאת רק בנסיבות מיוחדות, למשל כשבעל החוב מועט יכולת והנכס היחיד בבעלותו הניתן לפירעון הינו דירת המגורים שלו. אם העירייה מיצתה את הליכי הגבייה בעניין אותו חוב וחלפו שלוש שנים מיום שנוצר, היא יכולה לרשום את החוב כחוב מסופק ובכך להוציאו מנטל החובות הרגילים שהיא נדרשת לגבות, ולגבות אותו במועד בו יתאפשר.

לעירייה אין מסד נתונים המאפשר לה לעקוב אחרי המועד שהחייבים השונים מממשים את זכויותיהם על הנכס, ולפיכך היא אינה יכולה לגבות את החוב המגיע לה.

10 בדוח הגיוול יש מידע על משך הזמן שחלף מיום שנוצר החוב, ועל כן הוא מאפשר להעריך את הסיכוי לגבות את החוב, ועל פי זאת להחליט אילו פעולות יש לנקוט כדי לגבות אותו. כלומר זהו כלי יסודי לבקרה ולמעקב.

(ג) בהנחיות שקבע משרד הפנים על פי המלצות ועדת ברנע¹¹ נדרשו רואי חשבון לאמוד את החובות המסופקים ולסווגם.

לעירייה אין כלי ממוחשב המאפשר לה לאתר את החובות המסופקים בגין ארנונה ומים, שעל פי הדוח הכספי שלה הסתכמו בכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2005. את פעולת האיתור של החובות עושים עובדי העירייה. הדבר מחייב אותה להקצות לעניין משאבים רבים, אך מאחר שאינה יכולה לעשות זאת היא אינה יכולה לשלוט על כל הנתונים, שכן מדובר במאות אלפי חשבונות של חייבים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לפתח את מערכות המחשוב והתכנות שלה, שכן הן יוכלו לסייע לה לשפר את פעולותיה בתחום הגבייה.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי בימים אלה היא נעזרת בחברה חיצונית כדי לפתח מערכת חדשה של חיוב וגבייה, שתסייע לה לפתור את הבעיות הקשורות במסד הנתונים.

החובות של עובדי המועצות המקומיות ושל נבכרי ציבור

בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) התש"ס-1980 (להלן - החוק), נקבע כי רשות מקומית רשאית לקבוע הסדר תשלומים לפירעון ארנונה כללית ומס עסקים, שיימשך שנה לכל היותר, בתוספת הפרשי הצמדה. עוד נקבע בחוק כי רשות מקומית רשאית לקבוע הסדר תשלומים, שיימשך שנתיים לכל היותר, לפירעון תשלומי החובה האלה: אגרת הנחת צינורות, היטל ביוב, אגרת כבישים, היטל כבישים, ואגרת תיעול וניקוז; לא נקבעו בחוק הוראות בנוגע להסדרי תשלומים הנמשכים יותר משנתיים.

1. עיריית אור יהודה והמועצה המקומית כפר יונה לא מיצו את אמצעי האכיפה העומדים לרשותן כדי לגבות את חובם של עובדיהן בגין ארנונה, מים ואגרות. במועד הביקורת, יולי 2007, הסתכם חובם של שישה עובדים של העירייה ושל המועצה הדתית באור יהודה בכ-850,000 ש"ח, וחובם של תשעה עובדי מועצה בכפר יונה הסתכם בכ-571,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי עם ארבעה מהעובדים בעיריית אור יהודה לא נעשה הסדר תשלומים לפירעון החוב, ועם שני האחרים עשתה העירייה הסדר תשלומים (על מלוא החוב או רק על חלקו), ואלה ינוכו משכרם מדי חודש; המועצה המקומית כפר יונה אמנם עשתה הסדר תשלומים חודשי עם תשעה מעובדיה, אולם זה היה עתיד להימשך זמן רב: התשלומים של חמישה מן העובדים היו אמורים להימשך כ-30 שנה ואף יותר.

המועצה המקומית כפר יונה הסבירה בתשובתה כי מדובר בעובדי מועצה המשתכרים מעט, ולפיכך אפשר לגבות מהם רק סכום מוגבל, מה גם שחלק ממשכורתם מוגן מפני עיקול. ההסדרים

11 ביולי 1997 מינה שר הפנים (על פי החלטת ממשלה) ועדה ציבורית בראשותו של פרופ' אמיר ברנע, כדי שתבחן את כללי הדיווח הכספי ברשויות המקומיות. הוועדה בחנה את שיטת הדיווח הכספי הנהוגה ברשויות המקומיות כדי להבטיח שתתאים להתפתחויות הכלכליות במשק ולרישום החשבונאי. ביולי 1998 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר הפנים ולמנכ"ל המשרד, ואלה אימצו אותן.

שנעשו עמם משקפים את יכולתם לשלם את החובות. בעניין ההסדרים ארוכי הטווח הוסיפה המועצה כי מדובר בסכומים גדולים מאוד של היטלי פיתוח, שאי-אפשר לגבות אלא אם כן ימכור העובד את ביתו כדי לפרוע את החוב. לפיכך הותאמה פריסת התשלומים לרמת השכר של העובד.

2. בסוף שנת 2006 הסתכמו החובות של שני חברים במליאת מועצת ג'לג'וליה ב-110,000 ש"ח ויותר, כדלהלן: האחד גרר כ-13 שנים חובות בגין ארנונה ומים, ואלה הצטברו לסך של כ-72,000 ש"ח; האחר, שמאז 2004 משמש גם יו"ר ועדת ההנחות, גרר חובות כ-12 שנה, ואלה הצטברו לסך של כ-41,000 ש"ח. בדצמבר 2005 המליצה ועדת ההנחות למחוק ליו"ר הוועדה כ-14,000 ש"ח מהחוב (שהם 80% מחוב הארנונה שצבר מאז 1998)¹².

הביקורת העלתה כי מועצת ג'לג'וליה לא ניסתה לגבות את חובותיהם של שני חברי המועצה האמורים. עוד העלתה הביקורת כי ליו"ר ועדת ההנחות אמנם נעשה הסדר תשלומים, אך על פי ההסדר עמו יימשכו התשלומים יותר מהזמן שהוקצב לכך בחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי ההסדרים שנעשו עם עובדי המועצה וחבריה, כמפורט בפרק זה, הם הסדרים חריגים מאוד, בעיקר מפני שמדובר בחייבים המועסקים כעובדים ברשות המקומית. על הרשויות המקומיות האמורות לנקוט פעולות החלטיות כדי לגבות את החובות מעובדיהן; קל וחומר כאשר הדברים אמורים בנבחרי ציבור של הרשות המקומית.



תושבים, עסקים וחברות חייבים לרשויות המקומיות בישראל מיליארדי ש"ח, ומשום כך תהליכי קבלת ההחלטות בדבר מחיקה של חובות נעשים סוגיה מהותית בתחום הניהול הכספי של הרשויות המקומיות. הוראות הדין והנהל של משרד הפנים קבעו באילו תנאים אפשר למחוק חובות ומה הם תהליכי הבחינה והאישור שיש לעשות כדי למחוק אותם.

דוח זה מעלה מקרים רבים שבהם החליטו רשויות מקומיות למחוק חובות בלי לציית להוראות הדין והנהל. פעולות שביצעו הרשויות המקומיות מעידות על כשל פנימי וגם על כשל של משרד הפנים בנושא זה, שכן הוא אינו מצליח לפקח עליהן כראוי.

אפשר להצביע על שלוש בעיות יסודיות בהליך מחיקת החובות ברשויות המקומיות ובמחוזות של משרד הפנים: (א) סעיפים מסוימים בנוהל מחיקת חובות אינם בהירים דיים. מדובר, בין היתר, בסוגיות יסוד כמו מקורות החוב שאפשר למחוק, התנאים לאישור הסדרי פשרה ועוד. (ב) המחוזות של משרד הפנים מתקשים לפעול על פי מדיניות אחידה בכל הקשור להליך האישור של בקשות למחיקת חוב המתקבלות מהרשויות המקומיות, שכן נוהל מחיקת החובות אינו בהיר דיו, ולכן כל אחד מפרש אותו כראות עיניו. (ג) רשויות מקומיות מחקו חובות של חייבים בלי לקבל אישור של שר הפנים לעשות זאת, כנדרש.

12 בעת הדיון יצא יו"ר הוועדה מהדיון.

על משרד הפנים לרענן את הנוהל ולהבהיר אותו לאלתר, הן לרשויות המקומיות והן למחוזות השונים. כדי לתקן את הליקויים האמורים יש לבדוק בדיקה יסודית את הנורמות שנקבעו בנושא. משרד הפנים צריך לתקן את הנוהל ולהתאימו לאופן הפעולה של הרשויות המקומיות, כדי להבטיח שהן יבינו את ההוראות שנקבעו בנושא ויישמו אותן כהלכה, וכדי שהמחוזות יפעלו על פי מדיניות אחידה בדרך טיפולם ברשויות. על משרד הפנים גם לבחון את הטעם הענייני בהבחנה הקיימת בהוראות הדין בין עיריות ובין מועצות מקומיות ואזוריות, בכל הקשור לסמכות של שר הפנים לאשר להן למחוק חובות.