



תאריך: 5/11/2008

היחידה לביקורת פנים ופניות הציבור
רחוב שד' ירושלים 16, קרית ביאליק 27100
טלפון: 04-8780813 פקס: 04-8732130

ביקורת בנושא ועדת הנחות

מבוא .1

- 1.1. בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההנחות), נקבעו העקרונות בדבר ההנחה מסכום הארנונה הכללית המוטלת על מחזיק בנכס שהמועצה רשאית לתת. עוד נקבע בתקנות ההנחות, כי המועצה תמנה ועדת הנחות שבסמכותה, בין היתר, להעניק הנחות לנזקקים (ראו להלן).
- 1.2. חברי הוועדה בעירייה יהיו הגזבר, מנהלת מחלקת הרווחה או מי שבעלי תפקידים אלה הסמיכו לעניין זה מקרב עובדי המועצה, היועץ המשפטי למועצה או עורך דין ממשרדו או מלשכתו, ובמועצה שלא מינתה לה יועץ משפטי - עורך דין שמינתה המועצה לעניין זה ושלושה מחברי המועצה, שלפחות אחד מהם חבר בסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה. אם כל הסיעות מיוצגות בוועדת ההנהלה, יהיה בוועדת ההנחות לפחות חבר אחד שאינו חבר בוועדת ההנהלה. מניין חוקי בישיבות ועדת ההנחות יהיה יו"ר הוועדה או ממלא מקומו, היועץ המשפטי והגזבר.

1.3. ועדת ההנחות מוסמכת לתת הנחה ששיעורה עד 70% למחזיק בנכס שהוא נזקק. לעניין זה הוגדר "נזקק" - מחזיק בנכס שנגרמו לו הוצאות חריגות, גבוהות במיוחד, בשל טיפול רפואי חד-פעמי או מתמשך, שלו או של בני משפחתו, או בשל אירוע שגרם להרעה ניכרת ובלתי צפויה במצבו החומרי. טופס הבקשה יוגש לגזבר ולמנהל מחלקת הרווחה, שיעבירו לוועדה, בצירוף חוות דעת בכתב, למתן החלטה בעניין זה. עוד קובעות תקנות ההנחות, כי ועדת ההנחות תיתן את החלטתה בכתב בצירוף נימוקים.

2. הבסיס החוקי

2.1. פקודת העיריות.

2.2. צו הארנונה.

3. היקף הביקורת

3.1. במהלך חודש יוני 2008 התבצעה ביקורת על עבודת ועדת ההנחות על-

פי מדגם של פרוטוקולים מהישיבות בשנים 2006-2007.

3.2. הביקורת הסתמכה על הוראות החוק כפי שמופיעות בסעיף 2 בדו"ח

זה.

3.3. הביקורת בוצעה בהתאם לבקשת ראש העירייה, שביקש לערוך

ביקורת על תפקוד ועדת ההנחות.

3.4. הנתונים התקבלו ע"י המחלקות השונות בעירייה שהמציאו מצגים,

נתונים ומסמכים. לצורך ניתוח הנתונים, הניח המבקר כי המידע

שהתקבל הינו שלם, מדויק ומעודכן ככל האפשר.

3.5. הביקורת בוצעה ע"י מר אייל לוי.

3.6. הביקורת מודה על שיתוף הפעולה החיובי במהלך עבודתה עם הגזבר

וצוות העובדים בגזברות.

3.7. הביקורת בדקה את פרוטוקולים של ועדת ההנחות וזאת על מנת לבדוק את התנהלות והחלטות הוועדה.

4. מטרות הביקורת

4.1. בדיקת קיום הוראות החוקים והנהלים בוועדת ההנחות וכן בסדרי עבודתה של ועדת הנחות ואופן טיפולה בבקשות על-פי הגדרת נזקק.

5. הרקע הכללי

5.1. הנחות מארנונה ניתנות מתוקף תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג 1993 (להלן ה"תקנות") ולהלן עיקרון:

5.2. המועצה רשאית לקבוע הנחה מסכום הארנונה הכללית, שהוטלה באותה שנת כספים, על מחזיק בנכס שנתקיימו לגביו תנאים כמפורט בתקנות ובשיעורים שפורטו בהן, כגון: אזרחים ותיקים, עולים חדשים, נכים ועוד.

5.3. אפשרות נוספת לקבלת הנחה היא על-פי הגדרת נזקק, שהתנאים להנחה נקבעו בתקנות ושיעורי ההנחה נקבעים על-פי החלטת ועדה סטטוטורית לאישור הנחות.

5.4. מינוי ועדת הנחות נעשה על-ידי המועצה. הרכבה ומעמדה מפורטים בסעיף 149ד לפקודת העיריות ומוצג לעיל. הבסיס החוקי לפעילותה מפורט בסעיף 2 להלן.

5.5. ועדה זו מוסמכת לתת הנחה בשיעור של עד 70% מסך חיוב הארנונה, לנזקק המחזיק בנכס, אשר נגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד בשל: טיפול רפואי חד פעמי או מתמשך שלו או של בן משפחתו. אירוע אשר הביא להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי.

5.6. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 5/2001 מפורט נוהל לחיוב אישי של

נושא משרה ברשות המקומית (נוהל ואמות מידה להפעלת הסמכות לחיוב אישי).

5.7. בנוהל מפורטת "הוצאה שלא כדין" כהוצאה בדרך של התקשרות או

בכל דרך אחרת שבוצעה מחריגה מהוראות הדין ... כולל מתן הנחה בחריגה מתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחות מארנונה).

6. הרקע הייחודי

6.1. ועדת ההנחות הסטטוטורית בעיריית קרית ביאליק כוללת את ועדת

ההנחות (להלן: "ועדת הנחות").

6.2. ועדות ערר על קביעת ארנונה על-פי סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות

(למגורים ולעסקים), פועלות בנוסף לפעילות ועדת ההנחות.

7.1. המינוי האחרון של ועדה זו נקבע על-ידי מועצת העיר בישיבתה מס'

3/03 מתאריך ה-23/12/2003.

7.1.1. במועצה נקבע כי החברים יהיו : אבי ביטון (יו"ר), משה פנחס

(חבר), אלי דוקורסקי (חבר), גזבר (חבר), שוש סוקניק (נציגת מחלקת רווחה), עו"ד דן יהלום (יועץ משפטי).

7.1.2. **נמצא כי** בפועל החבר משה פנחס לא הופיע לישיבות הוועדה

ובמקומו הופיע חבר המועצה, מר יוסי אזריאל, הגם שהוא לא נבחר ע"י מועצת העיר כחבר הוועדה.

7.1.2.1. יוסי אזריאל השיב כי נוכחותו בוועדה מקורה באי

הבנה. מר משה פנחס, סגן ראש העירייה, נבחר לחבר בוועדה לצד חברים נוספים ובשל מחויבויות שיש לו במקום עבודתו, הוא התקשה להגיע לישיבות שהתקיימו בד"כ בשעות הבוקר. מר פנחס ומר אזריאל סיכמו ביניהם כי מר אזריאל ישמש כמ"מ חבר בוועדה ולמיטב זכרונו, הועבר על כך דיווח למועצה. מאז ההסדר המתואר מר פנחס חדל להגיע.

7.1.3. הביקורת ביקשה לקבל את חוות דעתו של היועץ המשפטי

לעניין החלטות הוועדה והיא מצורפת במלואה כנספח לדו"ח.

8. נוכחות חברי הוועדה בישיבותיה

- 8.1 "ועדת ההנחות היא במהותה ועדה סטטוטורית הפועלת על-פי פקודת העיריות והתקנות לחוק ההסדרים במשק. היא ממונה על-ידי מועצת העירייה. בהתאם לחוק: "החלטות הוועדה אינן טעונות אישור המועצה אך יונחו על שולחנה".
- 8.2 המינוי האחרון של ועדה זו נקבע על-ידי מועצת העיר בישיבתה מס' 3/03 מתאריך ה-23/12/2003.
- 8.3 להלן הרכב הוועדה הנדרש על-פי סעיף 149ד לפקודת העיריות:
- 8.3.1 שלושה חברי מועצה.
- 8.3.2 הגזבר, מנהל מחלקת הרווחה ומנהל מחלקת הגבייה או, מי שכל אחד מהם הסמיכו לעניין זה מבין עובדי העירייה.
- 8.3.3 היועץ המשפטי שמינתה העירייה, לפי חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) התשל"ו - 1975 או עו"ד ממשרדו או מלשכתו ...
- 8.3.4 המועצה תמנה מבין חבריה שמונו לוועדה את יו"ר הוועדה וממלא מקומו".

8.4. פירוט ההרכב הסיעתי של חברי הוועדה מקרב חברי המועצה ובעלי

תפקידים בעירייה כפי שנקבע על-ידי מועצת העיר בישיבתה מסי 3/03

מתאריך ה-23/12/2003.

<u>מספר חברי ועדה</u>	<u>הסיעה</u>
1	ש"ס – יו"ר הוועדה
1	למען קרית ביאליק
1	כולנו קרית ביאליק
2	גזבר העירייה
1	מנהלת מח' רווחה
1	יועץ משפטי
7	סה"כ

8.5. נוכחות חברי הוועדה בישיבותיה

8.5.1. מניין חוקי בישיבות הוועדה מתקיים בנוכחות יו"ר הוועדה

או מ"מ, יועץ משפטי וגזבר.

8.5.2. להלן נתוני הנוכחות של כל חברי הוועדה בהתאם לבדיקה,

שנעשה על-פי פרוטוקולים של הוועדה לשנים 2005-2007):

שנה	מס' ישיבות	יו"ר הועדה - א.ב	חבר מועצה - י.א	חבר מועצה - ד.א	יועץ משפטי או נציגו	גזבר או נציגו	מנהל מח' רווחה או נציגו	מנהל מחלקת הגבייה
2005	15	11	12	13	15	10	12	15
2006	21	14	14	19	21	0	20	21
2007	14	9	11	11	14	0	4	14
סה"כ	50	34	37	43	50	10	36	50
נוכחות באחוזים		68%	74%	86%	100%	20%	72%	100%

8.5.3. מנתוני הטבלה מתברר, כי חלק גדול מהישיבות הוועדה לא

התקיימו במניין חוקי של חבריה, וכן גם בהשתתפות חלקית

של חבריה האחרים.

8.5.4 בכ-30% מהשיבות חסרה נוכחות יו"ר הוועדה למרות שנוכחותו היא תנאי לקיום הישיבה.

8.5.4.1 לעניין זה נציין כי ב-8 ישיבות נחתם הפרוטוקול ע"י אחד מחברי המועצה שהיו נוכחים בישיבה ובפרוטוקול נרשם כי הוא משמש מ"מ יו"ר הוועדה, ללא קבלת אישור מועצת העיר לכך.

8.5.4.2 כמו כן, 5 פרוטוקולים נחתמו ע"י היו"ר למרות שלא היה נוכח בהם.

8.5.5 בכ-30% מהשיבות חסרה נוכחות מנהל מח' הרווחה ו/או נציגו. מאחר ונתונים מיחידתו משמשים תבחין חשוב בעבודת הוועדה ומשפיעים על היקף ההנחות, ראוי שהוא או נציגו ישתתפו אף הם בכל ישיבה שדנה בהם.

8.5.6 ב-26% מהשיבות לא נכח חבר המועצה י.א.

8.5.7 ב-14% מהשיבות לא נכח חבר המועצה א.ד.

8.5.8 גזבר העירייה לא נכח בישיבות בשנים 2006 ו-2007. לטענתו הדבר נבע כתוצאה מאי הבנה בינו ובין מנהלת מחלקת הגביה. לדברי הגזבר הוא מינה את מנהלת המחלקה למלא את מקומו בוועדה, אולם על פי הוראות החוק נוכחותה של מנהלת מחלקת גביה היא חובה ועל כן גזבר העירייה לא יכול למנות אותה כמחליפתו, אלא רק עובד אחר. גם לעניין זה נתבקש היועץ המשפטי לחוות את דעתו והיא מופיעה ומצורפת במלואה כנספח לדו"ח.

8.5.9 מהגזברות נמסר כי מספר פעמים העירו לתשומת ליבו של ראש העיר כי קשה לתאם בין כל חברי הוועדה את מועד כינוס הוועדה. רוב החברים בוועדה חברים בוועדות נוספות

בעירייה ומחוצה לה וסדר יומם שונה. על כן כאשר מקבלים

הודעה על זמן הישיבות קשה להגיע.

9. להלן פירוט הבקשות שנידונו בשנים 2005 - 2007:

שנה	מס' ישיבות	מספר בקשות שנידונו בישיבה	כמות שאושרה הנחה בשיעור 80%	כמות שאושרה הנחה בשיעור 70%	כמות שאושרה הנחה בשיעור 60%	כמות שאושרה הנחה בשיעור 50%	כמות שאושרה הנחה בשיעור 40%	כמות שאושרה הנחה בשיעור 30%	כמות שאושרה הנחה בשיעור 25%	כמות שאושרה הנחה בשיעור 20%	כמות שאושרה הנחה בשיעור 10%	מספר הבקשות לדיון חוזר	מספר הבקשות שנדחו	הסכמי פשרה	המלצה לחתימת חוב
2005	15	266	1	85	10	26	15	7	1	5	1	44	46	23	2
2006	21	330	0	88	11	45	24	14	0	12	1	53	62	17	3
2007	14	252	0	67	8	34	32	10	0	12	2	24	61	2	0
סה"כ	50	848	1	240	29	105	71	31	1	29	4	121	169	42	5

10. הפרדת בעלי תפקידים

10.1. עקב היקף העבודה והעומס הרב המוטל על מחלקת הגזברות בתחום

ועדת הנחות, כפי שנראה מהממצאים ומההערות בדו"ח, אנו

ממליצים לבצע הפרדה בין תפקיד מנהלת מחלקת הגביה לבין תפקיד

מזכירת ועדת הנחות. מוצע להגדיר גם בנהלים תחומי אחריות

ברורים לכל תפקיד כלהלן:

10.1.1. מנהלת מחלקת הגביה תעסוק בטיפול בקבלת קהל, בעדכון

הנחות על-פי תקנות ועדה ובמתן הנחות על-פי מבחן הכנסה.

10.1.2. מזכירת הוועדה תעסוק בכל הכרוך בטיפול בנתוני הבקשות

להנחה בארנונה, לרבות בבדיקת בקשות ומסמכים, בזימון

דיונים לוועדה, בהכנסה והקלדת החומר לוועדה, ברישום

פרוטוקולים ובדווח לתושב לגבי דחייה ו/או אישור הנחות.

להלן פירוט הארנונה למגורים מסך כל ההכנסות מארנונה לשנים 2003-2007
(באלפי ₪)

השנה	הכנסות מארנונה	ארנונה למגורים	הנחות מארנונה	הנחות ועדה	אחוז ארנונה למגורים מסך הכנסות מארנונה	אחוז הנחות ועדה מארנונה למגורים
2003	60,876	31,474	17,425	408	52%	1.3%
2004	60,252	32,418	17,388	4,601	54%	14.2%
2005	65,488	36,391	16,462	5,603	56%	15.4%
2006	74,363	38,453	18,042	742	52%	1.9%
2007	84,106	41,648	19,543	2,425	50%	5.8%
סה"כ	345,085	180,384	88,860	13,779	52%	7.6%

11.1. קיימת שונות רבה במתן הנחות ועדה לפי שנים, כפי שבאה לידי ביטוי

בטבלה לעיל. בממוצע בשנים 2003-2007 עומד סך הנחות הועדה

מארנונה למגורים בשיעור של 7.6%.

11.2. מגזברות העירייה נתקבלו נתונים בנושא הנחות מארנונה בשני

דיווחים שונים. האחד ביום 21/9/08 ומשקף את הנתונים כפי שהם

מופיעים בדוחות הכספיים ובמחלקת הנה"ח והשני מיום 26/10/08

כפי שהתקבלו ממחלקת הגביה, ולהלן הפירוט:

השנה	עפ"י הנתונים מיום 21/9/08	עפ"י הנתונים מיום 26/10/08	הפרש
2003	17,425	אין נתונים*	
2004	17,388	אין נתונים*	
2005	16,462	16,356	106
2006	18,042	17,737	305
2007	19,543	19,240	303
סה"כ	88,860		714

* עקב הסבת המחשב מאוטומציה למטרופולינט לא נתקבלו נתונים לשנים 2003-2004.

11.3. ממחלקת הגביה נמסר כי ההפרשים הנ"ל הם כתוצאה מהתאמות

שנעשו.

12. תהליך אישור ההנחה

12.1. טופס הבקשה

א. על מבקש ההנחה הנ"ל להמציא לרשות המקומית בקשה חתומה, לפי טופס 2 שבתוספת השנייה.

ב. טופס הבקשה מועבר לגיזברות ולמנהל מחלקת הרווחה שיעבירו להחלטת הוועדה בצירוף חוות דעת בכתב.

12.2. החלטת הוועדה

א. הוועדה קובעת את זכאותו של מבקש הנחה ואת שיעורי ההנחה בכפוף לאמור בתקנה 7, בהסתמך על טופס הבקשה וחוות הדעת הנ"ל כאמור בתקנה 9.

ב. על הוועדה לתת את החלטתה בכתב, בצירוף נימוקים.

12.3. המצאת פרטים נוספים

א. על מבקש הנחה להמציא פרטים או מסמכים נוספים לצורך דיון בבקשתו, לפי דרישת הגזבר, מנהל מחלקת הרווחה או הוועדה, לפי העניין.

ב. לא לכל בקשה צורפה חוות דעת בכתב של מנהל מחלקת הרווחה כנדרש על-פי תקנות המסים, עפ"י פרק ד סעיף 9 "חוות דעת מנהל מחלקת הרווחה - טופס הבקשה יועבר לגזבר ולמנהל מחלקת הרווחה שיעבירו להחלטת הוועדה, בצירוף חוות דעת בכתב".

12.4. תהליך הדיון בוועדת ההנחות

- א. למרות הנאמר בחוק, נציג הרווחה אינו מעביר חוות דעת בכתב.
- ב. נמצא מקרה כי ביום 27/10/08 השתתף בדיון תושב שאינו חבר בוועדה. לדעת הביקורת על יו"ר הוועדה ו/או היועץ המשפטי לעמוד על כך שלא יהיו נוכחים אנשים שאינם חברי הוועדה וזאת מאחר ובוועדה מתקיימים דיונים בעניינים הדורשים שמירה על צנעת הפרט.
- ג. ההחלטות המתקבלות על גובה ההנחה מוקלדות בגזברות ולאחר מכן נשלחות תשובות למבקשים.
- ד. על-פי מנהלת הגבייה תהליך זה נמשך כחצי שנה ואף למעלה מזאת, ממועד קבלת הבקשה ועד למתן התשובה. בבקשה חדשה שנתוניה עונים על כל הנדרש, ראוי לשקול צמצום פער זמן זה.
- ה. בישיבת ועדת ההנחות שבה נכח המבקר כמשקיף (במהלך חודש אוקטובר 2008). הבקשות שנדונו בישיבה זו הוגשו על-ידי התושבים בחודש פברואר 2008. נתון זה ממחיש את האמור בסעיף ד' לעיל.
- ו. חברי הוועדה בדקו בישיבה את מסמכי הבקשות לצורך שיקוליהם למתן ההנחות. היו מקרים בהם בעת הדיון נשמעו הערות כגון:
"אני מכיר/ה את המשפחה, המצב שם קשה מאוד, זה כן אירוע".
לא לכל מבקש יש בוועדה נציג המכיר את חומרת מצבו. לכן חוות דעת מסוג זה עלולות לפגוע בשוויון האפשרויות בין מבקשים שונים.

ז. בהגדרת האירוע רצוי להבחין בין אירוע שבעקבותיו נגרמת בהכרח הרעה משמעותית בלתי צפויה במצב החומרי (כמצוין בחוק) של המבקש, למשל פיטורין, לבין אירוע שעלול לגרום להרעה במצב החומרי ונעשה מתוך בחירה, למשל לקיחת הלוואה לחתונה, או לקיחת משכנתא גבוהה.

12.5. בדיקת עוקדני ההזמנות, סדרי היום והפרוטוקולים משיבות הוועדה

12.5.1. ההזמנות לשיבות הוועדה, סדרי היום והפרוטוקולים מתויקים בקלסרים הנמצאים במחלקת הגבייה. לצורך בדיקת עבודת הוועדה נסרקו ונבדקו מסמכים השייכים לשנת 2007 ולהלן ממצאי הבדיקה:

12.5.2. נמצא קושי בבדיקת הניירת בשל שיטת תיוק לא ברורה ולא עקבית, לדוגמה:

נמצאו פרוטוקולים עם תאריך הישיבה ללא ציון מספר הישיבה;
נמצאו פרוטוקולים עם מספר ישיבה שאינו תואם את מספרה בפועל;
נמצאו פרוטוקולים עם מספור שונה - לעתים מספר הפרוטוקול ולעתים מספר הישיבה.

12.5.3. בבדיקת ההזמנות לשיבות לא ניתן היה לקשר בין ההזמנה המקורית לתאריך מסוים של הישיבה, לבין הפרוטוקול מאותה הישיבה. חלק מהישיבות לא התקיימו בתאריך המקורי ונדחו יותר מפעם אחת. לא נמצאו הזמנות כתובות לשיבות שנדחו.

לביקורת נמסר כי במקרים מסוימים אכן לא היו הזמנות כתובות אלא הזמנות טלפוניות לשיבות ועדה וזאת כתוצאה מדחיית ישיבות, ביטול ישיבות וקביעת מועד חדש לקיום ישיבות ועדה בפרק זמן קצר מאוד, יוצא איפוא שתדירות הוועדה מותנית בדחיפות ובדרישות חברי הוועדה.

12.6. בקשות שלא מן המניין :

12.6.1 יש תושבים המגישים את בקשותיהם כדין ונאלצים להמתין

אף למעלה ממחצית השנה, כדי לקבל עליהן תשובה מהוועדה.

12.6.2 קיימים מספר רב של בקשות שלא מן המניין, אשר הובאו

לישיבה ללא שעברו קודם לכן במחלקת הגבייה לשם בחינת טופס הבקשה על צירופיו.

12.6.3 הדיון בהן לפני בקשות אחרות שעברו את ההליך המסודר,

עלול ליצור אי שוויון הזדמנויות לגבי תושבים אחרים, שממתינים לדיון בבקשותיהם, כשהכלל המקובל הוא ראשון נכנס ראשון נדון.

12.6.4 דרך הטיפול בפועל כאמור עשויה גם לגרום לאפליה במשך

מתן התשובה על הפנייה ובסכום התשלום הרטרואקטיבי.

12.6.5 הבקשות שלא מן המניין הובאו על-ידי יו"ר הוועדה וחברים

נוספים ונדונו בישיבה. נציין כי לא נמצאה הסתייגות היועץ המשפטי להליך זה.

12.6.6 אם מצא היו"ר שיש הצדקה במקרים מסוימים להנהגת הליך

מזורז של דיון בבקשה, ראוי לעגנו בשקיפות בנוהל המוצע לעבודת הוועדה ולנמק כל מקרה כזה גם לפרוטוקול.

12.7 ממנהלת מחלקת הגבייה נמסר כי הכלל הנורמטיבי שראשון נכנס

ראשון נדון, הוא הכלל המוביל בוועדה, אולם ישנם מקרים יוצאים מן

הכלל המובאים מחוץ לסדר היום ובעדיפות למקרים אחרים מכמה

סיבות, כמפורט להלן :

.12.7.1 בקשות חוזרות ונשנות שמטופלות זמן רב ומחוסר מסמכים,

טיפולים חוזרים וכיוצ"ב.

.12.7.2 פניות ישירות של תושבים לחברי הוועדה או לעובדי הגזברות

שברצונם להגיע להסדר וסילוק חובות, ומהרצון להכניס כסף

לקופת העירייה.

.12.7.3 כל הבקשות המועלות מחוץ לסדר היום מעוגנות בשקיפות

מלאה לעיני כל חברי הוועדה ואנשי המקצוע.

- 13.1. הנחות מארנונה ניתנות מתוקף תקנות ההסדרים במשק המדינה.
- 13.2. המועצה רשאית לקבוע הנחה מסכום הארנונה הכללית, שהוטלה באותה שנת כספים, על מחזיק בנכס שנתקיימו לגביו תנאים כמפורט בתקנות.
- 13.3. אפשרות נוספת לקבלת הנחה היא על-פי הגדרת נזקק, שהתנאים להנחה נקבעו בתקנות ושיעורי ההנחה נקבעים על-פי החלטת ועדה סטטוטורית לאישור הנחות.
- 13.4. מינוי ועדת הנחות נעשה על-ידי המועצה. ועדה זו מוסמכת לתת הנחה בשיעור של עד 70% מסך חיוב הארנונה.
- 13.5. נמצא כי בפועל החבר משה פנחס לא הופיע לשיבות הוועדה ובמקומו הופיע חבר המועצה, מר יוסי אזריאל. יוסי אזריאל השיב כי נוכחותו בוועדה מקורה באי הבנה.
- 13.6. חלק גדול מהשיבות הוועדה לא התקיימו במניין חוקי של חברה, וכן גם בהשתתפות חלקית של חברה האחרים.
- 13.6.1. בכ-30% מהשיבות חסרה נוכחות יו"ר הוועדה למרות שנוכחותו היא תנאי לקיום הישיבה.
- 13.6.2. 5 פרוטוקולים נחתמו ע"י היו"ר למרות שלא היה נוכח בהם.
- 13.6.3. בכ-30% מהשיבות חסרה נוכחות מנהל מח' הרווחה ו/או נציגו. מאחר ונתונים מיחידתו משמשים תבחין חשוב בעבודת הוועדה ומשפיעים על היקף ההנחות, ראוי שהוא או נציגו ישתתפו אף הם בכל ישיבה שדנה בהם.
- 13.6.4. ב-26% מהשיבות לא נכח חבר המועצה י.א.
- 13.6.5. ב-14% מהשיבות לא נכח חבר המועצה א.ד.

13.6.6. גזבר העירייה לא נכח בישיבות בשנים 2006 ו-2007. לטענתו

הדבר נבע כתוצאה מאי הבנה בינו ובין מנהלת המחלקה.

13.7. מגזברות העירייה נתקבלו נתונים בנושא הנחות מארנונה בשני

דיווחים שונים. האחד ביום 21/9/08 ומשקף את הנתונים כפי שהם

מופיעים בדוחות הכספיים ובהנה"ח והשני מיום 26/10/08 כפי שהם

מופיעים במערך הגביה. בגזברות העירייה הסבירו את השינויים

שנבעו כתוצאה מהתאמות שנעשו

13.8. למרות הנאמר בחוק, נציג הרווחה אינו מעביר חוות דעת בכתב בקשר

לטפסי הבקשה.

13.9. נמצא מקרה כי ביום 27/10/08 השתתף בדיון תושב שאינו חבר

בוועדה. לדעת הביקורת על יו"ר הוועדה ו/או היועץ המשפטי לעמוד

על כך שלא יהיו נוכחים אנשים שאינם חברי הוועדה וזאת מאחר

ובוועדה מתקיימים דיונים בעניינים הדורשים שמירה על צנעת הפרט.

13.10. ההחלטות המתקבלות על גובה ההנחה מוקלדות בגזברות ולאחר מכן

נשלחות תשובות למבקשים. על-פי מנהלת הגבייה תהליך זה נמשך

כחצי שנה ואף למעלה מזאת, ממועד קבלת הבקשה ועד למתן

התשובה. בבקשה חדשה שנתוניה עונים על כל הנדרש, ראוי לשקול

צמצום פער זה של הזמן למשוב.

13.11. בישיבת ועדת ההנחות שבה נכח המבקר כמשקיף (במהלך חודש

אוקטובר 2008). הבקשות שנדונו בישיבה זו הוגשו על-ידי התושבים

בחודש פברואר 2008.

- 13.12. חברי הוועדה בדקו בישיבה את מסמכי הבקשות לצורך שיקוליהם למתן ההנחות. היו מקרים בהם בעת הדיון נשמעו הערות כגון: "אני מכיר/ה את המשפחה, המצב שם קשה מאוד, זה כן אירוע". לא לכל מבקש יש בוועדה נציג המכיר את חומרת מצבו. לכן חוות דעת מסוג זה עלולות לפגוע בשוויון הזדמנויות בין מבקשים שונים.
- 13.13. בבדיקת ההזמנות לישיבות לא ניתן היה לקשר בין ההזמנה המקורית לתאריך מסוים של הישיבה, לבין הפרוטוקול מאותה הישיבה. חלק מהישיבות לא התקיימו בתאריך המקורי ונדחו יותר מפעם אחת. לא נמצאו הזמנות כתובות לישיבות שנדחו.
- 13.14. קיימים מספר רב של בקשות שלא מן המניין, אשר הובאו לישיבה ללא שעברו קודם לכן במחלקת הגבייה לשם בחינת טופס הבקשה על צירופיו.
- 13.15. הדיון בהן לפני בקשות אחרות שעברו את ההליך המסודר, עלול ליצור אי שוויון הזדמנויות לגבי תושבים אחרים, שממתינים לדיון בבקשותיהם, כשהכלל המקובל הוא ראשון נכנס ראשון נדון.
- 13.16. דרך הטיפול בפועל כאמור עשויה גם לגרום לאפליה במשך מתן התשובה על הפנייה ובסכום התשלום הרטרואקטיבי.
- 13.17. הבקשות שלא מן המניין הובאו על-ידי יו"ר הוועדה וחברים נוספים ונדונו בישיבה. נציין כי לא נמצאה הסתייגות היועץ המשפטי להליך זה.

- 14.1. בהגדרת האירוע רצוי להבחין בין אירוע שבעקבותיו נגרמת בהכרח הרעה משמעותית בלתי צפויה במצב החומרי (כמצוין בחוק) של המבקש, למשל פיטורין, לבין אירוע שעלול לגרום להרעה במצב החומרי ונעשה מתוך בחירה, למשל לקיחת הלוואה לחתונה, או לקיחת משכנתא גבוהה.
- 14.2. הביקורת ממליצה לבצע הפרדה בין תפקיד מנהלת הגביה לבין מזכירת ועדת הנחות. מוצע להגדיר גם בנהלים תחומי אחריות ברורים לכל תפקיד.
- 14.3. הביקורת ממליצה כי בנוסף לוועדת הנחות תקום בעירייה ועדה מכינה, שמתפקידה להמליץ לוועדת הנחות על שיעורי ההנחה המותאמים לסוג הבקשה ובדיקת שלמות הבקשה מבחינת המסמכים המצורפים אליה.
- 14.4. הוועדה תהיה עירונית פנימית, שמתפקידה לדון בבקשות, להנחות על – פי הגדרת נזקק ולהביא בפני ועדת ההנחות את המלצותיה. המלצות הועדה ירשמו בפרוטוקול, שיצורף כנספח לפרוטוקול ועדת ההנחות. הדיון בוועדה יעשה בהתאם למסמכים המצורפים לבקשה ברוח החוק והמלצות הוועדה יקבעו בהתחשב בגובה ההכנסה החודשית של המבקש, מספר הנפשות הסמוכות על שולחנו, גודל הנכס, סכום החיוב השנתי, שיעורי ההנחה בשנה הקודמת (באם היה) והאירוע שגרם לבקשת ההנחה.
- 14.5. מומלץ להכין נוהל עבודה כתוב הכולל קריטריונים ברורים לאופן עבודת הוועדה, ובין היתר, את שיטת הבדיקה והאישור של הבקשות.
- 14.6. מומלץ שחברי הוועדה יקבלו הסבר על מהות החוק והנחיות לפעולה מאת היועץ המשפטי החבר בוועדת ההנחות.

- 14.7. ועדת הנחות (ארנונה) היא ועדה סטטוטורית, שנקבעה בחוק. רצוי שיקבעו נוהלי עבודה עירוניים המחייבים את חבריה. על הנוהל לכלול את אופן תפקודם בנושא, לרבות רישום פרוטוקולים חלוקת התפקידים, הסמכויות והאחריות, תהליך קבלת ההחלטות, אחידות הטיפול, מתן שוויון אפשרויות, תבחינים ועוד. אמנם בגזברות נמצאו הוראות פנימיות המתעדכנות מדי שנה, אך חסר בהן פירוט מלא של התבחינים ושיטות הפעולה ואין הן שקופות לציבור החייבים בארנונה.
- 14.8. על הגזברות לדאוג לכך שעוקדני הפרוטוקולים, סדרי היום וההזמנות של ישיבות ועדת ההנחות, יהיו מסודרים כך שניתן יהיה להתמצא בהם גם לצורכי פיקוח ובקרה
- 14.9. יש לתת את הדעת על שיטת העבודה וחלוקת העומס בגזברות הנגרם בכל שלבי התהליך, החל מהגשת הבקשה דרך הדיון בוועדת ההנחות ועד מתן ההודעה לתושב. כתוצאה מכך, ממתנינים חלק מהזכאים זמן רב עד לקבלת התשובות, גם כאשר זכאותם ברורה מלכתחילה. ראוי לקצר משך זמן זה ולשקול לקבוע גם בנוהל את לוח הזמנים הרצוי.
- 14.10. רצוי להימנע ככל האפשר מדיונים בבקשות המוצגות בפני הוועדה מחוץ לתור של מועד הגשתן וגמר בדיקתן. בכל מקרה חריג רצוי שההנמקה לכך תועלה בפני הוועדה ותירשם גם בפרוטוקול. כן רצוי לנמק גם בפרוטוקול את הסיבות לכל החלטה חריגה אחרת המתקבלת בוועדה.
- 14.11. אישור הנחה על-ידי נושא משרה בוועדה, שלא על-פי הכללים, יכול לשמש כעילה לחיוב אישי. רצוי לשנן זאת לנוגעים בדבר.
- 14.12. מהממצאים נראה שיש בקשות להנחה בארנונה המוגשות לדיון בפני הוועדה, כאשר הן לא נבדקו כלל כנדרש, לדוגמה, הגשת טופסי בקשה

לעתים, מבלי לצרף אליהן מסמכים תומכים, לרבות לבקשות שלא נכללו בסדר היום לדיון בפני הוועדה. רצוי לקבוע גם בנוהל המוצע לתפקוד הוועדה, כי נכון לדון אך ורק בבקשות להנחה שנבדקו ונרשמו כדין לאחר שטופלו על-ידי הוועדה המכינה. אם ימצאו חריגים ראויים מנוהג זה, ראו לשקול לכללם בנוהל ולחייב לנמקם גם בפרוטוקול הדיון בעניינם.

14.13. אי מתן חוות דעת בכתב של נציג הרווחה כנדרש בתקנות והיעדרו מישיבות הוועדה, עלולים להשפיע על שיעור ההנחה הניתן למבקשים ועל כלל היקף ההנחות. לפיכך, רצוי לשקול לצרפו לקוורום המזערי של כל ישיבה בה מתקבלות החלטות.

נספחים

6 ביולי 2008

אל: מר אייל לוי, מבקר פנים

מאת: עו"ד עודד פלוס

הנדון: ועדת הנחות – גב' אינה גודסביץ

1. מצאתי לנכון להפריד בין שני הנושאים, עזריאל ואינה, כאשר במקביל נשלח אליך מכתב בענין עזריאל.

2. ביחס לאינה.

על פי סעיף 149 ד', המועצה מוסמכת לבחור את חברי הועדה ואולם סמכות זו מוגבלת, אך ורק לחברי המועצה מקרב חברי הועדה, כאשר חברותם של הגזבר, מנהל הרווחה, מנהל הגביה והיועץ המשפטי, הינה מכח החוק ולא טעונה אישור או מינוי של המועצה.

המחוקק מאפשר לגזבר (כמו לאחרים) להסמיך גורם מטעמים:

"הגזבר.... או מי שכל אחד מהם הסמיכו לענין סעיף זה מבין עובדי העיריה".

3. הפגם הוא לא בכך שהגזבר הסמיך ללא אישור מועצה, אין צורך באישור מועצה להסמכה, הבעיה היא שבהסמכה של אינה דווקא, יש חוסר בחבר, חוסר בעייתי לענין הקוורום.

אינה כמנהלת מחלקת גביה, חברה בוועדה בזכות עצמה ועל הגזבר להסמיך פקיד אחר מבין פקידי העיריה, על מנת שייצג אותו.

4. יש אפוא לבקש מהגזבר, להוציא הסמכה בכתב לעובד עיריה אחר על פי שיקול דעתו ולבטל את ההסמכה לאינה, שכאמור הינה חברת ועדה בזכות עצמה ולא מכוחו של הגזבר.

בברכה,

עודד פלוס, עו"ד

העתק: רו"ח חן פרץ, גזבר העיריה.

ד"ר רפי ורטהיים, ראש העיריהמר אייל לוי, מבקר פנים

א.נ.,

הנדון: ועדת הנחות מארנונה – הרכב הועדה

1. כפי שהובא בפני, מזה זמן חל פגם בהרכב ועדת ההנחות, כאשר חבר המועצה מר יוסי עזריאל נוטל חלק בישיבות, הגם שהוא לא נבחר בשעתו כחבר הועדה.
2. שוחחתי בענין עם מר עזריאל והוא הסביר לי שנוכחותו בועדה מקורה באי הבנה. מר משה פנחס סגן ראש העיריה, נבחר לחבר בועדה לצד חברים נוספים ובשל מחויבויות שיש לו במקום עבודתו, הוא התקשה להגיע לישיבות שהתקיימו בד"כ בשעות הבוקר. מר פנחס ומר עזריאל סיכמו ביניהם כי מר עזריאל ישמש כמ"מ חבר בועדה ולדברי עזריאל למיטב זכרונו, הועבר על כך דיווח למועצה.
מאז ההסדר המתואר הגיע מר עזריאל לישיבות ומר פנחס חדל להגיע.
- הפרוט דלעיל נועד לענין תום הלב של הטעות, הגם שברור כי הגורם היחיד שמוסמך למנות חברי ועדות הינה מליאת מועצת העיר והבנות והסכמות בין חברים למילוי מקום קבוע או זמני, אינן מועילות.
3. כפי שחבר מועצה לא יכול לשלוח מ"מ לישיבות המליאה, כך חבר ועדה לא יכול למנות על דעת עצמו. חברי ועדת ההנחות שיכולים להיות מיוצגים באמצעות אחרים הינם אנשי המקצוע בועדה (גזבר, מנהלת מחלקת גביה, יועץ משפטי ומנהלת רווחה) וזכות זו אינה שמורה לחברי המועצה.
(בענין זה ראה סעיף 149ד' לפקודת העיריות).
4. השורה התחתונה של כל האמור הינה, כי נפל פגם בהשתתפותו של מר עזריאל בישיבות ונשאלת השאלה מה יעלה בגורלן של החלטות שהתקבלו לאורך השנים ומה יש לעשות מכאן ולהבא.
5. ביחס לעתיד, מכאן ולהבא, ברור כי מר עזריאל אינו יכול ליטול חלק בישיבות אלא אם מליאת מועצת העיר תחליט על שינוי הרכב הועדה ומינויו כחבר, במקום מר פנחס, או במקום חבר אחר.

6. ביחס לעבר.

- א. מר עזריאל הינו "חבר" אחד מתוך שבעה ולפיכך הדעת נותנת כי גם אם נוריד את קולו של מר עזריאל ממנין המצביעים, לאישור או לדחיה, לא יהיה בכך כדי להביא להחלטה שונה.
- ב. להחלטות העיריה וועדותיה ולמעשה המינהלי בכללו יש חזקת תקינות, כאשר לענין שותפות בועדות קיימת חזקת תקינות מיוחדת (סעיף 139 לפקודה).
- ג. ניתן לטעון כי מאחר ומר עזריאל נטל חלק פעיל בועדות והדבר לא נעלם ולא הועלם, יש מעין הכשר בהתנהגות של ההתנהלות עד היום, מצד המועצה, שהחלטות ועדת ההנחות הונחו בפניה ובאופן חריג, למרות שהדבר לא נדרש בחוק, אלא אושרו ע"י מליאת המועצה.
- ד. יש משמעות לא פשוטה ביחס לביטול ההנחות והחזרת הנושא לדיון, מבחינת הוראות תקנות ההנחות, שתקצר היריעה מלפרטן ונראה לי לא ראוי היום, להחזיר את הגלגל לאחור, באופן שיהיה בכך משום "תיקון עוול בעוול".
7. לסיכום, יש לראות באישור מליאת המועצה כתיקון לפגם לכאורה שנפל, כאשר יש להביא לאישור את כלל הפרוטוקולים שטרם אושרו וליידע את חברי המועצה על הפגם שנפל. ביחס לעתיד, אין לאפשר למר עזריאל ליטול חלק בישיבות, אלא אם יוחלט על שינוי ההרכב על ידי מליאת המועצה.
8. נאמר לי כחלק מהצגת הסוגיה בפני, כי יש שאלות נוספות הנוגעות לנוכחות בישיבות, לפתיחת הישיבות בקוורום חוקי (יו"ר, יועץ משפטי וגזבר) לחתימה על הפרוטוקולים, לשאלות הנוגעות לסדר העלאת הבקשות וכל כיוצ"ב.
- יש לשים לב ולהקפיד, במיוחד בימים רגישים אלה של ערב בחירות, על תקינות ההליכים. ועדת ההנחות הינה ועדה חשובה שהחלטותיה סופיות וניתנות לביצוע ללא צורך באישור של גורם נוסף, כאשר היא עוסקת בנושאים רגישים ביותר ומיותר לפיכך להדגיש את הצורך בהקפדה על כל תג ותג.
9. אני מבקש שתגבשו את הצעדים בהתאם לאמור לעיל, כאשר לטעמי, מן הראוי שתוכן מכתבי זה יובא לידיעת חברי הועדה.

בברכה,

עודד פלוס, עו"ד

העתק: רו"ח חן פרץ, גזבר העיריה.