

מועצה מקומית

אזור

דין וחשבון המבקר

לשנת 2010

11

מ ב ק ר ה מ ו ע צ ה

ד ו ח ש נ ת י 10

ל ש נ ת 2010

בצירוף הערות ראש המועצה

תוכן העניינים

עמוד

4	מבוא
5	פעילות הרשות ומצבה הכספי
17	מכרז גזבר המועצה
23	הליכי אכיפה גביית חובות

מ ב ו א

=====

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר הרשות לשנת 2010 .

כמבקר, אני מחויב לבדוק את פעולות הרשות במבט כולל ומקיף. לכן, נושאי הביקורת נכללו בתוכנית העבודה השנתית כמכלול מייצג לפעילותה של הרשות תוך התייחסות ליעילותה של המערכת הן מבחינה תפעולית והן מהבחינה הניהולית. בנוסף להם, נערכה ביקורת במספר נושאים לפי בקשתו המפורשת של ראש הרשות.

תפקידה של הביקורת היא להדגיש את אותם הנושאים הטעונים שיפור והתייעלות. יחד עם זאת ע"מ לשקף נכונה את היקף וטיב פעולותיה של הרשות, קיימת גם התייחסות לאותן פעולות ברוכות העשייה והיצירה. הביקורת משתדלת לסייע למחלקות הרשות בהטמעת שינוי ההליכים ודפוסי עבודה לפי הצורך תוך שימת דגש על התייעלות וחיסכון וזאת תוך כדי עבודת הביקורת. חשוב לציין כי חלק מהליקויים תוקנו כבר במהלך הביקורת ועוד בטרם סיום עבודת הביקורת. טיוטת הסיכום והממצאים, בכל אחד מהנושאים שנבדקו, הובאו באופן שוטף לקבלת התייחסות המבוקרים. התייחסות המבוקרים נבחנה ונשקלה לאור ממצאי הביקורת טרם גיבוש המסקנות וההמלצות בנושא המבוקר.

הנושאים העיקריים שבהם עוסק הדוח השנתי

1. מכרז גזבר המועצה
2. הליכי אכיפה גביית חובות

ברצוני להודות למנהלי המחלקות והיחידות המבוקרות, על שיתוף הפעולה המועיל ועל היחס החם כלפי הביקורת תוך הבנה כנה לנחיצותה של הביקורת ותרומתה לשיפור המערכת. כמו-כן יש לציין את הסיוע המקצועי המעולה ושיתוף הפעולה המלא לו זכיתי ממנכ"ל הרשות. זהו גם המקום להודות לראש הרשות על הסיוע והגיבוי המלא שהעניק לעבודת הביקורת.

בנוזיו איזי - ר"ח
מבקר המועצה

פעילות הרשות ומצבה הכספי

עמוד

6	מבוא
8	התפתחות הרשות ופעילות המועצה
9	מצבה הכספי של הרשות
13	תקציב הרשות

מ ב ו א

הביקורת, כפעולת הערכה, אינה יכולה לראות את פעולות המועצה המבוקרת שלא במסגרת הקונצפט הכללי של התפתחות הישוב, של מגמות המדיניות ושל היקף פעילותה הכללי של המועצה.

הפעילות המנהלתית, הפיננסית והתפעולית של המועצה היא פועל יוצא של המדיניות הכללית של המועצה אשר מושפעת מהתפתחות הישוב מחד גיסא ומשפיעה עליה במידה רבה מאידך גיסא.

המטרה העיקרית של רשות מקומית היא לספק שירותים לציבור שבתחום שיפוטה, במסגרת סמכויותיה ובהתאם לאמצעים הכספיים העומדים לרשותה.

אין הרשות המקומית יכולה לבצע את כל הפעולות, אשר היא מוסמכת לבצען, לשם השגת המטרות במסגרת אמצעיה הכספיים אלא אם כן אמצעים אלה יועדו מראש, למטרות האמורות בתקציב, כפי שאושר ע"י מועצת הרשות המקומית ומשרד הפנים.

תקציב הרשות הוא ביטוי כספי/מספרי למדיניות ולתכנון פעולות הרשות.

סעיף 27 לצו המועצות המקומיות קובע כי לכל רשות מקומית יהיה תקציב שנתי. התקציב צריך להיקבע ע"י מועצת הרשות המקומית, עד תחילת שנת התקציב והוא טעון אישור המנהל הכללי של משרד הפנים או של הממונה על המחוז.

התקציב מהווה אפוא מסגרת לכלל הפעילות הכספית/משקית של המועצה, משקף את תוכנית עבודתה השנתית ומהווה בסיס לביצועה. כל ההתחייבויות של הרשות חייבות להיות במסגרת התקציב המאושר לאותה שנה.

כדי שהתקציב ימלא את ייעודו עליו להיות בנוי על העקרונות הבאים:

1. אחידות פעולות בעלות אופי זהה יש לתת להם מינוח אחיד.
2. פירוט נאות על התקציב להיות מספיק מפורט ומאידך לא לכלול פירוט יתר המקשה על ריכוז הסעיפים ועל קבלת תמונה ברורה של היקף הפעילות.
3. שנתיות מאחר והמסגרת התקציבית (תקציב רגיל) מתייחסת לשנת תקציב מסוימת, יש לייחס את הפעילות של השנה האמורה לתקציב של אותה שנה.

4. בסיס לחשבונאות התקציב חייב להיות בנוי באופן, שיאפשר נהול חשבונות במקביל לסעיפי התקציב המאושרים ויאפשר הכנת דוחות שישקפו את הביצוע בהשוואה לתכנון, דהיינו- דיווח נאות על השימוש בכספים שנתקבלו וכיצד הם הוצאו, השוואה לתקציב המאושר.

ההוראות בחוקים ובתקנות של הרשויות המקומיות וההוראות של רואה החשבון לעיריות, קובעות את העקרונות החשבונאיים, שלפיהם ינוהלו החשבונות ויוגשו הדוחות התקופתיים הדרושים.

בסעיף 12 של תקנות רשויות מקומיות (הנהלת חשבונות) התשמ"ח – 1988 נקבע: "לא יאוחר מ- 31 במאי של כל שנת כספים, יכין הגזבר דין וחשבון שנתי בעד שנת הכספים הקודמת, במתכונת ועל-גבי טפסים שקבע רואה חשבון לעיריות לדין וחשבון השנתי."

סעיף 112 (ב) לצו המועצות המקומיות (תיקון: תשל"ט) :

"(א.) ראש המועצה ימסור למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון על מצבה הכספית של המועצה ויפרט בו את הוצאותיה והכנסותיה.

(ב.) ראש המועצה יגיש למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון בכתב על פעולות המועצה.

(ג.) המועצה תקיים דיון, במועד שנקבע לכך, בדין וחשבון שנמסר לה לפי סעיפים קטנים (א) ו- (ב) "

כדי לתת לקורא הדוחות פרספקטיבה רחבה יותר, על המסגרת שבה פועלים הגופים המבוקרים, נסקרים בפרק זה שלושת מרכיביה העיקריים של מסגרת זו:

התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה.

מצבה הכספית של המועצה

תקציב המועצה

1. התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה

מספר התושבים לפי נתוני משרד הפנים לחודש 10/2010 היה 11,936 איש – (ב – 10/2009 – 11,599) גידול של % 2.9 לעומת סוף שנת 2009.

בתחומי המועצה כ- 3,986 יחידות המשלמות ארנונה מתוכם 3,452 בתי אב המשלמים ארנונה למגורים. תחום שיפוטה של המועצה משתרעת על פני כ- 2,700 דונם.

בתחומי הרשות פועלות חט"ב אחת ובו 325 תלמידים, 3 בתי"ס יסודיים ובהם 680 תלמידים ו- 13 גני ילדים ומעון נעמ"ת לילדים בגילאי חינוך חובה וטרום-חובה ובהם 434 ילדים. כמו כן לומדים 513 תלמידים במוסדות שמחוץ לישוב

מחלקת הרווחה מטפלת ב- 707 משפחות ובשנת 2010 טופלו 951 פניות ובהם קשישים (431), בעיות חומריות (133), חולי (152), משפחות חד הוריות (65), חוק הנוער (55), בריאות הנפש (24), פיגור, סמים ואלכוהול (52) ונערות במצוקה (39).

2. מצבה הכספית של הרשות

הדוחות הכספיים הרבעוניים הוכנו על-ידי הגזברות ונדונו במליאת המועצה.

הגרעון המצטבר

הגרעון המצטבר של המועצה המקומית אזור לסוף שנת 2010 היה 2,955 אלפי ש"ח, לעומת 2,952 אלפי ש"ח בסוף 2009.

הרשות סיימה את שנת 2010 בגרעון תקציבי של 3 אלפי ש"ח לעומת גרעון של 655 אלפי ש"ח בשנת 2009.

התפתחות הגרעון של הרשות

<u>גרעון באלפי ש"ח</u>	<u>שנת תקציב</u>
2,297	מצטבר עד 31/12/08
<u>655</u>	גרעון בשנת 2009
2,952	גרעון מצטבר 31/12/09
<u>3</u>	גרעון בשנת 2010
2,955	גרעון מצטבר עד 31/12/10
=====	

מתוך נתוני מחלקת הגביה מתברר כי חלה ירידה בשיעור הגביה של חובות התושבים מחיובים שנתיים שוטפים מ- 95.44% בשנת 2009 לכדי 91.63% בשנת 2010 ושעור החייבים בגין חיובים שנתיים שוטפים עומד בסוף 2010 על 30.82% לעומת 26.48% לסוף שנת 2009.

כמו כן חלה עליה בשיעור החייבים מכלל החיובים שעמד בסוף שנת 2010 על 25.16% לעומת 18.32% בסוף שנת 2009. השינויים הבולטים בגביית חובות התושבים המרכיבים את הגביה הכללית הם:

ש ע ו ר י ג ב י ת ח ו ב ו ת ה ת ו ש ב י ם

מסך כל החובות	מסך כל החובות	מחויבים שוטפים		
		2009	2010	
80.10%	76.15%	95.15%	91.37%	ארנונה
17.58%	11.42%	188.66%	----	אגרות מים וביוב
97.72%	97.99%	100.29%	100.00%	חייבים חד פעמיים
81.68%	97.99%	100.29%	93.27%	ס ה" כ כללי

סך כל החובות כלפי המועצה גדלו בסך של 3,132 אלש"ח המהווים גידול של 36.48%.

חובות הארנונה של התושבים אשר מסתכמים בסך של 11,531 אלש"ח (8,399 אלש"ח ב- 2009) מהווים 98.4% מכלל החובות (97.82% בשנת 2009).

שעור הגבייה של חובות ישנים מהווה אינדיקציה לשימוש באמצעי האכיפה שנוקטת הרשות כלפי חייבי המסים. בשנת 2010 חלה עליה בגביית חובות בגין שנים קודמות והגבייה זו הסתכמה בסך של 3,749 אלש"ח מחובות הארנונה בגין שנים קודמות (44.64%) לעומת גבייה של 2,241 אלש"ח בשנת 2009 שהו 37.70% מסך החובות לתחילת שנה זו. העליה בשיעור גביית החובות הישנים מהווה אינדיקציה ליעילותה של צעדי האכיפה שנוקטו אך יחד עם זאת יש לציין שיש לנקוט באמצעי האכיפה בסמוך למועד היווצרותם וזאת על מנת למנוע טפיחת החובות אשר יקשו על החזרם מצד החייבים מחד ועלול לאלץ את הרשות לנקוט בהליכים למחיקתם.

דוח מערכת הגבייה מראה כי חלה ירידה קלה במתן הנחות ופטורים – מ- 3,658 אלש"ח ב 2009 לכדי 3,611 אלש"ח בשנת 2010. הירידה במתן ההנחות עשויה להצביע על הקפדה על התקיימותם של התבחינים המזכים את המבקשים בהנחה.

למרות שחייבי תושבים בגין צריכת מים ואגרת ביוב עברה לתאגיד המים המשותף עם עיריית חולון- עדיין קיימים חובות בסך 760 אלש"ח לסוף שנת 2010 לעומת 858 אלש"ח לסוף שנת 2009. במהלך שנת 2010 נגבו חובות בסך 98 אלש"ח בלבד והיעדר יכולתה של הרשות לנקוט באמצעי של ניתוק הספקת המים תרמה לשיעור הגבייה הנמוך של חובות בגין צריכת המים ואגרת הביוב.

בחייבים החד פעמיים ניכר כי כל החייבים השוטפים נגבו אם כי הטיפול בגין חובות העבר לוקה בהזנחה מתמשכת. חובות העבר בגין דוחות חניה, אגרות החינוך, הרווחה, השתתפויות בעלים ופינוי אשפה ואילו לא טופלו בכלל. מסקנת ממצאים אלו היא אחת: כל עוד הרשות מנצלת את אפשרויות האכיפה העומדות לרשותה – נכונות התושבים לשלם את חובם לרשות עולה. על כל

הביקורת ממליצה לנקוט בכל אמצעי האכיפה האפשריים על מנת לגבות חובות התושבים כלפיה ולשפל באופן משמעותי ביותר את מצבה הכספי של הרשות מחד ואת מוסר התשלומים של תושבי הרשות מאידך.

סיכויי הרשות לשאת את עצמה מבחינה כלכלית נבחנים- בין היתר, ביכולתה ליצור לעצמה מקורות הכנסה עצמיים ומבוססים, שיניבו הכנסות גבוהות וידרשו שירותים מעטים. חלקו של הכנסות הרשות ממקורות עצמיים נותן אינדיקציה על היכולת העתידית של הרשות לקיים את שירותיה לתושבים ועל מידת תלותה במקורות חיצוניים.

ההלוואות שנתקבלו במהלך השנה ובשנים קודמות נרשמות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתן בפועל. לעומת זה, פירעון המלוות (קרן, ריבית, והפרשי הצמדה) , גם אם לא שולמו בפועל, אך מועד פרעונן הגיע נזקפות כהוצאה בתקציב הרגיל. עפ"י נתוני הגזברות, ביחס למלוות, שעור פירעון המלוות בשנת 2010: 2.9% מהתקציב (2.86% מהביצוע) לעומת 2.32% מהתקציב (1.50% מהביצוע) בשנת 2009.

נכסי הרשות, כגון : מגרשים, בנינים, כבישים וכד' אינם מופיעים בדוחותיה הכספיים של הרשות כרכוש קבוע ולא נזקף בגינם פחת. הנכסים נרשמים כהוצאה בשנה בה הושקעו הכספים והם משפיעים ישירות על גירעון הרשות.

מ א ז ן
ליום 31 בדצמבר

2010	2009	2008	
			רכוש שוטף
572	42	4,740	קופה ובנקים
1,327	1,017	404	הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו
55	36	28	תשלומים לא מתוקצבים
1,954	1,095	5,172	
237	3,471	3,373	השקעות מיועדות לפתוח
7,541	7,420	7,311	השקעות במימון קרנות
			גרעונות בתקציב הרגיל
2,952	2,297	2,307	גרעון לתחילת השנה
			סכומים שנתקבלו להקטנת הגירעון
2	655	(10)	גירעון בשנת הדוח
2,955	2,952	2,297	
1,296	817	799	גרעונות זמניים בתב"רים - נטו
13,983	15,755	18,952	ס ה " כ
			התחייבויות שוטפות
71	0	227	משיכות יתר בבנקים
5,029	4,864	8,033	הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו
		0	תקבולים לא מתוקצבים
6,000	4,864	8,260	
3,471	3,471	3,373	קרן לעבודות פיתוח
7,541	7,420	7,319	קרנות מתוקצבות
13,983	15,755	18,952	ס ה " כ
11,718	8,586	6,697	חייבים בגין מסים
24,342	25,545	25,104	עומס פירעון מלוות

2. תקציב הרשות

תקציב המועצה המקורי לשנת 2010 בסך של 51,690 אלט"ח נדון ואושר במועצת הרשות ביום 29/12/2009 וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 29/4/2010 .

1. התקציב הרגיל (באלפי ש"ח)

<u>10/09</u>	<u>10/08</u>	<u>2010</u>	<u>2009</u>	<u>2008</u>	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
+4.97	20.55+	37,307	35,540	30,947	ארנונה
-100.00	100.00-	0	150	1,738	מים וביוב
-15.52	60.45-	<u>2,536</u>	<u>3,002</u>	<u>6,412</u>	יתר עצמיות
+2.97	1.91+	39,843	38,692	39,097	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
+0.67	1.47+	6,636	6,592	6,540	חינוך ותרבות
+16.55	21.49+	5,071	4,351	4,174	רווחה
0.00	200.00+	30	30	10	משרדי ממשלה אחרים
-81.96	0.00	<u>110</u>	<u>610</u>	<u>110</u>	מענק משרד הפנים
+2.28	9.35+	11,847	11,583	10,834	
+2.81	3.52+	51,690	50,275	49,931	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
+7.17	6.61+	19,381	18,084	18,179	משכורות
-17.77	18.32-	3,419	4,158	4,186	כלליות
+3.52	32.86-	470	454	700	מימון
-4.29	6.21+	13,999	14,627	13,181	פעולות
+8.22	16.05+	12,232	11,303	10,540	השתתפויות
+10.00	76.00+	88	80	50	חד-פעמיות
<u>+33.91</u>	<u>32.12-</u>	<u>2,101</u>	<u>1,569</u>	<u>3,095</u>	פרעון מלוות
2.81	3.52+	51,690	50,275	49,931	סה"כ הוצאות

2. נתוני ביצוע התקציב (באלפי ש"ח)

<u>09/08</u>	<u>09/07</u>	<u>2010</u>	<u>2009</u>	<u>2008</u>	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
+12.02	+21.29	37,801	33,745	31,167	ארנונה
-100.00	100.00-	0	184	1,916	מים וביוב
-100.00	147.45+	0	18,950	7,658	מחזור מלוות(מענק ומניות תאגיד מים)
+27.23	41.51-	<u>4,443</u>	<u>3,492</u>	<u>7,596</u>	יתר עצמיות
-25.06	12.61-	42,244	56,371	48,337	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
+1.11	0.37+	7,355	7,274	7,328	חינוך
-3.58	4.67+	4,418	4,582	4,221	רווחה
	-100.00	0	0	31	בריאות וקליטה
-59.48	74.49-	<u>376</u>	<u>928</u>	<u>1,474</u>	מענק משרד הפנים
-4.97	6.93-	12,149	12,784	13,054	
-21.35	11.40-	54,393	69,155	61,391	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
+8.89	12.14+	20,743	19,050	18,498	משכורות
+42.15	1.55+	4,772	3,357	4,699	כלליות
+5.42	24.80-	467	443	621	מימון
+0.13	9.51-	14,620	14,601	16,156	פעולות
-1.66	6.07+	11,512	11,706	10,853	השתתפויות
-100.00	100.00-	0	18,950	0	מחזור מלוות
+140.00	84.42-	36	15	231	חד-פעמיות
+33.06	29.04-	2,246	1,688	3,165	פרעון מלוות
0	0	0	0	7,158	קרן להשקעה בתאגיד מים וביוב
22.08	11.38-	54,396	69,810	61,381	סה"כ הוצאות

3. נתוני ביצוע לעומת תקציב

א. מתוך הנתונים המופיעים בסעיף 1 ו-2 לעיל - להלן שיעורי ביצוע פעולות הרשות
 כ- % מהתקציב המאושר:

<u>2010</u>	<u>2009</u>	<u>2008</u>	
			<u>הכנסות עצמיות</u>
101.32	94.95	104.65	ארנונה
0.00	122.67	96.70	מים וביוב
<u>175.20</u>	<u>116.32</u>	<u>128.98</u>	יתר עצמיות
106.03	96.72	105.90	
			<u>הכנסות ממשלה</u>
110.83	110.35	126.08	חינוך ותרבות
87.12	105.31	95.22	רווחה
0.00	0.00	280.00	בריאות וקליטה
<u>341.82</u>	<u>152.13</u>	<u>78.33</u>	מענק משרד הפנים
102.55	110.37	106.97	
105.23	99.86	106.15	סה"כ הכנסות
			<u>הוצאות</u>
107.03	105.34	99.71	משכורות
139.57	80.74	109.51	כלליות
99.36	97.58	83.20	מימון
104.44	99.82	109.23	פעולות
94.11	103.57	101.54	השתתפויות
40.91	18.75	556.00	חד-פעמיות
<u>106.90</u>	<u>107.58</u>	<u>122.38</u>	פרעון מלוות
105.23	101.16	105.07	סה"כ הוצאות

ב. מהנתונים המופיעים בסעיף א' לעיל נראה בבירור כי :

1. חלה עליה בשיעור גביית הארנונה מ- 94.95% מהתקציב של שנת 2009 לכדי 101.32% מתקציב שנת 2010. העליה בשיעור הגביה יחד עם העליה בשיעור החייבים (מ-18.32% בשנת 2009 ל- 21.26% בשנת 2010) ובסכום החובות (מ-8,586 אלש"ח בשנת 2009 ל- 11,718 אלש"ח בשנת 2010) מבטאת התמקדות בגביית חובות העבר והזנחה מסוימת מגביית פיגורים הנובעים מחיובים שוטפים.
2. חלה ירידה בהקצבות ממשלתיות בפועל לרשות לעומת ההקצבות המתוכננות בתקציב מ- 110.37% בשנת 2009 לכדי 102.55% בשנת 2010. למרות הגידול האבסולוטי במענק משרד הפנים נראה כי תכנון המענק הצפוי היה נמוך יחסית לעומת המענק שנתקבל בפועל.
3. ההוצאות בגין שכר בשנת 2010 עלו על התכנון ב- 7% לעומת סטייה של 5.34% בשנת 2009 .
4. ההוצאות בגין פעולות הרשות עלו על המתוכנן בשנת 2010 בשיעור של 4.44% .
6. השתתפות הרשות בגופים נתמכים מראה קיטון של כ-6% לעומת התכנון המקורי לעומת גידול של 3.57% בשנת 2009.

מכרז למשרת גזבר המועצה

מבוא

מינוי גזבר הנו חובה בכל רשות מקומית. המועצה, בהחלטת רוב חבריה אמורה למנות גזבר לאחר שייבחר במכרז פומבי. הגזבר נמנה עם 5 העובדים הבכירים שאפשר להעסיקם בחוזה אישי.

החוק מגדיר את סמכויותיו ותפקידיו של הגזבר כדלהלן:

1. גזבר הרשות הוא הסמכות המקצועית העליונה של הרשות המקומית, בנושאי כספים.
2. אחריות על בטחונה של קופת הרשות.
3. כל חוזה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לקבל תוקף של פס"ד, פקודת תשלום או שובר תשלום או שיק לחובת הרשות, או תעודה אחרת שיש בהם התחייבות כספית מטעם הרשות – לא יחייבו את הרשות אלא אם חתמו עליהם בשם הרשות, בצד חותמת הרשות, ראש הרשות והגזבר.
4. הגזבר לא יחתום על כל התחייבות כספית, לרבות מינוי אדם כעובד הרשות, אלא אם התקיימו תנאים מסוימים ומוגדרים.
5. ראשי הגזבר, באישור המועצה, להסמיך עובד רשות לחתום בשמו על הוראות תשלום לסוגיו עד לסכום שנקבע בתקנות. אין בהסמכה זו כדי לפטור את הגזבר מחובותיו ומאחריותו לפי כל דין.
6. הגזבר יוזמן לשיבות המועצה ולישיבות ועדות המועצה... שיש לה השלכה על תקצוב הרשות. חובה עליו להיות נוכח בישיבות המועצה, ועדת הכספים וועדת המכרזים.
7. הגזבר אחראי על הכנת הצעת תקציב ותקציב המילואים של הרשות וכן עליו לפקח על שמירת מסגרת התקציב באופן שלא ייווצר גרעון שוטף בתקציב הרשות.
8. הגזבר גם אחראי לניהול מערכת החשבונות של הרשות בהתאם לחוקים השונים ובהתאם לכללי ניהול חשבונות מוניציפאליים שקבע משרד הפנים וכן להכנתם של הדוחות (חודשיים, רבעוניים ושנתיים ודוח שנתי לממונה על השכר) על פי מתכונות שקבע משרד הפנים.
9. מינוי עובד רשות מקומית יהא במכתב חתום על ידי ראש הרשות וגזברה.
10. הגזבר יהא מעורב בהחלטות ובאחריות על ניפוק ושימוש של טפסים שונים של הרשות שהם בעלי ערך כספי.

במסגרת תוכנית עבודת הביקורת שכללה נושא מתחום משאבי אנוש , נערכה ביקורת בנושא המכרז למינוי גזבר הרשות.

כ ל ל י

ראש המועצה, בישיבת המועצה מספר 20/10 מיום 23 בפברואר 2010, הביא לאישור המועצה את בקשתו של גזבר המועצה מר יהושע מרובקה לפרוש לגמלאות לאחר שכהן כגזבר המועצה במהלך 17 השנים האחרונות. בקשת ראש המועצה אושרה על ידי חברי המועצה.

באותה ישיבה הובא לאישור המועצה מינויו של מר משה אלזרט כממלא מקום הגזבר וכבעל זכות חתימה תוך יידוע חברי המועצה על תחילת הליכי הכנת מכרז לאיוש המשרה המתחיל בקבלת אישור הממונה על כח אדם במשרד הפנים על נחיצות המשרה. הבקשה לאישור נחיצות המשרה הועברה למשרד הפנים ביום 25 לפברואר 2010 וכללה מידע לגבי היקף המשרה ודירוג השכר העתידי בדירוג שכר בכירים. אישור נחיצות המשרה ממשרד הפנים ניתנה ביום 11 במארס 2010 וכן זהות חברי ועדת הבחינה שמונו לבחון את המועמדים שיפנו לאיוש המשרה בעקבות פרסום המכרז ובחירת המועמד המתאים ביותר.

ביום 12 באפריל 2010, פורסם המכרז למשרה הפנויה בעיתונים דה-מרקר וגלובס במסגרת מכרזי החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי. המכרז שפורסם תיאר את היקף המשרה – 50% - ואת המועד האחרון להגשת מועמדות – 22 באפריל 2010.

ועדת הבחינה התכנסה ביום 29 באפריל 2010 ובחרה במר משה אלזרט – הגזבר הזמני כגזבר קבוע לרשות המקומית.

מ מ צ א י ה ב י ק ו ר ת

הביקורת קיבלה לידיה את כל המידע הנדרש ממנכ"ל המועצה. להלן ממצאי הביקורת:

1. המכרז הפומבי פורסם בעיתונים גלובס ודה-מרקר בהתאם לבחירת החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי.
2. המידע שנמסר בפרסום היחיד כלל מידע מזערי ביותר – אשר לדעת הביקורת, על אף עמידתו בתנאי החוק לגבי פרסום המכרזים, עומד בניגוד לחשיבות המשרה שאיושה עומד להתממש. הביקורת גורסת כי מכרז לאיוש משרה בכירה כמשרת גזבר רשות מקומית – ראוי להתפרסם בעיתונים יומיים בעלי תפוצה גדולה וזאת על מנת לאייש את המשרה במועמד הטוב ביותר האפשרי תוך פרסום מלוא המידע הרלוונטי.
3. המועמדים הפוטנציאליים שגילו עניין במכרז – לדברי מנכ"ל המועצה כ- 8 איש - קיבלו בעקבות פניותיהם הטלפוניות דף מידע המפרט את דרישות המכרז, היקפה ותנאי השכר המוצעים כמפורט להלן:

- א. היקף משרה של 21 שעות שבועיות ב- 5 ימי עבודה,
- ב. דרישה לתואר ראשון בראיית חשבון ובכלכלה וכן ניסיון של שנתיים לפחות כגזבר ברשות מקומית אחרת,
- ג. תיאור מקיף של התפקיד הכולל אחריות כוללת להכנת תקציב, מעקב ביצוע התקציב, אחריות לגביית מסים ולפעילות הכספית של המועצה וניהול צוות עובדים.
- ד. שכר לפי דירוג מח"ר בדרגות 37-41.
4. עד למועד סגירת המכרז, הוגשו 2 מועמדות: מר משה אלזרט (הגזבר הזמני) ומועמד נוסף.
5. המועמד הנוסף – על אף השכלתו הכלכלית וניסיונו המוניציפאלי כנותן שירותים חיצוני בתחומי יעוץ כלכלי לרשויות מקומיות, ניהול פרויקטים עירוניים וטיפול במיסוי מוניציפאלי, לא ענה על תנאי הסף שהיו כאמור השכלה גם בראיית חשבון וכן ניסיון מקצועי כגזבר ברשות מקומית אחרת. על אף אי עמידתו בתנאי הסף – הנ"ל זומן לועדת הבחינה ואשר לא מצאה אותו כמתאים לאייש את המשרה.
6. ועדת הבחינה אשר התכנסה ביום 29 באפריל 2010 החליטה לבחור במר משה אלזרט, המכהן כממלא מקום הגזבר, לאיוש משרת גזבר המועצה.
7. ישיבת מליאת מועצת הרשות מספר 23/10 שהתקיימה ביום 25 במאי 2010 כללה סעיף לפיו חברי המועצה מתבקשים לאשר העסקת גזבר לפי חוזה בכירים. הנימוק לאישור הבקשה היתה "כי זהו תפקיד סטטוטורי ומגיע לו". מליאת המועצה אישרה בקשה זו.
8. ביום 30 במאי 2010 נחתם חוזה מיוחד להעסקת עובד עם הגזבר הנבחר שתוקפו החל מיום 1 במאי 2010.
9. היות תפקיד הגזבר תפקיד סטטוטורי המאפשר לנושאו התקשרות עם הרשות המקומית בחוזה בכירים מקובל ברשויות המקומיות והביקורת אינה חולקת על כך.
10. יחד עם זאת הידיעה על היות התפקיד תפקיד סטטוטורי כאמור – לא מנעה מהמועצה לפרסם כי תנאי שכר של המשרה המוצעת תהיה לפי דירוג מח"ר. בשיחה עם מנכ"ל המועצה נמסר לביקורת כי אי פרסום דירוג שכר בכירים בדף המידע שנמסר לפונים מקורה באי רצונה של המועצה להתחייב לדירוג שכר בכירים למקרה שמשרד הפנים לא יאשר את העסקת הגזבר בדירוג זה.

11. הביקורת בדעה כי היה מקום לפרסם בדף המידע המתייחס לדירוג השכר את האפשרות ששכר נושא המשרה יהיה בדירוג שכר בכירים בכפוף לאישור משרד הפנים וזאת בנוסף להתחייבות לפי דירוג מח"ר.
12. הביקורת תמהה שמא פרסום תנאי שכר "נחותים" לא היה בו כדי לצמצם את מספר הפניות לאיוש המשרה המוצעת.
13. כמו כן הביקורת בדעה כי פרסום נתוני המכרז המפורטים עם נתונים כפי שהובאו לידיעת המתעניינים עלולה לחשוף את המועצה לתביעה לביטול המכרז עקב פגיעה בשיויוניות המכרז מצד מועמדים פוטנציאליים שלא הגישו את מועמדותם עקב "נחתות" תנאי השכר האמורים.
14. הביקורת גורסת כי חתימה על חוזה העסקת בכירים בניגוד למידע שניתן לפונים – דירוג מח"ר בדרגה 39-41 - נוגדת את ההגיונות הציבורית הגורסת מתן הזדמנות שווה לכלל המעוניינים.
15. החלטת ועדת הבחינה יחד עם החוזה החתום הועברו לאישור משרד הפנים ביום 1 ביוני 2010.
16. ביום 13 ביוני 2010, אישר מנהל אגף כח אדם ושכר ברשויות המקומיות של משרד הפנים את העסקתו של הגזבר בחוזה בכירים כפי שהועבר אליו על ידי הרשות.
17. במכתבו מיום 21 ביוני 2010, הורה מנכ"ל המועצה לחשבת השכר לכלול במשכורתו של הגזבר תוספת בשיעור של 40% בגין עבודתו כרואה חשבון – תפקיד שמילא אותו עד מינויו כממלא מקום גזבר בהיקף משרה של 60% בדרגה 44 של דירוג מח"ר.
18. מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי הואיל והגזבר הנבחר הועסק קודם מינויו כרואה חשבון ברשות יש לאפשר לו להמשיך עיסוקו זה בתשלום נוסף. האלטרנטיבה, לדברי המנכ"ל יהיה להעסיק רואה חשבון אחר בשיעור משרה של 60% - דבר שיביא להוצאה כספית גדולה יותר. המנכ"ל אף ציין כי גם להבא תשלום התוספת בהיקף של 40% משרה תיעשה לפי דירוג מח"ר כפי שהיה בטרם מינויו של הגזבר למשרתו הנוכחית.
19. הביקורת תוהה, אם כן, מה היתה הסיבה שהרשות דרשה כתנאי סף את היות המועמד בעל השכלה בראיית חשבון ובכלכלה. נטיית הביקורת היא להאמין שהמטרה היתה לחסוך בעלות העסקת רואה חשבון עקב הדרישה כי הגזבר יהיה בעל השכלה דומה.

20. נטיית הביקורת כאמור לעיל אינה מתיישבת עם התגמול הנוסף הניתן לנושא המשרה. המטלות שהוטלו על הגזבר הנבחר בטרם מינויו הוטלו עליו כרואה חשבון עקב היעדר כישורים מתאימים של הגזבר הקודם.
21. בסמיכות ולאחר שיחת הביקורת עם מנכ"ל המועצה שהתקיימה ביום 4 ביולי 2010 פורסם מכרז פנימי/חיצוני למשרת רו"ח למועצה ביום 15 ביולי 2010 בעיתון דה-מרקר במסגרת מכרזי המשכ"ל וזאת בטרם קבלת אישור נחיצות משרה מהממונה על השכר במשרד הפנים.
22. פרסום המשרה האמורה, על אף היותה משרה בכירה, נבלעה בין יתר המשרות אשר המועצה ביקשה לאייש כגון: פסיכולוג, מזכירה, אב בית, סייעת חינוכית ומדריך נוער.
23. הרכב ועדת הבחינה לבחירת רו"ח למועצה תואם לחלוטין את הרכב ועדת הבחינה לבחירת גזבר הרשות למעט נציג ההסתדרות. כאן המקום לציין כי אישור נחיצות המשרה והרכב ועדת הבחינה למשרה האמורה התקבלה ביום 27 בנובמבר 2008.
24. ועדת הבחינה שהתקיימה ביום 25 ביולי בחרה במועמד היחיד, גזבר המועצה שנבחר לא מכבר לתפקידו ואשר שימש בתפקיד האמור בטרם היבחרו למשרת הגזבר, לאייש את המשרה של רו"ח המועצה.
25. מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי פרסום המכרזים שלעיל בא להכשיר את הליך קבלתם לעבודה של עובדים שהתקבלו למשרותיהם שלא בהליכי קבלה מסודרים וצעד זה ננקט תוך תיאום ויידוע משרד הפנים.
26. המשתמע מהסעיף הקודם הוא כי המכרז שפורסם ביום 15 ביולי 2010 בא לכסות על התקופה שמיום קבלתם של העובדים לעבודה ועד בכלל.
27. לעניין נשוא דוח ביקורת זה, הביקורת גורסת כי תוקפה של החלטת ועדת הבחינה לאיוש משרת רו"ח המועצה פגה עם היבחרו של זה למשרת גזבר המועצה.
28. מנכ"ל המועצה, במכתבו למשרד הפנים מיום 6 באוגוסט 2010 בו הוא מדווח על תוצאות החלטות ועדת הבחינה, מציין כי משרת רו"ח המועצה מאויש על ידי עובד המשמש גם כגזבר המועצה בהיקף של חצי משרה.
29. לדעת הביקורת מטרת התגמול הנוסף הניתן לגזבר המועצה כרו"ח המועצה היתה להביא לשיפור שכרו של הגזבר הנבחר וזאת עקב היות משרתו מוגבלת ל- 50% בהתאם להנחיות משרד הפנים.

30. לאור הביקורת שנערכה בנושא המכרז לאיוש משרת הגזבר, הביקורת גורסת כי ננקטו צעדים חפזים על מנת להכשיר את התגמול הנוסף לגזבר הרשות שהיקף משרתו הוגבלה על ידי הנחיות משרד הפנים. אין לביקורת השערה אחרת לאור השיהוי הממושך בעריכת המכרזים הנ"ל הבאים להכשיר הליכי קבלת עובדים מיום 27 בנובמבר 2008 ועד ליום 25 ביולי 2010.

31. הביקורת מחזיקה בדעה כי משמעות המכרז הנוסף המהווה תשלום נוסף בשיעור של 40% על עבודה הכלולה במסגרת תפקידי הגזבר כפי שפורטו בדף המידע שנמסר למתעניינים במשרה ועל פי הנחיות משרד הפנים.

32. הביקורת בדעה כי התגמול נוסף כאמור אינו עולה בקנה אחד עם הצורך לניהול יעיל וחסכוני של כספי המועצה ותפקידי המוגדרים של גזבר המועצה וגורם לקופת המועצה הוצאה מיותרת המסתכמת בסך של כ- 70 אלש"ח בחישוב שנתי.

המלצות הביקורת

1. הביקורת ממליצה להנהיג נוהל של פרסום מכרזים מפורטים בעיתונות בעלי תפוצה ארצית רחבה. הביקורת מודעת לפערי העלות הנובעים מצעד זה בטווח המידי אך הגבלת הפרסום הנרחב למשרות סטטוטוריות בכירות יש בה כדי למזער את הפער הכספי לטווח המידי. הביקורת גורסת כי פרסום המכרז בעיתונות מצומצמת לפי קביעת המשכ"ל – אף שהוא מהווה הליך חוקי ותקין - יש בו משום פגיעה באפשרויות הגלומות בפרסום מכרז נרחב יותר. הרחבת מעגל המתעניינים במשרות בכירות תאפשר את בחירת המועמד האופטימאלי – צעד שיש בו יתרון גדול לטווח ארוך.

2. הביקורת ממליצה כי פרסום מכרזים עם מרכיב של מכרז פנימי יפורסם במקביל לפרסומו בעיתונות גם על גבי לוחות המודעות שבבנין המועצה וזאת על מנת להביא לידיעת כלל העובדים על פרסום המכרז ולאפשר להם להגיש את מועמדותם.

3. הביקורת גורסת כי העסקת הגזבר לפי דירוג שכר בכירים לעומת המידע שנמסר במסגרת המכרז, נוגדת את ההגיונות הציבורית הנדרשת מכל רשות ציבורית. דרך פעולה זו גורמת לפגיעה בשוויוניות בין המתעניינים במשרה. הביקורת ממליצה על פרסום המידע המלא לגבי המכרזים העתידיים.

4. הביקורת ממליצה על ביטול משרת רו"ח המועצה המהווה תגמול נוסף לגזבר הנבחר וכי כל תפקידיו, לרבות תפקיד רו"ח המועצה, אמורים להתבצע עקב מינויו למשרה ובתוקף תפקידו וזאת בהיקף בו התפרסם המכרז והכוללת אחריות מקיפה לניהול כספי המועצה על כל המשתמע מכך וכפי שהוצג בחלק המבוא של דוח הביקורת.

אכיפת גביית חובות המועצה

1. מבוא

בדוחות המבוקרים של המועצה ליום 31 בדצמבר 2010 קיימים חובות של תושבים ועסקים (הלן- החייבים) כלפי המועצה בסך של 11,718 אלש"ח. מתוך חובות אלה חובות החייבים מעל 25 אלש"ח מסתכמים בסך של 7,776 אלש"ח.

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית, נבדקו הליכי האכיפה שנקטה הרשות כלפי החייבים, סמיכות הפעלת ההליכים למועדי היוותרותם של החובות ויעילותם של הליכי האכיפה שנקטו.

2. רקע משפטי

פקודת המסים (גביה) משנת 1929 הינה המקור הנורמטיבי לפתיחה ושימוש בהליכי גביה מנהליים נגד חייבים, לשם גביית חובות מסוגים שונים שהוכפפו להוראותיה.

ב-24 לפברואר 2000 פרסם משרד האוצר **אכרזת המסים (גביה) ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות מקומיות (הוראת שעה), התש"ס-2000** לפיו על תשלומי חובה המגיעים לרשות מקומית יחולו הוראות פקודת המסים (גביה). על פי הכרזה זו, חובות לרשות מקומית יהיו **"מס"** כמשמעותו בפקודה ובכך יש כדי לשפר באופן משמעותי את אפשרויות הגביה של הרשויות המקומיות ולתת להן אמצעי גביה נוסף על האמצעים הקיימים: הליכים עפ"י פקודת העיריות וצו המועצות המקומיות והליכים משפטיים רגילים.

סעיף 2 לפקודה האמורה מכליל בהגדרת מושג "מס" גם את מיסי הארנונה. נקודת המוצא לפתיחת הליכי הגביה היא סעיף 4(1) לפקודה:

"הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר לאיזה מס שהוא, ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך 15 יום למן היום שהיה חייב לפרעו ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו, יתן פקיד גביה כתב הרשאה לגובה מסים ובו יצטוו לדרוש מאת החייב לשלם מיד את הסכום המגיע ממנו ולגבותו, אם לא ישלמנו, על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב.."

בחודש 2/2012 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה מס. 7.1002 הדן ב **"הפעלת הליכי גביה מנהליים לפי פקודת המסים (גביה)"**. ההנחיה האמורה מגדירה לוחות זמנים להפעלת הליכי האכיפה תוך התייחסות להליכים אקטיביים ופסיביים. הליכים אקטיביים כוללים התראות, עיקולים ותביעות משפטיות בעוד שהליכים פסיביים

ננקטים כאשר הרשות אינה פועלת לגביית חובות החייבים אלא ממתינה עד אשר האזרח יצטרך ממנה לאישור או לפעולה מסוימת (ס' 1.2 ד. להנחיה).
יחד עם זאת ההנחיה מדגישה כי "רשות שנמנעה מנקיטת הליכי גביה לפי פקודת המסים (גביה), תוך המתנה למועד שתוכל לגבות בו גביה פסיבית, לא תוכל בבוא העת לעשות כן ויהא עליה לתת את האישור, לעשות את הפעולה או לשלם את התגבול לחייב, לפי העניין". יוצא מזה כי רשות המבכרת את הגביה הפסיבית כמדיניות- עלולה שלא לגבות את החוב מחד ולהעניק את השירות המעוכב מאידך. אשר על כן נקיטת מדיניות זו של גביה פסיבית צריכה להיות האמצעי האחרון לאחר שאמצעי האכיפה האקטיביים לא צלחו.

3. נתונים גולמיים

3.1 פילוח החובות האמורים בהתאם למהותם, של החייבים מעל סך של 25 אלש"ח, לפי מהותם מראה כי:

- א. החובות נוצרו החל משנת 2004.
- ב. חובות בגין ארנונה מסתכמים בסך של 7,149 אלש"ח ומהווים 91.94% מהחובות האמורים.
- ג. חובות בגין צריכת מים מסתכמים בסך של 475 אלש"ח המהווים 6.1% מהחובות האמורים.
- ד. חובות בגין אגרות ביוב מסתכמים בסך של 115 אלש"ח ומהווים 1.48% מהחובות האמורים.
- ה. חובות בגין אשפא, שמירה והוצל"פ מסתכמים בסך של 37 אלש"ח ומהווים 0.48% מהחובות האמורים.

3.2 פילוח החובות בהתאם למועד התהוותם מראה כי:

- א. חובות משנת 2004 ע"ס 1,373 אלש"ח – 17.65% מכלל החובות.
- ב. חובות משנת 2005 ע"ס 227 אלש"ח – 1.62% מכלל החובות.
- ג. חובות משנת 2006 ע"ס 227 אלש"ח - 2.92% מכלל החובות.
- ד. חובות משנת 2007 ע"ס 1,144 אלש"ח – 14.71% מכלל החובות.
- ה. חובות משנת 2008 ע"ס 968 אלש"ח - 12.46% מכלל החובות.
- ו. חובות משנת 2009 ע"ס 1,912 אלש"ח - 24.59% מכלל החובות.
- ז. חובות משנת 2010 ע"ס 2,013 אלש"ח - 25.89% מכלל החובות.

3.3 ריכוז פילוח החובות בהתאם למהותם ומועדי היווצרותם מוצג להלן:

סה"כ	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
7,149,546	2,013,488	1,912,243	893,258	1,093,316	185,872	92,081	959,288	ארנונה
100.00	28.16	26.75	12.49	15.29	2.60	1.29	13.42	%
474,747			45,830	45,831	37,050	28,231	317,805	מים
100.00			9.65	9.65	7.80	5.95	66.94	%
114,774			4,994	4,994	3,891	5,391	95,504	ביוב
100.00			4.35	4.35	3.39	4.70	83.21	%
7,739,067	2,013,488	1,912,243	944,082	1,144,141	226,813	125,703	1,372,597	סה"כ
100.00	26.02	24.71	12.20	14.78	2.93	1.62	17.74	%

3.4 לפי רשימת החובות של 39 החייבים מעל 25 אלש"ח שהעבירה מחלקת הגביה לגזברות ע"ס של 7,755,531 ₪ מסתמן כי:

- א. על 16 חייבים (41.03%) החייבים סך של 2,434,436 ₪ (31.39%) – הוטלו עיקולים.
- ב. עם 3 חייבים (7.39%) החייבים סך של 188,880 ₪ (2.44%) – הגיעו להסדר תשלומים לכיסוי חובותיהם.
- ג. כנגד 11 חייבים (28.21%) החייבים סך של 3,928,246 ₪ (50.65%) – הוגשו תביעות משפטיות.
- ד. חובו של חייב אחד (2.56%) החייב סך של 54,703 ₪ (0.71%) – נסגר.
- ה. חובם של 4 חייבים (10.26%) החייבים סך של 220,087 ₪ (2.84%) – הוכרו כחובות אבודים.
- ו. 2 חייבים (5.13%) החייבים סך של 862,377 ₪ (11.12%) – הגישו ערר על גובה חובם.
- ז. חייב אחד (2.56%) החייב סך של 35,977 ₪ (0.46%) – נמצא בהליכים של כינוס נכסים.
- ח. חייב אחד (2.56%) החייב סך של 30,825 ₪ (0.40%) – החוב נמחק.

4. ממצאי הביקורת

- 4.1 הביקורת קיימה מספר פגישות עם מנהלת מחלקת המיסים ואמדה את הסיכויים לגביית החובות האמורים.
- 4.2 הביקורת מתרשמת כי נעשה מעקב שוטף אחר חובות החייבים לרבות משלוח מכתבי התראה ויידוע החייבים על סכומי חובם.
- 4.3 מחלקת הגביה עורכת מעקב שוטף אחר חובות החייבים תוך התייחסות מחמירה במיוחד לגבי עסקים וחייבים בנכסים שכורים אשר מענם הקבוע אינו בתחומי הרשות. חייבים אלה "זוכים" לקבל מכתבי התראה החל מצבירת חוב של כ-500 ₪ לגבי נכסי מגורים וחוב של תקופת חיוב אחד לגבי עסקים.
- 4.4 המצאת מכתבי ההתראה והטלת עיקולים מתבצעים באמצעות חברת מילגם וזאת בהתאם להנחיות מחלקת המיסים ופיקוח השוטף שלה.
- 4.5 לא הובא לידיעת הביקורת על ריכוז הליכי אכיפת הגביה שנעשו בתיקי הנכסים.

5. המלצות הביקורת

5.1 הביקורת מציינת לחיוב את שיתוף הפעולה של מחלקת המסים עם הביקורת הן ע"י המצאת הנתונים והדוחות שנדרשו על ידה והן במענה לשאלות הביקורת שהופנו למנהלת המחלקה.

5.2 הביקורת בדעה כי יש לרכז את כל הליכי אכיפת הגביה שנעשו בתיק מרכז לכל נכס בנפרד.

5.2 הביקורת גורסת שהליכי האכיפה צריכים להיות אגרסיביים וללא מתן "פתחי מילוט" לחייבים.

5.3 הביקורת ממליצה על קביעת נוהלי עבודה מחייבים בכל הקשור לנקיטת הליכי אכיפת חובות החייבים תוך שימת דגש על לוחות זמנים סבירים בין שלבי האכיפה השונים.

5.4 הביקורת מעירה כי בקביעת נוהלי העבודה יש לשים לב להיבטים של התיישנות החובות, השתהות הרשות בנקיטת הליכים וקביעת קריטריונים ברורים לגבי הקפאת חובות.