



הכנסת מרכז המחקר והמידע

ירושלים,
י"ג בכסלו תשע"ו
25 בנובמבר 2015

לכבוד
חבר הכנסת יואל חסון
כאן

שלום רב,

הנדון: העסקת חברות גבייה פרטיות ברשויות המקומיות

במענה על פנייתך, להלן יוצג מידע על גביית תשלומי חובות וקנסות עירוניים על-ידי חברות גבייה ומשרדי עורכי-דין פרטיים. מכתב זה הוא עדכון של מסמך קודם בנושא.¹

1. מבוא

פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] מקנות לרשויות המקומיות סמכויות לאכיפה מינהלית של תשלום חובות ארנונה ומים.² בשנת 2000 החיל שר האוצר על תשלומי חובה עירוניים את הוראות פקודת המסים (גבייה), המקנה סמכויות רחבות מאלה שמקנה פקודת העיריות בכל הנוגע לתשלומי ארנונה ולתשלומי חובה עירוניים.³ החלת פקודת המסים (גבייה) על הרשויות המקומיות נקבעה באכרזת המסים (גבייה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000 (להלן: האכרזה).⁴ יצוין כי האכרזה ניתנה תחילה לפרק זמן של שישה חודשים, אולם היא מוארכת מאז בכל פעם סמוך למועד פקיעתה. תוקף האכרזה הנוכחית הוא עד 31 בדצמבר 2015.⁵

כיום, כמעט בכל הרשויות המקומיות בישראל מועסקת חברת גבייה פרטית אשר מבצעת בעבור הרשות את פעולות החיוב והגבייה של תשלומים עירוניים, שהעיקרי בהם הוא ארנונה.⁶ על-פי רוב, חברות הגבייה מנהלות בעבור הרשות את כל מערך הגבייה: משלוח הודעות החיוב לחייבים; ניהול מערך הגבייה השוטפת של המסים ותשלומי החובה, ובכלל זה עדכון הנתונים בדבר חייבים; גביית חובות פיגורים; פעולות

¹ אסף ווינגר, העסקת חברות גבייה פרטיות ברשויות המקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בפברואר 2012.

² פקודת העיריות [נוסח חדש], פרק 15: גביית ארנונות, סעיפים 315 ו-323א; פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], סעיף 19.

³ פקודת המסים (גבייה) היא דבר החקיקה העיקרי המסדיר את סמכויותיהן של רשויות המס בישראל לבצע גבייה מינהלית. מכוח סמכות זו מוקנות לרשויות המס ולרשויות אחרות שהסמיך שר האוצר סמכויות נרחבות ביותר לעיקול ולתפיסה של מקרקעין ומיטלטלין.

⁴ "אכרזה" היא הוראה שמוציא שר האוצר מתוקף סמכותו לפי סעיף 2 לפקודת המסים (גבייה). משנת 2002 ואילך סויגה, באכרזות שניתנו מאז, התחולה הגורפת של פקודת המסים (גבייה) על תשלומי החובה העירוניים, סמכויות הרשות המקומית לנקוט הליכי גבייה מינהליים הוגבלו, והן מופעלות רק בנוגע לחובות שאינם שנויים במחלוקת. נקבע כי הליכי גבייה לפי הפקודה לא יחולו כל עוד לא חלף המועד להגשת השגה, ערר או ערעור או למתן פסק-דין סופי או החלטה סופית במקרים של נקיטת הליכי ערעור או תובענה אחרת.

⁵ קובץ התקנות, אכרזת המסים (גבייה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ה-2014, 30 בדצמבר 2014, כניסה אחרונה: 11 באוקטובר 2015.

⁶ עו"ד נועה בן-אריה, יועצת משפטית במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 7 בספטמבר 2015.



אכיפה, ובכלל זה רישום עיקולים וביצועם. במקצת הרשויות המקומיות חברות הגבייה מנהלות את מערכת הגבייה השוטפת או את מערכת גביית הפיגורים בלבד. באחרות חברות הגבייה מנהלות את תהליך הגבייה כולו. התמורה שחברות הגבייה מקבלות בעבור עבודתן מורכבת מעמלה המחושבת כאחוז מסוים מכלל ההכנסות המתקבלות מגבייה ומתשלומים שהן גובות מהחייבים בעבור כל פעולת אכיפה שהן עושות, כגון משלוח התראה ועיקול.⁷

במקור, משרד הפנים ומשרד האוצר דרשו העסקה של חברת גבייה חיצונית כתנאי למתן תקציבי תוכנית הבראה לרשות מקומית שנקלעה לגירעון כדי לייעל את מערך הגבייה, להגדיל את שיעורי הגבייה ולמנוע הפעלה של לחצים על עובדי הרשות המקומית, בייחוד ברשויות שבהן שיעורי גביית הארנונה בידי הרשות היו נמוכים מאוד, היות שמערך הגבייה הפנים-רשותי לא תפקד בהן כראוי.⁸ ראוי לציין כי העסקת חברת גבייה חיצונית לצורך גביית מיסוי עירוני מגלמת אינטרסים שעלולים להיות מנוגדים: פעולתה של חברת הגבייה, שהיא חברה פרטית, נועדה למקסם את שיעורי הגבייה בעבור הרשות, ובמקביל למקסם את הכנסותיה של חברת הגבייה עצמה; ואולם, מבקר המדינה טען כי הדרך לעשות זאת כרוכה לעתים בנקיטת פעולות אשר יש בהן כדי לפגוע בזכויותיהם של החייבים, ומנגד עומדת חובת הרשות לנהוג כלפי החייבים בהגינות בעת נקיטת פעולות אכיפה.⁹ נוסף על כך יש הטוענים כי העסקת חברות הגבייה הפרטיות היא בגדר הפרטה של סמכויות שלטוניות. לפי האגודה לזכויות האזרח, העברת סמכויות הגבייה של הרשויות המקומיות לידי חברות למטרות רווח נעשית זה שנים רבות ללא כל הסמכה בחוק, ללא נהלים מסודרים ואחידים ובלא פיקוח ראוי.¹⁰

2. הסדרת פעילותן של חברות הגבייה

2.1 נוהל 2003 של משרד הפנים

לנוכח התרחבות תופעת ההעסקה של חברות גבייה פרטיות על-ידי הרשויות המקומיות והעתירות שהוגשו בעניין זה לבית-המשפט העליון,¹¹ הורה בג"ץ למדינה להגיש לו עד פברואר 2003 חוזר של מנכ"ל משרד הפנים בנושא, שהמדינה התחייבה להמציאו לכל הרשויות המקומיות.¹² במרס 2003 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל בנושא **נוהל העסקת חברות גבייה** (להלן: החוזר).¹³ החוזר קובע כי רשות מקומית רשאית להעסיק חברות גבייה שייבחרו במכרז לצורך ביצוע המטלות האלה: משלוח הודעות חיוב בגין מיסוי עירוני לסוגיו; גבייה שוטפת של חיובי ארנונה ומסים עירוניים אחרים; גביית חובות פיגורים בגין ארנונה ומסים עירוניים אחרים. קנסות חניה אינם נזכרים במפורש ברשימת המטלות, אולם לדברי עו"ד נתן בביוף מהלשכה המשפטית של משרד הפנים, הנוהל חל על גביית כל החובות כלפי הרשויות המקומיות, ובכלל זה קנסות חניה.

⁷ מבקר המדינה, דוח הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2008, [פעולות הגבייה של רשויות מקומיות באמצעות חברות פרטיות](#), 25 במרס 2009, כניסה אחרונה: 8 בספטמבר 2015.

⁸ עו"ד נועה בן אריה, יועצת משפטית במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 7 בספטמבר 2015.

⁹ מבקר המדינה, דוח הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2008, [פעולות הגבייה של רשויות מקומיות באמצעות חברות פרטיות](#), 25 במרס 2009, כניסה אחרונה: 8 בספטמבר 2015.

¹⁰ האגודה לזכויות האזרח בישראל, [חוק וסדר בע"מ – ההפרטה של אכיפת החוק בישראל](#), אוגוסט 2013, כניסה אחרונה: 8 בספטמבר 2015.

¹¹ למשל: בג"ץ 6973/02 דן רוזן ואחרים נ' המועצה המקומית מעלה יוסף; בג"ץ 9474/00 אליעזר גל נ' עיריית חיפה.

¹² שם בג"ץ 9474/00 אליעזר גל נ' עיריית חיפה, 26 בנובמבר 2002.

¹³ משרד הפנים, חוזר המנהל הכללי 2/2003, 31 במרס 2003.



בחוזר מובאות הוראות בדבר הטיפול בהודעות חיוב, דרכי הטיפול בגבייה השוטפת וגביית חובות הפיגורים, אופן קבלת התשלומים ואפשרות הסדרי התשלום, הטיפול של החברות בנושא הנחות בארנונה, אופן מינוי עובדי חברת הגבייה והחובות המוטלות עליהם ופעולות הפיקוח והבקרה שהרשות המקומית מחויבת לבצע בקשר לעבודתה של חברת הגבייה. בחוזר נקבע בין השאר כי חברת גבייה תפעל על-פי נוהל עבודה מפורט, בכתב, שיקבע גזבר הרשות, ויעסוק בכל הפעולות שתבצע החברה והאישורים שיידרשו לכל פעולה. כמו כן נקבע כי הפעלת אמצעי גבייה כנגד כל אחד מהחייבים, לבד ממשלוח ההתראה הראשונית על קיומו של חוב שלא שולם, תהיה טעונה החלטה פרטנית של גזבר הרשות. על-פי החוזר, גם הסדרי התשלום, הפחתת החיובים וההנחות נתונים לקביעת הרשות המקומית בלבד. לבד מכך יש בחוזר הוראות להעסקת עובדי גבייה ולכפיפות העסקתם לאישור הרשות המקומית.

מהאמור לעיל עולה כי החוזר נועד להתוות מדיניות שלפיה לחברות הגבייה הפרטיות לא תינתן סמכות החלטה בשאלות שבמדיניות הכרוכות בהפעלת שיקול דעת אלא סמכויות ביצוע בלבד.

ואולם, על אף האמור, בדוח מבקר המדינה על פעולות הגבייה של רשויות מקומיות באמצעות חברות פרטיות שפורסם בשנת 2009 (להלן: דוח המבקר) נמצאו ליקויים ממשיים בעבודת הרשויות המקומיות שנבדקו מול חברות הגבייה הפרטיות. בין היתר נמצא כי "הסמכויות בתחום הרגיש של האכיפה המינהלית הועברו והופעלו על-ידי חברות הגבייה הפרטיות, ללא שמולאו כיאות הוראות החוזר שנועדו להסדיר פיקוח נאות על הפעלת סמכויות אלו על-ידי הגופים הפרטיים".¹⁴ לדעת המבקר, תמונה זו מעוררת חשש ממשי שאין בדרך פעולתן של הרשויות המקומיות כדי להבטיח שהסמכויות שהן העבירו לידי חברות הגבייה מופעלות מתוך הקפדה על קיום הליכים הוגנים ושמירה על זכויות החייבים. לנוכח זאת קבע המבקר כי על הרשויות המקומיות להרחיב מאוד את פעולות הפיקוח והבקרה על עבודתן של חברות הגבייה הפועלות בתחומן, ובייחוד בנושא גביית תשלומי שכר הטרחה מחייבים. עוד קבע המבקר כי על הרשויות המקומיות להקפיד שחברות הגבייה לא יקבלו החלטות בדבר ביצוע פעולות האכיפה אלא יבצעו פעולות לפי ההנחיות שיקבלו.¹⁵ בהמשך לדוח המבקר הותקנו ב-11 במאי 2011 תקנות המסים (גבייה) (קביעת הוצאות מרביות), התשע"א-2011, שתכליתן לקבוע הוצאות מרביות בעבור ביצוע פעולות אכיפה. בין היתר, בתקנות נקבעו הסכומים המרביים שאפשר לגבות בעבור פעולות אכיפה שונות.¹⁶

¹⁴ מבקר המדינה, דוח הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2008, פעולות הגבייה של רשויות מקומיות באמצעות חברות פרטיות, 25 במרס 2009.

¹⁵ שם.

¹⁶ הסכומים מעודכנים בכל שנה לפי שיעור השינוי במדד החדש לעומת המדד היסודי. לפירוט הסכומים המרביים בעבור פעולות האכיפה ראו: קובץ התקנות 6999, עמ' 948, 11 במאי 2015, כניסה אחרונה: 14 באוקטובר 2015.



2.2 הסדרה באמצעות חקיקה ראשית

בדיון בבג"ץ ב-26 בנובמבר 2012 הוחלט כי עד פברואר 2003 תשלח המדינה הודעה לבית-המשפט "ובה יפורט לוח זמנים, למצער משוער, לגיבושה של הצעת תזכיר-חוק המסדיר את נושא גביית הארנונות באמצעות גופים חיצוניים".¹⁷ מדוח המבקר עלה כי בינואר 2004 הכין משרד הפנים תזכיר חוק שעיקרו הסדרת פעילות הרשויות המקומיות לחיוב, לגבייה ולאכיפה של מסים ותשלומי חובה באמצעות חברות גבייה פרטיות. בדיון בבג"ץ בנובמבר 2005 עלה כי התזכיר טרם הפך להצעת חוק ולא קודם עד למועד הדיון. במסגרת זו הודיעו משרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה כי הם מכירים בצורך להסדיר את הפעילות הנדונה בחוק וינקטו צעדים לקידומו.¹⁸ ואולם, בבדיקה שערך המבקר נמצא כי גם בחלוף יותר משנתיים מאז אותו דיון הטיוטה טרם הבשילה לכדי הצעת חוק. **על-פי המבקר, להסדרה בחקיקה של פעולות הגבייה של הרשויות המקומיות באמצעות חברות פרטיות יש חשיבות רבה, שכן בבסיסה עומדות הסוגיות העקרוניות והרגישות הנוגעות לדרך ההפעלה של סמכויות שלטוניות בתחום האכיפה שהרשויות בחרו להעביר לידי גופים פרטיים. לפיכך קבע המבקר כי על משרד הפנים לקדם במהרה את תזכיר החוק.**¹⁹

בעקבות דוח המבקר אכן נעשו כמה ניסיונות להסדיר את פעולת חברות הגבייה בחקיקה. בכנסת ה-18, בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה ב-6 בדצמבר 2011 בנושא "פעילותן של חברות גבייה פרטיות ברשויות המקומיות" אמר נציג משרד הפנים עו"ד נתן בביוף כי שר הפנים חתם על טיוטת תיקון לפקודת העיריות בנושא חברות הגבייה, והיא עתידה לעלות בקרוב לוועדת השרים לענייני חקיקה (להלן: ועדת השרים).²⁰ בבירור שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת עם עו"ד בביוף בפברואר 2012 התברר כי הטיוטה אכן הועברה לוועדת השרים כחודש לפני כן (כלומר בינואר 2012), אולם משרד האוצר ביקש להורידה מסדר-היום לצורך תיאום. בעקבות זאת הוחלט לעשות תיאום נוסף, ולכן העלת הטיוטה בוועדת השרים נדחתה. לפי דברי עו"ד בביוף מראשית 2012, הטיוטה עתידה לעלות בוועדת השרים "בקרוב". לדבריו, הטיוטה עוסקת בכמה היבטים של הנושא, ובהם תנאי הכשירות להעסקת חברת גבייה ועובדיה, הליך אישור העסקת החברה ועובדיה וחובת הפיקוח והמעקב של הרשות המקומית על חברת הגבייה.²¹ חודשים אחדים לאחר מכן, ב-13 במרס 2012, התקיים דיון נוסף בנושא פניות הציבור בנוגע לתשלומי חובות על-ידי חברות גבייה בוועדה המיוחדת לפניות הציבור במסגרת יום השלטון המקומי בכנסת. בדיון קרא למשרד הפנים יושב-ראש הוועדה דאז, חבר הכנסת דוד אזולאי, לקדם את החקיקה בנושא.²² כשנה לאחר מכן, ב-24 ביוני 2013, שוב נדון הנושא בכנסת, בוועדת החוקה, חוק ומשפט. בדיון זה מסר נציג משרד הפנים כי נושא הסדרת גביית חובות הארנונה באמצעות חברות הגבייה עתיד לעלות "בשבועות הקרובים" לוועדת השרים, ולאחר מכן תקודם החקיקה בכנסת. בסיום הדיון קראה הוועדה לשר האוצר לבטל את ההסמכה

¹⁷ בג"ץ 9474/00 אליעזר גל נ' עיריית חיפה, 26 בנובמבר 2002.

¹⁸ בג"ץ 9474/00 אליעזר גל נ' עיריית חיפה, 21 בנובמבר 2005.

¹⁹ מבקר המדינה, דוח הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2008, פעולות הגבייה של רשויות מקומיות באמצעות חברות פרטיות, 25 במרס 2009.

²⁰ פרוטוקול מס' 462 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, פעילותן של חברות גבייה פרטיות ברשויות המקומיות, 6 בדצמבר 2011, כניסה אחרונה: 17 בספטמבר 2015.

²¹ עו"ד נתן בביוף, הלשכה המשפטית במשרד הפנים, דיווח למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 בפברואר 2012, מתוך: אסף ויינגר, העסקת חברות גבייה פרטיות ברשויות המקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בפברואר 2012, כניסה אחרונה: 7 בספטמבר 2015.

²² פרוטוקול מס' 146 משיבת הוועדה המיוחדת לפניות הציבור, פניות ציבור בנוגע לתשלומי חובות על-ידי חברות הגבייה, 13 בפברואר 2012, כניסה אחרונה: 14 באוקטובר 2015.



שניתנה לרשויות המקומיות לגבות חובות לפי פקודת המסים (גבייה).²³ הצעת חוק ממשלתית לתיקון פקודת העיריות (מס' 38) (חברות גבייה) התשע"ד-2014, הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה ב-23 ביוני 2014 ועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה להכנה לקריאה שנייה ושלישית ב-7 ביולי 2014, אולם הליך החקיקה לא הושלם עד התפזרות הכנסת ה-19. כעת משרד הפנים מבקש להחיל על ההצעה דין רציפות, ולכן ההצעה עלתה בישיבת ועדת השרים ב-9 בנובמבר 2015.²⁴ בישיבה זו הוחלט על דחיית המשך הדיון בנושא בשלושה שבועות.²⁵

לסיכום, על אף הדיונים שהתקיימו בנושא ופניות של חברי הכנסת אל משרד הפנים כדי שיקדם את החקיקה, למרות המלצת המבקר, חרף העובדה שמרכז השלטון המקומי תומך בהסדרה של התחום על-פי תזכיר החוק שהוזכר לעיל²⁶ ולמרות התחייבות משרד הפנים לפני בג"ץ להסדיר את הנושא בחקיקה,²⁷ בחלוף יותר מעשור לא הבשיל תזכיר החוק האמור משנת 2004 לכדי חוק והנושא לא הוסדר.

כתיבה: רינת בניטה

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

²³ פרוטוקול מס' 28 מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, [הליכי גביית חובות ברשויות המקומיות](#), 24 ביוני 2014, כניסה אחרונה: 14 באוקטובר 2015.

²⁴ מזכירות הממשלה, [סדר-היום לישיבת ועדת השרים לענייני חקיקה](#), מעודכן ל-4 בנובמבר 2015.

²⁵ מזכירות הממשלה, [עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 10 בנובמבר](#), כניסה אחרונה: 16 בנובמבר 2015.

²⁶ עו"ד נועה בן-אריה, יועצת משפטית במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 7 בספטמבר 2015.

²⁷ [בג"ץ 9474/00 אליעזר גל נ' עיריית חיפה](#), 21 בנובמבר 2005.

