

היטלי השבחה - מעקב

רקע

1. היטל השבחה הוא מס המוטל על בעל מקרקעין בשל עליית שווי המקרקעין הנובעת מאישור תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת, מתן הקלה בהיתר בנייה או התרת שימוש חורג. שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה.
- סעיף 13 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ח-1965 (להלן - חוק) מגדיר את ייעודו של ההיטל: "סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגבייה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית... להכנת תוכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי העניין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור... ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו..."
2. הסמכות לגבי היטל השבחה מסורה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה (להלן - הוועדה המקומית) מכוח סעיף 196א. לחוק.
3. מועד תשלום היטל השבחה יהיה עם מימוש הזכויות בנכס, כמוגדר בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק:
 - "(1) קבלת היתר לפי חוק זה לבנייה או למימוש בהם שלא ניתן היה לתיתו אלמלא אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג שבעקבותיהם חל היטל השבחה;
 - (2) התחלת השימוש בהם [במקרקעין] בפועל כפי שהותר לראשונה עקב אישור התוכנית שבעקבותיו חל היטל השבחה;
 - (3) העברתם או העברת החכירה לדורות בהם, בשלמות או חלקית, או הענקת זכויות בהם הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין, בתמורה או ללא תמורה, אך למעט העברה מכוח דין והעברה ללא תמורה מאדם לקרובו..."
- סעיף 7(א) לתוספת השלישית קובע: "ההיטל ישולם לא יאוחר מהמועד בו החייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל..."
4. בעל מקרקעין רשאי לשלם באופן מיידי את היטל השבחה החל עליו. במקרה כזה, על הוועדה המקומית לבצע חישוב היטל השבחה תוך תשעים יום מקבלת הדרישה, כפי שנקבע בסעיף 4(4) לתוספת השלישית לחוק: "החליטה הוועדה המקומית על דחיית עריכת השומה עד למימוש הזכויות, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהוועדה המקומית לאפשר לו לשלם מיידי את ההיטל החל עליו; משנתקבלה דרישה כזו, תיערך שומת השבחה לגבי מקרקעין אלה תוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה."
5. סכום היטל השבחה מוצמד למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבנייה, כנמוך מביניהם, החל מיום אישור התוכנית, אישור ההקלה או אישור השימוש החורג, בגינם חל ההיטל ועד ליום התשלום.
6. ב-1.5.09 נכנס לתוקף תיקון 84 לחוק הכולל בין היתר, שינוי מהותי בכל הנוגע להליכי הדיון בחיובים של היטל השבחה ובנוגע למעמדו של השמאי המכריע והכללים לפעולתו.
7. בפס"ד ע"א 83/474 הוועדה המקומית ראשון לציון נ' חממי נקבע כי על שומה להיות ערוכה על-פי כללי מועצת שמאי המקרקעין. בנובמבר 2006 אימצה מועצת שמאי

המקרקעין את תקן מספר 1 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין לסוגיהן. לפי התקן, שומת מקרקעין אמורה לכלול לפחות את הפרקים הבאים:

- דיווח על סוג השומה: שומת מקרקעין מלאה¹, שומת מקרקעין מקיפה² או שומת מקרקעין מבוססת הנחה (היפוטיתית)³
 - זהות מזמין השומה והקשר שלו לנכס הנישום
 - מטרת השומה
 - המועד הקובע לשומה
 - מועד הביקור בנכס וזהות המבקר
 - פרטי זיהוי הנכס
 - תמונת חזית הנכס
 - תיאור הנכס והסביבה, המצב התכנוני והמצב המשפטי
 - היסטוריה של הנכס, שומות ועסקאות סמוכות למועד הקובע
 - עקרונות, גורמים ושיקולים - לדוגמה, התייחסות למרכיב המע"מ בהערכה
 - תחשיב
 - השומה - הזכות המוערכת במקרקעין והשווי המוערך
 - הצהרות - "השמאי יצהיר על מידת העניין האישי שלו בנכס, על כל קשר שיש לו עם בעל הנכס או עם מזמין השומה ועל כך שהשומה נערכה בהתאם לתקני הוועדה לתקינה שמאית."
8. האחריות על חישוב גובה היטל ההשבחה והפקת שומה לבעלי מקרקעין חלה על יחידת השבחה ותביעות פיצויים (להלן - **היחידה** או **יחידת השבחה**) במינהל הנדסה.
9. היחידה כוללת ממנה על היטלי השבחה ותביעות פיצויים (להלן - **מנהל היחידה**), עוזרת מנהל היחידה וחשבת היחידה, שני שמאי מקרקעין חיצוניים (להלן - **שמאי היחידה**), שמאית מקרקעין, עובד מקצועי (סיים לימודי שמאות והתמחות ולפני בחינה סופית), פקידות שומה ומזכירה.
10. מידע בדבר בקשות למימוש זכויות שהוגשו ליחידת השבחה ניתן לאתר בתוכנה ההנדסית של העירייה, מודול "היטלי השבחה", אליה מזינים שמאי היחידה נתונים.

¹ סעיף 3.1 לתקן 1 מועצת שמאי המקרקעין: "שומת מקרקעין מלאה - שומת מקרקעין אשר עומדת בדרישות תקנות שמאי המקרקעין (אתיקה מקצועית) התשכ"ו-1966 וכוללת תחשיב."

² סעיף 3.2 לתקן מועצת שמאי המקרקעין: "שומת מקרקעין מקיפה - שומת מקרקעין העומדת בכל הדרישות שבסעיף 3.1 לעיל וכן בדרישות נוספות המתאימות לצורך הצגתה בהליך משפטי, ולמטרות אחרות שבהן נדרשת רמת גילוי גבוהה יותר."

³ סעיף 3.3 לתקן 1 מועצת שמאי המקרקעין: "שומת מקרקעין מבוססת הנחה (היפוטיתית) - שומת מקרקעין שבה קיימת, על פי בקשת מזמין השומה, הנחת עבודה היפוטיתית אחת או יותר (שאינה מתקיימת במציאות) הקשורה במצבו הפיזי או במצבו התכנוני של הנכס הנישום ואשר משפיעה על שווי הזכויות הנשומות."

עבודת הביקורת

1. מטרת הבדיקה הייתה לבחון את יישום המלצות דוח ביקורת בנושא "היטלי השבחה" שנערך בשנת 2016 (להלן - **דוח ביקורת 2016**). דוח ביקורת 2016 בחן את פעילות יחידת השבחה, ובכלל זה נאותות תהליך בדיקת חבות בעלי המקרקעין בהיטל השבחה, קביעת גובה ההיטל והפקת חיובים, הליכי רישום וגבייה, ממשקים עם אגפים אחרים בעירייה, פיקוח על עבודת השמאים ואיכות השירות הניתן ביחידה.
2. דוח המעקב נערך על-פי דרישת ראש העירייה, הרשאי לדרוש נושאי ביקורת לפי סעיף 170א(ג)(2) לפקודת העיריות.
ב-30.1.17 התקיים בלשכת ראש העירייה דיון עקב "מחלוקות בין הלשכה המשפטית לבין יחידת ההשבחה בסוגיית היטלי ההשבחה" (להלן - **דיון בלשכת ראש העירייה**). בדיון זה הנחה ראש העירייה בין היתר, לערוך ביקורת חוזרת ביחידה.
ראו נספח א' - תגובת מנהל היחידה ותגובת המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ולבנייה.
3. הבדיקה כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. שיחות עם מנהל היחידה, שמאי היחידה וממונה על ערבויות במינהל כספים.
 - ב. הפקת וניתוח נתונים מהתוכנה ההנדסית:
 - דוח בקשות ואירועים לתקופה ינואר 2016 - ספטמבר 2017 - מודול "היטלי השבחה" (להלן - **קובץ בקשות ואירועים השבחה**). הקובץ מכיל את השדות הבאים: מספר בקשת מימוש, תאריך מימוש, סוג מימוש, שם בעל עניין, סוג ותיאור האירוע, תאריך קליטת האירוע ומבצע.
 - דוח הכנסות בפועל לתקופה ינואר 2016 - ספטמבר 2017 - מודול "היטלי השבחה". הקובץ מכיל את השדות הבאים: מספר בקשת מימוש, גוש/חלקה/מגרש, כתובת נכס, מספר בקשה להיתר ומספר היתר בנייה (במידה שקיים), בעלי עניין, גובה שומה שהופקה וסכום היטל השבחה ששולם.
 - דוח פירוט שומות לתקופה ינואר 2016 - ספטמבר 2017 - מודול "היטלי השבחה" (להלן - **קובץ פירוט שומות**). הקובץ מכיל את השדות הבאים: מספר בקשת מימוש, מספר וסוג שומה שנקלטה, רכיבי השומה⁴, תאריכים רלוונטיים ומדדים להצמדה, גובה השומה והיטל השבחה.
 - דוח שומות לתקופה ינואר 2016 - ספטמבר 2017 - מודול "היטלי השבחה" (להלן - **קובץ שומות**). הדוח כולל את השדות הבאים: מספר בקשה למימוש, זכויות, תאריך מימוש, סוג שומה, מספר שומה, שם קולט השומה, שם השמאי, בעל עניין וסוג מימוש.
 - דוח בקשות ואירועים לתקופה ינואר 2016 - ספטמבר 2017 - מודול "רישוי ופיקוח על הבנייה" לאירוע הפקת היתר בנייה.
 - ג. ניתוח גיליון אלקטרוני שמנהלת פקידת שומה מיחידת השבחה, הכולל מידע על אודות היתרים ותעודות לשנת 2017 (להלן - **קובץ היתרים ותעודות**). מנהל היחידה

⁴ היטל השבחה מתבסס על תוכניות בניין העיר החלות על הנכס. שומת השבחה מפרטת את גובה היטל ההשבחה בגין כל תוכנית בנפרד (רכיבי השומה).

מסר כי מדובר בטייטה בלבד. לקובץ זה מוזנות כל הבקשות המגיעות לבדיקת יחידת השבחה והוא כולל את השדות הבאים: תאריך הגעה ליחידה, גוש/חלקה, כתובת הנכס, צדדים לעסקה, שם שמאי היחידה שמטפל בתיק, שם שמאי ועדה אליו הועבר התיק, סכום היטל השבחה ותאריך סיום טיפול.

ד. בדיקת מדגם הכולל 57 בקשות למימוש זכויות בתוכנה ההנדסית ומדגם של 14 תיקים פיזיים שנבחרו באופן אקראי, מתוך התיקים בהם דווח בקובץ פירוט שומות כי הופק חיוב בגין השבחה.

4. התקופה שנבדקה היא חודשים ינואר עד ספטמבר 2017, אלא אם נרשם אחרת.

5. הליך איסוף הנתונים נערך בתקופה אוקטובר 2017 - דצמבר 2017.

6. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

ממצאים

1. יישום נוהלי עבודה, חוזרי מנכ"ל ודוח מבקר המדינה בנושא "העסקת יועצים"

❖ ממצאים מדוח ביקורת 2016

- שני שמאי היחידה הם יועצים חיצוניים (מיקור חוץ), הנותנים שירותי שמאות ליחידה בהתאם לחוזי מסגרת שהעירייה חתמה עימם, האחד מנובמבר 2006 והשני מינואר 2008.

דוח מבקר המדינה לשנת 2013 בנושא "העסקת יועצים" בראשון לציון קבע בין היתר, כי מאפייני העסקתם של שני השמאים הנ"ל שווה לזה של עובדי עירייה (עבודה במשרדי העירייה, החתמת כרטיס נוכחות, קיומה של תקופת התקשרות ארוכה ויחסי האמון הנדרשים מהם כלפי העירייה). מכיוון שכך, העסקתם נחזית כעקיפה של חובת המכרזים ושל כללי העסקת עובדים ברשויות המקומיות ועלולים להתקיים בינם ובין העירייה יחסי עובד-מעביד שיטילו על כתפי העירייה חבות נוספת כלפיהם.

- סעיף 14(1) לתוספת השלישית לחוק קובע כי "ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין..." לצורך חישוב שומת השבחה, התקשרה היחידה עם שני שמאי מקרקעין קבועים, באמצעות הסכמי מסגרת והזמנות עבודה (להלן - **שמאי ועדה**). זאת, מאחר שלדברי מנהל היחידה, תחום ההשבחה ותביעות פיצויים הוא תחום שיש להתמחות בו ולכן לא כל שמאי מקרקעין יכול לשמש כשמאי ועדה. נמצא כי בשנת 2015 נמסרו לכל אחד משני שמאי הוועדה מכל יחידות העירייה, עבודות בסכום המחייב, לפי נוהל עבודה בנושא "הוועדה לבחירת יועצים בעירייה" (מספר 33.0411), עריכת תהליך התמחרות בין ארבעה יועצים לפחות הכלולים במאגר. על-פי ממצאי דוח מבקר המדינה משנת 2013 בנושא "העסקת יועצים" בראשון לציון:

• העירייה התקשרה בפטור גורף ממכרז עם יועצים ומתכננים, ביניהם שמאי הוועדה, בנימוק של מומחיות מיוחדת ויחסי אמון, התקשרויות שאינן עולות

בקנה אחד עם הוראות תקנות המכרזים (מכרזים לקבלת עובדים), תש"ס-1979, עם פסיקת בית המשפט העליון ואף עם הוראות הנוהל העירוני האמור. מבקר המדינה המליץ לעירייה להקפיד ולהתקשר עם נותני שירותים העונים להגדרת הפטור שנקבע בתקנות המכרזים או על-פי הכללים להעסקת עובדים ברשויות המקומיות, להקפיד על עריכת מכרזים ולהקפיד לקיים את ההוראות שנקבעו בתקנות המכרזים.

- העירייה לא קבעה אמות מידה לצירופם של יועצים ומתכננים למאגר, לא פרסמה באופן פומבי את דבר קיומו של מאגר יועצים ואת האפשרות לבקש להיכלל בו ובכך פגעה בעיקרון מתן ההזדמנות השווה. מבקר המדינה המליץ לעירייה לפרסם באופן פומבי את דבר קיומו של מאגר יועצים ומתכננים הפתוח לפנייתיהם של אלה החפצים להיכלל בו, לקבוע אמות מידה ברורות לכך וליתן הנמקה מפורטת בכתב לבחירה המסוימת.
- במאגר היועצים העירוני ישנם עשרות יועצים ומתכננים שלפי ההערכה כמחציתם אינם רלוונטיים. לפי ממצאי הביקורת, נכון למאי 2016, מאגר היועצים העירוני כלל 23 שמאי מקרקעין. רק 11 מתוכם היו פעילים בשלוש שנים האחרונות (2013-2015).

- בנובמבר 2016 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים (מספר 8/2016) בנושא "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים בפטור ממכרז". הנחיות הנוהל משליכות על המשך העסקת שמאי היחידה ושמאי הוועדה במתכונת הנוכחית, שכן הוא קובע, כי אין להעסיק יועצים במאפייני העסקה הדומים מהותית או טכנית למאפייני העסקה של עובד רשות מקומית ובמידה שהחליטה ועדת התקשרויות, שחבריה הם מנכ"ל, גזבר ויועץ משפטי, להתקשר לפי תקנה 3(8)⁵ לתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987, עליה לערוך פנייה תחרותית לכמה מציעים מתוך רשימת מציעים שתפורסם באתר האינטרנט העירוני.

- תהליכי העבודה של יחידת השבחה, לרבות הגדרות תפקידים, תחומי אחריות, כפיפות וממשקים עם יחידות ואגפים אחרים בעירייה, אינם מעוגנים בנוהל עבודה. קיימת חשיבות רבה לקיום מערך נוהלי עבודה כתובים ומאושרים, על מנת לשמור על מדיניות זהה בכל יחידות העירייה, לקבוע נאותות ותקינות תהליכים ובקורות וכן לצורך שימור הידע והקנייתו לעובדים חדשים.

- לפי סעיף 12 לנוהל עבודה בנושא "הזמנת עבודות ושירותים" (מספר 33.0409) (להלן - **נוהל הזמנות**), "הזמנות לביצוע עבודת שמאות בנושא היטל השבחה מועברות לאישור **לאחר ביצוע השמאות**, היות וקביעת שכר הטרחה מתבצעת על בסיס שווי הנכס שקובע השמאי..." [ההדגשה במקור]

התהליך המתואר בנוהל אינו תואם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא "איסור גביית שכר טרחה בהתאם לתוצאות הליך שמאי מקרקעין" (מספר

⁵ "חובה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיצא באלה".

7/2008) הקובע כי בהתבסס על תקנות שמאי המקרקעין (אתיקה מקצועית), תשכ"ו-1966, "חל איסור לקבוע את שכר טרחהו של השמאי ביחס לסכום השומה או בהתאם לחוצאות ההליך לגבי מבוקשת השומה", ולהליך העבודה בפועל של היחידה, מאחר שהוא קובע שהזמנות לביצוע עבודת שמאות בנושא היטל השבחה יועברו לאישור לאחר ביצוע השמאות, הואיל ושכר הטרחה נקבע על בסיס שווי הנכס שקובע השמאי.

המלצות מדוח ביקורת 2016

- "יש לכלול את שמאי היחידה ב'קול קורא' לשמאים הנותנים שירותים לעירייה או לחילופין, לבדוק אפשרות להעסקת שמאים בשכר כעובדי עירייה מן המניין. זאת, לאחר פרסום מכרז כדין."
- "עד לסיום הליך ה'קול קורא', יתקשר מנהל היחידה עם שמאים נוספים הנותנים שירותים לאגפי עירייה (כדוגמת אגף נכסים, אגף תכנון ואגף בנייה ציבורית) מתוקף הסכמי מסגרת שחתמה עימם העירייה."
- "יש לקבוע לוח זמנים לסיום הליך 'קול קורא' לשמאי הוועדה ולא יאוחר מ-[1.1.18], מועד תחילת תוקפו של חוזר מנכ"ל 8/2016 בנושא 'נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז, על מנת להגדיל את מאגר השמאים עימם עובדים כיום. מצב בו מתקשרים עם שני שמאים בלבד לאורך שנים פוגע בחובה למתן שוויון הזדמנויות ולמעשה יוצר תלות של העירייה באותם השמאים."

בדיון בלשכת ראש העירייה, הנחה ראש העירייה: "סיום הקול קורא לשמאים אשר ילוו את יחידת ההשבחה. אחריות: [מנהל היחידה]. זמן ביצוע 14 יום."

הערת ראש העירייה לדוח ביקורת 2016: "באחריות מנהל יחידת היטל השבחה לסיים באופן מיידי וללא שום דיחוי נוסף, פרסום קול קורא לשמאים."

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

היחידה גייסה שמאית מקרקעין ועובד מקצועי נוסף (סיים לימודי שמאות והתמחות, טרם קיבל הסמכה).

נכון למועד הבדיקה, שני שמאי היחידה, שאינם עובדי עירייה, ממשיכים בעבודתם במסגרת הארכת החוזים שנחתמו עימם.

בבדיקת קובץ שומות נמצא כי החל משנת 2017 החלה יחידת השבחה להיעזר בשירותיו של שמאי ועדה נוסף שלא עבד איתה קודם לכן.

נמצא כי מתוך 407 בקשות לבחינת היטל השבחה שנשלחו לשמאי הוועדה בתקופה שנבדקה, רק 57 בקשות (כ-14%) הועברו לבדיקת השמאי הנוסף. יתר הבקשות (כ-86%) הועברו לבדיקת שני שמאי הוועדה איתם עבדה היחידה בעבר.

נמצא כי ממוצע סכומי שומות ההשבחה בבקשות שהועברו לבדיקת השמאי הנוסף מסתכם בכ-25,500 ש"ח, בעוד שממוצע השומות בבקשות שהועברו לשני השמאים

הנוספים הסתכם בכ-175,000 ש"ח. הפער במוצע השומות מצביע על העברת תיקים בעלי היקפי עבודה קטנים יחסית לשמאי הנוסף⁶.

תגובת מנהל היחידה:

"לשני שמאים במיקור חוץ אושרו חוזי אורכה עד 4/4/18 בהיקף של 75 שעות חודשיות, מחצית מההסכם המקורי, לצורך לימוד וחפיפה של 2 העובדים שנקלטו ועובדת חדשה האמורה להיקלט ב-4.3.18. וכך בקרת שומות.

השמאי הנוסף - א"כ, החל לעבוד עמנו מיום 28.5.2017 בנוסף לשמאים א"כ, י"ד, א"כ, א"ד, ל"ע ו-ש"מ. חלו עיכובים בקבלת שומות מהשמאי הנוסף אך יחד עם זאת עד סוף 2017 הוזמנו ממנו עוד שומות ע"ס 94,771 ש"ח - מצ"ב דוח הזמנות."

נמצא כי נכון ל-31.12.17 הפיקה היחידה 18 הזמנות לשמאי הנוסף, בעלות כוללת של 111,150 ש"ח (כולל מע"מ).

במאי 2017 פרסמו העירייה והוועדה המקומית קול קורא להיכלל במאגר "למתן שירותי שמאות בתחום היטל השבחה".

מנהל היחידה מסר כי המאגר המשמש את היחידה, כולל 10 שמאים ואנו אמורים לעבוד עם כולם בתנאי המכרז, באופן שווה... חוזים בחתימות סופיות ע"י מורשי העירייה."

לפי פרוטוקול הוועדה למסירת עבודות שהתכנסה ב-26.12.17, שני שמאי הוועדה ושני שמאי היחידה עימם עבדה היחידה בתקופה שנבדקה בדוח ביקורת 2016 ועד לאישור המאגר, כלולים במאגר שאושר.

המלצה מדוח ביקורת 2016

"על מנהל היחידה, בשיתוף המשנה ליועצת המשפטית לעירייה לתכנן ולבנייה, לעגן בנוהל עבודה עירוני את תהליכי העבודה של יחידת השבחה, ובכלל זה הגדרת תפקידים, תחומי אחריות, כפיפות וממשקים עם יחידות ואגפים אחרים בעירייה והגדרת תקני זמן לטיפול בתיקי השבחה."

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

טרם נכתב נוהל עבודה.

יש לעגן בנוהל עירוני את תהליכי העבודה של יחידת השבחה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים מסר מנהל היחידה כי הנוהל יהיה מוכן עד אוגוסט 2018.

⁶ שכר הטרחה המשולם לשמאי הוועדה הוא בהתאם למסמך "שכר טרחה שמאים - תעריף ינואר 2011" שקבעה הוועדה המקומית, המפרט את גובה שכר הטרחה בהתאם לסוג הנכס (מגורים, תעשייה, מסחר) וגודלו. כך לדוגמה, שכר טרחה לשומה למכר תעשייה/מסחר בשטח של עד דונם אחד הוא 4,000 ש"ח ושכר טרחה לשומה למכר תעשייה/מסחר בשטח של שניים-חמישה דונמים - 8,000 ש"ח.

המלצה מדוח ביקורת 2016

”יש לעדכן את סעיף 12 לנוהל עבודה בנושא 'הזמנת עבודות ושירותים' בנוגע להליך ההזמנות לביצוע עבודת שמאות היטל השבחה.”

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

נוהל הזמנות עודכן:

”הזמנות לביצוע עבודות שמאות בנושא היטל השבחה”

- 1] שכר המרחה לביצוע עבודת שמאות בנושא היטל השבחה יקבע על-פי מסמך תעריפים שאושר על-ידי מינהל הכספים וצורך לפרסום 'קול קורא' בנושא שמאות.
 - 2] השמאי לביצוע העבודה יבחר מתוך מאגר השמאים שנבחרו באמצעות 'קול קורא' כמפורט בנוהל '33-0411 - הוועדה לבחירת יועצים', תוך הקפדה על מתן הזדמנות שווה לכל השמאים שבמאגר באמצעות פנייה מחזורית.
 - 3] אישור לביצוע עבודת השמאות ימסר לשמאי רק לאחר אישור ההזמנה על-ידי כל הגורמים המוסמכים לכך, כנדרש לגבי כל סוגי ההזמנות.” [ההדגשה במקור]
- נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, הנוהל טרם נחתם.

2. שיטת העבודה ביחידה

ממצאים מדוח ביקורת 2016

נמצא כי שמאי היחידה נוהגים לערוך אומדנים לגובה היטל השבחה ולשלוח לנישומים דרישות תשלום "לצורך ערבות בנקאית ו/או תשלום עד לקבלת שומה ספציפית [שומת מקרקעין משמאי הוועדה]”.

בעוד שסעיף 13 לחוק דורש עריכת שומת מקרקעין בידי שמאי מקרקעין כתנאי לחיוב בהיטל השבחה, נמצא כי בשנת 2015 התבסס חיוב היטל השבחה על שומת מקרקעין פרטנית כנדרש בחוק, רק ב-48% בלבד מכלל החיובים שהופקו.

יחידת השבחה גבתה תשלומים מנישומים על סמך האומדנים ומבלי שהוציאה לאחריהם שומות פרטניות. מנהל היחידה טען כי מדובר בתחשיבי שומה המבוססים על שומות מתחמיות למתחם מסוים וכי הכספים שנגבו הם ערבויות עד לקבלת שומה פרטנית.

לפי חוות דעתה של המשנה ליועצת המשפטית לעירייה, ניתן להפקיד ערובה במזומן תחת ערבות בנקאית, בכפוף לכך שהסכום "יתנהג" כבטוחה, ולא כתשלום או כגבייה, שכן אין להטיל או לגבות את ההיטל ללא שומת השבחה. הדבר מצריך הקמת חשבון מיוחד לבטוחות במזומן, בנפרד מהחשבון שבו מופקדים תקבולי היטל השבחה, וכן רישום וטיפול נפרד.

תגובת מנהל היחידה:

”...אנו חולקים על הקביעה השגויה של 48% וזאת לאור סיווג שומה שגוי כגון שומות למתחמים שסווגו כשומת ועדה (מתחם פיבוקו, נווה דקלים, אמריקן קולוני) ועיכוב בהזמנות שומה. אנו מזמינים שומה לכל מימוש זכויות וכן באזורים של מתחמים לדגם אחיד של מבנה אנו מזמינים שומה למתחם שהינה מורכבת ואורכת זמן.”

בדיון בלשכת ראש העירייה הנחה ראש העירייה כי "מה-1.3.17 יוצאו שומות המבוססות על שומה כללית שנעשתה על קבוצת חלקות שמלווה אותן נייר שהוכן ע"י שמאי מוסמך, פנימי או חיצוני, המעדכן או מאמת את נתוני השמאות לחלקה המדוברת."

המלצה מדוח ביקורת 2016

"על מנהל יחידת השבחה להוציא שומה פרטנית לכל דרישת תשלום השבחה. במקרים בהם מדובר בשומות כלליות/אזוריות [למתחם] של קבוצת חלקות - יש לצרף לדרישת התשלום ולעדכן את נתוני השמאות לחלקה המדוברת, לאחר יציאה לשטח."

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

מנהל היחידה מסר כי החל ממועד הדיון בלשכת ראש העירייה, עובדי היחידה הפסיקו לערוך אומדנים (תחשיבים).

א. בנייתו קובץ שומות וקובץ פירוט שומות נמצא כי בגין 10 בקשות שנפתחו בשנת 2017 הופק חיוב ברכיב "שומת ועדה" - חיוב ללא הפקת שומה. זאת, בניגוד לרכיב "שומת ועדה ספציפית" - חיוב המבוסס על שומה שהכין שמאי. בבדיקת חמישה מהמקרים נמצא כי בשלושה מהם, החיוב הוא בגין כופר חנייה שאינו דורש שומת שמאי ועדה, במקרה אחד החיוב נבע מעדכון שובר חיוב שהופק בעבר אך לא שולם, ובמקרה הנוסף - החיוב הופק לפי שומה פרטנית שנערכה ללא תיעוד שם השמאי שהכין אותה. ממצאים אלה מעידים על כך שהיחידה פעלה כנדרש, אך לא תיעדה זאת נכון בתוכנה ההנדסית.

ב. בבדיקת מדגם של 14 בקשות שהוגשו ליחידה בשנת 2017 נמצא כי בשתיים מהבקשות הוכנו שומות מתחמיות (20170272, 20171282) בהן לא הופקה שומה פרטנית לכל נכס אלא בוצע תחשיב שומה למתחם.

תגובת מנהל היחידה לבקשה הראשונה כאמור בממצא :

"בקשה מס' [20170272] - שומה פרטנית למתחם 'אמריקן קולוני' שאף נדונה בוועדת ערר. ישנה יעילות וחיסכון ושירות טוב לתושב עת קיימת כבר שומה מוכנה למתחם הממתינה לבקשה למימוש וטיפול ללא עיכובים מיותרים... מדובר בשומה ספציפית עם ביקור בסביבה ובנכס לגוש וחלקה שייתכן וכוללת 2-4 דירות גג או יח"ד זהות בפרויקט עם אותו מצב תכנוני בגינו חלה השבחה - שרשרת תכניות בניין עיר זהות תוך קביעת ההשבחה לכל תוכנית ותוכנית למועד הקובע ובהתחשב בהיתרי הבנייה לדגם אחיד שניתנו למקרקעין כל זאת על מנת לייעל את הטיפול ולתת שירות טוב לתושב בבקשות לאישורים לטאבו ובקשות להיתרים בנכסים זהים על אותה חלקה."

יש להדגיש כי בבקשה האמורה לא הופקה שומה פרטנית למבקש והשומה למתחם אינה כוללת פירוט לכל יחידה באותו מתחם. דרישת התשלום שקיבל הנישום אינה מהווה שומה פרטנית ואינה חתומה בידי שמאי מקרקעין, אף שכאמור, ביחידה מועסקים מספר שמאים.

תגובת מנהל היחידה לבקשה השנייה כאמור בממצא:

"מדובר בשומה מפורטת לחלקות 2-6 בגוש 2717 'מדורגי נווה חוף' הכוללת כמובן ביקור בנכס והתייחסות לכל היתרי בנייה לתוכניות רצ/30/1/1 - מצ"ב שומה".

יש להעיר כי תגובת מנהל היחידה מתייחסת לבקשה אחרת. במקרה שאיתרה הביקורת, מדובר על "שומת השבחה בגין העברת זכויות במגרש טיפוס" בחלקה סמוכה לזו שלגביה התבקשה שומה, ולא בשומה פרטנית לחלקה שהתבקשה.

ג. בבדיקת מדגם שכלל 12 בקשות בהן הופקו חיובים בשנת 2015 לפי רכיב "שומת ועדה"⁷ (חיוב ללא הפקת שומה) נמצא כי נכון למועד איסוף הממצאים, טרם הופקה שומה פרטנית. בבדיקת 22 בקשות בהן הופקו חיובים בשנת 2016 לפי רכיב זה נמצא כי נכון למועד איסוף הממצאים, ב-18 מהן טרם הופקה שומה פרטנית.

תגובת מנהל היחידה:

"משנת 2015 נמצא כי כן נערכו שומות פרטניות למרבית המקרים: שומות נווה דקלים, 'משולש ז'בוטינסקי', 'חלום ראשון', רח' ארבל חלקה 386, קריית גנים, רח' כפר חייטים, חוף הים - כניסה נפרדת למרתף - מצ"ב שומות. 20150592 - קיים הסכם פיתוח השבחה." [ההדגשה במקור]

יש להעיר כי בבדיקת השומות שהועברו לביקורת עבור בקשות משנת 2015 נמצא כי מלבד שתי בקשות להן הופקה שומה פרטנית, האחת התקבלה בדצמבר 2017 והשנייה - בפברואר 2018, כל השומות שהועברו לביקורת הן למתחם ("שומה למגרש טיפוס" על-פי הגדרת השמאי) ולא שומות פרטניות. זאת ועוד, נמצא כי השומה שהופקה בפברואר 2018, היא עבור נכסים אחרים (כתובות סמוכות) ולא עבור הבקשה האמורה. הממצא נכון גם בנוגע לשומה שהופקה בדצמבר 2017.

תגובת מנהל היחידה:

"**22 בקשות** - כן הופקו שומות פרטניות, 20160199 - 'לוח שומה' כהגדרתו בחוק - נחלת תיכונה הכוללת גו"ח 7374/105, 20160444 - קיימת שומה פרטנית, 201600561 - ישנה שומה מ-2010, 20160482 - מדובר בבקשה חדשה להיתר מתוקנת, טרם נערכה שומה (לא הונפק היתר לבקשה קודמת), 20160561 - ישנה שומה פרטנית מ-2010, 20160600 קיימת טיוטת שומה של ש"מ עם בעיות משפטיות, 20161130 כן קיימת שומה פרטנית... למקרים בהם טרם הופקה שומה פרטנית אנו בתהליכי הזמנה עם קליטת שמאי הקול קורא - מצ"ב שומות." [ההדגשות במקור]

⁷ נכללו במדגם של 58 מקרים שנבדקו בדוח ביקורת 2016 לגביהם צוין שלא נמצא כי נערכו שומות ספציפיות על אף שעברה למעלה משנה מאז הפקת דרישת תשלום.

- יש להעיר כי מעיון בשומות שהועברו לביקורת עולה:
- בקשה מספר 20160199 - רק בספטמבר 2017 הופקה שומה פרטנית⁸.
 - בקשה מספר 20161130 - רק בנובמבר 2017 הופקה שומה פרטנית.
 - בקשה מספר 20160444 - מדובר בשומה למתחם.
 - בקשה מספר 20160482 - לא נערכה שומה (אף שנשלח חיוב לתושב).

תגובת מנהל היחידה:

"**בקשה מס' 20160482** - לא הוצא היתר בנייה ואומדן ההיטל לצורך ערבות בנקאית לא רלוונטי, היות וישנה כיום בקשה להיתר חדשה ולכשתאושר בוועדה תיערך שומה פרטנית." [ההדגשה במקור]

כאמור, מגיש הבקשה קיבל חיוב שלא על סמך שומה פרטנית (ללא קשר להפקת היתר בנייה).

נוסף על כך, בהשוואה בין סכום החיוב בגין בקשה מספר 20160199 משנת 2016 לשומה הפרטנית מספטמבר 2017 שהועברה לביקורת, עולה כאמור:

- השמאי החיצוני שהכין את השומה הפרטנית חייב רק בגין תוכנית אחת (רצ/2/36/1/1), בעוד שהחיוב שהופק למבקש בשנת 2016, כלל חיוב גם בגין תוכנית נוספת (רצ/1/51/50/1).
- סכום הבסיס שחויב בשנת 2015 (בגין תוכנית רצ/2/36/1/1) עמד על 2,206.1 ש"ח, בעוד שלפי השומה הפרטנית משנת 2017, סכום הבסיס (בגין הנכס של המבקש) הסתכם ב-730.8 ש"ח בלבד.
- נכון ל-20.3.18, בתוכנה ההנדסית לא קיימת אסמכתא לחיוב מתוקן (זיכוי) של המבקש.

יש להפיק שומות פרטניות במקרים בהם הופקה שומה מתחמית, בהתאם לתקן מספר 1 של מועצת שמאי המקרקעין ובמידת הצורך, לחייב/לזכות את המבקש בהתאם.

תגובת מנהל היחידה:

"אנו **נחדל** מהזמנות שומות השבחה חדשות לטיפוסי דירות/מגרשים." [ההדגשה במקור]

לדעת הביקורת, ניתן להפיק שומה מתחמית (לטיפוסי דירות/מגרשים) על מנת לחסוך בעלויות לעירייה ולקצר זמני תגובה. זאת, בכפוף לכך שלכל בקשה תופק שומה פרטנית שתתבסס על השומה המתחמית.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים מסר מנהל היחידה כי "במקרים בהם אין שומות מתחמיות, תופק רק שומה פרטנית". כמו כן, הוחלט שההמלצה תבוצע.

⁸ השומה התקבלה ביחידה ככל הנראה, לאחר שקובצי הנתונים הועברו לביקורת.

3. ערבויות

❖ ממצאים מדוח ביקורת 2016

- מקרים בהם נערכו אומדנים לצורך קביעת גובה ערבויות, נעשו שלא על-פי הוראות הדין (האומדנים נקבעו בפרק זמן העולה על 15 ימים, הערבויות נלקחו לתקופה העולה על חצי שנה, שומות פרטניות הופקו למעלה משנה לאחר עריכת האומדן ועוד).

בדיקה מול רשויות מקומיות גדולות כדוגמת ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, חולון ופתח תקווה העלתה כי הן מאפשרות הפקדת ערבות בנקאית (בגובה המחלוקת) רק במקרים בהם יש מחלוקת על גובה היטל ההשבחה שנקבע כאמור בשומת מקרקעין.

בדיון בלשכת ראש העירייה הונחה מנהל היחידה לערוך "ביקור בעיר מקבילה לראשון לציון לצורך בדיקת מודל לטיפול בהיטלי ההשבחה והעברתו לעיון ראש העירייה".

תגובת מנהל היחידה:

"יוער כי לעניין קביעת ההיטל לצורך ערבות תוך 15 יום או כן עומדים בזמן בטיפול בהיתרי בנייה (למעט בעיות משפטיות) ואילו לבקשות לאישורים לטאבו, עקב הכמויות העצומות והיעדר מספיק כוח אדם מקצועי פנימי חל לעיתים עיכוב, אך יחד עם זאת בעת בקשת הנישום לזירוז הטיפול מקבל הנישום תחשיב לפי סעיף 8(א) לתוספת לצורך ערבות תוך 15 יום."

- מקרים בהם נלקחו ערבויות שלא בהתאם לסיכום דיון בנושא "היטל השבחה - הפקדת ערבות בנקאית" משנת 2012, לפיו הרשות להפקיד ערבות בנקאית היא אך ורק לבנייה עצמית למגורים וכן שערבות תילקח רק בעת מחלוקת שאז הנישום חייב בתשלום מחצית מדרישת הוועדה (אך לא פחות מהסכום אשר לא שנוי במחלוקת) ומחצית בדרך של מתן ערבות בנקאית אוטונומית בלתי מותנית הניתנת להארכה.

לדעת הביקורת, הוראות סעיף 14(ה) לחוק ופס"ד ע"א 8453/09, עליו הסתמכו בסיכום הדיון הנ"ל, מגבילים את הזכות להפקיד ערבות בנקאית בעת מחלוקת על גובה השומה, רק למקרים בהם מדובר בבקשה להיתר לבנייה עצמית למגורים וכי זכות זו אינה עומדת לאדם המבקש לממש זכויות במקרקעין בדרך אחרת, לרבות מכירת הזכויות לצד שלישי או בקשת היתר בנייה לצרכים אחרים.

❖ המלצה מדוח ביקורת 2016

"יש להפקיד ערבות שנקבעו במזומן בחשבון מיוחד לבטוחות במזומן (בנפרד מהחשבון שבו מופקדים תקבולי היטל ההשבחה) ולערוך רישום וטיפול נפרד."

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

מדוח הממונה על ערבויות בעירייה עולה כי נכון לנובמבר 2017, מוחזקות בעירייה 62 ערבויות בגין היטל השבחה בסך כולל של 156,182,266 ש"ח.

⁹ חיים קרן נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אונו.

אמנם נמצא כי לא נפתח חשבון נפרד לערובות שנלקחו במזומן, אך מאחר שיחידת השבחה חדלה להפיק אומדנים, התייתר הצורך בפתיחת חשבון נפרד לערובות.

המלצה מדוח ביקורת 2016

”במקרים בהם נערך תחשיב שומה לצורך ערבות בנקאית לפי סעיף 8(א) לתוספת השלישית לחוק, יש להקפיד לשלוח לנישומים הודעה על שיעור התשלום שבעדו מבוקשת ערובה להבטחת תשלום היטל השבחה, לפי הנוסח החדש שקבעו היועצות המשפטיות ולא דרישת תשלום, כפי שהיה נהוג.”

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

הופק מסמך חדש בהתאם להמלצה.

מאחר שיחידת השבחה חדלה להפיק אומדנים, לא נעשה שימוש במסמך זה.

המלצה מדוח ביקורת 2016

”בעת לקיחת ערבות לפי סעיף 8(א) לתוספת השלישית לחוק, יש להקפיד שהתחשיב לקביעת גובה הערבות יונפק לנישום תוך 15 ימים, וכי בפרק זמן של לא יותר מחצי שנה תשלח לנישום שומה פרטנית.”

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

יחידת השבחה חדלה מלהפיק אומדנים.

המלצה מדוח ביקורת 2016

”בעת מחלוקת על גובה היטל השבחה על עובדי יחידת השבחה להקפיד לקחת ערבויות בנקאיות בגין השבחה בהתאם לתקנות ולסיכום דיון שנערך בשנת 2012 בנושא 'היטל השבחה - הפקדת ערבות בנקאית', כלומר הפקדת ערבות בנקאית תהא אך ורק לבנייה עצמית למגורים ורק בעת מחלוקת על גובה ההיטל, אז הנישום יחויב בתשלום מחצית מדרישת הוועדה (אך לא פחות מהסכום אשר לא שנוי במחלוקת) ומחצית בדרך של מתן ערבות בנקאית אוטונומית בלתי מותנית הניתנת להארכה. יש להקפיד שהערבות לא תעלה על תקופה של שישה חודשים וכי במקרים של ערעור תוכל הוועדה המקומית לדרוש הארכת הערבות עד תום ההליכים.”

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

מדוח הממונה על ערבויות בעירייה עולה כי נכון לנובמבר 2017, 31 ערבויות המופקדות בעירייה הן של חברות בע"מ (לא לבנייה עצמית). הממונה על הערבויות מסרה כי לא קיימת הנחיה להגבלת תקופת הערבות לשישה חודשים.

יש להקפיד שהערבות לא תעלה על תקופה של שישה חודשים וכי במקרים של ערעור תוכל הוועדה המקומית לדרוש הארכת הערבות עד תום ההליכים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים הוחלט שמנהל היחידה יפיץ הנחיה פנימית לפיה, אין לקבל ערבות לתקופה שתעלה על חצי שנה.

4. שמאי היחידה והוועדה המקומית

❖ ממצאים מדוח ביקורת 2016

- שמאי היחידה אינם מקפידים למלא בטופס קבלת הצעת מחיר שמועבר לשמאי הוועדה, את כל פרטי הנכס המיועד לעריכת שומה, כדוגמת ייעוד המקרקעין וגודל המגרש. לנתונים אלה חשיבות לצורך קביעת שכר הטרחה.
- במקרים בהם היו בקשות מימוש בחלקות סמוכות ו/או שומות דומות, נתנו שמאי הוועדה הנחות שונות, לבקשת מנהל היחידה. אמנם אין פגם בהקטנת הוצאות העירייה, אולם לו הנושא היה מעוגן במסמך התעריפים, הייתה אחידות בגובה ההנחות ולא היה צורך לבקש זאת מהשמאים.
- מבדיקה מדגמית לבחינת עמידתם של דוחות שומת ההשבחה של שמאי הוועדה בהוראות תקן 1 של מועצת שמאי המקרקעין, נמצא כי השמאים אינם מצהירים בגוף דוח השומה על היעדר עניין אישי בנכס. דוחות השומה נשלחים לבעלי הנכסים נושאי השומה אשר אמורים לדעת על אי-קיום עניין אישי של השמאי בנכס.

❖ המלצה מדוח ביקורת 2016

- "על שמאי היחידה להקפיד למלא את כל פרטי הנכס המועמד לבדיקת שמאי הוועדה בטופס קבלת הצעת מחיר."
- מעקב הביקורת - פעולות שננקטו
- בבדיקת מדגם של שבע הזמנות עבודה שתועדו בתוכנה ההנדסית נמצא כי בכולן מולאו פרטי הנכס המועמד לבדיקת שמאי.

❖ המלצה מדוח ביקורת 2016

- "יש לשקול לעגן את ההנחות שניתנות בידי שמאי הוועדה בגין שומות בחלקות סמוכות ו/או שומות דומות, במסמך התעריפים."
- מעקב הביקורת - פעולות שננקטו
- נכון למועד סיום איסוף ממצאי הביקורת (דצמבר 2017), ההנחות לא עוגנו במסמך התעריפים.

תגובת מנהל היחידה:

"ההנחות כן עוגנו במסמך תעריפים חדש מיום 1.1.2018. כחלק מקול קורא שמאים כדלקמן: 'עבור שומה, למכר/היתרי בנייה ליותר מ-חלקה/מגרש אחד/ת בחוות הדעת, תינתן הנחה בשיעור 30%, 40% ו-50% בהתאמה לכל מגרש נוסף'."

[ההדגשות במקור]

❖ המלצות מדוח ביקורת 2016

- "על מנהל היחידה להגדיר מהו משך הזמן המרבי להוצאת שומת מקרקעין, לעקוב ולוודא ששמאי הוועדה עומדים בתקן שהגדיר."

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

בטופס הזמנת העבודה משמאי מצוין כי "על השמאי להעביר את טיוטת דוח השמאי תוך שבועיים מיום הבקשה". לא נערך מעקב כי שמאי הוועדה מעבירים את הטיוטה במועד שנקבע.

יש לוודא ששמאי הוועדה מעבירים שומת מקרקעין במועד שנקבע.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים מסר מנהל היחידה שפרק הזמן לביצוע ייקבע בהתאם לקטגוריות (בשומות מסובכות יוארך משך הזמן המרבי להפקת שומה).

המלצה מדוח ביקורת 2016

❖ "על מנהל היחידה להקפיד שדוחות שומת השבחה של שמאי הוועדה יכללו הצהרה על אי-קיום עניין אישי של השמאי בנכס."

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

בבדיקת מדגם של תשעה דוחות שומה שהופקו לאחר 31.1.17 נמצא כי בכולם נכללה הצהרה בנוגע לאי-קיום עניין אישי של השמאי בנכס.

5. תיעוד הליך העבודה בתוכנה ההנדסית

ממצאים מדוח ביקורת 2016

❖ - שמאי היחידה אינם משתמשים באופן סדיר ושוטף בתוכנה ההנדסית, המאפשרת מעקב מלא אחר הליך הטיפול בהיטלי השבחה בין היתר: הם אינם מזינים למערכת פטורים, אי-חבות, שכר טרחה שמאי, ערבויות ותאריך עריכת שומת ועדה (אומדן); הם אינם מקפידים על תיעוד שם שמאי הוועדה שהכין את שומת המקרקעין; עדכונים במערכת נעשים בדיעבד ולא בזמן אמת; שמאי היחידה אינם משתמשים באירועים נחוצים לצורך תיעוד פעולות שבוצעו, כדוגמת פנייה לשמאי מכריע; דרישות התשלום שנשלחות לנישומים אינן כוללות פירוט תחשיב שומה, המשקף באופן נאות את הדרישה וניתן להפיקו בקלות מהתוכנה ההנדסית; שמאי הוועדה סיווגו לעיתים שומות באופן שגוי; במספר מקרים "נדרסו" נתוני שומה קודמת והוזנו במקומם נתוני שומה חדשה.

- הטיפול בבקשות למימוש זכויות המגיעות ליחידה מתועד במספר מקומות: בתיקים פיזיים של הנכס לפי גוש וחלקה, בקובץ היתרים ותעודות שמנהלת פקידת השומה ביחידה, בתוכנה ההנדסית - מודול "היטלי השבחה" ובמערכת הגבייה - שדה "ראה פרטים". נוסף על כך, במחלקת אישורים לטאבו במינהל כספים ובמחלקת רישוי ובנייה במינהל הנדסה מתעדים את התיקים שמועברים ליחידת השבחה.

נמצאו אי-התאמות בין מקורות המידע השונים, כך שאין מקור אחד עליו ניתן להתבסס לצורך קבלת תמונת מצב מלאה ומהימנה על אודות הטיפול בתיקים ביחידת השבחה. זאת ועוד, נמצא כי אין שדה מקשר בין כל מקורות המידע הנ"ל, כדוגמת מספר בקשה למימוש שהוא ערך חד-חד ערכי, שכן יש אי-התאמה בין פרטים כגון גוש וחלקה, כתובות ובעלי עניין בין מקורות המידע השונים.

המלצה מדוח ביקורת 2016



"על שמאי היחידה להקפיד לתעד במודול 'היטלי השבחה' בתוכנה ההנדסית, בזמן אמת, את כל הפניות המגיעות לטיפול היחידה, לרבות פטורים ואי-חבות, להקפיד לתעד תאריכי עריכת שומות, שם שמאי הוועדה שהכין את שומת המקרקעין, שכר טרחה שמאי, ערבויות, שימוש במגוון רחב של אירועים לתיעוד פעולות שבוצעו, הפקת דרישות תשלום הכוללות פירוט תחשיב שומה, הקפדה על סיווג נכון של השומות, ולהימנע מ'דריסת' נתוני שומה קודמת והזנת נתוני שומה חדשה במקומם."

תגובת מנהל היחידה:

"עדכונים בזמן אמת נעשים בקבצי אקסל אשר ידידותיים יותר לבדיקה, קבלת חתכים, ומענה טלפוני מהיר לקהל. באם נקבל תוספת כוח אדם מקצועי נוכל לתעד בזמן אמת ולא רק בזמן הטיפול המקצועי את כל הפרטים הרבים [בתוכנה ההנדסית]."

בישיבת הצוות לתיקון ליקויים מ-31.1.17 הוחלט כי מנהל היחידה יגדיר את השדות הרלוונטיים לעבודה וידאג שהם יושלמו. כמו כן, "יש לפנות לתקשוב העירוני לבחינת ממשק ממוחשב בין [מערכת הגבייה] ל[תוכנה ההנדסית]."

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

- בניתוח קובץ בקשות ואירועים השבחה וקובץ שומות נמצא כי שמאי היחידה אינם מתעדים את הפעולות בזמן אמת בתוכנה ההנדסית והמידע החלקי שהוזן, עודכן במערכת בדיעבד.
- לא מתועד בתוכנה ההנדסית שכר טרחת שמאי וערבויות שהתקבלו.
- ב-59 בקשות מתוך 457 בקשות מקובץ בקשות ואירועים בהן תועדה בתוכנה ההנדסית "שומת ועדה ספציפית" לא הוזן שם שמאי הוועדה שהכין את השומה.
- בבדיקת מדגם שכלל 14 דרישות תשלום שנשלחו לתושבים בשנת 2017 נמצא כי הן לא כללו פירוט תחשיב שומה, ובכלל זה שם התוכנית, תאריך קובע, מדדים, סכום בסיס, סכום מוצמד וסוג מדד (מחירים/בנייה). פירוט שכזה משקף באופן נאות את התחשיב והוא קיים בתוכנה ההנדסית.
- נמצא כי בקובץ היתרים ותעודות תועדו 2,120 בקשות שונות לעומת 1,383 בקשות שונות שנקלטו לתוכנה ההנדסית לאותה תקופה. נמצא כי פטורים מתשלום היטל השבחה ואי-חבות אינם מתועדים כלל בתוכנה ההנדסית.
- לפי מנהל היחידה, קובץ היתרים ותעודות (גיליון אלקטרוני) שהועבר לביקורת רק כחודש לאחר שהתבקש (לצורך השלמות), איננו שלם. כאמור, מנהל היחידה מסר בתגובתו לדוח ביקורת 2016 כי "עדכונים בזמן אמת נעשים בקבצי אקסל..."

המשמעות היא כי לא חל שיפור מהותי באופן תיעוד הליך העבודה בתוכנה ההנדסית, ואף בגיליון האלקטרוני אין מתעדים באופן שוטף ומלא (תאריך העברה לשמאי חיצוני, שם שמאי ועדה ועוד) את כל הפניות המגיעות ליחידה.

יש להקפיד לתעד במודול "היטלי השבחה" בתוכנה ההנדסית, בזמן אמת, את כל הפניות המגיעות ליחידה.

תגובת מנהל היחידה:

"כיום ישנה הזנה מיידית ובזמן אמת של בקשות לתעודות והיתרים לתוכנה ההנדסית."

"59 מקרים... - מדובר במקרים של סיווג שומות שגוי או אי קליטת שם השמאי. בשמאי חדש, ש"מ, שהחל לעבוד בסוף 2016 עד שקיבל קוד שמאי ולכן לא נקלט ברשימות.

8 מקרים שנקלטו בקוד שומה פרטנית למרות שאין חיוב, עקב סיווג שומה לא נכון של עובדת חדשה.

על מנת למנוע הישנות מקרים אלו אנו נגדיר סיווג חדש לדרישה ללא חיוב במקום שומת ועדה וכמובן קליטת כל השמאים החדשים.

2,120 בקשות בקובץ היתרים ותעודות, ישנם המון מקרים ששוחררו ע"ס מכתבנו הכללי לגזברות בדבר שחרור מוקדם מבדיקתנו וממילא לא אמורים להיכלל בתוכנה ההנדסית וכן קרקעות חקלאיות ללא תכנון וללא חיוב.

יחד עם זאת, כיום, הכל מוקלד לתוכנה [ההנדסית], אף חיוב '0' בקרקע חקלאית."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים מסר מנהל היחידה ש"הנושא הוסדר לחלוטין".

6. כפל שווי

❖ ממצאים מדוח ביקורת 2016

סעיף 219 לחוק מסמך את בית המשפט לחייב נאשם שהורשע בבנייה ללא היתר, בקנס כפל שווי (שווי המבנה או התוספת למבנה שהוקמו ללא היתר וכדומה).

סגנית היועצת המשפטית לעירייה מסרה ביולי 2016 כי "בימים אלה אנו מכינים נוהל עבודה לטיפול בעניין זה" והעבירה לביקורת טיוטת נוהל עבודה בנושא "חיוב בתשלום אגרה וכפל שווי טובת הנאה".

❖ הערת ראש העירייה לדוח ביקורת 2016:

"על היועצת המשפטית לעירייה להשלים בהקדם את הנוהל לגבי חיוב כפל שווי."

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

סגנית היועצת המשפטית לעירייה מסרה שהנוהל הושלם, והציגה אותו לביקורת.

תגובת סגנית היועצת המשפטית לעירייה:

"בינתיים תוקן החוק וישנם אמצעים נוספים שאפשר להפעיל. אני אעבוד על זה במסגרת הכנת מדיניות פנים רשותית של אכיפת דיני התכנון והבנייה."

7. שירות לציבור

❖ ממצאים מדוח ביקורת 2016

- למרות שהיחידה נדרשת לקבל קהל, היא אינה ערוכה לכך: בכניסה ליחידה אין עמדת ניתוב תורים; מבנה היחידה אינו מאפשר לשמור על פרטיות הפונים מאחר שמדובר בתצורת חלל פתוח (OPEN SPACE); אין כסאות פנויים לשיבה ליד שמאי היחידה ובחללים הסמוכים, מאחר שעל הכסאות מונחים תיקי שומה רבים; משרדי היחידה אינם מסבירי פנים, נצפה חוסר סדר, קלסרים בכל מקום, הן על השולחנות והן על הכסאות; בכניסה ליחידה נמצא ארכיון שדלתו פתוחה; הנגישות לתיקים המונחים בכל חדרי היחידה ולמעשה בכל מקום פנוי, מאפשרת חשיפת מידע רגיש לגורמים שאינם מוסמכים, לרבות היעלמות או גניבת מסמכים.
- באתר האינטרנט העירוני אין התייחסות ליחידת השבחה ולתפקידיה. אין הסבר על עיקרי החוק ועדכוניו, ובכלל זה הסבר מהו היטל השבחה, מתי נוצרת חבות בהיטל זה, מועד התשלום, פטורים ודרכים לערור על החלטת שמאי ועדה.
- חרף פניות חוזרות ונשנות של מנהלת השירות העירוני, לא נקבע תקן זמן לטיפול בתיקי השבחה.

❖ המלצה מדוח ביקורת 2016

"יש לארגן ולסדר את יחידת השבחה כך שתסביר פנים לקהל הבא לפתחה, כדוגמת עמדת ניתוב תורים, שמירה על פרטיות הפונים ככל האפשר, פינוי כסאות לשיבה ליד שמאי היחידה, סידור תיקי השומה הרבים המונחים כיום על כסאות ושולחנות היחידה; סידור הקלסרים בארכיון או בארונות סגורים ונעילת דלת הארכיון על מנת למנוע חשיפת מידע רגיש לגורמים שאינם מוסמכים ו/או היעלמות או גניבת מסמכים."

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת, לא חל שינוי במשרדי היחידה:



תגובת מנהל היחידה:

"חל שינוי ניכר במשרדי היחידה בכך שבעידוד מנכ"ל העירייה, נשלחו כבר כ-400 קלסרים לארכיב באשקלון ויישלו עוד. לפיכך קלסרים בהמתנה לשומה הועברו למדפים שהתפנו, כל זאת בד בבד עם תכנון ואפיון תהליך סריקת כל ארכיון השבחה וברור שיחול שיפור נוסף. מצ"ב תמונה עדכנית של חדר ארכיב..."



”

המלצה מדוח ביקורת 2016

”יש לעדכן את אתר האינטרנט העירוני במידע על יחידת השבחה ותפקידיה, לרבות הסבר על עיקרי החוק ועדכוניו, מהו היטל השבחה, מתי נוצרת חבות בהיטל זה, מועד התשלום, פטורים ודרכים לערור על החלטת שמאי ועדה ודרכים לקבלת מידע.”

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

אתר האינטרנט של העירייה עודכן :

תפקידי האגף

- בדיקת חבות וחייב בהיטל השבחה בעת "מימוש זכויות" או בקשה למידע מוקדם.
- טיפול בתביעות פיצויים עפ"י סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, תשל"ה - 1985.
- טיפול בעריכת חוות דעת מומחה כנגד הרשעות בחרגות בניה ("כפל שווי").
- מתן שירותי שמאות ובדיקות כלכליות לגורמי העירייה השונים.

תמצית הוראות החוק (לעיין בחוק)

כללי

בהתאם להוראות סעיף 198 א' והתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1985, (להלן-חוק), חלה חובה על הוועדה המקומית לתכנון והבניה להסיל ולגבות היטל השבחה מבעל מקרקעין לרבות חוכר לדורות בעת "מימוש זכויות" (מכר - אישור לטאבו, קבלת היתר בניה, התחלת השימוש בפועל כפי שהותר לראשונה בתכנית), המהווים מחצית מעלית ערך המקרקעין עקב אחד מאלה:

- אישור תכנית בניין עיר (כגון תכנית רח'1/1/ג' תוספת אחודי בניה ועוד).
- מתן "הקלה" (תוספת אחודי בניה, תוספת יח"ד, הקטנת קווי בניין וכיוצ"ב).
- אישור "שימוש חורג" (כגון שימי שימוש מתעשייה למסחר וכיוצ"ב).

יודגש כי עם אישורה של תכנית בניין עיר משבחה, אין חובה על הוועדה המקומית להודיע לבעל המקרקעין בדבר שיעור חובס בהיטל השבחה אלא רק בעת "מימוש זכויות".

לתשומת ליבכם: הוראות החוק בדבר הפטור או דחיית תשלום ההיטל במקרים ובתנאים המפורטים בסעיף 19 לחוק, החיוב בהיטל נטא הצמדה וריבית קבוע בסעיפים 9 ו-15 לתוספת השלישית.

בקשה למידע מוקדם (להורדת הסיכס לחצ כאן)

בעל מקרקעין רשאי לפנות לוועדה בבקשה למידע מוקדם כסופף לתשלום מקדמה (אשר תקיזז בעת תשלום היטל) בכרחף נסח טאבו עדכני (אתר הטאבו). השומה תשלח בדואר רשום תוך 90 יום וגם או בדוא"ל או בפקס. עם עריכת חחה מכר מומלץ מאוד לפנות מיד לעירייה ליחידת אישורים לטאבו ולהציג על מנת שלא לספוג ריבית פיגורים בחיוב בהיטל השבחה.

השגות וערעורים (תיקון 84 לחוק התכנון והבניה)

לא הסכים החייב בהיטל לדרשה עומדת לו הזכות לערור בתוך 45 ימים בפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה או במידה ואין הוא חולק על החיוב כשלעצמו, לפנות ליר"ד מועצת שמאי המקרקעין (בכתבת רח' כנפי נשרים 15, ת"ד 34445 ירושלים - 91343 או בטופס מקוון בבקשה למנות שמאי מכרע לזמך הכרעה בעניין גובה החיוב בלבד בטופס המפורסם בתוספת השנייה לתקנות התכנון והבניה (סדר' דין בבקשה להכרעה בפני שמאי מכרע או/ושמאי מיינע) תשס"ו 2009. על החלטת שמאי מכרע יכולים החייב בהיטל או הוועדה המקומית לערור לפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה בתוך 45 ימים מיום המצאת השומה המכרעת.

המלצות מדוח ביקורת 2016



- "על מנהל יחידת השבחה לקבוע תקן זמן לטיפול בתיקי השבחה, ובכלל זה משך הזמן לטיפול בתוך היחידה ובטיפול שמאי הוועדה. יש לוודא עמידה בתקן שייקבע."

- "לאור ממצאי הדוח וטענות מנהל היחידה על מצוקת כוח אדם, יש לשקול למנות ליחידה יועץ ארגוני שיבחן את מבנה היחידה וצרכיה."
הערות ראש העירייה לדוח ביקורת 2016 :

- "מנהלת השירות העירוני תכין תוכנית לשיפור השירות ביחידה לטווח המידי ולטווח הארוך, לרבות העלאת המידע הרלוונטי לאתר האינטרנט העירוני - לביצוע תוך 45 יום."

- "מנכ"ל העירייה יוודא קביעת תקן לעבודת היחידה, תוך התחשבות בהיקף כוח האדם. בקביעה זו יושם לב לשיעור המשמעותי של שמאוויות 'אפס' שמתקבלות לגביהן תשובות לאחר תקופה ארוכה ללא הצדקה. לביצוע תוך 90 יום."

מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

- בפרוטוקול ישיבת הצוות לתיקון ליקויים שהתכנסה ב-24.10.17 נכתב בין היתר: **"עדכון הממונה על היטל השבחה מתאריך 26.10.17"**

מצ"ב זמני טיפול מרביים לתיקי היטל השבחה בשאיפה לקיצור משמעותי עם ייצוב המחלקה מבחינת כוח אדם של שמאי מקרקעין פנימי וחיצוני. יוער כי הוראות החוק מאפשרות עריכת שומה תוך 90 יום... כמו כן, אנו נענים ל-יכיבוי שריפות' ולמצוקות של אזרחים כך שכמעט ואין תלונות אזרחים לפניות הציבור אלא ביקורת פנימית שלנו.

אמנת שירות זמנית היטל השבחה עיריית ראשון לציון			
מס"ד	סוג השירות לבדיקת חבות היטל השבחה	יעד לביצוע	הערות
1	בדיקת בקשות למידע - דירות בבתים משותפים שאינן דירות גגן, ללא תוכנית כוללנית רצ/2030	עד 5 ימי עבודה	קיים מכתב שחרור כללי ליח' אישורים לטאבו
2	בקשות לצורך הפקדת ערבות בנקאית לפי סעיף 8 לחוק עקב אישור בקשות להיתרי בנייה או תעודות לטאבו במגורים, תעשייה, מסחר	עד 15 ימי עבודה	תואם הוראת התקנות ייערך במקרים חריגים מאוד
3	עריכת שומות לבקשות להיתרים ותעודות לטאבו - מגורים	עד 60 ימי עבודה	
4	עריכת שומות לבקשות להיתרים ותעודות לטאבו - תעשייה ומסחר	עד 60 ימי עבודה	
5	שומות מיוחדות - קניונים, תחנות דלק, בתי אבות, בניינים לשימור, תוכניות איחוד וחלוקה, תוכניות פינוי בינוי	עד 90 ימים	
<p>כפוף לקבלת כל המסמכים הרלוונטיים ותיאום ביקור בנכס ה'חוק' - התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה 1965.</p>			

מנכ"ל: זמני התקן הנ"ל ייבדקו לעומק ע"י מנהלת השירות העירוני.
[ההדגשות במקור]

- מנהלת השירות העירוני מסרה כי החלה בהליך לשיפור השירות ביחידה ולקביעת תקן לעבודתה. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת, התקיימה פגישת התנעה עם מהנדס העיר, מנהל היחידה ויועץ ארגוני חיצוני. פגישה שתוכננה ל-12.2.18 בוטלה באותו יום, לבקשתו של מנהל האגף: "ברצוני לפנות לראה"ע לדחיית בדיקת [מנהלת השירות העירוני] הצורך סבלנות ואנרגיה רבה מצדנו וזאת עד התייצבות כוח האדם במחלקה ועל מנת לעמוד ביעדי התקציב..."

ב-15.2.18 הנחה המנכ"ל, כי התהליך ימשיך ומנהל האגף יגיע לפגישות שיתואמו עימו.

תגובת מנהל היחידה:

"אכן נקבע תקן זמני למשך זמן טיפול במקרים השונים עד להתייצבות כוח האדם הפנימי והחיצוני ולכן בדיקת מנהלת השירות העירוני כיום הינה בבחינת להתפרץ לדלת פתוחה כאשר אנו יודעים בוודאות מה יש לשפר כעת. יוער כי נתקיימה בעבר פגישת עבודה עם מנהלת השירות ופרילנסר מטעמה." [ההדגשה במקור]

יש לסיים את הליך בדיקת השירות הניתן במחלקה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים מסר מנכ"ל העירייה: "הנושא נמצא בטיפול של הסדרת השירות העירוני מול המחלקה, בליווי מהנדס העיר ומנכ"ל העירייה. אני הייתי מעורב בהעברת 620 תיקים לארכיב. [מנהלת השירות העירוני] מלווה את המחלקה, עובדים על מתן מענה ממוחשב כך שהגעת חלק מהפונים תיחסך ותוסדר עמדה לניהול תורים."

נספח א'

תגובת מנהל היחידה:

"המחלוקת שנתגלעה הייתה שלא ניתן להפקיד ערבות בנקאית להבטחת תשלום היטל השבחה בטרם עריכת שומה נמצאה כשגויה לחלוטין וקיבלה אישור לכך בהחלטה מפורטת של עו"ד יריב אבן חיים, יו"ר ועדת ערר לפיצויים והשבחה, בערר 169/16 קנית השלום - קניון עזריאלי ראשונים מיום 24.4.17:

'סעיף 19 - אין בידינו לקבוע את שמבקשת מאתנו העוררת בנושא זה. בהתאם להוראת סעיף 7(א) לתוספת השלישית 'ההיטל ישולם לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל, וראשי החייב לשלם מקדמות על חשבונו עוד לפני קביעת שומת ההשבחה'. עולה מכך לדעתנו, כי החוק קובע הסדר מפורש בנושא. מועד קבלת ההיתר (כאשר המימוש כבענייננו הוא בדרך של היתר בנייה) הוא המועד המחייב בתשלום היטל ההשבחה, וניתן לשלם מקדמות על חשבון החוב גם טרם 'קביעת שומת ההשבחה', וזאת על מנת להימנע מתשלומי ריבית פיגורים. בנוסף, לפי ס' 8(א) לתוספת השלישית, שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר מתן ערובות להבטחת תשלום ההיטל כתנאי למימוש זכויות במקרקעין אחרי אישור תוכנית ולפני שנקבעה שומת ההשבחה לגבי אותם מקרקעין. גם כאן מתחייבת המסקנה, שהמועד בו מתגבשת החבות בתשלום הוא מועד המימוש עצמו ולא מועד קביעת השומה. יתר על כן לפי ס' 8(ב) שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר דחיית תשלום חלק מתשלום ההיטל למועדים שלאחר מימוש הזכויות. גם לשון מפורשת זו שנוקט בה החוק בתוספת השלישית מחייבת לדחות את הטענה שהכלל החבות מתגבשת רק במועד קביעת שומת הוועדה, והרי נקבע במפורש בחוק שדחייה כזו בחובת התשלום תקבע בתקנות.

סעיף 20 - לפי התקנות שהותקנו בנושא הערובות ובנושא דחיית התשלום (תקנות התכנון והבנייה (ערובות להבטחת תשלום היטל השבחה ודחיית תשלומים), תשמ"א-1981) ניתן ליתן ערבות בנקאית (שתענה על תנאים שנקבעו בתקנות) כערובה להבטחת התשלום. תקנה 2 מדברת ב'שומה לצורך הערבות' ונקבע בה כי 'שיעור התשלום שבעדו מבוקשת הערבות הבנקאית כאמור בתקנה 1, ייקבע בידי שמאי מקרקעין מטעמה של הוועדה המקומית, תוך 15 ימים מיום שהגיש החייב בהיטל דרישה לשומה'. בפנינו עלה כאמור, כי מנהל מחלקת היטלי השבחה במשיבה (שנמסר כי הינו שמאי מקרקעין) אמד ביום 2.6.14 את שיעור התשלום בעבור המימוש שהתבקש באותו שלב על סך של 180 מיליון ₪.

סעיף 21 - מעבר לכך, לפי התקנות האמורות (מכח ההסמכה בסעיף 8(ב) לתוספת השלישית), ניתן לדחות את התשלום של מחצית ההיטל לאחר מועד המימוש 'באופן שהתשלום הנדחה יחולק לשהה שיעורים חודשיים שווים, הכל בחודש שלאחר מועד המימוש, ויחולו עליו הוראות סעיף 4 של חוק הרשויות המקומיות...'. גם מכאן עולה בבירור שההסדר שקובע הדיון הוא שהכלל הינו שמועד התשלום הוא מועד המימוש. העוררת לא ביקשה לפעול בדרך האמורה בתקנות לדחיית מועד התשלום, לפיכך, יש לקבוע שהחבות לתשלום ההיטל הייתה מוטלת על העוררת במועד קבלת ההיתרים השונים (בהתאם למידת המימוש שבהם).

סעיף 22 - עולה, כי המשיבה והעוררת פעלו בהתאם להסדר שנקבע בחוק ובתקנות האמורות לעניין הערובה. בהתאם להסכמה בין הצדדים, העוררת קיבלה את ההיתר ושילמה בשלושה מועדים שונים מקדמות על סכום מצטבר של 100 מיליון ₪, וכן הפקידה ערבות בנקאית על סכום נוסף שבהתאם לאומדן שחתום עליו שמאי מקרקעין מטעם המשיבה'. ” [ההדגשות במקור]

תגובת המשנה ליועצת המשפטית לעירייה לתכנון ולבנייה :

”מדובר בהחלטה המתייחסת לתשלום מקדמות והפקדת ערבות לתשלום ההיטל לפי סעיף 8(א) לתוספת השלישית.

בתגובתי הראשונה לדו"ח התייחסתי לנושאים אלה. החלטת ועדת הערר אינה מחדשת דבר בעניין.”

