



אם נרצה.
הרצליה
עיריית הרצליה



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

היטלי השבחה

הוועדה המקומית לתכנון ובניה

תוכן העניינים

עיקרי הממצאים וההמלצות.....3

מבוא22

מטרות הביקורת25

היקף וגבולות הביקורת25

תוכנית העבודה -.....26

נהלים29

מערכות המידע.....31

הליך בדיקת חבות הנכסים.....36

תיעוד הליך העבודה בתוכנה ההנדסית.....37

בקשה לבירור מידע.....42

בקשה לאישור לטאבו.....48

בקשה להיתר, הקלה52

שמאי המקרקעין.....54

שכר טרחת שמאי מקרקעין.....61

השומות.....65

פטור מהיטל השבחה.....71

השגה על השומות.....76

הצמדת החוב.....82

גביית היטל השבחה.....84

ערבויות.....87

השירות לתושב ותקני זמן.....90

נספח97

עיקרי הממצאים וההמלצות

תקציר זה כולל את עיקרי הממצאים וההמלצות, כדי לקבל מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט. מספר הסעיף בתקציר מקביל למספור בדוח המפורט.

מבוא

1.

היטל השבחה הינו מס המוטל על בעל מקרקעין בשל עליית שווי המקרקעין הנובעת מאישור תכנית מתאר, מתן הקלה בהיתר בנייה או התרת שימוש חורג. ביסוד היטל השבחה ניצב הרעיון של צדק חברתי, לפיו בעל קרקע שהתעשר בעקבות פעולה תכנונית, ישתף את הציבור בהתעשרותו בדרך של תשלום היטל השבחה המשתלם לאותה רשות תכנון והמשמש אותה להכנת תוכניות וביצוען¹.

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן - "חוק התכנון והבניה" או "החוק") קובע את המסגרת החוקית לגביית היטלי השבחה על הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (להלן - "הוועדה המקומית") בהתאם לכללים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק. ככלל, נקבע כי סכום ההיטל הוא "מחצית ההשבחה" והוא צמוד למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבנייה, כנמוך מבניהם, החל מיום אישור התוכנית, אישור ההקלה או אישור השימוש החורג, בגינם חל ההיטל ועד ליום התשלום.

על שומת השבחה ניתן לערור לפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה בתוך 45 ימים מיום שבו הובאה השומה לידיעת החייב. במקרה בו החייב אינו חולק על החיוב כשלעצמו, הוא רשאי להביא את המחלוקת בעניין גובה החיוב להכרעה בפני שמאי מכריע. על החלטתו של שמאי מכריע, רשאית הוועדה המקומית והחייב, לערור בפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה.

מנהל ההנדסה בעיריית הרצליה אמון על תחומי התכנון והבנייה של העיר, בנייתה, התחדשותה ופיתוחה. מחלקת השבחה באגף הרישוי מופקדת על כל הקשור בחיוב היטל השבחה ובין השאר, על מענה לבירור מידע, שמאות עקב החלטת הוועדה המקומית, טיפול בשומה מכרעת, הפקת כתבי מינוי לשמאי מכריע וייצוג הוועדה המקומית בוועדת ערר. מחלקת השבחה מונה 6 עובדים – מנהלת המחלקה, 3 שמאים, מנהלת מדור טאבו ומזכירה. פירוט ממשקים ברשות בסעיף 1.2 בדוח המפורט.

בשנת 2022² היקף החיובים בהיטל השבחה הינו סך של 260,545 אלפי ש"ח, התקבולים מהיטל השבחה הינם 225,720 אלפי ש"ח והם עלו ב-71% ו-37% בהתאמה ביחס לשנת 2021. התקבולים מהיטל השבחה מהווים מקור גבייה משמעותי מסך הגבייה העצמית, בשנת 2022 שיעורם הינו 23% מסך הגבייה העצמית (מקור גבייה 2 לאחר הגבייה מארנונה המהווה כ-66% מהגבייה העצמית). פירוט ההיקף הכספי בסעיף 1.3 בדוח המפורט.

¹ קביעת בית המשפט העליון - בר"מ 4367/16, אהרון מאיר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה הוד השרון, ע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ נגד הוועד המקומית לתכנון ובנייה תל-אביב יפו.

² בהתאם לדוחות הכספיים לשנת 2022, נספח 2 לטופס 1 בדוח הכספי - "מצב השבון החייבים בגין ארנונות, היטלים והשתתפויות לפי נתוני אגף הגבייה".

4. תוכנית עבודה
- 4.2 בתוכנית העבודה העירונית לשנים 2022-2023 נקבעו למחלקת השבחה יעדים, משימות ומדדים לבחינת ביצועם. נמצא כי מדדי הביצוע בתוכניות העבודה מתייחסים לכמות הבקשות להיתרים ולכמות הבקשות לאישורים לטאבו וזאת על אף שלמחלקת היטלי השבחה אין שליטה על מספר הבקשות המועברות לטיפול. מדדי הביצוע, אינם מתייחסים לאיכות השירות כגון: זמן הטיפול בבקשה והשוואה לתקן (בחוק /נוהל). תוכניות העבודה המלאות בסעיף 4.2 בדוח המפורט.
- 4.3 בדיווח על ביצוע תוכנית עבודה לשנת 2023, מופיע כי המרכז לשירותי השמאים הוצא כנדרש ביעד, ברבעון הרביעי. הביקורת מעירה כי הגדרת היעד לגמר הביצוע עד רבעון האחרון אינו תואם את המועד הנדרש לחידוש המכרז וההסכמים, החלטת ועדת מכרזים על הזוכים התקבלה ביום 6.12.23 וחתימה על הסכמים עם השמאים הזוכים נערכה בחודשים 1-3.24, כחצי שנה לאחר סיום פקיעת תוקף החוזה הקודם.
- 4.4 נמצא כי היעד שנקבע בתוכנית העבודה בשנת 2022 בעניין שיפור ממשקי עבודת מחלקת השבחה מול הגבייה לא בוצע ולא נויד להמשך ביצוע בהתאם בתוכנית העבודה לשנה העוקבת, 2023.

המלצות

- לכלול בתוכנית העבודה יעדי ביצוע התלויים במחלקה כגון שיפור השירות, מיכון התהליך וכדומה.
- להקפיד על היערכות יציאה למכרז מבעוד מועד ולהימנע מהוצאת הזמנות מחוזה שתוקפו פג.
- לדווח בסטטוס ביצוע השנתי של תוכניות העבודה על העברת משימות שלא בוצעו לשנה העוקבת, לבחון יישומן ולדווח על סטטוס הביצוע בשנה העוקבת.

נהלים

5. נהלים כתובים מגדירים את מדיניות הארגון תוך תיאור התהליך, קביעת תחומי האחריות ומיסוד מנגנוני בקרה ופיקוח בתהליך. תהליך הטיפול בהיטלי השבחה מורכב ורב שלבי, לפיכך תיעודו בכתב ומיסודו חשוב לשימור הידע הארגוני וסיוע בקליטת עובדים חדשים. בביקורת עלו פערים בבקורות על נאותות ניהול מערך הנהלים העוסקים בתהליכי ההשבחה ונמצא כי הם אינם עדכניים, לא תואמים את סדרי העבודה וחלקם לא עוגנו במסגרת נהלי ה-ISO כלהלן -
- 5.1 במהלך הביקורת התקבלו 2 גרסאות של נוהל ISO³, "הפקת אישור לטאבו" ובשניהם מופיע כי העדכון האחרון בנוהל הינו "עדכון מס': 3" ממועדים שונים (30.8.12, 9.2.17). הדבר מעיד אין תיעוד מעקב סדור על עדכון הנהלים.
- 5.2 שני נהלי ה-ISO, "הפקת אישורי טאבו" ו-"היטל השבחה"⁴ לא עודכנו מיום 9.2.17 ו-12.2.18 בהתאמה. ההוראות אינן עדכניות ולא תואמות את תהליכי העבודה הנהוגים במחלקות כמפורט בסעיף 5.2 בדוח המפורט.
- 5.3 נמצא כי חלק מתהליכי העבודה והממשקים עם יחידות אחרות אינם מעוגנים במסגרת פורמלית של נהלי ה-ISO, כי אם באמצעות סיכומים בכתב⁵. המסמכים אינם ערוכים במתכונת אחידה, אינם ממוספרים, בחלקם לא מופיע מועד עדכון, לא נקבעו בהם מסמכים ישימים ולא נקבעו בהם מנגנוני בקרה ופיקוח ליישומם. הוראות אלו אינם נכללים בתיק הנהלים. פירוט הסיכומים בסעיף 5.3 בדוח המפורט.

3 הוראת עבודה, הפקת אישור טאבו", מספר 5.1.04.01.

4 הוראת עבודה, היטל השבחה", מספר 5.3.10.01.

5 מסמכים להלן - נוהל עבודה בין מחלקת רישוי למחלקת השבחה", "נוהל בירור מידע", "נוהל בירור חבות מול מחלקת הגבייה", "הליך הטיפול בבקשה לאישור לטאבו".

המלצות

- לפעול לארגון תהליכי העבודה בנהלים בכתב במתכונת תקני האיכות המקובלת בעירייה, ISO.
- עדכון הנהלים הקיימים והתאמתם לתהליכים הנהוגים לרבות זמני התקן, חלוקת האחריות בן היחידות השונות המעורבות בתהליך והגדרת מנגנוני הבקרה, פיקוח ודוח.

6. מערכות מידע

השימוש במערכת מידע ממוחשבת מאפשר מיכון תהליכי העבודה, תיעוד הפעולות, ניתוח מידע ושליפה מהירה של נתונים ודוחות. להלן מערכות המידע המעורבות בתהליכי העבודה בכל הקשור בהיטלי השבחה:

📄 "One Complot" מערכת המידע המרכזית במנהל הנדסה (להלן – "קומפלוט") הכוללת מספר מודולים בשימוש: "רישוי ופיקוח", "מעקב תב"ע", "ייעודי קרקע" ומודול "היטלי השבחה".

📄 "CRM (Q flow)" - מערכת לניהול קשרי לקוחות המשמשת לתיעוד תהליך הבקשה לאישור לטאבו.

📄 מערכות ה-Billing של "אוטומציה החדשה" לניהול מערך הגבייה העירוני והערבויות בשל היטלי השבחה.

📄 תוכנת (Excel) - משמשת לתיעוד הטיפול בבקשות לבידור מידע ומעקב על עבודות השבחה ע"י השמאים.

הגדרת מערך הרשאות במערכות המידע התואם את צורכי התפקיד מהווה אחד ממרכיבי בקרה פנימית נאותה ליישומו של עקרון הפרדת תפקידים. תהליך מתן הרשאות נאות מבוסס על עקרון "הצורך לדעת", לפיו יינתנו למשתמש הרשאות מינימליות הנחוצות למילוי תפקידו ומאפשרות יישום הפרדת תפקידים. רשימת הנהלים המלאה כמפורט בסעיף 6 (כללי). להלן פערים שנמצאו ביישום הבקורות על ניהול ההרשאות השימוש במערכות המידע:

6.1 נמצא כי בקשה לקבלת גישה למערכת ה-"קומפלוט" לעובדים חדשים לא מבוצעת באמצעות טופס הבקשה כנדרש בנוהל⁶ ולא התקבל תיעוד עבור הבקשות לאישור הגישה לעובדי מחלקת השבחה. מנהלת מערכות המידע במנהל

ההנדסה מסרה לביקורת כי רוב הבקשות מועברות אליה בדוא"ל ולא באמצעות הטופס הייעודי והן לא נשמרות.

6.2 נמצא כי ל-53 עובדים שסיימו תפקידם ברשות עדיין קיימת הרשאה לשימוש במערכת ה-"קומפלוט", מתוכם 48 הרשאות פעילות ו-5 הרשאות בסטטוס "מוקפא". יצוין כי חלק מההרשאות הפעילות מתייחסות לעובדים שסיימו את תפקידם גם לפני כ-10 שנים. הרשאות אלה הן בניגוד להוראות נוהלי אבטחת המידע וחושפות את העירייה לסיכון לשימוש בלתי מורשה. תיאור ההרשאות מפורט בסעיף 6.2 בדוח המפורט.

6.3 נמצא כי לא נהוג ביצוע תיקוף הרשאות תקופתי. הביקורת סבורה שיש חשיבות לתהליך מובנה תקופתי של סקירת ההרשאות הקיימות על מנת לאמת שאין הרשאות עודפות כתוצאה משינויים ארגוניים (ניוד ועזיבה של עובדים).

6.4 נמצאו הרשאות עודפות לבעלי תפקידים, החושפות את העירייה לסיכון לשימוש בלתי מורשה וחשיפה לנתונים רגישים ובין היתר: הרשאות כפולות לאותו בעל תפקיד, הרשאה מלאה וכללית לשימוש נציגי קומפלוט ("אחראי") ללא זיהוי משתמש ספציפי ונתיב בקרה והרשאות עודפות לעובדים שמסגרת תפקידם אינה מחייבת ומצריכה את השימוש בהן.

6.5 קיים קושי בממשק בין מערכת ה-"קומפלוט" למערכת הגבייה ב-"אוטומציה" בהעברת הנתונים. אי לכך, נתונים רגישים של השומה והיטל ההשבחה מוזנים על ידי פקידות מחלקת גביית היטלים ידנית וחושפים את הרשות לשגיאות

⁶ נוהלי אגף תקשוב ומערכות מידע שימוש, אבטחת מידע ונהלי חירום, "סעיף 3.42, "קליטת עובד חדש"

בהקלדת הנתונים : הממשק הייזום הקיים להעברת הבקשה והשומה מקומפלוט לאוטומציה פועל באופן חלקי מועברים רק נתוני זיהוי התיק ללא סכום שומת השבחה, אין ממשק להעברת סכום היטל השבחה מהאוטומציה ל-"קומפלוט".

המלצות

- להקפיד על הגשת בקשה להרשאות בטופס הייעודי בהתאם לנוהלי אבטחת המידע.
- להקפיד על קיום מדרג הרשאות בהתאם לנהלי אבטחת מידע באופן התואם את צורכי התפקיד ויישומה של בקרה פנימית נאותה.
- לדווח למנהל אבטחת המידע על סיום העסקה ו/או ניווד עובד לצורך הסרת הרשאות ועדכון כנדרש מנוהל אבטחת המידע.
- תיקוף הרשאות תקופתי, אחת לשנה, במסגרתו תבחן התאמת ההרשאות למשתמשים.
- לפעול למיסוד ממשק מלא בין מערכת המידע ההנדסי למערכת הגבייה באופן שנתוני חיוב היטל השבחה מחד ונתוני גביית התשלום מאידך יעודכנו בשתי מערכות המידע ללא צורך בהקלדה ידנית, לפעול להכללת תשלומי היטל השבחה גם במערכת המידע ההנדסית.

7. הליך בדיקת חבות נכסים בהיטל השבחה

מחלקת השבחה נדרשת לבחון חבות בהיטל השבחה באירועים להלן: בקשה לאישור היעדר חובות לרישום זכויות במקרקעין, בקשה למימוש זכויות ממוסדות התכנון בעירייה (היתר בנייה, היתר לשימוש חורג והקלה) ובקשת בירור ראשוני להתכנות החבות בהיטל השבחה. פירוט היקף וסוג הבקשות שנבחנו על ידי מחלקת השבחה בשנים 2022-21 בסעיף 7 בדוח.

8. תיעוד הליך העבודה בתוכנה ההנדסית

מודול "היטלי השבחה" בתוכנה ההנדסית מספק פתרון כולל לניהול ומעקב בטיפול בהיטלי השבחה בגין מימושים שונים. המערכת מאפשרת סריקת מסמכים רלוונטיים והפקת דוחות. למודול היטלי השבחה ממשק מלא עם מערכת המידע ההנדסית והתכנונית המאפשר קבלת מידע מבסס לתחשיב ההשבחה (ייעודי קרקע, מעקב תב"ע). עבור כל בקשת מימוש שמגיעה למחלקת השבחה אמורים שמאי המחלקה לפתוח במודול "היטלי השבחה" תיק "בקשה למימוש זכויות" תוך תיעוד האירועים הרלוונטיים בתהליך, עדכון סטטוס הבקשה, פטורים שניתנו, תשלומים שהתקבלו ועוד.

8.1 בחינת מסד הנתונים במודול השבחה בתוכנה ההנדסית⁷ מעלה כי אין הקפדה על שימוש נאות בתוכנה והיתרונות

הגלומים בתוכנה ייעודית זו אינם מנוצלים בתהליכי העבודה כלהלן (פירוט הממצאים בסעיף 8.1 בדוח המפורט) :

(1) סטטוס השומה ב-"דוח השומות" אינו עדכני, כ- 99.9% מהבקשות מופיע כפעיל על אף שטיפולן הסתיים.

(2) נמצא כי מועד פתיחת הבקשה למימוש בדוחות מעודכן בדיעבד עם קליטת השומה למערכת ואינו משקף את מועד פתיחת הבקשה העדכני, עם קבלתה ממחלקת הרישוי או ממדור אישורי טאבו⁸.

⁷ בהתאם לדוחות שהופקו מתוכנה ההנדסית לשנים 2021-2022: "דוח שומות", דוח "בקשות ואירועים".
⁸ ב- 98% מהבקשות למימוש בדוח "בקשות ואירועים", מועד פתיחת הבקשה זהה למועד קליטת שומת ועדה למערכת

- 3) ב- 45% מהמקרים לא מופיע מועד עריכת השומה ב-"דוח השומות".
- 4) ב-"דוח שומות" לא מופיע מלוא המידע והנתונים אודות התקשרות עם שמאי המקרקעין כגון- מועד העברת הבקשה לשמאי, מועד קבלת השומה, שכ"ט שמאי, מועד התשלום לשמאי ומספר חשבונית שכר הטרחה.
- 8.2 נמצא כי תיעוד הליך הטיפול בבקשה לאישור היעדר חובות, אישור טאבו, מתבצע במערכת CRM⁹ ולא במערכת המידע ההנדסית, "קומפלוט". בהתאם למידע שנמסר לביקורת מנציג "קומפלוט" ובהתבסס על המידע באתר האינטרנט של החברה, מודול "היטלי השבחה" מספק מענה כולל לניהול ומעקב אחר הליך הטיפול בהיטלי השבחה בגין מימושים שונים לרבות העברה בטאבו.
- 8.3 נמצא כי לא נעשה שימוש מלא ב-"מודול השבחה" במערכת המידע ההנדסית בטיפול בהיטל השבחה לרבות הפקה ושימוש בדוחות ניהוליים ובשאלות המובנות בתוכנה ההנדסית לצורכי מעקב ובקרה (פירוטם בסעיף 8.3 בדוח המפורט). עובדי מחלקת השבחה נעזרים בתוכנת Excel לניהול המעקב והטיפול בשומות הוועדה, ניהול הבקשות לפטורים, ניהול מעקב שומות מכריעות, מעקב הזמנות שמאים מכריעים ותחשיב היטלים מורכבים, למותר לציין את היתרונות בשימוש בתוכנה ייעודית לניהול תהליך מורכב זה.

המלצות

- לפעול לשימוש מלא ב"מודול השבחה" במערכת המידע ההנדסית המרכזית, באופן שימקסם את היתרונות בשימוש במערכת ייעודית זו.
 - לדווח במערכת המידע ההנדסית על האירועים בזמן אמת באופן המאפשר בקרה נאותה על הליך הטיפול במערכת ובכלל זה, סטטוס הטיפול בכל רגע נתון, משך הטיפול, איתור חריגים וביצוע פעולות מתקנות לייעול התהליך.
 - להקפיד על תיעוד המידע במערכת ההנדסית על סיווג הבקשה התואם את זכויות המימוש וסוג השומה העדכניים.
9. בקשה לבירור מידע
- סעיף 119א' לחוק התכנון והבנייה קובע חובת מסירת מידע בדבר חבות בתשלום היטל השבחה זאת בתוך שלושים יום.
- 9.1 הטיפול ותיעוד התהליך בבקשות למידע מתבצע בדוח Excel, לא נעשה שימוש ב-"קומפלוט" או במערכת CRM. מבדיקת הביקורת עולה כי דוח המעקב ב-Excel¹⁰ אינו עדכני, חסרים בו נתונים ולא מקפידים לתעד את מלוא המידע הנדרש לקיומה של בקרה נאותה על הטיפול ומתן המענה בפרק הזמן הקבוע בחוק. להלן דוגמאות לפערים: חסר תיעוד מועד העברה לבדיקת שמאי ו/או מועד החזרה מהשמאי, חסר תיעוד מענה השמאי לפנייה גם במקרים בהם חלפו 9 חודשים ממועד הפניה (פירוט ממצאים בסעיף 9.1 בדוח המפורט).
- 9.2 מבדיקת הביקורת עולה כי סכום האגרה הנדרש לתשלום בעד מסירת המידע בעיריית הרצליה בסך של 195 ₪, נמוך מהסכום הקבוע ב-"תקנות התכנון והבנייה (מסירת מידע)", תשמ"ט-1989 "העומד על סך של 213 ₪"¹¹ (החל מ-1.7.23) (העתק הפרסום בסעיף 9.4 בדוח המפורט).

⁹ מערכת לניהול קשרי לקוחות המשמשת גם לניהול פניות ובקשות לאישורים. המערכת משמשת לתיעוד תהליך הבקשה לאישור העדר חובות לטאבו.

¹⁰ דוח מעקב לתקופה 7.22 עד 12.23.

¹¹ החל מ-1.1.23 ועד 30.6.23 סכום האגרה הינו 208 ₪

- 9.3 תשלום האגרה בעד מסירת המידע מהווה תנאי לטיפול בבקשה לקבלת המידע. נמצא כי אישור בגין תשלום האגרה אינו מצורף לבקשה המקוונת למידע, כי אם מועבר בהודעה נוספת ושיוכו לבקשה לצורך אימות תשלום האגרה, אינו ממוכן. אי לכך, הבקשה למידע מועברת לטיפול גם במקרה בו לא שולמה האגרה. הביקורת סבורה כי קיומה של בקרה ממוכנת ו/או צירוף אישור התשלום לבקשה המקוונת יחד עם כל המסמכים הנלווים ייעל את תהליך העבודה.
- 9.4 בדוח המעקב (Excel) מענה השמאים המופיע הינו "יש/אין חבות", ללא הסבר המבסס את קביעת השמאים וברוב המקרים, הנימוק לקביעה גם אינו מופיע גם בתשובת שמאי המחלקה (בדוא"ל). יוער, הסבר ונימוק מבסס להחלטה מנהלית הינו עקרון בסיסי, מוביל לביקורת עצמית העשויה למנוע החלטה שגויה. בנוסף, תיעוד ההנמקה מאפשר קיומה של בקרה לאחר ההחלטה.
- 9.5 המענה למגיש הבקשה מבוצע בכתב, נמצא כי נוסח המכתב לא נבדק משפטית ומופיעה בו הסתייגות כי ממצאי הבדיקה נכונים ליום הוצאת המכתב ואין באמור לפטור את הבעלים על חיוב שיתגלה במועד המימוש. מאחר ומדובר במכתב רשמי אנו סבורים שיש צורך בבדיקת משפטית של נוסח המכתב.
- 9.6 לאחר הבדיקה הראשונה רשאי המבקש לבקש הכנת שומה לבדיקת גובה חבות השבחה. הנוהג בעירייה הינו תשלום מקדמה בסך של 3,000 ₪ עבור הבדיקה. נמצא כי עלות השירות בסך 3,000 ש"ח נהוגה מזה שנים בעירייה ולא ידוע כיצד נקבעה. בהתאם להסכם עם שמאי המקרקעין במיקור חוץ, שכ"ט השמאי תלוי בשווי הנכס המוערך ונע בין 3,150 ₪ ל-13,500 ₪ (לא כולל מע"מ). לפיכך, במקרה בו אין מימוש זכויות והמבקש מחליט לא לשלם את היטל השבחה, הרי שלעירייה צפוי הפסד בשל עלות שכר טרחת השמאי¹². זאת בניגוד לעקרון הקבוע בהוראת החוק¹³ כי סכום האגרה יקבע בהתחשב בעלות עריכת השומה. מבדיקת הביקורת עולה כי נהוג תשלום מקדמה גם ברשויות אחרות בסכומים לא אחידים: יש רשויות בהן הוא בגובה שכ"ט שמאי המקרקעין ותלוי בסוג השומה ובאחרות נע בין 2,500 ל-4,000 ₪. פירוט בסעיף 9.6 בדוח המפורט.

המלצות

- להקפיד על מילוי כל הפרטים הרלוונטיים לבקשה לקבלת מידע במסדי הנתונים של העירייה.
- לבחון אפשרות הטיפול בבקשות לבירורי מידע במערכת המידע הייעודית של מחלקת הנדסה, "קומפלוט", או מערכת פניות לקוחות-CRM באופן המאפשר תיעוד התהליך ובקרה ממוכנת ונאותה על במערכת המידע לרבות מעקב תקן הזמן הקבוע בהוראות החוק.
- להוסיף את אישור תשלום האגרה כחלק מהמסמכים הנדרשים לצירופה של הבקשה המקוונת ו/או לחסום את העברת הבקשה לטיפול המחלקה מבלי שבוצע התשלום (בקרה ממוכנת).
- לעדכן את אגרת מסירת מידע בהתאם לסכומים המפורסמים על פי תקנות התכנון והבניה (מסירת מידע), תשמ"ט-1989.
- לקבוע את סכום התשלום בעד בדיקת גובה חבות היטל השבחה בהתאם לעלות עריכת השומה.
- לבחון משפטית את נוסח המכתב המופנה למבקש בירור היטל השבחה.

¹² בהתאם להסכם מ-2024 (עקב מכרז חדש מ-12.23) שכ"ט נע בין 3,500 ₪ ועד 15,000 ₪, מותנה בסוג הנכס (דירת מגורים, צמוד קרקע, מגרש...).

¹³ סעיף 4(4) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה מאפשר לבעל הנכס לבקש שומת השבחה ונקבע כי שר הפנים "רשאי לקבוע אגרה בעד עריכת שומת ההשבחה כאמור בפסקת משנה (א), שתשולם לוועדה המקומית, בהתחשב, בין השאר בעלות עריכת השומה".

10.

בקשות לאישור לטאבו

הוראות החוק קובעות כי רישום פעולה במקרקעין בטאבו מחייב הצגת אישור לרשם המקרקעין המעיד על סילוק מלא של החובות לעירייה לרבות היטל השבחה. בשנים 2020 עד 2022¹⁴ התקבלו 9,166 בקשות לאישור לטאבו, מתוכן 1191 (כ-13%) הועברו לבדיקת שמאי מקרקעין לבדיקת השבחה וניתנו 8,533 אישורים לטאבו. בבדיקת הביקורת נמצאה אי התאמה בין כמות השומות המדווחות בתוכנה ההנדסית¹⁵ (380) לבין כמות הבקשות המדווחות ב-CRM (438) בגינן נקבע כי נדרשת בדיקת שמאי. בדיקה שערכנו העלתה כי בתוכנה ההנדסית אין תיעוד לכל הבקשות המועברות ממחלקת הגבייה. מנהלת מחלקת השבחה מסרה לביקורת כי לא נהוג לתעד בתוכנה ההנדסית את הבדיקות הנערכות על ידי שמאי המחלקה במקרים בהם נקבע שאין השבחה.

המלצה

- לתעד בתוכנה ההנדסית את כל בדיקות התכנות ההשבחה המתבצעות במחלקת השבחה.

11.

בקשה להיתר בנייה

הוצאת היתר בנייה או אישור בקשה לשימוש חורג מחויבת בהיטל השבחה, תנאי למתן ההיתרים הנ"ל על ידי מוסדות התכנון הינו אישור על תשלום היטל השבחה. מבדיקת הביקורת עולה קיומו של תהליך ממוסד בנושא בחינת השבחה באגף הרישוי, מתן ההיתר ושינויים בהיתר מבוצעים לאחר בדיקת התכנות ההשבחה כנדרש, כפוף לאישור הוועדה המקומית ותשלום היטל השבחה שנקבע על ידי שמאי מקרקעין.

12.

שמאי המקרקעין

היטל השבחה מתבסס על עלית שווי המקרקעין בגין שינוי תוכנית או יעוד. סכום ההשבחה נקבע על ידי שמאי מקרקעין המועסקים במיקור חוץ. היקף ההתקשרות¹⁶ עם השמאים במיקור חוץ בשנים 2021/22 הינו כ- 3.3 / 3.5 מיליון ש"ח בהתאמה. פעילות השמאים מהותית בהליך קביעת חבות היטלי השבחה.

12.1

התקשרות עם שמאי המקרקעין הוסדרה באמצעות מכרז פומבי במסגרתו נבחרו 8 שמאים. על אף שתקופת ההתקשרות המקסימלית הקבועה בהסכם הינה עד ליום 15.8.23, מכרז חדש פורסם באיחור והחתימה על הסכמים עם השמאים הזוכים בוצעה בין דצמבר 2023 ועד מרץ 2024 באופן שהזמנות עבודה הוצאו מכוח הסכם שפג תוקפו.

12.2

מבדיקת הביקורת עולה כי לכל השמאים הזוכים במכרז קיים הסכם התקשרות חתום התואם את הצעת מחיר הזוכה במכרז כנדרש. ממצאי הבדיקה בהרחבה בסעיף 12.2 בדוח המפורט.

12.3

האיסור על ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל ומעוגן בהלכה הפסוקה של בתי המשפט, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, נהלים וחוזרים של משרד הפנים¹⁷. בהתאם לעקרון זה, אסור לעובד ברשות ציבורית להימצא במצב בו עלול להיות ניגוד בין חובת נאמנותו לתפקיד לבין אינטרס אחר שלו או של גורם הקשור אליו. נמצא כי במסגרת נוהלי ה-ISO של העירייה¹⁸ נקבע הליך ממוסד להסדרת העסקת יועצים חיצוניים

¹⁴ בהתאם לדוח ממערכת ה-CRM.

¹⁵ כמות שומות המופיעה בדוח שומות שהופקו בשנת 2022 בגין בקשה לאישור לטאבו. בקשות מועברות ממחלקת הגבייה ומתועדות ב-CRM.

¹⁶ סך חשבוניות השמאים בהתאם לספרי הנהלת החשבונות.

¹⁷ חוזר מנהל הכללי 2/2011, "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות מקומיות".

¹⁸ נוהל ISO מס' 4.1.1.1, "בדיקה ומניעה ניגוד עניינים – עובדי עירייה" מיום 26.2.20.

הכולל בדיקת ניגוד עניינים טרם ההעסקת היועץ כנדרש וכולל בין היתר מענה בכתב לשאלון ייעודי בנושא וכתב התחייבות של היועץ המאשר כי לא יוענקו על ידו שירותי שמאות בשטח העיר מלבד לעירייה. מסקירת הסכמי ההתקשרות של כל השמאים והצטרפות הנלוות להם עולה כי במסגרת ההתקשרות עם השמאים הוסדר נושא ניגוד העניינים וההתחייבות לבלעדיות כנדרש באמצעות "שאלון ניגוד עניינים", "כתב התחייבות" ו/או בהסכם ההתקשרות. יוער כי התחייבות השמאים שלא לעסוק בנכסים הוגבלה לתחומי העיר הרצליה ואינה כוללת את מרחב כפר שמריהו על אף שמרחב התכנון של הוועדה המקומית כולל גם את כפר שמריהו. ממצאי הבדיקה בהרחבה בסעיף 12.3 בדוח המפורט.

12.4 מבדיקת הביקורת עולה כי אין תיעוד שיטתי, אחיד וסדור במערכות המידע עבור היקף העבודות של שמאי המקרקעין. לא נהוג שימוש במערכת מידע אחת, תיעוד המידע מבוצע בתוכנה ההנדסית ("קומפלוט") וגם בדוח "מעקב שומות השבחה" (Excel). נמצא כי לא נעשה שימוש מיטבי בתוכנה ההנדסית המספק לרשות מאגר מידע מלא ושלם ועלו פערים בדיווחים על כמות שומות המקרקעין בין מערכות המידע המצביעים על פגיעה בשלמות המידע¹⁹ - נמצאו שומות מקרקעין בגינן אין השבחה או שומות פטור שאינן מתועדות במערכת המידע ההנדסית המרכזית ("קומפלוט") והביקורת למדה על קיומן מדוח "מעקב שומות השבחה" ב-Excel. כן נמצא כי בדוח "מעקב שומות השבחה" (Excel), לא מקפידים לתעד את זהות שמאי המקרקעין שערך את השומה. ממצאי הביקורת בהרחבה בסעיף 12.4 בדוח המפורט.

12.5 בהסכם ההתקשרות נקבע מנגנון חלוקת העבודות בין השמאים הזוכים במכרז בהתאם לסבב מחזורי הוגן ככל הניתן ובכפוף ליתר הוראות הסעיף בהסכם²⁰. במכרז זכו 8 שמאים, חלוקה שוויונית מקצה לכל שמאי 12.5% מהיקף השומות. מבדיקת הביקורת עולה כי חלוקת העבודות בשנים 2021-2020 בהתבסס על היקף הכספי והכמותי לא בוצעה באופן שוויוני קבוע בהסכם (נעה בין 6% ל-23%). פירוט היקף החלוקה בסעיף 12.5 בדוח.

12.6 סעיף 7.1.4 בהסכם קובע כי על השמאים להיות במשרדי העירייה פעם בשבוע". בפועל, השמאים אינם נדרשים להגיע למשרדי המחלקה באופן קבוע. הביקורת מעירה כי תמחור עבודות השמאות במכרז מבוסס גם על הדרישות שנקבעו במסגרת המכרז ויתכן כי דרישת הגעה השבועית שאינה רלוונטית השפיעה על תמחור השירותים.

המלצות

- להיערך לכיצוע מכרזים בעוד מועד בטרם תסתיים תקופת ההתקשרות המקסימלית הקבועה בהסכם המכרז.
- לשקול את הוספת הנכסים במרחב התכנון בכפר שמריהו במסגרת הסדר ניגוד העניינים המהווה חלק מהסכם השמאים.
- להקפיד על תיעוד וניהול מעקב עבודת השמאים במערכת המידע ההנדסית המרכזית ("קומפלוט") באופן שיטתי, עקבי וסדור המאפשר תכלול כל המידע ההנדסי במערכת מידע אחת, אחידות הדיווח, שלמות המידע ההנדסי, שימורו וניצול מיטבי של מערכת המידע ההנדסית.
- לבצע בקרה על חלוקת העבודה בין השמאים לצורך איזון ויישום הוראות ההסכם ותנאי המכרז.

¹⁹ אי התאמה בכמות השומות שהופקו בשנים 2020-21 בין "דוח השומות" בתוכנה ההנדסית לבין הכמות ב-"דוח מעקב עבודות השבחה" ב-Excel.

²⁰ סעיף 6 בהסכם ההתקשרות עם השמאים.

13. שכר טרחה שמאי מקרקעין

תקנת שמאי מקרקעין²¹ קובעת איסור על קביעת שכר טרחת שמאי מקרקעין ברשות מקומית לפי תוצאות של מתן השירות. בחוזר מנכ"ל 7/2008 משרד הפנים בנושא "איסור גביית שכר טרחה בהתאם לתוצאות הליך שמאי מקרקעין" נקבע בין היתר כי "חל איסור לקבוע את שכר טרחתו של השמאי ביחס לסכום השומה או בהתאם לתוצאות ההליך לגביו מבוקשת השומה".

13.1 בהסכם ההתקשרות²² נקבע כי תעריף שכר הטרחה לשומת המקרקעין ייגזר משווי הנכס המוערך וסכומו בתחום שבין 250 ש"ח (שומה 0, לא כולל מע"מ) ועד סך של 13,500 ש"ח (לנכס ששווי מעל 50 מיליון). מנגנון התחשבות המתבסס על שווי הנכס בלבד אינו בהכרח משקף את היקף העבודה, הזמן הנדרש לביצועה ומורכבות העבודה הנדרשת. מבדיקה ברשויות אחרות²³ נמצא כי שכר טרחת השמאי נקבע בהתאם למהות העבודה הנדרשת, זיקה לתשומות הנדרשות לביצועה ולפיו נקבע מחירון כגון: שומת השבחה בגין היתר בנייה, שומה בגין הקלה בקווי בניה לבריכת שחייה, שומה בגין מכר דירת מגורים, שומה בגין היתר שימוש חורג, שומה ללא השבחה, ועדכון/חידוש שומה.

13.2 במקרים בהם השמאי אינו נדרש להעריך את שווי הנכס והוא מתבסס על הסכם המכירה הרי שאין קשר ישיר בין שכר הטרחה לתוצאות העבודה ויש ניתוק של קביעת שכר הטרחה מתוצאות עבודתו כפי שנדרש בנוהל משרד הפנים והוראות החוק. עם זאת, במקרים בהם נדרש השמאי לאמוד את שווי הנכס כתוצאה מבקשה להיתר או למידע הרי ששכר הטרחה של השמאי נגזר מתוצאות עבודתו, קרי -הערכת שווי הנכס בשומה, ועולה חשש כי מקרים אלו לא תואמים את הוראת החוק ונוהל משרד הפנים בנושא.

13.3 נמצא כי מתקיים תהליך ממוסד לבדיקת חשבונות השמאים טרם אישורם לתשלום כנדרש. במסגרת הבדיקה נבחנת תקינות חשבונית השמאי, התאמתה להסכם ההתקשרות ואימות ביצוע העבודה מול שומת המקרקעין. שמאי המחלקה ומנהלת המחלקה מאשרים את ביצוע הבדיקה בכתב על גבי החשבונית כנדרש. בדגימה שבוצעה נמצא כי שכר הטרחה המשולם ומופיע בחשבונית תואם את ההסכם עם השמאים כנדרש (ממצאי הדגימה בסעיף 13.3 בדוח המפורט).

המלצות

- לשקול שינוי מנגנון התחשבות עם השמאים באופן שישקף את נוהל משרד הפנים בעניין ניתוק שכר הטרחה מתוצאות השומה.
- לשקול שינוי מנגנון תמחור עבודת השמאות באופן שישקף את מורכבות העבודה הנדרשת ואת התשומות הכרוכות בעריכת השומה.

14. השומות

לבקשת הוועדה המקומית, מחלקת השבחה מזמינה "שומת השבחה" משמאי המקרקעין. כללים לעריכת השומה נקבעו בהלכה הפסוקה בבית המשפט ועל ידי המועצה לשמאי המקרקעין. בפס"ד ע"א 83/474 הוועדה המקומית

²¹ תקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית) תשכ"ו-1966 (תקנה מספר 4)

²² סעיף 25 להסכם התקשרות בין העירייה לשמאי המקרקעין.

²³ רמת השרון, בית שמש.

- ראשון לציון נ' חממי נקבע כי על השומה להיות ערוכה על פי כללי מועצת השמאים. בנובמבר 2006 מועצת שמאי המקרקעין אימצה תקן מספר 1 בדבר פירוט מזערי הנדרש בשומות המקרקעין.
- 14.1 בדגימה שבוצעה נמצא כי שומות המקרקעין נערכו בהתאם לתקן שמאי המקרקעין המחייב למעט מספר מקרים בהם לא הופיעו הצהרות השמאים הנדרשות בעניין היעדר עניין אישי וביצוע העבודה בהתאם לתקנים. ממצאי הדגימה בסעיף 14.1 בדוח המפורט.
- 14.2 נמצא כי במקרים בהם בדיקת שמאי המחלקה העלתה כי סכום ההשבחה זניח ו/או לא מהותי, אין הקפדה על תיעוד ההסבר המבסס להחלטה (נימוק והנחיה נורמטיבית) ואישור מנהלת המחלקה במערכות המידע. אין נוהל בכתב הקובע הגדרה של סכום השבחה זניח או לא מהותי. פירוט הממצאים בסעיף 14.2 בדוח.
- 14.3 שמאי מחלקת ההשבחה מופקדים על בדיקת השומות הנערכות על ידי שמאי המקרקעין במיקור חוץ. בבדיקה מדגמית עלה כי מתקיימת בקרה נאותה על ביצוע השומה בהתאם לכללים הקבועים על ידי מועצת שמאי המקרקעין. נמצא כי שמאי המחלקה בוחנים את העקרונות על פיהם בוצעה השומה, מתקבלים הסברים להערכת השומה וביסוסה תוך התייחסות לתוכניות בניין העיר, פסיקת בתי משפט והחלטות וועדת ערר לפיצויים והשבחה.
- 14.4 במסגרת הביקורת נבחנה מסגרת הזמן בעריכת שומות השבחה החל ממועד מסירתן לשמאי ועד מועד אישורן הסופי כמפורט להלן:
- נמצא כי בהסכם התקשרות עם השמאים לא נקבע תקן זמן לעריכת שומת השבחה או לוחות זמנים לאספקת השומות²⁴. בהתאם לסדר העבודה הנהוגים, תקן הזמן הוא חודש למעט עבודות מורכבות. יוער כי בחוק התכנון והבנייה לא נקבע משך זמן עריכת שומת ההשבחה אך נקבע כי במקרה בו התקבלה דרישה לעריכת שומה²⁵ תיערך שומת ההשבחה לגבי מקרקעין אלה תוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה".
 - נמצא כי בתוכנה ההנדסית ("קומפלוט") לא מנוהל מסד נתונים באופן המאפשר מעקב וניתוח משך זמן ביצוע הכנת השומה. הבקשה למימוש הזכויות מתקבלת במחלקות אחרות בעירייה ואין ממשק ממוכן ביניהם, מחלקת השבחה מתעדת את מועד קבלת הבקשה למימוש ומועד העברתה לשמאי המקרקעין במערכת המידע ההנדסית בדיעבד ולא בזמן אמת.
 - נמצא כי מעקב משכי הזמן מתבצע בדוח Excel²⁶, מבדיקת הביקורת עולה כי המעקב מבוצע באופן חלקי, נמצא כי 13% מהשומות מופיעות ללא תיעוד מועד העברה לשמאי ו/או ההחזרה. הביקורת סבורה כי השימוש בגיליונות Excel, פוגע בשלמות המידע ובקרה על יישום תקן הזמן הקבוע. כאמור מודול היטלי השבחה במערכת המידע ההנדסית מאפשר ניהול מעקב על משכי הזמן בזמן אמת, ניתן לגבש אירועים לכל המועדים הנדרשים על פי דרישת מחלקת ההשבחה ולרכז את המידע במערכת מידע אחת ללא שימוש בגיליון עזר.
 - ניתוח מסד נתוני משכי זמן הביצוע בדוח "מעקב עבודות השבחה" (Excel)²⁷ מעלה כי ב- 22% מהשומות משך הזמן חרג מהתקן הקבוע בנוהל (30 יום) ונע בין 31 יום ועד 397 יום. ממצאי הביקורת המלאים בסעיף 14.4

²⁴ בהסכם ההתקשרות נקבע י השמאי יספק שומות בהתאם ללוחות הזמנים כפי שיקבעו על ידי המנהל.

²⁵ סעיף 4(א) בתוספת השלישית של חוק תכנון ובנייה.

²⁶ "דוח מעקב שומות השבחה" בגיליון Excel לשנים 2020-21 כולל 1211 עבודות שמאות, כאשר ב-1055 (87%) מתוכן מופיע מועד העברה לשמאי מועד החזרת השומה ואילו ב-156 מקרים (13%)

²⁷ ניתוח מסד נתונים בדוח "מעקב עבודות השבחה" (Excel) לשנים 2020-21 - 1055 שומות בהן הופיע תיעוד מלא של המועדים.

בדוח המפורט. יוער כי בדוח המעקב (Excel) לא מופיע תיעוד ההסבר לחריגות. לפיכך, לא ניתן ללמוד על הסיבות לחריגות ולבצע פעולות מתקנות לצמצום החריגות וייעול תהליך העבודה.

המלצות

- להקפיד על הצהרת השמאי בעניין היעדר עניין אישי וביצוע השומה בהתאם לתקן שמאי המקרקעין.
- לתעד בדוח השומות בתוכנה ההנדסית את הבקשות הנבחנות על ידי שמאי מחלקת ההשבחה באופן המאפשר בקרה נאותה על פעילותם להקפיד על תעוד הסיבות העומדות בבסיס ההחלטה.
- לגבש נוהל בנושא השבחה זניחה ולהגדיר מהם סכומי השבחה זניחים והגורמים המוסמכים לאשרם.
- למסד מנגנון בקרה על משך זמן ביצוע עבודת השמאות, ניתוח דוח מעקב זמני הכנת השומה, תיעוד הסברים לחריגות מהתקן ופעולות מתקנות לצמצום החריגות.
- לפעול ליצירת ממשק עבודה בין כל מערכות המידע ובין המחלקות העוסקות בקבלת הבקשות למימוש באופן שיאפשר טיוב הנתונים אחר משכי הזמן של הטיפול בבקשות.
- מומלץ שימוש במערכת המידע ההנדסית לניהול מעקב משכי הזמן והפסקת השימוש בגיליונות Excel.

15. פטור מהיטל השבחה

סעיף 19 בתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה קובע את המקרים בהם יינתן פטור מהיטל השבחה ולא תחול חבות תשלומו. הקבוצה העיקרית של הפטורים כוללת את הפטור לדירת מגורים שנועדה לשפר את תנאי המחיה של הנישומים. בנוסף, המחוקק מעניק פטור למוסד ציבורי, פטור בגין תוספת שטחי שירות לאנשים עם מוגבלויות, לתוכנית המשביחה דרך ציבורית ולתוכנית המבטלת תוכנית שימור העשויה להשביח את המקרקעין.

15.1 נמצא כי בנהלי ה-ISO²⁸ אין התייחסות להגדרת תהליך הפטור ואין הוראות בכתב לניהול ובין השאר הגדרת אחריות, הסמכויות לאישור הפטור, התנאים והמסמכים מבססים לאישור הפטור והבקרה בתהליך.

15.2 בבדיקת הביקורת עלו פערים בנאותות הבקורות על ניהול המידע אודות הפטורים הניתנים, נמצא כי אין בעירייה מסד נתונים שלם אודות היקף הפטורים שניתנו, סיווגם בהתאם להוראה המבססת את הפטור והגורם המאשר את הפטור כדלקמן:

- תיעוד היקף הפטורים מבוצע בשני מסדי נתונים - ב-Excel בדוח "מעקב שומות" ובתוכנה ההנדסית כחלק מסיווג השומה כשומת פטור. נמצא כי במסדי הנתונים המנוהלים אין התאמה בכמות הפטורים שניתנו. בשנים 2020 עד 2022 היקף הפטור במסדי הנתונים נע בין 43 ל-163.

- נמצא כי הדיווחים במערכות המידע חלקיים: בתוכנה הנדסית עלו 21 פטורים שלא דווחו כשומת פטור שדווחו כשומת וועדה. בדוחות Excel²⁹ תיעוד "מעקב שומות" מופיע החל משנת 2022 ולא מקפידים לתעד את מספר הפנייה ומידע אודות הפטור (פטור מלא או חלקי, הסבר/נימוק מבסס לפטור).

פירוט הדיווחים המופיעים במערכות המידע בסעיף 15.2 בדוח.

15.3 בביקורת עלו פערים ביישום הוראות החוק בנושא הפטור דירת מגורים עד 140 מ"ר כלהלן:

²⁸ נוהל ISO "היטל השבחה", הוראה מספר 5.3.10.01 מיום 12.2.18.
²⁹ דוחות Excel להלן - "מעקב שומות" ו- "פטור 140".

חוק תכנון ובנייה³⁰ קובע כי פטור מהיטל השבחה בגין בנייה או הרחבה של דירת מגורים יינתן בתנאים להלן:

1. הדירה תשמש למגורי המחזיק בקרקע או קרובו. 2. שטחה הכולל לאחר הבנייה או ההרחבה לא יעלה על 140 מ"ר. 3. המחזיק בקרקע עשה שימוש בדירה שנבנתה או הורחבה במשך 4 שנים רצופות. למעשה, החוק קובע כי הפטור יינתן בשני שלבים: תחילה נדחה מועד התשלום ולאחר ארבע שנים שבהן התגורר בדירה, יהפוך הפטור למוחלט. בנוסף, בית המשפט העליון פסק כי הפטור יינתן לדירה אחת למחזיק הקרקע (הלכת צרי³¹).

נמצא כי אין בעירייה מסד נתונים לאימות התנאים למתן הפטור המוחלט בעניין מגורים במשך הזמן הנדרש (4 שנים רצופות מגמר הבנייה) ובעניין פטור לדירה מגורים אחת בלבד. בפועל, לא נבדק בחלוף 4 שנים כי המבקש התגורר בדירה ולא נבדק האם המבקש מימש בעבר את הזכאות לפטור. מתן הפטור מבוסס על הצהרה בכתב של המבקש כי מעולם לא קיבל פטור מתשלום היטל השבחה וככל שימכור את הדירה בתקופה של 4 שנים מגמר הבניה או יפסיק להשתמש בדירה למגורים, יחויב במלוא היטל השבחה. העתק טופס ההצהרה מצורף בסעיף 15.3 בדוח המפורט.

המלצות

- לעדכן את נהלי ה-ISO ולהוסיף את הליך הטיפול בפטור לרבות התנאים למתן הפטור, הגורמים המעורבים, הסמכויות והבקורות בתהליך.
- לפעול לתיעוד מלוא הפטורים וסיווגם במערכת המידע ההנדסית בהתאם להוראה המבססת את אישורם באופן המאפשר הפקת שאילתות והכולל מנגנוני בקרה.
- לבחון אפשרות עדכון אירוע עתידי במערכת המידע ההנדסית בשומת פטור דירת מגורים (140 מ"ר) ל-4 שנים מיום מתן ההיתר באופן שיאפשר בדיקה בעמידה בתנאי הפטור - רציפות המגורים במשך 4 שנים, אם באמצעות בדיקה בנתוני המחזיקים בנכס או באמצעים אחרים.

16. השגה על השומות

בחוק נקבעו שני מנגנונים לבירור מחלוקת על שומת השבחה תוך 45 יום מיום שהשומה הובאה לידיעת החייב: מינוי שמאי מכריע – ככל שלחייב השגה על גובה החיוב, הוא רשאי לבקש מינוי שמאי מכריע ממועצת שמאי המקרקעין. השגה על הכרעת השמאי המכריע תוגש לוועדת ערר לפיצויים והשבחה (להלן – ועדת ערר) והשגה על החלטת ועדת הערר תוגש לבית המשפט לעניינים מנהלים.

ערר לוועדת הערר – ככל שלחייב השגה על עצם החיוב ו/או על גובה החיוב, הוא רשאי להגיש ערר לוועדת הערר תוך 45 יום מקבלת השומה. הגשת הערר לא תעכב את מימוש הזכויות במקרקעין, אם החייב בהיטל שילם את ההיטל או התקבלה ערובה לתשלום סכום ההיטל השנוי במחלוקת. ככל והנישום לא ערער תוך 45 ימים, הופכת השומה לחלוטה.

16.1 נמצא כי לא נהוג דיווח שיטתי וסדור בכתב של משרד עורכי הדין אודות סטטוס הערעור. מנהלת מחלקת השבחה הסבירה כי לא נהוג דיווח סדור בכתב אך מתקיים קשר שוטף עם עורכי הדין והשמאים היועצים במסגרתו מתקבל מידע על סטטוס הערעור.

³⁰ תוספת השלישית לחוק, סעיף 19 ג(1), ג(2).
³¹ רע"א 7417/01 צרי נ' הוועדה מקומית לתכנון ובנייה גבעתיים, תקדין עליון 2003 (2) 2677.

- 16.2 מבדיקת הביקורת עולה כי ב- "קומפלוט" לא מנוהל מסד נתונים שלם על התהליך בנושא ההשגות על החלטות הוועדה המקומית הרצליה באופן המאפשר פילוח נתונים אודות ההשגה ובין היתר- סטטוס ההשגה, מועדים רלוונטיים בתהליך ההשגה (שומת הוועדה, מינוי שמאי מכריע, קבלת החלטת השמאי, ערר לוועדת ערר), החלטות העירייה על המשך התהליך, הנימוק המבסס ותוצאות הערר. החל משנת 2022 גובש דוח מעקב ב-Excel ("מעקב שומות מכריעות") ונמצא כי גם מסד הנתונים המופיע בו חלקי כלהלן: אין תיעוד עבור נימוקים המבססים את המלצת מחלקת השבחה, לא מופיע תיעוד החלטת היועצת המשפטית שהתקבלה ולרוב לא מתועד האם הוגש ערר לוועדת הערר ותוצאות ערר. למעשה, במסדי הנתונים המנוהלים אין מידע על היקף הערר בהן הייתה מעורבת העירייה (כמערכת/ ערעור הנישום) בתקופה מסוימת ולמועד הביקורת (6.24) אין מידע במערכות המידע של העירייה על היקף העררים הפתוחים.
- פירוט הפערים במערכות המידע בעניין העררים כמפורט בסעיף 3 בדוח המפורט.
- 16.3 בהתבסס על הדיווח בתוכנה ההנדסית³², שיעור השומות במחלוקת בהרצליה בשנים 2020-2022 נע בין 15% ל-28% מסך שומות הוועדה. קרי, שיעור ממוצע של 21% המצביע כי בממוצע הוגשו השגות על חמישית משומות הוועדה.
- 16.4 מבדיקת הביקורת³³ עולה כי בשנים 2020-22 ניתנו 6,852 הכרעות באמצעות שמאי מכריע בנושא שומות היטל השבחה לכלל הועדות המקומיות בישראל, מתוכן 269 של הוועדה המקומית הרצליה, המדורגת במקום ה-3 בכמות ההשגות, שיעור גבוה ביחס לרשויות האחרות. פירוט 20 הרשויות המובילות בסעיף 16.5 בדוח.
- 16.5 נמצא כי הרוב המכריע של ההשגות (הכרעה/ערר) נמצא מוצדק והסתיים בהפחתת היטל השבחה בשומת הוועדה המקומית - בהתאם לדוח "השוואה חיובים בבקשה"³⁴ לתקופה 2018-2022 עולים פערים מהותיים בין החיוב בשומת ההשבחה של הוועדה המקומית לבין החיוב בשומה שנפסקה בהשגה (למעלה מעשרות מיליוני שקלים). הרוב המכריע של ההשגות (99% בממוצע) נמצא מוצדק, הסתיים בהפחתה של החיוב המקורי של שומת הוועדה כאשר ב-27% מתוכם, החיוב בהיטל השבחה הופחת בשיעור העולה על 50%.
- הביקורת מעירה כי לא נמצא תיעוד לתהליכים להפקת לקחים ובין היתר שאילתות ודוחות לפילוח וניתוח ההפרשים המהותיים, הסברים ו/או פעולות שנקטו.
- הביקורת סבורה כי הכמות הגבוהה של ההשגות לשומות ההשבחה של הוועדה המקומית הרצליה שברובן המכריע הסתיים בהפחתה של החיוב המקורי בסכומים מהותיים ובשיעור ניכר, מצריך דיון בדבר הסיבות לתופעה זו. בהקשר זה נציין כי, הליכי ההשגה כרוכים בהקצאת משאבים עירוניים, ביניהם שכר טרחת שמאי המכריע (50%), ייצוג וליווי מקצועי של שמאים ועורכי דין הן במיקור חוץ והן עובדי מחלקת ההשבחה והמחלקה המשפטית בעירייה.
- פירוט להשגות, התוצאות והפערים כמפורט בסעיף 16.6 בדוח.

³² דוח "פירוט שומות".

³³ על פי נתוני משרד המשפטים, הכרעות שמאי ועדה מקומית בנושא היטל השבחה.

³⁴ דוח "השוואה חיובים בבקשה" מקומפלוט – מפרט את שומות הוועדה בגינן הוגש ערר (מכריע, ועדת ערר) בהן יש פער בחיוב של מעל 1%, את המועדים וסכומי היטל שנפסקו.

המלצות

- לבחון את הפערים בין חיוב היטל השבחה בשומות הועדה לבין חיובים שנקבעו בשומות המכרעיות, להפיק לקחים וליישם בשומות הרלוונטיות.
- לגבש מסד נתונים ממוחשב אודות תוצאות הערר המאפשר הפקת שאלות לצורך הפקת לקחים.

הצמדת החוב

17.

חוק התכנון והבניה קובע³⁵ כי יש להצמיד את חיובי היטלי השבחה מהתאריך הקובע הנקוב בשומה ועד למועד התשלום בפועל, לפי הנמוך מבין מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבניה. על היטלי השבחה יחול חוק הרשויות המקומיות בנושא ריבית והפרשי הצמדה. בסעיף 2 (א) לחוק ריבית והצמדה נקבע כי לחוב שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע יתווספו תשלומי פיגורים המוגדרים כ- "ריבית צמודה בשיעור של 0.50% לחודש ממועד החיוב בתשלום החובה עד יום שילומו, בהוספה או בהפחתה של הפרשי הצמדה"³⁶.

17.1 נמצא כי חישוב הצמדת היטל מבוצע במערכת המידע ההנדסית באופן חלקי בלבד ורק עבור היטל שמקורו בהיתר בנייה. הצמדת היטל השבחה שמקורו במכר מקרקעין והיטל שנפסק על ידי שמאי מכריע מבוצע במערכת עזר, "כל נתון". זאת על אף שבתוכנה ההנדסית יש אפשרות לביצוע כל ההצמדות וחישוב הריבית תוך ניצולה המיטבי של התוכנה והכלת כל המידע והתחשיבים במערכת מידע אחת.

17.2 בדגימה שבוצעה נמצא כי תחשיב ההצמדה והוספת הריבית תואם את הוראות החוק למעט מקרים בהם היטל הופחת בשל ירידה במדד ובניגוד להוראת החוק³⁷ הקובעת כי יש להצמיד את היטל רק לעליית המדד. ממצאי דגימת הביקורת בסעיף 17.3 בדוח המפורט.

המלצות

- לבצע את חישוב הצמדת היטל השבחה והוספת הריבית במערכת המידע ההנדסית הייעודית.
- להקפיד כי סכום היטל לא ירד כתוצאה מירידת המדד בהתאם להוראת החוק.

גביית היטל השבחה

18.

18.1 קובץ הגבייה באוטומציה כולל חובות בסך של כ-8.4 מיליון שמועד מקורם אינו עדכני, בקובץ מצוין כי החובות משנת 2020 ובדיקה שערכנו העלתה כי החובות הינם משנים 1998 עד 2022. מנהל מחלקת גבייה היטלים הסביר כי הדבר נובע מתקלה במערכת האוטומציה. גיול החובות המפורט בסעיף 18.1 בדוח.

18.2 נמצא כי לא מבוצעות פעולות אכיפה לגביית חובות בגין היטלי השבחה בשל מכר בטענה כי יתכן והסכמי המכר בוטלו ולכן החיוב אינו חלוט. עפ"י גישה זו שיתכן וחובות אלו אינם חלוטים, אין להציגם כחובות בדוחות הכספיים. ולעצם העניין, יתכן שהסכמי המכר לא בוטלו והעברת הזכויות בוצעה מבלי שהוסדר הרישום בטאבו, ולכן בעל הנכס לא נדרש לאישור לטאבו. נדגיש כי תחילת התהליך מצריכה הצגת הסכמי מכר חתום. בפועל, לא מבוצעות בדיקות במקרים בהם נקבע היטל השבחה על בסיס הסכמי מכר חתום ובחינת הסיבות לאי תשלומם. נוכח הממצא, יתכן כי

³⁵ סעיפים 9 ו-15 בתוספת השלישית.

³⁶ סעיף 1 בחוק ריבית והצמדה

³⁷ סעיף 9 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה

החוב לא יהא בר פירעון בטענה להתיישנות החוב בהתאם לחוק ההתיישנות³⁸ ועולה חשיפה לאובדן הכנסות מהיטל השבחה.

יתרת חוב השבחה שמקורה בהיתר המופיעה במערכת הגבייה³⁹ ליום 31.12.22 הינה 13,167 אלפי ש"ח ומועד מקור החוב הינו מהשנים 2020 עד 2022. בהתאם לסדרי העבודה, כנגד החוב נהוג קבלת ערבויות להבטחת התשלום. עם זאת, נמצאו חובות בגינם לא התקבלו ערבויות המצביעים על פערים בקיומה של בקרה נאותה בניהול מערך החייבים כלהלן:

- נמצאו שני חובות בסך של כ-703 ו-504 אלפי ש"ח בגינם אין ערבות. מקור החוב מ-3.21 עקב פסיקת ועדת ערר בגין היתר בניה שניתן ב-8.19 (לאחר תשלום היטל השבחה שנקבע ע"י שמאי מכריע). **בשני המקרים, נכון למועד הביקורת (5.24), החוב טרם נפרע ולא ננקטו הליכי גבייה כנגד החייב!**
- הסבר מנהל מחלקת גבייה והיטלים – לא מבוצעת אכיפת חובות היטל השבחה, ככל הידוע לו ישנה בעיה לבצע הליכי אכיפה באמצעות עו"ד של העירייה. עקב הערת הביקורת נשלחה לחייב דרישה לתשלום החוב.
- נמצאו 4 חובות בסכומים קטנים (183 ש"ח עד 1,464 ש"ח) המהווים הפרשים שיש למחוק ממערכת הגבייה.

המלצות

- לעדכן את מועד החוב בגין מכר במערכת המידע.
- לפעול לגביית חובות בגין הטלי השבחה ולמחוק חובות ישנים שאינם ברי פירעון.

ערבויות

19.1 חוק התכנון והבניה⁴⁰ קובע כי נדרש תשלום היטל ההשבחה או מתן ערובה כתנאי למתן אישור לטאבו, מתן היתר לבנייה, הקלה ושימוש חורג. במקרה והוגש ערר על היטל, נקבע כי מתן ההיתר לא יעוכב, אם תועמד ערובה לתשלום הסכום השנוי במחלוקת. בעניין הערבות בשל מכר והיתר מגורים הוגדר כי תתקבל ערבות בנקאית לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים⁴¹. הועדה המקומית מוסמכת לקבוע ערובה בגובה מלוא היטל או חלקו למעט ערבות בגין היתר למטרות עסק⁴² ששיעורה הוגבל (25% או 40% מהיטל ההשבחה בגין אותו היתר). נמצא כי אין נוהל בכתב המגדיר את הליך הטיפול בקבלת הערבויות לרבות הטפסים והבקורות על יישומו. קבלת הערבות מתבצעת על ידי מחלקת היטלי גבייה, ניהול רישום ומעקב הערבות מבוצע על ידי מנהלת מדור תקצוב וערבויות (גזברות). הביקורת התרשמה כי נהוגים סדרי עבודה בתהליך, עם זאת נמצא כי נהוג קבלת ערבות בשיעור של 50% וללא ההתייחסות להגבלה על סכום הערבות הקבועה בהוראת החוק במתן היתר לעסק לשימוש חורג עד שיעור של 25% - 40%. כן נמצא כי נהוג קבלת ערבות עם תוקף קצר טווח של 3 חודשים בעוד תקנות התכנון והבניה מאפשרות קבלת ערבות עד 6 חודשים. תיאור סדרי העבודה הנהוגים בסעיף 19.1 בדוח המפורט.

³⁸ מכוח סעיף 5 לחוק התיישנות תשי"ח-1958.

³⁹ מערכת המידע הממוחשבת בגבייה- אוטומציה.

⁴⁰ סעיף 14 סעיפים 8, 10 ו-14 לתוספת השלישית לחוק תכנון ובנייה.

⁴¹ תקנות התכנון והבניה (ערבות להבטחת תשלום היטל השבחה ודחיית תשלומים), תשמ"א-1981, ערבויות להבטחת תשלום לפי סעיפים 14-18 לתוספת השלישית לחוק תכנון ובנייה.

⁴² במתן היתר לשימוש חורג ומתן היתר לשימוש חורג מתוכנית, הוגבל שיעור הערבות, ולא ישולם יותר מ-25% ו-40% (בהתאמה) מהיטל ההשבחה בגין אותו היתר

19.2 בתקנות התכנון והבניה (ערבויות) נקבע כי ערבות בנקאית תהא לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים והועדה רשאית לדרוש הארכת תוקפן במקרה של השגה ועד תום ההליכים בערעור. נמצאו 3 ערבויות המוחזקות תקופה ארוכה מהשנים 2005-2008. מברור שנערך עלו פערים בנאותות הבקרה בניהול הערבויות כלהלן –

- שתי ערבויות בסכום של 214 אלפי ש"ח התקבלו עבור חוב היתר בנייה שנוי במחלוקת. למועד הביקורת, **החוב טרם שולם והערבות טרם חולטה על אף שחלפה כמעט שנה מהכרעת השמאי⁴³ שפסק תשלום של כ-426 אלפי ש"ח.**

- ערבות בסך של 202 אלפי ש"ח מחברת פלאפון עבור חוב היתר בנייה שנוי במחלוקת שניתן בשנת 2008. במועד הביקורת, 10.6.24, לא נמצא במחלקת השבחה תיעוד בגין השתלשלות האירועים, הטיפול המשפטי שנקט לגביית החוב משנת 2008 וסטטוס הטיפול. נמצא כי החוב לא מופיע בקובץ חוב היתרים כנדרש (מופיע בקובץ חובות בגין מכר) והוסבר⁴⁴ כי מקור השגיאה בתקלה במערכת האוטומציה.

פרוט קובץ הערבויות וממצאי הביקורת בסעיף 19.2 בדוח.

19.3 בדגימת הביקורת נמצא כי שיעור הערבות ששולם מהווה מחצית מסכום היטל השבחה כנדרש בהתאם לסדרי העבודה הנהוגים בעירייה.

המלצות

- לעגן בנהל את כל הקשור בקבלת ערבויות, הארכת תוקפן ולכלול בנהל זה מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח.
- לבחון גביית ערבויות בגין היתר למטרת עסק לשימוש חורג בהתאם להוראות החוק.
- לקיים בקרה על ערבויות שתוקפן ממושך באופן המאפשר זיהוי החוב המשוך לערבות, לפעול לגביית החוב או חילוט הערבות כנדרש.
- לתקן את סיווג חובות השבחה משנים קודמות בקובצי הגבייה בהתאם לשייכוכם.

20. השירות לתושב ותקני זמן

"שירות מיטבי" מהווה חלק מחזון העיר ויעדיה⁴⁵, מעוגן בקוד האתי ומופיע כיעד בתוכניות העבודה העירוניות בשנים 2022-23. משרד הפנים התווה לרשויות המקומיות מדיניות מומלצת בעניין "פיתוח איכות השירות ברשות מקומית" לרבות גיבושה של אמנת שירות ("Service Level Agreement" - SLA). אמנת שירות מהווה הצהרה כתובה בה נותן השירות משקף את מדיניות השירות שלו תוך פירוט תכולת השירותים שהוא מספק, היקפם, תנאים למתן השירות והגדרתם של מדדי שירות ברורים ומדידים לאופן ורמת השירות.

20.1 בתוכנית העבודה של מנהל הנדסה לשנת 2023 מופיע יעד "שיפור השירות בהתאם למדדי SLA". לצד זאת, באתר העירייה לא מפורסמת אמנת השירות כמולץ על ידי משרד הפנים (SLA) לרבות תקני זמן למדדי השירות המסופקים על ידי יחידות העירייה ביניהן יחידות המעורבות בנושא היטלי השבחה. מבדיקת הביקורת עולה כי באתרי המרשתת של רשויות אחרות⁴⁶ מופיעה הצהרת הרשות על אמנת השירות (SLA) והגדרת זמני תקן לביצוע שירות בנושאים שונים.

⁴³ שמאי מכריע, ערן ירקוני, קבע בהכרעה מיום 22.3.23 תשלום בסך 426 אלפי ש"ח. מחלקת השבחה הפיקה דרישת תשלום ביום 19.6.23. בדיקת הביקורת מיום 1.2.24.

⁴⁴ הסבר מנהל מחלקת גביית היטלים.

⁴⁵ בהתאם לתוכניות העבודה לשנים 2022-23 והקוד האתי המפורסמים במרשתת.

⁴⁶ ביניהם ירושלים, רעננה, פתח תקווה, עכו, גבעת שמואל, לב השרון, כפר תבור, דרום השרון, חוף השרון ועוד.

- 20.2 באתר המרשתת העירוני⁴⁷ מפורסמת העירייה מידע ותכולת השירותים באופן נאות המאפשר לתושב קבלת מידע זמין, רלוונטי ועדכני אודות הבסיס הנורמטיבי, האמצעים לקבלת השירות וההליך הנדרש (אגרות, טפסים ומסמכים). עם זאת, נמצאו שני פערי המידע להלן –
- באתר העירייה מופיע כי בעל מקרקעין רשאי לדרוש הכנת שומה רק עם "מכר". מאחר ומדיניות הוועדה המקומית דחיית השומה עד למימוש הזכויות, החוק קובע⁴⁸ כי בעל מקרקעין רשאי לדרוש עריכת שומת השבחה "בכל עת".
- לא מופיעה אפשרות זימון תור טלפוני לטובת ציבור שאינו מיומן בשירותים מקוונים. פירוט המידע המופיע באתר העירייה בסעיף 20.2 בדוח.
- 20.3 זמן התקן הקבוע בחוק⁴⁹ למסירת המידע התכנוני לבקשת התושב הינו 30 יום. פרסום משך הזמן המתחייב למענה אינו מופיע בנהלים ובהנחיות⁵⁰ ואינו מפורסם באתר המרשתת של העירייה. מבדיקת הביקורת עולה כי רישום מעקב הטיפול בבקשות למידע הוחל במחלקת השבחה רק ביולי 2022 בגיליון Excel ולא במערכות המידע הייעודיות הקיימות (CRM ו-קומפלוט). בנוסף, עלו פערים ברישומים במערכות המידע שאינם מאפשרים להפיק נתונים על יישום תקן הזמן הקבוע בחוק כלהלן – לא מתועד כלל המועד בו התקבלה הבקשה/הפנייה המקוונת ולא מופיע מועד משלוח תשובת המחלקה למבקש. נוכח ממצאי הביקורת, לא ידוע האם העירייה אוכפת את זמן התקן הקבוע בחוק. פירוט הפערים בדוח Excel בסעיף 20.3 בדוח.
- 20.4 בדוח המבקר לשנת 2023 בנושא "סקר נכסים" נבחנה נאותות תהליך הפקת האישור לטאבו ומשך הזמן לקבלת האישור לטאבו. להלן תמצית ממצאי הביקורת: לא נקבע זמן תקן למסירת האישור לטאבו ותושב והוא אינו מפורסם באתר העירייה, במערכת המידע (CRM) יש דוח המתעד את משך הזמן ללא פירוט כל השלבים בתהליך, בהתאם למסד נתוני שנת 2022 משך הזמן הכולל למענה נע בין 0 ל-518 יום כאשר 34% מהבקשות נענו לאחר 90 יום ומשכי הזמן הארוכים נובעים בעיקר בשלב בטיפול מחלקת הגבייה⁵¹. פירוט ממצאים בדוח הביקורת בנושא "סקר הנכסים".
- 20.5 בנוהל עבודה⁵² נקבע כי תקן הזמן לקבלת "דרישת היטל השבחה" בבקשת היתר בנייה הינו עד חודש. נמצא כי במערכות המידע בשימוש מחלקת השבחה אין תיעוד שיטתי ומסודר באופן המאפשר בקרה נאותה על יישום זמן התקן שנקבע בנוהל, איתור חריגות וביצוע בקרה שוטפת- בתוכנה ההנדסית תיעוד מועד פתיחת הבקשה ממחלקת הרישוי מתבצע בדיעבד (מועד קליטת שומת השבחה) ובדוח⁵³ העזר ב-Excel ב-99% מהמקרים לא מתועד מועד קבלת הבקשה ממחלקת הרישוי.

המלצות

- לבחון גיבושה ופרסומה של אמנת שירות ברמה העירונית לכלל שירותי העירייה.

⁴⁷ במסגרת "אתר הנדסי-הרצליה".
⁴⁸ סעיף 4(א) לתוספת השלישית – "החליטה הוועדה על דחיית עריכת השומה עד למימוש זכויות רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהוועדה המקומית בכל עת לערוך את שומת השבחה בעבור אותם מקרקעין...".
⁴⁹ סעיף 119 לחוק תכנון ובנייה.
⁵⁰ הנהלים – "בירור מידע" מיום 8.03.22, "בירור חבות מול מחלקת הגבייה" מיום 9.7.23.
⁵¹ שלב לאחר קבלת מענה מחלקת השבחה בעניין התכנות השבחה ועד מסירת האישור לתושב.
⁵² נוהל העבודה בין מחלקת השבחה למחלקת הרישוי.
⁵³ דוח "מעקב שומת השבחה" לתקופה 2020- עד 2022.

- לעדכן את המידע בעניין דרישה לעריכת שומה בהתאם להוראת החוק, דהיינו הזכות לדרישת עריכת שומה בכל עת.
- להוסיף לאתר המרשתת העירוני אפשרות זימון תור טלפוני למחלקת השבחה.
- לפרסם את זמני התקן המתחייבים בנהלים ובפרסומי העירייה במרשתת לשקיפות נאותה.
- לתעד ולעדכן סדיר בדוח המעקב (Excel) את מלוא המידע באופן המאפשר ביצוע בקרה על מעקב הטיפול בבקשה ואכיפת תקני הזמן הקבועים בחוק התכנון והבנייה.
- למסד בקרה תקופתית על יישום תקן הזמן המתחייב בחוק התכנון והבנייה (30 יום).
- להקפיד על תיעוד מועד קבלת הבקשה להיתר בנייה ממחלקת הרישוי במערכת המידע ההנדסית בזמן אמת באופן שיאפשר בקרה על זמן הטיפול בבקשה.
- לבצע מעקב חודשי על בקשות להתכנות השבחה כמתחייב בנוהל העבודה בין מחלקת הרישוי למחלקת השבחה.

- הדוח המפורט -מבוא

1.

כללי

1.1

"היטל השבחה הינו מס המוטל על בעל מקרקעין בשל עליית שווי המקרקעין הנובעת מאישור תכנית מתאר, מתן הקלה בהיתר בנייה או התרת שימוש חורג. ביסוד היטל השבחה ניצב הרעיון של צדק חברתי, לפיו בעל קרקע שהתעשר בעקבות פעולה תכנונית, ישתף את הציבור בהתעשרותו בדרך של תשלום היטל השבחה המשתלם לאותה רשות תכנון והמשמש אותה להכנת תוכניות וביצוען"⁵⁴. החוק מטיל את החבות על תוכניות שהתקבלו החל מ-1.7.75. חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן- "חוק התכנון והבניה" או "החוק") קובע את המסגרת החוקית לגביית היטלי השבחה על ידי הרשות המקומית ומגדיר כי סכומי היטל מיועדים לאיזון תקציבה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ומימון פעולות תכנון ופיתוח המקרקעין בתחומה.

הסמכות לגביית היטל השבחה הוטלה על הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (להלן – "הוועדה המקומית") מכוח סעיף 196 לחוק התכנון והבנייה הקובע "ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת שלישית על פיה". ככלל, נקבע כי סכום היטל הוא "מחצית ההשבחה".

סעיף 2(א) לתוספת השלישית בחוק קובע כי התנאי הבסיסי לחיוב בהיטל השבחה הינו קיומה של השבחה ובלעדיה לא ניתן להטילו "חלה השבחה במקרקעין בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת". בהתאם לכך הוגדר כי השבחה למקרקעין מתהווה בשלושת האירועים להלן: אישורה של תכנית, אישור מתן הקלה ואישור התרת שימוש חורג. מועד תשלום השומה יהא "לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין"⁵⁵, מועד מימוש הזכויות במקרקעין נקבע אחד מאלה⁵⁶: (1) קבלת היתר לפי חוק זה לבניה או לשימוש בהם..., מתן הקלה או התרת שימוש חורג שבעקבותיהם חל היטל השבחה. (2) התחלת השימוש בהם בפועל כפי שהותר לראשונה עקב אישור התכנית שבעקבותיו חל היטל השבחה. (3) "העברתם...או הענקת זכויות בהם הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין, בתמורה או ללא תמורה, אך למעט העברה מכוח דין והעברה ללא תמורה מאדם לקרובו"; סכום היטל השבחה מוצמד למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבנייה, כנמוך מבניהם, החל מיום אישור התוכנית, אישור ההקלה או אישור השימוש החורג, בגינם חל היטל ועד ליום התשלום.

החייב רשאי לפנות לוועדה המקומית לבקש את תיקון השומה במקרה בו הוא סבור שנפלו טעויות בשומת הוועדה המקומית. על שומת השבחה ניתן לערור לפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה בתוך 45 ימים מיום שבו הובאה לידיעת החייב. במקרה בו החייב אינו חולק על החיוב כשלעצמו, הוא רשאי להביא את המחלוקת בעניין גובה החיוב להכרעה בפני שמאי מכריע. על החלטתו של שמאי מכריע, רשאית הוועדה המקומית והחייב, לערור בפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה.

מבנה ארגוני

1.2

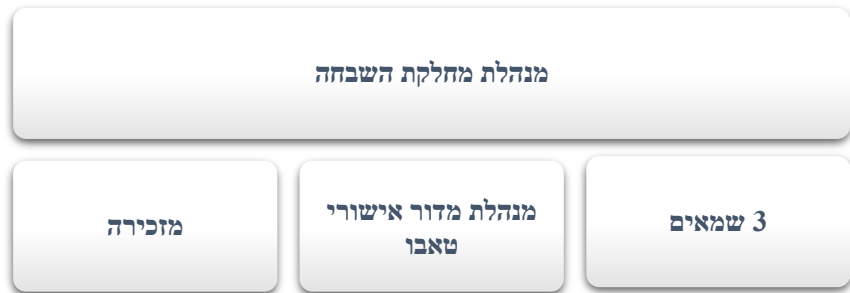
מנהל ההנדסה בעיריית הרצליה אמון על תחומי התכנון והבנייה של העיר, בנייתה, התחדשותה ופיתוחה.

⁵⁴ קביעת בית המשפט העליון - בר"ם 4367/16, אהרון מאיר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה הוד השרון, ע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ נגד הוועד המקומית לתכנון ובנייה תל-אביב יפו.

⁵⁵ סעיף 7 בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.

⁵⁶ סעיף 1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.

מחלקת השבחה באגף הרישוי מופקדת על כל הקשור בחיוב היטל השבחה ובין השאר, במענה לבירור מידע, שמאות עקב החלטת הועדה המקומית, טיפול בשומה מכרעת, הפקת כתבי מינוי לשמאי מכריע, ייצוג הועדה המקומית בוועדת ערר ועוד. המחלקה מונה 6 עובדים להלן:



במחלקה מועסקים במיקור חוץ 8 שמאי מקרקעין (יועצים) לעריכת שומות הועדה וקבלת יעוץ.

ממשקים עם יחידות אחרות



- מחלקת רישוי ובנייה - מופקדת על העברת הבקשות להיתרים ממוסדות התכנון (ועדה מקומית, ועדת משנה ורשות הרישוי) לבחינת חבות בהיטל השבחה.
- הועדה המקומית לתכנון ובנייה הרצליה-כפר שמריהו - ועדה מרחבית האחראית בין היתר על אישור תוכניות בניין העיר, מתן היתרי בנייה מתוקף תוכניות בניין עיר מאושרות, מתן הקלות ואישור חריגות. הועדה מופקדת על יישום הוראות חוק התכנון והבנייה ועל גביית היטל השבחה. בוועדה פועלים שלושה מוסדות תכנון – מליאת הועדה, ועדת משנה ורשות הרישוי. מנהל ההנדסה של עיריית הרצליה מהווה את הדרג המקצועי המספק לוועדה ומוסדות התכנון בהרצליה ייעוץ ושירותים לצורך קבלת החלטות במרחב התכנון לרבות: בדיקת תוכניות, בדיקת בקשות להיתרי בניה, להקלות ולחריגות, בדיקת חבות השבחה, בקשה לשמאות מקרקעין וניסוח ההמלצות למוסדות התכנון. קיים ממשק עבודה שוטף בין מנהל הנדסה לבין מוסדות התכנון של הועדה המקומית.
- מנהל הכספים אגף הכנסות העירייה – אחראי על ניפוק אישור לטאבו מהעירייה לרשם המקרקעין, גביית היטלי השבחה וניהול הערבויות עקב היטלי השבחה.

- היועצת המשפטית – כיועצת המשפטית של הוועדה המקומית 57 מלווה את הליכי הטיפול בנושא היטלי השבחה ובכלל זה ייצוג בפני ועדת ערר ויעוץ משפטי שוטף.
- אגף נכסים- במסגרת פרויקטים התחדשות עירונית שמאי מחלקת השבחה מספקים תמיכה מקצועית עם דוחות שמאיים חיצוניים.
- אגף תכנון – שמאי המחלקה תומכים מקצועית בגיבוש תוכניות חדשות.

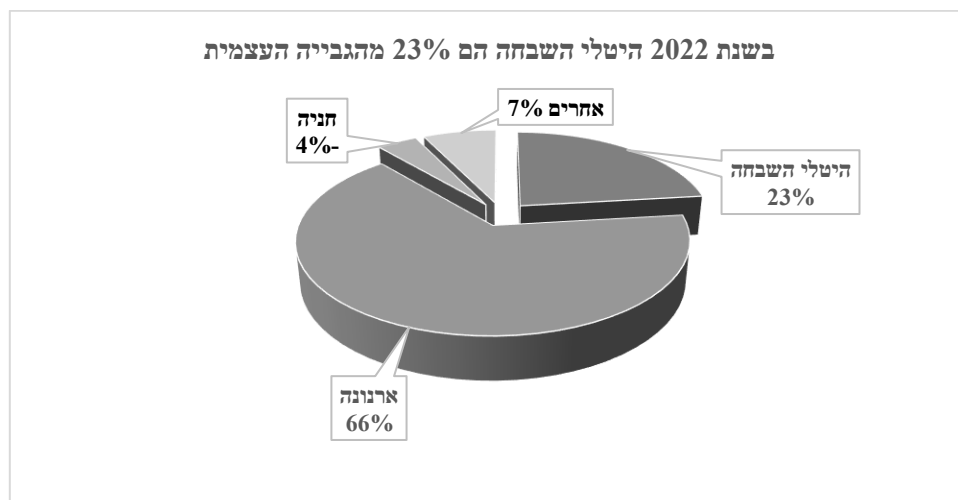
היקף כספי

1.3

להלן נתוני התקבולים והחייבים בגין היטלי השבחה מהדוחות הכספיים של הרשות לשנים 2020-22⁵⁸:

שינוי 21-22		2020	2021	2022	
%	אלפי ₪	אלפי ₪	אלפי ₪	אלפי ₪	
71%	108,475	108,202	152,070	260,545	סך החיוב בשנת החשבון
37%	61,108	97,918	164,612	225,720	סך התקבולים מהיטלי השבחה המועברים לקרן לעבודות פיתוח

מנתוני הלוח עולה כי בשנת 2022 החייבים בגין היטל השבחה והתקבולים מהיטל השבחה עלו ב-71% ו-37% בהתאמה ביחס לשנת 2021. התקבולים מהיטל השבחה מהווים מקור גבייה משמעותי מסך הגבייה העצמית, בשנת 2022 היקף של 23% כמפורט בתרשים להלן:



⁵⁷ היועצת המשפטית של העירייה מונתה גם ליועצת הוועדה.

⁵⁸ נספח 2 לטופס 1 בדוח הכספי – "מצב חשבון החייבים בגין ארנונות, היטלים והשתתפויות לפי נתוני אגף הגבייה".

1.4. תהליך הטיפול בהיטל השבחה

מחלקת השבחה נדרשת לבחון התכנות החבות בהיטל השבחה באירועים להלן:

בקשה למימוש זכויות מהועדה לתכנון ובנייה לקבלת
היתר בנייה, היתר לשימוש חורג והקלה.



בקשה לאישור היעדר חובות לרישום זכויות במקרקעין
בהתאם לסעיף 10(א) לתוספת השלישית לחוק תכנון
ובנייה.



בקשה לבירור ראשוני של החבות בהיטל השבחה
בהתאם לסעיף 119 א' לחוק התכנון והבנייה.



2. מטרות הביקורת

במסגרת הביקורת נבחן נאותות הטיפול בהיטל השבחה במחלקת השבחה והיחידות המעורבות בתהליך לרבות הנושאים להלן:

- יישום הוראות החוק והנחיות רגולטיביות בתהליך העבודה.
- הערכת ביצועים, גיבוש תוכניות עבודה ויישומן.
- נאותות תהליך קביעת סכום היטל השבחה.
- הפיקוח והבקרה בתהליכי העבודה.
- תמיכה של מערכות המידע בתהליך.
- נאותות ממשקי העבודה באגפי העירייה בתהליך החיוב והגבייה.
- התקשרויות עם קבלני משנה בתהליך – שמאים.

3. היקף וגבולות הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנה הפעילות בשנים 2020-2022, אלא אם צוין אחרת בדוח. הביקורת כללה שימוש בשיטות העבודה כדלהלן:

- סקירת דוחות כספיים מבוקרים של העירייה.
- סקירת נהלים, הוראות עבודה, הודעות העירייה באתר האינטרנט ותכתובות.
- שיחות וברורים עם מנהלים ועובדים המעורבים בתהליך.
- סקירת הסכמי התקשרות עם שמאים.
- סקירת דוחות וכרטיסי הנהלת חשבונות רלוונטיים לרבות - דוח שומות, דוח אירועים, דוח פירוט שומות, דוח מעקב היטלי השבחה, דוח אישורי טאבו, כרטיס הוצאות שמאים, כרטיסי חו"ז שמאים.
- עיבוד מסדי נתונים הרלוונטיים לנושאי הביקורת.
- בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.
- ביצוע בדיקות מבססות מדגמיות.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

תוכנית עבודה

4.

תכנית עבודה שנתית משקפת את הפעולות שהרשות מתכננת לבצע בתקופה הנתונה לצורך יישום יעדיה . משרד הפנים פרסם קווים מנחים לרשויות המקומיות להתוויית תוכנית עבודה אפקטיבית , "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית "59(להלן: "המודל"). על פי המודל - "תוכנית עבודה אפקטיבית הינה כלי לניהול אשר מאפשר יישום החזון של הרשות באמצעות תכנון עתידי, תוך פיקוח ומעקב אחר ההתקדמות, זיהוי אתגרים וכשלים, הערכת יעילות ושיתוף פעולה חוצה ארגון על בסיס מטרות ויעדים משותפים". המודל קובע קיומם של שלושה תהליכים הכרחיים לקיום תוכנית עבודה אפקטיבית: תכנון מקדים, הגדרת משימות אופרטיביות וברות מדידה ובחינת יישום ובקרה תוך מדידה ואיסוף נתונים שיטתי ומתוכנן.

ממצאים

תוכניות העבודה 2022/23

4.1

מסקירת תוכניות העבודה השנתיות של העירייה עולה כי הן כוללות יעדים עירוניים תוך פרוט יעדים אגפיים , משימות ייעודיות, קביעת הגורם האחראי ולוחות זמנים לביצועם . להלן תוכניות העבודה באחריות ביצוע מחלקת ההשבחה לשנים 2022-23 :

2022

הסבר לעיכוב	שיעור הביצוע ⁶⁰	גמר ביצוע	התחלת תכנון	מדדי ביצוע	המשימה	קטגוריית משימות	יעדים אגפיים	יעדים עירוניים
	"בביצוע" 95%	Q4	Q1	600 מספר בקשות	טיפול בבקשות להיתר להחייב היטל השבחה	הגדלת הכנסות הרשות לצורך פיתוח	שרות מיטבי	שרות מיטבי
	"בביצוע" 98%	Q4	Q1	3500 מספר בקשות	טיפול בבקשות להעברה בטאבו להחייב היטל השבחה	הגדלת הכנסות הרשות לצורך פיתוח	שרות מיטבי	שרות מיטבי
"מבדיקה מול אגף הגבייה, עולה קושי בשימוש בממשק האוטומטי."	"מתעכבת טרם בוצע" 0%	Q3	Q1	מתן הרשאות מלאות לצפייה לכלל המערכות או שימוש בקומפלוט לצורך הגבייה.	מערכות לניהול ולגבייה אחודות (גבייה - השבחה)	שיפור ממשקי עבודה מול הגבייה	אקלים ארגוני	אקלים ארגוני

⁵⁹ מודל שפורסם בשנת 2016 על ידי אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשומ"ק משרד הפנים.
⁶⁰ בהתאם לדיווח סוף שנה של אגף הרישוי (כפי שהתקבל ממנהלת מחלקת תהליכי מטה בלשכת מנכ"ל).

2023

הסבר לעיכוב	שיעור הביצוע ⁶¹	גמר ביצוע	התחלת תכנון	מדדי ביצוע	המשימה	יעדים אגפיים	יעדים עירוניים
-	"בוצע הסתיים התפרסם" (100%)	Q4	Q1	פרסום המכרז ובחירת שמאים עד תום המכרז התקף	הוצאת מכרז שמאים	ייעול ושיפור תהליכי עבודה	אקלים ארגוני
-	"בביצוע טופלו 348 בקשות להיתרי בניה" (60%)	Q4	Q1	600 מספר בקשות	טיפול בבקשות להיתר לחיוב היטל השבחה	ייעול ושיפור תהליכי עבודה	שרות מיטבי
"אחר קיימת האטה בשוק הנדלן"	"בביצוע טופלו כ 2207 בקשות להיתרי בניה" (60%)	Q4	Q1	3500 מספר בקשות	טיפול בבקשות להעברה בטאבו לחיוב היטל השבחה	ייעול ושיפור תהליכי עבודה	שרות מיטבי
-	"בביצוע ייעול ושיפור תהליכי עבודה - התקיימו שתי ישיבות בנושאים: תקציבים רגיל ותב"ר וסטטוס התקשרויות עם האגפים במינהל ההנדסה. ניתן מענה לבקשות/ בעיות מהאגפים תוך מספר ימים בודדים, מבצעים פגישות משותפות בנושאי מכרזים ותקציב באופן שוטף עם כל הגורמים" (100%)	Q4	Q1	תיאום פגישות סטטוס סדרות	שיפור השירות בהתאם למדדי SLA הכוללים גם דיוני סטטוס בנושא תקציב והתקשרויות אחת לרבעון בכל אגף	ייעול ושיפור תהליכי עבודה	אקלים ארגוני מחייב

מדדי הביצוע

4.2

מדדי הביצוע המופיעים בתוכניות העבודה בלוחות לעיל מתייחסים לכמות הבקשות להיתרים וכמות הבקשות לאישורים לטאבו. יוער, למחלקת היטלי השבחה אין שליטה על מספר הבקשות המועברות לטיפול. הביקורת בדעה כי אין לכלול את מספר הבקשות בטיפול המחלקה כמדדי ביצוע, המחלקה נותנת שירות לקהל וראוי שמדדי הביצוע יתייחסו לאיכות השירות כגון: זמן הטיפול בבקשה והשוואה לתקן (בחוק/נוהל).

הוצאת מכרז שמאים

4.3

בדיווח ביצוע שנת 2023 בלוח לעיל, המכרז הוצא במועד בהתאם לתוכנית העבודה ברבעון הרביעי. מבדיקת הביקורת עולה כי פרסום המכרז בוצע באיחור באופן שלא מאפשר התקשרות עם השמאים בטרם יפוג תוקף ההסכם הקודם. הסכם עם השמאים במכרז פג ביום 15.8.23, מכרז חדש פורסם ביום 10.8.23, סיום הגשת הצעות

⁶¹ בהתאם לדיווח אגף הרישוי (כפי שהתקבל ממנהלת מחלקת תהליכי מטה בלשכת מנכ"ל).
⁶² אחריות לביצוע המשימה כפי שמוגדרת בתוכנית העבודה – "כל אגף ומחלקה במנהל הנדסה".

למכרז חל ב-4.9.23, החלטת ועדת מכרזים על הזוכים התקבלה ביום 6.12.23, חתימה על הסכמים עם שמאים נערכה בחודשים 1-3.24, דהיינו כחצי שנה לאחר סיום פקיעת תוקף החוזה הקודם. יוער, הגדרת היעד לגמר הביצוע בתוכנית העבודה עד רבעון אחרון בשנת 2023 לא תואם את המועד לחידוש המכרז וההסכמים ועלול לפגוע ביישום יעדי המחלקה באופן הגדרתו.

מעקב ביצוע רב שנתי

4.4

בתוכנית העבודה לשנת 2022 נקבע כי לצורך שיפור ממשקי העבודה של מחלקת השבחה מול הגבייה, יפעלו לגיבוש מערכות לניהול ולגבייה אחודות (גבייה - השבחה) באמצעות מתן הרשאות מלאות לצפייה לכלל המערכות או שימוש ב-"קומפלוט" לצורך הגבייה. בהתאם לדיווח של אגף הרישוי על סטטוס ביצוע 2022, המשימה לא בוצעה, בטענה כי יש קושי בממשק אוטומטי כמפורט להלן:

קטגוריית משימות	משימות	מדדי ביצוע	מועד תחילת תכנון [רבעון]	מועד גמר ביצוע [רבעון]	אחריות לתכנון וביצוע [תפקיד]	שותפים מרכזיים לעשייה [גורמים עירוניים מחוץ לאגף/מינהל]	סטטוס משימה [בחירה מרשימה סגורה]	אחוז ביצוע [מספר 1-100]	מה תוכנן/בוצע עד כה [מלל חופשי]	במידה ומתעכבת מה הסיבה/חוסר? [בחירה מרשימה סגורה]	במידה ומתעכבת פירוט על הסיבה/חוסר [מלל חופשי]	האם המשימה תיכנס לתכנית העבודה של שנה הבאה? [חופשי]	לקחים לשנה הבאה [מלל חופשי]
שיפור ממשקי עבודה מול צוותי הגבייה	מערכות לניהול ולגבייה אחודות (גבייה - השבחה)	מתן * הרשאות מלאות לצפייה לכלל המערכות * לחילופין שימוש בקומפלוט לצורך הגבייה	Q1	Q3	השבחה	כס'900, מחשב	מתעכבת	0%	חוסר ארגוני תהליכי בערייה	טרם בוצע. מבדיקה מול אגף הגבייה, עולה קושי בשימוש בממשק האוטומטי.			

בהתאם לפרוטוקול סיכום עבודה 2022⁶³ " בנושא מערכת ניהול הגבייה הוחלט - "מערכת לניהול גבייה – מבקש לפתור את החסמים, שת"פ עם תהליכי מטה". **מבדיקת הביקורת**, היעד והמשימה לא מופיעים בתוכנית העבודה של מנהל הנדסה ומנהל הכספים בשנת 2023. יוער, בביקורת עלה כי אין ממשק אוטומטי בין מערכות המידע של הגבייה וההנדסה ועלו קשיים בשימוש כמפורט בסעיף 6.5 להלן.

שיפור השירות בהתאם למדדי SLA

4.5

בתוכנית העבודה של העירייה לשנת 2023 מופיעים היעדים לאקלים ארגוני מחייב ושיפור השירות לתושב, על פיהם גובשו משימות שמטרתן ייעול ושיפור תהליכי עבודה במנהל הנדסה ומחלקת השבחה תוך "שיפור השירות בהתאם למדדי SLA הכוללים גם דיוני סטטוס בנושא תקציב והתקשרויות אחת לרבעון בכל אגף". בהתאם לדיווח סטטוס הביצוע של מנהל הנדסה, הנושא הושלם בשיעור של 100% כמפורט בלוח לעיל (4.2). הביקורת מעירה, בדיווח על סטטוס הביצוע, מנהל הנדסה אינו מדווח על תקני זמן מדידים כי אם באופן כללי " תוך מספר ימים בודדים". התייחסות הביקורת לאמנת השירות (מפורט בסעיף 20.1 להלן).

המלצות

- לכלול בתוכנית העבודה יעדי ביצוע התלויים במחלקה כגון שיפור השירות, מיכון התהליך וכדומה.
- להקפיד על היערכות יציאה למכרז מבעוד מועד ולהימנע מהוצאת הזמנות מחוזה שתוקפו פג.

⁶³ פרוטוקול מיום 9.1.23, סיכום תוכנית עבודה 2023 " בהשתתפות מנכ"ל העיריה .

- לדווח בסטטוס ביצוע השנתי של תוכניות העבודה על העברת משימות שלא בוצעו לשנה העוקבת, לבחון יישומן ולדווח על סטטוס הביצוע בשנה העוקבת.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"תוכניות העבודה מכילות יעדי ביצוע. בהחלט נשקול להוסיף יעדים מדידים נוספים, לרבות התייחסות ליעדים שלא בוצעו עד תום וניודם לשנת העבודה העוקבת לפי הצורך. לאור מורכבות מכרז השמאים, פעלה המחלקה לקידומו מבעוד מועד. עם זאת וכפי שצויין, לאור מורכבויות ורצונות לבצע שינויים לטיוב המכרז, התהליך נמשך מעבר למצופה. לקראת המכרז הבא בהחלט התקבלו המסקנות נדרשות על מנת שלא ייווצרו פערים בין המכרז הנוכחי לבין החדש."

5. נהלים

נהלים כתובים מגדירים את מדיניות הארגון תוך תיאור התהליך, קביעת תחומי האחריות ומיסוד מנגנוני בקרה ופיקוח בתהליך. קיומם של נהלי עבודה מאפשר טיפול אחיד, שיטתי, עקבי ומיעלים את תהליכי העבודה. נהלים הכוללים מנגנוני בקרה ופיקוח מאפשרים לממונים לקיים בקרה על התהליך, זיהוי ליקויים וחריגים, הפקת לקחים וקיומה של פעילות מתקנת המסייעת ביישום יעדים מיטבי. מאחר ותהליך הטיפול בהיטלי השבחה מורכב ורב שלבי, הרי שתיעודו בכתב ומיסודו חשוב לשימור הידע הארגוני וסייע בקליטת עובדים חדשים המעורבים בתהליך. נהוג לתעד בנוהל את מספר הנוהל, מספר המהדורה, מועד העדכון ומאשר הנוהל באופן המאפשר מעקב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם.

ממצאים

5.1 מבדיקת הביקורת עולה כי במסגרת נהלי ה-ISO של העירייה מופיעות שתי הוראות עבודה המתייחסות לטיפול בהיטלי השבחה (להלן –"הוראות העבודה) כלהלן:

מס' הוראה	שם ההוראה	מועד עדכון	מטרת ההוראה
5.1.04.01	הפקת אישור לטאבו	9.2.17	תיאור תהליך הנפקת אישור לטאבו
5.3.10.01	היטל השבחה	12.2.18	לתאר ולהגדיר את הטיפול בהיטל השבחה

במהלך הביקורת התקבלו 2 גרסאות של ההוראה, "הפקת אישור לטאבו" ובשתי הגרסאות מופיע כי העדכון האחרון בנוהל הינו "עדכון מס': 3" אך ממועדים שונים (9.2.17, 30.8.12). הדבר מעיד על כך שאין מעקב סדור על עדכון הנהלים כמפורט להלן:

- עדכון מס' 3 מתאריך 9.2.17

שם הוראה: הפקת אישור לטאבו	מס' הוראה: 5.1.04.01	עדכון מס': 3
תאריך הוראה קודם: 1.9.10	תאריך עדכון: 9.2.17	דף מס': 1 מתוך: 3

• עדכון מס' 3 מתאריך 30.8.12

שם הוראה: חקת אישור לרשם המקרקעין (טאבו)	מס' ההוראה: 5.1.04.01	עדכון מס': 3
תאריך הוראה קודם: 9.1.05	תאריך עדכון: 30.8.12	דף מס': 1
	מתוך: 4	

5.2 הוראות העבודה "הפקת אישורי טאבו" ו- "היטל השבחה" לא עודכנו מיום 9.2.17 ו- 12.2.18 בהתאמה. בדיקתנו מעלה כי ההוראות אינן עדכניות ולא תואמות את תהליכי העבודה הנהוג במחלקות, להלן דוגמאות:

- בהוראה "הפקת אישור לטאבו" לא מופיע הליך הטיפול בבקשה במערכת CRM לרבות הממשק בין מדור אישורי טאבו במחלקת הגבייה לבין מחלקת ההשבחה. הנוהל אינו כולל את טפסי כתיב ההתחייבות כתנאי לקבלת האישור, ואת הליך הפנייה הדיגיטלי לקבלת האישור והעברתו בממשק אלקטרוני ישירות לרשות המקרקעין.
- בהוראה "היטל השבחה" לא מופיעים הליכי העבודה בממשק שבין מחלקת הרישוי למחלקת השבחה בהם נעשה שימוש בתוכנה ההנדסית, "קומפלוט" כחלק ממיכון התהליך. בהוראה אין התייחסות לתקני הזמן שנקבעו למענה בין הצדדים ולא מופיעים תהליכי הפנייה הדיגיטליים במשק בין המעורבים בתהליך, לחלופין מופיע "מסמך ישים 2" שאינו בשימוש (מסמך המאשר כי אין חבות בהיטל השבחה).

5.3 נוסף על נהלי ה-ISO, התקבלו מסמכים וסיכומים בכתב המתייחסים לתהליכי העבודה כלהלן:

שם ההוראה	מסמך / מועד	מטרת הנוהל
נוהל עבודה בין מחלקת רישוי למחלקת השבחה	מיום 8.03.22 בהתאם לסיכום פגישה	התייעלות אגפית כחלק מהדיגיטציה של כלל המערכת
נוהל בירור מידע	דואל מיום 9.7.23 ממנהלת מחלקת השבחה למחלקת הגבייה בהמשך לשיחה שהתקיימה	"בהמשך לשיחתנו מחדדת את נוהל בקשה למידע"
נוהל בירור חבות מול מחלקת הגבייה	תרשים הליך הטיפול במחלקת גבייה ומחלקת ההשבחה	לא מופיע
הליך הטיפול בבקשה לאישור לטאבו	הגדרת 4 שלבים מקבלת הבקשה ועד המענה למחלקת הגבייה, לא מופיע מועד המסמך.	לא מופיע

חלק מתהליכי העבודה בכל הקשור בטיפול בהיטלי השבחה ובממשקים שבין היחידות בארגון אינם מעוגנים במסגרת פורמלית של נהלים. מסקירת ההוראות המפורטות בלוח עולה כי הם אינם ערוכים במתכונת אחידה, אינם ממוספרים בחלקם לא מופיע מועד עדכונם, לא נקבעו בהם מסמכים ישימים והם אינם כוללים מנגנוני בקרה ופיקוח ליישומם הוראות אלו אינם נכללים בתיק הנהלים.

המלצות

- לפעול לארגון תהליכי העבודה בנהלים בכתב במתכונת תקני האיכות המקובלת בעירייה, ISO.
- עדכון הנהלים הקיימים והתאמתם לתהליכים הנהוגים לרבות זמני התקן, חלוקת האחריות בן היחידות השונות המעורבות בתהליך והגדרת מנגנוני הבקרה, פיקוח ודווח.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"קיימים נהלי עבודה לפעילות המחלקה לפי תקני האיכות הנדרשים. תיערך בחינה לעדכוןם לפי הצורך, תוך התייחסות לזמני תקן, תחומי אחריות, בקרה וכיו"ב."

מערכות מידע

.6


כללי

השימוש במערכת מידע ממוחשבת מאפשר מיכון תהליכי העבודה, תיעוד הפעולות, ניתוח מידע ושליפה מהירה של נתונים ודוחות. מערכות המידע כוללות כלים ניהוליים ובקרות ממוכנות כגון זמני תקן ומדרג אישורים. להלן מערכות המידע המעורבות בתהליכי העבודה בכל הקשור בהיטלי השבחה:

"One Complot" מערכת המידע המרכזית במנהל הנדסה (להלן – "קומפלוט") 

המערכת בבעלות ה"חברה לאוטומציה החדשה" וכוללת מספר מודולים בהם נעשה שימוש במנהל הנדסה:


- מודול "רישוי ופיקוח": מודול לניהול תהליכי התכנון, הרישוי והפיקוח.
- מודול "מעקב תב"ע" ו- "ייעודי קרקע": משמשים בסיס מידע ומאגר תוכניות בניין עיר וייעודי קרקע במרחב התכנון המקומי.
- מודול "היטלי השבחה": מודול לניהול תהליך הטיפול בהיטל השבחה.

"CRM (Q flow)" 

מערכת לניהול קשרי לקוחות המשמשת בין השאר לניהול פניות ובקשות לאישורים. המערכת משמשת לתיעוד תהליך הבקשה לאישור העדר חובות לטאבו.

מערכות ה- Billing של "אוטומציה החדשה" 

מערכת לניהול מערך הגבייה העירוני התומכת בחיוב וגביית היטלי השבחה וניהול ערבויות בגין היטלי השבחה.

תוכנת (Excel) 

משמשת לתיעוד הטיפול בבקשות לבירורי מידע ומעקב על עבודות השבחה המבוצעות על ידי השמאים.

נהלים המסדירים את ניהול ההרשאות ב-"קומפלוט"

הגדרת מערך הרשאות במערכות המידע התואם את צורכי התפקיד מהווה אחד ממרכיבי בקרה פנימית נאותה ליישומן של עקרונות הפרדת תפקידים. תהליך מתן הרשאות נאות מבוסס על עקרונות "הצורך לדעת", עקרון אבטחתי הדורש מתן הרשאות מינימליות למשתמש לצורך מילוי תפקידו ומאפשר יישום הפרדת תפקידים. קיימת חשיבות רבה

להפרדה בין הגורם המבצע, הגורם המאשר והגורם המבקר את התהליך למניעת יצירת תלות ושליטה של גורם יחיד על תהליך שלם.

להלן הנהלים⁶⁴ המתייחסים לתהליכי עבודה בניהול הרשאות ואבטחת המידע:

מס'	שם הנוהל	ההוראה
3.2	בקרת גישה	זיהוי משתמש באופן אישי באמצעות סיסמא שתוחלף - " אחת לשלושה חודשים המערכת תחייב את המשתמש להחליף סיסמה..." .
3.3	מידור וגישה למידע	" במערכת המידע העירונית קיימת מערכת למידור, בשלוש רמות: 3.1.1 מידור ברמת פונקציות – מי רשאי להשתמש ובאיזה מסך. 3.1.2 מידור ברמת המידע – מי רשאי לגשת ולאיזה קובץ מידע. 3.1.3 מידור ברמת רשומה – מי רשאי לגשת ולאיזה נתון. "
3.5		" לכל עובד המוגדר ברשת העירונית מוקמת ספרייה למטרות עבודתו במערכת בלבד... עפ"י הצרכים של העובד כפי שהגדיר מנהל האגף הממונה עליו..."
3.42	קליטת עובד חדש	" ... על מנת לקבל גישה והרשאות לעובד חדש ו/או גישה והרשאות לעובד קיים יש להגיש טופס בקשה כמפורט למעלה (טופס מקוון) ממנהל האגף המנמק ... טופס זה יאושר ע"י מנהל אבטחת המידע ומנהל אגף תקשוב ומערכות המידע... החשבון הוא אישי, אינו ניתן להעברה ולכן אין לאפשר לעובד החדש כניסה למערכת באמצעות חשבונות של עובדים קיימים או שעזבו ... "
3.43	עזיבת עובד	" בעת עזיבת עובד יש לייצע את אגף המחשוב לצורך: ניקוי מחשב, הורדת תיבת הדואר מהמערכת, חסימת גישה לשם המשתמש מערכות השונות"

ממצאים

קבלת גישה למערכת ה-"קומפלוט"

6.1

נמצא כי בקשה לקבלת גישה למערכת ה-"קומפלוט" לעובדים חדשים לא מבוצעת באמצעות טופס הבקשה כנדרש בנוהל 3.42. לבקשת הביקורת לא התקבלו טופסי הבקשה עבור אישור הגישה לעובדי מחלקת השבחה. מנהלת מערכות המידע במנהל ההנדסה מסרה לביקורת כי רוב הבקשות מועברות אליה בדוא"ל ולא באמצעות הטופס היעודי, הבקשות שהועברו בדואר האלקטרוני לא נשמרו. הבקשות לאישור הגישה מועברות לנציג חברת "קומפלוט" לעדכון במערכת המידע.

ניהול ההרשאות ב-"קומפלוט"

6.2

במסגרת הביקורת התקבל דוח הרשאות של המשתמשים במערכת ה-"קומפלוט" הכולל את תיאור המשתמש, שם המשתמש וסוג ההרשאה. בדוח ההרשאות מופיע מדרג הרשאות של שלוש הרמות להלן⁶⁵:

⁶⁴ "נהלי אגף תקשוב ומערכות מידע שימוש, אבטחת מידע ונהלי חירום", מספר 2.6.1.1, מ-3.21.

⁶⁵ תיאור ההרשאה בהתאם להסבר מנהלת מחלקת מערכות מידע מנהל הנדסי

#	רמת הרשאה	תיאור ההרשאה
1	משתמש	צפייה ועדכון לכלל הנתונים בכלל המסכים.
2	צפייה; עדכון	צפייה בנתוני השבחה ועדכון פרטי בקשה, אינה מאפשרת עדכון נתוני שומות וערכים כספיים.
3	גישה וצפייה	גישה למערכת וצפייה בנתונים ללא אפשרויות עדכון

(1) הרשאות פעילות לעובדים שסיימו תפקידם

סקירת דוח ההרשאות מעלה 53 הרשאות לעובדים שסיימו את תפקידם, מתוכם 48 הרשאות פעילות ו-5 הרשאות בסטטוס "מוקפא". להלן מספר דוגמאות להרשאות פעילות לעובדים שסיימו את עבודתם בעירייה:

#	תיאור המשתמש	סיים תפקיד בעירייה
1	י.ה. מנכ"ל העירייה	לפני כ-10 שנים
2	ד.פ. מהנדסת העיר	לפני כ-10 שנים
3	מ.מ. עוזר סגן רה"ע	לפני כ-10 שנים
4	ג.א. שמאית מקרקעין	לפני כ-5 שנים
5	ב.ק. מדור השבחה	לפני כ-5 שנים
6	צ.י. - השבחה	לפני כ-2 שנים(*)

(*) ניווד ממחלקת השבחה לתפקיד אחר במנהל הנדסה.

הרשאה פעילה לעובדים שסיימו את עבודתם לפני שנים מעידה שלא בוצעה בדיקה תקופתית של ההרשאות וחסימת הגישה לעובדים שסיימו את תפקידם.

מנהלת מערכות מידע במנהל הנדסה הסבירה כי באחריות המחלקה לעדכן עזיבה או ניווד של עובדים לצורך הסרת ההרשאות.

קיומן של הרשאות פעילות לעובדים שסיימו תפקידם הן בניגוד להוראות נוהלי אבטחת המידע⁶⁶ וחושפות את העירייה לסיכון לשימוש בלתי מורשה.

(2) תיקוף הרשאות

נמצא כי לא נהוג ביצוע תיקוף הרשאות תקופתי. הביקורת סבורה שיש חשיבות לתהליך מובנה תקופתי של סקירת ההרשאות הקיימות על מנת לאמת שאין הרשאות עודפות כתוצאה משינויים ארגוניים (ניווד ועזיבה של עובדים).

(3) הרשאות עודפות ב-"קומפלוט"

בקובץ ההרשאות מופיעים 25 הרשאות פעילות כלהלן:

⁶⁶ נוהל מס' 3.43, עזיבת עובד.

תפקיד	שם	#
13 הרשאות מלאות לעדכון במערכת היטלי השבחה		
מנהלת מחלקת השבחה	ש.ק	1
מחלקת השבחה	י.כ	2
מנהלת מדור טאבו	ר.ס	3
רישוי והתחדשות צירונית	ל.ק	4
מנהל הוועדה	י.מ	5
עובדת של בר טכנולוגיות ⁵	א.ג	6
עובדת של בר טכנולוגיות	ס.ת	7
רישוי והתחדשות צירונית	פ.ק	8
מנהל מחלקת גבייה היטלים	ג.ר	9
עובדת מחלקת הגבייה	א.ז	10

עובדת מחלקת הגבייה	ל.פ	11
עובדת מחלקת הגבייה	א.ס	12
נציגי חברת <u>קומפלוט</u>	אחראי	13
11 הרשאות חלקיות - עדכון חלקי של נתונים		
מהנדסת העיר	ח.ח	14
מחלקת רישוי בנייה - בודק	ע.ג	15
עובדת של בר טכנולוגיות	א.א	16
מנהלת מחלקת מערכות מידע	ש.ל	17
מנהלת מחלקת מערכות מידע	ש.ל	18
מחלקת רישוי בנייה - בודקת	ר.ב	19
מנהלת התחדשות צירונית	ד.ס	20
מחלקת רישוי	ג.א	21
ס. מנהל אגף הרישוי	ע.כ	22
לא מופיע / לא ידוע	א.ג	23
עובד חברת <u>קומפלוט</u>	פ.צ	24
1 הרשאת צפייה		
אדריכלית העיר ומנהלת אגף	מוניקה זר ציון	25

מסקירת דוח ההרשאות עולים הממצאים להלן:

- בדוח מופיעות 25 הרשאות פעילות מתוכן 13 הרשאות מלאות, 11 חלקיות והרשאה 1 לצפייה בלבד.
- בדוח מופיעות 2 הרשאות לאותו בעל תפקיד, מנהלת מחלקת מערכות מידע הנדסי (בלוח מסד מספר 17,18).
- בדוח מופיעה הרשאה אחת מלאה, כללית ללא שם בעל תפקיד ספציפי, "אחראי" (בלוח מסד 13). בהתאם להסבר מנהלת מערכות המידע במנהל הנדסה (ש.ל), ההרשאה ניתנה לחברת "קומפלוט" לצורך קבלת תמיכה עם תקלה, השימוש בהרשאה מבוצע באמצעות סיסמא ייעודית כאשר השימוש בהרשאה מבוצע על ידי גורמים שונים מטעם חברת "קומפלוט" ולא גורם אחד. עוד הוסבר, כי לא נהוג יישומה של בקרה תקופתית על השימוש שבוצע על ידי עובדי חברת "קומפלוט"

- הביקורת מעירה כי השימוש בהרשאה על ידי מספר נציגים של חברת "קומפלוט" ללא זיהוי משתמש ספציפי, עלול לחשוף את העירייה לסיכון של שימוש בלתי מורשה, ובלתי מבוקר מאחר וללא זיהוי המשתמש אין נתיב בקרה.
- מבדיקת הביקורת עולה כי קיימות הרשאות עודפות לעובדים שמסגרת תפקידם אינה מחייבת הרשאות אלו באופן החושף את העירייה לפעולות בלתי מורשות וחשיפה לנתונים רגישים כגון: סכום השומה, היטל ההשבחה והדרישה לגבייה. להלן דוגמאות להרשאות מלאות אלו:

○ הרשאות מלאות למנהלת מדור טאבו במחלקת הנדסה.
○ הרשאה מלאה לעובדי מחלקת הגבייה.
○ הרשאה מלאה לעובדי מחלקת התחדשות עירונית.
○ הרשאה מלאה למנהל הוועדה המקומית.
○ הרשאה מלאה לעובדי חברת התוכנה – בר טכנולוגיות.

הביקורת מעירה, הוראות נוהל אבטחת המידע המחייבות מידור בהתאם לתפקיד⁶⁷ אינן מיושמות.

ממשק בין המערכת הנדסית למערכת הגבייה

6.3

נמצא כי קיים ממשק ייזום בין מערכת ה-"קומפלוט" למערכת הגבייה ("אוטומציה") אך לא אוטומטי. משמע, העברת הנתונים בין המערכות אינה אוטומטית ונדרשת פעולה יזומה לצורך העברת נתונים בין מערכות המידע. הממשק הייזום מופעל על ידי פקידת הגבייה לצורך העברת פרטי הבקשה לשומה השבחה מ-"קומפלוט" למערכת הגבייה ולאחר גביית ההיטל מעודכן תשלום ההיטל ב-"קומפלוט". מבדיקת הביקורת עולה כי הממשק הייזום מופעל באופן חלקי בשל קשיים שעלו כמפורט להלן:

- בממשק לא מועבר סכום היטל ההשבחה מ-"קומפלוט" למערכת הגבייה באוטומציה. בפועל, מועברים רק נתוני זיהוי התיק ופקידת הגבייה נדרשת להקליד את הסכום ידנית למערכת.
- אין ממשק ייזום או אוטומטי עבור התשלום בפועל בין מערכת הגבייה ל-"קומפלוט". בפועל, פקידת גביית ההיתרים מקלידה ידנית את סכום התשלום ב-"קומפלוט".
- לא נעשה שימוש בממשק הייזום בין המערכות בהיטל השבחה הנובע ממכר (רק היתר). לפיכך, תשלום היטל השבחה בגין מכר לא מעודכן ב-"קומפלוט".

המלצות

- להקפיד על הגשת בקשה להרשאות בטופס הייעודי בהתאם לנוהלי אבטחת המידע.
- להקפיד על קיום מדרג הרשאות בהתאם לנוהלי אבטחת מידע באופן התואם את צורכי התפקיד ויישומה של בקרה פנימית נאותה.
- לדווח למנהל אבטחת המידע על סיום העסקה ו/או נידוד עובד לצורך הסרת הרשאות ועדכוןם כנדרש מנוהל אבטחת המידע.

⁶⁷ נוהל אגף תקשוב ומערכות מידע מספר 3.3, "מידור וגבייה למידע".

- תיקוף הרשאות תקופתי, אחת לשנה, במסגרתו תבחן התאמת ההרשאות למשתמשים.
- לפעול למיסוד ממשק מלא בין מערכת המידע ההנדסי למערכת הגבייה באופן שנתוני חיוב היטל השבחה מחד ונתוני גביית התשלום מאידך יעודכנו בשתי מערכות המידע ללא צורך בהקלדה ידנית, לפעול להכללת תשלומי היטל השבחה גם במערכת המידע ההנדסית.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"נושא ההרשאות צפוי לעבור ריענון משמעותי, על מנת לשפר את אבטחת המידע ושמירה על הסדר הארגוני עדכניות המשתמשים.

נשקול בחיוב את מיסוד הממשק כאמור מול הגורמים העירוניים הרלוונטיים. חשוב להבהיר כי מהיכרות עם ההיבטים הטכניים של הנושא, קיים קושי ברמה המיחשובית ליצירת הממשק"

הליך בדיקת חבות נכסים בהיטל השבחה

7.

מחלקת השבחה נדרשת לבחון חבות בהיטל השבחה באירועים להלן:

- בקשה לאישור היעדר חובות לרישום זכויות במקרקעין בהתאם לסעיף 10(א) לתוספת השלישית לחוק תכנון ובנייה.
- בקשה למימוש זכויות ממוסדות התכנון בעירייה – היתר בנייה, היתר לשימוש חורג והקלה.
- בקשת בירור ראשוני להתכנות החבות בהיטל השבחה בהתאם לסעיף 119 א' לחוק התכנון והבנייה.



היטל השבחה לא חל על תוכניות שאושרו לפני 1.7.1975.

להלן היקף הבקשות שנבחנו על ידי מחלקת השבחה בשנים 2021-2022:

הערת הביקורת	2022	2021	סוג המימוש
לתקופה 7-12.22	70	אין נתונים	בקשות לבירור מידע ⁶⁸
בקשות שהועברו מאגף ההכנסות	2,970	3,711	בקשות אישור לטאבו ⁶⁹
	240	239	בקשות להיתר ⁷⁰

⁶⁸ בהתאם לדוח Excel, תיעוד הוחל רק ב-7.22.

⁶⁹ בהתאם לדוח מתוכנת CRM

⁷⁰ בהתאם לתוכנה ההנדסית, קומפלוט, "דוח שומות".

הביקורת בחנה נאותות תהליכי העבודה והטיפול בבקשות בעלי המקרקעין והתושבים לבירור מידע, לקבלת אישור לטאבו ולהיתר הטענות בדיקת חבות השבחה באמצעות מחלקת השבחה (כמפורט בסעיפים 9-12 להלן).

8. תיעוד הליך העבודה בתוכנה ההנדסית

כללי

מודול "היטלי השבחה" בתוכנה ההנדסית מספק פתרון כולל לניהול ומעקב מלא בטיפול בהיטלי השבחה בגין מימושים שונים. המערכת מאפשרת סריקת מסמכים רלוונטיים (שומות השבחה, טפסים) והפקת דוחות בהתאם למידע הנדרש כגון - דוח שומות בהתאם לסוג המימוש, דוח שומות לכל חלקה או מגרש, דוח שומות לכל שמאי, ודוחות כספיים (חיוב לשומה, לתוכנית). למודול היטלי השבחה ממשק מלא עם מערכת המידע ההנדסית והתכנונית (ייעודי קרקע, מעקב תב"ע) ומאפשר קבלת מידע מבסס לתחשיב ההשבחה.

עבור כל בקשת מימוש שמגיעה למחלקת ההשבחה אמורים שמאי המחלקה לפתוח במודול "היטלי השבחה" תיק "בקשה למימוש זכויות" תוך תיעוד האירועים הרלוונטיים בתהליך המטופלים במחלקה, עדכון סטטוס הבקשה, פטורים שניתנו, תשלומים שהתקבלו ועוד.

להלן הדוחות שהופקו ונסקרו במסגרת הביקורת מתוכנת "קומפלוט", "מודול היטלי השבחה":

"דוח בקשות ואירועים" המכיל את השדות הבאים: מספר תיק חלקה, פרטי הנכס (חלקה/מגרש), מספר בקשת המימוש, תאריך מימוש, סוג מימוש, שם בעל עניין, סוג/קוד ותיאור האירוע, תאריך קליטת האירוע והמבצע. "דוח פירוט שומות" המכיל את השדות באים: מספר תיק חלקה, מספר בקשת מימוש, מספר וסוג שומה, רכיבי השומה⁷¹, תאריכים רלוונטיים ומדדים להצמדה וסכום היטל השבחה.

"דוח שומות" הכולל את השדות הבאים: מספר תיק חלקה, מספר בקשת מימוש, סטטוס הבקשה למימוש, פרטי הנכס (חלקה/מגרש), תאריך מימוש, סוג המימוש, סוג השומה (ארכיונית, קובעת, מבוטלת), מספר השומה, שם מפיק השומה, שם השמאי הראשי (מבצע), פרטי התחשבות עם השמאי הראשי (מס' אסמכתא, סכום שכ"ט, מועד תשלום), בעל עניין, סכום היטל השבחה לתשלום, תאריך ההצמדה, תשלום, יתרה לתשלום, הערות לשומה.

להלן שיטת תיעוד הנתונים בדוחות וסיווגם:

← סיווג הבקשות ב-"דוח השומות" מבוצע בהתאם ל-"סוג המימוש", להלן סוגי המימוש המופיעים:

מסד	סוג המימוש
1	בירור מידע
2	היתר בנייה
3	העברה בטאבו
4	פטור לפי 19 ג'

יוער, "פטור לפי 19 ג'", אינו סוג של מימוש זכויות בחוק התכנון והבנייה⁷².

← התוכנה ההנדסית מאפשרת תיעוד אירועים המתהווים במהלך תהליך הטיפול בבקשה. בדוח "בקשות ואירועים" לשנת 2022 מופיעים 6 האירועים הבאים:

⁷¹ היטל השבחה מתבסס על תוכניות בניין העיר החלות על הנכס. שומת השבחה מפרטת את גובה היטל השבחה בגין כל תוכנית בנפרד (רכיבי שומה).
⁷² סעיף 1 בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, הגדרת "מימוש זכויות".

מספר האירוע	האירוע
1000	פתיחת בקשה למימוש
1130	קליטת שומת הועדה למערכת
1132	הפקת שומת ועדה
1135	שליחת השומה למבקש
1540	קליטת השומה המכרעת למערכת
1550	הפקת הוראת תשלום לפי שומה מכרעת

כל בקשת מימוש נהוג לתעד את סוג השומה שהופקה במהלך הטיפול בבקשה. ב-"דוח שומות" לשנת 2022 מופיע תיעוד 5 סוגי השומות הבאים:

מסד	סוג השומה
1	שומת וועדה
2	שומת ועדת ערר
3	שומה מכרעת
4	"ערבות בנקאית"
5	שומת פטור לפי סעיף 19ג

הביקורת מעירה כי "ערבות בנקאית" אינה סוג של שומת מקרקעין.

כל בקשת מימוש מופיע תיעוד כמות השומות שהופקו בתהליך הטיפול בסדר הכרונולוגי. לבקשה אחת תכונה מספר שומות בהתאם להתפתחות בתהליך כגון: שומת וועדה, שומת ועדה מתוקנת, שומה מכרעת, שומת ערר ושומת פטור. להלן דוגמא לבקשת מימוש בה תועדו 3 שומות:

מספר הבקשה	מספר השומה	סוג השומה
20220309	1	ועדה
	2	מכרעת
	3	ועדת

בנוסף, המערכת מאפשרת לתעד את שם שמאי המקרקעין שערך את השומה, מועד עריכת השומה, סכום שכר טרחת השמאי ופרטי חשבונית שכר הטרחה.

ממצאים

ניצול מיטבי של התוכנה - ממצאי הביקורת

8.1

בחינת מסד הנתונים במודול ההשבחה מעלה כי אין הקפדה על שימוש נאות בתוכנה באופן שהיתרונות הגלומים בתוכנה ייעודית זו אינם מנוצלים, להלן פרטי בדיקתנו:

(1) מסקירת "דוח שומות" לתקופה 2018 עד 2022 עולה כי רוב הבקשות למימוש, כ-99.9%, מופיעות בסטטוס "פעילה" (3,898 מתוך 3901 בקשות פעילות. רק 3 בקשות בסטטוס "סגורה"), להלן דוגמא:

תיק חלקה	בקשה למימוש	סטטוס בקשה למימוש
דו"ח שומות		
654100260000	20180002	פעילה
655808330000	20180003	פעילה
652301370000	20180004	פעילה
652603840402	20180005	פעילה

מכאן ששדה סטטוס השומה ב-"דוח השומות" אינו עדכני.

(2) מסקירת דוח "בקשות ואירועים" לשנת 2022 עולה כי ברוב הבקשות שנפתחו (98%) בגין "היתרי בניה" (237 מתוך 241 סך הבקשות), המועד של "פתיחת בקשה למימוש" (אירוע מספר 1000) זהה למועד "קליטת שומת ועדה למערכת" (אירוע 1135). להלן דוגמאות:

מספר	גוש/חלקה	מועד בקשה למימוש / מועד קליטת שומת
20220004	6530/75	תאור ארוע
		תאריך ארוע
		05/01/2022 פתיחת בקשה למימוש
		05/01/2022 קליטת שומת הועדה למערכת
20220026	6669/485	תאור ארוע
		תאריך ארוע
		19/01/2022 פתיחת בקשה למימוש
		19/01/2022 קליטת שומת הועדה למערכת

מספר	גוש/חלקה	מועד בקשה למימוש / מועד קליטת שומת
20220657	6670/88	תאור ארוע
		תאריך ארוע
		26/12/2022 פתיחת בקשה למימוש
		26/12/2022 קליטת שומת הועדה למערכת

תאריך פתיחת הבקשה מעודכן בדיעבד עם קליטת השומה למערכת ואינו משקף את מועד פתיחת הבקשה עם קבלתה ממחלקת הרישוי או ממדור אישורי טאבו.

הסבר מנהלת מחלקת השבחה - שיטת העבודה היא בעצם שמקימים בקשה למימוש במערכת רק בסוף. לביקורת נמסר כי תיעוד ומעקב אחר מועדי הגשת הבקשות למימוש מתבצע בדוח Excel, "דוח מעקב שומות". (3) בהתאם ל-"דוח שומות" ("קומפלוט"), בשנת 2022 לא מתועד מועד "עריכת השומה" עבור 45% מהשומות המופיעות בדוח (358 שומות ללא מועד עריכת השומה מתוך 803 שומות).

4) מסקירת "דוח שומות" ("קומפלוט") בתקופה 2021-2022 עולה כי לא מתועדים בדוח המועדים להלן : מועד העברת הבקשה לשמאי המקרקעין, סכום שכר הטרחה של שמאי המקרקעין, מועד התשלום לשמאי ומספר חשבונית שכר הטרחה. להלן מספר דוגמאות –

מידע חסר בדוח בגין התחשבות עם שמאי				השמאי	מס' 7
שכר טרחה	סכום	תאריך תשלום	מספר אסמכתא	ק.ק	20220481
				ח.א	20220482
				ל.ש	20220483
				א.פ	20220484
				ג.ג	20220486

לביקורת נמסר כי נתונים אלו מנוהלים בגיליון Excel, "דוח מעקב שומות" (להלן בדוח – דוח מעקב שומות Excel) ולא במערכת המידע ההנדסית.

אישור היעדר חובות וטאבו

8.2

תיעוד הליך בקשת מימוש, " אישור טאבו", מתבצע במערכת CRM⁷³, ולא במערכת המידע ההנדסית, "קומפלוט". כאמור, התיעוד בתוכנה ההנדסית ("קומפלוט") מתבצע רק עם הפקת "דרישה" לתשלום היטל ההשבחה ולאחר קבלת שומת המקרקעין. מודול "היטלי השבחה" מספק מענה כולל לניהול ומעקב אחר הליך הטיפול בהיטלי השבחה בגין מימושים שונים לרבות העברה בטאבו, להלן פרטים אודות יכולות המודול מאתר האינטרנט של חברת "קומפלוט":

המערכת מאפשרת טיפול בכל נושאי המימוש והשומות הנגזרות מהם לרבות ניהול התהליכים הכרוכים בהם ותיעודם. המערכת נותנת מענה מלא לנושאים כדלהלן:

- העברה לטאבו – מענה מלא לתהליך שתחילתו במחלקת הנבייה (טופס 324)
- היתרי בניה/הקלות ושימוש חורג – יכולת קישור הבקשות ושיתוף תהליכי ביניים פטורים - המערכת ערוכה לקליטת את כל הסוגים.
- אספקת מענה כולל עפ"י חוק תכנון ובניה בכל תהליכי ניהול ומעקב אחר היטלי השבחה.

המודול מקושר ישירות הן למערך הרישוי והן למידע תכנוני בכל הקשור למידע אודות תוכניות בנין עיר ומועד פרסומם לבין זכויות הקיימות במערך ייעודי קרקע. מודול היטלי השבחה הנה מערכת ממוחשבת, הנותנת פתרון כולל לניהול ומעקב אחר תהליך הטיפול בהיטלי השבחה בגין מימושים שונים כגון: היתרי בניה, העברה בטאבו וכו'.

דוחות מובנים ושימוש בשאילתות

8.3

ממצאי הביקורת עולה כי לא נעשה שימוש מלא ב-"מודול ההשבחה" במערכת המידע ההנדסית בטיפול בהיטל ההשבחה. מודול "היטלי השבחה"⁷⁴ מאפשר ניהול מלא וכולל בכל הקשור לטיפול בהיטלי ההשבחה, תמיכה

⁷³ מערכת לניהול קשרי לקוחות המשמשת בין השאר לניהול פניות ובקשות לאישורים. המערכת משמשת לתיעוד תהליך הבקשה לאישור העדר חובות לטאבו.

⁷⁴ בהתאם להסבר נציג התמיכה של חברת "קומפלוט", מר צפרייר שחר.

בתהליכי העבודה ויצירת דוחות ניהוליים. עובדי מחלקת ההשבחה נעזרים בתוכנת Excel לניהול המעקב והטיפול בשומות הוועדה, ניהול הבקשות לפטורים, ניהול מעקב שומות מכריעות, מעקב הזמנות שמאים מכריעים ותחשיב היטלים מורכבים. זאת ועוד, עובדי המחלקה לא עושים שימוש בדוחות ניהוליים ושאלות המובנות בתוכנה ההנדסית ("קומפלוט") למעקב ובקרה. סקירת דוחות המערכת מעלה שניתן להפיק דוחות ושאלות בהם לא נעשה שימוש כלהלן:

שאלות	דוחות
<p>שאלות לשומה</p> <ul style="list-style-type: none"> • איתור שומות לפי תיק חלקה • איתור שומות לפי בקשה למימוש • איתור שומות לפי סוג שומה • איתור שומות לפי שמאי • איתור שומות לפי קולט השומה • איתור שומות לפי תאריך עריכה • איתור שומות לפי תאריך תשלום • איתור שומות לפי קוד מרכיב • איתור שומות לפי הערה • איתור שומות לפי קוד הפחת • איתור שומות לפי אסמכתא לשמאי 	<p>דוחות</p> <ul style="list-style-type: none"> • דו"ח תיקי חלקה דו"חות לבקשות וארועים <ul style="list-style-type: none"> • דוח בקשות למימוש • דו"ח בקשות וארועים • דו"ח שימושים חורגים • דו"ח פטורים • חתכים על שתי קבוצות אירועים • דוח סטטיסטי על אירועי בקשות • דוח ריכוז שומות לבקשה דו"חות לשומות <ul style="list-style-type: none"> • דו"ח שומות • דו"ח שומות לפי סוג מימוש • דו"ח פירוט שמאי • דו"ח פירוט שומות לאקסל דו"חות כספיים <ul style="list-style-type: none"> • דו"ח ערבויות כללי

המלצות

- לפעול לשימוש מלא ב"מודול ההשבחה" במערכת המידע ההנדסית המרכזית, באופן שימקסם את היתרונות בשימוש במערכת ייעודית זו.
- לדווח במערכת המידע ההנדסית על האירועים בזמן אמת באופן המאפשר בקרה נאותה על הליך הטיפול במערכת ובכלל זה, סטטוס הטיפול בכל רגע נתון, משך הטיפול, איתור חריגים וביצוע פעולות מתקנות לייעול התהליך.
- להקפיד על תיעוד המידע במערכת ההנדסית על סיווג הבקשה התואם את זכויות המימוש וסוג השומה העדכניים.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"מקבלים את ההמלצות. ייערך נוהל עבודה מסודר לעבודה בקומפלוט למיקסום היכולות של המערכת ולתיעוד של הפעולות השונות בזמן אמת ולא כדיעבד."

9.

בקשה לבירור מידע

כללי

סעיף 119א' לחוק התכנון והבנייה קובע **חובת מסירת מידע** תכנוני כדלהלן "ועדה מקומית תמסור, בכתב, לכל מעוניין בקרקע, לפי בקשתו, **תוך שלושים ימים**, מידע בדבר התוכניות הנוגעות לקרקע, בין שהן תקפות, מופקדות או שפורסמה הודעה על הכנתן לפי סעיף 77 וכן תנאים לפי סעיף 78 החלים על הקרקע, אם נקבעו תנאים כאמור; **הועדה תמסור גם מידע בדבר חבות בתשלום היטל השבחה**" (ההדגשות אינן במקור) .

להלן תיאור שלבי הבקשה לבירור ראשוני :



הפונה מתבקש למלא פרטים מזהים כגון: שם בעל הנכס, מספר תעודת זהות ומספר גוש וחלקה ולצרף לבקשה את המסמכים הבאים : נסח רישום במרשם המקרקעין מעודכן ליום הבקשה, צילום ת.ז וייפוי כוח מטעם הבעלים התום ע"י עו"ד , ככל שהפונה אינו בעל הנכס.

מזכירת מחלקת השבחה אחראית על מעקב התהליך ומענה לפנייה כמפורט להלן:

- ↔ המבקש מעביר טופס פנייה מקוון באמצעות מערכת Q-flow למייל ייעודי של מנהלת המחלקה והמזכירה.
- ↔ אישור בגין תשלום האגרה מועבר לדוא"ל מזכירת המחלקה. המזכירה מצליבה בין התשלום לבין טופס הבקשה המקוון בכדי לאמת כי בוצע תשלום האגרה להמשך הטיפול בבקשה. לכל בקשה נפתחת תיקייה ב-OUTLOOK בה נשמרות כל האסמכתאות (הבקשה, מסמכים נלווים אישור התשלום ותשובה בכתב לפונה).
- ↔ נפתחת פנייה במערכת Q-flow .
- ↔ נבדק כי צורפו כל האסמכתאות הנדרשות וככל הנדרש המזכירה פונה בדואל להשלמת מסמכים.
- ↔ הבקשה מועברת לשמאי המחלקה לבדיקת התכנות החבות בהיטל השבחה.
- ↔ שמאי המחלקה שולח מענה למזכירה באמצעות הדוא"ל - חלה חבות , לא חלה חבות .
- ↔ המזכירה שולחת מכתב תשובה לפונה.
- ↔ ככל שחלה חבות בהיטל השבחה, מובא לידיעת הפונה מכתב התשובה כי המשך תהליך לצורך בירור גובה החבות יבוצע מול מחלקת הכנסות העירייה באמצעות טופס ייעודי ותשלום בסך 3,000 ₪ על חשבון היטל ההשבחה.

ממצאים

תיעוד התהליך במערכת המידע

9.1

- הטיפול בבקשות ותיעוד תהליך הטיפול מתבצע בגיליון Excel על ידי מזכירת המחלקה. לא נעשה שימוש ב-"קומפלוט" או במערכת CRM. סקירת דוח מעקב Excel לתקופה 3.12.23-7.22 מעלה כי הדוח אינו עדכני, חסרים בו נתונים ולא מקפידים לתעד בדוח את מלוא המידע הנדרש לקיומה של בקרה נאותה, כמפורט להלן⁷⁵:
- נמצאו מקרים שחסר תיעוד מועד העברה לבדיקת שמאי ו/או מועד החזרה מהשמאי (המסד# בלוח הינו 1,3,5,7,10-22).
 - נמצאו בדוח שתי פניות (מיום 22.8.22, 2.3.23) שלא תועד מענה השמאי לפנייה וצוין "ממתנה לתשובת שמאי המחלקה", על אף שחלפו לפחות 9 חודשים ממועד הפניה (המסד# בלוח- 10,17).
 - מופיעות בדוח שתי פניות משנת 2023 שלא תועד מועד העברת הפנייה לשמאי המחלקה וגם לא מופיע המענה לתושב, לפיכך לא ברור האם הפנייה טופלה ואופן הטיפול בפנייה (המסד# בלוח- 20,21).
 - נמצאו מקרים שלא תועד שם התושב הפונה (המסד# בלוח: 1-4).
- להלן הלוח עם פירוט הנתונים החסרים כפי שמופיע בדוח הבקרה:

#	שם התושב	גוש חלקה	מכר/ היתר/ מידע	העברה לשמאי לעריכת שומה בתאריך	מועד החזרה מהשמאי	סכום שומת מכר/ היתר	הערות
1	☒	6542/59	מידע/ בירור חבות	☒	5.7.22	☒	נשלח מכתב ללא חבות
2	☒	6577/155	מידע/בירור חבות	17.7.22	25.8.22		נשלח מייל לתושב אין חבות
3	☒	6670/175	מידע/בירור חבות	12.7.22	☒		ממתנה לתשובה יש חבות
4	☒	6528/61		28.7.22	28.7.22		נשלח מייל לתושב- יש חבות
5	ג.ב	6669/112	מידע/בירור חבות	21.8.22	☒		נשלח מכתב לתושב- יש חבות
6	עוד א.ג.	6527/309	מידע/בירור חבות	10.8.22	14.8.22		נשלח מייל לתושב- אין חבות
7	י.ט	6608/191	מידע/בירור חבות	☒	10.8.22		נשלח מייל לתושב- אין חבות
8	א.ב	6538/638	מידע/בירור חבות	15.8.22	15.8.22	☒	נשלח מייל- יש חבות שצפויה להיות השבחה, ומאחר וכבר בוצעה המכירה החבות בהיטל ההשבחה תיבחן ע"י שמאי חיצוני במסגרת אישור לטאב.
9	☒	6535/78	מידע/בירור חבות	18.8.22	31.8.22	☒	נשלח מייל לתושב- יש חבות
10	ד.מ	6546/555	מידע/בירור חבות	22.8.22	☒	☒	ממתנה לתשובת שמאי המחלקה
11	מ.ז	6577/57	מידע/בירור חבות	24.8.22	☒	☒	נשלח מייל לתושב- אין חבות
12	ק.ב	6577/62	מידע/בירור חבות	25.8.22	☒		נשלח מייל לתושב- יש חבות
13	ב.י	6663/303	מידע/בירור חבות	31.8.22	☒		נשלח מייל לתושב- אין חבות
14	מ.מ	6672/41	מידע/בירור חבות	6.9.22	☒		נשלח מייל לתושב- אין חבות
15	כ.א	6546/540	מידע/בירור חבות	7.9.22	☒		נשלח מייל לתושב- יש חבות
16	ג.ב	6517/400	מידע/בירור חבות	28.12.22	☒		נשלח מייל לתושב- אין חבות
17	א.מ	6667/659	מידע/בירור חבות	2.3.23	☒	☒	ממתנה לתשובת שמאי המחלקה
18	ס.ל	6558/562	מידע/בירור חבות	☒	☒		נשלח מייל לתושב ב-2022 ע"י מרד שיש חבות
19	פ.ח	6534/194	מידע/בירור חבות	☒	☒		תשובה נשלחה כבר לפני שנה ע"י מרד
21	ג.ב	6527/403	מידע/בירור חבות	12.7.23	☒	☒	☒

⁷⁵ תיעוד ובקרה בעניין מעקב תקן הזמן בחוק כמפורט בסעיף 20 להלן.

היקף בקשות בירור המידע

להלן היקפי הבקשות לקבלת מידע בהתאם לדוח המעקב (Excel) שהתקבל:



תקופה	כמות	יש	אין חבות	אחר ⁷⁶
7-12.22 ⁷⁷	88	44	31	13

בהתאם לתוכנה ההנדסית ("קומפלוט"), בשנת 2022 הופקו 31 שומות בשל בקשות למידע.

סכום האגרה בעד מסירת המידע

9.2

מבדיקת הביקורת עולה כי סכום האגרה הנדרש לתשלום בעיריית הרצליה בסך של 195 ₪, נמוך מהסכום הקבוע ב- "תקנות התכנון והבניה (מסירת מידע), תשמ"ט-1989" בסך 213 ₪⁷⁸ (החל מ-1.7.23) כפי שמפורסם על ידי משרד האוצר כל חצי שנה כלהלן:

תיאור תקנה!!! תקנות התכנון והבניה (מסירת מידע), התשמ"ט-1989 - עיגול כלפי מעלה

שם החוק חוק התכנון והבניה, תשכ"ב-1965

שם משרד פנים

שם יחידה מינהל התכנון והבניה

תחולה מיום 01/7/2023

תיאור האגרה	מקום הוסעה בחקיקה	חודש מדד קודם	חודש מדד מעודכן	אחוז שינוי מדד	סכום אגרה מעודכן
מסירת מידע על קרקע - לכל חלקה	תקנה 4(א)	11/2022	5/2023	2.4584	213
מסירת מידע על קרקע בשטח בניה רצוף-לשתי החלקות הראשונות	תקנה 4(א)	11/2022	5/2023	2.4584	342
מסירת מידע על קרקע בשטח בניה רצוף-לכל חלקה נוספת אחרי שתי החלקות הראשונות	תקנה 4(א)	11/2022	5/2023	2.4584	107

18/06/2023 08:43 תאריך הפקה

אימות תשלום האגרה

9.3

תשלום האגרה מהווה תנאי לטיפול בבקשה לקבלת המידע. נמצא כי אישור בגין תשלום האגרה אינו מצורף לבקשה המקוונת כי אם מתקבל בדוא"ל נוסף. אימות תשלום האגרה עבור הבקשה אינו ממוכן ומזכירת המחלקה נדרשת לאתר את הבקשה המקוונת בגינה בוצע התשלום (זיהוי מבוצע באמצעות נתוני גוש/חלקה). מכאן, כי הבקשה מועברת גם במקרה בו לא שולמה האגרה.

⁷⁶ אחר: נשלח למבקש להשלמת מסמכים, הבקשה בוטלה ע"י המבקש, טרם התקבלה תשובת שמאי המחלקה.
⁷⁷ אין תיעוד במערכות המידע לבקשות בירור מידע בתקופה 1-6.22.
⁷⁸ החל מ-1.1.23 ועד 30.6.23 סכום האגרה הינו 208 ₪

הביקורת סבורה כי קיומה של בקרה ממוכנת ו/או צירוף אישור התשלום לבקשה המקוונת יחד עם כל המסמכים הנלווים ייעל את תהליך העבודה.

בקרה על תשובת שמאי המחלקה

9.4

מענה של שמאי המחלקה מבוצע בדוא"ל ישירות למזכירת המחלקה, מזכירת המחלקה מתעדת את מענה השמאי בדוח הבקרה (Excel) בנוסח: "יש חבות" או "אין חבות". להלן דוגמא מדוח הבקרה:

סכום שומת מכר/ היתר	מועד מסירה לרישוי/גביה	מועד החזרה מהשמאי	העברה לשמאי לעריכת שומה/בתאריך
אין חבות		25/08/2022	17/07/2022
יש חבות		18/07/2022	18/07/2022

בגיליון הבקרה (Excel) לא מתועד הסבר מבסס לקביעת השמאים וברוב המקרים, הנימוק לקביעה גם אינו מופיע גם בתשובת שמאי המחלקה (בדוא"ל). יוער, הסבר ונימוק מבסס להחלטה מחייב בחינה סדורה של הוראות החוק וקבלת החלטות, מוביל לביקורת עצמית העשויה למנוע החלטה שגויה. בנוסף, תיעוד ההנמקה מאפשר קיומה של ביקורת לאחר ההחלטה.

מכתב תשובת מחלקת ההשבחה

9.5

נמצא כי במכתב התשובה של מחלקת השבחה מופיעה הסתייגות כי ממצאי הבדיקה נכונים למועד הבדיקה והם אינם פוטרים מחבות, אם יתגלה, במועד המימוש כלהלן:



מאחר ומדובר במכתב רשמי אנו סבורים שיש צורך בבדיקת משפטית של נוסח המכתב.

גבית מקדמה בגין הכנת שומה

9.6

סעיף 4(4) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה מאפשר לבעל הנכס לבקש שומת השבחה (א), עוד נקבע בסעיף זה כי שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים וההגנת הסביבה, "רשאי לקבוע אגרה בעד עריכת שומת ההשבחה כאמור בפסקת משנה (א), שתשולם לוועדה המקומית, בהתחשב, בין השאר בעלות עריכת השומה".

למועד הביקורת לא פורסמו תקנות בעניין קביעת סכום האגרה בעד עריכת השומה. הנהוג בעירייה הינו כי במקרה וחלה חבות השבחה בבדיקה הראשונית, הפונה יכול לבקש את בדיקת גובה החבות באמצעות פנייה למחלקת ההכנסות ותשלום מקדמה בסך 3,000 ₪ באמצעות הטופס הייעודי כלהלן:

<p>תאריך _____</p>	<p>לכבוד מחלקת הכנסות העירייה עיריית הרצליה</p>
<p>הנדון: בקשה לבירור היטל השבחה</p>	

אבקש להודיע לי האם ע"פ המצב התכנוני נכון להיום חל היטל השבחה בנכס הרשום לעיל וזאת בהתאם להוראות סעיף 4 (4) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

ידוע לי כי בהתאם להוראות סעיף 14 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, הנני רשאי לערור לפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה, בתוך 45 ימים מיום קבלת השומה. וככל שאין אנו חולקים על החיוב כשלעצמו, לפנות בתוך 45 ימים אלה, ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה שימנה שמאי מכריע לצורך דיון והכרעה בעניין גובה החיוב (בכתובת: רח' כנפי נשרים 15, בית התאומים, גבעת שאול- ירושלים, ת.ד 34445 ירושלים 91343).

הנני מבקש לדחות את מועד תשלום היטל השבחה למועד מימוש הזכויות במקרקעין. ידוע לי כי התשלום על סך 3,000 ₪ מהווה תשלום על חשבון היטל השבחה וסכום זה יקוּוּז מהיטל ההשבחה שעלי לשלם בעת מימוש הזכויות במקרקעין.

ככל שאבחר להקדים את תשלום היטל השבחה ואממש זכותי לערור כאמור לעיל, ידוע לי ואני מסכים כי ככל ששומת הועדה המקומית תופחת בהליכים הקבועים בחוק, הוועדה המקומית תחזיר לי את ההפרש בין השומה הסופית לסכום ששולם על ידי, תוך 30 יום מיום קבלת השומה המכרעת, בתוספת הפרשי הצמדה בלבד, מיום התשלום ועד ליום ההשבה.

עלות השירות בסך 3,000 ש"ח נהוגה מזה שנים ולא ידוע כיצד נקבעה. בהתאם להסכם עם שמאי המקרקעין במיקור חוץ, שכ"ט השמאי תלוי בשווי הנכס המוערך ונע בין 3,150 ₪ ל-13,500 ₪, לא כולל מע"מ (ראה סעיף 13.2 להלן). לפיכך, במקרה בו אין מימוש זכויות והמבקש מחליט לא לשלם את היטל ההשבחה, הרי שלעירייה צפוי הפסד בשל עלות שכר טרחת השמאי⁷⁹. זאת בניגוד לעקרון הקבוע בהוראת החוק כי סכום האגרה יקבע בהתחשב בעלות עריכת השומה. מבדיקת הביקורת עולה כי נהוג תשלום מקדמה גם ברשויות אחרות בסכומים לא אחידים כלהלן -

סכום המקדמה	הרשות
2,500 ₪	רמת גן
3,000 ₪	הולון
4,000 ₪	כפר סבא
בעד עריכת השומה המבקש משלם את שכר טרחת השמאי	לוד
בעד עריכת השומה המבקש משלם את שכר טרחת השמאי	באר שבע
סכום מקדמה בהתחשב בסוג השומה	ירושלים

79 בהתאם להסכם מ-2024 (עקב מכרז חדש מ-12.23) שכ"ט נע בין 3,500 ₪ ועד 15,000 ₪, מותנה בסוג הנכס (דירת מגורים, צמוד קרקע, מגרש...).

המלצות

- להקפיד על מילוי כל הפרטים הרלוונטיים לבקשה לקבלת מידע במסדי הנתונים של העירייה.
- לבחון אפשרות הטיפול בבקשות לבירורי מידע במערכת המידע הייעודית של מחלקת הנדסה, "קומפלוט", או מערכת פניות לקוחות - CRM באופן המאפשר תיעוד התהליך ובקרה ממוכנת ונאותה על במערכת המידע לרבות מעקב תקן הזמן הקבוע בהוראות החוק.
- להוסיף את אישור תשלום האגרה כחלק מהמסמכים הנדרשים לצירופה של הבקשה המקוונת ו/או לחסום את העברת הבקשה לטיפול המחלקה מבלי שבוצע התשלום (בקרה ממוכנת).
- לעדכן את אגרת מסירת מידע בהתאם לסכומים המפורסמים על פי תקנות התכנון והבניה (מסירת מידע), תשמ"ט-1989.
- לקבוע את סכום התשלום בעד בדיקת גובה חבות היטל השבחה בהתאם לעלות עריכת השומה.
- לבחון משפטית את נוסח המכתב המופנה למבקש בירור היטל השבחה.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"כיום במסד הנתונים של המחלקה מפורטים בהרחבה הפרטים הרלוונטיים לרבות, שם הפונה, מועד הפנייה, שם השמאי המלווה, כתובת, גוש/חלקה, מועד העברה לשמאי, מועד חזרה מהשמאי, קביעה הדבר החבות, ומידע בדבר ההודעה לפונה.

כפי שצוין במענה להמלצות של סעיף 8, ייערך נוהל עבודה לנושא זה ויישומו באמצעות מערכת הקומפלוט. גובה האגרה יעודכן לפי הצורך בהתאם לחוק.

בהתאם להמלצה, תיערך בחינה של סכום התשלום בעד בדיקת גובה חבות היטל השבחה.

תיערך בחינה של נוסח המכתב המופנה למבקש בירור היטל השבחה."

בקשות לאישור לטאבו

10.1

הערת הביקורת – במסגרת דוח המבקר לשנת 2023 בנושא "סקר נכסים" נבחנה נאותות תהליך הפקת האישור לטאבו ובין היתר, הגשת הבקשה, הטפסים, תשלום אגרה, תיעוד המידע במערכת הממוחשבת והאישור. במסגרת דוח זה נבחן הממשק בנושא היטל השבחה בלבד.

כללי

10.1

הוראות החוק קובעות כי רישום פעולה במקרקעין בטאבו מחייב הצגת אישור לרשם המקרקעין המעיד על סילוק מלא של החובות לעירייה לרבות היטל השבחה כלהלן:

- סעיף 324 לפקודת העיריות קובע "לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם תעודה חתומה בידי ראש העיריה או מי שהוא הסמיך לכך, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר – סולקו במלואם או שאין חובות כאלה".
- סעיף 10 (א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה קובע "לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה חתומה בידי יושב ראש הועדה המקומית או ביד מי שהסמיכו לכך, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה כהיטל החל על המקרקעין על פי תוספת זו או ניתנה ערובה לתשלומו, כולו או מקצתו, הכל כנדרש על פי תוספת זו".
- תקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשע"ב-2011 (להלן: "תקנות המקרקעין") קובעות בסעיף 9 כי לבקשה לרישום עסקה במקרקעין יצורפו "מסמכים להוכחה כי שולמו כל האגרות, המיסים, הארנונות ושאר תשלומי החובה שתשלומם הוא תנאי לרישום עסקה במקרקעין".

היקף הבקשות לאישורי טאבו

בשנים 2020 עד 2022 התקבלו 9,166 בקשות לאישור לטאבו, להלן התפלגות היקף הבקשות והאישורים שניתנו בגין היעדר חובות⁸⁰:

שנה	אין חבות היטל השבחה		העברה לבדיקת שמאי		סך הבקשות		אישורים ⁸¹
	כמות	%	כמות	%	כמות	כמות	
2022	2,532	85%	438	15%	2,970	823,500	
2021	3,104	84%	607	16%	3,711	3,199	
2020	2,339	94%	146	6%	2,485	1,834	
סיכום	7,975	87%	1,191	13%	9,166	8,533	

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2020-2022 שיעור הבקשות בהם נמצאה חבות השבחה נעה בין 6% ל-16%.

⁸⁰ בהתאם לדוח שהתקבל ממערכת ה-CRM.

⁸¹ כמות אישורים שניתנו באותה שנה בהתייחס לבקשות שהוגשו באותה שנה וכולל גם בקשות שהוגשו בשנים קודמות.

⁸² בשנת 2022 לכאורה ניתנו יותר אישורים מהבקשות - 2394 אישורים בגין בקשות שהוגשו בשנת 22, 1106 אישורים הינם בגין בקשות שהוגשו בשנים 2020-21.

10.2

הגורמים המעורבים

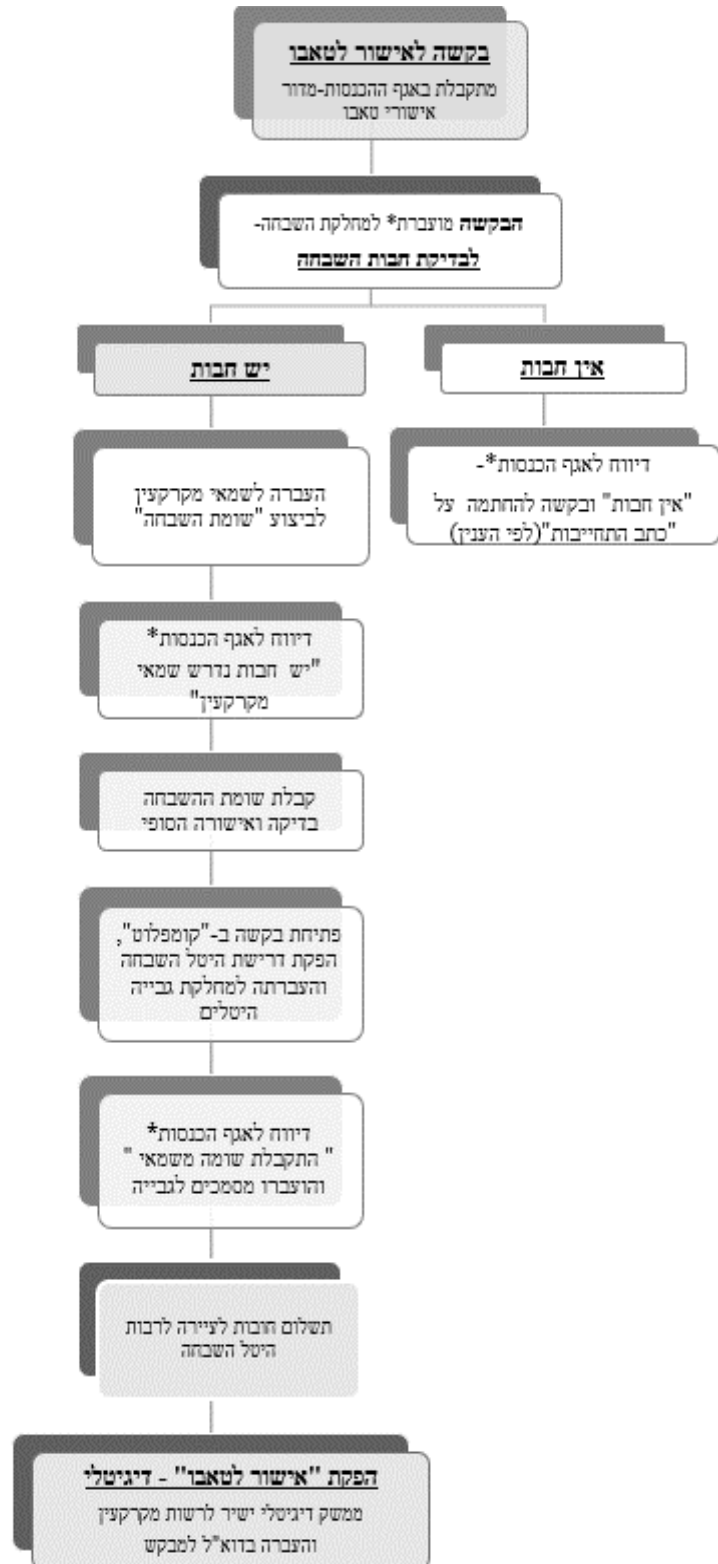
בדיקת החבות בהיטל השבחה הינו אחד האלמנטים הנבדקים טרם מתן אישור היעדר חובות. קיימים תהליכים נוספים הנדרשים לצורך מתן האישור בעיקר מדידת הנכס לצורך חיוב ארנונה המשפיעים גם הם על משך הזמן עד לקבלת האישור. בקשה לאישור לטאבו נהוגה רק לאחר ביצוע עסקת מכר ובצרוף הסכם מכר מבסס, להלן הגורמים המעורבים בתהליך :

תיאור המעורבות	היחידה / הגורם
<ul style="list-style-type: none"> - קבלת הבקשה מבעל המקרקעין בצירוף מסמכים - גביית אגרת תעודת אישור - העברת הבקשה למדידה ולבדיקת של מחלקת השבחה - החתמת בעל מקרקעין על כתב התחייבות במידת הצורך - גביית היטל השבחה - הנפקת אישור לטאבו 	<p><u>מנהל הכספי / אגף הכנסות</u> מדור אישורי טאבו</p>
<ul style="list-style-type: none"> - בדיקת התכנות השבחה - העברת בקשה לביצוע שומה לשמאי במיקור הוץ - מעקב ובקרה על שומת המקרקעין עד לאישורה הסופי - הפקת דרישת היטל השבחה והעברתה לגבייה - דיווח למנהל הכספי על סטטוס הטיפול 	<p><u>מנהל הנדסה / מחלקת השבחה</u> מדור אישורי טאבו , שמאי המחלקה</p>
<ul style="list-style-type: none"> - הערכת שומת השבחה למקרקעין וקביעת היטל השבחה 	<p><u>מנהל הנדסה / מחלקת השבחה</u> שמאים מיקור הוץ</p>

תהליך העבודה

10.3

הטיפול בהיטל השבחה בגין אישור לטאבו מבוצע כמפורט בתרשים להלן:



(* הממשק בין מחלקת השבחה לאגף הכנסות מדווח ומתועד במערכת CRM החל מקבלת הבקשה. הפקת אישור לטאבו מבוצעת על ידי מדור אישורי טאבו באגף הכנסות, בכפוף לתשלום חובות והיטל השבחה.

ממצאים

היקף הבדיקה בתוכנה ההנדסית

בדיקת נתוני שנת 2022 העלתה כי אין התאמה בין כמות השומות בגין אישור לטאבו המדווחות בתוכנה ההנדסית לבין כמות הבקשות בגינן נדרשת בדיקת שמאי המדווחות ב-CRM כדלהלן:

פער	דוח CRM	תוכנה הנדסית, "דוח שומות"
אין בקשה למימוש ושומה	כמות בקשות בהן נדרשת בדיקת שמאי	כמות בקשות מימוש /שומות
- 105	438	380

מנתוני הלוח עולים 105 מקרים בהם לא מופיע תיעוד בקשת מימוש ופרטי השומה בתוכנה ההנדסית, "קומפלוט". קרי- בתוכנה ההנדסית לא מתועדות מלוא הבדיקות הנערכות במחלקת ההשבחה. הסבר מנהלת מחלקת השבחה – לא נהוג לתעד ב-"קומפלוט" כל בקשה המועברת מהגבייה, במקרה ומחלקת השבחה מוצאת כי אין השבחה אין תיעוד ב-"קומפלוט". פתיחת בקשה ב-"קומפלוט" והתיעוד אורכים זמן גם בשל תקלות ובעיות טכניות, לפיכך בהיעדר כוח אדם מספק הוחלט להסתפק בתיעוד במערכת CRM.

בחינת ההשבחה

10.5

חוק התכנון והבנייה קובע "ההשבחה תקבע בידי שמאי מקרקעין..."⁸³. בדיקת התכנות השבחה מבוצעת במחלקת השבחה על ידי מנהלת מדור אישור טאבו שאינה שמאית מקרקעין. מנהלת מדור אישור הטאבו הסבירה בנושא זה כי על אף שאינה שמאית מקרקעין, ניסיונה המקצועי התעסוקתי הקודם בתחום מספק בכדי לתת מענה לבדיקה⁸⁴, ישנם מקרים מובהקים בהם אין חבות השבחה, ובכל מקרה בו עולה חוסר וודאות, המקרה מובא לשמאי המחלקה. הסבר מנהלת מחלקת השבחה – מנהלת המדור אינה שמאית, אינה קובעת את ההשבחה כי אם משמשת כ-"בוהן השבחה" שמקובל ברוב הרשויות, מבצעת בקרה שוטפת, ישיבות שבועיות וכל בקשה מורכבת נבדקת על ידי שמאי המחלקה.

המלצה

- לתעד בתוכנה ההנדסית את כל בדיקות התכנות ההשבחה המתבצעות במחלקת השבחה.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"ראו התייחסות לסעיפים 7+8, בפרט לנושא הממשק שבין המערכת ההנדסית למערכות עירוניות אחרות, והטמעת הנתונים שבהן. בכל הקשור לפעילות ולאחריות מח' ההשבחה, יערכו בחינה ועדכון לפי הצורך של מסמכים ומידע מפורסמים לציבור."

⁸³ סעיף 4 (1) תוספת השלישית.

⁸⁴ הועסקה בוועדה מקומית שרונים, לשכת רישום מקרקעין נתניה.

11.

בקשה להיתר בנייה, הקלה וחרגהכללי

הוצאת היתר בנייה או אישור בקשה לשימוש חורג מחויבת בהיטל השבחה, תנאי למתן האישורים הנ"ל על ידי מוסדות התכנון הינו אישור על תשלום היטל השבחה. בתהליך הרישוי וניפוק ההיתרים מעורבים מחלקת הרישוי, מחלקת השבחה ומוסדות התכנון. מחלקת הרישוי בעיריית הרצליה אמונה על מתן היתרי הבנייה לאחר אישור הוועדה המקומית. להלן הליך העבודה בהתאם לנהלי העבודה⁸⁵ (להלן- נוהל העבודה):

- ← החלטת מוסד התכנון למתן היתר בכפוף לבדיקת השבחה ותשלום היטל.
- ← באחריות מחלקת רישוי ארכוב מסמכים ב- "קומפלוט" וביניהם פרוטוקול הוועדה ותוכניות רלוונטיות.
- ← מחלקת הרישוי שולחת למחלקת השבחה בקשה לבדיקת השבחה ב- "קומפלוט",.
- ← שמאי המחלקה בוחנים התכנות השבחה:
 - במקרה ואין השבחה מפיקים ב- "קומפלוט" דרישה עם חיוב אפס (0).
 - במקרה ויש חבות היטל השבחה, הבקשה מועברת לשמאי המקרקעין לעריכת שומת מקרקעין.
- ← עם קבלת השומה, שמאי המחלקה בודקים את תקינותה ומאשרים אותה.
- ← נקבע כי על שמאי המחלקה לשלוח דרישת היטל השבחה עד לחודש מקבלת בקשה לשומה ממחלקת הרישוי.
- ← במקרה ולא הוכנה דרישה להיטל תוך חודש "... לאחר כחודש תתקבל התרעה למנהלת מחלקת השבחה".
- ← מחלקת השבחה שולחת לחייב (דואר רשום) ולמחלקת הרישוי את דרישת היטל השבחה בצירוף השומה.
- ← מחלקת הרישוי מעבירה למחלקת גביית היטלים את תיק הרישוי ופירוט החוב בגין ההיטלים והאגרות.
- ← מחלקת גבייה והיטלים שולחת את חשבון היטלים והאגרות המעודכנים לחייב.
- ← עם תשלום היטל השבחה, על פקידת הגבייה לעדכן בתוכנה ההנדסית את סכום התשלום.

ממצאיםשלמות בחינת השבחה

11.1

הביקורת בקשה לבחון קיומו של תהליך ממוסד בנושא בחינת השבחה טרם אישור ההיתר במוסדות התכנון ומסירתו לבעל הנכס. בדיקת הביקורת (2022) העלתה, אי התאמה בין כמות היתרי הבנייה שנמסרו לבעלי הנכסים על ידי הוועדה המקומית (317)⁸⁶ לבין מספר שומות ההשבחה שהופקו (240)⁸⁷. קרי, 77 היתרים נמסרו ללא בדיקת השבחה. בחינת תהליך העבודה מראה כי מקור הפער באירועים בהם לא נדרשת בדיקת השבחה כקבוע בהוראות החוק להלן:

- בקשה אישור שינוי מהיתר קיים בסמכות מהנדס העירייה בהתאם לתנאים המוגדרים בתקנות התכנון והבניה עבור סוגים של שינויים המוגדרים בתקנות בגינם לא חלה השבחה כגון – שינוי בצורה ובחלקי בניין,⁸⁸ שינויים בבליטות ומעקים, שינויים בחומרי הבניין ועוד.
- בקשות להיתר של העירייה- השבחה של מוסדות שאין עיסוקן לשם רווחים פטורים מהיטל השבחה.

⁸⁵ נוהל העבודה בין מחלקת הרישוי להשבחה⁸⁵ מיום 17.5.22 ונוהל ISO, "היטל השבחה".

⁸⁶ דיווח הוועדה המקומית למשרד הפנים המופיע באתר המרשתת של העירייה.

⁸⁷ בהתאם ל- "דוח שומות" בתוכנה ההנדסית, "קומפלוט".

⁸⁸ תקנות התכנון והבניה (התרת שינויים בהיתר על ידי מהנדס ועדה מקומית), תשנ"ב-1992.

- בקשות לאישור הארכת היתר בנייה עד לשלוש שנים בסמכות מהנדס העירייה⁸⁹.

בקשה לשינוי בהיתר בסמכות מהנדסת העירה

11.2

הינה בקשה שנבחנה על ידי מחלקת ההשבחה במסגרת אישור היתר קיים שאושר על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. בהתאם לנוהל עבודה במחלקת הרישוי⁹⁰ נקבע כי בהליך זה לא תיתכן השבחה כלהלן:

ב. היטל השבחה – לאור סוג השינויים האפשריים בהליך המדובר באופן עקרוני לא תיתכן אפשרות להשבחה נוספת ולכן גם להיטל השבחה נוסף – זוהי קביעה גורפת לכל הבקשות להיתר שבמסלול זה.

מאחר והבקשה הינה שינוי בהיתר קיים הרי שבמסגרת ההיתר נבחנה חבות ההשבחה ושולמה בטרם מתן ההיתר. טרם אישור השינוי בהיתר "בסמכות מהנדסת העירה", מחלקת רישוי בודקת כי השינוי אינו עומד בסתירה לחוק התכנון והבנייה והתקנות, אין בשינוי תוספת לשטחים ו/או מספר קומות המותרים בהיתר וסוג השינוי תואם את הפירוט המותר בחוק. מנהל אגף הרישוי הסביר כי מחלקת הרישוי לא מתעלמת מהשבחה העשויה להתעורר ובודקת כל בקשה בהתאם להוראות החוק, לרוב מדובר בשינויים העולים תוך כדי הבניה כגון שינוי בחומרי גלם, חזיתות וחלוקה פנימית שאין בהם תוספת השבחה.

מבדיקת הביקורת, אישור השינוי והארכת ההיתר מותנה באימות תשלום ההשבחה, להלן דוגמא מישיבה מספר 289⁹¹:

ה ח ל ט ו ת :	
לאשר את הבקשה בתנאים:	
ת. השלמה	1. אישור מי הרצליה
16/09/2019	2. חישובים סטטיים והצהרת מהנדס
08/09/2019	3. הגשת 3 תוכניות הגשה מתוקנות וחתומות
08/09/2019	4. תשלום אגרות והיטלים שונים, לרבות היטלי השבחה והיטלי פיתוח עפ"י דין
26/09/2019	לאחר מילוי כל התנאים יונפק היתר בניה ל -

בקשות להיתר של העירייה

11.3

בהתאם להסבר ראש אגף הרישוי, בבקשות להיתר של העירייה הינן עבור נכסים בבעלות העירייה ואין צורך בבחינת השבחה.

הערת הביקורת, למוסדות ציבור מוקנה פטור מהשבחה בהתאם לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה⁹².

⁸⁹ בהתאם לתקנה 46 (ב) בתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016.
⁹⁰ נוהל מיום 8.1.23, תשלומים סופיים והפקת היתרים, היתרים בסמכות מהנדסת העירייה.

⁹¹ בקשה מספר 20190807, ישיבה מספר 289 מיום 8.9.19.

⁹² סעיף 19(ב) (4) - "השבחה במקרקעין של מוסד ... שאין עיסוקו לשם רווחים..".

שמאי המקרקעין

12.

כללי

היטל השבחה מתבסס על עלית שווי המקרקעין בגין שינוי תוכנית או יעוד. גובה ההשבחה נקבע על ידי שמאי הוועדה. בהתאם להגדרת התפקיד של שמאי הוועדה המקומית לתכנון ובניין⁹³ העסקת שמאי מיועדת למתן ייעוץ לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בכל פעולות השמאות. העסקת השמאי תתאפשר בהעסקה ישירה או במסגרת העסקה במיקור חוץ. תחומי אחריות השמאי כוללים - עריכת שומות מקרקעין, מתן חוות דעת שמאית להליך משפטי, מתן חוות דעת בסוגיות תכנוניות וניהול שירותי השמאות במשרדי הוועדה/הרשות. במחלקת ההשבחה מועסקים 4 שמאי מקרקעין בהעסקה ישירה (מנהלת מחלקת השבחה ו-3 שמאים נוספים). בנוסף, המחלקה נעזרת ב- 8 שמאי מקרקעין במיקור חוץ. כל השמאים משמשים כשמאי הוועדה. היקף ההתקשרות⁹⁴ עם השמאים במיקור חוץ בשנים 2021/2022 הינו כ 3.3 / 3.5 מיליון ₪ בהתאמה. סכום ההשבחה נקבע על ידי השמאים בהתבסס על אומדן עליית שווי הזכויות, פעילות השמאים מהותית בהליך קביעת חבות היטלי ההשבחה.

ממצאים

הליך ההתקשרות עם שמאי המקרקעין

12.1

התקשרות עם שמאי המקרקעין הוסדרה באמצעות מכרז פומבי מספר 15-2020-19 לצורך "קבלת שירותי ייעוץ ושמאות מקרקעין" (להלן: "המכרז"), במסגרתו נבחרו השמאים ונחתמו הסכמי התקשרות בין הצדדים (להלן: "ההסכם"). להלן 8 השמאים שנבחרו במכרז⁹⁵:

מס' סדר	שם השמאי	תאריך תחילת תפקוד
1.	א.ב.	
2.	ש.ל.	
3.	פ.ג.	
4.	נ.נ.	
5.	פ.ש.	
6.	ו.א.ק.ק.	
7.	ת.א.פ.	
8.	ח.נ.ב.	

תקופת ההתקשרות הקבועה בהסכם הינה ל-12 חודשים החל מיום 15.9.20 עם אופציה לשתי תקופות הארכה. על אף, שתקופת ההתקשרות המקסימלית הקבועה בהסכם הינה עד ליום 15.8.23, מכרז חדש פורסם באיחור ולא במועד המאפשר היערכות בטרם יפוג תוקף ההסכמים: מכרז חדש פורסם ב-11.8.23, בחירת שמאים בוועדת מכרזים בוצעה ביום 6.12.23 והחתימה על הסכמים עם השמאים הזוכים בוצעה במהלך החודשים דצמבר 23 ו-מרץ 24.

⁹³ "אוגדן תיאורי תפקיד" - מנהל השלטון המקומי, האגף לכוח אדם ושכר ברשויות מקומיות (הגדרות תפקידים).

⁹⁴ סך חשבוניות השמאים בהתאם לספרי הנהלת החשבונות.

⁹⁵ בהתאם לפרסום במרשתת העירייה, "תוצאות מכרזים 2020".

12.2

הסכם התקשרות

הביקורת קיבלה את ההסכמים והצטרפות להסכמים שנחתמו בין העירייה לבין 8 שמאים הזוכים במכרז. במסגרת הביקורת נבדק קיומו של הסכם חתום לרבות הנספחים להסכם והתאמתו להצעת המחיר הזוכה במכרז. מבדיקת הביקורת עולה כי לכל השמאים קיים הסכם חתום התואם להצעת המחיר שזכתה כמפורט להלן :

#	שם השמאי	חווה	נספחים	התאמה להצעת מחיר
1	א.ב	✓	✓	✓
2	א.ו. וק.ק.	✓	✓	✓
3	א.ח.ו.א.ג.ג.	✓	✓	✓
4	ג.ג	✓	✓	✓
5	ג.פ	✓	✓	✓
6	א.פ	✓	✓	✓
7	ש.ל	✓	✓	✓
8	ת.א	✓	✓	✓

12.3

ניגוד עניינים

האיסור על ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל ומעוגן בהלכה הפסוקה של בתי המשפט, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, נהלים וחוזרים של משרד הפנים. בהתאם לעקרון זה, אסור לעובד ברשות ציבורית להימצא במצב בו עלול להיות ניגוד בין חובת נאמנותו לתפקיד לבין אינטרס אחר שלו או של גורם הקשור אליו. בג"ץ⁹⁶ קבע כי "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים... קיימת אפשרות ממשית למשוא פנים ולדעה משוחדת כאשר עובד הציבור משמש בעת ובעונה אחת בשני תפקידים, אשר ביניהם קיימת אפשרות ממשית לניגוד עניינים. ניגוד העניינים הוא היוצר משוא פנים, והאפשרות הממשית לניגוד עניינים היא היוצרת אפשרות ממשית למשוא פנים".

במסגרת נוהלי ה-ISO של העירייה⁹⁷ ונוהל משרד הפנים מ-4.2011⁹⁸ שעניינו מניעת ניגוד עניינים של יועצים חיצוניים המועסקים ברשויות המקומיות (להלן-"נוהל ניגוד עניינים") נקבע הליך הסדרת העסקת יועצים חיצוניים במסגרת תיבחן סוגיית ניגוד העניינים של המועמד לתפקיד (עוד טרם העסקתו) ויינקטו צעדים, לפי הצורך, למנוע מצבים בהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים. בין היתר נקבע, כי טרם התחלת עבודתו של היועץ ימולא שאלון כמפורט בנוהל ניגוד עניינים. שאלון ניגוד העניינים כולל פרטים הנוגעים לתפקידיו ועיסוקיו של המועמד לתפקיד היועץ וכן לקשריו ולזיקתו, אם קיימים, לפעילות הרשות המקומית שבה הוא מועמד לספק את שירותיו. בנוסף, על המועמד לפרט קרובי משפחתו המורחבת וזיקתם, ככל וקיימת, לנושא עבודתו המיועדת. בנוסף, נדרש היועץ לחתום על התחייבות לפיה לא יוענקו על ידו שירותי שמאות בשטח העיר מלבד לעירייה בנוסח להלן –

⁹⁶ בג"ץ, 531/79 סיעת "הליכוד" נ' מועצת עיריית פתח תקווה.
⁹⁷ נוהל ISO 4.1.1.1, "בדיקה ומניעה ניגוד עניינים – עובדי עירייה" מיום 26.2.20.
⁹⁸ חוזר מנהל הכללי 2/2011, "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות מקומיות".

בחתום לבחירתי כאמור לעיל הריני להתחייב ולאשר בחתימתי כי אני ואו מי מטעמי לא נספק שירותי ייעוץ ושמות מקרקעין מכל סוג שהוא בעיר הרצליה. לרבות הכנת שומה ואו עריכת שומה נגדית ואו בטוחה לבנקים ואו למכירה או ייעוץ ואו שומות שנערכו בעבר על ידי השמאי (להלן: "שירותי השמאות").

הריני מתחייב לא לתת את שירותי השמאות לגורמים בעיר הרצליה בין אם ליוזמים פרטיים ואו תושבי העיר ואו בעלי עסקים ואו כל גורם אחר בעיר הרצליה ובכפר שמריהו, לרבות למנהל מקרקעי ישראל, נתיבי ישראל וכן כל גורם אשר יש בו בכדי לפגוע ואו להשפיע על השירותים נשוא המכרז.

מסקירת הסכמי ההתקשרות והצרופות הנלוות להם עולה כי במסגרת ההתקשרות עם השמאים הוסדר נושא ניגוד העניינים וההתחייבות לבלעדיות באמצעות "שאלון ניגוד עניינים", "כתב התחייבות" ו/או בהסכם ההתקשרות כמפורט להלן:

#	שמאי	שאלון ניגוד עניינים	מיום	התחייבות לבלעדיות בהרצליה
1	א.ב	✓	23.8.20	✓ (*)
2	א.ו.iii	✓	23.8.20	✓
3	א.ה	✓	10.9.20	✓
4	ג.ג	✓	23.9.20	✓
5	פ.ג	✓	24.8.20	✓
6	פ.א	✓	25.8.20	✓
7	ש.ל	✓	25.8.20	✓
8	ת.א	✓	25.8.20	✓

(*) הוסדר במסגרת ההסכם עם השמאים (בסעיף 20 בהסכם) כלהלן:

20. ניגוד עניינים

20.1. השמאי מצהיר, כי אין הוא יודע על כל סוגיה חוקית שהיא מצידו ואו מי מטעמו, אשר בה כדי להפריע לביצוע מתן השירותים על פי הסכם זה, וכן אין הוא ואו מי מטעמו קשור בקשר ישיר או עקיף בכל עניין אחר אשר יש בו חשש לניגוד עניינים ביחס להתחייבותו מכות הסכם זה. השמאי מתחייב להימנע מלקחת חלק ואו להיות מעורב בכל עסקה או עניין אשר בו או עלול להיות ליצור מצב של ניגוד עניינים.

20.2. השמאי ואו מי מטעמו לא יתנו רשות במסגרת ההתקשרות עם העירייה לתת שירותי ייעוץ והמאות מקרקעין מכל סוג שהוא בעיר הרצליה בין אם ליוזמים פרטיים ואו תושבי העיר ואו בעלי עסקים ואו כל גורם אחר בעיר הרצליה ובכפר שמריהו. לרבות, הכנת שומה ואו עריכת שומה נגדית ואו בטוחה לבנקים ואו למכירה או ייעוץ ואו שומות שנערכו בעבר על ידי השמאי און בסעיף זה כדי למנוע מהזוכה לתת שירותים אלו לתאגידים עירוניים ואו חברות עירוניות ואו חברות סמך של העירייה.

20.3. השמאי מצהיר ומתחייב בו כהן וברק ופנא שאין לו ואו לעובדיו ואו מי מטעמו/או לנותן השירותים בפועל האסוד עם העירייה כל עניין העוסק בניגוד עניינים או בחשש לניגוד עניינים עם ביצוע מתן השירותים, וכן, הוא מתחייב להביא לידעת המנהל בכתב באופן מיידי כל שינוי במטרתו, אשר עלולת להעמידו בניגוד עניינים או בחשש לניגוד עניינים, כאמור ואו מי מטעמו.

הביקורת מעירה כי התחייבות השמאים שלא לעסוק בנסכים הוגבלה בכתב ההתחייבות ובהסכם מוגבלת לתחומי העיר הרצליה ואינה כוללת את מרחב כפר שמריהו על אף שמרחב התכנון של הוועדה המקומית כולל גם את כפר שמריהו.

היקף עבודות שמאי המקרקעין

12.4

מבדיקת הביקורת עולה כי אין תיעוד שיטתי, אחיד וסדור במערכות המידע על היקף העבודות שבוצעו על ידי שמאי המקרקעין כמפורט להלן:

1) בהתאם לדוח "מעקב שומות השבחה" (Excel), בשנים 2020-21 נערכו 1,211 שומות, מתוכן 1,150 שומות בוצעו על ידי שמאים במיקור חוץ (מופיע שם השמאי) ואילו ב- 61 שומות לא מתועד שם השמאי המבצע כנדרש בדוח כלהלן:

לא מופיע שם שמאי, לחלופין מופיע בעמודת "שם השמאי" התייעוד להלן		ללא השבחה	כמות השומות
שם השמאי	מס' בקשה להיתר בניה	ללא השבחה	42
ללא השבחה	20180338		
ללא השבחה	20190208		
שם השמאי	מס' פניה / פיזי	פטור 19 ג2	14
פטור 19 ג' 2	202003000035		
פטור 19 ג' 2	202003000075		
שם השמאי	מס' בקשה להיתר בניה	השבחה זניחה	2
השבחה זניחה	20190440		
השבחה זניחה	20190172		
שם השמאי	מס' פניה / פיזי	אין תיעוד	1
	202105000166		
שם השמאי	מס' פניה / פיזי	הפניה בוטלה	1
הפניה בוטלה לבקשת מגישת הבקשה	202103000078		
שם השמאי	מס' פניה / פיזי	חזר ללא השבחה	1
חזר ללא השבחה	202011000209		
			61 סה"כ

2) נמצאה אי התאמה בין כמות השומות ב-"דוח השומות" ("קומפלוט") לכמות ב-"דוח מעקב עבודות השבחה" (Excel) בגין השנים 2020-21 כמפורט להלן :

השמאי	שומות ב-"קומפלוט"	שומות בדוח מעקב (Excel)	הפער (כמות)
ג.נ	277	241	36
א.ב	142	148	-6
ש.ל	131	155	-24
א.	106	125	-19
א.פ	96	114	-18
פ.נ	100	102	-2
ת.א	61	76	-15
א.ה	99	115	-16
סיכום	1,012	1,076	-64

מבדיקת הביקורת עולה כי הפער בין מספר הדוחות נובע, בין היתר, משומות בגינן אין השבחה או שומות פטור שלא תועדו במערכת המידע ההנדסית המרכזית ("קומפלוט") והביקורת למדה על קיומן מדוח "מעקב שומות השבחה" (Excel), להלן דוגמאות:

השמאי	מס' פניה / פיזי	גוש	חלקה / תת חלקה	מועד העברה לשמאי	סכום שומת מכר/ היתר	הערה
[REDACTED]	201912000055	6668	290/1374	16.02.20	ללא השבחה	
[REDACTED]	202108000306	6536	2/664	07.11.21	0	חזר מהשמאי ללא השבחה
[REDACTED]	202107000403	6546	890			נתי לבדיקה חזר ללא השבחה
[REDACTED]	202109000205	6533	266	07.11.21	0	חזר מהשמאי החיצוני ללא השבחה
[REDACTED]	202011000255	6668	1196	17.12.20	0	חזר ללא השבחה
[REDACTED]	202109000184	6668	787	28.12.21	0	חזר מהשמאי ללא השבחה

הביקורת סבורה כי היעדר תיעוד שיטתי סדור ואחיד פוגע בשלמות המידע. כאמור, שימוש במערכת מידע אחת יספק בקרה נאותה לשלמות ואחידות הדיווח.

חלוקת העבודה בין השמאים

12.5

הסכם התקשרות

בסעיף 6 בהסכם ההתקשרות נקבע מנגנון חלוקת העבודות בין השמאים הזוכים במכרז כלהלן:

(3) " לעירייה אין חובה להזמין שירותים/ עבודות מהשמאי ו/או מהשמאי הנוסף והעירייה אינה מתחייבת להיקף מינימלי כלשהוא... ידוע לשמאי כי במסגרת המכרז נבחרו שמאים נוספים לתת את השירות וכי העירייה תחלק את ביצוע העבודות **בהתאם לסבב מחזורי הוגן ככל הניתן ובכפוף ליתר הוראות סעיף 6.2 להלן** .. (ההדגשות אינן במקור).

(4) נקבע כי העירייה רשאית להוציא את העבודות בשני שלבים:

בשלב הראשון הוצאת הזמנת מסגרת באופן שווה כאשר מסירת העבודה לשמאי תבוצע בהתאם לדירוג האיכות של המציע במכרז בקטגוריה (ראשון המציע בעל הדירוג האיכות הגבוה, שני בדירוג האיכות). בכל מקרה העירייה רשאית מטעמים מקצועיים למסור את העבודות לשמאי בעל ניסיון ספציפי בעבודה הנדרשת.

בשלב השני תימסר העבודה לשמאים בהתאם לזמינות השמאים והשלמתם את העבודות הקודמות שנמסרו לטיפולם. כן הובהר בהסכם כי העירייה רשאית להעביר עבודה לשמאי אחר ככל שהעבודה לא בוצעה במועד או באופן לקוי ולא לשביעות רצון העירייה.

להלן סעיף 6 בהסכם -

6. היקף השירותים - הסכם מסגרת

6.1 העירייה תהיה רשאית להזמין שירותים ו/או שירותי יעוץ מהשמאי בכל היקף שהוא בהתאם לדרישה העירייה וללא התחייבות להיקף עבודה מינימלי או להיקף עבודה כלשהוא ולשמאי לא תהיה כל טענה ו/או דרישה כנגד העירייה בעניין.

6.2 ידוע לשמאי כי במסגרת המכרז נבחרו שמאים נוספים לתת את השירות וכי העירייה תחלק את ביצוע העבודות בהתאם לסבב מחזורי הוגן, ככל הניתן, ובכפוף ליתר הוראות סעיף 6.2 להלן. מובהר, כי ככל והשמאי לא יהיה זמין לביצוע העבודה, מכל סיבה שהיא, תהיה רשאית העירייה להעביר את העבודה הנדרשת לשמאי אחר ועבודה זו תיחשב בסך העבודות של השמאי ולשמאי לא תהיה כל טענה ו/או דרישה בעניין.

6.2.1 מאגר השמאים - בשלב ראשון תוציא העירייה הזמנת מסגרת לכל השמאים באופן שווה. בשלב השני, תימסר העבודה לשמאים בהתאם לזמינות השמאים והשלמתם את העבודות הקודמות שנמסרו לטיפולם ובהתאם לסבב מחזורי הוגן. מובהר ומודגש, כי בעבודות מורכבות העירייה תהיה רשאית מטעמים מקצועיים למסור את העבודות לשמאי בעל ניסיון ספציפי בעבודה הנדרשת.

6.2.2 קטגוריות - בשלב הראשון תמסור העירייה את העבודה לשמאי בעל הניקוד הגבוה ביותר ברכיב האיכות לאותה קטגוריה ולאחר מכן למציע שדורג שני ברכיב האיכות באותה הקטגוריה וכן הלאה. מובהר ומודגש, כי בעבודות מורכבות העירייה תהיה רשאית מטעמים מקצועיים למסור את העבודות לשמאי בעל ניסיון ספציפי בעבודה הנדרשת.

6.3 מבלי לגרוע מהאמור לעיל מובהר, כי לעירייה אין חובה להזמין שירותים/עבודות מהשמאי ו/או מהשמאי הנוסף והעירייה אינה מתחייבת להיקף מינימלי כלשהוא. במסגרת ההתקשרות יעניק השמאי את השירותים על פי הוראת העירייה ו/או מי מטעמה ועל בסיס תשלום לפי ביצוע בפועל, שלא על בסיס בלעדיות וללא התחייבות להיקף התקשרות כלשהו ו/או להיקף עבודה. העירייה תהא רשאית להגדיל או להקטין את נשוא השירותים בהסכם זה, הכל בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי.

6.4 מובהר ומודגש, כי העירייה תהיה רשאית להעביר ביצוע השירותים מהשמאי לגורמים אחרים, אף לאחר שנמסרה לשמאי ביצוע העבודה, במידה והעבודה לא בוצעה על ידו במועדים שנקבעו על ידי העירייה ו/או במידה והעבודה בוצעה באופן חלקי ושלא לשיעור רצונה של העירייה, בהתאם לשיקול דעתה ולשמאי לא תהיה כל טענה ו/או דרישה כנגד העירייה בעניין.

חלוקת העבודה בשנים 2022/21

יצוין כי במכרז זכו 8 שמאים באופן שחלוקה שוויונית מקצה לכל שמאי 12.5% מהיקף השומות. מבדיקת הביקורת עולה כי חלוקת העבודות בשנים 2021/20 בהתבסס על היקף הכספי והכמותי לא בוצעה באופן שוויוני קבוע בהסכם (כספי/כמות) כמפורט להלן :

שם השמאי	היקף כספי (נ"ש) *1	אחוז	כמות השומות ¹	שיעור עבודות
ב.א	747,855	17%	203	18%
ג.ג	879,469	20%	261	23%
ו.ק	626,742	14%	131	11%
ח.ג	495,369	11%	105	9%
ל.ל	508,669	11%	154	13%
פ.ש	391,678	9%	114	10%
פ.ג	419,055	10%	106	9%
ת.א	298,890	7%	69	6%
סיכום	4,367,727	100%	1143	100%
חלוקה שוויונית	545,966	12.50%	143	12.5%

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"החל מינואר 2024 גובש נוהל בקרה ופיקוח על חלוקת העבודה בין השמאים. קיימת הקפדה על איזון בין חלוקת העבודה בכפוף לכללים שנקבעו במכרז ובהסכם החדש (לרבות זמינות, השלמת עבודות קודמות, מקצועיות וטיב העבודות)".

חובת הגעה

12.6

סעיף 7.1.4 בהסכם קובע כי על השמאים להיות במשרדי העירייה פעם בשבוע - "...כחלק בלתי נפרד ממתן השירותים על השמאי להגיע למחלקת השבחה בעירייה, לשעתיים לפחות אחת לשבוע וכן להיות זמין טלפונית בכל שעות היום, בהתאם לצרכי העירייה".

בהתאם להסבר מנהלת מחלקת השבחה השמאים אינם נדרשים להגיע למשרדי המחלקה באופן קבוע כמוסכם. הביקורת מעירה כי תמחור עבודות השמאות במכרז מבוסס גם על הדרישות שנקבעו במסגרת המכרז ויתכן כי דרישת הגעה השבועית שאינה רלוונטית השפיעה על תמחור השירותים.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

במסגרת המכרז החדש נקבע כי השמאי יגיע למשרדי העירייה "במידת הצורך ובהתאם לדרישת העירייה".

המלצות

- להיערך לביצוע מכרזים בעוד מועד בטרם תסתיים תקופת ההתקשרות המקסימלית הקבועה בהסכם המכרז.
- לשקול את הוספת הנכסים במרחב התכנון בכפר שמריהו במסגרת הסדר ניגוד העניינים המהווה חלק מהסכם השמאים.
- להקפיד על תיעוד וניהול מעקב עבודת השמאים במערכת המידע ההנדסית המרכזית ("קומפלוט") באופן שיטתי, עקבי וסדור המאפשר תכלול כל המידע ההנדסי במערכת מידע אחת, אחידות הדיווח, שלמות המידע ההנדסי, שימורו וניצול מיטבי של מערכת המידע ההנדסית.
- לבצע בקרה על חלוקת העבודה בין השמאים לצורך איזון ויישום הוראות ההסכם ותנאי המכרז.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"ראו התייחסות להמלצות בסעיף 4.

החל מינואר 2024 גובש נוהל בקרה ופיקוח על חלוקת העבודה בין השמאים. קיימת הקפדה על איזון בין חלוקת העבודה בכפוף לכללים שנקבעו במכרז ובהסכם החדש (לרבות זמינות, השלמת עבודות קודמות, מקצועיות וטיב העבודות).

בנוגע למועד הגעת השמאי לביקור במשרדי הוועדה - במסגרת המכרז החדש נקבע כי השמאי יגיע למשרדי העירייה "במידת הצורך ובהתאם לדרישת העירייה" סעיף 12.7 בטיוטת הביקורת).

תגובת מנהלת מחלקת השבחה לסעיף 4

"לאור מורכבות מכרז השמאים, פעלה המחלקה לקידומו מבעוד מועד. עם זאת וכפי שצוין, לאור מורכבויות ורצונות לבצע שינויים לטיוב המכרז, התהליך נמשך מעבר למצופה. לקראת המכרז הבא בהחלט התקבלו המסקנות נדרשות על מנת שלא ייווצרו פערים בין המכרז הנוכחי לבין החדש".

13.

שכר טרחה שמאי מקרקעין

מסד נורמטיבי

תקנת שמאי מקרקעין⁹⁹ קובעת איסור על קביעת שכר טרחת שמאי מקרקעין ברשות מקומית לפי תוצאות של מתן השירות. בחוזר מנכ"ל 7/2008 משרד הפנים בנושא "איסור גביית שכר טרחה בהתאם לתוצאות הליך שמאי מקרקעין" נקבע בין היתר כי "חל איסור לקבוע את שכר טרחתו של השמאי ביחס לסכום השומה או בהתאם לתוצאות ההליך לגביו מבוקשת השומה" כמפורט להלן:

חוזר המנהל הכללי 7/2008
כ"ח בתשרי התשס"ט, 27 באוקטובר 2008

(5). איסור גביית שכר טרחה בהתאם לתוצאות הליך שמאי מקרקעין

תקנת משנה 81(8) לתקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית), תשכ"ו – 1966 קובעת כי "קביעת שכר, או קבלת שכר, לפי תוצאותיו של משפט הקשור בעניין שלגביו ניתן השירות, או לפי תוצאותיו של השירות המקצועי שניתן", מהווה "התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע" ועל כן הינה עבירת משמעת לפי סעיף 16(1) לחוק שמאי מקרקעין, התשס"א – 2001.

מהוראות החוק עולה כי חל איסור לקבוע את שכר טרחתו של השמאי ביחס לסכום השומה או בהתאם לתוצאות ההליך לגביו מבוקשת השומה. עוד יצוין כי בהתאם לסעיף 32 לחוק, רשאית ועדת המשמעת לבטל את הרישום בפנקס שמאי המקרקעין של מי שנמצא כי עבר עבירת משמעת, ואף לחייבו בהוצאות ההליך.

בפני מועצת השמאים הועלו טענות לפיהן גופים ציבוריים, ובהם רשויות מקומיות, נוהגים להתקשר עם שמאים בהסכמים לפיהם שכר הטרחה המשולם לשמאי נקבע בהתייחס לתוצאות ההליך בו הם מעורבים, כגון באחוזים מהסכום הנגבה כחיטל השבחה. התקשרות מסוג זה עם שמאי מקרקעין עומדת בסתירה לתקנות האתיקה המקצועית, ומכילא ברור שחל איסור על התקשרות של רשות מקומית בהסכם כזה.

בהמשך לפנייתו של יו"ר מועצת שמאי המקרקעין בנושא, הנני רואה לנכון להביא את האמור לעיל לידיעת הגורמים הנוגעים בדבר ברשויות המקומיות, ולהנחותם לפעול כמתחייב מהדין.

הסכם ההתקשרות – בסיס התשלום

13.1

בהסכם ההתקשרות¹⁰⁰ נקבע תעריף מירבי עבור ביצוע שומות בהתאם לטווחים של שווי הנכס לרבות הנחה בשיעור של 10% כלהלן:

שווי הנכס המוערך (₪)	מחיר לאחר הנחה בש"ח (לא כולל מע"מ)
שומה 0	225
עד - 3,000,000 ₪	3,150
3,000,001-5,000,000	3,600
5,00,001-7,000,000	4,050
7,000,001-9,000,000	4,950
9,000,001-11,000,000	5,850
11,000,001-13,000,000	6,300
13,000,001-15,000,000	6750
15,000,001-20,000,000	8,100
20,000,001-50,000,000	9,900
מעל 50,000,000 ₪	13,500

בנוסף נקבעו התעריפים להלן:

⁹⁹ תקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית) תשכ"ו-1966 (תקנה מספר 4)
¹⁰⁰ סעיף 25 להסכם התקשרות בין העירייה לשמאי המקרקעין.

מחיר לאחר הנחה בש"ח (לא כולל מע"מ)	רכיב
260	עבור ייעוץ (מחיר לשעה)
2,250	ייצוג בפני שמאי מכריע
1,080	ייצוג בוועדת ערר

מנגנון ההתחשבות במתכונתו הנוכחית, המתבסס על שווי הנכס בלבד, אינו בהכרח משקף את מהות העבודה, המומחיות הנדרשת לעניינים ייעודיים, הזמן הנדרש לביצועה ומורכבות העבודה הנדרשת.

מבדיקה ברשויות אחרות¹⁰¹ נמצא כי שכר טרחת השמאי נקבע בהתאם למהות העבודה שבוצעה ולפיו נקבע מחירון כגון: שומת השבחה בגין היתר בנייה, שומה בגין הקלה בקווי בניה לבריכת שחייה, שומה בגין מכר דירת מגורים, שומה בגין היתר שימוש חורג, שומה ללא השבחה, ועדכון/חידוש שומה.

שכר טרחה מותנה בתוצאות עבודה

13.2

במקרים בהם השמאי אינו נדרש להעריך את שווי הנכס והוא מתבסס על הסכם המכירה הרי שאין קשר ישיר בין שכר הטרחה לתוצאות העבודה ויש ניתוק של קביעת שכר הטרחה מתוצאות עבודתו כפי שנדרש בנוהל משרד הפנים והוראות החוק.

במקרים בהם נדרש השמאי לאמוד את שווי הנכס כתוצאה מבקשה להיתר או למידע שכר הטרחה של השמאי נגזר מתוצאות עבודתו, קרי - הערכת שווי הנכס בשומה, ועולה חשש כי מקרים אלו לא תואמים את הוראת החוק ונוהל משרד הפנים בנושא.

להלן דוגמא לשומה במסגרתה שכר טרחת השמאי א.ב (4,212 ₪) נגזר מהערכת שווי הנכס על ידי השמאי בסך 4,622,446 ₪:

חשבון לתשלום שכ"ט מספר 675	
ש"ח	הסעיף
	בחינת השבחה בגין אישרה של תוכנית הר/מק/2302 ואישורן של הקלות
	הכתובת: החרמון 13
	גוש: 6,424, חלקה: 93
	המבקשים: ה"ה דנן אליס ומאיר
	מספר בקשה: 20220813
4,000.0	שווי היכות בנכס 4,622,446 ₪ (הסבר בע"מ הבא).
3,600.0	הנחה בשיעור 10%. יתרת שכ"ט 90% X
612.0	מע"מ בשיעור 17.0%
4,212.0	סה"כ שכ"ט כולל מע"מ

¹⁰¹ רמת השרון, בית שמש.

1

שווי המקרקעין במצב החדש

שטח קרקע במ"ר					
גורם	זכויות בניה	שטח במ"ר	מקדם אקווי	דחייה למימוש / הוצאות התנאמה	סה"כ מ"ר אקווי
עיקרי קומת קרקע + ק"א	50%	184	100.000%	95.000%	174.56
מבנה עזר 25 מ"ר ליחיד - במרתף	25%	25	50.000%	0.00	0.00
שטח מרתף (קונטנר קומת קרקע)	25%	92	50.000%	29.530%	13.57
עליית גג 60% משטח קומה א'	15%	55	70.000%	90.000%	34.73
חנייה - 39 מ"ר ליחיד מימוש חלקי	39	30	30.000%	9.00	9.00
בריכת לא למימוש	0	0	35.000%	0.00	0.00
חצר	154	154	25.000%	38.44	38.44
חצר שולית 2	לא רילונטי	0	0.00	0	0
סה"כ שטח אקווי למגרש					270
X					
קרקע למ"ר מבונה - ע"מ 15 בגוף חוות הדעת שווי זכות בקרקע כריקה					13,400 ₪
עלויות כולל מע"מ בניה מקורה					3,621,943 ₪
+					
חניה מקורה					584,000 ₪
סך קרקע + בניה					74,100 ₪
X					
רווח יזמי בניה פרטית שווי שוק					4,280,043 ₪
					108.0%
					4,622,446 ₪

הזמנת עבודה ואישור חשבונות שמאים

13.3

להלן תהליך העבודה -

↩ הקמת הזמנת מסגרת הזמנת שמאות "מול חוזה", אישורה על ידי הגורמים המוסמכים (מנהלת מחלקת השבחה, חשבת המחלקה, מהנדסת העירייה, סגנית הגזבר, גזבר ומנכ"ל). הקצאת סכום המסגרת ראשוני בתחילת שנה באופן שווה לכלל השמאים הזוכים (סכום נע בין 100 ל-250 אלף ₪) בהתאם לקביעת מנהלת מחלקת השבחה.

↩ העברת העבודה לשמאים מתבצעת באמצעות פניה בדואר האלקטרוני.

↩ מעקב ביצוע העבודה מתועד ב-"דוח מעקב עבודות השבחה (Excel).

↩ אישור חשבונות שכר טרחת שמאי מתבצע בכתב על ידי שמאי המחלקה ומנהלת מחלקת השבחה לאחר בדיקתה, התאמתה להסכם ולעבודות השמאות שבוצעה. חשבונות מועברת לבדיקה של חשבת מנהל הנדסה ולרישומה בספרי הנהלת אישור החשבונות מבוצע בכתב על גבי החשבונות.

בדיקת חשבונות

נמצא כי חשבונות השמאים נבחנים על ידי שמאי המחלקה ומנהלת המחלקה טרם העברתם לרישום בספרי הנהלת החשבונות של העירייה ותשלומם. השמאים מאשרים בכתב על גבי החשבונות את ביצוע בדיקתם. הוסבר כי במסגרת הבדיקה נבחנת התאמת החשבונות אל מול ההסכם עם השמאי, מאומת ביצוע עבודת השומה אל מול השומה שהתקבלה, מהות העבודה, סכום הנכס המוערך וחישוב שכר הטרחה בהתאם להסכם (סכום והנחה). בדגימה שבוצעה נמצא כי שכר הטרחה המשולם ומופיע בחשבונות תואם את ההסכם כלהלן :

תחשיב הביקורת[102]	פרטי החשבונית				השמאי
	שכ"ט נ"י ⁱ	שווי הנכס נ"י	מועד	מספר	
4,212	4,212	4,622,446	7.7.23	675	א.ב
3,686	3,686	3,000,000	12.7.23	104-23	ש.ל
7,372	7,372	11,058,818	4.7.23	673	א.ב

המלצות

- לשקול שינוי מנגנון התחשבות עם השמאים באופן שישקף את נוהל משרד הפנים בעניין ניתוק שכר הטרחה מתוצאות השומה.
- לשקול שינוי מנגנון תמחור עבודת השמאות באופן שישקף את מורכבות העבודה הנדרשת ואת התשומות הכרוכות בעריכת השומה.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"במסגרת המכרז החדש גובש מנגנון התחשבות חדש מול השמאים ושכר טרחת השמאי נקבע בהתאם למהות העבודה וסוג הנכס (כגון: שומה לצמוד קרקע, דירת מגורים, חנות וכו'). כיום שכר טרחת השמאי מנותק מהערכת שווי הנכס ע"י השמאים".

14.

השומות

היקף השומות

להלן מספר שומות ההשבחה שבוצעו בשנים 2020 עד 2022 המדווח ב-"דוח השומות" בתוכנה ההנדסית:

סיווג השומה	כמות השומות המדווחות		
	2020	2021	2022
שומת ועדה	569	698	658
שומה מתוקנת	7	11	11
מכרעת	100	129	81
ועדת ערר	12	5	3
פטור לפי 19 ג	10	76	50
ערבות בנקאית			1
מוסכמת	1	1	
סך השומות	699	920	804
סך הבקשות למימוש	599	713	669

הממצאים

עריכת השומות בהתאם לכללי מועצת השמאים

14.1

לבקשת הוועדה המקומית, מחלקת השבחה מזמינה "שומת השבחה" משמאי המקרקעין, חוות דעת שמטרתה בדיקת ההתכנות להשבחה, קביעת סכום ההשבחה והיטל השבחה. כללים לעריכת השומה נקבעו בהלכה הפסוקה בבית המשפט ועל ידי המועצה לשמאי המקרקעין. בפס"ד ע"א 83/474 הוועדה המקומית ראשון לציון נ' חממי נקבע כי על השומה להיות ערוכה על פי כללי מועצת השמאים. בנובמבר 2006 מועצת שמאי המקרקעין אימצה תקן מספר 1 בדבר פירוט מזערי הנדרש בשומות מקרקעין לסוגיהן (להלן: תקן שמאי המקרקעין). בהתאם לתקן שמאי המקרקעין, השומה אמורה לכלול לפחות את הפרקים הבאים:

- דווח על סוג השומה: שומת מקרקעין מלאה, שומת מקרקעין מקיפה או שומת בוססת הנחה (היפותטית).
- זהות מזמין השומה והקשר שלו לנכס הנשום.
- מטרת השומה.
- מועד 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 הסמוכות 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 על בעל הנכס או עם מזמין השומה ועל כך שהשומה נערכה בהתאם לתקני הוועדה לתקינה שמאית."
- הביקורת בחנה התאמת שומות ההשבחה לכללים הקבועים על ידי מועצת שמאים, בוצעה דגימה במסגרתה נבחנו 6 שומות של 6 שמאים כמפורט להלן :

הצהרות			נתוני השומה											כתובת הנכס בשומה	השמאי	
בהתאם לתקנים ואתיקה	איסור שימוש	העדר עניין אישי	שומה	החשיב	עקרונות ושיקולים	היסטוריה	היאר הנכס ומבניו	תמונת חזית הנכס	פטי זיהוי הנכס	טיעוד ביקור בנכס	טיעוד קובע	מטרה	זהות במוזין			סוג
✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	חובת הלבבות 9	א.ב
x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	שז"ר 22	ו.ק
✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	קפלן 84	ג.ג
x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	אבן שפרוט 12	ח.ג
x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	הנדיב 55	ת.א
x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	בני בנימין 16	פ.ש

מנתוני הלוח עולה כי השומות נערכות בהתאם לתקן שמאי המקרקעין המחייב, למעט 7 מקרים בהם לא הופיעו הצהרות השמאים הבאות: הצהרה בעניין היעדר עניין אישי (3 מקרים) והצהרת השמאי בעניין ביצוע העבודה בהתאם לתקנים (4 מקרים).

14.2 הדיווח על היקף השומות בתוכנה ההנדסית

בהתאם ל- "דוח השומות" ("קומפלוט"), בשנים 2020-22 נערכו 2,423 שומות כמפורט :

דוח שומות	סיווג השומה
1,925	שומת ועדה
29	שומת ועדה מתוקנת
136	שומת פטור
310	שומה מכרעת
20	ועדת ערר
2	שומה מוסכמת
1	ערבות בנקאית
2,423	סיכום

בהשוואת מסד נתוני היקף השומות המתועד ב-"קומפלוט" עולה פער בהיקף השומות בין "דוח השומות" (2,423 שומות) לבין כמות השומות ב- "דוח פירוט השומות" (2,004 שומות). קרי, 419 שומות שאינן מופיעות ב-"דוח פירוט השומות". בבדיקה מדגמית שבוצעה עלה כי בחלק מהשומות שלא מופיעות ב- "דוח פירוט השומות" בשנת 2022 מופיע שם שמאי היחידה אולם לא מופיעים הנתונים הבאים - שם השמאי הראשי (שמאי במיקור חוץ) , סכום היטל השבחה , ממצאי השומה (יש/אין חבות) והערות לשומה. להלן דוגמאות :

מס' בקשה מימוש	גוש	חלקה	סוג מימוש	סוג שומה	מפיק שומה	שמאי ראשי	סכום לתשלום	הערות לשומה
20220006	6422	135	היתר בניה	ועדה	ג.י			
20220019	6669	57	היתר בניה	ועדה	ג.י			
20220063	6668	927	היתר בניה	ועדה	ג.י			
20220645	6522	127	היתר בניה	ועדה	ג.ב			
20220666	7291	117	היתר בניה	ועדה	ג.ב			

בחינת תהליך העבודה העלתה כי במקרה ושמאי המחלקה מוצא כי אין חבות השבחה או החבות אינה מהותית, הבקשה אינה מועברת לחוות דעת לשמאי המקרקעין במיקור חוץ ("שמאי ראשי") . לפיכך, במקרים אלו , אין שומה בכתב וגם לא מופיע שם השמאי הראשי בתוכנה ההנדסית ("דוח שומות"). זאת ועוד, נמצא כי לא מקפידים לתעד מדוע אין חבות השבחה :

השנה	כמות השומות ללא תיעוד הסבר
2020	46
2021	40
2022	58

להלן דוגמא לשומה שהוחלט לא לחייב בהשבחה ומופיע דיווח שמאי המחלקה כי סכום ההשבחה אינו מהותי – בקשה מספר 20210390¹⁰² "השבחה זניחה (עלויות התאמה גבוהות, הקלה בקו בנין זניחה)". לא מתועד מהו הסכום הזניח, לא מתועד אישור מנהלת המחלקה ובדיקת הכדאיות בעניין , לא נמצא נוהל הקובע הגדרה של סכום השבחה זניח או לא מהותי, שיטת העבודה והבקרה בתהליך ולא הוצג לביקורת סדרי העבודה הנהוגים. הביקורת מעירה, בדיקות ההשבחה המבוצעות על ידי שמאי המחלקה אינן מתועדות במערכת המידע ההנדסית באופן המאפשר בקרה נאותה על פעילותם תוך ניתוח מסד הנתונים והפקת שאילתות בגין היקף עבודות ההשבחה המבוצעות , ממצאי בדיקתם (החלטות) והסבר מבסס להחלטה על אי חיוב ההשבחה.

14.3 בקרה על השומות

שמאי מחלקת השבחה מופקדים על בדיקת השומה המתקבלת משמאי המקרקעין , לאחר אישורה הסופי הם קולטים את השומה במערכת המידע ההנדסית ("קומפלוט"). הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית ובחנה את הבקרה שבוצעה על 5 חוות דעת שמאיות להלן :

¹⁰² בקשת מימוש בגין היתר בניה , גוש-6424 , חלקה – 74 , תת חלקה – 119 .

#	מועד חוות דעת שמאית	השמאי היועץ	פרטי הנכס
1	12.7.23	ש.ל	גוש 6533, חלקה 280
2	14.6.23	א.פ	גוש 6670, חלקה 203
3	26.6.23	ת.א	גוש 6533, חלקה 152
4	11.7.23	א.ב	גוש 6524, חלקה 93
5	4.7.23	א.ב	גוש 6666, חלקה 550

מסקירת התכתבויות בין שמאי המחלקה לשמאי המקרקעין (מיקור חוץ), עולה כי שמאי היחידה מבקשים הסברים להערכות המבוצעות תוך התייחסות לתוכניות בניין העיר ומעלים הסתייגויות על בסיס עררים ופסקי דין. לאחר דיון בין הצדדים, השומות מתוקנות בהתאם. להלן חלק מהעקרונות על פיהם נבחנו השומות על ידי שמאי היחידה כפי שזוהו בדגימת הביקורת: זיהוי הנכס, מועד הרכישה של הנכס, המועד הקובע לעניין המימוש, נבחן המצב התכנוני של הנכס ביחס לתוכניות בניין העיר, נבחן האם הובאו בחשבון מלוא זכויות הבנייה במצב החדש, נבחנו שינויים שחלו בתוכניות ממועד הרכישה של הנכס (מצב חדש), נבחנת סבירות הערכת שווי הנכס ונבחן האם ישנה התייחסות לפסיקת בתי משפט (כגון- סוגיית נטרול מע"מ). הביקורת התרשמה כי שומות המקרקעין נבדקות על ידי שמאי היחידה. מנהלת מחלקת השבחה הסבירה כי עבודת השמאים מבוצעת בהתאם להנחיות מקצועיות של לשכת השמאים, כמו כן היא מבצעת בקרה מדגמית על עבודת השמאים.

משך זמן עריכת שומת השבחה

14.4

(1) תקן זמן לעריכת השומה

- נמצא כי בהסכם התקשרות עם השמאים לא נקבע תקן זמן לקבלת השומה משמאי המקרקעין במיקור חוץ. בסעיף 8 בהסכם נקבע כי השמאי יבצע את שירותי הייעוץ ו/או יספק לעירייה שומות שוטפות בהתאם ללוחות הזמנים כפי שיקבעו על ידי המנהל ו/או מי מטעמו. במקרה בו השמאי מעריך שאינו יכול לספק את השירותים במועדים שנקבעו על ידי המנהל, יבקש מהמנהל ארכה למתן השירותים (להלן: "בקשת הארכה"). על בקשת הארכה להיות מנומקת ולנקוב במועד חלופי להשלמת השירותים. בפועל, לא נמצאו לוחות זמנים שנקבעו למתן השירותים.

- בנוהל בין מחלקת השבחה למחלקת הרישוי נקבע כי יש לתת מענה עד חודש. מנהלת מחלקת השבחה הסבירה כי הזמן המוגדר הינו לרוב חודש למעט עבודות מורכבות.

- בחוק התכנון והבנייה לא נקבע משך זמן עריכת שומת ההשבחה אך נקבע כי במקרה בו התקבלה דרישה לעריכת שומה¹⁰³ תיערך שומת ההשבחה לגבי מקרקעין אלה תוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה".

(2) משך זמן הביצוע

- נמצא כי בתוכנה ההנדסית לא מנוהל מסד נתונים המאפשר ניתוח משך זמן ביצוע הכנת השומה- הבקשה למימוש הזכויות מתקבלת במחלקות אחרות בעירייה ואין ממשק ממוכן ביניהם, מחלקת השבחה מתעדת את מועד קבלת הבקשה למימוש ומועד העברתה להכנה לשמאי המקרקעין במערכת המידע ההנדסית בדיעבד ולא בזמן אמת.

¹⁰³ סעיף 4(א) בתוספת השלישית של חוק תכנון ובנייה.

- במקום זאת, מחלקת השבחה משתמשת בגיליון (Excel) למעקב על משך זמן הכנת השומה החל ממועד העברתה לשמאי במיקור החוץ. מבדיקת הביקורת עולה כי בשנים 2020-21 הדיווח על משכי הזמן ב "דוח מעקב עבודות השבחה" (Excel) בוצע באופן חלקי: בדוח תועדו 1,211 עבודות שמאות, כאשר ב-1055 (87%) מתוכן מופיע מועד העברה לשמאי ומועד החזרת השומה ואילו ב-156 מקרים (13%) מתוכם לא מתועד המועד (העברה ו/או ההחזרה). הביקורת סבורה כי השימוש בגיליונות Excel בעייתי מאחר והרישומים בגיליון ידניים, לא שיטתיים וסדירים ופוגע בשלמות הנתונים המדווחים.

- הביקורת ניתחה את מסד נתוני משכי זמן הביצוע בדוח "מעקב עבודות השבחה" (Excel) 2020-21 בשומות בהן הופיע תיעוד מלא של המועדים, 1055 שומות. עולה כי ב-22% מהשומות משך הזמן חרג מהתקן הקבוע בנוהל (30 יום) כמפורט להלן:

משך הזמן	כמות	%	זמן מצטבר	כמות שומות	%
עד 10 יום	284	27%	עד 10 יום	284	27%
11 עד 20 יום	331	31%	עד 20 יום	615	58%
21 עד 30 יום	213	20%	עד 30 יום	828	78%
31 עד 40 יום	85	8%	עד 40 יום	913	87%
41 עד 50 יום	54	5%	עד 50 יום	967	92%
51 עד 60 יום	34	3%	עד 60 יום	1,001	95%
61 עד 70 יום	15	1%	עד 70 יום	1,016	96%
71 עד 80 יום	9	1%	עד 80 יום	1,025	97%
81 עד 90 יום	11	1%	עד 90 יום	1,036	98%
מעל 90 יום	19	2%	מעל 90 יום	19	
סיכום	1055	100%		1,055	

מנתוני הלוח עולים הממצאים להלן:

- ב-78% מהמקרים משך זמן ביצוע השמאות ארך עד חודש (828 מתוך 1055).
 - ב-22% מהמקרים משך זמן ביצוע השמאות חרג מתקן הזמן בנוהל (חודש) ונע בין 31 יום ועד 397 יום (227 מתוך 1055).
 - ב-2% מהמקרים משך זמן חרג מ-90 יום ונע בין 97 ל-397 יום (19 מתוך 1055).
- הביקורת מעירה כי בדוח מעקב עבודות השבחה (Excel) לא מופיע תיעוד ההסבר להריגות! לפיכך, לא ניתן ללמוד על הסיבות להריגות. אנו סבורים שיש לקיים בקרה נאותה על יישום הנוהל באופן המאפשר ניתוח החריגים וביצוע פעולות מתקנות לצמצום החריגות וייעול תהליך העבודה.
- מודול היטלי השבחה במערכת המידע ההנדסית מטפל בכל הנושאים הנוגעים לתוספת השלישית ומאפשר את ניהול המעקב על משכי הזמן להכנת השומה, ניתן לגבש אירועים לכל המועדים הנדרשים על פי דרישת מחלקת ההשבחה ולא נדרש שימוש בגיליון עזר (Excel). הביקורת סבורה שיש לנהל את מעקב משכי זמן ביצוע עבודות השמאים במערכת המידע הנדסית המרכזית ("קומפלוט") בזמן אמת תוך קיומו של ממשק עם מערכות המידע בהן מנוהלות הבקשות למימוש.

המלצות

- להקפיד על הצהרת השמאי בעניין היעדר עניין אישי וביצוע השומה בהתאם לתקן שמאי המקרקעין.
- לתעד בדוח השומות בתוכנה ההנדסית את הבקשות הנבחנות על ידי שמאי מחלקת ההשבחה באופן המאפשר בקרה נאותה על פעילותם להקפיד על תיעוד הסיבות העומדות בבסיס ההחלטה .
- לגבש נוהל בנושא השבחה זניחה ולהגדיר מהם סכומי השבחה זניחים והגורמים המוסמכים לאשרם.
- למסד מנגנון בקרה על משך זמן ביצוע עבודת השמאות , ניתוח דוח מעקב זמני הכנת השומה , תיעוד הסברים לחריגות מהתקן ופעולות מתקנות לצמצום החריגות .
- לפעול ליצירת ממשק עבודה בין כל מערכות המידע ובין המחלקות העוסקות בקבלת הבקשות למימוש באופן שיאפשר טיוב הנתונים אחר משכי הזמן של הטיפול בבקשות.
- מומלץ שימוש במערכת המידע ההנדסית לניהול מעקב משכי הזמן והפסקת השימוש בגיליונות Excel.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"תיבחן האפשרות להטמעת נוסח הצהרה אחיד בכל שומת וועדה.
לעניין ההשבחה הזניחה כיום ישנם סדרי עבודה ברורים. אישור השבחה זניחה באחריות מנהלת המחלקה בלבד ולאחר התייעצות עם השמאים ובחינת עלות עריכת השומה אל מול התועלת שתהיה בהיטל ההשבחה שייגבה.
נפעל לבסס נוהל השבחה זניחה בשיתוף פעולה מול הגזברות.
במסגרת המכרז וההסכם החדש נקבעו לוחות זמנים לעריכות השומה. "

15.

פטור מהיטל השבחה

כללי

בחוק תכנון והבניה נקבע כי בעל הנכס לא יהיה חייב בהיטל השבחה אם הנכס אינו נמצא באזור בו אושרו תוכניות משביחות או שהתוכניות אינן חלות על הנכס וכאשר הבעלות על הנכס התקבלה מכוח הדין והעברתו בוצעה ללא תמורה מאדם לקרובו¹⁰⁴.

סעיף 19 בתוספת השלישית לחוק התקנון והבניה קובע את המקרים בהם יינתן פטור מהיטל השבחה ולא תחול חבות תשלום היטל בשל השבחה. הקבוצה העיקרית של הפטורים בחוק כוללת את הפטור לדירת מגורים שנועדה לשפר את תנאי המחיה של הנישומים. בנוסף, המחוקק מעניק פטור למוסד ציבורי, פטור בגין תוספת שטחי שירות לאנשים עם מוגבלויות, לתוכנית המשביחה דרך ציבורית ולתוכנית המבטלת תוכנית שימור העשויה להשביח את המקרקעין. רשימת הפטורים כוללת בין היתר את הפטורים להלן (ההדגשות אינן במקור) :

הוראת הפטור	הסעיף בחוק
היטל החל עם מתן הקלה או שימוש חורג "רשאית הועדה המקומית לפטור את בעל המקרקעין מחובת תשלום היטל, כולו או בחלקו, בגלל מצבו החומרי"	19(א) פטור מלא/חלקי בשל מצב חומרי
לא תחול חובת תשלום היטל עבור השבחה בנכסים הבאים: - נכסים שהממשלה הכריזה עליו כעל שכונת שיקום - במקרקעין למגורים ששר הבינוי והשיכון ופנים הוכרזו בצו כאזורי שיקום ¹⁰⁵ - במקרקעין למגורים לבעלים שזכאי לסיוע בתוכנית משרד הבינוי והשיכון - בשל תוספת של שטחי שירות להתאמת נגישות (עד 5%) - במקרקעין המיועדים לדרך ציבורית - במקרקעין בשל בניית מרחב מוגן - היתר בנייה או הרחבה מכוח תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה והוספת חדר על הגג במבנים אלו - השבחה במקרקעין של מוסד שאין עיסוקו לקבלת רווחים - מוסד ציבורי	19 (ב)
"בנייה או הרחבה של דירת מגורים, לא יראו כמימוש זכויות, אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בנייה על אותם מקרקעין שישמשו למגוריו או למגורי קרובו ובלבד שהשטח אינו עולה על 140 מ"ר"	19 (ג) (1) דירת מגורים
" העברת בעלות או חזקה בדירה שנבנתה או שהורחבה כאמור בפסקה (1) או שניתן להרחיבה לפי תוכנית לא יראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום היטל אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים מגמר הבנייה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים ". בית המשפט העליון קבע כי הפטור בסעיף 19 (ג) יינתן לדירה אחת בלבד למחזיק הקרקע (הלכת צרי ¹⁰⁶).	19 (ג) (2) מכר דירת מגורים כאמור בסעיף (1) או שניתן להרחיבה לפי תוכנית

¹⁰⁴ סעיף 1 בתוספת השלישית לחוק תכנון ובנייה מהריג העברה מכוח דין וללא תמורה מהגדרת מימוש זכויות .

¹⁰⁵ אזור שיקום כמשמעותו בחוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, תשכ"ה-1965

¹⁰⁶ רע"א 7417/01 צרי נ' הועדה מקומית לתכנון ובנייה גבעתיים, תקדין עליון 2003 (2) 2677..

לצד הפטורים בסעיף 19 נקבע בתקנות התכנון והבנייה¹⁰⁷ כי בעל דירת מגורים המבקש הקלה לבניית תוספת שטח, לא תחול עליו חובת תשלום היטל במקרה ושטח הדירה לא יעלה על 110 מ"ר.

ממצאים

נהלים

15.1

מסקירת נוהל ISO "היטל השבחה"¹⁰⁸ עולה כי הוא אינו כולל התייחסות להגדרת הטיפול במתן הפטורים. אין בעירייה הוראות בכתב עבור ניהול התהליך לרבות הגדרת אחריות, סמכויות לאישור הפטור, תנאים ומסמכים מבססים לאישור הפטור והבקרה בתהליך.

שמאי המחלקה הסבירו כי פטור מטופל רק עם הגשת בקשה לפטור. באתר המרשתת של העירייה מופיעים 2 טפסים לבקשה עבור פטור: פטור בגין היתר בניה לדירת מגורים לפי סעיף 19(ג) (1) ופטור עם מכר דירת מגורים לפי סעיף 19(ג) (2). הבקשות מתקבלות במחלקת השבחה, אישור פטור מבוצע על ידי שמאי המחלקה ו/או שמאי מיקור חוץ ומנהלת מחלקת השבחה.

תיעוד הפטורים במערכות המידע

15.2

בחינת תהליך העבודה העלתה כי אין בעירייה מסד נתונים שלם אודות היקף הפטורים שניתנו, סיווגם בהתאם להוראה המבססת את הפטור והגורם המאשר את הפטור לבקרה נאותה. תיעוד היקף הפטורים מבוצע בשני מסדי נתונים, אין התאמה בין מסדי הנתונים ועלו בעיות באיכות הדיווחים כמפורט להלן:

- **תיעוד הפטורים מבוצע בשני מסדי נתונים הבאים –**
 - ↩ ב- "דוח מעקב עבודות היטל השבחה" (Excel) עם קבלת הבקשה לפטור.
 - ↩ בתוכנה ההנדסית ("קומפלוט") כחלק מסיווג השומה כשומת פטור.
- **מסקירת הדוחות עולה כי התאמה אודות היקף הפטורים במסדי הנתונים כמפורט להלן:**

מערכת מידע הנדסית ("קומפלוט")		דוח מעקב שומות השבחה (Excel)		השנה
דוח פירוט שומות	דוח שומות	גיליון מעקב שומות	גיליון פטור 140	
27	50	43	50	2022
71	76	אין	77	2021
8	10	אין	36	2020
106	136	43	163	סיכום

איכות הדיווחים בתוכנה ההנדסית

בחינת דוח השומות במערכת המידע ההנדסית, "קומפלוט" מעלה כי הדיווח על היקף שומות הפטור בתוכנה ההנדסית אינו עקבי, שיטתי, ואחיד ומסד הנתונים הקיים בגין "שומת פטור" חלקי ולא שלם. בדוח מופיעים 21 פטורים שלא דווחו כשומת פטור כי אם מופיעים כשומת וועדה. הביקורת למדה על הפטורים מהמידע המופיע בעמודות "הערות לשומה" ו-"סוג המימוש" כמפורט להלן:

¹⁰⁷ תקנות התכנון והבניה תשלום היטל השבחה על הקלה בדירת מגורים, תשמ"א.
¹⁰⁸ הוראה מספר 5.3.10.01 מיום 12.2.18.

#	בקשת מימוש	גוש/ חלקה	סוג שומה	מפיק שומה	הערות לשומה
1	20190256	650'6536 4	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	פטור לפי סעיף 19(ג)(1)... הוצג תצהיר חתום מאת הבעלים המבקש.
2	20190278	316'6558 2	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	פטור לפי סעיף 19(ה) (היתר בניה) מאושר בעת מימוש מלא במכר/היתר יש להנפיק שומת השבחה לכלל מדרגות התכנון המשביחות
3	20190459	384'6526	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	פטור לפי סעי' 19(ב)(4) לתוספת השלישית לחוק התג"ב. ע"פ אישור יועמ"ש העירייה
4	20190531	426'6517	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	אושר פטור לפי סעיף 19(ב)(4) לתוספת השלישית לחוק התג"ב. מצ"ב מסמך התחייבות.
5	20190582	68'6544	ועדה	ב.ג	מבנה חדש לאולם ספורט בית ספרי.
6	20200025	510'6669	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	פטור לפי סעיף 19(ב) לתוספת השלישית לחוק התג"ב בצירוף תעודת מלכ"ר תקפה.
7	20200169	142'7291 9	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	פטור מהיטל השבחה שאושר לפי תצהיר המצ"ב- סעיף 19(ג)
8	20200394	538'6520	ועדה	ב.ג	פטור מהיטל השבחה שאושר לפי תצהיר עפ"י סעיף 19 ג (2).
9	20210302	204'6537 4	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	פטור מהיטל השבחה- 29
10	20210680	384'6526	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	פטור לפי סעי' 19(ב)(4) לתוספת השלישית לחוק התג"ב. ע"פ אישור יועמ"ש העירייה

#	בקשת מימוש	סוג מימוש	סוג שומה	מפיק שומה	שם ראשי
11	20190583	פטור לפי 19ג	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	
12	20200028	פטור לפי 19ג	ועדה	ב.ג	ד.ג
13	20200059	פטור לפי 19ג	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	נ.נ
14	20200071	פטור לפי 19ג	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	מ.מ.מ
15	20200134	פטור לפי 19ג	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	ל.ל
16	20200394	פטור לפי 19ג	ועדה	ב.ג	
17	20200404	פטור לפי 19ג	ועדה	ב.ג	ד.ג
18	20200479	פטור לפי 19ג	ועדה	ב.ג	נ.נ
19	20200491	פטור לפי 19ג	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	
20	20210265	פטור לפי 19ג	ועדה	ברק גלבע	ק.ק
21	20220163	פטור לפי 19ג	ועדה	י.כ - מחלקת השבחה	פ.פ

איכות הדיווחים בגיליון Excel

בחינת "דוח מעקב עבודות היטל השבחה" (Excel) מעלה כי תיעוד הבקשות לפטור ב- Excel מבוצע באופן חלקי, לא אחיד ולא שיטתי כמפורט להלן:

← בגיליון "מעקב שומות" תיעוד הבקשות לפטור מופיע החל משנת 2022 ולא מופיע מועד הגשת הבקשה לפטור.

- ↪ בגיליון "פטור 140" תיעוד פניות לפטור לדירת מגורים עד 140 מ"ר החל משנת 2019, לא מקפידים לתעד את מספר הפנייה ומידע אודות הפטור (מלא/חלקי/הסבר).
- ↪ באמור בלוח בסעיף 2 לעיל אין התאמה בדיווח על היקפי הפטור בשני הגיליונות.

ניתוח פטור דירת מגורים עד 140 מ"ר

15.3

סעיף 19 ג (1) מאפשר מתן פטור מהיטל השבחה בגין בנייה או הרחבה של דירת מגורים בהתקיים מספר תנאים לרבות דרישה כי הדירה תשמש למגורי המחזיק בקרקע או קרובו וכי שטחה הכולל לאחר הבנייה או ההרחבה לא יעלה על 140 מ"ר. בסעיף 19 ג (2) נקבע כי מחזיק של קרקע אשר עשה שימוש בדירה שנבנתה או הורחבה במשך 4 שנים רצופות יהיה זכאי לפטור מהיטל השבחה. למעשה, החוק קובע כי הפטור יינתן בשני שלבים: תחילה נדחה מועד התשלום ולאחר ארבע שנים שבהן התגורר בדירה המחזיק בקרקע או קרובו, יהפוך הפטור "אמיתי" ולפטור מוחלט. זאת ועוד, בית המשפט העליון פסק כי הפטור יינתן לדירה אחת בלבד למחזיק הקרקע (הלכת צרי 109).

מבדיקת הביקורת עולה כי אין בעירייה מסד נתונים לאימות התנאים למתן הפטור המוחלט בעניין מגורים במשך הזמן הנדרש - 4 שנים רצופות מגמר הבנייה ובעניין פטור לדירה מגורים אחת בלבד. בפועל, לא נבדק יישום תנאים אלו כי אם ניתן פטור עוד בטרם יחלפו 4 שנים מגמר הבנייה ומבלי שנבדק האם המבקש ממש בעבר את הזכאות לפטור. מתן הפטור מבוסס על הצהרה בכתב של המבקש כי מעולם לא קיבל פטור מתשלום היטל השבחה וככל שימכור את הדירה בתקופה של 4 שנים מגמר הבניה או יפסיק להשתמש בדירה למגורים, יחויב במלוא היטל ההשבחה. להלן טופס הבקשה עם הצהרת המבקש:

בקשה לקבלת פטור מתשלום היטל השבחה
על פי תוספת סעיף 19 ג(1) לתוספת השלישית
לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965

תצהיר המבקש

אני הח"מ _____ נושא ת.ז. _____ מצהיר בזאת בכתב:

1. אני (מחק את המיותר):
 הבעלים/החוכר והמחזיק של נכס מסוג מקרקעין למגורים / דירת מגורים בשטח של _____ מ"ר, הידוע כגוש _____ חלקה _____ בכתובת _____ בהרצליה. מגרש מספר _____ ע"פ תב"ע _____ קרובו של הבעלים/החוכר והמחזיק (נא לפרט מהות הקרבה: בן / הורה / אח / אחר: _____) של נכס מסוג מקרקעין למגורים / דירת מגורים בשטח של _____ מ"ר, הידוע כגוש _____ חלקה _____ מגרש מספר _____ ע"פ תב"ע _____ דירה מס' _____ קומה מס' _____ המונה לכיוונים _____ בכתובת _____
2. הגשתי בקשה לחיתר בניה על גבי המקרקעין הנייל לצורך הקמת דירת מגורים / תוספת לדירת מגורים שתשמש למגורי. מס' בקשה לחיתר _____
3. השטח הכולל של דירת המגורים, בהתאם לחיתר הבניה, לאחר בנייתה / הרחבתה (שטחים עיקריים+ שטחי שגררה+ מרפסות מקורות + מרפסות פתוחות עד 12 מ"ר) הינו _____ מ"ר.
4. יחידת הדיור הנדונה היא יחידת הדיור היחידה שבבעלותי בגוש ובחלקה הנדונים ו/או שמוחזקת על ידי יחידת הדיור הנדונה תהווה את יחידת הדיור היחידה שתהיה לי ועם גמר בנייתה לא תהיה לי יחידת דיור נוספת בגוש ובחלקה הנדונים.
 ב. בעלת זכויות נוספות במקרקעין: מחסן בשטח _____ מ"ר ו/או אחר: _____
3. מעולם לא קיבלתי פטור מתשלום היטל השבחה לפי סעיף 19 ג(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, בגין כל נכס אחר שבבעלותי כיום או שהיה בבעלותי בעבר, בכל דחי הארץ.
5. על סמך העובדות המפורטות לעיל אני מבקש שלא לראות את הבניה או ההרחבה של דירת המגורים כמימוש זכויות וכי לא תחול בגינה חובת תשלום היטל השבחה.
6. ידוע לי כי עם כל בניה או הרחבה מעל שטח של 140 מ"ר, אחויב בתשלום היטל השבחה על פי הוראות החוק. הרוני מצהיר כהלכה.
7. ידוע לי כי אם בתקופה של 4 שנים מגמר הבניה אפסיק להשתמש בדירה למגוריי אחויב במלוא היטל ההשבחה. ע"פ החוק _____
8. הרוני מתחייב להודיעכם עם הפסקת השימוש בדירה כאמור.
8. ידוע לי ומוסכם עלי כי הועדה המקומית תהא רשאית לבדוק את נכונות כל המוצהר לעיל וכן תבדוק את היקף זכויות הבניה הקיימות בנכס, זאת בטרם תחליט לעניין מתן הפטור.
9. הרוני מאשר כי זהו שמי להלן חתימתי ותוכן תצהירי לעיל אמת.

חתימת המבקש	תאריך
_____	_____
_____	_____
חתימת עו"ד	תאריך
_____	_____
_____	_____

אישור חתימה

ביום _____ הופיע בפניי _____ עו"ד, מר _____ נושא ת.ז. _____ ולאחר שהזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו הנייל וחתם עליה בפניי.

109 רע"א 7417/01 צרי נ' הוועדה מקומית לתכנון ובנייה גבעתיים, תקדין עליון 2003 (2) 2677.

הביקורת סבורה שיש לתעד את רישום הפטורים במערכת המידע ההנדסית לרבות גיבוש "אירוע עתידי" ב-"קומפלוט" למשלוח בקשה להצהרת בעל הנכס כי הנכס לא נמכר לצורך בחינת רציפות מגורים של ארבע שנים כמתחייב בהוראות הפטור.

מנהלת מחלקת השבחה הסבירה – לתיעוד נאות ב-"קומפלוט" יש צורך בכוח אדם נוסף למחלקה.

המלצות

- לעדכן את נהלי ה-ISO ולהוסיף את הליך הטיפול בפטור לרבות התנאים למתן הפטור, הגורמים המעורבים, הסמכויות והבקורות בתהליך.
- לפעול לתיעוד מלוא הפטורים וסיווגם במערכת המידע ההנדסית בהתאם להוראה המבססת את אישורם באופן המאפשר הפקת שאילתות והכולל מנגנוני בקרה.
- לבחון אפשרות עדכון אירוע עתידי במערכת המידע ההנדסית בשומת פטור דירת מגורים (140 מ"ר) ל-4 שנים מיום מתן ההיתר באופן שיאפשר בדיקה בעמידה בתנאי הפטור - רציפות המגורים במשך 4 שנים, אם באמצעות בדיקה בנתוני המחזיקים בנכס או באמצעים אחרים.

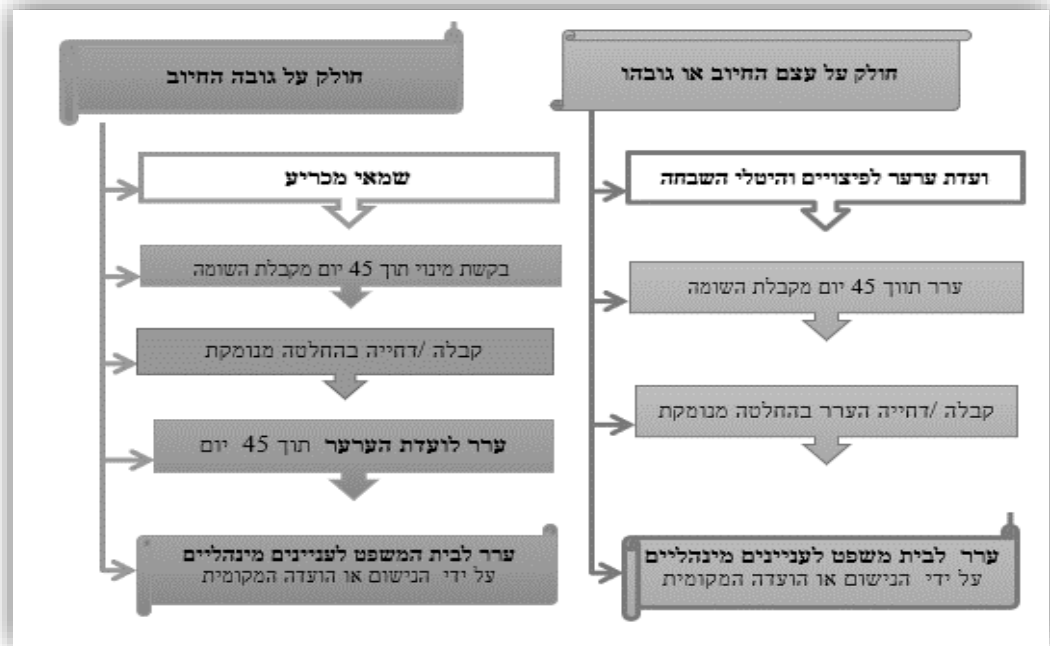
תגובת מנהלת מחלקת השבחה

" נפעל ליישם את ההמלצות באמצעות מערכת ה"קומפלוט". "

השגה על השומות

כללי

בשנת 2009 נכנס לתוקפו תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה שהטמיע שינויים בהליכך בירור מחלוקות על שומות ההשבחה מטעם הועדה המקומית. הופסק השימוש בשומה נגדית ותחת זה נקבעו שני מנגנונים לבירור המחלוקות כמפורט בתרשים להלן:



תיקון טעות - ככל שהנישום סבור כי נפלו טעויות בשומת הוועדה ביחס לפרטי המקרקעין ו/או הנתונים הפיסיים של המקרקעין ו/או התוכניות החלות על המקרקעין ו/או זכויות הנישום במקרקעין, רשאי הוא לפנות בכתב לוועדה המקומית בנושאים הללו בלבד לתיקון השומה.

השגה על גובה החיוב - ככל שהחייב חולק על גובה החיוב ואינו חולק על עצם חיובו בהיטל, הוא רשאי לפנות ליו"ר מועצת שמאי המקרקעין תוך 45 יום מיום שהשומה הובאה לידיעתו ולבקש מינויו של שמאי מכריע לצורך הכרעה בעניין גובה החיוב. על יו"ר מועצת שמאי המקרקעין להודיע על זהות השמאי המכריע בתוך 15 יום ממועד קבלת הפנייה אליו. השגה על הכרעת השמאי המכריע תוגש לוועדת הערר והשגה על החלטת ועדת הערר תוגש לבית המשפט לעניינים מינהליים.

השגה על עצם החיוב - במקרה והחייב בהיטל חולק על עצם החיוב ו/או גובה החיוב הוא רשאי להגיש ערר לוועדה תוך 45 יום מקבלת השומה. ועדת הערר רשאית לקבל חוות דעת של שמאי מייעץ בנוגע לערר. הגשת הערר לא תעכב את מימוש הזכויות במקרקעין, אם החייב בהיטל שילם את ההיטל. במקרה של ערר עקב בקשה להיתר בניה למגוריו או מגורי קרובו, לא תעכב הגשת הערר את מתן ההיתר, אם התקבלה ערובה לתשלום סכום ההיטל השנוי במחלוקת. ככל והנישום לא ערער תוך 45 ימים, הופכת השומה לחלוטה.

נוהל

אין נוהל בכתב המגדיר את תהליך העבודה לרבות אחריות, הסמכות לאישור הגשת ערר, המעקב והבקרה בתהליך העבודה. מנהלת מחלקת השבחה הסבירה כי קיימים סדרי עבודה ברורים - מחלקת השבחה בודקת את שומת השמאי המכריע ובוחנת האם יש בסיס מקצועי לערעור תוך התייעצות עם השמאי האמון על התיק (היועץ), המלצת המחלקה מועברת לבחינת היועצת המשפטית ובהתאם להחלטתה מועברת השומה למשרד עו"ד חיצוני להגשת ערר בוועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה.

16.1

נמצא כי לא נהוג דיווח שיטתי וסדור בכתב של משרד עורכי הדין המנהל את התביעה אודות סטטוס התביעה. הוסבר כי אין דיווח סדור בכתב אך יש קשר שוטף של עורכי הדין עם שמאי המחלקה והשמאים היועצים במסגרתו מתקבל מידע על סטטוס התביעה.

16.2

היקף ההשגות במערכות המידע

מבדיקת הביקורת עולה כי ב- "קומפלוט" לא מנוהל מסד נתונים בנושא ההשגות על החלטות הוועדה המקומית הרצליה באופן המאפשר פילוח נתונים אודות ההשגה ובין היתר - סטטוס ההשגה, מועדים רלוונטיים בתהליך ההשגה (שומת הוועדה, מינוי שמאי מכריע, קבלת החלטת השמאי, ערר לוועדת ערר), החלטות העירייה על המשך התהליך, הנימוק המבסס ותוצאות הערר. ב-"קומפלוט" יש תיעוד להפקת שומת השבחה לאחר החלטות של שמאי מכריע וועדת הערר. מנהלת מחלקת השבחה הסבירה כי החל משנת 2022 גובש דוח "מעקב שומות מכריעות" (Excel) שמטרתו ביצוע מעקב אחר התהליך באופן המאפשר יישום הגשת המחלוקת במועדים הקבועים בחוק.

מסקירת "דוח מעקב שומות מכריעות" (Excel) עולה כי לא מקפידים לתעד את מלוא המידע הנדרש בדוח לרבות הנימוקים המבססים את המלצת מחלקת השבחה, החלטת היועצת המשפטית, המועד בו הועבר ליועצת המשפטית ומשרדי עורכי הדין ואין דיווח על תוצאת הערר בוועדת הערר ופיצויים כמפורט להלן :

2022		2023		תקופה *
אחוז	כמות	אחוז	כמות	
100%	64	100%	116	מספר שומות מכריעות
המלצת מחלקת השבחה				
47%	30	42%	49	לערר
52%	33	53%	62	לא לערר
2%	1	3%	3	אין המלצה
63%	40	69%	80	אין נימוק להמלצה
החלטת היועצת המשפטית				
37%	11	35%	17	אין מועד העברה ליועצת המשפטית
100%	30	100%	49	אין החלטת היועצת המשפטית
טיפול משרד עורכי דין בתביעה				
33%	10	39%	19	אין מועד העברה למשרד עורכי דין

*התקופה - 2023 (1-11.23), 2022 (4-12.22)

הביקורת מעירה כי מסד הנתונים הקיים ב- Excel מספק מידע על היקף ההשגות באופן חלקי, המידע אינו שלם ואינו מאפשר פילוח נתונים, הפקת שאילתות ויישומה של בקרה נאותה על החלטות שהתקבלו בתהליך ההשגה - אין

תיעוד עבור נימוקים המבססים את המלצת מחלקת השבחה, לא מופיע תיעוד החלטת היועצת המשפטית שהתקבלה ולרוב לא מתועד האם הוגש ערר לוועדת הערר ותוצאות ערר. למעשה, במסד הנתונים המנוהל אין מידע על היקף הערר בהן הייתה מעורבת העירייה (כתובעת/נתבעת) בתקופה מסוימת ולמועד הביקורת (6.24) אין מידע במערכות המידע של העירייה על היקף העררים הפתוחים.

היקף השומות עקב השגה (הכרעה/ ערר)

16.3

מאחר ו- "דוח מעקב שומות מכריעות" (Excel) חלקי ואינו לשנה שלמה הרי שלא ניתן לבדוק מה היה שיעור המחלוקות (הכרעה/ערר) מכמות השומות, לפיכך הביקורת בחנה מה היקף השומות בגין ההשגות ב- "קומפלוט". בהתאם ל-"דוח פירוט השומות" בתוכנה ההנדסית, השיעור הממוצע של שומות שהופקו עקב השגות על שומות הועדה המקומית בשנים 2020 עד 2022 הינו 21% כלהלן:

שנה	שומות ועדה	השגות על שומות הועדה			שיעור ההשגה על שומות הועדה	
		מכרעת	ועדת ערר	סך ההשגות	ועדת ערר	מכרעת
				סך הכל		
				%	%	%
2022	549	78	3	81	14%	1%
2021	594	128	5	133	22%	1%
2020	398	100	12	112	28%	3%
סיכום	1541	306	20	326	21%	20%

מנתוני הלוח עולה כי שיעור סך השומות במחלוקת בשנים 2020-2022 נע בין 15% ל-28% ומצביע כי בממוצע הוגשו השגות על חמישית משומות הועדה.

בהתאם לדוח מבקר המדינה יולי 24 בעניין גביית היטלי השבחה שיעור העררים והבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שעיריית הרצליה הכינה לתקופה 2018-2022 הינו 24% כלהלן –

העירייה	מספר השומות שהכינה העירייה*	מספר העררים על שומות שהכינה העירייה**	מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע***	שיעור העררים מסך השומות שהכינה העירייה	שיעור הבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שהכינה העירייה	שיעור העררים והבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות
הרצלייה	2,396	70	507	3%	21%	24%

* על פי נתוני העיריות.
 ** על פי נתוני מינהל התכנון.
 *** על פי נתוני משרד המשפטים.

16.4

הרצליה בהשוואה לכלל הוועדות המקומיות בישראל

מבדיקת הביקורת¹¹⁰ עולה כי בשנים 2020-22 ניתנו 6,852 הכרעות באמצעות שמאי מכריע בנושא שומות היטל השבחה עבור כלל הוועדות המקומיות בישראל, מתוכן 269 של הועדה המקומית הרצליה, המדורגת במקום ה-3 בכמות ההשגות, שיעור גבוה ביחס לרשויות האחרות. להלן 20 הרשויות המובילות בשיעור הערר:

#	העיר	מספר תיקי שמאי מכריע	שיעור (*)
1	תל אביב יפו	2,150	31%
2	ירושלים	545	8%
3	הרצליה	269	4%
4	חולון	208	3%
5	בית שמש	181	3%
6	חזרה	187	3%
7	ראשון לציון	182	3%
8	שדרות	169	2%
9	פתח תקווה	158	2%
10	נתניה	161	2%
11	הוד השרון הדרים	157	2%
12	קרית	143	2%
13	רמת גן	151	2%
14	מבוא העמקים	133	2%
15	רמת השרון	132	2%
16	רעננה	122	2%
17	בת ים	109	2%
18	רהובות	98	1%
19	שבג'ים	92	1%
20	יבנה	73	1%

(*) השיעור מסך הכל התיקים 6,852.

תוצאות הליכי השגות (הכרעה/ערר)

16.5

פערים בין שומות ועדה לשומת ערר

מסקירת דוח "השוואה חיובים בבקשה"¹¹¹ לתקופה 2018-2022 עולים פערים מהותיים בין החיוב בשומת ההשבחה של הועדה המקומית לבין החיוב בשומה שנפסק בערר כלהלן:

שומות עם פער מעל 50%		ניתוח הפערים אלפי ₪				שומת ועדה הופחתה בהשגה		השגות	סוג המימוש
שיעור ¹¹³	כמות	חציון	ממוצע ללא	ממוצע פשוט	סה"כ ¹¹²	%	כמות	כמות	
21%	7	238	114822	6,415	218,109	100%	34	34	בירור מידע

¹¹⁰ על פי נתוני משרד המשפטים, הכרעות שמאי ועדה מקומית בנושא היטל השבחה.

¹¹¹ דוח "השוואה חיובים בבקשה" מקומפלוט – מפרט את שומות הוועדה בגינן הוגש ערר (מכריע, ועדת ערר) בהן יש פער בחיוב של מעל 1%, את המועדים וסכומי ההיטל שנפסקו.

¹¹² סך הכל של הפער בין הסכום של שומת הועדה לבין סכום השומה שנפסקה בוועד מכרעת או ועדת ערר.

¹¹³ שיעור שומות עם פערים מעל 50% מהשומות שבהשגה הופחתו.

¹¹⁴ הממוצע בניכוי פערים מהותיים שהטו את הממוצע – לא הובאו בחשבון 6 מקרים עם פערים בסך כולל של 195 מיליון ₪. להלן ניתוח השונות של הפער של 218 מיליון ₪ - 18 השגות עם פער של עד 0.5 מיליון ממוצע הפער הינו 111 אלף ₪, 10 השגות עם פער מעל 0.5 מיליון ועד 4 מיליון ₪ ממוצע הפער הוא 2.1 מיליון ₪, 6 השגות עם פער עד 82 מיליון ממוצע הפער הוא 32.5 מיליון ₪.

שומות עם פער מעל 50%	ניתוח הפערים אלפי ₪					שומת ועדה הופחתה בהשגה		השגות	סוג המימוש
	שיעור ¹¹³	כמות	חציון	ממוצע ללא ממוצע פשוט	סה"כ ¹¹²	%	כמות	כמות	
30%	57	55	11575	172	31,717	98%	184	187	העברה בטאבו
25%	49	184	116276	502	95,801	98%	191	194	היתרי בנייה
27%	113	99		845	345,627	99%	409	413	סיכום

הערת הביקורת – נתוני השומות וההשגות חלקיים ומתייחסים רק לשומות בהן נוצר פער של מעל 1% בחיוב עקב ההשגה.

מנתוני הלוח לתקופה 2018-2022 עולים הממצאים להלן :

הרוב המכריע של ההשגות (99% בממוצע) נמצא מוצדק והסתיים בהפחתה של החיוב המקורי של שומת הועדה.

ב- 27% מהמקרים החיוב בהיטל השבחה הופחת בשיעור העולה על 50%.

להלן מספר דוגמאות לפערים מהותיים הנעים בין כ- 116 אלף ₪ ל-82 מיליון ₪

בקשה מספר	סוג מימוש	ועדה	מכרעת	פער (₪)
20180433	היתר בנייה	116,517	0	116,517-
20180095	היתר בנייה	3,376,480	1,681,064	1,695,416-
20220033	היתר בנייה	10,610,288	9,410,672	1,199,616-
20210267	היתר בנייה	106,357	6,784	99,573-
20220004	היתר בנייה	8,603,547	4,048,306	4,555,241-
20180574	היתר בנייה	10,701,808	6,196,242	4,505,566-
20190014	היתר בנייה	5,379,844	1,900,019	3,479,825-
20220649	היתר בנייה	4,476,277	2,430,110	2,046,167-
20220571	היתר בנייה	2052,199	602,395	1,449,804-
20210696	היתר בנייה	15,721,451	12,831,652	2,889,799-
20210131	בירור מידע	4,159,621	2,527,383	1,632,238-
20210693	בירור מידע	184,737,035	127,301,028	57,436,007-
20210615	בירור מידע	45,207,139	30,191,960	15,015,179-
20220363	בירור מידע	233,106,217	150,959,769	82,146,448-
20190103	בירור מידע	18,238,102	6,001,270	12,236,832-
20200520	בירור מידע	21,805,412	8,736,406	13,069,006-
20210666	בירור מידע	26,205,971	22,435,728	3,770,243-
20200261	העברה בטאבו	3,696,606	1,226,765	2,469,841-
20220011	העברה בטאבו	136,817	0	136,817-
20180423	העברה בטאבו	2,187,330	952,243	1,235,087-
20210048	העברה בטאבו	901,595	0	901,595-
סיכום		601,526,613	389,439,796	212,086,817-

נתוני הלוח מצביעים כי הפער בין החיוב בהיטל השבחה המקורי של שומת הועדה לחיוב שנקבע על ידי שמאי מכריע או ועדת ערר, הוא בסכומים מהותיים ולמעלה מעשרות מיליוני שקלים.

לא נמצא תיעוד לתהליכים להפקת לקחים ובין היתר שאילתות ודוחות לפילוח וניתוח הפרשים המהותיים, הסברים ו/או פעולות שננקטו ככל הנדרש.

הביקורת סבורה כי הכמות הגבוהה של ההשגות לשומות ההשבחה של הועדה המקומית הרצליה שברובן המכריע הסתיים בהפחתה של החיוב המקורי בסכומים מהותיים ובשיעור ניכר, עלול לפגוע ברמת האמון הציבורית במהימנות

¹¹⁵ הממוצע בניכוי פערים מהותיים- לא הובאו בחשבון 11 פערים בסך כולל של 18.6 מיליון ₪ (מעל 0.5 מיליון כל אחד) .
¹¹⁶ הממוצע בניכוי פערים מהותיים שהטו את הממוצע – לא הובאו בחשבון 17 מקרים עם פערים בסך כולל של 49 מיליון ₪ (מעל 1.5 מיליון כל אחד).

השומות המופקות מטעמה לגביית השבחה. בנוסף, הליכי ההשגה כרוכים בהקצאת משאבים כלכליים עירוניים, ביניהם שכר טרחת שמאי המכריע (50%), ייצוג וליווי מקצועי של שמאים ועורכי דין הן במיקור חוץ והן עובדי מחלקת ההשבחה והמחלקה המשפטית בעירייה.

המלצות

- לבחון את הפערים בין חיוב היטל השבחה בשומות הועדה לבין חיובים שנקבעו בשומות המכריעות, להפיק לקחים בגין פערים שנמצאו לא מוצדקים וליישם בשומות הרלוונטיות.
- לגבש מסד נתונים ממוחשב אודות תוצאות הערר המאפשר הפקת שאילתות לצורך הפקת לקחים.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"לפערים שבין שומות הוועדה לבין שומות מכריעות הסברים רבים, כשלהבנתנו המקור לרובם הוא מחוץ לפעילות הוועדה המקומית. יחד עם זאת, אנו פועלים ונמשיך לפעול לבחינת השומות המכריעות, ועדכון לפי הצורך של אופן הפעולה בפעילות שמאי הוועדה ושומות הוועדה שתוכננה."

.17

הצמדת החובהצמדת ההיטל

סעיף 9 בתוספת השלישית בחוק התכנון והבניה קובע כי יש להצמיד את חיובי היטלי ההשבחה מהתאריך הקובע הנקוב בשומה ועד למועד התשלום בפועל, לפי הנמוך מבין מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבניה כלהלן: "עלה מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבניה שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסמוך לפני המועד לתשלום היטל השבחה או כל חלק ממנו, לעומת מדד כאמור שפורסם בסמוך לפני תחילת התכנית, או אישור ההקלה או השימוש החורג, שבעקבותיהם חל היטל השבחה, יוגדל הסכום שהחייב בהיטל בו, לפי שיעור העלייה הנמוך ביותר של שני המדדים האמורים".

הוספת ריבית להיטל

סעיף 15 בתוספת השלישית בחוק התכנון והבניה קובע כי על היטלי השבחה יחול חוק הרשויות המקומיות בנושא ריבית והפרשי הצמדה כלהלן: " על תשלום היטל השבחה יחול חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה התש"ם – 1980), (להלן-חוק ריבית והצמדה), ויראו לעניין זה ועדה מקומית כאילו הייתה רשות מקומית כמשמעותה בחוק ריבית והצמדה ואת היטל השבחה כאילו היה כלול בתוספת לחוק האמור. "

בסעיף 2 (א) לחוק ריבית והצמדה נקבע "תשלום חובה שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לשילומו ישולם בתוספת תשלומי פיגורים".

"תשלומי פיגורים" מוגדרים בחוק ריבית והצמדה בסעיף 1 כדלקמן: "ריבית צמודה בשיעור של 0.50% לחודש או בשיעור אחר כפי שקבעו שר הפנים ושר האוצר ממועד החיוב בתשלום החובה עד יום שילומו, בהוספה או בהפחתה של הפרשי הצמדה".

ממצאיםחישוב הצמדת ההיטל

17.1

נמצא כי חישוב הצמדת ההיטל מבוצע במערכת המידע ההנדסית באופן חלקי בלבד ורק עבור היטל שמקורו בהיתר בנייה. הצמדת היטל ההשבחה שמקורו במכר מקרקעין והיטל שנפסק על ידי שמאי מכריע מבוצע במערכת עזר, "כל נתון". תחשיב הוספת הריבית הן במכר והן בהיתר מתבצע במערכת "כל נתון" ולא במערכת המידע ההנדסית. הביקורת מעירה, על אף שבתוכנה ההנדסית יש אפשרות לביצוע כל ההצמדות והוספת הריבית כנדרש בהוראות החוק, נהוג להשתמש במערכת עזר נוספת.

הביקורת סבורה שיש לבצע את התחשיבים במערכת המידע ההנדסית הייעודית באופן המאפשר ניצולה המיטבי של התוכנה והכלת כל המידע והתחשיבים במערכת מידע אחת.

מדגם הביקורת

17.2

בדגימה שבוצעה נמצא כי תחשיב ההצמדה והוספת הריבית תואם את הוראות החוק למעט מקרים בהם היטל הופחת בשל ירידה במדד כלהלן:

מספר בקשה	תאריך	סכום לתאריך	תאריך הצמדו	סכום מוצמד	סה"כ לתשלום
20190265	10.6.20	19,700	5.11.20	19,641.14	19,641.14
20200788	27.12.19	189,000	14.2.21	187,687.5	187,687.5
20190638	12.2.20	278,000	29.10.20	276,069.44	276,069.44
20181040	10.6.20	73,000	15.11.20	72,781.87	72,781.87
20180330	19.5.19	1,101,800	9.11.20	1,091,981.89	1,091,981.89
	19.5.19	266,200	9.11.20	263,827.92	263,827.92

מנתוני הלוח עולה כי תשלומי היטל השבחה הופחתו בשל ירידת המדד.

הביקורת סבורה כי הוראת החוק¹¹⁷ קובעת כי יש רק להצמיד את ההיטל לעליית המדד כלהלן: "עלה מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבניה.... יוגדל הסכום שהחייב בהיטל בו, לפי שיעור העלייה הנמוך ביותר של שני המדדים האמורים" (ההדגשה אינה במקור). מטרת הוראת החוק לשמור על ערכו הריאלי של ההיטל בשל פער הזמנים בין היום הקובע (מועד אישור תוכנית) לבין יום התשלום ולמנוע הפסד לוועדה המקומית בשל שחיקת ערכו.

המלצות

- לבצע את חישוב הצמדת היטל ההשבחה והוספת הריבית במערכת המידע ההנדסית הייעודית.
- להקפיד כי סכום ההיטל לא ירד כתוצאה מירידת המדד בהתאם להוראת החוק.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"במחלקת הגביה נערך תחשיב הריבית באמצעות מערכת ייעודית, כאשר דרישת מחלקת השבחה כוללת את הצמדה למדד בלבד.

בוצע עדכון במערכת ההנדסית כי סכום ההיטל בכל מקרה לא יפחת מהקרן שנקבעה בשומה."

¹¹⁷ סעיף 9 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה

18.

גביית היטל השבחה

כללי

בנוהל¹¹⁸ נקבע הגורם האחראי בעירייה למשלוח הדרישה לחייב בהתאם לסוג המימוש, במקרה של מכר תישלח הודעת החיוב ע"י מחלקת הגבייה ובמקרה של בקשה להיתר תשלח הודעת החיוב ע"י מחלקת ההשבחה כלהלן:

ההוראה בנוהל	דרך מימוש
בסעיף 3.5.1 נקבע כי הדרישה לחייב תשלח ע"י מחלקת הגבייה - " בעת מימוש בדרך של מכר/בקשה לברור מידע...תועבר השומה למחלקת הגבייה בצירוף דרישת תשלום היטל השבחה. מחלקת הגבייה תנפיק שובר לתשלום... שובר התשלום יישלח בצירוף שומת היטל השבחה אל הנישום בדואר רשום (עם אישור מסירה)".	בקשה למכר בירור מידע
סעיף 3.5.2, דרישה לחייב תשלח ע"י מחלקת השבחה -"בעת מימוש בדרך של בקשה להיתר...תועבר השומה למחלקת הרישוי מאת מדור להיטל השבחה וכן לנישומים בצירוף דרישה לתשלום במייל עם בקשה לאישור קבלת המייל".	בקשה להיתר
סעיף 3.6 - "בדרישה לתשלום יפורט בסיס החוק לתשלום, סכום התשלום וכן ההוראות החוק בדבר הגשת ערר על הוות הדעת השמאית ...".	פירוט שיופיע בדרישת התשלום

גביית חובות היטלי השבחה מתבצעת על ידי כל רשות בנפרד (הרצליה, כפר שמריה).

היקף החוב

להלן היקף החוב המדווח בגין היטל השבחה בדוחות הכספיים של העירייה לשנת 2022¹¹⁹:

2020	2021	2022	
אלפי ש"ח			
החייב מהיטל השבחה			
105,139	147,793	257,299	חייב שוטף
3,063	4,277	3,246	חייב ריבית/הצמדה פיגורים
108,202	152,070	260,545	סך החייב לשנה
	43,868 41%	108,475 71%	הגידול בחייב ביחס לשנה קודמת שיעור הגידול ביחס לשנה קודמת
הגבייה מהיטלי השבחה			
97,918	146,798	217,486	גבייה מהיטלי השבחה
-	17,814	8,234	גבייה פיגורים
97,918	164,612	225,720	סך הגבייה לשנה
יתרות החוב בגין היטלי השבחה			
50,171	58,660	47,629	יתרת פתיחה – חוב היטל השבחה
10,284	5,272	43,059	חוב שוטף שלא נגבה השנה
-	(17,814)	(8,234)	גביית פיגורים
(1,795)	1,511	1,108	העברה לחומס
58,660	47,629	83,562	יתרת חוב היטל השבחה לסוף השנה
93%	99%	85%	שיעור הגבייה השוטפת (מהחייב)
	(11,031)	35,933	השינוי בחוב – עליה (ירידה) ביחס לשנה קודמת
	(19%)	75%	שיעור השינוי בחוב

¹¹⁸ הוראה מספר 5.3.10.01, "היטלי השבחה"

¹¹⁹ דוח כספי 2022 נספח 2 לטופס 1 "מצב חשבון החייבים בגין ארנונות, היטלים, והשתתפויות לפי נתוני אגף הגבייה"

מנתוני הלוח עולה כי היקף החוב נכון ל-31.12.2022 הינו כ-84 מיליון ₪, בינואר 2023 נגבו 60 מיליון ₪ כך שגידול בחוב אינו משקף בעיית גבייה כי אם הפרש עיתוי בגבייה.

ממצאים

חוב השבחה בגין מכר

18.1

בהתאם לדוח החובות במערכת הגבייה (אוטומציה) בגין מכר ליום 31.12.22 מקור החוב "לכאורה" מהשנים 2020 עד 2022. בביקורת עלה כי מקור החוב לשנת 2020 במערכת המידע אינו עדכני והוא כולל חובות משנים קודמות החל משנת 1998. מניתוח מסד הנתונים עולה כי החוב המצטבר מהשנים 1998-2019 מהווה 8% מסך החוב (כ-8.4 מיליון ₪) כמפורט להלן -

השנה	החוב (₪)	מספר החייבים	שיעור	הסבר מנהל מחלקת היטלי גבייה
2022	13,393,700	37	16%	
2021	60,986,990	12	74%	כ- 60 מיליון נפרע ב-29.1.23
2020	177,216	2	2%	
2019	480,061	3	1%	
2018	547,671	2	1%	
2017	603,373	3	1%	
2015	1,966,864	3	2%	
2014	12,498	1	0%	
2012	779,259	3	1%	
2011	343,714	1	0%	
2010	683,787	1	1%	
2009	504,260	2	1%	
2008	566,970	1	1%	
2006	9,110	1	0%	
2005	926,702	1	1%	
1998	460,785	1	1%	
סיכום	82,442,959	74	100%	

מנהל מחלקת גביית היטלים הסביר כי מקור השגיאה בתקלה במערכת האוטומציה.

אכיפת חובות היטלי השבחה מכר

18.2

נמצא כי בגין חובות היטלים לא מבוצעות פעולות אכיפה לגביית החובות בגין היטלי השבחה מאחר ויתכן כי הסכמי המכר בוטלו וסכומי החוב אינם ניתנים לגבייה, במקרה וההיטל לא משולם לא מונפק אישור לטאבו לחייב. יוער, ככל שמקור יתרות החוב מהסכם מכר משנים קודמות (מ-1998 והילך) שבוטלו הרי שאכן החוב אינו בר מימוש ולא נדרש להציגו כחובות העירייה בדוחות הכספיים. עם זאת, יתכן שבעל הנכס לא שילם את היטל השבחה על אף שהסכם המכר לא בוטל ועל בעל הנכס חלה חובת תשלום היטל השבחה (הוצג לעירייה הסכם מכר חתום, תתכן העברת זכויות בפועל מבלי שהוסדר הרישום בטאבו, ישנם מקרים בהם רישום בטאבו אינו מסודר). בפועל, לא מבוצעות בדיקות ומעקב אחרי המקרים בהם נקבע היטל השבחה על בסיס הסכם מכר חתום ובחינת הסיבות לאי תשלומו, לא מבוצעת בדיקה מול החייב בעניין ביטול הסכם המכר ואין בקרה נאותה לאיתור חייבים חריגים שקבלו אישור לטאבו. מאחר ולא ננקטות פעולות אכיפה כנגד החייב הרי שיתכן כי החוב גם לא יהא בר פירעון בטענה להתיישנות החוב בהתאם לחוק ההתיישנות¹²⁰ וקיימת חשיפה לאובדן הכנסות מהיטל השבחה.

¹²⁰ מכוח סעיף 5 לחוק התיישנות תשי"ח-1958.

מנהל מחלקת גביית היטלים הסביר כי מחיקת חוב בקובץ מתבצעת רק כאשר החייב פונה ושולח מסמך המבסס את ביטול ההסכם.

חוב השבחה בגין היתרים

18.3

יתרת חוב השבחה שמקורו בהיתר במערכת הגבייה ליום 31.12.22 הינה 13,167 אלפי ש. מסקירת הקובץ עולה כי מקור החוב מהשנים 2020 עד 2022. בהתאם להסברי מנהל מחלקת היטלי גבייה כנגד החוב התקבלו ערבויות. מהשוואה בין קובץ החובות לקובץ הערבויות, נמצאו חובות בגינם אין ערבויות ולחייבים ניתנו היתרים כמפורט להלן:

מספר	שם	מועד החוב	סכום (ש)	הערה
20190121	הב"ע"מ	2021	703,336	(2)
20200253	ק.י	2020	570,234	(3)
20210187	ש.ז	2021	1,464	(1)
20210229	ח.א	2021	1,381	(1)
20150293	מ.ת	2020	738	(1)
20220254	ג.ר	2022	183	(1)

(1) בהתאם להסבר פקידת גבייה היטלים, יש למחוק את סכומי החוב הקטנים.
 (2) דרישת חוב מ-3.3.21 עקב ועדת ערר, היתר בנייה ניתן ב-28.8.19 לאחר תשלום היטל השבחה שנקבע על ידי שמאי מכריע. **נמצא כי החוב טרם נפרע ולא ננקטו הליכי גבייה כנגד החייב!**
 (3) דרישת חוב מ-3.3.21 עקב ועדת ערר, היתר בנייה ניתן ב-28.8.19 לאחר תשלום היטל השבחה שנקבע על ידי שמאי מכריע. **נמצא כי החוב טרם נפרע ולא ננקטו הליכי גבייה כנגד החייב!**
 הסבר מנהל מחלקת גבייה והיטלים – לא מבוצעת אכיפה בחובות היטל השבחה, ככל הידוע לו ישנה בעיה לבצע הליכי אכיפה באמצעות עו"ד של העירייה. עקב הערת הביקורת נשלחה לחייב דרישה לתשלום החוב. ממצאי הביקורת מעלים כי אין בקרה על חובות בגין היתרים לאיתור חוב בגינם אין ערבויות וביצוע פעולות לגבייתו.
דרישת התשלום

18.4

נמצא כי דרישת התשלום הנשלחת לחייב כוללת את הפירוט הקבוע בהוראות החוק לרבות מרכיבי השומה, הסכומים לתשלום, אופן ההצמדה והוראות להליכי ההשגה.

המלצות

- לפעול לגביית חוב ממשי ומוחלט ולמחוק חובות ישנים שאינם ברי פירעון.
- להוסיף בקרה על חובות היטלי השבחה בגין היתרים עבורם לא התקבלו ערבויות וגבייתם.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"נשקול בחיוב את האפשרות לפעול לטובת בקרה והתרעה בגין אותם מקרים בהם לא נגבו היטלי השבחה שנדרשו".

19. ערבויות

כללי

הוראות חוק התכנון והבניה¹²¹ קובעות כי נדרש תשלום היטל השבחה או מתן ערובה כתנאי למתן אישור לטאבו, מתן היתר לבנייה, הקלה ושימוש חורג. במקרה של הגשת ערר על היטל השבחה הנובע מהיתר בניה לצורכי מגורים נקבע¹²² כי לא יעוכב מתן ההיתר אם ניתנה ערובה לתשלום סכום היטל השבחה השנוי במחלוקת. תקנות התכנון והבניה¹²³ קובעות כי ערובה להבטחת תשלום היטל השבחה בשל מכר והיתר מגורים השנוי במחלוקת, תהא ערבות בנקאית לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים. נקבע כי למטרת עסק בלבד, מתן היתר לשימוש חורג ומתן היתר לשימוש חורג מתוכנית, לא יותנה בתשלום של מתן ערובה של יותר מ-25% ו-40% (בהתאמה) מהיטל השבחה בגין אותו היתר. במימוש זכויות שהוא מתן היתר בנייה, מתן הקלה או שימוש חורג הועדה מוסמכת לדחות תשלום היטל תוך קבלת ערובה בגובה מלוא היטל או חלקו ואינה חייבת להיות ערבות בנקאית כי אם לשביעות רצונה.

ממצאים

נוהל

19.1

אין נוהל בכתב בגין הליך הטיפול בקבלת הערבויות לרבות הגדרת טפסים והבקורות על יישומו. הביקורת התרשמה כי נהוגים סדרי עבודה. קבלת הערבות מתבצעת על ידי מחלקת היטלי גבייה, רישום הערבות במערכת המידע ומעקב תוקפה מבוצע על ידי מנהלת מדור תקצוב וערבויות (גזברות). להלן סדרי העבודה הנהוגים:

← מתן ערבות רק עם בקשת החייב, רק בגין היטל השבחה שמקורו בהיתר בנייה.

← קבלת ערבות בנקאית בלבד.

← סכום הערבות - עד מחצית סכום היטל.

הערת הביקורת, סדרי העבודה אינם מתייחסים להגבלות הקבועות בחוק החלות על סכום הערבות בשל היתרים למטרות עסוק לשימוש חורג מהיתר (עד 25% מהיטל) והיתר לשימוש חורג מתוכנית (עד 40%). בהתאם להסבר מנהל מחלקת הגבייה היטלים, המדיניות הנהוגה בעירייה הינה גביית ערבות עד 50%, לא ידוע לו על הנחייה בעניין הגבלת הערבות על ידי עסק בשיעור של 25% - 40%.

← תוקף ערבות מינימאלי – 3 חודשים.

הערת הביקורת, תוקף של 3 חודשים קצר טווח, תקנות התכנון והבניה מאפשרות קבלת ערבות עד 6 חודשים.

← הסדרת הבקשה לערבות מבוצעת בטופס "ערבות בנקאית" (נוסח הערבות הבנקאית) ו- "טופס קבלת ערבות".

← בדיקת מסמכי הערבות והתאמתם לנדרש, ארכוב מסמכי הערבות במערכת מידע (אוטומציה) והעברתם למנהלת מדור תקצוב וערבויות (גזברות).

← רישום הערבות בגזברות מתבצעת במערכת המידע למעקב ובקרה.

← מסמכי הערבות מופקדים בכספת בגזברות.

¹²¹ סעיפים 8 ו-10 לתוספת השלישית לחוק תכנון והבניה.

¹²² סעיף 14 לתוספת השלישית לחוק תכנון והבניה.

¹²³ תקנות התכנון והבניה (ערבות להבטחת תשלום היטל השבחה ודחיית תשלומים), תשמ"א-1981, ערבויות להבטחת תשלום לפי סעיפים 14 ו-18 לתוספת השלישית לחוק תכנון והבניה.

- ← מתבצע מעקב חודשי של תוקף ערבויות וחידוש הערבות בהתאם להחלטת מחלקת השבחה.
- ← שחרור הערבות עם הסדרת התשלום עם אישור מנהלת מחלקת השבחה ומנהל מחלקת גבייה היטלים.
- ← חילוט הערבות בהתאם לאישור מנהלת מחלקת השבחה ומנהל מחלקת גבייה היטלים.

נתוני הערבויות

19.2

בהתאם לקובץ ערבויות שהתקבל ביום 1.1.24 רשומים 10 ערבויות בסך של כ- 15,471 אלפי ₪ כלהלן:

מספר	תיאור ערבות	תאריך תחילה	פג תוקף	שם חייב	סכום ערבות
1	היטל השבחה מחצית ג-6518 ח-433,432	11/08/2021	31/12/2023	חברת ג.ג.ל	982,930
2	היטל השבחה למחצית ג-6531 ח-97	10/02/2022	31/12/2023	ל.ה (1979)	5,305,144
3	היטל השבחה ג-6419 ח-101-108	31/10/2022	31/12/2023	ש.י.נ.א.	373,123
4	היטל השבחה ג-6527 ח-347	10/08/2023	31/12/2023	א.ת.ל בע"מ	6,475,509
5	היטל השבחה גוש 6668 חלקה 643	25/12/2005	01/03/2024	ש.ג.נ.ש	107,000
6	היטל השבחה גוש-6525 ח-63+169	06/01/2009	01/03/2024	פ.ת	202,000
7	היטל השבחה ה 6668/643	21/08/2008	28/05/2024	ש.ש.ר.ב	107,000
8	היטל השבחה ג-6592 ח-132	14/03/2023	30/06/2024	ג.ג.ל בע"מ	969,089
9	היטל השבחה ג-6669 ח-695	07/06/2023	07/08/2024	ר.ס	467,034
10	היטל השבחה ג-6669 ח-696	07/06/2023	07/08/2024	ר.י	482,162
	סיכום				15,470,991

מנתוני הלוח עולים הממצאים להלן:

- (1) למועד קבלת קובץ הערבויות 1.1.24, פג תוקפן של 4 ערבויות ב-31.12.23. לבקשת הביקורת התקבלו מסמכי חידוש הערבות, כל הערבויות חודשו במועד כנדרש כלהלן:

שם חייב	פג תוקף	סכום ערבות (₪)	חידוש הערבות	תוקף חדש
חברת ג.ג.ל	31/12/2023	982,930	19/12/23	31/12/24
ל.ה	31/12/2023	5,305,144	27/12/23	31/12/24
ש.י.נ.א. בע"מ	31/12/2023	373,123	24/12/23	31/12/24
א.ת.ל בע"מ	31/12/2023	6,475,509	7/12/23	31/12/24

- (2) בהתאם לרישומים בקובץ הערבויות, יש ערבויות המוחזקות תקופה ארוכה ואף משנת 2005 (מסד בטבלה 5,6,7). בתקנות התכנון והבניה (ערבויות) נקבע כי ערבות בנקאית תהא לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים והועדה רשאית לדרוש הארכת תוקפן במקרה של השגה ועד תום ההליכים בערעור. להלן הסברים שהתקבלו ממנהלת מחלקת השבחה –

- ערבויות מ- "שרבט" (מסד 5,7) – מדובר בסכום חוב היתר בנייה השנוי במחלוקת בגינו התקבלה ערבות ונמשך זמן רב , הנושא הוכרע רק בשנת 2023 , עקב פסיקת שמאי מכריע מיום 22.3.23 , מחלקת השבחה שלחה למחלקת גבייה דרישת תשלום ביום 19.6.23 על תשלום של כ-426 אלפי ₪ . נכון למועד הביקורת (1.2.24) , החוב טרם שולם והערבות טרם חולטה ההכרעה על אף שחלפה כמט שנה מהכרעת השמאי¹²⁴ (22.3.23) .

- ערבות מ-"פלאפון" (מסד 6) – מדובר בחוב היטל השבחה שנוי במחלוקת , היתר ניתן בשנת 2008 בגינו לא שולם היטל השבחה ולכן ניתנה הערבות. במועד הביקורת , 10.6.24 , לא נמצא במחלקת השבחה תיעוד בגין השתלשלות האירועים, הטיפול המשפטי שננקט לגביית החוב משנת 2008 !. הביקורת מעירה כי בקובץ חובות השבחה בגין היתרים לא מופיע חוב השבחה של חברת פלאפון ! להלן קובץ החייבים –

החייב	סכום
ל.ה. סגל	4,455,952.00
מ.מ.מ.	3,479,407.00
ה.ה.	1,136,379.90
ה.ה.	1,132,491.00
ש.א.מ.מ.	703,336.40
ד.ב.	570,233.90
מ.מ.מ.	505,450.70
ש.ש.	466,682.80
ה.ה.מ.	415,412.90
ה.ה.מ.מ.	167,750.40
ה.ה.מ.מ.	130,950.20
ה.ה.מ.מ.	1,464.20
מ.מ.מ.מ.	1,381.00
מ.ת.	737.80
ד.ב.	183.00
	13,167,813.20

לבקשת הביקורת טרם התקבל הסבר בגין החוב והטיפול משפטי בגין החוב השנוי במחלוקת מול חברת פלאפון.

שיעור הערבות

19.3

בדגימת הביקורת (5 ערבויות) נמצא כי שיעור הערבות ששולם מהווה מחצית מסכום היטל השבחה בהתאם לסדרי העבודה הנהוגים בעירייה. נציין , בדיקת הביקורת העלתה כי כל הערבויות בגין היתר לעסקים אינם כוללים היתר לשימוש חורג כי אם היתר לרישוי מלא והיתר להקלה , לפיכך לא חלה ההגבלה הקבועה בחוק על סכום הערבות בגינם (הגבלה של עד 40%) .

המלצות

- לעגן בנהל את כל הקשור בקבלת ערבויות, הארכת תוקפן ולכלול בנהל זה מנגנוני בקרה , פיקוח ודיווח.
- לבחון גביית ערבויות בגין היתר למטרת עסק לשימוש חורג בהתאם להוראות החוק.
- לקיים בקרה על ערבויות שתוקפן ממושך ולפעול לגביית החוב או חילוט הערבות כנדרש.

¹²⁴ שמאי ערן ירקוני , הכרעה מיום 22.3.23 .

.20

השירות לתושב ותקני זמן

כללי

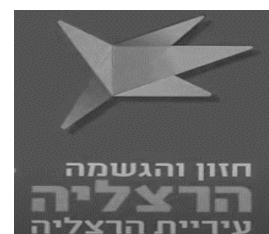
"שירות מיטבי" מהווה חלק מחזון העיר ויעדיה¹²⁵, נושא זה מעוגן בקוד האתי של העירייה ומופיע כיעד בתוכנית העבודה –

שירות מיטבי

עיר בה התושבים מקבלים שירות יעיל ומקצועי הנשען על כלים טכנולוגיים, אך שומר על יחס אישי, אוזן קשבת ושירותיות. שירות שוויוני הנשען על שקיפות מרבית, אך כזה הלוקח בחשבון גם את הצרכים השונים של קהלי היעד השונים, כחלק אינטגרלי מתהליכי קבלת ההחלטות.

עיריית הרצליה -
תכנית עבודה
2023

שירות - עיריית הרצליה ועובדיה יפעלו למען שירות מיטבי לתושבי העיר וללקוחות העירייה באשר הם. הדבר יבוא לידי ביטוי במתן השירות בערוצים השונים, תוך שאיפה לסטנדרטים גבוהים של שירות מקצועי, יעיל ואיכותי, המבוסס על ידע ומיומנות.



משרד הפנים התווה לרשויות המקומיות מדיניות מומלצת בעניין "פיתוח איכות השירות ברשות מקומית" תוך הקמת אתר אינטרנט ייעודי הכולל המלצות בנושא הטמעת איכות השירות לרבות מינוי פונקציה ארגונית האחראית על איכות השירות וגיבושה של אמנת שירות ("Service Level Agreement" - SLA). אמנת שירות היא הצהרה כתובה בה נותן השירות משקף את מדיניות השירות שלו תוך פירוט תכולת השירותים שהוא מספק, היקפם, תנאים למתן השירות והגדרתם של מדדי שירות ברורים ומדידים לאופן ורמת השירות. אמנת השירות משמשת מעין הסכם לתיאום ציפיות בין נותן השירות ללקוחותיו.

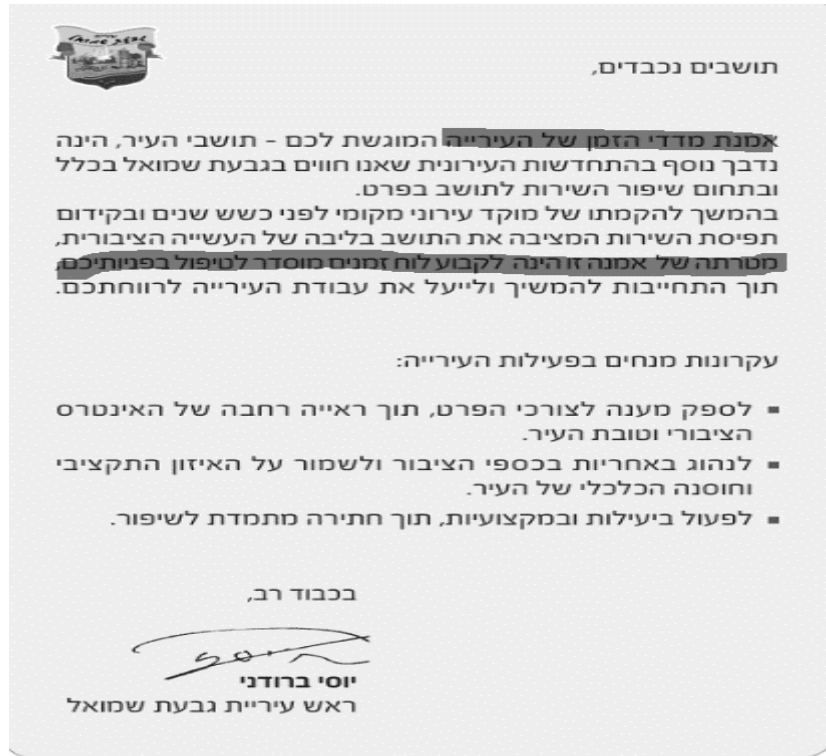
ממצאים

בתהליכי העבודה בטיפול בהיטלי השבחה יחידות העירייה מספקות שירות לציבור ויש להן ממשק עם ציבור התושבים בעניין ברור המידע על החבות בהיטל השבחה, אישור לטאבו על היעדר החבות בהשבחה, בקשה לשומת השבחה והסדרת תשלום היטל השבחה. יצוין כי בתוכנית העבודה של מנהל הנדסה לשנת 2023 מופיע יעד "שיפור השירות בהתאם למדדי SLA". לצד זאת באתר העירייה לא מפורסמים אמנת שירות כמומלץ על ידי משרד הפנים (SLA) לרבות ותקני זמן למדדי השירות המסופקים על ידי יחידות העירייה לרבות מדדי השירות הקשורים להיטלי השבחה.

20.1

¹²⁵ בהתאם לתוכנית העבודה לשנים 2022-23 והקוד האתי המפורסמים במרשתת.

מבדיקת הביקורת עולה כי באתרי המרשתת של רשויות אחרות¹²⁶ מופיעה הצהרת הרשות על אמנת השירות (SLA) והגדרת זמני תקן לביצוע שירות בנושאים שונים. להלן דוגמא לאמנת מדדי הזמן של עיריית גבעת שמואל מתוך אמנת השירות בהתייחס לשירותי התכנון והבנייה:



הביקורת בחנה את מסירת המידע במרשתת העירייה ותקני הזמן בביצוע השירותים כמפורט להלן.

המלצות

- לבחון גיבושה ופרסומה של אמנת שירות ברמה העירונית לכלל שירותי העירייה.

מסירת מידע

20.2

הביקורת בחנה את המידע ותכולת השירותים בנושא ההשבחה המפורסמת באתר מרשתת העירייה. מבדיקת הביקורת עולה כי באתר מרשתת העירוני מופיע "אתר הנדסי-הרצליה" במסגרתו מפורסמים מידע והשירותים להלן:

- ✉ מידע אודות הבסיס החוקי לחיוב בהיטל לרבות הגדרתו, המועד לתשלום, שיעורו, אופן שיערוך ההיטל.
- ✉ תפקידי מחלקת השבחה -

¹²⁶ ביניהם ירושלים, רעננה, פתח תקווה, עכו, גבעת שמואל, לב השרון, כפר תבור, דרום השרון, חוף השרון ועוד.

תפקידי המחלקה

- בחינת חבות/ אי חבות בהיטל השבחה במועדי מימוש/ מכר/ בקשה להיתר וכן במקרה בו מבוקש לערוך בירור מידע טרום מימוש.
- בחינת טופס ועדה מקומית לגבי בנייה מבוקשת והעברת העבודה לשמאי.
- טיפול בשומה מכרעת, כתיבי מינוי שמאי מכריע.
- טיפול בנושא ועדות ערר וייצוג הועדה המקומית.
- טיפול בערבויות בנקאיות, כתיבי שיפוי – חשבונות שמאי ועדה – שמאים מכריעים.
- מעקב מול גורמי ההנדסה על אישור תכניות חדשות.
- מתן מענה מקצועי בתחום התחדשות עירונית.
- בחינה ובקרה של תכניות איחוד וחלוקה.

מידע על שירות בירור המידע לרבות קישור מקוון לפנייה לקבלת השירות וסכום האגרה הנדרש בעד השירות-

בירור מידע בדבר חבות בהיטל השבחה

לקבלת מידע בדבר חבות בתשלום היטל השבחה ניתן למלא טופס בקישור הבא – **בירור חבות השבחה**
 השירות יינתן בכפוף לתשלום אגרה בסך 195 ₪.

מידע על הזכות להגשת ערר, בקשה למינוי שמאי מכריע רבות ופניה במקרה שחלה טעות בפרטי השומה.

הטפסים להלן –

טפסים

תצהיר לקבלת פטור מתשלום היטל השבחה סעיף 19 ג pdf.1
 תצהיר לקבלת פטור מתשלום היטל השבחה סעיף 19 ג pdf.2
 טופס בקשה להנפקת אישור לטאבו.pdf
 העברה ללא תמורה חלק א' – בעלים.pdf
 העברה ללא תמורה חלק ב' – קרובים.pdf
 טופס בקשה לבירור היטל השבחה.pdf

מידע על דרישת שומה –

יודגש כי בעל המקרקעין רשאי לבקש לשלם את היטל השבחה טרם המימוש (במכר בלבד) בהתאם להנחיות המפורטות מטה.

הערת הביקורת – בהתאם למידע באתר בעל מקרקעין רשאי לדרוש הכנת שומה רק עם "מכר". מאחר ומדיניות הוועדה המקומית דחיית השומה עד למימוש הזכויות, החוק קובע¹²⁷ כי בעל מקרקעין רשאי לדרוש עריכת שומת השבחה "בכל עת".

מידע על "קבלת קהל" במחלקת היטלי השבחה לרבות שעות מענה טלפוני ואפשרויות ליצירת קשר עם בעלי התפקידים במחלקה (טלפוני, דוא"ל).

¹²⁷ סעיף 4(א) לתוספת השלישית – "החליטה הועדה על דחיית עריכת השומה עד למימוש זכויות רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהועדה המקומית בכל עת לערוך את שומת השבחה בעבור אותם מקרקעין...".

קבלת קהל

כלל מחלקות מינהל הנדסה

קבלת הקהל לתושבים ואדריכלים לקבלת מידע

ימים ג', ה' 12:00-08:30

יום ב' 18:00-16:00

מחלקת רישוי בנייה, מידע תכנוני והשבחה

שעות מענה טלפוני:

יום א', ד' : 11:30 – 09:00

יום ג', ה' : 13:00-14:30

קבלת קהל בתיאום מראש ב- מערכת זימון תורים

הערת הביקורת – לא מופיעה אפשרות זימון תור טלפוני לטובת ציבור שאינו מיומן בשירותים מקוונים.

המלצות

- לעדכן את המידע בעניין דרישה לעריכת שומה בהתאם להוראת החוק, דהיינו הזכות לדרישת עריכת שומה בכל עת.
- להוסיף לאתר המרשתת העירוני אפשרות זימון תור טלפוני למחלקת השבחה.

משך זמן – בירור מידע

20.3

- זמן תקן נורמטיבי הקבוע בחוק תכנון ובניה הינו 30 יום¹²⁸.
 - פרסום ושקיפות זמן התקן
 - משך הזמן המתחייב למענה אינו מופיע בנהלים ובהנחיות¹²⁹ ואינו מפורסם באתר המרשתת של העירייה.
 - מערכת מידע
 - תיעוד תהליך הטיפול מתבצע בגיליון Excel על ידי מזכירת המחלקה רק החל מחודש יולי 2022.
 - יישום זמן התקן בחוק
- ממצאי הביקורת עולה כי לא מתנהל מעקב משכי זמן למסירת המידע ומהתיעוד הקיים לא ניתן לדעת עמידה ביישום משך זמן הקבוע בהוראות החוק.
- מסקירת דוח המעקב (Excel)¹³⁰ עולה כי לא ניתן לדעת את מידת העמידה בזמן התקן הקבוע בחוק מאחר ובדוח לא מתועד כלל המועד בו התקבלה הבקשה/ הפנייה המקוונת ולא מופיע מועד משלוח תשובת המחלקה למבקש. להלן מספר דוגמאות כפי שמופיע בדוח:

¹²⁸ סעיף 119א לחוק תכנון ובניה- " ועדה מקומית תמסור בכתב לכל המעוניין, לפי בקשתו, תוך שלושים ימים, מידע... גם מידע בדבר חבות בתשלום היטל השבחה".

¹²⁹ הנהלים - " בירור מידע" מיום 8.03.22, " בירור חבות מול מחלקת הגבייה" מיום 9.7.23.

¹³⁰ דוח לתקופה 7.22-3.12.23

שם התושב	שם השמאי		גוש/ חלקה	מכר/ היתר/ מידע	מועד הגעה מהגזברות/ מריש וי/ פניה של אזהרה	מועד העברה לשמאי	מועד החזרה מהשמאי	סכום שומת מכר/ היתר
א.ל	ה	ר	6527/309	מידע/בירור חבות		10/08/22	14/08/22	אין חבות
י.ט	שמ	שמ	6608/191	מידע/בירור חבות			10/08/22	אין חבות
י.א	ה	שמ	6557/86	מידע/בירור חבות		18/07/22	18/07/22	יש חבות
ש.ע	ה	שמ	6538/127	מידע/בירור חבות		10/08/22	10/08/22	יש חבות
פ.י	ה	ר	6524/61	מידע/בירור חבות		16/08/22	30/08/22	אין חבות
צ.מ			6518/248	מידע/בירור חבות		22/08/22	22/08/22	יש חבות
ה.ה	ה	י	6419/53	מידע/בירור חבות		18/08/22	21/08/22	יש חבות
ח.י	ה		6530/235	מידע/בירור חבות		28/10/23	29/10/23	יש חבות
ה.ה	ה	ב	6577/163	מידע/בירור חבות		25/10/23	26/10/23 3	יש חבות
ה.ה	ה	ב	6527/219	מידע/בירור חבות		01/11/23	01/11/23	אין חבות

המלצות

- לפרסם את זמני התקן המתחייבים בנהלים ובפרסומי העירייה במרשתת לשקיפות נאותה.
- לתעד ולעדכן סדיר בדוח המעקב (Excel) את מלוא המידע באופן המאפשר ביצוע בקרה על מעקב הטיפול בבקשה ואכיפת תקני הזמן הקבועים בחוק התכנון והבנייה.
- למסד בקרה תקופתית על יישום תקן הזמן המתחייב בחוק התכנון והבנייה (30 יום).

משך זמן - מתן אישור לטאבו

20.4

הערת הביקורת – במסגרת דוח המבקר לשנת 2023 בנושא "סקר נכסים" נבחן נאותות תהליך הפקת האישור לטאבו ובין היתר משך הזמן לקבלת אישור טאבו – קביעת תקן זמן, פרסום זמן תקן הצפוי, מסד הנתונים הקיים וניתוח משכי הזמן בתהליך. ממצאי הביקורת עלה כי בעיריית הרצליה לא נקבע זמן תקן למסירת האישור לטאבו לתושב והוא אינו מפורסם באתר העירייה. כן עלה, כי במערכת ה-CRM קיים דוח ממוחשב המתעד את פרק הזמן ממועד הבקשה לאישור לטאבו ועד למועד מתן האישור ללא פירוט כל השלבים בתהליך. מניתוח מסד הנתונים של שנת 2022 עולה כי משך הזמן הכולל נע בין 0 ל-518 יום כאשר 34% מהבקשות נענו לאחר 90 יום. משכי הזמן הארוכים, נובעים בהתאם לדוח בעיקר בפרק זמן ממושך בטיפול מחלקת הגבייה לאחר מענה מחלקת ההשבחה ועד למועד הנפקת האישור לטאבו לבעל הנכס.

20.5

ממצאי הביקורת המפורטים בדוח הביקורת בנושא "סקר הנכסים".

משך הזמן לדרישת היטל השבחה בהיתר בנייה

זמן התקן בנוהל

בנוהל עבודה¹³¹ נקבע כי מחלקת השבחה תעביר "דרישת היטל השבחה" עד לחודש מקבלת הבקשה ממחלקת רישוי כלהלן:

2	קבלת דרישת היטל השבחה – עד לחודש מקבלת האירוע לבקשה לשומת מחלקת רישוי. ככל שטרם הוכנה דרישת היטל, לאחר כחודש תתקבל התרעה למנהלת מותי השבחה.	קבלת דרישת היטל השבחה והעברתו ממחלקת השבחה למחלקת רישוי
	1. קבלת דרישת היטל השבחה – עד לחודש מקבלת האירוע לבקשה לשומת מחלקת רישוי. ככל שטרם הוכנה דרישת היטל, לאחר כחודש תתקבל התרעה למנהלת מותי השבחה.	2. ביצוע אירוע אשר ישלח התרעה אל בודקת הבקשה על קבלת דרישת היטל השבחה.

תיעוד זמנים במערכות המידע

- מסקירת דוח "בקשות ואירועים" ("קומפלוט"), עולה כי מועד "פתיחת הבקשה למימוש" זהה למועד "קליטת שומת הועדה למערכת", קרי- תיעוד מועד פתיחת הבקשה למימוש לא מבוצע עם קבלת הבקשה ממחלקת הרישוי כי אם בדיעבד ורק עם הפקת דרישת תשלום עקב שומת המקרקעין. להלן דוגמא:

תאריך ארוע	תאור ארוע	קוד ארוע	חלקה	גוש	בקשה למימוש
09/01/2022	פתיחת בקשה למימוש	1000	135	6422	20220006
09/01/2022	קליטת שומת הועדה למערכת	1130	135	6422	20220006

- מסקירת "דוח שומות" (קומפלוט) עולה כי בדוח לא מופיע מועד פתיחת הבקשה בתוכנה ההנדסית ו/או מועד קבלת הבקשה ממחלקת הרישוי.
- מסקירת "דוח מעקב שומות השבחה" (Excel) עולה כי בשנים 2020-2022 ב- 99% מהמקרים (473 בקשות מתוך 480) לא תועד בדוח "מועד הגעה ממחלקת הרישוי". להלן מספר דוגמאות מתוך "דוח מעקב שומות השבחה" (Excel):

מועד מסירה לרישוי/גביה	מועד החזרה מהשנאי	מועד העברה לשנאי	מועד הגעה מהגזברות/רישוי/ פניה של ארזה	בקשה להיתר	חלקה מגרש	גוש
20.09.22	20.09.22	20.09.22		20201359	1155	6668
07.02.22	31.01.22	31.01.22		20200751	280	6667
04.04.22	04.04.22	12.01.22		20190784	108/12	6577
24.03.22	24.03.22	18.01.22		20200837	122/8	6577
30/01/22	30.01.22	26.01.22		20210284	160/13	6530
07.02.22	07.02.22	02.02.22		20200572	585	6558
04.04.22	21.02.22	02.02.22		20200614	380/5	6536
30.03.22	30.03.22	02.02.22		20180618	153	6529
24.03.22		28.02.22		20190873	447/2+4	6669
27.02.22	20.02.22	10.02.22		20190947	624	6558
26.04.22	25.02.22	10.02.22		20200459	162 1213/17	6522
28.02.22	27.02.22	10.02.22		20200904	295	6518

¹³¹ "נוהל העבודה בין מחלקת השבחה למחלקת הרישוי", כמפורט בסעיף 5.4 ובנספח א'.

מנתוני הלוח עולה כי תיעוד מועד פתיחת הבקשה בתוכנה ההנדסית מתבצע בדיעבד באופן שאינו מאפשר קיומה של בקרה נאותה על יישום זמן התקן שנקבע בנוהל, איתור חריגות וביצוע בקרה שוטפת.

המלצות

- להקפיד על תיעוד מועד קבלת הבקשה להיתר בנייה ממחלקת הרישוי במערכת המידע ההנדסית בזמן אמת באופן שיאפשר בקרה על זמן הטיפול בבקשה.
- לבצע מעקב חודשי על הבקשות המתקבלות ממחלקת הרישוי כמתחייב בנוהל העבודה בין מחלקת הרישוי למחלקת.

תגובת מנהלת מחלקת השבחה

"ראו התייחסותנו לסעיף 5 - קיימים נהלי עבודה לפעילות המחלקה לפי תקני האיכות הנדרשים, כמו גם למחלקות עם ממשקי עבודה שוטפים עם מח' השבחה. תיערך בחינה לעדכוןם לפי הצורך, תוך התייחסות לזמני תקן, תחומי אחריות, בקרה וכיו"ב."

נספח – הסכם פשרה בין המדינה לרשויות המקומיות, בעניין חלף השבחה מול רמי"י

"(א) על אף האמור בפרק זה, על השבחה במקרקעי ישראל שלא הוחכרו בחכירה לדורות לא יחול חיוב בהיטל השבחה.

(ב) מכרה רשות מקרקעי ישראל זכויות בקרקע שהיא קרקע עירונית, כהגדרתה בחוק מקרקעי ישראל, תעביר לוועדה המקומית שבמרחב התכנון שלה כלולה אותה קרקע 12%

מהתקבולים שקיבלה בגין אותה קרקע; לעניין זה, "תקבולים" – הסכומים אותם קיבלה רשות מקרקעי ישראל בפועל בגין מכירת הזכויות בקרקע, בניכוי מס ערך מוסף.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), לא תעביר הרשות חלק מהתקבולים שהם אחד מאלה:

(1) תקבולים בגין מכירת מחצבים או חומרי חציבה, כהגדרתם בפקודת המכרות;

(2) תקבולים בגין דמי היתר;

(3) תקבולים ממכירת מבנים שהם נכסי נפקדים, כהגדרתם בחוק נכסי נפקדים, או

שהיו נכסי נפקדים כאמור;

(4) תקבולים בגין הקצאת זכויות בקרקע למשרדי הממשלה, וליחידות הסמך, לרבות

הקצאת זכויות בקרקע לצורך הקמה והפעלה של תשתית, בין למשרד ממשלתי ובין למי

שמתקשר עם המדינה בהסכם להקמת התשתית ולהפעלתה לתקופה מוגבלת;

(5) תקבולים ממכירת דירות ציבוריות כהגדרתם בחוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה).

(ד) ...

(ה) לעניין סעיף זה-

(1) "מקרקעי ישראל שלא הוחכרו בחכירה לדורות" – לרבות קרקעות שהוחכרו לדורות לשימוש חקלאי וייעודם שונה לייעוד שאינו חקלאי, ובלבד שהחוכר לדורות אינו יכול להשתמש בהן לשימוש שאינו חקלאי אלא אם כן יתוקן חוזה החכירה לדורות עמו או יחתם עמו חוזה חכירה לדורות חדש.

(2) "מכירה" בקרקע עירונית – לרבות כל אחד מאלה:

(א) הסכמה של רשות מקרקעי ישראל לניצול שטח מותר לבנייה, לפי התכנית שחלה

על הקרקע במועד עריכת ההסכם לרכישת הזכויות בה עם רשות מקרקעי ישראל, שלא

נוצל עד למועד מתן ההסכמה כאמור;

(ב) הסכמה של הרשות להעברת זכויות בקרקע עירונית בין בעלי זכויות בקרקע, בינם

לבין עצמם.

(3) "דמי היתר" – דמי חכירה שנתיים או מהוונים, המשתלמים עבור שטח נוסף המותר

לבנייה בקרקע עירונית, שעבורו לא שולמה תמורה לרשות מקרקעי ישראל, ולמעט תקבול

עבור מכירה כהגדרתה בפסקה (א) להגדרת 'מכירה'."