



דוח מבקר המועצה

לשנת 2011

חשוון תשע"ג
אוקטובר 2012

שהם מצויינת ✓ בשבילך!



י"ב חשוון תשע"ג
28 באוקטובר 2012

לכבוד
מר גיל ליבנה
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנת 2011, בהתאם לסעיף 145 ו' (פרק א') לצו המועצות המקומיות.

הדוח כולל ממצאים, מסקנות והמלצות בנושא היטלי השבחה, ואני מקווה כי תמצא בו כלי עזר מועיל לשיפור תפקוד המועצה בתחום זה. בנוסף, מוגש בזאת דוח הממונה על תלונות הציבור עפ"י חוק לשנת 2011.

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי מצד עובדי המועצה והנהלתה במהלך עבודת הביקורת.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לחברי ועדת הביקורת.

בצו נקבע, כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק:
חברי ועדת ביקורת





דוח ביקורת בנושא:

היטלי השבחה

שוהם מצויינת בשבילך!

רחוב האודם 63, ת"ד 1 שוהם, 60850 טל: 03-9723024, פקס: 03-9711204, www.shoham.muni.il

תוכן עניינים

עמוד

5	1. מבוא
6	2. עיקרי הממצאים
12	3. נתונים כלליים
	4. נוהלי עבודה, התקשרות עם שמאים, ומערכות מידע
14	4.1. נוהלי עבודה
15	4.2. התקשרות עם שמאי הוועדה
15	4.3. הסכמי התקשרות
17	4.4. שכר טרחה
18	4.5. מערכות מידע תומכות בתהליך היטל השבחה
	5. שומות הוועדה ואופן החיוב בהיטלי השבחה
18	5.1. מקדמי השבחה בשומות הוועדה
20	5.2. ועדת שומות
23	5.3. פירוט עסקאות השוואה בשומות הוועדה
25	5.4. פירוט תחשיב בשומות הוועדה
25	5.5. בקרה על שומות הוועדה
26	5.6. יישום תיקון 84 לחוק התכנון והבניה
28	5.7. שיעורי הפחתה משומות הוועדה
30	5.8. חיוב היטל השבחה במגרשים בשכונה כ"ד
	6. גביית היטלי השבחה
35	6.1. העדר חיוב בהיטל השבחה
36	6.2. הצמדת חיובי היטלי השבחה
40	6.3. גביית ריביות בגין פיגור בתשלומים
41	6.4. גביית היטלי השבחה בגין "שימוש חורג"
43	6.5. פטור מתשלום היטל השבחה
43	6.6. קיזוזי שכר טרחה לשמאי מכריע
45	6.7. תקבולים ממינהל מקרקעי ישראל
46	6.8. ערבויות להבטחת תשלום ההיטל
47	6.9. אישור לרישום נכס בטאבו
49	6.10. פירוט הליכי החיוב והגביה
50	6.11. הצלבת נתוני מערכת הגביה עם נתוני אגף הנדסה
53	6.12. התאמת הגביה לשומות הוועדה
55	נספחים
60	הוראות חוק התכנון והבניה בנושא היטלי השבחה
66	הבסיס החוקי לעבודת המבקר
71	דוח הממונה על תלונות הציבור לשנת 2011

1. מבוא

המועצה גובה היטלי השבחה מבעלים או מחוכרים לדורות של מקרקעין בעקבות עליית שוויים, עקב אישור תכנית בניין עיר (תב"ע), מתן הקלה מהוראות התב"ע, או התרת שימוש חורג מהשימושים המותרים עפ"י התב"ע.

המסגרת החוקית לגביית היטלי השבחה מעוגנת בתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה (תשכ"ה - 1965), בה נקבע, בין היתר, כי סכום היטל ההשבחה יהיה מחצית משווי ההשבחה שנוצרה במקרקעין, ומועד תשלום ההיטל יהיה לא מאוחר ממועד מימוש הזכויות במקרקעין.

עוד נקבע, כי ההשבחה תקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה כאמור, וכי לוועדה המקומית קיימת אפשרות לדחות את ביצוע השומה עד למימוש בפועל של הזכויות, בתנאי שתודיע על כך לנישום.

תחום היטלי ההשבחה במועצה טופל במועד הביקורת על ידי מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה הכפופה ישירות למהנדס המועצה. לצורך קביעת החיובים התקשרה המועצה עם שמאים חיצוניים, שערכו את שומות הוועדה בהן נקבע שווי ההשבחה. השומות הועברו למרכזת הוועדה המקומית לצורך קביעת החיוב, והתשלום בפועל של ההיטל בוצע במשרדי מחלקת הגביה.

הביקורת נועדה לבחון את כלל הפעילות בתחום היטלי השבחה, ובכלל זה את תהליכי החיוב והגביה, ולבדוק את התאמתם להוראות החוק, להנחיות המחייבות ולכללי מינהל תקין.

במהלך הביקורת נסקרו פרוטוקולים, שמאוויות, קבצי מחשב, תיקים, ומסמכים רלוונטיים. כמו כן, נערכו פגישות עם גזבר המועצה, מהנדסת המועצה לשעבר, מהנדס המועצה, מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה האחראית על תחום היטלי השבחה, שמאי הוועדה, מנהלת מחלקת הגביה, ועובדים נוספים שהיתה להם נגיעה לנושא.

טיוטת הדוח הועברה כמקובל לעיון המבוקרים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאים ולהמלצות.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

תחום היטלי ההשבחה נמצא מטופל בצורה נאותה ומקצועית, תוך הקפדה על דרישות החוק והתקנות המחייבות. עם זאת, נמצאו ליקויים במספר תחומים הטעונים שיפור והתייחסות, כמפורט בהרחבה במסקנות ובהמלצות הדוח. עיקרי הממצאים המפורטים להלן אינם מוצגים לפי סדר חשיבות, אלא לפי סדר הופעתם בסעיפי הדוח.

2.1 עד למועד הביקורת טרם הוכנו נוהלי עבודה כתובים לגבי כלל הפעילויות בתחום היטלי ההשבחה, ובכלל זה אופן ההתקשרות עם שמאים, תהליכי העברת הדרישות לביצוע שומות, לוחות זמנים, קביעת מנגנוני בקרה ופיקוח, הקשר בין האחראית על היטלי השבחה בהנדסה למחלקת הגביה, אופן הטיפול בערבויות, הליך מתן אישורים לטאבו, ועוד.

מומלץ להכין נוהלי עבודה כתובים בנושא היטלי השבחה במסגרת נוהלי האיזו של המועצה, כמפורט בסעיפי הדוח.

2.2 המועצה טרם חתמה על הסכמי התקשרות עם שמאי הוועדה העורכים שומות לקביעת סכום היטלי ההשבחה, לצורך הסדרת תנאי ההתקשרות בין הצדדים.

מומלץ להחתים את השמאים על הסכם התקשרות, שיפרט, בין היתר, את סוג והיקף העבודה, לוחות זמנים, שכר הטרחה, תקופת ההתקשרות, ועוד.

2.3 נמצא כי שמאי הוועדה אינם חתומים על מסמך סודיות ונאמנות, הכולל התחייבות להימנע ממצב של ניגוד עניינים בהליך מתן השירות למועצה.

מומלץ לכלול בהסכם ההתקשרות עם השמאים נספח מיוחד בנושא.

2.4 המודול הייעודי שהיה קיים במערכת "קומפלוט" באגף הנדסה לניהול מערך היטלי השבחה, לא הוטמע בזמנו במועצה. כתוצאה מכך, הפעילות בתחום היטלי ההשבחה תועדה, בין היתר, באמצעות רישום בגיליונות אקסל מקומיים, שהיו חשופים לביצוע שינויים בלתי מורשים והקשו על שמירת זיכרון ארגוני מסודר.

לאחר סיום הכנת הדוח נמסר לביקורת, כי אגף הנדסה עבר להשתמש במערכת ייעודית חדשה של חברת "בר טכנולוגיות", הכוללת מודול ייעודי לניהול היטלי השבחה כפי הנדרש.

2.5 נמצאו ליקויים בהתנהלות "ועדת שומות" שפעלה במועצה עד לכניסתו לתוקף של תיקון 84 לחוק התכנון והבניה. יודגש כי מדובר בוועדה שאינה סטטוטורית (ועדת רשות) שפעלה עד שנת 2009. נמצא, כי במספר מקרים אישרה הוועדה הפחתה בהיטל השבחה בטווח של שיעורים משומת הוועדה, ללא ציון שיעור ההפחתה המדויק. נמצא מקרה אחד בו הוועדה אישרה הפחתה בשיעור שבין 15% ל- 20%, אולם בפועל ניתנה הפחתה בשיעור 22%. נמצאו 2 מקרים בהם ההחלטה לביצוע הפחתה התקבלה בעקבות שיחה טלפונית עם חברי הוועדה, ללא קיום ישיבה סדורה. עוד נמצא, כי הפרוטוקולים משיבות הוועדה לא כללו הסברים או נימוקים לביצוע ההפחתות, ובמרבית המקרים צוינה בקצרה רק החלטת הוועדה.

בעקבות כניסתו לתוקף של תיקון 84 לחוק התכנון והבניה הופסקה פעילות ועדת שומות, עקב האיסור שהוחל על קיום משא ומתן בין שמאי הצדדים.

2.6 נמצא, כי במספר שומות שנערכו על ידי שמאי הוועדה לא נכלל פירוט של עסקאות השוואה, שאמור להוות בסיס לחישוב השומה. בחלק מהשומות צוין באופן כללי, כי הובאו בחשבון מחירי נכסים דומים ורלוונטיים באזור ובסמיכות לנכס בתאריך הקובע, תוך ההתאמות המתבקשות ממיקום, גודל, וכד'.

מומלץ להנחות את שמאי הוועדה להקפיד על הכללת עסקאות השוואה בכל שומות הוועדה.

2.7 נמצא, כי לאחר קבלת השומה משמאי הוועדה, לא בוצעה בקרה ע"י גורם כלשהו במועצה, במטרה לוודא שהשומה בוצעה כראוי ובהתאם לכללים המחייבים.

מומלץ שאגף הנדסה יערוך בקרה בנושא, במטרה לוודא כי השומה אכן מתייחסת לכל ההקלות שאושרו בוועדה, שנכללו בה עסקאות השוואה, תחשיב מפורט, שהמקדמים בתחשיב השומה סבירים, וכד'.

2.8 בדיקת 34 שומות שנערכו על ידי שמאי הוועדה המקומית במהלך השנים 2010 - 2007 העלתה, כי שיעור ההפחתות הממוצע משומות הוועדה בעקבות חתימה על שומות מוסכמות או קבלת שומות של שמאי מכריע, הגיע לכ - 44%, כאשר שיעורי ההפחתות נעו בין 20% ל - 83%.

מהנדסת המועצה לשעבר מסרה לביקורת, כי הפערים שהיו בזמנו בין השומה של שמאי הוועדה לבין השומה המוסכמת נבעו מעצם השיטה שהתבססה על הליך של משא ומתן בין הצדדים שבמהלכו כל צד הציג, מטבע הדברים, עמדת פתיחה נוחה יותר עבורו, וזו היתה אחת הסיבות העיקריות לתיקון 84 בחוק.

הביקורת מייחסת חשיבות לצמצום, ככל האפשר, של שיעורי ההפחתות משומות הוועדה. מומלץ, כי במקרים בהם בוצעה הפחתה משמעותית או חריגה משומת הוועדה, ייערך ע"י אגף הנדסה בירור מול שמאי הוועדה לגבי הגורמים והסיבות לכך, לצורך בקרה והפקחת לקחים.

2.9 בבדיקת תהליכי החיוב של חברת בניה בהיטל השבחה בגין הקלות שניתנו במגרשים בשכונה כ"ד, לא נמצאה באגף הנדסה שומת ועדה, אלא מסמך בשם "אומדן להיטל השבחה צפוי בגין הקלה". עוד נמצא, כי האומדן, אשר שימש בסיס לניהול משא ומתן מול שמאי החברה, הוכן כחצי שנה לפני מועד אישור ההקלות על ידי הוועדה, ולא נכללו בו תחשיבים אריתמטיים מפורטים לגבי אחת מההקלות שאושרו לאחר מכן על ידי הוועדה.

מומלץ להימנע מהסתמכות על אומדני שומות, ולהקפיד על קבלת שומת ועדה סופית בסמוך למועד אישור ההקלות על ידי הוועדה, שייכללו בה תחשיבים מפורטים לגבי כל סוג של הקלה.

2.10 במהלך הביקורת נמצאו 4 מקרים מתוך 13 מקרים שנדגמו מכלל הפעילות בשנים 2005-2006, בהם חלה השבחה בעקבות אישור הקלה ע"י הוועדה והוצאת היתר בניה, וזאת מבלי שגובה היטל השבחה כפי הנדרש. לעומת זאת, כל 16 המקרים שנדגמו בשנים 2009-2011 נמצאו תקינים.

מרכזת הוועדה המקומית ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי עבודתה במועצה החלה בחודש נובמבר 2006, כך שהטיפול בתיקים הנ"ל לא נעשה על ידה אלא ע"י קודמיה בתפקיד.

2.11 בבדיקה מדגמית של נאותות חיוב ההצמדה של היטלי השבחה, נמצאו 4 מקרים מתוך 6 שנדגמו בהם קיימת אי התאמה בין סכום הגביה בפועל, לבין חישוב ההצמדה שנערך על ידי הביקורת.

מומלץ לבחון את הסיבות לפערים בחישובי ההצמדה שצוינו לעיל, ובכלל זה את המקרה בו לא בוצעה הצמדה כלל בגין מגרשים 3001-3007 בשכונה כ"ד, ולבחון אפשרות לבצע קיזוזים/חיובים של נישומים בגין הפערים שנמצאו, בתיאום עם גזבר המועצה והיועץ המשפטי.

עוד מומלץ, לשפר את הבקרה בנושא ולהפיק לקחים ניהוליים לצורך מניעת הישנות המקרים.

2.12 הביקורת העלתה, כי להיטלי השבחה שלא שולמו תוך 30 ימים, לא התווספו "תשלומי פיגורים", כפי הנדרש.

הביקורת ממליצה להקפיד על חיוב הנישומים ב"תשלומי פיגורים" כקבוע בהוראות החוק.

2.13 במועד הביקורת, לא נמצאו באגף הנדסה נתונים לגבי עסקים הפועלים בתוך בתי מגורים, שהמועצה גובה מהם ארנונה לפי תעריף עסקים. כתוצאה מכך, לא נערכות בדיקות שיטתיות לגבי חובתם של בעלי העסקים לקבל אישור לשימוש חורג, המחייב בתשלום היטל השבחה.

הביקורת ממליצה לשפר את ממשקי העבודה והעדכון ההדדי בין מחלקת הגביה ואגף הנדסה, על מנת להבטיח העברת נתונים מסודרת בנושא, ולאפשר את ביצוע הבדיקות האמורות.

2.14 נמצא כי המועצה אינה נוהגת לבצע פעילות יזומה למציאת עסקים הפועלים בתוך בתי מגורים, על מנת לבדוק אם הם חייבים בקבלת היתר לשימוש חורג מהוועדה המקומית.

מומלץ לבצע פעילות שיטתית לאיתור עסקים הפועלים בדירות מגורים, במטרה לבדוק אם הם חייבים בקבלת היתר לשימוש חורג וכתוצאה מכך בתשלום היטל השבחה.

2.15 במועד הביקורת, התושבים שחויבו בתשלום היטל השבחה התבקשו לשלם את חלקה של המועצה בתשלום שכר הטרחה של השמאי המכריע, והוסבר להם כי סכום התשלום יקוזז מסכום ההיטל שהנישום נדרש לשלם למועצה.

הביקורת ממליצה להימנע מביצוע קיזוזים כאמור, על מנת להבטיח תיעוד מסודר ובקרה נאותה על רישומי ההכנסות מהיטלי השבחה, ועל ההוצאות עבור תשלומים לשמאים המכריעים.

עוד מומלץ, לפתוח לשמאים המכריעים "כרטיסי ספק" במערכת הנהלת החשבונות, שיאפשר תשלום ישיר של המועצה, ללא צורך בבקשות מאזרחים לשלם את חלקה של המועצה לשמאי.

2.16 נמצאו מקרים בהם ההנחיות למחלקת הגביה לביצוע הפחתות בחיובי היטלי השבחה לנישומים, ניתנו על ידי מרכזת הוועדה המקומית בלבד, ללא הליך של פיקוח ובקרה של בעל תפקיד נוסף במועצה.

לדעת הביקורת, ביצוע הפחתות וקיזוזים בתשלומי היטלי השבחה מחייב הליך של בקרה נאותה וחתימה נוספת לאישור הפעולה על ידי גורם נוסף באגף הנדסה או בגזברות.

מרכזת הוועדה המקומית ציינה בתגובתה לטיטת הדוח, כי ככלל, כל פניה בנושא כספי יוצאת בחתימת מהנדס המועצה.

2.17 המועצה טרם קיבלה את כל הכספים המגיעים לה ממינהל מקרקעי ישראל, שאמורים לכלול 10% מסך הכנסות מהיטלי השבחה שנגבו על ידי המינהל בגין עסקאות שנעשו בתחום היישוב. בבדיקת השוואה שנערכה בין עסקאות הנכסים ששווקו ע"י המינהל בשטח המועצה מתאריך 1.1.98 ועד 20.7.11 לבין הסכומים שהתקבלו בפועל מהמינהל באותה תקופה, נמצא כי טרם התקבלו כ - 12,200,000 ₪ מהכספים שלכאורה מגיעים למועצה. יצוין, כי לאחר שזוהה קושי בביצוע בקרה על גביית הכספים המגיעים מהמינהל, המועצה הצטרפה למספר רב של רשויות ששכרו את שירותי חברת "בונוס" ומשרד עורכי דין חיצוני, לצורך טיפול בגביית הכספים.

מומלץ לקבל דיווחים שוטפים מהחברה האמורה לגבי סטטוס הטיפול בתביעה מול המינהל, ולבחון דרכי פעולה נוספות, במטרה לקבל בהקדם האפשרי את כל הכספים המגיעים למועצה.

2.18 במועד הביקורת, הטיפול בבקשות לקבלת אישור לטאבו על כך ששולמו כל ההיטלים החלים על הנכס, רוכז ע"י המפקח באגף הנדסה. נמצא, כי מרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה לא נדרשה לאשר בחתימתה כי אין חובות בגין היטלי השבחה על הנכס, ואף לא קיבלה רשימה בדיעבד מהמפקח לצורך ביצוע בקרה בנושא.

מומלץ לקבוע כי טופס האישור לטאבו ייחתם ע"י מרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה, לאחר שבדקה כי אין חובות בהיטל השבחה על הנכס.

עוד מומלץ, להנחות את המפקח לנהל רישום מרוכז של כל הבקשות לאישור לטאבו שטופלו על ידו והוגשו לחתימת מרכזת הוועדה, ולהגישו כדוח תקופתי עם העתק למהנדס המועצה.

2.19 נמצא, כי מלבד מרכזת הוועדה האחראית על תחום היטלי השבחה, אין באגף הנדסה גורם נוסף הבדוק את העברת כל התיקים הנדרשים לבדיקת השמאים, ואת נכונות סכום ההשבחה שהוקלד למערכת והתאמתו לשמאות שהוגשה על ידי שמאי הוועדה או השמאי המכריע.

מומלץ לבצע בקרה נוספת בנושא ע"י מהנדס המועצה או נציגו, במטרה לוודא התנהלות תקינה ולאתר מבעוד מועד תקלות או טעויות.

עוד מומלץ, שהמהנדס יקבל דוחות פעילות תקופתיים לגבי הטיפול בנושא היטלי השבחה ממרכזת הוועדה האחראית על הנושא, לצורך שיפור המעקב והבקרה.

2.20 נמצא כי הפקידה במחלקת הגביה הקלידה למערכת הייעודית של אגף הנדסה את החיובים בהיטלי ההשבחה שנרשמו בשומות הוועדה, עפ"י מסמכים שהועברו אליה ע"י מרכזת הוועדה. אותה הפקידה הפיקה "טופס השבחה" מהתכנה הייעודית של אגף הנדסה המהווה אסמכתא לסכום החיוב, ואחר כך גם קיבלה את התשלום והפיקה קבלה למשלם באמצעות מערכת הגביה.

הביקורת ממליצה שהקלדת הנתונים למערכת הייעודית בהנדסה לצורך חיוב בהיטל השבחה תתבצע על ידי מרכזת הוועדה המקומית בלבד, האחראית על הנושא, ושפקידת מחלקת הגביה תעסוק בקבלת התשלום, הנפקת קבלה למשלם ושליחת העתק מהקבלה למרכזת הוועדה.

עוד מומלץ, להגביל את הרשאות הגישה של פקידת הגביה לתכנה הייעודית של אגף הנדסה, כך שלא תוכל לערוך שינויים כלשהם בסכום לתשלום או בתאריך הקובע לפיו נקבע סכום החיוב.

2.21 בבדיקת הצלבה שערכה הביקורת נמצא חוסר התאמה בין סכומי התשלומים בגין היטלי השבחה כפי שנרשמו במערכת הייעודית של אגף הנדסה (קומפלוט) לבין רישומי מערכת הגביה (EPR), וזאת כתוצאה מהקלדת נתונים חלקית במערכת ההנדסה לגבי ביצוע בפועל של התשלומים. עוד נמצא, כי מרכזת הוועדה המקומית הסתמכה על הקבלה למשלם שהונפקה ע"י הפקידה במחלקת הגביה, ולא ערכה בקרה נוספת על מנת לוודא שהפקידה בגביה הקלידה את תשלום ההיטל גם למערכת הייעודית של אגף הנדסה.

מומלץ להקפיד על הקלדת תשלומי ההיטלים במערכת אגף הנדסה, על מנת לשפר את התיעוד ולאפשר בקרה ועריכת בדיקות התאמה תקופתיות.

עוד מומלץ, שהקלדת תשלום ההיטלים במערכת ההנדסה תתבצע ע"י מרכזת הוועדה, על סמך העתקי הקבלות לתשלום שיתקבלו ממחלקת הגביה.

2.22 נמצא, כי לא נערכו בדיקות התאמה תקופתיות בין תשלומי היטלי השבחה כפי שהוקלדו למערכת הייעודית באגף הנדסה (קומפלוט) לבין נתוני מערכת הגביה (EPR) שהוקלדו ע"י מחלקת הגביה.

מומלץ לערוך בדיקות התאמה תקופתיות בין נתוני התשלומים שנרשמו במערכת אגף הנדסה (כיום "בר טכנולוגיות") לבין נתוני מערכת הגביה. עוד מומלץ, לבחון מול אחראי המחשוב אפשרות לקישוריות וממשק אוטומטי בין שתי המערכות.

2.23 הביקורת ערכה בדיקת השוואה בין סכומי החיובים שנקבעו בשומות, לבין סכומי הגביה בפועל. מתוך 8 מקרים בהם נמצא פער בין ערכי השומה לסכום הגביה, עקב צבירת ריבית והצמדה, נמסרו לביקורת הסברים מניחים את הדעת לגבי 7 מקרים, שיפורטו להלן בסעיף 6.12 בדוח. במקרה אחד נמצא כי הנישום שילם סכום גבוה מהנדרש, עקב כך שמכתב שנשלח ע"י אגף הנדסה למחלקת הגביה על כך שיש לזכותו בסך 4,778 ₪ לא טופל, ולפיכך לא ניתן זיכוי לנישום.

הביקורת המליצה לשפר את הבקרה על גביית היטל השבחה בהתאם לסכום השומה הסופית, ובמקרה החריג שאותר על ידי הביקורת לבצע חזר כספי לנישום.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי המכתב האמור לא נמצא במחלקת הגביה, ולאחר שאותר בתיק הבניה באגף הנדסה הוא הועבר לטיפול הפקידה במחלקת הגביה לצורך תיקון החיוב וביצוע החזר כספי לתושב, כפי הנדרש.

3. נתונים כלליים

התקבולים מהיטלי השבחה נרשמים במסגרת הקרן לעבודות פיתוח של המועצה ומיועדים למימון עבודות פיתוח ופרויקטים שונים שנכללו במסגרת ייעודית של תקציבים בלתי רגילים (תב"רים) שאושרו ע"י משרד הפנים ומליאת המועצה.

עפ"י נתוני הדוחות הכספיים, המועצה מנהלת את כספי הקרן לעבודות פיתוח בחשבונות בנק ייעודיים, בנפרד מחשבונות הבנקים השוטפים של המועצה. כמו כן, המועצה נוהגת לזקוף את התשואה המתקבלת בגין ההשקעות של כספי הקרנות הייעודיות, לקרנות עצמן, פרט לקרן עודפי תב"רים שנוקפת לתקציב הרגיל.

להלן תנועות כספי היטלי השבחה בקרן במהלך השנים שנבדקו, עפ"י נתוני הדוחות הכספיים של המועצה (באלפי ₪):

שנה	יתרה לתחילת שנה	תקבולים בשנת הדוח	הכנסות מהשקעות	סה"כ תקבולים	העברות לתב"רים	העברה לתקציב הרגיל	תשלומים אחרים והוצאות	סה"כ תשלומים
2007	764	2,747	839	3,586	3,932		47	3,979
2008	371	4,301	1,033	5,334	5,152		47	5,199
2009	506	2,541	516	3,057	3,514		49	3,563
2010	0	17,163	1,834	18,997	17,881	226	58	18,165
2011 (*)	832	13,427	1,010	14,437	13,750		33	13,783
סה"כ 5-שנים		40,179	5,232	45,411	44,229	226	234	44,689

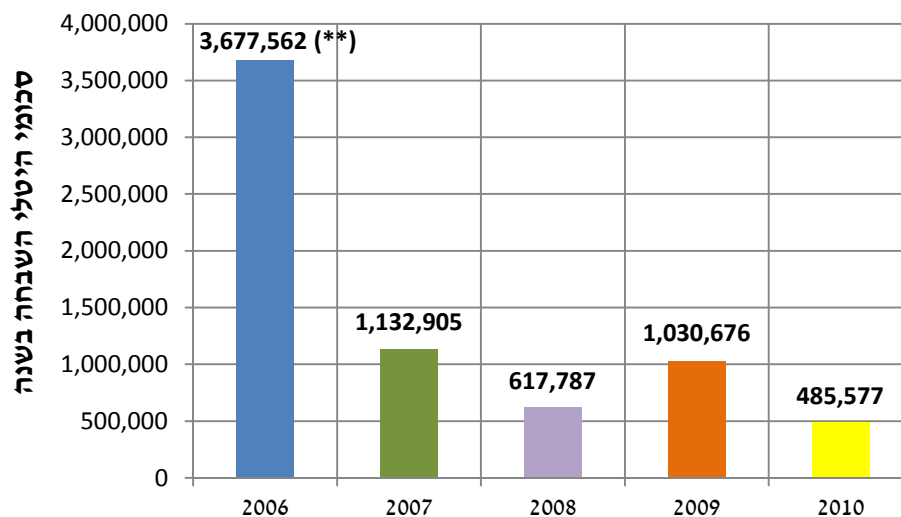
(*) נתוני שנת 2011 עפ"י דוח כספי לא מבוקר.

מנתוני הטבלה עולה, כי במהלך ה- 5 שנים שנסקרו הסתכמו הכנסות המועצה מהיטלי השבחה ביותר מ- 45 מיליון ₪, מתוכם כ- 5.2 מיליון ₪ הכנסות מהשקעות הסכומים בבנקים.

עוד עולה מהטבלה, כי 97.4% מהכספים שהתקבלו מגביית היטלי השבחה הופנו במהלך אותן שנים לתקציבים בלתי רגילים וכ- 0.5% מהם הופנו לנושאים הנדסיים, כגון תשלום שכר טרחה לשמאים. עוד נמצא, כי בשנת 2010 הועבר סך של 226 אלף ₪ מתקבולי היטלי השבחה לתקציב הרגיל של המועצה.

יצוין, כי במהלך 5 השנים שקדמו לעריכת הביקורת, קיבלה המועצה ממינהל מקרקעי ישראל סך כולל של כ- 34 מיליון ₪, בהתאם להסכם בין המינהל, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, לפיו אמורה המועצה לקבל 10% מסך היטלי השבחה שנגבו ע"י המינהל בגין עסקאות שנעשו בשטח השיפוט של היישוב. מאחר והסכום האמור התקבל ישירות מהמינהל, קיים פער מהותי בין הסכומים המופיעים בדוחות הכספיים של המועצה כתקבולים מהיטלי השבחה, לבין תיעוד ההיטלים שנגבו בפועל ע"י מחלקת הגביה. ממצאי הביקורת בנושא קבלת הכספים מהמינהל מפורטים בסעיף 6.6. להלן.

3.1. להלן סכומי היטלי ההשבחה שנקבעו בשומות הוועדה המקומית, בהתפלגות לפי שנים (*):



(*) הנתונים התקבלו מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה האחראית על תחום היטלי ההשבחה.

במידה וקיימות "שומה מכרעת", השומה המכרעת הסופית היא שנלקחה בחשבון.

(**) בשנת 2006 הוגשה שומה בודדת מהותית בסך של כ- 3,000,000 ₪ לחברת בניה.

3.2. להלן הסכומים שנגבו בפועל בגין היטלי ההשבחה, ע"י מחלקת הגביה במועצה (*):

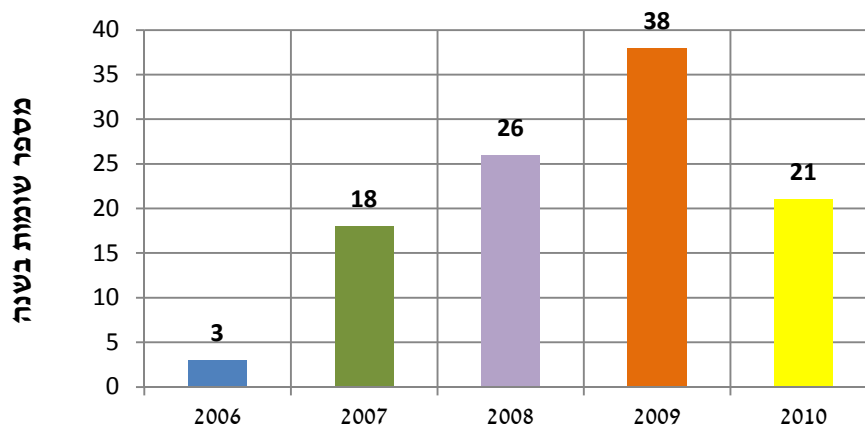
שנה	סכום גביית היטלי ההשבחה בפועל ב - ₪
2006	43,122
2007	272,938
2008	4,014,995
2009	825,696
2010	635,927
2011 (**)	95,969
סה"כ	5,888,647

(*) נתוני השנים 2006 - 2010 נמסרו לביקורת על ידי מחלקת הגביה עפ"י דוח שהופק במערכת EPR.

(**) נתוני שנת 2011 נמסרו לביקורת על ידי מנהלת החשבוניות הראשית.

נמצא כי הפערים בין נתוני מחלקת הגביה שצוינו בטבלה לעיל, לבין סכומי השומות שדווחו ע"י אגף הנדסה וצוינו בסעיף הקודם, נבעו, בין היתר, מהסיבות הבאות: הפרשי זמנים בין הפקת השומה לבין הגביה בפועל שהתבצעה רק לאחר מתן ההיתר, שומות שהופקו אך טרם שולמו עקב אי הוצאת היתר (לעיתים משיקולי המבקש), והצמדות וריביות עקב פיגורי תשלום.

3.3. להלן נתונים לגבי מספר השומות שבוצעו על ידי שמאי הוועדה, בהתפלגות לפי שנים (*):



(*) בהתאם לנתונים שהתקבלו ממרכזת הוועדה המקומית האחראית על היטלי השבחה.

4. נוהלי עבודה, התקשרות עם שמאים, ומערכות מידע

4.1. נוהלי עבודה

תחום היטלי השבחה במועצה כרוך בחיובים כספיים משמעותיים הנקבעים בין היתר עפ"י שומות שמאים חיצוניים. עובדה זו מדגישה את הצורך בהסדרת הנושא באמצעות קביעת כללים ברורים במסגרת נוהלי עבודה כתובים, ובקיום סדרי בקרה ופיקוח.

הביקורת העלתה כי במועצה טרם הוכנו נוהלי עבודה כתובים לגבי כלל הפעילויות בתחום היטלי השבחה, ובכלל זה אופן ההתקשרות עם שמאים חיצוניים, חתימה על הסכמי התקשרות הכוללים התחייבות לסודיות ומניעת ניגודי עניינים, תהליכי העברת הדרישות לביצוע שומות, לוחות זמנים, צורת ומבנה השומות, קביעת מנגנוני בקרה ופיקוח, הקשר בין האחראית על היטלי השבחה באגף הנדסה לבין מחלקת הגביה, אופן קבלת ערבויות מנישומים, מתן אישורים לטאבו, זכאות לפטורים, ועוד.

מומלץ להכין נוהלי עבודה כתובים בנושא היטלי השבחה במסגרת נוהלי האיזו של המועצה, שייכללו התייחסות לכלל הפעילות בתחום, לרבות תהליכי העבודה ודרכי הפיקוח והבקרה.

מהנדסת המועצה לשעבר מסרה לביקורת כי ההמלצה מקובלת עליה, וציינה כי מלבד הסדרת הנושא במסגרת נוהלי עבודה, היא סבורה שיש להקצות גם את המשאבים המתאימים לניהול שוטף וקיום מעקב ובקרה בנושא.

4.2. התקשרות עם שמאי הוועדה

במועד הביקורת העסיקה הוועדה המקומית לתכנון ובניה 2 שמאי מקרקעין לצורך קביעת סכומי חיובי היטלי ההשבחה לנישומים. השמאים החלו לספק שירותים למועצה בשנים 2006 ו-2007.

בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות נקבעו הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות מחיר. בסעיף 3 לתוספת האמורה פורטו המקרים בהם המועצה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז, ובכלל זה בעת ביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ, ועבודות כיוצא באלה.

מכאן, שלמועצה יש אפשרות להתייחס אל ההתקשרות עם שמאי הוועדה כאל פטורה ממכרז.

נמצא כי ההתקשרות עם השמאים האמורים בוצעה ללא מכרז פומבי וללא קבלת הצעות מחיר נוספות משמאי מקרקעין.

מהנדסת המועצה לשעבר ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי עפ"י החוק אין חובת מכרז בהתקשרות עם שמאים, ולדעתה יש בכך הצדקה, שכן מדובר בעבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים. עוד ציינה המהנדסת, כי לדעתה ניתן למסד הליך שבו מהנדס המועצה ימליץ על שמאים בפני ועדת התקשרויות, והעסקתם תאושר ע"י הוועדה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הומלץ לקלוט שמאי נוסף על מנת להגדיל את מאגר השמאים, ובימים אלו החלה עבודתה של שמאית נוספת.

4.3. הסכמי התקשרות

פעילות שמאי הוועדה המקומית הינה מהותית בהליך קביעת חבות היטלי ההשבחה, המתבצעת בהתאם לשיפוטם והערכתם של השמאים ובהתבסס על עסקאות להשוואה, מקדמי חישוב ההשבחה, פרטי הנכס, זכויות הבניה, ועוד. שמאי הוועדה פועלים מטעם המועצה, ומייצגים את הוועדה למול "שמאים מכריעים" וגורמים נוספים.

נמצא, כי המועצה לא חתמה על הסכמי התקשרות עם השמאים לצורך הסדרת ההתקשרות בין הצדדים, כמתחייב עפ"י כללי מינהל תקין.

לביקורת הוצג מסמך מיום 24.2.09 שכתבה מהנדסת המועצה לשעבר לגזבר המועצה בנושא תעריף השמאים, בו צוין, כי "בהמשך לסיכום בע"פ עם שמאי הוועדה להלן תעריף השמאים...". המסמך האמור כלל טבלה המדרגת את שכר הטרחה, בין היתר לפי שווי ההשבחה, ולאחר אישורו על ידי הגזבר הוא שימש בסיס לאישור החשבוניות שהוגשו לתשלום על ידי השמאים.

הביקורת ממליצה להחתים את השמאים על הסכם התקשרות, שיפרט, בין היתר, את סוג והיקף העבודה שתבוצע על ידי השמאי, שכר הטרחה, תקופת ההתקשרות, לוחות זמנים, תהליכי פיקוח ובקרה, הסמכת השמאי לפעול בשם הוועדה ולייצגה בפני גורמים חיצוניים, ועוד.

שמאי הוועדה המקומית הינם שמאים חיצוניים, המעניקים מטבע הדברים שירותים גם לאזרחים וגופים נוספים. מתוקף תפקידם, נחשפים שמאי הוועדה למידע אודות עסקאות מקרקעין ביישוב, פעילות הוועדה המקומית, מתן פטורים לנישומים, ועוד.

נמצא כי שמאי הוועדה אינם חתומים על מסמך סודיות, נאמנות והימנעות ממצב של ניגוד עניינים בהליך מתן השירות למועצה.

מומלץ לכלול בהסכם ההתקשרות עם השמאים נספח מיוחד בנושא, שיכלול התחייבות לייצג נאמנה את האינטרסים של המועצה ולהימנע מניגודי עניינים, כגון הפקת שומה לנישום שהינו לקוח פרטי של השמאי, הפקת שומה לנישום שהינו חבר בוועדה המקומית לתכנון ובניה, וכד'.

מהנדסת המועצה לשעבר ציינה בתגובתה לטיטות הדוח, כי אפשר להכין חוזה התקשרות בלוי היועץ המשפטי, שיכלול הסכם סודיות, הסכם ניגוד עניינים וכו'. החוזה יהיה מוגבל למס' שנים וחידושו יותנה באישור ועדת ההתקשרויות בכפוף להמלצת מהנדס המועצה.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי כיום מתבצעות הזמנות עבודה על בסיס מסמך מיום 24.2.09. עוד ציין הגזבר, כי לאור היקף ההתקשרות הנמוך יחסית לשנה הוא לא ראה חשיבות בהסכם מפורט, אך יחד עם זאת אין מבחינתו מניעה שיוכן הסכם משפטי.

4.4. שכר טרחה

להלן נתונים לגבי שכר הטרחה ששולם לשמאי הוועדה המקומית, בהתפלגות לפי שנים (*):

שנה	שמאי א'		שמאי ב'		סה"כ ₪
	סך שכ"ט ₪ (*)	שיעור מהסה"כ	סך שכ"ט ₪ (*)	שיעור מהסה"כ	
2007	1,778	3%	49,060	97%	50,838
2008	12,880	43%	17,128	57%	30,008
2009	28,410	61%	17,876	39%	46,285
2010	15,543	44%	19,720	56%	35,263
2011 (**)	8,352	49%	8,586	51%	16,938
סה"כ	66,963	37%	112,369	63%	179,332

(*) בהתאם לנתונים שהתקבלו מגזברות המועצה.

(**) הנתונים לשנת 2011 עד לתאריך 31.7.11.

מנתוני הטבלה עולה, כי החל משנת 2008 העבודה בין השמאים נחלקה באופן דומה. לביקורת נמסר כי חלוקת העבודה בין השמאים מתבצעת לפי תור, וההבדלים בין הסכומים ששולמו בכל שנה נובעים מהיקפי השמאוויות לפיהם נקבע שכר הטרחה.

כפי שצוין בסעיף 4.3 לעיל, המועצה שילמה עבור השומות שנערכו על ידי שמאי הוועדה לפי תעריף שנקבע בטבלה המדרגת את שכר הטרחה לפי שווי ההשבחה. כלומר, ככל שגובה ההשבחה בשומה היה גבוה יותר, שכר הטרחה לשמאי היה גבוה יותר.

יצוין, כי כאשר בוצעה הפחתה מסכום ההשבחה שנקבע בשומת הוועדה, עקב שומה מוסכמת או החלטת שמאי מכריע, שכר הטרחה של שמאי הוועדה לא הופחת בהתאם להפחתה שבוצעה.

הביקורת המליצה כי במקרים בהם בוצעה הפחתה בסכום חריג או משמעותי משומת הוועדה, תבחן האפשרות להפחתת שכר הטרחה בהתאמה לשיעור ההפחתה שבוצעה בשמאות הסופית.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה.

4.5. מערכות מידע תומכות בתהליך היטל השבחה

מערכת המידע המרכזית באגף הנדסה היתה במועד הביקורת של חברת "קומפלוט", חברה שהוקמה בזמנו ע"י החברה לאוטומציה כגוף המתמחה במחשוב מינהלי הנדסה וועדות לתכנון ובניה במגזר המוניציפאלי. לאחר סיום הביקורת, בוצע מעבר למערכת חדשה, כפי שיוסבר להלן.

נמצא, כי המודול הייעודי שהיה קיים במערכת "קומפלוט" לניהול מערך היטלי השבחה, לא הוטמע בזמנו במועצה, ולפיכך מרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה באגף הנדסה ביצעה במהלך השנים האחרונות רישום נפרד בנושא, באמצעות גיליונות אלקטרוניים בתוכנת אקסל.

כתוצאה מכך, הקשר בין המחלקות ותיעוד מכלול הפעילות בתחום היטלי ההשבחה התבצע בין היתר באמצעות רישום בגיליונות אלקטרוניים מקומיים, החשופים לביצוע שינויים בלתי מורשים ומקשים על שמירת זיכרון ארגוני מסודר.

מרכזת הוועדה המקומית האחראית על היטלי השבחה מסרה לביקורת, כי לאחרונה אגף הנדסה עבר להשתמש במערכת חדשה של חברת "בר טכנולוגיות", שכללה הטמעה ושימוש במודול ייעודי לניהול היטלי השבחה.

מהנדסת המועצה לשעבר מסרה לביקורת, כי מערכת המחשוב של הוועדה המקומית כבר הוסבה למערכת של חברת "בר טכנולוגיות" הכוללת קישור למערכת הגביה ומודול ייעודי בנושא היטלי השבחה.

5. שומות הוועדה ואופן החיוב בהיטלי השבחה

5.1. מקדמי השבחה בשומות הוועדה

חישוב היטל ההשבחה בנכס מורכב, בין היתר, מקביעת "מקדם ההשבחה" ע"י השמאי, המוכפל בשווי הבסיס של הנכס (שווי למ"ר). מטרת מקדם ההשבחה היא לקבוע שווי יחסי של השבחה בנכס, ביחס לשווי מ"ר עיקרי. לשם המחשה, שווי של תוספת מרפסת פתוחה או פרגולה בנכס, נמוך באופן יחסי מתוספת שטח עיקרי של חדר מקורה. בעת חישוב היטל ההשבחה, נדרש שמאי הוועדה לקבוע את מקדם ההשבחה הרלוונטי, בהתאם לסוג מתן ההקלה בזכויות הבניה, מיקום ההקלה, מיקום הנכס, וכד'.

במהלך הביקורת נבחנו, בין היתר, מקדמי ההשבחה שנקבעו בשומות הוועדה. נמצא, כי במהלך השנים שנבדקו נעשה שימוש במקדמי השבחה שונים בגין אותו סוג של הקלה ובמיקום נכס דומה. להלן מספר דוגמאות:

מקדם ההשבחה		תאור ההקלה המאושרת
0.5	0.4	כניסה נפרדת למרתף
0.1	0.05	הגדלת פרגולה
0.24	0.1	הקלה בגובה המבנה
0.2	0.12	הגדלת גובה חלונות

לביקורת הוסבר, כי השימוש במקדמי השבחה שונים נבע משיקול דעת מקצועי של שמאי הוועדה ומהצורך בקביעה מדויקת של גובה ההשבחה בהתאם למאפיינים הייחודיים של כל נכס. עוד הוסבר כי במהלך הזמן עודכנו מקדמי ההשבחה, בהתאם לשינויים שנערכו בשומות השמאים המכריעים.

הביקורת ממליצה לבצע בקרה (אף מדגמית) באגף הנדסה על מקדמי ההשבחה שנקבעו בשומות הוועדה, שתכלול בדיקות השוואתיות בין השומות, תוך שימת לב למקדמים שנקבעו בשומות השמאים המכריעים.

מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה ציינה בהתייחסותה לטיטות הדוח, כי ההמלצות מקובלות עליה. הנ"ל גם ביקשה לציין כי נערכה פגישה עם שמאי הוועדה, היועמ"ש ומהנדס המועצה על מנת לקבל הסבר לגבי המקדמים והפרמטרים השונים לקביעת השומות, ובפגישה הובהר ע"י השמאים כי הפרמטרים לעריכת השומה נקבעו באופן ענייני ומקצועי ואינם מושפעים ממדיניות כזו או אחרת ולכן הוועדה אינה גורם המשפיע על ערך השומות. בכל מקרה הוחלט ע"י מהנדס המועצה לקיים מפגשים קבועים עם השמאים על מנת לבקר פעולותיהם בשוטף, כולל בדיקת שומות מדגמיות.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי בוועדה לתכנון ובניה בוצעו בחודשים האחרונים מספר פעולות ונהלים על מנת לשפר ולייעל את תהליכי העבודה בעקבות קבלת דוח הביניים. עוד ציין המהנדס, כי נערכה פגישה עם שמאי הוועדה על מנת לעמוד על סוגיות שונות כמו המקדמים, וכן לעמוד על דרך עבודתם של השמאים למרות שעבודתם בלתי תלויה, ופגישות אלה ייערכו אחת לחצי שנה.

5.2. ועדת שומות

לפני כניסתו לתוקף של תיקון 84 לחוק התכנון והבניה, פעלה במועצה ועדה שאינה סטטוטורית (ועדת רשות) בשם "ועדת שומות". הרכב הוועדה כלל את שני שמאי הוועדה, מהנדסת המועצה, מרכזת הוועדה המקומית האחראית על היטלי השבחה, גזבר המועצה והיועץ המשפטי.

פעילות הוועדה התמקדה בדיון בשומות הנגדיות שהוגשו לוועדה המקומית, ובאישור ביצוע הפחתות מההשבחה שנקבעה ע"י שמאי הוועדה. לביקורת נמסר כי השומה המוסכמת בין שמאי שני הצדדים נערכה רק לאחר קבלת אישור ועדת שומות.

בעקבות תיקון 84 לחוק התכנון והבניה, הופסקה פעילות ועדת שומות עקב האיסור שהוחל על קיום משא ומתן בין שמאי הצדדים.

לביקורת נמסר, כי לאחר הפסקת פעילות הוועדה, החל להתכנס במועצה מעת לעת פורום מקצועי בלתי פורמאלי, שכלל את המהנדס, מרכזת הוועדה המקומית, היועצת המשפטית ושמאי הוועדה. הפורום האמור דן בהיבטים שונים הנוגעים לנושא, ובפעם האחרונה בה כונס לפני פרסום דוח זה, נערך דיון עם השמאים בנושא קביעת כללים לחישוב היטלי השבחה.

בישיבת ועדת שומות שנערכה בתאריך 30.11.08, נקבעו ע"י הוועדה מקדמים ל - 3 מרכיבים להשבחת נכס, כמפורט להלן:

- כניסה נפרדת למרתף – מקדם 0.9,
- הגדלת שטח הפרגולה – מקדם 0.05,
- הקלה בקו בניין לפרגולה – ללא השבחה.

מהרישום בפרוטוקול הישיבה עולה, כי הרקע לקביעת המקדמים היה: **"הצקפות פניות תושבים בהתייחס לפער בין הצרכות שאי הולצרה ..."**

לביקורת הוסבר כי המקדמים האמורים עודכנו במהלך הזמן בהתאם לשיקול דעתם של השמאים והכרעות השמאים המכריעים, כפי שצוין בסעיף 5.1 לעיל.

מהנדסת המועצה לשעבר ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי ועדת השומות שהוקמה ביוזמתה, נועדה להבטיח הליך שקוף והוגן ולמנוע נוהל שהיה נהוג ברוב הועדות בארץ באותה תקופה של "התמקחות" בין השמאים, ואכן, נוהל זה הופסק עם כניסתו לתוקף של תיקון 84 לחוק. עוד ציינה המהנדסת, כי ועדת השומות לא נכנסה לשיקולים המקצועיים של השמאים בהכנת השומות, מהסיבה הפשוטה שרק שמאי יכול להציג טיעונים שמאיים.

במהלך השנים שנבדקו אישרה ועדת שומות הפחתות בשיעורים שונים מחיובי היטלי השבחה. לביקורת הוסבר, כי במהלך הישיבות התייחסו שמאי הוועדה לטענות שהועלו במסגרת השמאות הנגדית שהובאה לדיון, והמליצו לחברי הוועדה כיצד להתייחס אליהן. עוד הוסבר, כי השומה המוסכמת בין שמאי שני הצדדים נחתמה רק לאחר קבלת אישור הוועדה האמורה.

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של חיובים שהופחתו עפ"י החלטות הוועדה. להלן ממצאי הבדיקה.

א. בפרוטוקולים מישיבות ועדת שומות לא נמצאו הסברים מפורטים לגבי הסיבות למתן ההפחתות בהיטלי השבחה. במרבית המקרים צוינה בקצרה רק החלטת הוועדה, ללא תיאור עיקרי הדיון וללא ההסברים או נימוקים להחלטה.

להלן מספר דוגמאות :

מגרש	שומת הוועדה ב- ₪	תאריך הוועדה ומספר ועדה	ציטוט החלטת הוועדה	סכום ההפחתה ב- ₪
2001-2003	200,000	9.5.10 ישיבה מס' 13	"הפחתה של 30%"	60,000
1018 א'	59,228	2.7.09 ישיבה מס' 9	"הפחתה של 35%"	20,730
1014 א'	50,480	30.4.09 ישיבה מס' 8	"הפחתה של 35%"	17,668
1015 א'	36,968	6.4.09 ישיבה מס' 7	"הפחתה של 35%"	12,938

לדעת הביקורת, בכל מקרה בו מאושרת הפחתה בחיובי מיסים או היטלים ע"י ועדה מוועדות המועצה, על ההחלטה להיות מוסברת ומנומקת בפרוטוקול הישיבה.

שמאי הוועדה מסר לביקורת, כי במהלך הדיונים בישיבות הוועדה נמסרו הסברים והועלו נימוקים מפורטים לגבי כל החלטה, אולם הם לא נרשמו בפרוטוקול.

ב. נמצאו 2 מקרים בהם החלטת ועדת שומות לבצע הפחתה של עשרות אחוזים בחבות היטל ההשבחה, התקבלה בעקבות שיחה טלפונית עם חברי הוועדה, ללא קיום ישיבה סדורה בה ניתן לעיין בשומות הוועדה, נתוני התב"ע, ומסמכים רלוונטיים נוספים.

להלן פרטי הממצאים:

סכום ההפחתה בש"ח	החלטת הוועדה	מספר ישיבה	תאריך הישיבה
9,454	"הפחתה של 35% כמקובל בשכונת כ"ד", בגין מגרש 1007 א'	12	27.3.10
60,000	"הפחתה של 30%", בגין מגרשים 2001-2003.	13	9.5.10

לדעת הביקורת, בכל מקרה בו מאושרת הפחתת חיוב המחייבת עיון במסמכים תומכים וקבלת הסברים מקצועיים, על ההחלטה להתקבל במסגרת דיון בוועדה ולא באמצעות שיחה טלפונית.

ג. נמצאו מקרים בהם החלטת ועדת שומות קבעה הפחתה בהיטלי השבחה בטווח של שיעורים מהשומה המקורית, ללא ציון שיעור ההפחתה המדויק. להלן דוגמא:

תאריך ועדה : 1.7.08

מס' ועדה : 2

מס' מגרש : 58

ציטוט ההחלטה : "הפחתה של עד 35%".

שמאי הוועדה הסביר לביקורת, כי שיקול הדעת ניתן במקרים בודדים בהם השמאים לא הגיעו להסכמה סופית ועדין נערכו דיונים בין הצדדים, ולפיכך הוועדה התוותה לטובת העניין מסגרת שבתוכה הם יכלו לפעול, וכאשר לא הושגה הסכמה בתחום המסגרת שאושרה על ידי הוועדה, נערכה פניה לשמאי מכריע.

מהנדסת המועצה לשעבר הסבירה לביקורת, כי באותה תקופה ההליך שהיה נהוג כלל משא ומתן בין שמאי הצדדים בניסיון להגיע לשומה מוסכמת, ולעיתים הוועדה הסמיכה את השמאי מטעמה לנהל משא ומתן עד גבול מסוים שנקבע על ידה. עוד ציינה המהנדסת, כי במידה והושגה הסכמה בגבולות הגזרה שקבעה הוועדה, זו היתה השומה המוסכמת, ובמידה ולא הושגה הסכמה נערכה פנייה לשמאי מכריע.

ד. נמצא מקרה בו ועדת שומות קבעה מתן הפחתה בשיעור שבין 15% ל- 20%, אולם בפועל ניתנה לנישום הפחתה בשיעור 22%.

להלן פרטי המקרה:

תאריך ועדה:	4.11.09
מס' ועדה:	10.
מס' מגרש:	594 א'.
שומת הוועדה:	34,936 ₪
ציטוט ההחלטה:	"הפחתה של 15%-20%".
הפחתה בפועל:	22%.
הפרש כספי:	700 ₪.

5.3. פירוט עסקאות השוואה בשומות הוועדה

אחד מהפרמטרים המהותיים עליהם מתבסס התחשיב של היטל ההשבחה בשומות הוועדה, הינו "שווי למ"ר". שווי למ"ר נגזר, בין היתר, משווי הנכס בעסקת רכישה וקניה מרצון של מקרקעין בשוק פתוח.

במכתב של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד שרית דנה, מתאריך 26.5.11 שנשלח ליועצים המשפטיים ברשויות המקומיות, לוועדות המקומיות ולשמאי הוועדות, נקבע בין היתר, כלהלן:

"כחלק מהפירוט המזערי הנדרש בשומת מקרקעין הנוכחית למטרת הערכת היטל השבחה שהנישום יחויב בו, יש צורך לפרט את התחשיב לפיו נעשתה השומה, הכולל את פירוט בסיס הנתונים והעסקאות שעמדו בבסיס התחשיב, כמו גם, המסמכים שהם בעלי חשיבות לעניין קביעת השווי..." [ההדגשות אינן במקור].

המסמך האמור מצורף כנספח ב' לדוח זה.

עוד נקבע במכתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כדלקמן:

"כלל בסיסי הוא שלא ניתן לחייב בהיטל אלא אם כן קיים פירוט ראוי של בסיס הנתונים שהביאו לקביעת גובהו של ההיטל, ובעניינו, הנתונים שעמדו בבסיס התחשיב שהובילו לקביעת גובהה של השומה"

"כתיבת שומות מפורטות נדרשת לטעמנו, הן לאור הוראות הדין והן לאור התכלית העומדת בבסיסו".

במכתב נוסף שנשלח ע"י משרד המשפטים בתאריך 3.8.09 ליועצים המשפטיים ולמנהלי מחלקות היטלי השבחה ברשויות המקומיות, נקבע בין היתר, כלהלן:

"לפיכך על הוועדה המקומית לצרף לשומתה... את מלוא המסמכים שהשומה מתבססת עליהם, לרבות נתונים על עסקאות שהשומה מתייחסת אליהן..." [ההדגשות אינן במקור].

המסמך האמור מצורף כנספח א' לדוח זה.

נמצא, כי חלק מהשומות שנערכו על ידי שמאי הוועדה ונבדקו ע"י הביקורת, אינן כוללות פירוט של עסקאות השוואה לקביעת ה"שווי למ"ר", פירוט האמור להוות בסיס לחישוב השומה עפ"י ההוראות האמורות.

להלן דוגמאות לשומות בהן לא צוינו עסקאות השוואה:

מגרש	תאריך השומה	סימוכין
1004ב	9.9.09	6561
1014א	4.1.08	5813
1017א	7.12.10	12184/10

בשומות הוועדה שנבדקו על ידי הביקורת, צוין השווי למ"ר בלבד (כגון: 4,165 ₪ לשווי קרקע), ללא ציון עסקאות השוואה והנתונים שעמדו בבסיס הערכת השווי למ"ר.

בחלק משומות הוועדה שנבדקו¹, נקבע באופן כללי כדלקמן:

"הובאו בחשבון מחירי נכסים דומים ורלוונטיים באזור ובסמיכות לנכס בתאריך הקובע תוך ההתאמות המתבקשות ממיקום, גודל וכד'".

נמצא, כי בשומות האמורות לא נכלל פירוט של עסקאות ההשוואה, שאמורות לאפשר את בחינת השומה ואת ערך ההשבחה שנקבע בה. כתוצאה מכך, אין לכאורה פירוט ראוי של בסיס הנתונים לפיו נקבעו ערכי השומה, בסיס שאמור להיות בידי הנישום, האזרח מן השורה שמן הסתם אינו בקיא ומצוי בתחום השמאות.

הביקורת סבורה, כי במקרים האמורים הוראות משרד המשפטים לגבי אופן עריכת שומות לקביעת היטלי השבחה, לא בוצעו באופן מלא.

מומלץ להנחות את שמאי הוועדה להקפיד על הכללת עסקאות השוואה בכל שומה כפי הנדרש, ולשפר את הבקרה של אגף הנדסה בנושא, במטרה לוודא את יישום ההנחיה הלכה למעשה.

¹ לדוגמא, בשומת מגרש 1014א' מתאריך 4.11.08 בסימוכין 5813.

5.4. פירוט תחשיב בשומות הוועדה

שומת הוועדה אמורה לכלול תחשיב אריתמטי מפורט, לפיו נקבע גובה היטל ההשבחה שהנישום נדרש לשלם. תחשיב כאמור מבטא את מהות שומת הוועדה, ומהווה חלק בלתי נפרד ממנה.

במכתב של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מתאריך 26.5.11 שצוין לעיל, נקבע בין היתר, כלהלן:

"כחלק מהפירוט המזערי הנדרש בשומת מקרקעין הנערכת למטרת הערכת היטל השבחה שהנישום יחויב בו, יש צורך לפרט את התחשיב לפיו נעשתה השומה..." [ההדגשות אינן במקור].

עוד נקבע במכתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כדלקמן:

"כתיבת שומות מפורטות נדרשת לטעמנו הן לאור הוראות הדין והן לאור התכלית העומדת בבסיסו".

בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת ב - 13 שומות של הוועדה נמצאו תחשיבים אריתמטיים כפי הנדרש, לפיהם נקבע גובה השומה. עם זאת, במקרה אחד נמצא אומדן שומה שהיווה בשלב מאוחר יותר את שומת הוועדה, שלא כלל תחשיב מפורט לגבי אחת מההקלות².

5.5. בקרה על שומות הוועדה

הוועדה המקומית לתכנון ובניה מעסיקה 2 שמאים חיצוניים, לעריכת השומות וקביעת היטלי ההשבחה לנישומים. לאחר שמרכזת הוועדה המקומית באגף הנדסה מפיקה הזמנת עבודה לשמאים, הם עורכים מסמך שומה מחייב, בהתאם לנתונים ולבדיקות המבוצעות על ידם.

הביקורת העלתה, כי לאחר קבלת השומה מהשמאים, לא מבוצעת בקרה ע"י גורם כלשהו במועצה, אף לא מדגמית, במטרה לוודא שהשומות בוצעו כראוי בהתאם לכללים ולהנחיות משרד המשפטים.

הביקורת ערה לעובדה שהשומות מבוצעות על ידי שמאים מקצועיים בהתאם להערכתם ולמיטב ניסיונם המקצועי. יחד עם זאת, הביקורת בדעה שאגף הנדסה אמור לבצע בקרה שוטפת בנושא, על מנת לוודא שהשומות נערכו כפי הנדרש.

מומלץ לערוך בקרה כאמור, שתוודא בין היתר כי השומה מתייחסת לכל מרכיבי החלטת הוועדה המקומית, שהשומה כוללת עסקאות השוואה ותחשיב מפורט, שהמקדמים בתחשיב סבירים, וכד'.

² כמפורט בסעיף 5.9.4 להלן.

מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה ציינה בהתייחסותה לטיטות הדוח, כי היא מקבלת את ההמלצות בנושא, אולם אין ביכולתה לבקר את עבודת השמאים, הן מקצועית והן מבחינת החוק.

מהנדסת המועצה לשעבר מסרה לביקורת, כי הדרישה לבצע בקרה מחייבת ידע מקצועי ומשאבי כח אדם עם רקע מתאים לביצוע המשימה. לדבריה, בקרה שוטפת על השמאיות המוגשות לוועדה מחייבת הקצאת עובד בעל ידע וניסיון מתאים לרכז את הנושא שכרגע לא קיים באגף הנדסה, ויחד עם זאת, המועצה שבנויה על מיקור חוץ מעסיקה שמאים חיצוניים מטעמה ועבורה.

בתגובתה לטיטות הדוח ציינה מהנדסת המועצה לשעבר, כי את השומות מכינים 2 שמאים חיצוניים עבור הוועדה, ועבודתם המקצועית הינה עצמאית וכחלק ממניהל תקין הם אינם מקבלים תכתיבים או הנחיות מקצועיות ממהנדס הועדה או מישהו אחר בוועדה. יחד עם זאת, עריכת בקרה ומעקב מקצועי על הפרמטרים המקצועיים של השומה - כפי שמציע הדוח - יכולה להתבצע רק ע"י איש מקצוע (שמאי).

עוד ציינה המהנדסת לשעבר בתגובתה, כי מרכזת הוועדה המקומית עוסקת בתפקידים רבים המאוישים בדרך כלל על ידי מספר אנשים: מידע תכנוני, ארכיב, בודקת תכניות, בוחנת רישוי, מזכירת הוועדה, מרכזת השבחה, מעקב תב"ע, מעקב נכסים, קבלת קהל, ועוד, ובמסגרת זו היא מכינה את התיקים להעברה לשמאים חיצוניים ומבצעת מעקב אדמיניסטרטיבי על עבודתם בלבד. המהנדסת הוסיפה, כי יתכן שהעסקת שמאי בתוך הוועדה שירכוז את מח' ההשבחה יכול לשכלל את יכולת המעקב והפיקוח על עבודת השמאים ויאפשר ירידה לרזולוציה של פרמטרים מקצועיים יותר, אך יחד עם זאת המדיניות המקובלת היא שהשמאים הם עצמאיים בעבודתם ואינם מקבלים הנחיות או תכתיבים מהוועדה, ויש לשקול אם רוצים לשנות מדיניות זו.

5.6. יישום תיקון 84 לחוק התכנון והבניה

החל מתאריך 1.5.09 מועד כניסת תיקון 84 לחוק התכנון והבניה לתוקף, חל איסור על ועדות מקומיות לנהל משא ומתן עם נישומים לצורך ביצוע הפחתות או הנחות לאחר הצגת שומת הוועדה. בתיקון 84 לחוק נקבעו לוחות זמנים להגשת שומה נגדית על ידי הנישום, ונקבע אופן ההתדיינות בפני "שמאי מכריע" שימונה על ידי משרד המשפטים.

במכתב הסבר והבהרות להוראות תיקון 84 לחוק התכנון והבניה, שנשלח ע"י עו"ד כרמית יוליס ממשרד המשפטים והופץ לכל הרשויות המקומיות במתאריך 3.8.09, נקבע בין היתר, כדלקמן:

"חוק התכנון והבניה. כפי שתוקן בתיקון מס' 84 לחוק, אינו מתיר ניהול משא ומתן בין הנישום ובין הוועדה המקומית ואף לא בין שמאי מטעמו של הנישום לבין שמאי הוועדה המקומית לעניין שומת ההשבחה לפיה חויב הנישום בהיטל. שומת הוועדה המקומית, אשר שימשה בסיס להודעת התשלום שהועברה לנישום, היא השומה המחייבת ולא ניתן לערער עליה אלא באמצעות בקשה למינוי שמאי מכריע או פניה לוועדת ערר".

נמצא, כי ועדת שומות של המועצה המשיכה להתכנס גם לאחר כניסתו לתוקף של תיקון 84 לחוק, ודנה בהפחתות מהיטל ההשבחה שנקבע בשומת הוועדה בהתאם לשומות נגדיות שהוצגו בפניה.

לביקורת הוסבר כי הדבר נעשה עפ"י הוראות המעבר של תיקון 84 לחוק, לפיהן במקרים בהם הוכנה שומת ועדה עד לסוף חודש אפריל 2009, היה ניתן להמשיך את הטיפול באותו הליך כפי שהיה לפני כניסתו לתוקף של התיקון לחוק.

מרכזת הוועדה המקומית האחראית על היטלי השבחה מסרה לביקורת, כי מדובר במקרים בהם נערכה שומה לפני שתוקן 84 נכנס לתוקף שנדונו על ידי ועדת שומות שכבר אינה פועלת, וכיום לא מבוצע משא ומתן עם נישומים, בהתאם להוראות תיקון 84 לחוק.

מהנדסת המועצה לשעבר מסרה לביקורת, כי בתקופת הביניים לאחר כניסת תיקון 84 לתוקף, ועדת השומות המשיכה לפעול תקופת מה בכפוף לחוות דעת היועצת המשפטית שגם נכחה בישיבות, ונתנה את דעתה לכל הקשור להוראות המעבר.

נמצא, כי במהלך חודש נובמבר 2009, כלומר כחצי שנה לאחר כניסתו לתוקף של תיקון 84 לחוק, הונחה שמאי הוועדה להכין אומדן שומה, שלכאורה אמור לשמש בסיס לניהול משא ומתן עם חברת סלולר בדבר גובה היטל ההשבחה.

בהקשר זה יצוין, כי בהנחיות משרד המשפטים מתאריך 3.8.09 נקבע באופן מפורש שאין להכין טיוטת שומה לצורך ניהול משא ומתן על גובה היטל ההשבחה. בהנחיות האמורות נקבע, בין היתר, כלהלן:

"בתקופה האחרונה התעוררו שאלות בנוגע לאפשרות להעביר לידי הנישום טיוטת שומה שנערכה על ידי שמאי הוועדה המקומית, טרם הוצאת שומת הוועדה המקומית. נוהג זה, ככל שהוא קיים, מהווה עקיפה אסורה של האיסור לנהל משא ומתן בנוגע לשומת ההשבחה המוצאת על ידי ועדה מקומית. איננו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, וסותר את תכליותיו. על הגורמים המוסמכים בוועדה המקומית ובהם מנהלי מחלקות היטלי השבחה והיועצים המשפטיים של הוועדות לוודא שדרך זו ודרכים דומות אחרות אינן נוהגות בוועדה המקומית" (ההדגשות אינן במקור).

מרכזת הוועדה המקומית מסרה לביקורת, כי נושא גביית היטלי השבחה להתקנת אנטנות סלולריות נבחן על ידי היועץ המשפטי של הוועדה.

מהנדסת המועצה לשעבר מסרה לביקורת, כי החברה האמורה ביקשה להצטרף להסדר השומה שהושג מול חברה מתחרה. לדבריה, ההסכם התייחס לבקשות להיתר שהוגשו כמה שנים קודם לכן ולפיכך נבחן הנושא על ידי היועץ המשפטי של הוועדה בנושא, שהתייחס בין השאר לסוגיית מועד הכנת השומה לאור תיקון 84. עוד ציינה המהנדסת, כי לבסוף השומה של החברה נקבעה בהליך של שמאי מכריע, והנושא לא נדרש לחזור לוועדת השומות שממילא הפסיקה לפעול לאחר מכן.

5.7. שיעורי הפחתה משומות הוועדה

לפני כניסתו לתוקף של תיקון 84, היה בסמכות ועדת שומות לאשר הפחתות משיעורי ההשבחה שנקבעו על ידי שמאי הוועדה, וזאת על סמך שומות נגדיות שהוגשו על ידי הנישומים. שיעור ההשבחה שנקבע בוועדה, היווה למעשה "שומה מוסכמת" המקובלת על שני הצדדים.

בתיקון 84 לחוק התכנון והבניה נקבע, כי לאחר הצגת לוח שומה בפני הנישום, הוא רשאי להגיש שומה נגדית מטעמו, בהתאם ללוחות הזמנים הקבועים בחוק, ושומת הוועדה והשומה הנגדית יועברו להכרעה של "שמאי מכריע" הממונה על ידי משרד המשפטים. החלטתו של השמאי המכריע הנתפש כגורם אובייקטיבי לבחינת השומות, מחייבת את שני הצדדים ומהווה מעין שומה חלוטה.

הביקורת בחנה את שיעורי ההפחתות שבוצעו מ - 34 שומות מקוריות של שמאי הוועדה המקומית, במקרים בהם הושגה שומה מוסכמת (לפני כניסתו לתוקף של תיקון 84) ובמקרים בהם התקבלה שומה של שמאי מכריע. הבדיקה התייחסה לשומות שנערכו במהלך השנים 2007-2010, וכללה 22 שומות מוסכמות ו - 12 שומות של שמאי מכריע.

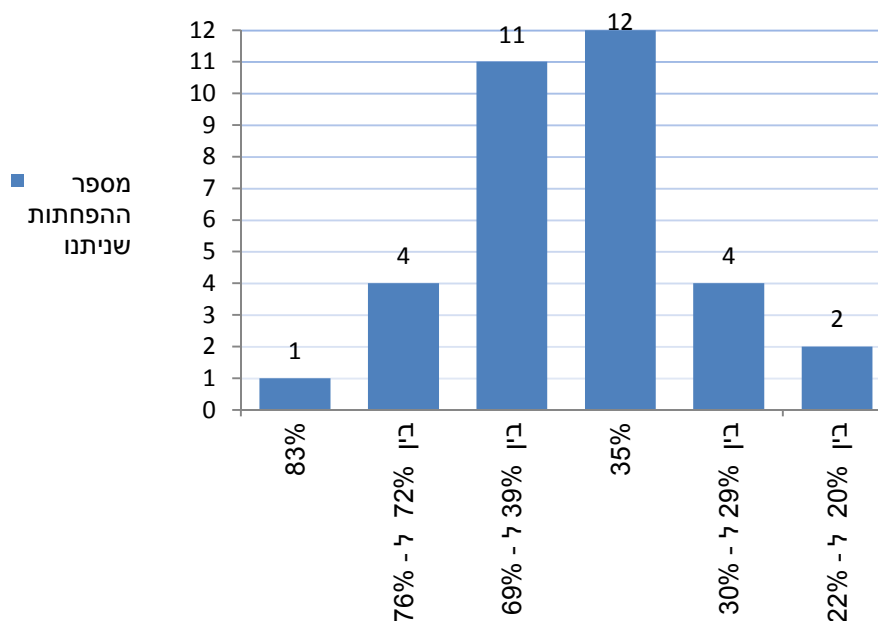
להלן פירוט ממצאי הבדיקה :

מס'	מס' מגרש	שומת ועדה ב - ₪	שומה נגדית ב - ₪	שומה מוסכמת או שומה מכרעת ב - ₪	שיעור ההפחתה
1	חלקה 187	347,880	0	60,000	-83%
2	31	284,585	18,350	67,115	-76%
3	4022/6	15,788		4,126	-74%
4	1019ב	33,750	4,305	9,135	-73%
5	14	20,517	0	5,757	-72%
6	2004-2010	2,180,000	575,692	670,000	-69%
7	א2407	18,750	0	6,440	-66%
8	1099	125,755		49,500	-61%
9	5202	201,529	0	100,765	-50%
10	1026	36,497		18,998	-48%
11	ב2442	19,244	2,404	10,500	-45%
12	5504	267,617	0	150,174	-44%
13	3005/6	14,351	0	8,370	-42%
14	3005/1	13,008	0	7,587	-42%
15	3006/4	14,542	0	8,482	-42%
16	ב1005	55,709	12,283	34,000	-39%
17	א1007	27,013	5,880	17,550	-35%
18	א1011	52,989	14,463	34,442	-35%
19	א1015	36,969	11,200	24,029	-35%
20	4031/9	12,191	0	7,924	-35%
21	ב1010	58,706	20,410	38,158	-35%
22	א1018	59,229	12,545	38,498	-35%
23	ב1006	29,354	16,637	19,080	-35%
24	ב1017	21,837	5,762	14,194	-35%
25	א1006	47,880	13,673	31,122	-35%
26	א1005	81,963	2,500	53,276	-35%

מס'	מס' מגרש	שומת ועדה ב - ₪	שומה נגדית ב - ₪	שומה מוסכמת או שומה מכרעת ב - ₪	שיעור ההפחתה
27	א1014	50,480	10,000	32,812	-35%
28	א1008	26,343	11,000	17,125	-35%
29	א2220	22,973	0	16,081	-30%
30	2001-2003	200,000	8,800	140,000	-30%
31	2007	66,000	11,621	46,200	-30%
32	א2502	22,480	15,962	15,962	-29%
33	א594	34,936	6,355	27,250	-22%
34	1121	14,875	3,500	11,900	-20%
סה"כ		4,515,740	783,342	1,796,552	שיעור הפחתה ממוצע 44.3%

מנתוני הטבלה עולה, כי שיעור ההפחתות הממוצע משומות הוועדה בעקבות קבלת שומות מוסכמות או שומות של שמאי מכריע, הגיע לכ - 44%, כאשר שיעורי ההפחתות נעו בין 20% ל - 83%.

להלן התפלגות 34 ההפחתות האמורות, לפי שיעור ההפחתה :



הביקורת מייחסת חשיבות לצמצום ככל האפשר של שיעורי ההפחתות משומות הוועדה, בין היתר, כדי למנוע חשש שנישומים שבחרו שלא להגיש שומה נגדית, יחויבו בהיטל גבוה יחסית למי שבחרו לעשות כן.

מומלץ, כי במקרים בהם בוצעה הפחתה משמעותית או חריגה משומת הוועדה, ייערך ע"י אגף הנדסה בירור מול שמאי הוועדה לגבי הגורמים והסיבות לכך, לצורך בקרה והפקחת לקחים.

מהנדסת המועצה לשעבר מסרה לביקורת, כי הפערים שהיו בזמנו בין גובה השומה המקורית של שמאי הוועדה למול השומה הנגדית (שהיתה במקרים לא מעטים בגובה אפס) או למול השומה המוסכמת נבעו מעצם השיטה שהתבססה על הליך של משא ומתן בין הצדדים, שבמהלכו כל צד הציג, מטבע הדברים, עמדת פתיחה נוחה יותר עבורו. לדבריה, שיטה זו היתה נהוגה בכל ועדות התכנון בארץ, וזו היתה אחת הסיבות העיקריות לתיקון 84 בחוק. עוד ציינה המהנדסת, כי לאגף הנדסה לא היה שום חלק בקביעת גובה השומה המקורית של שמאי הוועדה ובקביעת אחוז ההפחתה, ולכן לא היה גורם משפיע בכל צורה שהיא על גובה השומות.

שמאי הוועדה מסר לביקורת, כי במהלך הזמן השמאים התכווננו או תיקנו את עצמם בהתאם להכרעות השמאים המכריעים, ולפיכך צפוי בעתיד פער קטן יותר בין שמאויות הוועדה לבין שמאויות השמאים המכריעים.

5.8. חיוב היטל השבחה במגרשים בשכונה כ"ד

בתאריך 19.6.07 במסגרת ישיבת ועדת המשנה לתכנון ובניה מספר 2007005, הוחלט לאשר את בקשתה של חברת בניה לבינוי המוצע, כולל ההקלות המבוקשות מתוכנית בינוי עיר שה/9/69/12 לאזור מגורים ג'.

ההקלות ניתנו בגין מגרשים 3001-3007 בגוש 6848 חלקה 1 בשכונת כ"ד בשוהם. המגרשים האמורים ממוקמים בחלקו המזרחי של הישוב, מעבר לכביש מס' 444 ומדרום לשדרות עמק איילון.

ההקלות שאושרו במסגרת החלטת ועדת המשנה, כללו בין היתר את הרכיבים הבאים:

- תוספת 20% במספר יחידות (סה"כ 168 יח"ד במקום 140 יח"ד) בכל המגרשים.
- תוספת קומה: סה"כ ק + 4 קומות + מרתף, במקום ק + 3 קומות + מרתף.
- תוספת שטח שירות בשיעור של עד 5% משטח המגרש, לצורך שיפור הנגישות.
- הקטנת קווי בניין צדדי ואחורי בשיעור של 10%.
- הקטנת קווי בניין קדמי ואחורי לגזוזטראות בשיעור של עד 40%.

נמצא, כי בעקבות אישור ההקלות, גבתה המועצה מהחברה היטל השבחה בסך 3,010,000 ₪.

לנוכח הסכום המהותי של החיוב, הביקורת בחנה את אופן קביעת היטל השבחה האמור. להלן פרטי הממצאים:

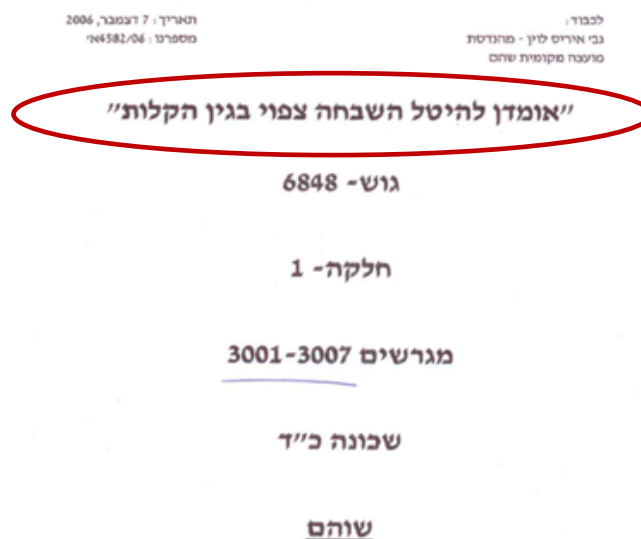
5.9.1 שומת ועדה

נמצא, כי בגין הבקשה האמורה אין באגף הנדסה שומת ועדה, אלא מסמך חלופי בשם "אומדן להיטל השבחה צפוי בגין הקלה", שנערך על ידי שמאי הוועדה בתאריך 7.12.06. מרכזת הוועדה המקומית האחראית על היטלי השבחה מסרה לביקורת, כי אומדן זה מהווה את שומת הוועדה לחיוב הנישום בהיטל השבחה. בגין האומדן האמור התקבלה במועצה שומה נגדית (בגובה אפס) שבעקבותיה נערך משא ומתן בין שמאי הוועדה לשמאי החברה, כפי שיפורט להלן.

יצוין, כי העובדה שאין מדובר בשומת ועדה, צוינה באופן בולט ומודגש בגוף המסמך, כדלקמן:

"יש להבהיר כי אומדן זה אינו מהווה שומת היטל השבחה. אומדן זה מהווה בדיקה מקדמית לבחינת אישור ההקלות כנגד זרישת הוועדה, וזאת על מנת לקבל אומדן ראשוני בלבד".

להלן העתק הדף הראשון של האומדן האמור:



שמאי הוועדה שהכין את אומדן השומה מסר לביקורת כי ככל הנראה מדובר בטעות, וכותרת המסמך היתה אמורה להיות "שומה". לדבריו, לא הוכנה על ידו שומה נוספת עבור הפרויקט, והוא התייחס למסמך האמור כאל שומה לכל דבר ועניין, ואף תייק אותה במחשב משרדו בתיקיה המיועדת לשמאוויות.

יצוין, כי הוועדה המקומית אישרה את ההקלות לחברה בתאריך 19.6.07, כלומר כחצי שנה לאחר מועד הכנת אומדן השומה.

מומלץ להימנע מהסתמכות על אומדני שומות, ולהקפיד על קבלת שומת ועדה סופית כפי הנדרש שתוכן בסמוך למועד אישור ההקלות על ידי הוועדה.

5.9.2 פירוט ההקלות

להלן צילום סיכום חישוב היטל ההשבחה באומדן האמור :

8.2.6 להלן סיכום אומדן ההשבחה למגרש בודד (בהנחה שיאושרו ליום מלוא ההקלות, כמפורט לעיל).

-	השבחה בגין תוספת 4 יח' דיור :	\$ 390,000
-	השבחה בגין העברת זכויות בנייה מקומה לקומה :	\$ 40,000
-	השבחה בגין הבלטת מרפסות וקווי בניין :	\$ 25,000
-	<u>השבחה בגין תוספת זכויות :</u>	<u>\$ 25,000</u>
	סה"כ ההשבחה למגרש בודד	\$ 480,000

סה"כ אומדן השבחה צפוי $7 \times \$ 480,000 = \$ 3,360,000$

להלן ההקלות שאושרו בהחלטת הוועדה המקומית מתאריך 19.6.07 :

מ ה ו ת ה ב ק ש ה

1. הצגת בינוי למגרשים 3001-3007 בשכונה כ"ד
2. בקשה להקלות (בהתאם לנסח הפרסום המצ"ב) ל:
 - תוספת 20% במס' יח"ד (סה"כ 168 יח"ד במקום 140 יח"ד) בכל המגרשים
 - תוספת קומה : סה"כ ק+4 קומות + מרתף במקום ק+3 קומות + מרתף
 - תוספת גובה : מפלס מקסימלי 19.80 מ' במקום 15.5 מ'
 - תוספת שטח שירות בשיעור של עד 5% משטח המגרש, לצורך שיפור נגישות, לפי סעיף 151(ב1) לחוק
 - הקטנת קוי בנין צדדי ואחורי בשיעור של 10%
 - הקטנת קוי בנין קדמי ואחורי לגזוזטראות בשיעור של עד 40%

5.9.4 פירוט תחשיבים באומדן

נמצא, כי באומדן השמאות שכאמור היווה את שומת הוועדה, לא נכללו תחשיבים אריתמטיים מפורטים לגבי אחת ההקלות שבגינן נקבע סכום ההשבחה.

להלן פרטי הממצאים :

בגין הקטנת קווי בניין צדדי ואחורי בשיעור של 10% והקטנת קווי בנין קדמי ואחורי לגזוזטראות עד 40% נקבע באומדן השומה כדלקמן :

"ההשבחה הצפויה בגין הבלטת מרפסות עד 40% וקווי בניין: בגבולות \$25,000".

להלן העתק הקטע הרלוונטי מהשומה :

8.2.4 תוספת שטח בקומת מרתף בחיקף של כ- 50 מ"ר.

ההשבחה הצפויה בגין אישור הקלה :

- בגבולות \$ 25,000.

8.2.5 ההשבחה הצפויה בגין הבלטת מרפסות עד 40% וקווי בניין :

- בגבולות \$ 25,000.

מומלץ להקפיד שהשומה לפיה נקבע היטל ההשבחה תכלול תחשיבים מפורטים, כולל שטח במ"ר ומקדמים, לגבי כל סוג של הקלה.

5.9.5 הפחתת החיוב בגין "שומה מוסכמת"

לאחר הכנת אומדן השומה האמור ע"י שמאי הוועדה התקבלה שומה נגדית משמאי החברה, ונערך משא ומתן בין השמאים שבעקבותיו נחתמה שומה מוסכמת המקובלת על שני הצדדים.

נמצא, כי השומה המוסכמת כללה הפחתה של כ- 57% מהיטל ההשבחה שנקבע באומדן השומה שערך שמאי הוועדה, בהיקף כספי של למעלה מ- 4,000,000 ₪, כמפורט להלן :

היטל השבחה באומדן שומת הוועדה - \$ 1,680,000	-	7,056,000 ₪ (לפי שער חליפין \$1=4.2 ₪).
סכום גביה בפועל	-	<u>3,010,000 ₪</u>
סה"כ הפחתה	-	(4,046,000 ₪)

נמצא, כי ההפחתה האמורה לא אושרה בזמנו ע"י ועדת שומות, כפי שנעשה במקרים אחרים.

מהנדסת המועצה לשעבר מסרה לביקורת, כי למיטב זכרונה במועד קבלת ההחלטה האמורה ועדת שומות במועצה לא היתה פעילה.

נמצא, כי השומה הנגדית שהגישה החברה לאחר הכנת אומדן השומה ע"י שמאי הוועדה היתה בגובה אפס, שמשמעותה כי לכאורה אין כלל השבחה בפרויקט כתוצאה ממטן ההקלות. לפיכך, במהלך המשא ומתן שהתקיים בזמנו בין שמאי הצדדים, התקשו השמאים להגיע להסכמה.

בתאריך 31.1.07 (כחצי שנה לפני אישור ההקלות ע"י הוועדה המקומית) נערך דיון בראשות מנכ"ל המועצה דאז, בנושא היטל השבחה לחברה. במסמך סיכום הדיון האמור צוין, בין היתר, כדלקמן:

"שמאי הוועדה ושמאי הבעלים מדווחים על 2 פגישות שהתקיימו בניסיון להגיע לשומה מוסכמת. ללא הצלחה בשלב זה. מנכ"ל המועצה מציע, שהשמאים יקיימו פגישה נוספת בניסיון להגיע לשומה מוסכמת. שמאי הוועדה דוחים את ההצעה בטענה שהדיונים מוצו ואין מקום להפחתה נוספת להפחתה שהוצעה".

ואילו בהמשך המסמך צוין כדלקמן:

"נציגי הבעלים והמועצה מסכימים לבדוק כל צד בנפרד את האפשרות לחתימה על שומה מוסכמת בהפחתה של כ - 50% משומת הוועדה המקורית".

במועד הביקורת נמצאה במשרדי אגף הנדסה שומה מוסכמת שנחתמה ע"י שמאי הוועדה ושמאי החברה ביום 13.5.07, לפיה ההשבחה בפרויקט תהיה בסך 3,010,00 ₪.

מהאמור לעיל עולה, כי למרות חילוקי הדעות שהתגלעו במהלך המשא ומתן בין שמאי הצדדים לאחר קבלת השומה הנגדית מהחברה, הוחלט שלא להעביר את התיק להכרעת שמאי מכריע, והועדפה חלופה של המשך המשא ומתן שבסופו נחתמה שומה מוסכמת שכללה הפחתה של כ - 57% מאומדן השומה שהכין שמאי הוועדה.

שמאי הוועדה הסביר לביקורת, כי לנוכח השומה הנגדית שהגישה החברה והטענות שהועלו על ידי נציגיה במהלך המשא ומתן, עלה חשש ששמאי מכריע יפחית את שומת הוועדה בשיעור גבוה יותר מהפשרה שהושגה. לדבריו, לנוכח היקף הפרויקט וסכום ההשבחה החרגי יחסית, הוא העדיף לקיים דיון בנושא במשרדו של מנכ"ל המועצה דאז, במסגרת פורום מקצועי רחב שכלל גם את נציגי החברה, שמאי הוועדה, מהנדסת המועצה, הגזבר, והיועץ המשפטי.

מהנדסת המועצה לשעבר מסרה לביקורת, כי הליך אישור ההקלות לחברה האמורה התבצע בצורה של תכנית בינוי כוללת לכל המתחם שבה פורטו כל ההקלות, עריכת פרסום לקבלת התנגדויות ולבסוף אישור בוועדה המקומית ואשרור לאחר מכן במסגרת דיוני ועדת ערר מחוזית. לדבריה, רק לאחר מכן הוכנו הבקשות להיתר (גרמושקות) ע"י החברה עבור כל מגרש בנפרד והוצאו היתרים לכל מגרש, והליך זה ארך כשנה.

עוד ציינה המהנדסת, כי הדיונים בכל ההקלות והטיפול באומדן ההשבחה בגין ההקלות נערכו בשלב של תכנית הבינוי, לפני הגשת התכניות המפורטות ע"י החברה, וכל ההליך נעשה מתוך ניסיון להגיע לשומה מוסכמת בין הצדדים והתבסס על משא ומתן בין השמאים. לדבריה, לשני הצדדים היה ברור כי במידה ולא תושג הסכמה יוכנו שומות סופיות ע"י שני הצדדים שיוגשו לאחר מכן לשמאי מכריע, אך היות ותוך כדי המשא ומתן הגיעו הצדדים להסכמה, לא נדרש להגיע לשלב הכנת שומה סופית של הוועדה, ולמעשה גובה ההשבחה נקבע בהבנה ובהסכמה על סמך האומדן.

מהנדסת המועצה לשעבר גם ציינה, כי בסופו של דבר האומדן כלל את כל הפרמטרים וההקלות שאושרו ע"י הוועדה במסגרת תכנית הבינוי, וההיתרים שהוצאו בפועל לחברה עבור כל מגרש, לא חרגו מסך ההקלות שאושרו על ידי הוועדה במסגרת תכנית הבינוי הכוללת.

6. גביית היטלי השבחה

6.1. העדר חיוב בהיטל השבחה

חוק התכנון והבניה מסמיך את הוועדה המקומית לגבות היטל השבחה מבעל מקרקעין או מחוכר מקרקעין לדורות. בחוק נקבע, בין היתר, מתי חלה חובת התשלום, שיעור ההיטל, המועד לתשלום, אופן האכיפה, הגשת שומה אחרת וערעור, פטור מתשלום היטל השבחה, ועוד.

בסעיף 2 א' לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, נקבע בין היתר, כדלקמן:

"חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות היוצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה..."

על מנת לבדוק את נאותות החיוב בהיטלי השבחה על ידי המועצה, ביצעה הביקורת בדיקה מדגמית של 29 מקרים בין השנים 2005-2011. בבדיקה נדגמו 16 מקרים בתקופה שבין 1.1.09 ועד 31.10.11 ו- 13 מקרים נוספים בתקופה שבין 1.1.05 ועד 31.12.06.

במהלך הביקורת נמצאו 4 מקרים מתוך 13 מקרים שנדגמו בשנים 2005-2006, בהם חלה השבחה בעקבות אישור הקלה ע"י הוועדה והוצאת היתר בניה, וזאת מבלי שנגבה היטל השבחה כפי הנדרש. לעומת זאת, כל 16 המקרים שנדגמו בשנים 2009-2011 נמצאו תקינים.

להלן פירוט המקרים החריגים שהעלתה הביקורת:

מס' בקשה	תיק בניין	כתובת	תאריך	תאור ההשבחה בהחלטת הוועדה המקומית
20050004	353113100	רחוב בזלת	15/2/05	ניוד זכויות מקומה א' לקרקע.
20050009	353404300	שד' עמק איילון	11/12/05	ניוד זכויות מקומה א' לקרקע.
20050082	353402011	רחוב מכבים	25/12/05	ניוד זכויות מקומת מגורים לגג.
20050097	353246301	רחוב הצור	17/1/06	הקלה בקו בניין צדדי 10% (30 ס"מ) + שינוי בחיפוי חזיתות. (*)

(*) השומה מתייחסת רק לחיפוי חזיתות ללא התייחסות להקלה בקווי בניין.

מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה ציינה בהתייחסותה לטיטות הדוח, כי היא החלה את עבודתה בחודש נובמבר 2006, כך שהטיפול בתיקים הנ"ל לא נעשה על ידה אלא ע"י קודמיה בתפקיד.

6.2. הצמדת חיובי היטלי השבחה

בסעיף 9 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, נקבע, בין היתר, כי יש להצמיד את חיובי היטלי השבחה, כדלקמן:

"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, יוגזל הסכום שהחייב בהיטל בו, לפי שיעור העליה הנמוך ביותר של שני המדדים האמורים".

מכאן, שהיטל השבחה אמור להיות מוצמד מה"תאריך הקובע" הנקוב בשומה בהתאם להחלטת הוועדה המקומית, ועד למועד התשלום בפועל, לפי הנמוך מבין מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבניה.

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית לנאותות חיוב ההצמדה של היטלי השבחה, זאת בהתאם למודול ומחשבון הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל.

במהלך הביקורת נמצאו 4 מקרים מתוך ה - 6 שנדגמו, בהם קיימת אי התאמה בין הגביה בפועל לחישוב ההצמדה על ידי הביקורת (ב - 2 מקרים החישוב של הגביה תואם בדיוק לחישוב הביקורת).

להלן פירוט המקרים והדוגמאות:

מקרה מס' 1:

מגרש: 2001-2003
 רחוב: שכונה כ"ד
 תאריך קובע: 05/08/2008
 שומה סופית: 140,000
 קיזוז מחצית שכ"ט שמאי מכריע: 0
 תשלומים: 141,906 ₪ בתאריך 20.5.10

20/05/2010		05/08/2008	מועדי תשלום
מדד תשומות הבניה	מדד המחירים לצרכן	סכום בסיס לפי השומה	סעיף
		140,000.00	היטל השבחה בסיסי בשומה סופית
141,906.00	147,560.80		הצמדת היטל השבחה בסיסי
141,906.00			תשלום מס' 1 של הנישום
0.00			קיזוז מחצית שכ"ט שמאי מכריע
0.00			תשלום בחוסר

תקין.

מקרה מס' 2:

מגרש: 3001-3007
 רחוב: שכונה כ"ד
 תאריך קובע: 19/06/2007
 קיזוז מחצית שכ"ט שמאי מכריע: 0
 שומה סופית: 3,010,000
 תשלומים: 3,010,000 ₪ בתאריך 3/4/08

03/04/2008		19/06/2007	מועדי תשלום
מדד תשומות הבניה	מדד המחירים לצרכן	סכום בסיס לפי השומה	סעיף
		3,010,000.00	היטל השבחה בסיסי בשומה סופית
3,097,817.00	3,066,309.00		הצמדת היטל השבחה בסיסי
3,010,000.00 (*)			תשלום הנישום
56,309.00			תשלום בחוסר

(*) אין כלל חיוב בהצמדה.

מקרה מס' 3 :**מגרש:**

31

רחוב:

מרגלית 22

תאריך קובע:

14/05/2008

שומה סופית:

67,115

קיצוז מחצית שכ"ט שמאי מכריע:

2,310 ₪

תשלומים:

67,097 ₪ בתאריך 25.11.08

25/11/2008		14/05/2008	מועדי תשלום סעיף
מדד תשומות הבניה	מדד המחירים לצרכן	סכום בסיס לפי השומה	
		67,115.00	היטל השבחה בסיסי בשומה סופית
69,406.00	70,058.64		הצמדת היטל השבחה בסיסי
67,097.00			תשלום הנישום
2,310.00			קיצוז מחצית שכ"ט שמאי מכריע
-1.00			תשלום בחוסר

תקין.

מקרה מס' 4 :**מגרש**

2004-2010

רחוב

שכונה כ"ד

תאריך קובע

19/06/2007

קיצוז מחצית שכ"ט שמאי מכריע:

23,100 ₪

שומה סופית

698,140

תשלומים

146,863 ₪ בתאריך 23.10.07, 532,589 ₪ בתאריך 14.4.08

ו- 64,348.2 ₪ בתאריך 14.12.08.

14/12/2008		14/04/2008		23/10/2007		19/06/2007	סעיף
מדד תשומות הבניה	מדד המחירים לצרכן	מדד תשומות הבניה	מדד המחירים לצרכן	מדד תשומות הבניה	מדד המחירים לצרכן	סכום בסיס	
						698,140.00	היטל השבחה בסיסי בשומה מכרעת לתאריך קובע 19/6/07
761,022.99	752,221.27	711,200.44	718,508.27	712,981.41	712,187.08		הצמדת היטל השבחה בסיסי תשלום מס' 1 23/10/07
				146,863.00			יתרה מוצמדת לתאריך 23/10/07 - לאחר תשלום 1
				565,324.08			הצמדת יתרת היטל השבחה תשלום מס' 2 14.4.08
584,623.15	597,102.57	563,911.87	570,341.67				יתרה מוצמדת לתאריך 14/4/08 - לאחר תשלום 2
		532,589.00					הצמדת יתרת היטל השבחה תשלום מס' 3 14.12.08
		31,322.87					יתרה מוצמדת לתאריך 14/12/08 - לאחר תשלום 3
32,473.29	32,792.56						קיצוז מחצית שכ"ט שמאי מכריע (שולם ע"י הנישום)
64,348.20							תשלום עודף של גרופית
(31,874.91)							
23,100.00							
(54,974.91)							

מקרה מס' 5 :**מגרש:**

5202

רחוב:

עמק איילון

תאריך קובע:

27/02/2007

שומה סופית:

100,765

קיזוז מחצית שכ"ט שמאי מכריע:

0

תשלומים:

100,765 ₪ בתאריך 4.11.07 ו- 2,305 ₪ בתאריך 13.11.07.

04/11/2007		27/02/2007	סעיף
מדד תשומות הבניה	מדד המחירים לצרכן	סכום בסיס לפי השומה	
		100,765.00	היטל השבחה בסיסי בשומה סופית
103,170.00	103,207.79		הצמדת היטל השבחה בסיסי
100,765.00			תשלום מס' 1 של הנישום
2,305.00			תשלום מס' 2 של הנישום
0.00			קיזוז מחצית שכ"ט שמאי מכריע
100.00			תשלום בחוסר

מקרה מס' 6 :**מגרש:**

5504

רחוב:

תמר 6

תאריך קובע:

05/01/2007

קיזוז מחצית שכ"ט שמאי מכריע:

0

שומה סופית:

150,174

תשלומים:

158,811 ₪ בתאריך 3.8.09.

03/08/2009		05/01/2007	סעיף
מדד תשומות הבניה	מדד המחירים לצרכן	סכום בסיס לפי השומה	
		150,174.00	היטל השבחה בסיסי בשומה סופית
158,939.52	164,626.59		הצמדת היטל השבחה בסיסי
158,811.00			תשלום הנישום
128.52			תשלום בחוסר

הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות לפערים בחישובי ההצמדה שצוינו לעיל, ובכלל זה את המקרה בו לא בוצעה הצמדה כלל בגין מגרשים 3001-3007 בשכונה כ"ד, ולבחון אפשרות לבצע קיזוזים/חיובים של נישומים בגין הפערים שנמצאו, בתיאום עם גזבר המועצה והיועץ המשפטי.

עוד מומלץ, לשפר את הבקרה בנושא ולהפיק לקחים ניהוליים לצורך מניעת הישנות המקרים.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי במקרה של השומה בשכונה כ"ד לא היתה שומה סופית, ולכן לא צוין שהסכום צמוד למדד מסוים. עוד ציין הגזבר, כי הבקשה של מחלקת הגביה היא לקבל את השומות בעתיד עם סכום ומדד קובע, על מנת שיוכנס חיוב במערכת והיא תפיק באופן אוטומטי את חישוב ההצמדה.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בהתייחסותה לטיטות הדוח, כי ההצמדה חייבת להתבצע על ידי המערכת הממוחשבת, והפקיד שלמולו שתי החלופות יחליט למה מצמידים – למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבניה – לנמוך מבין השניים. הנ"ל גם ציינה כי ההצמדה חייבת להיות מוגבלת, והחיוב שיופק על ידי מזכירות הוועדה המקומית ינחה את מחלקת הגביה בניסוח כגון: "יש לקבל את התשלום לא יאוחר מתאריך..."

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי לאור המלצות הביקורת בטיטות הדוח החל אגף הנדסה לטפל בהצמדות החיובים של היטלי השבחה כחוק, שלאחר מכן מועברים לגביה לבדיקה ואישור.

6.3. גביית ריביות בגין פיגור בתשלומים

בסעיף 15 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה הדין בנושא היטלי השבחה, נקבע בין היתר, כי על היטלי השבחה יחול חוק הרשויות המקומיות בנושא ריבית והפרשי הצמדה, כדלקמן:

"על תשלום היטל השבחה יחול חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס – 1980 (להלן – חוק ההצמדה), ויראו לענין זה ועדה מקומית כאילו היתה רשות מקומית כמשמעותה בחוק ההצמדה ואת היטל השבחה כאילו היה כלול בתוספת לחוק האמור".

בהתאם לכך, במכתב שנשלח ע"י אגף הנדסה לנישומים ולמחלקת הגביה, ציינה מרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה, בין היתר, כדלקמן:

"בהתאם להוראות התוספת השלישית לחוק, מועד תשלום היטל השבחה הוא לא יאוחר ממועד מימוש זכויותכם במקרקעין. איחור בתשלום ההיטל יגרוור אחריו תשלום הפרשי הצמדה וריבית עפ"י חוק רשויות המקומיות (ריבית והצמדה על תשלום חובה) תש"ס 1980".

בסעיף 2(א) לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס – 1980, נקבע בין היתר, כדלקמן:

"תשלום חובה שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לשילומי שולם בתוספת תשלומי פיגורים".

עוד נקבע בחוק האמור, כי "תשלומי פיגורים" יהיו כדלקמן:

"ריבית צמודה בשיעור של 0.75% לחודש או בשיעור אחר כפי שקבעו שר הפנים ושר האוצר ממועד החיוב בתשלום החובה עד יום שילומי, בהוספה או בהפחתה של הפרשי הצמדה".

הביקורת העלתה, כי להיטלי השבחה שלא שולמו תוך 30 ימים, לא התווספו "תשלומי פיגורים", כפי הנדרש.

הביקורת ממליצה להקפיד על חיוב הנישומים ב"תשלומי פיגורים" כקבוע בהוראות החוק.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיטוט הדוח, כי הוא מקבל את הערת הביקורת על מחלקת הגביה.

6.4 גביית היטלי השבחה בגין "שימוש חורג"

"השבחה" מוגדרת בתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה כדלקמן:

"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג".

"שימוש חורג", מהווה שימוש בנכס החורג מהשימושים הקבועים בתב"ע התקפה החלה על הנכס.

במועד הביקורת, לא נמצאו באגף הנדסה נתונים לגבי עסקים הפועלים בתוך בתי מגורים, שהמועצה גובה מהם ארנונה לפי תעריף עסקים. כתוצאה מכך, לא נערכות בדיקות שיטתיות לגבי חובתם של בעלי העסקים האמורים לקבל אישור לשימוש חורג, המחייב בתשלום היטל השבחה.

להלן דוח שנמסר לביקורת, אודות דירות מגורים שחויבו בארנונה לפי תעריף עסקים בשנת 2011:

נכס	גודל	משלם	סוג חוב	חייבים	תשלומים
9 2710006001			1111100100 ארנונה	1,634.60	1,634.60
7 2410019001			1111100100 ארנונה	1,284.20	1,284.20
13 4600025001			1111100100 ארנונה	2,416.80	3,010.50
16 1700980001			1111100100 ארנונה	2,935.20	2,935.20
11 703003181			1111100100 ארנונה	1,997.70	1,997.70
15 3200013001			1111100100 ארנונה	2,751.80	2,751.80
19 4300002001			1111100100 ארנונה	3,513.00	4,381.80
34 4100057001			1111100100 ארנונה	6,175.10	6,175.10
18 3300026001			1111100100 ארנונה	3,302.10	3,302.10
9 31000640001			1111100100 ארנונה	1,659.30	1,242.60
11 2300158001			1111100100 ארנונה	2,017.90	2,017.90
7 1700026001			1111100100 ארנונה	1,271.40	1,271.40
9 2000014001			1111100100 ארנונה	1,651.10	1,234.40
40 3200054001			1111100100 ארנונה	7,338.10	7,338.10
0 2800039001			1111100100 ארנונה	596.70	2,160.20
כללי			15	40,545.00	42,737.60

הביקורת ממליצה לשפר את ממשקי העבודה והעדכון ההדדי בין מחלקת הגביה ואגף הנדסה, על מנת להבטיח העברת נתונים מסודרת בנושא, ולאפשר בדיקות לגבי חובת העסקים האמורים לקבל אישור לשימוש חורג, המחייב בתשלום היטל השבחה.

בבדיקה שערכה הביקורת באינטרנט (בהתאם לפרסומים פומביים של עסקים ביישוב), נמצאו עסקים המפרסמים עצמם לציבור בכתובות של בתי מגורים, שהמועצה לא גבתה בגינם היטלי השבחה עבור שימוש חורג. לביקורת נמסר, כי המועצה אינה נוהגת לבצע פעילות יזומה למציאת עסקים הפועלים בבתי מגורים, החייבים בקבלת היתר לשימוש חורג מהוועדה המקומית.

הביקורת ממליצה לבצע פעילות שיטתית ויזומה לאיתור עסקים הפועלים בדירות מגורים, במטרה לבדוק אם הם חייבים בקבלת היתר לשימוש חורג וכתוצאה מכך בתשלום היטל השבחה.

מהנדסת המועצה לשעבר ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי הנושא אינו שמאי אלא נושא תכנוני משפטי. לפעילות, לכאורה, של עסקים בבתי פרטיים יש השלכות סביבתיות רבות: מצוקת חניה, רעש, מפגעים סביבתיים, בטיחות, איכות הסביבה וכד'. המועצה לא עודדה זאת ומדיניות האכיפה היתה מבוססת על תלונות ומפגעים. עוד ציינה המהנדסת, כי זכורים לה מקרים בודדים בלבד בהם הוגשו בקשות לשימוש חורג (כגון הפעלת פעוטון בבית פרטי) עפ"י מדיניות הוועדה, ואותן בקשות ספורות שאושרו העברו להכנת שומה.

מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי ההמלצות מקובלות עליה אך לדעתה, הגורם האמור לפקח הוא לא הוועדה. הנ"ל ציינה כי אין ביכולתנו לעקוב אחר אתרי האינטרנט, פרסומים בעיתון וכד', ועפ"י הנהוג ברשויות אחרות, פיקוח על עסקים הוא בתחום רישוי עסקים ועליהם להקפיד על נושא זה ולהסב תשומת לב הנוגעים בדבר, על קיום עסקים בתחום הפרטי.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לגבי סוגיית גביית היטלי השבחה בגין שימוש חורג, נראה לו בעייתי ליישם את המלצת הביקורת, אלא אם אגף הנדסה יתוגבר בכח אדם או שגורם האכיפה יהיה הפיקוח העירוני.

6.5. פטור מתשלום היטל השבחה

בסעיף 19 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"חל היטל השבחה על בעל מקרקעין עקב מתן הקלה או התרת שימוש חורג, רשאית הוועדה המקומית לפטור את בעל המקרקעין מחובת תשלום היטל השבחה, כולו או חלקו, בגלל מצבו החומרי".

לביקורת נמסר, כי במועצה טרם נעשה שימוש באפשרות למתן פטור מחובת תשלום היטל השבחה.

הביקורת ממליצה לכלול התייחסות לעניין הפטור האמור במסגרת נוהלי העבודה של המועצה בנושא היטלי השבחה.

6.6. קיזוזי שכר טרחה לשמאי מכריע

בהתאם לתיקון 84 לחוק התכנון והבניה, שכר הטרחה של ה"שמאי המכריע" ישולם בחלקים שווים על ידי המועצה והנישום.

הביקורת העלתה, כי המועצה פונה לנישומים בבקשה שישלמו את חלקה של המועצה ל"שמאי המכריע", ומציינת כי סכום התשלום יקוזז מסכום היטל ההשבחה שהנישום נדרש לשלם למועצה.

לביקורת הוסבר כי הדבר מקובל ברשויות נוספות, והדבר נובע בין היתר מרצון להימנע מעיכובים בקבלת השמאות, כתוצאה מעיכובים בירוקרטיים בתשלום חלקה של הרשות לשמאי המכריע.

מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי הנוהג נועד למנוע עיכובים של תשלומים, שכן תשלום שכ"ט מהגזברות אינו משולם במידי ובעקבות זאת מתעכבת קבלת השומה המכרעת והתשלום מהתשוב.

מועצה מקומית שהם
ח.ד. 1 - שהם מיקוד: 60850
פל: 03-9723000 03-9723029 פקס:

הנדון: [redacted] [redacted]
סמביון: [redacted] [redacted]

תיק מס': [redacted]
תאריך: 15/3/08

הנ"ל הוציא שמה אבנר [redacted]
לפי 167.500 \$, על שפה בזה
הוא מכלול של (שמן יום קובץ)
הוא מכלול של, אבנר מכלול
הוא מכלול של
סמביון + [redacted] (שמן מכלול)
הוא מכלול של [redacted] (שמן מכלול)
הוא מכלול של [redacted] (שמן מכלול)

הנ"ל הוציא שמה אבנר [redacted]
לפי 167.500 \$, על שפה בזה
הוא מכלול של (שמן יום קובץ)
הוא מכלול של, אבנר מכלול
הוא מכלול של
סמביון + [redacted] (שמן מכלול)
הוא מכלול של [redacted] (שמן מכלול)
הוא מכלול של [redacted] (שמן מכלול)

לדעת הביקורת, ביצוע הפחתות וקיצוצים בתשלומי היטלי השבחה מחייב הליך של בקרה נאותה וחתימה נוספת לאישור הפעולה על ידי גורם נוסף באגף הנדסה או בגזברות.

מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה ציינה בתגובתה לטיטות הדוח, כי ככלל, כל פניה בנושא כספי יוצאת בחתימת מהנדס המועצה.

6.7. תקבולים ממנהל מקרקעי ישראל

בהתאם להסכם בין מינהל מקרקעי ישראל (להלן: "ממ"י") לבין משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, המועצה אמורה לקבל 10% מסך ההכנסות של ממ"י מהיטלי השבחה שנגבו בגין עסקאות שנעשו בתחום שטח השיפוט של המועצה.

הביקורת ערכה בדיקת השוואה בין עסקאות הנכסים ששווקו ע"י ממ"י בשטח מועצת שוהם מתאריך 1.1.98 ועד 20.7.11 ופורסמו לציבור באתר האינטרנט של ממ"י, לבין הסכומים שהתקבלו במועצה מממ"י במהלך אותה תקופה.

להלן סיכום העסקאות והתקבולים כאמור, בהתפלגות לפי שנים:

שנת החלטה על הזכיה בממ"י	מספר מגרשים ששווקו	סך סכומי הזכיות במכרזי ממ"י (כולל מע"מ)	תשלומים נדרשים (10% ממ"י לשוהם (כולל מע"מ))	תקבולים ממנהל מקרקעי ישראל
(*)		(*)		(**)
1998	7	23,682,141	2,368,214	
1999	132	80,212,957	8,021,296	
2000	25	16,462,388	1,646,239	1,015
2001	16	10,812,509	1,081,251	
2002	12	9,969,781	996,978	827,781
2003	-	-	-	473,701
2004	16	15,288,157	1,528,816	1,009,969
2006	44	162,723,389	16,272,339	16,241,710
2007	2	1,817,386	181,739	2,474,054
2008	5	5,607,872	560,787	285,618
2009	11	228,915,557	22,891,556	1,366,663
2010	66	91,970,337	9,197,034	16,527,170
2011 (עד 7/11)	-	-	-	13,321,279
סכום כולל	336	647,462,473	64,746,247	52,528,960
				12,217,287

(*) הנתונים לגבי סכומי הזכיות במכרזים בהתאם למידע המפורסם לציבור באתר הרשמי של מינהל מקרקעי ישראל.

(**) הנתונים לגבי התקבולים מהמינהל בהתאם לכרטיסי הנהלת חשבונות שהתקבלו מהנהלת החשבונות של המועצה.

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי לפי הנתונים שפורסמו באתר האינטרנט של ממ"י בלבד, טרם התקבלו עד למועד הביקורת כ - 12,200,000 ₪ מהכספים שלכאורה מגיעים למועצה, בגין עסקאות שבוצעו על ידי המינהל בשטח השיפוט של היישוב.

גזבר המועצה מסר לביקורת בעניין זה את ההסברים הבאים :

1. בשנים האחרונות המינהל מעביר 10% מערך העסקה בשלוש פעימות הנפרשות על פני כשנה וחצי, ומכאן קיימת יתרת חוב קבועה של המינהל למועצה.
2. הגזברות יצרה קשר עם מינהל מקרקעי ישראל במטרה לקבל דיווחים תקופתיים אודות העסקאות שבוצעו, בניסיון להתאים בין הסכומים שהתקבלו בפועל מהמינהל לבין העסקאות הרלוונטיות, וזאת לאור פערי הזמן שנוצרו בין העסקאות לבין מועדי העברת הכספים.
3. לעיתים נוצר רושם של חוסר שקיפות והעדר שיתוף פעולה מצד המינהל מול הרשויות המקומיות.
4. בעבר כבר נמצא, כי מינהל מקרקעי ישראל לא זיכה את הרשויות בגין מלוא סכום העסקאות (ללא מרכיב המע"מ), וכתוצאה מכך הועבר לרשויות סכום חלקי בלבד.
5. לפני כ- 8 שנים הוגשה תביעה מצד הרשויות המקומיות כנגד מינהל מקרקעי ישראל, בגין אי קבלת תקבולים בסך 10% משווי העסקאות כולל מע"מ.
6. לאחר שזוהה קושי בביצוע בקרה על גביית הכספים מהמינהל, המועצה החליטה להצטרף למספר רב של רשויות ששכרו את שירותי חברת "בונוס" ומשרד עורכי דין, לצורך טיפול בגביית הכספים ממינהל מקרקעי ישראל. התשלום בגין ההתקשרות הוא על בסיס הצלחה.
7. הדיווח האחרון מחברת "בונוס" לגבי סטטוס הטיפול בתביעה מול מינהל מקרקעי ישראל התקבל במועצה כשנה לפני מועד עריכת הביקורת.

הביקורת ממליצה לקבל דיווחים שוטפים מחברת "בונוס" לגבי סטטוס הטיפול בתביעה מול ממ"י, ולבחון דרכי פעולה נוספות, במטרה לקבל בהקדם האפשרי את כל הכספים המגיעים למועצה.

6.8. ערבויות להבטחת תשלום ההיטל

אחד התנאים לניפוק היתר בניה הינו תשלום מלוא סכום היטלי השבחה כנדרש. עם זאת, בהתאם לסעיף 1 לתקנות התכנון והבניה (ערובות להבטחת תשלום היטל השבחה ודחיית תשלומים), התשמ"א-1981, רשאית הרשות לקבל ערבות להבטחת תשלום היטל השבחה, כדלקמן :

"ערובה להבטחת תשלום היטל השבחה לפי סעיפים 8 ו-14 של התוספת השלישית לחוק - תהא ערבות בנקאית לתקופה שלא תעלה על ששה חדשים; הוגשה בקשה לשומה חוזרת או שהוגש ערעור, רשאית הועדה המקומית לזרוע הארכת הערבות עד תום ההליכים בשומה החוזרת או בערעור."

בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת, נמצאו 2 מקרים בהם ניתן היתר בניה כנגד ערבות בנקאית להבטחת תשלום היטל ההשבחה.

במקרים שנדגמו על ידי הביקורת נמצא הטיפול בנושא תקין, כמפורט להלן:

1. הוגשו שומות נגדיות וקוים הליך לברור החבות הסופית.
2. גובה הערבות תואם לסכום היטל ההשבחה הנדרש להיות משולם.
3. במערכת "קומפלוט" בהנדסה נמצא דוח התראות למתן תזכורת על כך שפג תוקף הערבות, זאת במטרה לחדש את הערבות או לפעול לחילוטה.
4. הערבויות המקוריות נמצאו שמורות בכספת הנמצאת בגזברות.

מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה מסרה לביקורת, כי מזכירת אגף הנדסה במועצה מרכזת את הטיפול והמעקב בנושא ערבויות, ובתחילת כל חודש נערכת על ידה בדיקה לגבי מצב הערבויות לפי דוח תזכורות המועבר אליה.

נמצא, כי מזכירת אגף הנדסה מעבירה את הערבויות שהתקבלו למשמורת בכספת הנמצאת במשרדי הגזברות, ושומרת ברשותה העתקים מהם המתויקים בתיק נפרד ומסודרים לפי חודשים לצורך בקרה ומעקב.

6.9. אישור לרישום נכס בטאבו

בסעיף 10 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה החתומה בידי יושב ראש הוועדה המקומית או בידי מי שהסמיכו לכך, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה כהיטל החל על המקרקעין על פי תוספת זו, או ניתנה ערובה לתשלומם, כולו או מקצתו, הכל כנדרש על פי תוספת זו".

במועד הביקורת, הטיפול בבקשות לקבלת אישור לטאבו על כך ששולמו כל ההיטלים החלים על הנכס, רוכז ע"י המפקח באגף הנדסה.

נמצא, כי בהליך הטיפול בבקשה לקבלת אישור לטאבו, מרכזת הוועדה המקומית האחראית על היטלי השבחה, לא נדרשת לאשר ו/או לחתום באופן אקטיבי על מסמך, המאשר כי אין חובות בגין היטלי השבחה על הנכס.

כתוצאה מכך, נפגעה רמת הבקרה באגף הנדסה על כך שבגין כל בקשה להעברת בעלות בטאבו אין חבות בהיטלי השבחה.

מרכזת הוועדה האחראית היטלי השבחה מסרה לביקורת בעניין זה את ההסברים הבאים :

1. הנחת העבודה היא, שאם למבקש האישור לטאבו אושרה הקלה או ניתן היתר לשימוש חורג במהלך ה - 5 שנים האחרונות, האחראית על היטלי השבחה טיפלה בנושא כמו שצריך ולפיכך כבר שולם היטל השבחה על הנכס.
2. הבדיקה שאין חבות בהיטל השבחה למבקש האישור לטאבו, מבוצעת על ידי מפקח באגף הנדסה. רק במקרים בהם המפקח נתקל בקושי מסוים, הוא פונה לקבלת התייחסות בע"פ ממרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה.
3. האחראית על היטלי השבחה לא נדרשת לאשר בכתב שאין למבקש חבות בהיטל השבחה, ואף לא מקבלת רשימה בדיעבד מהמפקח לצורך ביצוע בקרה בנושא.

מומלץ לקבוע כי טופס האישור לטאבו ייחתם ע"י מרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה, לאחר שבדקה כי אין חבות בהיטל השבחה על הנכס.

עוד מומלץ, להנחות את המפקח לנהל רישום מרוכז של כל הבקשות לאישור לטאבו שטופלו על ידו והוגשו לחתימת מרכזת הוועדה, ולהגישו כדוח תקופתי עם העתק למהנדס המועצה.

מרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה ציינה בתגובתה לטיטות הדוח, כי בהתאם להנחיית מהנדס המועצה, אחרי חתימת המפקח, יחתום על האישור מהנדס המועצה ולא מרכזת הוועדה.

מהנדסת המועצה לשעבר ציינה בתגובתה לטיטות הדוח, כי כל בקשה לאישור העברה בטאבו עוברת לאגף הנדסה ונבדקת ע"י המפקח, ואין צורך בחתימה נוספת של מרכזת הוועדה. לדבריה, כל היתרי הבניה שהוצאו בחמש השנים האחרונות וכללו בקשה להקלות ו/או שימוש חורג, נבדקו בזמן הוצאת ההיתר, ואם היתה חבות בהיטל השבחה - הוא שולם עם הוצאת ההיתר. עוד ציינה המהנדסת, כי לגבי היתרים שהוצאו לפני שנים רבות (לפני תקופת כהונתה במועצה), בעבר לא היתה הקפדה על נוהל בדיקה וגביית היטלי השבחה בגין הקלות. הנושא נבדק בהתייעצות עם היועצת המשפטית ונמצא כי יש בעיה לגבות בדיעבד דמי השבחה בזמן העברת בעלות, במקום בו הוועדה לא גבתה את דמי ההשבחה בעת הוצאת ההיתר (בגין הקלות שאושרו באותו היתר). דבר זה נכון לגבי כל תחנה בהליך הוצאת ההיתר: לאחר שיצא היתר בניה, הוועדה אינה יכולה להוסיף או לשנות תנאים בדיעבד. המהנדסת הוסיפה, כי משום כך אין כל משמעות לבדיקה נוספת של מרכזת הוועדה בזמן אישור העברה לטאבו, וממילא במקרים בהם יש למפקח על הבניה ספק, הוא מתייעץ עם מהנדס המועצה או עם מרכזת הוועדה המקומית.

6.10. פירוט הליכי החיוב והגביה

הליך החיוב בהיטל ההשבחה באגף הנדסה כולל פתיחת בקשה בתכנה הייעודית ושליחת החומר לבדיקת שמאי הוועדה. במידה והתקבלה מהשמאי שומה הכוללת חבות בהיטל השבחה, מרכזת הוועדה האחראית על הנושא שולחת הודעה על גובה החבות לנישום, עם העתק למחלקת הגביה.

נמצא, כי מלבד מרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה, אין באגף הנדסה גורם נוסף הבודק את העברת כל התיקים הנדרשים לבדיקת שמאי הוועדה בנושא חבות בהיטל השבחה. כמו כן, אין גורם נוסף באגף הבודק את נכונות סכום ההשבחה שהוקלד למערכת הייעודית, והתאמתו לשמאות שהוגשה על ידי שמאי הוועדה או השמאי המכריע. העדר גורם בודק נוסף כאמור, מהווה לדעת הביקורת ליקוי בבקרה הפנימית הנדרשת.

מומלץ לבצע בקרה נוספת בנושא ע"י מהנדס המועצה או נציג מטעמו (מלבד האחראית על היטלי השבחה) במטרה לוודא התנהלות תקינה ולאחר מבעוד מועד תקלות או טעויות.

עוד מומלץ, שמהנדס המועצה יקבל דוחות פעילות תקופתיים לגבי הטיפול בנושא היטלי השבחה ממרכזת הוועדה המקומית האחראית על הנושא, לצורך שיפור המעקב והבקרה בנושא.

עפ"י כללי מינהל תקינים, הסכום הסופי לחיוב בהיטל השבחה אמור להיקבע ע"י האחראית על הנושא באגף הנדסה, ואילו התשלום בפועל של ההיטל אמור להתבצע במשרדי מחלקת הגביה. הטעם להפרדה האמורה הוא כפול: מההיבט המקצועי - אגף הנדסה הוא הגורם המקצועי האמון על קביעת גובה החיוב, ומההיבט העקרוני - עיקרון הפרדת התפקידים מחייב שהגורם המקבל בפועל את התשלום לא יהיה זה שקובע ומקליד למערכת את הסכום לתשלום.

הביקורת העלתה, כי לפקידה במחלקת הגביה האחראית על גביית התשלומים בגין היטלי השבחה קיימת הרשאת גישה למערכת הייעודית של אגף הנדסה, המאפשרת לה להזין נתונים לצורך קביעת הסכום לתשלום. הפקידה מסרה לביקורת, כי היא היחידה מבין פקידות הגביה שנכנסת למערכת האמורה באמצעות סיסמת גישה אישית, שלא ידועה לעובדים אחרים.

נמצא, כי פקידת מחלקת הגביה הקלידה למערכת "קומפלוט" של אגף הנדסה את סכומי ההשבחה שנרשמו בשומות הוועדה, ולצורך כך היא קיבלה ממרכזת הוועדה המקומית העתקים משומות הוועדה ומהודעות החיוב בהיטל השבחה שנשלחו לנישומים.

מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה הסבירה לביקורת, כי בעבר המודול הייעודי לניהול היטלי השבחה שהיה קיים במערכת "קומפלוט", לא נרכש ע"י המועצה. לדבריה, לאחר הטמעת המערכת הנוכחית של חברת "בר טכנולוגיות" הכוללת מודול ייעודי בנושא היטלי השבחה, היא החלה להקליד בעצמה למערכת הייעודית בהנדסה את סכום ההשבחה כפי שנקבע בשומה.

לצורך חישוב הסכום המדויק לתשלום, הפקידה במחלקת הגביה הקלידה למערכת הייעודית של ההנדסה את "התאריך הקובע" לצורך חישוב היטל ההשבחה, שהוא יום אישור הבקשה ע"י הוועדה. בהתאם לנתונים שהוקלדו, התכנה הייעודית חישה את הסכום לתשלום עפ"י מדד תשומות הבניה או מדד המחירים לצרכן, לפי הנמוך מביניהם.

נמצא, כי לאחר ביצוע הפעולות האמורות, הפקידה במחלקת הגביה הפיקה "טופס השבחה" מהתכנה הייעודית של ההנדסה, המתעד את הקלדת הנתונים למערכת ומהווה אסמכתא לסכום החיוב. בהמשך, אותה פקידה קיבלה בפועל את התשלום, והפיקה ממערכת הגביה קבלה למשלם.

הביקורת ממליצה שהקלדת הנתונים לתכנה הייעודית באגף הנדסה לצורך קביעת סכום החיוב בהיטל השבחה והפקת "טופס השבחה" כאמור, תתבצע על ידי מרכזת הוועדה המקומית האחראית על היטלי השבחה. פעולות הפקידה במחלקת הגביה אמורות לדעת הביקורת להסתכם בקבלת התשלום בפועל, הנפקת קבלה למשלם, ושליחת העתק מהקבלה למרכזת הוועדה.

בהתאם לכך, מומלץ להגביל את הרשאות הגישה של פקידת הגביה לתכנה הייעודית בהנדסה כך שלא תוכל לערוך שינויים כלשהם בסכום לתשלום או בתאריך הקובע לפיו נקבע סכום החיוב.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה לחישוב החיוב ע"י אגף הנדסה ובדיקתו וגבייתו ע"י מחלקת הגביה.

6.11. הצלבת נתוני מערכת הגביה עם נתוני אגף הנדסה

במועד הביקורת, הפקידה במחלקת הגביה גבתה את סכום היטל ההשבחה והפיקה קבלה למשלם ממערכת EPR (מערכת הגביה החשבונאית). בנוסף, היא נדרשה לעדכן את נתוני הגביה גם בתכנה הייעודית באגף הנדסה (קומפלוט) מאחר והיא לא היתה מקושרת עם מערכת הגביה.

הביקורת ערכה בדיקת השוואה בין נתוני הגביה שנרשמו במערכת הקומפלוט לבין נתוני הגביה שנרשמו במערכת EPR, האמורים להיות זהים. מסקירת הביקורת עולה, כי אין התאמה בין סכומי גביית היטלי השבחה שנרשמו במערכות האמורות.

להלן ניתוח ההפרשים בגביית היטלי השבחה בין מערכת EPR לבין מערכת הקומפלוט, בהתפלגות לפי שנים:

שנה	דוח גביה קומפלוט ב - ₪ (*)	דוח גביה EPR ב - ₪ (**)
2006	36,367	42,073
2007	36,389	272,938
2008	3,284,307	4,014,995
2009	783,997	825,696
2010	293,805	635,927
2011 (***)	254,994	74,144
סה"כ	4,689,859	5,865,772
הפרש גביה בין EPR לקומפלוט		1,175,913

(*) הנתונים התקבלו מחברת קומפלוט.

(**) הנתונים התקבלו על ידי מחלקת הגביה ממערכת EPR.

(***) הנתונים בגין שנת 2011 עד לתאריך 31.10.11.

מנתוני הטבלה עולה, כי קיים פער מצטבר של כ- 1,100,000 ₪ בין נתוני הגביה כפי שנרשמו במערכת EPR לבין נתוני הגביה שהוזנו למערכת הקומפלוט.

מניתוח מדגם של מקרים נמצא, כי בגין חלק מהגביה שבוצעה בפועל ובגינה הופקה קבלה לנישום ממערכת EPR, לא נרשמה תנועה מקבילה במערכת הקומפלוט.

להלן מספר דוגמאות:

- תשלום היטל השבחה בגין נכס 770200400 בתאריך 14.4.08 בסך **532,589** ₪ (קבלה מס' 1058212) לא נרשם במערכת הקומפלוט.
- תשלום היטל השבחה בגין נכס 110019000 בתאריך 5.7.11 בסך **15,943.50** ₪ (קבלה מס' 1107233) לא נרשם במערכת הקומפלוט.
- תשלום בגין נכס 740100902 בתאריך 1.9.08 בסך **1,782.50** ₪ ו- **1,624** ₪ (קבלה מס' 1064081) לא נרשם במערכת הקומפלוט.

הפקידה במחלקת הגביה האחראית על תקבולי היטלי השבחה הסבירה לביקורת, כי בעבר לא הוקלדו על ידה כל התשלומים במערכת הקומפלוט, עקב ריבוי מטלות ועומס עבודה, אולם כיום היא מקפידה על הקלדת התשלומים במערכת הייעודית החדשה של ההנדסה ("בר טכנולוגיות").

נמצא, כי מרכזת הוועדה האחראית על היטלי השבחה לא ערכה בקרה על מנת לוודא שתשלום ההיטל הוקלד למערכת הקומפלוט ע"י פקידת מחלקת הגביה. לחילופין, על מנת לוודא ביצוע בפועל של תשלום היטל ההשבחה, היא הסתמכה על הקבלה למשלם שהונפקה ע"י מחלקת הגביה, שהעתק ממנה הועבר אליה ע"י פקידת הגביה.

מומלץ להקפיד על הקלדת כל תשלומי היטלי ההשבחה במערכת הייעודית של אגף הנדסה, על מנת לשפר את התיעוד והבקרה, ולאפשר עריכת בדיקות התאמה תקופתיות.

כמו כן, מומלץ שהקלדת תשלומי ההיטלים במערכת ההנדסה לא תתבצע על ידי מחלקת הגביה, אלא על ידי האחראית על היטלי השבחה באגף הנדסה, וזאת על סמך העתקי הקבלות לתשלום שיופקו על ידי מחלקת הגביה.

נמצא, כי לא נערכו בדיקות התאמה תקופתיות בין נתוני הגביה של היטלי השבחה כפי שהוקלדו במערכת "הקומפלוט", לבין נתוני הגביה שהוקלדו במערכת EPR.

מומלץ לערוך בדיקות התאמה תקופתיות בין נתוני הגביה שנרשמו במערכת הייעודית בהנדסה (כיום "בר טכנולוגיות") לבין נתוני מערכת הגביה, על מנת לשפר את הבקרה בנושא.

עוד מומלץ, לבחון מול אחראי המחשוב אפשרות לקישוריות וממשק אוטומטי בין מערכת הגביה לבין התכנה הייעודית באגף הנדסה.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי ההפרשים בשנת 2011 נובעים מביצוע החזרי חיוב היטלי השבחה, ומכך שמערכת הקומפלוט כנראה לא עודכנה. עוד ציינה מנהלת המחלקה, כי חלק מהבקרה של הוועדה המקומית או אגף הנדסה הינה באמצעות הקלדת נתוני התשלום (מתוך הקבלה שהוצגה להם) לתוך המערכת, וכך יש עוד עין שבודקת אם החיובים/התשלומים תואמים לדרישות/שומות השמאי.

מהנדסת המועצה לשעבר ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי המעבר לתוכנה החדשה אמור לפתור את התקשורת בין אגף הנדסה למחלקת הגביה בהתאם להמלצות הדוח.

6.12. התאמת הגביה לשומות הוועדה

הביקורת ביצעה השוואה בין סכומי החיוב בהיטלי השבחה שנקבעו בהתאם לערכי שומות הוועדה, לבין סכומי הגביה בפועל.

יודגש, כי שומה שנישום לא משלם בפרק זמן הקצוב תוך 30 ימים צוברת ריבית והצמדה, ולפיכך לעיתים קרובות נוצר חוסר התאמה בין נתוני השומה לבין הגביה בפועל.

מניתוח 8 מקרים בהם נמצא פער בין ערכי השומה לגביה בפועל, נמצא מקרה בודד בו נישום שילם סכום גבוה מהנדרש. בכל יתר המקרים נמסרו לביקורת הסברים מניחים את הדעת, כמפורט להלן:

- ב - 3 מקרים השומה צברה הצמדות וריבית כנדרש,
- ב - 2 מקרים בוצעה גביה עודפת אך בוצע החזר לנישום,
- ב - 2 מקרים בוצעה גביה נוספת שלא הוזנה למערכת הקומפלוט.

להלן פרטי המקרה בו בוצעה גביה עודפת:

מספר היתר בניה :	20080048
מגרש :	1006 א'.
רחוב :	השקמה 10.
שומת ועדה :	₪ 47,880.50
שומה סופית :	₪ 31,122 (לאחר 2 הפחתות של ועדת שומות מתאריכים 22.9.08 ו- 30.11.08)
גביה בפועל מהנישום :	₪ 35,900
גביה עודפת :	₪ 4,778
תאור הממצא :	הנישום הגיש ערעור על השומה, אך שילם סכום של 35,900 ₪, על מנת, לא לעכב הפקת היתר בניה.

ועדת שומות החליטה בתאריך 30.11.08 להקנות למבקש הנחה נוספת ולהפחית את שומת הוועדה לסכום של 31,122 ₪.

נמצא, כי מכתב שנשלח ע"י אגף הנדסה למחלקת הגביה שיש לזכות את הנישום בסך 4,778 ₪ לא טופל, ולפיכך לא ניתן זיכוי לנישום.

הביקורת המליצה לשפר את הבקרה על גביית היטל השבחה בהתאם לסכום השומה הסופית, ובמקרה החריג שאותר על ידי הביקורת לבצע החזר כספי לנישום.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בהתייחסותה לטיטוט הדוח, כי במחלקת הגביה לא נמצא המכתב שנשלח מאגף הנדסה בנושא. עוד ציינה המנהלת, כי תיק הבניה אותר באגף הנדסה ונמצא בו המכתב האמור שנשלח בסוף שנת 2009 למחלקת הגביה. לדבריה, המכתב צולם והועבר לטיפול פקידת מחלקת הגביה, לצורך תיקון החיוב וביצוע החזר כספי לתושב כפי הנדרש.

במהלך הביקורת אותר מקרה נוסף בו בוצעה גביה עודפת ולא בוצע החזר כספי לנישום, אולם נערך קיזוז ורישום פקודות יומן בכרטיסי הנהלת חשבונות של ארנונה ומים של הנישום (שלא קשורות להיטלי השבחה).

להלן פרטי המקרה:

מספר היתר בניה:	20080091
מגרש:	4030/1
שומה סופית:	₪ 2,492
גביה עודפת:	₪ 2,680

מומלץ כי במקרים של גביה עודפת לא יבוצע רישום פקודות יומן בכרטיסי הנהלת חשבונות אחרים של הנישום, אלא יבוצע החזר כספי של סכום הגביה העודף.

נספחים

נספח א'

[עמוד 1 מתוך 3]

מכתב היועץ המשפטי מתאריך 3.8.09**מדינת ישראל
משרד המשפטים**לשכת המשנה ליועץ המשפטי
(משפט אזרחי)יג' באב התשס"ט
3 באוגוסט 2009

לכבוד

יועצים משפטיים לרשויות מקומיות
מנהלי מחלקות להיטלי השבחה

שלום רב,

הנדון: תיקון מספר 84 לחוק התכנון והבניה – שמאי מכריע

על דעתה של גב' שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), ולאור פניות שהגיעו אלינו הנוגעות לתחולתו של תיקון מס' 84 לחוק התכנון והבניה (להלן- החוק) מצאנו לנכון להפנות את תשומת ליבכם למספר נושאים מהותיים הנוגעים לדרך ההתדיינות בפני שמאי מכריע בהתאם לדין החדש.

תחילתו של תיקון מס' 84 לחוק היא ביום 1 במאי 2009, והוראותיו חלות על שומות שהובאו לידיעת הנישום ביום התחילה ואילך, ועל תביעות לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק שהוגשו ביום התחילה ואילך.

כאשר הצדדים מסכימים, ניתן לפנות ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה למינוי שמאי מכריע, גם בנוגע לשומות שהובאו לידיעת הנישום טרם תחילתו של החוק. במקרים בהם מבקש הנישום להתדיין בפני שמאי מכריע ומבקש לשם כך את הסכמת הועדה המקומית, הרי שנוכח חשיבותו של התיקון והתכליות העומדות בבסיסו, כמו גם ההסדר הדיני הקבוע בו המאפשר הליך שקוף ומהיר בכל הנוגע להכרעה במחלוקת, על הועדה המקומית, בהיותה גוף האמון על אינטרסים ציבוריים, להביא בחשבון, בין היתר, גם שיקולים אלו.

פנה נישום לועדה מקומית בבקשה שתיתן הסכמתה להתדיין בפני השמאי המכריע בהתאם להוראות התיקון, תודיע הועדה המקומית לנישום את החלטתה באמצעות היועץ המשפטי של הועדה המקומית או מי שהוסמך לכך על ידו. ככל שנישום פנה למועצת שמאי המקרקעין לצורך מינוי שמאי מכריע ביחס לשומה שנמסרה לו לפני תחילתו של התיקון, והועדה המקומית אינה מסכימה למינוי שמאי כאמור, יודיע על כך היועץ המשפטי של הועדה למועצת שמאי המקרקעין.

נספח א'

[עמוד 2 מתוך 3]

חוק התכנון והבניה, כפי שתוקן בתיקון מס' 84 לחוק, אינו מתיר ניהול משא ומתן בין הנישום ובין הועדה המקומית ואף לא בין שמאי מטעמו של הנישום לבין שמאי הועדה המקומית לענין שומת ההשבחה לפיה חויב הנישום בהיטל. שומת הועדה המקומית, אשר שימשה בסיס להודעת התשלום שהועברה לנישום, היא השומה המחייבת, ולא ניתן לערער עליה אלא באמצעות בקשה למינוי שמאי מכריע או פניה לוועדת ערר.

שינויה של שומת ועדה מקומית יכול להיעשות רק אם השתכנע שמאי הועדה המקומית כי נפלו בשומה שערך טעויות באחד מן הנושאים המפורטים בחוק ואלו הם: טעות בפרטי המקרקעין, טעות בנתונים הפיזיים של המקרקעין, טעות בעניין התכניות החלות על הקרקע או הזכויות שיש לחייב במקרקעין.

עילות אלה המפורטות בחוק מתייחסות לנתונים עובדתיים או משפטיים מוגדרים, ואין להרחיב מעבר ללשונו הברורה של החוק. כך, טעות בנתונים הפיזיים של המקרקעין ענינה טעות בשטחו של המגרש נשוא השומה, בהיקף השטח הבנוי בפועל וכיוצא באלה.

פניה של נישום לוועדה המקומית בטענה שנפלה טעות באחד מהנושאים המפורטים בחוק ראויה שתיערך בכתב ותפרט את הנתון המופיע בשומת הועדה המקומית שנפלה בו לפי הטענה טעות, את המצב העובדתי הנכון לטענתו של הנישום ואת האסמכתה לטענה זו.

קיבלה הועדה המקומית פניה כאמור מנישום, תעביר אותה לבדיקתו של השמאי שערך את שומת הועדה המקומית. השמאי יתייחס בכתב לטענות שהועלו בנוגע לטעויות שנפלו בשומתו, ויפרט את התייחסותו לכל אחת ואחת מהטענות שהועלו. ראה השמאי שאכן נפלה טעות בשומתו באחד מן הפרטים המפורטים בחוק, יציין במסמך זה את הטעויות שנפלו את הנתונים הנכונים ביחס לכל אחד מפרטים אלה ואת ההנמקה והאסמכתא עליה מתבססת החלטתו לתקן כל אחד מהם.

ראה השמאי שנפלו טעויות כאמור, יערוך שומה מתוקנת. המתבססת על הנתונים המתוקנים. בפתח השומה יציין השמאי את העובדה שמדובר על שומה מתוקנת ואת הפרטים המופיעים בשומה הראשונה שתוקנו על ידו בשומתו החדשה. השומה החדשה תיערך ותחתם על ידי שמאי הועדה המקומית, כמקובל בשומת מקרקעין.

בתקופה האחרונה התעוררו שאלות בנוגע לאפשרות להעביר לידי הנישום טיוטת שומה שנערכה על ידי שמאי הועדה המקומית, טרם הוצאת השומה על ידו, על מנת לקבל מהנישום את הערותיו או לנהל איתו דין ודברים לקראת הוצאת שומת הועדה המקומית. נוהג זה, ככל שהוא קיים, מהווה עקיפה אסורה של האיסור לנהל משא ומתן בנוגע לשומת ההשבחה המוצאת על ידי ועדה מקומית, איננו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, וסותר את תכליותיו. על הגורמים המוסמכים בוועדה המקומית ובהם מנהלי מחלקות היטלי ההשבחה והיועצים המשפטיים של הועדות לוודא שדרך זו ודרכים דומות אחרות אינן נוהגות בוועדה המקומית.

נספח א'

[עמוד 3 מתוך 3]

בשולי הדברים אנו מפנים תשומת הלב לכך שעל פי תקנות התכנון והבניה (סדרי הדין בבקשה להכרעה בפני שמאי מכריע או שמאי מייעץ), התשס"ט-2008, כלל המסמכים שמבקשת הוועדה המקומית להציג בפני השמאי המכריע צריכים להיות מצורפים לתשובתה של הוועדה לבקשה. לפיכך על הוועדה המקומית לצרף לשומתה או לכל המאוחר להציג בפני השמאי המכריע במועד הגשת התשובה לבקשה (30 ימים מיום שהומצאה לוועדה בקשת הנישוכ על צדפותיה), את מלוא המסמכים שהשומה מתבססת עליהם, לרבות נתונים על עסקאות שהשומה מתייחסת אליהן ופרטי המידע התכנוני הדלוונטי עליו מתבססת השומה.

ניתן לפנות אלינו בשאלות בכל הנוגע למינוי שמאי מכריע והוראות תיקון מס' 84 לחוק, באמצעות פניה בכתב למועצת שמאי המקרקעין, או באמצעות דואר אלקטרוני לכתובת tikun84@justice.gov.il.

בברכה,

 כרמית יוליס, עו"ד
 יעוץ וחקיקה (אזרחי)

העתקים:

גב' שרית דנה, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)
 גזברים של רשויות מקומיות

נספח ב'

[עמוד 1 מתוך 2]

מכתב היועץ המשפטי מתאריך 26.5.11

מדינת ישראל
משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(משפט אזרחי)
ירושלים: כ"ב אייר תשע"א
26 מאי 2011
סימוכין: 2011-0067-79

לכבוד
יועצים משפטיים לוועדות מקומיות
שמאי ועדות מקומיות

שלום רב,

הנדון: פירוט תחשיב בשומות

לאור פניות שהגיעו למשרדנו בעניין שומות מקרקעין שגורמות לצורך חיוב נישומים בהיטל השבחה שאינן מפורטות די הצורך בכל הנוגע לתחשיב הכלול בהן, מצאנו לנכון להבהיר עמדתנו בנושא;

תקנות שמאי המקרקעין (אזניקה מקצועית), התשכ"ו-1966 קובעות, בתוספת הקבועה בהן, מהם הפרטים שיש לכלול בשומות מקרקעין, כמו כן, בתקנה השמאית שקבעה הועדה לתקינה שמאית של מועצת שמאי המקרקעין, נקבעו העקרונות ורמות הפירוט שיש לכלול בשומות מקרקעין.

בין היתר קובעות התקנות כי השומה תכלול את פירוט המצב התכנוני החל על המקרקעין, לרבות התכניות החלות בהם והייעודים המותרים לפיהן, כן תתייחס השומה לפירוט אפשרויות השימוש בנכס, זיהוי המפורט, תיאור הסביבה וכו'.

כחלק מהפירוט המזערי הנדרש בשומות מקרקעין הנערכת למטרת הערכת היטל השבחה שהנישום יחוייב בו, יש צורך לפרט אף את התחשיב לפיו נעשתה השומה, הכולל את פירוט בסיס הנתונים והעסקאות שעמדו בבסיס התחשיב, כמו גם המסמכים שהם בעלי חשיבות לעניין קביעת השווי, שעמדו לוגד השמאי עת הכין את השומה וקבע את שווי המקרקעין.

ללא פירוט הולם של בסיס הנתונים והעסקאות העומדים בבסיס התחשיב, תפגע אפשרות הנישום להשיג או לחלוק על שומת הועדה המקומית, או לחילופין להשתכנע בעניין נכונות החיוב ולא לערור, שכן לא יהיו בידי מלוא הנתונים שהנחו את הועדה עת קבעה את שומתה.

נספח ב'

[עמוד 2 מתוך 2]

חשיבות יתירה נודעת לפירוט זה עת מדובר בשומה של ועדה מקומית שבגינה נגבה היטל מהנישום. כלל בסיסי הוא שלא ניתן לחייב בהיטל אלא אם כן קיים פירוט ראוי של בסיס הנתונים שהביאו לקביעת גובהו של ההיטל, ובענייננו, הנתונים שעמדו בבסיס התחשיב שהובילו לקביעת גובהו של השומה.

כתיבת שומות מפורטות נדרשת לטעמנו הן לאור חוראות הדין והן לאור התכליות העומדות בבסיסו.

בבסיס מטרת תיקון מס' 84 לחוק התכנון והבניה שקבע את מעמדו וסמכויותיו של השמאי המכריע ואת דרך ההתדיינות בין נישום לוועדה המקומית ביחס להיטל השבתה, עמדה המטרה של ייעול הליך ההתדיינות באופן שמלוא הנתונים יעמדו בפני השמאי המכריע וחצדדים כבר בראשיתו של ההליך, הכל על מנת להביא לכך שהתליך יהיה מקצועי ויעיל, כאשר לכל אחד מהצדדים תינתן ההזדמנות ההוגנת להתייחס למלוא הטענות והנתונים עליהם התבססה שומתו של הצד השני.

לאור האמור, הרי שגם על מנת לייעל את הליך ההתדיינות בפני השמאים המכריעים, חלה תחובה לפרט היטב בשומת המקרקעין את בסיס הנתונים והתחשיב שהביאו לקביעת שווי המקרקעין. לאור עמדתנו, תפנינו את תשומת ליבם של השמאים המכריעים לעניין זה, ולרמת הפירוט שהנדרשת בשומות מקרקעין של הצדדים הנדונים בפניהם.

מברכה
שוית דנה

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

העתק: גב' כרמית יוליס, מנ"י יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

הוראות חוק התכנון והבניה בנושא היטלי השבחה

תוספת שלישית³

(סעיף 196א)

(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

(א) בתוספת זו –

1.

פרשנות
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

"השבחה" - עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג;

"חכירה לדורות" - כמשמעותה בחוק המקרקעין תשכ"ט-1969;

"מימוש זכויות", במקרקעין - אחת מאלה:

(תיקון מס' 20)
תשמ"ג-1982

(1) קבלת היתר לפי חוק זה לבניה או לשימוש בהם שלא ניתן היה לתיתו אלמלא אישור תכנית,

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;

(תיקון מס' 20)
תשמ"ג-1982

(3) העברתם או העברת החכירה לדורות בהם, בשלמות או חלקית, או הענקת זכויות בהם הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין, בתמורה או ללא תמורה, אך למעט העברה מכוח דין והעברה ללא תמורה מאדם לקרובו; ואולם לא יראו כמימוש זכויות רישום בפנקסי המקרקעין של זכויות במקרקעין אשר המחזיק בהם בפועל לפני יום כ"ט בסיון תשמ"א (1 ביולי 1981), היה בעלם כהגדרתו בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961;

"קרוב" - בן זוג, הורה, הורה הורה, צאצא או צאצא של בן הזוג, אח ובני זוגם;

(תיקון מס' 20)
תשמ"ג-1982

"שומה סופית" - שומה שאין עוד זכות לשומה חוזרת או לערעור עליה;

"שמאי מקרקעין" - כמשמעותו בחוק שמאי מקרקעין;

(תיקון מס' 84)
תשס"ח-2008

"תכנית" - תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת.

(ב) (בוטל)

(תיקון מס' 26)
תשמ"ח-1988

(א) חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן - היטל); היו המקרקעין מוכתרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל; היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים עמו בלבד.

(ב) שילם חוכר לדורות את ההיטל, יהיה זכאי כלפי בעל המקרקעין לשיפוי בסכום ההפרש בין מה ששילם לבין הסכום שהיה עליו לשלם אילו היה ההיטל חל על השבחת החכירה לדורות בלבד; בקביעת סכום השיפוי תבוא בחשבון הזכות של החוכר לדורות להארכת החכירה, ואולם אם החכירה לא הוארכה מסיבה כלשהי, זכאי החוכר לדורות כלפי בעל המקרקעין לקבל את הסכום שנוכה לו מהשיפוי עקב הזכות להארכת החכירה, כשהוא צמוד למדד יוקר המחיה ממועד תשלומו ועד למועד השיפוי בפועל.

(ג) היה המחכיר זכאי, לפי הסכם, לתבוע מן החוכר תשלום עבור ניצול ההשבחה, יהיה החוכר זכאי לנכות את סכום ההיטל מכל תשלום שעליו לשלם למחכיר כאמור.

(תיקון מס' 20)
תשמ"ג-1983

שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה.

3.

שיעור ההיטל
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

על שומת ההשבחה יחולו הוראות אלה:

4.

(1) ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה (להלן - דחיית השומה עד למימוש הזכויות);

שומת ההשבחה
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

³ ר' הערה לסעיף 198 לענין תחילת תוקף תיקון מס' 84 בסעיפים הרלוונטיים בתוספת זו.

(2) החליטה הועדה המקומית על דחיית שומה עד למימוש הזכויות, לגבי מקרקעין שאינם כלולים בתכנית, תודיע הועדה לבעל המקרקעין, תוך חצי שנה מיום תחילת התכנית, על חבותו בהיטל, והוראות סעיף 6(ג) יחולו גם על הודעה לפי פסקה זו;

(3) (בוטלה); (תיקון מס' 26)
תשמ"ח-1988

(4) החליטה הועדה המקומית על דחיית עריכת השומה עד למימוש הזכויות, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהועדה המקומית לאפשר לו לשלם מיד את ההיטל החל עליו; משנתקבלה דרישה כזו, תיערך שומת ההשבחה לגבי מקרקעין אלה תוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה;

(5) במקרקעין שבהם אושרו מספר תכניות בזו אחר זו, בלי ששולם היטל עקב אף אחד מאישורים אלה, תהא ההשבחה ההפרש בין שוויים של המקרקעין בסמוך לפני אישורה של התכנית הראשונה לבין שוויים מיד לאחר אישורה של התכנית האחרונה;

(6) הפקעת מקרקעין ללא תשלום פיצויים לפי פרק ח' לחוק זה, לא תובא בחשבון בעת עריכת שומת ההשבחה של אותם מקרקעין;

(7) השומה תיערך ליום תחילת התכנית, או ליום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי הענין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין וכאילו נמכרו בשוק חפשי.

אושרה תכנית ולא החליטה הועדה המקומית על דחיית השומה עד למימוש הזכויות, תערוך הועדה המקומית, על פי חוות דעת של שמאי מקרקעין, לוח שומה לכל התכנית שאושרה, ובו יפורטו המקרקעין שהושבחו עקב אישור התכנית ושיעור השבחתם.

5.
לוח שומה
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

(א) לוח שומה שנערך לפי סעיף 5 יוצג במשרדי הועדה המקומית ובמשרדי הועדה המחוזית תוך חצי שנה מיום אישור התכנית.

6.
הצגת הלוח
והודעת שומה
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

(ב) הועדה המקומית תביא לידיעת כל חייב בהיטל, עם הצגת לוח שומה או עקב מימוש זכויות, את שיעור ההשבחה שבעדו הוא חייב בהיטל ואת זכותו לערער על החיוב בהיטל לפי האמור בסעיף 14.

(תיקון מס' 20)
תשמ"ג-1982
(תיקון מס' 84)
תנש"ח-2008

(ג) שר הפנים, בהסכמת שר המשפטים, יקבע בתקנות את דרכי מתן ההודעה ורשאי הוא לקבוע גם דרכים לתחליף מסירה.

(ד) הוצג לוח שומה, רשאית הועדה המקומית להורות על רישום הערות אזהרה בפנקסי המקרקעין לגבי חובת בעלי מקרקעין הכלולים בלוח לשלם את ההיטל.

(ה) לא הוצג לוח שומה תוך חצי שנה מיום אישור התכנית, ייחשב הדבר כהחלטת הועדה המקומית על דחיית השומה עד למימוש הזכויות.

(א) ההיטל ישולם לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל, ורשאי החייב לשלם מקדמות על חשבונו עוד לפני קביעת שומת ההשבחה.

7.
מועד תשלום
ההיטל
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981
(תיקון מס' 20)
תשמ"ג-1983

(ב) מימש החייב בהיטל חלק מן הזכויות במקרקעין ישלם היטל בשיעור יחסי לפי מידת המימוש החייבת בהיטל.

8.

(א) שר הפנים, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר מתן ערובות להבטחת תשלום ההיטל כתנאי למימוש זכויות במקרקעין אחרי אישור תכנית ולפני שנקבעה שומת ההשבחה לגבי אותם מקרקעין.

ערובות להבטחת
תשלום
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

(ב) שר הפנים, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות הוראות בדבר דחיית חלק מתשלום ההיטל למועדים שלאחר מימוש זכויות במקרקעין; בתקנות כאמור ניתן לקבוע הוראות בדבר ההסדרים והתנאים להבטחת תשלום החלקים הנדחים, כולם או מקצתם, והסדרים לגבי דחיית מועד תשלום ההיטל לגבי שותף במקרקעין שטרם מימש זכויותיו כאמור.

9. עלה מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבניה שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסמוך לפני המועד לתשלום ההיטל או כל חלק ממנו, לעומת מדד כאמור שפורסם בסמוך לפני תחילת התכנית, או אישור ההקלה או השימוש החורג, שבעקבותיהם חל ההיטל, יוגדל הסכום שהחייב בהיטל חייב בו, לפי שיעור העליה הנמוך ביותר של שני המדדים האמורים.
10. (א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה החתומה ביד 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 לתשלום, כולו או מקצתו, הכל כנדרש על פי תוספת זו.
- (ב) שר הפנים רשאי בתקנות לקבוע הוראות בדבר שילוב תעודה כאמור בסעיף קטן (א) בתעודה הניתנת מאת רשות מקומית והדרושה על פי דין אחר כתנאי לרישום עסקה במקרקעין בפנקסי המקרקעין.
- (ג) לא יוצא היתר לבניה במקרקעין ולא תינתן הקלה ולא יותר שימוש חורג כל עוד לא שולם ההיטל או אותו חלק ממנו המגיע אותה שעה על פי תוספת זו בשל אותם מקרקעין, או שניתנה ערובה לתשלום או לחלק ממנו, הכל כנדרש על פי תוספת זו.
11. שותפים במקרקעין או בחכירה לדורות בהם, ישלמו היטל כל אחד מהם באופן יחסי לחלקו במקרקעין המשותפים.
12. במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת, כאמור בסעיף 19 לחוק זה, יועברו לרשות המקומית או לשוב הנמצא בתחום מרחב התכנון האמור ואינו רשות מקומית, הסכומים שייגבו כהיטל בשל מקרקעין שבתחומם, לאחר ניכוי המגיע מהם לועדה המקומית לפי סעיף 24 לחוק זה, לצורך המטרות המפורטות בסעיף 13.
- 12.א. (בוטל).
13. סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגביה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי ההוצאות של הועדה המקומית או של רשות מקומית אשר הועברו לה לפי סעיף 12 להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי הענין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק זה, ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית.
- 13.א. חיוב בהיטל השבחה יהיה בשיעור הקבוע בשומת ההשבחה שנערכה לפי הוראות סעיף 4 או בשיעור הקבוע בלוח שומה כאמור בסעיף 5, או בהתאם להחלטת השמאי המכריע, ועדת הערר או בית המשפט, לפי העניין.
14. (א) על שומה לפי סעיף 4 ניתן לערור לפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה, בתוך 45 ימים מיום שבו הובאה השומה לידיעת החייב; על לוח שומה לפי סעיף 5 ניתן לערור לפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה בתוך שנה ממועד הצגת לוח השומה; יושב ראש ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה רשאי להאריך את התקופות האמורות מטעמים מיוחדים שיירשמו.
- (ב) (1) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), החייב בהיטל רשאי, אם אין הוא חולק על החיוב כשלעצמו, לפנות, בתוך התקופות האמורות בסעיף קטן (א), לפי העניין, ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה שימנה שמאי מכריע לצורך הכרעה בעניין גובה החיוב; יושב ראש מועצת שמאי המקרקעין רשאי להאריך את התקופות האמורות מטעמים מיוחדים שיירשמו;
- (2) יושב ראש מועצת שמאי המקרקעין יודיע לחייב בהיטל ולוועדה המקומית, בתוך 15 ימים ממועד קבלת הפנייה כאמור בפסקה (1), על זהותו של השמאי המכריע שמינה כאמור;
- (3) השמאי המכריע שמונה כאמור בפסקה (2), ידון ויכריע לגבי גובה החיוב; החלטות השמאי המכריע יפורסמו בהתאם לכללים שקבע שר המשפטים;
- (4) על החלטתו של השמאי המכריע כאמור בפסקה (3), יכולים החייב בהיטל או הוועדה המקומית לערור לפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה בתוך 45 ימים מיום המצאת ההחלטה של השמאי המכריע; יושב ראש ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה רשאי להאריך את התקופה האמורה מטעמים מיוחדים שיירשמו.

הצמדה
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981
(תיקון מס' 20)
תשמ"ג-1983

הבטחת אכיפה
של תשלום ההיטל
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

שותפים במקרקעין
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

חלוקת ההיטל
(תיקון מס' 20)
תשמ"ג-1983

(תיקון מס' 49)
תש"ס-2000

יעוד ההיטל
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981
ת"ט תשמ"א-1981
(תיקון מס' 31)
תשנ"א-1991

שיעור החיוב
בהיטל
(תיקון מס' 84)
תשס"ח-2008

שמאי מכריע,
ערר וערעור
(תיקון מס' 84)
תשס"ח-2008

- (ג) (1) דנה ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה בערר לפי סעיף קטן (א) או (ב)(4) רשיאת היא, בהחלטה מנומקת, לקבל את הערר או לדחותו, במלואו או בחלקו;
- (2) היה הערר לפי סעיף קטן (א) בלבד, רשיאת ועדת הערר לפנות ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה שימנה שמאי מייצג אשר יגיש לוועדת הערר חוות דעת בכתב בעניין הנוגע לערר;
- (3) מונה שמאי מייצג, תינתן החלטה בערר לאחר הגשת חוות דעתו, ובלבד שניתנה לצדדים הזדמנות לטעון את טענותיהם לפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה לעניין חוות הדעת;
- (4) הוראות לפי פרק ט' יחולו על שמאי מייצג, לרבות לעניין סדרי הדין לפניו, מינויו ושכרו.
- (ד) על החלטת יושב ראש ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה לפי סעיפים קטנים (א) או (ב)(4) ועל החלטת ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה לפי סעיפים קטנים (ג)(1) או (3), ניתן לערער לבית המשפט לעניינים מינהליים.
- (ה) הגשת ערר או ערעור לפי סעיף זה לא תעכב את מימוש הזכויות במקרקעין, אם החייב בהיטל שילם את ההיטל; ואולם לגבי מי שמבקש היתר בניה לצורכי מגוריו או מגורי קרובו והגיש ערר או ערעור כאמור, לא תעכב ההגשה את מתן ההיתר, אם נתן ערובה לתשלום סכום ההיטל השנני במחלוקת; תקנות על פי סעיף 8(ב) יחולו גם על מתן ערובה כאמור.
- (ו) הוועדה המקומית רשיאת לשנות את השומה רק מנימוקים שעניינם טעות בפרטי המקרקעין, הנתונים הפיזיים של המקרקעין, התכניות החלות על המקרקעין או הזכויות שיש לחייב במקרקעין.
- (א) המנהל כהגדרתו בחוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג-1963, או מי שהוא הסמיכו לכך, ימסור לשמאי מקרקעין לשמאי מכריע או לשמאי מייצג, לפי בקשתם, פרטים שברשותו בדבר המחירים שהוסכמו במספר עסקות של מכירת זכויות במקרקעין, כפי שיהיה דרוש לשמאי לצורך מילוי תפקידו לפי תוספת זו, ובלבד שלא ימסרו פרטי זיהוי של בעלי הנכס.
- (ב) לא יגלה שמאי מקרקעין, שמאי מכריע או שמאי מייצג כל ידיעה שהגיעה אליו מכוח סעיף זה, אלא לצורך ביצוע תוספת זו; העובר על הוראה זו, דינו - מאסר 6 חדשים.
- (ג) האופן, התנאים והאגרה למימושה של זכות לקבלת פרטים כאמור בסעיף זה ייקבעו בתקנות שיתקין שר המשפטים בהתייעצות עם שר האוצר.
- על תשלום ההיטל יחול חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס-1980 (להלן - חוק ההצמדה), ויראו לענין זה ועדה מקומית כאילו היתה רשות מקומית כמשמעותה בחוק ההצמדה ואת ההיטל כאילו היה כלול בתוספת לחוק האמור.
- בית משפט לעניינים מינהליים או ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה הדנים בערעור או בערר בעניין היטל השבחה, או שמאי מכריע בהחלטתו בעניין כאמור, רשאים להפחית את תשלומי הפיגורים שבעל המקרקעין חייב בהם לפי הוראות חוק ההצמדה, בשל התקופה שבה התנהל ההליך לפנייהם; וכן רשאים הם, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, להפחית תשלומי פיגורים שבעל המקרקעין חייב בהם לפי הוראות חוק ההצמדה, כולם או חלקם, בשל תקופה נוספת.
- הוחלט בהליכים לפי תוספת זו על הפחתת החיוב בהיטל או על ביטולו, יוחזרו הסכומים ששולמו מעבר למגיע, בתוספת תשלומי פיגורים כמשמעותם בחוק ההצמדה, וסעיף 6 לחוק ההצמדה לא יחול.
- היטל המגיע על פי שומה סופית לגבי מקרקעין הנמצאים בתחום של רשות מקומית, רשיאת הרשות המקומית לגבותו בשם הועדה המקומית ובהסכמתה, בדרך שגובים את הארנונה הכללית של אותה רשות מקומית; הוראה זו אינה גורעת מזכותה של הועדה המקומית לגבות את ההיטל על פי כל דין, לרבות בדרך שגובים חוב אזרחי.

14.א. מסירת מידע
(תיקון מס' 20)
תשנ"ג-1983
(תיקון מס' 24)
תשנ"ו-1986
(תיקון מס' 84)
תשס"ח-2008
(תיקון מס' 84)
תשס"ח-2008

15. הצמדה
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

16. הפחתת תשלומי פיגורים
(תיקון מס' 84)
תשס"ח-2008

17. החזר היטל
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

18. גביה
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981

19. (א) חל היטל על בעל מקרקעין עקב מתן הקלה או התרת שימוש חורג, רשאית הועדה המקומית לפטור את בעל המקרקעין מחובת תשלום ההיטל, כולו או חלקו, בגלל מצבו החמרי.
- (ב) לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:
- (1) השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל שכונת שיקום, כל עוד ההכרזה בתוקף;
- (2) השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו ששר הבינוי והשיכון ושר הפנים הכריזו בצו, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, כי לא תחול לגביהם חובת תשלום היטל השבחה;
- (3) השבחה במקרקעין למגורים הנכללים באזור שיקום כמשמעותו בחוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, תשכ"ה-1965;
- (4) השבחה במקרקעין של מוסד לחינוך, לתרבות, למדע, לדת, לצדקה, לסעד, לבריאות או לספורט, או במקרקעין של הקדש ציבורי, כמשמעותו בחוק הנאמנות, התשל"ט-1979, שאין עיסוקו לשם קבלת רווחים, אם אותם מקרקעין או התמורה בעדם, משמשים או מיועדים לשמש למטרות האמורות;
- (5) השבחה במקרקעין המשמשים לבעליהם לבניה של דירת מגורים או להרחבתה והוא זכאי לסיוע באחת מתכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון, ובלבד שהסיוע מיועד לבניה של אותה דירת מגורים, או להרחבתה, והשטח הכולל של אותה דירה תואם את הוראות תכנית הסיוע לה הוא זכאי; עם כל בניה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל בשיעור יחסי לגודל הבניה או ההרחבה הנוספת; פטור לפי פסקה זו יחול רק לענין קבלת היתר לבניית הדירה האמורה או להרחבתה אולם מקבל הפטור רשאי להעביר את הבעלות או את החזקה בדירה גם ללא תשלום היטל על אותה דירה או חלק ממנה שלגביהם קיבל את הפטור;
- (6) השבחה במקרקעין שבעליהם החזיקו בהם ערב ההשבחה עשר שנים לפחות, והם משמשים לבניה או להרחבה של דירת מגורים עבור בעליהם או קרובי וההשבחה נובעת מתכנית שאושרה, והתכנית שקדמה לה קיבלה תוקף לפני י"ב בטבת תש"י (1 בינואר 1950); פטור לפי פסקה זו יחול רק לגבי השטח המשמש לבניה או להרחבת הדירה האמורה; לענין משך ההחזקה, דין מי שהועברו לו זכויות במקרקעין מכוח הדין, כדין המעביר;
- (7)⁴ השבחה במקרקעין בשל תוספת שטחי שירות, הנדרשים לצורך ביצוע התאמות נגישות, לרבות בניית מעלית, שבנייתה אינה נדרשת לפי חוק זה או לפי כל דין לרבות תוספת שטחי שירות של עד 5% משטח המגרש כאמור בסעיף 151(ב1);
- (8) השבחה במקרקעין המשמשים או המיועדים לשמש לדרך ציבורית, בין אם היא ממוקמת מעל פני הקרקע ובין מתחת לפני הקרקע, לרבות תחנה, מכל סוג שהוא, לאיסוף נוסעים ולהורדתם, למעט שטח במקרקעין כאמור המשמש או המיועד לשמש לצרכים מסחריים; לענין זה, "דרך ציבורית" – דרך בבעלות המדינה או בבעלות רשות מקומית, לרבות דרך המופעלת בידי גורם שהוסמך על ידי מי מהן לשם כך, לפי הענין, והכל בין אם נגבה תשלום בעבור השימוש בדרך ובין אם לאו;
- (9) השבחה במקרקעין בשל בניית מרחב מוגן בשטח כאמור בסעיף 158(א1);
- (10) השבחה במקרקעין בשל קבלת היתר לבנייה או להרחבה של דירת מגורים, שניתן מכוח תכנית כמפורט להלן:
- (א) תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38);
- (ב) תכנית מפורטת שהוכנה על פי הוראות תכנית המתאר הארצית האמורה בפסקת משנה (א) ושכין מטרותיה חיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה; פטור לפי פסקת משנה זו יחול רק לגבי חלק מההשבחה שהיה פטור מתשלום היטל השבחה לו ניתן היתר לפי תכנית המתאר הארצית האמורה בפסקת משנה (א);

פטור מהיטל
(תיקון מס' 18)
תשס"א-1981

(תיקון מס' 20)
תשס"ג-1983

(תיקון מס' 53)
תשס"א-2000
(תיקון מס' 54)
תשס"א-2001

(תיקון מס' 21)
תשס"ד-1984

(תיקון מס' 71)
תשס"ה-2005

(תיקון מס' 76)
תשס"ו-2006

(תיקון מס' 79)
תשס"ז-2007

(תיקון מס' 96)
תשע"א-2011

⁴ ר' רובד לענין כניסה לתוקף.

(ג) תכנית אחרת המאפשרת בניית חדר מגורים על גג המבנה; פטור לפי פסקת משנה זו יחול רק לגבי חדר מגורים כאמור הצמוד לדירה שתיוספ לפי התכניות האמורות בפסקאות משנה (א) או (ב) ונכלל בהיתר שניתן לצורך חיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה על פי הוראות תכניות אלה; שר הפנים רשאי, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לקבוע יישובים או אזורים, לפי אמות מידה שיקבע, שבהם לא יחולו הוראות פסקת משנה זו.

(1ב) (פקע).

(הוראת שעה)
תשס"ז-2007
(תיקון מס' 20)
תשמ"ג-1983
ת"ט תשמ"ג-1983
(תיקון מס' 21)
תשמ"ד-1984
(תיקון מס' 53)
תשס"א-2000
(תיקון מס' 54)
תשס"א-2001

(ג) (1) בניה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בניה על אותם מקרקעין שימשו למגוריו או למגורי קרובו ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 140 מ"ר; עם כל בניה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל, בשיעור יחסי לגודל הבניה או ההרחבה הנוספת.

(תיקון מס' 21)
תשמ"ד-1984
(תיקון מס' 26)
תשמ"ח-1988
(תיקון מס' 53)
תשס"א-2000
(תיקון מס' 54)
תשס"א-2001

(2) העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או שהורחבה כאמור בפסקה (1) או שניתן להרחיבה לפי תכנית, לא יראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום ההיטל, אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים מגמר הבניה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים; לענין זה, "גמר הבניה" – כמשמעותו בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961.

(1ג) לענין סעיף זה, "מקרקעין למגורים" ו"דירת מגורים" – לרבות מחסן אחד לכל יחידת דיור, ששטחו אינו עולה על 20 מ"ר.

(תיקון מס' 54)
תשס"א-2001

(ד) שר הפנים, באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות —

(תיקון מס' 20)
תשמ"ג-1983

(1) הוראות בדבר פטור, מלא או חלקי, מחובת תשלום היטל לסוגים של תכניות לבניה בשטח התיישבות חדשה, או בשטח פיתוח כפי שהוגדרו לצורך סעיף 11 לפקודת מס הכנסה;

(2) סוגים של מבנים לצרכים חקלאיים שבנייתם לא תחשב כמימוש זכויות לענין תשלום היטל;

(3) הוראות בדבר מתן פטור, מלא או חלקי, מחובת תשלום היטל על השבחה במקרקעין הכלולים בתכנית שבתחומה הותרה בפועל בעבר בניה על פי תכנית אחרת שלא הגיעה לכדי אישור כדין או על-פי אישור מאת מוסד תכנון.

20. מועד שנקבע בתוספת זו, רשאי שר הפנים, על פי בקשה, להאריכו, אלא אם כן קיימת הוראה אחרת באותו עניין בחוק זה או לפיו.

הארכת מועדים
(תיקון מס' 18)
תשמ"א-1981
(תיקון מס' 84)
תשס"ח-2008

21. לגבי מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, שלא הוחכרו בחכירה לדורות או שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי ושונה ייעודם לייעוד אחר, והחוכר לדורות שלו הוחכרה הקרקע לשימוש חקלאי בלבד אינו זכאי לנצל את הקרקע על פי ייעודה החדש, אלא אם כן יתוקן חוזה החכירה המקורי או יחתם חוזה חכירה חדש, יחול, על אף האמור בתוספת זו, במקום היטל השבחה, ההסכם בדבר התשלומים מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, שהיה קיים לפני תחילתו של חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 18), תשמ"א-1981.

הסכם מיוחד לגבי
מקרקעי ישראל
(תיקון מס' 24)
תשמ"ו-1986
(תיקון מס' 48)
תשנ"ט-1999

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה.

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)

145א. מינוי מבקר המועצה

(א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"ב - 1962.

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

(ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145ב. מינוי המבקר

- (א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:
- (1) הוא יחיד,
 - (2) הוא תושב ישראל,
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלאו בו -
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.
 - (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145ג. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145ד. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכוש ושמירתו מניחות את הדעת,
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי -

- (1) שיקול דעתו,
- (2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,
- (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145ה. המצאת מידע למבקר

(א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך, תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.

(ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה, יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה, או של כל ועדה מוועדותיה, או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145. דו"ח על ממצאי הביקורת

(א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדו"ח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.

(ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר. אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

145. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).

פרק שישי : ועדות

122. ועדת ביקורת

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שהמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת ההנהלה.
- (ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

122א. תפקידי ועדת הביקורת

- (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת :
- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה.
 - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה.
 - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין.
 - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

דוח הממונה על תלונות הציבור

לשנת 2011

1.

מבוא

בחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) התשס"ח - 2008 נקבע, כי הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות ולמועצת הרשות דין וחשבון על פעולותיו, לא יאוחר מ - 1 במאי בכל שנה.

עוד נקבע, כי המועצה תקיים דיון בעניין הדוח בתוך חודשיים מיום שהוגש לה, והדוח יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

דוח זה מתייחס לפניות שהופנו ע"י התושבים למבקר המועצה, מתוקף מינויו ע"י מליאת המועצה גם כממונה על תלונות הציבור עפ"י החוק.

הדוח אינו כולל פניות רבות נוספות שטופלו באופן שוטף ע"י העובדת הממונה על פניות הציבור וקידום מעמד האישה במועצה.

התלונות שהתקבלו הועברו לקבלת התייחסות הגורם האחראי על הנושא במועצה. בנוסף, נסקרו במידת הצורך דוחות ומסמכים רלוונטיים, והתקיימו פגישות עבודה עם בעלי תפקידים לצורך קבלת הבהרות נוספות.

2.

נושאי התלונות

להלן התפלגות נושאי התלונות שטופלו ע"י המבקר במהלך שנת 2011 :

מספר תלונות			נושא התלונה
לא מוצדק	מוצדק חלקית	מוצדק	
		1	שליחת הודעת חיוב שגויה
2			אי קבלת מידע ומסמכים מהמועצה
	1		סירוב לבצע חיבור חשמל ע"י החברה הכלכלית
1			שימוש לרעה בסמכות ע"י פקח
1			בקשה לפסילת החלטת ועדה
		1	ריקון מאוחר של מיכל למחזור נייר
4	1	2	סה"כ

3. פרטי התלונות

3.1. שליחת הודעת חיוב שגויה

נושא התלונה

התושב קבל על כך שמחלקת הגביה שלחה בטעות הודעת התראה על קיום חוב כספי למועצה, כ- 5 ימים לאחר תשלום החוב. לטענתו, ההודעה גם נשלחה בטעות לכתובת אחרת, בה מתגוררים בתו וחתנו כדיירי משנה בנכס השייך לו, וזאת למרות שמעולם לא ביקש מהמועצה לשלוח הודעות לכתובת האמורה.

התושב טען כי הדבר גרם לפגיעה בצנעת הפרט, ומאחר ולא זכה לקבל תשובה הולמת לשאלה מי נתן את ההוראה למשלוח ההודעה לכתובת האמורה, הגיע למסקנה שהמקרה יכול לחזור על עצמו.

תוצאת הבירור

1. הבדיקה העלתה כי שליחת ההודעות לכתובת בה מתגוררים בתו וחתנו של התושב, נעשתה עפ"י כתובת משלוח הדואר הרשומה במערכת הגביה הממוחשבת. נמצא, כי בשלב מסוים שונתה הכתובת למשלוח דואר במערכת ע"י אחת הפקידות, בעקבות קבלת בקשה שלא נמצא לגביה תיעוד.
2. נמצא, כי מנהלת מחלקת הגביה השיבה לתושב, כי בגין הנכס בו הוא מתגורר יש בקשה למשלוח דואר לכתובת של בתו וחתנו. אולם, הבדיקה העלתה כי בתיק הנכס אין בקשה בכתב לשינוי כתובת הדואר. מנהלת המחלקה הסבירה למבקר כי הניסוח "יש בקשה" נבע מפליטת קולמוס, והיה עליה לכתוב כי "היתה בקשה" למשלוח הדואר לכתובת האמורה.
3. בהעדר תיעוד, לא היתה אפשרות לדעת מי היה הגורם המבקש לשינוי כתובת הדואר, והאם התקבלה בזמנו בקשה בכתב שלא תויקה בתיק הנכס כפי הנדרש, או שהפקידה שביצעה את השינוי במערכת הסתפקה בקבלת בקשה טלפונית או בע"פ.
4. לגבי הערת התושב כי המקרה האמור עלול לחזור על עצמו, נמסר למבקר שמחלקת הגביה תקפיד על קבלת בקשות בכתב לגבי שינוי בכתובת הדואר, ועל תיוק הבקשה בתיק הנכס לצורך תיעוד ובקרה.
5. לשאלת התושב, כיצד הגיעה הודעת החיוב על הנכס בו הוא מתגורר לכתובת של נכס אחר שבבעלותו, השיבה לו מנהלת מחלקת הגביה שמכיוון שחשבונות הארנונה של שני הנכסים רשומים על שמו, ומפאת ההערה הרשומה במערכת להעביר את משלוח החשבונות של הנכס בו הוא מתגורר לכתובת הנכס הנוסף, הועבר משלוח יתרת החוב על שני הנכסים שבבעלותו לכתובת האמורה, ואנו מצטערים ומתנצלים על תקלה זו.
6. הממונה על פניות הציבור במועצה שלחה מכתב התנצלות למשפחת בתו וחתנו של התושב, על כך שנמסרה על דלת דירתם הודעת חוב שגויה המתייחסת לנכס אחר. במכתב צוין כי המועצה מתנצלת על הטעות ומצרה על כל עגמת הנפש שנגרמה.
7. לשאלת התושב, כיצד קרה כי למרות ששילם את חובו על הנכס נשלחה מספר ימים לאחר מכן הודעת התראה על קיום חוב, השיבה לו מנהלת מחלקת הגביה כי בדיוק באותו היום בו שילם את חובו הופקה ע"י המערכת הודעת דרישת חוב שלצידה הודעת ט.ל.ח. (טעות לעולם חוזרת). יצוין, כי בדרישת החיוב שנשלחה צוין במפורש שאם בוצע תשלום החוב, ראה הודעה זו כמבוטלת ועימך הסליחה.

3.2. אי קבלת מידע ומסמכים מהמועצה

3.2.1 נושא התלונה

התושב התלונן על כך שהממונה על פניות הציבור במועצה אינה מספקת לו מסמכים בנושא הבטיחות בדרכים, למרות פניותיו. לדבריו, הוא מנסה להעלות את רמת הבטיחות ביישוב, ולשם כך ביצע סיור עם יועץ התעבורה של המועצה, ואף נפגש עם ראש המועצה והציג בפניו את השגותיו בנושא.

לטענתו, הממונה על פניות הציבור התבקשה להמציא לו מסמכים שונים וטרם עשתה זאת. עוד טען התושב, כי טרם קיבל מענה ממנכ"ל המועצה לאחר שביקש ממנו לקבל אסמכתאות לתשובה ששלח אליו, והשיג בפניו על כך שהממונה על פניות הציבור טרם המציאה לו את המסמכים שביקש.

תוצאת הבירור

1. לאחר בדיקת התלונה המבקר הגיע לכלל מסקנה שהמועצה נהגה בשקיפות ראויה, ועשתה רבות כדי לשתף את התושב במידע בנושא.
2. נמצא כי הממונה על פניות הציבור במועצה מסרה לתושב מידע ומסמכים, והסבירה לו כי מסמכים נוספים אותם ביקש ממנה אינם נמצאים ברשותה.
3. עוד נמצא, כי מנכ"ל המועצה מסר לתושב עדכון בכתב בהמשך לפגישה שקיים עימו, בה פירט את הפעולות המיושמות ע"י המועצה בנוגע להמלצותיו.
4. מאחר וכל המידע, המסמכים וההסברים שקיבל התושב לא הניחו את דעתו, והוא רצה לקבל אסמכתאות ומסמכים נוספים, הועברו אליו פרטי הממונה על חופש המידע במועצה, כולל מספר טלפון וכתובת המייל.
5. לתושב נמסר כי באתר האינטרנט של המועצה קיים מידע מפורט בנושא חופש המידע, ובכלל זה סכומי האגרות שיש לשלם והטופס שבאמצעותו ניתן לפנות למועצה, ולנוחיותו אף הועבר אליו קישור לעמוד הרלוונטי באתר המועצה.

3.2.2 נושא התלונה

כשבועיים לפני פנייתו למבקר פנה התושב לאגף הנדסה וביקש לקבל את הבקשה שהעבירה המועצה למועצה להסדר ההימורים בספורט (הטוטו) לקבלת תקציב לאולם ספורט במוסד חינוכי ביישוב. לדבריו, בקשתו לא נענתה והוא התבקש להגיש בקשה בכתב ולשלם אגרה, ויום קודם למועד פנייתו למבקר הוא עשה כן והגיש בקשה מסודרת.

לטענתו, בחודשים האחרונים ניתן לו כל החומר בתיק והובטח לו שיוכל לקבל העתק מכל מסמך, אך יום קודם לכן אמרה לו המזכירה שכל בקשה תהיה מעתה רק בכתב. התושב ציין כי הגיש בקשה כאמור ועדין לא קיבל שום תשובה.

תוצאת הבירור

1. לתושב הוסבר כי חוק חופש המידע מגדיר כללים מדויקים להמצאת מסמכים לתושבים, וכי לצורך קבלתם אין לפנות ישירות לעובדים (כפי שנעשה בעבר) אלא רק לממונה על חופש המידע במועצה.
2. לתושב נמסר כי באתר האינטרנט של המועצה קיים מידע מפורט בנושא חופש המידע, ובכלל זה פרטי הממונה, סכומי האגרות שיש לשלם והטופס שבאמצעותו ניתן לפנות למועצה. לנוחיותו צורף לתשובה קישור לעמוד הרלוונטי באתר המועצה.

3. מאחר ובקשתו הפורמאלית של התושב לקבלת מסמכים הוגשה למועצה רק יום קודם לפנייתו, לא נמצאה הצדקה לתלונה.

4. לתושב נמסר כי מן הראוי לתת למועצה פרק זמן סביר לבחינת הבקשה להמצאת מסמכים על מנת להבטיח מענה אחראי ומסודר, וסיוע בנושא מצד המבקר יתאפשר במידה ובקשתו לא תיענה בתוך פרק הזמן שנקבע לכך בחוק.

3.3 סירוב לבצע חיבור חשמל ע"י החברה הכלכלית

נושא התלונה

התושב רכש מגרש בשכונת רקפות ביישוב וקיבל מהחברה הכלכלית הודעת תשלום בגין הזמנה מרוכזת של חיבור לחשמל על סך 3567 ₪. לדבריו, לאחר קבלת ההודעה הוא ערך בדיקה עצמאית מול חברת חשמל שבמהלכה נאמר לו, שהתשלום עבור שני בתים משותפים צמודים הינו 5471.46 ₪, ומכאן הסיק שכל דירה אמורה לשלם 2735.73 ₪ בלבד.

התושב טען כי פנה באמצעות המייל למנכ"ל החברה הכלכלית כדי לברר מאין נובע ההבדל בין הסכומים, אולם קיבל תשובה לא ברורה ולכן ערך עימו שיחת בירור טלפונית. לטענתו, במהלך אותה שיחה אמר לו המנכ"ל, בין היתר, כי הוא מבטל את ההזמנה שלו מול חברת החשמל ושהתושב יתחבר לבד, ואז ניתק בפניו את הטלפון. בעקבות כך התושב התקשר שוב על מנת לברר את העניין, ולטענתו המזכירה אמרה לו שקיבלה הוראה מהמנכ"ל שלא לתת לו מידע נוסף בנושא.

עוד טען התושב, כי התנהגות זו אינה ראויה למי שאמור לתת שרות לציבור, ותהא אם מנכ"ל החברה יכול על דעת עצמו ובשיחת טלפון לבטל חוזה חתום שלו עם החברה הכלכלית, ולא לחבר אותו לחברת החשמל? התושב ציין כי הוא כן מעוניין לקבל את שרות החיבור לחברת חשמל ע"י החברה הכלכלית ולשלם את האמור במכתב שנשלח אליו, ולא לבטלו.

תוצאת הבירור

1. במסגרת בדיקת התלונה הוסבר למבקר, כי לא היתה שום כוונה מצד החברה הכלכלית שלא לבצע את החיבורים לחברת החשמל במרוכז, אולם לאחר שהתושב טען שהמחיר יקר מהתעריף של חברת החשמל, ולאחר שהובהר לו כי אין הדבר כך וחרף זאת לא נחה דעתו, נאמר לו שהחיבור ניתן כשירות בלבד והוא לא מחויב להתבצע באמצעות החברה, והתבקש להזמין בעצמו כפי שנהוג בדרך כלל.

2. עוד נמסר למבקר, כי החברה הכלכלית עובדת לפי תעריפי חברת חשמל ללא תקורה נוספת, ומנכ"ל החברה התבקש להחזיק אצלו את הצעות המחיר של חברת החשמל לצורך הצגתם ליוזמים.

3. לעניין התלונה על טיב השירות, מנכ"ל החברה הכלכלית טען שלא נטרקה שיחת טלפון בפני התושב, ושהנושא הוסבר לו באריכות יותר מפעם אחת.

4. במסגרת בירור התלונה המבקר המליץ להיעתר לבקשת התושב להתחבר לחברת החשמל באמצעות החברה הכלכלית, למרות חילופי הדברים שהיו בינו לבין מנכ"ל החברה. בעקבות כך נמסר למבקר כי התושב יחובר לרשת החשמל באמצעות החברה הכלכלית, וכבר נמסרה לו הודעה על כך.

3.4 שימוש לרעה בסמכות ע"י פקח עירוני

נושא התלונה

התושב קיבל דוח בגין חניה על מדרכה המסומנת בצבעי אדום-לבן מול פתח החניה של ביתו, וזאת לאחר שבבוקר אותו היום הוא קיבל הודעת אזהרה בגין חניה באותו המקום. לדבריו, לאחר קבלת הודעת האזהרה הוא קיים שיחת בירור טלפונית עם הפקח, וסגנון השיחה מצד הפקח היה שחצני ולווה בטריקת טלפון, וכרבע שעה לאחר קיום השיחה הוא מצא על שמשית רכבו את דוח החניה. התושב טען כי הפקח עשה שימוש לרעה בסמכותו ופעל תוך הטרדה ורדיפה של תושב, וזאת במטרה ללמדו לקח ולהראות לו "מי הבוס".

עוד טען התושב, כי עקב ריבוי העסקים הפועלים ברחוב באישור המועצה הוא לא הצליח למצוא חניה ברחוב בשעות הערב, ולפיכך נאלץ להחנות את רכבו על המדרכה מול פתח החניה של ביתו. לדבריו, הוא חנה על המדרכה באופן שאינו מפריע לעוברים והשבים, ולפרש זאת כחניה בלתי חוקית ועבירה זוהי פרשנות מאולצת שטובה אולי לנקמה או לימוד לקח. התושב ביקש לנקוט בצעדים כנגד הפקח, לבטל את דוח החניה ולטפל במצוקת החניה שקיימת לטענתו ברחוב.

תוצאת הבירור

1. הבדיקה העלתה כי בשעה 7:20 בבוקר הבחין הפקח ברכב המתלונן כשהוא חונה על מדרכה מול פתח החניה של ביתו, על גבי סימון אדום-לבן. מאחר וחניה זו היא בניגוד לחוק, הפקח יכול לתת לבעל הרכב דוח ברירת קנס או להסתפק במתן אזהרה. הפקח הפעיל שיקול דעת והחליט להסתפק במתן אזהרה.
2. בעקבות כך התושב התקשר למועצה וביקש לדבר עם הפקח, וזה חזר אליו טלפונית בשעות הבוקר. השיחה בוצעה ממשרדי המוקד העירוני והיתה בנוכחות מנהל המוקד.
3. הפקח הכחיש שהוא השתולל וצרח במהלך השיחה, כטענת התושב. לגבי טריקת הטלפון טען הפקח כי נאלץ לקטוע את השיחה מאחר ולדבריו "היא לא הובילה לשום מקום" ומכיוון שלא הצליח לשכנע את התושב הוא החליט להפנותו לממונים עליו ולסיים באופן יזום את השיחה. מנהל המוקד שהיה עד לשיחה מסר למבקר, כי זכור לו שהפקח דיבר בצורה עניינית ועמד על דעתו במהלך הויכוח, אולם בשום שלב של השיחה הוא לא השתולל או צרח.
4. הפקח הכחיש בתוקף את הטענה שדוח החניה ניתן מיד לאחר השיחה הטלפונית במטרה ללמד את התושב לקח, וטען כי הדוח ניתן בהמשך היום לאחר שהבחין במהלך סיוריו שהרכב עדין חונה באותו המקום בניגוד לחוק, למרות האזהרה שניתנה לבעל הרכב בשעות הבוקר.
5. נמצא, כי הפקח נמנע בדרך כלל מלתת אזהרה ודוח באותו היום, מאחר והוא רוצה להיות בטוח שבעל הרכב ראה את האזהרה לפני מתן הדוח. אולם, כאשר האזהרה ניתנת לרכב כשהנהג נמצא בתוכו, והרכב נמצא חונה שוב באותו מקום כעבור מספר שעות, הוא נותן לו דוח באותו היום. במקרה הנדון, השיחה הטלפונית עם התושב העידה על כך שהאזהרה אכן נקראה, ולפיכך הפקח לא ראה סיבה שלא לתת את הדוח לאחר מספר שעות שבמהלכן הרכב לא הוזז ממקומו.
6. המבקר קיבל מאחראי המחשוב במועצה את פלטי השיחות שבוצעו באותו בוקר מהמוקד העירוני. הבדיקה העלתה כי השיחה הטלפונית עם התושב נערכה בשעה 10:32 בבוקר, והדוח ניתן בשעה 13:10 בצהריים. לפיכך, לא נמצא בסיס לטענת התושב שהדוח נמצא על שמשות הרכב כרבע שעה לאחר קיום השיחה הטלפונית עם הפקח. מכאן עולה, שהפקח לא עזב את כל עיסוקיו מיד בתום השיחה, כטענת התושב, אלא נתן את הדוח כעבור שעתיים ו-38 דקות, ויותר מ-5 שעות לאחר מתן האזהרה. עובדה זו חיזקה את טענת הפקח שהדוח לא ניתן במטרה "ללמד את התושב לקח" בעקבות השיחה הטלפונית עימו, אלא במסגרת הסיורים שנערכו על ידו בהמשך היום ואופן העבודה הרגיל המבוצע לאכיפת החוק.
7. לגבי טענת התושב על מצוקת החניה הקיימת ברחוב, המבקר סבר כי היא אינה יכולה להצדיק עבירה על החוק, וממילא אין בסמכות הפקח להימנע מאכיפה מסיבה זו.
8. לגבי הטענה שהחניה הבלתי חוקית בוצעה באופן שלא הפריע לעוברים ושבים או לתנועה בכביש, ולפיכך לא היה מקום לפרשה כעבירה על החוק, המבקר הפנה לסעיף 7 בחוק העזר העירוני בו צוין, כי ראש המועצה רשאי לקבוע חלק ממדרכה כמיועד לחניה, ובלבד שיינתן בה מעבר סביר להולכי רגל, ואם נעשה כן לא יחול על החניה בחלק האמור של המדרכה איסור חניה לפי כל דין. מאחר שבמקרה הנדון לא נקבע חלק מהמדרכה כמיועד לחניה, אין ספק שהיא היתה בניגוד לחוק.
9. לאור האמור לא נמצאו תימוכין לטענות שהפקח עשה שימוש לרעה בסמכותו, או פעל תוך הטרדה או רדיפה של תושבים, ואף לא לטענה שהיתה מצידו "פרשנות מאולצת של החוק".

3.5. בקשה לפסילת החלטת ועדה**נושא התלונה**

התושב ציין כי בישיבה של תת ועדה לתכנון ובניה שבמהלכה נדון נושא אולם ספורט בשכונה, נכח גם חבר מועצה אשר מתגורר באותה השכונה. התושב טען כי הדבר אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, וביקש לפסול את החלטות הוועדה, לפני שמתחילים הליכים אחרים וגורמים לבזבז כספי צבור. התושב גם ציין כי היה נוכח בישיבה ועד לסיומה הוא לא ידע שהנ"ל מתגורר בשכונה, ובמידה והיה יודע זאת היה מבקש את פסילת הוועדה עוד לפני תחילת הדיון.

תוצאת הבירור

1. למיטב ידיעתו של המבקר, הסוגיה שהעלה התושב כבר נדונה בעבר בבתי המשפט, והפסיקה בנושא קבעה שעצם המגורים של חבר ועדה בשכונה שעניינה נדון בוועדה (להבדיל מעניין פרטי שיש לו לגביו נגיעה אישית) אינה פוסלת אותו מלהשתתף בישיבה.
2. לתושב נמסר ההסבר האמור, תוך ציון העובדה שהערכאה המוסמכת לפסילת החלטות הוועדה היא בתי המשפט, ולמבקר המועצה אין ממילא סמכות לפסול את החלטות הוועדה כפי בקשתו.

3.6. ריקון מאוחר של מיכל למחזור נייר**נושא התלונה**

התושב התלונן על העדר ריקון בזמן של מיכל למחזור נייר שהוצב בסמוך לביתו, שגרם למטרד בלתי נסבל למתחם ובעיקר לשכנים הגרים בסמוך. לדבריו, ריקון המיכל רק פעם בשבועיים גרם להצטברות לכלוך והזנחה, ויש לרוקנו בתדירות של פעם בשבוע. לתלונה צורף צילום להמחשת המצב.

תוצאת הבירור

1. התלונה הועברה לטיפול הממונה על פניות הציבור במועצה שבדקה את הנושא מול אגף איכות הסביבה והשיבה ישירות לתושב.
2. לתושב נמסר כי המיכלים מפונים בתדירות של פעם ב - 10 ימים, ובמידת הצורך מוגבר קצב הפינוי.
3. הבדיקה העלתה כי הקבלן הכניס לעבודה נהג חדש, שבטעות פסח על המיכל שהוצב בסמוך לביתו של המתלונן.
4. הממונה על פניות הציבור מסרה לתושב כי הקבלן נקנס על כך, והביעה את התנצלות המועצה על המקרה.

הוראות החוק בנושא הטיפול בתלונות

[illegible][illegible]

הגשת חלונות	5 (א) רל ארזה רשאו להתגש חלונות לחאווה על חלונות הצירור על הרשות המקומית והוסדרותיה על עזרה על ושא חשדה או על חולא חקוד ררשה וחקויה, ורן על גוף עיוני מבקר כמשמעותו בטעיף סדאנב) לפקוד ונ העיוני, על עובד, על ושא משה או על ממלא ופקיד בו. (ב) חלונות ראוור רסעף קטן (א) חא רעיון חונע לחלונות חקודיו של חולון, ורלר שחונקיימו שש אלה:	5
	(1) החעשה חונע רחשרין רחחלון עזרה, או חונע חונר רחשרין סורה חואה, או חעשה חונע רחשרין ראה אחר או חחנע חונר רחשרין סורה חואה ורחחלון קירל, לחונח דעחו של חאווה על חלונות הצירור, אה הסרהחו של חונר או ל חיש וולנה בעניימו;	
	(2) החעשה עשה רונוד לחוק או שועשה רלא סורה חוקים או רונוד לחונח חקין, או שיש רו חשור וקשה ורה או אירדק רולט.	
דיון חשור חלונות	6 וולנה שחונשה כונב או וולנה שחונשה בעל פה ונ שמה ספי המולון וחונח ביו המולון ויצונו בה שש המולון ומעט, וסאר מפונט של הענין שעליו עטה החלונות, לררר חאער שר אירע, ורל חרט אחר חונע לעיון וחיסוע לררר ועל של החלונות.	6
ולונות שאין לחקן	7 (א) לא יחיה ביוו בולונות אלה:	7
	(1) חלונות רעיון חלונות עונר ררר חשש או ררר דין או שרר חשש או ררר דין חררע רו לנחה; (2) וולנה שחונשה על וולונות הצירור עבו שחא קנסונו או סורונו; (3) חלונות על חעלה שחונשה או חעין שחונשה; (4) וולנה של עובד בענין חונע לשיונו כעבו, ואל יחיה ביוו על מעשה חונג מחר או חונק, וקונ, חטב קינצי או מחסוריס בללים שנקבש בויק; (5) חלונות רעיון שרר חונשה לגרו חלונות לחקד חאווה רחקוד רוצר וולונות הצירור לפי חוק מבקר המניה חונשיו-1999 (טסור משולג).	
	(ב) לא חיה ררר רחלונות אלה, אלא אחר רן חא חחונות על חלונות הצירור שיש סרה חונח חא חררין;	
	(1) וולנה בענין שחונשה בו חולטה שעלה אפשו, או חיה אפשו, לחגיש על פי וין חשנה, עו או עונו, ורר אינו מטע העניינים שטעיף קטן (1)(א) ון בחנו; (2) חלונות שחונשה לאחר שחורה שרה חונח חעשה שעליו סרה חלונות או מיוט שחונשה בו ע למולון, לפי חמאחו ינוט; (3) חונשה חלונות שליו סעוף או ליו סעוף קטיו (א) או (ב) אין לרר אחר, וררע חחונות על חלונות הצירור לחחלון, ררר, שלא טחל רר וריון אה חונחקה לרר;	
חכמי ביוו וולנה	8 (א) חמחנה על וולונות הצירור ושא לכו או חולנה בללון וישו אה לננו, ורר אינו קשר לחוראה שרסר דין או רריו ראוה.	8
	(ב) חמחנה על וולונות הצירור יכיא או חולנה ליו יעונ העלון, ואט חיה עובד, ושא משה או ממלא ופקיד כאמור בטעיף 5 – גט ליו יעונ חמחנה עליו, ינוק לחט חו מנוט נאורה לחשיב עליה, ורר ושא ליו ויש מחט בו ישיבו על חולנה ביון חקודה שיקרע רררשה.	

² דיון חררה ישראל, וסח חרש 8, טו 197.

³ סיה חחשית, טו 92.

- 412

- שמעון פוט
נשיא המדינה