



אגרות והיטלי פיתוח

כללי

1. לפי סעיף 1 לתקנות רישוי בנייה (הוראת שעה) תש"ן – 1990, תשלום חובה הינו:

“אגרות, היטלים או תשלומים אחרים שיש לשלםם לרשות מקומית או לעדה מקומית לתכנון ולבנייה, לפי הענין, על פי כל חיקוק ואשר מתן היתר בנייה מותנה בתשלומם.”.
2. עיריית תל אביב - יפו מחייבת באגרות בנייה ובאגרות היטלי פיתוח (להלן – “היטלי פיתוח”) בעלים של נכסי מקרקעין המצויים בשטחה (להלן – “הנישומים”) לאחר שאלו מגישים בקשה לקבלת היתר בנייה, לרבות תוספות בנייה וכן במקרים של חיובים יזומים.
3. להלן סך התקבולים נטו בשנת 2003 מהיטלי פיתוח, כפי שנתקבלו ממנהל האגף להכנסות מבנייה ופיתוח:

תקציב רגיל ב-ש"ח	תב"ר ב-ש"ח	סך הכל ב-ש"ח
125,012,484	704,821	125,717,305

4. הביקורת התמקדה באופן ביצוע חישובי היטלי פיתוח במדור אגרות והיטלי פיתוח דאז (מחלקת חיובים זהיום), להלן – “מדור חיובים”, במהלך השנים 2002-2003.
5. בתקופה המבוקרת האחריות על נושא חיוב היטלי פיתוח היתה נתונה לפיתחו של מינהל הנדסה (מבקר החישובים נמנה, בתקופה המבוקרת, על עובדי אגף רישוי ופיקוח על הבנייה).

בדיקת נושאי הביקורת כללה, בין השאר:

6. עיון במסמכים הבאים:

חוקים: תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970; חוק עזר לתל אביב - יפו (ביוב), התשס"ג – 2003; חוק העזר לתל אביב - יפו (סלילת רחובות) (תיקון) התשס"א – 2000; חוק עזר לתל אביב - יפו (סלילת רחובות), התשס"ג – 2003; חוק עזר לתל אביב - יפו (תיעול), התשס"ג – 2003; מכרזים לאיוש משרות פנויות.
7. ניתוח קבצי מחשב כדלהלן:
 - א. קובץ “אגרות שונות”, לתקופה שבין 15 במרץ, 1991, לבין 5 בפברואר, 2004 (לפי שדה תאריך חישוב) הכולל, בין השאר: מס"ד חישוב, סוג אגרה, קוד תעריף, סוג חיוב, מספר בקשה, משתמש אחרון ותאריך אחרון לעדכון.
 - ב. קובץ “שורות שובר”, לתקופה שבין 21 בספטמבר, 1992, לבין 5 בפברואר, 2004 (לפי שדה תאריך הפקה) הכולל, בין השאר: מספר שובר, מספר שורה, סוג פעולה, סכום תשלום מעודכן ומספר תנועה מכרזים חשבון.

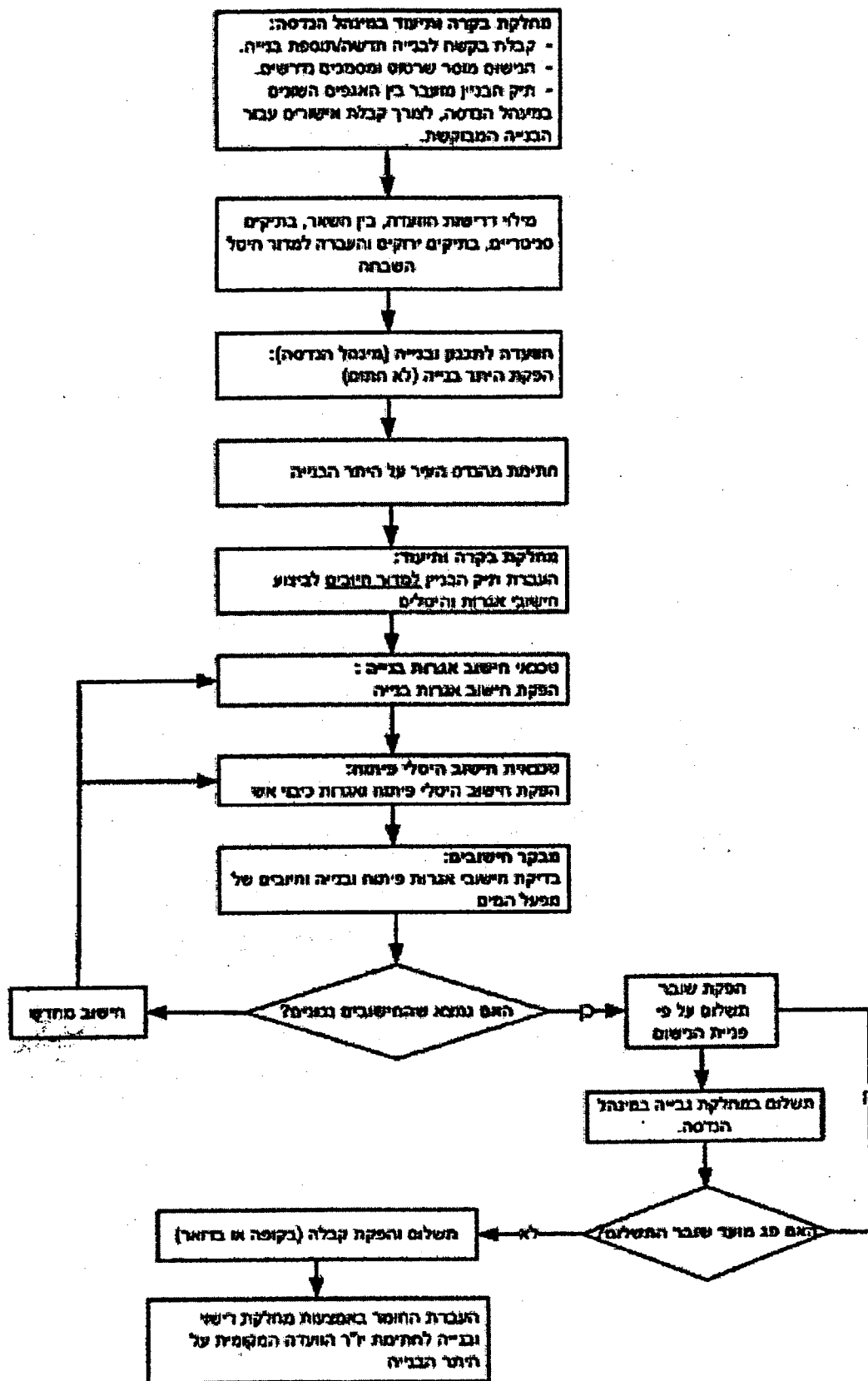


- ג. קובץ "שוברי תשלום", לתקופה שבין 21 בספטמבר, 1992, לבין 5 בפברואר, 2004 (לפי שדה תאריך הפקה) הכולל, בין השאר: מספר בקשה/נישום, מספר שובר, תאריך הפקה, תאריך תשלום, לתשלום עד, סך הכל סכום מעודכן, מספר הסדר, מספר שורה אחרונה, שולם חיוב מהשובר, מספר קבלה ואישור תשלום.
- ד. קובץ "בקשות רישוי", לתקופה שבין 1 בינואר, 1991, לבין 31 בדצמבר, 2003 (לפי שדה תאריך בקשה) הכולל, בין השאר: מספר בקשה לרישוי, תאריך הגשת בקשה, מספר בקשת רישוי קודמת, קוד הארכה, מספר בקשת מידע, מספר רחוב, מספר בית, מספר תיק בניין, אזור בנייה, תאריך מצב בקשה, מספר היתר מקורי, תאריך היתר מקורי, חייב בערבות אוטונומית והפקדה ערבות אוטונומית.
- ה. קובץ "חייבים", לתקופה שבין 15 במרץ, 1991, לבין 5 בפברואר, 2004 (לפי שדה תאריך חישוב) הכולל, בין השאר: מספר בקשה, מספר חישוב, סוג אגרה, מספר מטפל/עורך חישוב, תאריך חישוב, מספר מבטל החיוב, תאריך ביטול החיוב, מספר מבקר, תאריך ביקורת, תאריך תשלום, אישור חישוב, מספר שורה באגרות שונות, ותאריך אישור סופי.
- ו. קובץ "תעריפים", לתקופה שבין 1 בינואר, 1991, לבין 1 בינואר, 2004 (לפי שדה תאריך תוקף) הכולל, בין השאר: קוד תעריף, תאריך תוקף (חודש) וגובה תעריף.
- ז. קובץ "מעקב הפקת שוברים", הכולל, בין השאר: מספר שובר ומשתמש.
- ח. שיחות שנערכו עם גורמים שונים באגף להכנסות מבנייה ופיתוח.
8. הביקורת נערכה במהלך החודשים פברואר - אוגוסט, 2004, על ידי צוות מבקרים חיצוני בהנחיית מבקר העירייה וסגן מבקר העירייה.

ממצאים

תיאור התהליך

9. התרשים שלהלן מפרט הליך הפקת חיובי אגרות והיטלי פיתוח והפקת שוברי תשלום, כחלק מהליך הפקת היתר בנייה.
- התרשים מציג רק מקרים בהם אושרה בקשת הבנייה על ידי מחלקת רישוי בנייה במינהל הנדסה וניתן היתר בנייה (במקרים בהם לא אושרה הבקשה ולא הופק היתר בנייה אין צורך בתשלום אגרות אלו).

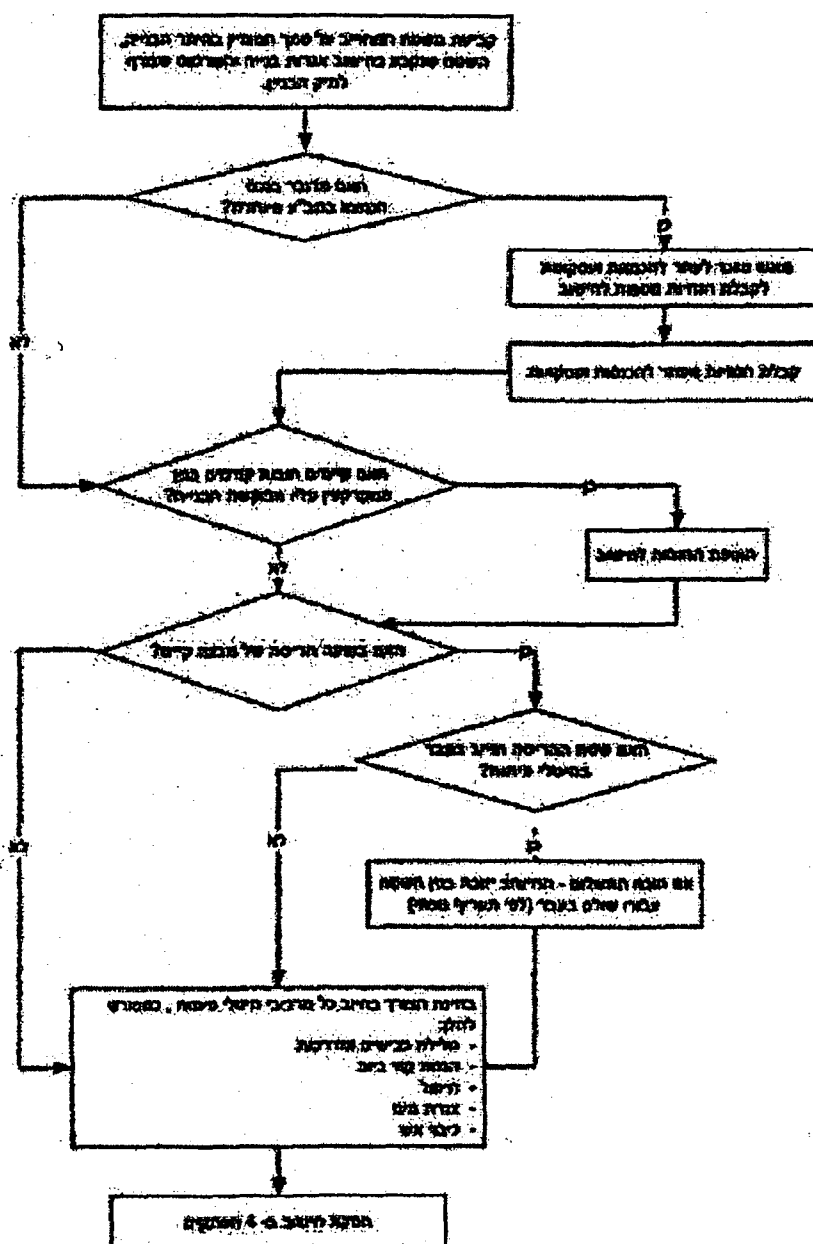


10. חישוב אגרות והיטלי פיתוח במדור חיובים הינו כדלקמן:

תיק הבניין מועבר לטכנאית חישובים מטכנאי אגרות בנייה.

- תיק הבניין כולל העתק מהיתר בנייה לא חתום, תשריט, חישוב אגרות בנייה ומסמכים נוספים שתויקו בתיק הבניין.

להלן הפעולות שמבצעת טכנאית חישובים:





11. מדור חיובים אחראי, בין השאר, על הכנת חיוב בגין היטלי פיתוח, על פי הוראות חוקי עזר עירוניים, במקרים של בנייה חדשה ו/או תוספת בנייה.
12. בגין היטלי פיתוח נדרש תשלום חד פעמי עבור שטח בנייה חדש.
13. בגין אגרות בנייה יש אפשרות לדרוש יותר מתשלום אחד. ההסבר לכך הינו שמאחר ותוקפו של היתר בנייה הינו לשנה אחת בלבד, במידה ועוברת שנה ממועד תשלום האגרות (טרם הוחל בבנייה) פג תוקפו של היתר הבנייה ובעל המקרקעין נדרש להגיש בקשה להיתר בנייה חדש.
14. מהנדס אגרות בנייה מסר לביקורת כי במסגרת חידוש ההיתר, לפי התוספת השלישית לתקנות התכנון והבנייה, הנישום מחויב לשלם 10% מסכום ההיתר המקורי בגין כל שנה שטרם החל בבנייה. כלומר, למרות שהנישום שילם אגרות בנייה לפני קבלת היתר הבנייה הקודם, עליו לשלם שוב חלק מאגרות אלה כחלק מהליך קבלת ההיתר המחודש. בתקופה המבוקרת האחריות על נושא אגרות בנייה היה במחלקת רישוי בנייה.
- הביקורת לא בדקה נושא חישוב אגרות בנייה.
15. בעלי התפקידים המעורבים בהליך הפקת חישוב ושובר תשלום:

א. מדור חיובים

- 1) מנהל מדור חיובים - אחראי על חיובי היטלי פיתוח בגין היתרי בנייה וחיובים יזומים על ידי העירייה. כחלק מתפקידו אמור לסייע לעובדים הכפופים לו בעת חישוב היטל פיתוח, להדריכם ולהוציא הנחיות רלוונטיות וכן לבצע בעצמו חישוב היטלי פיתוח במקרים דחופים בהם טכנאית חישובים נעדרת מהעבודה.
- 2) טכנאית חישובים - אחראית על חישוב היטלי פיתוח בשלב בקשת היתר בנייה.
- ב. מבקר חישובים - אחראי על בדיקת החישובים שבוצעו על ידי טכנאית חישובים וכן על בדיקת החישובים שבוצעו על ידי טכנאי חישובי אגרות בנייה (זה האחרון, אחראי על חישוב אגרות בנייה בשלב בקשת היתר בנייה וחישוב אגרות נוספות כגון: עבודות הריסה, קביעת לוחית מספר לבניין, אגרת קו גדר).
- במידה והחישובים נמצאו תקינים - מפקח שובר תשלום עבור הנישום, על פי דרישת זה האחרון.
- במידה ומצא כי יש לתקן אחד החישובים - אמור לפנות אל הטכנאי שביצע החישוב השגוי ולדרוש תיקון החישוב בטרם מופק שובר תשלום.
- ג. עוזר לעסקאות ולהכנסות - קובע את אופן ביצוע חיוב במקרים בהם הקרקע נמצאת באזורים בהם נחתמו הסכמי פיתוח מיוחדים בין היזם לבין העירייה. הסכמים אלה מפרטים



על מי מהצדדים יחולו היטלי פיתוח, כגון מדרכות, בשונה או בנוסף לחוקי העזר העירוניים.

16. להלן הליך הפקת שובר תשלום אגרות והיטלים:

- א. בקשה לבנייה חדשה או תוספת בנייה מוגשת למחלקת "בקרה ותיעוד" במינהל הנדסה.
- ב. הנישום מגיש למינהל הנדסה תשריט ומסמכים נדרשים (להלן-"תיק בקשת רישוי") לצורך אישור הבנייה המבוקשת וקבלת היתר בנייה.
- ג. תיק בקשת רישוי מועבר בין המחלקות הרלוונטיות בעירייה (ביוב, תיעול, מים וכדומה) לקבלת אישורים.
- ד. לאחר קבלת האישורים הנדרשים, התיק מועבר לוועדה לתכנון ובנייה להפקת היתר בנייה. העתק מההיתר חתום על ידי מהנדס העיר מועבר עם תיק בקשת הרישוי למדור חיובים.
- ה. טכנאי חישובי אגרות בנייה מחשב את השטחים בגינם יש לחייב באגרות בנייה. השטחים מבוססים על התשריט שמצורף לתיק בקשת רישוי.
- ו. תיק בקשת רישוי, לרבות החישוב שבוצע על ידי טכנאי אגרות בנייה, מועבר לטכנאית חישובים. האחרונה בודקת היתר הבנייה, קובעת שטחים לחיוב (מתבססת על השטחים שחישב טכנאי אגרות בנייה) ומחשבת היטלי פיתוח. במקרים בהם בוצעה גם הריסה של מבנה קיים, טכנאית חישובים בודקת מהו השטח בגינו שולמו בעבר היטלי פיתוח (במידה ושולם) ומזכה החישוב בגין שטח זה לפי התעריף, בעת החישוב הנוכחי.
- ז. חיוב בנוגע לביוב, תיעול, כבישים ומדרכות, חיובים וזיכויים מיוחדים יפורט בהמשך.
- ח. טכנאי אגרות בנייה וטכנאית חישובים מסווגים רכיבי הבנייה לפי סוגים מאחר וקיימים תעריפים שונים לכל רכיב בבנייה.

לדוגמא: להלן תעריפי היטלי פיתוח עבור סלילת כביש נכון לחודש מאי 2004:

שם היטל הפיתוח	גובה התעריף
כביש- שטח מגרש	77.61 מ"ר
כביש- שטח בניין	93.15 מ"ר
כביש- נפח בניין	31.04 מ"ק
כביש- שטח בניין למרתף חניה	65.21 מ"ר
כביש- נפח בניין למרתף חניה	21.73 מ"ק

- ח. טכנאית חישובים רושמת באופן ידני את מספר התיק בספר ניהול חישובים הנמצא בחזקתה ובו אמורים להיות רשומים כל התיקים שבוצע עבורם חישוב היטל פיתוח לפי תאריכים.



- ט. טכנאית חישובים מפיקה חישוב ב- 4 העתקים:
- העתק אחד נותר אצלה;
 - העתק שני מצורף לתיק בקשת הרישוי;
 - העתק שלישי מתויק בתיק הבניין;
 - העתק רביעי מצורף לתיק בקשת הרישוי המועבר לבדיקה ואישור של מבקר חישובים.
- י. מבקר חישובים נדרש לבדוק החישובים שבוצעו על ידי טכנאי חישוב אגרות בנייה וטכנאית חישובים.
- במידה ומוצא שיש לתקן אחד או יותר מהחישובים, אמור להחזיר התיק לטיפול של טכנאי לתיקון החישוב.
 - במידה ומאשר החישובים, מוסיף לחיוב אגרות נוספות (כגון התקנת מד מים, חיבור למים, כיבוי אש ומספר לבית) ומפיק שובר לתשלום על פי בקשת הנישום, השובר תקף עד סוף החודש בו הופק.
- יא. תיק בקשת הרישוי מועבר למחלקת בקרה ותיעוד במינהל הנדסה. עובדות המחלקה שולחות הודעה לנישום כי זה האחרון יכול להגיע לעירייה לקבל שובר תשלום (בצירוף העתק חישוב אגרות בנייה ופיתוח) ולשלמו.
- יב. במידה ולדעת הנישום חלה טעות בשובר התשלום, הוא פונה למבקר החישובים לבדיקה מחודשת. הנישום יכול להציג למדור חיובים ו/או לטכנאי אגרות בנייה, לפי העניין, מסמכים נוספים לביסוס טענותיו ו/או לפנות לדרג בכיר יותר במחלקת חשבונות וכספים. לבחינת טענותיו. קיימים מקרים בהם הנישום מגיע לפשרה עם העירייה וזאת בהנחיית ובאישור השירות המשפטי של העירייה.
- הביקורת מציינת כי הליך הפשרות לא נבדק על ידה כחלק מדוח הביקורת.
- יג. תשלום השובר מתבצע ביחידת חשבונות וכספים (להלן-"הקופה") במינהל הנדסה, בסניף הדואר או בהעברה בנקאית.
- יד. עובדת הקופה סוגרת בסוף כל יום את מערכת העזר הממוחשבת ומעדכנת כרטיסי החשבון.
- טו. לאחר התשלום תיק בקשת הרישוי מועבר חזרה למחלקת בקרה ותיעוד להעברתו לחתימת יו"ר הוועדה המקומית על היתר הבנייה.
17. התהליך שתואר לעיל מתועד במערכת הממוחשבת של אגף רישוי ופיקוח על הבנייה בכל שלביו באמצעות עדכון מיקומו של תיק בקשת הרישוי בכל רגע נתון. כלומר, המשתמשים במערכת הממוחשבת יכולים לדעת באיזה שלב נמצא תיק בקשת הרישוי מאחר ובעת הפקת אישור, חישוב או שובר – המערכת הממוחשבת מתעדכנת כי התיק הועבר ל"תחנה" הבאה.



18. הסדרי תשלום בקופה:

א. כמצוין לעיל, שובר התשלום תקף רק עד סוף החודש בו הופק או עד תאריך פקיעת תוקף החלטת ועדה, המוקדם מביניהם. במידה ופג תוקפו של השובר יש להפיק שובר חדש לתשלום מאחר והמערכת הממוחשבת בקופה אינה אמורה לאפשר קבלת תשלום לשובר שפג תוקפו. הסכום לתשלום בשובר החדש נקבע לפי התעריפים המעודכנים.

ב. באפשרות הנישום לשלם הסכום במזומן או בתשלומים. כל סכום דחוי אשר אינו משולם במועדו נושא ריבית.

ג. בגין סכום דחוי יש להפקיד בקופה ערבות בנקאית. באפשרות הנישום להפקיד ערבות מהבנק שלו. הביקורת לא בדקה הפקדת ערבויות בנקאיות בגין סכום דחוי מאחר והקופה אינה חלק ממדור חיובים.

ד. בביצוע הסדר תשלומים עובדת הקופה מבטלת שובר התשלום שהפיק מבקר החישובים ומפיקה שובר חדש בגובה התשלום הראשון שבוצע במזומן.

19. נישום משלם 20% מאגרת הבנייה המשוערת בתחילת הליך הרישוי לקבלת היתר בנייה. סכום זה מופקד בעירייה כפיקדון ומנוכה מהסכום הסופי של אגרת הבנייה (צמוד למדד המחירים).

20. העבודה השוטפת מתבצעת בתוכנת עזר ממוחשבת (מסוג מג'יק). מדי חודש מעודכנים תעריפי האגרות וההיטלים על פי נוהלי ההצמדה המתאימים לכל תעריף. עדכון התעריפים נעשה על ידי רכז הכנסות ותעריפים באגף התקציבים. התעריפים המעודכנים מועברים על ידו לרכזת הבנייה במינהל הנדסה, המזינה אותם למערכת.

לביקורת נמסר כי בעבר התעריפים היו נבדקים באופן מדגמי על ידי עוזר לעסקאות ולהכנסות וכיום אחראית קופה מבצעת הבדיקה.

מרכיבי היטלי פיתוח**שטחים ונפחים**

21. עד לחודש ינואר 2003 אגרות והיטלים חושבו בהתאם לשטח ונפח הבנייה המבוקשת.

22. בחודש ינואר 2003 נכנס לתוקף חוק עזר לפיו יש לגבות אגרות והיטלים לפי יחידת נפח רק במקרה של מבנים לשימוש תעשייה, מסחר או משרדים. במקרה של בנייה למטרת מגורים מחושבים האגרות וההיטלים, לרוב, לפי שטח בלבד (מגובה של 3.5 מטר גם מגורים מחייבים לפי נפח).

23. טכנאית חישובים נעזרת בחישוב שביצע טכנאי אגרות בנייה לצורך קבלת מידע בנוגע לנתוני שטח ונפח.



24. לצורך אגרות בנייה מחויבים גם שטחים (כגון פרגולות) אשר אינם מחויבים בהיטלי פיתוח.
25. טכנאית חישובים אמורה לבצע התאמה בין שטח הבנייה המבוקש, כפי שמופיע בתשריט המצורף לתיק בקשת הרישוי, לבין השטח שקבע טכנאי אגרות בנייה בחישוב אגרות בנייה.
26. בגין תוספות בנייה, רק על השטח הנוסף יש לשלם אגרות בנייה והיטלי פיתוח.

סלילת כבישים ומדרכות

27. לפי חוק עזר של תל אביב - יפו (סלילת רחובות), התשס"ג – 2003 סלילת רחוב כוללת: "סלילת כביש ומדרכה או כביש בלבד או מדרכה בלבד או רחוב משולב, או הרחבתם..."
28. לפי סעיף 2 לחוק העזר המצוין לעיל:

"(א) היטל סלילת רחובות נועד לכסות את הוצאות העיריה בשל סלילת רחובות בתחומה, בלא ייקה לעלות ביצוע עבודות סלילת רחוב הגובל בנכס נושא החיוב.

(ב) היטל סלילת כבישים יוטל על בעל נכס גובל –

(1) בשל סלילת כביש הגובל בנכס או קבלת החלטה על סלילת כביש גובל...

(2) בשל בנייה חדשה בנכס או הוספת בנייה;

(3) בשל שינוי ייעודה של אדמה חקלאית או שימוש חורג באדמה חקלאית."

29. לפי סעיף 2(ד) לחוק העזר:

"היטל שעילתו בנייה חדשה בנכס, בנייה שהוספה לנכס, שינוי ייעודה של אדמה חקלאית או שימוש חורג באדמה חקלאית, ישולם גם אם נסלל הרחוב הגובל לפני תחילתו של חוק עזר זה."

30. לתיק הבנייה מצורפות מפה טופוגרפית והנחיות הנדסיות ממחלקת כבישים.

31. במהלך הביקורת הסתבר כי אין נוהלי עבודה בנוגע לחיוב מדרכות. לעיתים ישנם הסכמים מיוחדים בין העירייה לבין היזם לפיהם האחרון אחראי לבניית המדרכות כך שלא יחויב בהיטל עבור מדרכות, כפי שמצויין בסעיף 2 בסיכום ישיבה שנערכה בתאריך 17 בינואר, 2001, בה נקבע כי "כמדיניות, העירייה תסלול מדרכות בעצמה כנגד גביית היטל, ולא תאפשר לבעלים לבצע את העבודה (למעט חריגים שיקבעו בהיוועצות משותפת עם חשב המינהל)".

מנהל אגף הכנסות מבנייה ופיתוח צירף לתגובתו לטיטות הממצאים נוהלי עבודה, לדבריו, אשר הינם סיכום דברים משיבה שנערכה בתאריך 17 בינואר, 2001, בנוכחות, בין השאר, מנהל האגף (בתפקידו הקודם כמנהל האגף/החשב דאז), (להלן: "מנהל האגף/החשב דאז"), עוזר לעסקאות ולהכנסות, מנהל מדור חיובים ועורכת דין מהשירות המשפטי. הביקורת מוצאת לנכון להעיר כי ברשימת המכותבים של מסמך זה נעדרים טכנאי החישובים האמורים ליישם החלטות אלה. כמו כן, צורף מיזכר ידני שמסר מנהל מדור חיובים לטכנאית חישובים באותו נושא.



הביקורת מדגישה כי מסמכים אלה אינם מהווים נהלים עירוניים כתובים ומסודרים הנותנים מענה הולם לסוגיה זו.

עוד הוסיף מנהל האגף/החשב דאז, בין השאר, כי: "... הוחל בגיבוש של נוהל עבודה מקיף, שישמש כהנחיה וכאמצעי בקרה לעבודת החיובים" (פירוט נוסף ראה בסעיף 62 לדוח).

32. לביקורת נמסר ממנהל האגף/החשב דאז כי מאז ומתמיד לא חויבו בהיטלי פיתוח מקרים בהם לא היתה מדרכה.

33. בשנת 2003 נכנס לתוקף חוק עזר חדש (להלן – "חוק העזר החדש") המורה לחייב היטל פיתוח בגין ביוב וכבישים ללא הבחנה במועד בו הונחו/נסללו. עד חוק העזר החדש כבישים שנסללו לפני תאריך 7 בינואר, 1971, לא חויבו בהיטל (אלא אם היתה הרחבת כביש במועד מאוחר יותר).

34. בניין הגובל ביותר מכביש אחד – החיוב בגין היטל פיתוח נקבע לפי הכביש שנסלל במועד המאוחר ביותר או במידה ובוצעה הרחבה.

35. כבישים ומדרכות יש לחייב רק בגין בנייה חדשה או על החלק היחסי של תוספת הבנייה.

הנחת קו ביוב

36. לפי חוק עזר לתל אביב - יפו (ביוב), התשס"ג – 2003, היטל ביוב הינו "היטל המוטל לכיסוי הוצאות של התקנת ביוב או של קנייתו לפי סעיף 17 לחוק הביוב ובהתאם לחוק עזר זה".

37. לפי סעיף 3(א) לחוק העזר המצויין לעיל:

"היטל ביוב יחושב לפי שטח הקרקע של הנכס, לרבות קרקע שעליה ניצב הבנין ולפי שטחו או נפחו של בנין שבו, לפי הענין, ...".

38. לפי סעיף 4(א) לחוק העזר:

"היטל ביוב לנכס למגורים יחושב לפי שטח הקרקע ושטח הבנין שבנכס, ושיעורו היה הסכום המתקבל ממכפלת שטח הקרקע ושטח הבנין בנכס, לפי קביעת העירייה, ושיעורם של תעריפי ההיטל המעודכנים; ...

אלה השטחים שלפיהם יחושב ההיטל:

(1) שטחה הכולל של הקרקע בנכס, לרבות קרקע שעליה ניצב בנין;

"...

39. לפי סעיף 20 לחוק העזר:

(א) "בוצעו עבודות ביוב לפני תחילתו של חוק עזר זה, שבשולן זכאית היתה העיריה לחייב נכס בתשלום היטל קודם, וזה לא נדרש על ידה, ישלם בעל הנכס לעיריה, לפי דרישתה, את



ההיטל הקודם, וזאת בהתאם להוראות חוקי העזר שהיו בחוקף בעת תחילת ביצוע העבודות; ...

(ב) הוראת סעיף קמן (א) תחול ביחס לשטח הקרקע ושטח הבנין כפי שהיה בעת תחילתו של חוק עזר זה; אין בתשלום היטל כאמור בסעיף קמן (א), כדי לגרוע מחובתו של בעל נכס בתשלום היטל בעבור בנייה חדשה או תוספת בנייה ...

40. קו ביוב שהונח לפני תאריך 19 יולי, 1962, לא חויב בהיטל פיתוח.

41. לביקורת נמסר מטכנאית אגרות פיתוח כי בתחילת שנת 2003, לפי חוק העזר החדש, חויב בהיטל פיתוח כל קו ביוב, ללא קשר לשנה בה הונח.

42. בתאריך 13 בנובמבר, 2003, נערך דיון בנוכחות היועץ המשפטי לעירייה, שתי עורכות דין מהשירות המשפטי ומנהל האגף/החשב דאז. בישיבה זו הוחלט, בין השאר, כדלקמן:

"העירייה תחזור לנהוג כפי שנהגה מרם כניסתו לתוקף של חוק העזר הנוכחי בראשית 2003... וזאת לאחר שהתברר כי ההנחייה המשפטית שניתנה בדיון זה עם תחילתו של החוק החדש היתה שגויה."

לביקורת נמסר כי "ההנחייה המשפטית" אליה התכוונו בהחלטה שהתקבלה כמצויין לעיל, בוצעה על ידי עו"ד חיצוני המועסק על ידי העירייה, בין השאר, לצורך בחינת הליך העבודה של מדור חיובים. עוד נמסר לביקורת כי חוק העזר עומד בסתירה לחקיקה ראשית ולכן הוחלט שלא ליישמו.

43. עקב ההחלטה שהתקבלה בדיון, בחודש נובמבר 2003, עוזר לעסקאות ולהכנסות העביר מזכר, לפיו הוחלט לבטל הוראות חוק העזר החדש ולחייב ביוב לפי המתכונת הישנה.

44. מנהל האגף/החשב דאז רשם בתגובתו לטיטות הממצאים, בין השאר, כדלקמן:

"הנוסחים החדשים של חוקי העזר, אשר נערכו ע"י עורך דין חיצוני תוך דיונים עם צוות עירוני, (שכלל גם עורכי דין) אושרו במתכונת הנ"ל ע"י מוסדות העירייה. משהתפרסמו החוקים הוחל ביישומם לפי האמור לעיל, תוך מתן הנחיות מתאימות לעובדים. כעבור מספר חודשים התברר כי לענין היטל הביוב לא ניתן לפעול בדרך הנדונה, עקב היותה סותרת את חוק הרשויות המקומיות (ביוב) 1962."

45. תעריף ביוב נקבע לפי האזור בו מונח: אזור פיתוח או אזור רגיל.

46. אופן ובדיקת קיום חיוב קודם בגין ביוב ושנת הנחת קו הביוב מתבצעים במדור חיובים באופן הבא:

- איתור שנת הנחת קו ביוב בתוכנת רישוי. במידה ומצויין כי מדובר ב"קו ישן" ללא מתן מידע נוסף בדבר שנת הנחת הקו - לא מחייבים בגין ביוב.
- פנייה לקבלת מידע ממהנדס רישוי מחלקת תכנון מים וביוב.



- בדיקה באינטרנט-נט מערכת GIS מפות לאיתור תאריכי הנחת קו ביוב. לביקורת נמסר כי מערכת זו לא תמיד מעודכנת.
- בדיקה בספרי מידע ישנים השמורים במדור חיובים.

תיעול

47. לפי סעיף 2 לחוק עזר לתל אביב-יפו (תיעול), התשס"ג – 2003:
- ”(א) היטל תיעול נועד לכסות את הוצאות העיריה בעבור ביצוע עבודות תיעול בתחומה, בלא זיקה לעלות ביצוע עבודת תיעול המשמשת את נכס החייב דווקא.
- (ב) היטל תיעול יוטל על בעל נכס –
- (1) בעקבות ביצוע עבודות תיעול או קבלת החלטה על ביצוע עבודות תיעול באזור האיסוף שבו מצוי הנכס נושא החיוב...
- (2) בשל בנייה חדשה בנכס או הוספת בנייה;
- (3) בשל שינוי ייעודה של אדמה חקלאית או שימוש חורג באדמה חקלאית.
- (ג) היטל שעילתו בנייה חדשה בנכס, בנייה שהוספה לנכס, שינוי ייעודה של אדמה חקלאית או שימוש חורג באדמה חקלאית, יוטל גם אם בוצעה עבודת תיעול, המשמשת את הנכס, לפני כניסתו לתוקף של חוק עזר זה.”
48. טכנאית חישובים בודקת בתיק הבניין ובספרים המכילים מידע מקורי אודות חיובי תיעול בעבר המצויים במדור חיובים, האם קיים מידע אודות חיוב ותשלום היטל תיעול בעבר.

הסכמים מיוחדים

49. ישנן תוכניות בניין עיר (להלן-"תב"ע") המוגדרות כתב"עות מיוחדות. תב"עות אלה עוסקות בחיובים שונים שביצעה העירייה שלא לפי חוקי העזר העירוניים, אלא לפי הסדרים כספיים מיוחדים.
50. ברשות טכנאית חישובים מצויה רשימה הכוללת כל התב"עות המיוחדות. במידה והחישוב עוסק בנכס הממוקם באזור עליו חלה תב"ע מיוחדת - טכנאית חישובים פונה במזכר לעוזר לעסקאות ולהכנסות לקבלת הנחיות לחיוב הנוסף.
51. "קרן צפון מערב" – כינוי לאחד מהחשבונות בהנהלת החשבונות העירונית הכולל, בין השאר, מרכיב הקיים בחלק מהתב"עות המיוחדות המגדיל סכום החיוב בשליש מסך חישוב חשבון אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח. סכום זה הינו בגין פיתוח מיוחד הנערך באזורים הדורשים פיתוח מיוחד.
52. מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיטות הממצאים, כדלקמן:
- ”כמותם הגדולה של ההסכמים (מספר מאות), השונות הרבה ביניהם, והמספר הרב של בעלי קרקע המעורבים בהם, לא איפשרה טיפול סטנדרטי, מה שהיקשה מאד על ניהולם (ניהול שהיה



כרוך גם בעמידה על משמר זכויותיה של העירייה במקרים של העברות בעלות בקרקע. במרם ממוש ההסכם."

הריסות

53. הריסת מבנה קיים על המגרש, ששולמו עבורו בעבר היטלי פיתוח, מזכה בגין השטח ו/או הנפח ששולם עבורם בעבר.
54. במידה והיתר הבנייה הינו עבור הריסה בלבד, יעמוד לזכות הנישום זיכוי שימומש במועד בו יגיש בקשה להיתר בנייה בלבד. כלומר, העירייה אינה מחזירה לנישום כספים עבור הריסה.
55. הזיכוי הינו גם עבור שטחים שחויבו בעבר בגין ביוב ותיעול.

חובות קודמים

56. במידה ובמערכת הממוחשבת מדווח כי לנישום חובות שטרם שולמו בגין המקרקעין עליו מבקש לבנות, חובות אלה יתווספו לחישוב.

פשרות

57. במקרים בהם הנישום חולק על סכום השובר, קיימים מקרים בהם מגיעה העירייה לפשרה בנוגע לגובה סכום החיוב.
58. פשרות אלה חלות בעקבות פניות או מכתבי דרישה להחזר סכום ששולם וכן כחלק מהליך משפטי שנערך כנגד העירייה.
59. לביקורת נמסר כי מנהל האגף/החשב דאז ועוזר לעסקאות ולהכנסות הינם הגורמים המוסמכים במחלקת חשבונאות וכספים לשאת ולתת עם הנישומים ובאי כוחם וזאת מאחר והינם הפונקציה הכספית באגף. לאחר אישור הפשרה בין הצדדים על ידי סגנית בכירה ליועץ המשפטי לעירייה. החל משנת 2003 מועברת הפשרה לאישור ועדת פשרות.
60. קיימים שני סוגי ועדות לאישור פשרות:
- פשרה עד סכום של 100,000 ש"ח - מאושרת ב"ועדת השניים" הכוללת סגנית בכירה של היועץ המשפטי לעירייה וסגנית גזבר העירייה.
 - פשרה בסכום הגבוה מ-100,000 ש"ח - מאושרת ב"ועדת השלושה" הכוללת את גזבר העירייה, מנכ"ל העירייה והיועץ המשפטי לעירייה.
- כמצויין לעיל, הביקורת לא בדקה הליך ביצוע פשרות.
61. תוצאת הפשרה מועברת לטכנאית חישובים לצורך עדכונה בחישוב.



נוהלי עבודה

62. הביקורת איתרה כי מדור חיובים פעל ללא ניהול עבודה כתובים ומפורטים המסדירים את תחומי אחריותו ואופן ביצוע עבודתו ובקרה על קודמיו.

מנהל האגף/החשב דאז ציין בתגובתו לטיוטת הממצאים, בין השאר, כדלקמן:

"החיוב בגין היטלי פיתוח מבוסס על חוקי העזר העירוניים המשמשים "כנוהל" לצורך החיובים. בנוסף קימים מספר נוהלים הבאים להבהיר נקודות ספציפיות בתהליכי החיוב וכן חוות דעת משפטיות."

עוד הוסיף מנהל האגף/החשב דאז, כדלקמן:

"נוהלי העבודה" לעריכת החיובים הם בראש ובראשונה, ובעיקר, החוקים הרלבנטיים, שאותם על העובדים להכיר היטב. מתפקידו של מנהל מדור החיובים, שבעצמו הכיר היטב את החוקים, היה לוודא את בקיאותם של העובדים, תוך שהוא משמש כמדריך, מנחה ופותר בעיות.

מובן מאליו שמנהל מדור החיובים היה מפנה שאלות מקצועיות לממונים עליו, וגם מקבל מהם הנחיות, שלרוב התקבלו בסיכומים משותפים בין כל הנוגעים בדבר, לרבות היעוץ המשפטי.

נקודות שהצריכו הבהרות, מעבר ללשון החוק, קיבלו ביטוי בסיכומי דיון, ובחוות דעת משפטיות. ... עם זאת יצוין כי הוחל בגיבוש של נוהל עבודה מקיף, שישמש כהנחייה וכאמצעי בקרה לעבודת החיובים."

63. הרשאות עובדי מדור חיובים אינן ידועות לדרג הניהולי. דוגמא לכך הינה פנייה של הביקורת למנהל האגף/החשב דאז בנוגע להרשאת מנהל מדור חיובים לתת אישור הקשור להיטל השבחה. תשובת החשב היתה כי אינו יודע אם מנהל מדור חיובים מורשה לכך ויש לברר זאת עם אחראית הקופה הוותיקה ממנו במחלקה.

מנהל האגף/החשב דאז ציין בתגובתו לטיוטת הממצאים, בין השאר, כדלקמן:

"מערכת ההרשאות סוכמה בעבר ומידי פעם הוכנסו שיפורים על פי הצרכים שהתגלו. ההרשאות מתועדות בתוכנה והפעלתן באחריות אגף הבנייה."

עוד הוסיף מנהל האגף/החשב דאז כי **"בענקות (הטעות במקור) טיוטת הממצאים תיבחן מחדש מערכת ההרשאות ואופן הטיפול בה."**

64. פרטי המידע עליהם מבוססים החישובים ברובם אינם נמצאים במאגרי מידע ממוחשבים.

65. מאחר ולא קיים מאגר מרוכז, העובדים נאלצים פעמים רבות לפנות לקבלת מידע מעובדי אגפים אחרים.

66. מידע חלקי מצוי בספרים מקוריים משנות השישים, בהם רשמו חיובים בגין אגרות והיטלים במועד הקמת המבנים בעיר. ספרים אלה רעועים וישנים.



67.

הספרים נשמרים בארונות פתוחים במדור חיובים ללא רישום ותיעוד.

תגובת מנהל האגף/החשב דאז לטיטת הממצאים היתה, בין השאר, כדלקמן:

"החייב של הימלי הפיתוח, הן בעבודה השוטפת והן בבירור של מחלוקות, נזקק להישענות על נתונים הסטוריים, ללא הגבלת תקופה, ביחס להתקנת התשתיות, ולרבות גם נתוני הפרוצדורה הפורמלית שליוותה אותה. הוא הדין גם ביחס להיתרי בנייה הסטוריים ולתשלומים ששולמו בגינם. מדובר כאן בצורך להשתמש בנתונים ובמיסמכים אוטנטיים שהצטברו במהלך עשרות שנים. עובדתית, הנתונים במקרים רבים לא נמצאים, או נמצאים באופן חלקי, ובמקרים רבים יש להשקיע מאמץ באיתורם. למותר לציין כי לא תמיד היתה במחלקות הנוגעות בדבר המודעות בדבר הצורך בשמירת הנתונים והמיסמכים במיקרה שיידרשו. אין ספק שניכר חסרונם של מערך ממוחשב בנדון, מערך שפותח במחצית שנות ה-90, אך לא הגיע לכלל יישום. אמנם אין לצפות שבמסגרת המערך הממוחשב תשוחזר כל ההסטוריה רלבנטית, אך לפחות יתועדו ההתרחשויות השוטפות, וכן – יעודכנו נתונים הסטוריים שיועלו אגב הטיפול בהתרחשויות השוטפות."

68.

אין חיסיון של מידע בתיקים - כל אזור שמגיע ומבקש מידע אודות התיק נענה. רק כאשר האזור מבקש לעיין בתיק או להעביר אותו ממחלקה למחלקה – טכנאית חישובים מבקשת תעודת זהות ומסמכים רלוונטיים. עוזר לעסקאות ולהכנסות מסר במהלך הביקורת הנחייה, בעל פה, שלא לתת מידע לאף גורם ללא הצגת ייפוי כוח מהנישום הרשום בהיתר הבנייה.

תגובת מנהל האגף/החשב דאז לטיטת הממצאים היתה כדלקמן:

"תיקי בנין לרבות תיקי הבקשות להיתרי בנייה, ניתנים לעיונו של כל מי שמבקש זאת, וזאת במסגרת ניהול הגינון של מינהל ההנדסה. קורה לעתים נדירות שעיון כזה מבוקש בעת שבקשה להיתר בנייה נמצאת בעיצומו של טיפול לקראת הוצאת ההיתר. במיקרה כזה נוקטים באחת משתי פעולות: או שהתיק מועבר למחלקת בקרה ותיעוד לצורך העיון המבוקש, או שהמבקש לעיין מבצע זאת במחלקה שבה נמצא התיק באותה עת. לעתים רחוקות קורה גם שמבקש ההיתר עצמו או בא כוחו מבקש להעביר את התיק למחלקה אחרת (כגון -היטל השבחה), לצורך עיון והחזרה. במיקרה כזה הוא נדרש להזדהות באמצעות תעודת זהות או באמצעות יפוי כוח."

69.

התיק מועבר מטכנאי אגרות בנייה לטכנאית חישובים ומוגח בחדרה. אין רישום של התיקים שהועברו וניתן לקחת תיקים ו/או מסמכים מהתיקים באין מפריע.

לביקורת נמסר כי היו מקרים בהם הוגחו תיקים בחדרה של טכנאית חישובים ולפני שהחלה לבדוקם לצורך ביצוע חישוב, הם נלקחו על ידי מנהל מדור חיובים. מאחר ובפועל לא נערך מעקב אחר התיקים שהועברו לטיפול של טכנאית חישובים (ניתן להפיק רשימה ממוחשבת) היא לא ידעה כי חלק מהתיקים לא טופלו על ידה.

70.

החומר שהועבר למבקר החישובים לאישור לא כלל האסמכתאות עליהם התבסס החישוב, כגון תשלומים שבוצעו בעבר עבור תיעול וביוב ומזכרים שהועברו מעוזר לעסקאות ולהכנסות.



אי העברת המסמכים מונע ביצוע הביקורת הנדרשת ממבצע החישוב. הביקורת הלקויה שבוצעה, אם בכלל, איפשרה, בין השאר, למנהל מדור חיובים לזכות נישומים בגין הסכמים מיוחדים כביכול (כתב הערה "לפי הסכם") למרות שבפועל לא היו קיימים כלל הסכמים אלו.

מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים כי "מחובתו של מבקר החישובים במסגרת תפקידו לבדוק ולבקש המסמכים הרלוונטיים מכל גורם לרבות טכנאית החישובים לצורך בקרה ואישור החישוב".

71. הביקורת מצאה כי לעיתים קרובות עובדי מדור חיובים מקבלים הנחיות בדבר שינויים שעליהם לבצע בחישוב היטלי פיתוח. הנחיות אלה מבוססות על חוקי עזר חדשים ועל החלטות של היועץ המשפטי לעירייה. השינוי בהנחיות יוצר חוסר עקביות ובלבול בביצוע החישובים. להלן דוגמא לשינויים כמצויין לעיל:

בתחילת שנת 2003 נכנס לתוקף חוק עזר לפיו יש לחייב בהיטל בגין הנחת קווי ביוב את כל הנישומים. בחודש נובמבר, 2003, ניתנה הנחיה (באישור היועץ המשפטי לעירייה) להפסיק ולחייב היטלים אלו במקרים בהם הונחו קווי הביוב לפני שנת 1962.

72. במקרים בהם כולל היתר הבנייה בקשה להריסה, טכנאית חישובים בודקת האם קיימים מסמכים המעידים על תשלום היטלי פיתוח בגין המבנה שנהרס. במידה והתשובה חיובית יש לזכות הנישום בגין היטלים אלה. לביקורת נמסר כי במקרים בהם מאותרים מסמכים המעידים על תשלום חלק מהיטלי הפיתוח בלבד, לא קיימים נהלים ברורים האם לזכות הנישום בגין כל היטלי הפיתוח או לא לזכותו כלל. טכנאית חישובים מסרה לביקורת כי במקרים מעין אלו היא נוהגת להתייעץ עם הממונים עליה בטרם מבצעת החישוב והם אשר מנחים אותה כיצד לנהוג בכל מקרה ומקרה.

73. מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים, כדלקמן:

"... שיטת ההיטל הגבילה את ה"חד-פעמיות" ביחס למימדים נחונים של הנכס, קרי: השיטה קבעה כי יש להיטל חיוב נוסף על כל בנייה המתווספת לנכס. מצב זה יצר מחלוקות משפטיות, ואף פסקי דין סותרים, ביחס לתקפות החיוב במקרים שבהם התשתית הרלבנטית הונחה שנים רבות מרם הוצאת היתר הבנייה, ובמיוחד במקרים שהתשתית הונחה בתקופה שבה נהגה שיטת "דמי ההשתתפות" במשך מרבית השנים נהגה בעירייה הגישה, שבנין קיים, או שהיה קיים ונהרס, חזקה שעולמו בנינו כל היטלי הפיתוח, זאת למעט מקרים בהם ברור היה בעליל כי היטל זה או אחר לא שולם עקב העדרה של התשתית הרלבנטית, או העדר פעולת חיוב, או עקב היות הבנייה באופן מוכח ללא היתר בנייה. חוקי העזר החדשים, אשר נכנסו לתוקף בראשית שנת 2003, כללו ניסוחים אשר איפשרו באופן מפורש להיטל חיובים על בנייה ללא היתר, או במקרים שנשמטו חיובים בעבר, ולכן – עלה צורך לבחון הגדרה של נוסחאות מעודכנות לעבודה".

**קבלת קהל**

74. הביקורת מצאה כי למרות שאמורות להיות שעות קבלת קהל, בפועל קיימת גישה חופשית למדור חיובים ולא מקפידים על שעות קבלת קהל וגישה של אזרחים למחלקה.

75. עוד נמסר לביקורת כי אזרחים פונים לטכנאית חישובים ומבקשים לזרז טיפול בעניינם או לצורך בירורים.

76. כמו כן, טכנאית חישובים מקבלת לעיתים הנחיות לזירוז טיפול בתיקי בנייה מהממונים עליה, מלשכת מהנדס העיר או ממחלקת רישוי בנייה. לדבריה, בחלק מהתיקים לא יכלה להצביע על המניע למתן הנחיות אלו.

מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים כי: "מדובר בשיקול דעת ניהולי לרבות שיקול של זירוז קבלת כספים לעירייה".

77. במשך שעות העבודה מסתובבים במדור מעאכרים ועו"ד ומגיישים השגות לגבי חישובים שנעשו. אין בקרה או מעקב אחרי מעורבותם של הנ"ל בתיקים.

78. הביקורת מצאה כי במקרים רבים נעשו, ככל הנראה, פניות של נישומים לשינוי חיוב בחישוב בטרם הופק שובר תשלום. כלומר, למרות שהמידע אודות החיוב אמור להיות מועבר לנישום רק באמצעות השובר המועבר על ידי מחלקת בקרה ותיעוד, בפועל המידע מועבר לנישום עוד בשלב ביצוע החישוב.

מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים, כדלקמן:

"מחלקת בקרה ותיעוד נוהגת לשלוח מכתב אל מבקש ההיתר ולהודיע לו כי חישוב האגרות הוכן וכי עליו לקבל את שובר התשלום ולשלמו. במקרים רבים מבקשי ההיתר או באי כוחם מלווים מקרוב את תהליך הטיפול בהיתר ואינם נזקקים למכתב הנ"ל. עם קבלת השובר לתשלום וכל החישובים הנלווים אליו, הם זכאים לקבל הסברים והבהרות. ההסברים ניתנים ע"י מבקר החישובים, ובמידת הצורך גם ע"י הטכנאים שחישבו את האגרות וההיטלים. הטכנאים העוסקים בחישוב האגרות וההיטלים אינם מאפשרים להתערב בעריכת החישוב, כל עוד זה לא הושלם. זאת למעט מיקרים חריגים בהם נדרש שיחוף פעולה מצד מבקש ההיתר בבירור נתונים ועבודות רלבנטיות".

מערכת הבנייה

79. אי התאמה בנוגע למידע המצוי במערכת: עוזר לעסקאות ולהכנסות מסר לביקורת כי לגבי כל תב"ע מיוחדת העביר הוראה לרכזת הבנייה להזין הערה כי מדובר בתב"ע חדשה. מטרת ההערה הינה ליידע טכנאית חישובים כי יש לקבל באותו תיק, מידע נוסף מעוזר לעסקאות ולהכנסות.



- בניגוד לטענתו של עוזר לעסקאות ולהכנסות, טכנאית חישובים מסרה לביקורת כי במערכת הממוחשבת אין נתונים אודות היותו של נכס באזור של תב"ע מיוחדת. בדיקתה נעשת רק מול רשימת תב"עות מיוחדות ו/או מזכרים ידניים קודמים שקיבלה מעוזר לעסקאות ולהכנסות.
- מנהל האגף/החשב דאז צרף לתגובתו דוגמא למקרה בו הוזן למערכת מידע אודות היותו של נכס מצוי בתב"ע מיוחדת, כמצוין לעיל.
80. מערך ההרשאות הנו ישן ומסורבל.
81. הרשאות במערכת המחשב מבוצעות על ידי רכזת אגף המיחשוב (לפי הוראות שמקבלת ממנהלים במינהל הנדסה) ברמת תוכנה ולא באמצעות אגף מיחשוב ומערכות מידע.
82. ההרשאות מוגדרות במסגרת תוכניות מסכי העבודה השונים. במטרה לזהות רמות הרשאה של משתמש יש לגשת לתוכניות הרבות ומתוך התוכנית הכתובה בשפת תכנות לזהות המשתמשים המורשים לתוכנית הספציפית.
83. היעדר טבלת הרשאות מסודרות המובנית במערכת המידע, אינה מאפשרת מעקב הרשאות מסודר, בקרה על רמות ההרשאה ובקרת גישה למסכי הזנה של נתונים ושאלות.
84. הביקורת מצאה כי לעובדים שונים קיימות הרשאות לביצוע פעולות שלא בתחום סמכותם.
- דוגמא לכך הינה ההרשאה שיש לעובדים כגון אחראית קופה, מנהל האגף/החשב דאז ועוזר לעסקאות ולהכנסות, לביצוע חישוב היטלי פיתוח ו/או הפקת שוברי תשלום. זאת למרות שביצוע חישובים והפקת שוברי תשלום אינו חלק מתפקידם וכן אינם בעלי רקע בתחום הנדסת בניין אלא בתחום הכספים בלבד.
- מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים כי: "ההרשאות ניקבעו כדי לאפשר מדור מצד אחד, ומאידך- לאפשר המשך תיפעול המערכת ומתן שרות כאשר אנשים נעדרים. עם זאת קיימת הקפדה שחישובי שמחים יבוצעו ע"י בעלי מקצוע בתחום ההנדסה. יודגש כי בכל מקרה קיים זיהוי אישי נפרד לכל מי שמזרים נתונים למערכת".
- הביקורת מוצאת לנכון להדגיש כי במקרה של ביטול סגירת חישוב על ידי משתמש, אין תיעוד במערכת הממוחשבת של פרטי המשתמש אשר ביצע את פעולת הביטול.
85. מניתוח קבצי המחשב עולה כי חישובי אגרות בנייה והיטלי פיתוח בוצעו בשנים 2002-2003 על ידי הגורמים שלהלן:

מבצע החישוב	מספר חישובים
טכנאית חישובים	1,114
מנהל מדור חיובים	463
מדור גבייה	73



מבצע החישוב	מספר חישובים
טכנאית חישובים יזומים (מהנדסת כבישים)	541
טכנאי אגרות בנייה	3,439
אחרים	705

86. מניתוח קבצי המחשב עולה כי שוברי תשלום הופקו בשנים 2002-2003, בין השאר, על ידי הגורמים שלהלן:

מפיק השובר	מספר שוברים
מבקר חישובים	2,809
מחליפת מבקר חישובים	206
מנהל מדור חיובים	36
מדור גבייה	1,166
עוזר לעסקאות ולהכנסות	4

בקובץ הופיעו שמות נוספים של גורמים שהפיקו שוברי תשלום, אשר לא היו מעובדי מדור חיובים. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי השמות הינם של עובדי מחלקות ומדורים אחרים במינהל הנדסה כגון מחלקת רישוי בנייה ומדור השבחה. כמו כן, אותרו משתמשים נוספים אשר השתמשו בקודים בלבד. רכזת הבנייה מסרה לביקורת כי קודים אלה משמשים עמדות מחשב במחלקת רישוי בנייה.

87. מערכת המג'יק הינה מערכת תפעולית המנהלת מעקב אחר הליך רישוי הבנייה. המערכת הכספית מתנהלת במערכת בנייה אחרת. הממשק היחיד המתנהל בין המערכות הינו בנוגע לשוברי תשלום בקופה.

להלן דוגמא לבעיה העלולה להיווצר עקב כך:

- יופק שובר תשלום במערכת הרישוי.
- הנישום יפנה לעובדת הקופה ויבקש הסדר תשלומים.
- עובדת הקופה תפיק שובר תשלום חדש עבור התשלום במזומן בלבד. שובר זה יהיה בגובה סכום נמוך מזה המופיע בשובר המקורי במערכת הרישוי.
- יתרת הסכום הנקוב על השובר המקורי תועבר בממשק ממוחשב (במסגרת רשימת תשלומים דחויים ממוחשבת) להנהלת חשבונות מרכזית בעירייה.
- על פי דיווחי מערכת המג'יק הנישום שילם כביכול חובו לעירייה (הסדיר התשלומים) והליך הרישוי ימשיך עד לקבלת היתר בנייה.
- בפועל, יתכן מצב בו הנישום לא ישלם יתר התשלומים.
- בדיקת תנועות בחשבון הנישום במערכת המג'יק תצביע על כך כי לא קיים חוב לעירייה.



88. מבקר החישובים אמור לבדוק שורות החיובים המפורטות בחישובי אגרות והיטלי פיתוח ולאשר העברת הנתונים לשובר התשלום.

תעריפים

89. כמצויין לעיל, לכל אחד ממרכיבי הבנייה, בגינם מחושבים אגרות והיטלים, קיים תעריף. ניהול הצמדת התעריפים למדד מבוצע על ידי רכז הכנסות ותעריפים באגף התקציבים. התעריף מוזן למערכת הממוחשבת, מדי חודש, על ידי רכזת הבנייה.

90. החיוב הינו מכפלה של שטח/נפח (לפי סוג היטל) בתעריף הרלוונטי.

91. בעת הפקת חישוב אגרות והיטלים ו/או שובר תשלום, התעריפים לפיהם יחושב הסכום הינם אלה שהוזנו אחרונים למערכת. זאת גם במקרים בהם מדובר בחישובים/שוברים ממועדים ישנים, בהם התעריפים היו שונים.

92. הביקורת מצאה כי הליך שחזור תעריפים ישנים אפשרי רק על ידי רכזת הבנייה ודורש שימוש בטכניקות לוגיות שונות.

93. ההרשאה לבצע שחזור חישובים ושוברי תשלום הכוללים תעריפים שהיו נכונים למועד המקורי של החישובים/שוברי התשלום אינה אפשרית באמצעות גישה למחשבי עובדי המדור. כמצויין לעיל, העובדת היחידה לה קיימת הרשאה לשחזר המסמכים הינה רכזת הבנייה.

ליקויים כלליים במערכת המידע

94. היעדר יומן רשומות מסודר לגבי שינויים שהוכנסו על ידי משתמשים במאגר הנתונים, מאפשר שינויי נתונים שונים ללא בקרה ומעקב.

95. לתכנת "מערכת תיקים" הוזנו תיקי הבניין כמלל שוטף. ניתוח וביקורת התיקים בצורה זו אינו אפשרי משום שיש צורך בראייה שוטפת של כל פרטי התיק אשר מגיע לכדי עשרות עמודים.

96. היעדר אפשרויות הגדרה של תפקיד המבקר במערכת המידע ואפשרות הזנת מידע נוסף למערכת הממוחשבת לתיעוד פעולת מבקר החישובים.

97. הביקורת לא איתרה ביצוע ושימוש בדוחות מעקב אחר שינויים שנערכים בשומות שנסגרו ונפתחו מחדש וכללו שינויים.

98. לא אותר ביצוע בדיקות ובקורות שוטפות של הנהלת המחלקה על אמינות הנתונים המוזנים למערכת, המבוססים על תחשיבים של עובדים אחרים ומחלקות אחרות באגף.

מנהל האגף/החשב דאז ציין בתגובתו לטיוטת הממצאים כי הבדיקות והבקורות הנ"ל הן "באחריות של מבקר החיובים ומנהל המדור, כחלק מחפיקים".



99. היעדר מחולל דוחות למשתמש הפשוט, שימש ככלי גישה בידי מנהל המחלקה, ולא יהיה תלוי במתכנתת.

הצגת המידע לנישומים

100. שובר התשלום הינו המסמך שאמור להיות מועבר לרשות הנישומים לצורך קבלת המידע אודות סכום האגרות וההיטלים שעליהם לשלם לעירייה. בנוסף, הנישום אמור לקבל העתקי חישובי אגרות בנייה והיטלי פיתוח שחושבו על ידי טכנאית חישובים וטכנאי אגרות בנייה.

101. שובר התשלום מורכב מאגרות בנייה, היטלי פיתוח וחובים נוספים כגון אגרת "מספרים לבתים", אגרת "סמון קו", "הוצאות תכנית", אגרת "כיבוי אש", אגרת "חיבור מים" ואגרת "מד מים".

102. שובר התשלום מאגד בתוכו מספר אגרות והיטלים. סעיף אגרות הבנייה וסעיפי היטלי פיתוח, המוצגים בשובר התשלום בסכום אחד, כוללים מספר חישובים הנובעים מחלוקת השטח/נפח המבוקש לפי סיווג ותעריפים שונים.

להלן דוגמא לחלק מהנתונים המופיעים בחישוב היטלי פיתוח:

מס"ד	שם התעריף	יחידה מחושבת	תעריף	סך הכל לחיוב (ש"ח)
1.	ביוב- קרקע (א)	132 מ"ר	30.97	4,088.04
2.	ביוב- שטח (א)	587 מ"ר	48.62	28,539.94
3.	ביוב- נפח בניין (א)	1,369 מע"ק	16.20	22,181.85
4.	תיעול-קרקע (ב)	132 מ"ר	9.77	1,289.64
5.	תיעול-שטח (ב)	587 מ"ר	31.47	18,472.89
6.	תיעול-נפח בניין (ב)	1,369 מע"ק	7.87	10,776.00
7.	כביש - קרקע (ג)	132 מ"ר	77.61	10,244.52
8.	כביש - בניין (ג)	587 מ"ר	93.15	54,679.05
9.	כביש - נפח (ג)	1,369 מע"ק	31.04	42,501.52
10.	אגרת הנחת צנורות- שטח מגרש (ד)	132 מ"ר	27.93	3,686.76
11.	אגרת הנחת צנורות- שטח בנייה (ד)	587 מ"ר	87.60	51,421.20
12.	אגרת הנחת צנורות- נפח בנייה (ד)	1,369 מע"ק	29.22	40,009.49
13.	מדרכות שטח קרקע (ה)	132 מ"ר	25.47	3,362.04
14.	מדרכות שטח בניין (ה)	587 מ"ר	28.02	16,447.74
15.	מדרכות נפח בניין (ה)	1,369.25 מע"ק	9.34	12,788.80
16.	אגרת כיבוי אש- עד 100 מ"ר (ו)	1	147.10	147.10
17.	אגרת כיבוי אש- מ 100 עד 5000 מ"ר (ו)	9	122.90	1,106.10
סך הכל:				321,742.68



להלן דוגמא לשובר תשלום הכולל, בין השאר, החישוב שלעיל (הנתונים בש"ח):

שם מס	סכום תשלום
היטל ביוב (א)	54,809.83
אגרת תיעול (ב)	30,538.53
היטל סלילת כבישים (ג)	107,425.09
אגרת הנחת צינורות (ד)	26,001.05
היטל מדרכות (ה)	32,598.58
אגרת בנייה	32,839.86
קרן חניה	143,713.50
מספרים לבתים	150.00
סמון קו	3,852.00
כיבוי אש (ו)	1,253.20
אגרת חיבור מים	7,319.00
אגרת מד מים	1,376.00
סך הכל	441,876.64

103. כפי שמופיע בדוגמא לעיל, שובר תשלום אינו מפרט מרכיבי סכום החיוב (למעט הסעיפים ממנו מורכב) ומהם התעריפים לצורך אותו החיוב.

בדיקת תיקים

104. הביקורת בדקה את האפשרות כי במדור חיובים הפיקו, באופן מכוון, חישובים ושוברי תשלום בסכומים מופחתים מאלו שאמורים היו להיות. הבדיקה התמקדה בחמישה מקרים בהם בוטלו חישובים ובוצעו חישובים חדשים בסכום מופחת.

105. לאור הממצאים שנאספו ראינה הביקורת בחודש פברואר 2004 מספר עובדים במדור חיובים.

106. מנהל מדור חיובים סיפר לביקורת כי ביטל חישובים שבוצעו על ידי טכנאית חישובים וביצע חישובים חדשים בסכומים מופחתים בניגוד להוראות החוק והתקנות. **בתמורה להפחתת החיוב קיבל מהנישומים כסף ושלשלו לכיסו.**

107. לאחר איסוף ממצאי הבדיקה הוגשה תלונה למשטרת ישראל בחודש פברואר 2004.

108. התיקים שהועברו להמשך חקירת המשטרה בהנחיית וביוזמת מינהל הנדסה ושבחם, לכאורה, הופחת סכום החיוב הינם כדלקמן (התעריפים אינם למועד זה עבור כל החישובים, אלא נכון למועד הפקתם):



מס"ד	מספר תיק בניין	חישוב מקורי שבוטל- סכום ב-ש"ח	סכום ב-ש"ח לאחר חישוב מנהל מדור חיובים	הפרש ב-ש"ח
1.	3672-011	277,547.10	77,383.49	200,163.61
2.	2215-002	2,926,472.39	2,276,307.11	650,165.28
3.	2215-002	2,864,273.36	2,193,274.73	670,998.63
4.	3843-079	600,745.95	157,553.60	443,192.35
5.	0939-005	946,089.41	563,926.86	382,162.55
6.	0100-049	57,274.12	21,211.17	36,062.95
7.	4020-008	87,019.34	44,886.90 (*)	42,132.44
8.	0065-017	220,473.74	150,126.46	70,347.28
9.	0147-004	109,969.54	45,620.19	64,349.35
10.	0019-004/1	189,608.78	119,263.90	70,344.88
11.	0017-020	84,138.10	34,899.00	49,239.10
12.	0988-004	32,160.39	19,080.52	13,079.87
13.	0176-040	22,365.12	9,291.29	13,073.83
14.	0003-026	61,880.16	43,277.54	19,602.62
15.	0317-008	19,654.21	7,236.37	12,417.84
16.	0512-007	209,337.00	94,791.66	114,545.34
17.	1257-123	77,724.44	34,291.19	<u>43,433.25</u>
	סך הכל		<u>2,895,311.17</u>	
18.	3315-002	יפורט בהמשך הדוח		

(*) החישוב שבוצע על ידי מנהל מדור חיובים כלל, בין השאר, זיכויים בסך של כ- 40,152 ש"ח. בתאריך 18 באוגוסט, 2004, הופק חשבון נוסף לנישום ובו נדרש לשלם הסכום בו זוכה בחישוב שבוצע על ידי מנהל מדור חיובים (139 מ"ר) וכן סכום של כ- 1,042 ש"ח בגין "חוב תיעול". החישוב היה על סך של כ- 42,132 ש"ח. לביקורת נמסר כי למעט הסכום בגין תיעול, הנישום טרם שילם חובו לעירייה.

מנהל האגף/החשב דאז ציין בתגובתו טיוטת הממצאים "כי בחלק מהמקרים, כמפורט להלן, התברר כי התיקון שהכניס מנהל מדור החיובים היה מוצדק, במלואו או בחלקו". הביקורת מדגישה כי למעט חמשת התיקים, כמצויין בסעיף 104 לעיל, יתר המקרים המצויינים בטבלה לא נבחנו על ידה ולא היתה לביקורת כל מעורבות בבחירתם.



109. הביקורת איתרה מסמכים מהם עולה כי מנהל האגף/החשב דאז לא היה שבע רצון מתפקודו של מנהל מדור חיובים והעיר לו על כך מספר פעמים קודם למועד עריכת הביקורת, בחודש פברואר 2004, כמפורט להלן:

ממכתב הנושא תאריך 6 באפריל, 2000, עולה כי בתאריך 4 באפריל, 2000, נערכה ישיבה במשרדו של מנהל האגף/החשב דאז, בה התלונן בפני מנהל מדור חיובים על האופן בו האחרון ביצע עבודתו ואשר "משקף יחס בלתי נאות מבחינת הרצון והאיכפתיות לעשות את המירב." אשר קיבל ביטוי בבירורים בלתי שלמים של נושאים שנמסרו לטיפולו של מנהל מדור חיובים ואי הפעלה מספקת של צוות המדור.

בנוסף, מנהל האגף/החשב דאז כתב במכתב הנ"ל, כדלקמן:

"ציינתי כי הערות כנ"ל הערתי לך מספר פעמים במהלך השנים האחרונות, וכי אם לא יחול שיפור איאלץ לנקוט בצעדים חריפים יותר."

בתאריך 2 בנובמבר, 2003, מנהל האגף/החשב דאז הגיש למנהל אגף משאבי אנוש בעירייה המלצה להעלות מנהל מדור חיובים בדרגה, החל מתאריך 1 בדצמבר, 2003.

בתאריך 19 בנובמבר, 2003, כתב מנהל האגף/החשב דאז מכתב, בו צויין, בין השאר, כדלקמן:
"בתאריך 27.10.03 התקיימה במשרדו של הח"מ פגישה...במהלך הפגישה הזכירו... מקרים שארעו במהלך הזמן שבהם ביצע מר את עבודתו שלא ברמת האיכפתיות והמקצועיות הנדרשת ממנו... הוזכר גם כי שיחות מעין אלה נערכו בעבר ללא קשר לנושא הקידום בדרגה. סיכום השיחה: הח"מ ימליץ על קידום לדרגה +41 בתחולה מ-1.12.2003 (במקום מ-1.11.2003). נ.ב. בשיחה נוספת שהתקיימה בפורום הנל בתאריך 20.11.03 שונה הסיכום הנ"ל, וזאת עקב חישוב שגוי על פניו שהתגלה לגבי היתר בנייה... לצורך מיצוי הבירור מושעת בינתיים ההעלאה בדרגה עד 1.2.04, אלא אם תבוא הודעה אחרת מאת ה-ח"מ."

בתאריך 1 בפברואר, 2004, שלח מנהל משאבי אנוש ומינהל במינהל בת"ש מכתב למנהל מדור חיובים, לפיו בתאריך 1 בפברואר, 2004, הועלה בדרגה.

על מכתב זה רשמה גב' בשם א בכתב ידה, כדלקמן:

"לאחר שיחה עם ש + ר המכתב דרגה בומל. ב-3.2.04 ביטלתי במערכת כח-אדם את הדרגה."

110. טכנאית חישובים מסרה לביקורת כי במקרים בהם ביצע מנהל מדור חיובים חישוב נוסף אחריה ו/או הועבר התיק לרבות החישוב שביצעה למבקר החישובים, לא היה באפשרותה לדעת כי בוצע חישוב נוסף על ידי גורם נוסף.



111. מנהל מדור חיובים מסר לביקורת כי במקרים דחופים, כאשר טכנאית חישובים נעדרה מהעבודה והיה צורך לתקן חישוב שביצעה ולהפיק שובר תשלום, מחק החישוב שבוצע על ידיה והפיק חישוב חדש.
112. הביקורת איתרה מקרים בהם מנהל מדור חיובים ביצע חישובים ו/או מחק חישובים של טכנאית חישובים וביצע חישובים חדשים, במועדים בהם טכנאית חישובים נכחה בעבודה. כלומר, לא היתה כביכול סיבה שמנהל מדור חיובים יבצע חישוב כלשהו שהרי זהו תפקידה של טכנאית חישובים.
113. מניתוח קבצי המחשב שהתקבלו עולים הממצאים הבאים:
- א. בתקופה שבין 14 ביולי, 2002 לבין 24 בדצמבר, 2003, מנהל מדור חיובים ביצע 134 חישובים במועדים בהם טכנאית חישובים נכחה בעבודה.
- ב. ב- 123 תיקים מנהל מדור חיובים ביצע חישוב ראשון.
- ג. ב- 11 תיקים מנהל מדור חיובים ביטל החישוב הראשון שבוצע על ידי טכנאית חישובים וביצע חישוב חדש.
114. מנהל מדור חיובים מסר לביקורת כי ביצע חישובים על מנת להפחית באופן מלאכותי את חוב הנישומים. משמעות פעולות אלו הינה הפקת שוברי תשלום וקבלת סכומים נמוכים ממה שאמור היה להשתלם במידה והחישובים היו לפי החוק והתקנות.
115. מנהל מדור חיובים ביטל החישובים שבוצעו על ידי טכנאית חישובים וביצע חישובים חדשים שהיוו הבסיס להפקת שוברים חדשים לנישומים.
116. מבקר חישובים אמור היה לבדוק החישובים הראשונים שבוצעו על ידי טכנאית חישובים, לאשרם ולאחר מכן להפיק שוברים לפי חישוביה. למרות שמבקר החישובים אישר חישוביה והפיק השוברים, עבור חישוביו של מנהל מדור חיובים הפיק שוברים חדשים. מתפקידו של מבקר החישובים היה לבדוק גם את חישוביו של מנהל מדור חיובים בטרם הפיק השוברים.
117. מניתוח קבצי המחשב עולה כדלקמן:
- א. בשנת 2002 מנהל מדור חיובים מחק 10 חישובים שביצעה טכנאית חישובים וביצע במקומם חישובים חדשים.
- ב. בשנת 2003 מנהל מדור חיובים ביטל 23 חישובים שביצעה טכנאית חישובים וביצע במקומם חישובים חדשים.
118. הביקורת בדקה וביצעה חישובים חדשים עבור חלק מהמקרים בהם מנהל מדור חיובים ביטל החישוב הראשון שבוצע על ידי טכנאית חישובים או מחליפתה וביצע חישוב חדש, כמצויין לעיל.



119. להלן ממצאי הביקורת כפי שעלו מביצוע חישובים חדשים:

א. כמצוין לעיל, הביקורת מצאה כי עובדי מדור חיובים קיבלו מדי מספר חודשים הנחיות שונות בנוגע לשינויים בביצוע חיוב היטלי פיתוח. המשמעות היתה כי חלו הוראות שהורו, נכון למועד מסוים, להפסיק/להוסיף לחייב סעיפים מסוימים (כגון קווי ביוב ומדרכות) בהיטלי פיתוח ו/או אפשרות לשייך שטחים לחיוב בסעיפים אחרים בהם התעריף נמוך יותר.

ב. הביקורת איתרה מקרים בהם מנהל מדור חיובים ביטל החישוב הראשון של טכנאית חישובים וביצע חישוב חדש לאחר מספר חודשים מהמועד בו בוצע החישוב הראשון. בחישובים אלו השינויים נבעו משינויים בהנחיות אשר היו, בכל המקרים שאותרו, לטובת הנישום.

120. להלן דוגמאות למקרים כמצויין לעיל:

א. תיק בניין מספר 491-032/0 (בקשה מספר 22-1205)

(1) בתאריך 4 בדצמבר, 2002, אישרה רשות הרישוי היתר בנייה שתוקפו היה לשנה בלבד.

(2) בתאריך 12 בפברואר, 2003, מנהל מדור חיובים שלח מזכר לטכנאית חישובים בו נכתב, בין השאר, כדלקמן:

"לעניין חיוב בתשלום היטל-מדרכה":

א. "היטל מדרכה" יוכלל בחשבון היטלי פיתוח בחשבונות הנערכים החל מתאריך 2.2.03".

(3) בתאריך 17 בפברואר, 2003, טכנאית חישובים ביצעה חישוב שכלל, בין השאר, היטל ביוב על סך של 4,439 ש"ח. טכנאית חישובים לא חייבה הנישום בגין היטל מדרכות.

(4) בתאריך 30 בדצמבר, 2002, נשלחה הודעה לנישום לסור למשרדי מנהל הנדסה במטרה לשלם אגרות בנייה החלות בגין בקשתו. במכתב מצויין, בין השאר, כי: "הטיפול בבקשתך הנ"ל הושלם (ההדגשה לא במקור), ואתה מתבקש לסור לבניין מנהל ההנדסה לתשלום אגרות בנייה אצל מר... (מבקר חישובים)... החלטת הועדה לאישור הבנייה תקפה עד לתאריך 4.12.03. אם לא ישולמו אגרות הבנייה עד לתאריך זה חגנו בקשתך ולא ניתן יהיה להמשיך הטיפול בה."

הביקורת לא קיבלה הסבר מדוע נשלחה הודעה לנישום לשלם אגרות בנייה לפני שחושבו אגרות היטלי פיתוח אשר אמורות להיכלל בשובר אחד כחלק מהליך הפקת שובר כולל לאגרות בנייה והיטלי פיתוח.

מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים, כדלקמן:

"המכתב הנדון נשלח ע"י מחלקת בקרה ותיעוד כדי להביא לידיעת מבקש ההיתר שהחלטת הוועדה עומדת לפוג. בכל מקרה אין קשר בין הודעה זו לבין חישוב אגרות והיטלי פיתוח שמבוצעים במסגרת הליכי הרישוי הרגילים. הכוונה בהגדרת אגרות הבנייה במכתב הינה תשלום כל אגרות והיטלי הפיתוח".

הביקורת מדגישה כי בניגוד לטענת מנהל האגף, כי מחלקת בקרה ותיעוד שלחה ההודעה לנישום בסמוך למועד פקיעת תוקפו של ההיתר, כמצוין לעיל, ההודעה נשלחה ימים אחדים בלבד לאחר קבלת החלטת הוועדה המקומית וכשנה לפני מועד הפקיעה. כמו כן, כפי שתואר לעיל, השובר המופק על ידי מבקר החישובים מכיל חישוב שבוצע על ידי טכנאי אגרות בנייה וטכנאית חישובים. אשר על כן הביקורת לא קיבלה תשובה המניחה את הדעת בדבר הסיבה לשליחת הודעה זו.

(5) בתאריך 13 בנובמבר, 2003, הוחלט כי **"העירייה תחזור לנהוג כפי שנהגה טרם כניסתו לתוקף של חוק העזר הנוכחי בראשית 2003..."**. כלומר, העירייה לא תחייב באגרת ביוב נכסים שקווי הביוב המשמשים אותם הונחו לפני שנת 1962.

(6) בתאריך 4 בדצמבר, 2003, המועד האחרון לתוקפו של היתר הבנייה, חישוב מנהל מדור חיובים חישוב חדש לנישום. בחישוב חלו מספר שינויים לעומת החישוב שבוצע על ידי טכנאית חישובים, כמפורט להלן:

(א) לא חויב היטל ביוב עקב ההוראה שניתנה שלא לחייב קווי ביוב שהונחו לפני שנת 1962.

(ב) חויב בגין היטל מדרכות בסך של כ- 2,690 ש"ח.

(ג) בוצעו זיכויים בסכום של כ- 9,288 ש"ח.

(ד) שטח לחיוב הוגדל מ- 92 מ"ר ל- 96 מ"ר.

(7) טכנאית חישובים מסרה לביקורת כי המסמכים המעידים על תשלום בעבר, בגינו זכאי הנישום לזיכויים, לא אותרו על ידה עת ביצעה חישוב ולכן לא זיכתה בגינם את חשבון הנישום. החשבון שביצעה אושר, כנהוג, על ידי מבקר החישובים.

(8) הביקורת איתרה כי הגורם החתום על קבלות משנת 1991, בגין זוכה הנישום, הינו מבקר החישובים.

(9) הביקורת מדגישה כי במידה והנישום היה משלם החישוב שבוצע על ידי טכנאית חישובים, היה עליו לשלם, בין השאר, אגרת ביוב אשר היתה תקפה נכון למועד הפקת החישוב על ידי טכנאית חישובים.



ב. תיק בניין מספר 3088-027/0 (בקשה מספר 22-0335)

- (1) בתאריך 29 ביוני, 2003, ביצעה טכנאית חישובים חישוב בסך של כ- 78,939 ש"ח. חישוב זה לא כלל זיכויים.
- (2) בתאריך 1 ביולי, 2003, ביצע מנהל מדור חיובים חישוב חדש, שכלל זיכויים שונים בגין הריסה ובגין "הסכם עם מיום 16.1.2002 .. שולם ביום 26.02.2003 סך של 10,000 ש"ח- ע"פ הנחיית מח" הביוב". סכום החיוב היה כ- 34,747 ש"ח.
- (3) בתאריך 7 בספטמבר, 2003, שינה מנהל מדור חיובים החישוב שביצע בתאריך 1 ביולי, 2003 (מספר החישוב נותר זהה) כך שהתווסף זיכוי בגין "הוצאות פתוח בגין הנכס, סך של 92,426 ש"ח. לפיכך, פטור מתשלום היטלי פתוח במסגרת פרויקט "פתוח-יפו". חישוב זה כלל זיכוי נוסף בגין שטח של 143 מ"ר. החישוב הסתכם בכ- 393 ש"ח בלבד ומתייחס לאגרת כיבוי אש בלבד.
- (4) הביקורת ביקשה לקבל העתק מהמסמכים המאשרים זיכויים בתיק הנ"ל. לביקורת נמסר הסכם מכר למכירת זכויות בנכס שנחתם בין לבין הנישום, בו מצויין, בין השאר, כי על המקרקעין היה בנוי נכס בשטח כולל של כ-130 מ"ר. לביקורת הוצג מסמך מתאריך 4 בספטמבר, 2003, שרשמה חברת לנישום בו צויין כי "בגין עסקת המכר שנועדה ביניהם לבין רשות הפיתוח על ידי מינהל מקרקעי ישראל בנוגע לנכס... הופרשו הוצאות פיתוח בסך של 92,426 ש"ח". לביקורת הועברה קבלה ממחלקת ביוב לפיה הנישום שילם סך של 10,000 ש"ח (עבור החלפת חיבור קו ביוב) וכן העתק גליון חיובים תיעול, ממנו עולה כי בשנת 1989 שולמה אגרת תיעול בגין 72 מ"ר. טכנאית חישובים מסרה לביקורת כי לא זיכתה הנישום בגין תשלום אגרה זו מאחר ולא איתרה מסמכים נוספים המעידים על תשלום אגרות נוספות בגין המבנה הקיים (כגון ביוב וכבישים).
- הביקורת ביקשה לקבל קבלות המאשרות כי בגין הזכויות בנכס שולמו אגרות בגינן יש לזכות הנישום. לביקורת נמסר כי לא אותרו מסמכים נוספים ויש לפנות למוכר בבקשה לקבל העתק.
- (5) מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיטות הממצאים, כי: "מאחר ושילם הוצאות פיתוח לממ"י אין מקום לחייבו ולזכותו". עוד הוסיף כי: "הסדרת תשלום הוצאות פתוח במסגרת פרויקט יפו מונע חיוב בהיטלי פיתוח על פי הסכם בין המינהל לעיריית ת"א וכן קבלות התשלום בגין הוצאות הפיתוח".



הביקורת מציינת כי הן טכנאית חישובים והן מנהל מדור חיובים ביצעו חישובים בגין אגרות פיתוח ללא התייחסות מהותית לחוזה המכר, למרות שנחתם במועד מוקדם לביצוע החישובים הנ"ל. כמו כן, הביקורת מדגישה כי טכנאית חישובים שביצעה החישוב עבור הביקורת, התעלמה מקיומו של חוזה המכר למרות שהוצג בפניה. לדעת הביקורת, מאחר ועובדי מדור חיובים אינם משפטנים בהשכלתם, יש להציג הנחיות ברורות ולא להסתמך על כך שיסיקו המסקנות מחוזים שנכרתים בין הנישומים לבין מאן דהוא.

ג. תיק בניין מספר 3010-004/0 (בקשה מספר 23-0009)

- (1) בתאריך 10 ביולי, 2003, טכנאית חישובים ביצעה חישוב על סך של כ- 326,923 ש"ח. חישוב זה כלל זיכויים בגין הריסת מבנה קיים בגובה של 215,582 ש"ח. כלומר, סכום החישוב לפני זיכויים הינו כ- 542,505 ש"ח. בחישוב צוין כי הזיכוי ניתן על פי מידע בתשריט שצורף.
- (2) ממסמך שנמסר לביקורת עולה כי בחודשים אפריל-מאי 1973 בוצע תשלום עבור היטל תיעול. למעט מסמך זה לא נמסרו לביקורת אסמכתאות נוספות המעידות על תשלום בגין אגרות ששולמו עבור המבנה שנהרס. טכנאית חישובים מסרה לביקורת כי אסמכתאות אלה שימשו כראיה לכלל האגרות שיתכן ושולמו בעבר.
- (3) בתאריך 10 ביולי, 2003, שלח בא כח הנישום מכתב למנהל האגף/החשב דאז, לפיו "ביום 10.7.03 קיבלו מרשותי חישובי אגרות בנייה ופיתוח... בחישובים הנ"ל חלה טעות שכן במקום היו קימים מבנים בהיקף כולל של כ-10,000 מ"ר/קוב אשר בגינם אמורה מרשותי לקבל זיכוי הריסה".
- (4) בתאריך 21 ביולי, 2003, מנהל מדור חיובים ביצע חישוב חדש שכלל זיכויים נוספים שנבעו, לדבריו, מהריסת שטח נוסף. סכום הזיכוי הנוסף הסתכם בכ- 314,263 ש"ח. סכום החישוב, לאחר כל הזיכויים, היה כ- 12,660 ש"ח. מנהל מדור חיובים לא ציין בחישובו הערה בנוגע לזיכוי הנוסף. לביקורת לא נמסרו אסמכתאות לזיכוי הנוסף.
- (5) בתאריך 4 באוגוסט, 2003, שלח עוזר לעסקאות והכנסות מכתב לבא כח הנישום בו צויין כדלקמן:

"בהמשך לפניתכם שבסימוכין הרני להבהיר שלא חלה כל טעות בגין חישוב ההימלים. עפ"י סעיף 2.2 בהסכם הפיתוח מצויין במפורט שכל זיכוי בגין הימלי



פיתוח (באם שולמו בעבר) ינתן רק כנגד קבלות תשלום שיוצגו בפנ חשב המינהל. מאחר ולא הוצגו קבלות כלשהן לא ניתן זיכוי כלשהו בהיטלי הפיתוח.

(6) בתאריך 25 בפברואר, 2004, בוצע חישוב חדש (עבור בקשה נוספת מספר 23-0903) לפיו הנישום חויב, בין השאר, בגין השטח בגינו ניתן זיכוי על ידי כל החישובים הקודמים. הסכום בגין זיכויים אלה הסתכם בכ- 538,530 ש"ח. הנישום שילם הסכום שנקבע בחישוב החדש.

7. תיק בניין מספר 54-148/0 (בקשה מספר 21-1416)

(1) בקשה זו כללה בניית מבנה לרבות מרתף חניה. החל מתאריך 17 בנובמבר, 1997, נכנסו לתוקף חוקי עזר לפיהם יש להפריד שטח המרתף משטח המבנה לצורך חישוב היטלי פיתוח מאחר ועבור כל אחד ממרכיבים אלה נקבע תעריף חיוב שונה (תעריף מרתף חניה נמוך מתעריף יתר שטח המבנה).

בתאריך 2 במאי, 2002, נכנס לתוקף חוק עזר אחרון בנושא ההפרדה, לפיו החל מהתאריך הנ"ל יש להפריד מרכיבים אלו גם לצורך חישוב היטל תיעול.

(2) בתאריך 17 ליוני, 2002, ביצעה מחליפתה של טכנאית חישובים, חישוב על סך של כ- 579,090 ש"ח. חישוב זה כלל הפרדת מרכיבי המבנה בגין היטל ביוב בלבד.

(3) בתאריך 7 ביולי, 2002, מנהל מדור חיובים ביצע חישוב על סך של כ- 117,414 ש"ח. חישוב זה כלל הפרדת מרכיבי הבנייה בגין יתר החיובים כנדרש בחוקי העזר. לעומת זאת, בגין זיכויים להם היה זכאי הנישום הפריד מנהל מדור חיובים המרכיבים רק בגין היטל ביוב כך שיתר הזיכויים (תיעול והנחת צינורות) חושבו לפי תעריף גבוה יותר.

(4) מחשבון הנישום עולה כי הנישום שילם הסכום שנקבע בחישוב שבוצע על ידי מנהל מדור חיובים.

(5) כמו כן, טכנאית חישובים מסרה לביקורת כי החישובים לא כללו שטח של 200 מ"ר בגין בניית מרפסות. לעומתה, מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיטת הממצאים כי: "שטח 200 מ"ר לא חוייב וזאת מאחר ומתייחס לרכיב קרקע שחוייב בעבר שעליו מונחת תחנת הדלק".

בהסתמך על הסברה של טכנאית החישובים, ומחישוב חדש שערכה עבור הביקורת עולה כי נכון לתעריפים הנקובים בתאריך 7 ליולי, 2002, החישוב הנכון הינו כ- 419,923 ש"ח. כלומר, ההפרש בין החישוב של מנהל מדור חיובים לחישוב הביקורת מסתכם ב- 302,509 ש"ח אשר על הנישום לשלם לעירייה.



ה. תיק בניין מספר 3038-009/0 (בקשה מספר 99-1877)

- (1) בתאריך 25 באפריל, 2002, ביצעה מחליפתה של טכנאית חישובים חישוב על סך של כ- 72,133 ש"ח.
 - (2) בתאריך 19 במאי, 2002, מנהל מדור חיובים ביצע חישוב חדש על סך של כ- 842 ש"ח בגין אגרת כיבוי אש בלבד. בחישוב צויין כי היטלי הפיתוח נמחקו מהחישוב מאחר וקיים הסכם פיתוח בין העירייה לבין מינהל מקרקעי ישראל, ממנו עולה כי שולם סך של 341,727 ש"ח.
 - (3) לביקורת נמסר העתק מהסכם כללי לפיתוח יפו שנחתם בתאריך 17 במרץ, 1996, בין העירייה לבין מינהל מקרקעי ישראל. בהסכם לא מצויין כי הנישום זכאי לזיכוי בסך של 341,727 ש"ח או כל סכום אחר.
 - (4) כלומר, על הנישום לשלם לעירייה סך של כ- 340,885 ש"ח נוספים (לפי תעריפים מתאריך 19 במאי, 2002).
 - (5) מנהל האגף/החשב דאז צרף לתגובתו לטיוטת הממצאים העתק מאישור ששילם היום לחברה שניהלה הפרוייקט, לפיו בתאריך 20 ביוני, 1999, שילם היום סך של 341,927 ש"ח עבור הוצאות פיתוח. אישור זה נשלח לעירייה רק בחודש נובמבר, 2004. קרי, לאחר הגשת טיוטת הממצאים.
- בנוסף, מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים כי "בהסכם זה לא מופיעה כל התייחסות לנוכס ספציפי."

הריסה

121. בנכסים בהם הוגשה בקשה לאישור הריסת מבנה קיים, עליו שולמו בעבר היטלי פיתוח, יזכה מגיש הבקשה בזיכוי בגין השטח הנהרס.
122. זיכוי זה יעמוד לזכותו של מגיש הבקשה רק במקרה ומעוניין לבצע בנייה חדשה על המקרקעין. כלומר, מהיטלי פיתוח בהם מחויב ינוכה הזיכוי בגין ההיטלים ששולמו על המבנה במועד ההריסה.
123. במקרים בהם מבנה שנהרס נמצא על מגרש אחד גדול אשר נכון למועד ההריסה הוגדר כמספר חלקות קטנות, מגיש בקשה המעוניין לבנות על חלק מהחלקות הקטנות בלבד, יזכה לזיכוי בגין ההריסה עבור חלק יחסי בלבד של שטח המבנה שנהרס. החלק היחסי יחושב לפי יחס החלקות עליהן בונה הנישום מכלל שטח המגרש המקורי.
124. הביקורת איתרה מקרה בו הוגשה בקשה לבנייה על חלק ממגרש כמפורט להלן בעוד שהזיכוי שאושר בגין הריסה היה עבור כל המבנה שהיה בנוי על המגרש המקורי במקום על חלק ממנו.



להלן המקרה כמפורט לעיל:

- א. מגרש ששטחו 12,002 מ"ר הנמצא בגוש 7088 חולק לשתי חלקות נפרדות.
- ב. לפי דוח הריסה מחודש אוקטובר 2000 עולה כי שטח המבנה הבנוי על המגרש הינו 7,248 מ"ר ונפחו 9,285 מ"ק.
- ג. הבעלים העיקרי של המגרש ומגיש הבקשה להריסה ובנייה חדשה הינה משטרת ישראל.
- ד. הבנייה החדשה התייחסה למבנה שייבנה על אחת החלקות בלבד ששטחה 7,470 מ"ר בלבד.
- ה. בתאריך 10 בספטמבר, 2001, שלח מנהל מדור חיובים מזכר לטכנאית חישובים בו צויין, בין השאר, כדלקמן:

"...בוצע בעבר תשלום בגין החיובים הר"מ. לאור זה, יש לתת זיכוי הריסת בנין קיים: בשטח בנין 7,248 מ"ר ונפח בנין 9,285 מ"ק באגרת תיעול, היטל כבישים, צנורות מים..".

- ו. בתאריך 11 בספטמבר, 2001, הופק חישוב היטל פיתוח לפיו הזיכוי בגין הריסה היה כפי שצויין במזכר לעיל. כלומר, זיכוי מלוא שטח ההריסה עבור בנייה על חלק מהמגרש בלבד.
- ז. הביקורת מצאה כי החלק היחסי אותו היה להעניק כזיכוי היה כדלקמן:

$$\text{שטח החלקה היחסי מכלל המגרש: } 0.62 = 7,470 / 12,002$$

שטח הריסה יחסי לזיכוי:

$$\text{מ"ר } 4,494 = 0.62 * 7,248$$

$$\text{מ"ק } 5,757 = 0.62 * 9,285$$

- ח. לפי החישוב הנ"ל הנישום קיבל זיכוי לא מוצדק לכאורה בגובה של 766,764 ש"ח, לפי התעריפים שבמועד החישוב. זיכוי זה אמור היה להינתן רק במקרה ובעתיד תתבקש בנייה על יתרת המגרש.

העתקת שטחים מהתשריט

125. טכנאי אגרות בנייה אחראי על חישוב שטחי הבנייה לצורך חישוב האגרות. החישוב אמור להתבסס על התשריט המצורף לתיק הבנייה ולא רק על השטחים שנרשמו במרוכז על התשריט.
126. לביקורת נמסר כי תפקידה של טכנאית חישובים לבדוק חישובי השטחים שבוצעו על ידי טכנאי אגרות בנייה. כלומר, לחשב את השטחים ברי החיוב לצורך היטלי פיתוח.
127. טכנאית חישובים מסרה לביקורת כי במגבלת לוחות הזמנים שלה אין באפשרותה לחשב מחדש השטחים לפי התשריט וחישוביה מתבססים על השטחים שציין טכנאי אגרות בנייה בחישוב אגרות בנייה.



128. הביקורת איתרה מקרה ממנו עולה כי טכנאי אגרות בנייה העתיק שטח בנייה שגוי שנרשם על התשריט מבלי לחשבו מחדש, כפי שנדרש. כמו כן, טכנאית חישובים העתיקה, ככל הנראה, השטח שקבע טכנאי אגרות בנייה בחישוב אגרות בנייה מבלי לבצע בדיקה נוספת. להלן המקרה כמצוין לעיל:

א. בתשריט שהוגש על ידי הנישום בחודש נובמבר 2003, מצוין כי שטח חניה הינו 7,243.68 מ"ר.

החישוב שצוין על התשריט היה כדלקמן: $7,243.68 = (283.16 + 171.34) - 6,789.18$
 בחישוב זה נפלה טעות והוא היה אמור להיות 6,334.68 מ"ר. ההפרש בין החישובים הינו 909 מ"ר.

ב. בחישוב אגרות בנייה מתאריך 27 בנובמבר, 2003, חויבה חניה בשטח של 7,244 מ"ר.
 ג. בחישוב היטלי פיתוח מתאריך 30 בנובמבר, 2003, חויבו סעיפים שונים בגין מרתף חניה בשטח של 13,159 מ"ר (7,244 מ"ר בגין החניה ו-5,915 מ"ר בגין "בנין עזר" נוסף שצוין בחישוב אגרות בנייה).

ד. בתאריך 3 במאי, 2004, כתב עורך דין מכתב לפיו, בין השאר, נפלה טעות בחישוב שטח מרתף חניה.

ה. בתאריך 3 במאי, 2004, הופק חישוב אגרות בנייה מתקן בו זוכה הנישום בשטח של 7,244 מ"ר וחויב בשטח של 6,335 מ"ר (6,463 ש"ח).

ו. בתאריך 28 ביוני, 2004, הופק חישוב היטלי פיתוח מתקן בו זוכה הנישום בשטח של 909 מ"ר (184,470.84 ש"ח).

129. הביקורת איתרה מקרה נוסף בו שונה השטח לחיוב, כדלקמן:

תיק בניין מספר 491-032/0:

א. בתאריך 24 בדצמבר, 2002, בוצע חישוב אגרות בנייה בו צויין כי השטח לחיוב הינו 92 מ"ר.

ב. בתאריך 17 בפברואר, 2003, בוצע חישוב היטלי פיתוח בו צויין כי השטח לחיוב הינו 92 מ"ר.

ג. בתאריך 4 בדצמבר, 2003, תוקן חישוב אגרות בנייה כך שהשטח לחיוב גדל ל-96 מ"ר.

ד. בתאריך 4 בדצמבר, 2003 (בטרם שולם שובר התשלום), בוצע חישוב היטלי פיתוח חדש כך שהשטח לחיוב גדל ל-96 מ"ר.

מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיטות הממצאים כי 96 מ"ר הינו "... השטח הנכון".

**החזרת כספים לנישומים**

130. הביקורת מצאה כי נישומים רבים נוהגים, לאחר תשלום שובר אגרות בנייה והיטלי פיתוח, לפנות לעירייה ולבקש החזר בגין תשלום שביצעו מאחר ולטענתם, החישוב התבסס על נתון שגוי ו/או לא מוצדק. הנישום משלם לעירייה למרות השגתו על גובה התשלום מאחר ואינו מעוניין לעכב הפקת היתר הבנייה המותנה בביצוע התשלום ורק לאחר מכן פונה לעירייה לקבלת החזר.

מנהל האגף/החשב דאז ציין בתגובתו לטיוטת הממצאים, בין השאר, כדלקמן:

"נראה בברור שהיזומה לערעורים הללו באה בדרך כלל מעורכי דין המציעים את שירותיהם לנישומים תמורת שכר טרחה על בסיס הצלחה."

131. החזרת כסף לנישום מבוצעת בקופה לאחר אישור מנהל האגף/החשב דאז או עוזר לעסקאות ולהכנסות. בנוסף לביצוע חיוב שלילי במערכת הממוחשבת, אחראית קופה מנהלת רישום ידני של החזרים לנישומים.

מנהל האגף/החשב דאז ציין בתגובתו לטיוטת הממצאים, כדלקמן:

"החזרת הכסף לנישום, במידה שנמצאת מוצדקת, ולאחר בירורים ממצים, מבוצעת לאחר אישור חשב מינהל ההנדסה ו/או העוזר לעסקאות ובמסגרת הנחיות/אישור המחלקה המשפטית במידה שמדובר בפשרה כיום היא מובאת לאישור ועדת הפשרות, שנוסדה בשנים האחרונות. במקרים של החזר כספי נרשם במערכת הממוחשבת "חיוב שלילי", ועם ביצוע ההחזר – נרשמים גם נתוני ההחזר במערכת הממוחשבת. בנוסף לכך מתנהל גם רישום ידני של ההחזרים."

132. הביקורת איתרה מקרים בהם מנהל מדור חיובים פנה לאחראית קופה בבקשה להחזיר כסף לנישומים שונים. הבקשות להחזר נעשו באמצעות מזכרים ידניים לפני אישור של מנהל האגף/החשב דאז ו/או עוזר לעסקאות ולהכנסות. לביקורת נמסר כי ההחזר בוצע לאחר שאחראית קופה פנתה למנהל האגף/החשב דאז שאישר ההחזר בחתימתו וזאת מבלי לבדוק התיק.

133. המקרים היו כמפורט להלן:

א. תיק בניין מספר 3489-012

(1) בחישוב היטלי פיתוח מתאריך 25 במאי, 1994, מצוין, בין השאר, כי הנישום חויב בגין סעיף "תיעול-נפח בנין" ב- 118,381.9 מע"ק בתעריף של 4.9 ש"ח למע"ק.

(2) בתאריך 25 במאי, 1995, מנהל מדור חיובים כתב מזכר ידני לאחראית קופה, לפיו:

"יש להשיב בגין הנדון אגרת תעול בלבד.. עבור נפח בנייה: 41,762 מ"ק. תוספת הצמדה להיום.... תעריף אגרת תעול למ"ק בנייה ליום 31.5.94: 4.90 ש"ח/מ"ק. לפני בצוע פעולת ההחזר יש לקבל אשורו של מר י."



על מזכר זה רשום בכתב יד הנחזה להיות של מנהל האגף/החשב דאז: "מאשר + הצמדה בלבד".

- (3) הביקורת לא איתרה במערכת הרישוי זיכוי בגין סעיף תיעול.
 (4) לפי חשבון הנישום עולה כי בתאריך 24 בינואר, 1996, זוכה הנישום בסך של 276,422.72 ש"ח בגין "ריכוז פסולת".
 (5) מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי לפי המזכר, הזיכוי (צמוד למדד) היה אמור להיות בגובה 242,710 ש"ח בלבד.

ב. תיק בניין מספר 0644-120

- (1) בתאריך 25 באפריל, 1995, מנהל מדור חיובים כתב מזכר ידני לאחראית קופה, לפיו:

"...בקשת מר י יע להשיב לחב'... את האגרות וההיטלים שעולמו...היתר הבנייה וזאת עבור שטח של... אשר נגבה במעות ביתר...".

- (2) הביקורת לא איתרה זיכוי בחשבון הנישום במערכת הממוחשבת.
 (3) לביקורת הוצג אישור ידני המאשר זיכוי הנישום בסך של כ- 6,984 ש"ח בתאריך 16 במאי, 1995.

134. מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים, בין השאר, כדלקמן:

"מערכת המחשב שבה מנוהל תהליך רישוי הבנייה, לרבות האגרות וההיטלים, נבנתה מיסודה והופעלה בנושא האגרות לראשונה בשנת 1992 באופן שלא נתן מענה למקרים של צורך בהפחתה או ביטול של חיובים לאחר שעולמו.
 במהלך 2-3 השנים הראשונות להפעלתה, לפי דרישת חשב מינהל ההנדסה ניתן פיתרון חלקי בדרך של הזרמת תנועות חיוב בסימן מינוס (-). ייתכן כי שני המקרים המוזכרים אירעו לפני שהוטמע הפיתרון החלקי הנ"ל".

135. קיימים מקרים בהם הנישום מיוצג על ידי עורך דין המנהל עבורו ההליכים כנגד העירייה.

136. הביקורת איתרה מקרים בהם הוחזרו כספים לנישומים שיוצגו על ידי עורכי דין, כמפורט להלן:

שנת 2002

מאות ההחזר	סכום החזר ב-ש"ח
אגרות והיטלים	30,081.68
ביוב	890,688.84
היטל השבחה	181,854.21
"קרן חניה" וקרן לעבודות פיתוח	4,939,250.80
אחר	28,033.50
סך הכל	6,069,909.03



שנת 2003

מזהות ההחזר	סכום החזר ב-ש"ח
אגרות והיטלים	1,575,565.81
ביוב	697,888.83
היטל השבחה	720,756.69
"קרן חניה" וקרן לעבודות פיתוח	967,637.51
סך הכל	3,961,848.84

137. בשנת 2002 כ- 68% מהמקרים שלעיל טופלו על ידי עורך דין ר' וסכום ההחזר בגין תיקים אלה הסתכם ב-57% מההחזר שלעיל.

138. בשנת 2003 כ- 27% מהמקרים שלעיל טופלו על ידי עורך דין ר' וסכום ההחזר בגין תיקים אלה הסתכם ב-63% מההחזר שלעיל.

139. מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים, בין השאר, כדלקמן:

"למרובית הצער, הדין בתחום הנדון לוקה בחסר, ובאי בהירות, ומאופיין במחלוקות בלתי פוסקות, ואף גוברות והולכות, בין הרשויות המקומיות לבין הנישומים. לפנינו תחום שבו חקיקה ראשית כמעט ואיננה, וההסתמכות היא בעיקר על חוקי עזר עירוניים, ועל פסקי דין אשר לא תמיד עולים בקנה אחד זה עם זה, ולעתים אף מטילים ספק לגבי אושיותיה של עצם שיטת ההיטל המקובלת."

ביוב

פנייה לוועדת ערר

140. לפי חוק הרשויות המקומיות (ביוב) תשכ"ב-1962:

"28. דרישת תשלום

ראש המועצה ימסור לבעלי הנכסים החייבים בהיטל, דרישת תשלום המפרטת את סכום ההיטל שבעל הנכס חייב בו, את הפרטים שעשימשו יסוד לחישוב ההיטל לפי פרק זה, את מועד התשלום, את זכות הערר וכן פרטים נוספים שנקבעו בחוק עור של הרשות המקומית או בתקנות."

"30. ערר

בעל נכס הרואה עצמו נפגע על ידי דרישת תשלום לפי סעיף 28, רשאי, תוך שלושים יום מיום שנמסרה לו הדרישה, לערור עליה לפני ועדת הערר, והועדה רשאית לאשר את דרישת התשלום, בשינויים או בלי שינויים, או לבטלה; יושב ראש הועדה רשאי להאריך את המועד להגשת הערר עד להיום הששים מיום שנמסרה דרישת התשלום הנדונה, אם ראה טעמים סבירים לכך." (ההדגשה של הביקורת).



141. בעת חיוב נישום בהיטל ביוב מציינת טכנאית חישובים על טופס החישוב, בין השאר, כי על פי סעיף מספר 30 לחוק הרשויות המקומיות (ביוב) תשכ"ב-1962, רשאי הנישום להגיש תוך 30 יום ערר לוועדת ערר אשר במקרה זה הינה שופט בית משפט השלום.

142. לביקורת נמסר כי הנישומים אשר מרביתם מיוצגים על ידי עורכי דין, אינם פונים לוועדת ערר אלא מגישים מכתב (המהווה מעין כתב ערר) למדור חיובים. טענות הנישום נבדקות ובמידה ונמצאות מוצדקות מתוקן החישוב ומקבל החזר כספי, במידה ושילם שובר התשלום. ההשבה נעשית בהנחיית מנהל האגף/החשב דאז או עוזר לעסקאות והכנסות ובאישור או בידעת השירות המשפטי (או באישור ועדת פשרות).

143. הביקורת מציינת כי הליך החזרת כספים לא נבדק על ידה כחלק מדוח הביקורת.

144. הגשת ערר לוועדת ערר מבוצעת לרוב רק לאחר שטענותיו של הנישום לא מתקבלות.

מועד הנחת קו ביוב

145. במקרים בהם קו הביוב הונח לפני שנת 1962 (בטרם נכנס לתוקפו חוק הרשויות המקומיות (ביוב) תשכ"ב – 1962) לא יחויב הנישום בגין היטלי ביוב.

146. טכנאית חישובים אמורה לאתר שנת הנחת הביוב בטרם מחליטה האם לחייב הנישום בגין ביוב. המידע הנ"ל קיים באופן חלקי בלבד במערכת הממוחשבת ועל טכנאית חישובים לנבור בספרים משנות ה-60 ולחפש מידע אודות קו הביוב. המידע המצוי בספרים אלה הינו ידני ונכתב בשנים בהן הניחו קו הביוב. לביקורת נמסר כי לא כל המידע מצוי בספרים אלה ולעיתים אין באפשרות טכנאית חישובים לאתרו כלל. בנוסף, יש באפשרות טכנאית חישובים לפנות למחלקת ביוב ותייעול ולבקש שינסו לאתר מועד הנחת קו הביוב.

מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים כי "מחפיקי מחלקת ביוב לציין בכל היתר בנייה העובר דרכה מועד הנחת קו ביוב במחשב במערכת רישוי כדי שנתון זה ישמש במדור חיובים."

147. במקרים בהם לא אותרה שנת הנחת קו הביוב מחייבים הנישום בהיטל ביוב. במידה והנישום, לאחר ששילם ההיטל, פונה למנהל האגף/החשב דאז, מערער על החיוב ומוכיח כי הביוב הונח לפני שנת 1962 הוא מזוכה.

148. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית בה איתרה 6 מקרים אשר חויבו בגין ביוב והנישומים, באמצעות באי כוחם, פנו לאגף, טענו כי הביוב הונח לפני שנת 1962 וקיבלו החזר בתוספת הפרשי הצמדה. במקרים אלה לא איתרה הביקורת כי הנישומים הציגו לעירייה מסמכים שהוכיחו כי קווי הביוב אכן הונחו לפני שנת 1962.



149. הביקורת לא איתרה במקרים אלה פניות ו/או אישורים של מחלקת ביוב ותיעול שהתבקשו על ידי עובדי המדור לפני הפקת שובר תשלום.

150. לביקורת נמסר כי סגנית בכירה ליועץ המשפטי לעירייה העבירה הנחיה כי במקרה של החזר הנובע מטעות בשנת הנחת קו ביוב אין צורך באישור ועדת פשרות.

151. להלן המקרים כמצוין לעיל:

א. תיק בניין 221-019/0

(1) בתאריך 2 בדצמבר, 1997, שלח בא כוחו של הנישום מכתב לעירייה, בו צויין, בין השאר, כדלקמן:

"3.2 הביוב המשמש את הבנין הותקן בשנת 1957 ושימש גם את הבנין הקודם שהיה במקום ושנהרס ע"י מרשתי לצורך הבנייה החדשה.

...

לפיכך, על העיריה להשיב את הסכום שגבתה ממרשתי כהיטל ביוב בבנין בתוספת ריבית והצמדה לפי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה). התש"ם - 1980 (להלן: "חוק הריבית") מיום הגביה ועד ליום התשלום בפועל ובסה"כ - 55,168 ש"ח נכון ליום המכתב."

(2) במכתב מתאריך 2 ביולי, 1997, שנשלח למנהל האגף/החשב דאז מצוין כי בפגישה שנערכה בתאריך 12 ביוני, 1997, הוסכם כי העירייה תשיב לנישום סך של 30,000 ש"ח ובתמורה האחרון יוותר על כל טענותיו כנגד העירייה.

(3) במזכר ידני הנושא תאריך 16 בדצמבר, 1997, מצוין כי "תיק זה נסגר בהסדר פשרה ב 7/97".

(4) במערכת הממוחשבת אין זיכוי בגין תיק זה.

(5) לביקורת נמסר כי יתכן והזיכוי בוצע ללא מתן ביטוי במערכת המג'יק.

(6) מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים, כדלקמן:

"ההשבה התיחסה לא רק לבנין הנדון, אלא גם לשני בנינים נוספים שבנה אותה היזם. סכום ההחזר לא חושב על פי היטל הביוב ששילם היזם, אלא על פי "אגרת פינוי פסולת" ששילם בגין כל שלושת הבנינים, "אגרה" שנקבעה כבלתי חוקית ועל כן נפסקה גבייתה".

ב. תיק בניין 670-002

(1) במזכר מתאריך לא ידוע הכתוב בכתב יד מצוין, בין השאר, כי "לגבי ביוב ב

14/7/92 הוצא רשיון לחיבור לביוב בפעם הראשונה הוצא היתר ב 30/8/65".

בצבע אדום נכתב כי "ביוב בשנת 1952".

על המזכר לא צויין תאריך אך הוא צורף למסמכים משנת 1994.



- (2) בתאריך 31 ביולי, 1997, כתב בא כח הנישום מכתב לעירייה לפיו:
1. בתאריך 14.7.92 שילמה חברת... אגרות והיטלים כתנאי לקבלת היתר בנייה ברחוב...
- בחשבון זה נכלל היטל ביוב בסך 324,031.94 ש"ח.
2. מבדיקתנו עולה כי המבנה שהוקם ע"י חברת... מחובר לביוב העירוני אשר הונח בטרם נכנס לחוקפו חוק הרשויות המקומיות ביוב.. ולפני פרסומו של חוק עזר... אשר הסמיך את עיריית תל אביב-יפו לגבות לראשונה היטל ביוב.
3. לפיכך, אבקשך להורות להשיב לחברת... את היטל הביוב שנגבה בהעדר סמכות ובניגוד לדין בתוספת ריבית והצמדה כחוק..
- (3) בתאריך 7 בספטמבר, 1997, נמסר ממחלקת הביוב והתיעול למנהל מדור חיובים כי קו הביוב הונח בשנת 1952 או 1953 וכן שמחלקת הביוב ביצעה שני חיבורי ביוב חדשים לפי בקשת היזמים בעלות של 20,000 ש"ח.
- (4) בתאריך 20 באפריל, 1998, כתב הנישום כי "במסגרת הפשרה שהושגה בקשר עם טענותינו ... הרינו לאשר כי עם קבלת הסך של 750,000 ש"ח, אנו נוותר ויתור מלא ומוחלט על כל טענותינו ו/או תביעותנו מכל מין ו/או סוג שהוא בכל הקשור לאגרות הבנייה והיטלי הפיתוח אשר שולמו בגין הפרוייקט שבנדון..".
- (5) בתאריך 10 במאי, 1998, התקיים דיון בנוכחות בא כח הנישום, מנהל האגף/החשב דאז ועוזר לעסקאות ולהכנסות בנוגע להסדר פשרה.
- (6) בתאריך 18 במאי, 1998, נכתב סיכום דיון בו צויין, בין השאר, כדלקמן:
- "יושב סך של 750,000 ש"ח לחב'... (סכום דרישה משוערך להיות כולל ריבית והפרשי הצמדה כ-800,000 ש"ח)".
- פשרה זו אושרה על ידי סגנית היועץ המשפטי לעירייה.
- (7) בתאריך 11 ביוני, 1998, הופק לנישום שובר אגרות והיטלים בסכום של 686,067.89 ש"ח.
- (8) בתאריך 19 ביולי, 1998, כתב בא כח הנישום מכתב לעירייה בו צויין, בין השאר, כדלקמן:
- "ב-20.4.98 הועבר לידיך מסמך המאשר כי לאחר העברת 750,000 ש"ח תוותר החברה ויתור מלא ומוחלט על כל טענה ולא תגיש תביעה (ההדגשה במקור) כנגד עיריית תל אביב. סכום זה שהוא נושא הצמדה וריבית כחוק עד ליום הוצאת מכתב זה מסתכם ב-777,705 ש"ח..".
- (9) בתאריך 20 ביולי, 1998, כתב עוזר לעסקאות ולהכנסות לבא כח הנישום כי "...בוצע על פי בקשתך הקיזוז לחשבון ארנונה בסך 750,000 ש"ח כמוסכם ובזאת הוסדרה הפשרה."



ג. גוש 7109 חלקה 43

(1) בתאריך 25 באפריל, 1996, שלח בא כח הנישום מכתב לעירייה בו נתבקש, בין השאר, כדלקמן:

"אנא שלחו אלינו בחזור בהקדם, את כל הפרטים על מועד ההנחה ומיקום קווי התשתית המשרתים ו/או אמורים לשרת את הנכס שבנדון (תיעול מים וביוב)".

(2) בתאריך 7 במאי, 1996, מנהל מדור חיובים שלח מזכר ידני למנהל האגף/החשב דאז וציין כי "היטל הביוב נגבה עפ' הנחיית מח' הביוב והתעול. יש לקבל אסמכתא בכתב, בציון הסיבה למתן הנחייה לגבי היטל ביוב למרות שהקו הקיים הונח מלפני 1962".

הביקורת לא איתרה הנחיה כמצויין לעיל.

(3) בטיוטת מזכר מתאריך 7 במאי, 1996, הנחזה להיות רשום על ידי מנהל מדור חיובים, ומוענה לבא כח הנישום, צויין כי "עפ' מידע ממח' הביוב והתעול קו הביוב הקיים... הונח בשנת 1958. אולם עפ' התכ' הסניטרית אשר הונעה ע"י היום, סומן חיבור חדש לקו העירוני".

(4) בתאריך 20 במאי, 1996, נשלח מזכר ממחלקת ביוב ותיעול למנהל האגף/החשב דאז לפיו קו הביוב הונח בשנת 1958 וכן שיש כוונה להגדיל קוטר הביוב העירוני.

(5) בתאריך 20 במאי, 1996, שלח מנהל מדור חיובים מזכר למנהל האגף/החשב דאז, בו ציין, בין השאר, כדלקמן:

"היות וגבינו היטל ביוב עובר למתן ההיתר- הצעתי ל... (מנהל מדור רישוי ומידע מחלקת ביוב ותיעול) שיוזם החלפת קו הביוב ברח' ואשר ישרת את הנכס. לאור זה, יש לשקול באם המלח חיוב בהיטל ביוב הינו בדין יסודו".

(6) בתאריך 16 ביוני, 1996, כתב מנהל מדור חיובים מכתב לבא כח הנישום, לפיו קו הביוב הונח בשנת 1958 וכן שעל פי מידע שקיבל ממחלקת הביוב והתיעול יש צורך בהחלפת קו הביוב העירוני שעובר בסמוך לנכס.

(7) בתאריך 24 ביוני, 1996, כתב בא כח הנישום למנהל מדור חיובים, בין השאר, כי אין לחייב בגין הנחת קווי ביוב המשרתים הנכס, וכי הדבר קיבל גושפנקא הלכתית בפסקי דין. בנוסף צוין כי "אנו בדעה שכל היטל הביוב אינו חוקי ואין מקום להטלתו אף לא בגין ביוב המותקן שנית".

(8) בתאריך 30 ביולי, 1996, בוצע חישוב של אגרת ביוב - קרן, הצמדה וריבית. לפי חישוב זה סכום הקרן בלבד הסתכם ב- 261,031 ש"ח.

(9) בתאריך 30 ביולי, 1996, הודיע מנהל מדור חיובים לבא כח הנישום כי הוסכם להשיב 200,000 ש"ח.



- (10) בתאריך 4 באוגוסט, 1996, מנהל מדור חיובים שלח מזכר לעורך דין מהשירות המשפטי בנוגע לפניית בא כוחו של הנישום, שנת הנחת הביוב וההצעה לשלם סך של 200,000 ש"ח במקום 319,200 ש"ח נכון למועד המזכר.
- (11) בתאריך 7 באוקטובר, 1996, שילמה העירייה באמצעות המחאה, סך של 200,000 ש"ח לפקודת הנישום.
- (12) הנישום במקרה זה הינו נישום אשר מנהל מדור חיובים הודה במסגרת חקירתו כי הפחית עבורו חיוב היטלי הפיתוח.
7. תיק בניין 516-020/0 (גוש 7107 חלקה 26/ גוש 7106 חלקה 28-26)
- (1) בתאריך 15 בפברואר, 1996, כתב בא כח הנישום מכתב למנהל האגף/החשב דאז בו צוין, בין השאר, כדלקמן:
- "נבקשכם למסור לנו בחזור, את מועדי ביצוע עבודות הביוב, הנחת צנרת מים ותיעול המשרתות את הנכס שבנדון באופן מפורט כמקובל".**
- (2) בתאריך 29 בפברואר, 1996, כתב מנהל מדור חיובים מזכר למנהל האגף/החשב דאז בו צוין, בין השאר, כדלקמן:
- "עפ' מח' ביוב (מר ו) (מנהל מדור רישוי ומידע במחלקת ביוב ותיעול) מחובר הבנין לקו ביוב העובר ברח' ... מועד הנחתו של קו זה- בשנת 57/58! אולם נאמר לי שבוצע חיבור חדש של הבנין לקו הנ"ל.. עפ' מידע שקיבלתי ממח' המים, קו המים שקוטרו 6" ומשרת את הנכס הנדון, הונח בתאריך 1/1/1961..".**
- (3) בתאריך 11 במרץ, 1996, השיב מנהל האגף/החשב דאז לבא כח הנישום, כי על פי מידע שקיבל ממחלקת הביוב והתיעול קו הביוב הונח בשנת 1957 או 1958.
- (4) בתאריך 18 במרץ, 1996, שלח בא כח הנישום מכתב למנהל האגף/החשב דאז בו צוין כי לא ניתן לחייב בהיטל ביוב קו ביוב שהונח לפני חודש יולי, 1962 ולכן יש להשיב ההיטל שנגבה בתוספת ריבית והפרשי הצמדה.
- (5) בתאריך 20 במאי, 1996, נשלח מזכר ממנהל מדור רישוי ומידע במחלקת ביוב ותיעול לחשב בו צוין כי הביוב הונח בשנת 1958 וכן שבשנת 1994 בוצע חיבור לביוב העירוני בעלות של כ-5,000 ש"ח.
- (6) בתאריך 16 ביוני, 1996, מנהל מדור חיובים כתב מכתב לבא כח הנישום בו צוין כי "מאחר והעירייה ביצעה את חיבור הבנין הנדון לרשת הביוב העירונית וזאת על חשבונה, אזי נהיה מוכנים לפשרה בנושא ולהשיב לכם את מחצית הסכום אשר שולם בגין "היטל-ביוב".
- על המכתב נרשם בכתב יד: **"17.6.96 ישיבה בחדר של סוכם להשיב 70% ביוב צמוד".**



(7) העירייה שילמה לנישום בתאריך 29 ביולי, 1996, סך של 90,226.19 ש"ח באמצעות המחאה של העירייה.

ה. גוש 6638 חלקה 369

(1) בתאריך 25 בדצמבר, 1995, כתב בא כח הנישום מכתב למנהל האגף/החשב דאז בו צוין, בין השאר, כדלקמן:

"נשמח לקבל בהקדם את פירוט עבודות הפיתוח שבוצעו: מועדי ביצוע, מיקומם ביחס לנכס ובכלל זה: הנחת צינורות מים, קווי ביוב וחיפוי."

(2) בתאריך 5 בפברואר, 1996, כתב מנהל מדור חיובים מזכר ידני לבא כח הנישום בו צוין, כדלקמן:

"הנני מעביר אליך מכתב תשובה למכתבך מתאריך 25.12.95. מכתב זה עדיין לא נחתם ע"י מר ד ד (מנהל האגף/החשב דאז) ומהווה טיוטא לצורך עיון בלבד. עם שובו של ד ד מחופשה או תקבל תשובה מסודרת."

(3) בתאריך 27 בפברואר, 1996, כתב מנהל מדור חיובים מזכר למנהל האגף/החשב דאז בו רשם, כדלקמן:

"בענינו של... נתקבלה פנייתו של עו"ד ... מתאריך 25.12.95. לפנייה זו הוכן מכתב תשובה אשר מרם נחתם על ידי. בינתיים לא הושב מאומה לבקשתו של... אולם על פניו נראה שתהיה בעיה עם היטל הביוב וזאת עקב המידע שנמסר ע"י ד ד בדבר הנחתו של קו הביוב ברח'... וזאת בשנת 1960..."

(4) הביקורת איתרה תשריט עליו רשומים, בין השאר, מועד הנחת קו הביוב (1960). כתב היד על התשריט נחזה להיות של מנהל מדור חיובים.

(5) מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיטוט הממצאים כי קו הביוב הונח בשנת 1958.

עבודה פרטית של מנהל מדור חיובים

152. הביקורת איתרה מסמכים שנכתבו על ידי מנהל מדור חיובים. חלק מהמסמכים מעלים חשדות לכאורה כי מנהל מדור חיובים עסק, במקביל לעבודתו בעירייה, בהגשה ו/או ייצוג נישומים מול העירייה.

153. להלן דוגמאות כמצוין לעיל:

א. תיק בניין 2077-007

(1) הביקורת איתרה טופס בקשה מתאריך 15 בנובמבר, 2001, לקבלת מידע להיתר עבור שיפוץ, אשר מולא בכתב יד על ידי מנהל מדור חיובים.

על ההיתר חתום גורם אחר כמגיש הבקשה.



(2) לבקשת המידע צורף תשריט עליו צויין בכתב יד כי מגיש הבקשה הרשום הינו ועד הבית שבגיננו הוגשה הבקשה.

(3) כתב היד על התשריט היה של מנהל מדור חיובים, לרבות כתב היד שהינו חלק מהתשריט שכלל הנראה הוכן אף הוא על ידי מנהל מדור חיובים לצורך העבודה שביצע עבור הנישום.

(4) הביקורת לא איתרה מסמכים נוספים רלוונטיים בנוגע לבקשה זו.

ב. תיק בניין 0476-029

(1) הביקורת איתרה טופס בקשה מתאריך 12 במרץ, 1996, לקבלת מידע להיתר עבור שיפוץ, אשר מולא בכתב יד הנחזה להיות של מנהל מדור חיובים.

(2) על ההיתר חתום גורם אחר כמגיש הבקשה.

(3) בתאריך 16 באפריל, 1996, כתב מהנדס רישוי בטופס "מידע והנחיות להגשת בקשה להיתר בנייה" כי על פי הנחיית מהנדסת האזור לא ניתן לאשר הבקשה.

(4) הביקורת לא איתרה בתיק הבניין מסמכים נוספים בנוגע לבקשה זו.

154. בנוסף, הביקורת איתרה מסמכים מהם עולה כי מנהל מדור חיובים העביר חומר כנגד העירייה לנישום עבור דרישת החזר תשלום מהעירייה. כלומר, ליקט מסמכים וכתב מכתב עבור הנישום ממנו עולה כי העירייה מתבקשת להשיב כספים לנישום עבור גבייה ביתר.

להלן המסמכים שאותרו: **תיק בניין מספר 76/011**

א. היתר בנייה (בקשת רישוי מספר 1867-20) מתאריך 1 בנובמבר, 2000, ממנו עולה כי על בעל ההיתר להשתתף בתשלום לקרן חניה עבור 8 מקומות חניה הדרושים וחסרים.

ב. מסמך שהופק בתאריך 26 במאי, 2003, ממערכת המחשב ממנו עולה, בין השאר, כי:

(1) בהחלטה מתאריך 13 בדצמבר, 2000, הוחלט לאשר בקשה לבניית שתי קומות נוספות, מרפסות ומעלית, בין השאר, בתנאי שיהיה "הסדר חניה פיזית או התקנת המקומות מחוץ לנכס באישור מהנדס העיר או השתתפות בהתקנת מקומות החניה הנדרשים ע"י תשלום לקרן חניה בהתאם לתקנות התכנון והבנייה (התקנת מקומות חניה) תשמ"ג-1983 ע"פ תכנון "ח" כשחננס לחוקף".

(2) תעריף לחניה אחת במועד החישוב היה 27,033 ש"ח.

(3) תכנית בניין עיר "ח" לא מאושרת.

ג. תשריט של אזור הנכס בו נתבקש אישור הבנייה.

ד. העתק מתקנות התכנון והבנייה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 בו סומן סעיף 2(ב) לתוספת הדן בהוראות בנוגע לחובת התקנת מקומות חניה.



ה. פסק דין (ת.א 1959/97) שניתן בתאריך 30 ביולי, 2001, בבית משפט השלום בירושלים כנגד עיריית תל אביב - יפו. התובעת בפס"ד והנכס נשוא התביעה לא היו קשורים לתיק הגדון למעט העובדה שהתביעה נסבה אודות דרישת העירייה לחייב התובעת בהיטל עבור "קרן חניה".

ו. בהחלטת בית המשפט צויין, בין השאר, כדלקמן:

"במועד דרישת התשלום וגבייתו, בין בכסף ובין בערבות בנקאית, לא היתה תוכנית מאושרת לבניית חניון שיענה לקריטריונים הללו, ועל כן הדרישה היתה שלא כדין, והתובעת זכאית להחזר התשלומים ששלמה לנתבעת בגין "קרן חניה" בשל הוצאת ההיתר הראשון והשני."

ז. מסמך בכתב יד בו צויין כי "תכנית ח" אושרה בלקוט פרסומים 4978 ח' 2239 ביום 16.4.2001. חישוב אגרות - 3.4.2001".

ח. מכתב מתאריך 18 במאי, 2003, הממוען למנהל האגף/החשב דאז. במכתב שכתב מנהל מדור חיובים, בו צויין, בין השאר, כדלקמן:

"עובר למתן ההיתר שולמו האגרות וההיטלים הנדרשים וביניהם תשלום בגין קרן חנייה בסכום של 216,264 ש"ח ביום 1.5.2001. התשלום הנ"ל נעשה שלא כדין ובניגוד לפיסקי דין שניתנו בנושא. להלן הנימוקים:

עפ' החלטת הועדה המקומית מיום 13.12.2000 נקבע תשלום לקרן חנייה עפ' תקנות התכנון והבנייה (התקנות מקומות חניה) התשמ"ג-1983. יש לציין שתכנית ח" עדיין אינה מאושרת.

עפ' התקנות הנ"ל, נקבעו בפירוש התנאים לגביית קרן חנייה, יוקם חניון ציבורי עפ' תכנית מאושרת ובהתאם להוראות התכנית המגדירות את מספר המקומות החנייה ומעדי הבצוע. כן מרחק ההליכה שבין הנכס לבין החנייה לא יעלה על 100 מ' (הנכס שבנדון נמצא באזור המוגדר "מגורים").

לאור הנ"ל, היות והתנאים הנדרשים עפ' החוק, לא קוימו, על העיריה להשיב את הסכום אשר שולם ובתוספת ריבית והצמדה בהתאם לחוק רשויות מקומיות הצמדה וריבית עד ליום התשלום בפועל."

ט. חשבון מתאריך 20 במאי, 2003, בו חויב הנישום, בין השאר, בהיטל כופר חניה בסך של 216,264 ש"ח.

י. הביקורת לא איתרה בתיק הבניין התכתבויות בנוגע לבקשת רישוי זו.

155. הביקורת איתרה מסמכים בנוגע לבקשת רישוי נוספת (בקשת רישוי מספר 23-0219): בתאריך 23 ביוני, 2003, נשלחה הודעה לנישום, לפיה בקשה להסדרת מקום חניה אחד נדונה בוועדת חריגים והוחלט לא לאשרה.



156. בהיתר בנייה שאושר על ידי ועדת המשנה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה, בתאריך 30 ביולי, 2003, מצויין כי כולל, בין השאר, "סידור מקום חניה אחד במרווח הצדדי-צפוני".

157. בחודש אוקטובר 2003 הופק שובר זיכוי על סך של 29,563 ש"ח בגין קרן חניה.

מבנה מדור חיובים

158. בחודש פברואר 2004 מנהל מדור חיובים ומבקר חישובים הושעו מעבודתם.

159. תפקידו של מנהל מדור חיובים היה, בין השאר, לסייע לעובדים הכפופים לו במקרים בהם נתקלים בבעיה בעת חישוב היטל פיתוח וכן לבצע בעצמו חישוב היטלי פיתוח במקרים דחופים בהם טכנאית חישובים נעדרת מהעבודה.

160. נכון לכתיבת דוח הביקורת, משרות אלה טרם אוישו כך שקיים עומס רב על מספר עובדים מועט.

161. כמו כן, לא נקבע מחליף לטכנאית חישובים ובהיעדרה מהעבודה אין עובד המבצע חישובים במקומה.

162. עובדת אשר שימשה, בין השאר, כמחליפתו של מבקר החישובים לצורך הפקת שוברי תשלום משמשת, נכון למועד עריכת הביקורת, כמבקרת החישובים. הביקורת איתרה מקרים בהם עובדת זו ביצעה חישובים אך בהיותה מבקרת חישובים אין גורם שתפקידו לבקר חישובים אלו.

163. לביקורת נמסר כי מאחר ואין גורם המתפקד כמנהל מדור חיובים, במקרים בהם עובדי המדור נתקלים בבעיה בעת חישוב היטל פיתוח הם פונים לעזרתו של עוזר לעסקאות ולהכנסות. הביקורת מציינת כי הכשרתו של עובד זה הינה בעיקר בתחום הכספי.

מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים כי "תמיד נשמר הכלל שעל פיו פעילויות מדידה וניתוח של שטחים נעשים אך ורק על ידי בעלי המקצוע מהתחום הנדסי".

164. במחצית שנת 2004 הכריזה העירייה על שינוי ארגוני שהתבטא בהקמת אגף הכנסות המורכב משלוש מחלקות: מחלקת חיובים, מחלקת גבייה ומחלקת שומה והשבחה.

165. חשב מינהל הנדסה דאז מונה כמנהל האגף החדש.

166. הביקורת מצאה כי לא חל שינוי בתפקוד ובהתנהלות מדור חיובים עקב השתייכותו לאגף החדש.

167. ההכרזה על הקמת האגף החדש היתה לפני שאנשי אגף ארגון ותקינה קבעו נוהלי עבודה וחיוו דעתם אודות השינוי הארגוני.

מנהל האגף החדש כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים כי הקמת האגף החדש "נעשתה על פי חוות דעתו של אגף ארגון ותקינה".



168. לביקורת נמסר כי האגף לארגון ותקינה הציע שינוי בשיטת תגמול העובדים באגף החדש: מפרמיות לפי מספר תיקים שטופלו על ידי העובדים לפרמיות לפי הכנסות מגביית היטלי השבחה.

מנהל האגף/החשב דאז כתב בתגובתו כי **"השיטה המוצעת מכילה בין היתר אלמנטים של מיקסום הכנסות ושל מיקסום תועלת/עלות"**.

169. עוד הוסיף מנהל האגף/החשב דאז, כדלקמן:

"הטיפול בחיוב ובגבייה של אגרות והימלים בגין בנייה ופיתוח התנהל במשך שנים רבות באופן מפוצל בין גורמים אירגוניים שונים במינהלי ההנדסה, בת"ש וכספים. במשך מספר שנים נדונה בעירייה הקמתו של אגף חדש, אשר בו ירוכז הטיפול בכל התחום של ההכנסות מבנייה ופיתוח. זאת במטרה להשיג טיפול יעיל, מקצועי, אפקטיבי ומתואם – כתועלת לעירייה ולנישומים גם יחד. הקמת האגף לוותה בקשיים רבים, בעיקר מכיוון שהיתה כרוכה בהעברה של אחריות וסמכות בין גורמים אירגוניים שונים. הגם שהאגף החדש הוכרז באמצע שנת 2004 עדיין נמשך תהליך מיסודו הבסיסי. בין המשימות הראשונות שהאגף החדש הציב לעצמו כלולה הגדרה מחודשת של אופן עריכת החיובים ושל תהליכי עבודה מקצועיים יעילים, ומובני בקרה. יצוין כי הקמתו של האגף החדש נחנה גושפנקא רישמית לניתוק בינו לבין אגף החשבות..."

מסקנות

170. במדור חיובים אין נוהלי עבודה כתובים ומסודרים, האמורים להנחות את העובדים ולשמש אמצעי בקרה.

171. שינויים תכופים בהנחיות לביצוע חישוב היטלי פיתוח אשר אינם מלווים בשינוי ובעדכון נוהלי עבודה ובקרה עליהם, יוצרים חוסר עקביות ובלבול בביצוע החישובים וכן מהווים פרצה, המאפשרת זיכוי לא תקין של גישומים והשמטת חיובים.

172. הריסה - מאחר ולא קיימת הנחייה אחידה כיצד לנהוג כאשר מאותרים חלק מהמסמכים בלבד, עלול להיווצר מצב של איפה ואיפה בחיוב גישומים. כלומר, יתכן מצב בו מקרה זה עובר גישומים שונים יחויב אחרת רק עקב הנחייה שונה שקיבלה טכנאית חישובים.

173. היעדר טבלת הרשאות המובנית במערכת המידע אינו מאפשר מעקב הרשאות מסודר, בקרה על רמות ההרשאה ובקרת גישה למסכי הזנה של נתונים ושאלות.

174. עובדים שונים הינם בעלי הרשאות לבצע פעולות, שאינן כביכול במסגרת סמכותם ועבודתם השוטפת. העובדה כי עובדים אלה יכולים להפיק חישובים ושוברי תשלום מצביעה על הליך פרוץ ופגום העלול לאפשר לכל מאן דהוא למחוק ו/או לשנות חישובים ולהפיק שוברי תשלום שלא בהליך הרגיל.



175. לא קיים מאגר מידע ממוחשב, לא קיים ריכוז מסמכים או גורם כלשהו אליו ניתן לפנות ולקבל מידע מלא ושלם בנושאים רלוונטים. מידע חלקי מצוי במסמכים ישנים ורעועים אשר לא נעשה מעקב אחר שלמותם.

לדעת הביקורת, חוסר בריכוז הנתונים הינו אחת הסיבות לזיכויים של נישומים. יש להימנע ממצבים בהם ברשות הנישומים מצוי מידע שבאופן תמוה ולא ברור אינו מצוי ברשות העירייה.

כמו כן מאחר ומאגר הנתונים אינו מאורגן ואינו יעיל, עבודת טכנאית החישובים מסורבלת, ארוכה ומחייבת השקעת זמן באיתור מסמכים ונתונים, שלא בהכרח יניבו פרי מאחר ולא ברור אם קיימים כלל.

176. לדעת הביקורת, העובדה כי הביקורת מצאה בארון נפרד, המצוי בחדרו של מנהל מדור חיובים, וששימש לצרכיו אישיים, מסמך מקורי של העירייה המהווה אסמכתא לתשלום היטלים בעבר, יש בה כדי להדגיש חוסר הסדר והבקרה על מאגרי המידע הידניים. מאגר המידע אינו נשמר כראוי, נותר רעוע וישן וזאת למרות שהינו בעל ערך רב לעירייה ולעיתים אין לו כל תחליף. חוסר בבקרה מהווה חשיפה רבה לטעויות ולפעולות מרמה.

177. תבעו"ת מיוחדות - עוזר לעסקאות ולהכנסות מחליט, על סמך מסמכים המצויים ברשותו, האם יש צורך בחיוב נוסף ואם לאו. העובדה כי לא קיים רישום מסודר בנוגע לכל המקרים המיוחדים וההחלטה אמורה להתקבל על סמך מסמכים והסכמים שנחתמו בעבר בין העירייה לבין הזים, יש בה כדי לגרום לטעויות ולקבלת החלטות שגויות. כמו כן, המערכת הממוחשבת אינה מחייבת התייחסות כלשהי בחישוב לעובדה שמדובר בנכס בתב"ע מיוחדת. כלומר, יתכן מצב בו טכנאית חישובים לא תפנה, מסיבה כלשהי, לעוזר להכנסות ועסקאות לקבלת מידע נוסף, ולא תוסיף לחישוב חיוב נוסף כמצוין לעיל.

178. לא בוצע שימוש בדוחות מעקב אחר שינויים שנערכו בשומות שנסגרו ונפתחו מחדש וכללו שינויים.

179. מאחר ולמבקר החישובים לא הועברו האסמכתאות עליהן התבססו החישובים, הביקורת תמהה על רמת הבקרה שהתאפשרה בטרם הופקו שוברי התשלום.

180. מחיקת חישובים קודמים תקינים ובמקומם הפקת חישובים מופחתים, בניגוד לחוק ולתקנות, לא הדליקו אצל מבקר החישובים "נורות אדומות" והנ"ל לא ביצע, לכל הפחות באותם המקרים, בדיקת חישובים.

העובדה כי מנהל מדור חיובים הזין נתונים על דעת עצמו, ללא כל פיקוח או בקרה מצידו של מבקר חישובים, יש בה כדי להעיד כי האחרון לא ביצע את תפקידו כראוי.



181. לדעת הביקורת העובדה כי מידע מועבר לנישומים לפני שלב הפקת שובר תשלום, מאפשרת התערבות בלתי תקינה ובלתי מקובלת של נישומים בהליך החישוב.
182. העובדה כי אותו מקרים בהם חויבו נישומים בהיטל ביוב בגין קווי ביוב שהונחו לפני שנת 1962, מעידה כי לא קיימת הקפדה ראויה על בדיקת מועד הנחת קו ביוב. יתכן ונישומים נוספים חויבו בגין היטל זה שלא כחוק, אך חוסר הכרתם את החוק מנעה מהם להגיש ערר ובכך למעשה נפגעו (נישומים אלה שילמו שובר תשלום שהתבסס על חישוב שגוי).
183. מקרים בהם ברשות בא כח נישום מצוי מידע שלא היה ידוע, כביכול, לטכנאי חישובים עובר לביצוע החישוב, יש בהם כדי להעלות תהיות אודות הליך העבודה במדור מחד גיסא ואודות "צינור" העברת המידע מהעירייה לגורמים חיצוניים, מאידך גיסא. הביקורת סבורה כי מידע, ככל הנראה, הועבר לגורמים חיצוניים, על ידי מאן דהוא במדור חיובים או במחלקה אחרת בעירייה הלוקחת חלק בקביעת חישוב היטלי פיתוח.
184. מנהל מדור חיובים פעל ללא אישור ושלא במסגרת תפקידו בעירייה, להגשת עררים לעירייה. נגישותו של מנהל מדור חיובים לחומר המצוי בעירייה והמסמכים שאותו בין חפציו בעירייה, מעוררים חשדות כי יתכן ופעולותיו היו חלק ממנגנון העברת המידע לנישומים.
185. לאור השינויים שחלו באגף נראה כי קיים מחסור בכח אדם והעבודה מתרכזת בידי עובדים בודדים בלבד. כתוצאה מכך העבודה מתעכבת, טכנאית החישובים לא מבצעת כל המטלות הנדרשות ממנה (חישוב שטח החיוב מהתשריט) והשירות הניתן לאזרחים נפגע. כמו כן מחסור בכח אדם גורר בקרה לקויה, אם בכלל.
186. בדומה למדור חיובים, האגף להכנסות מבנייה ופיתוח פועל אף הוא ללא נוהלי עבודה וללא בקרה מספקת על העבודה. לדעת הביקורת, מאחר וקיימת חשיבות רבה להגדרה מחודשת של אופן עריכת החיובים ותהליכי עבודה מקצועיים יעילים ומובני בקרה, היה יעיל יותר לבצע פעולות אלו בטרם הוקם האגף החדש ולאחר שאגף ארגון ותקינה חיווה דעתו על השינוי המינהלי.
187. לדעת הביקורת השינוי בשיטת תגמול העובדים עלול לעודד קבלת החלטות העלולות לפגוע בנישום. דוגמא לכך הינה המגמה שלא לתת זיכוי בגין שטח להריסה במקרים בהם אותו מסמכים המעידים על תשלום חלקי בלבד של היטלי פיתוח.

**המלצות**

188. יש לכתוב נוהל אשר יתאר ויקבע את תהליך העבודה ויגדיר את סדר הפעולות שיש לנקוט במדור חיובים טרם הפקת שובר תשלום לנישום.
189. לדעת הביקורת, אין להסתפק במזכרים ידניים הנרשמים על ידי עובדים בכירים במדור ואין להסתמך על בקיאות מנהל מדור/מחלקת חיובים בחוקים הרלוונטיים כאמצעי בקרה.
190. על העובדים לקבל הנחיות ברורות ורשמיות ולהכיר החוקים, הנהלים וההנחיות על בוריים. לשם כך יש לבצע הדרכות.
191. יש להקפיד להעביר למבקר החישובים כל אסמכתא רלוונטית לחישוב עליו מתבסס שובר התשלום, לרבות העתק מאסמכתאות עליהן מתבססות תשובות ממחלקות אחרות ו/או מגורמים אחרים שהנחיותיהם השפיעו על החישוב.
192. יש לבחון מחדש מערכת ההרשאות ולהפיק טבלת הרשאות יעילה, שתהיה חסומה בפני המתכנת ורק מנהל אבטחת המידע יהיה רשאי לערוך בה שינויים.
- המתכנת יגדיר בתוך התוכניות עצמן (מסכי הזנה, שאילתות ודוחות) את המשתמש אשר תהיה לו גישה למסכים אלו.
193. שובר תשלום יפרט את כל מרכיבי החישוב ויכלול הערות העשויות להסביר לנישום מהות החיוב.
194. יש להקים מאגר מידע ממוחשב שיכיל כל המידע המצוי במינהל הנדסה, לרבות מסמכים משנות השישים ונתונים הנשמרים בתיק הבניין.
195. יש להקפיד על הפקת דוחות מעקב תקופתיים של שינויים בחישובים ובשומות באמצעות עריכת דוחות חריגים שיכילו, בין השאר, שמות מפיקי החיובים, ביטולי חישובים ושינוי סכומי היטלים.
196. הביקורת סבורה כי יש מקום לשנות את דפוסי העבודה במדור חיובים תוך שימת דגש לנושאים הבאים:
- א. מערך ההרשאות ראוי שישתנה כך שרק לטכנאית חישובים תהיה הרשאה קבועה לבצע חישוב היטלי פיתוח ורק למבקר החישובים תהיה הרשאה קבועה להפיק שוברי תשלום.
 - ב. כאשר יבוצע חישוב על ידי טכנאי חישובים לא תהיה אפשרות לבצע חישוב נוסף באותו תיק. שינוי חישוב באותו תיק או תיקונו יתאפשר רק לטכנאי החישובים שביצע החישוב המקורי.
 - ג. במידה ומסיבה כלשהי יהיה צורך להפיק חישוב על ידי גורם אחר – תידרש קבלת אישור בכתב ממנהל האגף. האישור יועבר לרפרנט מיחשוב שיאפשר גישה רק לצורך התיק המסוים.



- ד. במקרים בהם יוזן זיכוי - המערכת הממוחשבת תחייב אישור ממוחשב של גורם נוסף לפני שהתיק יועבר לטיפולו של מבקר חיישובים.
- ה. במקרים בהם מדובר בנכס הנמצא בתב"ע מיוחדת - המערכת הממוחשבת לא תאפשר הפקת חישוב ללא אישור ממוחשב של עוזר להכנסות ולעסקאות (האישור יינתן רק לצורך החיוב האפשרי הנוסף הנ"ל).
- ו. כל עוד לא אושר במערכת הממוחשבת חישוב אגרות הפיתוח, לא תהיה לגורמים אחרים גישה לתיק במערכת.
- ז. הגישה למערכת החיישובים/הרשאות תימנע מכל עובדי המחלקה. הרשאות מתאימות יינתנו רק על ידי אחראי מערכות מיחשוב ולא על ידי הרפרנט (כפי שנעשה במועד עריכת הביקורת), אלא במקרים חריגים וחד פעמיים.
197. כל חיישוביו של מנהל מדור חיובים ייבדקו על ידי גורמים מוסמכים באגף על מנת לבחון האם אין מקום לגבות מהתושבים כספים שזוכו בניגוד לחוק.
198. המלצות אישיות:
- א. להעיר למבקר החיישובים על רשלנות בניהול, בפיקוח ובקרה.
- ב. לשקול המשך כהונתו של מבקר החיישובים בתפקיד זה לאור תפקודו הכושל בתפקיד, אשר גרם לעירייה אובדן כספי ופגיעה בשמה ובתדמיתה.
- ג. למנוע המשך העסקתו של מנהל מדור חיובים בתפקידו בפרט ובגופי העירייה השונים בכלל, וזאת לאור הודאתו באשמת הפחתת חיובים לנישומים, אשר גרמו לעירייה נזק כספי רב.
- ד. להעיר למנהל האגף/החשב דאז על כך שלא ביצע פעולות פיקוח ובקרה על עובדיו ובכך איפשר ביצוע פעולות חריגות על ידי עובדי מדור חיובים.
199. על העירייה לפעול להגשת תביעה אזרחית כנגד מנהל מדור חיובים ומבקר החיישובים.