



## היטל השבחה

### כללי

1. הגדרת "השבחה" לפי סעיף 1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965 (להלן- "החוק") הינה: "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג".
2. בהתאם לסעיף 196א' לחוק, יש לשלם היטל השבחה על השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול ובין בדרך אחרת, למעט הפטורים מהיטל בהתאם לסעיף 19 לחוק.
3. לפי החוק, אישור תכנית בגינה נגרמת השבחה הינה "תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת" בלבד.
4. החייב בהיטל השבחה הינו בעל מקרקעין או חוכר לדורות (מעל 25 שנה) הכלול בתחום התכנית או גובל בה.
5. מועד חיוב בהיטל השבחה הינו המועד בו מבקש בעל המקרקעין למכור הנכס לאחר, או לקבל מהעירייה היתר בנייה, או לעשות שימוש בנכס כפי שהותר בתכנית המשביחה, או בעת התרת שימוש חורג.
6. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן- "הוועדה המקומית") ממציאה לבעל המקרקעין שומה מטעמה בדבר גובה ההשבחה החל על הנכס, (להלן- "שומת השבחה"). השמאי בקביעת שומת השבחה מתחשב בתכניות החלות על הנכס, נכון למועד עריכתה, לעומת התכניות שחלו באזור בו מצוי הנכס, קודם לאישור התכניות.
7. ההפרש בין שווי הנכס במועד שלאחר אישור תכנית משביחה (במצב התכנוני החדש) לבין שווי הנכס במועד שלפני אישור תכנית משביחה (במצב התכנוני הישן) הינו ההשבחה החלה על הנכס. היטל ההשבחה אשר בעל המקרקעין מתבקש לשלם הינו מחצית מגובה עליית שוויים של המקרקעין (מחצית ההשבחה).
8. להלן דוגמא לנושאים המופיעים בשומת השבחה שעורך שמאי מטעם הוועדה המקומית ואשר מהווים בסיס לקביעת שומתו:
  - מטרת השומה;
  - פרטי רישום הנכס;
  - תיאור הנכס והסביבה - סביבת הנכס, תיאור המגרש, תיאור הזכויות במגרש;
  - רשמיו מביקור במקום;



- מהות ההשבחה - מצב תכנוני קודם ומצב תכנוני חדש (בהתייחס לתבע"ות החלות באזור);
- חישוב השומה.
9. העירייה התקשרה עם כ- 30 שמאים שונים שאינם עובדי עירייה, לצורך עריכת שומות השבחה המשמשות שומות מטעם הוועדה המקומית ומועברות לבעלי המקרקעין.
10. לדברי מנהל מחלקת שומה והשבחה, בהתאם לחלוקת העיר לאזורים תכנוניים (על פי חלוקת האזורים בצוותי התכנון של אגף תכנון בניין עיר), קבע הוא בשיתוף עובדי מחלקתו, וכן בליווי ותיאום צוותי התכנון באגף תכנון בניין עיר המלווים את תוכניות בניין עיר, בכל אזור כאמור, מספר שמאים אשר יערכו לוועדה המקומית שומות השבחה. הקביעה לדברי מנהל מחלקת שומה והשבחה נעשתה על סמך ידע, ניסיון במתן שומות קודמות והיכרות השמאי את האיזור שבאחריותו.
- מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "בחירת שמאי לפי התמחותו באיזור אינה רלוונטית. התוצאות של כל השמאות צריכות להיות בטווח הסביר. הבחירה בדרך שנקבעה באה לכסות על הפערים בין השמאות של שמאי הוועדה המקומית וזאת על מנת שהפערים לא יבלטו באותו איזור בו הוא מופקד לתת חוות דעת".
11. להלן הליך אישור שומה שנקבעה על ידי שמאי:
- א. עבור כל בעל מקרקעין, הפונה לעירייה בבקשה לברר גובה היטל ההשבחה שעליו לשלם, נפתח מספר נישום (במחלקת רישוי ובנייה במינהל הנדסה), המאפשר זיהוי במערכת הממוחשבת ובמסמכים.
- ב. אחד מעובדי מחלקת שומה והשבחה מחליט מי מהשמאים הרשומים באזור בו נמצא הנכס הגדון, יערוך שומת השבחה עבור הוועדה המקומית.
- ג. לאחר קבלת שומת השבחה, מנהל מחלקת שירותי בניין עיר בודק אותה מההיבט התכנוני. כלומר, מוודא שהשמאי התייחס בשומתו לכל התבע"ות החלות באזור.
- מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "מלבד הבדיקה של השומה מההיבט התכנוני חותם מנהל מחלקת שירותי בנין ערים על השומות, על נכונות הפרטים התכנוניים כאשר אם יש טעות או חוסר בנחונים נשלחת השומה חזרה לשמאי הוועדה להתייחסות/תיקון. ובנוסף חותם בשם הוועדה המקומית על הודעת התשלום שנושלחת לנישום".
- ד. לאחר מכן, שומת ההשבחה מועברת לבדיקת מנהל מחלקת שומה והשבחה, בתפקידו כשמאי הוועדה המקומית, שאמור לבדוק את נימוקי השמאי. לאחר אישורו נשלחת שומת ההשבחה לבעל המקרקעין.
- מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "גם אחרי בדיקת השומות מתברר כי השומות האחרות המוגשות הם רבות כך שלמעשה השומה המוגשת

- לבדיקות מנהל מדור היטל בשחה ואו מטעמו "מתאשרת" אוטומטית (אין בדיקה יסודית, אם בכלל)".
12. במידה ובעל המקרקעין חולק על גובה שומת השבחה שהומצאה לו על ידי השמאי מטעם הוועדה המקומית (להלן - "שמאי הוועדה") הוא רשאי להגיש שומה נגדית שיכין שמאי אחר מטעמו (להלן - "השומה הנגדית").
13. לפי סעיף 14 (א) לחוק, השומה הנגדית אמורה להתקבל בעירייה תוך 30 יום מיום שהודעה לבעל המקרקעין השומה בגין היטל השבחה על ידי הוועדה, אלא אם האריך שר הפנים, על פי בקשת הנישום מועד זה (סעיף 20 לחוק).
14. בהתאם לחוק, אם הסכימו הוועדה ובעל המקרקעין על גובה שומת השבחה (באמצעות פשרה), יותאם החיוב בהיטל לשומה שהוסכם עליה. לא הסכימו כאמור – יבחרו הוועדה המקומית ובעל המקרקעין שמאי מקרקעין אחר (להלן - "שמאי מכריע"), ושומתו תהא מכרעת.
- מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "לא ברור מהי פשרה". מי עושה אותה? האם יש פרוטוקול? מי החליט? מי היה נוכח? מי ייצג את הוועדה המקומית? (השמאי מטעמה או נציג העירייה)...?"
- בהתבסס על מכתבים ששלח מנהל מחלקת שירותי בניין עיר לשמאים שנבחרו לשמש כשמאים מכריעים, עולה כי ההשתתפות בהוצאות שומתם תחולק בין העירייה לבין בעל המקרקעין באופן שווה. בניגוד למצויין במכתבים אלו, מנהל האגף ומנהל מחלקת שומה והשבחה ציינו בתגובתם לממצאי הביקורת כי שכ"ט השמאי המכריע לאו דווקא מחולק שווה בשווה בין הצדדים.
15. סך תקבולי העירייה מהיטל השבחה, בהתבסס על רישומי הנהלת החשבונות בשנים 2002 ו-2003, היה כדלקמן:

שנה	סכום ב-ש"ח
2002	53,850,856
2003	61,452,252

בתגובה לטיוטת הממצאים מסר מנהל האגף/חשב דאז כי בסכומים הנ"ל כלול גם "חלף היטל השבחה" המשולם על ידי מינהל מקרקעי ישראל לפי כללים שונים לחלוטין מאלה החלים לעניין היטל השבחה.

מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "בטבלת התקבולים אין התייחסות לתביעות פיצויים והחזרים ולתביעות בהליכים שטרם הסתיימו, מכאן שהתמונה אינה מלאה".



## בדיקת נושאי הביקורת כללה, בין השאר:

16. עיון במסמכים הבאים:

א. חוקים:

(1) חוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965, לרבות התוספת השלישית.

(2) תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970.

ב. נוהל התקשרות עם נותני שירותים שמאיים לעירייה.

ג. חוזי מסגרת שנחתמו בין העירייה לבין שמאי הוועדה.

ד. חוזה מסגרת מיוחד.

ה. רשימת שמאי ועדה עד שנת 1998.

ו. רשימת שמאי ועדה משנת 1998 ועד למועד עריכת הביקורת.

ז. הסכם שנחתם בין העירייה לבין חברות טלפונים סלולריים.

ח. מסמכים שונים הנמסרים למחלקת שומה והשבחה במהלך הליך תשלום ההיטל.

ט. פרוטוקולים של הוועדה הממליצה על התקשרויות העירייה עם שמאים ושל הוועדה לתכנון ובנייה.

17. ניתוח קבצי מחשב, בין השאר, כדלהלן:

א. קובץ "הערות לנישום", לתקופה שבין תאריך 4 במאי, 1997, לבין תאריך 30 במאי, 2004 (לפי שדה "תאריך עדכון אחרון"), הכולל, בין השאר, השדות שלהלן: מספר נישום, הערה, תאריך עדכון אחרון.

ב. קובץ "ערבות לנישום", לתקופה שבין תאריך 31 בדצמבר, 1982, לבין תאריך 31 במאי, 2004 (לפי שדה "תאריך בסיסי") הכולל, בין השאר, השדות שלהלן: מספר נישום, תאריך בסיסי, סכום ערבות ותאריך עדכון.

ג. קובץ "טבלת שמאים", הכולל, בין השאר, השדות שלהלן: קוד שמאי, שם, רחוב, מספר בית, עיר, מספר טלפון ומספר פקס.

ד. קובץ "נישומים", לתקופה שבין תאריך 19 ביולי, 1991, לבין תאריך 30 במאי, 2004, (לפי שדה "תאריך נישום") הכולל, בין השאר, השדות שלהלן: מספר נישום, קוד שמאי, תאריך רישום, תאריך נישום, תאריך קבלת שומה נגדית, תאריך העברה לשמאי הוועדה.

ה. קובץ "נתוני שמאות לנישום", לתקופה שבין תאריך 16 ביוני, 1978, לבין תאריך 16 במאי, 2004 (לפי שדה "תאריך בסיסי") הכולל, בין השאר, השדות שלהלן: מספר נישום,



סכום בסיסי, תאריך בסיסי, סכום שומה נגדית, סכום שומה מוסכמת/מכרעת, סכום ששולם.

1. קובץ "מעקב הזמנות שומה", לתקופה שבין תאריך 18 במאי, 1988, לבין תאריך 31 במאי, 2004 (לפי שדה "תאריך מסירה לשמאי") הכולל, בין השאר, השדות שלהלן: מספר נישום, קוד שמאי, תאריך מסירה לשמאי, תאריך החזרה משמאי ותאריך אישור שכר טרחה.

2. קובץ "סטטוס", לתקופה שבין תאריך 1 בינואר, 2002, לבין תאריך 30 במאי, 2004 (לפי שדה "תאריך") הכולל, בין השאר, השדות שלהלן: מספר נישום, סטטוס, שם משתמש, תאריך והערה.

3. קובץ "שוברי תשלום" לתקופה שבין תאריך 17 במרץ, 1992, לבין תאריך 30 במאי, 2004 (לפי שדה "תאריך הפקה") הכולל, בין השאר, השדות שלהלן: מספר נישום, מספר שובר, תאריך הפקה, תאריך תשלום וסכום מעודכן.

18. שיחות שנערכו עם גורמים שונים במינהל הנדסה:

א. מנהל האגף/חשב דאז;

ב. מנהל מחלקת שומה והשבחה;

ג. מנהל מחלקת שירותי בניין עיר;

ד. עובדי מחלקת גבייה באגף להכנסות מבנייה ופיתוח;

ה. עובדי מחלקת ערבבויות;

ו. עובדת יחידת אישורים לטאבו;

ז. תוכניתנית מערכת היטל השבחה.

19. בתקופה המבוקרת האחריות על נושא היטל השבחה היתה במדור היטל השבחה אשר היה שייך אירגונית למחלקת שירותי בניין עיר, באגף תכנון בניין עיר שבמינהל הנדסה. במדור 6 עובדים לפי הפירוט כדלקמן: מנהל המדור (שמאי מקרקעין בהשכלתו), 2 בוחני היטל השבחה (שמאי מקרקעין בהשכלתם), עובדת המועסקת במשרה חולפת לביצוע שמאות להיטל השבחה בשימושים חורגים לעסקים, ו-2 פקידי היטל השבחה.

במחצית שנת 2004 הוקם אגף חדש להכנסות מבנייה ופיתוח. מנהל האגף החדש שימש בתקופה המבוקרת כחשב מינהל הנדסה ובת"ש (להלן: "מנהל האגף/חשב דאז"). מנהל מחלקת שומה והשבחה שימש בתקופה המבוקרת בתפקיד מנהל מדור היטל השבחה (להלן: "מנהל מחלקת שומה והשבחה").

20. הביקורת נערכה במהלך החודשים פברואר – נובמבר 2004.

**ממצאים****אי הקפדה על עדכון מערכת העזר הממוחשבת ועל תיוק מסמכים**

21. עובדי המדור נדרשים להזין למערכת עזר ממוחשבת את כל הנתונים הרלוונטיים לטיפול בנישומים, ובכלל זה: שומת שמאי הוועדה, שם שמאי הוועדה, סכום השומה הנגדית (במידה והוגשה), סכום שומה מוסכמת/מכרעת ושם שמאי מכריע.

22. הביקורת מצאה כי קיימים נתונים שאינם נדרשים כלל להזנה, כגון עדכון תוקף כתב ערבות שבעל המקרקעין נדרש להמציא.

בתגובה לממצאי הביקורת מסר מנהל האגף/חשב דאז כי: "עידכון תאריך חוקף הערבות מנוהל עבור כלל הערבויות שבדי העירייה ביחידת הערבויות שבמחלקת מהתו"ב".

הביקורת מציינת כי נתון "תאריך פקיעת הערבות" נדרש להזנה וללא עידכוננו לא ניתן לעקוב אחר תוקף הערבות באמצעות מערכת העזר הממוחשבת.

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת בתגובה לממצאים כי "עדכון נחוני הערבות הינו לצורך תיאום בין מחלקתי ומעקב בשל רגישות הנושאים בהם אנו מטפלים".

ממלא מקום מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע רשם בתגובתו לטיוטת דוח הביקורת, בין השאר, כי: "בימים אלו מפותחת מערכת חדשה להיטל השבחה. מדובר במערכת חפועלית שאופיינה מול מ' מחלקת שומה והשבחה...ומול חשב מינהל הנדסה... נתונים רבים שאין חובה להזינם היום, הוגדרו כחובה במערכת החדשה, ולא תהיה אפשרות להתקדם בחליך ללא הזנתם (למשל- שומה נגדית).

לא הוגדרו מנגוני בקרה (בשתי המערכות) – הנושא יועלה למחלקת היטל השבחה.

ההנחה בפיתוח המערכת החדשה היא, שמערכת תקבולים במחוג"ג תטפל בקופה, הסדרי תשלום, כרטיס חשבון, קשר למסלקה וקשר למע' הנה"ח".

23. בהשוואה שערכה הביקורת בין מסמכים שונים לבין קבצי המחשב, עולה כי חלק מהנתונים לא הוזן כלל למערכת העזר הממוחשבת ולא ניתן ללמוד מניתוח קבצי המחשב על ההליך בו מצוי הטיפול בנישום.

להלן דוגמא למקרה בו לא הוזנו למערכת העזר הממוחשבת כל הנתונים (נישום מספר 27735):

א. הנתונים הקשורים לנישום הנ"ל כפי שמופיעים בשתי רשומות שונות בקובץ "נתוני שמאות לנישום" הינם:

שדה "תאריך שומת וועדה"	שדה "סכום שומת וועדה" ב-ש"ח	שדה "תשלום בפועל" ב-ש"ח	שדה "סכום סופי" ב-ש"ח
16/05/01	230,500	230,500	
18/12/02	90,200	90,200	26,300

בקבצי המחשב אין נתונים אודות הגשת שומות נגדיות על ידי הנישום.

- ב. מעיון במסמכים המצויים במחלקת שומה והשבחה עלו הממצאים המפורטים להלן:
- 1) בתאריך 19 במאי, 2003, התקבלה בעירייה שומת השבחה, לפיה היטל השבחה החל על הנכס הינו:
 

השבחה בגין שינוי תב"ע : 230,500 ₪  
 השבחה בגין הקלת בנייה : 90,200 ₪
  - 2) הביקורת איתרה הודעת חיוב היטל השבחה לנישום, מתאריך 25 במאי, 2003, לפיה עליו לשלם סך של 90,200 ש"ח, בתוספת הפרשי הצמדה עד למועד התשלום בפועל.
  - 3) הופק שובר תשלום על סך 334,416.52 ש"ח שהיה תקף עד לתאריך 11 בדצמבר, 2003.
  - 4) בתאריך 11 בנובמבר, 2003, כתב הנישום מכתב לעירייה, בו צויין כדלקמן:
 

1. בתאריך 11 בנובמבר 2003 הומצאה למשרדנו הערכת נכס דלא נידי מאת...  
 שמאי מקרקעין, (שמאי הוועדה) בנוגע לאומדן היטל השבחה לנדון.  
 2. מאחר ואנו קרבים למועד פקיעת חוקף ההחלטה בקשר עם ממוש הזכויות, חברתנו תשלם את שובר התשלום עבור היטל השבחה, אך אנו שומרים את הזכות לבחון את הממצאים שאוזכרו באומדן היטל השבחה, ולערער על קביעתכם לתשלום הנדרש."
  - 5) בתאריך 2 בדצמבר, 2003, כתב מנהל מחלקת שירותי בניין עיר מכתב לנישום, לפיו "באפשרותכם להגיש שומה נגדית תוך 30 יום מיום קבלת השומה לידיכם."
  - 6) בתאריך 15 במרץ, 2004, חתמו שמאי הוועדה ושמאי נגדי מטעמו של הנישום על שומה מוסכמת בגובה של 26,300 ש"ח בלבד (מחצית גובה השומה). מהשומה המוסכמת עולה כי "לא חלה השבחה בגין אישור התוכניות... בגין אישור הקלות, הגענו לכלל הסכמה כי השבחה שנוצרה בשווי המקרקעין... הינה בסך של 52,600 ש"ח..."
- ג. הביקורת לא איתרה בתיק הנישום שומה נגדית שהוגשה לעירייה.  
 העתק השומה הנגדית הוצג לביקורת במסגרת התגובה שהגיש מנהל מחלקת שומה והשבחה לטיוטת דוח הביקורת, בצירוף התגובה כי "כאמור, קיימת בעיה של תיוק במח' שומה והשבחה."
- ד. כפי שעולה מהדוגמא לעיל, לא ניתן ללמוד מגיתוח קובץ המחשב כי הוגשה שומה נגדית. כמו כן, לא ניתן לדעת כי סכום השומה המוסכמת המצויין בקובץ מתייחס הן להשבחה בגין שינוי תב"ע והן להקלה, אלא רק לזו האחרונה.

ה. בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל שומה והשבחה כי: "שומה נגדית הוגשה כחודש לאחר קבלת השומה לידי הנישומים ואכן לא הוזנה במחשב מח' שומה והשבחה". כמו כן ציין כי: "היות ועל התב"ע נקבע שאין השבחה, הרי ששורת החיוב, (בעמודת סכום מוסכמת), נשארת ריקה". הביקורת מציינת כי היעדר רישום בעמודה עלול להצביע על רישום חסר ו/או על אי סיום ההליך ולא בהכרח על שומה אפס.

בהתייחס לתגובת מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "הליך השומה היה כמתבקש בחוק" הביקורת מדגישה כי דוגמא זו נועדה להמחיש אי הזנת כל הנתונים הרלוונטיים למערכת העזר הממוחשבת. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת, אותרו מקרים נוספים בהם הנתונים שהוזנו למערכת העזר הממוחשבת היו שגויים ולא תאמו המסמכים עליהם, כביכול, היו אמורים להתבסס, כגון שם השמאי המכריע ותאריך קבלת שומת שמאי הוועדה בעירייה.

להלן דוגמא כמצוין לעיל:

מספר נישום	נתון בקבצים	נתון לפי המסמכים
25587	שמאי מכריע: "פנימי"	שמאי מכריע: "מ.ג."

מנהל מחלקת שומה והשבחה רשם בתגובתו לטיוטת ממצאי דוח הביקורת, בנוגע לרישומים שגויים, כי "הדבר נגרם לעיתים קרובות בעל סיבות טכניות (כגון רישומים של שמאים שלא נכללים ברשימת השמאים בוועדה המקומית) הנובעות מהתכונה עצמה. מסיבה זו מפותחת כיום מערכת חדשה להיטל השבחה שתתאים יותר לצורכי המחלקה".

25. קובץ "סטטוס" הינו קובץ האמור לכלול את כל הנישומים שטופלו על ידי מחלקת שומה והשבחה. כלומר, אמור להיות רצף במספר נישום. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי בתקופה שבין תאריך 1 בינואר, 2002, לבין תאריך 31 בדצמבר, 2003, קיימים 44 מספרי נישום חסרים ברצף מספרי נישומים. להלן דוגמאות למספרי נישום חסרים: 25416; 25417; 25418.

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "קיימת אי רציפות במספרי נישומים או מספרי נישומים ללא נתונים עקב בעיות חוכנה... המערכת הנוכחית הינה מערכת ישנה - למעלה מ- 10 שנים וכיום נמצאת בפיתוח מערכת חדשה".

ממלא מקום מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע רשם בתגובתו לטיוטת ממצאי דוח הביקורת, בין השאר, כי: "עקב נפילות מערכת או יציאה לא מסודרת מהתכנה יתכנו "חורים" ברצף של מספרי הנישומים. במערכת החדשה המפותחת נושא זה מטופל".

26. מערכת העזר הממוחשבת הינה מערכת שנועדה לאפשר גיהול מעקב אחר הליך הרישוי וכן לאפשר מעקב אחר החשבונות האישיים של הנישומים. החשבונות האישיים של הנישומים מתנהלים לפי שיטת רישום "חד צדדי". בהתאם ל"הנחיות הנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות" "סכומי התקבולים הרשומים בסעיפי ההכנסה התקציביים במערכת הנהלת חשבונות צריכים להיות מתואמים לסה"כ הגביות הרשומות במערכת העזר של החשבונות האישיים".



מערכת הנהלת החשבונות מתנהלת באמצעות מערכת מיחשוב אחרת. לא קיים ממשק בין המערכות.

מנהל האגף/חשב דאז מסר לביקורת כי: "מערכת היטל השבחה, לפי מיטב שיפוטי, לא תוכנה להיות מערכת חשבונאית. ממילא לא נועדו להתנהל בה חשבונות אישיים של נישומים, ולו גם בשיטת רישום "חד צדדית".

27. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי אין מבוצעת כלל התאמה בין סכומי התקבולים בגין היטל השבחה, כפי שנרשמו במערכת העזר הממוחשבת של החשבונות האישיים לבין סכומי התקבולים בגין היטל השבחה כפי שנרשמו במערכת הנהלת החשבונות.

ממלא מקום מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע רשם בתגובתו לטיוטת ממצאי דוח הביקורת, בין השאר, כי: במערכת הנה"ח נצברים הנתונים עפ"י סעיף תקציבי - אין קשר ל"תיק טיפול". יתכן ומתבצעות העברות כספים בגין פעולות מסוימות ישירות למערכת הנהלת חשבונות לסעיפי תקציב של היטל השבחה, ללא הפקת שובר ותשלום במערכת היטל השבחה. אם התשלום מבוצע בקופת מנהל הנדסה - יש קשר ממוחשב עקיף דרך קופת "דואט" (תכנת הקופה של מנהל הנדסה). קופת "דואט" תוחלף במהלך 2005 בקופת "מחו"ג".

28. תקבולי העירייה מהיטל השבחה נרשמים בתב"ר בשלושה סעיפי תקציב. ההכנסות בשנים 2003 ו- 2002 בהתבסס על הרישומים במערכת הנהלת החשבונות, היו כדלקמן:

יתרת תקבולים נטו בשנת 2003 (בש"ח)	בניכוי 25% העברה לתקציב הרגיל (בש"ח)*	סה"כ תקבולים בשנת 2003 (בש"ח)	סעיף תקציב
		57,311,295	02/5211500002 היטל השבחה
		525,792	02/5211500024 רישוי עסקים **
		3,615,165	02/5211510006 מקרקעי ישראל ***
<b>46,089,189</b>	<b>(15,363,063)</b>	<b>61,452,252</b>	סה"כ :

יתרת תקבולים נטו בשנת 2002 (בש"ח)	בניכוי 25% העברה לתקציב הרגיל (בש"ח)*	סה"כ תקבולים בשנת 2002 (בש"ח)	סעיף תקציב
		41,965,776	02/5211500002 היטל השבחה
		413,240	02/5211500024 רישוי עסקים **
		11,471,840	02/5211510006 מקרקעי ישראל ***
<b>40.388,134</b>	<b>(13,462,722)</b>	<b>53,850,856</b>	סה"כ :

\* הסכום מיועד לכיסוי חלק מהוצאות הוועדות לבניין עיר ועלויות הגבייה של היטל השבחה.

\*\* תקבולי היטל השבחה כתוצאה מהתרת שימוש חורג.

\*\*\* תקבולי השבחה ממינהל מקרקעי ישראל.

מנהל האגף/חשב דאז מסר לביקורת כי: "סעיף מקרקעי ישראל אינו רלוונטי לצורך ההשוואה... אין מדובר בהיטל השבחה אלא ב"חלף היטל השבחה", המתנהל לפי כללים שונים לחלוטין."

29. בניגוד למצוין לעיל, מניתוח קובץ "שוברי תשלום" (שנגזר ממערכת העזר הממוחשבת) עולה כי תקבולי העירייה מהיטל השבחה היו כדלקמן:

שנה	סכום ב-ש
2002	45,242,692
2003	62,078,968

30. בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל האגף/חשב דאז, כי: "מערכת היטל השבחה פועלת כמערכת תפעולית, ולא כמערכת חשבונאית. נראה שכך התכוונו מי שתכננו ופיתחו אותה. סכומי התקבולים הנכונים הם כמובן אלה הרשומים במערכת החשבונאות של העירייה. ייתכנו סיבות שונות לפערים בין הסכומים שנרשמו בתקופת זמן נתונה, לרבות העובדה שחלק מהרישומים במערכת היטל השבחה מוזנים ידנית. מערכת חדשה להיטל השבחה נמצאת בתהליך פיתוח. במסגרת זאת ניתן דעתנו הן לצורך והן לאפשרות לקיים התאמה ממוחשבת זאת לבין מערכת הנהלת חשבונות."

31. לביקורת נמסר כי המסמכים הנמסרים למחלקת שומה והשבחה מתויקים בארכיב המחלקה לפי גוש וחלקה (להלן - "תיקי נישומים").

הביקורת לא איתרה במקרים רבים, מסמכים שונים אשר לפי קבצי המחשב אמורים היו להימצא בתיקי הנישומים (כגון שומת ועדה, שומה נגדית ושומה מוסכמת/מכרעת). בחלק מהמקרים לא איתרה הביקורת תיקי נישומים אשר לפי הקובץ החל הטיפול בעניינם ולעיתים, ככל הנראה, אף הסתיים.

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה, כדלקמן:

"למרות מאמצי מח' שומה והשבחה לסייע בתיוק החומר בתיקיית אגף תב"ע, ע"י עזרה בסידור החומר לפי גושים וחלקות, קיים פיגור ניכר בתיוק. עובדה זו מעכבת את הטיפול בנישומים ויצרת עבודה מיותרת באיתור חומר."

מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "אבקש להבהיר כי תיוק החומר של מדור היטל השבחה היה עד שנת 2000 במדור היטל השבחה, שהחזיק בכל החומר הקשור להיטל השבחה (שומות, שוברי תשלום והתכתבויות בנושא היטל השבחה).

גנוך אגף תב"ע מונה 2 עובדים בלבד, כאשר כל אחד מהם מקבל קהל בכל יום עד השעה 12:00 ולאחר השעה הזו עובדת אחת ממונה על תיוק ורישום החומר ואילו העובד השני ממונה על שליחויות של אגף תב"ע ואינו לוקח חלק במלאכת התיוק.

מזה שנים בקשנו בחינה ארגונית של הגנן ותגבור או שינוי בעובדי הגנן, אך בשנים האחרונות לאור הקיצוצים לא נעשתה שם בחינה בנושא. ראוי לציין כי בחודשי הקיץ קבלנו עזרה של תלמידי תיכון, שעסקו בתיוק ועזרו להחגבר על הפיגורים. כמות החומר שמועברות לגנן גדולה וכוללת את כל ההתכתבויות מהאגף לרבות ההנהלה, צוותי התכנון מחלקת שרותי בנין ערים ומדור היטל השבחה. בעקבות ממצאי הדוח הורתי לתגבר את התיוק בימים הקרובים כדי להביא את כל החומר לתיוק במקביל נערוך מעקב ונסיק מסקנות לגבי השינויים הדרושים על מנת שהחומר שיגיע לתיוק יתויק בתוך מספר ימים מהרגע שיגיע לגנן. מכל מקום בתוך כשבועיים יסתיים כל התיוק של החומר שהועבר בארגונים ממדור היטל השבחה לגנן".

32. בתאריך 23 בספטמבר, 2004, הביקורת מסרה למנהל מחלקת שומה והשבחה רשימה של מסמכים (בהתייחס ל- 144 תיקי גישומים שונים), שלא אותרו על ידיה ואשר מהווים אסמכתא לגובה שומת שמאי הוועדה, ו/או אסמכתא לגובה השומה הנגדית ו/או אף אסמכתא לגובה השומה שנקבעה בסופו של דבר. נכון למועד עריכת הביקורת מרבית המסמכים טרם הועברו לעיונה של הביקורת. מהמחלקה נמסר כי שחזור המסמכים ייעשה באמצעות פנייה לשמאים החיצוניים בבקשה לקבל העתק משומותיהם (אשר אמורים היו להימצא בעירייה). מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי יתכן והמסמכים טרם תויקו בתיקי גישומים ונמצאים בארגונים המצויים בארכיב. לדבריו, התיוק טרם בוצע מאחר ו"היות והמסמכים שטופלו ע"י צוות המחלקה (ונוסגר הטיפול בהם), עוברים למיון בזכירות האגף ולאחר מכן חוזרים לתיוק בתיקיית אגף תב"ע, הליך שלעיתים שנמשך למס' חודשים (הטעויות במקור), בשל הכמויות הרבות, לא נוכל בשלב זה להענות לבקשתם באופן מלא."

מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "אציין כי רוב המסמכים לא נמצאים כלל בחומר המיועד לתיוק ורובם לא הגיעו כלל לגנן, או שאין כלל מסמכים כאלו."

33. בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי "תקופת הביקורת היתה תקופת הקמת אגף חדש בה צומצמה בפועל מצבת כוח אדם במחלקה... מצד אחד, ונוספו עבודות שונות מצד שני. לפיכך קיימת בעיה אובייקטיבית לעמוד בלו"ז שנקבע לדו"ח הביקורת וכן בהמצאת המסמכים שנדרשו על ידכם, ... אחת ממטרותיו של הקמת האגף החדש, לדעתנו, היתה הגברת הביקורת בעבודה השוטפת של השמאים, הן בשומות שנערכות עבור הועדה והן בשומות מכריעות. הובהר למנהל האגף החדש כי במסגרת כוח האדם הקיים היום, לא ניתן לבצע ביקורות (הטעות במקור) פנימית זו על ידנו, אם כי נעשית ביקורת באופן מדגמי על תיקים בהם החיוב בהיטל השבחה גבוה."

34. עוד הוסיף מנהל מחלקת שומה והשבחה כי "מהממצאים שהועלו במיזמת הדו"ח ניתן להבין את מצוקת כוח האדם בה נתונה מחלקת שומה והשבחה. הדבר בא לידי ביטוי בין היתר בנושא תיוק, ביקורת על איכות השומות, משך הזמן עד שהשומה מגיעה לנישום."



"על מנת לחדד את נושא התיוק של מח' שומה והשבחה נציין כי האחריות לתיוק החומר הינה של אגף תב"ע, ומח' שומה והשבחה ניסתה במהלך הזמן לעזור בתיוק ולהקל על העומס שנוצר...".

35. החלטת ועדה מקומית (היתר בנייה) תקפה לשנה אחת בלבד. בפני נישום, אשר הפסיק הליך הרישוי למשך שנה שלמה, עומדת האפשרות לפנות פעם נוספת למחלקת רישוי ובנייה במינהל הגדסה, בבקשה להתחיל הליך רישוי חדש עבור אותה בקשה באותו נכס.

למרות שבפועל מדובר בהארכת האישור בלבד ואין צורך בביצוע הפעולות הנדרשות מחדש, מחלקת רישוי ובנייה פותחת לבעל הנכס מספר נישום חדש.

מבדיקת הביקורת עולה כי עובדי מינהל הגדסה מתוגמלים במשכורתם בפרמיות הנגזרות ממספר התיקים המטופלים על ידם.

הביקורת מציינת כי עובדי מחלקת רישוי בנייה אמורים להיות מודעים לעובדה כי בעל הנכס הפונה מבקש להאריך תוקף בקשה ולא להתחיל בהליך חדש היות ובמסגרת הטיפול מבצעים בדיקה לפי גוש וחלקה.

36. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי במקרים בהם מדובר על הארכת אישור, מהנדסי רישוי ובנייה לא מזינים למחשב קוד בדבר מהות הבקשה החדשה (הארכת תוקף/שינוי בקשה), דבר המקשה על עבודת עובדי מחלקת שומה והשבחה וכן עשוי היה לחסוך זמן רב.

### המועדים שנקבעו לעריכת שומות

37. סעיף 4 לחוק קובע כי העירייה מחוייבת להעביר לבעל מקרקעין שומת ועדה תוך פרק זמן של 90 יום מהמועד בו נדרשה לכך על ידו.

38. סעיף 15 לחוזה המסגרת שנחתם בין העירייה לבין שמאי ועדה (להלן: "חוזה המסגרת") קובע:

**"השמאי מתחייב לסיים את העבודות בהתאם ללוח הזמנים כמפורט בפקודת העבודה".**

39. בנוסח פקודת עבודה שהעביר מנהל מחלקת שומה והשבחה לביקורת מצויין כי "את השומה יש להעביר למחלקת שומה והשבחה תוך 7 ימים מיום קבלת הודעה זו".

40. סעיף 12 בנספח 1 לחוזה המסגרת קובע:

**" העירייה רשאית לבטל את החוזה בלא התראה ולאחר בכל אחד מהמקרים הבאים:-**

12.2 מרכז הפרויקט היתרה בשמאי שאין הוא מתקדם בעבודתו בצורה המבטיחה את סיומה במועד שנקבע, והשמאי לא נקט תוך 30 יום מתאריך קבלת ההתראה צעדים המבטיחים לדעת מרכז הפרויקט את סיום העבודה במועד שנקבע".

41. לגבי שומה מכרעת - אין פרק זמן מוגבל בחוק בו אמור השמאי המכריע למסור שומתו לצדדים.

42. במסמך ההתקשרות ששולחת העירייה לשמאי המכריע מצויין כי האחרון נדרש למסור שומתו תוך פרק זמן של 45 יום. לביקורת נמסר על ידי מנהל מחלקת שומה והשבחה כי פרק הזמן הממוצע האורך לשמאי למסור שומתו המכרעת לצדדים גבוה מ- 45 יום. עוד מסר לביקורת כי מאחר והעירייה הינה צד להכרעה, אין ברצונה לגרום לשמאי להכריע כנגדה עקב ניסיון לזרז ההליך ולכן נמנעת מלפנות אל השמאי המכריע בבקשה לעמוד בפרק הזמן שנקבע.
43. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי שמאי מכריע נדרש לבצע פעולות רבות מעבר לאלו שנערכו על ידי שמאי הוועדה והשמאי הנגדי מאחר ועליו לשמוע טענות הצדדים בנוסף לבדיקה הנערכת על ידיו.
- מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "יש להוסיף שלא פעם נדרשות מספר ישיבות של שמאי המכריע עם הצדדים וכן הבהרות לסוגיות שעולות בשמאות המכריעה הנוגעות לענייני תכנון ובנייה לרבות פגישה והבהרות עם מחלקת שירותי בניין ערים".
44. הביקורת בדקה בקבצי המחשב את פרק הזמן הממוצע שארך לשמאי הוועדה ולשמאים המכריעים להגיש שומתם לעירייה. הבדיקה בוצעה על סמך הנתונים שהוזנו למערכת הממוחשבת על ידי עובדי מחלקת שומה והשבחה.
45. הביקורת איתרה בקובץ "מעקב הזמנות שומה" בין התאריך 18 במאי, 1988 לבין התאריך 27 במאי, 2004 2,596 מקרים בלבד (מתוך 2,870 מקרים), בהם הוזנו תאריכי מסירת וקבלת שומה למערכת העוזר הממוחשבת על ידי מחלקת היטל השבחה. מניתוח הקובץ עולה כדלקמן:
- א. ב- 24 מהמקרים התאריכים שהוזנו היו שגויים (תאריך החזרת השומה לעירייה היה מוקדם לתאריך מסירתה לשמאי) וב- 21 מקרים לא רשום האם השמאי שימש כשמאי ועדה או כשמאי מכריע.
- בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה, בין השאר, כדלקמן:
- "יצוין כי הנתונים במערכת היטל השבחה עברו הסבה ממערכת קודמת בשפת D-BASE, שאליה הוקלדו הנתונים ידנית ורטרואקטיבית מתחילת שנות ה-80, עפ"י נתונים ידניים שנכתבו בכרטיסות הנמצאות עד היום מח' שומה והשבחה (הטעות במקור). לפיכך, קיימת סבירות שהזנה רטרואקטיבית ידנית תכלול שגיאות."
- ב. ב- 464 מקרים תאריך מסירת העבודה לשמאי היה זהה לתאריך החזרת השומה מהשמאי לעירייה, כמפורט להלן:

שמאי	מספר מקרים
ועדה	447
מכריע	7
לא ידוע	10
סך הכל	464

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "במח' שומה והשבחה קיימות מספר מבלאות שומה לגבי שכונות שבהם הנכסים הומוגניים... לגבי חלק משכונות אלו הכין השמאי ש.פ. מבלאות שומה לפיהן אנו עורכים חישוב במחשב ללא פנייה לשמאי, אך שם השמאי (ש.פ.) מופיע כמבצע השומה. לכן, תאריך המסירה לשמאי זהה לתאריך חזרת השומה מהשמאי לעירייה. מקרים נוספים בהם קיימת זהות בין שני התאריכים שצוינו הינה בשומות רישוי עסקים שמבוצעות ע"י עובדי המדור."

הביקורת מצאה כי לא בכל המקרים המצויינים בטבלה רשום השמאי ש.פ. כמבצע השומה, כמפורט להלן:

מספר מקרים	שמאי	ש.פ.	פנימי	אחר
447	ועדה	161	96	190
7	מכריע	0	1	6 (2 לא ידוע)
10	לא ידוע	2	0	8
464	סך הכל	163	97	204

ג. ב- 1,928 מקרים (מתוך 2,476 מקרים) פרק הזמן שארך לשמאי הוועדה להכין ולמסור שומה לעירייה היה עד 90 יום.

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "קיימות מס' סיבות לעיכוב במתן חו"ד שמאי הועדה שאינן תלויות בהכרח בשמאי הועדה ושנובעות לעיתים מהנישום או נציגו..."

ד. ב- 73 מהמקרים בלבד צויין כי מדובר בשמאי מכריע. בבדיקת מקרים אלו לא איתרה הביקורת אף מקרה בו פרק הזמן שארך לשמאי המכריע להכין ולמסור שומות לעירייה היה נמוך או שווה ל- 45 יום. ממוצע הזמן שארך לשמאי מכריע למסור שומתו לעירייה היה כ- 204.5 יום.

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "לשמאי מכריע סמכות מעין שיפוטית וכנראה לא בכדי לא קבע החוק פרק זמן בו על השמאי המכריע להמציא את שומתו. עבודתו של השמאי המכריע בלתי תלויה ובנוסף... יתכנו עיכובים נוספים במתן חוות הדעת..."

ה. הביקורת איתרה 68 מקרים בהם הוזנו תאריכי מסירת וקבלת שומה למערכת הממוחשבת הן עבור שמאי הוועדה והן עבור שמאי מכריע.

הזמן הממוצע שארך מתאריך קבלת השומה משמאי הוועדה ועד לתאריך מסירת העבודה לשמאי מכריע היה 310 יום. בהתחשב בפרק הזמן של 30 יום בו יש באפשרות הנישום להגיש שומה נגדית, פרק הזמן הממוצע שנותר הינו למעלה מ-200 יום.

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "עפ"י החוק, 30 הימים נספרים מיום קבלת (ההדגשה במקור) השומה ע"י הנישום ולא מיום שליחת ההודעה... משמע, שמיום שמגיעה השומה למח' שומה והשבחה ועד לקבלת השומה ע"י הנישום יעבור פרק זמן הגבוה בד"כ מ-30 יום מאז שהופקה הוראת תשלום ראשונה, היות והשומה ושובר התשלום עוברים ביקורות, חתימה של מנהל מח' עירונית בין ערים וחתימה של מנהל מח' שומה והשבחה, רק לאחר מכן משלוח בדואר רשום..."

46. הביקורת איתרה מכתב תלונה מתאריך 13 באפריל, 2004, ששלח בא כח נישום לעירייה בו נרשם, בין השאר, כדלקמן:

"עד היום זה למעלה מחמישה חודשים (!!!) שטרם נעשתה שומה מצד העירייה לגבי היטל השבחה. עיכוב מוגזם זה מצד העירייה גורם נזקים רבים למוכרים שהרי כספם מעוכב עד לגמר סוגיית היטל השבחה..."

הביקורת לא איתרה בתיקי נישומים את המסמכים המתייחסים למקרה הנ"ל (גוש 6217, חלקות 1-8).

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "השומה נערכה על פי תכנית ע-10 מרתפים שאושרה בתאריך 18.3.2003. מאחר והתכנית לא היתה ברורה בזמנו, נדרש היה להחזירה לוועדה המחוזית לצורך תיקון טעות סופר שנפלה בה. ולכן הטיפול בשומה זו ארך זמן רב מהצפוי. נצין כי נשלח מכתב לנישום לפיו קיימת בעייתיות בעריכת השומה. מקרה זה מהווה דוגמא נוספת לעיכוב שומה שאינו תלוי בשמאי אלא בפרשנות משפטי (הטעות במקור) של תב"ע."

47. הביקורת איתרה מכתב מתאריך 30 במרץ, 2003, בו רשם בא כח נישום (נישום 26121) ליו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, כדלקמן:

"1. ... מרשי הגישו לפני למעלה מחצי שנה שומה נגדית מטעמם... לשומתו של מר ש.פ. שהוגשה מטעמכם.

2. זאת ועוד, מרשי אף הפקידו בידי עיריית ת"א ערבויות בקאיות לצורך הוצאת היתר הבניה....

3. במשך כל התקופה הזו היינו בדין ודברים עם השמאי מטעמכם.. ואף הוחלפו עמו רשימות של מס' שמאים, שהוצעו לשמש כשמאים מכריעים בענין.

4. לאחר דין ודברים שארך תקופה ארוכה, הוחלט עוד לפני מס' חודשים, כי מר ... ימונה לשמאי מכריע ובשיחה עמו הוא אף הביע את נכונותו לשמש כשמאי מכריע.

5. זה למעלה מחדשיים ימים שאנו מבקשים כי תצא פניה מסודרת גם מטעמכם למר... על מנת שיחל בעבודתו והענין יסתיים עוד בטרם יחלוף מועד פקיעת הערבויות הבנקאיות....

8. בימים אלה הובהר לנו, כי הינכם מבקשים פעם נוספת, להעביר רשימה של 3 שמאים לפחות על מנת לתאם שמאי מכריע חדש וזאת לאחר שהענין כבר נסגר ואנו רק מחכים לפניה מסודרת, על מנת להביא לסיום מהיר של הפרשה..."

בדוח "נתוני נישום" שהופק ממערכת העזר הממוחשבת, עולה כי גרשמו מספר הערות, בין השאר, כמפורט להלן:

	שדה "תאריך עדכון אחרון"	שדה "הערה"
1.	02/09/02	"נגדית 0. מעוניינים להגיש ערעור..."
2.	30/10/02	"השמאי הנגדי מציע את השמאים..."
3.	31/10/02	"הופקדה ערבות בנקאית..."
4.	13/04/03	"ז' נבחר לשמאי מכריע..." "הנושא בטיפול שמאי מכריע..."

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "מקרה ייחודי זה עבר הליך ארוך ושונה מהטיפול הרגיל. עם זאת, יצוין שעל פי נוהל השמאים, היתה אמורה להיות רשימת שמאים מכריעים כפי שהיה עד לפני (ההדגשה במקור) הנוהל. הועדה המקומית, בבקשה הקודמת, סרבה לאשר רשימת שמאים מכריעים וקבעה כי ועדת המשנה תבחר שמאי מכריע, כל מקרה לגופו. דרישות הסף לבחירת שמאי מכריע היה שהצדדים יביאו לוועדת המשנה לועדת התו"ב 3 שמות של שמאים שמתוכם תבחר ועדת המשנה כשמאי מכריע אחד. מיותר לציין שנוהל זה ארך זמן ממושך בשל ההמתנה עד לכינוס ועדת המשנה ולפיכך עלה הצורך בשינוי השיטה לבחירת שמאי מכריע שמוצא בפני הועדה המקומית."

#### מועד הגשת שומה נגדית

48. בסעיף 14(א) לחוק מצויין, בין השאר, כדלקמן:
- "(א) ... הוכנה שומה עקב מימוש זכויות במקרקעין, רשאי החייב בהיטל להגיש שומה אחרת שהכין שמאי מקרקעין מטעמו, תוך 30 ימים מיום שהודעה לו השומה."
49. בתום 30 יום יכולה הרשות המקומית, בהתאם לסעיף 18 לחוק, לגבות את היטל השבחה בשם הוועדה המקומית ובהסכמתה, בדרך שגובים את הארנונה.
50. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי שומה נגדית המוגשת לעירייה עד 14 יום מעבר לפרק הזמן של 30 יום, מתקבלת על ידי המדור ומטופלת אף היא. לטענתו, הסיבה נובעת מכך שלא תמיד המועד הרשום בעירייה, בדבר מסירת דבר הדואר, הינו המועד המדויק לקבלתו על ידי



- הנישום (עיקוב במסירת הדואר, תקופת חגים וכדומה). כמו כן, יתכן מצב בו טענותיו של הנישום הן משפטיות (כגון טעות בזיהוי הבעלים) ואז יש להאריך פרק הזמן העומד לרשותו.
- הביקורת מציינת כי הארכת פרק הזמן של עד 14 יום לא מצויינת בחוק.
51. לפי סעיף 20 לחוק, הסמכות להארכת מועד מסירת שומה נגדית מוקנית לשר הפנים בלבד, באמצעות הגשת בקשה על ידי הנישום.
52. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי נישומים הפונים למשרד הפנים מקבלים בנקל אישור להארכת מועד הגשת השומה הנגדית. אישורים כמצוין לעיל, לדבריו, מתוייקים בתיקי הנישומים.
53. בניגוד לטענת מנהל מחלקת שומה והשבחה, מציינת הביקורת כי בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/01 (הופץ בחודש ספטמבר 2001), אימץ משרד הפנים פסק דין שניתן בתאריך 23 במאי, 2000, בו קבע שופט בית המשפט המחוזי בחיפה (ע"א 4364/99) כי סמכות שר הפנים להאריך מועדים לפי סעיף 20 לעיל, מוגבלת למקרים בהם הוגשה הבקשה להארכת המועד בתוך התקופה הקבועה בחוק. כלומר, לפי פסק הדין, שר הפנים אינו מוסמך להאריך המועד להגשת שומה נגדית במקרה בו הוגשה הבקשה לאחר תום 30 הימים הקבועים בחוק.
- בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/01 נכתב כי "פסק הדין לא שיקף את עמדת משרד הפנים, אשר נהג בעבר במדיניות מקלה להארכת מועדים במקרים מוצדקים. אולם כל עוד לא ינתן פסק דין שונה בבית משפט מוסמך, משרד הפנים ינהג לפי פסק דין זה ולא יארכו מועדים להגשת שומה אחרת, אלא במקרים כאמור לעיל."
54. להלן מקרה בו הופנה נישום על ידי עורכת דין מהשירות המשפטי לקבלת אישור שר הפנים, כשנה לאחר שנמסרה לו שומת שמאי הוועדה: נישום 23431 (גוש 6336 חלקה 483):
- א. בתאריך 22 במאי, 2001, רשם עובד מחלקת שומה והשבחה הזמנת עבודה לשמאי ועדה.
- ב. בתאריך 30 במאי, 2001, רשם שמאי הוועדה שומה לפיה על הנישום לשלם לעירייה היטל השבחה בסך של 48,853 ש"ח.
- ג. בתאריך 3 ביוני, 2001, נרשמה הודעת חיוב היטל השבחה לנישום.
- ד. בתאריך 7 באפריל, 2002, רשם מנהל מחלקת שירותי בניין עיר לנישום כדלקמן:  
"בתשובה למכתבך הנ"ל מצ"ב דף מידע על זכויות הבניה בחלקה הנדונה."
- ה. בתאריך 7 במאי, 2002, כשנה לאחר שומת שמאי הוועדה, רשם בנם של הנישומים מכתב לעורכת דין מהשירות המשפטי, בו התבקשה לאשר הגשת שומה נגדית באיחור. במכתב ציין, בין השאר, כי "בקשנו בעיריית ת"א להשיג לנו דוח השמאי האחרון ולהמציא חוות דעת נגדית, אך נענו בשלילה... אני פונה אליך בבקשה לאפשר לי לערוך שומה נגדית

לשומה האחרונה, ולהפחית מעול המס הגבוה שלא בצדק, שחל על אימי בתקופה כל כך קשה.”.

1. בתאריך 21 במאי, 2002, רשמה עורכת דין הנ"ל מכתב תשובה לפיו "עפ"י סעיף 20 לחוספת העליונית לחוק התכנון והבנייה, שעניינה היטל השבחה, הסמכות להארכת המועדים הקבועים בחוספת נחונה לשר הפנים. אשר על כן, הנכם מתבקשים להפנות את בקשתכם לשר הפנים.”.

2. בתאריך 31 ביולי, 2002, שלחה סגנית הגזבר מכתב לקצינת המחוז בו נרשם, בין השאר כי "בדרך כלל מופנית ע"י שר הפנים בקשה לחו"ד הועדה המקומית לתכנון ובניה לפני מתן תשובה לאזרח. מטעם הועדה המקומית לתכנון ובניה נמסר, כי במקרה הנ"ל אין התנגדות להאריך מועדים להגשת שומה נגדית...".

3. בדיקת כרטיס הנישום במערכת העוזר הממוחשבת העלתה כי הנישום שילם כל חובו לעירייה.

55. הביקורת איתרה בתיקי הנישומים שומות נגדיות שאין רשום עליהן תאריך הוצאתן. כמו כן, העירייה אינה מקפידה לסמן כל השומות הנגדיות בחותמת "נתקבל" הכוללת תאריך. חוסר במידע הנ"ל מקשה על בדיקת עמידת הנישום בפרק הזמן של 30 יום, בו רשאי הוא להגיש שומה נגדית.

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "בעבר, טרם הקמת האגף החדש, טופל הדואר הנכנס כולו במוכירות אגף תב"ע, ושם אף הוחתם בחותמת "נתקבל" ונרשם במחשב. כיום, עם הקמת האגף החדש, רישום הדואר הנכנס לא נעשה שם יותר. רבות משומות היטל השבחה מתקבלות בפקס והתאריך עליהן נקבע מכוח ההעברה בפקס. יש לציין כי הוזמנו חותמות חדשות כולל חותמת "נתקבל" שעדיין לא התקבלו במח' שומה והשבחה.”.

הביקורת מציינת כי חלק מהמסמכים שנבדקו על ידיה נתקבלו בעירייה עובר להקמת האגף החדש ולמרות זאת, כמצויין לעיל, לא הוחתמו בחותמת "נתקבל". הביקורת לא יכלה לבדוק רישומם של מסמכים אלו במערכת הממוחשבת מאחר ובקבצי המחשב שהועברו לידיה אין נתונים אודות מועדי קבלת שומות נגדיות.

בנוגע לפרק הזמן של 30 יום הוסיף מנהל מחלקת שומה והשבחה לתגובתו לטיוטת הממצאים כי: "אין לנו תאריך מדויק של הוצאת הדואר הרשום וקבלתו ע"י הנישום. לפיכך ולמען הזהירות אנו מאפשרים הגשת השומה באחור של מס' ימים.”.

56. הביקורת דגמה 189 תיקי נישומים בהם הוגשה שומה נגדית והעלתה הממצאים שלהלן:

א. ב- 106 מקרים לא אותרו בתיקי הנישומים השומות הנגדיות וב- 4 מקרים נוספים לא אותרו בתיקי הנישומים שומות הוועדה.

- ב. ב- 31 מהמקרים בהם אותרה השומה הנגדית, העירייה קיבלה שומות אלו למרות שהוגשו לאחר תום פרק הזמן של 30 יום. הביקורת לא איתרה בתיקים אלו אישורי הארכה ממשרד הפנים.
- בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "מנין 30 הימים מתחיל מיום שהנישום קיבל את השומה לידי. כאמור לעיל, קיימת בעיה לאתר בוודאות יום זה ומכאן הנוהג ללכת לקולא בקבלת השומות הנגדיות."
- ג. ב- 9 מהמקרים בהם אותרה השומה הנגדית, תאריך השומה הנגדית המצויין על שומות אלו היה מוקדם לתאריך שומת הוועדה. הביקורת לא איתרה באותם תיקי נישומים שומות נגדיות נוספות.
- בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "... לא תיתכן הגשת שומה נגדית טרם הומצאה שומת הועדה לנישום."
- ד. ב- 39 מהמקרים בלבד בהם אותרה שומה נגדית, היא הוגשה לעירייה בפרק הזמן הקבוע בחוק (תוך פרק הזמן של 30 יום).
57. להלן דוגמאות למקרים בהם הוארך מועד קבלת השומה הנגדית מעבר לפרק הזמן של 30 יום:
- א. נישום 27025 (גוש 6336 חלקה 491/2)
- (1) בתאריך 30 בספטמבר, 2003, התקבלה בעירייה שומה נגדית על סך \$ 20,500 (41,359 ש"ח), לשומת שמאי הוועדה על סך 181,575 ש"ח, שנשלחה לנישום בתאריך 13 בינואר, 2003.
- (2) על העמוד הראשון של השומה הנגדית אשר נתקבלה במשרדי המדור בתאריך 30/9/03, נרשם בכתב יד:
- "א"**
- שומה שלנו מ-1/03 נתנו להם הארכה עד- 5/03
- השומה הוגשה ב 30/9 האם לקבלה?"
- (3) עוד נרשם על העמוד הראשון של השומה הנגדית, בכתב יד הנחזה להיות שונה מהקודם, כדלקמן:
- "26/10/03"**
- דיברתי עם השמאי והודעתי כי לא נוכל לקבל השומה."
- (4) הביקורת לא מצאה בתיק הנישום אישור משר הפנים להארכת מועד השומה הנגדית.
- בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "החומר לא נמצא בתיוק, במקרים בהם יישנו ספק שלא נמסרה הודעה לאדם

הנכון או במקרה הנדון בו קיימים בעלים שונים והמסירה נעשתה רק לאחד או חלק מהם, הרי שהמסירה אינה כדין ויש לאפשר הגשת שומה נגדית."

(5) מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי בפועל הנישום נדרש לשלם סך של 137,190 ש"ח (סכום מופחת ב- 44,385 ש"ח מזה שקבע שמאי הוועדה בחודש ינואר 2003), וזאת בעקבות הסכם פשרה שנערך בין שמאי הוועדה לבין השמאי הנגדי, בתאריך 22 בדצמבר, 2003.

הביקורת מציינת כי בהסכם הפשרה, אין כל הסבר מדוע הופחתה השומה, אלא אמירה כללית: "לאחר שקיימנו דיון מקצועי לענין המחלוקת שבנדון, הגענו לכלל דיעה כי יש להעמיד את ההשבחה והיטל ההשבחה למימוש זכויות עקב מכירת הנכס כדלקמן..." (ראה גם בפרק הדין בשומה מוסכמת).

מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "אבקש להבהיר כי דרשתי בכל השנים חוזר ודרוש כי לשומה מוסכמת יתנו נימוקים מדוע באה ההפחתה ולא לקבוע "שבדיון מקצועי נקבעה השומה כך וכך...".

הסיבה שלא צוינו הפרטים שהביאו להפחתה בשומה למענת מדור היטל השבחה היא כי מוטב לא לנמק על מנת שלא תהיה סיבה בעתיד לערעורים נוספים שניתן יהיה להסתמך עליהם נושא שגובה על ידי מנהל האגף ומשנה למה"ע וזה בעידן של "זכות הציבור לדעת" והפתיחות שצריכה להיות בשירות הציבורי."

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "מחד, ההנחיות לשמאי הוועדה המקומית הינן לפרט את חישוביהם כאשר הם מגיעים לשומה מוסכמת וזאת על מנת שיוכלו לעמוד בביקורת של מח' שומה והשבחה. הנחיות אלה ותזכורות הועברו לשמאי הוועדה מס' פעמים... מאידך, השומות המוסכמות מסתמכות על חוות דעת מפורטות, על השיקולים והגורמים והתחשיבים שבהם. השומה המוסכמת קובעת את ההשבחה על סמך הטענות והשיקולים שהובאו בשתי חוות הדעת ואין צורך לפרט את האמור בשומות הצדדים למעט במקרים ספציפיים וייחודיים למרות שברוב המקרים כן מוזכרים הגורמים להפחתה."

ב. נישום 23030 (גוש 6212 חלקה 865-867)

(1) בתאריך 20 במאי, 2001, התקבלה בעירייה שומה נגדית על סך 8,782 ש"ח, לשומת שמאי הוועדה על סך 117,580 ש"ח, מתאריך 20 במרץ, 2001. הודעה לנישום נרשמה בתאריך 29 במרץ, 2001.

(2) הביקורת לא מצאה במסמכי האגף אישור משר הפנים להארכת מועד השומה הנגדית.

- (3) מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי בפועל הנישום נדרש לשלם סך של 57,498.75 ש"ח (סכום מופחת בכ- 60,081 ש"ח מזה שקבע שמאי הוועדה בחודש מרץ 2001), וזאת בעקבות הסכם פשרה שנערך בין שמאי הוועדה לבין השמאי הנגדי, בתאריך 15 באוגוסט, 2001.
- (4) בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "במקרה זה השומה הנגדית התקבלה בפחות מחודשיים מאז הופק השובר הראשון, מכאן שהנחנו כי השומה הנגדית הוגשה תוך 30 יום הקבועים בחוק. לחלופין, השומה נשלחה לחב' הק.א. בראש העין. לא ניתן לנו כועדה המקומית שם ספציפי של המטפל בנכס. באירגון כה גדול כמה הק.א. לוקח זמן עד שהאדם הרלוונטי בחברה מקבל את המסמכים הרלוונטיים. מועד הגשת השומה הנגדית במקרה זה, חודש ושלושה שבועות לאחר הפקת השובר, ובהתחשב בעיכוב הועדה המקומית נראה לנו סביר."

#### הבדלים מהותיים בגובה השומות

58. כמצויין לעיל, במידה ובעל המקרקעין חולק על קביעת גובה השומה שקבע שמאי הוועדה, יש באפשרותו להעביר לעירייה שומה נגדית מטעמו.
59. מניתוח קובץ "נתוני שמאות לנישום" המכיל כ- 3,050 רשומות, במטרה לבדוק היחס שבין שומות שמאי ועדה לבין שומות נגדיות, אותרו 639 מקרים בלבד בהם הוזנו נתונים לגבי סכומים שנקבעו על ידי שמאי הוועדה ושמאים נגדיים.
- בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "במקרים בהם מוגשת לועדה שומה נגדית אפס לא מוזן בשורת החיוב סכום כלשהו, אלא עובדה זו מצוינת בהערה לנישום (התוכנה אינה מאפשרת עדכון הספרה 0 בשורת החיוב)".
- מניתוח המקרים הנ"ל עלו הממצאים הבאים:
- א. ב- 14 מקרים בלבד סכום השומה הנגדית היה גבוה מסכום שומת שמאי הוועדה.
- מבדיקה מדגמית עולה כי סכום השומה הנגדית שהוקלד למערכת הממוחשבת היה שגוי. כלומר, היטל השבחה לפי השומה הנגדית היה נמוך מזה שנקבע על ידי שמאי הוועדה.
- בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "לרוב, השומות הנגדיות נועדו "להפחית" מהיטל השבחה שנקבע ע"י הועדה ולכן ההגיון הוא שהשומות הנגדיות יהיו נמוכות משומות הועדה. ייתכן מצב בו הועדה מתייחסת רק לחלק מהנכס והשומה הנגדית מתייחסת לנכס בשלמותו, באופן בו נראה כי השומה הנגדית גבוהה משומת הועדה."
- ב. ב- 8 מקרים בלבד סכום השומה הנגדית היה זהה או קרוב לסכום שומת שמאי הוועדה.
- ג. ב- 617 מקרים סכום שומת הוועדה היה גבוה בממוצע פי 12.37 מסכום השומה הנגדית.

מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "הפער בין שומת שמאי הועדה והשמאים הנגדיים מוכיחים על שימתיות ועקביות שהבסיס לשומות הוא שגוי והשומות נועדו לשרת פעם את הועדה המקומית ופעם את הנישומים. זה אולי אומר משהו לגבי נושא השמאיות בכלל, מסדרים לכולם עבודה, לשמאי הועדה ולשמאים הנגדיים."

60. מניתוח קובץ "נתוני שמאות לנישום" במטרה לבדוק היחס שבין שומות שמאי ועדה לבין שומות מוסכמות/מכרעות, אותרו 1,244 מקרים בלבד בהם הוזנו נתונים לגבי סכומים שנקבעו על ידי שמאי הוועדה ושומות מוסכמות/מכרעות.

מניתוח אותם מקרים עלו הממצאים הבאים:

א. ב- 9 מקרים בלבד סכום השומה המוסכמת/המכרעת היה גבוה מסכום שומת הוועדה. מבדיקת המקרים עולה כי סכום השומה המוסכמת/המכרעת שהוקלד למערכת הממוחשבת היה שגוי. כלומר, היטל ההשבחה לפי השומה המוסכמת/המכרעת היה נמוך מההיטל לפי שומת שמאי הוועדה.

ב- 52 מקרים בלבד סכום השומה המוסכמת/המכרעת היה זהה או קרוב לסכום שומת הוועדה.

ב. ב- 1,134 מקרים שומת הוועדה היתה גבוהה פי 2.5 מהשומה המוסכמת/ המכרעת.

61. להלן דוגמאות למקרים בהם היה הבדל בגובה השומות (הנתונים בש"ח):

מספר נישום	שומת ועדה	שומה נגדית	שומה מוסכמת/מכרעת
27859	1,329,000	474,000	694,456
27983	780,000	72,500	390,000
28048	205,821	22,731	32,923
28663	645,000	60,200	367,500
29117	138,430	10,426	28,679

62. הביקורת קיבלה ממנהל מחלקת שומה והשבחה רשימה שכללה 313 מקרים (לאחר ניפוי של 4 מקרים עם נתונים חריגים) בהם נקבעה שומה מוסכמת/מכרעת בשנת 2003. מניתוח המקרים עולה כדלקמן:

א. שומת הוועדה היתה גבוהה בממוצע פי 2.28 מהשומה המוסכמת/המכרעת.

ב. עבור 119 מהמקרים הוזן סכום שנקבע על ידי שמאי נגדי. מבדיקת מקרים אלה עולה כי סכום שומת הוועדה היה גבוה בממוצע פי 7.7 מסכום השומה הנגדית.

63. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת שלוש סיבות אפשריות להפרש בין גובה שומת הוועדה לבין גובה השומה הנגדית, כמפורט להלן:

- מידע נוסף, קנייני ועסקי, אודות הנכס, הידוע לבעל המקרקעין בלבד - לעיתים בעל המקרקעין אינו מידע את העירייה בדבר זכויות קנייניות בנכס (כגון דייר מוגן השוכן בו) ו/או נתונים עסקיים אשר בחר שלא לפרסם בטרם מוכר הנכס (כגון אי יכולת מעשית לבנות מרתף מתחת למבנה קיים). מידע זה יש בו כדי להשפיע על גובה השומה ונמסר לשמאי הנגדי בלבד.

הביקורת איתרה כי בשומת שמאי הוועדה מצוינים פרטי בעל הנכס כפי שרשומים בפנקסי רשם המקרקעין. כמו כן, מאחר ושמאי הוועדה, או נציג מטעמו, עורכים ביקור בנכס (בנוכחות בעל המקרקעין), לביקורת לא ברור מדוע השמאי אינו מברר עם זה האחרון האם קיים מידע קנייני ו/או עסקי העשוי להשפיע על גובה השומה.

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה, בין השאר, כי: **"...לעיתים קרובות הבעלים מסרבים לתת פרטים לגבי העסקה ואף מוחקים פרטים מסוימים בחומר המועבר."**

- נתונים בשטח - שמאי הוועדה הינו מטעם העירייה ולכן אינו נגיש לנכס עצמו.

הביקורת לא קיבלה הסבר מניח את הדעת מדוע הנתונים בשטח המועברים לשמאי הוועדה אינם תואמים לאלו הזמינים לשמאי הנגדי. בשומה מצויין כי נערך ביקור בנכס. כך נרשם גם במכתב תלונה ששלחה בעלת מקרקעין לעירייה, ממנו עולה כי שמאי הוועדה ביקר בביתה **"וערך סיור מקיף בו"**.

- שינויים שבוצעו בתכנית – יתכן מצב בו לאחר שתיק הבניין עובר למחלקת שומה והשבחה לצורך חישוב ההיטל ותשלומו, עורך בעל המקרקעין שינויים נוספים בתכנית הבנייה. השינויים נערכים באישור ובלייווי מחלקת רישוי ובנייה במינהל הנדסה.

הביקורת לא קיבלה הסבר מניח את הדעת מדוע שמאי הוועדה העורך ביקור בנכס (בנוכחות בעל המקרקעין), אינו מברר עם הנישום האם בוצעו שינויים בתכנית הבנייה, שיש בהם כדי להשפיע על גובה השומה.

במקרים בהם השינויים הנוספים בתכנית מקטינים שטח המיועד לבנייה – המידע המועבר לשמאי הוועדה הינו לפי המידע הידוע למחלקת שומה והשבחה. כלומר, התכנית שהועברה למחלקת שומה והשבחה, ומועברת לרשות שמאי הוועדה, הינה לפני השינויים. מנגד, השמאי הנגדי, המקבל המידע התכנוני מבעל המקרקעין, מעודכן בשינוי התכנית ולכן קובע גובה השומה בהתאם.

בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי קיימות סיבות נוספות להבדלים בין השומות, בין השאר, כדלקמן:

**"1. חלק מההבדלים נובע מפרשנות שונה של זכויות הבניה במצב התכנוני הקודם ובמצב תכנוני החדש (הטעות במקור). דברים אלה נפסקים ומוכרעים רבות בבתי משפט.."**

2....לעיתים קרובות משתנה תכנית ההגשה בהתאם לדרישות מהנדס הרישוי. ההשלכה לכך היא שמשתנים הנתונים על פיהם שמאי הועדה ערך את שומתו ולעיתים עקב ירידה בשמח המבוקש הסכומים יורדים. ..”

לביקורת נמסר כי מידע בנוגע לשינוי שהינו הגדלת שטחי הבנייה (לעומת התכנית המקורית) אמור להימסר למחלקת שומה והשבחה על ידי מחלקת רישוי ובנייה. בפועל, אין בקרה על כך שכל המידע הרלוונטי למחלקת שומה והשבחה מועבר ממחלקת רישוי ובנייה. מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים כי: "כעובדי ומשרתי ציבור עלינו להיות הוגנים עם אזרחי העיר והעירייה מבלי לנקוט בצעדים חד צדדיים לטובת העירייה תוך פגיעה באזרחים שלא פעם אף אינם יודעים כיצד לנהוג במקרים בהם הם מחוייבים בתשלום היטל השבחה שאינו מוצדק. ממצאי הדוח מחדדים את אשר אני טוען זה זמן רב על הפערים הבלתי סבירים בין שומות שמאי הועדה המקומית לבין השומה הסופית בין אם מדובר בשומה מוסכמת או בשומה מכרעת וככל שהפערים גדולים יותר הרי מי שלא מנצל את זכותו (לא פעם מחוסר ידיעה) משלם מחיר שאינו הוגן."

#### שומות מוסכמות ומכריעות

64. במידה וסכום היטל השבחה לפי השומה הנגדית נמוך מהסכום שנקבע לתשלום בשומת הוועדה, שמאי הוועדה והשמאי הנגדי מנסים להגיע לשומה מוסכמת.

במידה והגיעו להסכמה - מגישים לעירייה שומה מוסכמת ואמורים לכלול הסבר כיצד נקבעה. במידה ולא הגיעו להסכמה - הצדדים מודיעים לעירייה כי לא הגיעו להסכמה.

65. בהליך הפשרה לא מעורב נציג עירייה, למעט במקרים בהם מעדכנים את מנהל מחלקת שומה והשבחה בנסיבות שהביאו לקביעת השומה המוסכמת.

להלן דוגמא למקרה בו התבקש מנהל מחלקת שומה והשבחה לסייע לשמאי הוועדה ולשמאי הנגדי לקבוע שומה מוסכמת (נישום 23030, גוש 6212 חלקה 865):

א. בתאריך 18 ביוני, 2001, רשם שמאי הוועדה מכתב למנהל מחלקת שומה והשבחה בו צויין, בין השאר, כדלקמן:

3. קיימנו (שמאי הוועדה והשמאי הנגדי) דיון ממושך בנסיון להגיע לשומה מוסכמת ובעקבותיו קיימנו- כל אחד בנפרד בדיקות נוספות, אך לא הצלחנו להגיע לשומה מוסכמת.

4. בשיחה טלפונית שקיימתי עם... (השמאי הנגדי), הציע האחרון כי בנסיון נוסף להגיע לשומה מוסכמת וקודם לבחירת שמאי מכריע, נקיים פגישה נוספת אצלך ונציג את חילוקי הדעות שבינינו בפניך מתוך תקווה שתוכל לעזור לגשר על הפערים.

...

6. אנא חזור אלי עם תאריכים אפשריים לפגישה שכזו או לחילופין- במידה ואינך מעונין לקיים הפגישה, אנא הודיעני כדי שנוכל לפתוח בהליך של בחירת שמאי מכריע."

- ב. על המכתב נרשם בכתב יד "במידה וההצעה מקובלת עליך כשמאי בוועדה אין צורך בשיבה אצלי אלה (המענות במקור) יש להכין שומה מוסכמת".
- ג. בתאריך 15 באוגוסט, 2001, נרשמה שומה מוסכמת בין שמאי הוועדה לבין השמאי הנגדי.
- ד. להלן הסכומים שנקבעו במקרה הנ"ל:

שומת שמאי ועדה ב-ש"ח	שומת שמאי נגדי ב-ש"ח	שומה מוסכמת ב-ש"ח
117,580	8,782	57,498.75

- ה. הביקורת לא מצאה בתיק הנ"ל הסבר מפורט מדוע הוחלט בסופו של דבר להפחית את השומה לכדי פחות ממחצית השומה שקבע השמאי מטעם הוועדה המקומית. בתגובה לטיטות הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "במקרה הנדון, דווקא כן הוצגו הסיבות להפחתה...".

הסיבות להפחתה כפי שצויינו בשומה המוסכמת היו: "קיימנו בינינו מספר דיונים מקצועיים בנושא שבנדון והגענו לכלל הסכמה, כי בהתאם למיקום המבנה בקרקע, צורת החצר, השימושים בה והאפקטיביות שלהם, גובה היטל השבחה (ההדגשה במקור)...". לדעת הביקורת, אין להסתפק בפירוט הנ"ל ויש לדרוש הסברים מפורטים יותר. כמו כן, הביקורת לא קיבלה הסבר מניח את הדעת כיצד שמאי הוועדה והשמאי הנגדי הגיעו להסכמה בנוגע לשומה מוסכמת, לאחר שזה הראשון רשם שעקב חילוקי דעות יהיה צורך בשמאי מכריע.

66. לצורך בחירת שמאי מכריע, שמאי הוועדה מעביר למנהל מחלקת שומה והשבחה רשימה הכוללת מספר שמות של שמאים המתאימים לדעתו לשמש כשמאי מכריע בתיק. השמאי הנגדי אמור לבחור שמאי מכריע מבין השמאים שהוצעו. במידה והשמאי הנגדי מתנגד לשמאים שהוצעו על ידי שמאי הוועדה, יש באפשרותו להציע שמאים אחרים והשמאי שייקבע הינו שמאי ששני הצדדים יסכימו עליו.

בתגובה לטיטות הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "העובדות המובאות בסעיף זה לגבי אופן בחירת שמאי מכריע אינן נכונות. הליך קביעת שמאי מכריע כפי שהיה נהוג עד לאחרונה כלל:

1. הועדה המקומית בהתייעצות עם השמאי מטעמה או השמאים ביניהם, הציגו רשימה עם 3 שמות של שמאים מתוכם יבחר השמאי המכריע.
2. הרשימה היתה מועברת לוועדת המשנה לוועדת המשנה לתכנון ובניה ומתוכה היו בוחרים שם של שמאי אחד שישמש כשמאי מכריע."

להלן דוגמא להליך בחירת שמאי מכריע כפי שתואר על ידי הביקורת: נישום 24273 (גוש 6335 חלקה 200):

א. בתאריך 18 בינואר, 2002, רשם שמאי ועדה מכתב למנהל מחלקת שומה והשבחה, בו פרט 5 שמות שמאים המיועדים לשמש כשמאי מכריע, כדלקמן:

שם השמאי

1. ע.ב.
2. ג.פ.
3. ע.נ.
4. נ.ב.ח.
5. ב.ד.

ב. בתאריך 18 בפברואר, 2002, רשם השמאי הנגדי מכתב לעובד מחלקת שומה והשבחה, בו פרט "שמות שמאים שניתן למנות כשמאים שיפסקו בענין הנדון", כדלקמן:

שם השמאי

1. ר.ו. \*
2. א.ח.
3. א.נ.כ.

\* נבחר כשמאי המכריע.

עוד הוסיף מנהל מחלקת שומה והשבחה לתגובתו כי: "כיום קיים שינוי בנוהל בחירת שמאי מכריע בו בעקרון כל שמאי בעל ותק של 7 שנים יוכל לשמש כשמאי מכריע. עפ"י הנוהל החדש, השמאי הנגדי יציע 10 שמות של שמאים מתוכם תבחר הועדה שם אחד אשר יועבר להמלצת שמאי הועדה המקומית, מנהל אגף הכנסות מבניה ופיתוח, משנה למהנדס העיר ושמאי הועדה."

הביקורת מציינת כי למיטב ידיעתה לא קיים שינוי בנוהל ו/או נוהל חדש בנושא התקשרויות עם שמאים.

67. על השומה שקובע השמאי המכריע ניתן לערער בפני בית משפט השלום תוך 45 יום רק בגין עילה משפטית או בעילה שלא ניתנה לאחד הצדדים הזדמנות נאותה לטעון טענותיו או להביא ראיה בפני השמאי המכריע.

68. הסמכות להגיע לפשרה בעניין גובה היטל השבחה מוקנית לוועדה המקומית אך הדבר מתבצע בפועל על ידי שמאי הוועדה אשר קבע את שומת הוועדה ושהינו קבלן חיצוני של העירייה.

מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים כי: "כבר בעבר הסברתי ששומה מוסכמת צריכה להיות בהתערבות גורם עירוני ועליה לכלול נימוקים לשינוי בשומת השמאי של

- הוועדה המקומית. בהסכם בין שמאי של הוועדה המקומית (חיצוני) ושמאי נגדי אין כל בקרה וסביר להניח שיש פה הסכמים שאינם בהכרח מקצועיים."
69. הביקורת עיינה במספר תיקי נישומים ומצאה הסכמי פשרה שנערכו בין שמאי הוועדה לבין השמאי הנגדי, בהם לבד מחתימות השמאים הנ"ל, וציון סכום השומה המוסכמת, אין הסבר (למעט רישום בדבר קיום "דיונים מקצועיים") כיצד נקבע סכום הפשרה.
70. לביקורת נמסר כי כל הסכם פשרה, בטרם מאושר, מועבר לחתימת מנהל מחלקת שירותי בניין עיר ולאחר מכן לחתימת שמאי הוועדה המקומית (מנהל מחלקת שומה והשבחה).
71. מנהל מחלקת שירותי בניין עיר מסר לביקורת כי הוא נוהג שלא לחתום על הסכמי פשרה שאינם מנומקים ומעביר הסכמי הפשרה, ללא חתימתו, לשמאי הוועדה המקומית.
72. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי במקרים בהם לא נומקו הסכמי הפשרה, נשלח מכתב לשני השמאים, לפיו הם נדרשים לפרט את הסיבות והשיקולים שהביאו אותם לקבוע את גובה השומה שסיכמו ביניהם. עוד מסר לביקורת, כי מכתבים אלה תויקו בתיקים. הביקורת לא איתרה באף לא אחד מהתיקים בהם עיינה, שבהם היתה שומה מוסכמת, מכתבים כמצוין לעיל.
- מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת בתגובה, כי קיימים מקרים בהם הסברי השמאים נמסרים לו בעל פה בלבד. מקרים אלו, כפי שמסר, הינם כאשר ההסבר להפחתת גובה שומת הוועדה עלול ליצור תקדים שיפגע בעירייה בקביעת שומות ועדה אחרות באותו אזור.
- מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "הערותי בנושא לא עורו, שיש לנמק כל שומה מוסכמת. הנושא גובה על ידי מהנדס העיר בעבר- אד' י.ב. והמשנה למה"ע היום. לא ידוע לי על הסברים שניתנו בע"פ (הדגשה במקור)".
- מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "ברוב המקרים בשומות המוסכמות כן מוזכרים הגורמים והשיקולים להפחתה".
73. להלן דוגמאות להסכמי פשרה לא מנומקים:
- א. גוש 6213 חלקה 1064:
- (1) היטל ההשבחה שנקבע על ידי שמאי הוועדה הסתכם ב- 214,865 ש"ח, היטל ההשבחה שנקבע על ידי השמאי הנגדי הסתכם ב- 13,546 ש"ח והיטל השבחה לפי שומה מוסכמת הסתכם ב-154,703 ש"ח.
- (2) בשומה המוסכמת מתאריך 29 בפברואר, 2004, רשמו שמאי הוועדה והשמאי הנגדי, בין השאר, כדלקמן:
- "לאחר שקיימנו דיון מקצועי וממצה לעניין שבנדון, הגענו לידי הסכמה שגובה היטל ההשבחה שחל על הנכס..."

- (3) הביקורת לא איתרה בתיק הנישום הסבר כתוב למהות הדיון המקצועי שנערך.
- ב. גוש 6212 חלקה 1171/1:
- (1) היטל ההשבחה שנקבע על ידי שמאי הוועדה הסתכם ב- 71,218 ש"ח, השמאי הנגדי קבע שבנכס לא חלה כלל השבחה והיטל השבחה לפי שומה מוסכמת הסתכם ב- 28,000 ש"ח.
- (2) בשומה המוסכמת מתאריך 15 באפריל, 2004, רשמו שמאי הוועדה והשמאי הנגדי, בין השאר, כדלקמן:
- "...הגענו לכלל הסכמה כי היטל ההשבחה בתיק הנדון בגין אישור תכניות "ע" ו "עו", בהתחשב בבעיות המיוחדות הקונסטרוקטיביות של חפירת מרתף מתחת לבנין ומקלט קיימים..."
- (3) שמאי הוועדה התייחס בקביעת שומתו לתכניות "ע" ו-"ע1".
- (4) השמאי הנגדי התייחס בקביעת שומתו לבעייתיות שבבניית מרתף, אשר לא נלקחה בחשבון על ידי שמאי הוועדה.
- מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "תכנית מרתפים הינה תכנית מסובכת ולא חמיד יש כדאיות כלכלית להריסת המבנה ובניית המרתף. לחילופין, לעיתים קיימות עלויות קונסטרוקטיביות שמעמידות בספק את הכדאיות הכלכלית במימוש התכנית. שמאי הוועדה עורך שומה לפי השווי המיטבי של הנכס, כולל חלופה של הריסה ובנייה מחדש (תוך ניצול הזכויות במרתף). לעיתים, לאחר עריכת השומה מסתבר שהנישומים או הקונים משפצים את הבית ולא מוסיפים כלל בנייה במרתף ולפיכך החיוב בגין תכנית עו מופחת..."
74. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי הוא מעדיף שסכום השומה ייקבע באמצעות פשרה או שמאי מכריע וכך יימנע ממצב בו בעל המקרקעין יערער לבית משפט. הסיבה לכך נובעת, לדבריו, מהעובדה שאינו מקבל מהשירות המשפטי הסיוע המשפטי הנדרש ואין באפשרותו להתמודד בבית משפט עם עורכי דין המשמשים כבאי כח בעל המקרקעין.
- עוד הוסיף כי פרק הזמן הממוצע שלוקח לשירות המשפטי להשיב לסוגיה משפטית בה נתקל המדור, הינו כחודש וחצי.
- בתגובה לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "נושא היטל ההשבחה וחביעות הפיצויים בו עוסקת המחלקה חייב להיות מלווה באופן שוטף ע"י יעוץ משפטי. כפי שנמסר ע"י המחלקה המשפטית, הם נמצאים בחוסר כוח אדם ולפיכך אין באפשרותם לספק שירות שוטף ומכאן נגרמים עיכובים ואובדן בהכנסות העירייה. הדבר בא לידי ביטוי באי ייצוג בשומות מכריעות, מענה מענה (הטעות במקור) למכתבים והגשת עידעורים לבית משפטי (הטעות במקור) על שומות מכריעות וכו'."



עוד הוסיף מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: "לגבי נושא שמאים מכריעים, דרושה מעורבות של המח' המשפטית הן בישיבות שמאי מכריע המנוהלות לעיתים קרובות בהשתתפות עו"ד מצד המערערים וללא נציג של האגף המשפטי מטעמנו, והן בערר על שומות מכריעות שכיום עקב עומס וחוסר בכ"א במח' המשפטית- לא מבוצע."

בתגובה לממצאי הביקורת מסרה המשנה ליועץ המשפטי לעירייה כי:

"מחלקת שומה והשבחה, ומנהלו בתפקידו כשמאי הוועדה המקומית, אמונים על קביעת שומת היטל השבחה מבחינה שמאית, לרבות בדרך של שומה מוסכמת או מכרעת, וממילא השירות המשפטי נעדר הכלים המקצועיים להתערב בשיקולים אלה, שהינם, כאמור, שמאיים ולא משפטיים. לא פעם קורה, ששמאי הוועדה ושמאי הבעלים מגיעים לשומה מוסכמת בדבר גובה השבחה, ללא כל צורך בהיוועצות בשירות המשפטי, ומשאירים שאלה משפטית לחוות דעת השירות המשפטי או לדיון בערעור היטל השבחה בבית משפט.

הטענה בדבר אי קבלת סיוע משפטי מהשירות המשפטי וחוסר אפשרות להתמודד בבתי המשפט עם עורכי הדין אינה במקומה שכן בהליכים משפטיים תמיד ניתן הסיוע המשפטי הנדרש ולא היה תיק משפטי אחד שבו לא ניתן סיוע משפטי.

עוד יצוין, כי מחלקת שומה והשבחה זוכה ליעוץ משפטי שוטף ומקצועי, הן במתן מענה לשאלות הרבות המופנות מעורכי דין, ממנהל המדור ומהבוחנים העובדים במדור, והן בניהול הליכים משפטיים בבתי משפט. בהקשר זה יצוין, כי לא פעם מתקבלות בשירות המשפטי פניות ממחלקת שומה והשבחה למתן תשובות שכבר נענו בעבר או שאינן כרוכות בשאלה משפטית וכלל לא היו צריכות להיות מועברות לשירות המשפטי. ברור, כי בכך מתעכב מתן תשובות לשאלות משפטיות אמיתיות הממתינות לתשובה."

להלן מקרה בו נקבע שמאי מכריע אך השומה הסופית היתה שומה מוסכמת (נישום 23127, גוש 6212 חלקה 1070):

א. בתאריך 30 באפריל, 2001, נרשמה הודעה לנישומה כי עליה לשלם היטל השבחה לעירייה. גובה ההיטל שנקבע על ידי שמאי הוועדה הסתכם ב- 17,000 ש"ח (לפי תאריך בסיס- 8 בנובמבר, 2000).

ב. בתאריך 30 באפריל, 2001, הופק שובר תשלום על סך 91,463.63 ש"ח (לפי סכום בסיס של 17,000 ש"ח).

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי "הוגש תצהיר לבנייה עצמית המקנה פטור של עד 120 מ"ר.. ומכאן הסיבה בשלה הפחית השמאי נ.צ. (שמאי ועדה) את שומתו מ-91,000 ש"ח ל- 17,000 ש"ח) ובתאריך 8/5/01 הופק שובר תשלום נוסף בגובה 17,000 ש"ח."

הביקורת מציינת כי שמאי הוועדה רשם כבר במועד הגשת שומתו לעירייה (30 באפריל, 2001) כי תחשיבי עלות הבנייה הובאו לפניו וכן שהוגש תצהיר לבנייה עצמית. כלומר, המידע הנ"ל היה ידוע במועד קביעת שומת הוועדה.

מחישוב שערכה עובדת מחלקת גבייה עולה כי נכון לתאריך 30 באפריל, 2001, הסכום לתשלום (כולל ריבית והצמדה) היה אמור להיות 17,000 ש"ח ולא 91,463.63 ש"ח הנובע ככל הנראה מחישוב שגוי.

ג. במערכת הממוחשבת בעירייה מצוין כי בתאריך 8 באפריל, 2001, הופק שובר תשלום נוסף בגובה 17,000 ש"ח.

ד. שמאי נגדי טען כי לא חלה כל השבחה בנכס.

ה. בתאריך 6 בפברואר, 2002, רשמו שמאי הוועדה והשמאי הנגדי מכתב למנהל מחלקת שומה והשבחה, כי מאחר ו"לא הגענו לעמק השווה לענין ההשבחה החלה על הנכס הנדון בגין ההקלה ומאחר והסכמנו שהשמאי מר... ישמש כשמאי מכריע בענין הנדון, אבקשך לאשר את המינוי."

ו. בתאריך 18 במרץ, 2002, רשם מנהל מחלקת שירותי בניין עיר לשמאי המכריע שנבחר כי "הרינו להודיעך כי נבחרת לשמש שמאי מכריע לנכס הנדון...". למכתב צורף אישור החתום על ידי שלושה חברי ועדת המשנה לענייני שמאים מכריעים, למנות את השמאי המכריע.

ז. בתאריך 29 בדצמבר, 2002, רשמה הנישומה מכתב לעירייה בו צויין, בין השאר, כדלקמן:

"הנני פונה אליך בבקשה להתערב בענין השומה שבנדון, ולהכיר בהוצאות שהוצאתי בגין ההקלה, שקיבלתי ו/או בכרוך לה, וזאת לאור העובדה, שלמיטב הבנתי, השמאי מטעמכם..., הכיר רק בסכום של 101,954 ש"ח, המהווה פחות מ-20% מההוצאות שהוצאתי לצורך ההקלה ו/או מימושה...".

ח. הביקורת מציינת כי שמאי הוועדה התייחס בשומה שהגיש בתאריך 30 באפריל, 2001, להוצאות בהן נשאה הנישומה ורשם כי "הועברו לידי תחשיבי עלות לפיהם הוצאו עד כה, לצורך בניית המרתף סך של 101,954 ש"ח. הגם שהדברים לא נאמרו מפורשות. נראה כי קיימת טענה שתוספת הערך בעת אישור ההקלה שקולה כנגד עלות הבניה".

ט. בתאריך 26 בינואר, 2003, מנהל מחלקת שירותי בניין עיר רשם מכתב לנישומה, לפיו מכתבה מתאריך 29 בדצמבר, 2002, הועבר לשמאי הוועדה והינה מתבקשת ליצור קשר עם שמאי הוועדה "בניסיון להגיע לשומה מוסכמת".

י. בתאריך 27 באפריל, 2003, רשמה הנישומה מכתב למנהל מחלקת שומה והשבחה בו רשמה "רצ"מ נוסח מוצע של הסכם פשרה..."

יא. בתאריך 6 במאי, 2003, נרשמה שומה מוסכמת בין שמאי הוועדה לבין השמאי הנגדי, לפיה הוחלט כי ההשבחה בנכס (לפי תאריך 8 בנובמבר, 2000) הינה 18,000 ש"ח (חלקה של הנישומה 9,000 ש"ח).

יב. בתאריך 19 ביוני, 2003, שילמה הנישומה לעירייה סך של 9,624.86 ש"ח.

### שומות מוסכמות ושומות מוכרעות שטרם שולמו

77. בתאריך 30 במאי, 1999, רשם מנהל מדור היטל השבחה מכתב לתכניתנית מערכת היטל השבחה של המדור, בו צוין כדלקמן:

"... ישנם מקרים שבהם נשאר הערבות הבנקאית בידי הוועדה המקומית לאחר קביעת שומה סופית, ולא מתבצע תשלום עפ"י השומה הסופית.

לפיכך, נבקש כי בכל מקרה שמסתיים טיפול וקיימת שומה סופית, דהיינו שומה מכרעת או שומה מוסכמת, תופיע הערה למח' חשבונות כי יש לחלט את הערבות או לדאוג לסילוק החוב לפי קביעת השומה הסופית (מכרעת/מוסכמת)..."

78. מנהל האגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "שומות המתייחסות לזכויות בניה ש"מומשו" (כהגדרתו של "מימוש" על פי החוק), תשלומן מובטח בערבות בנקאית אשר אמורה להיפרע לאחר קבלת שומה סופית."

עובדת מחלקת גבייה מסרה לביקורת כי לא קיימת במערכת הממוחשבת הערה המיידעת עובדי היחידה כי הסתיים טיפול ויש לחלט הערבות או לדאוג לגביית החוב.

ממלא מקום מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע רשם בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "למתכנת (ר.) לא זכור שראתה מכתב כזה או שמנהל מחלקת שומה והשבחה דיבר איתה על הנושא."

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כדלקמן: "בעקבות פנייתנו, במסגרת מערכת המחשוב החדשה הנמצאת בפיתוח, אמורה בעיה זו לבוא על פתרונה באמצעות קשר ישיר למערכת הערבויות וכך יהיה מעקב ובקרה יעילים יותר..."

79. מניתוח קבצי המחשב עולה כי קיימים מקרים רבים בהם הוזנו למערכת הממוחשבת סכומי שומה מוסכמת או מכרעת אך לפי המידע המצוי בקבצים – הנישום טרם שילם חובו לעירייה. כלומר, הנישום טרם שילם לעירייה ההפרש שבין גובה השומה הנגדית לבין גובה השומה המוסכמת או המכרעת.

80. לפי המידע המצוי בקבצי המחשב קיימים 368 מקרים בהם הוזן למערכת הממוחשבת סכום שומה מוסכמת או מכרעת אך נכון לתאריך 27 במאי, 2004 (מועד מסירת קבצי המחשב לביקורת),

- טרם שולם הסכום ו/או שולם סכום חלקי בלבד. סך הכל סכום השומות שטרם שולמו לפי קבצי המחשב מסתכם בכ- 95,785,691 ש"ח.
81. הביקורת דגמה 113 מקרים בהם סכום השומה המוסכמת/המכרעת הסתכמה ביותר מ-100,000 ש"ח. ממצאי הבדיקה העלו כי בכ- 30% מהמקרים הנ"ל שולם החוב (בחלקו או במלואו) והדבר לא בא לידי ביטוי בקבצים שהועברו לביקורת.
82. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי הסיבה לריבוי המקרים בהם טרם שולם סכום השומה המוסכמת או המכרעת נובעת מהפסקת ההליך על ידי בעל המקרקעין. כלומר, האחרון בוחר שלא להוציא היתר בנייה/ למכור הנכס על מנת להימנע מהצורך לשלם לעירייה היטל השבחה.
- אישורים לצורך רשם המקרקעין**
83. העברת זכויות בנכס ברשם המקרקעין (להלן-"טאבו") מותנית בהמצאת אישור של הרשות המקומית, לפיו לבעל המקרקעין אין חובות לרשות המקומית, ביחס לנכס.
84. בעל מקרקעין המעוניין לקבל אישור לטאבו, מגיש בקשה ליחידת אישורים לטאבו השייכת לאגף לגביית ארנונה ואגרת מים.
85. בטופס הבקשה מצוין כי: "לשם קבלת מידע על חובות בגין הנכס תועבר הבקשה ליחידות העירייה המטפלות בנושאים האלה: כבישים, מדרכות, ביוב, תיעול, היטל השבחה וכיוצא באלה".
- מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "ראוי להוסיף שאישורי העירייה ניתנים ללא שהיתה בדיקה במחלקת הפיקוח על הבנייה לגבי חוקיות המבנה דבר שיוצר ציפיות מצד רוכשי הנכסים שהכל תקין ולמעשה העירייה מפיקה אישור ואף גובה חובות שנכלל לא היתה צריכה לגבות. הנושא חוזר על עצמו בעיקר במכירת גנות או מרתפים".
86. בעל המקרקעין (להלן-"המוכר") נדרש להציג בפני עובדי יחידת אישורים לטאבו, בין השאר, נסח רישום מרשם המקרקעין והעתק צילום של חוזה המכירה.
87. נתוני העסקה מוקלדים למערכת הממוחשבת על ידי עובדי יחידת אישורים לטאבו ומועברים לאישור שמונה יחידות שונות בעירייה.
88. היחידות מעבירות ליחידת אישורים לטאבו תשובות ממוחשבות שנוסחו "לא חייב" (שמשמעותה כי ניתן לתת אישור) או "ייגש לברור".
- במידה והתשובה הינה "ייגש לברור", נדרש המוכר להגיע למשרדי היחידות הרלוונטיות.
89. ממלא מקום מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "כיום קיימת תח מערכת להיטל השבחה במערכת הטאבו ב M/F . אין קשר למערכת

- המחשוב התפעולית של היטל השבחה. במערכת היטל השבחה החדשה יהיה ממשק בין המערכות.”.
90. עובדת יחידת אישורים לטאבו מסרה לביקורת כי בניגוד ליתר היחידות, רק מחלקת שומה והשבחה מוסמכת לתת אישורים באמצעות המערכת הממוחשבת והמוכר לא יכול להציג ליחידת אישורים לטאבו אישורים ממדור השבחה. כלומר, חייב להתקבל אישור ממוחשב מהמדור. בנוגע ליתר היחידות, עובדות יחידת אישורים לטאבו מוסמכות לעדכן בעצמן במערכת הממוחשבת אישור לטאבו וזאת למרות שיתכן מצב בו מצוי המוכר ביתרת חוב לפי רישומי היחידות הנ"ל. ממלא מקום מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: **”ישנם מספר עובדים בכירים ביחידת אישורים לטאבו שלהם ניתנה הרשאה לעדכן את קבלת האישור של מחלקת שומה והשבחה על סמך מידע טלפוני.”.**
91. החל מחודש נובמבר 2003 במידה ומחלקת שומה והשבחה מעבירה הודעת "לא חייב" - לא ניתן לשנות פרטי הנכס במערכת הממוחשבת. במידה ומחלקת שומה והשבחה רושמת "ייגש לברור" - עדיין ניתן לשנות הנתונים במערכת הממוחשבת.
92. במקרים בהם מתקבלת ממחלקת שומה והשבחה תשובה בנוסח "ייגש לברור", לא מצוין במערכת הממוחשבת מהי הסיבה לזימונו של המוכר אל משרדי המדור ו/או אלו מסמכים על המוכר להביא עימו, במידת הצורך. ממלא מקום מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: **”במקרים בהם התשובה היא ”ייגש לברור” ניתן לציין בשדה הערה כל נתון נדרש.”.**
- מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: **”במקרים אלו, הונחו עובדי יחידת האישורים לטאבו להודיע לפונים לפנות אלינו עם עותק חוזה + נסח טאבו וכל חומר רלוונטי אחר בהתאם לנסיבות.”.**
93. כל עוד לא התקבלה ביחידת אישורים לטאבו תשובה בנוסח "לא חייב" ממחלקת שומה והשבחה - לא ניתן להנפיק עבור המבקש אישור לטאבו.
94. לאחר קבלת אישורי "לא חייב" מכל היחידות, יחידת אישורים לטאבו מפיקה אישור למוכר כי אין לו חובות לעירייה וניתן להעביר הפרטים בטאבו.
95. באפשרות המוכר להאריך תוקף האישור, במידה והאישור ניתן לו, עד שנה ממועד הפקתו. במועד ההארכה, עובדי יחידת אישורים לטאבו מבצעים ברור טלפוני בלבד עם מחלקת שומה והשבחה.

עובדות יחידת אישורים לטאבו מפקות אישור ידני באמצעות מילוי פרטים בטופס "הארכת תוקף תעודה". הביקורת מצאה כי לא ניתן אישור הארכה ממוחשב.

96. לא קיימת בקרה נוספת על פעילות עובדי יחידת אישורים לטאבו המאשרים ללא כל פיקוח מתן אישורי העברה בטאבו.

מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים כי: "אין ביקורת על הוצאת האישורים לטאבו ע"י מדור היטל השבחה מחוסר כח אדם מתאים. וזה מחוסר מודעות של המערכת העירונית בחשיבות הבקרה. כאשר עיקר הבקרה היא בדיקת המצב התכנוני ממנו נובע החיוב בהיטל השבחה בעת העברת הנכס בלשכת רישום מקרקעין (טאבו)".

### ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה

97. סעיף 9 לחוק (תיקון תשמ"ג) קובע לעניין ההצמדה כי:

"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, שנעיקבותיהם חל ההיטל, יוגדל הסכום שהחייב בהיטל חייב בו, לפי שיעור העליה הנמוך ביותר של שני המדדים האמורים".

סעיף 15 לחוק קובע לעניין ההצמדה כי:

"על תשלום ההיטל יחול חוק הרשויות המקומיות, (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התשמ"ם-1980 (להלן- חוק ההצמדה), ויראו לענין זה ועדה מקומית כאילו היתה רשות מקומית כמשמעותה בחוק ההצמדה ואת ההיטל כאילו היה כלול בתוספת לחוק האמור".

98. המשמעות של שני סעיפי החוק הנ"ל הינה כי מיום שנוצר חוב היטל השבחה ועד ליום המימוש, יש לגבות הפרשי הצמדה (ע"פ סעיף 9 לחוק), בעוד שמיום המימוש ועד התשלום בפועל, יש לגבות ריבית והפרשי הצמדה (ע"פ סעיף 15 לחוק).

מנהל האגף/חשב דאז מסר לביקורת כי במשך שנים פעלה העירייה על פי הכללים המפורטים להלן, שהיוו פרשנות ויישום לסעיפים 9 ו-15 לתוספת השלישית לחוק תו"ב:

כ"תאריך מימוש" נחשב התאריך שבו ניתן היתר הבניה, או התאריך שבו ניתן האישור לטאבו, לפי העניין. "תאריך המימוש" הוא התאריך שעד אליו מחושבת תוספת של הצמדה בלבד, וממנו ואילך מתוספת להצמדה גם ריבית לפי חוק רשויות מקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה).

במהלך השנתיים האחרונות נחנו שני פסקי דין שונים, (ללא קשר לעת"א) אשר ערערו את השיטה והכניסו בלבול במערכת. פסק דין אחד קבע כי לענין מכירה של נכס, תאריך המימוש הוא התאריך שבו נחתם הסכם המכר, (תאריך זה במקרים רבים קודם במספר שנים למועד שבו התבקש האישור לטאבו). פסק דין אחר קבע כי ריבית יש לחשב החל מהמועד שבו נקבעה

השומה הסופית של היטל ההשבחה, (מועד זה ייתכן ויחול זמן רב לאחר שנמסר היתר הבניה או האישור לטאבו).

לדברי מנהל האגף/חשב דאז, העירייה פועלת על פי פסק הדין שקבע כי במקרה של הסכם מכר, תאריך חתימת ההסכם הוא תאריך המימוש.

99. בתאריך 16 באוגוסט, 2004, רשם נישום מכתב תלונה לעירייה, לפיו הוא נדרש לשלם היטל השבחה בסכום של 526,433 ש"ח במקום 508,428 ש"ח. ההבדל לטענתו נובע מחישוב לא נכון של הפרשי ההצמדה שיש להוסיף לסכום ההיטל הבסיסי (500,085 ש"ח), שבוצע על ידי העירייה.

בתאריך 14 בנובמבר, 2004, רשם מנהל האגף/חשב דאז מכתב תשובה, בו צוין כדלקמן:

"2. השובר שאותו שילמת הופק מתוך מערכת המחשב של היטל השבחה, שבה מחושבים השוברים על פי הכללים שנקבעו כחוק, ועל פי הנתונים שהוזנו אליה.

עם זאת, בעקבות פנייתך נערך חישוב נוסף, תוך הסתייעות בתוכנת מחשב אחרת העוסקת בחישובי הצמדה וריבית, לפי החישוב הנוסף היה עליך לשלם סכום של 523,840 ש"ח במקום 526,433 ש"ח שעלילמת בפועל. אי לכך אמליץ שהעירייה תשיב לך סכום של 2,593 ש"ח (ולא 18,005 ש"ח על פי חשבונך)...."

100. לביקורת נמסר מעובדת מחלקת גבייה כי המערכת אליה התייחס מנהל האגף להכנסות מבנייה ופיתוח הינה מערכת הנהלת חשבונות המבצעת "חישוב התייקרות" בהתאם לנתונים המוזנים.

עוד מסרה לביקורת כי מבדיקה שערכה, ההבדל בין החישובים אינו נובע מהבדל בסכומי מדדים שהוזנו למערכת ממנה הופקו שוברי התשלום על ידי עובדי מחלקת שומה והשבחה.

101. הביקורת ערכה השוואה מדגמית בין תוצאות החישוב המתקבלות על ידי שתי התוכנות, בהתבסס על התאריכים והסכומים הבסיסיים שהוזנו למערכת היטל השבחה, והעלתה הממצאים הבאים:

מספר נישום	סכום בסיסי ב-ש"ח	המחשב של מחלקת שומה והשבחה	סכום מעודכן ב-ש"ח לפי מערכת	סכום מעודכן ב-ש"ח לפי מערכת הנהלת חשבונות
24806	2,971,175	3,124,816	3,124,814	3,124,814
26450	3,509,500	4,421,782	4,421,791	4,421,791
26450	75,000	77,445	77,294	77,294
30215	801,905	801,905	801,905	801,905
28287	923,200	1,016,132	923,200	923,200

102. הביקורת לא קיבלה הסבר מניח את הדעת, מדוע במקרים מסויימים, מתקבלות תוצאות שונות בשתי המערכות.

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיטות ממצאי דוח הביקורת, בין השאר, כי: "... בכל מקרה בו קיים חשש לאי התאמה (זיכוי בגין סכום תשלום בעבר הנמוך מסכום תשלום (הטעות במקור) בפועל עקב שינוי מדד) מופנה הנישום לבדיקה נוספת מול מחלקת חשבונות, טרם התשלום."

ממלא מקום מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע כתב בתגובתו לטיטות הממצאים של דוח הביקורת כי: "אכן יש אי התאמה בחישובי הריבית וההצמדה בין מע' היטל השבחה ובין מע' חישובים שונים במחשב המרכזי. במסגרת המערכת החדשה, תשולב טבלת מדדים עירונית מרכזית (הנמצאת כרגע בפיתוח), שתעודכן אוטומטית מאתר הלמ"ס. כיום ישנן מספר טבלאות מדדים (במערכת היטל השבחה – מעודכן ע"י אנשי המדור, באחזקה ע"י המתכנתת, במחשב המרכזי – ע"י קובץ המגיע מהלמ"ס ומעודכן בתהליך ידני). שיטת החישוב הנוכחית תקבע ע"י מינהל הכספים לאחר הצגת שתי השיטות הקיימות ובהתאם לכך יתבצע החישוב במערכת החדשה."

מנהל האגף/חשב דאז מסר לביקורת בתגובה לממצאים כי: "הפרשים בין חישובי ריבית והצמדה במערכות המחשב השונות נחשבים כנובעים מפערים בבסיס המדד ובאלגוריתם של החישוב. נסיונות שנעשו בעבר לאתר את הסיבות המדויקות לא הביאו לפתרון מוחלט של התופעה."

### מבנים המיועדים לשימור

103. מבנים לשימור - מבנים שלדעת מוסד תכנון (כל רשות שיש לה סמכות בעניין תוכניות או היתרים) הינם בעלי ערך היסטורי, לאומי, ארכיטקטוני או ארכיאולוגי.
104. מספר תוכניות בניין עיר, אשר במסגרתן סווגו מבנים קיימים כמבנים לשימור, הופקדו (וטרם אושרו, נכון למועד עריכת הביקורת) בוועדה המחוזית. כך לדוגמא, במסגרת תב"ע מוצעת 2650ב נבחרו כ- 1,100 מבנים באיזור המרכז להכלל בתוכנית השימור.
- מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים כי: "יש להוסיף כי קיימות מספר תוכניות המיעדות בניינים לשימור בניהם תוכניות בתחום אזור לב העיר, יפו שאושרו סופית ותוכנית 2650 ב' הכוללת את מירב הבניינים לשימור בתל אביב יפו שטרם אושרה סופית."
105. במסגרת התנאים שנכללו בתוכניות השימור, נקבע בין היתר, כי בעליו של מבנה המיועד לשימור לא יוכל לקבל היתר להריסתו ולא יוכל לעשות כל שינוי במבנה המיועד לשימור, לרבות תוספת בנייה, שיפוץ, צבע, תיקונים, החלפת ויטרינות בחנויות, סגירת מרפסות, קביעת מזגנים, שינויים בחצר ובגדרות וכיוצא בזה, אלא באישור אדריכל צוות התכנון.
106. על פי סעיף 97 לחוק, לא ניתן לאשר מתן היתר לבצע שינויים בנכס, במידה וההיתר הוא בניגוד למגבלות הנכללות בתוכנית מופקדת.

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת ממצאי דוח הביקורת, בין השאר, כי: "... מקרים של מבנים לשימור בהם חלות תכניות נוספות נושאות זכויות בניה, חייבות אותן תכניות מאושרות בהיטל השבחה כפי שנקבע בחוק. תכנית השימור איננה מאושרת עדיין ולפיכך איננה נלקחת בחשבון במצב החדש לחישוב היטל השבחה. נציין כי השירות המשפטי שינה את הפרשנות מספר פעמים במהלך השנים. עפ"י הנחיה אחרונה יש לגבות היטל השבחה כל עוד תכנית השימור איננה מאושרת. הגביה הינה במטרה למנוע מצב בו הנישום לא ישלם היטל השבחה בשלב המכר מצד אחד ואילו בשלב של אישור תכנית השימור (לכאורה תכנית "פוגעת") עשוי בעלי הנכס לתבוע פיצויים לפי סעיף 197 לחוק הת"ב. במידה וכן היחה נלקחת בחשבון תכנית השימור נוצר מצב בו הועדה ומוותרת בשלב ראשון על היטל ההשבחה (שהינו 50% מההשבחה) ובשלב שני אף אמורה לשלם 100% ירידת ערך. כלומר קיים חשש כי הועדה עלולה להיות ניוזקה בשווי העולה על שווי הזכויות, דהיינו 150%".

107. הביקורת מצאה כי במספר מקרים מחלקת שומה והשבחה ערכה שומות לבעלי מבנים המיועדים לשימור, אשר ביקשו לבצע עסקאות מכר, תוך התעלמות מהמגבלות שנקבעו בתוכנית השימור הרלוונטית שהופקדה.

108. להלן דוגמאות למקרים בהם נדרשו בעלי מקרקעין שביקשו למכור ניכסם לאחר, לשלם השבחה אשר חושבה תוך התעלמות ממגבלות הבנייה שנקבעו בתוכנית השימור המופקדת הרלוונטית לנכס:

א. גישום: 32775 (גוש 6902 חלקה 135/00)

(1) המדובר בבניין המיועד לשימור בינלאומי על פי תוכנית 2650 ב המוצעת שנמצאת אחרי הפקדה. בהערות לבקשה העיר בתאריך 22 בנובמבר, 2004, מנהל מחלקת שירותי בניין עיר כי:

"משמעות היות הבנין לשימור שלא ניתן להרשו וחלות עליו מגבלות בניה באשר לחוספות בניה...מדובר בבנין בן 3 קומות מעל קומת עמודים בנויה חלקית שניתן יהיה בתנאי אישור צוות השימור להתיר לכל דירה עליונה חדר יציאה לגג ופרגולה בתנאים על פי תכנית ג. לא תותר חלוקת דירות בבנין."

(2) בתאריך 21 בנובמבר, 2004, הופק לנישום שובר תשלום בגין היטל השבחה בהסתמך על שומה שערך השמאי ב.ד. מטעם הוועדה המקומית.

בחוות דעתו לשומה כתב השמאי בסעיף "סיכום זכויות הבנייה" כי:

" זכויות הבנייה 4 קומות, 42% בקומה טיפוסית וסה"כ 168%".

(3) בירור שערכה הביקורת עם מנהל מחלקת שירותי בניין עיר העלה כי זכויות בשיעור של 168% מתייחסות לבנייה חדשה של חמש קומות מעל קומת עמודים,

(זאת בהתבסס על טבלת הזכויות של תוכנית מ המתייחסת לתוכנית 58 באיזור דירות 1).

(4) מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת ממצאי דוח הביקורת, בין השאר, כי: "להבנתנו ובהתאם להנחיה המשפטית האחרונה בנושא, תכנית השימור טרם אושרה ולפיכך אין להביאה בחשבון לצורך שומת היטל השבחה."

ב. גוש 6910 חלקה 57:

(1) בתאריך 18 באוגוסט 2004, הלין שמאי נגדי, במכתב שהופנה לשירות המשפטי לעירייה ושהעתקו הופנה גם לביקורת, על כך ששומת שמאי הוועדה שנערכה לבעל המקרקעין אותו מייצג, מתבססת על השבחה שנוצרה כביכול בגין אישור תוכנית "ע1" המאפשרת שינוי יעוד בקומת מרתף ממחסן למשרד, וזאת חרף העובדה שעל פי מידע תכנוני שנמסר לנישום על ידי מנהל מחלקת שירותי בניין עיר, לא יותר שינוי יעוד למשרד בקומת המרתף, מאחר והבניין מוכרז כבניין לשימור.

(2) בתשובה לפניית עו"ד מהשירות המשפטי לעירייה, הביע מנהל מחלקת שירותי בניין עיר דעתו בנושא כדלקמן:

"אני סבור שיש לנהוג לפי הוראות התוכניות התקפות, היינו לפעול בהתאם להוראות תכנית ע' החלה ולא לפי עו שאינה חלה על בניינים לשימור..."

(3) במכתב תשובה שנשלח לשמאי הנגדי בעניין זה מאת המשנה ליועץ המשפטי לעירייה, בתאריך 5 בדצמבר 2004, (לאחר שהביקורת העבירה למבוקרים את טיוטת הממצאים להתייחסות), נכתב כי:

"לאחר בדיקת הענין, דעתנו היא שיש לערוך שומת השבחה עפ"י תוכנית "ע". תוכנית עו קובעת שאינה חלה על בניינים לשימור ושלגביהם תמשיך לחול תוכנית "ע" מרתפים. הואיל והבניין הנדון הינו בנין לשימור עפ"י תוכנית מופקדת, לכן תוכנית עו אינה חלה."

הביקורת מציינת כי עמדה זו הינה בניגוד לדברי מנהל מחלקת שומה והשבחה שנמסרו בתגובה לטיוטת הממצאים המצוטטים לעיל, כי תוכנית השימור איננה מאושרת עדיין ולפיכך איננה נלקחת בחשבון במצב החדש לחישוב היטל השבחה.

109. בתגובה לממצאי הביקורת מסרה מנהלת צוות שימור כי:

"יש להתאים את השומות לזכויות הניתנות למימוש במבנים לשימור, בהתחשב בהוראות תוכניות השימור השונות לרבות תוכנית 2650 ב' (הנמצאת אחרי הפקדה, לקראת אישור סופי).



אין טעם ליצור ציפיות אצל בעלי הנכסים, שלא ניתן ליישמן במבנים. השומה צריכה לחפוף למידע הניתן לגבי הבניינים לשימור. כדי להימנע מביקורת על המערכת שיכולה להתבטא בתביעות של פיצויים / נזיקין וכדו'."

### ערבות להבטחת תשלום היטל השבחה

110. במקרים בהם בעל המקרקעין חולק על גובה שומת הוועדה אך הוא מעוניין לממש זכויותיו בנכס עוד בטרם תתברר המחלוקת בנוגע לגובה ההשבחה, יש באפשרותו לשלם לעירייה את הסכום שאינו שנוי במחלוקת (גובה השומה הנגדית) ועל יתרת הסכום שטרם שולמה, להמציא לעירייה ערבות בנקאית.

111. במקרים מעין אלו, מופנה הנישום על ידי מחלקת שומה והשבחה למחלקת גבייה, כשבידיו מזכר ידני, שובר תשלום עם ציון סכום שומת הוועדה ושובר תשלום עם ציון סכום השומה שקבע השמאי הנגדי (הסכום שאינו במחלוקת).

112. במחלקת גבייה מתבצע תחשיב של גובה סכום הערבות שעל בעל המקרקעין להמציא (גובה הערבות נקבע על ידי חיסור סכום השומה הנגדית מסכום שומת ועדה).

113. בעל המקרקעין מקבל נוסח כתב הערבות הבנקאית שעליו להמציא לטובת העירייה. בנוסף, במידה וקיים סכום שאינו שנוי במחלוקת (בגובה השומה הנגדית), הוא נדרש לשלמו ובתמורה מקבל קבלה ממוחשבת.

114. כתב הערבות המקורי שנמסר על ידי בעל המקרקעין מופקד ביחידת ערבויות שבאגף החשבות, והעתק מכתב הערבות מתוייק במחלקת גבייה.

מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "מתוייק גם העתק המיזכר שנכתב אל מדור היטל השבחה והמודיע על דבר קבלת הערבות."

115. בעל המקרקעין בשלב זה, מקבל מעובדות מחלקת גבייה מזכר הרשום בכתב יד המופנה למחלקת שומה והשבחה, בו מצויין, בין השאר, מספר נישום, מספר תיק בניין, גוש וחלקה. דוגמא לנוסח של מזכר מעין זה: "הופקדה ערבות בסך ... ש"ח עד ...". זאת על מנת שיתאפשר לו לקבל את אישור מחלקת שומה והשבחה להמשך הליך הרישוי והוצאת היתר בנייה או לצורך קבלת אישור מהמדור ליחידת האישורים לטאבו.

116. במחלקת גבייה לא מתבצע עדכון במערכת העזר הממוחשבת כי הנישום המציא ערבות כנדרש ועל כן עובדי מחלקת שומה והשבחה נאלצים להסתמך לצורך מתן האישור כאמור, על המזכר הידני שמציג בפניהם הנישום.

- מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטייטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "במסגרת המערכת הממוחשבת החדשה המפותחת לנושא היטל ההשבחה תיבחן הכנסתו של היזון חוזר ממוחשב בדבר קבלת הערבות."
117. הביקורת מצאה כי המזכר נרשם על טופס סטנדרטי של העירייה שאינו ממוספר ולעיתים לא מוטבעת עליו חותמת העירייה. במקרים בהם כל שומת הוועדה במחלוקת (שמאי נגדי קבע שאין היטל השבחה) הנישום אינו נדרש לשלם ומקבל מיזכר ידני בלבד.
- מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטייטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "...העתק המיזכר...כן מתויק...המיזכרים הללו נרשמים בכתב היד ובחתימה של אחת מבין 4 עובדות מסוימות שכתב ידן וחתימתן מוכרים."
118. בהתאם להנחיית מנהל האגף/חשב דאז, פקידת יחידת ערבויות מעבירה הוראות לבנק בו הופק כתב הערבות, לצורך שחרור/הקטנה/חילוט כתב הערבות.
- הביקורת מציינת כי לא ערכה השוואה בין "שחרור" ערבויות לבין תשלום בפועל של החוב.
119. ביחידת ערבויות אמורים לנהל מעקב אחר תוקף כל הערבויות שהופקדו בעירייה, באמצעות "תוכנת ערבויות".
120. ניהול המעקב כולל הודעה לבנקים השונים בטרם פג תוקפו של כל כתב ערבות (ערבות המופקדת במחלקת גבייה תקפה ברוב המקרים לחצי שנה בלבד), על חילוט ערבות או לחלופין על "שחרור" כתב ערבות (במידה והנישום שילם חובו לעירייה). חילוט או "שחרור" ערבות נעשים רק בהינתן הוראה מהיחידה הרלוונטית בעירייה אשר אחראית על חוב הנישום שבגיננו הופקדה הערבות הבנקאית.
121. כחודש לפני שאמור לפוג תוקפה של ערבות בנקאית, מחלקת ערבויות שולחת הודעה לבנק הרלוונטי, לפיה יש לחלט או להאריך תוקפה של הערבות (בהתאם להוראות שקיבלה מהיחידה שהעבירה אליה את הערבות הבנקאית). הארכת תוקף ערבות ניתנת במקרים בהם קיימים הליכים משפטיים או טרם נקבעה שומה מוסכמת/מכרעת.
122. ההודעה נשלחת לבנקים בדואר רשום. עובדות מחלקת ערבויות אינן מודעות כי הבנק עדכן רישומיו בהתאם לדרישתן מאחר ובנוסף כתב הערבות מצויין כי שליחת ההוראה בדואר רשום מחייבת את הבנק.
123. עובדי יחידת ערבויות אמורים לשלוח למחלקת גבייה טופס המפרט פעולות המבוצעות על ידיהם בנוגע לערבויות שהפקידו ביחידת ערבויות. עובדי מחלקת גבייה אמורים לצרף טופס זה להעתק מהערבות הבנקאית הנשמר אצלם.

124. במידה והערבות חולטה או הנישום שילם חובו לעירייה, יש לבטל הערבות - יחידת ערבויות אמורה להעביר למחלקת גבייה אישור על חילוט הערבות מהנישום. רק לאחר קבלת אישור זה, עובדי מחלקת גבייה מעבירים מסמכי כתב הערבות הבנקאית שנשמרו אצלם, לארכיב. כלומר, כל העתקי כתבי הערבויות הבנקאיות המתויקות במחלקת גבייה הינן ערבויות שטרם התקבלו בגינן מסמכים המאשרים חילוטן או "שחרורן" עקב תשלום.

125. הביקורת איתרה במחלקת גבייה העתקים של כ- 60 כתבי ערבויות בנקאיות אשר לפי התאריך הרשום עליהן תוקפן כביכול פג.

בדיקת אותם כתבי ערבויות אל מול הרישומים ביחידת ערבויות העלתה הממצאים הבאים:

א. כל הערבויות, למעט אחת (ראה סעיף ב' להלן), טופלו על ידי מחלקת ערבויות: חלקן חולטו, חלקן "שוחררו" עקב תשלום, ותוקפן של יתר הערבויות, שהטיפול בעניינן טרם הסתיים, הוארך ונכון למועד בדיקת הביקורת נמצא תקף.

ב. הביקורת איתרה כי תוקפה של אחת הערבויות (על סך 179,600 ש"ח) פג לפני תשלום היטל ההשבחה לעירייה ו/או חילוט הערבות. בעל המקרקעין במקרה זה היה אחד החשודים שמנהל מדור חיובים הפחית עבורם שובר תשלום של אגרות והיטלי פיתוח.

- הביקורת איתרה במקרה זה, כי בתאריך 4 במרץ, 2003, מחלקת גבייה העבירה הוראה בכתב למחלקת ערבויות, לפיה יש לחלט הערבות בתום התקופה שהיתה בתאריך 17 במאי, 2004.

- בתאריך 20 ביוני, 2004, כחודש לאחר פקיעת תוקפו של כתב הערבות, רשמה אחראית מחלקת גבייה מיזכר ידני למחלקת שומה והשבחה, בו נרשם, בין השאר, כדלקמן:

**"אין להדפיס שובר תשלום סופי בלי אישור ממח. כספים יש לפנות למר ל., מר א. או א."**

- כמו כן, במערכת הממוחשבת נרשמה הערה כי **"יש לפנות למר ל. לפני הפקת שובר!!!"**

לביקורת נמסר כי הכוונה שאין לאשר טופס גמר לפני שהנישום פונה למנהל האגף/חשב דאז. כלומר, מאחר והערבות אינה בתוקף לא ניתן לגבות החוב באמצעות מימושה ולעירייה לא נותר אלא לנסות ולגבות החוב (לפני נקיטת הליכים משפטיים כנגד החייב) באמצעות מניעת קבלת טופס גמר. יש לציין כי מקרה זה אותר על ידי מחלקת גבייה רק בעקבות החשדות שהתעוררו כנגד מנהל מדור חיובים והודאתו בביצוע לכאורה של מעשים פליליים.

- ג. ב- 18 מהמקרים הוזנה הערה למערכת הממוחשבת כדלקמן: "נשלחה הודעה לבנק ואין תשובה". מבדיקה שערכה הביקורת במחלקת ערבויות אותרו כל ההודעות שנשלחו בדואר רשום לבנק, וכן כתבי ערבות תקפים.
- ד. הביקורת איתרה כי אחד מכתבי הערבות מתייחס למקרה של נישום 11382, גוש 6938 חלקה 33:
- (1) בתאריך 23 באוקטובר, 2001, שלח מנהל האגף/חשב דאז מיזכר למנהל מחלקת שומה והשבחה, בו רשם, בין השאר, כדלקמן:
1. "הנ"ל מחזיק אצלנו ערבות בגין הימל השבחה... ולא הוציא היתר בניה. יש שומה מכרעת מ-1999.
  2. נראה לי כי אין מנוס מלהמשיך ולהחזיק בערבות אלא להקטין את סכומה לפי השומה המכרעת. (בעצם- אפילו.. צריך לשחרר הערבות, אך זאת הוא לא דורש).
  3. נא שיקולך והנחיתך."
- (2) על המזכר נרשם בתאריך 24 באוקטובר, 2001, בכתב יד שונה: "סוכם עם א. להקטין הערבות לגובה השומה המוסכמת".
- (3) בתאריך 24 באוקטובר, 2001, נשלחה בקשה למחלקת ערבויות להפחית גובה הערבות, מסך של 408,490 ש"ח לסך של 186,000 ש"ח, כדלקמן:
- "להבטחת תשלום הימל השבחה ... יש להקטין את הערבות עד לסך 186,500 ש"ח ואת היתרה יש לשחרר...".
- (4) עובדת מחלקת גבייה מסרה לביקורת כי למרות ההוראה שנשלחה לבנק בו מתנהל חשבון הנישום, להעמיד גובה הערבות על סך של 186,000 ש"ח, הערבות החדשה הופקה על סך של 130,000 ש"ח בלבד.
- עובדת זו מסרה לביקורת כי קיימים מקרים בהם הבנק מעמיד הערבות על סכום נמוך מזה שדורשת העירייה, ככל הנראה לפי הוראת הנישום.
- (5) לפי הנתונים המופיעים במערכת העזר הממוחשבת, יתרת הנישום לתשלום לעירייה, נכון לתאריך 30 בספטמבר, 2001, היתה 254,350.62 ש"ח. בנוסף רשום כי תוקף ההחלטה למתן היתר בנייה פג.
- (6) מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "בנישום זה הופסקה הפעילות להוצאת היתר הבניה ע"י הנישום. הרבה פעמים מחודשת בקשה להיתר בניה לתקופה נוספת ולפיכך נשאר החיוב במחשב, עד לתשלום של ההיתר המחודש. במקרים אלו, בהם הופסקה פעילות להפקת היתר, קיימת לאורח אפשרות לשחרר את הערבות הבנקאית."

מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "מאחר שלא הונפק היתר בניה ממילא לא קיים חוב". הביקורת מציינת כי העובדה שלא היה היתר בנייה היתה ידועה למנהל האגף/חשב דאז כבר במועד בו ביקש להקטין גובה סכום הערבות והעדיף לא לבטלה. בכל מקרה, עובדה היא כי הבנק לא מילא אחר הוראות העירייה ובחר להעמיד הערבות על סכום נמוך משנתבקש.

עוד הוסיף מנהל האגף/חשב דאז בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "האמור בפיסקה 4), כאילו קיימים מקרים שבהם הבנק מעמיד ערבות הסכום נמוך מהנדרש, הוא שגוי, על סמך בירור עם העובדת עולה כי נכתב כנראה מתוך אי הבנה של כוונתה. (המיקרה הספציפי המתואר הוא חריג יוצא דופן משום שלכאורה, בהעדר "מימוש" לא היה צורך בערבות כלל).".

126. הביקורת איתרה מקרים בהם לא הופקדה ערבות בנקאית, כמפורט להלן:

א. תיק בניין 3315-002/0:

- (1) מנתוני המערכת הממוחשבת עולה כי לנישום (מ) נקבעה שומת ועדה (אישור תב"ע והקלה) בגובה של כ- 2,529,146 ש"ח (סכום בסיסי).
  - (2) בתאריך 12 ביולי, 2001, הופק שובר תשלום על סך של 2,782,199.42 ש"ח.
  - (3) השומה הנגדית קבעה כי לא חלה כל השבחה.
  - (4) לא הופקדה ערבות בנקאית בעירייה.
  - (5) בהערות שנרשמו במערכת הממוחשבת מצויין כדלקמן:
 

"עפ"י מכתב התחיבות ד.מ. נצ"מ ראש מינהלת הבנוי לתשלום היטל השבחה. נקבע כי לא ינתן תופס (הטעות במקור) ללא הסדרת נושא היטל השבחה כחוק."

"יש להפנות למר ל. (מנהל האגף/חשב דאז) לפני הוצאת ההיתר!!!".
  - (6) מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת ממצאי דוח הביקורת, בין השאר, כי "מ. טענה שאינה בעלי הקרקע ולפיכך איננה חייבת בהיטל השבחה. החומר הרלוונטי הועבר לטיפול המחלקה המשפטית ועל פי חוות דעתה והתחייבות שהופקדה, למיטב ידיעתנו, שוחרר היתר הבניה."
- מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "מדובר בבנין שבנתה מ.י., ולגביו היו חילוקי דעות בדבר החבות לשלם היטל השבחה. מצ"ב מכתב המ. מ-12.09.01 ומכתב תגובה של השרות המשפטי לעירייה.. שבו יש הסכמה להוצאת היתר תוך דחיית הבירור של היטל השבחה. אישור האיכלוס של הבנין, כמוסכם בתכתובת הנ"ל, מעוכב עד לברור הנושא."

ב. נישום מספר 16232 (גוש 7109 חלקה 30):

- (1) מעיון בכרטיס "נתוני נישום" במערכת העזר הממוחשבת עולה כי בתאריך 7 ביוני, 1998, הנישום נדרש לשלם לעירייה היטל השבחה על סך של 510,329 ש"ח.
- (2) בתאריך 3 בדצמבר, 1998, הוקלדה הערה למערכת הממוחשבת, לפיה הנישום **"מעונין לשלם הסך שאינו שנוי במחלוקת ועל היתר לתת ערבות בנקאית ..."**.  
במערכת הממוחשבת לא מצוין כי הופקדה בעירייה ערבות בנקאית.
- (3) בתאריך 14 בדצמבר, 1998, שולם לעירייה סך של כ- 111,691 ש"ח. סכום זה היה בגובה השומה הנגדית (נכון למועד התשלום).
- (4) בשדה "סטטוס" נישום מצויין כי **"שולם חלקית"**. כמו כן מצויין כי **"הופק היתר"**.  
מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: **"קיימות מספר ערבויות שבטעות נחשבו כערבות לצורך היטל השבחה ולפיכך אושרה הפקת היתר."**  
מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי הערבויות שהופקדו הינן על סך של כ-15,000\$ בלבד ונמסרו לעירייה בגין הסדרי קרקע.
- (5) לפי כרטיס "מעקב סטטוס לנישום" שהופק ממערכת העזר הממוחשבת, עולה כי בתאריך 14 בינואר, 1999, עודכן שדה "סטטוס" בכרטיס הנישום, בקוד "4" שמשמעותו "ערבות". מבצע הפעולה הרשום הינו **"תש"**.
- (6) בתאריך 29 במאי, 2001, נתקבל ביחידת אישורים לרשם המקרקעין שבעירייה אישור ממחלקת שומה והשבחה כי הנישום לא חייב כסף לעירייה. בנוסף לאישור נרשמה הערה לפיה **"שולם חלקית + ערבות"**.
- (7) הביקורת לא איתרה במחלקת גבייה ערבות שהופקדה על ידי הנישום. עובדת יחידת ערבויות מסרה לביקורת כי לא מצויין במערכת העזר הממוחשבת שהנישום הפקיד ערבות בעירייה (במידה והיתה ערבות בתוקף היא אמורה היתה להיות רשומה במערכת הממוחשבת).
- (8) המקרקעין נמכרו בחודש מאי 2001.  
במקרה הנ"ל העירייה נתנה לנישום היתר בנייה למרות שהיטל ההשבחה לא שולם וכן לא מנעה מסירת אישור לנישום עבור העברת זכויות ברשם המקרקעין. חובו של הנישום לעירייה נאמד נכון למועד כתיבת דוח הביקורת בכ- 300,000 ש"ח.  
מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: **"בנין נישום זה פרם נחתמה שומה מוסכמת או מכרעת, ולפיכך יש להניח שהסכום הסופי יהיה נמוך מהסכום המקורי."**

הביקורת מדגישה לעניין זה, כי מאחר והנישום מכר חלקו במקרקעין יתכן ולא יהיה לו כל עניין בניהול הליך קביעת גובה השומה, ולעירייה לא יהיה מנוס מלהגיש תביעה משפטית כנגד החייב. הליך זה היה נמנע אם העירייה היתה דורשת תשלום היטל השבחה ו/או הפקת ערבות מתאימה בטרם מסרה לנישום אישור לרשם המקרקעין.

עוד מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה בתגובתו לטיוטת ממצאי דוח הביקורת, כי: "לאור העובדה כי הזנת הערבויות נעשית עפ"י מסמך ידני ועשויות להיות טעויות, דרשנו כי במערכת המחשוב החדשה להיטל השבחה, תיעשה הפעולה של מתן הערבות באופן אוטומטי ואכן המערכת חוכנה כך."

### יחידת ערבויות

127. הביקורת לא ביצעה ביקורת במחלקת ערבויות.
- המידע שהתקבל ממחלקת ערבויות עסק באותן ערבויות שהועברו ממחלקת גבייה. למרות זאת, חלק ממצאי הביקורת רלוונטיים לאופן ניהול המעקב אחר כלל הערבויות שהועברו למחלקת ערבויות מכל אגפי העירייה.
128. לביקורת נמסר כי מידע אודות כתבי ערבות שחולטו או "שוחררו" נמחק מהמערכת הממוחשבת אחת לחצי שנה. כלומר, ניתן להפיק דוח חילוט או דוח "שחרורים" שבוצעו בחצי שנה האחרונה ממועד שחלפה ההפקה בלבד ולא ניתן לשחזר באמצעות המערכת הממוחשבת פעולות שבוצעו קודם לכן מאחר ולא נשמרים גיבויים. לדוגמא: במקרים בהם שונה סכום הערבות - מחלקת ערבויות לא יכולה לשחזר סכום כתב הערבות המקורי מאחר ואין ברשותה תיעוד הסטורי של כתבי הערבות.
129. מערכת המיחשוב במחלקת ערבויות הינה מיושנת והעובדות במחלקה אינן בקיאות היטב בהפעלתה.
- ממלא מקום מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "המערכת הישנה לא עונה על צרכי המשתמשים ולא קיים ממשק בין המערכות. הסתיים תהליך אפיון למערכת חדשה ליחידת הערבויות. במהלך חודש פבר' 2005 יאושר מסמך האפיון ע"י המשתמשים ויקבע לו"ז לסיום הפיתוח. במסגרת זו."
130. לביקורת נמסר מעובדת יחידת ערבויות כי היו בעבר כ- 3 מקרים בהם פג תוקפה של ערבות בנקאית בטרם שילם הנישום חובו לעירייה.

## הרשאות

131. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי עד שנת 2000 מהנדסי מחלקת רישוי ובנייה הם שקבעו באיזה מדורים/מחלקות על כל נישום לעבור על מנת לשלם אגרות והיטלים ולקבל אישורים הדרושים להוצאת היתר בנייה.

132. עוד הוסיף כי בשנת 2000 איתר מקרים בהם מהנדס רישוי לא דרש מנישומים שונים להגיע למחלקת שומה והשבחה. המשמעות היתה שהנישום היה פטור לכאורה מתשלום היטל השבחה למרות שבפועל לא היתה סיבה לכך.

133. בתאריך 10 באוקטובר, 2000, מנהל מחלקת שומה והשבחה שלח מכתב למהנדס העיר בו צויין כדלקמן:

"בהמשך לפנייתי הקודמות בנושא, מובאת בזאת דוגמא לתיק רישוי המסומן שעבר אישור מחלקת שומה והשבחה בעוד שבמערכת היטל השבחה אינו מופיע כלל.

תופעה זו של מתן היתרי בניה ללא גביית היטל השבחה אינה חדשה.

לידיעתך, בעבר ניתנו היתרי בניה למרות שהיה קיים חוב היטל השבחה גבוה על הנכס. לדוגמא: "בית מ." בעד' רוטשילד, "השגרירות הר." (בנין "א.") ומבנים נוספים ברחבי העיר שהתגלו כ"בנויים" בהיתר ללא תשלום היטל השבחה כחוק רק בשלב מכר הדירות בבנינים.

תופעה זו חמורה ועשויה לגרום לאובדן הכנסות ניכר.

לידיעתך.

יש למפל דחוף במערכת המיחשוב, רישוי והיטל השבחה."

134. למכתב צורפו מספר דוגמאות.

135. בתאריך 5 בנובמבר, 2000, רשמה תכניתנית מערכת היטל השבחה מכתב לפיו:

"...באשר לדוגמאות המצורפות:

1...אין במערכת היטל השבחה אפשרות מסודרת למחוק נישומים. לכן, לפי דעתי, בזמן פתיחת הנישומים האלו לא בוצעה יציאה מסודרת מהמסכים. כתוצאה מכך הנישומים לא נרשמו בקבצים והם אינם למרות שהעדכון בקובץ הפעילויות בוצע, והשומה נשלחה.

2. הדוגמאות של בית מ. ושל השגרירות הר. אינן רלוונטיות. "בעבר". כשהן ארעו היתה אופציה למהנדסי הרישוי לסגור פעילות היטל השבחה. בעקבות שני המקרים הנ"ל נערכו ישיבות בהשתתפות מהנדס העיר דאז ... הנוהל שונה ומערכת המיחשוב התעדכנה בהתאם."

136. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת, כי עובד מחלקת רישוי בנייה, ש"דילג" על הצורך באישור מחלקת שומה והשבחה וביצע פעולות לא תקינות במערכת הממוחשבת, הינו מנהל מדור חיובים, בתפקידו הקודם.

137. הביקורת איתרה בקובץ "סטטוס" מקרים בהם ההערה לנישום היתה "ערבות ללא שומה".
138. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי קיימת אפשרות שנישום יפקיד ערבות בעירייה לפני קביעת שומת ועדה וזאת במטרה לקצר הליך הפקת היתר בנייה. כלומר, במקרה בו נישום מבקש לזרז הליך הפקת היתר בנייה, יש באפשרות עובדי מחלקת שומה והשבחה לפנות לשמאי ועדה שיעריך השומה ללא בדיקה מקיפה ובגין קביעה זו יפקיד הנישום ערבות בנקאית בעירייה. בשלב שלאחר הפקדת הערבות יוכל הנישום לקבל אישור עבור הוצאת היתר בנייה (מבלי להמתין פרק הזמן שאורך ממועד ההתקשרות עם שמאי הוועדה ועד להגשת שומה נגדית לצורך קביעת גובה הערבות שהינה ההפרש בין השומות). במקביל, במחלקת שומה והשבחה תתקבל שומת הוועדה בהליך הרגיל, הנישום יוכל להגיש שומה נגדית ולאחר מכן תיקבע שומה מוסכמת/מכרעת.
139. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי הרשאה לאשר לנישום הליך מקוצר של הפקדת "ערבות ללא שומה" קיימת לעובדי המחלקה בלבד. עוד הוסיף, כי בעבר היתה קיימת הרשאה דומה גם לעובדי מחלקת רישוי ובנייה. בשנת 2000, לאחר שאיתר פעולות לא תקינות שבוצעו על ידי עובד המחלקה, בוטלה, לבקשתו, הרשאה זו וכן האפשרות כי מהנדס רישוי הוא שיקבע המדורים/המחלקות שעל נישום לעבור (נקבעה רשימה אחידה).
140. מבדיקה שערכה הביקורת בקובץ "סטטוס" עולה כי לאחר שנת 2000 עדיין אושרה עבור נישומים שונים "ערבות ללא שומה" על ידי מספר גורמים שאינם מעובדי מחלקת שומה והשבחה, כמפורט להלן:

שם משתמש	מספר מקרים
"א."	3 (בשנת 2001 ובשנת 2002)
"בנ."	3 (בשנת 2002)
סך הכל	47

ממלא מקום מנהל אגף מיחשוב ומערכות מידע כתב בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "בעבר הצליח אחד העובדים שאינו מורשה לטפל בהיטל השבחה להשתמש באופציה זו, למרות מערך ההרשאות שהיה קיים. מנגנון החסימות נבדק ותוקן והעניין דווח בזמנו לכל הממונים והנוגעים בדבר. נושא ההרשאות ממופל בצורה יסודית במערכת החדשה".

#### נוהל התקשרויות עם שמאים

141. עיריית תל אביב - יפו מעסיקה שמאים לביצוע עבודות בנושאים שונים, כגון: הכנת שומות מקרקעין ולצרכי היטל השבחה; תכנון וליווי בנייה, בוררויות ומתן עדויות בבתי משפט. מרבית השומות מוזמנות על ידי מינהל ההנדסה בעירייה.
142. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי בשנת 2003 תיקצב מינהל ההנדסה את עלות העסקת השמאים, הן במסגרת התקציב הרגיל והן במסגרת התקציב הבלתי רגיל, כדלהלן:



ביצוע בשנת 2003 בש"ח	תקציב מעודכן 2003 בש"ח	סעיפים בת"ר	
		*2,356,490	1,860,000
**180,000	180,000	שמאות לירידת ערך	01/733300/756/1
ביצוע בשנת 2003 בש"ח	תקציב מעודכן 2003 בש"ח	סעיפים בתב"ר	
		**332,885	340,000
2,104,071	2,473,150	יעוץ מקצועי ***	02/073223/100/8
1,778,939	2,197,948	שמור אתרים ***	02/073220/700/5
<b><u>6,752,385</u></b>	<b><u>7,051,098</u></b>	<b>סה"כ (ת"ר + תב"ר):</b>	

\* חריגה מתקציב מעודכן בסך של 496,490 ש"ח.

\*\* כולל שיריון.

\*\*\* התקציב מיועד להעסקת יועצים חיצוניים ובכלל זה גם שמאים.

בנוסף לסעיפי התקציב הנ"ל, תיתכן העסקת שמאים גם בסעיפי תכנון פרויקטים במסגרת התקציב הבלתי רגיל.

לשאלת הביקורת באשר להבדל הקיים (אם אכן קיים), בין סעיף תקציב 01/623540/755/7- "שמאות להיטל השבחה" (ת"ר) לבין סעיף תקציב "שמאות והיטלי השבחה" (תב"ר), מסר מנהל האגף/חשב דאז כי לדעתו אין הבדל במהות בין שני הסעיפים ולא ברורה לו סיבת הפיצול.

143. בתאריך 17 בספטמבר, 2000, אושר במועצת העירייה נוהל מספר 656 שנושאו "התקשרות העירייה עם נותני שירותים שמאיים לעירייה" (להלן - "הנוהל"). במכתב שהופנה לחברי מועצת העירייה, לקראת הדיון בנוהל, על ידי הסמנכ"ל לתכנון דאז, נכתב כי:

**"בכוונת העירייה לקבוע כללים וקריטריונים להעסקת שמאים, אשר יאזנו בין הצורך לתת הזדמנויות שוות בתעסוקה, לבין הצורך במיזמנות מיוחדת ונסיון מצטבר בעבודות אלו. הצורך בכך הוכר בעבר ע"י מנכ"ל העירייה ומבקר העירייה" (הדגשה לא במקור).**

144. מטרות הנוהל כפי שנקבעו בסעיף 2 בנוהל הינן:

2.1 " להבטיח התקשרות עם שמאים לביצוע עבודות שמאות בעירייה, על ידי בחירתם לפי קריטריונים מוסכמים ומוגדרים.

2.2 **להבטיח חלוקת עבודה הוגנת בין השמאים על פי שיקולים מקצועיים, תוך התחשבות באינטרסים הכלכליים של העירייה ובתדמיתה הציבורית.**" (הדגשה לא במקור).

145. הנוהל קובע כי תוקם "ועדה ממליצה על התקשרות העירייה עם שמאים", (להלן "הוועדה") בראשות סמנכ"ל העירייה למשאבי אנוש ולמינהל, אשר תהא:

✓ אחראית לקבוע קריטריונים להתקשרות עם שמאים ולפרסמם;

- ✓ מוסמכת להמליץ בפני הוועדה המקומית על שמאים נותני השירותים השוטפים לעירייה ועל רשימת השמאים המכריעים;
- ✓ אחראית לעדכן את רשימת השמאים מדי תקופה.
146. בנוהל נקבע כי בראש הוועדה יכהן סמנכ"ל העירייה למשאבי אנוש ולמינהל ולא מהנדס העירייה, אשר מטבע הדברים, זה האחרון, בקי יותר בנושאים בהם נקבע שעל הוועדה לדון. בתגובה לממצאי הביקורת מסרה הממונה על הנהלים כי:
- "מנכ"ל העירייה אישר את הסמכתו של הסמנכ"ל למשאבי אנוש כראש הוועדה הממליצה על התקשרות העירייה עם שמאים מתוך ראייה של הפרדת הביקורת על תהליכי ההתקשרות מתהליכי ביצוע ההתקשרות. על הוועדה ובכללה יו"ר הוועדה, הוטל לגבש רשימת שמאים על פי קריטריונים ברורים שנקבעו מראש בהסתמך על חוות דעתם של גורמים מקצועיים המשתתפים בוועדה. בנוסף, לבדוק את סדרי חלוקת העבודה בין השמאים על סמך דוחות שהגורמים המקצועיים מגישים לה".
- סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל מסר לביקורת כי הוא: "בהחלט סבור כי יש מקום לשקול מחדש את בעל התפקיד שיעמוד בראשות הוועדה".
147. הנוהל קובע כי מרכז הוועדה יהא מנהל מדור השבחה, ובאחריותו לכנס את הוועדה פעמיים בשנה ולהעביר אליה את כל המידע הנדרש לצורך בחירת השמאים המתאימים ביותר לביצוע עבודות בעירייה, ובכלל זה דוח מצטבר לגבי עבודות שהופנו לשמאים, מתוך רשימת השמאים השוטפים ורשימת השמאים המכריעים, ממוין לפי מספר עבודות והיקפים כספיים משוערים וכן בקשות לעדכון רשימת השמאים המכריעים.
- מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי: "יש לציין כי מר ק. עומד בראש הוועדה המעסיקה שמאים דבר שיכול להביא לניגוד אינטרסים היות ולמר ק. רשיון לעבודה פרטית בתחום השמאות והוא עובד מול שמאים שנבחרו בעבודה ברשויות אחרות גובלות. לכן יש לקבוע שבראש הוועדה יעמוד בעל/י תפקיד אחר במנהל ההנדסה ושאינו שמאי מקרקעין (הדגשה במקור) (ראוי לציין כי רק לאחרונה מונו המשנה למהנדס העיר, מנהל אגף ההכנסות ומר ק. לוועדה המקבלת שמאים לעבודה מול עיריית ת"א)".
148. סעיף 13.3 בנוהל קובע כי:
- "הוועדה לאישור התקשרות עם השמאים תדון פעמיים בשנה בסדרי חלוקת העבודה בין השמאים, בעדכון רשימת השמאים המכריעים ובהמשך ההתקשרות עם שמאים ברשימת השמאים השוטפים.
- 13.3.1. לגבי סדרי חלוקת העבודה בין השמאים תוודא הוועדה את הדברים הבאים:
- א. עבודות שוטפות מופנות לשמאים הנכללים ברשימת השמאים נותני השירותים השוטפים לעירייה, למעט מיקרים חריגים שאושרו ע"י יו"ר הוועדה והוועדה המקומית.

- ב. בקשות למתן שומות מכריעות מופנות לשמאים הנכללים ברשימת השמאים המכריעים, למעט מיקרים חריגים שאושרו יו"ר הוועדה והוועדה המקומית.
- ג. חלוקת העבודה בין השמאים נעשית על פי שיקולים מקצועיים ועל פי שיקולים הנובעים ממתן הזדמנות לשמאים חדשים.

13.3.3. לגבי המשך ההתקשרות עם שמאים ברשימת השמאים נותני השירותים השוטפים לעירייה תשקול הוועדה ותחליט, על סמך ממצאי בקורת מנהלי היחידות באשר לטיב עבודת השמאים ואיכותה...".

149. בסעיף 5 לנוהל נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"5.3 מספר השמאים נותני השירותים השוטפים לעירייה יהיה קבוע. מספר שמאים המכריעים לא מוגבל."

5.5 רשימות השמאים יעודכנו אחת לתקופה.

5.6 הרשימה המעודכנת של השמאים נותני השירותים השוטפים תכלול שמאים חדשים."

150. בסעיף 7 לנוהל נקבע בנוגע לעדכון רשימות השמאים, בין היתר, כדלקמן:

"רשימת השמאים נותני השירותים השוטפים לעירייה תכלול 30 שמאים - ... מתוכם 20% שמאים חדשים שלא נכללו ברשימת השמאים איתם עבדה העירייה במהלך השנתיים האחרונות...."

151. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי הוועדה התכנסה, מאז פרסום הנוהל ועד למועד עריכת דוח הביקורת (משך תקופה של למעלה מארבע שנים), חמש פעמים בלבד. כמו כן, מדיווחי נציג מבקרת העירייה שנכח במרבית הישיבות, ומעיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה עולה כי הוועדה בישיבותיה, כלל לא דנה ולא החליטה לגבי סדרי חלוקת העבודה בין השמאים, ו/או בעדכון רשימת השמאים נותני השירותים השוטפים לעירייה ו/או בעדכון רשימת השמאים המכריעים. כמו כן, בניגוד לקבוע בנוהל העירוני, לא הפיץ מרכז הוועדה לחברי הוועדה את הדיווחים והבקשות כמפורט בסעיף 13.1 בנוהל (דוח מצטבר לגבי עבודות שהופנו לשמאים ובקשות לעדכון רשימת השמאים).

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "ברשות מח' שומה והשבחה היו הדוחות ואלו הוצגו למר א ב (סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל - ה.ב.). ראה מכתבו מיום 3/5/04 בו צורף הדו"ח (משנת 1997 ועד לתאריך 18/4/04)... וכן דו"ח מתאריך 31/12/02 שצורף לאחת הישיבות (1/1/02-31/12/02)... במהלך ישיבות הוועדה הועלתה הבעייתיות בנוהל והעובדה שיש לעדכנו בדחיפות...".

הביקורת מציינת כי למרות המכתב שמנהל מחלקת שומה והשבחה צרף לתגובתו (אשר נרשם לאחר תחילת עבודת הביקורת), בפועל, הרשימות לא הופצו לחברי הוועדה כפי שנדרש בנוהל.

152. להלן פירוט מועדי ישיבות הוועדה וההחלטות העיקריות שהתקבלו במסגרתן:

מס"ד	תאריך הישיבה	החלטות עיקריות שהתקבלו
(1)	6/12/00	נקבעו קריטריונים לעבודת הוועדה וכן אופן התנהלותה. פירסום ראשון בעיתונות בתאריך 1/2/01 של פנייה לשמאים להציע מועמדותם לעבודה עם העירייה.
(2)	05/03/01	הסכמה על הקריטריונים לבחינת טיב עבודות השמאים, מינוי מנהל מחלקת שומה והשבחה להיות מרכז הוועדה.
(3)		אישור נוסח הפרסום בעיתונות להעסקת שמאי מקרקעין לעבודה עם העירייה.
(3)		נקבעה רשימת שמאים (32 במספר) מתוך 126 פניות, שהתקשרויות עימם יובאו לאישור הוועדה המקומית.*
(4)	29/01/03	יציאה לפרסום מכרז מסוף חודש מרץ 2003 ועד לכינוס הוועדה - יולי 2003.
(5)	18/04/04	בהתבסס על הודעתו של מרכז הוועדה כי בכוונת הסמנכ"ל לתכנן לערוך נוהל חדש בנושא הוחלט להטיל על מרכז הוועדה לעדכן את חברי הוועדה בדבר השינויים במידה ויוחלט עליהם, כמו כן הוחלט כי במידה ולא תתקבל החלטה לגבי הארכה נוספת (מעבר לשנה שהוחלט לגביה), הפעילות תימשך בהתאם לנוהל.

\* יצוין כבר כאן, כפי שיפורט בסעיף 160 להלן, כי רשימה זו זהה כמעט לחלוטין לרשימה שהיתה תקפה קודם לכן.

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטייטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "בכל ישיבה היה בפני הוועדה תדפיס ממערכת היטל השבחה המפרט את מס' העבודות שנעשו ודו"ח המפרט את היחס בין שומות השבחה המקוריות לשומות סופיות ומשך הזמן שערך השמאי שומתו... ביקורת איכות השומות במדור השבחה מבוצעת מדגמית לגבי כל שמאי. הדו"חות המופקים מהמערכת הנוכחית אינם מאפשרים ניתוח המשתנים הרבים בשומה. הביקורת מתבצעת ע"י שמאי המדור.. ומנהל המדור... לנושא בדיקת הטיב ואיכות העבודה של שמאי הוועדה, אין כוח אדם מספיק לבדוק את כל השומות ולכן קיימת בדיקה מדגמית בלבד."

153. הביקורת פנתה למרכז הוועדה בבקשה לקבל לידיה את כל הדוחות שהיה עליו להמציא לכל חברי הוועדה, לקראת ישיבות הוועדה, בעניין חלוקת העבודות לשמאים. נכון למועד עריכת הביקורת לא נמסרו הדוחות לידי הביקורת. כמו כן ביקשה הביקורת ולא קיבלה, אסמכתאות לכך, שאכן בוצעו ביקורות מדגמיות לבדיקת טיב עבודות השמאים ואיכותן, בהתאם למה שנקבע בנוהל.

154. מניתוח קובץ "נישומים" לתקופה שבין חודש ינואר 1994 לבין חודש מאי 2004 עולה כי חלוקת העבודה בין השמאים היתה כדלקמן:



שם שמאי	מספר פעמים ששימש כשמאי ועדה	אחוז מכלל שומות ועדה
ש.פ. ( )	443	16
ד.א. ( )	158	6
ז. -	241	9
א.ל. ( )	232	8
ג.ק. ( )	191	7
מ.צ. ( )	136	5
ב.ק. ( )	136	5
ע.ג. ( )	91	3
אין מידע בקובץ (לא ידוע+פנימי)	224	8
אחר (41 שמאים שונים) (*)	929	33
סך הכל שומות ועדה	2,781	100

\* בממוצע כ-23 מקרים לשמאי המהווים כ-0.8% מסך שומות הוועדה.

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כדלקמן:

”בוצעה חלוקה גיאוגרפית, כפי שהוסבר לביקורת, בהתאם לחלוקה של צוותי התכנון באגף תב”ע. חלוקה זו נעשתה תוך תיאום עם צוותי התכנון וכיום אף מקודמות תכניות שבהם מעורבים השמאים כחלק אינטגרלי בשלבי התכנון השונים. עובדה זו אף מהווה יתרון הן מבחינה תכנונית והן מבחינת יצירת השבחה ומניעת תביעות עתידיות לירידת ערך. מכיון שההליך התכנוני אורך מעל שנתיים נדרש כי יבחן נוהל העסקת השמאים וכך נעשה עפ”י דרישת המנכ”ל. עפ”י המלצת הצוות המקצועי קיימת הוראה לצמצם את מספר השמאים על מנת ליעל את הפיקוח עליהם, דבר שיתאפשר ע”י שינוי הנוהל הקיים.”

עוד מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה כי: ”ניתוח חלוקת העבודה עפ”י קובץ נישומים” אינו מהווה נתון נכון למספר השומות שביצע השמאי בפועל בתקופה הנדונה. לדוגמא, השמאי מר ש.פ., ערך עבור מחלקת שומה והשבחה לוחות שומה במספר אזורים בעיר. כיום פקידי המדור מוציאים על פיהם חיובים כאשר במחשב נרשם בשם השמאי: ש.פ.. בפועל, השמאי אינו מקבל תשלום עבור שומות (חיובים) אלו....

מבדיקה מדגמית של שנת 2002 שצורפה בנספח... 52 שומות מתוך 116 הן על לוחות שומה, ללא תשלום שכ”ט שמאי. יתרה מכך, ניתן לראות כי היקף העבודות של מר ש.פ. שהיה בסוף שנות ה-80 ותחילת ה-90 שמאי אחד מתוך 4 שמאים שנתנו שרות לעירייה, נתח עבודתו הלך וקטן עם השנים לממוצע ואף פחות ממנו.”

מניתוח רשימת השומות לשנת 2002, שכללו תשלום שכר טרחת שמאי, אשר צרף מנהל מחלקת שומה והשבחה לתגובתו לטיוטת ממצאי דוח הביקורת, עולה כי חלוקת העבודה בין השמאים היתה כדלקמן:

שם שמאי	מספר פעמים ששימש כשמאי ועדה	אחוז מכלל שומות ועדה
ש.פ. ( )	64	10.4
ג.ק. ( )	58	9.4
א.ל. ( )	56	9
ז. -	56	9
ד.א. ( )	50	8.1
מ.צ. ( )	44	7.2
ב.ק. ( )	38	6.2
כ.א. ( )	32	5.2
ע.ג. ( )	24	4
אין מידע בקובץ (לא ידוע + פנימי)	3	0.5
אחר (30 שמאים שונים) (*)	190	31
סך הכל שומות ועדה	615	100

\* בממוצע כ- 6 מקרים לשמאי המהווים כ- 1% מסך שומות הוועדה. כולל מקרה אחד של שמאי "לא ידוע" ושני מקרים של שמאי "פנימי".

155. לביקורת נמסר כי העירייה חתמה על חוזה מסגרת אחיד עם שמאי הוועדה. מדובר בחוזה העסקת שמאי ועדה ללא התייחסות לאזורים בהם יתנו שומות או למספר מקרים בהם מחוייבת העירייה להעסיקם.

156. בתאריך 19 בדצמבר, 2001 הוחלט בישיבת ועדת המשנה לוועדה המקומית לבנייה ולתכנון (להלן ועדת המשנה) "לאשר את רשימת השמאים בכפוף להחלטת כספים מיום 15.8.2001 ובהתאם לנוהל העירייה". הביקורת מציינת כי הרשימה שאושרה כללה את כל השמאים שהציעה הוועדה לבחירת שמאים וכן שמאי נוסף שחברי ועדת המשנה ביקשו לצרף, השמאי מ.צ. (ראה גם סעיף 173 להלן).

157. בישיבת ועדת הכספים שהתקיימה בתאריך 22 ביולי, 2003, הוחלט לאשר הארכת ההתקשרות בשנה עם השמאים שאושרו בוועדת כספים בישיבתה בתאריך 15 באוגוסט, 2001. לחברי ועדת כספים נמסר כי :

**"על פי נוהל עירוני מס' 656 'התקשרות עם נותני שירותי שמאות לעירייה' יש לרענן 20% מרשימת השמאים כל שנתיים. כיוון שהליך אישור חכנית דורש ליווי שמאי צמוד אורך בממוצע 5 שנים ואף יותר, לא ניתן לרענן את רשימת השמאים כל שנתיים".**

158. בתגובה לטיוטת ממצאי הביקורת מסרה הממונה על הנהלים כי:

**"ההסבר שניתן לוועדת הכספים מדוע להאריך חוזה התקשרות עם שמאים לא ברור לי, לאור הגמישות שמאפשר הנוהל. הנוהל מתחשב במיומנויות המיוחדות של השמאים ובניסיון המצטבר שלהם בעבודות מהסוגים המדוברים ומשום כך מאפשר גמישות מירבית בהעסקתם.**

**הגמישות מתבטאת בדברים האלה:**

- החלפת 20% (בלבד) מהשמאים כל שנתיים.
- אפשרות למוסר העבודה לבחור על פי שיקול דעתו המקצועי את השמאי שיבצע את העבודה.
- אפשרות להעסיק שמאי שלא מתוך הרשימה באישור הוועדה המקומית ומתוך כך אפשרות להעסיק שמאי עד גמר הפרוייקט - אם הוחלט להוציאו מהרשימה.
- אפשרות להעסיק שמאי יותר מ- 10 שנים באישור הוועדה המקומית".
159. במכתב שכתב מנהל האגף/חשב דאז למנכ"ל העירייה בתאריך 8 ביולי, 2004, ביקש מנהל האגף/חשב דאז להאריך את הסכם המסגרת שנחתם עם השמאים בשנה אחת נוספת.
160. הביקורת ביקשה וקיבלה ממנהל מחלקת שומה והשבחה את רשימת השמאים, שכללה 33 שמאים, ושהיתה תקפה עד למועד בו אישרה הוועדה המקומית את רשימת השמאים החדשה. השוואה שערכה הביקורת בין רשימת שמאים זו לבין הרשימה שהועברה על ידי הוועדה לאישור הוועדה המקומית (שכללה 32 שמאים), העלתה כי הרשימות הן זהות לחלוטין, למעט שמאי אחד (להלן-"השמאי ש.ר.") שהיה כלול ברשימה שהיתה בתוקף עד לאישור הוועדה המקומית ואשר לא נכלל ברשימה החדשה שהועברה לאישור הוועדה המקומית.
- מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "...נעשתה פניה לוועדת התקשרות לשמאי ש.ר. לשם סיום עבודה (למדור היטל השבחה לא הגיעה בקשה בנושא זה)".
- כמו כן, ברשימה שאושרה על ידי הוועדה המקומית צויין כי עבור שישה מהשמאים מדובר בהתקשרות חדשה. מבדיקת הביקורת עולה כי שמאים אלה היו רשומים גם ברשימת השמאים שהיתה תקפה עד למועד האישור. כלומר, אין מדובר בהתקשרות חדשה.
- עוד מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה בתגובתו לטיטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "קיימות שתי רשימות שמאים האחת לפני הנוהל החדש והשנייה לאחריו ושתיהן אושרו בוועדה המקומית. ששם השמאים: נ.ג., ז.נ., א.נ.כ., ס.ר., ד.ב., ו.ש., הינם שמאים חדשים שנוספו לרשימת השמאים הישנה כפי שנקבע בנוהל".
161. מניתוח קבצי המחשב עולה כי השמאי ש.ר., חרף העובדה שלא נכלל ברשימה שאושרה על ידי הוועדה המקומית, שימש ארבע פעמים כשמאי מטעם הוועדה המקומית, במהלך השנים 2001-2003.
162. מניתוח קובץ "מעקב הזמנות שומה" אותרו שמאים נוספים אשר שימשו כשמאי ועדה למרות שלא נכללו ברשימות, כמפורט להלן:
- שמאים שמסרו שומות ועדה למרות שלא נכללו באף אחת מהרשימות:

שם שמאי	מספר הפעמים ששימשו כשמאי ועדה
י.ד. ( )	3
י.ס. ( )	1

163. הביקורת מציינת כי במקרים מיוחדים, כאשר קיים יתרון יחסי לשמאי פלוני בביצוע עבודה מסויימת, מתיר הנוהל להעסיקו למרות שהוא לא נכלל ברשימה שאושרה על ידי הוועדה המקומית. במקרים מעין אלו, על מנהל היחידה לפנות תחילה ליו"ר הוועדה המקומית לאשר לו את ההתקשרות. יו"ר הוועדה המקומית, במידה וימצא כי שיקולי מנהל היחידה מצדיקים הפניית עבודה לשמאי שאינו ברשימות, יבקש את אישור הוועדה המקומית. במידה והוועדה המקומית תאשר, תימסר העבודה לאותו שמאי.

הביקורת ביקשה לעיין בבקשות שהוגשו (במידה ואכן הוגשו) ובאישורי הוועדה (במידה ואכן ניתנו) להעסקת השמאים הנ"ל. נכון למועד כתיבת הדוח טרם הועברו מסמכים אלו לידי הביקורת.

164. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי בפועל קיימת רשימת שמאים אחת בלבד, הכוללת שמאים המוסכמים על העירייה לשמש כנותני שירותים שוטפים, והם משמשים גם כשמאי הוועדה. בנוגע לדרישת הנוהל, לערוך גם רשימת שמאים מכריעים, מסר הלה לביקורת כי מעולם לא נערכה רשימה כזו.

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיטות הממצאים של דוח הביקורת כדלקמן:

"הוועדה המקומית הקודמת לא הסכימה לנוהל העקרוני והחליטה להקים ועדת משנה לוועדת המשנה לתכנון ולבניה.. בכל מקרה בו היה צורך בשמאי מכריע הוצגה לוועדה רשימה של 3 שמאים המוסכמים ע"י הצדדים ומרשימה זו הועדה היתה בוחרת שמאי אחד שישמש כשמאי מכריע. בפועל, הוועדה הנ"ל התכנסה מספר פעמים. כיום מוצע נוהל חדש לפיו שמאי הבעלים מפנה שמאי הבעלים (המעות במקור) למח' שומה והשבחה רשימה עם 10 שמות שמאים שמתוכם יבחר השמאי המכריע. מתוך רשימה זו בוחר שמאי הוועדה שמאי מכריע בעל 7 שנות ניסיון לפחות אשר בקיא בתחום נושא הימל ההשבחה. לאחר מכן מאושר השמאי שנבחר ע"י ועדה מקצועית...".

מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטיטות הממצאים של דוח הביקורת כי: "מסתבר שהנוהל שנקבע בשנת 2000, והנוסק בהתקשרות עם שמאים, לא עמד במבחן המציאות. גם ההסכם הסטנדרטי עם השמאים מכיל סעיפים בעייתיים ליישום, לרבות שיטת חישוב שכר המטרה. נטייתו של הח"מ היא למסקנה, שיש להקטין במידה ניכרת את מספר השמאים, ובכך לאפשר תוצאות "עיסקיות" טובות יותר תמורת שכר מטרה נמוך יותר. ה-ח"מ יזם בדיקה ובירורים במגמה לגיבוש הצעה ברוח זאת שתוגש למקבלי ההחלטות בעירייה."

#### התחייבות שמאים שלא לעבוד כנגד העירייה

165. בנוהל רשום כדלקמן:

"5. מעבר לנוהל, יתנו השמאים הצהרות/התחייבויות כדלקמן:

א. בעת הגשת מועמדות- הצהרה בדבר אי ביצוע עבודות שמאות כנגד העירייה בתקופה

בה יכללו ברשימות העירייה; וכן –

ב. בחוזה המסגרת להעסקתם – אי ביצוע עבודות שמאות כנגד העירייה בתקופה בה יכללו ברשימות העירייה; וכן –

ג. תקופת צינון, במהלכה לא יורשו לעבוד נגד העירייה – שנתיים מתום ביצוע עבודות שמאות אחרונה עבור העירייה. (ההדגשות במקור).

166. בנוגע לסיום ההתקשרות עם שמאי הוועדה, מצויין בחוזה המסגרת, בין השאר, כדלקמן:

11.3 ... יעשה השמאי את כל הדרוש למסירת המידע על העבודות שבוצעו וימסור את כל החומר שנאסף אצלו בכל צורה שהיא בקשר לחוזה זה באופן מסודר למהנדס או למנהל...

14.1 עם גמר עבודות השמאי או כשהחוזה הובא לידי גמר כמפורט בחוזה זה, ימסור השמאי לעירייה את כל התכניות והמסמכים האחרים שהוכנו על ידו, לרבות מדיה מנגטיית, אורגינלים או סמיאורגינלים של התכניות והם יהיו רכוש הבלעדי של העירייה, ...

14.2 מוסכם בזה, כי כל הזכויות בשרותים מאיזה סוג שהוא הן רכוש הבלעדי של העירייה. תוכניות שיפותחו ויוכנו על ידי השמאי עבור העירייה יהיו רכוש העירייה. השמאי מתחייב למסור לעירייה את כל התיעוד המצוי בידיו לגבי פעילותו עבור העירייה, את תכניות המקור ואת כל המסמכים, ההסברים וכל מידע אחר שיבוצע על ידו על פי חוזה זה בכל עת שיידרש...

14.3 השמאי לא יפרסם, ימכור יסחור ו/או יבצע כל פעילות עסקית בדרך כלשהי באמצעותו או באמצעות אחר, בשרותים, בתפוקותיהם או בפרטים וחלקים מהם אלא לאחר קבלת אישור העירייה בכתב מראש.

167. בסעיף 16 לחוזה המסגרת, שנושאו "שמירת סודיות ומניעת ניגוד אינטרסים" מצויין כדלקמן:

16.1 כל ידיעה או מסמך או חפץ, או כל דבר אחר שלפי טיבם אינם נכסי הכלל, שהגיעו לידי השמאי עקב או בקשר לעבודתו, לא יוציא ולא יעביר ולא ימסור אותם השמאי לצד שלישי כלשהו או לרשות הרבים, וכן לא יוציא ולא יעביר ולא ימסור השמאי כל חלק מהם או כל זכות או טובת הנאה בהם לצד שלישי כאמור או לרשות הרבים.

16.2 בתקופת חוזה זה או עד גמר מתן תוקף לתכנית בניין עיר, המאוחר מבין השניים, חל איסור על השמאי, לבצע עבודות שמאות כלשהן, מלבד העבודות הקשורות לחוזה זה, לגורמים אחרים כלשהם ללא אישור בכתב ומראש מאת המהנדס או המנהל.

16.3 השמאי מתחייב בזאת, שלא לבצע עבודות כנגד העירייה התקופת חוזה זה. (ההדגשה של הביקורת) כמו כן מתחייב השמאי להודיע לעירייה על עבודה שהכין עבור גורמים חוץ עירוניים כנגד גורם חוץ עירוני אחר, במקרה והעירייה תזמין אצלו עבודה באותו האזור...

16.4 השמאי אינו מנוע מלעסוק במקצועו במשרדו הפרטי מחוץ למתן שרותיו עפ"י חוזה זה, ובלבד שלא יפגע בצורה כלשהי בעבודתו עבור העירייה, ולא יעשה דבר שיש בו משום ניגוד אינטרסים עם פעולתו עפ"י חוזה זה.

...

16.6 במשך שנתיים מיום הפסקת עבודתו עבור העירייה ותהיה הסיבה אשר תהיה לא יבצע

השמאי עבודות כנגד העירייה."

168. בתגובה לטיוטת ממצאי הביקורת מסרה המשנה ליועץ המשפטי לעירייה כי:

"ההסכם עם השמאים נעשה בתיאום עם השירות המשפטי. פרשנות זו הינה הגיונית ואין בה פגיעה בחופש העיסוק של שמאים מעבר לנדרש. מכל מקום, חוות הדעת היתה ידועה למתחרים במכרז, מרם הגשת הצעתם. עפ"י סעיף 16 אין איסור גורף על ביצוע עבודות שמאות ע"י השמאי בת"א-יפו. זו הפרשנות הראויה.

סעיף 16 מתייחס ל-3 מצבים:

א. עבודות שמאות הקשורות בתב"ע - לגביהן השמאי אינו יכול ליתן שירותיו לצד ג' אלא באישור מראש ובכתב מאת מהנדס העיר או המנהל.

ב. איסור לגבי עבודות כנגד העירייה בתקופת החוזה ובתקופת הצינון.

ג. איסור לגבי עבודות שיש בהן משום ניגוד עניינים עם עבודות בעירייה."

169. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי הנוהל והחווה אינם נאכפים בכל הנוגע להגשת

שומות נגדיות על ידי שמאי הוועדה מאחר והיועץ המשפטי לעירייה מסר לו בעל פה כי לא ניתן להגביל שמאי ועדה מלהגיש שומות נגדיות באזורים בהם לא משמשים כשמאי ועדה.

170. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כדלקמן:

"נושא הגשת שומות נגדיות נמסר בצורה רשמית לעו"ד מ.מ., היועץ המשפטי של לשכת השמאים ופורסם בין השמאים ע"י יו"ר הלשכה. בישיבה שהתקיימה אצל היועץ המשפטי א.ב.א. ובנוכחות ר.ו. יו"ר לשכת השמאים ועו"ד מ.מ. היועץ המשפטי של לשכת השמאים, הובטח ע"י היועץ המשפטי של העירייה שסעיף זה בחוזה ישונה ומכאן קיימת אי בהירות בכל הקשור לנושא זה."

171. בתאריך 20 באוגוסט, 2002, השיבה מנהלת המחלקה האזרחית בשירות המשפטי של העירייה,

לפניית אחד משמאי הוועדה בנוגע לסעיף 16 לחוזה המסגרת, כדלקמן:

1. "כידוע לך, העירייה פרסמה הודעה ובה הזמינה שמאי מקרקעין ליתן לה הצעות...טופס הגשת מועמדות כלל את נוסח החוזה שעליו היו אמורים לחתום אלו שמועמדותם התקבלה.

2. סעיף 16 לנספח 1 לחוזה ההתקשרות, עליו הינך מלין בפנייתך, הינו חלק בלתי נפרד מתנאי החוזה.. תנאי זה היה גלוי וידוע לכל המועמדים בטרם הגישו את הצעתם...

3. בעצם הגשת מועמדותך הסכמת לתנאי ההתקשרות שהוצעו ע"י העירייה... העירייה מנועה כיום, לאחר שהסתיימו כל הליכי ההתקשרות עם שמאי המקרקעין, לשנות את תנאי ההתקשרות, לרבות את סעיף 16 האמור, שכן הדבר יפגע בעקרון השוויון בין המציעים ועלול לגרור אחריו טענות מצד מציעים פוטנציאלים שלא הגישו את הצעתם רק משום קיומו של סעיף זה.

4. העירייה סבורה כי סעיף 16 האמור אינו כולל תנאים מגבילים במידה בלתי סבירה או הפוגעים בחופש העיסוק. סעיף זה, על כל תנאיו, מתחייב לאור רצונה של העירייה למונע מצב של ניגוד עניינים בעבודת שמאי המקרקעין מטעמה...".

172. בתאריך 26 באוגוסט, 2002, פורסמה כתבה בעיתון גלובס, בה טענו השמאים כי "חוזה עיריית ת"א מקפח ומגביל מדי- ננקוט צעדים משפטיים."

בכתבה נכתב, בין השאר, כדלקמן:

"לשכת שמאי המקרקעין מתכוונת לנקוט צעדים משפטיים.. במטרה לשנות את חוזה ההתקשרות... בטענה שהחוזה פוגע בחופש העיסוק והמגבלות בו הן גורפות מדי.... חלק מהשמאים סירבו לחתום על החוזה, ובכך ויתרו על עבודות בעיריית ת"א, בעיקר בתחום שומות היטלי השבחה... הסעיפים העיקריים השנויים במחלוקת בחוזה בת"א הם: "חל איסור על השמאי לבצע עבודות שמאות כלשהן, מלבד העבודות הקשורות לחוזה זה..."; "השמאי מתחייב בזאת, שלא לבצע עבודות כנגד העירייה בתקופת חוזה זה..."; "ל"גלובס" נודע כי ראש מחלקת שומה והשבחה.. לא ראה צורך בהחמרת איסורים על שמאים, בנימוק שהוא מקבל את מקצועיותם של השמאים כשהם פועלים מטעמו ונגדו, אולם המחלקה המשפטית בעירייה החליטה לחזק את המגבלות, בנימוק של חשש לניגוד עניינים... גם במחלקה המשפטית של מיהל מקרקעי ישראל ... שוקלים להחמיר את כללי ניגוד העניינים...".

תגובת העירייה בכתבה זו היתה, בין השאר, כדלקמן:

"... על השמאי המועסק על-ידי העירייה לא לבצע כל עבודה בתחום העיר תל-אביב בטרם התקבל אישור מאת מהנדס העיר, כי אין בעבודה המבוקשת משום ניגוד עניינים. פרשנות זו הינה פרשנות הגיונית שאין בה פגיעה בחופש העיסוק של השמאים מעבר לנדרש, והיא עולה בקנה אחד עם חובתו של כל שמאי להימנע מניגוד עניינים בעת שהוא מועסק ע"י העירייה."

173. בדיקתה המדגמית של הביקורת העלתה מספר מקרים בהם שמאי ועדה הגישו שומות נגדיות לעירייה וזאת בזמן שהיו כלולים ברשימת השמאים העובדים עם העירייה, כמפורט להלן:

שם השמאי	שומות נגדיות
מר י.א. ( )	גוש 6905 חלקה 27 מתאריך 28/03/04
	גוש 6213 חלקה 1064 מתאריך 15/11/03
מר ב.צ.ג. ( )	גוש 6921 חלקה 10 מתאריך 01/04/04
מר מ.צ. ( )	אותרו 33 מקרים בהם מסר שומות נגדיות *
מר א.ה. ( )	גוש 6626 חלקה 112 מתאריך 13/11/03

\* בשניים מהמקרים שימש הן כשמאי ועדה והן כשמאי נגדי באותם גושים (במקרים

שונים), כמפורט להלן:



תאריך שומה נגדית	גוש וחלקה - שמאי נגדי	תאריך שומת ועדה	גוש חלקה - שמאי ועדה
14/01/2002	6110/301	02/04/2003	6110/11
02/01/2001	6212/968	26/03/2003	6212/987
08/05/2002	6212/770		

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "השמאי מ.צ. שובד עם חברת ס.. בבדיקה מולו לא נערכה אף שומה נגדית לאנשנות סלולריות של חברת ס. לאחר חתימתו על ההסכם עם העירייה...".

174. צוות מיוחד שבחן את רשימת השמאים קודם לאישורה בוועדת המשנה, בתאריך 19 בדצמבר, 2001, החליט כי: "בבחינה מפורטת של הנתונים והשיקולים נמצא כי השמאי מ.צ. עונה על הקריטריונים שהציבה העירייה בבחירת שמאים וכן על דרישות הוועדה, לכן יש לצרף את השמאי מ.צ. לרשימת השמאים המוצעת."

כמצויין לעיל, הביקורת איתרה כי השמאי מ.צ. שימש לפני תאריך החלטת ועדת המשנה ולאחריה (במקביל להיותו כלול ברשימות) כשמאי נגדי.

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי שמאי זה צורף לרשימה לאור ניסיון רב שנים אותו צבר בעבודתו עם העירייה ולמעשה לא היתה סיבה להוצאתו, מלכתחילה, מהרשימה.

175. סעיף 12 בנספח 1 לחוזה המסגרת קובע:

"העירייה רשאית לבטל את החוזה בלא התראה ולאחר בכל אחד מהמקרים הבאים:-

12.1 השמאי הפר אחת או יותר מהתחייבויותיו האמורות בחוזה זה, והשמאי לא תיקן את ההפרה לאחר שקיבל התראה על כך מאת מרכז הפרויקט תוך זמן שנקבע בהתראה."

### שכר טרחת שמאים

176. כמצויין לעיל, לביקורת נמסר כי העירייה חתמה עם כל השמאים על חוזה אחיד (להלן-"חוזה המסגרת").

177. מחוזה המסגרת שהוצג בפני הביקורת עולה כי תוקפו של החוזה מתאריך 1 בספטמבר, 2001, ועד תאריך 31 באוגוסט, 2003. תוקפו של החוזה הוא עד לתאריך 31 באוגוסט, 2004.

178. בחוזה המסגרת מצויין, בין השאר, כדלקמן:

"תמורה בצוע העבודות, תשלם העירייה לשמאי את שכר הטרחה באופן שנקבע בנספחים 2 ו- 3 לחוזה."

179. הנספחים המתייחסים לשכר טרחת השמאים הינם:

נספח 2- "תאור העבודות, חישוב שכר הטרחה ותנאים נוספים."

נספח 3- "התעריף."



180. סעיף 2 לנספח 2 מתייחס ל-"חישוב שכר טרחה לשמאות היטל השבחה (כולל עבודת שמאי

מכריע) ומצייין, בין השאר, כדלקמן:

"2.1 התעריף הבסיסי לחישוב, הינו התעריף המפורט בנספח 3 לחוזה זה (להלן: "התעריף").

...

2.3 להלן שעורי ההנחות שיחושבו מהסכום הכולל (ההדגשה במקור) של שכר הטרחה.

שעור ההנחה על כל סכום שכר הטרחה	סכום שכר הטרחה לפני ההנחה (בדולרים)
30%	0-2000
35%	2,001-5,000
40%	5,001-7,000
45%	7,001 ומעלה (*)

(\*) שעור ההנחה יהיה לפחות 45% ולמעלה מכך, כפוף למשא ומתן לכל מקרה לגופו.

181. סעיף א' לנספח 3 קובע כי: "שכר הטרחה בעד הערכת היטל השבחה יקבע לפי שווי המקרקעין

בתכנון החדש" (ההדגשה של הביקורת).

הסעיף מפרט שכר הטרחה כמפורט להלן:

שווי המקרקעין ב-\$	תוספת בפרומיל	שכר טרחה ב-\$
עד – 20,000		280
	4.5	
עד – 100,000		640
	3.00	
עד – 300,000		1,240
	1.75	
עד – 500,000		1,590
	1.40	
עד – 1,000,000		2,290
	1.10	
עד 1,500,000		2,840
	0.80	
עד – 3,000,000		4,040
מעל – 3,000,000	0.50	

182. מנהל האגף/חשב דאז מסר לביקורת כי אין חשיבות לעובדה ששומת שמאי ועדה גבוהה מהשומה

המוסכמת/המכרעת מאחר והמחלוקת הינה על שווי הנכס טרם אישור התכנון שגרמו להשבחתו, על הפרש בין שווי הנכס לפני השבחה לבין שווי הנכס לאחר השבחה או על עלויות מעבר (התאמה). אשר על כן אין מניעה לשלם שכר טירחת השמאים לפי שווי הנכס בתכנון החדש.

מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי "הדעה הרווחת היא כי במקרים רבים, עיקר המחלוקת בין שמאי הועדה לבין שמאי הבעלים, אינו נסב על שווי הנכס ב"מצב החדש", אלא על שוויו ב"מצב הקודם" ועל "עלויות ההתאמה/המעבר". גזירת שכר טרחתו של שמאי הועדה המקומית משווי הנכס במצב החדש נקבעה בהסכמים עם השמאים."

הביקורת מצאה בבדיקה מדגמית, מקרים בהם המחלוקת בין שמאי הועדה לבין השמאי הנגדי נבעה משווי הנכס במצב התכנוני החדש, כמצויין לעיל:

גוש	חלקה
-----	------

6623	504
------	-----

6215	260 - המחלוקת היתה גם על שווי הנכס במצב התכנוני הישן.
------	---

183. במכתב מתאריך 25 באפריל, 2004, שרשם סגן מנהל אגף חשבונות לממונה על הנהלים במינהל הכספים, נרשם, בנוגע לשכר השמאים, בין השאר, כדלקמן:

"7.2 במידה ושיטת התשלום תשאר כפי שהיא קבועה כיום בחוזים, יש ליישם את הנחיית המנכ"ל באשר להארכת חווי מסגרת ולהגדיל את ההנחות הקבועות בחוזה בכ- 5%.

7.3 התעריפים הקבועים כיום בחוזה מותירים מצבים שונים לא ברורים שלא הוגדרו מראש ובכך גורמים לקביעת תעריף שאינו אחיד בין השמאים...

7.3.3 עפ"י סעיף 2.7 בחוזה, יש לשלם עבור השתתפות בישיבות במסגרת שומה מוכרעת או מוסכמת. לא ברור מדוע נדרש תשלום נוסף גם בגין השתתפות בישיבות אלו כאשר משולם גם שכ"ט עבור עבודת השמאות עצמה (כנוגדת של השווי שנקבע בשמאות).

184. בתאריך 29 ביולי, 2004, מנהל האגף/חשב דאז רשם מכתב לשמאים, לפיו, בין השאר, תקופת ההסכם תוארך בשישה חודשים נוספים. כמו כן, שכר טירחת השמאים ישתנה כך, בין השאר, "תמורת כל שומה עבור הועדה המקומית (למעט חריגים המצויינים להלן) ישולם סכום של 1,600 ש"ח בחוספת מע"מ... אי לכך, יבוטל סעיף 2 שבנספח 2 להסכם, בכל הנוגע לשכ"ט בגין שמאות להיטל השבחה."

185. מנהל האגף/חשב דאז מסר לביקורת כי עקב סירובם של השמאים לשינוי בשכר טירחתם, בוטל השינוי המתוכנן בשכר הטרחה.

186. בתאריך 12 באוגוסט, 2004, מנהל האגף/חשב דאז רשם מכתב נוסף לשמאים, בו צויין, בין השאר, כדלקמן:

"בהמשך למכתבנו אליכם (...מ-29.7.04) ולאור התארכות הדיונים בנושא אנו מקפידים בשלב זה את שינוי שיטת שכר הטרחה הקבועה בחוזה ומבקשים להאריך את החוזה הקיים בכפוף לשינויים המפורטים להלן.

שינוי שיטת שכר הטרחה יבחן בהמשך הזמן.

השינויים שיוכנסו לתוקף החל מ- 1.9.04 (הארכת החוזה) ועד ל- 28.2.05 הנם:

(1) סעיף 2.3 בנספח 2 ישונה כך ששיעור ההנחה יגדל ב- 5%. זאת על סמך הנחייה

מאת הנהלת העירייה ביחס לכל חווי העירייה. הטבלה המתוקנת תהיה כדלקמן:

שעור ההנחה על כל סכום שכר הטרחה	סכום שכר טרחה לפני ההנחה (בדולרים)
35%	2,000-0
40%	5,000-2,001
45%	7,000-5,001
50%	7,001 ומעלה (*)

- (\*) שעור ההנחה יהיה לפחות 50% ולמעלה מכך, כפוף למשא ומתן לכל מקרה לגופו."
187. בסעיף 2.7 לנספח 2 לחוזה המסגרת מצויין כדלקמן:  
 "שכר מרחח עבור השתתפות בישיבה במסגרת שומה מכרעת או מוסכמת, יהיה לפי \$70 לשעה ללא הנחה נוספת, אך לא יותר מ-\$140 לישיבה..."
- מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי שמאי הוועדה מקבלים עבור כל ישיבה \$140 מעבר לתשלום שנקבע עבור עריכת השומה. הביקורת מדגישה כי לאור הממצאים המצביעים על כך שבמרבית המקרים בעל המקרקעין מגיש שומה נגדית, העירייה נדרשת לממן גם תשלומים אלו (הגעה לפשרה ו/או ישיבות עם השמאי המכריע).
188. בסעיף 9 לחוזה המסגרת מצויין כדלקמן:  
 "9.1 השמאי יבצע בכל שלב של העבודות שינויים כפי שיידרש בכתב ע"י מרכז הפרויקט. נדרשו כאמור שינויים לאחר שהתכניות אושרו ע"י מרכז הפרויקט, תשלם העירייה לשמאי נוסף לשכר המרחח, עבור השרותים הנוספים שנעשו מחדש, כפי שיוסכם בין מרכז הפרויקט לבין השמאי באשור גובר העירייה או מי שהוסמך על ידו. אולם במקרה של שינויים לא מהותיים או אם השינויים נדרשו כאמור מחמת פגם בעבודה, חייב השמאי לבצעם ללא כל תשלום." (ההדגשה של הביקורת).
189. בסעיף 10 לחוזה המסגרת מצויין כדלקמן:  
 "10.1 רמה מקצועית:- השמאי יבצע את עבודות השמאות בנאמנות וברמה מקצועית מושלמת והוא אחראי כלפי העירייה לטיב העבודות שהוכנו או בוצעו על ידו..."
190. לביקורת לא ברור מדוע השמאי מקבל שכר טירחתו לפי שווי הנכס המעודכן כפי שקבע בשומתו ולא לפי גובה ההיטל שנקבע בשומה המוסכמת/המכרעת ושולם בפועל.
191. שכר טירחתו של השמאי מר י.ז., כפי שמופיע בסעיף 9 לחוזה הייחודי שנחתם בינו לבין העירייה (המפורט בהרחבה בפרק "התקשרויות מיוחדות עם שמאים" להלן), הינו כדלקמן:  
 "9.1 שכ"מ הבסיסי יהיה שווי של \$200.... בגין שומת כל אחר
- 9.2 שכ"מ נוסף בעינור של 5% מסכום הימל השבחה שתקבל הועדה המקומית בפועל. סכום זה נועד לכסות, בנוסף לעבודה השמאית, גם כל יעוץ משפטי (לרבות ניסוח מסמכים חוזיים) שיינתן לנותן השרותים ע"י עו"ד....
- 9.3 בנוסף... תשלם העירייה לנותן השרותים סכום חד פעמי בסך 90,000 ש"ח בגין מטלות שביצע נותן השרותים במסגרת חוזה..(החוזה הקודם) ואשר בגינן נוהל עם נותן השרותים מו"מ..."
- מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "אין אפשרות לקבוע שכר טירחה עפ"י הצלחה בכל הנוגע לשומת מקרקעין וזאת עפ"י הוראות חוק



שמאי המקרקעין האוסר השתתפות ברווחים... כך גם נקבע עם השמאי ז. סכום קבוע לשומה+ אחוזים מהצלחה שנקבעו כשכר על המיפול המשפטי."

192. מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "בגין החוזה הראשון שולם בפועל עפ"י דיווח הנהלת החשבונות סכום כולל של 243,863 ש"ח (כולל 90,000 ש"ח שהוכרו בחוזה השני בגין החוזה הראשון) בתוספת מע"מ. יצוין כי עבודתו של השמאי י.ו. הניבה לעירייה הכנסה, בסכום של כ-9 מליון ש"ח."

### תשלום שכ"ט שמאים במקרים בהם הנישום לא ממשיך בתהליך

193. העירייה נושאת בתשלום שכר טרחתו של שמאי ועדה.

194. בעל המקרקעין רשאי לבחור שלא לממש זכויותיו בנכס כפי שתכנן, ולהימנע מתשלום היטל ההשבחה.

195. מאחר והעירייה משלמת שכר טרחת שמאי הוועדה, יתכן מצב בו העירייה מימנה שכר הטרחה למרות שבעל המקרקעין לא המשיך ההליך.

196. בתאריך 10 בנובמבר, 2004, מסרה לביקורת עו"ד מהשירות המשפטי, בנוגע לאישור העברת זכויות ברשם המקרקעין, כי: "...עובר להזמנת השומה מחתימים את האזרח המבקש (שומת ועדה לצורך העברת הזכויות) על טופס... מעיון בטופס הנ"ל עולה כי בעל המקרקעין נדרש לחתום על התחייבות, לפיה הוא "... מתחייב בזה לשלם את שכ"ט השמאי במידה והפעולה בספרי האחוזה לא תתבצע או שהיטל ההשבחה לא יישולם תוך חודשיים מיום שהודעה לי הודעת השומה."

עוד נמסר לביקורת מהשירות המשפטי כדלקמן:

"2. אם הנכס אכן נמכר, נושאת הועדה המקומית בעלות עריכת השומה. ואולם, אם הנכס אינו נמכר ו/או הנכס נמכר אך האזרח אינו פונה לעירייה לקבל אישור לטאבו- האזרח מחויב בעלות עריכת השומה.

3. אנו סבורים, כי ההסדר הנוהג הוא נכון וחוקי, הואיל והעירייה אינה מחויבת לשאת בעלות עריכת שומות "תיאורטיות", שאינן מבשילות, לבסוף, לכדי מכר מקרקעין החייב בתשלום היטל השבחה...."

197. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת בנוגע לחיוב נישום בשכר טרחת שמאי ועדה, כמצוין לעיל, כדלקמן:

" בעקרון אזרח מחויב בשכ"ט השמאי לפי מחיר העלות לעירייה....

ההחלטה לחיוב נעשית במידה ואין פעילות המשך בתיק לא החל הליך ערר או עפ"י הודעת האזרח....

בעבר ניסיונות לגבות שכ"ט בגין הזמנות שומה, שלא המשיכו הליכים אחריהם נתקלו בחוות דעת משפטית של השרות המשפטי כי אין אפשרות חוקית לגבות שכ"ט שמאי כי אין הוראה מפורשת בחוק...."

בתגובה לטיטת הממצאים, מסרה המשנה ליועץ המשפטי לעירייה כי: "למיטב ידיעתנו וזכרונו חוות הדעת המשפטית עיגנה את הדרישה לתשלום שכר טרחת שמאי כאשר לא מימשו את העסקה לגביה התבקשה השומה. חוות דעת זו נמסרה בזמנו וחזרו עליה גם בעת כתיבת טיטת הדוח וזאת לאחר שנמסר לנו ממחלקת שומה והשבחה כי בפועל כך נוהגים ואף צורף לנו מופס עליו מחתימים כל מי שמבקש שתערך עבורו שומה".

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "אין הוראה מפורשת המאפשרת גביית שכ"ט לשומה, המחלקה פועלת עפ"י החוק."

198. עובדת מחלקת גבייה מסרה לביקורת כי נישומים אינם מחוייבים בגין שכר טרחת שמאי ועדה, לרבות במקרים בהם הנישום בחר שלא להמשיך ההליך.

199. מבדיקה מדגמית של מקרים בהם נישומים הפסיקו את ההליך לאחר פנייתם לעירייה לקבלת שומת ועדה, לא איתרה הביקורת כי הנישומים הנ"ל חוייבו בגין שכר טרחת שמאי הוועדה. להלן המקרים:

מספר נישום	סכום היטל השבחה בסיסי ב-ש"ח, תיאור	בקשת מידע בלבד
25507	871,942	בקשת מידע בלבד
28615	11,186,040	בקשת מידע בלבד
26719	10,836,382	פג תוקף החלטה

200. מניתוח קבצי המחשב עולה כדלקמן:

א. הביקורת איתרה 694 תיקים בהם הונז למערכת הממוחשבת סכום היטל השבחה שנקבע על ידי שמאי הוועדה בלבד ללא מידע אודות המשך ההליך בתיק, לרבות תשלום, סכומי שומה נגדית, סכום מוסכם או קבלת ערבות. מתוך התיקים שלעיל 615 תיקים הועברו לשמאי חיצוני (ביתר התיקים רשום שמאי "פנימי" או שלא רשום שם שמאי ועדה).

ב. הביקורת בדקה 23 תיקי נישומים מתוך 615 התיקים שלעיל, בהם סכום שומה בסיסית גבוה ממיליון ש"ח והעלתה כי בכ- 60% מהתיקים שנדגמו לא המשיך הנישום ההליך לאחר קבלת שומת הוועדה.

### שמאים לצורך קביעת השבחה בגין "שימוש חורג"

201. לביקורת נמסר כי למחלקת שומה והשבחה צורפו עובדים (ללא שכר ומבלי שמתקיימים יחסי עובד מעביד בינם לבין העירייה) אשר הינם תלמידי שמאות המבצעים התמחות במדור. עובדים אלה רושמים שומות עבור העירייה במקרים של חיוב היטל השבחה בגין "שימוש חורג" (שימוש



שונה בכנס מזה שנקבע בתכנון המקורי של אותו הכנס, כגון שימוש מסחרי בכנס שיועד למגורים). עבודתם של המתמחים חוסכת הוצאות כספיות הכרוכות בהעסקת שמאים חיצוניים (שמאי ועדה).

מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת בהתייחסות לטיטות הממצאים כי:

**1.1 לאגף אמ"א לא ידוע על "קיומם" של "עובדים" אלה.**

**1.2 עמדת אמ"א היא : העסקת עובדים/נוחני שירותים מכל סוג שהוא עבור העירייה, טעון אישור מוקדם מאמ"א."**

202. מניתוח קובץ המיחשוב עולה כי בתקופה שבין חודש ינואר 2002 לבין תאריך 24 במאי, 2004, בוצעו 150 שומות שהוגדרו במערכת המיחשוב בשדה שמאי ועדה: "פנימי", כמפורט להלן:

שנה	מספר שומות
2002	10
2003	102
עד 24/05/04	38
סך הכל	150

203. מנהל מחלקת שומה והשבחה חותם על שומות אלה כשמאי מקרקעין.

204. בהודעת החיוב הנשלחת לבעל המקרקעין גרשם, בין השאר, כי במידה ובעל המקרקעין לא מקבל השומה הוא "רשאי להגיש שומה אחרת שיכין שמאי מקרקעין ... אם הסכימו הועדה המקומית ובעל המקרקעין לשומה יותאם החיוב בהיטל לשומה שהוסכם עליה...".

205. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת בהתייחסות לטיטות ממצאי הביקורת כי: "אכן במחלקת שומה והשבחה מתמחים מספר מתמחים בשמאות מקרקעין. במסגרת התמחותם זאת, מבצעים המתמחים, בין היתר, בדיקות לגבי שומות רישוי עסקים. את עבודתם זו מלווה ומנהלת הגב' א.ל. (השם המלא במקור) שהינה שמאית מקרקעין מוסמכת. במקביל ולאחר שהשומות עוברות אישור מנהל מחלקת מדור מידע - מר ד.ל. (השם במקור) נבדקות השומות על ידי מנהל מחלקת שומה והשבחה מר א.ק. (השם במקור) שהינו שמאי מקרקעין מוסמך וכנזה רשאי לחתום על שומות הועדה המקומית וכן על שומות מוסכמות. לנושא רישוי עסקים, הוקצו שני תקנים לפני כשנתיים. בפועל התקבלה משרה חולפת אחת של הגב' א.ל. (השם המלא במקור) באמצעותה ובאמצעות המתמחים וחתימת א.ק. (השם במקור) מתבצעות השומות. באם יתווסף שמאי נוסף, לפי מה שנקבע מלכתחילה, יוכל שמאי הוועדה לערוך ביקורות על השומות".

### התקשרויות מיוחדות עם שמאים

#### השמאי מר י.ז.

206. עיריית תל אביב - יפו מחייבת התקנת אנטנות סלולריות בהיטל השבחה, לפי תכנית מתאר מקומית ג' - בנייה על גגות בתים (להלן-"תב"ע ג") שנכנסה לתוקף בתאריך 6 במאי, 1994.

207. בתאריך 3 באוקטובר, 2000, העירייה חתמה על חוזה ייחודי עם שמאי בשם י.ז. (להלן-"מר י.ז."). החוזה הינו בדבר "עבודות שמאות לקביעת היטלי השבחה המגיעים בגין התקנת אנטנות סלולריות באתרים שונים ברחבי העיר".  
תוקף החוזה פג בתאריך 6 ביוני, 2003.
208. בתאריך 9 בדצמבר, 2003, נחתם חוזה חדש עד לתאריך 5 באוגוסט, 2006.
209. הביקורת מציינת כי מבירור שערכה עם מנהל האגף/חשב דאז עולה כי חוזה ההתקשרות עם מר י.ז. אושר בוועדת כספים בלבד ואילו החוזה השני אושר רק על ידי ועדת התקשרויות. לא נעשתה פנייה לוועדה המקומית לצורך קבלת אישורה להתקשרות, בניגוד לקבוע בנוהל העירוני.  
מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "מר ז אושר בעבר ע"י הועדה המקומית והיה שנים רבות בין השמאים הפועלים בנושאים שונים עבור הועדה".
210. הביקורת איתרה בקבצי המחשב 21 מקרים בהם רשום מר י.ז. כשמאי ועדה ו-"תאריך המסירה לשמאי" היה בין התאריך 8 ביוני, 2003, לבין תאריך 1 בדצמבר, 2003. בתקופה זו לא היה חוזה תקף בין העירייה לבין מר י.ז..
211. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי מר י.ז. בעל יתרון יחסי על פני שמאים אחרים בתחום "משא ומתן" ולכן העירייה חתמה עימו על חוזה מיוחד בדבר עריכת שומות הצבת אנטנות סלולריות.
212. סעיף 3 לחוזה קבע את השירותים שמר י.ז. התחייב לבצע, כמפורט להלן:  
**3.1 הכנת שומות היטל השבחה...**  
**3.2 ייצוג העירייה כשמאי...**  
**3.3 מתן ייעוץ משפטי בנושא היטל השבחה למתקני שידור סלולריים לרבות ניסוח מסמכים חוזיים עם החברות הסלולריות וזאת באמצעות עו"ד..."**

213. סעיף 6 לחוזה קובע:
- "היקף העבודה הינו פועל יוצא של כמות היחרי הבניה שיוצאו למתקני שידור סלולריים ושלב תוצאות המו"מ שינהל נותן השירותים."
214. מניתוח קובץ "נתוני שמאות לנישום" עולה כי מר י.ז. שימש כשמאי הוועדה ב- 211 מקרים שונים.
- ב- 185 מהמקרים הנ"ל (כ- 87%) סכום השומה הסופית היה 55,706 ש"ח והתאריך הנקוב בקובץ היה 4 במרץ, 2003.
215. בתאריך 4 במרץ, 2003, חתמה העירייה על הסכם עם חברות פר.ת. בע"מ, ס.י. בע"מ ופל.ת. בע"מ (להלן - "חברות הסלולר") בו צויין, בין השאר, כדלקמן:
1. הצדדים ניהלו משא ומתן באשר לשיעור היטל ההשבחה אשר יגבה על ידי הועדה בגין הקמת מתקני תקשורת סלולרית של החברות בתחומי העיר תל-אביב, לפי המצב המשפטי שהיה בתוקף עד אישורה של תמ"א 36 'א"
3. הוכנה רשימה של מתקני תקשורת שקיבלו היחרי בניה ונתנו ערבות בנקאית לתשלום היטל ההשבחה וכן את מתקני התקשורת שנדונו בפני הועדה המקומית ואו ועדת המשנה או רשות הרישוי לפני כניסת תמ"א 36 'א לתוקף, לפני 15.6.02 (להלן "הרשימה") (ההדגשה של הביקורת)
- בגין כל מתקן תקשורת הנכלל ברשימה, ישולם היטל השבחה בסך \$11,500 אשר יתורגמו לשקלים בהתאם לשער הדולר היציג במועד חתימת הצדדים על הסכם זה ואשר יוצמד למדד המחירים לצרכן עד למועד תשלומם בפועל בגין כל מתקן ומתקן (להלן "ההיטל").
4. ההיטל יחשב שומה מוסכמת של השבחה מכח תכנית ג', כל תכנית אחרת, שימוש חורג, או הקלה."
216. בתאריך 30 ביולי, 2003, חתמה העירייה על הסכם נוסף שנוסחו זהה להסכם שלעיל, עם חברת מ.ת. בע"מ.
217. מדגימת 81 מקרים בהם נקבעה שומה מוסכמת על סך 55,706 ש"ח עבור התקנת אנטנה סלולרית, עולה כי שומות שמאי הוועדה הוגשו לעירייה בין התאריך 25 בינואר, 2000, לבין התאריך 15 באוגוסט, 2002. עבור ארבעה ממקרים אלו, הוגשו לאחר תאריך 15 ביוני, 2002, שומות נגדיות בגובה 2,700 ש"ח, כל אחת.
218. להסכמים צורפו רשימות אתרים בעיר תל אביב - יפו, בהם התקינו חברות הסלולר אנטנות סלולריות, והם אשר מוסכמים על הצדדים, כחייבים בתשלום היטל השבחה, כמפורט להלן:

שם החברה	מספר אתרים
פר.ת. בע"מ	72
ס.י. בע"מ	42
פל.ת. בע"מ	44
מ.ת. בע"מ	3
	161

כמצוין לעיל, הביקורת איתרה 185 נישומים שונים בהם נקבע כי היטל ההשבחה יסתכם ב- 55,706 ש"ח.

מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "רשימת האתרים שחייבו בתשלום היא זו המצורפת להסכם עם חברות התקשורת הסלולרית, כאשר על פי אותו ההסכם, חלק מהאתרים שקיבלו היתרי בניה הופטרו מתשלום..."

219. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי עקב כניסתה לתוקף של תכנית מתאר ארצית מספר 36א' אשר אושרה בממשלה בתאריך 13 במאי, 2002, ופורסמה בילקוט הפרסומים בתאריך 30 במאי 2002, חברות הסלולר טוענות כי אינן חייבות בתשלום היטל השבחה כלל (היטל השבחה אינו חל על תכנית מתאר ארצית) ולכן מסרבות לשלם היטל השבחה בכל אותם מקרים שהטיפול בהם החל לאחר כניסת תמ"א 36א' לתוקף.

220. עוד מסר מנהל מחלקת שומה והשבחה, כי לעירייה עלול להיגרם נזק מהתקנת אנטנות סלולריות עקב תביעות שהוגשו כנגדה בגין ירידת ערך נכסים. תביעות אלה הוגשו על ידי תושבים הגרים בסמיכות לנכסים בהם הותקנו האנטנות.

#### השמאי ש.פ. ( )

221. לביקורת נמסר כי ש.פ., בעל משרד שמאות, ערך בשנות השמונים לוחות שומה עבור העירייה.

222. לוח שומה לפי סעיף 5 לתוספת השלישית, הינו לוח הנקבע לכל תכנית שאושרה, ובו מפורטים נכסי המקרקעין שהושבחו עקב אישור התכנית ושיעור השבחתם.

עוד נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת שומה והשבחה, כי העירייה נוהגת להיעזר בשירותי משרדו של מר ש.פ. לעיתים קרובות מאחר ושומות רבות מתבססות על לוחות השומה שערך.

מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "התאמת לוח שומה יכולה להיעשות ע"י כל שמאי אך לשמאי שביצע העבודה יש יתרון של זמן הלימוד ואחידות במחיר. השמאי ש.פ., שהיה מהנדס העיר תל-אביב בעבר, וליווה את מרבית התכניות בכל שלבי התפתחותן- יחרונו ניכר."

223. לביקורת נמסר על ידי מנהל אגף תכנון בניין עיר כי התאמת לוחות שומה למצב התכנוני הנוכחי יכולה להיעשות על ידי כל שמאי ולא דווקא על ידי שמאי שערך לוחות השומה.

224. הביקורת איתרה כי הופנו עבודות למשרד ש.פ. גם במקרים שכביכול השומה לא התבססה על לוחות שומה קיימים.

להלן דוגמאות כמצוין לעיל:

שומה מוסכמת ב-ש"ח	שומת מר ש.פ. ב-ש"ח	מספר נישום	חלקה	גוש	תאריך
26,500	58,600	30598	50	6883	20/04/04
26,500	50,930	30560	44	6883	14/04/04
26,500	55,800	30599	41	6883	20/04/04

### צמדי שמאים

225. בתאריך 23 ביוני, 2002, רשמה בעלת מקרקעין מכתב תלונה, בו צויין, בין השאר, כדלקמן:  
 "...ביום 15.10.01 ... ביקר מר ... (ע.ע. - שמאי א') שמאי ממשדד ... (א.א. - שמאי הוועדה) בבית-ועדך סיוור מקיף בו.

למחרת ... צלצל אלי למשרדי שמאי מקרקעין בעם ... (שמאי ב') ממשדדו של השמאי ... ובפיו הצעה כדלקמן:

הואיל והוא חבר של ... (שמאי א'), וידוע לו ש... (שמאי א') היה בבית שלי אתמול- כדאי שאתן לו ... (לשמאי ב') לטפל בענין ולהגיש שמאות נגדית כי הם חברים. לא רק זאת אלא שמר ... (שמאי ב') הוסיף כי כדאי שאמנה אותו עוד במרם תצא השומה של ... (שמאי הוועדה) כי "דברים שניתן לעשות לפני השמאות אי-אפשר לעשות אחר כך..." (נישום 24273).

226. הביקורת איתרה מסמכים בנוגע למקרה שלעיל, מהם עולה כדלקמן:

תיאור	תאריך	סכום ב-ש"ח
שומת שמאי ועדה	22/10/01	424,350
שומת שמאי נגדי (*)	25/11/01	121,000
שומה מכרעת	12/06/02	233,000

\* השמאי הנגדי (ר.ס.) מטעמה של בעלת המקרקעין נכלל ברשימת השמאים המשמשים כשמאי ועדה.

227. הביקורת איתרה מקרה נוסף בו שימשו שני השמאים המצויינים בתלונה שלעיל: מר א. (או שמאי ממשדדו) שימש כשמאי הוועדה והשמאי מר ס.ר. שימש כשמאי נגדי, כמפורט להלן:

מספר נישום	שומת ועדה	שומה נגדית	שומה מוסכמת
25166	359,750 ש"ח (*)	173,616 ש"ח (**)	252,500 ש"ח (***)

\* שומת ועדה מתאריך 11 במרץ, 2002.

\*\* שומה נגדית מתאריך 8 באפריל, 2002.

\*\*\* שומה מוסכמת מתאריך 5 במאי, 2002.

228. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר בתגובתו לטיטות הממצאים של דוח הביקורת כי: "הנושא נבדק ע"י היועץ המשפטי לעירייה וגורמים נוספים ולא נמצא בסיס למענות בעלת המקרקעין... כמו גם הנובדה שהשומה הוכנה אצל שמאי מכריע מעידה שהיו מעורבים שיקולים מקצועיים בלבד".

229. הביקורת מציינת כי מאחר ואין דרישה מעובדי מחלקת שומה והשבחה להזין למערכת הממוחשבת שמו של השמאי הנגדי בכל אחד מהתיקים בהם יש לקבוע שומה, לא ניתן לבצע בקרה האם קיימים צמדי שמאים (ועדה ונגדי) הנוהגים לעבוד יחדיו.

עוד הוסיף מנהל מחלקת שומה והשבחה בתגובתו לטיטות הממצאים של דוח הביקורת כי: "מח' שומה והשבחה מזינה את נחוני השומה הנגדית בשדה שמאות נגדית ולראיה סעיף... בו בדקתן שומות נגדיות של השמאי מ.צ...".

הביקורת מדגישה כי הנתונים אודות שמאי נגדי, כפי שמסר מנהל מחלקת שומה והשבחה, הוקלדו למערכת הממוחשבת על ידי הביקורת וזאת מאחר ועובדי המחלקה אינם נדרשים להקליד שם שמאי נגדי.

#### האגף להכנסות מבנייה ופיתוח

230. כמצויין לעיל, במחצית שנת 2004 הכריזה העירייה על שינוי ארגוני שהתבטא בהקמת אגף הכנסות מבנייה ופיתוח (להלן-"האגף החדש") המורכב ממחלקת חיובים, מחלקת גבייה ומחלקת שומה והשבחה.

231. חשב מינהל הנדסה ובת"ש מונה לשמש כמנהל האגף החדש.

232. במכתב שנושאו "העברת מדור השבחה מאגף תב"ע למינהל הכספים", שנרשם בתאריך 28 ביוני, 2001, על ידי משנה למהנדס העיר ומנהל מחלקת שומה והשבחה והועבר למהנדס העיר, צויין, בין השאר, כדלקמן:

"1...ניתוק מחלקת היטל השבחה ממהנדס העיר יצור נתק בהערכת וקבלת מידע על תכנון ואישור תכניות במהלך כל שלבי התכנון...

2. מחלקת היטל השבחה משולבת בהליכי התכנון בצורה שוטפת ואינטגרלית כיחידה מלווה ומייעצת בהיבטים הכלכליים בעת תכנון תכניות בנין עיר, עוזרת ביצירת תכנון כלכלי נכון ויעיל...

3. ניתוק אירגוני מעין זה המוצע, יקשה בודאות על התפקוד השוטף של אגף תב"ע הנעזר כיום באופן קבוע ויום יומי בשמאים של מחלקת היטל השבחה שמהווים בפועל חלק בלתי נפרד מצוותי התכנון, לוקחים חלק פעיל בישיבות עבודה וביעוץ שוטף.

....

6. לסיכום, הגביה הכספית הינה השלב האחרון בהליך ארוך שמחייב לזוי מקצועי של שמאי וכלכלן הבקיאים בכל סעיפי החוק הפסיקה והמידע התכנוני, הליך שחייב שיעשה תחת אחריות

מהנדס העיר ולכן יש להימנע מניתוק אנשי מדור השבחה מאגף תב"ע ולהכפיפם למינהל הכספים."

233. מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כדלקמן:

"הרעיון להקמת האגף להכנסות מבניה ופיתוח עלה לראשונה במחצית השנייה של שנת 2000. בהמשך לכך נערכה בדיקה אירגונית ע"י משרד רו"ח ש.ה., שבתאריך 8.7.2001 הפיץ מסמך מקיף שהכיל המלצה להקים את האגף במסגרת מינהל הכספים, ועל בסיס ריכוז פעילויות שהתנהלו עד אז במסגרות אירגוניות שונות. בהמשך לכך התנהל ויכוח ממושך בקשר להעברת הפונקציות של השומה וההשבחה ממינהל ההנדסה למינהל הכספים. ויכוח זה הסתיים בסופו של דבר בהסדר פשרה שסוכם אצל מנכ"ל העירייה. תמציתו של הסדר הפשרה היתה, שמחלקת שומה והשבחה תיכלל באגף החדש, אך מנהלה ימשיך להיכלל אירגונית בתקן של מינהל ההנדסה."

234. לביקורת נמסר כי האגף לארגון ותקינה הציע שינוי בשיטת תגמול העובדים מפרמיות לפי מספר תיקים שטופלו על ידי עובדי מינהל הנדסה לפרמיות לפי הכנסות מגביית היטלי השבחה. עוד נמסר, כי שיטת התגמול החדשה פועלת לטובת עובדי האגף החדש ומעודדת תפוקה רבה יותר.

מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "שיטת התגמול החדשה שנובשה (אם כי טרם הבשילה לכדי יישום) היא מורכבת יותר מהאופן המתואר בסעיף זה", אך לא פרט מורכבותה של השיטה.

235. מחלקת שירותי בניין עיר, הלוקחת חלק בלתי נפרד בהליך קביעת שומה לצורך היטל השבחה, בין השאר, באמצעות אישור שומת שמאי הוועדה והשומה המוסכמת (מבחינת התייחסות לתכניות) אינה חלק מהאגף החדש. מאחר ותגמול עובדי האגף החדש שונה מזה של עובדי מחלקת שירותי בניין עיר, הדבר יוצר התמרמרות בקרב עובדי המחלקה האחרונה אשר לוקחים חלק בקביעת היטל השבחה אך אינם מתוגמלים כיתר העובדים בתהליך (עובדי מחלקת שומה והשבחה). לביקורת נמסר ממנהל מחלקת שומה והשבחה כי התמרמרות זו באה לידי ביטוי בעיכוב בדיקת השומות הנמסרות על ידי שמאי הוועדה.

מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "יצוין כי מאז ביקורו של מנכ"ל העירייה במחלקת שירותי בניין ערים (הטעות המקור) ולבקשתו והבטחתו למפלל בבניה אין כל עיכוב בבדיקת השומות והתהליך מתבצע ללא עיכובים. העיכוב שחל בזמנו היה למספר ימים בלבד. בדיקת השומות נעשית בתוך יום או יומיים לכל היותר וכל שנאמר לגבי עיכובים אינו נכון."

236. ההכרזה על הקמת האגף החדש היתה לפני שמחלקת ארגון ותקינה קבעה נוהלי עבודה וחווה דעתה אודות השינוי הארגוני.

237. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי עד כה מנהל האגף/חשב דאז היה אחראי על התשלומים לשמאים מטעם הוועדה המקומית. במסגרת האגף החדש, האחריות עוברת אליו מתוקף היותו מנהל מחלקת שומה והשבחה. לדבריו, יש בכך משום אפשרות לניגוד עניינים עקב היותו בעל אישור עבודה כשמאי מקרקעין מחוץ לשעות עבודתו בעירייה.

מנהל מח' שירותי בניין עיר מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "מקובלת הערת הביקורת היות ולא נקבעו נהלי עבודה מראש עם העברת מדור היטל השבחה לאגף ההכנסות."

מנהל האגף/חשב דאז, אשר הינו בעל אישור עבודה כשמאי מקרקעין מחוץ לשעות עבודתו בעירייה (כפי שיצויין להלן), מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כדלקמן:

"כל הוראת תשלום שמבצעת העירייה מצריכה חתימות של בעלי תפקידים מטעם ראש העירייה ושל בעלי תפקידים מטעם גזבר העירייה, וזאת לאחר ובנוסף לחתימה על גבי החשבון עצמו על ידי המנהל שהעסיק את נותן השירותים. במסגרת אגף חב"ע היה נהוג שעל חשבון שהגיש השמאי חתם מנהל אגף חב"ע, ואילו על הוראת התשלום, בשם ראש העירייה, חתם סגן מהנדס העיר למינהל. מאז הקמת האגף להכנסות מבניה ופיתוח, חותם מנהל מחלקת שומה והשבחה על גבי החשבון שמגיש השמאי, ואילו מנהל האגף חותם על הוראת התשלום בשם ראש העירייה. בתחום החתימה בשם גזבר העירייה.. מעבר לכך, בהנהלת החשבונות של מינהלי ההנדסה ובח"ש התפתחה במשך השנים מיומנות רבה בחישוב שכר הטרחה של השמאים, על פי הסכם ההעסקה וכנגזרת של השומה."

#### היתרים לעובדי האגף לעבוד בעבודה פרטית

238. מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי למנהל האגף/חשב דאז, למנהל מחלקת שומה והשבחה וכן לשני עובדי המדור המשמשים בתפקיד "בוזן היטל השבחה" ניתן היתר לעבוד בעבודה נוספת, בנוסף לעבודתם בעירייה. ההיתר, אשר אושר גם על ידי מועצת העירייה, מאפשר לעובדים אלו לעבוד כשמאים עצמאים, בכפוף להצהרתם כי הם מתחייבים שעבודתם הפרטית לא תיעשה בניגוד לענייני העירייה ופעולתם כשמאי מקרקעין לא תתבצע בתחום המוניציפלי של עיריית תל-אביב-יפו.

מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי: "אגף משאבי אנוש בוחן את הבקשות להיתר עבודה פרטית בהתאם לאמור בנוהל העירוני מס' 119 "היתר לעבודה מחוץ לעירייה" מתאריך 2.11.03, נוהל זה אושר ע"י כל הגורמים המוסמכים."

מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי הוא "לא ביצע בפועל עבודות שמאות פרטית".

239. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/01 פורסמה תזכורת בעניין עבודה נוספת לעובדים בעיריות בהאי לשנא:

- "לעובד עירייה במשרה מלאה, אסור לעבוד עבודת חוץ בשכר, למעט במקרים ובתנאים שנקבעו בחוק שהם:
- א. דרושה החלטת מליאת המועצה שתיתן רק במקרים חריגים ותהיה בתוקף לתקופה של לא יותר משנה.
- ב. עבודת החוץ היא לטובת הכלל.
- ג. אין בעבודה זו כדי לפגוע לרעה בתיפקודו ובתפקידו של עובד העירייה.
- ד. אין בעבודה זו כדי ליצור התקשרות בין העובד לבין אדם, תאגיד או מוסד, העומדים במוע כספי, מסחרי או ענייני עם העירייה.
- ה. העובד הצהיר בפני מליאת המועצה על ה"פרס" שיקבל בגין עבודה זו".
- מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי: "הנוהל האמור מבוסס על פקודת העיריות והתקשי"ר".
240. מבדיקת היתרי העבודה שניתנו לעובדים הנ"ל עולה כי ההיתרים ניתנו לתקופה של שלוש שנים וזאת בניגוד לקבוע בחוזר מנכ"ל כאמור, ובניגוד לדעת נציג היועץ המשפטי לעירייה שחתם על טופס בקשת ההיתר, שהעיר על גבי הטופס כי ההיתר הינו לשנה בלבד.
- מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי: "תקופת ההיתר עפ"י הקבוע בנהל הינה עד 3 שנים וזאת אם לא נאמר אחרת. עפ"י בדיקה שנערכה באמ"א עולה שאכן היועמ"ש המליץ על מתן היתר לעונה אחת ובפועל העובדים קיבלו היתר ל - 3 שנים (טעות סופר) טעות זו תוקנה במהלך אימות הממצאים".
241. הביקורת מציינת כי בתוקף תפקידו, מנהל האגף/חשב דאז אחראי על ההתקשרות עם השמאים נותני השירות לעירייה ועל אישורי תשלום שכר טרחתם. מנהל מחלקת שומה והשבחה אחראי, בין היתר, על חלוקת העבודה בין השמאים. כמו כן, בתוקף תפקידו כמרכז הוועדה הממליצה על התקשרות העירייה עם שמאים, אמור הוא לרכז ולהעביר לחברי הוועדה מידע באשר לטיב עבודת השמאים שבוצעה עבור העירייה.
- מנהל האגף/חשב דאז מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי התייחסותו לסעיף 237 לעיל, נכונה גם לגבי סמכויות חתימה על התקשרויות, ו"פרט לכך שבנושא התקשרויות פועלות ועדות שמונו לכך, וגם סמכויות החתימה עולות לדרגים בכירים יותר (מנכ"ל העירייה וגובר העירייה)".
242. הביקורת העלתה כי חרף הצהרת העובדים הנ"ל (בטופס בקשת ההיתר), כי אין חפיפה בין שעות עבודתם בעירייה לרבות שעות נוספות, לבין שעות עבודתם הפרטית, אין אפשרות שלא לבצע חלק מהעבודה כגון: ייצוג לקוחות בוועדות ערר ובבתי משפט, שלא בשעות העבודה בעירייה. הביקורת גם העלתה כי בפרטיהם של מנהל האגף/חשב דאז ומנהל מחלקת שומה והשבחה,

המופיעים באתר האינטרנט של לשכת שמאי המקרקעין בישראל, מצויינים בין השאר, מספרי הטלפון ומספרי הפקס במשרדיהם בעירייה.

מנהל האגף/חשב דאו מסר בתגובתו לטיוטת הממצאים של דוח הביקורת כי: "בלשכת השמאים רשומים אודות כל אחד מחברי הלישכה, פרטים שמקובל לרשום לרבות מספרי טלפון ופקס. הפרטים נועדו מן הסתם כדי לאפשר תקשורת עם החברים בעת הצורך. מסתבר שלשכת השמאים מצאה לנכון, משיקוליה, לכלול את רשימת חבריה, כולל מספר נתונים לזיהוי ולתקשורת, באתר האינטרנט שהקימה לאחרונה..."

243. בנוגע לעובדים המועסקים בחוזה בכירים קבע חוזר המנכ"ל כי:

"עובד המועסק בחוזה בכירים, והרשות המקומית אישרה לו עבודה נוספת על פי הכללים שפורטו לעיל, זקוק גם לאשור ער הפנים".

244. הביקורת לא מצאה אישור ער הפנים בנוגע לעבודתם הפרטית של מנהל המחלקה ושל אחד העובדים המשמש בתפקיד בוחן היטל השבחה, המועסקים בחוזה בכירים.

מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי: "סוגיית מתן היתר לעבודה פרטית לאוכלוסיית המועסקים במתכונת "חוזה בכירים", במהלך אימות הממצאים התקיים דיון בראשותו של סמנכ"ל משאבי אנוש והיועמ"ש, בדיון זה ציין היועמ"ש כי יש לפעול בנושא מול משרד הפנים. במהלך התקופה הקרובה אמ"א בוחן את הסוגייה אם לאפשר או למנוע מעובדים המועסקים בחוזה בכירים את האפשרות לעבודה פרטית".

245. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת כי ביקש שלא להיות מעורב בהליך ההתקשרות של שמאים עם העירייה ולא להשתתף בישיבות הוועדה לבחירת שמאים.

לדבריו, בקשתו נדחתה והוא אף מונה להיות מרכז הוועדה לבחירת שמאים.

בישיבה שנערכה בתאריך 5 במרץ, 2001, בנושא "התקשרות העירייה עם נותני שירותי שמאים", הוחלט, בין השאר, כי "הוועדה ממנה את מר א.ק. מנהל מדור השבחה, להיות מרכז הוועדה (אין מניעה משפטית)".

246. הביקורת העלתה כי בתאריך 8 בנובמבר, 1998, אושר למנהל האגף/חשב דאו, אשר כיום משמש בתפקיד מנהל האגף להכנסות מבנייה ופיתוח (שמחלקת שומה והשבחה מהווה חלק ממנו), לבצע התמחות בשמאות במשרד השמאים ש.פ. במכתב ממנהל אגף כח אדם דאו לנ"ל נרשם כדלקמן: "...אושר לך לעבוד כסטאוד אצל השמאי ש.פ. מחוץ לשעות עבודתך בעירייה בלי תשלום, הנ"ל בהתאם להתחייבות מפורשת להמנעות מלעסוק בעניין שעלול להיות בו ניגוד עניינים, עד 1.1.2000 .... היתר זה אושר ע"י מועצת העיר".

לביקורת נודע גם כי כלתו של חשב המינהל דאו ומנהל האגף להכנסות מבנייה ופיתוח, מועסקת כשמאית במשרד השמאים הנ"ל.

כמצויין לעיל, חלקו של השמאי הנ"ל מהווה כ- 16% מכלל עבודות שמאות הוועדה שסיפקה מחלקת שומה והשבחה, לפי קבצי המחשב.

בתגובה לממצאי הביקורת מסר מנהל האגף/חשב דאז כי:

"א. במועד הדרוש לא נמצא מקום אחר, "הולם" יותר לקיום ההתמחות מאחר שהתמחות בשמאות מקרקעין אינה יכולה להיעשות אלא רק אצל שמאי מקרקעין (שגם עונה על מספר קריטריונים ספציפיים), נפלה הבחירה על משרד שמאות העובד במשך שנים רבות בנאמנות רבה עבור העירייה, תוך שהוא מקפיד (באופן שאינו אופייני לשמאים אחרים) שלא לעבוד נגד העירייה.

ב. העבודות הקלנדריות:

- תקופה ההתמחות הייתה מנובמבר 1998 עד נובמבר 2000.
- האגף הוקם רק במחצית 2004, כ- 4 שנים לאחר סיום ההתמחות. עד אז לא הייתה לי למעשה כל נגיעה (למעט השתתפות מזדמנת ברמה הנוהלית הכללית) בתחומי ההתקשרות, העסקה בפועל והתשלומים לשמאים.
- בני התחתן במחצית שנת 2002, כשנה ומחצה לאחר סיום ההתמחות וכשנתיים לפני הקמת האגף.
- גם ההיכרות הראשונית בין בני הזוג התרחשה לאחר סיום ההתמחות.
- כלתי עבדה אצל השמאי ש.פ. מאז שנת 1994, ז"א - כארבע שנים לפני תחילת ההתמחות, בזמן שגם אני טרם הכרתי כלל.

ג. מאז התחלתי לחתום על אישורי תשלום לשמאים (כאמור, עם הקמת האגף במחצית שנת 2004), אני מקפיד שחומר הקשור למשרד השמאים ש.פ. לא יובא כלל בפני, אלא יועבר לחתימתו של מהנדס העיר. הסיבה לכך היא אחת ויחידה: למנוע לזות שפתיים ורכילות מהסוג שמצאה את דרכה אל טיוטת הממצאים של דוח הביקורת.....".

247. סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל מסר לביקורת בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי: "נושא היתרי עבודה פרטיים לעובדי העירייה בהיבט הכוללני ולאו דווקא בסוגיית השמאים, נדון לאחרונה במשותף עם היוהמ"ש לעירייה, ובסיכום משותף של היוהמ"ש, מנכ"ל העירייה והח"מ, הנושא על היבטיו השונים יידון בדיון מנכ"ל במהלך השבועות הקרובים".

מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי: "מתן היתרים לעבודה פרטית לעובדי עירייה ולאוכלוסיות מיוחדות כגון: יועצים, שמאים ובעלי מקצוע חופשיים הינה בעייתית ביותר.

בדיון שנערך בראשותו של סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל סוכם שהיועמ"ש יבחן את הנושא מההיבטים השונים הנובעים מאופי התפקיד והעיסוק הפרטי".

## מסקנות

### המועדים שנקבעו לעריכת שומות

248. מנהל מחלקת שומה והשבחה אינו מקפיד לפעול בהתאם לקבוע בסעיף 14(א) לחוק ובהתאם לחוזר מנכ"ל 5/01, בנוגע לפרק הזמן הניתן לנישומים לצורך הגשת שומה נגדית. מנהל מחלקת שומה והשבחה נוקט במדיניות מקלה בעניין זה אשר מאפשרת לנישומים להגיש שומות נגדיות הרבה מעבר לפרק הזמן שנקבע בחוק וחרף העובדה שלמעשה הסכום שנקבע הפך לחלוט. כתוצאה מכך, נגרם נזק כספי לעירייה בכל אותם המקרים בהם מתקבלת החלטה בסופו של דבר להפחית את גובה השומה הראשונית שנקבעה.

249. פרק הזמן שנדרש לצורך עריכת שומת השבחה לנישום בחלק מהמקרים שנבדקו על ידי הביקורת, גבוה מפרק הזמן שנקבע בחוק ובחוזר המסגרת (אשר נחתם בין העירייה לבין השמאים העורכים שומות השבחה מטעם הוועדה).

מעבר לאי קיום הוראות החוק בעניין זה, הביקורת סבורה כי יש בכך משום פגיעה ברמת איכות השירות הניתנת במחלקה לנישומים.

250. מנהל מחלקת שומה והשבחה אינו מקפיד שהמועד בו נשלחה לנישומים שומה ראשונית, יצויין ע"ג מסמך השומה (כגון: באמצעות הטבעת חותמת "נשלח") וכן אינו מקפיד על כך שהמועד בו התקבלו שומות נגדיות, יצויין ע"ג מסמך השומה הנגדית (כגון: באמצעות הטבעת חותמת "התקבל"). לא ניתן לפקח ולוודא כתוצאה מכך, האם השומות מוגשות בהתאם למועדים שנקבעו בחוק.

### שומות מוסכמות ומכרעיות

251. קיימים פערים גבוהים בין שומות ההשבחה המחושבות על ידי השמאים מטעם הוועדה לבין השומות הסופיות (בין אם מדובר בשומה מוסכמת ובין אם מדובר בשומה מכרעת). לדעת הביקורת הפערים בין השומות הינם בלתי סבירים ומצביעים על היעדר אמות מידה מחייבות לקביעת גובה ההיטל.

252. הביקורת רואה בחומרה רבה מקרים בהם ניתנה סמכות מלאה לשמאים חיצוניים המשמשים כשמאי הוועדה (שעליהם לא חלות חובות ואחריות החלות על עובד עירייה), לפעול מטעם הוועדה ולהגיע לפשרות בנושא גובה היטל ההשבחה ללא פיקוח גורם עירוני. מבדיקת מקרים אלו, עולה כי השמאים סיכמו על פשרות עם השמאים הנגדיים, והודיעו על כך באמצעות משלוח הודעה בפקס למנהל מחלקת שומה והשבחה. ההודעות על הסכמי הפשרה לא כללו הסברים ולא פורטו בהם כלל השיקולים אשר שימשו לקבלת ההחלטה להפחית את השומה הראשונית שנקבעה על ידי אותם שמאים חיצוניים.

253. טענת מנהל מחלקת שומה והשבחה לפיה, בשל היעדר סיוע משפטי, נגרמים עיכובים ואובדן בהכנסות העירייה, עומדת בסתירה גמורה לטענת השירות המשפטי בעניין זה הסבור כי המחלקה זוכה לייעוץ משפטי שוטף ומקצועי, הן במתן מענה לשאלות הרבות המופנות מעורכי דין, ממנהל המחלקה ומהבוחנים העובדים במחלקה, והן בניהול הליכים משפטיים בבתי משפט.

#### אישורים לצורך רשם המקרקעין

254. מנהל מחלקת שומה והשבחה אינו מפקח ואינו מבקר את עבודת עובדי מחלקתו, הנדרשים לבדוק ולדווח ליחידת אישורים לטאבו האם מבקש האישור חייב בתשלום היטל השבחה.

255. במקרים בהם מתבקשים עובדי יחידת אישורים לטאבו על ידי התושבים להאריך תוקפו של אישור שניתן על ידיהם בעבר, הם נדרשים לבצע בירור באמצעות הטלפון עם עובדי מחלקת שומה והשבחה בטרם יפיקו אישור ידני לטאבו, במטרה לוודא שבמהלך התקופה לא חל שינוי במצב התכנוני. לא נדרש אישור הארכה ממוחשב ו/או כל אסמכתא אחרת ממחלקת שומה והשבחה שיש בהם להעיד על כך שפעולת פקיד יחידת האישורים לטאבו אכן התבצעה בהתאם להנחיית מחלקת שומה והשבחה.

#### ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה

256. הביקורת רואה בחומרה את העובדה שקיימת אפשרות למנהל האגף ולעובדי המחלקה, במקרה של השגה על חישוב השומה, להשתמש באחת משתי המערכות המשמשות את האגף בכדי לבדוק את חישוב השומה, כאשר קיים הבדל בתוצאות חישוב גובה סכום הריבית והפרשי הצמדה בין שתי המערכות (מערכת היטל השבחה ומערכת חישובים שונים). כתוצאה מכך, תיתכן גביית יתר/חסר.

#### מבנים המיועדים לשימור

257. עמדת מנהל מחלקת שומה והשבחה לפיה, כל עוד תוכנית שימור איננה מאושרת, אין להתחשב בה לצורך חישוב גובה שומת השבחה, עומדת בסתירה לעמדת המשנה ליועץ המשפטי לעירייה בעניין זה, כפי שנמסרה בנוגע לנכס המצוי בגוש 6910 חלקה 57 (מפורט בפרק הממצאים), וחושפת את העירייה, לדעת הביקורת, בפני תביעות משפטיות מצד נישומים שנדרשו לשלם עבור מלוא זכויות הבנייה אך בפועל לא יוכלו לממשן.

#### ערבות להבטחת תשלום היטל השבחה

258. העובדה כי מחלקת גבייה מוסרת לנישום מזכר בכתב יד ללא חותמת היחידה, ואיננה מבצעת עדכון במערכת העזר הממוחשבת על מנת שעובדי מחלקת שומה והשבחה ייווכחו כי אכן הנישום המציא ערבות בנקאית כנדרש ויאפשרו את המשך ההליך, עלולה לאפשר לנישומים לקבל, תוך שימוש לרעה בצורת עבודה זו, את האישור ממחלקת שומה והשבחה ללא תשלום ובכך לפגוע בהכנסות העירייה.

259. בוטל

**נוהל התקשרות עם שמאים**

260. ניהול התקשרות העירייה עם נותני שירותים שמאיים לעירייה, שמטרתו היתה, בין היתר, להבטיח חלוקת עבודה הוגנת בין השמאים החיצוניים – לא יושם. הוועדה הממליצה על התקשרות העירייה עם שמאים לא התכנסה כקבוע בנוהל פעמיים בשנה ולא דנה כלל בכל ישיבותיה עד למועד עריכת הביקורת, בסדרי חלוקת העבודה בין השמאים. כתוצאה מכך, רק קבוצה מצומצמת של שמאי מקרקעין זכתה לאורך השנים לקבל את מרבית העבודות ממחלקת שומה והשבחה. הביקורת סבורה כי בהיעדר מנגנוני פיקוח מתאימים, קיים חשש לניצול לרעה של מערכות היחסים שהתפתחו בין השמאים המועסקים על ידי המחלקה לקבוצה מצומצמת אחרת של שמאים המייצגים את התושבים (המוכרים ככאלה שמצליחים להפחית את גובה השומה שנקבעה על ידי הוועדה), ובין עובדי העירייה העוסקים בנושא.

261. מנהל מחלקת שומה והשבחה, שהוא גם מרכז הוועדה לבחירת שמאים, לא הפיץ לחברי הוועדה טרם כינוסי הוועדה (ואף לא במהלך ישיבותיה) את הדיווחים והבקשות שנדרש להמציא בנוגע להיקף העבודות שנמסרו לשמאים, וכן לא את הבקשות לעדכון רשימת שמאים בהתאם לקבוע בנוהל התקשרות העירייה עם נותני שירות.

262. מנהל מחלקת שומה והשבחה לא הביא לידיעת חברי הוועדה את תוצאות הביקורות שנדרש היה לערוך באשר לטיב ואיכות עבודת השמאים שנבחרו לערוך שומות עבור העירייה, בניגוד לנדרש בנוהל העירוני.

263. הביקורת רואה בחומרה את העובדה שמנהל מחלקת שומה והשבחה העסיק שני שמאים מבלי שקיבל אישור מוקדם על התקשרות מאת הוועדה המקומית כקבוע בנוהל העירוני.

264. הביקורת תמהה ורואה בחומרה את העובדה, שרשימת השמאים "החדשה" שהומלצה על ידי הוועדה לבחירת שמאים ושאושרה בסופו של דבר על ידי הוועדה המקומית, היתה זהה לחלוטין לרשימה שהיתה בתוקף קודם לכן. לא זו בלבד אלא שההתקשרות עם השמאים שנכללים ברשימה "החדשה" הוארכה, עפ"י בקשת מנהל האגף/החשב דאז ומנהל מחלקת שומה והשבחה. כתוצאה מכך לא ניתנה הזדמנות לשמאים חדשים להיכלל ברשימה.

**התחייבות שמאים שלא לעבוד כנגד העירייה**

265. מנהל מחלקת שומה והשבחה אינו אוכף את המגבלה החלה על השמאים ואשר נקבעה בנוהל ובחזרה ההתקשרות שנחתם בין העירייה לביניהם, בנוגע להגשת שומות כנגד העירייה במהלך תקופת החוזה ובתקופת הצינון, בניגוד לחוות דעת השירות המשפטי בעניין זה, כפי שהועברה לביקורת במסגרת התייחסותו לטיטות הממצאים.

**שכר טרחת שמאים**

266. מנהל מחלקת שומה והשבחה אינו מורה לגבות מנישומים, אשר בחרו שלא לממש את העסקה לגביה התבקשה השומה, החזר תשלום שכר טרחה, בניגוד לחוות דעת השירות המשפטי בעניין זה, הגורסת כי יש לגבות תשלום שכר טרחה במקרים אלה.

כפועל יוצא מאי גביית תשלום במקרים כאלה, נגרם נזק כספי לעירייה.

267. הביקורת סבורה כי תשלום שכר טרחת השמאים המבוסס על הערכתם הראשונית את שווי הנכס בתכנון החדש אינו נכון, מאחר ובמקרים רבים שווי הנכס הסופי במצב החדש נמוך מהשומה הסופית (שווי הנכס במצב החדש נקבע בהסכם פשרה או בשומה מכרעת).

268. הביקורת סבורה כי אין לשלם לשמאי הוועדה שכר טרחה נוסף בגין השתתפות בישיבות בנוגע לשומה מוסכמת/מכרעת, שכן לדעת הביקורת, השתתפות בישיבות היא נגזרת של השווי שנקבע בשמאות שעבורה משולם שכ"ט.

**שמאים לצורך קביעת השבחה בגין שימוש חורג**

269. הביקורת רואה בחומרה העסקת מתמחים במחלקת שומה והשבחה ללא אישור מוקדם של אגף משאבי אנוש. הביקורת סבורה כי העסקתם לאורך תקופת התמחותם, ללא תשלום שכר, עלולה לחשוף את העירייה לתביעות כספיות מצד המתמחים אשר לא קבלו שכר עבור עבודתם.

270. העובדה שמנהל מחלקת שומה והשבחה חותם על שומות שימושים חורגים כשמאי מטעם הוועדה, עלולה ליצור מצב של ניגוד עניינים במקרים בהם הוא נדרש גם לאשר את השומה המוסכמת הנקבעת בין הצדדים.

**האגף להכנסות מבנייה ופיתוח**

271. אין נוהלי עבודה ואין בקרה מספקת על דרך התנהלות העבודה באגף החדש. לדעת הביקורת, קיימת חשיבות רבה לתהליכי עבודה מקצועיים יעילים ומובני בקרה באגף ולכן מושכל היה לקבוע נוהלי עבודה בטרם הוקם האגף החדש ולאחר שאגף ארגון ותקינה חיווה דעתו על השינוי המינהלי.

**היתרים לעובדי האגף לעסוק בעבודה פרטית**

272. היתר לעבודה פרטית, הניתן לחלק מעובדי האגף לעסוק בשמאות, מתנה את העיסוק בעבודה הנוספת בכך שלא תיעשה בשעות העבודה של העובד בעירייה, בכך שלא תיעשה בתחומי העיר ובכך שהעבודה הנוספת לא תיעשה בניגוד לענייני העירייה. הביקורת סבורה כי אין בהתניות אלה מספיק כדי למנוע מצבים של ניגודי עניינים, ביצוע חלק מהעבודה הפרטית בשעות העבודה בעירייה, ופגיעה בעירייה. כך למשל, עובד עירייה כזה עלול למצוא עצמו בסיטואציה שבה הוא

ייצג נישום ברשות אחרת, בשעות העבודה בעירייה, וייתצב מול שמאי נגדי (הנותן שירותי שמאות גם לעיריית ת"א-יפו). במצב זה עלולה להיווצר "הבנה" בין השמאים, שעלולה לבוא לידי ביטוי כשאותו שמאי נגדי ייצג נישום כנגד העירייה. יתכן גם מצב לפיו עובד עירייה כזה יקבל לבצע עבודה ברשות אחרת, עבור שמאי הנותן שירות לעיריית תל אביב-יפו ועוד.

הביקורת מציינת כי לא ניתן לדעתה, למנוע ולהימנע מלבצע חלק מהעבודה הפרטית במהלך שעות העבודה הרגילות כגון: ייצוג לקוחות בוועדות מקומיות, מחוזיות, ערר ובבתי משפט, מתן מענה בשעות היום ללקוחות ועוד.

273. הביקורת מוצאת טעם לפגם בכך כי השמאים שקיבלו היתר לעבודה פרטית בשמאות, מפרסמים באתר האינטרנט של לשכת שמאי המקרקעין בישראל את כתובת העירייה הנחזית להיות ככתובת מקום עבודתם הפרטי ואת מס' הטלפון והפקס בעירייה כמספרי הטלפון והפקס במקום עבודתם הפרטי, כשבאישור העבודה הנוספת שביקשו צוינו שעות העבודה הפרטית לאחר שעות העבודה בעירייה. באתר לשכת שמאי המקרקעין בישראל לא מצוין כי הכתובת בעבודה היא כתובת משרדי עיריית ת"א-יפו והטלפון והפקס הם של עיריית ת"א-יפו (קבלת פקס כרוכה בחיוב חשבון הטלפון של מקבל הפקס). הביקורת מציינת כי מפרטיו של מנהל האגף באתר האינטרנט של לשכת השמאים, הוסרו נכון למועד כתיבת מסקנות והמלצות הביקורת, פרטי כתובת עבודתו בעירייה ומספרי הטלפון והפקס המשמשים אותו בעירייה.

#### כללי

274. בניגוד לקבוע ב"הנחיות הנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות" שנקבעו על ידי משרד הפנים, לא מבוצעת התאמה בין סכומי התקבולים בגין היטל השבחה, כפי שנרשמו במערכת העזר הממוחשבת של החשבונות האישיים, לבין סכומי התקבולים בגין היטל השבחה, כפי שנרשמו במערכת הנהלת החשבונות.

275. אין לפצל את התקציב המיועד למימון העסקת שמאים לצורך עריכת שומות השבחה ולרושמו הן במסגרת הת"ר והן במסגרת התב"ר. פיצול סעיפי תקציב פוגע ביכולת הבקרה והפיקוח של הגורמים העירוניים המאשרים את התקציב.

276. הביקורת רואה בחומרה רבה את העובדה כי לא אותרו במקרים רבים אסמכתאות ומסמכים שונים, אשר לפי קבצי המחשב היו אמורים להימצא בתיקי הנישומים. לדעת הביקורת, היעדר אסמכתאות ומסמכים רלוונטיים לתהליך קביעת השומה אינו מאפשר לבצע בקרה על נאותות ההחלטות שהתקבלו ופוגע ביכולת לפקח עליהן.

277. לא ניתן לעשות שימוש בנתונים השונים הנצברים במחלקה הואיל ואין פיקוח של מנהל מחלקת שומה והשבחה על כך שתבצע הזנה נכונה ומלאה של הנתונים למערכת העזר הממוחשבת. כך,

למשל, לא ניתן להפיק מידע חשוב מהנתונים אשר היה בו כדי לסייע לגורמים הממונים לבצע בקרה נאותה על תהליך השומה (כגון: עמידה במועדים הקבועים בחוק, מעקב אחר תוקף הערכות הבנקאית שסיפק הנישום וכיו"ב), לבצע בקרה נאותה על שומות ההשבחה המבוצעות ע"י השמאים (סטיות בהערכה באזורים קרובים, שווי נכסים וכיו"ב).

הביקורת מציינת גם כי חלק מהנתונים לא נדרשים כלל להזנה (כגון שמות שמאים נגדיים) דבר המונע ביצוע בקרה חיונית נוספת כגון על צמדי שמאים (שמאי ועדה ושמאי נגדי הנוהגים לעבוד יחדיו).

278. הביקורת סבורה כי במקרים בהם נישום מבקש להאריך את תוקף החלטת הוועדה המקומית בנוגע להיתר בנייה המיוחס לנכס בבעלותו, אין לקבוע לנישום מספר נישום חדש, דבר אשר גורר תגמול בשכר לעובדי המינהל המטפלים בבקשה, היות ובמקרים מעין אלו, מדובר בהארכה בלבד והליך הטיפול הינו פשוט יותר.

## המלצות

279. על מנהל מחלקת שומה והשבחה להקפיד שלא לאפשר הגשת שומות נגדיות לאחר פרק הזמן שנקבע בחוק אלא אם כן צרף הנישום לשומה אישור משרד הפנים בהתאם לקבוע בסעיף 20 בחוק.

280. יש לקבוע בנוהל עבודה את פרקי הזמן לצורך עריכת שומות שמאי ועדה ולצורך עריכת שומות מכריעות ולהקפיד כי השמאים לא יחרגו מפרקי זמן אלו.

281. לאור החשיבות הרבה הקיימת לעניין פרק הזמן במהלכו ניתן לקבל שומות נגדיות, יש להקפיד על הטבעת חותמת "נשלח" עת שמופקת לנישום לראשונה שומת השבחה ועל הטבעת חותמת "התקבל" עת שמתקבלת במחלקה שומה נגדית.

282. יש לפעול להקטנת הפערים הגדולים בין שומות שמאי הוועדה לבין השומות הסופיות (בין אם מדובר בשומה מוסכמת ובין אם מדובר בשומה מכרעת), בין היתר על ידי חיוב מנהל מחלקת שומה והשבחה להשתתף בדיונים בהם קיימים פערים גדולים ו/או חיוב נציג האגף לתכנון ובניין עיר, כאשר יש מחלוקת שעיקרה תכנוני.

283. על מנהל מחלקת שומה והשבחה לפקח ולבקר את עבודת השמאים החיצוניים במיוחד כאשר הם עורכים פשרות עם השמאים הנגדיים. אין לאשר הסכמי פשרה שלא פורטו בהם השיקולים אשר שימשו בקבלת ההחלטה להפחית את השומה הראשונית.

284. לא מקובלת על הביקורת טענתו של מנהל מחלקת שומה והשבחה לפיה עיכובים במתן שירותי המחלקה הגורמים לאובדן בהכנסות העירייה נגרמים בשל השירות המשפטי; הביקורת רואה

- במנהל האגף ובמנהל המחלקה אחראים על עיכובים ואובדן הכנסות לעירייה, באם נגרמים כאלה. באחריות מנהל האגף ומנהל מחלקת שומה והשבחה לגרום לכך ולנקוט בכל הפעולות הנדרשות, שיינתן שירות איכותי ושוטף לכל מקבלי השירות באגף ובמחלקה.
285. על מנהל מחלקת שומה והשבחה לפקח בין השאר, על עבודת עובדי מחלקתו הבודקים עבור יחידת אישורים לטאבו, האם מבקש האישור חייב בתשלום היטל השבחה.
286. יש לשקול ביצוע בדיקות מדגמיות טרם מתן האישור לטאבו, באמצעות עובדי מחלקת הפיקוח על הבנייה, במטרה לברר חוקיות הבנייה הקיימת בנכס הנמכר, במיוחד כאשר מדובר במכירת דירות גג או בתים צמודי קרקע.
287. אין לאפשר לעובדי יחידת אישורים לטאבו להאריך אישור לטאבו שניתן על ידיהם בעבר, על סמך בירור טלפוני עם עובדי מחלקת שומה והשבחה, אלא רק לאחר קבלת אישור באמצעות המחשב ו/או באמצעות כל אסמכתא אחרת ממחלקת שומה והשבחה.
288. יש לקבוע מהי שיטת החישוב הנכונה לעניין הצמדת ההיטל בריבית והפרשי הצמדה. כמו כן, יש לדאוג לכך שבמסגרת מערכת המיחשוב החדשה, תשולב טבלת מדדים עירונית מרכזית שתעודכן אוטומטית מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
289. יש לפעול בכפוף לחוות דעת השירות המשפטי, לעניין התאמת השומות לזכויות הניתנות למימוש במבנים לשימור, בהתחשב בהוראות תוכניות השימור השונות לרבות תוכנית 2650 ב' (הנמצאת אחרי הפקדה, לקראת אישור סופי).
290. יש לדאוג שמידע על כך שהנישום המציא למחלקת גבייה ערבות בנקאית כנדרש ממנו, יועבר למחלקת שומה והשבחה באמצעות עדכון מערכת העזר הממוחשבת ולא באמצעות מזכר ידני.
291. על חברי הוועדה הממליצה לבחירת שמאים לקיים את הוראות נוהל "התקשרות העירייה עם נותני שירותיים שמאיים לעירייה", כל עוד הגורמים העירוניים הממונים לא קבעו אחרת, ככתבן וכלשונו.
292. יש לשקול מחדש, גם לדעת יו"ר הוועדה הממליצה על התקשרות העירייה עם שמאים, את בעל התפקיד שיעמוד בראש הוועדה. הביקורת סבורה כי בראש הוועדה צריך לעמוד עובד עירייה בעל השכלה והבנה בתחומים הרלוונטיים, על מנת שיוכל להנחות את חברי הוועדה לקבל החלטות המבוססות על שיקולים מקצועיים.
293. יש לקבל חוות דעת היועץ המשפטי לעירייה לגבי תקינות הליך חלוקת עבודה לשמאים מתוך הרשימה (שנקבעה ע"י הוועדה הממליצה ושאושרה ע"י הוועדה המקומית), על ידי מנהל מחלקת שומה והשבחה ועובדי מחלקתו וזאת לאור העובדה שהם בעלי היתר לעסוק בעבודה נוספת כשמאים וקיים חשש לניגוד עניינים כפי שפורט במסקנות.

294. חובה על מנהל מחלקת שומה והשבחה לפעול בהתאם לחוות דעת השירות המשפטי ולוודא כי האיסור שלא לבצע עבודות שמאות כנגד העירייה, החל על השמאים שהתקשרו בהסכם עם העירייה לאורך תקופת ההסכם ובמשך תקופת הצינון שנקבעה, מתבצע הלכה למעשה.
295. יש לקבל חוות דעת השירות המשפטי למצבים בהם שמאים שאינם קשורים בחוזה עם העירייה, מועסקים על ידי משרדי שמאים שחתמו על החוזה עם העירייה, כנותני שירות. כך לדוגמא, יתכן מצב לפיו שמאי נותן שירות יגיש שומה נגדית מטעם הנישום אותו הוא מייצג, כנגד משרד השמאות בו הוא מועסק לעיתים, והמייצג באותו תיק את העירייה.
296. לאור חוות דעת השירות המשפטי כי יש לגבות החזר שכ"ט שמאים מנישומים אשר בחרו שלא לממש את העסקה לגביה נתבקשה השומה, חובה על מנהל מחלקת שומה והשבחה לוודא כי אכן מתבצעת גבייה.
297. הביקורת מאמצת וממליצה לקבל את המלצת סגן מנהל אגף החשבות בנושא שכר טרחת השמאים. להלן ההמלצה:
- "מומלץ לבחון בשנית את כל נושא שיטת התשלום לשמאים וזאת בייחוד לאור מצב המשק בזמנים אלו.**
- עפ"י החוזה, שכר הטרחה הינו נגזרת של סוג השמאות ושווייה. לא חייב להיות קשר ישיר בין שווי השמאות למאמץ ולהיקף העבודה שהשקיע השמאי בבצוע עבודתו. יתכן וניתן לקבוע תעריפים קבועים לביצוע עבודות שונות ובכך להויל את עלויות העירייה.
- במידה ושיטת התשלום תשאר כפי שהיא קבועה כיום בחוזים, יש ליישם את הנחיית המנכ"ל באשר להארכת חווי מסגרת ולהגדיל את ההנחות הקבועות בחוזה בכ - 5%.
- התעריפים הקבועים כיום בחוזה מותירים מצבים שונים לא ברורים שלא הוגדרו מראש ובכך גורמים לקביעת תעריף שאינו אחיד בין השמאים. להלן דוגמאות:
- סעיף 2.4 לחוזה מגדיר שכ"ט להשבחה עד \$25,000 בהתייחס לשומות עפ"י סעיף ג' לתעריף וזאת לגבי תוכניות ספציפיות. לא ברור מדוע שכ"ט זה לא חל על כל השומות עפ"י סעיף ג' לתעריף.
- חסרה התייחסות בחוזה למצב בו מוגשת שומה בשנית וזאת כאשר מדובר בשינוי בתוכניות החלות על הנכס או במצב של תוספת תוכנית חדשה המשנה את השומה שבוצעה ושממנה נגזר שכ"ט המקורי, (האמור הינו לגבי שומות המתבצעות עבור מינהל הנדסה).
- עפ"י סעיף 2.7 בחוזה, יש לשלם עבור השתתפות בישיבות במסגרת שומה מכרעת או מוסכמת. לא ברור מדוע נדרש תשלום נוסף גם בגין השתתפות בישיבות אלו כאשר משולם גם שכ"ט עבור עבודת השמאות עצמה. (כנגזרת של השווי שנקבע בשמאות).
- עפ"י סעיף יא' בנספח התעריף בחוזה, לגבי שומות נכסים דומים יקבע שכ"ט לפי השווי הכולל של הנכסים. השימוש בסעיף זה מוגבל ובעייתי מאחר והחשבונות המוגשים הינם לגבי כל הזמנת



- שמאות שנשלחה בתקופות שונות ולא מרוכזת לפי נכסים דומים. כמו כן, הסעיף מתייחס למצבים בהם השמאי מעריך את השווי הכולל של הנכס ולא רק את גובה ההשבחה."
298. אין להעסיק עובדים ובכלל זה מתמחים מבלי לקבל אישור מראש מאגף משאבי אנוש על קבלתם לעבודה. על אגף משאבי אנוש להביא מידע זה לידיעת כל המנהלים בעירייה. יש לקבל חוות דעת השירות המשפטי לגבי סטטוס המתמחים המועסקים נכון למועד עריכת הביקורת ללא אישור, על ידי מנהל מחלקת שומה והשבחה.
299. על האגף לארגון ותקינה לכתוב נהלים לאגף החדש אשר יכללו את כל הפעילות המתבצעת במחלקות השונות.
300. הביקורת סבורה כי יש לבטל את האישור שניתן לעובדי עירייה לעסוק בעבודה נוספת בשמאות, הן בשל האיסור החל על המועסקים בחוזה בכירים לעסוק בעבודה נוספת מבלי לקבל אישור שר הפנים (לגבי עובדי האגף המועסקים בחוזה בכירים), והן בשל העובדה כי ייתכנו מצבים של ניגוד עניינים כפי שפורט במסקנות הביקורת.
301. לדעת הביקורת יש טעם לפגם בעובדה כי למנהל האגף, המאשר ואמור לפקח ולבקר את החשבונות המוגשים על ידי השמאים נותני השירות לעירייה, יש בעקיפין ו/או במישרין עניין בחוזה שנעשה בין השמאי ש.פ. לבין העירייה.
- מן הראוי היה שמנהל האגף היה מציג מצב זה בשקיפות מירבית לפני מנהליו והיועץ המשפטי לעירייה על מנת לקבל חוות דעת בנושא לגבי תפקודו, אחריותו וסמכויותיו. משלא עשה כן ממליצה הביקורת להעיר למנהל האגף על כך.
302. על אגף משאבי אנוש לערוך בדיקה של כל היתרי העבודה הנוספת שניתנו לעובדי עירייה ולהתאים אותם לנוהל עירוני (שאין בו טעות סופר) כך שיהיו בהתאם לחוזר מנכ"ל מס' 2/01 ובהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי לעירייה.
303. בהתאם לקבוע ב"הנחיות הנהלת החשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות", יש לבצע התאמה בין סכומי התקבולים בגין היטל השבחה, כפי שנרשמו במערכת העזר הממוחשבת של החשבונות האישיים, לבין סכומי התקבולים בגין היטל השבחה כפי שנרשמו במערכת הנהלת החשבונות.
304. אין לאפשר פיצול תקציב שנקבע למטרה מסוימת, לשני סעיפי תקציב הרשומים האחד בתב"ר והאחר בת"ר.
305. באחריות מנהל המחלקה לשומה ולהשבחה לדאוג כי כל האסמכתאות אשר שימשו בהליך השומה יתויקו בתיקי הנישומים כך שיהיה ניתן לבצע בקרה על נאותות ההחלטות שהתקבלו ויהיה ניתן לפקח עליהן.



306. באחריות מנהל המחלקה לשומה ולהשבחה לדאוג כי כל הנתונים הרלוונטיים לתהליך השומה יוזנו למערכת העזר הממוחשבת, כך שיהיה ניתן להפיק מידע חשוב במגוון נושאים אשר יאפשרו בין היתר, לבצע פיקוח ובקרה נאותים יותר על תהליכי השומה בכלל ועל שומות שמאי הוועדה בפרט.
307. יש לבדוק שוב ולשקול האם ראוי לתת תגמול בשכר לעובדים המטפלים בבקשת נישום המבקש להאריך את תוקף החלטת הוועדה.
308. מנהל מחלקת שומה והשבחה מסר לביקורת, בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי עקב מחסור בכח אדם נגרמים ליקויים בנושא התיוק, בנושא ביקורת על איכות השומות ופרקי הזמן לעריכתן. כמו כן, עקב שירות לקוי הניתן למחלקה מהשירות המשפטי, נגרמים עיכובים ואובדן הכנסות לעירייה.
- הטענות והצידוקים הנ"ל אינם מקובלים על הביקורת הן בשל אחריותו של מנהל המחלקה לתת פתרונות על מנת שתפקוד המחלקה יתבצע כראוי, והן בשל חובתו להביא לידיעת הממונים עליו את הסיבות לליקויים בתפקוד המחלקה, ההשלכות שיש לכך, ולבקש מהם פתרונות במקום שהוא אינו מוצא אותם.
- הביקורת רואה בחומרה יתרה את העובדה שמנהל המחלקה לא קיים את חובותיו על פי הנוהל העירוני ופעל שלא בהתאם לחוות הדעת שניתנו על ידי היועץ המשפטי.
- משלא עשה כך, וכן לאור עמדת השירות המשפטי המכחיש מכל וכל את טענותיו של מנהל המחלקה, מוצאת הביקורת לנכון להמליץ לנזוף במנהל המחלקה על כך שלא מילא תפקידו כראוי.