



היטל השבחה

כללי

1. במחצית שנת 2004 הכריזה עיריית תל אביב-יפו (להלן- "העירייה") על שינוי ארגוני שהתבטא בהקמת אגף הכנסות מבנייה ופיתוח (להלן- "האגף") המורכב ממחלקת חיובים, מחלקת גבייה ומחלקת שומה והשבחה.
2. מטרת הביקורת לבחון את פעילות מחלקת שומה והשבחה (להלן- "המחלקה") בעירייה. הביקורת נערכה במהלך החודשים ינואר - ספטמבר, 2012.
3. נכון למועד הביקורת המחלקה מונה 12 עובדים על פי הפירוט הבא:
 - א. מנהלת המחלקה.
 - ב. נציג שירות בכיר.
 - ג. מנהל תחום פרויקטים.
 - ד. מנהל תחום השגות ועררים.
 - ה. מנהל תחום בכיר שומה והשבחה.
 - ו. שלושה בוחני היטל השבחה בכירים.
 - ז. שני בוחני היטל השבחה.
 - ח. מבקר שומות.
 - ט. רכז בקרה.
4. במסגרת פעילותה עוסקת המחלקה בנושאים הבאים:
 - א. קבלת קהל.
 - ב. אישורים לטאבו - המחלקה מתפקדת כתחנה הבוחנת חבות בהיטל השבחה, במסגרת בקשות המוגשות למוקד טאבו והחזרים באגף לגביית ארנונה ומים בעירייה.
 - ג. היתרי בנייה - בחינת חבות בהיטל השבחה במסגרת הגשת בקשות להיתרי בנייה.
 - ד. רישוי עסקים - בחינת חבות בהיטל השבחה בגין התרת שימוש חורג.
 - ה. טיפול בתביעות פיצויים שהוגשו כנגד העירייה, לרבות תביעות בעקבות תכנית השימור של העירייה.
 - ו. תביעות המחלקה הפלילית - בחינת חבות בהיטל השבחה במקרים של תביעות משפטיות בגין עבירות בנייה ושימושים בלתי חוקיים.



5. בהתבסס על רישומי הנהלת החשבונות לשנים 2010 ו-2011 הכנסות העירייה השוטפות מהיטל השבחה, היו כדלקמן:

שנה	סכום באלפי ש"ח
2009	160,544
2010	364,521
2011	363,809

רקע משפטי

6. הגדרת "השבחה" לפי סעיף 1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה – 1965 (להלן- "החוק") הינה: "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג".
7. 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.
8. החייב בהיטל השבחה הינו בעל מקרקעין או חוכר לדורות (מעל 25 שנה) הכלול בתחום התכנית או גובל בה. בקרקע בבעלות משותפת כל אחד מהשותפים במקרקעין (או בחכירה לדורות) ישלם ההיטל באופן יחסי לחלקו במקרקעין המשותפים.
9. במקרה של קרקע בבעלות המינהל, המינהל אינו חייב בהיטל, אלא עליו לשלם לרשות המקומית 10% מתקבוליו בקשר למקרקעין, לפי הסכם מיוחד בינו לבין הרשויות המקומיות (להלן- "חלף השבחה").
10. מועד החבות בהיטל (להבדיל ממועד החיוב/התשלום) חל במועד אישור התכנית שהשביחה את המקרקעין (או במועד מתן ההקלה או התרת שימוש חורג).
11. מועד החיוב בהיטל השבחה הינו המועד בו מבוצע מימוש "הזכויות" במקרקעין. "מימוש זכויות" במקרקעין מוגדר כאחד מהשלושה הבאים:
- א. העברת המקרקעין או החכירה לדורות (בשלמות או חלקית), או הענקת זכויות בהם הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין.
- ב. קבלת היתר לבנייה או לשימוש בהם, שלא ניתן היה לתתו ללא אישור התכנית, התרת שימוש חורג המאפשר לבצע שינויים מהיעוד המקורי של הנכס, או מתן הקלה בזכויות בנייה המאפשרת תוספת זכויות בנייה מעבר למותר בתכנית.
- ג. התחלת השימוש במקרקעין בפועל, כפי שהותר לראשונה, עקב אישור התכנית שבעקבותיו חל היטל השבחה.



12. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן- "הוועדה המקומית") ממציאה לבעל המקרקעין שומה מטעמה בדבר גובה ההשבחה החלה על הנכס (להלן- "שומת השבחה"). בקביעת שומת השבחה מתחשבים בתכניות החלות על הנכס, נכון למועד עריכתה, לעומת התכניות שחלו באזור בו מצוי הנכס, קודם לאישור התכניות.
13. 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.
14. היטל השבחה אשר בעל המקרקעין מתבקש לשלם הינו מחצית מגובה עליית שוויים של המקרקעין (מחצית ההשבחה).
15. בתאריך 1 במאי, 2009 נכנס לתוקף תיקון 84 לחוק (להלן- "תיקון 84"). התיקון קובע שינויים מהותיים בדרך בירור המחלוקת ביחס לגובה היטל השבחה, אשר מטילה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.
16. עד לתיקון 84, במידה ובעל המקרקעין (להלן- "בעל המקרקעין/החייב") חלק על גובה שומת ההשבחה שהומצאה לו על ידי השמאי מטעם הוועדה המקומית (להלן- "שמאי הוועדה"), רשאי היה להגיש שומה נגדית שהכין שמאי אחר מטעמו (להלן- "השומה הנגדית").
17. בהתאם למצב טרם התיקון לחוק, שמאי החייב ושמאי הוועדה היו רשאים להגיע לשומה מוסכמת וככל שלא עלה בידם להגיע להסכמות מינו הצדדים שמאי מקרקעין אחר (להלן- "שמאי מכריע") ששומתו הייתה מכרעת.
18. תיקון 84, שינה את המנגנון האמור וקבע 2 מסלולים בהם חייב בהיטל השבחה החולק על שומת ההשבחה יכול לנקוט (מסלולים אלו אינם חלים במקרה שבו נפלה טעות טכנית בשומת ההשבחה: טעות בגודל הנכס, טעות בתכניות החלות על הנכס או טעות ביחס לזכויותיו של החייב במקרקעין):
- א. מסלול פנייה לוועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה:
- (1) ככל שהחייב בהיטל ההשבחה חולק על עצם החיוב בהיטל ההשבחה ו/או על גובה היטל ההשבחה רשאי הוא להגיש ערר לוועדת הערר, תוך 45 יום מיום שהובאה השומה לידיעתו. יו"ר ועדת הערר, רשאי להאריך את התקופות האמורות מטעמים מיוחדים שיירשמו.
 - (2) ועדת הערר רשאית, לקבל את הערר או לדחותו. כמו כן, ועדת הערר רשאית לפנות ליו"ר מועצת שמאי המקרקעין בבקשה שימנה שמאי מייעץ, אשר יגיש לוועדת הערר חוות דעת בכתב בעניין הנוגע לערר.



(3) הגשת הערר לא תעכב את מימוש הזכויות במקרקעין, אם החייב בהיטל שילם את ההיטל. במקרה שמדובר במי שמבקש היתר בנייה לצורכי מגוריו או מגורי קרובו והגיש ערר, לא תעכב ההגשה את מתן ההיתר, אם נתן ערובה לתשלום סכום ההיטל השנוי במחלוקת.

ב. מסלול פניה ליו"ר מועצת שמאי מקרקעין למנות שמאי מכריע:

(1) ככל שהחייב בהיטל חולק על גובה החיוב אולם הוא אינו חולק על עצם חיובו בהיטל, הוא רשאי לפנות ליו"ר מועצת שמאי המקרקעין, תוך 45 יום, מיום שהשומה הובאה לידיעתו, בבקשה שימנה שמאי מכריע לצורך הכרעה בעניין גובה החיוב. יו"ר מועצת שמאי מקרקעין רשאי להאריך את התקופות האמורות מטעמים מיוחדים שיירשמו.

(2) על יו"ר מועצת שמאי המקרקעין להודיע לחייב בהיטל ולוועדה המקומית, את זהות השמאי המכריע בתוך 15 יום ממועד קבלת הפנייה אליו. על החלטתו של השמאי המכריע יכולים החייב בהיטל או הוועדה המקומית לערור בפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה בתוך 45 ימים, מיום המצאת ההחלטה של השמאי המכריע. יו"ר ועדת הערר רשאי להאריך תקופה זו מטעמים מיוחדים שיירשמו.

(3) ועדת הערר לאחר דיון בערר, רשאית, בהחלטה מנומקת, לקבל את הערר או לדחותו במלואו או בחלקו.

(4) על הכרעת השמאי המכריע ניתן יהיה לערור בפני ועדת הערר ועל החלטת ועדת הערר לבית המשפט לעניינים מנהליים.

19. יש לציין, כי בניגוד למצב שהיה לפני תיקון 84, בו בעל המקרקעין היה חייב להגיש שומה מטעמו (אשר נערכה על ידי שמאי מקרקעין מוסמך), על מנת להפחית חיוב בהיטל השבחה, כיום, השמאי המכריע, לבקשת המבקש, רשאי לפטור אותו מהגשת שומה כאמור, אם ראה כי אינה נדרשת לשם הכרעה במחלוקת.

20. בנוסף, במסגרת התיקון לחוק, נוסף פרק 1ט שעניינו שמאים מכריעים, הקובע כי שר המשפטים יקבע, (על פי המלצות ועדה מייצגת) רשימה של שמאי מקרקעין, הכשירים לכהן כשמאים מכריעים שתפורסם ברשומות. נכון למועד הביקורת קיימת רשימה כאמור.

הליך הפקת שומה לחייב

21. להלן תיאור הליך העבודה במקרה של הגשת בקשה להזמנת שומה:

א. עבור כל בעל מקרקעין, הפונה לעירייה בבקשה לברר חבות בהיטל השבחה וגובה ההיטל שעליו לשלם, נפתח תיק השבחה במערכת המחשוב של היטל השבחה. (להלן - "המערכת"/"מערכת השבחה")



- ב. נכון למועד הביקורת המחלקה עובדת עם שמאים חיצוניים, העורכים שומות עבור המחלקה (להלן- "שמאי ועדה").
- ג. כל בקשה להזמנת שומה נבדקת על ידי שני שמאים: שמאי ראשון הבודק חבות בהיטל השבחה ושמאי בכיר הבודק אף הוא הנתונים ומאשרם. לאחר אישור השמאי הבכיר, מעודכן סטאטוס התיק במערכת ל-"פנייה לשמאי ועדה", ושמאי המחלקה המטפל בתיק מפיק הזמנת שומה לשמאי הוועדה.
- ד. משיחה עם שמאי המחלקה נמסר כי חלוקת העבודה בין שמאי הוועדה מבוצעת בהתאם לאזור בו נדרשת השומה וכן בהתאם להתמחות השמאי. (ראה הרחבה בפרק העוסק בהתקשרות עם שמאים והערכת שמאים).
- ה. שמאי הוועדה מעביר במייל ייעודי למחלקה קובץ אקסל, בפורמט מוגדר מראש, המרכז נתוני השומות שערך בצירוף המסמכים הרלוונטיים לכל שומה.
- ו. מדי בוקר, עובדת המחלקה המטפלת בקליטת השומות, בודקת את המיילים שנתקבלו לתיבת הדואר משמאים במערכת היטל השבחה. העובדת נכנסת לקבצי האקסל שצורפו לכל מייל ומעדכנת באמצעות ממשק אוטומטי את הנתונים מקבצי האקסל למערכת היטל השבחה.
- ז. העובדת מבצעת בדיקה של שלמות ותקינות הנתונים שנקלטו למערכת. בנוסף, מודפס עותק של מסמכי השומה שנתקבלו וביצוע שיוך של המסמכים לתיק השומה הרלוונטי במערכת היטל השבחה.
- ח. העובדת מפיקה שובר תשלום לחייב, בהתאם לשומה שנקבעה על ידי שמאי הוועדה. הביקורת מציינת כי הפקת השובר לחייב מבוצעת טרם העברת השומה לבדיקת שמאי המחלקה ואישורה.
- ט. לאחר הפקת השובר, השומה מועברת לבדיקת שמאי המחלקה שבודק את השומה והשובר. העובדת מעדכנת במערכת את פרטי שמאי המחלקה אליו הועברה השומה. מבדיקת הביקורת עולה כי בחירת שמאי המחלקה אליו מועברת השומה מבוצעת באופן אקראי.
- י. שמאי המחלקה בודק כי השומה תואמת את הזמנת העבודה שהופקה ומתייחסת לכל הרכיבים המפורטים בהזמנת העבודה. במידה ומצא כי השומה אינה תקינה/חסרה, הוא מציין הערותיו על גבי השומה, מעדכן הנתון במערכת ושולח מייל לשמאי הוועדה בבקשה לתקן השומה.
- יא. בעת קבלת שומה חדשה משמאי הוועדה, עובדת המחלקה קולטת את השומה החדשה למערכת ומוחקת את נתוני השומה הישנה. כמו כן, היא מעדכנת את השובר לחייב, בהתאם לשומה החדשה. לאחר מכן השומה מועברת בהליך הרגיל לבדיקת שמאי המחלקה, כמפורט לעיל.



- יב. לאחר אישור השומה על ידי שמאי המחלקה, השומה נשלחת בדואר רשום עם אישור מסירה לחיוב. במקביל מבוצע עדכון במערכת כי בוצע משלוח שומה לחיוב. משיחה עם עובדת המחלקה נמסר כי לאחר עדכון המשלוח במערכת, מבוצע עדכון אוטומטי של סטאטוס התיק על ידי המערכת למשלוח הודעה.
- יג. במקביל במידה ולשמאי המחלקה אין הערות לשומת שמאי הוועדה, עובדת המחלקה מפיקה שובר תשלום לשמאי.
- יד. שובר התשלום מועבר לאישור מנהל תחום בכיר שומה והשבחה ולאחר מכן למנהלת החשבונות. הביקורת מציינת כי הפקת שובר התשלום לשמאי הוועדה מבוצעת טרם בדיקת השומה ואישורה על ידי שמאי המחלקה.
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: **"במקום 'שמאי המחלקה' צ"ל 'מנהלת המחלקה'. במקום 'העתק השומה' צ"ל 'השומה'."**
- תגובת הביקורת:** בהתאם לבדיקת הביקורת אישור השומה (שמאי הוועדה) מבוצע על ידי שמאי המחלקה ולא על ידי מנהלת המחלקה. שובר התשלום לשמאי הוועדה הוא שמאושר על ידי מנהלת המחלקה ולא השומה עצמה.
22. הביקורת איתרה תיקים במערכת בהם הוחלט על ידי שמאי הוועדה כי לא קיימת חבות השבחה לנכס (סכום השומה במערכת הינו אפס). מבדיקת הביקורת נמצא כי בתיקים אלו לא מופק שובר תשלום על ידי עובדות המחלקה. כתוצאה מהאמור נשאר סטאטוס התיק כ: **"התקבלה שומת וועדה"/"התקבלה שומה מכרעת"**, כך לדוגמה:
- א. תיק 2007-6473:
- (1) התיק נמצא בסטאטוס: **"התקבלה שומת וועדה"** במערכת.
 - (2) מבדיקת הביקורת עולה כי בתאריך 8 בינואר, 2008 ניתנה החלטת שמאי כי לא קיים היטל השבחה. עובדות המחלקה לא הפיקו שובר תשלום לחיוב בסכום אפס. בעקבות האמור לא שונה סטאטוס התיק.
 - (3) בנוסף, שמאי המחלקה שביקר השומה בתיק לא סגר את התיק כנדרש במערכת, זאת למרות העובדה ששמאי הוועדה החליט כי אין שומה לנכס.
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: **"בתאריך 10 בינואר, 2008 הופק מכתב שאין חבות בהיטל השבחה. בעקבות הערת הביקורת התיק נסגר ידנית."**



ב. תיק 2010-13120:

- 1) התיק נמצא בסטאטוס: "התקבלה שומת וועדה" במערכת.
- 2) מבדיקת הביקורת עולה כי בתאריך 27 במרץ, 2011 התקבלה שומת שמאי הוועדה לפיה אין היטל השבחה בתיק.
- 3) עובדות המחלקה לא הפיקו שובר תשלום לחייב בסכום אפס. בעקבות האמור לא שונה סטאטוס התיק.
- 4) בנוסף, שמאי המחלקה שביקר השומה בתיק לא סגר את התיק כנדרש במערכת, זאת למרות העובדה ששמאי הוועדה החליט כי אין שומה לנכס.
מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בתאריך 3.4.2011 הופק מכתב לפיו אין חבות בהיטל השבחה. המכתב נשלח בתאריך 4.4.2011. בעקבות הערת הביקורת התיק נסגר ידנית."
מנהל אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "סגירת תיק מתבצעת באופן אוטומטי רק כאשר הופק שובר מלא המחושב ע"י המערכת. ע"פ האפיון במקרה של תשלום חלקי או שומת אפס תבוצע סגירה ידנית של התיק. נדגיש כי הוגדר כי במקרה של שומת אפס לא נדרשת הפקת שובר."
מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "ההערה מקובלת. יצוין, כי בכל מקרה בו לאחר שהוצאה שומה התברר כי אין חבות בהיטל השבחה נשלח מכתב לנישום בדבר העדר חבות בהיטל השבחה. לדעתנו אין צורך בהפקת ומשלוח שובר אפס. בעקבות הביקורת רוענו נוהל סגירת תיקים במקרים אלו."

23. הביקורת איתרה תיקים בהם נתקבלה שומה בתיק, אך למרות האמור שובר השומה לא נשלח כנדרש לחייב והתיק נשאר בסטאטוס "התקבלה שומת וועדה"/"התקבלה שומה מכרעת", כך לדוגמה:

א. תיק 2009-09456:

- 1) בתיק הנדון התקבלה שומה מכרעת. התיק הועבר לבדיקת שמאי המחלקה.
- 2) בתאריך 1 בנובמבר, 2011 הופק שובר תשלום לחייב בגין השומה המכרעת. מבדיקת הביקורת עולה כי שובר השומה לא נשלח לחייב.
מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "מבדיקת התיק עולה כי הופק מכתב בתאריך 1.11.2011. כמו כן, הופקו באותו יום גם שוברי התשלום.
ב"מכתבים לתיק" מצויין שהמכתב נשלח בפקס. סביר להניח שגם השוברים נשלחו ולכן לא נשלחו בדואר. יצוין כי כשגרה התיעוד מתקיים כסדרו."



תגובת הביקורת: על המחלקה היה לעדכן במערכת כי שוברי התשלום נשלחו בפקס לחייב ולא נשלחו בדואר רשום, כנדרש.

ב. תיק 2010-00280:

- (1) בתאריך 14 בפברואר, 2010 התקבלה שומת ועדה בתיק.
 - (2) בתאריך 15 בפברואר, 2010 הופק שובר תשלום שנשלח לחייב בתאריך 24 בפברואר, 2010.
 - (3) בתאריך 13 ביולי, 2010 לאור פניית החייב לשלם עבור השומה בהפחתה של מגרשים 105 ו-106 מהשומה הופק שובר תשלום מעודכן (חלקי) לחייב, מבדיקת הביקורת עולה כי למרות הפקת שובר תשלום לחייב לא בוצע שינוי אוטומטי בסטאטוס התיק על ידי המערכת.
 - (4) מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "נבהיר כי לא כל הפקת שובר משנה את סטטוס התיק, ע"פ האפיון רק שליחה ראשונה של שובר ועדה או שליחה ראשונה של שובר שומה מכרעת משנה את סטטוס התיק."
 - (5) בתאריך 14 ביולי, 2010, שולם השובר. מבדיקת הביקורת עולה כי שמאי המחלקה שטיפל בתיק לא עדכן סטאטוס התיק בהתאם, למרות קבלת תשלום בתיק. מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "במקרה זה הסטטוס התעדכן באופן תקין בעת קבלת התשלום – ניתן לראות זאת בהיסטוריית הסטאטוסים לתיק. בוצע שינוי נוסף מאוחר יותר לאור פעילות נוספת/חדשה של קבלת שומת ועדה מעודכנת בחודש יולי, פעילות זו למעשה עדכנה את הסטטוס הקודם."
 - (5) הביקורת מצאה כי קיימת אי התאמה בין סכום היטל ההשבחה בשובר שהופק על ידי המחלקה בסך 228,835 ש"ח (בתוספת ריבית והצמדה), לבין סכום השומה שנקבע על ידי השמאי בסך 228,858 ש"ח.
- מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "בתיק מופיעים מספר פעולות המסבירים את הפער:
- ב 14.2.2010 התקבלה שומת הועדה – הסכום שנקבע על ידי שמאי היה 280,980 ₪.
- ב 13.7.2010 הופק שובר על 81.45% מסכום שומת הבסיס (שובר חלקי).
- ב 14.7.2010 שולם השובר שהופק.
- ב 21.7.2010 עודכנה השומה ל 228,835 ₪ (עדכון ידני).
- בסה"כ ע"פ בדיקתנו ע"י צפייה בהיסטוריה, ההתנהלות בתיק זו תקינה."**



תגובת הביקורת: האמור אינו מסביר את הפער הקיים בין סכום היטל ההשבחה בשובר שהופק על ידי המחלקה בסך 228,835 ש"ח (בתוספת ריבית והצמדה), לבין סכום השומה שנקבע על ידי השמאי בסך 228,858 ש"ח.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "ניתן לראות כי בהתאם להערה מתאריך 13.7.2010 שמאית המחלקה חילצה מתוך שומת הועדה את החלקים הרלוונטיים על פיהם הופק השובר החדש. למען הסדר הטוב ביקשנו לקבל תיקון שומה מהשמאי, שאכן התקבל ב- 21.7.10. קודם קליטת השומה המתוקנת במערכת (ובאותו יום) נסגר התיק ולאחר קליטת השומה המתוקנת הוא נפתח בחזרה. מה שאמור היה להיות בסדר פעילות הפוך.

קיים הפרש של 23 ₪ בין חישוב שמאית המחלקה לבין השומה המתוקנת לטובת הלקוח ואנו נפעל להשבת הסכום ללקוח."

ג. תיק 2010-10513:

- 1) התיק נמצא בסטאטוס "התקבלה תשובת שמאי מכריע".
 - 2) מהערות לתיק נמצא כי השומה המכרעת בתיק קשורה ל-2 תיקים נוספים: תיק 2010-12687, ותיק 2010-13281.
 - 3) מבדיקת הביקורת עולה כי בתאריך 3 ביוני, 2012 התקבלה שומה מכרעת בתיק והופק שובר לחייב.
 - 4) בתאריך 6 בספטמבר, 2012 נבדקה ואושרה השומה על ידי שמאי המחלקה. למרות האמור, נכון לנובמבר, 2012 טרם נשלח שובר התשלום לחייב.
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "השוברים אכן הופקו בתאריך 6.9.2012. לבקשת משרד עו"ד ש. (הסתרת השם אינה במקור) התבקשה המחלקה לא לשלוח את השוברים בדואר אלא למסרם ידנית. בעקבות הערת הבקורת נשלח שובר חיוב בדואר".
24. להלן שלבי הטיפול בתיק במקרה בו הוגשה בקשה למינוי שמאי מכריע על פי תיקון 84:
- א. במקרים בהם החייב הגיש בקשה למינוי שמאי מכריע, המחלקה מקבלת את הבקשה בדואר אלקטרוני ממועצת שמאי המקרקעין (להלן - "המועצה").
 - ב. עובדת המחלקה בוחנת במערכת כי הבקשה הוגשה במסגרת 45 הימים, מהיום בו הובאה השומה לידיעתו. (בהתאם לקבוע בחוק).
 - ג. העובדת מעדכנת בשורת הפעילות במערכת כי התקבלה בקשה למינוי שמאי מכריע ומשנה סטאטוס התיק במערכת ל- "פנייה לתהליך שומה מכרעת". במידה ובבקשה מופיעים פרטי שמאי נגדי שהגיש שומה מטעם החייב היא מעדכנת הנתונים במערכת.



- ד. המחלקה מקבלת הודעה על מינוי שמאי מכריע בתיק מהמועצה. עובדת המחלקה קולטת את פרטי ההודעה למערכת ומעדכנת סטאטוס התיק ל-"הודעה על מינוי שמאי מכריע", במקביל מוסיפה את פרטי השמאי המכריע שנקבע לתיק.
- ה. עדכון נוסף על המינוי מועבר מהשמאי המכריע עצמו. הודעת השמאי המכריע נשמרת בתיק הרלוונטי במערכת תחת: "הודעה כללית משמאי מכריע".
- ו. משיחה עם עובדת המחלקה נמסר כי בכל מקרה בו מתקבלת הודעה על מינוי מהשמאי המכריע, מבוצעת בדיקה במערכת כי אכן נתקבל מינוי בתיק מהמועצה, וכי פרטי השמאי המכריע שנתקבלו זהים למינוי שהועבר על ידי המועצה.
- ז. עובדת המחלקה מעדכנת במערכת את מועד הדיון בתיק ושולחת זימון לדיון למנהלת המחלקה ול- 2 משמאי המחלקה.
- ח. העובדת מפיקה שובר תשלום שכר טרחה לשמאי המכריע. בהתאם לקבוע בחוק, שכר הטרחה של השמאי המכריע נחלק בין העירייה לבין החייב, כך שהעירייה צריכה לשאת ב- 50% משכר הטרחה. השובר מועבר לאישור סגנית מנהלת המחלקה ולאחר מכן לאישור החשבות. על פי תקנות התכנון והבנייה (שכרו של שמאי מכריע), התשס"ט, 2008, השמאי המכריע זכאי לקבל מקדמה בשיעור 25% משכר הטרחה ואת היתרה בסיום העבודה.
- ט. עובדת המחלקה מסרה לביקורת כי תשלום שכר הטרחה לשמאי המכריע מבוצע רק לאחר הדיון בתיק, בכדי למנוע מצב בו יבוצע תשלום והתיק יבוטל/יוחלט על שינוי שמאי בתיק טרם הדיון.
- י. השמאי המכריע שולח במייל את פרוטוקול הדיון למחלקה, הנתונים נקלטים למערכת לתיק הרלוונטי.
- יא. השמאי המכריע שולח את השומה המכרעת בתיק, עובדת המחלקה מבצעת קליטה של נתוני השומה המכרעת (סכום השומה, תאריך השומה ופרטי השומה) לתיק הרלוונטי במערכת, הנתונים מועברים לבדיקה ואישור של שמאי המחלקה.
- יב. עובדת המחלקה בודקת סכום השומה המכרעת אל מול סכום שומת הוועדה שהופקה לחיוב. בהתאם לנתונים מפיקה שובר זיכוי/חיוב לחיוב.
- יג. במידה ובעקבות השומה המכרעת גדל סכום החיוב, מופק שובר חיוב נוסף שנשלח בדואר רגיל לחיוב.
- יד. במידה וסכום השומה המכרעת נמוך משומת שמאי הוועדה, מופק שובר זיכוי. הביקורת מציינת כי טרם הפקת שובר זיכוי לבעל המקרקעין, מבוצעת בדיקה כי לבעל המקרקעין אין חובות קודמים בגין היטלי השבחה (בנכס נשוא השומה) חובות אלו, במידה וקיימים, מקוזזים מהזיכוי.



טו. בסיום התהליך, מופצת השומה המכרעת לשמאי הוועדה ולשמאי המחלקה כחלק מעדכון שוטף בנתוני שומות מכריעות שנתקבלו.

מתן אישורים לטאבו

25. על-פי התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה, 1965, העברת זכויות בנכס ברשם המקרקעין (להלן-"טאבו"), כרוכה בתשלום היטל השבחה עבור זכויות חדשות או נוספות, המוקנות, בין היתר, בעקבות תכניות שאושרו לאחר 1 ביולי, 1975 ומשביחות את הנכס בכפוף לחריגים הקבועים בדין.

26. על-פי סעיף 324 לפקודת העיריות, העברת זכויות בנכס מותנית בהמצאת אישור עירייה המופנה לרשם המקרקעין, ולפיו כל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס, ביחס לנכס, שולמו במלואם. תוקף האישור הינו 6 חודשים ממועד הגשת הבקשה, בתנאי ששולמו מלוא התשלומים המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס.

27. תהליך הנפקת אישור לרשם המקרקעין (טאבו) מתבצע מול האגף לגביית ארנונה ומים - מוקד טאבו והחזרים (להלן-"אישורים לטאבו"), באמצעות הגשת בקשה בכתב. כחלק מהבקשה ממלא המבקש (להלן- "בעל המקרקעין"/"המוכר") טופס הזמנת שומה, במסגרתו הוא נדרש להציג בין השאר, נסח רישום מרשם המקרקעין והעתק צילום של חוזה המכירה.

28. טופס הבקשה מועבר ליחידות העירייה השונות, בהן מחלקת השבחה, לשם קבלת מידע על חובות בגין הנכס.

29. הנתונים מוזנים למערכת הממוחשבת (SAP) על ידי עובדי אישורים לטאבו. מדי יום עובדת המחלקה (שמאית בהכשרתה) האחראית על הנושא, מבצעת בדיקה של בקשות לרישום בטאבו שהוזנו למערכת ה-SAP.

30. מבדיקת הביקורת עולה כי נתוני הבקשות מופיעים במערכת ה-SAP ואילו הנתונים לבחינת החבות בהיטל השבחה נמצאים במערכת המחלקה. יחד עם זאת, קיים ממשק אוטומטי להעברת הנתונים בין המערכות.

31. עובדת המחלקה בוחנת לגבי כל בקשה את הנתונים הבאים:

- א. נתוני גוש/חלקה, ובדיקת הקומה ושטח הנכס מול מערכת הארנונה.
- ב. התאמה בין נתוני הגוש/החלקה כפי שמופיעים במסמכים, לבין נתוני הבקשות שהוזנו למערכת על ידי עובדות מחלקת אישורים לטאבו.
- ג. בהתאם לנתוני הגוש/חלקה שהועברו העובדת בודקת במערכת השבחה האם חלו שינויים בזכויות בנכס מתאריך המימוש האחרון. חבות ההשבחה לנכס נבחנת מימוש עד מימוש.
- ד. האם הבקשה עומדת בסיבות הפטור מהיטל השבחה הקבועות בחוק ובתקנות.



- ה. איתור עסקאות דומות במערכת השבחה, לצורך בחינת תכניות השבחה באותו אזור (גוש/חלקה).
- ו. בדיקה של זכויות בנייה באזור, תכניות החלות על גוש/חלקה הרלוונטי לבקשה במערכת ה-GIS.
- ז. בדיקה של הנכס במערכת ה-ZOOMAP - במטרה לראות תמונה של הנכס.
- ח. בחלק מהמקרים, בהתאם לשיקול דעת עובדת המחלקה, מבוצעת בחינה של מסמכים הקשורים לבקשה: חוזים, תצהירים, פסיקה. לצורך קבלת המסמכים נשלחת פנייה למחלקת אישורים לטאבו.
32. משיחה עם עובדת המחלקה נמסר כי בחלק מהמקרים שהועברו למחלקה אותרה אי התאמה בין נתוני הבקשות, כפי שהוזנו על ידי מחלקת אישורים לטאבו, לבין הנתונים המופיעים בבקשות עצמן, הנובעת מהסיבות הבאות:
- א. בעת פתיחת הבקשה במערכת ה-SAP עובדות מחלקת אישורים לטאבו מזינות את פרטי הגוש/החלקה. במגרשים שאינם מחויבים בארנונה, מערכת ה-SAP אינה מציגה את כתובת הנכס באופן אוטומטי, והעובדות נדרשות להקליד את הכתובת, דבר היוצר חשיפה לטעויות הזנה מצד העובדות.
- ב. קיימים מקרים בהם חוזה המכר מתייחס למספר תתי חלקות, אך העובדות במחלקת אישורים לטאבו מזינות רק תת חלקה אחת, דבר המונע מעובדת המחלקה לבחון את מלוא הנתונים והזכויות לנכס, לצורך בחינת החבות בהיטל השבחה.
- מינהל הכספים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 16 בדצמבר, 2012 כי: **“נוכח ממצאי הביקורת התהליך שונה וכיום כאשר קיימים מספר תתי חלקות נציגי השירות מציינים זאת בגוף ההודעה.”**
33. לאחר בדיקת הנתונים, ובהתאם למידע הקיים במערכת השבחה מעודכן סטאטוס הבקשה במערכת ה-SAP:
- א. הבקשה פטורה מתשלום היטל השבחה.
- ב. יש לחייב בהיטל השבחה.
34. עדכון הבקשה במערכת ה-SAP, גורר פתיחה אוטומטית של תיק (לבקשה) במערכת השבחה.
35. מבדיקת הביקורת עולה כי במידה ונמצא כי הבקשה חייבת בהיטל השבחה, המבקש מקבל הודעה כי עליו לפנות למחלקה, לקבלת שומת השבחה.
36. לצורך קבלת שומה על המבקש למלא טופס הזמנת שומה ולהמציא המסמכים הבאים:
- א. חוזה מכירה עדכני וחוזה מכר קודם (חוזה רכישה).
- ב. נסח טאבו עדכני.



- ג. תקנון מוסכם.
- ד. תצהיר בדבר דיירים מוגנים.
- ה. תצהיר בדבר בנייה עצמית, בגין מגורים בנכס.
- ו. חוזה עם מינהל מקרקעי ישראל, במידה וקיים.
- ז. במקרה שהבעלים הוא מלכ"ר, יש לצרף תקנון עמותה עם אישורי מס.
- ח. העתק מצולם של תעודת הזהות של המוכר.
- ט. במידה שהנכס רשום בבעלות חברה, יש לצרף אישור מורשה חתימה והעתק תעודת הזהות שלו.
37. הטופס והמסמכים נסרקים למערכת השבחה ומועברים לשמאי המחלקה לצורך עריכת שומת השבחה לנכס (ראה פירוט בהמשך).
38. הביקורת מציינת כי מחלקת אישורים לטאבו אינה מחתימה את המבקש בעת הגשת הבקשה על הטפסים הנדרשים להזמנת שומה ואינה מציינת על גבי הטופס מיהו איש הקשר לצורך משלוח שומת היטל השבחה, אלא מפנה את המבקש למחלקה.
39. לדברי עובדי המחלקה, חלק גדול מהפונים לא מגיעים למחלקה לקבלת הטפסים הנדרשים להזמנת שומה, דבר המונע הפקת הזמנת שומה על ידי המחלקה.
40. בעקבות האמור ולאור הערת הביקורת, בוצע שינוי בנוסח טופס הבקשה לעריכת שומה, והוסף שדה בו ירשמו פרטי איש קשר לצורך משלוח שומת היטל השבחה (במקרה הצורך), כך שהמחלקה תוכל להפיק שומה יזומה על סמך הבקשה שהוגשה ליחידת אישורים לטאבו ולא תהיה תלויה בפנייה מצד התושב.
- בקשות להיתרי בנייה**
41. כאמור, במסגרת פעילותה מטפלת המחלקה בבקשות להיתרי בנייה, המתקבלות מאגף רישוי ובנייה טרם הוצאת ההיתר למבקש, לצורך בחינת חבות בהיטל השבחה.
42. בעת קבלת הבקשה עובד המחלקה (שמאי בהכשרתו) פותח תיק במערכת השבחה, נתוני התיק נמשכים ממערכת רישוי ובנייה באמצעות ממשק אוטומטי בין מערכת רישוי ובנייה לבין מערכת השבחה.
43. העובד מקבל לידי המסמכים הבאים בתיק: חוזים רלוונטיים לנכס, החלטות ועדה מקומית, העתק ה"גרמושקה", נסח טאבו ותצהירים בתיק. המסמכים נסרקים למערכת השבחה תחת פרטי התיק. בהתאם למסמכי התיק מבוצע עדכון של תתי החלקות ובעלי הנכס במערכת השבחה.
44. לאחר עדכון הנתונים למערכת מבוצעת בדיקת חבות בהיטל השבחה. מבדיקת הביקורת עולה כי כל בקשה נבחנת על ידי שני שמאים במחלקה כחלק מהליך בקרה על אישור ההחלטות.



45. במידה ונמצא כי אין חבות בהיטל השבחה:
- העובד (שמאי א') מעדכן במערכת כי בחן הבקשה ומצא כי אין חבות במקרה ומוסיף הערה במערכת המפרטת הסיבה לחוסר בחבות.
 - במקביל העובד מכין מכתב עדכון לאגף רישוי ובנייה כי לא קיימת חבות בהיטל השבחה לבקשה.
 - הבקשה מועברת לביקורת שמאי נוסף במחלקה, שלאחר בדיקת הנתונים ואישורם סוגר את התיק במערכת.
46. במידה ונמצא כי קיימת חבות בהיטל השבחה:
- העובד (שמאי א') מעדכן כי קיימת חבות השבחה במערכת ומוסיף הערה במערכת המפרטת מקור החבות, כמו כן רושם הנתונים (בכתב יד) על גבי תכנית הבנייה.
 - הבקשה מועברת לביקורת של שמאי נוסף במחלקה, שלאחר בדיקת הנתונים מאשר את הנתונים במערכת.
 - במקרה זה התיק נשאר פתוח במערכת לצורך הפקת הזמנת עבודה לשמאי ועדה.
47. תצהירים לבנייה לשימוש עצמי:
- בהתאם לסעיף 19(a) של התוספת השלישית לחוק, אין לראות בבניית תוספת בנייה "מימוש זכויות" כהגדרתו בחוק, אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בנייה בנוגע למקרקעין ששימשו למגוריו או למגורי קרובו, במשך 4 שנים לפחות מיום סיום הבנייה/ההרחבה ובלבד שהשטח הכולל של זירת המגורים לאחר בנייתה או הרחבתה אינו מעל 140 מ"ר.
 - בעת הגשת בקשה לקבלת היתר, מקבל בעל המקרקעין, כחלק מתיק המידע שניתן לו תצהיר התחייבות לבנייה לשימוש עצמי. מבדיקת הביקורת עולה כי בעל המקרקעין אינו מחויב למלא התצהיר. עוד עולה כי נוסח התצהיר אינו כולל הצהרה של בעל המקרקעין כי אינו מעוניין בהיתר לבנייה לשימוש עצמי.
 - מבדיקת הביקורת עולה כי מחד קיימת חשיבות כי מגיש הבקשה ימלא תצהיר כבר בעת הגשת הבקשה להרחבת בנייה, באם מדובר בבנייה לשימוש עצמי/אם לאו, שכן אי הגשת התצהיר מעכבת הטיפול בבקשה על ידי עובדי המחלקה, שאינם מודעים האם מדובר בבנייה לשימוש עצמי/אם לאו ונדרשים לפנות לבעל המקרקעין לברור הנושא. מאידך, החתמת בעל המקרקעין מראש על תצהיר כי מדובר בבנייה לשימוש עצמי עלולה ליצור חשיפה למתן תצהיר כוזב על ידי ממלא הבקשה, לצורך הקטנת החיוב בהיטל השבחה.
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בהמשך לביקורת, סוכם בין מחלקת שומה והשבחה לרישוי כי



מבקש הבקשה יהיה מחויב למלא שדה חובה בדבר כוונתו לחתום או לא לחתום על תצהיר לבניה עצמית. ככל שיבחר לחתום, יחתום על התצהיר בעת הגשת הבקשה.”.

ד. מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיים ממשק עבודה בין מערכת ארנונה המכילה פרטי שינוי מחזיק בנכס, לבין מערכת היטל השבחה, כך שתתאפשר בקרה במקרה של שינוי מחזיק בנכס, בכל מקרה בו ניתן תצהיר על שימוש עצמי (לטווח של עד 4 שנים).

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: “מקבלים את ההערה ומציעים כי הבדיקה תערך הן מול נתוני המחזיקים בארנונה והן מול נתוני המחזיקים בתו חניה עירוני.”.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: “לא הועלתה דרישה לממשק ממוחשב בין ארנונה להיטל השבחה לצורך בדיקת התצהיר על שימוש עצמי. והיה הצורך יועלה, ניתן לממשו.”.

שומות בתביעות המחלקה הפלילית

48. המחלקה מטפלת בחישוב היטל השבחה במסגרת תביעות משפטיות המוגשות על ידי המחלקה הפלילית בשיירות המשפטי בעירייה, בגין עבירות בנייה ושימוש לא חוקי בנכס.

49. מבדיקת הביקורת עולה כי החיוב בהיטל השבחה בגין עבירות בנייה ושימוש לא חוקי בנכס מקורו בסעיפי החוק הבאים:

א. סעיף 63 לחוק העונשין, תשל"ז-1977:

“קנס לפי שווי הנוק או טובת ההנאה [תיקונים: התש"ם (מס' 3), התשמ"ח] (א)

בשל עבירה שנתכוון בה הנאשם לגרום נזק ממון לאחר או להשיג טובת הנאה לעצמו או לאחר, רשאי בית המשפט להטיל על הנאשם קנס פי ארבעה משוויים של הנוק שנגרם או של טובת ההנאה שהושגה על ידי העבירה, או את הקנס שנקבע בחיקוק, הכל לפי הגדול שבהם.”.

ב. סעיף 218 לחוק התכנון והבנייה:

“בית המשפט יצווה על הנשפט, בנוסף לכל עונש שיטיל על עבירה לפי פרק זה ולחייב בהוצאות המשפט, לשלם את האגרה או את תשלום החובה האחר הקשורים בעבירה ושהנשפט חייב בתשלומם אותה שעה מכוח חוק זה ומרם שילם אותם, ואם היתה העבירה בקשר לעבודה או לשימוש המעונים היחר לפי חוק זה – אותן אגרות או תשלומי חובה אחרים שהיו מגיעים ממנו מכוח חוק זה אותה שעה אילו ניתן היה; בית המשפט רשאי גם לחייב את הנשפט בתשלום נוסף, שלא יעלה על סכום האגרה או תשלום החובה הקשורים בעבירה.”.

- ג. סעיף 219(א) לחוק התכנון והבנייה:
- "הורשע אדם בעבירה לפי פרק זה, רשאי בית המשפט אם נתבקש לעשות כן להטיל עליו, בנוסף לקנס הקבוע בסעיף 204 או במקומו, קנסות כדלקמן:
- (1) בעבירה בקשר לבניה המעונה היתר לפי חוק זה - כפל שוויו של המבנה או של התוספת למבנה שהוקמו ללא היתר;
- (2) בעבירה בקשר לבניה בסטייה מהיתר או מתכנית או בניגוד להוראה אחרת מכוח חוק זה - כפל הפרש בין שווי המבנה או התוספת למבנה כפי שהוקמו לבין שוויים כפי שהיה אילו הוקמו בהתאם להיתר, לתכנית או להוראה האחרת."
50. מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיים ממשק להעברת המידע בין המערכת של המחלקה הפלילית לבין מערכת השבחה, הנתונים מועברים למחלקה באמצעות דואר אלקטרוני הכולל: אישום, שרטוט הנכס, דוח פיקוח שנערך בנכס.
51. עובד המחלקה פותח תיק במערכת ומוציא הזמנת עבודה לשמאי הוועדה לצורך בחינת הנושאים הבאים:
- א. חבות השבחה לנכס בהתאם לקבוע בסעיף 218 לחוק התכנון ובנייה.
- ב. כפל שווי בנייה בהתאם לסעיף 219 לחוק התכנון ובנייה.
- ג. שמאות בגין שווי טובת ההנאה - בהתאם לסעיף 63(א) לחוק העונשין.
52. לאחר קבלת השומה משמאי הוועדה, מועברת השומה לבדיקת שמאי המחלקה, בהתאם לנוהל בדיקת שומה כמפורט לעיל. השומה נקלטת במערכת השבחה ומועברת למחלקה הפלילית.
53. מבדיקת הביקורת עולה כי המחלקה אינה מבקרת המשך ההליך, לאחר העברת השומה למחלקה הפלילית. לא מבוצעת בדיקה/קבלת עדכון מהמחלקה הפלילית בנוגע לתוצאות ההליך המשפטי והסכום שנפסק כי על הנתבע לשלם.
54. הביקורת מצאה כי בתיקי תביעות משפטיות, הנתבע משלם הסכום שנפסק בקופת בית המשפט לעניינים מקומיים ולא בקופת המחלקה. נתוני התשלום אינם מועברים לידי המחלקה, כך שהמחלקה אינה מודעת לסכומים אותם שילם הנתבע. בעקבות האמור לא ניתן לעדכן סטאטוס התיק במערכת והתיק נשאר פתוח בסטאטוס "לא שולם".
55. משיחה שערכה הביקורת עם סגנית מנהלת המחלקה עולה כי לא ניתן לאתר את התיקים האמורים במערכת וכי אין באפשרות המחלקה להפיק דוח המרכז כלל התיקים בהם התשלום בוצע במסגרת הליך מנהלי בבית משפט לצורך עדכון הנתונים בתיקים.



מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי:
 "נבחר כי סעיפים אלו עוסקים ב 3 מערכות שונות:

1. מערכת היטל השבחה.
 2. מפ"ל (מערכת המחלקה הפלילית)- המערכת תומכת בתהליכי העבודה של המחלקה הפלילית כולל הגשת כתב אישום, ניהול דיונים, עדכון החלטות בית משפט ועוד.
 3. המערך הפלילי- מערכת לניהול מזכירות בית המשפט לעניינים מקומיים תל-אביב יפו. המערכת מטפלת בשיבוץ תיקים לשופטים, הקלדת פסקי דין וגזרי דין וניהול הגביה בהתאם לגזר הדין.
- אכן כיום לא קיים ממשק בין מערכת היטל השבחה ומערכת מפ"ל וכן לא קיים ממשק בין מערכת היטל השבחה למערכת המערך הפלילי.
- לבקשת מחלקת שומה והשבחה התקיימה לפני כשנה פגישה ראשונית אצל מנהלת המחלקה הפלילית להעלאת הדרישה לקישור המערכות. אך הנושא לא תועדף למימוש."
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לסעיפים 50-55 לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "אנו מסכימים עם הביקורת בדבר הצורך בממשק בין מערכות היטל השבחה לבין מערכות המחלקה הפלילית ומערכות בית המשפט לעניינים מקומיים - הן לענין הזמנות העבודה (באופן שלא נדרש להקליד נתונים הקיימים כבר במערכות) והן לצורך מעקב וקבלת המידע והמשלוח של השומה והתשלומים וסגירת התיק.
- לפני למעלה משנה קיימנו ישיבה עם מנהלת המחלקה הפלילית ואנשי המיחשוב מטעם שתי המחלקות לצורך יצירת ממשק כאמור, אשר משמעותיותו היו ברורות. לצערנו הדבר לא התקדם ויועלה פעם נוספת על ידי האגף במסגרת תכנית עבודה לשנת 2014.
- יצוין כי בראשית חודש דצמבר התקיימה פגישה משותפת בין מנהלת המחלקה הפלילית בשירות המשפטי ותובעים במחלקה לבין מנהלת מחלקת שומה והשבחה לקביעת הליך ליעול עריכת השומות והעברת מידע בין המחלקות (רצ"ב העתק מסיכום הישיבה)".

שימוש חורג

56. בהתאם להגדרות שנקבעו בסעיף 1 לחוק, "שימוש חורג" (בקרע או בבניין) הנו: "השימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תוכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על פי כל חוק הון בתכנון ובבניה."

57. קיימים שני סוגים עיקריים של "שימוש חורג":

- א. שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותר להשתמש בהם "לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה חלות על הקרקע או הבניין" (להלן: "שימוש חורג מתכנית").
- ב. שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותר להשתמש בהם "לפי היתר על פי כל חוק הון בתכנון ובבניה" (להלן: "שימוש חורג מהיתר").

58. במסגרת פעילותה מטפלת המחלקה בבחינת וחישוב חבות היטל השבחה הנובעת משימוש חורג. אישור הבקשה לשימוש חורג יוצרת לנכס ערך חדש מבחינת הנדל"ן, בהתאם לכך שווי הנכס/גובה דמי השכירות הנובעים משימוש בנכס עולים.
59. הבקשות לאישור שימוש חורג מועברות מאגף רישוי עסקים/ רישוי ובנייה למחלקה בצירוף המסמכים הבאים:
- א. בקשה לרישיון עסק.
 - ב. פרוטוקול בקשה - המפרט לכמה שנים אושר השימוש חורג לעסק.
 - ג. נסח טאבו.
 - ד. תכנית המציגה את השימוש החורג.
60. מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיים ממשק בין מערכות רישוי עסקים, לבין מערכת השבחה, כך שעובדי המחלקה אינם מקבלים הנתונים באופן ממוחשב, אלא נדרשים להקים תיק חדש במערכת השבחה ולהזין את פרטי הבקשה באופן ידני.
- מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 21 בנובמבר, 2012 כי: **"הדוח צודק, אין קישור וממשק מחשב בין רישוי עסקים ומחלקת שומה והשבחה."**
- מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: **"לא קיים ממשק בין מערכת רישוי עסקים למערכת היטל השבחה. הנושא אף עלה במסגרת דוח ביקורת שימושים חורגים ברישוי עסקים, בעקבותיו הועלתה דרישה במסגרת תכנית עבודה 2013 של אגף המחשוב ולא תועדף למימוש ע"י הנהלת העירייה."**
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: **"ההערה מקובלת, הממצא עלה גם בדוח הביקורת לאגף רישוי עסקים."**
61. לאחר בדיקת נתוני הבקשה מוזנים פרטי החיוב בהיטל השבחה למערכת, בהתאם להליך הפקת שומה כמפורט לעיל. לאחר קבלת השומה מופק שובר חיוב בגין היטל השבחה לחייב.
62. משיחות שקיימה הביקורת עם עובדי המחלקה נמסר כי קיימים מספר ליקויים בממשקי העבודה בין המחלקה לבין אגף רישוי עסקים:
- א. על פי הקבוע בחוק, החיוב בהיטל השבחה מוטל על בעל הנכס, בהתאם לאמור על המחלקה לשלוח החיוב בהיטל השבחה לכתובת בעל הנכס. בהרבה מקרים מגיש הבקשה לשימוש חורג הינו השוכר ולא בעל הנכס, כך שבעל הנכס כלל אינו מודע לחבות בהיטל השבחה הנובעת מהבקשה.



מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 21 בנובמבר, 2012 כי: "המבקר צודק, אגף רישוי עסקים מתנהל מול בעלי העסק ואילו היטל השבחה חל גם על בעלי הנכס. הקושי הנובע מכך שלעיתים קרובות בחוזה ההתקשרות בין שני הצדדים נקבע כי האגרות וההיטלים יחולו על השוכר."

ב. אגף רישוי עסקים אומנם דורש ממגיש הבקשה להחתים את בעל הנכס על גבי הבקשה, אך לא קיימת בקרה מלאה כי מאשר הבקשה הינו הבעלים של הנכס, כפי שמופיע בנסח הטאבו. כמו כן, באגף רישוי עסקים לא דורשים חתימה וצילום תעודת זהות לצורך אימות כי בעל הנכס הוא החתום על הבקשה.

מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 21 בנובמבר, 2012 כי: "הנושא תוקן וכיום אנו מקפידים לוודא כי אישור בעל הנכס תואם את הרישום בנסח הטאבו."

ג. כך לדוגמה, בתיק רישוי מספר 023015-00/12 שהועבר לטיפול המחלקה הופיעה הערת רישוי עסקים על גבי הבקשה "התקבל אישור בעל הנכס א. ש.". מבדיקת הביקורת נסח הטאבו שצורף לבקשה, נמצא כי א. ש. אינו רשום כלל כבעלים/ כמחזיק בנכס.

ד. קיימים נכסים בהם בנסח הטאבו מופיעים כבעלים ממ"י/חברה משכנת, במקרים אלו עסקת המכר אינה עוברת דרך המחלקה במסגרת הליך אישורים לטאבו. במקרים בהם הקונה יגיש בעתיד בקשה לרישוי עסקים, אין באפשרות המחלקה לדעת כיצד לחייב הנכס, שכן אין בידה חוזה המכר.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "ככלל, בבוא מחלקת שומה והשבחה לבחון חבות בהיטל השבחה לצורך רישוי עסק, עליה לבחון מי הבעלים או החוכר לדורות ואת המערכת ההסכמית ביניהם לבין מבקש הרשיון. ככל שהערת הביקורת כוונה לענין זה, ההערה מקובלת ומבוקש כי הבקשה לרישוי עסק המועברת לבחינת מחלקת שומה והשבחה תלווה במסמכים הנ"ל, ככל שניתן בתקשורת ממוחשבת."

טיפול בנכסים בבעלות עירונית

63. אגף נכסי העירייה ממונה על ניהול ואחזקת נכסי המקרקעין של עיריית תל אביב-יפו, לרבות: ביצוע פעולות להשבחת המקרקעין, טיפול בעסקאות גדל"ן (כדוגמת: רכישה, מכירה, החכרה ומתן רשות הפעלה), בחינת כדאיות היוון נכסים בבעלות ממ"י, רישום הנכסים בספרי המקרקעין, טיפול בנושאי שכירויות עבור יחידות העירייה השונות, השכרת נכסים עירוניים לשימושים ציבוריים.



64. במסגרת בחינת החבות בהיטל השבחה בנכסים השונים, מקבלת המחלקה לידיה בקשות הנוגעות לבחינת חבות בהיטל השבחה בגין נכסים בבעלות עירונית המוחכרים לצדדים שלישיים.
65. מנתונים שהועברו לביקורת מאגף מערכות מידע בעירייה נמצא כי החל משנת 2005 התקבלו 1,766 תיקים של נכסים עירוניים לטיפול המחלקה על פי הפירוט הבא:

סוג תיק	כמות תיקים
בדיקת תקנון/תכנית	16
רישוי ובניה	407
הזמנת בעלים	279
הליך פלילי	32
טאבו	494
משימות פיתוח	16
רישוי עסקים	240
פינוי בינוי	1
תביעות פיצויים	166
שומות מדור	3
אין סיווג	112
סה"כ	1,766

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: **"נציין כי ההשוואה אינה על אותו בסיס, שכן הנתון של נכס עירוני הינו נתון דינמי המשקף את נק' הזמן הנוכחית (הרשימה אינה כוללת נכסים שהיו בעבר נכסים עירוניים וכיום אינם עוד ולהיפך) ולכן הדו"ח מהמערכת מציף נכסים עירוניים הנכונים ליום הפקת הדו"ח ואינו משקף את המצב בתקופת ההתנהלות בתיק."**

66. מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת בעיה בממשק בין המחלקה לבין אגף נכסי העירייה (להלן - **אגף נכסים**) כדלהלן:

א. **שימוש חורג** - אגף נכסים אינו מעודכן באופן שוטף על בקשות לשימוש חורג שהוגשו בנכסים בבעלות עירונית:

(1) בחלק מהבקשות לשימוש חורג המועברות לרישוי עסקים לא מבוצעת בדיקה מול אגף נכסים לעניין אישור השימוש/גביית תשלום בגין השימוש החורג, זאת למרות שמדובר בנכס בבעלות העירייה. הבקשה מועברת למחלקה, שבוחנת חבות בהיטל השבחה ומוציאה הזמנה לעריכת שומה בהתאם. חשוב לציין כי במקרים בהם מתברר בדעבד כי השימוש לא מאושר על ידי אגף נכסים, העירייה בסופו של יום נושאת בעלות השומה המיותרת.



- (2) לביקורת הוצגו מקרים בהם התקבלו פניות מאגף נכסים במחלקה, מהן עולה כי אגף רישוי עסקים אישר שימוש חורג לשוכרים בנכס בבעלות עירונית, ללא עדכון וקבלת אשור מאגף נכסים, כך לדוגמה בתיק 37410:
- (א) מדובר בקרקע בבעלות עיריית תל אביב שהוחכרה ב-1 בספטמבר, 1950 לחברת ג. א. א. (להלן- "ג.א.") לתקופה של 60 שנה עד שנת 2010.
- (ב) בתאריך 20 במרץ, 2007 מכרה ג. את הנכס ל- א. ב. נ. י. בע"מ.
- (ג) בתאריך 14 במאי, 2008 נרשמה הערת אזהרה בטאבו בגין העברת חכירה מא.ב. נ. י. בע"מ ל- מ. ל. נ. ו. בע"מ.
- (ד) בשנת 2009 הגישה חברת א.ל., השוכרת בנכס בקשה לשימוש חורג מספר 63469 לשימוש מאולם תעשייה לעסק למכירת מוצרי חשמל.
- (ה) הביקורת מצאה כי בטופס אישור הבקשה, בעל הנכס הרשום הינו חברת מ. ל. נ. ו. בע"מ וכי לא קיימת התייחסות לעירייה כבעלת הנכס ולחוכר הראשי בנכס חברת ג.
- (ו) בתאריך 22 באפריל, 2009 אושרה הבקשה על ידי רישוי עסקים, בכפוף לדרישות מהנדס העיר.
- (ז) הביקורת מציינת כי למרות העובדה שמדובר בנכס בבעלות עירונית, רק ב-7 בפברואר, 2012 כשלוש שנים לאחר הגשת הבקשה, הוגשה התנגדות אגף נכסים לבקשה, עקב סיום חוזה החכירה הראשי ממנו נגזרים זכויות החוכר בתאריך 31 באוגוסט, 2010.
- מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 21 בנובמבר, 2012 כי: "העסק בו מדובר מצוי בתיק רישוי 63469 ולא 37410. בתיק זה אכן לא שלחנו בקשה לחוות דעת עקב הטעיה מצד מניש הבקשה אך אגף הנכסים קיבל הודעה מחברת הפירסום 'מ. נ. (הסתרת השם אינה במקור) ויכול היה להתנגד – אם רצה."
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "סיכום בדבר מילוי שם הבעלים בטופס הבקשה לשימוש חורג לרבות הסכמתם של הבעלים, נעשה מול אגף רישוי עסקים עוד בפברואר 2008 (רצ"ב הסיכום). ביחס לנכסים עירוניים אנו מצאנו את עצמנו מתנהלים שוב ושוב מול אגף הנכסים ואגף רישוי עסקים. לאחרונה התקיימה ישיבה עם מנהל אגף רישוי עסקים, וסוכם בשנית על נוהל עבודה ביחס לנכסים כאלו, רצ"ב הסיכום המעודכן. ראו בנוסף התייחסות מנהל אגף רישוי עסקים לטימות דוח הביקורת ביחס לסעיף 62ב'."



מנהל אגף נכסים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 25 בדצמבר, 2012 כי: "אגף נכסי העירייה מבקש כי הבקשות לאישור שימוש חורג, ככל הנוגע לנכסים אשר בבעלות העירייה יועברו לאישורו. כל זאת על מנת לוודא כי אכן השימוש החורג מבוצע כחוק ותואם את הסכמי החכירה/ שכירות. לצערנו במהלך השנים לא תמיד הועברו הבקשות לאישורנו וניתנו אישורים לשימוש חורג במרם אשור האגף. לנוכח פניותינו למדור היטל השבחה ואגף רישוי עסקים נוצר שיפור משמעותי בתהליך. הדבר אמור גם לגבי אישורים בטאבו."

ב. העברות בטאבו

- 1) חלק מההסכמים שנחתמים בין אגף נכסים לבין החוכר כוללים תמחור בגין שומת השבחה לנכס. בשל חוסר עדכון שוטף ומובנה בין אגף נכסים לבין המחלקה ואי העברת הסכמי החכירה למחלקה. המחלקה אינה יודעת בגין אלו מהנכסים יש לגבות היטל השבחה ובגין אלו תכניות.
- 2) אגף נכסים אינו משמש כתחנה מאשרת בהליך העברת זכויות בעלות בטאבו - קיימים מקרים בהם מבוצעת העברת זכויות בעלות בטאבו, בנכסים בבעלות עירונית, ללא אישור אגף נכסים כי נגבו היטל השבחה/דמי הסכמה על ידי האגף.
- 3) במקרים אלו חישוב החבות בהיטל השבחה מבוצע על ידי המחלקה וגורר אובדן הכנסות לעירייה, שכן על פי החוק, חיוב בהיטל השבחה מבוצע על 50% מגובה ההשבחה, בעוד שבהתאם להתנהלות אגף נכסים במקרים של העברת זכויות בנכס בבעלות עירונית גובה אגף הנכסים 95% מגובה ההשבחה כדמי הסכמה.
- 4) הביקורת קיבלה לידה שאילתה המרכזת רשימת תיקים של נכסים עירוניים (בהתאם להצגתם במערכת) שהועברו לטיפול המחלקה החל משנת 2005. מבדיקת הביקורת אותרו 957 תיקים בהם הוגשו בקשות לטאבו בגין נכסים עירוניים, להלן ניתוח הנתונים:
 - א) 825 מהתיקים נסגרו במערכת או שהתקבל בגינם תשלום חלקי או שנמצא כי לא נדרש תשלום השבחה בתיק או שהזמנת השומה בוטלה.
 - ב) 46 תיקים נשלחה הודעה ראשונה לבעל הנכס - מבדיקת הביקורת עולה כי ב- 15 מהתיקים ההודעות נשלחו בין השנים 2005 - 2007, למרות האמור לא בוצעה גבייה יזומה בתיק (להרחבה ראה הפרק העוסק בנושא).
 - ג) 23 תיקים נשלחה הודעה מוסכמת/מכרעת לבעל הנכס - מבדיקת הביקורת נמצא כי ב- 12 מהתיקים ההודעות נשלחו בין השנים 2005 - 2007, למרות האמור לא בוצעה גבייה יזומה בתיק (להרחבה ראה הפרק העוסק בנושא).



(ד) ב- 19 תיקים התקבלה שומת וועדה/שומה מוסכמת/תשובת שמאי מכריע- מבדיקת הביקורת עולה כי ב- 16 מהתיקים השומות הסופיות התקבלו עד שנת 2011 (12 מהם עד שנת 2009), למרות האמור לא בוצעה גבייה יזומה בתיק (להרחבה ראה הפרק העוסק בנושא).

(ה) 4 תיקים נמצאים בסטאטוס "בטיפול שמאי"/"בטיפול שמאי מכריע" - מבדיקת הביקורת נמצא כי 3 מהתיקים הינם תיקים ישנים בהם סטאטוס הודעת הטיפול הינו מהשנים 2005 - 2007. מבדיקת הביקורת את נתוני התיקים במערכת נמצא כי ב- 3 התיקים ניתן פטור מהשבחה/לא חלה השבחה, למרות האמור עובדי המחלקה לא ביצעו סגירה של התיק במערכת כנדרש.

(ו) 40 תיקים נמצאים בתהליכי ערעור/פנייה להליך וועדת ערר/פנייה להליך שומה מכרעת.

מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 21 בנובמבר, 2012 כי: "אגף נכסים מעודכן על כל בקשה לשימוש חורג פעמיים: פעם בקבלת הפנייה לחוות דעת לשימוש חורג ופעם על ידי חברת 'ט. נ.' (הסתרת השם אינה במקור) המבצעת עבור מנהל ההנדסה את הפירסום לבעלי זכויות בנכס".

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "השאלתא בעייתית כפי שצוין בסעיף הקודם - האינדיקציה של נכס עירוני נכונה ליום הפקת הדוח ולא היסטורית. נציין המערכת עלתה לאוויר באמצע 2007 (ולא ב- 2009). כל המידע הנוגע לשנים 2005 - 2007 מקורו במערכת הישנה, במערכת הישנה לא הייתה בדיקה האם הנכס הינו נכס עירוני ובנוסף לא בוצע טיוב לנתונים אלו, כך שאמינות המידע מאותה תקופה בעייתית. מומלץ לבצע ניתוח של המידע משנת 2007 ואילך".

תגובת הביקורת: השאלתה שהופקה מציגה את תאריך העברת התיק לטיפול המחלקה. אי לכך אין משמעות למועד ההיסטורי, שכן הניתוח מתייחס לנכסים עירוניים נכון למועד הפקת הדוח ומציג תאריכי העברת הטיפול למחלקה/ מועדי משלוח הודעות, כפי שהובאו בשאלתה ביחס לאותם הנכסים.

67. משיחה שערכה הביקורת עם עובד המחלקה האחראי לנושא נמסר כי במקרים בהם העירייה הינה הבעלים, המחלקה מיידעת במייל את מנהל אגף נכסים ומבקשת את תגובתו. עובד המחלקה מתעד במערכת השבחה את תאריך העברת הבקשה לתגובת אגף נכסים ומועד קבלת התגובה.

68. מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיים נוהל עבודה מסודר בין המחלקה לבין אגף נכסים הקובע הליך העברת הנתונים וזמני התגובה לבקשה בהם נדרש לעמוד אגף נכסים. נוצר מצב בו האזרה ממתין כ"בן ערובה" לתשובת אגף נכסים ואינו יכול לקבל ההיתר.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לסעיפים 67-68 לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "במסגרת תחכימי 2012 ביצע האגף תחכים בנושא זה, כתוצאה מכך סוכם כי אגף הנכסים יהווה "תחנה" באישור עירייה לטאבו בנכסים עירוניים. רצ"ב התחכים + סיכום הישיבה עם מנהל אגף הנכסים."

מנהל אגף נכסים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 25 בדצמבר, 2012 כי: "על מנת לוודא קיום נוהל מוסדר בגין האישורים לשימושים חורגים ו/או אישורים לטאבו קיימו מספר מפגשים ואף נערך תחכים, בעקבותיו גובשו נוהלים לעבודה בין הגורמים ובין השאר הפיכת אגף הנכסים לתחנה ממוחשבת מחייבת במסלול האישור וכן קביעת פרק זמן מחייב לטיפול בפניות."

תשלום חלף השבחה

69. מינהל מקרקעי ישראל (להלן- "המינהל") אינו נושא בהיטל השבחה, בגין השבחה של מקרקעין בטיפולו. במקום היטל השבחה, משלם המינהל לרשות המקומית 10% מתקבוליו בקשר למקרקעין, לפי הסכם מיוחד בינו לבין הרשויות המקומיות (להלן- "חלף השבחה").

70. הנושא מוסדר בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק הקובע כי:

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

71. משיחה שערכה הביקורת עם מנהלת המחלקה נמסר כי לאורך השנים הייתה בעיה בקבלת הכספים מהמינהל ובפיקוח אחר הכספים שצריכים להשתלם לעירייה מהסיבות הבאות:

א. המינהל לא דיווח לעירייה על העסקאות בגינן עליו לשלם חלף השבחה, כך שהעירייה לא יכלה לבקר הסכומים שהועברו על ידי המינהל.

ב. גם במקרים בהם התקבלו תשלומים מהמינהל, למרות בקשות ופניות של המחלקה למינהל לא הועברו פרטים מהמינהל בגין אלו עסקאות הועברו התשלומים.

72. משיחה שערכה הביקורת עם מנהל האגף נמסר כי בשנת 2004 הגישו הרשויות תביעה כנגד המינהל לבית המשפט המחוזי בתל אביב. הוגשו ואוחדו מספר תובענות על ידי מספר גדול של מעל 200 רשויות מקומיות, המתייחסות לסוגים שונים של עסקאות ותקבולים - אשר לטענת הרשויות היה על המינהל לשלם עבורם "חלף היטל השבחה".

73. בעקבות פסיקת בית המשפט המחוזי משנת 2007, שקיבל את מרבית טענות הרשויות, הגישה המדינה ערעור לבית המשפט העליון. המחלוקת בין הצדדים בתביעה הנוכחית, מתייחסת להיקף חובת המינהל לשלם את "חלף היטל השבחה".

74. במסגרת ההליכים המשפטיים התקיים מו"מ ארוך בין הצדדים. נכון למועד הביקורת נדון הסכם עקרונות בין הצדדים לפיו המינהל ישלם כמיליארד ש"ח שיתחלקו בין הרשויות בהן העירייה. עוד סוכם כי מכאן ואילך המינהל יעביר מדי חודש כספים לעירייה בגין חלף השבחה לרבות דיווח אודות מקור הכספים.

התקשרויות עם שמאים והערכת שמאים

75. העירייה מתקשרת עם שמאים בשם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ובעבורה מתוקף חוק התכנון והבנייה התשכ"ה 1965. ההתקשרות עם שמאים היא לביצוע עבודות, כגון הכנת שומות מקרקעין, הכנת שומות לצורכי היטל השבחה בעקבות תביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, הכנת לוחות הקצאה וטבלאות איזון לתכניות איחוד וחלוקה מחדש, קבלת שירותי שמאות לפרויקטים ולעבודות מתמשכות: ליווי ותכנון של בנייה, מתן עדויות בבתי משפט ובבוררות וכיוצא באלה.

76. בתאריך 17 בספטמבר, 2000, אושר במועצת העירייה נוהל מספר 656 שנושאו "התקשרות עם נותני שירותי שמאות בתחום התכנון והבנייה" (להלן - "הנוהל"). במכתבו של סמנכ"ל לתכנון דאז, אשר הופנה לחברי מועצת העירייה לקראת הדיון בנוהל, נכתב כי:

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

77. המטרות כפי שנקבעו בסעיף 2 לנוהל 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".

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

א. אחראית לקבוע קריטריונים להתקשרות עם שמאים ולפרסמם.

ב. מוסמכת להמליץ בפני הוועדה המקומית על שמאים נותני השירותים השוטפים לעירייה ועל רשימת השמאים המכריעים.

ג. אחראית לעדכן את רשימת השמאים מדי תקופה.

79. 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."
80. בתאריך 2 באפריל, 2009 בוצע עדכון לנוהל (להלן-" הנוהל המעודכן"), תוך ביטול הקבוע בנוהל הקודם.
81. מבדיקת הביקורת עולה כי במסגרת העדכון שונו מטרות הנוהל, כך שהושמטה המטרה הקובעת חלוקת עבודה הוגנת בין השמאים ונקבעה מטרה חדשה: "להבטיח עבודה מקצועית לטובת האינטרס הכלכלי של העירייה והוועדה המקומית תוך התחשבות בשקיפות לציבור."
82. סעיף 5.7 לנוהל המעודכן הדרן בחלוקת העבודה בין השמאים אינו מתייחס לחלוקת עבודה הוגנת בין השמאים, וקובע כי חלוקת העבודה תיעשה על פי התאמתם לסוג העבודה הנדרשת לפי שיקולים מקצועיים, ללא קשר להיקף העבודה שיינתן לכל שמאי.
83. סעיף 5.8 לנוהל המעודכן קובע כי עבודת השמאים תיבחן אחת לשנה על פי קריטריונים שקבעה הוועדה הממליצה להערכת איכות עבודת השמאים. מבדיקת הביקורת נמצא כי בוצעה בחינה כקבוע בנוהל בתאריכים הבאים:

שנה	תאריך התכנסות הוועדה
2009	11/10/2009
2010	5/10/2010
2011	24/10/2011

84. מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה חתמה על חוזה מסגרת אחיד עם שמאי הוועדה. מדובר בחוזה העסקת שמאי, ללא התייחסות לאזורים בהם יינתנו השומות או למספר המקרים בהם מחויבת העירייה להעסיקם.
85. משיחה עם מנהלת המחלקה נמסר כי חלוקת העבודה בין השמאים מבוצעת בהתאם לאזור בו נדרשת השומה ובהתאם לתחום התמחות השמאי. עובדי המחלקה מנסים לאזן את חלוקת העבודות בין השמאים, אך בשל מגבלות תכנוניות ובשל ביקושים מתחלפים לנכסים באזורים שונים (בהתאם לביקוש בשוק הדיור), לא תמיד ניתן לאזן את חלוקת העבודה. עוד נמסר כי בחלק מהאזורים השומות הראשוניות התבססו על לוחות שומה (הקובעים השומות לכל נכס באזור) שבוצעו על ידי שמאים ספציפיים. במקרים אלו המחלקה מעבירה את כלל הפעילויות בתיקים הקשורים ללוחות השומה לאותם השמאים, בשל הידע, והבקיאות שלהם בנושא.



86. במחלקה קיים מנגנון להערכת פעילות השמאים החיצוניים. מערכת השבחה מכילה פרוצדורה אוטומטית, במסגרתה לכל מספר תיקים קבוע מראש, נדרש שמאי המחלקה למלא דוח הערכה לשמאי החיצוני.

87. במסגרת הערכת השמאי נבחנים הפרמטרים הבאים בשומת השמאי:

- א. עמידה בל"ז.
- ב. עמידה במטרת השומה ואופן המימוש.
- ג. ביצוע ביקור בנכס.
- ד. תיאור הנכס.
- ה. תמונות הנכס.
- ו. בדיקת תיק בניין והיתרי בנייה.
- ז. מצב משפטי של הנכס.
- ח. מצב תכנוני.
- ט. עקרונות גורמים, שיקולים ותחשיביים.
- י. טעויות סופר והגהה.

88. בתאריך 1 באוגוסט, 2010 התקיימה ישיבת התייעצות בראשות מנהל האגף ובהשתתפות מנהלת ושמאיי המחלקה ומנהל תחום תכנון כלכלי באגף הכנסות מבנייה ופיתוח, במטרה להעריך את טיב עבודת השמאים, במסגרתה הוחלט להמשיך ולהעסיק את כל השמאים ברשימה.

89. בתאריך 12 בספטמבר, 2010 הוגש לוועדה הממליצה דוח על עבודת השמאים לתקופה 1 באוקטובר, 2009 ועד 30 באוגוסט, 2010, להלן הנתונים:

מס' סד'	שם השמאי	סה"כ הזמנות	אחוז הזמנות שמאי מסה"כ הזמנות	אחוז שכ"ט אומדן לשמאי מסה"כ שכ"ט אומדן	מס' הערכות בתקופה	אחוז הערכות מהזמנות	ציון סופי*
1	ז.כ	23	2.28%	1.79%	7	30	4.38
2	ב.פ	26	2.58%	3.04%	4	15	4.7
3	ג.פ	31	3.07%	2.85%	8	26	4.46
4	א.ל	55	5.45%	6.09%	20	36	4.41
5	ע.ו	56	5.55%	5.29%	18	32	4.22
6	ב.ד	57	5.65%	6.39%	20	35	4.76
7	ד.כ	61	6.05%	6.56%	13	21	4.78
8	י.ב	67	6.64%	5.67%	20	30	4.78
9	ש.ג	67	6.64%	6.28%	18	27	4.21
10	ר.ס	73	7.23%	7.12%	11	15	4.96

מס' סד'	שם השמאי	סה"כ הזמנות	אחוז הזמנות שמאי מסה"כ הזמנות	אחוז שכ"ט אומדן לשמאי מסה"כ שכ"ט אומדן	מס' הערכות בתקופה	אחוז הערכות מהזמנות	ציון סופי*
11	ג ק	76	7.53%	6.54%	15	20	4.17
12	ד.א	77	7.63%	6.59%	18	23	4.56
13	ו.ג	79	7.83%	7.33%	20	25	4.85
14	ש.פ	80	7.93%	7.35%	14	18	4.67
15	מ.צ	90	8.92%	11.04%	15	17	4.92
16	א.כ	91	9.02%	10.04%	15	16	4.86
	סה"כ	1,009			236	23	4.6

* הציון המקסימאלי הינו 5.

90. מבדיקת הביקורת עולה כי קיים חוסר אחידות ביחס בין כמות הזמנות השומה מהשמאי, לבין כמות הערכות המבוצעות לאותו שמאי. כך לדוגמה, משרד מס' 16 ביצע מספר הגדול ביותר של שומות (91) עבור המחלקה, אך בוצעה הערכה רק ל- 16% מהשומות (15 שומות) שנתן. בעוד משרד מס' 6 ביצע 57 שומות (כ- 62% מהשומות שביצע משרד מס' 16), אך ניתנה הערכה ל- 20 שומות המהוות כ- 35% מהשומות שנתן.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "הערכת שמאים - המודול שהוגדר אכן לא מתייחס ל- % השומות שקיבל השמאי אלא לכמות קבועה של שומות לכל שמאי."

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בחנית הלוגיקה מלמדת כי לכל שמאי מוצאות לבדיקה 2 שומות בחודש, הפערים שהתגלו נובעים מחלוקה לא זהה של הזמנות עבודה מחד ואי ביצוע הערכה של כל התיקים מאידך."

91. בתאריך 5 באוקטובר, 2010 התקיימה ישיבת הוועדה הממליצה. במסגרת הישיבה ציין מנהל האגף כי האגף עובד עם 16 שמאים וכי בהתאם לנוהל אין חובה להחליף שמאים.

92. בתאריך 28 בנובמבר, 2010 התכנסה ועדת התקשרויות עליונה מספר 45. על פי החלטתה ובהתאם להחלטת הוועדה הממליצה נחתמו חוזים עם 16 שמאים בתוקף עד 31 בדצמבר, 2011 עם שתי אופציות להארכה עד 31 בדצמבר, 2013.

93. בתאריך 25 בספטמבר, 2011 התקיימה ישיבת התייעצות בראשות מנהל האגף ובהשתתפות מנהלת ושמאי המחלקה ומנהל תחום תכנון כלכלי באגף הכנסות מבנייה ופיתוח במטרה להעריך את טיב עבודת השמאים, במסגרתה הוחלט להמשיך ולהעסיק את כל השמאים ברשימה.



94. בתאריך 9 באוקטובר, 2011 הוגש לוועדה הממליצה על התקשרויות עם שמאים דוח על עבודת השמאים לתקופה 1 בספטמבר, 2010 ועד 25 בספטמבר, 2011, להלן הנתונים:

מס' סד'	שם השמאי	סה"כ הזמנות	אחוז הזמנות שמאי מסה"כ הזמנות	אחוז שכ"ט בפועל לשמאי מסה"כ שכ"ט בפועל	מספר הערכות בתקופה	אחוז הערכות מהזמנות	ציון משוקלל
1	ז.כ	25	1.90%	1.80%	7	28	4.18
2	ב.פ	36	2.70%	3.20%	6	17	4.72
3	ג.פ	50	3.80%	3.70%	13	26	4.37
4	ר.ס	68	5.20%	5.40%	10	15	4.71
5	ד.כ	70	5.30%	4.90%	5	7	4.78
6	ע.ג	70	5.30%	5.80%	10	14	4.15
7	א.ל	86	6.50%	6.80%	14	16	4.73
8	א.כ	88	6.70%	8.00%	11	13	4.76
9	י.ב	91	6.90%	6.40%	12	13	4.7
10	ש.ג	92	7.00%	7.30%	9	10	4.12
11	ש.פ	97	7.40%	7.30%	12	12	4.87
12	מ.צ	101	7.70%	7.20%	8	8	4.86
13	ב.ד	105	8.00%	7.60%	15	14	4.45
14	ג.ו	107	8.10%	7.80%	12	11	4.69
15	ד.א	111	8.40%	8.20%	10	9	4.77
16	ג.ק	118	9.00%	8.50%	14	12	4.07
	סה"כ:	1,315	100.00%	100.00%	168	13	

95. מבדיקת הביקורת וכפי שמוצג לעיל, עולה כי חל קיטון של כ- 29% בכמות הערכות השומה שבוצעה על ידי המחלקה, זאת למרות גידול של כ- 30% בכמות השומות שהוזמנו על ידי המחלקה.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בין השנים 2010 ל- 2011 ובשל עומס עבודה, ביקש מנהל האגף להקטין את כמות ההערכות הנדרשות אוטומטית על ידי המחשב ולכן מספר הבדיקות ירד מ 3 הערכות לשמאי בחודש ל 2 הערכות לשמאי בחודש."

96. מבדיקת הביקורת עולה כי קיים חוסר אחידות ביחס בין כמות הזמנות השומה מהשמאי, לבין כמות הערכות המבוצעות לאותו שמאי. כך לדוגמה, משרד מס' 4 ביצע 68 שומות עבור המחלקה, בגינן בוצעה הערכה ל- 10 מהשומות, המהוות כ- 15% מכמות השומות שביצע. בעוד משרד מס' 5 ביצע 70 שומות עבור המחלקה, אך עבורו ניתנה הערכה ל- 5 שומות בלבד, המהוות 7% מהשומות שביצע.



מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בחנית הלוגיקה מלמדת כי לכל שמאי מוצאות לבדיקה 2 שומות בחודש, הפערים שהתגלו נובעים מחלוקה לא זהה של הזמנות עבודה מחד ואי ביצוע הערכה של כל התיקים מאידך."

97. הביקורת מצאה כי המחלקה אינה מתחשבת בציונים שניתנו לשמאים בתקופה הקודמת, לצורך חלוקת העבודה בתקופה העוקבת. כך לדוגמה:

א. השמאי מס' 16 שקיבל ממוצע ציונים הנמוך ביותר (4.17) בדירוג הקודם, קיבל הכי הרבה הזמנות לביצוע שומות (118), כמוצג לעיל.

ב. השמאי מס' 4 שקיבל את ממוצע הציונים הגבוה ביותר (4.96) בתקופה הקודמת קיבל הזמנות לביצוע 68 שומות בלבד בתקופה הנוכחית.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "הערכת בעל מקצוע חופשי בדרך של ניקוד הינה סובייקטיבית וקשה לביצוע. הציון שמקבלים שמאים הינו אך ורק לצורך עמידה בנוהל ודירוגם לצורך רענון, ככל שידרשו. אין בציון הסופי שנוקבע ובשונות הקטנה בין ציוני השמאים כדי ללמד על איכות עבודה ירודה המצדיקה צמצום בהיקפי ההעסקה. עובדה היא שהמלצות האגף לועדה המייעצת להתקשרות עם שמאים היתה להארכת ההתקשרות עם כלל השמאים וזאת בהתבסס על הערכת המחלקה את עבודת השמאים."

תגובת הביקורת: הביקורת מודעת לעובדה כי דירוג השמאים הינו סובייקטיבי, יחד עם זאת לא יתכן כי הדירוג יבוצע רק לצורך "עמידה בנוהל" וכי המחלקה לא תסיק מסקנות לעניין התקשרות עם שמאים מממצאי הדירוג שהוכן על ידי עובדי המחלקה. השונות בין דירוג השמאים הינה קטנה, אך מצביעה על פערים באיכות העבודה בין השמאים השונים. לדעת הביקורת על המחלקה להקביל בין איכות העבודה של השמאי להיקפי העסקה של השמאי.

98. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת המחלקה נמסר כי הסיבה לגידול בהזמנות שומה מהשמאי מס' 16 נובעת מהיותו שמאי בתחום הפלילי. בשנת 2011 החלה המחלקה לסייע למחלקה הפלילית בהכנת שומות בהליכים פליליים בגין עבירות בנייה ושימושים לא חוקיים. מנהלת המחלקה ציינה כי מדובר בתחום ששמאים רבים אינם מעוניינים לעסוק בו, לאור הגורמים עימם נדרשים השמאים להתמודד. עוד נמסר כי בתחום זה, בשל דרישות ביהמ"ש לקבל הערכות שווי לבנייה לא חוקית, נדרשת לעיתים מומחיות מקצועית של מהנדס ושמאי מס' 16 הינו שמאי ומהנדס בהכשרתו.

99. בתאריך 24 באוקטובר, 2011 התקיימה ישיבה של הוועדה הממליצה על התקשרות עם שמאים במסגרתה הוחלט לממש את אופציית הארכת התקשרות עם 16 השמאים עד ליום 31 בדצמבר, 2012, זאת לנוכח ההערכה של הצוות המקצועי ותוספת העבודה מהמחלקה הפלילית. כמו כן, הוחלט כי לאור הגידול הקיים בהיקף העבודה מומלץ להוסיף 2 שמאים מבין אלו שהגישו מועמדות.
100. בתאריך 16 בנובמבר, 2011, אישרה וועדת התקשרויות עליונה מספר 68 בהחלטה מספר 1451 את מימוש אופציית ההתקשרות הראשונה עם השמאים לתקופה מיום 1 בינואר, 2012 ועד ליום 31 בדצמבר, 2012. בתאריך 4 בדצמבר, 2011 התקיימה ישיבה נוספת של הוועדה הממליצה להתקשרות עם שמאים, בסיכומה הוחלט להוסיף 4 שמאים חדשים. וועדת התקשרויות עליונה אישרה החלטה זו בישיבה מיום 16 בינואר, 2012.
101. מבדיקת הביקורת עולה כי רשימת השמאים שאושרה על ידי ועדת התקשרויות עליונה זהה לרשימה השמאים שאושרה בתקופה הקודמת וכי הרשימה אינה מכילה 4 שמאים נוספים כפי שהומלץ על ידי הוועדה הממליצה.
102. הביקורת מציינת כי במשך השנים 2009 - 2011 לא חל כל עדכון ברשימת השמאים של המחלקה, זאת למרות הגשת טפסים על ידי שמאים נוספים, ולמרות המלצות הוועדה הממליצה להוסיף שמאים נוספים לרשימה.
103. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת המחלקה נמסר כי בשנת 2012, בעקבות הוספת הטיפול בשומות הפליליות למחלקה ועקב גידול בהיקף תביעות הפיצויים בעקבות תכנית השימור, נוספו 4 שמאים חדשים לרשימת שמאי המחלקה.
104. הביקורת קיבלה לידה מאגף מחשוב ומערכות המידע של העירייה, קובץ המרכז כמות שומות שהוזמנו על ידי המחלקה לפי שמאי לשנים 2009 - 2011. מבדיקת הנתונים עולה כי קיימת אי התאמה בין כמות הזמנות השומה בקובץ שנתקבל, לבין כמות הזמנות השומה שדווחו על ידי המחלקה לוועדה הממליצה. להלן הנתונים:
- א. סך הזמנות השומה לתקופה 1 באוקטובר, 2009 - 30 באוגוסט, 2010 על פי קובץ מערכות המידע מסתכם ל- 1,039 בעוד על פי הדיווח לוועדה הממליצה מדובר ב- 1,009 שומות בלבד, להלן הנתונים:

שם השמאי	סה"כ הזמנות (דיווח לוועדה)	סה"כ הזמנות (לפי קובץ מערכות מידע)
ז. כ	23	23
ב. פ	26	31
ג. פ.	31	31
א. ל	55	56
ע. ג.	56	56



שם השמאי	סה"כ הזמנות (דיווח לוועדה)	סה"כ הזמנות (לפי קובץ מערכות מידע)
ב. ד.	57	57
ד. כ.	61	63
י. ב.	67	68
ש. ג.	67	71
ר. ס.	73	72
ג. ק.	76	77
ד. א.	77	78
ג. ו.	79	82
ש. פ.	80	81
מ. צ.	90	100
א. כ.	91	93
סה"כ	<u>1,009</u>	<u>1,039</u>

ב. סך הזמנות השומה לתקופה 11 בספטמבר, 2010 - 25 בספטמבר, 2011 על פי קובץ מערכות המידע מסתכם ל- 1,435 בעוד על פי הדיווח לוועדה הממליצה מדובר ב- 1,315 שומות בלבד, להלן הנתונים:

שם השמאי	סה"כ הזמנות (דיווח לוועדה)	סה"כ הזמנות (לפי קובץ מערכות מידע)
ז. כ.	25	25
ב. פ.	36	61
ג. פ.	50	50
ר. ס.	68	68
ע. ו.	70	71
ד. כ.	70	93
א. ל.	86	86
א. כ.	88	116
י. ב.	91	90
ש. ג.	92	93
ש. פ.	97	98
מ. צ.	101	131
ב. ד.	105	105
ג. ו.	107	115
ד. א.	111	115
ג. ק.	118	118
סה"כ	<u>1,315</u>	<u>1,435</u>



מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "לא ברור מהו בסיס ההשוואה, קרי לאיזה סוג תאריך נשלף הקובץ. שכן לכל שומה ישנם במערכת 3 תאריכים רלוונטיים: תאריך הכנה, משלוח, וקבלת תשובה. יש לבחון האם ההשוואה שבוצעה הינה על אותו בסיס זמן".

תגובת הביקורת: הקובץ והנתונים שהופקו על ידי המחלקה מתייחסים לכמות הזמנות שומה, היינו שומות שהוזמנו על ידי המחלקה, בהתאם למועד הזמנת השומה.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "הפער נובע, ככל הנראה, מהעובדה שהחומר שמועבר לועדה הממליצה מתבסס על נתונים שהופקו במועד מסוים, שאינו בהכרח מביא בחשבון מספר שומות נוספות שנקלמו מאוחר יותר באותו חודש. בכל מקרה אין לפערים זניחים אלו השפעה על החלטות הועדה המייעצת. עיון בטבלה בסעיף 104 א מלמד כי הפערים הינם זניחים ובחלק מהשמאים אף לא קיימים".

105. הביקורת קיבלה לידה ממנהל תחום תכנון כלכלי באגף הכנסות מבנייה ופיתוח (להלן - "מנהל תחום תכנון") את רשימת השמאים העובדים עם האגף, שתוקפה עד לתאריך 31, בדצמבר, 2012. והשוותה לרשימת השמאים שהועברו לידה על ידי עובדי המחלקה לא אותרה אי התאמה.

היקף התיקים בטיפול המחלקה וזמני הטיפול בתיקים

106. הביקורת בחנה היקף טיפול בתיקים במחלקה. מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2011 החלה המחלקה לטפל בתיקים בשיתוף עם המחלקה הפלילית, דבר שהרחיב את ההיקף הפעילות בכ- 300 תיקים נוספים לשנה, להלן ריכוז הנתונים:

2011	2010	2009	נושא/ שנה
184	101	157	תיקים שנפתחו - רישוי עסקים
953	948	928	תיקים שנפתחו - היתרי בנייה
272			תיקים שנפתחו- מחלקה פלילית *
13,208	12,748	13,689	אישורים לטאבו
<u>14,617</u>	<u>13,797</u>	<u>14,774</u>	סה"כ

* הטיפול במחלקה החל בשנת 2011.

107. הביקורת בחנה משך הטיפול הממוצע בתיקים במחלקה לאורך השנים, לצורך בחינת משך הטיפול הממוצע הועברו לביקורת דוחות שהופקו על ידי המחלקה ואגף מערכות מידע בעירייה ממערכת השבחה, להלן טבלה המסכמת את הנתונים:

2011	2010	2009	נושא/ שנה
17.94	18.16	17.4	זמן טיפול שמאי וועדה בתיק(ממוצע)*
13.26	8.23	10.36	זמן טיפול מחלקה בתיק(ממוצע)**
<u>31.2</u>	<u>26.39</u>	<u>27.76</u>	זמן טיפול כולל בתיק (ממוצע)

* זמן טיפול שמאי מחושב כהפרש בין תאריך משלוח לשמאי לבין תאריך קבלת שומה. הזמנים מתייחסים לימי עבודה.

** זמן טיפול המחלקה מחושב כהפרש בין תאריך העברת הזמנת השומה ממרכז מידע/רישוי (בהתאם לסוג הבקשה) לבין תאריך שליחה לשמאי ועוד הפרש בין תאריך קבלת שומה במחלקה לבין תאריך משלוח ההודעה לחייב. הזמנים מתייחסים לימי עבודה.

108. מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת בעיה בטיוב הנתונים והחישוב המבוצע על ידי מערכת השבחה, כך שהנתונים המופקים מהמערכת אינם תקינים מהסיבות הבאות:

א. בחישוב ממוצע זמן טיפול המחלקה, המערכת מתייחסת לתאריך העברת הזמנת השומה ממרכז מידע/רישוי למחלקה בלבד, אך כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהלת המחלקה, בחלק מהמקרים בעל המקרקעין מגיע למחלקה לצורך בירור שומה טרום עסקה. במקרים אלו המחלקה פותחת תיק במערכת השבחה טרם קבלת ההזמנה ממרכז המידע. בהתאם לאמור, על המערכת לקבוע את מועד תחילת הטיפול על ידי המחלקה כתאריך המוקדם מבין: תאריך העברת ההזמנה ממרכז המידע ותאריך פתיחת התיק במחלקה.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בכל מקרה המחלקה פתחה תיקים לאחר קבלת ההזמנה ממרכז המידע. קיימים מקרים בהם נפתח תיק לאחר קבלת הזמנה ממרכז המידע אך טרם הגשת בקשה לאישור עירייה לטאבו."

תגובת הביקורת: האמור אינו מדויק, שכן על פי הנתונים במערכת השבחה ועל פי המידע שהועבר לביקורת, המחלקה פתחה תיקים גם ללא/טרם קבלת הזמנה ממרכז מידע בעקבות פנייה של תושב למחלקה.

ב. ממוצע זמן טיפול המחלקה כולל בתוכו תיקים בהם זמן טיפול המחלקה שחושב על ידי המערכת הינו שלילי, כתוצאה מתיקים בהם תאריך משלוח הודעה ראשונה לחייב מוקדם לתאריך קבלת השומה מהשמאי, נתון שאינו הגיוני שכן שובר החיוב המופק הינו בהמשך לשומה המתקבלת בתיק ואינו יכול להיות מוקדם למועד הגעת השומה מהשמאי. מבדיקת הביקורת נמצא כי קיימת בעיה בגזירת הנתונים מהמערכת לדוחות, כך שמקרים בהם הוגשו מספר שומות (בעקבות תיקונים לשומה), המערכת מציגה את תאריך השומה

האחרונה (המעודכנת) בתיק אל מול תאריך משלוח הודעה על שומה לתושב בגין השומה הראשונה.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי:

"א. נבהיר כי אם התיק נפתח במרכז המידע, הימים יספרו מיום העברת התיק להיטל השבחה. ואם התיק נפתח בהיטל השבחה, הימים יספרו מיום פתיחת התיק בהיטל השבחה.

ב. נציין כי זמן הטיפול במחלקה שהינו שלילי קיים רק בתיקי רישוי בניה. מערכת רישוי בניה מאפשרת חופש ערכון ידני רחב, בין היתר בשדה "תאריך ההעברה להיטל השבחה", לאור זאת נוצר פוטנציאל עיוות בחישוב של משך הטיפול. ייבדק כיצד ניתן למנוע את הישנות הבעיה.

ג. בממוצע המחושב לא נלקחים בחשבון תיקים בתהליך אצל שמאי. והיה וידרש ניתן לשנות את החישוב."

תגובת הביקורת: האמור אינו תואם נתוני הדוחות שהועברו לביקורת, שכן על פי הדוחות קיימים גם תיקי טאבו בהם זמן טיפול המחלקה בתיק הינו שלילי ואין מדובר רק בתיקי רישוי ובנייה. כך לדוגמה: תיק 2009-05548, תיק 2009-04920, תיק 2009-12486, תיק 2010-11842, תיק 2011-11939 ועוד.

ג. בחלק מהתיקים חסר נתון בשדה תאריך קבלת שומה משמאי, למרות שנשלחה הזמנת עבודה לשמאי, תיקים אלו לא נלקחו בחשבון ממוצע זמן הטיפול על ידי השמאי.

109. עוד נמצא כי הדוחות המופקים מהמערכת מכילים לעיתים נתונים לא תקינים כך לדוגמה:

א. תיק 2011-15993: בהתאם לדוח המופק מהמערכת התיק הועבר למחלקה בתאריך 9 בנובמבר, 2011. מבדיקה הנתונים במערכת השבחה ובמערכת ה-SAP העירונית נמצא כי הבקשה לאישורים לטאבו הוגשה בתאריך 21 בדצמבר, 2012, ורק לאחר הועבר התיק לטיפול המחלקה.

ב. תיק 2009-05548: בהתאם לדוח המופק מהמערכת נרשם כי התיק נפתח במחלקה בתאריך 18 במאי, 2009. מבדיקה הנתונים במערכת השבחה ובמערכת ה-SAP העירונית נמצא כי התיק נפתח באישורים לטאבו בתאריך 17 במאי, 2009, רק לאחר מכן הועבר התיק לטיפול המחלקה.

ג. תיק 2010-00909: בדוח שהופק מהמערכת לא מופיע תאריך העברת התיק מאישורים לטאבו למחלקה. מבדיקת הנתונים במערכת ה-SAP נמצא כי התיק נפתח באישורים לטאבו בתאריך 19 בינואר, 2010. בתאריך 21 בינואר, 2010 נפתח התיק על ידי עובדי המחלקה במערכת השבחה.



ד. תיק 2010-00436: בדוח שהופק מהמערכת לא מופיע תאריך העברת התיק מאישורים לטאבו למחלקה. מבדיקת הנתונים במערכת ה-SAP נמצא כי התיק הועבר בתאריך 10 בינואר, 2010. בתאריך 12 בינואר, 2010 נפתח התיק על ידי עובדי המחלקה במערכת השבחה.

ה. תיק 2011-01348: על פי הדוח השומה בתיק התקבלה משמאי הוועדה בתאריך 5 בדצמבר, 2010. מבדיקת הנתונים במערכת נמצא כי תאריך קבלת השומה המעודכנת מהשמאי הוא 10 במרץ 2011.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי:

"לסעיף א:

מבדיקה במערכת היטל השבחה עולה כי מדובר בתיק רגיל ללא חריגות.

פניה ליחידת הטאבו בתאריך 20.12.2011

התיק נפתח ביחידת הטאבו בתאריך 21.12.2011

התיק נפתח במחלקת שומה והשבחה בתאריך 27.12.2011

לא מצאנו את התאריכים המצויינים בטיטות הדוח

לסעיפים ב, ג, ד, ה

כנ"ל, לא ברור לנו מה חריג בתאריכים."

תגובת הביקורת: הנתונים המוצגים בסעיף מקורם בדוח "משך טיפול להוצאת שומה להיטל השבחה" שהופק על ידי המחלקה והינו חלק מדוחות המערכת. הדוח מכיל השדות הבאים: מס' תיק, מס' בקשה, כתובת, תאריך העברה להשבחה, תאריך פתיחת תיק, תאריך משלוח לשמאי וועדה, תאריך קבלת שומה, תאריך משלוח הודעה ראשונה, זמן טיפול שמאי וזמן טיפול מחלקה. כפי שמוצג בסעיף נראה כי חלק מהנתונים המוצגים בדוח האמורים להישאב מהמערכת אינם תקינים ואינם מתיישבים עם נתוני התיקים בפועל.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "דו"ח זמן טיפול המחלקה בתיקי טאבו היה שגוי - הדו"ח תוקן. הדוח פותח לפני הטיפול בתיקי טאבו ולא לקח בחשבון את אוכלוסיית תיקים זו. נציין כי הנתונים בתיקים במערכת תקינים."



110. מאחר ואין באפשרות הביקורת לאתר נתוני התאריכים החסרים/הלא תקינים שנובעים מכשל המערכת, הביקורת חישה ממוצע הטיפול בתיקים, תוך נטרול התיקים בהם זמן הטיפול שחושב הינו שלילי, להלן הנתונים:

2011	2010	2009	נושא/ שנה
(4) 20.64	(2) 20.67	19.79	זמן טיפול שמאי וועדה בתיק (ממוצע)
(5) 26.60	(3) 23.42	(1) 27.19	זמן טיפול מחלקה בתיק (ממוצע)
47.24	44.09	46.98	זמן טיפול כולל בתיק (ממוצע)

(1) אינו כולל זמן הטיפול בתיק 15710-2009 בו לא מופיע תאריך קבלת שומה בדוח, אך קיים תאריך משלוח הודעה ראשונה לחייב.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי:

"מדובר בשתי שומות ושני משלוחים/מסירה.

שומה ראשונה - בתאריך 22.12.2009 התקבלה, בתאריך 4.1.2010 נשלחה.

שומה מתוקנת - בתאריך 27.7.2011 התקבלה, בתאריך 20.8.2011 נמסרה ידנית."

תגובת הביקורת: הנתון המוצג בדוח הינו בהתאם לנתונים המופיעים בדוח "משך טיפול להוצאת שומה להיטל השבחה" שהופק על ידי המחלקה והינו חלק מדוחות המערכת. בנוסף, מברור שערכה הביקורת מול המחלקה, אף נמסר שזהו הדוח בו משתמשת המחלקה במסגרת הערכת פעילות השמאים והעברת הדיווח על פעילותם לוועדה להתקשרויות עם שמאים.

(2) אינו כולל זמן טיפול בתיקים: 2010-10657, 2010-10737, 2010-11738, 2010-14963, בהם לא מופיע תאריך קבלת שומה.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי:

"תיק 2010-10657:

מדובר בתיק עם שומה ראשונה ושומה נוספת מתוקנת בעקבות הגשת 4 תצהירים לבניה עצמית שנמסרו לאחר עריכת השומה הראשונה.

שומה ראשונה:

בתאריך 22.11.2010 התקבלה בתאריך 28.11.2010 נשלחה התצהירים הוגשו בחודש במאי 2011.



שומה שנייה (בעקבות הגשת תצהירים):

התקבלה בתאריך 13.6.2011, נשלחה בתאריך 5.7.2011.

תיק 2010-10737:

נראה כי התיק מופל ללא חריגות: בתאריך 18.1.2011 התקבלה שומה; בתאריך 20.1.2011 נשלחה.

תיק 2010-11738:

בתיק זה שתי שומות: ראשונה ונוספת.

שומה ראשונה:

בתאריך 4.1.2011 התקבלה שומה ראשונה בתאריך 11.1.2011 נשלחה.

שומה נוספת:

בתאריך 26.7.2011 התקבלה

השומה הועברה לשמאית המכרעת ולבעלים במייל ע"י שמאי הועדה

תיק 2010-14963

הזמנת השומה הוצאה במעות- הסתבר שההקלות לא אושרו לפיכך אין קבלת שומה.

לא המשכנו לבדוק את יתר התיקים בסעיפים קטנים 3-5. מברור שערכנו מול אגף המחשוב עלה כי ככל הנראה מדובר בדו"ח שגוי."

תגובת הביקורת: הנתון המוצג בדוח הינו בהתאם לנתונים המופיעים בדוח "משך טיפול להוצאת שומה להיטל השבחה" שהופק על ידי המחלקה והינו חלק מדוחות המערכת. בנוסף, מבדיקת הביקורת עולה כי המחלקה אף עושה שימוש בדוח זה לצורך הערכת פעילות השמאים והעברת הדיווח על פעילותם לוועדה להתקשרויות עם שמאים.

(3) בחישוב זמן טיפול המחלקה בחישוב בתיקים 2010-10657, 2010-10737, 2010-11738, 2010-14963, בוצעה התייחסות רק לזמן מפתיחת התיק לתאריך משלוח בקשה לשמאי. כמו כן, החישוב אינו כולל זמן הטיפול בתיק 2010-08386 בו תאריך משלוח הודעת השומה לחייב קודם לתאריך קבלת השומה מהשמאי.

(4) אינו כולל זמן הטיפול בתיקים 2011-01111, 2011-06531, 2011-12313, 2011-12909 בהם לא מופיע תאריך קבלת שומה בדוח, אך קיים תאריך משלוח הודעה ראשונה לחייב. כמו כן אינו כולל זמן הטיפול בתיק 2011-01348 בו תאריך משלוח לשמאי הוועדה מאוחר לתאריך קבלת השומה מהשמאי.

(5) בחישוב זמן הטיפול בתיקים 2011-09997, 2011-11939, 2011-06531, 2011-12313, 2011-12909, 2011-01111 בוצעה התייחסות רק לזמן מפתיחת התיק לתאריך משלוח בקשה לשמאי.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "קיימת מורכבות רבה בתהליך בעבודה במערכת, לאחר שמיפלונו בסעיף 109 ולאחר שיסתיים הטיפול בסעיף 108, קיימת בעיה נוספת והיא תפעול לא ע"פ האפיון של לקוחות המערכת בנוגע לפעילויות של ביטול קבלת שומה/סגירת הזמנה ועוד. לאחר סיום התיקונים הנ"ל יידרש לבצע ריענון של הנושא בקרב הלקוחות. נציין כי רמת השימוש בדו"ח זה נמוכה (ע"פ סמטיסיקות הקיימות במערכת).".

111. מהנתונים לעיל עולה כי משך זמן הטיפול (ממוצע) המחלקה בתיק לשנים 2009 - 2011, כפי שחושבו על ידי הביקורת ארוך פי 2 - 3 מזה המופיע בדוחות המחלקה. בנוסף, זמן טיפול (ממוצע) שמאי הוועדה בתיק ארוך ב: 10% - 15% מהזמן שהוצג בדוחות המחלקה. הביקורת מציינת כי לזמני טיפול השמאים בתיקים השפעה על ציוני הערכת השמאים הניתנים על ידי המחלקה, שכן עמידה בל"ז בתיק הינו אחד הקריטריונים הנבדקים במסגרת מנגנון הערכת פעילות השמאים.

ערבות להבטחת תשלום היטל השבחה

112. סעיף 14 ה' לחוק קובע כי: "הגשת ערר או ערעור לפי סעיף זה לא תעכב את מימוש הזכויות במקרקעין, אם החייב בהיטל שילם את ההיטל, ואולם לגבי מי שמבקש היתר בניה לצורכי מגוריו או מגורי קרובו והגיש ערר או ערעור כאמור, לא תעכב ההגשה את מתן ההיתר, אם נתן ערובה לתשלום סכום ההיטל השנוי במחלוקת...".

113. בהתאם לאמור, 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.

114. הביקורת מציינת כי בעקבות תיקון 84 לחוק, השמאי המכריע, לבקשת המבקש, רשאי לפטור את בעל המקרקעין מהגשת שומה כאמור, אם ראה כי אינה נדרשת לשם הכרעה במחלוקת. עולה השאלה כיצד נקבע סכום ההיטל השנוי במחלוקת.

115. משיחה שערכה הביקורת עם סגנית מנהל המחלקה נמסר כי במקרים בהם קיימת מחלוקת על גובה השומה, באפשרות בעל המקרקעין לשלם 50% מסכום שומת הוועדה ולהעביר ערבות לעירייה בגין ה- 50% הנותרים. המחלקה מוציאה לבעל המקרקעין 2 שוברים: שובר תשלום ושובר ערבות.



116. בעל מקרקעין ממציא את הערבות למחלקת הגבייה שבודקת את תקינות הערבות, התאמתה לשובר הערבות שהופק על ידי המחלקה ועמידתה בדרישות העירייה. כתב הערבות המקורי מופקד ביחידת הערבויות שבאגף החשבות, והעתק מכתב הערבות מתויק במחלקת הגבייה.
117. לאחר הפקדת הערבות, מקבל בעל המקרקעין מעובדת מחלקת גבייה מזכר המופנה למחלקה, בו מצוינים, בין השאר, מספר תיק בניין, גוש וחלקה, כתובת הנכס ופרטי הערבות שהופקדה. זאת על מנת שיתאפשר לו לקבל את אישור המחלקה להמשך הליך הרישוי והוצאת היתר בנייה או לצורך קבלת אישור מיחידת האישורים לטאבו.
118. מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת אפשרות לעדכן קבלת ערבות במערכת. עובדת מחלקת הגבייה מבצעת רישום של קליטת הערבות במערכת מול שובר הערבות שהופק על ידי המחלקה ומעדכנת את פרטי הערבות, כך שעובדי המחלקה יכולים לראות (נוסף למסמך שהומצא לידיהם) כי אכן נתקבלה ערבות בתיק הנדון.
119. מבדיקת הביקורת עולה כי לצורך בדיקת קיום ערבות בתיק על עובד המחלקה להיכנס למסך המציג את השוברים במערכת ולבחון האם קיים שובר שבגינו ניתנה ערבות.
120. הביקורת מציינת כי עובדי המחלקה אינם יכולים לקבל מידע לגבי סטאטוס הערבות ותוקפה, שכן אין להם גישה למערכת הערבויות. ההרשאה לצפייה בפרטי הערבות במערכת ערבויות קיימת רק לעובדת מחלקת הגבייה המורשית לראות את פרטי הערבות (סכום, תוקף וכיו"ב) באמצעותה היא יכולה לבחון סטאטוס הטיפול בערבות בכל רגע נתון.
121. הניהול והבקרה אחר הערבויות מבוצע על ידי מרכזת ערבויות וביטוח באגף החשבות בעירייה (להלן-"מרכזת ערבויות"), באמצעות "תוכנת ערבויות". ניהול המעקב כולל הודעה לבנקים השונים בטרם פג תוקפה של הערבות, על חילוט ערבות או לחלופין על "שחרור" ערבות (במידה והחייב שילם חובו לעירייה). חילוט או "שחרור" ערבות נעשים רק בהינתן הוראה מהמחלקה.
122. מבדיקת הביקורת עולה כי הערבות הנדרשת על ידי המחלקה הינה לחצי שנה. כחודש לפני שפג תוקפה של הערבות, מועבר עדכון מרכזת הערבויות למחלקה, שמחליטה כיצד לפעול, האם לחלט את הערבות או לדרוש מהחייב להאריך את תוקפה.
123. במסגרת הביקורת בוצעה בדיקה מדגמית של 15 כתבי ערבויות בגין היטל השבחה. מבדיקת הביקורת עולה כי בכל המקרים בוצעה הארכת תוקף הערבות כנדרש על ידי מרכזת הערבויות. בחלק מן המקרים בוצעו מספר הארכות תוקף לערבות, זאת לאור בקשת המחלקה בעקבות הליכים משפטיים בתיק.

124. במקרה והוחלט על חילוט ערבות המחלקה מפיקה שובר תשלום (עבור החילוט), מוציאה הודעה על חילוט למחלקת גבייה שמודיעה למרכזת הערבות ומעדכנת הערה במערכת כי הוגשה בקשה לחילוט ערבות. מרכזת הערבויות פונה לבנק ומבקשת חילוט הכספים. לאחר שהכספים מועברים לחשבון העירייה, מרכזת הערבויות רושמת תעודת יומן בהנהלת החשבונות ומעבירה העתק תעודת התשלום ואישור חילוט הערבות למחלקת גבייה. מחלקת גבייה מעדכנת חילוט הערבות מול השובר שהופק במערכת השבחה.

125. במקרה בו בעל המקרקעין שילם את כל סכום ההשבחה, המחלקה מעבירה בקשה לשחרור הערבות במערכת למחלקת גבייה.

126. מחלקת הגבייה בודקת ביצוע התשלום בתיק ולאחר מכן מעבירה טופס החתום על ידי אחראית גבייה, מנהלת מחלקת גבייה ומנהל האגף למרכז הערבויות העירוני, לצורך עדכון הבנק הרלוונטי על שחרור הערבות.

יתרות חוב שטרם שולמו

127. הביקורת הפיקה דוחות ממערכת השבחה (נכון לספטמבר, 2012) לאיתור תיקים פתוחים של בעלי יתרת חוב הנובע מאי תשלום היטל השבחה ואשר לגביהם קיימת שומה מוסכמת/מכרעת/שומת ועדה ללא השגה, ובוצע מימוש בתיק.

128. להלן הנתונים המוצגים בדוחות כפי שהופקו על ידי המערכת:

- א. אותרו 264 תיקים עם יתרות חוב בהם ניתנה שומה סופית, אך טרם התקבל תשלום.
- ב. אותרו 94 תיקים עם יתרות חוב בהם ניתנה שומת וועדה שהופקה לפני יותר מ- 60 יום ללא השגה וללא שומה סופית.

129. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת המחלקה נמסר כי הדוחות המופקים ממערכת השבחה אינם מעודכנים מהסיבות הבאות:

- א. הדוחות מכילים נתונים שנגזרו מהמערכת הישנה אודות תיקים בהם לא בוצע מימוש בפועל, מאחר ובשל בעיה בהגדרות המערכת דאז, נדרשו עובדי המחלקה להזין תאריך מימוש בכל מקרה בו ביקשו לבדוק חבות השבחה בתיק ולהפיק שובר, גם ללא ביצוע מימוש בפועל.

- ב. תיקים רבים הינם תיקים ישנים, לגביהם קיים מידע חלקי בלבד במערכת וקשה לדעת מהו מקור החוב המופיע במערכת.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "הדוחות במערכת תקינים (למעט הדוח המתייחס לטאבו - שתוקן בינתיים). יתכן ובתיקים ישנים שעברו הסבה ישנם נתונים חלקיים שלא עברו טיוב, נתונים המשפיעים על תוצאות הדוח". ח. נמליך להריץ את הדוחות על תיקים שנפתחו משנת 2008 ואילך."



130. הביקורת דגמה 30 תיקים בהם קיימת יתרת חוב במערכת. הבדיקה בוצעה מול עובד המחלקה, שמאי בהכשרתו (נתוני היתרות המוצגים, רלוונטיים לתאריך 27 בספטמבר, 2012), להלן פירוט הממצאים:

א. תיק השבחה 27783:

- (1) מבדיקת הביקורת עולה כי יתרת החוב המופיעה במערכת בסך 66,198 ש"ח נובעת מערבות שניתנה בתאריך 23 במרץ, 2006.
 - (2) עוד נמצא כי התיק נדון בהליכים משפטיים לאורך השנים ובעקבות פסיקת ביהמ"ש העליון בספטמבר, 2012 הוחלט לחלט הערבות.
 - (3) נכון לספטמבר, 2012 הוגשה בקשה על ידי המחלקה למרכזת ערבויות לחלט הערבות בתיק, טרם נתקבל אישור החילוט.
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "הערבות חולטה בתאריך 9.9.12 התיק נסגר".

ב. תיק השבחה 30588:

- (1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 24,648 ש"ח בגין בקשה לשימוש חורג.
- (2) מבדיקת הביקורת עולה כי עד לשנת 2008 נהגו לאשר פריסת תשלום היטל השבחה הנובע משימוש חורג למספר תשלומים.
- (3) בעקבות האמור בחלק מהמקרים בעל הנכס שילם רק חלק מהתשלומים ולא המשיך לשלם את יתרת החוב, זאת למרות שקיבל אישור לשימוש חורג לכלל התקופה.
- (4) לשאלת הביקורת נמסר כי יתרת חוב ממשיכה להופיע במערכת, כך שבפעם הבאה שבעל הנכס יגיש בקשה לשימוש חורג המחלקה לא תאשר השימוש, עד לתשלום יתרת חוב ההשבחה בגין תקופת השימוש הקודמת.
- (5) ביוני, 2012 הגישו בעלי הנכס בקשה לשימוש חורג לתקופה נוספת, המחלקה לא אישרה הבקשה והתנתה האישור בתשלום יתרת החוב הקיימת במערכת. מבדיקת הביקורת לא אותר תשלום.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "קיימת בעיה בתיקים ישנים בהם נהגו לאשר פריסה שנתית, נוהג זה הופסק בשנת 2008. בתאריך 25.11.2012 הופקו שוברים מעודכנים ונמסרו באותו יום".



ג. תיק השבחה 32688:

- (1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 32,205 ש"ח בגין בקשה לשימוש חורג.
- (2) מבדיקת הביקורת עולה כי עד לשנת 2008 נהגו לאשר פריסת היטל השבחה בגין שימוש חורג למספר תשלומים.
- (3) בעקבות האמור בהרבה מקרים בעל הנכס שילם רק חלק מהתשלומים ולא המשיך לשלם את יתרת החוב, זאת למרות שקיבל אישור לשימוש חורג לכלל התקופה.
- (4) לשאלת הביקורת נמסר על ידי המחלקה כי במקרים אלו מופיעה יתרת חוב במערכת כך שבפעם הבאה שבעל הנכס יגיש בקשה לשימוש חורג המחלקה לא תאשר השימוש, עד לתשלום יתרת חוב ההשבחה הקיים במערכת בגין תקופת השימוש הקודמת.

(5) מבדיקת הביקורת לא אותרה בקשה נוספת לשימוש חורג במערכת.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "מבדיקה שערכנו עם מחלקת רישוי עסקים עולה כי אושר שימוש חורג וניתן רשיון עסק לכחמש שנים (13.1.06 – 31.12.10). היטל השבחה שולם עבור שנה אחת בלבד. בחודש 04/08 בומל רשיון העסק. באותה תקופה נהוג היה לחייב בהיטל השבחה לשיעורין (מספר תשלומים כמספר שנות השימוש החורג שאושר). בדרך כלל רישוי עסקים היה נותן רשיון זמני "מוגבל" לשנה על מנת לחייב את הלקוח לחזור לקבל שובר תשלום וחידוש רשיון לשנה נוספת.

הנוהל הופסק לכן נושאים אלו אמורים להיות נחלת העבר. לו היה ממשק אוטומטי בין המערכות של היטל השבחה למערכת רישוי עסקים, היתה מופיעה התראה על כך שהלקוח לא חזר לקבל את הרשיון ושיש לבטל לו את הרשיון ורישוי עסקים היה מפעיל אכיפה על נכס שנמצא פועל ללא רשיון."

ד. תיק השבחה 2007-2886:

- (1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 9.58 ש"ח.
- (2) מבדיקת הביקורת כרטיס החשבון בתיק אותרו השוברים הבאים:
 - (א) שובר חיוב בסך 7,378 ש"ח מתאריך 10 בינואר, 2007 בסטאטוס פעיל.
 - (ב) שובר חיוב בסך 29,403 ש"ח מתאריך 25 בנובמבר, 2007 בסטאטוס מבוטל.

ג) שובר תשלום בסך 7,371 ש"ח בתאריך 6 בדצמבר, 2007 בסטאטוס מבוטל. מבדיקת הביקורת עולה כי על פי נתוני המערכת השובר שולם במזומן במחלקת גבייה, למרות האמור השובר מופיע כמבוטל במערכת. מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "מדובר בתיק מהתקופה שעדכון הקופה את מערכת היטל השבחה לא היה מקוון. בוצע ביטול לשובר ששולם. (המערכת מתייחסת לתשלום בעדיפות על הביטול). כיום לא ניתן לבטל שובר ששולם."

3) הביקורת מציינת כי בהתאם לאמור יתרת החוב בתיק אמורה להסתכם ל- 7,378 ש"ח ולא 9.58 ש"ח, כפי שהוצגה במערכת.

4) משיחה שערכה הביקורת עם מנהלת מחלקת גבייה נמסר כי עד לשנת 2009 עדכון הנתונים בין מערכת הגבייה למערכת השבחה לא בוצע ב- on-line, כתוצאה מכך אירעו מקרים בהם שובר בוטל על ידי המחלקה לאחר שכבר שולם בקופה במחלקת גבייה. כיום הנושא תוקן ולא ניתן לבטל שובר לאחר שבוצע תשלום בגינו.

5) לעניין היתרה המופיעה בתיק, המערכת בוחנת את היתרות ברמת הכספים הנכנסים ולא ברמת השוברים הפעילים/קיימים בתיק. החוב המוצג במערכת מייצג את השומה שניתנה בתיק בניכוי התשלומים שבוצעו בגינה ובתוספת ריבית והצמדה ואינו נובע מהשוברים שהופקו בתיק.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בתחילה החיוב היה על מלוא הנכס (46 ש' לתוכנית 1680). השובר שהופק היה על 25% מהחיוב היות והמימוש היה על 25%. השובר שולם בתאריך 09/12/07 ולא עודכן אוטומטית ממערכת קופה (מה שהיום קיים). ב-10/12/07 נקלט מחדש סכום השומה המחוקן בסך 11 ש"ח במקום 11.5 ש'. התיק יסגר במערכת."

ה. תיק השבחה 2007-0451:

- 1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 51,367 ש"ח.
- 2) מבחינת נתוני התיק במערכת נמצא כי התיק פטור מהיטל השבחה מכח פס"ד (פטור לדירת מגורים עד 140 מ"ר) וכן פטור ממ"ד על פי תיקון לחוק.
- 3) משיחה שערכה הביקורת עם עובדת המחלקה נמסר כי מאחר ובעל המקרקעין לא המציא תצהיר לבנייה עצמית בתחילת הטיפול בתיק, המחלקה הוציאה הזמנה לשומה לנכס.



(4) בהמשך בעקבות הגשת תצהיר על ידי בעל המקרקעין בוצעה סגירה של התיק כתיק פטור באוגוסט, 2007. יחד עם זאת מאחר והוצאה הזמנה לשומה לנכס, היה צורך ל"פתוח מחדש" את התיק לצורך תשלום שכ"ט שמאי שהוגש למחלקה.

(5) מבדיקת הביקורת עולה כי למרות העברת התשלום לשמאי, לא בוצעה סגירה של התיק על ידי המחלקה.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בעקבות הערת מיומת הדוח, התיק נסגר במערכת ורוענו ההנחיות לפיהן יש להקפיד על סגירת תיק שנפתח מחדש לצורך תשלום שכ"ט שמאי".

1. תיק השבחה 42123:

(1) במערכת קיימת יתרת חוב בסך 193,922 ש"ח.

(2) מבדיקת הביקורת עולה כי בעל הנכס הגיש בקשה לאישור לטאבו, אך מאחר ולא שילם את היטל ההשבחה המחלקה לא אישרה הבקשה.

(3) מבדיקת הביקורת עולה כי בתאריך 2 במאי, 2012 הוציאה המחלקה פנייה לבעל הנכס לתשלום היטל ההשבחה, טרם תחילת הליכי גבייה.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "לא ברור האם הנישום קיבל את השומה בשלמותה ואת שוברי התשלום, על כן לא ברור האם השומה חלוטה. הענין נמצא בריור מול ב"כ הנישום. ככל שיחברר שהשומה חלוטה, תפעל המחלקה לאכיפת החיוב".

2. תיק השבחה 10617:

(1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 403,685 ש"ח בגין עסקת מכר מתאריך 26 בינואר, 2006.

(2) בתאריך 9 בנובמבר, 2008 הוגשה בקשה להיתר בנייה בנכס. מאחר וטרם שולם חוב ההשבחה בגין עסקת המכר התנתה המחלקה את אישור היתר הבנייה בתשלום החוב.

(3) מבדיקת הביקורת עולה כי בפברואר, 2009 שולם החוב הקיים בתיק (התשלום בוצע בתיק 13021-2008), והמחלקה הפיקה אישור לטאבו ואף אישרה היתר הבנייה למבקש.

(4) מבדיקת הביקורת עולה כי למרות ביצוע התשלום בשנת 2009, לא בוצעה סגירה של תיק 10617 במערכת. כמו כן, הביקורת מצאה כי עובדי המחלקה לא עדכנו במערכת את הקשר בין התיקים ולא תיעדו התשלום כנדרש בתיקים הקשורים.



מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בעקבות דו"ח הביקורת נסגר התיק וכן עודכן בהערה הקשר בין התיקים".

ח. תיק השבחה 11303:

- 1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 1,227,728 ש"ח, בגין בקשה להיתר בנייה בנכס.
- 2) מבדיקת הביקורת עולה כי החוב נובע מבקשה להיתר בנייה בנכס משנת 1995 שלא הבשילה לכדי היתר בפועל. בשנת 2007 מכרו בעלי הנכס את הנכס.
- 3) בשנת 2008 הגישו הקונים של הנכס בקשה להיתר בנייה, אך בשל החוב הקיים בתיק לא אושרה הבקשה על ידי המחלקה.
- 4) בספטמבר, 2011 שילמו הקונים את החוב הקיים בתיק, לצורך אישור היתר הבנייה, למרות האמור לא בוצעה סגירה של התיק במערכת.
- 5) לאור הערת הביקורת בוצעה סגירה של התיק במערכת, שכן לא קיימת יתרת חוב בפועל בתיק.

ט. תיק השבחה 9997:

- 1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 1,084,841 ש"ח, בגין עסקת מכר מתאריך 4 בספטמבר, 2003.
- 2) מבחינת ההערות בתיק הנכס אותרה הערה כי הועבר מזכר למחלקת חשבונות על החוב ובקשה לחלט הערבות שנתקבלה בתיק.
- 3) בבחינת הביקורת השוברים ונתוני הערבות הקיימים במערכת לא אותר תיעוד על ביצוע חילוט ערבות בתיק.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "החוב בתיק 28814 שהוצא עקב מימוש בדרך של היתר כולל את החוב עבור תיק 9997 לגביו לא היה מימוש. בתיק זה חולטה ערבות בנקאית ביום 20.5.2004".

י. תיק השבחה 8166:

- 1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 2,117,550 ש"ח.
- 2) מדובר בתיק ישן של מבנה לשימור בו בוצע מימוש בשנת 1994.
- 3) מבדיקת הביקורת עולה כי על פי המערכת התקבלה התחייבות לתשלום עתידי שאושרה בשעתו על ידי השירות המשפטי של העירייה. למעט האמור, לא מופיעים נתונים נוספים המפרטים הסיבה לקבלת התחייבות מבעל הנכס במקום תשלום היטל השבחה.



- (4) משיחה שערכה הביקורת עם מנהלת המחלקה נמסר כי קיימים תיקים בהם עקב בעיות משפטיות בנכס/נסיבות אחרות המונעות מהמחזיק לפעול לפי התב"ע, המחלקה מוכנה לדחות את החיוב בהיטל ההשבחה למימוש הבא, בתנאי שהמחזיק חותם על כתב התחייבות, לפיו הוא מבקש לדחות את מועד החיוב למועד "מימוש הזכויות" הבא בנכס וכי הוא מתחייב שלא להעלות טענות עתידיות בגין מועד תשלום היטל ההשבחה ובגין אי גביית היטל ההשבחה בגין מימוש הזכויות הנוכחי.
- (5) עוד נמסר, כי החל משנת 2009 מבוצעת סריקה של ההתחייבויות למערכת. מאחר ומדובר בתיק ישן ההתחייבות אינה מעודכנת במערכת. יחד עם זאת, כלל ההתחייבויות מתויקות בתיקים ידניים הנמצאים במחלקה.

יא. תיק השבחה 37410:

- (1) במערכת קיימת יתרת חוב בסך 501,715 ש"ח.
- (2) מבחינת התיק עולה כי מדובר בקרקע בבעלות עיריית תל אביב שהוחכרה ב- 1 בספטמבר, 1950 לחברת ג. א. א. (להלן-"ג.א.") לתקופה של 60 שנה עד שנת 2010.
- (3) במרץ, 2006 הופקה שומה לנכס בעקבות בקשה לקבלת שומה טרם מכירה של חברת ג..
- (4) בתאריך 20 במרץ, 2007 מכרה ג. את הנכס ל- א. ב. נ. י. בע"מ.
- (5) בתאריך 14 במאי, 2008 נרשמה הערת אזהרה בטאבו בגין העברת חכירה מא. ב. נ. י. בע"מ למ. ל. נ. י. בע"מ.
- (6) בשנת 2009 הגישה א. בקשה מספר 63469 לשימוש חורג מאולם תעשייה לעסק למכירת מוצרי חשמל. המחלקה ביקשה לא לאשר הבקשה עקב חוב היטל השבחה בתיק בגין עסקת המכר בנכס.
- (7) למרות האמור, בתאריך 22 באפריל, 2009 אושרה הבקשה לשימוש חורג עד לתאריך 31 בדצמבר, 2013, על ידי רישוי עסקים, בכפוף לדרישות מהנדס העיר.
- (8) הביקורת מציינת כי למרות העובדה שמדובר בנכס בבעלות עירונית, רק ב- 7 בפברואר, 2012, כשלוש שנים לאחר הגשת הבקשה, הוגשה התנגדות אגף נכסים לבקשה, עקב סיום חוזה החכירה הראשי ממנו נגזרים זכויות החוכר בתאריך 31 באוגוסט, 2010.
- (9) מבדיקת הביקורת עולה כי רק ב- 18 ביולי, 2012 כשלוש שנים לאחר מכן, ולמרות שמגיש הבקשה לא עמד בתנאים, סורבה הבקשה על ידי רישוי עסקים.



(10) מבדיקת הביקורת לא אותר טיפול של המחלקה בניסיון לגבות את יתרת החוב האמורה. בנוסף, הביקורת מציינת כי למרות האמור, נכון למועד הביקורת במקום פועלת חנות א. המשמשת כעסק למכירת מוצרי חשמל.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "ראו סיכום הישיבה עם מנהל אגף הנכסים לענין גביית היטל השבחה בנכסים עירוניים (צורף לעיל)".

תגובת הביקורת: במקרה האמור לא נתקבלה תגובת אגף נכסים להסדרת התשלום מולו, כמפורט בסיכום הישיבה. בנוסף, הביקורת לא קיבלה מידע בנוגע לאופן ניהול הרישום החשבונאי לעניין השבחה, כפי שמוצג בסיכום הישיבה שצורף.

יב. תיק השבחה 2007-0637:

(1) במערכת קיימת יתרת חוב בסך 15,598 ש"ח בגין עסקת מכר מיוני, 2007. בנובמבר, 2008 הגיש המחזיק בקשה לטאבו.

(2) מבדיקת הביקורת עולה כי המחזיק בנכס חתם בתאריך 5 בינואר, 2008 על כתב התחייבות בו הצהיר כי מאחר ולא ניתן לבנות לפי התוכנית הקיימת בנכס, הוא מבקש לדחות את מועד החיוב למועד "מימוש הזכויות" הבא בנכס וכי הוא מתחייב שלא להעלות טענה עתידית בגין מועד תשלום היטל השבחה ובגין אי גביית היטל השבחה בעת מימוש הזכויות הנוכחי.

(3) הביקורת מצאה כי כתב ההתחייבות נסרק למערכת וכי קיים תיעוד לקבלת התחייבות במערכת. בעקבות קבלת כתב ההתחייבות, אישרה המחלקה את הבקשה לטאבו.

יג. תיק השבחה 17988:

(1) בתיק מופיעה יתרת חוב בסך 10,317,826 ש"ח.

(2) מבדיקה מול עובד המחלקה נמצא כי מדובר בבניין דירות שנבנה עם חריגות בנייה. החיוב בתיק הנדון מציג את חיוב היטל השבחה בגין חריגות הבנייה של כלל הדירות בנכס. לצורך גביית היטל השבחה המחלקה הוציאה חיוב לכל דירה בנפרד ששולם על ידי בעלי דירות.

(3) הביקורת מציינת כי מבחינת הערות המערכת בתיק לא נמצא כל תיעוד המסביר כי מדובר בתיק מרכז וכי בוצע חיוב בגין הנכס הנדון בתיקים אחרים. כמו כן לא נמצא כל רישום במערכת כי התיק הנדון מקושר לתיקים נוספים. כל המידע נסמך על זיכרונו של עובד המחלקה.



מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בעקבות הערת טיטות דוח הבקורת עודכן בהערה שמדובר ב'תיק מרכז' וכי ניתן לראות תשלומים בתיקים קשורים. בנוסף, נפעל ליצירת קישור בין תיק מרכז לתיקים פרטניים."

י.ד. תיק השבחה 2008-05037:

- (1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 1,235,441 ש"ח בגין עסקת מכר בשנת 2006.
- (2) בשנת 2005 מונה כונס נכסים לנכס.
- (3) בתאריך 13 ביולי, 2008 נתקבלה החלטת השירות המשפטי לבטל את החיוב על תוכניות שאושרו טרם מינוי כונס הנכסים, זאת בהמשך לפסיקה שהתקבלה בנדון.
- (4) הביקורת מצאה כי עד שנת 2005 בוצע חיוב בגין 2 תוכניות בתיק. מבדיקת הביקורת עולה כי למרות הוראת השירות המשפטי, לא בוצעה מחיקה של החיוב בגין 2 התוכניות שאושרו עד שנת 2005 וסגירת התיק במערכת.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בעקבות הערת הביקורת התיק נסגר."

טו. תיק השבחה 2008-01685:

- (1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 43,725 ש"ח בגין שובר 604580 מתאריך 3 ביולי, 2008.
- (2) מבדיקת הביקורת עולה כי בהערות לתיק צוין כי המקרה נדון בוועדת פשרות בחודש נובמבר, 2008 בנימוקים לוועדה נרשם כי בא כח הצדדים הסתמכה טרם ביצוע העסקה על הנתונים במערכת ה-GIS העירונית ואף פנתה לבירור הנתונים במרכז המידע העירוני.
- (3) ועדת פשרות אישרה לבטל החיוב בהיטל השבחה.
- (4) הביקורת מציינת כי המערכת אינה מכילה רישום אודות מספר הוועדה בה נדון התיק. בנוסף לא קיימת סריקה של פרוטוקול הוועדה לתיק הנכס המעיד כי אכן ניתן אישור הוועדה למחיקת חוב ההשבחה.
- (5) הביקורת מציינת כי למרות אישור ועדת פשרות, לא בוצעה מחיקה של החוב וסגירת התיק במערכת.

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בעקבות הערת הביקורת התיק נסגר."



טז. תיק השבחה 2008-14866:

- (1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 72,179 ש"ח בגין עסקת מכר מתאריך 30 באוקטובר, 2008.
 - (2) מבדיקת הביקורת עולה כי המחלקה לא נתנה אישור לטאבו בעקבות אי תשלום החוב.
 - (3) מהערות הקיימות בתיק עולה כי המחלקה החלה בהליכי גבייה ובתאריך 3 במאי, 2012, נשלחה פנייה לבעל הנכס לתשלום החוב.
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "ההליכי הגבייה ממשיכים: בתאריך 18.10.2012 נשלח שובר תשלום לשירות המשפטי לצורך הוצאת מכתב דרישה נוסף לתשלום."

יז. תיק השבחה 2009-11925:

- (1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 31,244 ש"ח, בגין עסקת מכר מתאריך 8 ביוני, 2009.
 - (2) מבחינת ההערות הקיימות בתיק נמצא כי בתאריך 3 ביולי, 2012 בוצעה פנייה טלפונית על ידי המחלקה לבא כח המוכרים בבקשה להסדיר חוב ההשבחה בתיק.
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בעקבות הערת הביקורת, ישלח שובר תשלום לשירות המשפטי למשלוח מכתב דרישה."

יח. תיק השבחה 2009-16270:

- (1) במערכת קיימת יתרת חוב בסך 5,330 ש"ח.
- (2) מבדיקת הביקורת עולה כי מדובר בחברה שהחזיקה בנכס, אשר בדצמבר, 2009 הודיעה על פירוקה מתאריך 6 במרץ, 2005, פעולה שיצרה חבות בהיטל השבחה. (פירוק החברה יצר "מעין" עסקת מכר).
- (3) בתאריך 17 ביולי, 2011 התקבל מכתב מבא כח החברה המודיע על ביטול הרישום ואי פירוק החברה. בעקבות האמור ביטלה המחלקה את החיוב בהיטל השבחה, עד למימוש הבא בנכס. יחד עם זאת, ולאור העובדה כי יצאה שומה לנכס חייבה המחלקה את בעל הזכויות בנכס לשאת בעלויות שכ"ט שמאי והפיקה שובר תשלום.
- (4) מבדיקת הביקורת עולה כי נכון למועד הביקורת טרם שולם שובר התשלום. הביקורת לא איתרה פניות של המחלקה לחברה לצורך הסדרת התשלום בגין שכ"ט שמאי.



י.ט. תיק השבחה 2009-07072:

- (1) במערכת מופיעה יתרת חוב בסך 10,801 ש"ח בגין היטל השבחה.
- (2) מבדיקת הביקורת נמצא כי יתרת החוב נבעה מחישוב שגוי של היטל השבחה בעקבות רישום שגוי של תאריך הדיווח על מימוש העסקה במערכת.
- (3) בעקבות האמור, המחלקה ביצעה חישוב ידני של היטל השבחה, והחייב שילם את מלוא החוב, כך שלמועד הביקורת לא קיימת בפועל יתרת חוב בתיק.
- (4) הביקורת מציינת כי למרות האמור, לא בוצעה סגירה של התיק במערכת ועדכון סטאטוס כי לא קיים חוב בתיק בגין היטל השבחה.
- (5) בעקבות הערת הביקורת בוצעה סגירה של התיק במערכת.
- (6) מבדיקת הביקורת נמצא כי גם לאחר סגירת התיק במערכת, התיק עדיין מופיע במערכת בסטאטוס "שולם חלקי", זאת למרות שמדובר בתיק סגור בו לא קיימת יתרת חוב.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "השובר שהופק הינו שובר שחושב ידנית ולכן אינו יכול לסגור את התיק באופן אוטומטי. מאחר והחוב שונה מהשובר סטטוס התשלום-שולם חלקית. תיק זה יש לסגור ידנית ולהסביר את הסיבה להפרש.

במקרה זה מדובר בהתנהלות לא נכונה. לא היה צורך להפיק שובר ידני. היה צריך לתקן את נתוני השומה לפני הפקת השובר, להפיק שובר מלא ואז התיק היה נסגר כנדרש (שינוי יתרת החוב אמור להתבצע ע"י עדכון השומה).

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בכל מקום בו השובר ששולם הינו שובר שחושב ידנית, המערכת חוזה אותו כתשלום בסטאטוס "שולם חלקי" (אף אם שולם במלואו), תיקון למערכת יתבקש במסגרת תיקוני המיחשוב הנדרשים ויוצגו בתכנית העבודה לשנת 2014. יצויין כי התיק שצוין בטיטוטת הבקורת סגור ויתרת החוב נסגרה."

131. סעיף 324 לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "פקודת העיריות") דן ברישום העברה של נכס

בפנקסי המקרקעין וקובע כי בעלים או חוכר לדורות של נכס לא יעביר את הבעלות או את החכירה לדורות בו לקונה כל עוד הוא חייב ארנונה, מס, היטל או אגרה בשל אותו נכס. הסעיף למעשה נותן לרשות המקומית מכשיר לגביית תשלומי חובה אחרים, להלן נוסח הסעיף:

"א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העיריה, המעידה שכל החובות המגיעים לעיריה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר - סולקו במלואם או שאין חובות כאלה.



- (ב) תעודה כאמור הנחזית כחתומה על ידי ראש העירייה יקבלוה הרשם או עוזר הרשם כחתומה על ידיו, זולת אם נראה להם שאין היא חתומה כך.
- (ג) אין להשיג על העברת מקרקעין רק משום שלא נתקיימו בה הוראות סעיף קטן (א) או משום שהתעודה נמצאה פגומה."
132. סעיף 10(א) לתוספת השלישית לחוק קובע כי: לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה החתומה ביד יושב ראש הועדה המקומית או ביד מי שהסמיכו לכך, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה, שעה כהיטל החל על המקרקעין על פי תוספת זו, או ניתנה ערובה לתשלומו, כולו או מקצתו, הכל כנדרש על פי תוספת זו."
133. התוספת השלישית מטילה את היטל ההשבחה על נכסים שהושבחו בעקבות שינוי תכנית בינוי, בגין אישור לשימוש חורג או להקלה. תשלום היטל ההשבחה הוא תנאי לרישום הבעלות או החכירה בפנקסי המקרקעין.
134. סעיף 10(ב) לתוספת השלישית לחוק קובע כי: "שר הפנים רשאי בתקנות לקבוע הוראות בדבר שילוב תעודה כאמור בסעיף קטן (א) בתעודה הניתנת מאת רשות מקומית והדרושה על פי דין אחר כתנאי לרישום עסקה במקרקעין בפנקסי המקרקעין."
135. סעיף 1 לתקנות התכנון והבניה קובע כי: "תעודה בדבר תשלום היטל או ערובה לתשלומו לפי סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק, יכול שתינתן בנפרד ויכול שתינתן בתוך תעודה המוצאת לפי סעיף 324 לפקודת העיריות, ובלבד שדבר תשלום היטל או מתן ערובה לתשלומו, כולו או חלקו, יצוין במפורש בתעודה."
136. כאמור, במסגרת פעילותה ולצורך גביית חובות היטל השבחה בתיקים התנתה המחלקה מתן היתר/העברה בטאבו בתשלום היטל השבחה בהתאם לקבוע בסעיף 324 לפקודת העיריות. למרות האמור, משיחה שערכה הביקורת עם מנהלת המחלקה נמסר כי קיימים מקרים רבים בהם בעל המקרקעין בוחר שלא להוציא היתר בנייה/לבצע העברת זכויות בטאבו, כתוצאה מכך לא לשלם לעירייה היטל השבחה. במקרים אלו למחלקה אין כל סמכות משפטית לבצע גבייה יזומה בתיק, והסנקציה היחידה הקיימת הינה הריבית על היטל ההשבחה החל מיום המימוש. במקרים בהם בעל המקרקעין דיווח לטאבו על עסקה והוצאה לו שומה והשומה הפכה חלוטה ולא שולמה, ניתן להפעיל הליכים משפטיים.
137. משיחה שערכה הביקורת עם מנהל האגף בנושא יתרות חוב ישנות במערכת נמסר כי בעקבות פסיקות חדשות בתחום של ארנונה והיטלים מהם עלה כי הכלי של אישור לטאבו לא יכול להוות הגנה לעירייה להיזכר בחוב ישן שלא פעלה לגבות, כח העירייה בנושא נחלש ולכן על העירייה לבצע פעילות גבייה אקטיבית מטעמה.

138. לאור האמור, ובהמשך לדיונים שבוצעו עם השירות המשפטי בעירייה, הוחלט להתחיל בטיוב הנתונים ויתרות החוב במערכת. לאחר טיוב הנתונים תחל המחלקה בביצוע פעילות גבייה אקטיבית, תוך שימוש בהליך גבייה אזרחי (אכיפת חוב).
139. מבדיקת הביקורת עולה כי נכון למועד הביקורת הטיפול בכדיקה וטיוב יתרות החוב מבוצע על ידי עובדת המחלקה, הבוחנת תיקים שהגיעו לשומה סופית/נתקבלה שומת ועדה ללא הגשת ערעור, בהם קיימת יתרת חוב.
140. הביקורת מצאה כי חתך הבדיקה הינו תיקים בהם הוגשו בקשות לטאבו בהם יתרת החוב נוצרה בשנת 2005 ואילך בלבד. לא מבוצעת בדיקה לגבי תיקים עם יתרת חוב ממועדים קודמים, ולתיקים בהם יתרת החוב נובעת מבקשות לרישוי בנייה/שימוש חורג.
141. מקובץ שהועבר לידי הביקורת נמצא כי נכון לאוגוסט, 2010 מטופלים על ידי המחלקה 107 תיקים בעלי יתרות חוב, מתוכם התקבל תשלום בסך כולל של כ- 1.9 מיליון ש"ח עבור 17 תיקים בלבד.
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "הקובץ כולל כ- 150 תיקים מתוכם התקבל תשלום של כ- 2.8 מיליון ש"ח עבור 20 תיקים".
- תגובת הביקורת:** כפי שצוין בסעיף, הקובץ שנמסר לביקורת, המעודכן לתאריך 12 באוגוסט, 2012 מכיל 107 תיקים בעלי יתרות חוב, שסך הגבייה בגינם הינו כ- 1.9 מיליון ש"ח בלבד.
142. חיובים יזומים בגין תכנית משביחה:
- הביקורת ביקשה לבחון פעילות המחלקה בהפקת חיובים יזומים בגין תכנית המאפשרת הרחבת שימושים לנכס מהם נובעת השבחה לנכס. כך לדוגמה, תכנית 1043 א' שאפשרה שימושי תעסוקה באזורי תעסוקה מסורתיים בעיר.
 - משיחה שערכה הביקורת עם מנהל האגף נמסר כי חיובים יזומים הוגדרו כמטלה לתכנית העבודה לשנת 2011, המחלקה התכוונה לפעול להפקת חיובים יזומים בהתאם לשימוש בפועל היינו בכל מקרה של שינוי לשימוש הנובע מהתכנית המשביחה.
 - בעקבות ישיבה עם מנכ"ל העירייה בסוף שנת 2011 הוחלט לקבל חוות דעת מהשירות המשפטי בעירייה שתאפשר ביצוע חיובים יזומים.
 - נכון למועד הביקורת טרם התקבלה חוות דעת משפטית כאמור, המאשרת למחלקה לפעול ולהפיק חיובים יזומים והנושא עדיין נדון מול השירות המשפטי.

**מערכת המחשוב במחלקה**

143. בשנת 2007 עברה המחלקה לפעילות במערכת מחשוב חדשה.
144. מבדיקת הביקורת עולה כי עם המעבר לעבודה במערכת החדשה החלה המחלקה בסריקת מסמכים לכל תיק, כך שהמערכת תכיל תיעוד של המסמכים הרלוונטיים הנדרשים בתיק. סריקת הנתונים מבוצעת לתיקים חדשים בלבד, לגבי תיקים ישנים, לצורך בחינת הנתונים המלאים בתיק יש לבחון התיק הידני בארכיב המחלקה.
145. במהלך הביקורת אותרו ליקויים בעדכון הנתונים במערכת וטיובם. חלק מהליקויים נובעים מפעולות שגויות של עובדי המחלקה וחלקם כתוצאה מכשלים בפעילות המערכת, כדלהלן:
146. יתרות חוב במערכת:
- א. כפי שמוצג בפרק העוסק בנושא, אותרו תיקים רבים בהם מופיעה יתרת חוב במערכת, למרות שהחייב שילם החיוב בגין היטל ההשבחה/הוחלט על ביטול החיוב על ידי העירייה.
- ב. מבדיקת הביקורת עולה כי המחלקה לא טיפלה כראוי בסגירת תיקים אלו במערכת. עוד נמצא כי לא קיימת פרוצדורה במערכת המבצעת סגירה אוטומטית של התיקים בהם בוצע משלום מלא על ידי החייב, הוחלט כי אין השבחה בתיק ויתרת החוב הינה אפס.
- מנהל אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "יתרות החוב בתיק ממשיכות ל"רוץ" עד לסגירת התיק באופן אוטומטי או ידני.
- תיק ייסגר אוטומטית, רק אם שולם שובר ממוחשב מלא שיצא מהמערכת - על כל סכום החוב שנותר.
- בכל מקרה של הפקת שובר שחושב ידנית – סגירת התיק תבוצע ידנית.
- תשלום של שוברים חלקיים שיצאו מהמערכת ישנה את הסטטוס ל"שולם חלקית".
- על עובדי המחלקה לסגור תיק במקרה של שובר אפס ותיקים בהם בוצעו תשלומים חלקיים."
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "הוצאו דוחות לפיהם פועלים לסגירת התיקים. ראו התייחסותנו גם לסעיף 22."
- ג. מבחינת הביקורת את נתוני התיקים האמורים במערכת נמצא כי לא מבוצעת מחיקה/ביטול של שוברים שגויים/לא בתוקף שהופקו בתיק על ידי עובדי המחלקה, כך שהשוברים עדיין מופיעים בהצגת שוברים לתיק במערכת.



מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "כרטיס החשבון נמצא במערכת קופה. מערכת היטל השבחה משקפת את כל מה שנעשה בה. אין מקום למחוק שורות של שוברים שגויים שהופקו. המערכת מתעדת את כל הפעולות שנעשות בה."

תגובת הביקורת: הביקורת מודעת לחשיבות התייעוד הקיים של היסטוריית השוברים במערכת. ביטול הצגת השוברים אין בו כדי למחוק היסטוריית הנתונים לגבי השוברים במערכת.

ד. מבדיקת הביקורת נמצא כי קיימים כשלים בהצגת יתרות החוב בתיקים כתוצאה מבעיות בתפקוד המערכת:

(1) מבדיקת הביקורת עולה כי עד לשנת 2009 המערכת אפשרה לבצע ביטול של שובר תשלום, גם במקרה בו התקבל תשלום במזומן/אשראי בגין השובר, כתוצאה מחוסר עדכון נתונים ב-On-line בין מערכת הקופה למערכת השבחה. לדברי מנהלת מחלקה גבייה הנושא טופל וכיום מבוצע עדכון ב-on-line בין המערכות, כך שהמחלקה לא יכולה לבטל שובר בגינו התקבל תשלום במחלקת גבייה. יחד עם זאת לא בוצעה בדיקה וטיוב של נתוני המערכת בגין התיקים בהם בוצע תשלום כאמור עד שנת 2009.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "בעבר עדכון המערכת ע"י הקופה בוצע רק בסוף היום ולכן ניתן היה לבטל שובר. כיום התהליך הוא תהליך מקוון."

(2) כרטיס חשבון:

(א) יתרת החוב לתיק המוצגת במערכת נובעת מסכום השומה בתיק בתוספת ריבית והצמדה (באם קיימים) ובניכוי תשלומים שבוצעו בתיק. המערכת אינה מציגה את מרכיבי החישוב: חיוב השומה, חיוב הריבית, חיוב ההצמדה בניכוי התשלומים שבוצעו, דבר המקשה על עובדי המחלקה להסביר את יתרת החוב המוצגת בתיק וממה היא נובעת.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "החל משנת 2011, בעת הפקת שובר מהמערכת, מופק דף אקסל המפרט את כל פרטי החישוב, ואף נשמר במערכת, כך שאין כל בעיה לראות את כל פרטי החישוב בכל עת שיש צורך."



תגובת הביקורת: האמור אינו מתיישב עם בדיקת הביקורת מול עובדי המחלקה, ובעיית העובדים להסביר את הרכב יתרת החוב בתיק.

(ב) המערכת אינה מאפשרת ניהול כרטיס חשבון לתיק בפורמט הנהלת חשבונות, המציג החיובים בתיק בניכוי התשלומים שהתקבלו בתיק.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "כרטיס חשבון מנוהל במערכת קופה (לא במערכת היטל השבחה), ומופיעות בו תנועות על בסיס תשלום – כפי שהוגדר ע"הלקוח."

(ג) בעת הפקת כרטיס חשבון לתיק המערכת מציגה את השוברים שהופקו בתיק (לרבות שוברים בסטאטוס מבוטל/שוברים שאינם בתוקף) והתשלומים שבוצעו בגינם. יחד עם זאת, היתרה המוצגת בכרטיס החשבון אינה נובעת מסכימת שוברי החיוב שהופקו והתשלומים בגינם. במצב זה אין באפשרות עובד המחלקה לדעת האם החייב שילם את כלל השוברים שהופקו בחשבון והוא צריך לעבור ולבדוק סטאטוס כל שובר.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "אכן היתרה המוצגת אינה נובעת מסכימת השוברים. אין קשר בין השוברים ליתרה. היתרה נובעת מחיוב (שומה) + ריבית והצמדה בניכוי תשלומים, נכון ליום הצגת היתרה. השוברים יכולים להיות חלקיים ו/או מבוטלים."

(ד) קיימת בעיה בהצגת יתרת חוב במערכת במקרה של עדכון שומה, כך לדוגמה בתיק 35746:

(1) בתיק נשלחה הודעה שומה ראשונה, בגינה בוצע תשלום בתאריך 15 באוקטובר, 2006 בסך 122,401 ש"ח.

(2) בעל הנכס ערער על השומה ובתאריך 1 באוגוסט, 2007 נתקבלה שומה מכרעת שקבעה כי יש להחזיר סך של 21,753 ש"ח לבעל הנכס.

(3) בתאריך 14 באוגוסט, 2007 בוצע החזר לבעל הנכס בהתאם לשומה המכרעת.



מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "מדובר על תיק מהסבה. לאחר ההחזר שבוצע לא עודכנה מחלקת שומה והשבחה כי יש לסגור את התיק ולכן הופיעה יתרה במסך. כיום הנוהל הוא שמחלקת גבייה מעדכנת את מחלקת שומה והשבחה באופן אוטומטי במייל בעת תשלום ההחזר ומחלקת שומה והשבחה סוגרת את התיק. לאור ממצאי הביקורת התיק נסגר."

(ה) קיימת בעיה בהצגת יתרת החשבון בתיק, במקרה של ביטול שובר במערכת. כך לדוגמה תיק 2007-2886 בו על פי כרטיס החשבון במערכת בתיק מופיעים 3 שוברים כדלהלן:

מספר שובר	תאריך הפקה	תאריך תוקף	סכום	צורת תשלום	סטאטוס
602103	10/12/07	10/1/08	7,378.35		פעיל אך אינו בתוקף
602072	6/12/07	9/12/07	7,371	מזומן	מבוטל ידנית
601950	25/11/07	5/12/07	29,403.27		מבוטל ידנית

שובר	רטרן	סוג שומה	תאריך הפקה	סכום לתשלום	תאריך תוקף
602103		ועדה	10/12/2007	7,378	10/01/2008
602072		ועדה	06/12/2007	7,371	09/12/2007
601950		ועדה	25/11/2007	29,403	05/12/2007

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "ראה התייחסותנו לסעיף 130 ד.". מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "המקרה זהה למקרה שהוצג בתשובתנו לסעיף 1130 ד.". תגובת הביקורת: ראה התייחסות הביקורת לסעיף 130 ד'.



(ו) מבדיקת הביקורת עולה כי יתרת הכרטיס כפי שמופיעה במערכת (בתוספת ריבית והצמדה) הינה 9.58 ש"ח, זאת למרות שקיים שובר חיוב בסך 7,378 ש"ח בתיק ושובר התשלום שהתקבל בתיק הינו בסטאטוס מבוטל במערכת.

תיק שומה מספר : 2007-2886 - נתונים כלליים, היטל השבחה					
מס' תיק:	2007-2886	ת. פתיחה:	09/08/2007	סוג תיק:	הזמנת בעלים
סטטוס:	09/12/2007	התבצע תשלום	שומה:	ועדה	דרגת מו
סט' תשלום:	09/12/2007	שולם חלקית	ת. מימוש:	21/10/2007	תאריך ק
הערה:	13/10/2010	נקבע שעו לא משביתה.			
חיוב:	9.58				

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "הפער של 9.58 נה נובע מתוספת ריבית עקב פער הזמן שחלף בין הנפקת כ"א מהשוברים".

(3) תיקים מרכזים:

(א) קיימים מקרים בהם החיוב המופיע בתיק הינו חיוב מרכז בגין נכס, כאשר המחלקה פתחה תיקי משנה בהם הפיקה חיובים, בגין חלקים בנכס. מבדיקת הביקורת עולה כי המערכת אינה מבצעת קיזוז מסכום החוב המופיע בתיק הראשי במידה ומבוצעים תשלומים בתיקי המשנה. בעקבות האמור נוצר מצב שיתרת החוב בתיק המרכז אינה תקינה ואינה משקפת יתרת החוב בפועל.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "לא הועלתה דרישה להגדרה של תיק מרכז ותיקי משנה במערכת. באם נדרש שינוי כזה - יש לאפיינו ולהכניסו לת"ע".

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "לא הוגדר במערכת תיק מרכז. יש צורך להגדיר זאת. צריך להבחן בסדרי העדיפויות מול אגף המחשוב".

147. ממדגם תיקים שבחנה הביקורת נמצא כי קיימת בעיה בעדכון סטאטוס התיקים במערכת על ידי עובדי המחלקה, כך לדוגמה:

א. הביקורת איתרה תיקים במערכת בהם הוחלט על ידי שמאי הוועדה כי לא קיימת חבות השבחה לנכס (סכום השומה במערכת הינו אפס), למרות האמור התיק נשאר בסטאטוס: "התקבלה שומת ועדה"/"התקבלה שומה מכרעת", כך לדוגמה:



(1) תיק 2007-6473:

- (א) התיק נמצא בסטאטוס: "התקבלה שומת ועדה" במערכת.
- (ב) מבדיקת הביקורת עולה כי בתאריך 8 בינואר, 2008 נתקבלה החלטת שמאי כי לא קיים היטל השבחה.
- (ג) עובדות המחלקה לא הפיקו שובר תשלום לחייב בסכום אפס. בעקבות האמור לא שונה סטאטוס התיק.
- (ד) בנוסף, שמאי המחלקה שביקר השומה בתיק לא סגר את התיק כנדרש במערכת, זאת למרות העובדה ששמאי הוועדה החליט כי אין שומה לנכס.

(2) תיק 2010-13120:

- (א) התיק נמצא בסטאטוס: "התקבלה שומת ועדה" במערכת.
- (ב) מבדיקת הביקורת עולה כי בתאריך 27 במרץ, 2011 התקבלה שומת שמאי הוועדה לפיה אין היטל השבחה בתיק.
- (ג) עובדות המחלקה לא הפיקו שובר תשלום לחייב בסכום אפס. בעקבות האמור לא שונה סטאטוס התיק.
- (ד) בנוסף, שמאי המחלקה שביקר השומה בתיק לא סגר את התיק כנדרש במערכת, זאת למרות העובדה ששמאי הוועדה החליט כי אין שומה לנכס.

ב. הביקורת איתרה תיקים בהם נתקבלה שומה בתיק, אך למרות האמור שובר השומה לא נשלח כנדרש לחייב והתיק נשאר בסטאטוס "התקבלה שומת ועדה"/"התקבלה שומה מכרעת", כך לדוגמה:

(1) תיק 2009-09456:

- (א) בתיק הגדון התקבלה שומה מכרעת. התיק הועבר לבדיקת שמאי המחלקה.
- (ב) בתאריך 1 בנובמבר, 2011 הופק שובר תשלום לחייב בגין השומה המכרעת. מבדיקת הביקורת עולה כי שובר השומה לא נשלח לחייב.

(2) תיק 2010-00280:

- (א) בתאריך 24 בפברואר, 2010 התקבלה שומת ועדה בתיק.
- (ב) בתאריך 13 ביולי, 2010 הופק שובר תשלום, מבדיקת הביקורת עולה כי למרות הפקת שובר תשלום לחייב לא בוצע שינוי אוטומטי בסטאטוס התיק על ידי המערכת.
- (ג) בתאריך 14 ביולי, 2010, שולם השובר. מבדיקת הביקורת עולה כי שמאי המחלקה שטיפל בתיק לא עדכן סטאטוס התיק בהתאם, למרות קבלת תשלום בתיק.



- (ד) הביקורת מצאה כי קיימת אי התאמה בין סכום היטל ההשבחה בשובר שהופק על ידי המחלקה בסך 228,835 ש"ח (בתוספת ריבית והצמדה), לבין סכום השומה שנקבע על ידי השמאי בסך 228,858 ש"ח.
- (3) תיק 2010-10513:
- (א) התיק נמצא בסטאטוס "התקבלה תשובת שמאי מכריע".
- (ב) מהערות לתיק נמצא כי השומה המכרעת בתיק קשורה ל- 2 תיקים נוספים: תיק 2010-12687, 2010-13281.
- (ג) מבדיקת הביקורת עולה כי בתאריך 3 ביוני, 2012 התקבלה שומה מכרעת בתיק והופק שובר לחייב.
- (ד) בתאריך 6 בספטמבר, 2012 נבדקה ואושרה השומה על ידי שמאי המחלקה. למרות האמור, נכון לנובמבר, 2012 טרם נשלח שובר התשלום לחייב. מנהל אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לסעיפים 147'א-147'ב לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "ראה התייחסותו לסעיף 22". מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לסעיפים 147'א-147'ב לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "ראו תגובתו לסעיף 22".
- ג. חוסר עדכון סטאטוס תיקים בטיפול שמאי:
- (1) הביקורת קיבלה לידה קובץ אקסל (המעודכן לספטמבר, 2012) המפרט בקשות לטאבו לשנים 2009 - 2011, מניתוח הקובץ אותרו 8 תיקים בהם הופקו בקשות להזמנת שומה בין השנים 2010 - 2011, וסטאטוס התיק במערכת נכון לספטמבר, 2012 (מעל לשנה אחרי) הינו: "בטיפול שמאי"/"בטיפול שמאי מכריע"/"בטיפול שמאי מייעץ".
- (2) כך לדוגמה, תיק 2011-02675: בתיק הועברה בקשה להזמנת שומה בתאריך 27 בספטמבר, 2011, למרות האמור טרם עודכן סטאטוס בתיק אודות המשך הטיפול בתיק במערכת.
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בניין לשימור בתאריך 28.7.2011 התקבלה הזמנת שומה. בתאריך 27.9.2011 נשלחה הזמנת עבודה לשמאי".

148. עדכון תאריכים במערכת:

א. מבדיקת הביקורת אותרו מקרים של בקשות לטאבו בהם תאריך קבלת הזמנת השומה ממרכז מידע מאוחר לתאריך פתיחת התיק במערכת, מדוחות מערכת שהועברו לביקורת אותרו הנתונים הבאים:

שנה	בקשות לטאבו בהן תאריך קבלת הזמנת שומה מאוחר לתאריך פתיחת התיק על ידי המחלקה
2009	284
2010	7
2011	302

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "ראה התייחסותנו לסעיף 109".

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "ראו התייחסותנו לסעיף 109".

ב. אותרו תיקים בהם לא מופיע תאריך העברת התיק ממרכז המידע למחלקה, למרות שמדובר בתיקים שנפתחו במחלקה, כך לדוגמה תיקים: 2010-00909, 2010-00436, 2010-01541, 2010-01898, 2010-02252, 2010-02452. מדוחות המערכת שהועברו לביקורת עולים הנתונים הבאים:

שנה	בקשות לטאבו שהועברו ממרכז מידע, לגביהן לא מופיע תאריך קבלה במערכת
2009	41
2010	31
2011	26

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "התיקים המופיעים ברשימה נפתחו כתוצאה של ממשק עם מערכת אישורים לטאבו (מחוג) בעקבות עדכון מח' היטל השבחה במחוג, ולא ע"י מרכז המידע".

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "בכל התיקים הוגשה בקשה לאישור עירייה לטאבו, אין בקשה להזמנת שומה ונשלחה הזמנת עבודה לשמאי ועדה לעריכת שומה".



- ג. משיחה שערכה הביקורת עם מנהלת המחלקה נמסר כי בחלק מן המקרים החייב מגיע למחלקה לבחינת שומה טרם מכירה ואינו עובר דרך מרכז המידע, לפיכך התיק נפתח רק במחלקה, ללא רישום תאריך פתיחה ממרכז המידע.
- ד. אותרו תיקים בהם לא מופיע במערכת תאריך קבלת שומה מהשמאי, למרות שנשלחה הזמנת עבודה לשמאי, ואף נשלחה הודעה לחייב, בעקבות קבלת שומה משמאי. כך לדוגמה, תיקים: 2011-01111, 2011-06531, 2010-10737.
- מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "ע"פ בדיקתנו, בתיקים המופיעים ברשימה קיימת פעילות של קבלת שומה משמאי הכוללת תאריך קבלה, פרט למקרה אחד בו מתבססים על שומה קודמת".
- תגובת הביקורת:** בהתאם למוצג בסעיף לעיל בתיקים האמורים לא הופיע תאריך קבלת השומה משמאי במערכת.
- מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי:
- "תיק שומה 2011-01111: הזמנת שומה לפני עסקה לא ע"י בעל הנכס (ככל הנראה הוזמן בשם הבעלים ללא הסכמתם). קליטת השומה בוטלה והשומה נשמרה למימוש עתידי. יתכן ולא היה נכון למחוק את הפעילות של קבלת השומה אלא רק לסגור את התיק לאחר שנתגלתה הטעות.
- תיק שומה 2011-06531: הוכנה הזמנת עבודה לשמאי, הוחלט להוציא חיוב על בסיס שומה מוסכמת לנכס קרוב לפי לוח שומה ולא על בסיס השומה שהוזמנה בטעות לא בוטלה ההזמנה המקורית. בעקבות טיוטת דוח הביקורת הזמנת העבודה לשמאי ועדה בוטלה.
- תיק 2010-10737 – מתחם הארגז:
- כל הפרטים להלן מופיעים במערכת:
- בתאריך 19.10.2010 הכנת הזמנת עבודה
- בתאריך 18.01.2011 קבלת שומה משמאי
- בתאריך 20.01.2011 מסירה שומה ושובר באופן ידני.
- תיק 2009-15710:
- כל הפרטים להלן מופיעים במערכת:
- בתאריך 7.12.2009 הכנת הזמנת עבודה
- בתאריך 22.12.2009 קבלת שומה משמאי
- בתאריך 4.1.2010 נשלחה השומה והשובר
- בתאריך 5.6.2011 הכנת הזמנת עבודה לתיקון שומה
- בתאריך 27.7.2011 קבלת שומה משמאי

בתאריך 2.8.2011 מסירת שובר באופן ידני.

תגובת הביקורת: תיק 10737-2010: בהתאם לדוח שהופק לביקורת, נכון למועד הביקורת בתיק לא הופיע תאריך קבלת שומה משמאי.

ה. אותרו תיקים בהם תאריך משלוח הודעה ראשונה לחייב מוקדם לתאריך קבלת השומה מהשמאי, דבר שאינו הגיוני, שכן שובר החיוב המופק מבוסס על השומה המתקבלת בתיק, כך לדוגמה:

מספר תיק	תאריך קבלת שומה	תאריך משלוח הודעה ראשונה
2009-04814	09/07/09	20/05/09
2009-05996	25/01/10	02/08/09
2009-07792	29/11/09	02/09/09
2009-10447	03/03/10	11/11/09

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "בדוח שהופק מופיעה בטעות כותרת לעמודה "תאריך משלוח הודעה ראשונה" למרות שבפועל הנתון המוצג הוא תאריך הפקת השובר הראשון (ללא התייחסות אם השומה נשלחה או לא). כותרת העמודה בדוח תוקנה."

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "מבדיקה מול אגף המחשוב עולה כי התיקים נמצאו תקינים. קיימת בעיה בהגדרת הדו"ח."

ו. בתיק 2011-01348 תאריך קבלת השומה במחלקה מוקדם לתאריך הוצאת הזמנה לקבלת שומה מהשמאי על ידי המחלקה, דבר שאינו הגיוני, שכן השמאי מבצע השומה בתיק, רק לאחר שקיבל הזמנת עבודה מהמחלקה.

מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "לפי בדיקת הנתונים במערכת התבררו הנתונים הבאים, בתאריך 10.3.2011 (לפי הרישום במערכת ושאינו מוצג במסך) התבצע שיוך דואר ישן לתוך תיק זה (זה תאריך אוטומטי, לא ניתן לעדכן תאריך זה ידנית). לאחר מספר דקות (לפי הנתונים המערכת) העובדת צירפה את הדואר הנכון לתיק (כנראה שמה לב לטעות). היה צורך לבטל את הפעילות השגויה בתיק. נוסף למערכת בדיקה שלא תאפשר קבלת שומה בתאריך המוקדם למועד שליחת הזמנה."



מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "עובדת המחלקה קלטה בתאריך 10.03.11 מייל מתאריך 05/12/10. תאריך המייל הוא זה שנקלט בפעילות. היה צורך לתקן את הקליטה השנויה וניתן לראות כי מיד אח"כ יש קבלה של השומה לתאריך הנכון 10/03/11".

ז. מבדיקת הביקורת עולה כי תאריך קבלת השומה מהשמאי מעודכן אוטומטית על ידי המערכת, בהתאם למייל המועבר מהשמאי בעת משלוח השומה למחלקה. כמו כן תאריך ההודעה לחייב אף הוא נרשם אוטומטית במערכת, בהתאם למועד הפקת ההודעה על ידי המחלקה. בהתאם לאמור אי רישום תאריך/הופעת תאריך אינו סביר וככל הנראה נובע מכשל תפעולי במערכת המחלקה.

149. פתיחה מחדש של תיקים במערכת:

מבדיקת הביקורת נמצא כי קיימים מקרים בהם המחלקה פותחת תיק מחדש לצורך תשלום שכ"ט לשמאי בתיק. מבדיקת הביקורת עולה כי לא מבוצעת בקרה אחר סגירת התיקים כאמור, לאחר תשלום שכ"ט לשמאי.

150. קישור בין תיקים במערכת:

א. קיימים מקרים בהם החיוב המופיע בתיק הינו חיוב מרכז בגין נכס, כאשר המחלקה פתחה תיקי משנה בהם הפיקה חיובים, בגין חלקים בנכס. כך לדוגמה, בתיק השבחה 17988 קיים חיוב מרכז בגין בניין שלם, המחלקה פתחה תיקים נפרדים לכל דירה בנכס בהם מבוצע תשלום היטל ההשבחה בפועל.

ב. מבדיקת הביקורת נמצא כי המחלקה אינה מתעדת בהערות לתיק הראשי המרכז כי מדובר בתיק מרכז בגינו קיימים תיקי משנה, כך שלצורך בחינת הטיפול בתיק, יש להסתמך על זיכרון עובד המחלקה שטיפל בתיק היודע כי קיימים תיקים קשורים לנכס.

ג. מבחינת הביקורת עולה כי המערכת אינה מכילה שדה המאפשר קישור בין התיק הראשי לבין תיקי המשנה.

ד. כמו כן, המערכת אינה מבצעת קיזוז מסכום החוב המופיע בתיק הראשי במידה ומבוצעים תשלומים בתיקי המשנה. בעקבות האמור נוצר מצב שיתרת החוב בתיק המרכז אינה תקינה ואינה משקפת יתרת החוב בפועל.

מנהל אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "ראה התייחסותנו לסעיף 146 ד(3)".

מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "ראו התייחסותנו לסעיף 146 ד'3".

151. עדכון נתוני שומות שנתקבלו:

- א. כאמור, המחלקה מקבלת השומות משמאי הוועדה באמצעות מייל מהשמאי ובו קובץ אקסל המכיל פרטי השומה בהתאם להזמנת העבודה.
- ב. עובדת המחלקה פותחת המייל ומעדכנת נתוני הקובץ למערכת השבחה באמצעות ממשק אוטומטי של המערכת.
- ג. מבדיקת הביקורת נמצא כי לעיתים קיימת בעיה בעדכון הנתונים, דבר המשפיע על נתוני השומה/ סוג השומה המעודכן באופן אוטומטי למערכת, כך לדוגמה בתיק 2012-05493, בעוד השמאי קבע שומה בגין תב"ע 1680 ו-2363 (לב העיר) במערכת בתיאור ההשבחה הופיע שימוש חורג.
- ד. מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: **"רוענן הנוהל מול עובדי המחלקה הקולטים את השומות ואת קבצי האקסל לוודא התאמה בין השומה לדוח אקסל."**
- ד. מבדיקה שערכה הביקורת עם רפרנטית מערכות מידע של המחלקה נמסר כי הבעיה נובעת מכך שקובץ האקסל שמועבר לשמאים כולל 2 עמודות מוסתרות בהן מופיעים קודים עבור סוג ההשבחה ומספר התב"ע, לפיהם מבוצעת הקליטה האוטומטית למערכת. בתיק הנדון בשל עדכון מבנה הקובץ על ידי שמאי הוועדה, חל שיבוש בנתונים.
- מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: **"קובץ האקסל המועבר, כולל את נתוני התב"ע ומתבסס על בסיס הנתונים הקיים בעירייה. השמאי אמור רק לעדכן את הסכום. אם השמאי יוסיף שורות נוספות (בנושא תב"ע) לא ניתן לבדוק אותן באופן אוטומטי. תהליך העבודה כולל קליטת קובץ אוטומטית ובקרה ע"י העובד שהנתונים הנקלטים תקינים (המסרה בקליטת הקובץ היתה להקטין עד כמה שניתן את ההקלדה הידנית של פרטי השומה ולמנוע טעויות בהקלדה. בכל מקרה חייבים לבדוק כל קובץ שנקלט מאחר והשמאי יכול לשנות שדות בקובץ)."**

152. אי התאמה גוש/חלקה לכתובת הנכס:

- א. מבדיקת הביקורת אותרו תיקים בהם במסך הראשי במערכת מופיע כי קיימת אי התאמה בין הגוש/חלקה לבין כתובת הנכס. למרות האמור המערכת אפשרה הזנת הנתונים לתיק.
- ב. כך לדוגמה, בתיק 10617 כתובת התיק במערכת הינה רש"י, בגוש 6912 חלקה 108. מבדיקת הביקורת כתובת הנכס במערכת ה-GIS של העירייה, נמצא כי הכתובת ממוקמת בחלקה 7226 גוש 63.
- מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: **"הנתונים עשויים להגיע ממקורות שונים (מרכז המידע, ממשק מאישורי טאבו במחוג). המערכת מתריעה על אי התאמה, על השמאי במחלקה לבדוק את משמעות אי ההתאמה."**

153. ועדות פשרות:

- א. בחלק מהתיקים במערכת בוצעה מחיקה של חוב ההשבחה בתיק בעקבות החלטת ועדת פשרות.
- ב. מבדיקת הביקורת עולה כי המחלקה אינה סורקת פרוטוקולים של הוועדה למערכת, כך שלא ניתן לבחון אישור הוועדה למחיקה וסכום המחיקה שאושר על ידי הוועדה.
- ג. המערכת אינה מכילה שדה המציג כי מדובר בתיק שנדון בוועדת פשרות. בנוסף, בהערות לתיק במערכת לא מופיע מספר הוועדה בה נדון התיק.
מנהלת אגף מחשוב ומ"מ מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים בתאריך 23 בדצמבר, 2012 כי: "לא הועלתה דרישה להתייחסות לוועדת פשרות".
מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "יש להוסיף פעילות במערכת של ועדת פשרות. בשלב הביניים נשלח נוהל לרענון טיפול וסגירת תיקים של ועדת פשרות. מצ"ב".
מנהל אגף להכנסות מבנייה ופיתוח מסר בהתייחסותו הכללית לטיוטת הממצאים בתאריך 6 בדצמבר, 2012 כי: "הדוח העלה מספר נושאים הדורשים תיאום ופיתוח עם אגף המיחשוב (כדוגמת סעיפים 50-55, 130 ט). לקראת גיבוש תכנית עבודה לשנת 2014 יציג האגף את כל הפיתוחים הנדרשים העולים מן הדו"ח".

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיוטת ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א' - התייחסות אגף לרישוי עסקים מתאריך 21.11.2012.

נספח ב' - התייחסות אגף הכנסות מבנייה ומפיתוח מתאריך 6.12.2012.

נספח ג' - התייחסות גזבר העירייה מתאריך 16.12.2012.

נספח ד' - התייחסות אגף מחשוב ומ"מ מתאריך 23.12.2012.

נספח ה' - התייחסות אגף נכסי העירייה מתאריך 25.12.2012.



מסקנות

154. מערכת המחשוב אינה תומכת באופן מלא בכל תהליכי העבודה הקיימים במחלקה. כתוצאה מכך, פעולות מסוימות שמבצעת המחלקה אינן יכולות לקבל ביטוי במערכת ולעדכן בה את סטאטוס ה"טיפול בתיק", כך למשל:
- מערכת המחשוב מבצעת סגירה של תיק באופן אוטומטי, רק לאחר הפקת שובר תשלום. במקרים בהם אין חבות השבחה לנכס, לא מופק שובר תשלום ועל כן לא מבוצע עדכון אוטומטי של סטאטוס התיק במערכת כנדרש, ונדרשת התערבות ידנית של עובדי המחלקה לעדכון הסטאטוס ולסגירת התיק.
 - מערכת המחשוב משנה סטאטוס התיק במערכת רק במקרים בהם נשלח שובר תשלום בדואר רשום לחייב. בחלק מהמקרים המחלקה מעבירה שובר התשלום לחייב בפקס/ במסירה אישית, דבר הפוגע בעדכון האוטומטי של סטאטוס התיק במערכת, ודורש עדכון ידני.
155. ממצאי הביקורת עולה כי במקרים בהם המערכת אינה מעדכנת באופן אוטומטי את סטאטוס התיק כנדרש (כאמור לעיל). עובדי המחלקה אינם מקפידים לבצע פעולות ידניות במערכת על מנת לעדכן סטאטוס התיק ולתעד הפעולות שבוצעו ולא קיבלו ביטוי במערכת.
156. עובדי יחידת אישורים לטאבו אינם מקפידים להזין למערכת ה-SAP את כלל החלקות המשויכות לנכס. כתוצאה מכך נפגעת יכולת המחלקה לבחון את מלוא הנתונים והזכויות לנכס, לצורך בדיקת החבות בהיטל השבחה.
157. אגף רישוי ובנייה אינו מקפיד לקבל מהמבקש לבצע תוספת בנייה, תצהיר בו הוא מתחייב כבעל המקרקעין, כי הבנייה תשמש/לא תשמש ל"שימוש עצמי". במקרים מעין אלו, אין ביכולת עובדי המחלקה לדעת על כוונת המבקש, והם צריכים לבצע ברור מול בעל המקרקעין. כתוצאה מכך, הטיפול בפניות אלו מתעכב.
158. לא קיים ממשק בין מערכת הארנונה לבין מערכת היטל השבחה. כתוצאה מכך נמנעת מהמחלקה האפשרות לאתר מקרים בהם לא עמד המבקש בהתחייבותו לבצע בנייה ל"שימוש עצמי".
159. בשל העדר ממשק מחשובי בין מערכת היטל השבחה לבין מערכת המחלקה הפלילית ומערכת בית המשפט לעניינים מנהליים, קיים קושי למחלקה לקבל מידע בדבר תיקים המצויים בטיפול המחלקה הפלילית (כגון תוצאות ההליך, הסכום שנפסק, החלטה על סגירת התיק וכיו"ב). כתוצאה מכך לא מבוצע עדכון פרטים לתיקים אלו, במערכת היטל השבחה.
160. היעדר ממשק מחשובי בין אגף רישוי עסקים לבין המחלקה, מחייב את עובדי המחלקה להזין מחדש את כל פרטי הבקשה (שהוזנו כבר במערכת רישוי עסקים) לתיק השומה המוקם במערכת.



161. העובדה שאגף רישוי עסקים מתנהל מול בעלי עסקים (שאינם בהכרח בעלי הנכסים) ומאידך, מחלקת היטל השבחה מתנהלת מול בעלי הנכסים בלבד, יוצרת לעיתים קושי למחלקה לגבות היטל השבחה מבעלי נכסים, שהפנייה לאגף הרישוי נעשתה ללא ידיעתם וללא הסכמתם.
162. קיימת בעיה בממשק העבודה הקיים בין המחלקה, אגף רישוי עסקים ואגף נכסים, בכל הקשור להגשת בקשות לשימוש חורג בנכסים בבעלות עירונית.
- מהממצאים עולה כי אגף רישוי עסקים לא עורך בדיקה מול אגף נכסים על מנת לוודא הסכמת העקרונית למתן שימוש חורג לנכס עירוני שהושכר/ הוחכר לצדדים שלישיים. כתוצאה מכך ישנם מקרים בהם מתברר בדיעבד, לאחר הפקת שומת השבחה כי השימוש החורג לא אושר כלל על ידי אגף נכסים. במקרים אלו המחלקה אף נאלצת לשאת בעלות השומה המיותרת.
163. נכסים עירוניים המועברים בחכירת משנה בין גורמים שאינם עירוניים, מחויבים על ידי העירייה ב"דמי הסכמה" המהווים 95% מגובה ההשבחה. היות ואגף הנכסים אינו משמש כתחנה מאשרת להליך העברת זכויות בעלות בטאבו, קיימים מקרים בהם חבות ההשבחה מבוצעת על ידי המחלקה (חיוב של 50% בלבד מגובה ההשבחה) דבר הגורר אובדן כספי לעירייה.
164. ממצאי הביקורת מצביעים על חוסר אחידות ביחס בין היקף הזמנות עבודה משמאי לבין מספר ההערכות בנוגע לטיב עבודתו, המבוצעות על ידי עובדי המחלקה. לדעת הביקורת, העובדה שלחלק מהשמאים מתבצעת הערכה בהיקף קטן יחסית, ביחס למספר השומות שביצע, מהווה כשל בבקרה של עובדי המחלקה אחר פעילות השמאים.
165. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שאין הקפדה על הזנה נכונה של תאריכי ביצוע פעולות, כך שהמידע במערכת מכיל תאריכים שגויים. בשל כך, נפגמת יכולת המחלקה לקבל מידע אמין בדבר משך הטיפול בתיק בכל אחד משלבי הטיפול, לנתח הנתונים ולהפיק דוחות בקרה אמינים, הנדרשים בין היתר לצורך ביצוע הערכת שמאים.
166. לא קיימת הקפדה על תיעוד והזנה של כלל נתוני התיקים הנדרשים למערכת, דבר הפוגע בשלמות הנתונים המצויים במערכת, לרבות נתוני דוחות בקרה הנגזרים מנתוני המערכת. כך למשל, בחלק מהתיקים נמצא כי חסר נתון במערכת של תאריך קבלת שומה משמאי.
167. זמן הטיפול הממוצע בתיק, כפי שחושב על ידי המחלקה, היה שגוי והצביע על משך טיפול קצר יותר בממוצע מאשר בפועל. בדיקת הביקורת העלתה כי הדוחות עליהם התבססה המחלקה התבססו על נתונים שגויים/חסרים, וגזירה וניתוח לא תקינים של נתונים במערכת. לאור ממצאי הביקורת, נמסר כי יבוצעו שינויים במערכת, כך שהדוחות ישקפו נאמנה את פעילות המחלקה.



168. ישנם למעלה מ-300 תיקים בהם ביצעו בעלי הנכס מימוש לכאורה, ולגביהם מופיעה יתרת חוב במערכת כתוצאה מאי תשלום היטל השבחה. ממצאי הביקורת עולה כי:

- הנתונים בדבר תיקים אלו אינם מטוייבים וכוללים מידע שגוי וחלקי. כתוצאה מהאמור, קיים קושי ללמוד על מקור החוב, ולגבי חלק מהתיקים אף יתכן כי לא קיים חוב כלל.
- המחלקה פועלת באופן חלקי בלבד למניעת התיישנות החוב בתיקים. לא מבוצע טיפול בתיקי רישוי עסקים/רישוי בנייה בעלי יתרת חוב.
- ישנם מקרים בהם יתרות החוב הקיימות נובעות מטיפול שגוי של עובדי המחלקה, כך למשל: אי סגירת תיק בו אין חבות היטל השבחה, בשל פתיחת התיק לתשלום שכ"ט שמאי.

169. המחלקה אינה מבצעת חיובים יזומים בגין תכנית משביחה, היות וטרם התקבלה חוות דעת מהשירות המשפטי של העירייה, המתירה לה הפקת חיובים כאמור. כתוצאה מכך, עלול להיווצר לעירייה אובדן הכנסות במקרים בהם בוצע מימוש היוצר חבות בגין השבחה, בהתאם לתוכנית המשביחה.

המלצות

170. באחריות מנהלת אגף המחשוב ומנהלת מחלקת השבחה לבחון אפשרויות לכיצוע עדכונים במערכת כך שתתמוך בכל סוגי הפעילויות הנדרשות במסגרת עבודת המחלקה.

171. עד אשר יוחלט לבצע שינויים ועדכונים במערכת היטל השבחה, באחריות מנהלת המחלקה לגבש תהליכי עבודה ובקורות מפצות, כך שסטאטוס התיק וטיוב הנתונים במערכת יהיה כנדרש.

172. על עובדי יחידת אישורים לטאבו לעדכן את מלוא פרטי החלקות למערכת ה-SAP במקרים בהם הבקשה כוללת מספר תתי חלקות לנכס.

173. באחריות מנהל אגף רישוי עסקים להנחות את עובדי האגף לחייב את המבקש לקבל היתר לבנייה עצמית, לציין בטופס הבקשה האם בכוונתו לחתום על תצהיר ל"בנייה עצמית". ככל שיבחר לחתום, יש לחייבו לחתום על התצהיר כבר בעת הגשת הבקשה.

174. על מנת לוודא כי מגיש הבקשה עמד בהתחייבותו להשתמש בנכס ל"שימוש עצמי" (כקבוע בסעיף 19ג' לחוק), מומלץ לקיים ממשק עבודה בין מערכת ארנונה המכילה פרטי שינוי מחזיק בנכס, לבין מערכת השבחה. כך יתאפשר לאתר המקרים של שינוי המחזיק בנכס, לגביהם יש לבחון החבות בהיטל השבחה.

175. באחריות מנהל אגף הכנסות מבנייה ומפיתוח בשיתוף אגף המחשוב ומנהלת המחלקה הפלילית, לפעול להקמת ממשק עבודה בין מערכת היטל השבחה לבין מערכת המחלקה הפלילית ומערכת בית המשפט לעניינים מקומיים. עד להקמת ממשק כאמור, באחריות מנהל אגף הכנסות מבנייה



- ומפיתוח ומנהלת המחלקה הפלילית לקבוע נוהל עבודה שיעקרו עדכון המחלקה אודות התקדמות וסטאטוס הטיפול בתיקים המצויים בטיפול המחלקה הפלילית.
176. באחריות מנהל אגף הכנסות מבנייה ומפיתוח לבחון אפשרות לקיים ממשק בין מערכת היטל השבחה לבין מערכת רישוי עסקים, במטרה לייעל את תהליך העבודה ולמנוע טעויות בהזנת נתונים.
177. באחריות מנהל אגף רישוי עסקים להנחות את עובדיו להקפיד לקבל ממגיש הבקשה (אם הוא אינו הבעלים של הנכס), גם אישור מבעל הנכס לשימוש חורג. על האישור לכלול את חתימת בעל הנכס ותצלום ת.ז. שלו. כמו כן, על עובדי המחלקה לוודא כי הגורם שאישר הבקשה, הינו הבעלים הרשום בטאבו.
178. באחריות מנהל אגף רישוי עסקים להנחות את עובדי האגף לבצע בדיקה מקדימה מול אגף נכסים בכל עת שמוגשת בקשה לשימוש חורג בנכס עירוני ולהעביר ממצאי הבדיקה לידיעת המחלקה.
179. מומלץ כי אגף נכסים יהווה תחנה באישור העירייה לטאבו בנכסים עירוניים.
180. באחריות מנהלת המחלקה לוודא כי היקף הערכות של טיב עבודת השמאים ע"י עובדי העירייה, הינו ביחס ישיר להיקף הזמנות השומה מהשמאים.
181. באחריות מנהלת המחלקה בשיתוף עם מנהל אגף רישוי ובנייה, להנחות העובדים להקפיד על הזנת תאריכים נכונה למערכת. בנוסף, באחריות אגף מערכות מידע לבחון קיום בקורות על הזנת נתונים בשדה התאריך במערכת רישוי עסקים.
182. באחריות מנהלת המחלקה להנחות העובדים להקפיד למלא את כלל הנתונים והשדות הנדרשים במערכת, כך שהנתונים במערכת יהיו שלמים ויאפשרו ניתוח, בחינה והפקת דוחות בקרה אמינים ושלמים מהמערכת.
183. באחריות מנהלת אגף מחשוב בשיתוף עם מנהלת המחלקה, לפעול להשלמת השינויים הנדרשים במערכת, על מנת שיתאפשר להפיק דוחות זמני פעילות אמינים ושלמים מהמערכת.
184. באחריות מנהל אגף הכנסות מבנייה ומפיתוח:
- לפעול לטיוב נתוני התיקים במערכת ובחינת יתרות החוב המופיעות בתיקים.
 - לפעול למניעת התיישנות בתיקי רישוי עסקים/ רישוי בנייה לגביהם קיימת יתרת חוב במערכת.
 - להנחות את עובדי המחלקה לפעול לסגירת תיקים בהם לא קיימת יתרת חוב וכן תיקים לגביהם התקבלה החלטת השירות המשפטי/ וועדת פשרות לסגירת התיק.
185. באחריות השירות המשפטי ליתן חוות דעת למחלקה בקשר לאפשרות לבצע חיובים יזומים בגין תכנית משביחה.