

עדכון נתוני חיובי ארנונה

- תקציר -

רקע:

הכנסותיה העצמיות של עיריית תל אביב – יפו, נשענות בעיקר על גביית מסי הארנונה. בשנת 2017 גבתה העירייה למעלה מ 3.2 מיליארד ש"ח ממיסי ארנונה.

ארנונה היא מס מוניציפאלי המוטל על ידי העירייה בהתאם לפקודת העיריות על המחזיק בנכס שבתחום שיפוטה. המחזיק בנכס הוא בעל הנכס או שוכרו או המחזיק בנכס בכל אופן אחר והמוגדר כבעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס.

מכוחו של חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) התשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים") הוסדרה סמכות העירייה לחוקק את צו הטלת הארנונה והותקנו תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) התשנ"ג-1993, הקובעות בין היתר שיעורים מירביים ומזעריים בתעריפי הארנונה לשימושים למיניהם.

חיוב הארנונה נקבע עבור כל נכס בשטחי העיר לפי יחידת שטח (תעריף לכל מ"ר), מיקום הנכס (אזור 1, אזור 2 וכו'), סיווג הנכס (מגורים או שאינם למגורים) והשימוש הנעשה בפועל בנכס (מגורים, בנקים וחברות ביטוח, תעשייה מלאכה וכו').

עיקרי הליקויים ועיקרי ההמלצות

מערכות המידע

1. בעירייה ישנן מערכות מידע שונות אשר מנהלות רישומים של הנכסים הקיימים בעיר לרבות פרטי בעל הנכס, גודל הנכס, השימוש הנעשה בנכס ועוד.

ממצאים

בשל היעדר מידע המאפשר זיהוי של אותו הנכס במערכות המידע השונות, אגף חיובי ארנונה אינו מבצע התאמות בין רישומי הארנונה במח"ג למערכות עירוניות ממוחשבות אחרות המנהלות אף הן מידע לגבי אותם הנכסים, לבחינת תקינות נתוני הארנונה.

מערכת המחוג"ג אינה מאפשרת הפקת דוחות ממוחשבים לגבי שינויים שנעשו בתקופת זמן מסוימת בנכסים חדשים שנוספו לרישומי המערכת, בנכסים שנגרעו מרישומיה, שינויים שנעשו בשטחי הנכסים, שינויים שנעשו בסיווג הנכסים והקטנות והגדלות נכסים בשל איחוד ופיצול נכסים.

המלצות

באחריות אגף מחשוב ומערכות מידע בשיתוף אגף חיובי ארנונה לבחון את האפשרות להגדרת "שדות מפתח מקשרים" בין מערכות המחשוב השונות בעירייה, כך שיתאפשר לאגפי העירייה השונים להצליב מידע משותף, לטייב את איכות הנתונים הקיימים ולאפשר יכולות ניהול ובקרה מיטביות. הביקורת תדגיש במיוחד את מערכות הארנונה, רישוי העסקים ורישוי ופיקוח על הבניה.

בנוסף, באחריות אגף מחשוב ומערכות מידע בשיתוף אגף חיובי ארנונה לבחון את האפשרות להפקת דוחות בקרה ממוחשבים הכוללים מידע לגבי שינויים שנעשו בתקופת (טווח) זמן מסוימת לאיתור שינויים שנעשו בנתוני הנכסים המנוהלים במחוג"ג לרבות: פרטי הגורם אשר ביצע את השינוי, מועד השינוי, השטחים או השימושים אשר שונו.

איחוד ופיצול נכסים

2. ישנם מקרים בהם 2 נכסים מחוברים יחד לנכס אחד (איחוד נכס) ומקרים בהם נכס אחד מחולק ל- 2 נכסים נפרדים (פיצול נכס).

ממצאים

בביקורת נמצא, כי לא קיים גורם/שדה מקשר בין הקטנות והגדלות של נכסים שנרשמו במחוג"ג בעקבות פעולות האיחוד והפיצול. כך לא ניתן להפיק דוחות ממוחשבים המפרטים את כל השינויים שנעשו לכל אחד מהנכסים וממילא לא מתאפשר נתיב בקרה נאות לפני ואחרי ביצוע השינויים בנכסים ועוד. בנוסף מצאה הביקורת, כי במקרה בו נכס אחד יוקטן בשל פעולת איחוד לנכס אחר, לא קיימת בקרה מובנית במערכת המבצעת תיקוף (ולידציה) כי שטח הנכס האחר הוגדל בדיוק בהתאם לשטח שבו הוקטן הנכס הראשון.

המלצה

באחריות אגף מחשוב ומערכות מידע בשיתוף אגף חיובי ארנונה לבחון יצירת "שדה מפתח מקשר" באיחוד ופיצול נכסים כך שניתן יהיה לוודא שסך השטחים החדשים שווה לסך השטחים הישנים, לפחות.

תחילת חיוב הנכסים החדשים בארנונה

3. מחלקת הבניה החדשה באגף חיובי ארנונה, אחראית על פתיחת כרטיסים במערכת המחוג"ג וחיוב בארנונה של הנכסים החדשים שנבנו בעיר. חיוב הנכסים תבצע החל ממועד קבלת טופס 4 המאפשר אכלוס של הנכס.

ממצאים

בביקורת נמצא, כי "טפסי 4" מועברים ממכון הרישוי העירוני למחלקת הבניה החדשה באגף חיובי ארנונה, באופן ידני, בכך נגרם עיכוב זמנים במועד החיוב, אובדן מידע ואי חיוב הנכסים בארנונה. אגף רישוי ופיקוח על הבניה אינו מעביר, דרך כלל, למחלקת הבניה החדשה מידע לגבי המועד הצפוי לסיומה של כל בניה חדשה הנעשית בעיר ואשר טרם קיבלה "טופס 4". בכך, נמנעת יכולת המעקב והבקרה של הנכסים החדשים הנבנים בעיר מועד תחילת חיובם בארנונה ועריכת תחזיות מושכלות בהתאם.

המלצות

באחריות אגף רישוי ופיקוח על הבניה לסרוק למערכת הממוחשבת את "טפסי ה-4" החתומים או לכל הפחות להעבירם בדואר האלקטרוני במקום האיסוף הידני. בנוסף, באחריות אגף רישוי ופיקוח על הבניה להעביר באופן שיטתי לאגף חיובי ארנונה תחזיות פרופורמה לגבי המועד הצפוי לסיומה של כל בניה חדשה הנעשית בעיר ואשר טרם קיבלה "טופס 4".

שינויי סיווג לבתי תוכנה

4. סעיף 3.3.3 לצו הארנונה קובע כי בתי תוכנה ישלמו תעריפי ארנונה בסך כ- 163 ש"ח למטר מרובע לשנה לצורך קבלת הזכאות לתשלום הארנונה המופחת, עיסוקם העיקרי של בתי התוכנה צריך להיות מוגדר כ"ייצור תוכנה".

ממצאים

מניתוח 860 הנכסים בסיווג בתי התכנה ברחבי העיר עולה כי ל-347 בתי תכנה לא נעשתה בדיקה של השימוש הנעשה בנכס בפועל במשך יותר משנתיים. מהאמור עולה חשש כי חלק רב מהנכסים המשלמים ארנונה מ"בתי תכנה", אינם עוסקים עוד בייצור תכנה, אך עדיין משלמים ארנונה מופחתת ובכך נגרם אבדן הכנסות לעירייה.

המלצה

באחריות אגף חיובי ארנונה להפיק מדי שנה דוח ממוחשב המפרט את כל הנכסים בסיווג של בתי תוכנה ולוודא כי נערכה בדיקה עדכנית של השימוש הנעשה בנכס בפועל.

אחידות סיווג נכסי המגורים

5. תעריף הארנונה של נכסי המגורים נקבע בהתאם לסוג הבניין, שנת בניית הנכס, מיקום הנכס ועוד. בשל האמור, נכסים המשמשים למגורים ונמצאים באותו הבניין צריכים לכלול סיווג ותעריף זהה לצורך חיוב הארנונה.

ממצאים

הביקורת לא מצאה שיטת בקרה המוודאת כי כל הנכסים הנמצאים באותו הבניין (אותו אזור מגורים ואותה שנת בניה) סווגו לצורך הארנונה באופן זהה. אי שימוש בבקורות מפצות כדוגמת דוחות ייעודים לאיתור חריגים גורם להמצאות ליקויים ללא איתורם בזמן אמת / קרוב למועד התרחשותם.

הביקורת סבורה, כי אמנם במדגם האקראי שנערך על ידה, אותר מקרה בודד של נכס שסווג באופן שונה משאר הנכסים באותו הבניין, אך ממצא זה מעיד על פרצה הקיימת במערכת ובתהליך העבודה העלול להתרחש במקרים נוספים.

המלצה

באחריות אגף חיובי ארנונה להפיק מדי תקופה דוח ממוחשב המפרט את סיווגי כל נכסי המגורים ולוודא כי קיימת אחידות בסיווג נכסי המגורים בכל כתובת מגורים.

שימושים חורגים שאינם מטופלים

6. יחידת הפיקוח על שימושים חורגים נדרשת לטפל בפניות בנושאי שימושים חורגים המתקבלות מתושבים ובפניות לגבי שינויים הנעשים בשימושים בנכסים המועברות ליחידת הפיקוח מאגף חיובי ארנונה.

ממצאים

כיוון שמידע מאגף חיובי ארנונה ליחידת הפיקוח על שימושים חורגים באגף רישוי ופיקוח על הבניה, אודות עדכון בסיווג הנכסים במחוג"ג, מועבר באופן ידני, קיים סיכון מובנה לאובדן מידע משמעותי וחמור מכך אף, אי אכיפת הסדר הציבורי / הסדרת השימוש החורג בנכס.

בנוסף מצאה הביקורת, כי בשל אי הפעלת ממשק ממוחשב להעברת מידע בין יחידת הפיקוח על שימושים חורגים לאגף חיובי ארנונה, לא הועבר מידע לגבי שימושים חורגים אשר טופלו, כך שעבירות של שימושים חורגים שהופסקו לאחר פעולות הפיקוח של יחידת הפיקוח, לא עודכנו ברישומי המחוג"ג ומחויבים בסיווג ארנונה שגוי (נמוך מהנדרש).

הביקורת נוכחה, כי יחידת הפיקוח על שימושים חורגים אינה מבצעת פעילות יזומה לאיתור ולטיפול בעבירות של שימושים חורגים ואינה מטפלת אף בפניות שהועברו לבדיקתה מאגף חיובי ארנונה, בהן שונה סיווג נכס מסחרי לנכס מגורים.

המלצות

באחריות יחידת הפיקוח על שימושים חורגים יחד עם אגף חיובי ארנונה לחדש את ממשק העברת הנתונים הממוחשב, ולוודא כי כל שימוש חורג שטופל על ידי יחידת הפיקוח על שימושים חורגים, מחויב בארנונה כנדרש ובהתאם לשינוי השימוש בנכס. כמו כן, מומלץ להקים צוות משותף אשר יכלול נציגים מאגף חיובי

ארנונה ומיחידת הפיקוח על השימושים החורגים, אשר ידון ויוודא כי כל עבירה שנאכפה מחוייבת בארנונה בהתאם.

בנוסף, באחריות יחידת הפיקוח על שימושים חורגים, לטפל בכל המקרים בהם עלה חשד לשימוש חורג ע"י האגף לחיובי ארנונה ולבצע פעולות יזומות לאיתור עבירות שימושים חורגים.

חיוב עבירות בניה בתשלום ארנונה והיטלים

7. חיוב הנכסים בתשלום הארנונה נעשה בהתאם לשטח הקיים לנכס בפועל. בהתאם לאמור, אגף חיובי ארנונה נדרש לקבל מידע לגבי היתרים שאושרו לתוספות בניה לנכסים בעיר ומידע לגבי עבירות בניה שנמצאו ולא הוסדרו בהיתרי בניה כחוק.

ממצאים

במקרים בהם עבירת הבניה נעשתה לפני יותר מ-5 שנים והתיישנה להגשת תביעה משפטית, מחלקת הפיקוח על הבניה אינה מטפלת בפניות המתקבלות בגינה ולא מעבירה לאגף חיובי ארנונה מידע לגבי עבירות הבניה שייתכן וקיימות בנכס. בשל אי העברת מידע ממחלקת הפיקוח לאגף חיובי ארנונה, גם במקרים בהם עבירות הבניה נבדקו וטופלו על ידי מחלקת הפיקוח על הבניה, אגף חיובי ארנונה לא ביצע הגדלות של שטחי הנכסים עד להסדרת העבירות ולא חייב את תוספות הבניה בתשלום ארנונה עד לסיום הטיפול בהן.

בניגוד להוראות חוקי העזר, בשל היעדר העברת המידע לגבי עבירות הבניה על ידי מחלקת הפיקוח על הבניה, בנוסף לאי תשלום הארנונה כחוק, בעלי הנכסים שביצעו את עבירות הבניה אינם נדרשים לשלם לעירייה היטלי פיתוח אשר עלול להוביל לאבדן הכנסות פוטנציאליות.

במדגמים שערכה הביקורת, נמצאו עבירות בניה שבוצעו לפני מספר רב של שנים ואינן מחוייבות בהיטלי ארנונה והיטלים. הביקורת אף סבורה כי התנהלות זו אינה עומדת בקנה אחד עם עקרונות המנהל התקין, היעילות, החיסכון והניראות הציבורית.

המלצות

באחריות מחלקת הפיקוח על הבניה להעביר לאגף חיובי ארנונה מידע לגבי עבירות בניה אשר יכולות להידרש בחיוב ארנונה נוסף, בסמוך למועד גילוי עבירת הבניה.

עוד, באחריות אגף המיחשוב בשיתוף אגף חיובי ארנונה לבחון את האפשרות לקיום ממשק ממוחשב להעברת המידע, ליעול התהליך ותיקוף שלמות הנתונים כמו גם צמצום ומניעת טעויות אנוש.

בנוסף, באחריות מחלקת הפיקוח על הבניה באגף הרישוי ופיקוח על הבניה לוודא כי כל עבירת בניה שנמצאה, אכן מדווחת לאגף חיובי ארנונה ומחוייבת בהיטלי פיתוח בהתאם לחוק העזר.

סיווג ושטח נכסים טעוני רישוי

8. צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) מפרט רשימה של כל העיסוקים הטעונים רישוי, אגף רישוי עסקים בוחן את הפעילות בפועל של העסקים טעוני הרישוי ורושם את הסיווג לכל נכס במערכת רישוי העסקים. אגף חיובי ארנונה בוחן גם הוא את פעילות העסקים בפועל לצורך קביעת סיווג הנכסים וחיובם בתשלומי ארנונה במערכת המחוז"ג.

ממצאים

עקב היעדר "שדה מקשר" בין פרטי הנכסים המנוהלים במחוז"ג לנכסים המנוהלים במערכת רישוי עסקים, לא מבוצעת התאמה בין פרטי העסקים טעוני הרישוי במערכת רישוי עסקים לפרטי אותם העסקים בארנונה. לא זאת אף זאת, מקרים בהם במערכות העירייה מצויים נתונים סותרים ושגויים לגבי נכסים ברחבי העיר, הרי שיכולת התביעה המשפטית העירונית עלולה להצטמצם.

המלצה

באחריות אגף חיובי ארנונה ואגף רישוי עסקים לבצע התאמות ממוחשבות בין סיווגי ושטחי הנכסים במחוז"ג לבין מע' רישוי עסקים ולבחון באופן שיטתי וסדור מקרים של אי התאמות חריגות בין נתוני שתי המערכות.

בקשות להגדלת שטח העסק ברישיון העסק

9. עסקים אשר קיבלו רישיון עסק ומבצעים בעסק שינויים אשר כוללים הגדלת השטח בו מבוצעת הפעילות העסקית נדרשים להגיש לאגף רישוי עסקים בקשה לקבלת רישיון עסק חדש.

ממצא

האגף לרישוי עסקים לא מעביר באופן שיטתי וסדור, לאגף חיובי ארנונה מידע לגבי בקשות להגדלת שטח הפעילות העסקית. משכך, אגף חיובי ארנונה אינו פועל בנושא באופן מידי ולא מבוצעות מדידות מחודשות של עסקים אלו ובכך נגרם הפסד כספי מובהק לעירייה.

המלצה

באחריות אגף רישוי עסקים להעביר לאגף חיובי הארנונה דיווחים סדורים לגבי כל בקשה שאושרה להגדלת שטח העסק. הגדלות מעין אלה, כאמור, הינן מקור חיוב שוטף להכנסות העירייה ומיצוי נאות ומיטבי לגביית מסי הארנונה.

איתור עסקים שלא הגישו בקשה לרישוי עסק

10. עסקים אשר מקבלים רישיונות עסק מאגף רישוי עסקים נדרשים לפנות לאגף חיובי ארנונה על מנת שהאגף יבחן את פעילות העסק בפועל ויחייב את העסק בארנונה.

ממצאים

אגף רישוי עסקים ואגף הפיקוח לא מקבלים מידע שוטף מאגף חיובי ארנונה לגבי עסקים חדשים שנמצאו בעיר על ידי אגף חיובי ארנונה, על מנת שיוכלו לבחון האם העסק טעון רישוי או לאו, לחייב את העסק בארנונה ולהסדיר קבלת רישיון עסק כחוק.

אי העברת המידע מהווה אף היא דוגמה להתנהלות עירונית לא מיטבית, כאשר איסוף המידע נעשה באופן עצמאי ע"י מספר גורמים בעוד שזרימת מידע משותף ביניהם עשויה הייתה להוביל לחסכון במשאבים והתנהלות יעילה יותר.

המלצה

באחריות אגף חיובי ארנונה להעביר לאגף רישוי עסקים ולאגף הפיקוח דוחות ממוחשבים המפרטים דיווחים לעסקים החדשים שהוקמו במחוז"ג, לרבות חילופי מחזיקים בעסקים הקיימים. בהתאם, באחריות אגף רישוי עסקים ואגף הפיקוח לאתר עסקים חדשים והחלפת בעלויות בעסקים טעוני הרישוי.