

היטל השבחה

1. מבוא

1.1 רקע

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית של מבקר העירייה, נערכה ביקורת בנושא היטל השבחה. הביקורת התמקדה בתהליכי ניהול שומות ההשבחה במחלקת הנכסים בעיריית רמת גן.

יש לציין כי במהלך שנת 2009 בוצעו במחלקת נכסים שינויים מהותיים הן במצבת כוח האדם והן בנושא המחשוב - הוכנסה לשימוש מערכת מידע חדשה. עד לחודש נובמבר 2008 רוכז וטופל נושא היטל השבחה ע"י עובדת אחת במחלקת נכסים. בחודש נובמבר 2008 עת התקבלה לעבודה במחלקה שמאית מקרקעין, עזבה העובדת הראשונה את המחלקה ובמקומה התקבלה עובדת חדשה. במהלך העבודה התברר כי השמאית לא ענתה לציפיות ולדרישות והיא סיימה את עבודתה בעירייה בסוף חודש יוני 2009 ובמקומה התקבל לעבודה עובד אחר.

1.2 מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הייתה לבדוק את אופן הטיפול והניהול של קביעת שומות ההשבחה במחלקת הנכסים בעיריית רמת גן.

1.3 שיטת הביקורת

- קיום שיחות ופגישות עם בעלי תפקידים במחלקת נכסים ונציגי בתי התוכנה של מערכת המידע הרלוונטית.
- עיון בהוראות החוק, בהסכמים ונהלים רלוונטיים.
- סקירת מדגם של תיקים לבחינת תהליכי העבודה וטיב התיעוד.
- ניתוח נתונים ודוחות מרכזים שנגזרו ע"י החברה לאוטומציה ממערכות המידע לבקשת הביקורת, כדוגמת כרטסת תשלומים לשמאים וכרטסת הכנסות מהיטל השבחה.

1.4 תקופת הביקורת

במסגרת הביקורת נדגמו שומות מהשנים 2007-2009.

2. הבסיס החוקי

2.1 מהות ההיטל

גביית היטל השבחה נגזרת מהתוספת השלישית בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.
היטל השבחה חל בעת עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג.
שיעור ההיטל הינו מחצית (50%) ההשבחה.

2.2 מועד התשלום

חובת תשלום היטל ההשבחה חלה בעת מימוש זכויות במקרקעין, אשר מוגדר בחוק כאחד מהבאים:
1. קבלת היתר בנייה.
2. התחלת השימוש במקרקעין בפועל לראשונה.
3. העברת זכויות במקרקעין (בתמורה או שלא בתמורה).

2.3 הצמדת השומה

היטל ההשבחה צמוד החל מיום אישור התוכנית, אישור ההקלה או אישור השימוש החורג, בגינם חל ההיטל ועד ליום התשלום. ההצמדה הינה למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבנייה - הנמוך שבהם.

2.4 אופן קביעת שומת ההשבחה

ההשבחה תיקבע ע"י שמאי מקרקעין בסמוך לאישור תוכנית הבנייה, מתן ההקלה או התרת השימוש החורג.
הוועדה המקומית יכולה להחליט על דחיית עריכת השומה למועד מימוש הזכויות.

2.5 ערעור על השומה

בחודש יולי 2008 התקבל תיקון מס' 84 לחוק התכנון והבנייה. התיקון קבע כללים חדשים בנושא תהליך הערעור על השומה. התיקון נכנס לתוקף החל מה-1.5.2009, למעט בגין הודעות שומה בסכום הנמוך מ-50,000 ₪, לגביהן התיקון יחול החל מיום 1.1.2010.

להלן ריכוז הוראות החוק טרום התיקון ואחריו:

<p>אחרי תיקון מס' 84 הודעות שומה מעל 50,000 ₪ (החל מינואר 2009)</p>	<p>לפני תיקון מס' 84 (עד דצמבר 2008) + אחרי תיקון מס' 84 - הודעות שומה עד 50,000 ₪ (בתקופה ינואר-דצמבר 2009)</p>
<p>בפני החייב עומדים שני מסלולי ערעור:</p> <p>1. החייב רשאי לערער על שומת השבחה בפני וועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה, וזאת בתוך 45 ימים מיום שבו הובאה השומה לידיעתו.</p> <p>2. במידה והחייב אינו חולק על החיוב עצמו אלא על גובה החיוב - רשאי הוא לפנות בתוך 45 ימים מיום שבו הובאה לידיעתו השומה ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה שימנה שמאי מכריע לצורך הכרעה בעניין גובה החיוב. על החלטת השמאי המכריע ניתן לערור לפני וועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה בתוך 45 ימים מיום המצאת ההחלטה של השמאי המכריע.</p> <p>וועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה רשאית בכל אחד מהמסלולים לקבל את הערר או לדחותו, במלואו או בחלקו.</p> <p>על החלטת יו"ר וועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה ניתן לערער לבית המשפט לעניינים מנהליים.</p>	<p>לאחר שהוכנה שומה עקב מימוש זכויות במקרקעין, רשאי החייב בהיטל להגיש שומה אחרת שהכין שמאי מקרקעין מטעמו, תוך 30 ימים מיום שהודעה לו השומה.</p> <p>לאחר הגשת שומה אחרת ע"י החייב ישנם מספר מסלולים אפשריים:</p> <p>1. הסכמה בין הוועדה המקומית ובעל המקרקעין על שומה מוסכמת.</p> <p>2. קביעת שומה מכרעת ע"י שמאי מכריע, אשר ימונה על דעת הוועדה המקומית ובעל המקרקעין.</p> <p>3. הגשת ערעור לבית המשפט על קביעת השמאי המכריע, בנושאים משפטיים בלבד.</p>

3. נוהל העבודה במחלקת נכסים

מחלקת נכסים בעירייה אחראית על חיוב וגביית היטל השבחה בכפוף להוראות התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

החיוב בהיטל השבחה חל בעת מימוש זכויות במקרקעין בשני מסלולים:

1. בעת בקשת אישור לטאבו לצורך העברת זכויות במקרקעין.

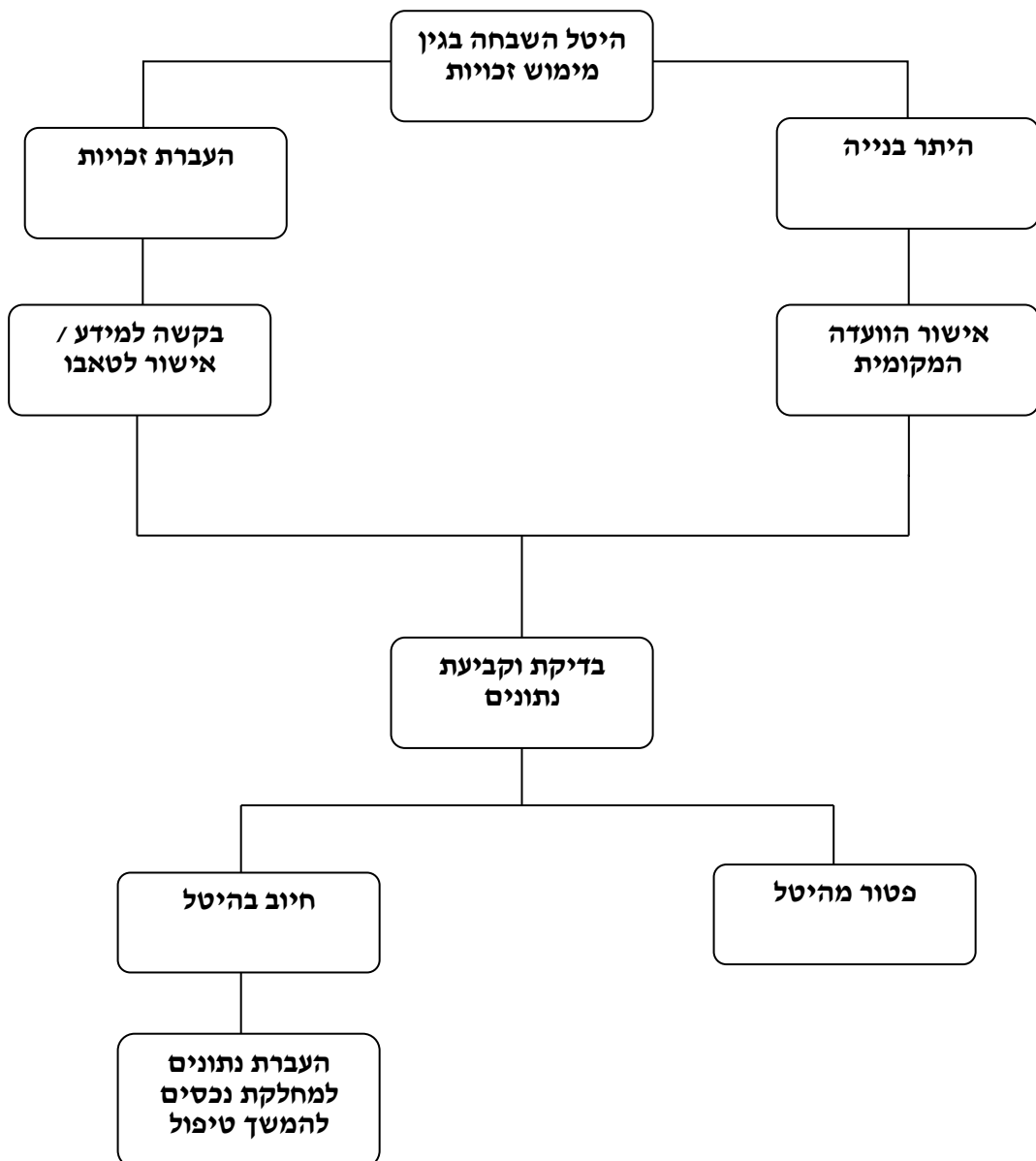
2. בעת הגשת בקשה להיתר בנייה או לשימוש חריג.

הטיפול במחלקת נכסים מתחיל לאחר קבלת נתונים לחישוב ההיטל ממהנדסי הרישוי (במקרה של היתר בנייה) או ממחלקת הרישוי (במקרה של בקשה להעברת זכויות).

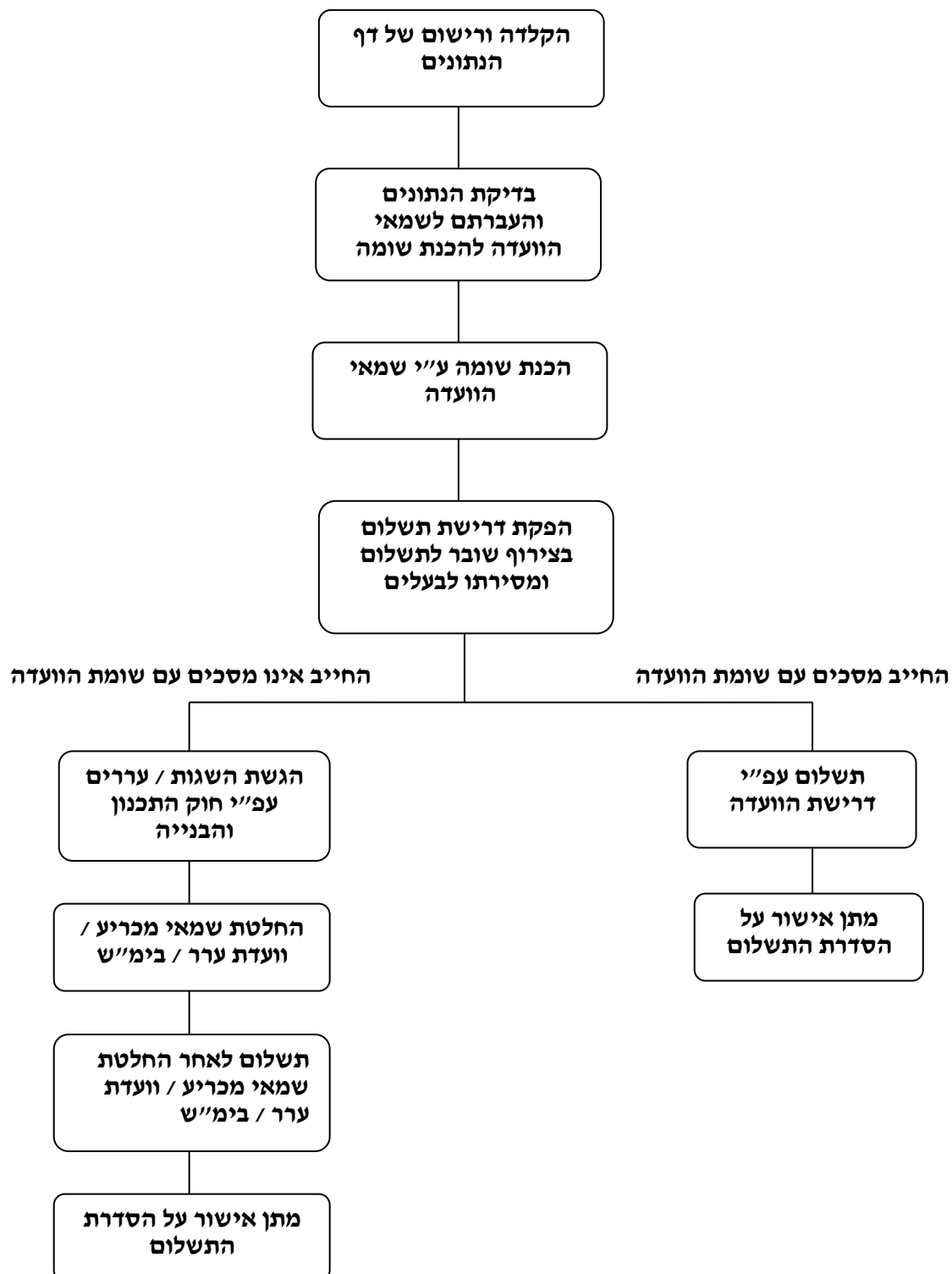
רצ"ב שני תרשימים, אשר התקבלו ממחלקת נכסים, המתארים את תהליכי העבודה בנושא היטל השבחה:
 תרשים ראשון המתאר את התהליכים בעירייה עד להעברת הטיפול במחלקת נכסים. תרשים שני המתאר את תהליכי הטיפול במחלקת נכסים.

הביקורת התמקדה בבחינת תהליכי העבודה במחלקת נכסים בלבד.

3.1 להלן תרשים המתאר את תהליכי העבודה בעירייה עד להעברת הטיפול במחלקת נכסים (תחום זה לא נבדק במסגרת הביקורת הנוכחית):



3.2 להלן תרשים המתאר את תהליכי העבודה במחלקת נכסים:



4. היקף הגבייה של היטל השבחה

קיים פער בין מועד יצירת החבות בהיטל השבחה לבין מועד חובת התשלום :
חבות בהיטל השבחה חלה בעת עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג.
חובת תשלום היטל השבחה חלה בעת מימוש הזכויות במקרקעין בפועל. המימוש מוגדר בחוק כאחד מהאירועים הבאים :

1. קבלת היתר בנייה.
2. התחלת השימוש במקרקעין בפועל לראשונה.
3. העברת זכויות במקרקעין (בתמורה או שלא בתמורה).

סך הגבייה של היטל השבחה מושפע ממידת המימוש בפועל של זכויות במקרקעין אם ע"י עסקאות מכירת נדל"ן ואם ע"י ביצוע פרויקטי בנייה.

על פי נתונים אשר התקבלו ממחלקת הגזברות בעירייה, באמצעות החברה לאוטומציה, סך היטל השבחה אשר שולם לעירייה בשנים 2007-2008 ובתקופה ינואר - אוגוסט 2009 הסתכם ל :

אלפי ₪			
ינו' – אוג' 2009 *	2008	2007	
41,921	88,225	57,564	היטל השבחה ששולם

* מקור הנתונים - כרטסת הנח"ש, חשבון מס' 4010000000.

5. ממצאים

5.1 ממצאים כלליים

5.1.1 לא נקבעו במחלקה בקרות נדרשות ותהליכי פיקוח ומעקב

לא גובשו במחלקה באופן מסודר ומוגדר בקרות נדרשות במסגרת תהליכי העבודה והגדרת תהליכי פיקוח ומעקב. במסגרת תוצאות סקירת מדגם התיקים נמצאו חריגות בתהליכי מסירת הודעות החיוב לנישומים, נמצאו שומות ערעור אשר התקבלו בתאריכים החורגים מהמותר על פי חוק וכן נמצא חיוב בחסר. (ראה פירוט בסעיף 5.2 להלן).

בשנה האחרונה הוכנסה לשימוש מערכת מידע. לא הוגדרו במחלקה תהליכי עבודה ובקרה תוך שימוש במערכת המידע החדשה והאפשרויות הגלומות בה, לרבות הפקת וניתוח דוחות מעקב ודוחות מרכזים.

5.1.2. נוהל העבודה הקיים במחלקה אינו עדכני ואינו תואם את תהליכי העבודה בפועל.

במחלקת נכסים קיים נוהל עבודה המגדיר את אופן הטיפול בהיטל ההשבחה. הנוהל עודכן לאחרונה בשנת 2002. בסוף שנת 2008 השתנו באופן מהותי תהליכי העבודה במחלקה ודרישות התיעוד בעקבות התחלת השימוש במערכת מידע ייעודית לטיפול בנושא היטל השבחה. נוהל העבודה לא עודכן בעקבות השינוי וכיום הינו בחלקו לא רלוונטי.

המלצות

- 1) מומלץ לקבוע במחלקת נכסים בקורות במסגרת תהליכי העבודה תוך שילוב תהליכי פיקוח ומעקב, אשר יכללו עיון ובחינה תקופתית של תיקי התיעוד וכן הגדרת דוחות מרכזים אשר יופקו אחת לתקופה ממערכת המידע וייבחנו ע"י מנהל המחלקה.
- 2) יש לעדכן את נוהל העבודה במחלקה, ולקבוע בו שיטות עבודה תוך הגדרת אופן השימוש במערכת המידע לרבות עיתוי הקלדת המידע למערכת ותוכנו.

תגובת מנהל מחלקת נכסים

לאור חילופי כוח האדם במחלקה במהלך שנת 2009, החל מחודש יולי 2009 מנהל המחלקה הדריך את שני העובדים החדשים (אשר לא הכירו את הנושא קודם לכן) ותוך כדי העבודה גובשו דרכי עבודה ונוהלי עבודה.

כיום פועלים עובדי המחלקה על פי נוהל עבודה אשר גובש יחד עמם והמסדיר את דרכי העבודה במחלקה בנושא היטל השבחה.

כפי שעולה מהאמור לעיל, **הביקורת בוצעה תוך כדי ובמהלך גיבוש דרכי עבודה בנושא ולמידת הנושא המורכב על ידי שני העובדים החדשים.**

לעניין מערכת המידע - כפי שצוין ע"י הביקורת' במהלך שנת 2009 הוכנסה לשימוש מערכת מידע חדשה.

העובדים (החדשים) לא הכירו מערכת זו והסתייעו בנציגת חברת "בר טכנולוגיות" לצורך לימוד המערכת.

יודגש כי עובדי המחלקה משתמשים במערכת המידע, מקלידים לתוכה את כל הנתונים הנדרשים, שומות וכל מידע נדרש אחר. כמובן, בכוונתנו לנצל יותר את מערכת המידע החדשה ואת האפשרויות הגלומות בה, לרבות הפקת דוחות מעקב שוטפים.

5.1.3. קבלת תשלומים על חשבון היטל השבחה טרום קביעת השומה הסופית
הנוהל הקיים במחלקת נכסים סותר את הוראות החוק ביחס לקבלת תשלום על חשבון היטל השבחה טרום קביעת השומה:
עפ"י החוק (סעיף 7(א)): " ...רשאי החייב לשלם מקדמות על חשבון עוד לפני קביעת שומת ההשבחה."
על פי הנוהל של מחלקת נכסים (הוראה מס' 5.8.01.03, סעיף 3.8) במידה והחייב מבקש לשלם את היטל השבחה בטרם קביעת שומה סופית (מוסכמת או מכרעת) יש להחתיים את החייב על מסמך לפיו שומת הוועדה מקובלת עליו ואין בדעתו לערער עליה.

על פי הנוהל נמנעת מהחייבים זכותם החוקית לבצע תשלום על חשבון ההיטל.

המלצה

יש להתאים את הנוהל בעירייה להוראות החוק ולאפשר לחייבים ביצוע תשלומים על חשבון ההיטל ללא מגבלות.

תגובת מנהל מחלקת נכסים

יודגש בזה, להסרת כל ספק, כי המחלקה לא מנעה אף פעם משום חייב לממש את זכותו החוקית לבצע תשלום על חשבון היטל השבחה. ההוראה משנת 2003 הוכנה בסיכום עם המחלקה המשפטית ולאור הערות גזברות העירייה, הואיל וחייבים רבים מיהרו לשלם לעירייה סכומי היטל השבחה ולאחר חודשים מספר דרשו החזר עם ריבית (9%) והפרשי הצמדה.
כפי שציינתי, בהוראה זו לא נעשה שום שימוש וכל חייב אשר ביקש בעבר והמבקש היום לבצע תשלומים ע"ח ההיטל יכול לעשות כן בהתאם להוראות החוק.

5.1.4. התקשרות עם שמאים

על פי נתונים אשר התקבלו ממחלקת הגזברות בעירייה, באמצעות החברה לאוטומציה, סך ההוצאה על שמאות בשנים 2007, 2008 ובתקופה ינואר - אוגוסט 2009 עמדה על:

אלפי ₪			
ינו' - אוג' 2009	2008	2007	
479	2,092	991	סך ההוצאה
1%	2.4%	1.7%	אחוז מההכנסות מהיטל השבחה

לדברי מנהל מחלקת נכסים המחלקה נמצאת בקשר עם חמישה שמאים עיקריים, אליהם מתבצעות פניות לחישוב שומות היטל השבחה.

בנוסף לחמשת השמאים עימם קיימת לעירייה התקשרות קבועה, מתבצעות התקשרויות חד פעמיות עם שמאים שונים המתמנים כשמאים מכריעים, עפ"י הוראות החוק.

נמצא כי:

(1) בתקופה ינואר 2007 - אוגוסט 2009 שולם ע"י העירייה שכר טרחה ל- 13 שמאים.

להלן התפלגות התשלומים לשמאים:

התפלגות התשלומים לשמאים בתקופה ינואר - אוגוסט 2009 *:

שם השמאי	סך תשלומים כולל	כמות תשלומים	אחוז מסה"כ התשלום	אחוז מכמות התשלומים	תשלום ממוצע לחשבונית
א	177,143	48	37%	37%	3,690
ב	166,622	45	34%	35%	3,703
ג	62,477	16	12%	13%	3,905
ד	21,007	10	8%	4%	2,101
ה	16,180	8	6%	3%	2,023
ו	14,410	1	1%	3%	
ז	1,848	1	1%	0%	
ח	10,500	1	1%	2%	
ט	9,240	1	1%	2%	
סכום כולל	479,427	131	100%	100%	3,660

התפלגות התשלומים לשמאים בשנת 2008 * :

תשלום ממוצע לחשבונית	אחוז מכמות התשלומים	אחוז מסה"כ התשלום	כמות תשלומים	סך תשלומים כולל	שם השמאי
6,188	23%	24%	81	501,255	א
6,912	18%	21%	63	435,451	ג
5,212	23%	20%	79	411,776	ה
7,841	12%	15%	41	321,488	ב
3,013	22%	11%	77	231,990	ד
	0%	4%	1	86,625	י
	0%	4%	1	85,389	י"א
	0%	0%	1	10,395	י"ב
	0%	0%	1	7,507	י"ג
6,063	100%	100%	345	2,091,876	סכום כולל

התפלגות התשלומים לשמאים בשנת 2007 * :

תשלום ממוצע לחשבונית	אחוז מכמות התשלומים	אחוז מסה"כ התשלום	כמות תשלומים	סך תשלומים כולל	שם השמאי
2,666	29%	24%	88	234,634	ג
5,055	14%	21%	41	207,240	א
3,300	21%	21%	62	204,576	ה
3,974	17%	20%	50	198,714	ב
2,370	20%	14%	59	139,846	ד
	0%	1%	1	5,883	ז
3,292	100%	100%	301	990,893	סכום כולל

* מקור הנתונים - כרטסת הנח"ש, חשבון מס' 2037822950.

(2) לא הועברו לביקורת הסכמי ההתקשרות עם השמאים, למעט הסכם התקשרות לשנת 2005 עם שמאי אחד.

המלצה

יש לוודא קיומם של הסכמי התקשרות עדכניים עם כל אחד מהשמאים.

תגובת מנהל מחלקת נכסים

לאחרונה נחתמו עם כל השמאים העובדים עם העירייה הסכמים המתאימים לתקופה 1.1.2010 ועד ליום 31.12.2011.

על פי סיכום עם מהנדס העיר בכוונת העירייה לבדוק אפשרות לרענון רשימת השמאים העובדים עם העירייה.

לאחר הבדיקה הנ"ל ובמידת הצורך ייחתמו עם השמאים העובדים עם העירייה הסכמים עדכניים.

(3) קיים אי שוויון בחלוקת העבודות המופנות אל השמאים השונים.

אי השוויון בולט במיוחד בשנת 2009, בה הועברו אל שני שמאים מעל ל-70% מהעבודות.

בשנים 2007 – 2008 החלוקה בין השמאים הייתה יותר שוויונית (ראה לעיל).

המלצה

יש להקפיד על חלוקת העבודות בין השמאים השונים באופן שוויוני.

תגובת מנהל מחלקת נכסים

מנהל המחלקה הנחה את כל העובדים להקפיד על חלוקה שוויונית ככל שניתן בחלוקת עבודות בין השמאים.

השמאית אשר סיימה את עבודתה במחלקה לא הקפידה על חלוקה כזו למרות הנחיות ברורות בנושא, הן ע"י מהנדס העיר והן ע"י מנהל המחלקה, זו היתה אחת הסיבות לסיום עבודתה במחלקה. (זו הסיבה לאי השוויון הבולט בשנת 2009).

בחודשים האחרונים מקפידים עובדי המחלקה על חלוקת העבודות בין השמאים העובדים מטעם העירייה באופן שוויוני, ככל שניתן.

(4) עיוות ברישום הוצאות השמאות בגין שמאים מכריעים.

שכר הטרחה של שמאי מכריע חל מחציתו על החייב ומחציתו על העירייה. קיים נוהג לפיו שכר הטרחה של השמאי המכריע משולם במלואו על ידי החייב ואילו חלקה של העירייה בשכר טרחה זה מקוזז מסכום ההיטל הנגבה מהחייב. בספרי העירייה נרשם כהכנסה מהיטל השבחה הסכום ששולם ע"י החייב, אשר הינו סך ההיטל בקיזוז חלקה של העירייה בשכר הטרחה של השמאי המכריע. באופן זה לא נרשמת הוצאת השמאות בספרי העירייה וההכנסה הנרשמת נמוכה מההכנסה בפועל.

המלצה

מומלץ לרשום בספרי העירייה את סך ההכנסה מהיטל השבחה (טרום קיזוז הוצאות השמאי המכריע) בסעיף הכנסות מהיטל השבחה ומנגד יש לרשום את חלקה של העירייה בשכר הטרחה של השמאים המכריעים בסעיף הוצאות שמאות.

תגובת מנהל מחלקת נכסים

המלצת המבקר לאופן הרישום האמור, תיבדק ותבוצע.

5.2 ממצאים מניתוח מדגם התיקים

במסגרת הביקורת נדגמו 18 תיקי היטל השבחה אשר טופלו במחלקה בשנים 2007 - 2009. להלן רשימת התיקים במדגם:

מס' סידורי במדגם	גוש	חלקה	תת חלקה	תיק בניין	כתובת	תאריך בקשה	מספר בקשה	סיבת הבקשה
1	6181	60		15550000	מחניים 11+9		15275	בקשת היתר בנייה
2	6181	610	5	6181610	החולה 19		15803	בקשת היתר בנייה
			6					
3	6180	44	2		נווה יהושוע 28			מכירת נכס - העברה בטאבו
4	6180	84-97			רח' ארנון + רח' נווה יהושוע			מימוש זכויות - מכירה
5	6207				מנחם בגין 8			היתר בנייה מס' 2008365, 2008278

סיבת הבקשה	מספר	תאריך	כתובת	תיק בניין	תת	חלקה	גוש	מס'
מכירת 1/6 מהנכס			נתן 14			382	6126	6
היתר בנייה 2007111								
מכירת מחצית הזכויות		15/10/2006						
מימוש זכויות - היתר בניה 2006331	15483		ארלזורוב 51 / החשמונאים 28	1531001		111	6128	7
מכירת נכס	15119		מעלה הצופים 7	1154000		148/14 6	6127	8
היתר בנייה בקשה מס' 2006515			ביאליק 48			317	6127	9
היתר בנייה בקשה מס' 2008309	15389							
מכירת נכס	15309	23/09/2008	לביא 17			375	6158	10
מכירת נכס	15152	29/04/2008	הצלע 18	2143000		376	6204	11
מכירת נכס	15462	09/03/2009	המאלכה 12	7512000		149/16 1/147	6207	12
מכירת נכס		24/12/2007	מטה אהרון 7			195	6159	13
בקשת היתר בנייה - 2008534	15639							
מכירת נכס			מנחם בגין 7			840	6207	14
מכירת נכס		07/08/2007	רש"י 12	3007		293	6204	15
מכירת נכס	15672		הגלגל 34	6150000		479	6159	16
בקשת היתר בנייה			נגבה			420 62 695 28	6145	17
		13/07/2005	נוה יהושע 28		1+3	44	6180	18
מכירת נכס		05/08/2007						

להלן ריכוז ממצאי המדגם:

5.2.1 ממצאים בהיבט תהליכי העבודה במחלקה

5.2.1.1 אי הקפדה על שמירת תיעוד מסירת שומת הוועדה ושובר התשלום

לנישום (החייב).

מסירת ההודעה על שומת הוועדה וגובה היטל ההשבחה בו חייב הנישום הינה חובת העירייה עפ"י חוק. כמו-כן, החל מתאריך מסירת ההודעה מתחילה ספירת הימים לצורך מועד הגשת השגה. מכאן, שקיימת חשיבות לתיעוד מסירת השומה לנישום.

על פי הוראות הנוהל הקיים במחלקה יש למסור לנישום (בעל הנכס) את דרישת התשלום במסירה ידנית או בדואר רשום.

במדגם התיקים נמצא כי:

- 1) בחמישה (5) תיקים לא נמצאה כל עדות למכתב ההודעה לנישום ולתאריך מסירת ההודעה. (גוש 6181, חלקה 60; גוש 6126, חלקה 382; גוש 6127 חלקה 148/146; גוש 6204, חלקה 293; גוש 6127, חלקה 317).
- 2) נמצאו שני (2) תיקים בהם הגיע מכתב תלונה מהנישומים לפיו הם לא קיבלו את שומת הוועדה אי לכך הם מבקשים להגיש שומה אחרת, באיחור של מספר חודשים מתאריך שומת הוועדה. (גוש 6204, חלקה 376; גוש 6127 חלקה 317).

המלצה

יש להקפיד על שמירת תיעוד ההודעה הנשלחת לנישום וכן עדות לקבלתה אם באמצעות החתמת הנישום על העתק או באמצעות שמירת אישור משלוח בדואר רשום.

תגובת מנהל מחלקת נכסים

- עובדי המחלקה הונחו בצורה ברורה להקפיד על שמירת התיעוד לשליחת וקבלת הודעת התשלום ע"י הנישום.
- מסירת הודעת התשלום מבוצעת באחת משתי הדרכים:
- א. מסירה ידנית - הנישום חותם כי קיבל את הודעת התשלום על גבי עותק מההודעה, המתויק בתיק.
 - ב. משלוח בדואר רשום - אישור המסירה מתויק בתיק.
- לצערך, לגבי חלק מהתיקים, כנראה בשל חילופי העובדים ושינוי שיטת התיוק בתיקים, לא נשמר התיעוד לגבי מועד מסירת שומת הוועדה לחייב.

5.2.1.2 פער הגדול מ- 30 יום בין שומת ההשגה (השומה האחרת) ותאריך

ההודעה לנישום (החייב).

על פי סעיף 14 לתוספת השלישית לחוק: "... הוכנה שומה עקב מימוש זכויות במקרקעין, רשאי החייב בהיטל להגיש שומה אחרת שהכין שמאי מקרקעין מטעמו, תוך 30 ימים מיום שהודעה לו השומה."

על פי הנוהל הקיים במחלקה הארכת המועד להגשת שומה אחרת, מעבר ל- 30 יום, תינתן במקרים יוצאי דופן בלבד ובאישור מהנדס העיר, מנהל מחלקת נכסים וסגן היועץ המשפטי.

במדגם התיקים נמצאו חמישה (5) תיקים בהם הפער בין תאריך שומת ההשגה ותאריך ההודעה לנישום חרג מ- 30 ימים. לא נמצאה בתיקים עדות לאישור דחיית מועד ההגשה והסבר.

להלן פרטי התיקים:

הפרש בימים בין תאריך שומת הוועדה וההשגה	הפרש בימים בין תאריך ההודעה ושומת ההשגה	גוש וחלקה
202	188	גוש - 6204, חלקה - 376
59	* ?	גוש - 6127, חלקה - 317
70	* ?	גוש - 6204, חלקה - 293
197	* ?	גוש - 6127, חלקה - 148
מעל 3 שנים **	* ?	גוש - 6180, חלקה - 44 תת חלקה 1+3

* לא נמצא בתיק העתק ההודעה לנישום.

** שומה ראשונה נמסרה לבעלי הנכס ב- 20/7/05. שומה אחרת הוגשה ע"י רוכש המגרש בתאריך 21/9/08.

על פי הוראות תיקון 84 לחוק, כיום לא ניתן להגיש שומות אחרות, השגות ועררים לעירייה או לוועדה המקומית אלא רשאי הנישום להגיש ערר בפני וועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה.

תגובת מנהל מחלקת נכסים

קבלת שומה אחרת לאחר חלוף תקופת 30 הימים נעשתה, בזמנו, רק באישור ועדת המשנה או במקרה בו הצד שכנגד לא קיבל לידי את השומה.
לצערי, לגבי חלק מהתיקים, כנראה בשל חילופי העובדים ושינוי שיטת התיק בתיקים, לא נשמר התיעוד לגבי מועד מסירת שומת הוועדה לחייב. בכל מקרה, על פי הוראות תיקון 84 לחוק כיום לא ניתן להגיש שומות אחרות/השגות ועררים לעירייה/לוועדה המקומית.
החל מתחילת השימוש במערכת המידע החדשה, עובדי המחלקה מקפידים הקפדה יתרה על רישום מועדי שליחת/מסירת הודעת החיוב וקיים תיעוד מסודר בנדון.

5.2.1.3 השומות הסופיות נמוכות משומת הוועדה הראשונה בטווח הנע בין -20%

.67%

ב-17 מתוך 18 התיקים שנבדקו במדגם, הוגשו השגות על שומת הוועדה. (בתיק בו לא הוגשה השגה תאריך שומת הוועדה הינו 19/7/09. שומה זו לא שולמה).

12 מהתיקים הסתיימו בשומה מוסכמת או מכרעת.

נמצא כי בכל אחד מהתיקים שהסתיימו, השומה הסופית (מוסכמת או

מכרעת) הייתה נמוכה משומת הוועדה הראשונה בטווח הנע בין 20% -

.67%

להלן טבלה ובה ריכוז הפערים בין הסופית ושומת הוועדה, במדגם התיקים שנבדקו:

אחוז הפרש	הפרש בין שומה ראשונה למוסכמת / מכרעת	סכום מוצמד ליום השומה	סכום לתאריך הקובע	תאריך	סוג שומה	תת חלקה	חלקה	גוש
30%	211,380	711,380		06/11/2008	שומת וועדה		60	6181
				?	שומה אחרת			
		500,000		11/12/2008	שומה מוסכמת			
20%	5,387	26,311	24,223	23/06/2009	שומת וועדה	5	610	6181
		9,635		27/07/2009	שומה אחרת			
		20,924	18,894	10/08/2009	שומה מוסכמת			
28%	9,118	32,798	30,359	23/06/2009	שומת וועדה	6		
		10,202		27/07/2009	שומה אחרת			
		23,680	23,680	10/08/2009	שומה מוסכמת			
		1,106,823	24,388	05/01/2009	שומה אחרת			
40%	3,436,555	998,900	965,000	2/9/08+7/9/08	שומת וועדה		879	6207
		8,598,000	8,236,620	05/10/2008	שומת וועדה			
			1,151,980	17/11/2008	שומה אחרת			

אחוז ההפרש	הפרש בין שומה ראשונה / למוסכמת מכרעת	סכום מוצמד ליום השומה	סכום לתאריך הקובע	תאריך	סוג שומה	תת חלקה	חלקה	גוש
		5,161,445	5,092,500	10/09/2009	שומה מכרעת			
20%	13,230		65,730	07/03/2006	שומת וועדה		382	6126
			52,500	20/03/2006	שומה מוסכמת			
67%	717,853		825,000	07/02/2008	שומת וועדה			
			610,000	31/03/2008	תיקון לשומת וועדה			
		153,200	127,550	03/03/2008	שומה אחרת			
		355,289	289,151	20/11/2008	שומה מכרעת			
26%	27,000		105,000	22/10/2006	שומת וועדה			
			78,000	30/11/2006	שומה מוסכמת			
24%	180,603	739,341	666,707	24/03/2009	שומת וועדה		111	6128
			416,173	05/05/2009	שומה אחרת			
		558,739	591,268	13/05/2009	שומה מוסכמת			
				17/06/2009	שומה מכרעת			
44%	228,656		255,547	03/04/2008	שומת וועדה		148/146	6127
			-	20/10/2008	שומה אחרת			
		287,869	142,421	30/06/2009	שומה מכרעת			
45%	30,250	488,415	225,925	31/07/2007	שומת וועדה		317	6127
			0	24/09/2007	שומה אחרת			
			242,667	11/03/2008	שומה מכרעת			
			67,750	10/12/2008	שומת וועדה			
			2,481	09/02/2009	שומה אחרת			
			37,500	17/03/2009	שומה בהסכמה			
30%	186,751	622,504	515,846	28/10/2008	שומת וועדה		375	6158
		435,753	361,373	09/11/2008	מוסכמת			

הפרש אחוז	הפרש בין שומה ראשונה / למוסכמת / מכרעת	סכום מוצמד ליום השומה	סכום לתאריך הקובע	תאריך	סוג שומה	תת חלקה	חלקה	גוש
51%	32,625		36,828	24/03/2009	שומת וועדה		149/161 /147	6207
			18,541	11/05/2009	שומה אחרת			
			31,388	15/06/2009	שומה מוסכמת			
45%	154,796	346,000	81,658	05/02/2008	שומת וועדה		195	6159
			6,829	10/03/2008	שומה אחרת			
		191,204	55,260	02/11/2008	שומה מכרעת			
			93,175	15/06/2009	שומת וועדה			
33%	623,959	1,902,303	1,585,473	25/11/2007	שומת וועדה		293	6204
			512,390	05/02/2008	שומה אחרת			
		1,278,344	1,024,351	31/12/2008	שומה מכרעת			
29%	81,908		641,000	20/07/2005	שומת וועדה	1+3	44	6180
		282,441	277,000	03/09/2007	שומת וועדה			
			133,039	21/10/2007	שומה אחרת			
		200,533	196,670	20/11/2007	שומה מוסכמת			
30%	192,000		195,844	21/09/2008	שומה אחרת			
			449,000	17/11/2008	שומה מוסכמת			

המלצה

מומלץ למצוא דרכים לצמצום אחוזי הפער בין השומות הראשוניות והשומות הסופיות.

תגובת מנהל מחלקת נכסים

על פי הוראות התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, ניתנה בעבר לחייבים (לפני תיקון 84) הזכות החוקית להגיש מטעמים לעירייה שומה אחרת ובעקבותיה האפשרות להגיע לשומה מוסכמת או פנייה לשמאי מכריע.

בכל מקרה החתימה על שומה מוסכמת וההפחתה משומת הוועדה המקורית, נעשתה לאחר דיון מקצועי של שמאי הוועדה עם הצד שכנגד והינה על פי סמכותו ושיקול דעתו המקצועי של שמאי הוועדה בלבד. עוד יודגש בזה כי למעט מקרים חריגים ויוצאי דופן, ההפחתה משומת הוועדה המקוריות הינה בשיעור של בין , 15%-30% שהינה הפחתה סבירה ומקובלת.

רק במקרים חריגים בהם הייתה הצדקה לכך (נתונים הנדסיים מוטעים, עובדות שלא היו ידועות לשמאי הוועדה והוצגו בפניו ע"י הצד שכנגד, פטור עפ"י הוראות החוק וכיו"ב) ניתנה הפחתה מעבר ל 30%. מניסיון מצטבר של שנים, פנייה לשמאי מכריע ו/או לבתי משפט הייתה גורמת להפחתה משמעותית יותר משומת הוועדה המקורית (ושלא לדבר על התארכות הליכים, הוצאות מיותרות, תשלומי שכ"ט לשמאי מכריע וכיו"ב).

5.2.1.4 התייעוד בתיקים אינו נשמר בסדר אחיד, אי לכך ההתמצאות בנתוני התיק קשה.

לא קיימת במחלקה הנחייה בדבר אופן ניהול התיקים ודרישות תיעוד וסדר קבוע בתיק. התיקים מכילים מסמכים שונים ללא סדר והיררכיה.

המלצה

יש להגדיר שיטת תיעוד אחידה, בה יוגדרו מסמכי חובה לתיק וסדר תיוקם, באופן שיקל על עיון בתיק.

תגובת מנהל מחלקת נכסים

מנהל המחלקה מקבל את המלצת המבקר בעניין הסדר ושיטת התיוק בתיקים.

5.2.1.5 מערכת המידע מאפשרת הפקת שובר תשלום מטעה

נמצא כי מערכת המידע מאפשרת הפקת שובר תשלום הנושא את תאריך ההדפסה בעוד התאריך האחרון לתשלום הנקוב בו קודם לתאריך ההדפסה (תאריך היסטורי).

המלצה

יש לחסום את האפשרות להפקת שובר תשלום הנושא תאריך לתשלום המוקדם לתאריך הדפסת השובר. (במידה ומעוניינים בהפקת העתק שובר תשלום קודם יש לציין על גבי המסמך שזהו העתק ולציין את תאריך ההפקה המקורי ולא את יום ההדפסה של ההעתק הנוכחי).

תגובת מנהל מחלקת נכסים

מיד עם קבלת הטיוטה פנה מנהל המחלקה לגורמי המחשוב על מנת לטפל בנושא. הנושא טופל וסודר.

5.2.2 ממצאים פרטניים

5.2.2.1 חיוב בחסר של נישום כתוצאה מטעות ברישום היום הקובע בחשבון

השומה. העדר חיוב בסך של כ- 110,000 ₪ בגין הפרשי הצמדה. חשבון השומה שהוגש לנישום, ושולם על ידו בחודש 11.08, לא כלל חיוב בגין הפרשי הצמדה מהיום הקובע, עקב טעות בהזנת תאריך היום הקובע בחשבון השומה שנשלח. לאור הערת הביקורת פנתה העירייה אל החייב בדרישה לתשלום יתרת החוב. (להלן פרטי התיק - גוש 6180, חלקה - 44)

המלצות

- 1) מומלץ לבצע בדיקה חוזרת של נתוני התיקים במחלקה על מנת לאתר טעויות נוספות, במידה וקיימות.
- 2) מומלץ להגדיר תהליכי בקרה שוטפים, בהם תתבצע סקירת נתוני התיק והשוואה בין מסמכי המקור לנתוני מערכת המידע ע"י גורם נוסף במחלקה, טרום הוצאת שוברי התשלום לנישומים.

תגובת מנהל מחלקת נכסים

בעקבות הערת הביקורת המחלקה הוציאה לחייב דרישת תשלום בגין ההפרש ותפעל לגביית התשלום. יצוין כי העירייה לא תנפיק, אישור להעברת זכויות בלשכת רשם המקרקעין אלא לאחר בירור הנושא ותשלום ההפרשים כדן.

5.2.2.2 תשלום בהמחאות דחיות ומתן אישור על הסדרת ההיטל טרום הפירעון המלא.

נמצא כי ניתן אישור המעיד כי הוסדר תשלום היטל השבחה, כאשר התשלום התבצע בהמחאות דחיות, שלמועד מתן האישור טרם נפרעו. (גוש - 6180, חלקה - 44).

תגובת מנהל מחלקת נכסים

תשלום בהמחאות דחיות נעשה (בעבר) באישור הוועדה המקומית ו/או גזברות העירייה במקרים יוצאי דופן בלבד. במקרה הספציפי (גוש 6180 חלקה 44) תשלום בהמחאות דחיות נעשה על פי אישור ע/גזבר העיר.

6. עיקרי הליקויים והמלצות

6.1 כללי

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה מצד עובדי ומנהל מחלקת הנכסים, על השקיפות והנכונות לתיקון הליקויים. יש לציין כי הביקורת נערכה בסמוך לשינויים מהותיים במחלקה, במסגרתם תחלופת כוח האדם במחלקה והטמעת מערכת מידע חדשה.

הביקורת התרשמה כי חסרים במחלקת נכסים תהליכי בקרה ופיקוח, אשר הביאו לחוסר סדר בתיעוד התיקים ולחריגה מהוראות החוק והנוהל ביחס לעמידה בלוחות זמנים ואי היצמדות לכללי החוק ביחס להעברת הודעות לנישומים וקבלת שומות ערעור.

הביקורת מתרשמת כי במקביל לתהליכי השינוי במחלקה ובהתאם לרוח המנהל, קיימת במחלקה נכונות לביצוע שיפורים ולאיימוץ המלצות הביקורת.

6.2 עיקרי הליקויים

היעדר בקרות מובנות בתהליכי העבודה

- לא גובשו במחלקה באופן מסודר ומוגדר בקרות נדרשות במסגרת תהליכי העבודה ולא הוגדרו תהליכי פיקוח ומעקב.
- נוהל העבודה במחלקה אינו עדכני, אינו תואם את תהליכי העבודה בפועל ואינו מגדיר בקרות נדרשות.

- קיימת סתירה בין הוראות הנוהל לבין הוראות החוק בנושא קבלת תשלום על חשבון ההיטל טרום קביעת שומה סופית.
- בשנה האחרונה הוכנסה לשימוש מערכת מידע מבלי שבוצע עדכון מסודר של תהליכי העבודה ודרישות התיעוד והבקרה. לא נעשה שימוש במערכת המידע להפקת דוחות מרכזים ולבקרת על.

ליקויים שעלו במסגרת בחינת מדגם התיקים

- נמצאה אי הקפדה על שמירת תיעוד מסירת שומת הוועדה ושובר התשלום לנישום (החייב).
- נמצא פער הגדול מ- 30 יום בין שומת ההשגה (השומה האחרת) ותאריך ההודעה לנישום (החייב), פער תאריכים הסותר את המותר על פי חוק.
- בכל אחד מהתיקים במדגם, השומה הסופית הייתה נמוכה משומת הוועדה הראשונה בטווח הנע בין 20% - 67%.
- התיעוד בתיקים אינו נשמר בסדר אחיד, אי לכך ההתמצאות בנתוני התיק קשה.

חיוב בחסר של נישום

- נמצא כי בוצע חיוב בחסר של נישום בסך של כ- 110 אלף ₪. בעקבות הערת הביקורת נשלחה אל הנישום דרישת תשלום בגובה החיוב החסר.

התקשרות עם שמאים

- לא הועברו לביקורת הסכמי ההתקשרות עם השמאים, למעט הסכם התקשרות לשנת 2005 עם שמאי אחד.
- קיים אי שוויון בחלוקת העבודות המופנות אל השמאים השונים. אי השוויון בולט במיוחד בשנת 2009, בה הועברו אל שני שמאים מעל ל- 70% מהעבודות.
- קיים עיוות ברישום הוצאות השמאות בגין שמאים מכריעים, ההוצאה נרשמת כהקטנת הכנסה.

6.3 עיקרי ההמלצות

קביעת תהליכי בקרה ופיקוח ועדכון נוהל העבודה במחלקה

- (1) מומלץ לקבוע במחלקת נכסים בקרות במסגרת תהליכי עבודה תוך שילוב תהליכי פיקוח ומעקב, אשר יכללו עיון ובחינה תקופתית של תיקי התיעוד וכן הגדרת דוחות מרכזים אשר יופקו אחת לתקופה ממערכת המידע וייבחנו ע"י מנהל המחלקה.

- (2) יש לעדכן את נוהל העבודה במחלקה, ולקבוע בו שיטות עבודה תוך הגדרת אופן השימוש במערכת המידע לרבות עיתוי הקלדת המידע למערכת ותוכנו.
- (3) מומלץ להתייחס בנוהל לתהליכי בקרה נדרשים במחלקה ולתהליכי פיקוח ומעקב
- (4) יש להתאים את הנוהל בעירייה להוראות החוק ולאפשר לחייבים ביצוע תשלומים על חשבון ההיטל ללא מגבלות.
- (5) יש להקפיד על שמירת תיעוד ההודעה הנשלחת לנישום וכן עדות לקבלתה אם באמצעות החתמת הנישום על העתק או באמצעות שמירת אישור משלוח בדואר רשום.
- (6) מומלץ למצוא דרכים לצמצום אחוזי הפער בין השומות הראשוניות והשומות הסופיות.
- (7) יש להגדיר שיטת תיעוד אחידה, בה יוגדרו מסמכי חובה לתיק וסדר תיוקם, באופן שיקל על עיון בתיק.

איתור ומניעת חיובי חסר

- (8) מומלץ לבצע בדיקה חוזרת של נתוני התיקים במחלקה על מנת לאתר טעויות נוספות בסכומי החיוב, במידה וקיימות.
- (9) מומלץ להגדיר תהליכי בקרה שוטפים, בהם תתבצע סקירת נתוני התיק והשוואה בין מסמכי המקור לנתוני מערכת המידע ע"י גורם נוסף במחלקה, טרום הוצאת שוברי התשלום לנישומים.

התקשרות עם שמאים

- (10) יש לוודא קיומם של הסכמי התקשרות עדכניים עם כל אחד מהשמאים.
- (11) יש להקפיד על חלוקת העבודות בין השמאים השונים באופן שוויוני.
- (12) מומלץ לרשום בספרי העירייה את סך ההכנסה מהיטל השבחה (טרום קיזוז הוצאות השמאי המכריע) בסעיף הכנסות מהיטל השבחה ומנגד יש לרשום את חלקה של העירייה בשכר הטרחה של השמאים המכריעים בסעיף הוצאות שמאות.

6.4 תגובה מסכמת של מנהל מחלקת נכסים

בשנה האחרונה נעשתה מהפיכה של ממש בנושא (קבלת שני עובדים חדשים, הכנסת מערכת מחשוב חדשה, חלוקת העיר לשני אזורים כאשר על כל אזור ממונה עובד המלווה את נושא קביעת ההיטל מתחילתו ועד סופו).
תוך כדי למידת הנושא על ידי שני העובדים החדשים גובש נוהל עבודה המאפשר הליכי העבודה.
כמובן נושא הבקרה ישופר על ידינו וזאת לאור הכנסתה לשימוש של מערכת המחשוב החדש.
המחלקה מטפלת במסה גדולה מאוד של תיקים (כל הבקשות להעברת זכויות וכל הבקשות להיתר בניה עוברות דרך המחלקה, לצורך קביעת היטל ההשבחה).
עובדי המחלקה עושים עבודתם במסירות רבה במקצועיות ותוך מתן שירות הולם וראוי לאזרחים הרבים הפוקדים את המחלקה.
כפי שעולה מנתוני הגזברות והמחלקה וכפי שהדבר מוצא ביטוי בביקורת, מצליחים עובדי המחלקה לטפל בגבייתם של עשרות מיליוני שקלים בשנה, כאשר כל הטיפול מתחילתו ועד סופו לרבות תשלומי שכר טרחת השמאים, נעשים על ידי עובדי המחלקה.
יצוין כי החלק הארי של הליקויים מתייחס לעבר, חלק מהליקויים תוקנו עוד לפני תחילת הביקורת, חלקם תוקנו במהלך הביקורת ולגבי שאר הליקויים, ייעשה כל מאמץ לתקנם בהקדם האפשרי.
אנו מברכים על המלצות הביקורת ונעשה כל מאמץ ליישם את ההמלצות, אשר טרם יושמו, בהקדם האפשרי.

הערת הביקורת: תגובת מנהל מחלקת נכסים שולבה בגוף הדוח במסגרת סעיפיו השונים.