

1. הקדמה

הביקורת בנושא החלה לפני כשנתיים בהתאם לתוכנית הרב שנתית של הביקורת.
מסיבות שונות ובמיוחד שינוי בסדרי העדיפויות של הביקורת פרסום הביקורת הנו רק עכשיו.

2. מטרת הביקורת

לבדוק הכנסות העירייה בגין היטל השבחה.
הביקורת לא תתיחס בדו"ח זה למכלול הפעולות והתהליכים הקשורים לנושא היטל השבחה. נושאים אלו ימצאו מקומם בדו"ח אחר.
להמליץ המלצות לשיפור פעולות העירייה

3. שיטת הביקורת

הביקורת עיינה במסמכים הבאים:
3.1 טפסים ומסמכים הנוגעים לנושא הבדיקה.
3.2 מסמכים ומידע בנוגע להיטל השבחה.
3.3 שיחות בע"פ עם גורמים רלבנטיים היכולים להאיר הנושא.
3.4 דוח"ות ביקורת מרשויות אחרות ודוח"ות ביקורת של מבקר המדינה העוסקים בנושא הבדיקה.
3.5 ספרות מקצועית הן בכתובים והן באנטרנט שעניינה היטל השבחה. (כולל פסקי דין בעניין)

4. היקף הביקורת

פעולות העירייה המתייחסות לנושא היטל השבחה-בהיבט ההכנסות בלבד.

5. מערכות/פונקציות מבוקרות

5.1 ועדת תכנון ובניה.
5.2 מהנדס הועדה (מהנדס העיר).
5.3 גזבר העירייה.
5.4 חשב מלווה.

6. החוק

6.1 חוק התכנון והבניה
6.2 הנחיות מנכ"ל משרד הפנים הרלבנטיות לנושא
6.3 פסקי דין שונים בעניין.

6.4 הנחיות לשכת שמאי המקרקעין בישראל

נקודות בחוק (בהתייחסות להכנסות):

1. המסגרת הנורמטיבית להיטל ההשבחה קבועה בסעיף 196א' לחוק התכנון והבנייה. החוק העניק לוועדה המקומית לתכנון ובנייה סמכות לגבות היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק.

החבות בהיטל חלה בגין השבחה במקרקעין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול או בדרך אחרת.

2. על פי החוק, השבחה היא עלייה בשווי מקרקעין עקב אחת משלוש סיבות: (א) אישור של תכנית מתאר מקומית או של תכנית מפורטת, (ב) מתן הקלה, (ג) התרת שימוש חורג. במקרים אלה ישלם בעל הקרקע היטל השבחה ששיעורו מחצית ההשבחה, כלומר מחצית מעליית שווי הקרקע במחירי השוק.

3. מתפקידי הוועדה המקומית לקבוע, באמצעות שמאי מקרקעין, את שומת ההשבחה ואת היטל ההשבחה. שומת ההשבחה תיערך בסמוך ליום אישורה של התכנית אשר השביחה את המקרקעין או ההקלה או התירה שימוש חורג, לפי העניין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין כאילו נמכרו בשוק החופשי. בשונה ממועד החבות בהיטל, מועד תשלום ההיטל הוא לא יאוחר מהמועד שבו מימש החייב את זכותו בקרקע, אם על ידי קבלת היתר לבנייה או לשימוש במקרקעין, אם על ידי התחלת השימוש במקרקעין בפועל, כפי שהותר לראשונה באישור התכנית, אם על ידי העברת הזכויות במקרקעין.

לא תינתן תעודה לרשם המקרקעין, לא יוצא היתר בנייה במקרקעין, לא תינתן הקלה ולא יותר שימוש חורג, כל עוד לא שולם ההיטל או אותו חלק ממנו שיש לשלם באותה עת, על פי התוספת בשל אותם מקרקעין או שניתנה ערובה לתשלום ההיטל או לחלק ממנו.

מיום תחולת החוב ועד יום מימוש הזכויות יוצמד החוב למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבנייה, לפי שיעור העלייה הנמוך מבין השניים. מיום המימוש ואילך יחול על תשלום ההיטל חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980.

4. לאחר שהוכנה שומת ההשבחה, רשאי החייב בהיטל להגיש בתוך 30 יום שומה אחרת (שומה נגדית) שהכין שמאי מקרקעין מטעמו. אם הסכימו הוועדה המקומית והחייב לשומה, יותאם החיוב בהיטל לשומה שהוסכם עליה. שומה מוסכמת יכולה להתקבל בלא שהוגשה שומה אחרת או בעקבות הגשת שומה אחרת. כן מאפשרת העירייה להגיע להסכמה על שומה בשיעור 10% פחות משומת הוועדה. לא הסכימו על שומה – יבחרו הוועדה המקומית ובעל המקרקעין שמאי מקרקעין אחר, והשומה שלו היא שתכריע. אפשר לערער על החיוב בהיטל או על

הכרעת השמאי המכריע במישור המשפטי בלבד. הערעור יוגש בתוך 45 ימים לבית משפט השלום שבאזור השיפוט שבו נמצאים המקרקעין.

5. השמאים השונים נדרשים לערוך את שומתם בהתאם לתקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית), התשכ"ו-1966. גם לשכת שמאי המקרקעין בישראל קבעה כללים מקצועיים להכנת שומות היטל השבחה.

6. התוספת השלישית לחוק כוללת התייחסות לעניינים נוספים הנוגעים להיטל השבחה.

חישוב ההשבחה מתבצע אך ורק על השטח המבוקש בהיתר הבנייה. החבות בהיטל תיקבע על ידי שמאי בסמוך לאחר אישור התוכנית, התרת השימוש החורג או מתן הקלה. חישוב ההשבחה נערך למועד המאוחר בשבועיים מיום פרסום תכנית בנין עיר (תב"ע) האחרונה, שהשביחה את המקרקעין, כפי שפורסם בילקוט הפרסומים. חישוב ההשבחה נערך למועד המאוחר בשבועיים מיום פרסום תכנית בנין עיר (תב"ע) האחרונה, שהשביחה את המקרקעין, כפי שפורסם בילקוט הפרסומים.

7. הועדה המקומית לתכנון ובנייה רשאית לדחות את עריכת שומת ההשבחה, עקב אישור התוכניות, עד למימוש הזכויות במקרקעין.

8. מימוש זכויות במקרקעין מתקיים עפ"י החוק:

1. בעת קבלת היתר לבנייה, או לשימוש בהם, שלא היה ניתן לתת, אלמלא אישור תוכנית, מתן הקלה, או התרת שימוש חורג, שבעקבותיהם חל היטל השבחה.

2. התחלת השימוש בהם, בפועל, כפי שהותר, לראשונה, עקב אישור התוכנית, שבעקבותיו חל היטל השבחה.

3. העברתם, בשלמות או חלקית, או הענקת זכויות בהם הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין, בתמורה או ללא תמורה, אך למעט העברה מכח דין והעברה ללא תמורה מאדם לקרובו.

ההיטל ישולם, לא יאוחר, מהמועד שהחייב בו, מימש זכויות במקרקעין, שלגביהם חל ההיטל.

אם הועדה המקומית מחליטה על דחיית עריכת השומה, עד למימוש הזכויות, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש, לשלם, מיידית, את ההיטל החל עליו.

במקרה כזה, על נציגי הוועדה המקומית לערוך את שומת ההשבחה, תוך 90 יום מקבלת הדרישה.

סעיף 19 לתוספת בסעיפים קטנים (א) עד (ד), עוסק בפטורים מהיטל. בין השאר, נקבע בסעיף קטן (א) כי הוועדה רשאית לפטור את בעל המקרקעין, מחובת תשלום ההיטל כולו, או חלקו, בגלל מצבו החומרי.

אם הוכנה שומה פרטנית, על ידי שמאי הוועדה המקומית, רשאי החייב בהיטל, להגיש שומה אחרת, שהכין שמאי אחר מטעמו, תוך 30 יום, מיום שהודעה לו השומה. לא ניתן להאריך מועד זה, אלא עפ"י אישור מטעם משרד הפנים.

היה והוועדה המקומית ובעל המקרקעין, הגיעו לשומה מוסכמת, יותאם החיוב בהיטל לשומה שהוסכם עליה.

היה והוועדה המקומית והשמאי האחר (מטעם בעל המקרקעין), לא הגיעו להסכמה, ייבחר, על דעתם, שמאי שלישי – שמאי מכריע – וקביעתו תהיה שומה מכרעת.

על הכרעת שמאי מכריע, ניתן לערער בנקודה משפטית בלבד, בבית משפט השלום באיזור שיפוט המקרקעין, תוך 45 יום, מהיום שבו הודעה ההודעה, שעליה מערערים.

9. לא תירשם, בפנקסי המקרקעין, פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא, לאחר, שהוצגה בפני הרשם, תעודה החתומה בידי יושב ראש הוועדה המקומית, או בידי מי שהסמיכו לכך, המעידה, כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה כהיטל החל על המקרקעין, או ניתנה ערובה לתשלומו.

לא יוצא היתר לבניה במקרקעין ולא תינתן הקלה ולא יותר שימוש חורג כל עוד, לא שולם ההיטל, או אותו חלק ממנו, המגיע, אותה שעה, בשל אותם מקרקעין, או שניתנה ערובה לתשלום.

עלה מדד המחירים לצרכן, או מדד תשומות הבניה, שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסמוך, לפני המועד לתשלום ההיטל או כל חלק ממנו, לעומת מדד, כאמור, שפורסם בסמוך לפני תחילת התכנית, או אישור ההקלה, או השימוש החורג, שבעקבותיהם חל ההיטל, יוגדל הסכום, שהחייב בהיטל חייב בו, לפי שיעור העליה, הנמוך ביותר, של שני המדדים האמורים.

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

המשמעות של שני הסעיפים האלה הנה:
כי מיום, שחוב היטל ההשבחה נוצר, (שבועיים לאחר החלטת הועדה) ועד ליום המימוש, יש לגבות הפרשי הצמדה (על פי סעיף 9), בעוד שמיום המימוש ועד התשלום בפועל, יש לגבות ריבית והפרשי הצמדה (עפ"י סעיף 15).

במכר, יום המימוש הוא יום החתימה על החוזה. אם לאחר מכן, מבקשים אישור לרשם המקרקעין, או היתר בניה, יש לגבות ריבית והצמדה, מיום המימוש ועד התשלום בפועל.

בשימוש חורג, או בעקבות מתן הקלה, יש להפעיל את סעיף 15, מיום התחלת המימוש, גם אם ניתן היתר, לאחר מכן. כמו כן יש, לגבות ריבית והצמדה, לפי סעיף 15, כאשר מסיבה, כל שהיא, ההיטל לא נגבה בעת מתן ההיתר.

עפ"י תקנון התכנון והבנייה (ערובות להבטחת תשלום היטל השבחה ודחיית תשלומים) התשמ"א – 1981, רשאי החייב בהיטל, לשלם, מיידית, רק 50% מהיטל ההשבחה ולדחות את תשלום היתרה, באופן שהתשלום, יחולק ל- 6 שיעורים חודשיים שווים (על התשלומים הדחויים חלים, כאמור, תשלומי ריבית והצמדה).
דחיית תשלומים

7. המצאת מסמכים ומסירת מידע

למרות שיתוף הפעולה לו זכתה הביקורת מהמבוקרים עלה כי לא ניתן היה להעמיד נתונים רבים ונדרשים.

כדוגמא:

לא ניתן היה לקבל נתונים חשובים והכרחיים לניתוח הנושא.

כדוגמא:

1. חלוקה בהתאם לשנים סכומים ושמאויות של המשלמים

2. חוזי שמאויות

3. פרוט מקרי השמאות לפי שנים (מתן הקלה, התרת שימוש חורג,

אישור של תכנית מתאר מקומית שבעקבותיה היתה עלייה בשווי

מקרקעין, אישור של תכנית מפורטת שבעקבותיה היתה עלייה בשווי

מקרקעין

ללא אפשרות לקיים ניתוחים מעין אלו שבדוגמאות דלעיל הרי לא ניתן להעריך אלא בקרוב ממצאים משמעותיים אפשריים בנושא. בהתאם לאשר נאמר לביקורת הרי הדבר נובע מחסרונות התוכנה שבשימוש אגף הבניה.

8. ההכנסות

מקורות ההכנסה של העירייה מהיטל השבחה נובעים משני מקורות:
1. מקורות הכנסה פנימיים – הכנסות הנובעים מפעולות העירייה/ועדת התכנון או מפעולות תושבים בישוב.
2. מקורות הכנסה חיצוניים – כל הכנסה אשר הינה נובעת מפעולות העירייה. הכנסה המתקבלת בגין שטחים/בנינים הנמצאים בשטח השיפוט של העירייה. המקור החיצוני היחיד להכנסות העירייה היו ההכנסות אשר התקבלו ממנהל מקרקעי ישראל.
הביקורת בדקה את הכנסות העירייה בין השנים 1998-2010 .

ב 5 מתוך שנות המדגם לא נגבה בעירייה היטל השבחה. ההכנסות היחידות היו ההכנסות אשר התקבלו באופן אוטומטי ממ"י.

בשנות המדגם התבצעו בעיר פעולות רבות אשר בגינן ניתן היה לקבל היטל השבחה.

להערכת הביקורת ניתן להעריך באופן גס ביותר כי הפסדי העירייה מתבטאים במליונים רבים של שקלים.

בטבלאות ובגרף הבא הבאים מפורטים הכנסות העירייה מהיטל השבחה מכל המקורות בש"ח ובאחוזים.

היטל השבחה ממינהל מקרקעי ישראל

6.1 סעיף 21 לתוספת השלישית מתייחס להסכם בדבר תשלומים, במקום היטל השבחה, שעל מינהל מקרקעי ישראל לשלם לרשויות המקומיות.

על פי ההסכם משנת 1973 בין משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל והמרכז לשלטון מקומי, מתחייב המינהל לשלם לרשויות המקומיות בגין היטל השבחה בעד אדמות המינהל 10% מהתקבולים השנתיים מן העסקאות המפורטות בהסכם והמבוצעות בשטח הרשות.

ההכנסות שקיבלה העירייה כתקבולי חלף היטל השבחה ממינהל מקרקעי ישראל בשנים האחרונות הן:

המלצת דו"ח של מבקר המדינה

**הומלץ להקפיד על קביעת סכומים מדויקים ומבוססים של היטל
ההשבחה המוטל על האזרח, ועל כך ששומת השמאי חייבת
להיות מנומקת כראוי, תוך פירוט העסקאות והמחירים עליהם
היא מבוססת, ולאחר שנלקחו בחשבון כל הגורמים שלפי חוות
דעתם המקצועית משפיעים על ההשבחה.**

היטל ההשבחה הוא נושא מערכתי מורכב המטופל בכמה יחידות בעירייה, ויש בו פוטנציאל להגדלת הכנסות העירייה. הממצאים מלמדים כי פוטנציאל זה אינו מנוצל דיו. יש לבצע עבודה יסודית ומסודרת כדי לאתר את כל החובות לעירייה בנושא היטל השבחה ולפעול לגבייתם. הימנעות מפעולות גבייה פוגעת באפשרות לממש את הכנסותיה העצמיות של העירייה בתקופה העומדת בסימן גירעונות משמעותיים.

הכנסות מהיטל השבחה בש"ח

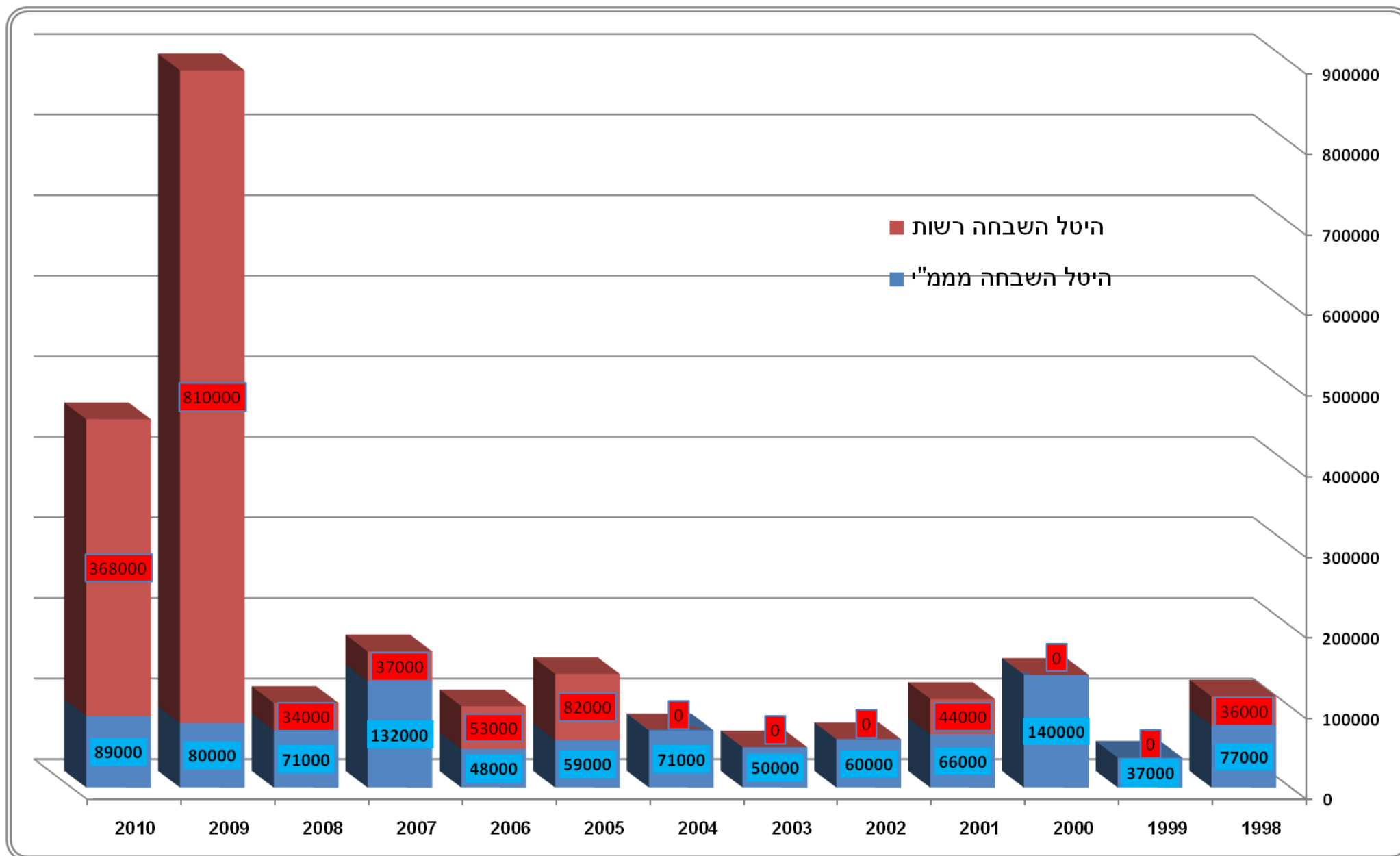
2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
89,000	80,000	71,000	132,000	48,000	59,000	71,000	50,000	60,000	66,000	140,000	37,000	77,000	היטל השבחה מממ"י
368,000	810,000	34,000	37,000	53,000	82,000	0	0	0	44,000	0	0	36,000	היטל השבחה רשות
457,000	890,000	105,000	169,000	101,000	141,000	71,000	50,000	60,000	110,000	140,000	37,000	113,000	סה"כ היטל השבחה

הכנסות מהיטל השבחה באחוזים

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
19%	9%	68%	78%	48%	42%	100%	100%	100%	60%	100%	100%	68%	היטל השבחה מממ"י
81%	91%	32%	22%	52%	58%	0%	0%	0%	40%	0%	0%	32%	היטל השבחה רשות

מתוך 13 שנות המדגם ב 5 שנים אין כל הטל השבחה מהרשות
אין היטל השבחה על מבנים פרטיים

הכנסות היטל השבחה מממ"י ומגביה עצמית (בשקלים) לפי שני



המלצות

היטל ההשבחה הוא נושא מערכתי מורכב המטופל בכמה יחידות בעירייה, ויש בו פוטנציאל להגדלת הכנסות העירייה. הממצאים מלמדים כי פוטנציאל זה אינו מנוצל דיו. יש לבצע עבודה יסודית ומסודרת כדי לאתר את כל החובות לעירייה בנושא היטל השבחה ולפעול לגבייתם. הימנעות מפעולות גבייה פוגעת באפשרות לממש את הכנסותיה העצמיות של העירייה בתקופה העומדת בסימן גירעונות משמעותיים.



הגנת המבוקים והתיחסות הניקוחה

תגובות המבוקרים לטיוטת דו"ח הביקורת

1. בתאריך 15/10/2013 - הופצה טיוטת דו"ח הביקורת לתגובת:

א. מהנדס העיר

תגובת המבוקרים נדרשה עד לתאריך : 17/10/2013

תגובת מהנדס העיר התקבלה ב 17/10/2013 – רצ"ב



17.10.2013
יג' חשוון תשע"ד

לכבוד,
מר צביקה בר דרור
מבקר העירייה
כאן

א.נ.,

הנדון: מכתב תגובה לטיטוט ביקורת על הכנסות העירייה מהיטל השבחה.

1. המדגם מתייחס ל-12 שנים (2010-1998) וההתייחסות הינה גורפת ומטעה.
2. יש לחלק את התקופה הנ"ל לשתי תקופות, כאשר, תקופה ראשונה הינה בין השנים: 1998-2008 ואילו התקופה השנייה והחדשה בה החל המבוקר לשמש כמהנדס עיר בין השנים 2009 ועד עצם היום הזה.
3. מתוך הנתונים המוצגים בטבלה ובגרף שבדו"ח הביקורת, ניתן לראות כי החל משנת 2009 חלה עלייה משמעותית ביותר בגביית היטל השבחה שגובה הרשות ביחס לשנים קודמות (ללא כל קשר להיטל השבחה מממ"י).
3. דוגמא לכתוב בסעיף 3 הינה העובדה כי בשנת 2008 היטל השבחה שגבתה הרשות עמד על סך 34,000 ש"ח בעוד שבשנת 2009 גביית היטל השבחה עמדה על 810,000 ש"ח (גידול של פי 25).
4. בהתייחס לסעיף מס' 6 (החוק) ובתוכו לסעיף מס' 2 בנקודות החוק, על פי נוהלי העבודה הקיימים בוועדת בניין ערים, כל תיק בניין המתאשר במסלול של שימושים חורגים, מתן הקלות, תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטות, או העברת זכויות הכרוכה בתשלום היטל השבחה, עוברים באופן אוטומטי לשמאי הועדה אשר שם את היטלי ההשבחה לוועדה המקומית. לאחר מכן הדרישה לתשלום השומה מועברת אל היזם או אל מגיש הבקשה, על ידי הוועדה המקומית.
5. לסיכומו של דבר, על פי נוהלי העבודה של וועדת בניין ערים ניתן לומר שהיטלי השבחה נגבים ותואמים במלואם את הדרישה של גביית היטלי השבחה על פי סעיף 196 א' לחוק התכנון והבנייה.
6. עוד ראוי לציין כי הוועדה המקומית מעסיקה היום כחמישה שמאים אשר מבצעים את עבודת השמאות על פי כל הכללים וההנחיות המקובלות של לשכת השמאים (רצ"ב החלטת וועדת בניין ערים בנושא).
7. יש להדגיש כי המבוקר קיבל את דו"ח הביקורת בתאריך 15.10.2013 ונדרש להגיב תוך יום, דבר שאינו תקין ומקובל על פי נוהלי הביקורת.
8. רצ"ב ריכוז דרישות השומה שאותם דרשה הוועדה המקומית במהלך השנים 2009-2013.

בברכה,
אדר' חזק ליינשטיין
מהנדס עיריית אופקים

אופקים רח' הרצל, ת.ד. 1 80300 מלפון: 08-9928542 Tel, פקס: 08-9928554 Fax

התיחסות הביקורת לתגובת מהנדס העיר

הביקורת מקבלת את תגובת מהנדס העיר לגבי הפיצול הנדרש בתקופות ההנכסה של הטל השבחה.
הביקורת מבקשת לציין כי השינויים אכן ניכרים הן בגרף והן בטבלאות.