

## גביית אגרות בנייה והיטלי פיתוח

### מנהל הנדסה

### אגף רישוי להשבחה, אגרות בנייה והיטלים ובקרת איכות

## הקדמה ועיקרי הממצאים

### 1. כללי

- 1.1 בהתאם לתכנית הביקורת השנתית של מבקרת העירייה לשנים 2023 – 2024 נערכה ביקורת באגף רישוי להשבחה, אגרות בנייה והיטלים ובקרת איכות (להלן "אגף אגרות בנייה והיטלים") הכפוף לסגנית מהנדסת העיר בתחום רישוי והיתרים מנהל ההנדסה בראשותה של מהנדסת העיר.
- 1.2 הביקורת כללה גם את מנהל הכספים - אגף ההכנסות ואגף הגזברות בשל מעורבותם בתהליכי העבודה בתחום זה.
- 1.3 הביקורת נערכה בסיוע של משרד רואה חשבון במיקור חוץ.
- 1.4 העיר בת ים נמצאת בשנים האחרונות בתנופת בנייה בהיקפים גדולים מאד, תוך כדי מיצוי פוטנציאל הבנייה בעיר בהיבטים רחבים. הדבר מצריך פיתוח של התשתיות בעיר אשר מוטל על העירייה, המממנת זאת מהיטלי הפיתוח אשר היא גובה מכוח חוקי העזר.
- 1.5 עיריית בת ים גובה מאות מיליוני ש"ח מאגרות בנייה והיטלי פיתוח מדי שנה, וכפועל יוצא ביצוע מעקב ובקרה על פעילות זו היא עניין שבהכרח ובשגרה.
- 1.6 בשנתיים האחרונות פעלה העירייה לקידום שינויים בתהליכי העבודה בתחום זה, במטרה לשפר ולייעל אותם, לממש את מלוא פוטנציאל הגבייה, ולהעניק ליוזמים ולתושבים שירות מיטבי.

### 2. מטרות הביקורת

2.1 מטרות הביקורת בהם התמקדה עבודת הביקורת, להלן:

- 2.1.1 לבחון את תחום אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח החל מביצוע התחשיבים לצורך שליחת דרישות תשלום לחייבים, וכלה בגביית האגרות וההיטלים בפועל, לרבות הסכמי פשרה שאושרו על ידי העירייה.
- 2.1.2 לבחון את תהליכי המעקב והבקרה הננקטים על ידי העירייה בנוגע לגביית אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח, ולהגדלת הכנסות העירייה בתחומים נוספים, כגון: ארנונה.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

2.1.3 לאתר את הנושאים, התחומים והתהליכים בהם עלולה העירייה להימצא בחשיפה להפסדים פוטנציאליים בהכנסות מאגרות בנייה והיטלי הפיתוח והכנסות בתחומים נוספים.

2.2 להדגשה, הביקורת לא בדקה במסגרת דוח ביקורת זה את נושא היטלי ההשבחה.

## 3. תכנית הביקורת

3.1 הביקורת התמקדה בבדיקתה בנושאים הבאים :

3.1.1 חוקים ונהלים כולל נהלים והוראות עבודה של העירייה בכלל ושל מנהל הנדסה והאגף לגביית אגרות בנייה והיטלי פיתוח בפרט.

3.1.2 תכנית עבודה שנתית, קביעת יעדים ומטרות, מדדי ביצוע ותפוקות.

3.1.3 המבנה הארגוני של האגף, תקנים, בעלי תפקידים וכו'.

3.1.4 תקציב ומשאבים, הכנסות, הוצאות וגבייה (היקף הגבייה, שיעורה וכו').

3.1.5 ביצוע התקשרויות עם ספקים - מכרזים, קולות קוראים והסכמים עם ספקים, ובעיקרם שמאים, משרדי עו"ד ורו"ח.

3.1.6 תהליכי העבודה (קביעת החיוב, גבייתו, תיעוד וכו') והפיקוח והבקרה אחר אופן התנהלותם.

3.1.7 ממשקי העבודה עם האגפים בעירייה ובעיקרם אגף ההכנסות, גזברות העירייה והשירות המשפטי, ועם ממשקים חיצוניים, כגון : תאגיד מי בת ים.

3.1.8 עבודה באמצעות תוכנות המחשב (קומפלוט, CRM).

3.1.9 ארגון וניהול המידע (טיוב מידע והמרת היסטוריה תיעודית לפורמט דיגיטלי), ויעילות השימוש בו.

3.1.10 בחינת הסכמי התקשרות עם ספקים (יועצים מומחים) להעמקת הגבייה.

3.1.11 ניהול פשרות.

3.2 הניתוח בוצע על סמך מצגים, נתונים ומסמכים אשר נמסרו לביקורת על ידי מנהלי מחלקות העירייה השונות שנושאים אלו הינם בסמכותם ובאחריותם.

## 4. סיכום הביקורת

4.1 בתום הביקורת נדונו ממצאיה עם מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, נציגת היועצת המשפטית, סגנית מהנדסת העיר לרישוי והיתרים, וסגנית מנהלת אגף אגרות בנייה והיטלים לגביית אגרות בנייה והיטלים.

4.2 הביקורת מציינת בהערכה רבה את שיתוף הפעולה המלא של המנהלים הממונים וצוות העובדים מנהל הנדסה ומנהל הכספים עם עבודת הביקורת.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

4.3 יש לציין, כי בתום הביקורת פרשה מהנדסת העיר מעבודתה ובמקומה מונה מהנדס עיר. הביקורת התרשמה, כי סגנית מנהלת האגף לאגרות בנייה והיטלים פועלת באופן מקצועי ומסור על מנת לבצע את משימותיה בתהליך חישוב האגרות וההיטלים וחוב הזמים. זאת על אף, החוסר המשמעותי בכוח האדם שכתוצאה ממנו מוטל עליה עומס מטלות רב. סגנית המהנדסת לה כפופה סגנית מנהלת האגף, משבחת אף היא את עבודתה.

4.4 עם זאת, מצאה הביקורת, כי קיימים נושאים בהם ישנם פערים בין התהליך על פיו אמורות להתבצע המשימות לבין התהליך המתבצע בפועל, כפי שמפורט בדוח זה. הסיבות לכך מגוונות (כגון: כוח אדם, היעדר ממשקים מלאים בין מנהל ההנדסה למנהל הכספים ועוד).

4.5 הביקורת סבורה, כי הדגשים האמורים להתקיים בנושא הטיפול בהכנסות העירייה בכלל וגביית אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח בפרט, הם:

4.5.1 מטרת העל היא למקסם את סך הגבייה.

4.5.2 להקפיד על יעילות התהליכים.

4.5.3 להתחקות אחר מקורות המידע ולשאוף לאחדם תחת "קורת גג" אחת על מנת לוודא כי אנו "רואים" את התמונה המלאה.

4.5.4 לוודא, כי הפעולות נרשמות ומהוות "זכרון" ארגוני העשוי לסייע בעתיד.

4.5.5 להקפיד על חישוב מדויק, על מנת לא ליצור הפסדים לעירייה, ולהיפך.

4.6 כל זאת, מצריך שיתופי פעולה הדוקים ונשיאה באחריות של כל העובדים/המנהלים במנהל ההנדסה ובאגף ההכנסות. לשם כך, רצוי לקיים מפגשים משותפים שוטפים על מנת לייצר למידה ופעולה. בנוסף, מומלץ לקיים השתלמויות וימי עיון, על מנת להעמיק את הידע בקרב העובדים/המנהלים, להתייעלות ולמניעת טעויות.

## 5. ההיבט החוקי

5.1 הבסיס החוקי לגביית אגרות הבנייה וההיטלים מעוגן בחוקים וההנחיות הבאים:

5.1.1 חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-11965.

5.1.2 פקודת העיריות [נוסח חדש]2.

5.1.3 תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל – 31970.

5.1.4 תקנות רישוי בנייה, (הוראת שעה) תש"ן – 41990.

5.1.5 תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח – 51987 (להלן: "תקנות המכרזים").

## 6. הוראות עבודה ונהלים

6.1 הביקורת מצאה, כי במחלקת אגרות בנייה והיטלים במנהל ההנדסה, לא קיימים נהלים או הוראות עבודה כתובים אודות תהליך החיוב והגבייה של אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח, למעט תרשימי זרימה שהוכנו על ידי סגנית מנהלת האגף לאגרות בנייה והיטלים.

6.2 המדובר הוא בתרשימי זרימה לניהול הליכים של טיפול בבקשות להיתרי בנייה הכוללים השבחה, אגרות בנייה והיטלים, ניהול הליכים לטיפול בבקשות העברות בטאבו, התייחסות ספציפית לטיפול במגרשים ובשכונת פארק הים, וכן ריכוז נהלים בתחומי רישוי, השבחה ואגרות היטלים המציינים בראשי פרקים את שלבי התהליך והעובדים/המנהלים המטפלים בכל אירוע.

6.3 הביקורת אף לא מצאה נהלים המאפיינים ומסדירים את ממשקי העבודה בין אגפי העירייה השונים העוסקים בתחום אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח, קרי אגף אגרות בנייה והיטלים לגביית אגרות בנייה והיטלים במנהל ההנדסה ואגף ההכנסות וגזברות העירייה במנהל הכספים.

6.4 היעדר קיומם של נהלים ויישומם בכל הנוגע לעבודת הממשקים בין האגפים עלולים להוביל לחוסר בקרה ופיקוח אחר התהליך, וכפועל יוצא מכך לאובדן הכנסות, כתוצאה מעיכוב תהליכים, טעויות בתחשיבים, העברת מידע חלקי בין אגפים וליקויים בשל אי שלמות התהליך.

6.5 הביקורת סבורה, כי יש לערוך נהלים והוראות עבודה ברורים ומפורטים על מנת שתהליך העבודה יהיה מדויק, יעיל ונכון.

6.6 בשנתיים האחרונות החל הליך משמעותי לייעול תהליכי עבודה ושיפור השירות לתושב, מתן אפשרות להגשת פניות באופן דיגיטלי וקיצור זמני הטיפול באופן משמעותי. לדברי סגנית מנהלת האגף לאגרות בנייה והיטלים, ישנם הליכים נוספים בשלבי התהוות אשר התעכבו מהסיבות הבאות: יציאתו למילואים של נציג התוכנה שליווה את התהליך, העברת סגנית המחלקה מתפקידה ואי איוש תקן מנהל המחלקה אשר מנעו ממנה את הפניות לכך.

**ממצאי הביקורת העיקריים:**

**7. כללי**

7.1 באופן כללי, התרשמה הביקורת, כי חל שיפור רב בהתנהלות אגף אגרות בנייה והיטלים לגביית אגרות בנייה והיטלים בהשוואה לשנים עברו, בשל פעולות שביצעו ביוזמת הנהלת העירייה, המנהלים בחטיבות הנדסה וכספים על מנת לשפר וייעל את תהליכי העבודה, במטרה להעניק שירות מיטבי ליזמים, ולגבות במלואם את אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח.

7.2 סגנית מנהלת האגף לאגרות בנייה והיטלים ממשיכה לפעול בשיתוף אגף הכנסות במנהל הכספים להובלת שיפורים נוספים לצורך ייעול תהליכי העבודה ומתן שירות מיטבי לתושב. בנוסף, פעלה ליישום חלק מהמלצות הביקורת.

7.3 עם זאת, במסגרת הביקורת נבחנו הבקורות הקיימות, ונמצאו נקודות התורפה והכשלים הפוטנציאלים הדורשים הידוק הבקורות ושימת לב ניהולית, זאת תוך פירוט מידת החשיפה להפסדים של הכנסות ומנהל תקין.

7.4 בנוסף, נמצא כי בחלק מההתקשרויות שביצעה העירייה עם משרדי רו"ח, עו"ד ושמאים, חלו ליקויים בהליכים לבחירתם.

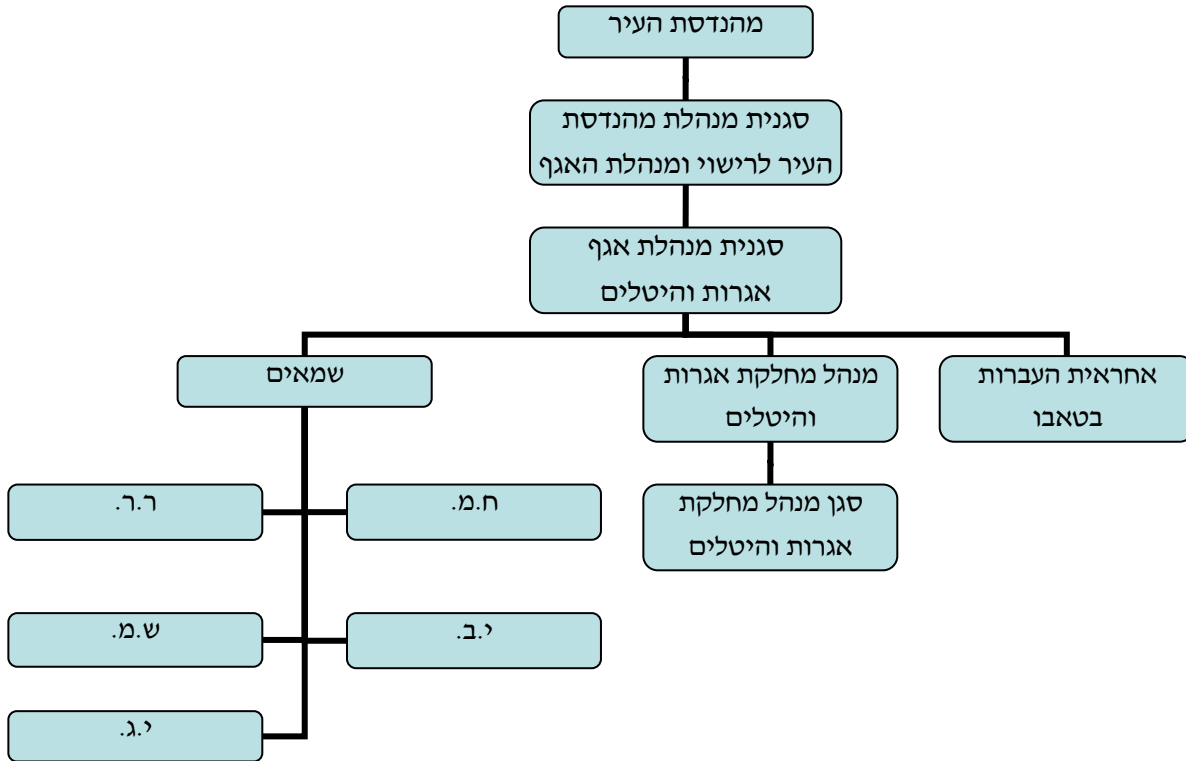
7.5 הביקורת העירה גם על היעדרם של ממשקי עבודה מלאים וממוחשבים בין מנהל ההנדסה ומנהל הכספים בכלל, וממשק חיובים ותשלומים בין מחלקת אגרות בנייה והיטלים מנהל ההנדסה לבין אגף הכנסות בפרט, אשר עשויים ליעל את העבודה ולדייק את החיובים וגבייתם.

7.6 כאמור, ההליך ליישום הממשק נמצא כעת בהתהוות ובשלב סופיים. עם זאת, הממשק לא נותן מענה לעניין חיובים יזומים להיטלי פיתוח הנגבים על ידי מיקור חוץ ביוזמת הגזברות, שאינם במסגרת בקשות להעברות בטאבו והיתרי בנייה הנגבים על ידי מנהל הנדסה. העדר הממשק מעכב ומסרב את הטיפול מנהל ההנדסה במטרה למנוע חיובים כפולים.

7.7 בנוסף, הביקורת מעירה על היעדר ממשק עדכון שטחים שהתווספו בהיתר בין אגף רישוי והיתרים במנהל ההנדסה לבין מחלקת שומה באגף הכנסות לצורך עדכון שטחי החיוב בארנונה. לדברי סגנית מנהלת האגף, הותקנה מערכות התראות אשר מתריעה על כך לאגף ההכנסות.

## 8. המבנה הארגוני

- 8.1 תחום האגרות וההיטלים מנוהל באגף רישוי הבנייה במנהל ההנדסה, בכפוף לסגנית מהנדסת העיר. באגף מועסקת מזה כשש שנים סגנית מנהלת אגף אגרות בנייה והיטלים, אשר לה כפופות סגנית מנהלת המחלקה האחראית על ביצוע החיובים השוטפים ומזכירת המחלקה האחראית גם על ההעברות בטאבו.
- 8.2 בתום הביקורת, מסרה סגנית מנהלת האגף לאגרות בנייה והיטלים, כי סגנית מנהלת המחלקה הועברה מתפקידה לתפקיד אחר בעירייה עקב אי התאמה לתפקיד, וכי לא ניתן לאייש את התקן עד להסדרת הנושא מבחינה פורמלית על ידי משאבי אנוש.
- 8.3 בנוסף, תפקיד מנהל המחלקה לאגרות בנייה והיטלים אינו מאויש. העירייה פרסמה מכרז, אולם טרם עלה בידה לקלוט מנהל מתאים לתפקיד זה.
- 8.4 כתוצאה מכך, נטל המשימות במחלקה זו גדול, ומוטל על סגנית מנהל האגף.
- 8.5 העירייה מעסיקה שמאים במיקור חוץ. בחירת השמאים כולל אלו שיטפלו בתחום גביית אגרות הבנייה והיטלי פיתוח מתבצעת על ידי פרסום מכרזים או קולות קוראים, והמזיעים נבחרים על בסיס ניסיון, ראיון והמלצות. פירוט בנושא זה בהמשך הדוח.
- 8.6 יש לציין, כי עד לשנת 2021 הועסקה שמאית במיקור חוץ (פ.ב.) לטיפול בנושא, אולם כתוצאה מאופי עבודתה שבא לידי ביטוי גם בריכוזיות יתר, הצטברו תיקים רבים שלא טופלו לאורך זמן רב, וכתוצאה מכך נוצרו פיגורים במתן אישורים לבקשות להעברות בטאבו.
- 8.7 אי לכך, החליטה הנהלת העירייה על מהלך לשיפור וקידום הנושא בהובלתה של סגנית מנהלת האגף לאגרות בנייה והיטלים ובשיתוף אגף הכנסות, במטרה להביא לצמצום לוחות הזמנים לטיפול, שיפור ושרוג ההליכים באמצעים הדיגיטלים. כתוצאה מיוזמה זו התקצרו באופן משמעותי זמני ההמתנה לטיפול בפניות, וכן נוצרה אפשרות של תקשורת באמצעים דיגיטליים מבלי להגיע למשרדי העירייה.
- 8.8 בשל העובדה, כי המהלך לשיפור ממשק התשלומים בין מנהל ההנדסה לבין אגף ההכנסות, טרם הושלם כאמור לעיל, נאלצים במנהל ההנדסה לשלוח את הקבלות ואישורי ההעברות הבנקאיות בדואר אלקטרוני, לקולגה של הגב' ד. ג. האחראית באגף הגזברות על הנושא, משום שהיא אינה משתמשת בדואר אלקטרוני. אותה קולגה נדרשת להדפיס עבור ד.ג. את הקבלות והאישורים לחתימה/תיוק, ולאחר מכן סורקת ושולחת הקולגה את הקבלות והאישורים בחזרה למחלקת אגרות בנייה והיטלים במנהל ההנדסה.
- 8.9 סגנית מנהלת אגף אגרות בנייה והיטלים, מציינת, כי לא פעם היו נושאים שנשלחו לטיפול בדרך זו, אולם בשל אופי הטיפול בהם כמתואר לעיל, "נפלו בין הכסאות".



8.11 כאמור לעיל, לא נמצאו הגדרות תפקיד ברורות הכוללות את הסמכות והאחריות של בעלי התפקידים באגף אגרות בנייה והיטלים לגביית אגרות בנייה והיטלי פיתוח במנהל ההנדסה בנושא חישוב חיובים של אגרות בנייה והיטלי פיתוח, בקרות ופיקוח, הקלדת נתונים למערכת הממוחשבת וסנכרון עם יתר המחלקות/האגפים הרלוונטים/יות בעירייה.

8.12 הביקורת סבורה, כי יש להשלים מהלך זה באמצעות הגדרות תפקיד ברורות הכוללות את הסמכות והאחריות של בעלי התפקידים באגף אגרות בנייה והיטלים לגבייתם של אגרות בנייה והיטלי הפיתוח בנושאים אלו ואחרים.

8.13 בתום הביקורת, אחד השמאים ח.מ. סיים את עבודתו משום שנבחר לתפקיד שמאי מכריע, והדבר מהווה ניגוד עניינים עם עבודתו עבור העירייה. במקומו גייסה העירייה את השמאי ג.ד. שזכה בעבר בקול קורא 11/18.

## 9. ממשקי העבודה – תוספות שטחים בהיתרי בנייה

9.1 ברשות העירייה שני מאגרי נתונים, האחד בידי מנהל ההנדסה לשטחים מאושרים בהיתר בנייה בגינם נגבים היטלי הפיתוח, והשני בידי אגף ההכנסות לשטחים בגינם נגבית הארנונה. התאמת נתוני הבסיס הינה פעולה חשובה במעלה עבור העירייה, שכן נתונים אלה כוללים בחובם כספים רבים.

9.2 הביקורת בדקה ומצאה, כי בפועל אין קשר ממשי ומאומת ו/או בדיקה שמצליבה בין מסדי הנתונים של מאגרי המידע בדבר תוספות השטחים בהיתרי בנייה החייבים בהיטלי פיתוח מנהל ההנדסה לשטחים החייבים בארנונה באגף הכנסות.

9.3 הביקורת סבורה, כי לאור חשיבות הנושא רצוי לבחון את האפשרות לקיום ממשקי עבודה ממוחשבים לעדכון תוספות השטחים המאושרים בהיתר בנייה על ידי אגף רישוי והיתרים במנהל ההנדסה לבין מחלקת השומה באגף הכנסות.

## 10. תכנית עבודה שנתית

10.1 הביקורת בדקה ומצאה, כי באגף לאגרות בנייה והיטלים לא הוכנה תוכנית עבודה שנתית מוגדרת ומפורטת. המטרה העיקרית בה התמקדו היתה בשלב ראשון לייצב את המחלקה, כך שיצומצמו הפערים שהיו קיימים, שלא יצברו פיגורים ושיגויים עובדים מקצועיים.

10.2 תכנית העבודה השנתית חשובה להגדרת יעדי האגף ומטרותיו בהתאם למדיניות העירייה, הפקת לקחים ומסקנות משנים עברו, זיהוי שינויים שחלו בחקיקה, בחינת עמידה ביעדים ובמטרות וכו'. לשם כך יש לוודא, כי המטרות והיעדים יתורגמו לפעולות שניתן יהיה למדוד אותן.

10.3 הביקורת סבורה, כי מדובר בכלי עבודה חיוני ממדרגה ראשונה, ולכן על המנהלים להכין תכנית עבודה שנתית.

10.4 **בתום הביקורת, עדכנה סגנית מנהלת האגף, כי הוכנה תכנית עבודה לשנת 2024 מוגדרת ומפורטת.**

10.5 סגנית המהנדסת ציינה, כי קיימות תכניות עבודה שנתיות לכלל המחלקות באגף רישוי הבנייה, ובכל רבעון נערכת בחינה בנוגע שלמטלות שבוצעו וליעדים שהושגו.

## 11. תקציב

11.1 הביקורת רכזה את הנתונים על התקציב והניצול התקציבי בסעיף 1732000752 שיועד לתשלום לשמאים ומדידות בשנים 2020-2023, בטבלה להלן:

שנת התקציב	סך התקציב	ביצוע	שיעור הניצול
2020	770,000	769,999	100%
2021	1,870,000	1,738,734	93%
2022	4,636,300	3,309,779	71%
2023	5,000,000	3,847,267	77%

11.2 מנתוני הטבלה עולה, כי התקציב שיועד לתשלומי השמאים ומדידות עלה משנת 2020 ועד לשנת 2023 פי 6.5. הדבר מעיד על מדיניותה של העירייה, ורצונה להתמקד בתחום גביית אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח.

11.3 עם זאת, ניתן לראות כי שיעור הניצול התקציבי פחת בשנים אלו משיעור של 100% ניצול ועד לשיעור של 71% בלבד.

11.4 הביקורת סבורה, כי על גזברות העירייה והנהלת מנהל הנדסה לבחון את סך התקציב הדרוש לעניין זה, ולקבוע אותו בהתאם.

## 12. נתונים על הגבייה בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח

12.1 הביקורת רכזה את הנתונים שהתקבלו מאגף אגרות בנייה והיטלים על סך הגבייה של אגרות בנייה והיטלי פיתוח בגין היתרי בנייה לשנים 2020-2023, להלן בטבלה:

השנה	סך החיובים	סך הגבייה	שיעור הגבייה
שנת 2020	27,707,610	25,492,976	92%
שנת 2021	111,312,983	106,090,677	95%
שנת 2022	136,016,225	139,337,293	102%
שנת 2023	76,814,771	58,817,402	77%

12.2 נתונים אלו אינם כוללים את הגבייה בגין חריגות בנייה, היטלי מגרש (העברות בטאבו), הוצאות תכנון, היטלי השבחה וכופר חנייה, אולם כוללים גם גביית חובות משנים קודמות.

12.3 מנתוני הטבלה עולה, כי בשנים 2020-2022 שיעור הגבייה היה שיעור גבוה באופן יחסי (נע בין 92% לבין 102%), אולם בשנת 2023 ירד שיעור הגבייה בכ-25%.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

12.4 הביקורת סבורה, כי על הנהלת מנהל הנדסה לערוך בדיקה על מנת להבין מדוע חלה ירידה זו, ולוודא באמצעות פעולות יזומות, כי שיעור הגבייה יעלה בשנת 2024.

12.5 לדברי סגנית מנהלת האגף לאגרות והיטלי פיתוח, קיימים מקרים בהם המבקש אינו מתקדם בתהליך מסיבותיו הוא, ואינו משלם את החיוב, ולעירייה אין כל דרך להניע אותו להתקדם. כמובן, שהתשלום מהווה תנאי לקבלת ההיתר.

## 13. התקשרויות עם יועצים מומחים

### "א.ר.א.ב. בונוס"

13.1 בתאריך 2.2.2005 חתמה העירייה הסכם עם חברת "א.ר.א.ב. בונוס" המתמחה במתן שירותים כלכליים, במטרה לשכור שירותים להגדלת הכנסות העירייה מארנונה, מים, אגרות בנייה והיטלים. ההסכם לא כלל התייחסות לתקופת ההתקשרות.

13.2 לא נמצא תיעוד לתהליך על פיו נבחר ספק זה. יש לציין, כי במועד זה טרם פורסמו הנחיות משרד הפנים בנוגע להתקשרויות עם יועצים מומחים, שנכנסו לתוקף החל מ-1.1.2018. לאור, הסכומים הגבוהים ששולמו לספק זה, הביקורת סבורה, כי היה על העירייה לפרסם מכרז פומבי.

### "ר. בסיס"

13.3 בתאריך 1.3.2011 חתמה העירייה הסכם עם חברת "רוזן בסיס" המתמחה במיסוי מוניציפלי, במטרה לשכור שירותים בתחום של הרחבת בסיס החיוב בארנונה, אגרות בנייה והיטלים.

13.4 לא נמצא תיעוד לתהליך על פיו נבחר ספק זה. יש לציין, כי במועד זה טרם פורסמו הנחיות משרד הפנים בנוגע להתקשרויות עם יועצים מומחים, שנכנסו לתוקף החל מ-1.1.2018.

13.5 ההסכם נחתם לתקופה של שנה, כולל חידוש אוטומטי לשנה נוספת, כלומר עד לתאריך 28.2.2013. הביקורת בדקה ומצאה, כי בוצעו ההארכות/תוספות להסכם זה, רק לגבי חלק מהתקופות בהן הועסק על ידי העירייה, למרות שהעירייה שילמה לו תשלומים.

13.6 בשנת 2019 נחתם הסכם חדש עם יועץ זה על בסיס החלטת ועדת ההתקשרויות.

**14. קול קורא 4/18 – יועצים משפטיים**

- 14.1 בתחילת שנת 2018 פרסמה העירייה "קול קורא" על מנת להקים מאגר של יועצים משפטיים בתחומים שונים, בהם גם ארנונה, אגרות והיטלי פיתוח. בהתאם לכך, אושרו 5 משרדים של עו"ד שעמדו בתנאי הסף, להיכלל במאגר היועצים המשפטיים לעניין ארנונה, אגרות והיטלי פיתוח.
- 14.2 בישיבת ועדת ההתקשרויות מיום 16.8.2018, הוחלט לאשר את משרד עו"ד "נ.ר.", משום שהגיש את ההצעה הזולה ביותר. במקביל, הוחלט לפנות לשאר המציעים להתמחרות.
- 14.3 בישיבת ועדת ההתקשרויות מיום 24.12.2019, הוחלט לרכוש שירותים אלו מיועץ נוסף, וזאת על סמך המלצתו של מנהל הארנונה, אשר לטענתו עו"ד "נ.ר" עדיין לא מביא להגדלת חיוב הארנונה כצפוי. מנהל הארנונה המליץ על משרד עו"ד "ב.ר" אשר התקשר בהסכם עם העירייה משנת 2011, ותוצאות עבודתו הביאו לכך שהחיוב במיסי ארנונה גדל ביותר מ-60 מליון ₪.
- 14.4 מנהל הארנונה המליץ לקבל את הצעתו החדשה והמדורגת של עו"ד "ב.ר" לשכר הטרחה, (לעומת הצעה גבוהה שהציע בזמנו).
- 14.5 בחודש פברואר 2020 חתמה העירייה הסכם עם משרד "ב.ר" בו מפורטת התמורה שלעיל. גם בהסכם זה לא חלה הגבלה על תקופת ההתקשרות, למרות הוראות הנוהל של משרד הפנים שנכנסו לתוקף הקובעות מקסימום שלוש שנים.
- 14.6 נמצא, כי גם בחלוף שלוש שנים ממועד חתימת הסכם זה, לא חידשה העירייה את בחירת היועצים לעניין זה, והמשיכה להעסיק את עו"ד "ב.ר".
- 14.7 יש לציין, כי בתום הביקורת במחצית שנת 2024 פרסמה העירייה מכרז לרכישת שירותי ייעוץ של עו"ד וביניהם שירותי ייעוץ בתחום הארנונה, אגרות בנייה והיטלי פיתוח.

**15. קול קורא 11/18 – שמאי מקרקעין**

- 15.1 בשנת 2018 פרסמה העירייה קול קורא לקבלת **שירותי שמאי מקרקעין** במטרה להקים מאגר יועצים בתחום זה **להכנת שומות היטל השבחה וסיוע בגביית היטלי פיתוח** ועוד. בהתאם נבחרו 4 משרדים של שמאי מקרקעין שיכללו במאגר.
- 15.2 בחודש ינואר 2019 התקיימה פגישה נוספת של ועדת ההתקשרויות בה דווח, כי נפל גגם בהחלטה שנעשתה בוועדה הקודמת בנושא זה, ולמעשה ישנם רק שני משרדים העומדים בתנאי הסף. בחודש יולי 2020 החליטה ועדת ההתקשרויות לצרף למאגר זה יועץ נוסף.

15.3 שמאי מקרקעין

15.4 בחודש אפריל 2019 התכנסה ועדת ההתקשרויות על מנת לבחור שמאי להיטלי השבחה.

15.5 הביקורת בדקה ומצאה, כי לוועדת ההתקשרויות הוגשו שתי הצעות, האחת של י.ב. והשנייה של ג.ד. הנמוכה יותר באופן משמעותי (בשיעור של 35%). הועדה בחרה בהצעה של י.ר. למרות הצעתו הגבוהה יותר, בשל היותו שמאי ותיק ומוערך. בנוסף, נבחר גם ג.ד. כשמאי יועץ על מנת להרחיב את מאגר היועצים של העירייה.

15.6 העירייה התקשרה עם הזוכה י.ב. בהסכם לתקופה של 5 שנים (מיום 1.1.2019 ועד ליום 31.12.2023). תקופה ארוכה יותר מהתקופה המאושרת על פי נוהל ועדת ההתקשרויות (שלוש שנים בלבד).

15.7 הביקורת מצאה, כי למרות שתקופת ההסכם היתה מ- 1.1.2019, ההסכם נחתם רק בתאריך 29.5.2019 (לאחר חמישה חודשים).

15.8 בחודש מרץ 2022 נחתמה תוספת להסכם זה, על פיה תשולם לזוכה תוספת שכר טרחה עבור שומות היטל השבחה בגין תכניות פינוי ובינוי ותכניות חדשות באיזור העסקים אשר לא היו ידועות בעת החתימה על ההסכם המקורי משנת 2019. יש לציין, כי היקף ההתקשרות גדל ב- 25%.

15.9 הביקורת בדקה ומצאה, כי העירייה התקשרה גם בעבר ובהווה עם שמאי זה לעבודות ספציפיות.

15.10 נמצא, כי בתקופה מ- 1.1.2018 ועד ל- 20.8.2023 שלמה העירייה לשמאי זה סך של כ- 8.4 מליון ₪ עבור מספר עבודות שונות.

15.11 הביקורת סבורה, כי יש להתייחס לסכום גבוה זה בעת ביצוע תהליך ההתקשרות, כך שיש לפרסם מכרז ולא קול קורא.

15.12 העירייה התקשרה עם הזוכה ג.ד. בהסכם לתקופה של 5 שנים (מיום 1.5.2019 - 30.4.2024).

15.13 הביקורת בדקה ומצאה, כי התשלומים ששולמו לשמאי זה אינם תואמים את ההצעה שהגיש במסגרת קול קורא 11/18 (תשלום חודשי ריטיינר) אלא סכומים נמוכים יותר עבור כל עבודה שנדרש לבצע.

15.14 יועץ זה לא נתן שירותים לאגף אגרות בנייה והיטלים.

15.15 הביקורת בדקה ומצאה, כי משנת 2019 ועד לתאריך 20.8.2023 שולם לשמאי זה סך כולל של כמליון ₪ ולכן סבורה, כי יש לפעול לפרסום מכרז לשירותים אלו.

15.16 ואכן, במחצית שנת 2023 התפרסם מכרז מספר 38/23 למתן שירותי שמאות מקרקעין בתחומים שונים עבור עיריית בת ים והועדה לתכנון ובנייה בת ים.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

15.17 הוגשו 10 הצעות כאשר אחת מתוכן נפסלה על ידי ועדת המכרזים בשל היותה גרעונית. נבחרו שלוש חברות של שמאים שקבלו את הניקוד הגבוה ביותר בהתייחס למרכיבי האיכות והמחיר.

### **16. מכרז 41/21 - בדיקת חבות בהיטלי השבחה**

16.1 בשנת 2021 פרסמה העירייה מכרז לקבלת הצעות למתן שירותי בדיקת חבות בהיטל השבחה, במטרה לבחור עד 3 מציעים.

16.2 בתאריך 6.1.2022 התקיימה ישיבת פתיחה של ועדת המכרזים נמצא, כי הוגשו 6 הצעות של שיעורי הנחה לתעריף של שעת עבודה מקסימלי שנעו מ- 0% הנחה ועד 36% הנחה. ההצעות נמסרו לצוות מקצועי (ועדת איכות) לבחינה.

16.3 בתאריך 12.1.2022 התכנסה ועדת המכרזים על מנת לערוך שימוע לשני מציעים. בתום השימוע הוחלט לאשר את הצעתם.

16.4 בתאריך 19.1.2022 התכנסה ועדת המכרזים בשלישית, והחליטה לאשר ארבעה מציעים במקום שלושה, וזאת בשל היקף העבודה הצפויה והמלצת ועדת האיכות.

16.5 הביקורת בדקה את ההסכמים שנחתמו עם המציעים בחודש פברואר 2022. היקף השעות החודשיות המקסימלי נקבע ל- 120 שעות.

16.6 העירייה בחרה שלא להאריך את ההסכם עם ר.ר., ולכן בחודש נובמבר 2022 שלחה לו הודעה בכתב, כי ההסכם יסתיים בתאריך 1.12.2022.

16.7 בחודש דצמבר 2022 נחתמה תוספת להסכם עם י.ג. ו- ש.ל. שמהותה הגדלת היקף מספר השעות החודשי המקסימלי ל- 190 שעות. זאת במקום ההסכם עם ר.ר., וכן על פי שיקול דעתה של העירייה, ובהסתמך על כך שניתן להגדיל לפי הצורך מכסה זו עד לתוספת בשיעור של 25%.

16.8 לעומת זאת, בתוספת להסכם עם ח.מ. הוגבל היקף מספר השעות החודשי המקסימלי ל- 100 שעות בלבד. אולם, בתום הביקורת ח.מ. סיים את עבודתו בעירייה משום שמונה לשמאי מכריע, דבר המהווה ניגוד עניינים עם עבודתו בעירייה. במקומו הוגדלה מכסת השעות לשמאי י.ג. ב- 25% בהתאם לאפשרות החוקית הקיימת.

16.9 בתום הביקורת בוצעה הארכה נוספת עד לסוף שנת 2024.

### **17. קומפלוט**

17.1 מנהל הנדסה מסתייע בתוכנת המחשב של חברת "קומפלוט". מחלקת אגרות והיטלי פיתוח מנהלת את החיובים והתשלומים באמצעות מערכת זו.

17.2 הביקורת בדקה ומצאה, כי לא קיים ממשק בין תוכנת ה"מטרופולינט" שעליה מתבסס בין היתר אגף ההכנסות לבין תוכנת ה"קומפלוט". הדבר פוגם ביכולת לקבל

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

מידע מקיף ומלא בנוגע לתשלומים ששילם היזם במסגרת הבקשות להיתרים, העברות בטאבו וכו'.

17.3 כאמור, לעיל ההליך ליישום הממשק נמצא כעת בהתהוות ובשלבים סופיים, והוא מתעכב בשל יציאתו למילואים של נציג התוכנה שליווה את התהליך ועומס המטלות המוטל על סגנית מנהלת האגף בשל תקנים שאינם מאויישים.

## **CRM** .18

18.1 מחלקת אגרות בנייה והיטלים מנהל ההנדסה משתמשת גם היא בתוכנת ה-CRM לצורך טיפול בבקשות להעברות בטאבו.

## **תיעוד מסמכים** .19

19.1 בשנת 2020 פרסמה העירייה קול קורא שמספרו 15/20 על מנת לגייס ספק אשר יתן לעירייה שירותי ניהול וליווי פרויקט מיחשוב ותיעוד מסמכים בתחום האגרות וההיטלים.

19.2 הביקורת בדקה ומצאה, כי בסופו של דבר קול קורא זה נגנז, ולא יצא אל הפועל. לא ברורה הסיבה לכך.

19.3 גזבר העירייה מסר, כי הוא פועל לבצע משימה זו בסיוע עובדי הגזברות.

## **תאגיד מי בת ים** .20

20.1 תאגיד המים של בת ים צורף לתהליך הטיפול בהיתרי בנייה בשלב הסופי של הפקת חיובים להיתר. בעבר מחלקת אגרות בנייה והיטלים טיפלה בחיובי התאגיד. התאגיד רכש את תוכנת ה"קומפלוט" ולווה באמצעות נציגים מטעם החברה במטרה להתנהל באופן עצמאי, לקבל גישה לתכניות ההיתר, ולהיות חלק בלתי נפרד מהתהליך.

20.2 התאגיד מפיק את החיובים בעצמו, שולח אותם למבקש, ומעביר את הקבלות במייל למחלקת אגרות בנייה והיטלים באופן יזום כתנאי להסדר התשלומים וקידום ההיתר.

20.3 לא פעם נוצרים עיכובים מצד התאגיד בשל תקלות טכניות בצפייה בתכניות ההיתר במערכת או אי שליחת הקבלות על תשלומים שהתקבלו.

## **בקרה על האגרות** .21

21.1 סגנית מנהלת האגף לאגרות בנייה והיטלים מכותבת לחיובים הנשלחים על ידי סגנית מנהלת המחלקה, ובדרך זו מבצעת את הבקרה עליהם. בביצוע הבקרות על החיובים השוטפים נמצאים לא פעם ליקויים הנוגעים לחוסר תשומת לב. הליקויים הללו

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

מתועדים בתיקיה ייעודית לצורך למידה והפקת לקחים. אולם, בשיטה זו הבקרה והתיקונים מתבצעים לאחר שליחת החיובים לנישום, ולא כתנאי מקדים לכך.

21.2 בנוסף, סגנית מנהלת האגף מכותבת לכלל המיילים הנוגעים לפעילות המחלקה, הן על הפניות השוטפות והן על חיובים ותשלומים שמתקבלים, אותם היא מעדכנת בקובץ אקסל שהיא מנהלת באופן שוטף ומתייקת בתיקיית חיובים מרוכזת לצרכי בקרה ומעקב. בקרה אחר ביצוע המשימות שטרם הושלמו מתבצעת בעזרת דו"חות מובנים השמורים במערכת והניתנים להצגה מהירה ביחס לכל סוג טיפול ולכל גורם מטפל.

21.3 כאמור, העירייה מעסיקה משרדי עו"ד ושמאים חיצוניים בהסכמי התקשרות מבוססי ריטיינרים. משרדים אלו אחראים על הכנת שומות, ביצוע בדיקות ובירור חבות השבחה לנכסים שוטפים בהיתרי בנייה, ובנוסף אחראים גם על ביצוע חיובים יזומים של ארנונה והיטלי פיתוח וניהול, משא ומתן על מנת להגיע להסכמי פשרה מול נישומים. אולם הביקורת מצאה, כי כאשר עבודתם מסתיימת בתשלום השומה ישירות ו/או בהסכם פשרה, לא מתבצעת כל בדיקה או בקרה לעניין התאמת מסדי הנתונים.

## 22. חוקי העזר

22.1 היטלי הפיתוח אותם גובה עיריית בת ים על פי חוקי העזר בעירייה הינם:

22.1.1 **היטל סלילה** – נועד לממן סלילה של כבישים ומדרכות.

22.1.2 **היטל תיעול וניקוז** – נועד לממן הנחה של תעלות ניקוז מי גשמים.

22.1.3 **היטל שצ"פ** – שטחים ציבוריים פתוחים – נועד לממן פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים, כדוגמת גנים ציבוריים.

## 23. אופן חישוב ההיטלים

23.1 התשלום המוטל על כל בעל נכס מורכב בדרך כלל משני רכיבים:

(1) שטח הקרקע של הנכס

(2) השטח הבנוי של הנכס

23.2 סכום החיוב בעד **הקרקע** מחושב לפי שטח הקרקע, ומוכפל בתעריף הקבוע לכל מ"ר קרקע בהתאם לחוקי העזר הקיימים בעירייה.

23.3 סכום החיוב בעד **השטח הבנוי** מחושב גם הוא לפי תעריף הקבוע בחוק העזר העירוני לשטח בנוי, המוכפל בגודל השטח הבנוי.

23.4 במספר רשויות כולל בעיריית בת ים, מחייבים נכסים מסוימים שאינם מיועדים למגורים, לפי נפח הבניין (במקום לפי שטח הבניין).

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

23.5 בדרך כלל, כדי לקבוע מהו התעריף עבור כל מ"ר, עורכת העירייה תחשיב, הלוקח בחשבון את הבנייה הקיימת, את הבנייה העתידית הצפויה בעיר, ואת העלות הכוללת של הנחת התשתיות, ומחלצת את התעריף על ידי חלוקה של כלל העלויות בכלל השטחים. תחשיבי התעריפים מועברים לאישור משרד הפנים, ונקבעים בחוקי העזר שהעירייה עורכת ומפרסמת לציבור.

### 24. תעריפי ההיטלים

24.1 להלן פירוט תעריפי היטלי הפיתוח כפי שמופיעים בחוקי העזר לעיריית בת ים משנת 2008 :

#### תעריפי היטלי פיתוח היסטוריים בש"ח

שצ"פ			תיעול			מדרכות			כבישים			היטלי פיתוח
בנוי מ"ק	בנוי מ"ר	קרקע מ"ר	בנוי מ"ק	בנוי מ"ר	קרקע מ"ר	בנוי מ"ק	בנוי מ"ר	קרקע מ"ר	בנוי מ"ק	בנוי מ"ר	קרקע מ"ר	שנה
-	-	-	6.55	26.2	11.19	9.13	36.52	15.6	13.8	55.19	23.57	2008
-	-	-	6.92	27.69	11.82	8.34	14.23	33.37	16.26	27.74	65.05	2011
20.46	20.74	-	-	-	-	8.34	33.37	14.23	16.26	65.05	27.74	2013
-	-	-	8.54	34.16	14.64	8.34	33.37	14.23	16.26	65.05	27.74	2016
31.09	31.52	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2017
-	-	-	8.64	34.58	14.82	10.7	42.81	18.29	21.4	85.62	36.057	2019
20.8	17.76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2020
6.74	23.57	13.02	9.74	34.12	18.84	15.41	53.93	29.78	31.28	109.49	60.47	2023

24.2 מנתוני הטבלה עולה, כי במרוצת השנים במרבית התעריפים חלה עלייה בשיעור של 15%-159%.

שצ"פ			תיעול			מדרכות			כבישים			היטלי פיתוח
בנוי מ"ק	בנוי מ"ר	קרקע מ"ר	בנוי מ"ק	בנוי מ"ר	קרקע מ"ר	בנוי מ"ק	בנוי מ"ר	קרקע מ"ר	בנוי מ"ק	בנוי מ"ר	קרקע מ"ר	
---	15	-38	49	30	68	69	48	90	127	98	159	אחוז

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

24.3 בחוקי העזר לגביית היטלים בגין סלילת כבישים ומדרכות ותיעול וניקוז, קיימת הגדרת קומה, כדלקמן: "קומה" – חלל המשתרע בין שתי רצפות סמוכות הנמצאות זו מעל זו, הנמדד לפי גובהו המזערי של אותו חלל, כקבוע בפרט 2.03 לתוספת השניה של תקנות היתר בנייה, ולרבות בבנייני עזר, מרתפים, מרפסות, מחסנים, חדרי מדרגות, מעברים, גבליות, יציעים, חדרי מעליות, עליות גג ובכל שטח אחר בקומה, אך למעט שטח שנקבע בהיתר בנייה כולו או חלקו כמרתף לחנייה והמשמש בפועל לחנייה.

24.4 מכאן, שהגדרה זו של "קומה" מוציאה מהכלל את האפשרות לגבות עבור שטחי מרתפי חנייה, ואכן, העירייה אינה גובה עבור השטחים המשמשים כשטחי מרתפי חנייה.

24.5 בשנת 2023 הכינה העירייה באמצעות מיקור חוץ תחשיבים חדשים לקביעת התעריפים, אשר כוללים גם את שטחי מרתפי החנייה.

24.6 לדברי היועצת המשפטית, בחוקי העזר סלילה ותיעול החליטה הנהלת העיר בעבר שלא לגבות אגרות בנייה והיטלים בגין שטחי מרתפי חנייה, וכך נרשם בחוקי העזר, ולכן העירייה לא גובה עבור שטחים אלו.

24.7 לדבריה, לאחר הבחירות נושא זה יעלה בפני הנהלת העיר וידון מחדש.

24.8 לעומת זאת, בחוק העזר שטחים ציבוריים פתוחים (להלן: "שצ"פ") העירייה גובה היטלים גם על שטחי מרתפי החנייה, ואכן נשלחים חיובים בהתאם לחוק זה.

24.9 הביקורת ממליצה לעדכן את חוקי העזר סלילת כבישים ומדרכות ותיעול וניקוז בהתאם, על מנת לאפשר גבייה גם עבור השטחים המוגדרים כמרתפי חנייה. תיקון חוקי העזר בהתאם ישפיע לחיוב על הכנסות העירייה מהיטלי הפיתוח בעת גבייתם.

24.10 בחוק העזר שצ"פ לא קיימת הגדרה של "נפח בניין" היכולה לאפשר גבייה עבור כלל נפח הקומות הקיימות בבניין מגורים כולל תוספות עתידיות לבניינים.

24.11 הביקורת ממליצה על תיקון חוק העזר לשצ"פ או לחילופין חקיקת חוק עזר חדש שיותאם לגבייה עבור שטחים בעלי גובה שמעל 4 מטר, ובהם יהיה ניתן לגבות לפי תעריף נפח. תיקון זה עשוי להגדיל משמעותית את הכנסות העירייה.

24.12 בנוסף, מאחר וחוקי העזר של העירייה הינם ישנים באופן יחסי, מומלץ לחוקק חוקים חדשים שיכללו את כלל התיקונים הנדרשים בחוקי העזר בעיר, שיגדילו את הכנסות העירייה, וימקסמו את הרווחים מהיטלי הפיתוח.

## 25. דוגמאות לחיובי אגרות – כולל חישוב עבור מרתפי חנייה

25.1 הביקורת בדקה מספר דוגמאות של אגרות שהונפקו בשנה החולפת, על מנת לבחון את התוספת בגין מרתפי החנייה שהיתה מתקבלת, אילו היתה נכללת בחוק העזר. הבדיקה העלתה, כי מדובר בסכומים משמעותיים.

25.2 בשים לב לגובה ההפרשים בשטחים המחויבים בהיטלי פיתוח, למול השטחים שאינם מחויבים בשל ההגבלה הקיימת בחוקי העזר העירוניים, ועל סמך ההפרשים הנ"ל בשטחים והפערים הכספיים הנובעים מהם, ממליצה הביקורת על עדכון חוקי העזר לסלילת כבישים ומדרכות וכן חוק העזר לתיעול וניקוז, על מנת למקסם את הגבייה של היטלי פיתוח בשטחי העירייה, ולאפשר את הגבייה בגין שטחי מרתפי החנייה, כאמור לעיל.

## 26. ממשקים

26.1 הביקורת ערכה בדיקה מעמיקה לעניין ממשקי העבודה בין אגף אגרות בנייה והיטלים במנהל ההנדסה בעירייה, לבין גזברות העירייה ואגף ההכנסות במנהל הכספים, בכל הנוגע לחיוב וגביית אגרות והיטלי פיתוח.

26.2 הביקורת מצאה, כי לא מתבצעת בקרה באגף רישוי והיתרים במנהל ההנדסה על מנת לוודא התאמה בין סכום החיוב שהופק על ידם במסגרת דרישת תשלום לגביית היטלים ואגרות לבין הסכום שנגבה בפועל על ידי אגף ההכנסות.

26.3 לדברי סגנית מנהלת האגף, התשלומים זהים לחיובים שבוצעו, ואם לא כן (לדוגמה שהתשלום חוייב בריבית והצמדה בגלל איחור בביצוע התשלום) היא מוודאה, כי המבקש ישלים את סכום החיוב שלא שולם.

## 27. עבירות בנייה

27.1 הן במנהל ההנדסה והן באגף ההכנסות במנהל הכספים לא קיימת בקרה על עבירות בנייה כתנאי למתן אישור לטאבו.

27.2 לדעת הביקורת, היעדר בקרה בנושא זה עלול ליצור אובדן כספי לעירייה בגין אי גביית היטלים, אגרות וארנונה.

27.3 הביקורת ממליצה לבצע בקרה אודות תיקי עבירה של מבקשים אשר ביצעו עבירות בנייה או "עלו" על קרקע ובנו ללא היתר.

27.4 לדברי מהנדסת העירייה, בשנת 2022 נעשתה בעירייה בדיקה מעמיקה שהראתה, כי היקף ההכנסות הנובעות מהתייחסות לעבירות הבנייה הסתכם בכ- 200 אלף ₪. הטיפול בעבירות הבנייה במסגרת זו, הצריך למנות עובד במיוחד למטרה זו.

27.5 המסקנה שאליה הגיעה הנהלת העירייה בעקבות בדיקה זו היא, שלאור העלויות (שכר וכו') ובהשוואה לתועלת שתצמח מכך, אין לכך הצדקה. יש לציין, כי הליך זה יצר קושי במתן השירות לרוכשי דירות ולמוכרי הדירות בעיר ועיכובים ממושכים.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

27.6 לכן התקבלה החלטה שהיא למעשה מדיניות העירייה, להפסיק את ההליך של הבקרה על עבירות בנייה כתנאי למתן אישור לטאבו.

27.7 כתנאי לקבלת תעודת גמר, התכנית נשלחת לאגף ההכנסות לבדיקה כולל עדכון השטחים, ולאחר מכן לבדיקה בגזברות לוודא, כי שולמו כל התשלומים. בשלב הבא הבקשה לתעודת גמר נשלחת למחלקת הפיקוח על הבנייה לבדיקה ואישור ובסופו של דבר לשחרור הערבות. מכאן, שבתהליך קבלת תעודת הגמר מתבצעות הבדיקות הנדרשות, וכל השטחים מתעדכנים בנתונים לחיוב הארנונה.

27.8 עם זאת, בבקשות להיתר בהם קיימות תוספות מצומצמות, תהליך קבלת תעודת הגמר, לא מתרחש תמיד. בעבר, מזכירת המחלקה לפיקוח על הבנייה היתה שולחת מכתבי התראה למבקשים, להשלמת תעודת הגמר, אחרת תחולט הערבות. במקביל להוצאת מכתב ההתראה, התכנית היתה נשלחת לאגף ההכנסות לעדכון שטחי הארנונה. אולם, תהליך זה פסק, ולכן לא מטפלים בבקשות אלו.

27.9 סגנית מנהלת האגף לגביית אגרות והיטלי פיתוח מציעה להגדיל במקרים אלו את סכומי הערבות, ובמקביל לנהל בקרה באמצעות המחלקה לפיקוח על הבנייה כפי שנוהלה בעבר, יצירת התראות במערכת, והעברתן של בקשות אלו באופן אוטומטי לאגף ההכנסות לעדכון שטחים, עוד בטרם הסתיים התהליך. ניהול הבקרה עד למועד גמר הבנייה, יתבצע על ידי המפקחים של אגף ההכנסות.

## **28. עדכון שטחי הארנונה עקב תוספת שטחים בהיתר בנייה**

28.1 נמצא, כי הנתונים על תוספות השטחים בהיתרי בנייה אינם מועברים על ידי מחלקת הרישוי מנהל ההנדסה לאגף הכנסות באופן ממוחשב, אלא באמצעות דואר אלקטרוני. באגף ההכנסות מעדכנים את הנתונים במערכת הגבייה, ובהתאם לכך משתנה שטח החיוב בארנונה.

28.2 קרי הנתונים אינם נשמרים במערכת ובמקרה שהדואר האלקטרוני לא הגיע ליעדו ו/או נמסר והתפספס על ידי בעל התיבה, עלול להיווצר מצב של אובדן מידע ושטח החיוב בארנונה לא יתעדכן. הדבר עלול לגרום הפסד כספי משמעותי לעירייה לטווח ארוך.

28.3 בנוסף נמצא, כי באגף רישוי לא מבוצעות פעולות מעקב ובקרה אודות עדכון השטחים בנכסים שקיבלו היתר לתוספת בנייה, וכן לא מופקים דוחות תקופתיים באופן שוטף שמטרתם לעדכן את השטחים, את הגדלות החיובים ואת הכנסות העירייה בהתאמה. זאת לנוכח חוסר היכולת להסתמך על נתוני מערכת ה"קומפלוט", כי הם אינם כוללים את כל המידע הנדרש.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

28.4 לדעת הביקורת, על העירייה ליצור ממשק העברת נתונים שוטף בנושא תוספות בנייה/היתרי בנייה, שיאפשר שיתוף והצגת נתונים בזמן אמת לאגף רישוי להיתרי בנייה ומחלקת אגרות בנייה והיטלים במנהל ההנדסה ואגף ההכנסות במנהל הכספים, וזאת על מנת לבצע מעקב, בקרה ועדכון שוטף לתוספות השטחים הנדרשים בעדכון חיובי הארנונה, וכך למנוע הפסד הכנסות לעירייה.

## 29. חישוב פיקדון להיתר

29.1 בשלב חישוב הפיקדון להיתר נערכות הבדיקות הבאות:

29.1.1 הפיקדון מחושב כמקדמה של 20% מאגרת הבנייה הצפויה בפרויקט בהתאם לשטחים המבוקשים בהיתר. תעריף אגרת הבנייה מתעדכן אחת לשנה.

29.1.2 הפיקדון מחושב לתשלום, ומופק על ידי מחלקת המידע באגף רישוי והיתרים.

29.2 עד לאחרונה, היה מופק שובר חיוב ידני, אולם כיום הדבר מבוצע באופן ממוחשב במערכת ה"קומפלוט".

29.3 בבקשות בהן הופק שובר חיוב ידני לפיקדון, הקיזוז נעשה באופן ידני ויזום על ידי מחלקת אגרות בנייה והיטלים, בהתאם לחתימה על שובר הפיקדון על ידי הקופאיות בקופת העירייה או הבנק המהווה אישור התשלום. בבקשות שבהן הופק שובר פיקדון ממוחשב, מופקת קבלה אותה נדרש לקלוט באופן ידני למערכת ה"קומפלוט", והקיזוז מתבצע באופן אוטומטי מהשובר הסופי לתשלום.

29.4 כיום, ניתן לשלם באמצעות אתר האינטרנט רק פקדונות בסכום מינימום של כ- 300 ₪, וזה מתבצע באתר "פייקל" שהינו אתר תשלומים כללי (ולא באתר התשלומים של העירייה) המשייך את התשלום ישירות לחשבון הלקוח והנכס הרלוונטיים.

29.5 יתר הפיקדונות שאינם בסכומי מינימום נדרשים במספר משלם ונכס לצורך שיוך התשלום. מסיבה זו, היזמים נאלצים להגיע פיזית לאגף ההכנסות בעירייה על מנת לפתוח חשבון משלם, ורק לאחר מכן יוכלו לשלם את הפיקדון.

29.6 התנהלות זו הינה מסורבלת, ולא תמיד קיים סנכרון בין חשבון הלקוח, והנכס אליו שויך הפיקדון בשלב ההתחלתי של הפרויקט על ידי הקופה לבין חשבון הלקוח והנכס אליו משויכים התשלומים הסופיים להיתר על ידי אגף ההכנסות.

29.7 לדברי סגנית מנהלת האגף, הוחל בהליך לשיפור הממשק אשר התעכב בשל הסיבות שהוזכרו לעיל.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

29.8 בכל הנוגע להחזר פיקדונות, היועצת המשפטית הבהירה, כי נדרש להשיב את הפיקדון לבקשות שנסגרו ללא טיפול או שסורבו בועדה, והיוזמה להשבה צריכה להיות מצד העירייה. על מחלקת רישוי לעדכן את מחלקת אגרות בנייה והיטלים בבקשות הללו לשם ביצוע ההשבה. יש לציין, כי בתום הביקורת קביעה זו השתנתה על ידי בית המשפט העליון אשר הכריע, כי השבת הפיקדון תחול רק על בקשות שסורבו בועדה.

### **30. חיוב בגין תוספות בנייה**

30.1 במקרה של בקשה להיתר בנייה שמהותה תוספת בנייה, וקיים היתר לבנייה המקורית ההנחה היא, כי שולמו כל ההיטלים שהיו נכונים למועד אישור ההיתר, והחיוב מתייחס לתוספת השטחים בלבד.

30.2 במקרים בהם ניתן היתר הבנייה על שטח עם מבנה אשר מיועד להריסה, ועקב העובדה שניתן לחייב נכס רק פעם אחת בגין היטלי פיתוח, החיוב של הנכס החדש חל רק על הפרש שבין השטח /נפח של הנכס הישן לבין השטח /נפח של הנכס החדש, ורק ביחס להיטלי הפיתוח שהיו נכונים במועד אישור היתר הבנייה של הנכס המיועד להריסה, וכאמור אף פעם ללא קיזוז השטח מאגרת בנייה, רק מהיטלי פיתוח.

30.3 הביקורת ממליצה על ביצוע בקרה ממוחשבת על שוברי החיוב המופקים, למניעת טעויות אנוש בחישוב ובקרה על תשלומי עבר על ידי הרחבת אפשרויות המערכת הממוחשבת.

### **31. בקרות על אגרות גבייה עבור היטלי הפיתוח**

31.1 הביקורת ביקשה מסגנית מנהלת האגף לאגרות בנייה והיטלים לקבל מספר דוגמאות לטעויות שאותרו ותועדו על ידה במסגרת הבקרות שביצעה ביחס לחיובי אגרות בנייה והיטלי פיתוח.

31.2 להלן ממצאי הביקורת על שגיאות החיוב:

31.2.1 באגף לא קיימת בקרה ממוחשבת על השטחים המחוייבים בתשלומי היטלים.

31.2.2 לא קיימים נהלים כתובים וברורים להפחתות שטחי מבנים ישנים להריסה.

31.2.3 טעות אנוש בהזנת קודים לחיוב, יכולה לעלות לעירייה בסכומים נכבדים מהכנסותיה.

31.2.4 חוסר תשומת לב לגבי סוגי השטחים והכללים לחיוב עלול ל"נפח" את גובה החיובים ולפגוע באמינותם, למשל כאשר שטחי החנייה התת קרקעיים אינם מוחרגים משטחי החיוב לסלילה ותיעול בהתאם לחוקי העזר.

31.3 הביקורת ממליצה על:

- 31.3.1 הכנת נהלים ותרשים זרימה לביצוע בקרה שיטתית על שוברי התשלום המונפקים לנישומים ו/או למבקשי ההיתרים.
- 31.3.2 הקמת מערך לביצוע הבקרה באופן ממוחשב עם אפשרויות אוטומציה לתהליכים לצורכי מעקב למורשים ולנוגעים בדבר בעירייה.
- 31.3.3 כתיבת נהלים להפחתות שטחי מבנים ישנים להריסה במערכת הבקרה למניעת שגיאות בחיובים עבור שטחים שכבר שולמו בגינם היטלי פיתוח, דבר שיפחית ואף ימנע פניות ממשרדי עורכי דין המייצגים את היוזמים.

**32. חקירה במשטרה**

- 32.1 במהלך הביקורת התקבלה פנייה מחוקרת במשטרת ישראל שמנהלת חקירה של חשד במעשה מרמה. מדובר על חשוד/ים אשר התחזה/ו למגישי בקשות לקבלת היתרים, ודרשו החזרים של פקדונות ששולמו (שלא על ידם) במעמד פתיחת הבקשות לבקשות שלא התקדמו לכדי קבלת היתר.
- 32.2 במהלך ביצוע הבדיקות על ידי העירייה התברר, כי טעות נגררת של מספר מחלקות בעירייה הובילה להשבת פיקדון בכפילות. העירייה החזירה שני החזרים לשתי חברות שונות כנגד פיקדון אחד.
- 32.3 בשני המקרים מדובר בנוכל/ים שהתחזו לנציגי החברות ששילמו את הפיקדון במקור. זאת על ידי הצגת אישור התשלום ואישור ניהול חשבון בנק מזויף השיך לכאורה לחברות הללו.
- 32.4 התקיים דיון בהשתתפות היועצת המשפטית, גזבר העירייה, מבקרת העירייה וסגנית מנהלת האגף לגביית אגרות בנייה והיטלים.
- 32.5 להלן סיכום הדיון, המסקנות שהתקבלו וההחלטות:
- 32.5.1 היועצת המשפטית הבהירה, כי נדרש להשיב את הפיקדון לבקשות שנסגרו ללא טיפול או שסורבו בועדה, והיוזמה להשבה צריכה להיות מצד העירייה. על מחלקת רישוי לעדכן את מחלקת אגרות בנייה והיטלים בבקשות הללו לשם ביצוע ההשבה. יש לציין, כי בתום הביקורת קביעה זו השתנתה על ידי בית המשפט העליון אשר הכריע, כי השבת הפיקדון תחול רק על בקשות שסורבו בועדה.
- 32.5.2 בנסיבות המקרה הוגשה בשנת 2015 בקשה להיתר על ידי חברת "א.א.א.", ושולם על ידה פיקדון על חשבון אגרת בנייה.
- 32.5.3 בשלב מסויים החברה נכנסה לפירוק, הפרוייקט עבר לידי חברת "ב.נדלן". מחלקת רישוי "פתחה" לחברה החדשה בקשה נוספת במערכת, ושייכה לה את תשלום הפיקדון של חברת "אן אי אן" ללא חיוב פיקדון חדש על שמה.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

- 32.5.4 בסופו של דבר, הבקשות נסגרו ללא הוצאת היתר. אגף רישוי לא עדכן במועד את מחלקת אגרות בנייה והיטלים בצורך קיום ההחזר לפיקדון, ובינתיים פנה מיוזמתו לבודקת התכניות במחלקת רישוי אדם שהציג את עצמו כ"מ. נ." – עו"ד מטעם 2 החברות בדרישה לקבל את כספי הפיקדון בחזרה. בודקת התכניות העבירה את פנייתו למחלקת אגרות בנייה והיטלים, וכיתבה אותו על צירוף העתק הקבלה על התשלום של הפיקדון, בו הופיעו פרטי הבקשה להיתר וכמה כסף שולם, וכך היה לו מידע כמה כסף שולם לעירייה. יוער, כי על פי משטרת ישראל הפונה ביצע תרמיות כאלו בכל הארץ, וכעת מתנהלת נגדו חקירת משטרה.
- 32.5.5 סגנית מנהלת המחלקה לאגרות בנייה והיטלים העבירה לגזברות העירייה בחודש אוגוסט 2023, בקשה להשבת פיקדון לחברת "ב.נדל"ן", ולא שמה לב לחוסר ההתאמה בין שם המשלם בפיקדון, חברת "א.א.א" לבין חברת "בכר נדלן" להם צורף אישור ניהול חשבון בנק מזויף, ועל שמם נפתחה בקשת ההמשך במערכת עם שיוך הפיקדון ששולם ע"ח חברת "א.א.א".
- 32.5.6 בספטמבר 2023 הועברה פנייה נוספת לגזברות על ידי סגנית מנהלת המחלקה, והפעם להשבת הפיקדון לחברת "א.א.א" – אשר הסדירה את התשלום במקור. פנייה זו נעשתה בכפל לפנייה שהועברה בחודש אוגוסט 2023 לחברת "ב.נדלן" ביחס לאותו פיקדון ששולם. הכסף הועבר בשנית לחשבון בנק מזויף שאינו שייך לחברת "א.א.א", וזאת לאחר שהעניין נבדק מול הנאמן שמונה לחברה זו.
- 32.5.7 ההחזר לחברת "א.א.א" בוצע על ידי הגזברות בספטמבר 23, ואילו ההחזר של ב.נדל"ן שהתבקש קודם, בוצע בנובמבר 23 לאחר תזכורות שהעבירה בנושא סגנית מנהלת המחלקה, מבלי לשים לב שמדובר בדרישה כפולה להחזר, וכי לא קיימת התאמה בין שם החברה לשם המשלם.
- 32.5.8 לאור כשלים רבים וחוסר תשומת לב של עובדת זו בתחום עיסוקה, הוחלט להעבירה מתפקידה, ונכון להיום, טרם אוייש תפקיד זה, מה שגורם לעומס מטלות במחלקת אגרות בנייה והיטלים עמו מתמודדת לבד סגנית מנהלת האגף.
- 32.5.9 יש לציין, כי מדובר בעובדת חדשה יחסית אשר בשלב שבו היה צורך לשקול מתן קביעות, לא הושלם המהלך על ידי מנהליה במנהל ההנדסה באופן סופי, וכתוצאה מכך, היא קיבלה קביעות באופן אוטומטי. לאור העובדה, כי היא אינה מתאימה לדעת מנהליה לעסוק בתחום הכספים, היא הועברה לתפקיד אחר בעירייה. יש ללמוד ממקרה זה על מנת שלא יחזור בשנית.
- 32.5.10 הביקורת מעירה, כי מחלקת רישוי צירפה פעמיים את אותו פיקדון לשתיהן בקשות שונות להיתר ע"ש יזמים שונים במקום לחייב כל אחד מהם בנפרד,

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

וכן העבירה את הבקשה של הפונה בצירוף הקבלה לתשלום לטיפול מחלקת אגרות בנייה והיטלים תוך כיתוב הפונה למייל, ובכך סייעה לו לקבל את כל המידע הדרוש לו בנוגע לתשלום שבוצע בגינו ביקש את החזר.

32.5.11 גם גזברות העירייה לא ביצעה בקרה לגבי החוזרים, ולא שמה לב ששולם פיקדון רק פעם אחת, ושאלין התאמה בין המשלם ("א.א.א") לאישור ניהול החשבון ("ב.נדל"ן") בבקשה השניה.

32.5.12 יוער, כי העירייה בעיצומו של יישום ממשק תשלומים בין מערכת הגבייה למערכת קומפלוט (הנדסה), אולם בעיה זו יכולה להפתר אך ורק על ידי זיהוי אי ההתאמה בין המשלם לניהול חשבון, וכן על ידי פנייה יזומה של העירייה למי שאמור לקבל את החזר, ולא על ידי השבה לפונה חיצוני.

### 33. סיכום

33.1 יחודדו נהלי מנהל הנדסה בנוגע להשבת כספים הנוגעים לאגרות בנייה / היטלים.

33.2 החזר הכספים יעשה תמיד אך ורק בפנייה יזומה לגורם ששילם ולא לגורם אחר. לצורך השבת הכספים על המבקש יהיה להציג אישור תשלום + אישור ניהול חשבון בנק התואם את שם המשלם + תעודת זהות מקורית או מסמכי חברה ואישור מורשה חתימה בחברה.

33.3 אין להעביר פרטי תשלום לפונה על מנת למנוע תרמיות, כפי שהיו במקרה דנא.

33.4 מחלקת רישוי לא תעביר פיקדון ששולם על ידי חברה אחת לזכות חברה אחרת, ותחייב כל בקשה לגופה.

33.5 מנהל הגזברות צריכה לבצע בקרה על כל בקשה להחזר כספי, ולבדוק האם האגרה שולמה ועל ידי מי, ולהשיב רק לגורם המשלם לאחר שקיבלה מסמכים מספקים בנושא זה.

33.6 יש לאייש את תפקיד סגן מנהל המחלקה לאגרות בנייה והיטלים על מנת לא לפגוע בתפקוד השוטף של המחלקה.

33.7 יש לבחון את האפשרות להעברתה של העובדת ד.ג. לאגף אגרות בנייה והיטלים במטרה לאפשר קשרי עבודה ישירים ושוטפים.

### 34. חיובים והסכמי הפשרה

34.1 הביקורת בחנה את סכומי החיובים ודרישות התשלום שהונפקו לנישומים למול הסכומים שנקבעו בהסכמי הפשרה באמצעות חברת "בנוס".

34.2 נמצא, כי בין השנים 2018 – 2023 נסגרו הסכמי פשרה בסכומים נמוכים יחסית לסכומי הדרישה המקורית. ממוצע הסכומים שנגבו במסגרת הסכמי הפשרה מסתכם ב- 39%.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

- 34.3 בהתאם לנתונים שהתקבלו מחברת "בונוס", סך הסכומים שהתקבלו במסגרת הסכמי פשרה הינו 3,895,978 ₪.
- 34.4 במקרים של הסכמי הפשרה שנמסרו לביקורת, המדובר היה בחובות חלוטים שלא ניתן היה לערער עליהם, ועל כן ניתן היה לגבותם במלואם, ולחילופין ועל מנת לייתר הליכי גבייה ו/או הליכים משפטיים לצורך גביית הסכומים, ניתן היה להתפשר על סכום גבוה משמעותית מהסכום שנקבע בהסכמי הפשרה שהוצגו לביקורת, ושנבחרו באופן מדגמי.
- 34.5 לאחר בחינה מעמיקה של הסכמי הפשרה שנסגרו למול הנישומים בתיווכה של "בונוס", ובהתבסס על שיעורי הפשרה המגיעים להפחתה של עשרות אחוזים, עלו הדברים הבאים:
- 34.5.1 על אף שנשלחו שוברי תשלום המבוססים על תעריפים קבועים בחוקי העזר, לבסוף נסגרו הסכמי פשרה למול הנישומים בסכומים נמוכים באופן משמעותי מהכספים שהיו אמורים להתקבל מהאגרות וההיטלים.
- 34.5.2 מאחר ואין כל נהלים קבועים לאופן בו מתנהל הליך מו"מ למול נישום לצרכי הגעה להסכם פשרה נראה, כי מי מהיזמים / הקבלנים שמערער על השומה זוכה בתשלום מופחת, ומי שמשלם כנדרש על ידי מחלקת אגרות בנייה והיטלים במועד המימוש (קרי מכירה או היתר בנייה המוקדם מבין השניים) נושא במלוא הסכום. לכאורה, מדובר בהתנהלות כמעין "שיטת מצליח" מצד העירייה שיכולה גם להיחשב כאפליה בין נישומים, כאשר בפועל ראוי שיהא דין שווה לכולם.
- 34.5.3 כאשר עבודתם מסתיימת לא מתבצעת כל בדיקה או בקרה לעניין התאמת מסדי הנתונים מול מחלקת אגרות בנייה והיטלים מנהל ההנדסה ומול מחלקת שומה באגף הכנסות לצורך סנכרון המידע והתאמת מסדי הנתונים לחיוב.
- 34.6 אי לכך הביקורת ממליצה:
- 34.6.1 לקבוע כללים ברורים לעניין ביצוע הפחתות כספיות לנישומים בענייני היטלי פיתוח ואגרות, כך שיונהג דין זהה לכל הנישומים.
- 34.6.2 לבצע מעקב ובקרה על הליך המשא ומתן שמתבצע למול נישומים כך שהעירייה לא תסתמך על קבלן חיצוני בנושא זה, שאינו בהכרח מביא בחשבון את כלל האינטרסים וצרכי העירייה, ועל מנת למנוע הפסדים כספיים אשר יכולים להסתכם בסכומים שבין מאות אלפי ₪ לבין מיליוני ₪.
- 34.6.3 לערוך בדיקה כוללת לסך כל הסכמי הפשרה שתווכו על ידי חברת "בונוס" לאורך השנים מתחילת ההתקשרות של העירייה מול "בונוס", על מנת לקבל אומדן מלא לעניין סכומי הפשרה שנסגרו למול הנישומים.

34.6.4 עם סיום עבודתם נדרש לסנכרן את המידע ולהתאים מסדי הנתונים מול מחלקת שומה באגף הכנסות ומול מחלקת אגרות בנייה והיטלים במנהל הנדסה.

### **35. בדיקה מדגמית של הסכמי פשרה לעניין גביית היטלי פיתוח - א.ר.א.ב.**

#### **"בונוס"**

35.1 הביקורת ריכזה מדגמית מספר הסכמי פשרה שערכו חברת "בונוס" לעניין הפחתת חובות חייבים בגין היטלי פיתוח ובחנה את טיבם. פירוט בפרק ד' בדוח.

#### **לסיכום ממצאי הבדיקה :**

35.2 הבדיקה שביצעה הביקורת לגבי מספר הסכמי פשרה שנערכו על ידי חברת "בונוס" העלתה, כי בכל הסכם פשרה שנבחן על ידי הביקורת, מדובר היה בפשרות מרחיקות לכת שאינן משקפות את צרכי העירייה ואת האינטרסים של העירייה.

35.3 הביקורת סבורה, כי כאשר מדובר בחוב חלוט שלא ניתן לערער עליו, לעירייה יש אינטרס לגבות את החוב במלואו, וניסיון להגיע לפשרה עם החברה הוא מבורך. אך אין הצדקה בהורדת סכום החוב ביותר ממחצית, ומספיק היה אם הייתה העירייה מוותרת על חמישית / שישית מהסכום כדי שהפשרה תהיה נכונה וטובה לשני הצדדים.

35.4 הביקורת ממליצה למנות מפקח מטעם העירייה על חברת "בונוס", שתפקידו יהיה ללוות את "בונוס" בהתנהלותה למול החייבים בתשלום היטלי הפיתוח, לרבות השתתפות בניהול המו"מ למול החייבים ועד לחתימת הסכם הפשרה, בשים לב לאינטרסים של העירייה ובראי צרכי העירייה.

#### **התייחסות לפרוטוקול וועדת פשרה**

35.5 הפרוטוקול אינו נושא תאריך, וכן אינו נושא כותרת למסמך, ולמעשה נוכח הרכב המשתתפים והדיון שנעשה בהסכמי הפשרה, הניחה הביקורת, כי המדובר בפרוטוקול וועדת פשרה (להלן: "הפרוטוקול").

35.6 הנוכחים בוועדה: גזבר העירייה, יועמ"ש, סגן הגזבר להכנסות, חשב מלווה, ע. חשב מלווה, חשב המנהל, א. ג. – "בונוס", ה.ל. – "בונוס".

35.7 במסגרת הדיונים שהובאו בפרוטוקול, התייחסה וועדת הפשרה למספר נישומים עמם ניהלה "בונוס" מו"מ לגביית חובם בגין היטלי פיתוח, ולטענותיהם השונות, לפיהן יש להפחית את חיוביהם בהיטלי הפיתוח או לבטלם כליל.

#### **דוגמאות לטענות נישומים :**

35.7.1 טענת אפלייה בגין חיוב עסקים למול מבנה מגורים .

35.7.2 שיהוי והתיישנות בהנפקת שוברים לדרישת תשלום היטלי פיתוח.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

- 35.7.3 תשלומי היטלים שולמו ולא ניתן לדרוש אסמכתאות לכך עבור נכסים שנבנו בשנות ה-60 למאה הקודמת.
- 35.7.4 נכס תעשייה אינו נדרש לתשלום היטל שצ"פ.
- 35.7.5 טענות הפחתת דרישת תשלום היטלי פיתוח בגין מגיפת הקורונה.
- 35.7.6 טענה כי הנכס נמדד באופן שגוי.
- 35.7.7 חוקי העזר אינם סבירים בשל טענות תחשיביות כנגדם.
- 35.8 ניכר, כי באף אחד מהסכמי הפשרה לא ניתן כל פירוט שמסביר כיצד הגיעה חברת "בונוס" לסכום הפשרה שנחתם לבסוף, מה הם הפרמטרים שמשקלו, ומדוע הפחתת הסכום בכל אחת מהסכמי הפשרה אינה תואמת להסכמי פשרה אחרים באותו התחום מבחינת אחוזי ההפחתה הנוכחים לעיל.
- 35.9 הביקורת ממליצה לערוך בדיקה לכלל השומות ושוברי התשלום ואישורם על ידי גורם מוסמך בעירייה, וזאת בטרם הנפקתם ושליחתם לנישומים, רצוי לכלול חו"ד עו"ד וכלכלן בתחום.
- 35.10 למנות מטעם העירייה עו"ד / כלכלן, אשר ילווה את הליך המו"מ למול הנישומים, יבחן את כל הנתונים הרלוונטיים לכל אחד מהשטחים הנישומים, לרבות טענות הנישומים לעניין הפחתת דרישת התשלום, ולבסוף יהא הגורם המאשר מטעם העירייה בדבר תקינות ההסכם, וגובה הסכום שישולם במסגרתו לעירייה.
- 35.11 לבצע בדיקה רוחבית של כל שלושת משרדי עוה"ד ורו"ח החיצוניים, קרי, א.ר.א.ב. "בונוס" (רו"ח), "ר.ב" (עו"ד), "נ.ר" (עו"ד). במסגרת הבדיקה ייבחנו גובה הסכמי הפשרה שנחתמו תחת תיוכם לכל אורך תקופת ההתקשרות בינם לבין העירייה, כמו גם אומדן הסכומים שנדרשו על ידי העירייה למול הסכומים שהתקבלו בפועל במסגרת הסכמי הפשרה.
- 35.12 לעשות שימוש בנתונים שיתקבלו מהליך הבדיקה כאמור לעיל, על מנת למצוא את הדרך למקסם את הסכומים שמתקבלים במסגרת הסכמי הפשרה, ליעל את הליך המו"מ למול הנישומים, ולקבוע נהלים לפיהם ינהגו המשרדים החיצוניים למול הנישומים, כך שלכל הנישומים יהא דין אחד לעניין הסכמי פשרה.
- 36. סכומי דרישה וסכומי פשרה – "ר.ב"**
- 36.1 הביקורת קיבלה לידיה טבלת אקסל, במסגרתה פורטו סכומי דרישה וסכומי פשרה שנסגרו בתיווכו של משרד עו"ד "ר.ב" למול נישומים.
- 36.2 לא הוגש לביקורת כל מסמך ו/או אסמכתא לעניין הליכי הפשרה שניהל משרד עו"ד "ר.ב", וכן לא הוצגו לביקורת הסכמי פשרה שנחתמו בתיווכו.
- 36.3 מעיון בנתונים על האחוזים עליהם ויתרה העירייה במסגרת כל אחד מהסכמי הפשרה (פירוט בפרק די) עולה, כי אין הסכם פשרה אחד זהה לשני, ולמעשה בכל

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

משא ומתן שנערך על ידי משרד עו"ד "ר.ב" נעשו וויתורים מצד העירייה, חלקם מרחיקי לכת וחלקם מתונים, כאשר לא נמצאה משנה סדורה לפיה עובד משרד עורכי הדין או/ו שאותה הכתיבה לו העירייה.

36.4 העובדה שלא קיימים נהלים לעניין הליכי פשרה שמתבצעים בתיווכם של משרדי רו"ח / עו"ד, מובילה לכך שהעירייה לעתים "מרוויחה" מהסכמי הפשרה, ולעיתים "מפסידה".

36.5 הביקורת סבורה, כי ההפרשים המשמעותיים שניכרים באחוזים שנגזרו מהסכמי הפשרה שנעשו בין העירייה למול נישומים, מעידים גם כן על היעדר בקרה מספקת מטעם העירייה לעניין זה.

36.6 הביקורת ממליצה לקבוע נהלים לעניין ניהול הליכי משא ומתן למול נישומים מטעם העירייה על ידי יועצים חיצוניים, כך שמלכתחילה הליך הפשרה יתבצע בתוך גבולות גזרה שתקבע העירייה.

36.7 למנות איש קשר מבין המנהלים בעירייה, שיבצע בקרות על משרדי עו"ד החיצוניים וילווה את הליך המו"מ על מנת לוודא, כי ההליך מתנהל בכפוף לנהלי העירייה, ובשים לב לצרכי העירייה.

### 37. הביקורת ממליצה:

#### כללי

א. להכין תכנית עבודה שנתית שתגדיר את יעדי האגף ומטרותיו בהתאם למדיניות העירייה, לקחים ומסקנות משנים עברו, שינויים שחלו בחקיקה וכו', ולבחון בתום התקופה את העמידה ביעדים ומטרות אלו. לשם כך, יש לוודא כי המטרות והיעדים יתורגמו לפעולות שניתן יהיה למדוד אותן. **סגנית מנהלת האגף עדכנה כי לשנת 2024 הוכנה תכנית עבודה מוגדרת ומפורטת.**

ב. לערוך נהלי עבודה והוראות עבודה אשר יסדירו את עבודת האגף בכל הנוגע לגביית אגרות בנייה והיטלי פיתוח, וכן את תהליכי העבודה הנוגעים לממשקי העבודה שיש לאגף זה עם אגפים אחרים, כגון: אגף ההכנסות ואגף הגזברות במנהל הכספים. **סגנית מנהלת האגף עדכנה, כי במהלך הביקורת כהכנה לקליטת מנהלת מחלקה חדשה עודכנו הוראות העבודה הקיימות להסדרת עבודת האגף.**

ג. על גזברות העירייה ומנהל הנדסה לבחון את סך התקציב הדרוש לעניין שמאים ומדידות, ולקבוע אותו בהתאם לצרכים.

ד. להמשיך ולפעול על מנת לגייס מנהל מחלקה למחלקת אגרות בנייה והיטלים, וכן לפעול לאיזוש תפקידה של סגנית מנהלת המחלקה באגף אגרות בנייה והיטלים, מוקדם ככל האפשר על מנת שלא לפגוע בתפקוד השוטף של המחלקה, ולסייע לסגנית מנהלת האגף ליישם ביעילות ובטווח זמנים סביר את משימות המחלקה הרבות. **בתום הביקורת, מונתה מנהלת מחלקה למחלקת אגרות בנייה והיטלים ותהליך גיוס סגנית למנהלת המחלקה באגף אגרות בנייה והיטלים התקדם.**

ה. יש לבחון את האפשרות להעברתה של העובדת ד.ג. למחלקת אגרות בנייה והיטלים במטרה לאפשר קשרי עבודה ישירים ושוטפים. במקביל, יש להיערך לפרישתה של העובדת ד.ג. באגף הכנסות, ולהתחיל בקיום חפיפה ממושכת עם המועמד להחלפתה.

#### קבצי נתונים לתוספת שטחים ועדכון שטחי החיוב בארנונה

ו. לאחד את מאגר המידע המצוי בידי מחלקת רישוי במנהל הנדסה לענין תוספות שטחים בהיתר מול אגף הכנסות, וליצור ממשק העברת נתונים שוטף בין האגפים על מנת לבצע מעקב, בקרה ועדכון השטחים המחויבים בארנונה במערכת הגבייה באופן שוטף ויעיל, ובכך למנוע הפסד כספי מהכנסות הארנונה לעירייה. **בתום הביקורת עודכן, כי בוצע עדכון במערכת שבו אגף ההכנסות מתעדכן בכל תעודות הגמר והיתרי הבנייה באופן שוטף. אין צורך בקבלת נתוני שטחים לאור העובדה, כי השטחים מתקבלים ע"י מודד שנשלח מטעם אגף הכנסות, משום שחישוב השטחים לצורכי ארנונה שונה מהשטחים של היתרי הבנייה.**

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

ז. ליצור נוהל ברור ולבצע בקרות נדרשות אודות היתרים הניתנים לתוספות בנייה בנכסים בעיר, וזאת על מנת למנוע אי עדכון שטחי הארנונה במערכת הגבייה. **בתום הביקורת עודכן, כי הדבר בוצע כמתואר בסעיף לעיל.**

ח. ליצור מערכת התראות מסודרת במנהל ההנדסה למעקב אחר השינויים בנכס על פני השנים, כגון: היתרי בנייה, שטחים מעודכנים והריסת מבנים, שינויי ייעוד, העברות בעלות וכיו"ב. מומלץ שהמערכת תהיה גלויה ונגישה לשימוש כלל המנהלים והעובדים. **יש לציין, כי בתיק הבניין במערכת יש את כל הבקשות שהוגשו על אותו הנכס, כל בקשה מתעדת את ההיסטוריה שלה.**

ט. להחיל נוהל בין המחלקות השונות מנהל ההנדסה לבין מנהל הכספים לקיום ישיבות שוטפות והיזון חוזר בדבר נהלי העבודה, התהליכים המתבצעים בסנכרון בין האגפים, הפקת לקחים וכיו"ב.

### אופן חישוב ההיטלים - חוקי עזר

י. לשקול לעדכן את חוקי העזר לסלילת רחובות, לתיעול וניקוז ולסלילת כבישים ומדרכות והתאמתם לגבייה עבור שטחי מרתפי החנייה.

יא. לשקול לתקן את חוק העזר לשצ"פ או לחילופין חקיקת חוק עזר חדש שיותאם לגבייה עבור שטחים בעלי גובה שמעל 4 מטר, ובהם יהיה ניתן לגבות לפי תעריף נפח. תיקון זה עשוי להגדיל משמעותית את הכנסות העירייה.

יב. לנהל מעקב ובקרה אחר הגבייה על ידי גורמים חיצוניים לאחר תיקון חוקי העזר, תוך הטמעת התיקון בתחשיבים על בסיסם נקבעים הסכומים בדרישות התשלום.

### ממשקי עבודה בין מחלקות ואגפים

יג. לבצע מעקב ובקרה ממוחשבים אחר הגבייה בבקשות המוגשות בתחום היתרי בנייה. **בתום הביקורת עודכן, כי יצירת ממשק תשלומים אוטומטי נמצא בשלב סופי ליישום.**

יד. לבצע מעקב ובקרה ממוחשבים אחר הגבייה בתיקי עבירה ללא היתרים. **סגנית מנהלת האגף לגביית אגרות והיטלי פיתוח, הנהלת העירייה החליטה שלא לבצע בדיקת חריגות בנייה במסגרת בקשה להעברה בטאבו. סגנית מנהלת האגף לגביית אגרות והיטלי פיתוח מציעה להגדיל במקרים אלו את סכומי הערבות, ובמקביל לנהל בקרה באמצעות המחלקה לפיקוח על הבנייה כפי שנוהלה בעבר, יצירת התראות במערכת, והעברתן של בקשות אלו באופן אוטומטי לאגף ההכנסות לעדכון שטחים, עוד בטרם הסתיים התהליך. ניהול הבקרה עד למועד גמר הבנייה, יתבצע על ידי המפקחים של אגף ההכנסות.**

### בקרות על חיובי היטלי הפיתוח

טו. להכין נהלים ותרשים זרימה לביצוע בקרה שיטתית על שוברי התשלום המונפקים לנישומים ו/או למבקשי ההיתרים.

### בקרות על משרדי רו"ח ועו"ד - א.ר.א.ב. בנוסח הסכם התקשרות

טז. לפרסם מכרז פומבי לעניין מתן שירותים בתחום בדיקת חיובי ארנונה, אגרות בנייה והיטלים, תוך מתן דגש לצרכי העירייה במסגרת המכרז ונספחיו, לרבות הסכם ההתקשרות, ובשים לב לכך שמכרז פומבי יאפשר לעירייה להגדיל את מאגר היועצים שלה, ולהיטיב את תנאי העבודה של העירייה למול היועץ החדש שייבחר. הביקורת ממליצה, כי תיערך הפרדה במכרז זה בין תחום הארנונה לתחום היטלי הפיתוח או לחילופין יפורסמו שני מכרזים שכל אחד מהם יעסוק בתחום אחד. **בתום הביקורת פורסם מכרז פומבי בתחום זה.**

יז. לחתום על הסכם התקשרות הכולל תקופת התקשרות מוגדרת, לרבות תקופות להארכת חוזה, ככל שהעירייה מעוניינת בהארכת החוזה.

יח. להוסיף בהסכם ההתקשרות סעיפים המתייחסים להמצאת פוליסת ביטוח שחלה על כלל פעולות היועץ כלפי העירייה, לרבות על העובדים מטעם היועץ המטפלים בעבודה עבור העירייה.

יט. להוסיף בהסכם ההתקשרות סעיפים המתייחסים לערבויות שעל היועץ להמציא לעירייה על מנת להבטיח את עבודתו המקצועית עבור העירייה.

כ. למנות מנהלים - נציגי העירייה, שתפקידם יהיה לפקח על משרדי עורכי הדין החיצוניים העוסקים בחיוב יזום ו/או בגבייה של היטלי פיתוח מנישומים, לרבות בקרה על עבודתם השוטפת, השתתפות בהליכי משא ומתן, בדיקת שטחים המועמדים לחיוב יזום וכיו"ב.

### בקרות על משרדי רו"ח ועו"ד - סכומי חיובים ופשרות

כא. לבצע מעקב ובקרה אחר הסכומים המתקבלים במסגרת הסכמי פשרה עם הנישומים, שנערכו באמצעות משרדי רו"ח ועו"ד ששכרה העירייה לשם כך, תוך שימת דגש על האינטרסים של העירייה בנושא זה, על מנת למנוע הפסדים כספיים אשר יכולים להסתכם בשווי של בין מאות אלפים למיליוני שקלים. עם סיום עבודתם נדרש לסנכרן את המידע ולהתאים את מסדי הנתונים מול מחלקת שומה באגף הכנסות ומול מחלקת אגרות בנייה והיטלים במנהל הנדסה. לדברי סגנית מהנדסת העיר, הייתה פנייה למשרדים של רו"ח ועו"ד לביצוע עדכון מחלקת אגרות והטלים, אך הדבר לא מבוצע על ידם בשוטף. היו מספר עדכונים בודדים בלבד.

כב. למנות מפקח (רצוי עו"ד/כלכלן) מטעם העירייה על היועצים המומחים, שתפקידו יהיה ללוות אותם בהתנהלותם למול הנישומים בתשלום האגרות והיטלי הפיתוח, לרבות השתתפות בניהול המו"מ למול הנישומים, שמיעת טענותיהם לעניין הפחתת דרישת

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

התשלום ועד לחתימת הסכם הפשרה, בשים לב לאינטרסים של העירייה ובראי צרכי העירייה. מפקח זה יבחן את הסכמי הפשרה המתגבשים, ויאשר את ההסכמים לפני חתימתם.

כג. לתעד את החלטות ועדת הפשרות כך שיפורטו הנתונים המלאים על השומה והנימוקים להחלטה על סכום הפשרה.

כד. לקבוע כללים ברורים לעניין ביצוע הפחתות כספיות לנישומים בענייני היטלי פיתוח ואגרות, כך שיונהג דין זהה לכל הנישומים.

כה. לבחון האם מדובר בחוב חלוט, ואם כך לנסות ולמקסם את סכום הפשרה לטובת צרכי העירייה.

כו. לערוך בדיקה לכלל השומות ושוברי התשלום ואישורם על ידי גורם מוסמך בעירייה, וזאת בטרם הנפקתם ושליחתם לנישומים, רצוי לכלול חו"ד עו"ד וכלכלן בתחום.

כז. לבצע למידה רוחבית בכל הנוגע לתחום גביית היטלי הפיתוח, החל מהנפקת שוברי התשלום לנישומים, וכלה בהסכמי הפשרה שנסגרו למול הנישומים, ומציאת הנוסחה למיקסום הרווחים שמתקבלים מהיטלי הפיתוח, התייעלות בהליך המו"מ עם הנישומים וקביעת נהלים לפיהם ינהגו המשרדים החיצוניים למול הנישומים, תוך הפעלת בקרות.

### **בקרות על משרדי רו"ח ועו"ד - "רוזן בסיס" בע"מ בקרה על הסכמי התקשרות**

כח. להקפיד על הליכי ההתקשרות בעירייה בהתאם לחקיקה ולרגולציות הנוהגות, דבר שיאפשר לעירייה שליטה מירבית על הספק מולו היא מתקשרת, וכפועל יוצא גם התוצאות שמביא אותו ספק יהיו טובות יותר.

כט. לציין בהסכמים עם יועצים הנובעים מהחלטה של ועדת ההתקשרויות, כי תקופת ההתקשרות לא תעלה על שלוש שנים, כפי שמחייב נוהל ההתקשרויות של משרד הפנים.



## פרק א' : האגף לרישוי להשבחה, אגרות והיטלים ובקרת איכות

### 1. כללי

1.1 מחלקת אגרות בנייה והיטלי פיתוח (להלן "מחלקת אגרות והיטלים") ממוקמת בחטיבת ההנדסה בכפיפות לסגנית מנהלת אגף אגרות בנייה, היטלי פיתוח ובקרת איכות (להלן "סגנית מנהלת אגף אגרות והיטלים"), מנהלת אגף רישוי-סגנית מהנדסת העיר ולמהנדסת העיר.

1.2 המחלקה אחראית על גביית אגרות בנייה, היטלי פיתוח והיטלי השבחה על כל הכרוך בכך. באחריותה לוודא, כי תהליכי העבודה, המעקב והבקרה מבטיחים קיומם של חישובים נכונים ומדויקים של אגרות והיטלים אלו, בהתאם לשימושים שנקבעו בהיתרי הבנייה. כמו כן, באחריותה לוודא, כי אכן מבוצעת גבייה בהתאם לתחשיבים אלו.

1.3 עובדי המחלקה מסתייעים בתוכנות ה"קומפלוט" וה"מטרופולינט" על מנת לבצע את עבודתם.

1.4 בנוסף, מסתייעים עובדי המחלקה והמנהלים במספר שמאים מקצועיים המועסקים באמצעות מיקור חוץ.

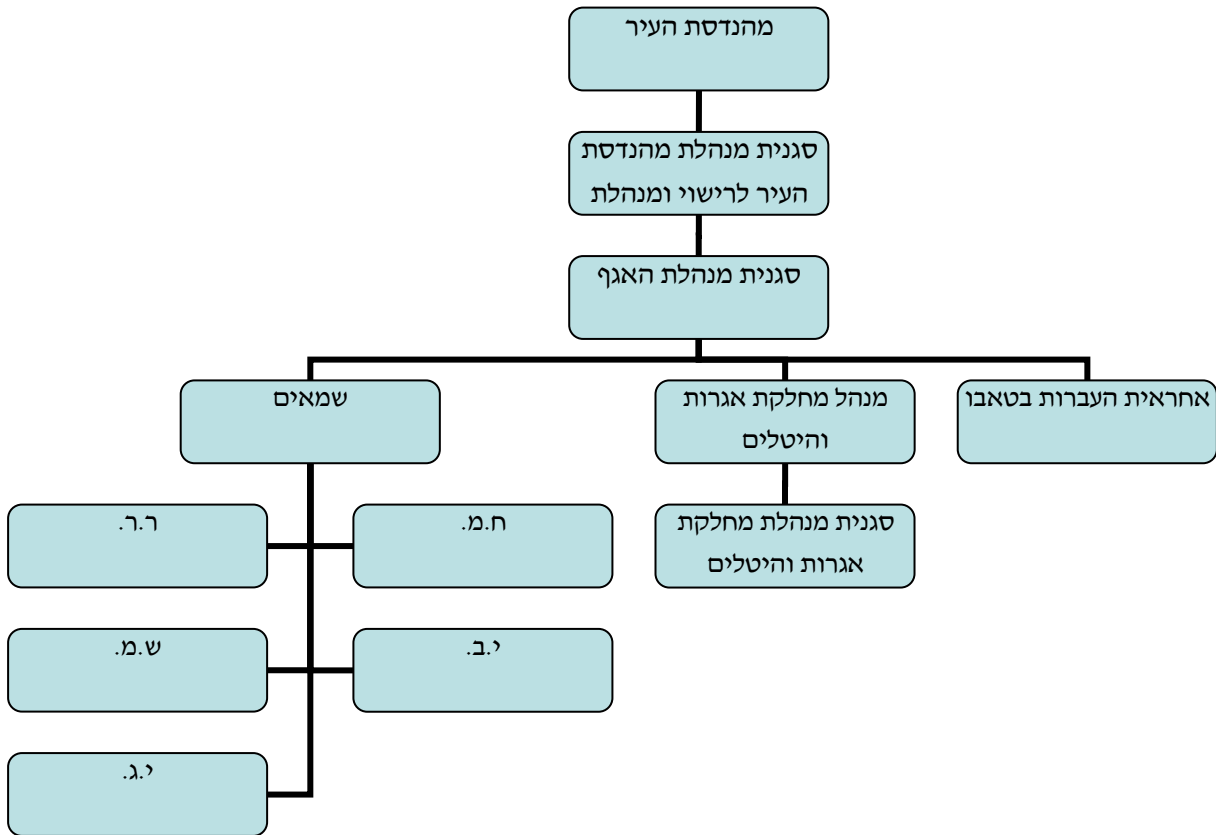
### 2. המבנה הארגוני

2.1 מחלקת אגרות והיטלים מנוהלת מזה כשש שנים על ידי סגנית מנהלת האגף לאגרות והיטלים אשר שימשה כמנהלת המחלקה עד לחודש יוני 23 בכפיפות לגזברות ולמהנדסת העיר. כיום, היא מצוייה בכפיפות ישירה למנהלת אגף רישוי המכהנת כסגנית מהנדסת העיר. בעלי התפקידים בכפיפות לסגנית מנהלת האגף לאגרות והיטלים, להלן: מנהל המחלקה (התקן טרם אויש), סגנית מנהל המחלקה, אחראית תפעול בקשות להעברות בטאבו (האחראית גם על קבלת קהל ומענה טלפוני) וחמישה שמאים במיקור חוץ.

2.2 בחירת שמאי שיטפל בתחום גביית אגרות הבנייה והיטלי פיתוח מתבצעת על ידי מכרזים או קולות קוראים, והזוכים נבחרים על בסיס ניסיון, ראיון והמלצות.

2.3 בתום הביקורת, מסרה סגנית מנהלת האגף לאגרות והיטלים, כי סגנית מנהל המחלקה הועברה מתפקידה לתפקיד אחר בעירייה, עקב אי התאמה לתפקיד, וכי לא ניתן לאייש את התקן עד להסדרת הנושא מבחינה פורמלית על ידי סמנכ"ל הון אנושי. בנוסף לכך, גם תקן מנהל המחלקה טרם אויש. העירייה פרסמה מכרז, אולם טרם עלה בידה לקלוט מנהל מתאים לתפקיד זה. נטל המשימות במחלקה זו גדול, וכעת מוטל על סגנית מנהלת האגף.

2.4 להלן תרשים המבנה הארגוני:



2.5 להלן חלוקת העבודה בקרב השמאים:

2.5.1 **ח.מ.** – הכנת שומות לנכסים שוטפים בהעברות בטאבו (ללא איזור תעשייה ופינוי בינוי) ולהיתרי בנייה קטנים (הרחבות), וכן בדיקות כלכליות ותקן 21 במידת הצורך. בתום הביקורת ח.מ. סיים את עבודתו משום שמונה לשמאי מכריע, והדבר מהווה ניגוד ענינים עם עבודתו בעירייה. במקומו הגדילה העירייה את השעות לי.ג. במסגרת החוזה הקיים עימו לצורך ביצוע שומות השבחה לנכסים השוטפים.

2.5.2 **י.ג.** – בדיקת היטל השבחה לנכסים שוטפים בהיתרי בנייה/ בירורי חבות בהיטל השבחה /להעברות בטאבו ב- C.R.M., ביצוע שומות השבחה לנכסים שוטפים במקום ח.מ, מרכז ידע ואחראי פרויקטים מיוחדים (מיפוי תכניות משביחות, ייעול הליכים וכו'), עזרה בהפקת חיובים שוטפים, בדיקות כלכליות לפרויקטים ובדיקות תקן 21 במידת הצורך.

2.5.3 **ש.מ.** – ריכוז תחום היטל השבחה למתחם 410 אל מול י.ב. בבקשות להיתרי בנייה והעברות בטאבו.

2.5.4 **י.ב.** – ביצוע שומות השבחה – עפ"י מכרז.

### 3. תהליכי העבודה

- 3.1 לפני כשנתיים החל האגף לגביית אגרות בנייה והיטלי פיתוח בתהליך לייעול הליכי העבודה, במטרה לשפר את איכות השירות לתושבים וליזמים ברשות.
- 3.2 עד לסוף שנת 2021 פעלה שמאית יחידה במיקור חוץ, וכתוצאה מאופי עבודתה שבא לידי ביטוי גם בריכוזיות יתרה, הצטברו תיקים רבים שלא טופלו לאורך זמן רב, וכתוצאה מכך פיגורים בבקשות לטאבו ואישורים לסוגיהם אשר גרמו לתלונות רבות מצד אוכלוסיית מקבלי השירותים.
- 3.3 אי לכך, החליטה הנהלת העירייה על הובלת מהלך לשיפור ולקידום הנושא הן לצמצום לוחות הזמנים והן לשיפור ושדרוג התהליכים באמצעים דיגיטלים.
- 3.4 כתוצאה מיוזמה זו התקצרו באופן משמעותי זמני ההמתנה לטיפול בפניות, וכן נוצרה אפשרות של תקשורת באמצעים דיגיטלים מבלי חובה להגיע למשרדי העירייה.
- 3.5 האחראית במחלקה על העברות בטאבו מטפלת הן בפניות יזומות לבירור חבות בהיטל השבחה המוגשות באתר העירוני באופן ממוחשב, והן בפניות המגיעות אליה במייל הנוגעות לדיווח עסקאות קרקע במתחם פארק הים (העברת בעלויות, עסקאות מכר וכדו'), אותן היא מזינה במערכת "הקומפלוט", ומפנה אותן באופן ממוחשב להמשך טיפול השמאי הרלוונטי האמון על הנושא.
- 3.6 יתר הפניות להעברות בטאבו הנוגעות לנכסים השוטפים בעיר מתקבלות באמצעות ה-CRM, ומופנות ישירות לבדיקת השמאי הרלוונטי האמון על הנושא י.ג.
- 3.7 אם לאחר בדיקת השמאי מתברר, כי אין רלוונטיות להיטל השבחה, הבקשה חוזרת לטיפול אגף ההכנסות, אחרת, מבוצעת הזמנת שומת השבחה, והבקשה מועברת לאחראית העברות בטאבו אשר מקלידה את הנתונים במערכת הקומפלוט להמשך טיפול.
- 3.8 השמאי י.ג. מכין את השומה הנוגעת להיטל השבחה. במקרים מורכבים הוא מעביר את בקשת ההכנה לשמאי אחר י.ב.
- 3.9 לאחר שהשומה מתקבלת, אם מדובר בבירור חבות היטל השבחה, שולח השמאי את השומה לפונה, וסוגר את הפנייה. אם מדובר בהעברה בטאבו, סגנית מנהל המחלקה מפיקה חיוב. עם הסדרת התשלום, סגנית מנהלת האגף מאשרת וסוגרת את הבקשה בקומפלוט ואת הפנייה ב-CRM.
- 3.10 במקרים הנוגעים לדיווח עסקאות קרקע במתחם פארק הים, בהם לא מנוהלת פנייה ב-CRM, סגנית מנהלת האגף מאשרת את הבקשה ב"קומפלוט", ואילו אחראית העברות בטאבו מעבירה את אישור ההנדסה במייל למחלקת הכנסות למתן האישור הסופי לטאבו, וסוגרת את הבקשה ב"קומפלוט".

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

- 3.11 יש לציין, כי בנושא זה חל שיפור משמעותי בהשוואה לעבר, שכן אז היו מגיעות הבקשות להעברות בטאבו במיילים מאגף ההכנסות ובהדפסת טפסים ידניים, וכן כאמור לעיל, כל הבקשות נבדקו באופן מרוכז על ידי שמאית אחת פ.ב. דבר שגרם לעיכובים משמעותיים בתהליך הטיפול בבקשות.
- 3.12 כיום מבוצע סינון מקדמי לבקשות עם רלוונטיות להיטל השבחה ישירות במערכת המטרו ב-CRM, קיימת חלוקת עבודה בין שני שמאים י.ג. וש.מ. הבקשות אינן מנוהלות עוד בטפסים ידניים אלא במערכת הקומפלוט על ידי סיווג הבקשה, שלבי ביצוע והעברה רציפה בין גורמי הטיפול השונים על ידי עדכון אירועים, וביצוע בקרה ומעקב באמצעות דו"חות שוטפים.
- 3.13 יש לציין, כי בדוח ביקורת זה לא נבדק באופן ספציפי תהליך הטיפול בבקשות להעברה בטאבו.
- 3.14 במסגרת כלל תהליכי הייעול שננקטו במחלקה, נעשה ניסיון לשפר את התקשורת בין חטיבת הכספים (אגף הגזברות ואגף ההכנסות) לחטיבת ההנדסה (אגף אגרות והיטלים) בעירייה לעניין ממשק החיובים והתשלומים. במועד הביקורת נמצא, כי התהליך התעכב לאור יציאתו למילואים של נציג התוכנה שליווה את התהליך, ועול המשימות הכבד שהוטל על סגנית מנהלת האגף לאגרות והיטלים, לאור החוסר בכוח אדם עקב העברת סגנית מנהל המחלקה מתפקידה, ואי איוש תקן מנהל המחלקה.
- 3.15 במצב הדברים כיום, נאלצים עובדי אגף הרישוי בחטיבת ההנדסה לשלוח את הקבלות ואישורי הגבייה באימייל, לקולגה של הגב' ד.ג. האחראית באגף הגזברות על הנושא, ואשר מקום עבודתה מרוחק ממשרדי אגף ההנדסה. אותה קולגה נדרשת להדפיס עבור ד. ג. את הקבלות והאישורים לחתימה/תיוק, ולאחר מכן הקולגה סורקת ושולחת את הקבלות והאישורים בחזרה לאגף הרישוי בחטיבת הנדסה.
- 3.16 סגנית מנהלת אגף אגרות והיטלים מציינת, כי לא פעם היו נושאים שנשלחו לטיפול, אולם בשל אופי הטיפול בהם "נפלו בין הכסאות", ולא טופלו.
- 3.17 כאמור לעיל, עד לפני כשנתיים (סוף שנת 2021) החיובים והקבלות היו מועברים בין האגפים באופן ידני באמצעות דואר פנימי.
- 3.18 על אף שמדובר בשיפור, לפיו החיובים והקבלות מועברים במייל ולא בדואר פנימי, יש לאפשר מתן עדיפות לקידום שיפור ממשק התשלומים בין האגפים.

#### 4. ממשקי העבודה בין אגף רישוי בחטיבת הנדסה לבין אגף ההכנסות בחטיבת

##### הכספים

##### תוספות שטחים בהיתרי בנייה

- 4.1 ברשות העירייה שני מאגרי נתונים, האחד בידי אגף הרישוי בחטיבת הנדסה לשטחים מאושרים בהיתר בנייה בגינם נגבים היטלי הפיתוח, והשני בידי אגף הכנסות בחטיבת הכספים לשטחים בגינם נגבית הארנונה.
- 4.2 העירייה משנה לעיתים את חיובי השטחים בגין שטחי הארנונה עקב מדידות חדשות או סיבות אחרות, ומנגד משנה לעיתים את גובה היטלי הפיתוח עקב בנייה חורגת, בנייה חדשה או גילוי של אי גבייה משנים עברו.
- 4.3 התאמת נתוני הבסיס הינה פעולה חשובה במעלה עבור העירייה, שכן נתונים אלה כוללים בחובם כספים רבים, ועל כן נדרשת העירייה לעקוב ולבצע התאמות לנתונים, הכל על מנת שלא "לאבד" חיובים ואת ההפסד הכספי הנגזר מהם.
- 4.4 הביקורת בדקה ומצאה, כי בפועל אין קשר ממשי ומאומת ו/או בדיקה שמצליבה בין מסדי הנתונים של מאגרי המידע בדבר תוספות השטחים בהיתרי בנייה החייבים בהיטלי פיתוח באגף הרישוי בחטיבת הנדסה לשטחים החייבים בארנונה באגף הכנסות. שיטת החישוב של ההיטלים ושל הארנונה מצריכות התאמות, אולם ישנה קורלציה גבוהה בין השניים.
- 4.5 הביקורת סבורה, כי לאור חשיבות הנושא רצוי לבחון את האפשרות לקיום ממשקי עבודה ממוחשבים לעדכון תוספות השטחים המאושרים בהיתר בנייה על ידי אגף הרישוי בחטיבת הנדסה לבין אגף ההכנסות. **בתום הביקורת עודכן, כי בוצע עדכון במערכת שבו אגף ההכנסות מתעדכן בכל תעודות הגמר והיתרי הבנייה באופן שוטף. אין צורך בקבלת נתוני שטחים לאור העובדה, כי השטחים מתקבלים ע"י מודד שנשלח מטעם אגף ההכנסות, משום שחישוב השטחים לצורכי ארנונה שונה מהשטחים של היתרי הבנייה.**
- 4.6 כאמור, העירייה מעסיקה משרדי עו"ד ושמאים חיצוניים בהסכמי התקשרות מבוססי ריטיינרים. משרדים אלו אחראים על הכנת שומות, ביצוע בדיקות ובירור חבות השבחה לנכסים שוטפים בהיתרי בנייה, ובנוסף אחראים גם על ביצוע חיובים יזומים של ארנונה והיטלי פיתוח, וניהול משא ומתן על מנת להגיע להסכמי פשרה מול נישומים. אולם, כאשר עבודתם מסתיימת בתשלום השומה ישירות ו/או בהסכם פשרה, לא מתבצעת כל בדיקה או בקרה לעניין התאמת מסדי הנתונים.

## 5. תקציב

5.1 הביקורת רכזה את הנתונים על התקציב והניצול התקציבי בסעיף 1732000752 שהוקצה לתשלום לשמאים ומדידות בשנים 2020-2023, בטבלה להלן:

שנת התקציב	סך התקציב	ביצוע	שיעור הניצול
2020	770,000	769,999	100%
2021	1,870,000	1,738,734	93%
2022	4,636,300	3,309,779	71%
2023	5,000,000	3,847,266	77%

5.2 מנתוני הטבלה, כי התקציב שיועד לתשלומי השמאים ומדידות עלה משנת 2020 ועד לשנת 2023 פי 6.5. הדבר מעיד על מדיניותה של העירייה, ורצונה להתמקד בתחום גביית אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח.

5.3 עם זאת ניתן לראות, כי שיעור הניצול התקציבי פחת משיעור של 100% ניצול עד לשיעור של 71% בלבד.

5.4 הביקורת סבורה, כי על גזברות העירייה והנהלת חטיבת הנדסה לבחון את סך התקציב הדרוש לעניין זה, ולקבוע אותו בהתאם.

## 6. התקשרויות עם יועצים מומחים

6.1 העירייה התקשרה עם מספר ספקים (יועצים מומחים, כגון: רואי חשבון, עורכי דין ושמאים) במטרה להגדיל את הכנסותיה מגביית ארנונה, מים (לפני הקמתו של תאגיד המים העירוני), אגרות והיטלים.

6.2 הביקורת רכזה את מסמכי ההתקשרות הנוגעים לספקים אלו, ובחנה אותם, ולהלן ממצאיה:

### "א.ר.א.ב. בונוס"

6.3 בתאריך 2.2.2005 חתמה העירייה הסכם עם חברת "א.ר.א.ב. בונוס" המתמחה במתן שירותים כלכליים, במטרה לשכור שירותים להגדלת הכנסות העירייה מארנונה, מים, אגרות והיטלים.

6.4 לא נמצא תיעוד לתהליך על פיו נבחר ספק זה. יש לציין, כי במועד זה טרם פורסמו הנחיות משרד הפנים בנוגע להתקשרויות עם יועצים מומחים, שנכנסו לתוקף החל מ-1.1.2018.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

6.5 סוכם, כי התמורה תהיה 20% מתוספת השומה שנוספה בעקבות פעולות של החברה, והיא מותנית בתשלום בפועל של תוספת זו על ידי הנישום. התוספת מתייחסת לשנות הטיפול ועוד שנתיים קדימה. ההסכם לא כלל התייחסות לתקופת ההתקשרות.

6.6 בתאריך 4.12.2017 חתמה העירייה עם חברה זו על תוספת להסכם זה. מהות תוספת זו עדכנה את שיעור שכר הטרחה בנוגע להכנסה מהיטלי פיתוח ל- 13% (לא כולל מע"מ), להוציא חיובים שהופקו בגין תכנית ב.י. 410 שאז שכר הטרחה יסתכם ב- 10% בלבד (לא כולל מע"מ).

6.7 יש לציין, כי העירייה חתמה במרוצת השנים עם חברת "א.ר.א.ב. בונוס" הסכמים בנושאים נוספים, חלקם נוגעים לבדיקת השבת תשלומים ששולמו על ידי העירייה, והנוגעים להשקעות במערכות המים והביוב בעקבות הקמת התאגיד למים וביוב, בדיקת תקבולים ממנהל מקרקעי ישראל ובדיקה של תוכנת השכר.

6.8 הביקורת בדקה ומצאה, כי משנת 2008 ועד חודש יוני 2023 שלמה העירייה לחברה זו בגין שירותיה כ- 13 מליון ₪.

6.9 לאור, הסכומים הגבוהים ששולמו לספק זה, הביקורת סבורה, כי היה על העירייה לפרסם מכרז פומבי, לפחות מהמועד בו נכנסו לתוקף הנחיות משרד הפנים בנוגע להתקשרויות עם יועצים מומחים, קרי 1.1.2018.

6.10 היועצת המשפטית השיבה לביקורת, כי הוכן מכרז בנושא זה, והוא יפורסם לאחר בחירות האמורות להתקיים בסוף חודש פברואר 2024. בתום הביקורת פורסם מכרז פומבי לנושא זה.

### "ר. בסיס"

6.11 בתאריך 1.3.2011 חתמה העירייה הסכם עם חברת "רוזן בסיס" המתמחה במיסוי מוניציפלי, במטרה לשכור שירותים בתחום של הרחבת בסיס החיוב בארנונה, אגרות והיטלים. המטרה העיקרית של ההסכם היא ביצוע מדידות עדכניות באזורים שונים בהתאם לדרישות העירייה, והגדלת בסיס החיובים בהתאם לתוצאות המדידה.

6.12 לא נמצא תיעוד לתהליך על פיו נבחר ספק זה. יש לציין, כי במועד זה טרם פורסמו הנחיות משרד הפנים בנוגע להתקשרויות עם יועצים מומחים, שנכנסו לתוקף החל מ- 1.1.2018.

6.13 סוכם, כי התמורה תהיה 14% מתוספת השומה שנוספה בעקבות פעולות של החברה, והיא מותנית בתשלום בפועל של תוספת זו על ידי הנישום. התוספת מתייחסת לשנת המס ולא יותר משנתיים. ההסכם נחתם לתקופה של שנה, כולל חידוש אוטומטי לשנה נוספת, כלומר עד לתאריך 28.2.2013.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

6.14 הביקורת בדקה ומצאה, כי בוצעו ההארכות/תוספות להסכם זה, כדלקמן:

6.14.1 בחודש יוני 2012 נחתמה תוספת להסכם שמהותה שירותים משפטיים נוספים הקשורים למיסוי מוניציפלי.

6.14.2 בתאריך 11.6.2013 באיחור של כשלושה חודשים ממועד תוקפו האחרון של ההסכם הקודם, הוארכה תקופת ההסכם לשנה נוספת (עד יוני 2014) וחידוש אוטומטי לשנה נוספת (עד יוני 2015). כמו כן, נתבקשה החברה להכין מתווה לטיפול בתופעת פיצולי הדירות והבנייה ללא היתר באמצעות הטלת קנסות.

6.14.3 בתאריך 14.1.2015 הוארכה תקופת ההסכם לשנה נוספת (עד ינואר 2016).

6.14.4 הביקורת לא מצאה אסמכתאות להארכות ההסכם מעבר לינואר 2016 ועד לשנת 2020 בה נחתם הסכם חדש על בסיס החלטת ועדת ההתקשרויות (בהמשך הדו"ח), למרות שנמצא, כי העירייה המשיכה לשלם לספק זה.

6.14.5 לדברי מנהל הארנונה מדובר בתשלומי עבר, אבל אין לכך תיעוד.

## **7. קול קורא 4/18 – יועצים משפטיים**

7.1 בתחילת שנת 2018 פרסמה העירייה "קול קורא" על מנת להקים מאגר של יועצים משפטיים בתחומים שונים, בהם גם ארנונה, אגרות והיטלי פיתוח.

7.2 ב"קול קורא" 4/18 פורסם, כי תקופת ההסכם הינה מיום חתימת ההסכם למשך 12 חודשים, ולעירייה קיימת האופציה להאריך את ההסכם למשך 5 שנים נוספות.

7.3 הביקורת מעירה, כי הדבר מנוגד להנחיות משרד הפנים בנוהל "התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז" - חוזר המנהל הכללי (8/2016 כ"א בחשוון התשע"ז, 22 בנובמבר 2016) וחוזר המנהל הכללי 5/2017 (א' בתמוז התשע"ז 25.6.17), המגביל את תקופת ההתקשרות לשלוש שנים בלבד.

7.4 לדברי היועצת המשפטית, בתחילת הדרך של ניהול ועדת ההתקשרויות, אכן אושרה תקופת הסכם ארוכה יותר ממה שהנוהל מכתב, אולם הדבר תוקן, וכיום תקופת ההסכמים מוגבלת לשלוש שנים.

7.5 בישיבת ועדת ההתקשרויות מיום 12.8.18, אושרו 5 משרדים של עו"ד שעמדו בתנאי הסף, להיכלל במאגר היועצים המשפטיים לעניין ארנונה, אגרות והיטלי פיתוח.

7.6 בישיבת ועדת ההתקשרויות מיום 16.8.18, הוחלט לאשר את משרד עו"ד "נ.ר." כזוכה, משום שהגיש את ההצעה הזולה ביותר. במקביל, הוחלט לפנות לשאר המציעים להתמחרות.

7.7 בחודש אפריל 2019 חתמה העירייה הסכם עם משרד עו"ד "נ.ר." ושות', לפיו העירייה תרכוש ממנו שירותים משפטיים בתחום הגדלת הכנסות ארנונה ואגרות והיטלים.

7.8 סוכם, כי התמורה תסתכם ב- 7.8% מתוספת השומה כדין.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

- 7.9 בהסכם זה לא חלה הגבלה על תקופת ההתקשרות, וזאת כאמור בניגוד לנוהל משרד הפנים אשר קובע, כי תקופת ההתקשרות לא תעלה על שלוש שנים.
- 7.10 בפועל, מצאה הביקורת, כי ליועץ זה בוצעו שני תשלומים שהסתכמו בכ- 8,000 ₪ בלבד.
- 7.11 בישיבת ועדת ההתקשרויות מיום 24.12.2019, הוחלט לרכוש שירותים אלו מיועץ נוסף, וזאת על סמך המלצתו של מנהל הארנונה אשר לטענתו עו"ד "נ.ר עדיין לא מביא להגדלת חיוב הארנונה כצפוי. מנהל הארנונה המליץ על משרד עו"ד "ר.ב" אשר עובד עם העירייה משנת 2011, והביא לחיוב של יותר מ- 60 מליון ₪ במיסי ארנונה.
- 7.12 לאור העובדה שמנהל אגף ההכנסות ומנהל הארנונה סבר, כי לא עלה בידו של הזוכה בקול קורא קרי "ניר רוקח" לעמוד בדרישות, והוא לא הציג תוצאות ופירות מעבודתו עבור העירייה, ולא הביא להגדלת חיובי הארנונה וההיטלים כנדרש ממנו, הוא פנה אל ועדת ההתקשרויות במטרה להוסיף את משרד "ר.ב", כך שיתאפשר לעירייה לשכור שירותים אלו גם ממשרד זה.
- 7.13 החלטת העירייה להוסיף את "ר.ב" כזוכה בקול קורא 4/18 קיבלה ביטוי במסגרת פרוטוקול שהומצא לביקורת מיום 24.12.2019. כלומר, 8 חודשים לאחר חתימת ההסכם עם "ניר רוקח". הביקורת סבורה, כי מדובר בתקופה קצרה יחסית לעניין הגדלת הכנסות ארנונה.
- 7.14 מנהל הארנונה המליץ לקבל את הצעתו החדשה והמדורגת של עו"ד "ר.ב" לשכר הטרחה, (לעומת הצעה גבוהה שהציע קודם לכן), כדלקמן:
- 7.14.1 משומות בהן העירייה תקבל בפועל לקופתה עד 500,000 ₪ יהיה שכר הטרחה – 10% בתוספת מע"מ.
- 7.14.2 משומות בהן העירייה תקבל בפועל לקופתה מ- 500,000 ₪ ועד מליון ₪, יהיה שכר הטרחה – 8.5% בתוספת מע"מ.
- 7.14.3 משומות בהן העירייה תקבל בפועל לקופתה מעל מליון ₪, יהיה שכר הטרחה – 7.5% בתוספת מע"מ.
- 7.14.4 שכר הטרחה יחושב באופן מדורג.
- 7.15 לסיכום מבדיקת הסכם ההתקשרות עולה, כי הגם שהזוכה "נ.ר" הציע תשלום שכ"ט נמוך יותר, העדיפה העירייה לשאת בתשלום שכ"ט גבוה יותר למשרד "ר.ב" מהסיבות שפורטו לעיל.
- 7.16 בחודש פברואר 2020 חתמה העירייה הסכם עם משרד "ר.ב" בו מפורטת התמורה שלעיל. גם בהסכם זה לא חלה הגבלה על תקופת ההתקשרות, למרות הוראות הנוהל.
- 7.17 נמצא, כי בחלוף שלוש שנים ממועד חתימת הסכם זה, לא חידשה העירייה את בחירת היועצים לעניין זה, והמשיכה להעסיק את עו"ד "ר.ב".

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

7.18 על פי מסמך שהמציא מנהל הארנונה, אלו הסכומים שהצליח עו"ד "ר.ב" להכניס לקופת העירייה מתחילת הסכם זה ועד למחצית שנת 2022 :

תאריך	מספר חשבון	שם תיק	סכום
11.2.21	4927	הימנותא בע"מ	136,828
29.12.21	5130	יוזמה ופיתוח בע"מ	135,000
30.12.21	5138	פז חברת נפט בע"מ	20,000
18.5.22	5228	ג. חברה לבניין והשקעות בע"מ	550,000
23.5.22	5231	מ.ר.ב מרכז רפואי	15,323
<b>סה"כ</b>			<b>857,151</b>

7.19 בפועל מצאה הביקורת, כי ליועץ זה שולמו תשלומים בגין נושים נוספים שאינם מפורטים בטבלה זו.

7.20 המסקנה העולה מכך, היא שאין תיעוד מלא של ההכנסות לעירייה הנובעות מעבודתו של יועץ זה.

7.21 בנוסף, לא נמצאו כל מסמכי הפשרה.

7.22 הביקורת סבורה, כי לאור הפוטנציאל הכספי הטמון בנושא זה, על העירייה לפרסם מכרז זוטא/פומבי, וזאת בהתאם לקבוע בתקנות העיריות (מכרזים).

7.23 הביקורת מעירה, כי העירייה התקשרה עם משרד עו"ד "ר.ב" לאחר פרסום "קול קורא" בלבד, אשר אינו עומד בתקנות העיריות לעניין מכרזים.

## **8. הביקורת ממליצה:**

8.1 להקפיד על הליכי ההתקשרות בעירייה בענייני רכש, בפרט כאשר מדובר בהתקשרות בעלת היקף כספי גבוה כמתואר לעיל, תוך שימת דגש על הנהלים הקבועים בחקיקה הנוהגת ברשויות מקומיות.

8.2 לסיים את ההתקשרות מול משרד עו"ד "ר.ב", ולפרסם מכרז פומבי לעניין הגדלת הכנסות מארנונה, אגרות והיטלים.

8.3 כחלק מפרסום מכרז פומבי לעניין זה, יש להקפיד על חתימת הסכם התקשרות שכולל בתוכו סעיפים שמגנים על העירייה ועל האינטרסים של העירייה, לרבות פיקוח ובקרה על הזוכה לאורך ההתקשרות מול העירייה, וכן מסירת ערבויות וביטוחים לידי העירייה מאת הזוכה במכרז.

## 9. קול קורא 11/18 – שמאי מקרקעין

- 9.1 בשנת 2018 פרסמה העירייה קול קורא לקבלת **שירותי שמאי מקרקעין** במטרה להקים מאגר יועצים בתחום זה **להכנת שומות היטל השבחה וסיוע בגביית היטלי פיתוח** ועוד.
- 9.2 בתאריך 12.9.2018 התקיימה ישיבה של ועדת ההתקשרויות אשר בחרה 4 משרדים של שמאי מקרקעין שיכללו במאגר.
- 9.3 בחודש ינואר 2019 דנה הועדה שוב בקול קורא זה, ולמעשה החליטה לאשר למאגר שני מציעים בלבד (יורם ברק וגד דגני) בטענה, כי שאר המציעים שאושרו בישיבה הקודמת של הועדה, נמצאו לא מתאימים. בפרוטוקול הועדה קיים פירוט לגבי כל אחד מהמציעים והמניעים שלא לאשרו.
- 9.4 בישיבות נוספות של ועדת ההתקשרויות, אישרה הועדה שמאי מקרקעין נוספים על בסיס קול קורא 11/18, אולם שמאים אלו לא טיפלו בנושאים בהם מטפל האגף לאגרות והיטלים.
- 9.5 בתאריך 4.4.2019 התכנסה ועדת ההתקשרויות על מנת לדון בבקשה למסירת עבודה לשמאי להיטלי השבחה.
- 9.6 הביקורת בדקה ומצאה, כי לועדת ההתקשרויות הוגשו שתי הצעות, האחת של י.ב. והשנייה של ג.ד הנמוכה יותר באופן משמעותי (בשיעור של 35%). בנושא היטלי השבחה החליטה הועדה לבחור בהצעה של יורם ברק למרות הצעתו הגבוהה יותר, בשל היותו שמאי ותיק ומוערך. בנוסף, נבחר גם ג.ד כשמאי יועץ על מנת להרחיב את מאגר היועצים של העירייה.

### הסכמים

- 9.7 בתאריך 29.5.2019 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם י.ב. כפועל יוצא של בחירתו במסגרת קול קורא 11/18.
- 9.8 העירייה התקשרה עם הזוכה י.ב. בהסכם לתקופה של 5 שנים (מיום 1.1.2019 ועד ליום 31.12.2023).
- 9.9 סוכם, כי התמורה תהיה 55,000 ₪ לחודש ריטיינר, ובנוסף, 6,500 ₪ לכל הליך של שמאות מכרעת ו- 5,000 ₪ להליך של ערר היטל השבחה.
- 9.10 הביקורת מצאה, כי למרות שתקופת ההסכם היתה מ- 1.1.2019, ההסכם נחתם רק בתאריך 29.5.2019 (לאחר חמישה חודשים).
- 9.11 בחודש מרץ 2022 נחתמה תוספת להסכם זה ועל סמך אותו קול קורא 11/18, על פיה תשולם לזוכה תוספת שכר טרחה עבור שומות היטל השבחה בגין תכניות פינוי ובינוי ותכניות חדשות באיזור העסקים, אשר לא היו ידועות בעת החתימה על ההסכם המקורי משנת 2019. יש לציין, כי היקף ההתקשרות גדל ב- 25%.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

- 9.12 הביקורת בדקה ומצאה, כי העירייה התקשרה גם בעבר עם שמאי זה לעבודות ספציפיות:  
9.12.1 בשנת 2008 - להכנת לוח שומה לתב"ע בי/410.  
9.12.2 בשנת 2011 – שירותי שמאות כלליים וכן שתי תוספות להסכם זה.  
9.13 בנוסף, התקשרה העירייה פעמיים עם שמאי זה באמצעות קולות קוראים בחודשים  
פברואר ומרץ 2023 בתחומים ספציפים בעלות של 7,500 ₪ לעבודה אחת.  
9.14 נמצא, כי בתקופה מ- 1.1.2018 ועד ל- 20.8.2023 שילמה העירייה לשמאי זה סך של כ-  
8.4 מליון ₪. הביקורת סבורה, כי על העירייה לפרסם מכרז ולא להסתפק בקול קורא  
לעניינים אלו.  
9.15 בתאריך 1.5.2019 חתמה העירייה על הסכם התקשרות עם גד דגני כפועל יוצא של  
בחירתו במסגרת קול קורא 11/18.  
9.16 יש לציין, כי ג.ד לא נתן שירותי ייעוץ לאגף אגרות והיטלים.  
9.17 העירייה התקשרה עם הזוכה ג.ד בהסכם לתקופה של 5 שנים (מיום 1.5.2019 -  
30.4.2024).  
9.18 בהסכם נרשם, כי התמורה תשולם לפי הצעת השמאי כמפורט בנספח א', אולם הנספח  
לא צורף להסכם שהועבר לביקורת.  
9.19 הביקורת בדקה ומצאה, כי התשלומים ששולמו לשמאי זה אינם תואמים את ההצעה  
שהגיש במסגרת קול קורא 11/18 (תשלום חודשי ריטיינר) אלא סכומים נמוכים יותר  
עבור כל עבודה שנדרש לבצע.  
9.20 להדגשה, בדוח ביקורת זה לא נבחן נושא החיובים בהיטלי השבחה.

## **10. מכרז 41/21 - בדיקת חבות בהיטלי השבחה**

- 10.1 בשנת 2021 פרסמה העירייה מכרז לקבלת הצעות למתן שירותי בדיקת חבות בהיטל  
השבחה, במטרה לבחור עד 3 מציעים.  
10.2 המציעים התבקשו להגיש הצעה לשיעור הנחה לתעריף לשעת עבודה מקסימלי 215 ₪ +  
מע"מ.  
10.3 בתאריך 6.1.2022 התקיימה ישיבה ראשונה של ועדת המכרזים בנושא זה במטרה לפתוח  
את המעטפות שהגישו המציעים. הוגשו 6 הצעות בשיעורי הנחה לתעריף של שעת עבודה  
מקסימלית זה שנעו מ- 0% הנחה ועד 36% הנחה.  
10.4 ההצעות נמסרו לצוות מקצועי (ועדת איכות) לבחינה.  
10.5 בתאריך 12.1.2022 התכנסה ועדת המכרזים על מנת לערוך שימוע לשני מציעים. האחד,  
י.ג. אשר לפי ההצעה שהגיש אינו עומד בתנאי הסף של שנות נסיון במתן שירותי שמאות  
ובדיקת חבויות בהיטלי השבחה עבור רשות מקומית, לפחות אחת. השימוע העלה, כי  
הוא אכן עומד בתנאי הסף לעניין זה.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

10.6 השני, ח.מ. הגיש הצעה גבוהה (36% הנחה) באופן יחסי לאומדן (10%-25%), והתקבל הרושם כביכול שהוא אינו מבין את מהות העבודה הנדרשת. לאחר השימוע, החליטה ועדת המכרזים לכלול הצעה זו.

10.7 בתאריך 19.1.2022 התכנסה ועדת המכרזים בשלישית לדון בהמלצה שהגישה ועדת האיכות שבחנה את ההצעות שהוגשו על פי מספר מרכיבים: ראיון והתרשמות כללית, נסיון בתחום ושנות נסיון והמלצות.

10.8 בסופו של תהליך החליטה ועדת המכרזים לאשר ארבעה מציעים במקום שלושה, וזאת בשל היקף העבודה הצפויה והמלצת ועדת האיכות. המציעים שנבחרו הם: י. ג., ש. ל., ח. מ., ר. ר.

10.9 הביקורת בדקה את ההסכמים שנחתמו עם המציעים בחודש פברואר 2022. היקף השעות החודשיות המקסימלי נקבע ל-120 שעות.

10.10 העירייה בחרה שלא להאריך את ההסכם עם ר.ר., ולכן בחודש נובמבר 2022 שלחה לו הודעה בכתב, כי ההסכם יסתיים בתאריך 1.12.2022.

10.11 בחודש דצמבר 2022 נחתמה תוספת להסכם עם י.ג. ו-ש.ל. שמהותה הגדלת היקף מספר השעות החודשי המקסימלי ל-190 שעות. זאת במקום ההסכם עם ר.ר., וכן על פי שיקול דעתה של העירייה, בהתאם לכך שניתן להגדיל לפי הצורך מכסה זו עד לתוספת בשיעור של 25%.

10.12 לעומת זאת, בתוספת להסכם עם ח.מ. הוגבל היקף מספר השעות החודשי המקסימלי ל-100 שעות בלבד. אולם, בתום הביקורת ח.מ. סיים את עבודתו בעירייה, משום שכאמור מונה לשמאי מכריע, דבר המהווה ניגוד ענינים עם עבודתו בעירייה. במקומו הוגדלה מכסת השעות לשמאי י.ג. ב-25% בהתאם לתוספת האופציונלית בהסכם הקיים.

10.13 כמו כן, הוארכה תקופת מתן השירותים עד לסוף שנת 2023.

## 11. תשלומים לשמאים

11.1 הביקורת בדקה את התשלומים שבוצעו לשמאים אלו מתחילת ההסכם ועד לתחילת חודש אוגוסט 2023, להלן:

שם השמאי	סכום (₪)	הערות
י. ג.	568,830	
ש. ל.	441,475	
ר. ר.	214,169	החוזה הסתיים בנובמבר 2022.
ח. מ.	138,053	
ג. ד.	1,007,999	כולל הזמנות עבודה של נוספות.



## פרק ב' : תעריפי ההיטלים ואופן גבייתם

### 1. כללי

1.1 חוק עזר עירוני הוא חוק שתקף בתחומה של רשות מקומית מסוימת במדינת ישראל. חוק עזר חייב להיות מאושר על ידי מועצת העירייה, ולא להידחות על ידי שר הפנים (במקרים מסוימים נדרש אישור של שר הפנים) על מנת שייכנס לתוקף.

1.2 היטלי הפיתוח אותם גובה עיריית בת ים על פי חוקי העזר ברשות הינם :

1.2.1 **היטל סלילה** - נועד לממן סלילה של כבישים ומדרכות. נגבה ברשות מכוח חוק העזר לבת ים (סלילת רחובות), התשס"ח - 12008 שהוא החוק העיקרי, על בסיסו מחוקקת העירייה תיקונים מדי מספר שנים להארכת הגבייה מכוח חוק זה, ולתיקון התעריפים בו.

1.2.2 **היטל תיעול וניקוז** – נועד לממן הנחה של תעלות ניקוז מי גשמים. נגבה ברשות מכוח חוק העזר לבת ים (תיעול), התשס"ח - 22008, שהוא החוק העיקרי, על בסיסו מחוקקת העירייה תיקונים מדי מספר שנים להארכת הגבייה מכוח חוק זה, ולתיקון התעריפים בו.

1.2.3 **היטל שצ"פ** - שטחים ציבוריים פתוחים - נועד לממן פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים, כדוגמת גנים ציבוריים. נגבה ברשות מכוח חוק העזר לבת ים (שטחים ציבוריים פתוחים), התשע"ג-32013, שהוא החוק העיקרי, על בסיסו מחוקקת העירייה תיקונים מדי מספר שנים להארכת הגבייה מכוח חוק זה, ולתיקון התעריפים בו.

### 2. אופן חישוב ההיטלים

2.1 התשלום המוטל על כל בעל נכס מורכב בדרך כלל משני רכיבים :

(1) שטח הקרקע של הנכס

(2) השטח הבנוי של הנכס

2.2 סכום החיוב בעד **הקרקע** מחושב לפי שטח הקרקע, ומוכפל בתעריף הקבוע לכל מ"ר קרקע בהתאם לחוקי העזר הקיימים ברשות, שמסדירים את התעריפים לגביית היטלי פיתוח.

2.3 סכום החיוב בעד **השטח הבנוי** מחושב גם הוא לפי תעריף הקבוע בחוק העזר העירוני לשטח בנוי, המוכפל בגודל השטח הבנוי.

·  
·  
·

### אגרות בנייה והיטלי פיתוח

2.4 במספר רשויות כולל בעיריית בת ים, מחייבים נכסים מסוימים שאינם מיועדים למגורים, לפי נפח הבניין (במקום לפי שטח הבניין).

2.5 בדרך כלל, כדי לקבוע מהו התעריף עבור כל מ"ר, עורכת העירייה תחשיב, הלוקח בחשבון את הבנייה הקיימת, את הבנייה העתידית הצפויה בעיר, ואת העלות הכוללת של הנחת התשתיות, ומחלצת את התעריף על ידי חלוקה של כלל העלויות בכלל השטחים. תחשיבי התעריפים מועברים לאישור משרד הפנים, ונקבעים בחוקי העזר שהעירייה עורכת ומפרסמת לציבור.

### 3. תעריפי ההיטלים

3.1 להלן פירוט תעריפי היטלי הפיתוח כפי שמופיעים בחוקי העזר לעיריית בת ים משנת 2008:

#### תעריפי היטלי פיתוח היסטוריים בש"ח

שנה	כבישים			מדרכות			תיעול			שצ"פ		
	קרקע מ"ר	בנוי מ"ר	בנוי מ"ק	קרקע מ"ר	בנוי מ"ר	בנוי מ"ק	קרקע מ"ר	בנוי מ"ר	בנוי מ"ק	קרקע מ"ר	בנוי מ"ר	בנוי מ"ק
2008	23.57	55.19	13.8	15.6	36.52	9.13	11.19	26.2	6.55	-	-	-
2011	65.05	27.74	16.26	33.37	14.23	8.34	11.82	27.69	6.92	-	-	-
2013	27.74	65.05	16.26	14.23	33.37	8.34	-	-	-	20.46	20.74	-
2016	27.74	65.05	16.26	14.23	33.37	8.34	14.64	34.16	8.54	-	-	-
2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31.09	31.52	-
2019	36.057	85.62	21.4	18.29	42.81	10.7	14.82	34.58	8.64	-	-	-
2020	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20.8	17.76	-
2023	60.47	109.49	31.28	29.78	53.93	15.41	18.84	34.12	9.74	23.57	13.02	6.74

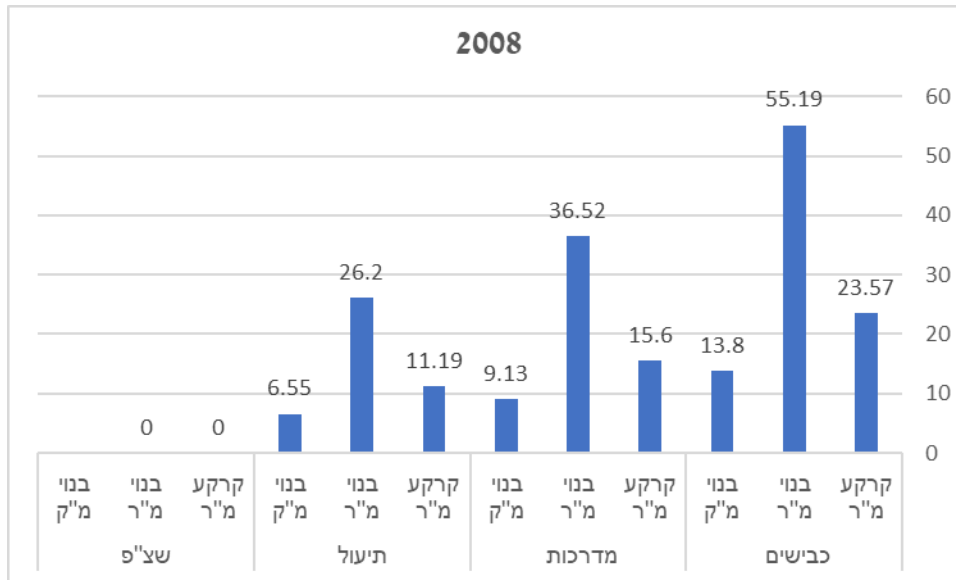
3.2 מנתוני הטבלה עולה, כי במרוצת השנים במרבית התעריפים חלה עלייה בשיעור של 15%-159%.

אחוז	כבישים			מדרכות			תיעול			שצ"פ		
	קרקע מ"ר	בנוי מ"ר	בנוי מ"ק	קרקע מ"ר	בנוי מ"ר	בנוי מ"ק	קרקע מ"ר	בנוי מ"ר	בנוי מ"ק	קרקע מ"ר	בנוי מ"ר	בנוי מ"ק
159	98	127	90	48	69	68	30	49	15	---	---	---

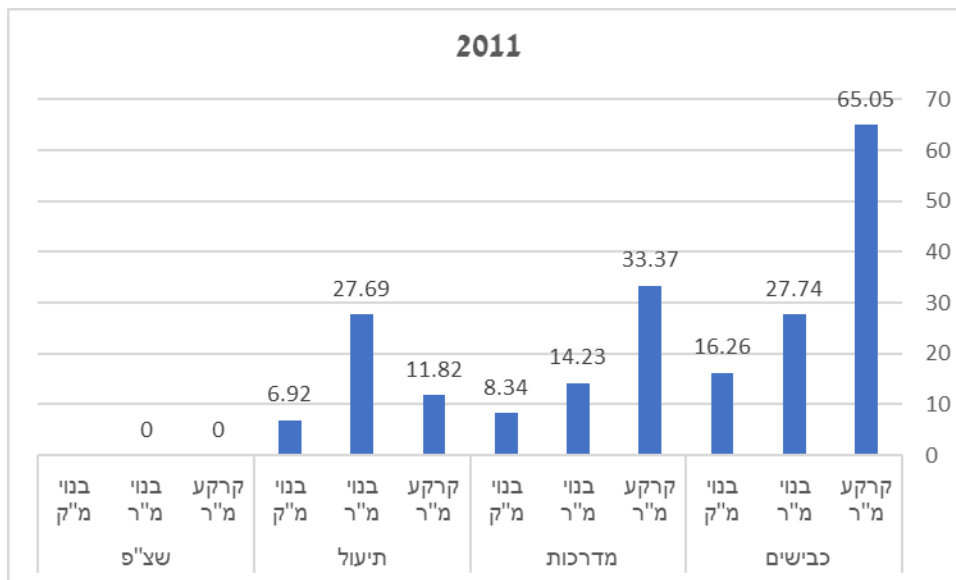
**4. היטלי הפיתוח בגרפים**

4.1 להלן הצגת התעריפים בכל שינוי של חוקי העזר באופן גראפי:

4.2 להלן תעריפי היטלי הפיתוח כפי שמופיעים בחוקי העזר לעיריית בת ים לשנת 2008:

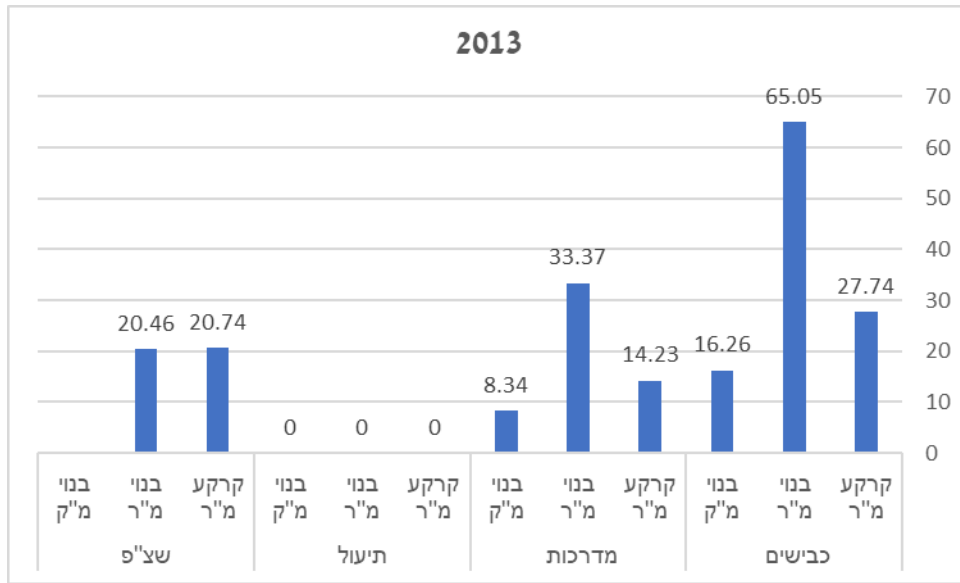


להלן תעריפי היטלי הפיתוח כפי שמופיעים בחוקי העזר לעיריית בת ים לשנת 2011:

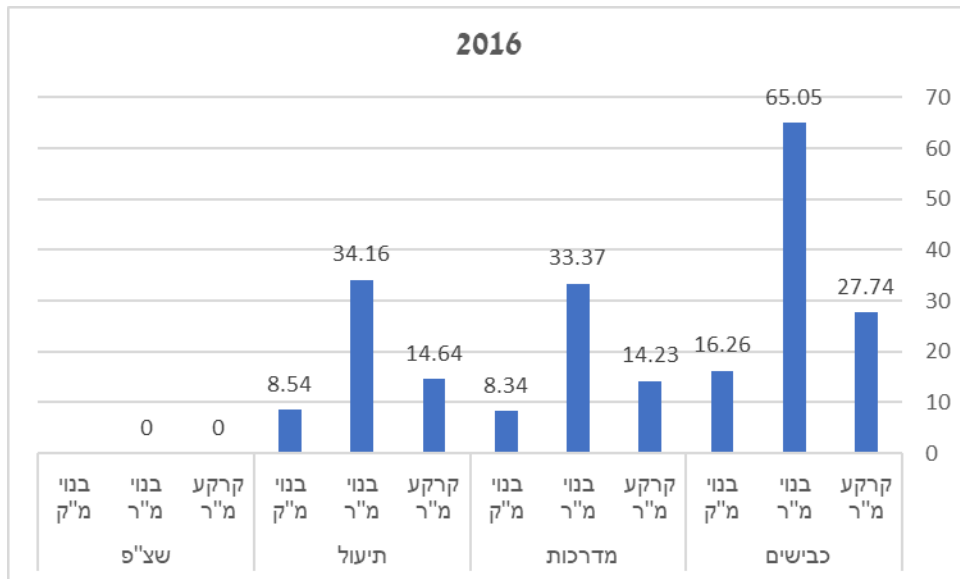


**אגרות בנייה והיטלי פיתוח**

**4.3 להלן תעריפי היטלי הפיתוח כפי שמופיעים בחוקי העזר לעיריית בת ים לשנת 2013 :**

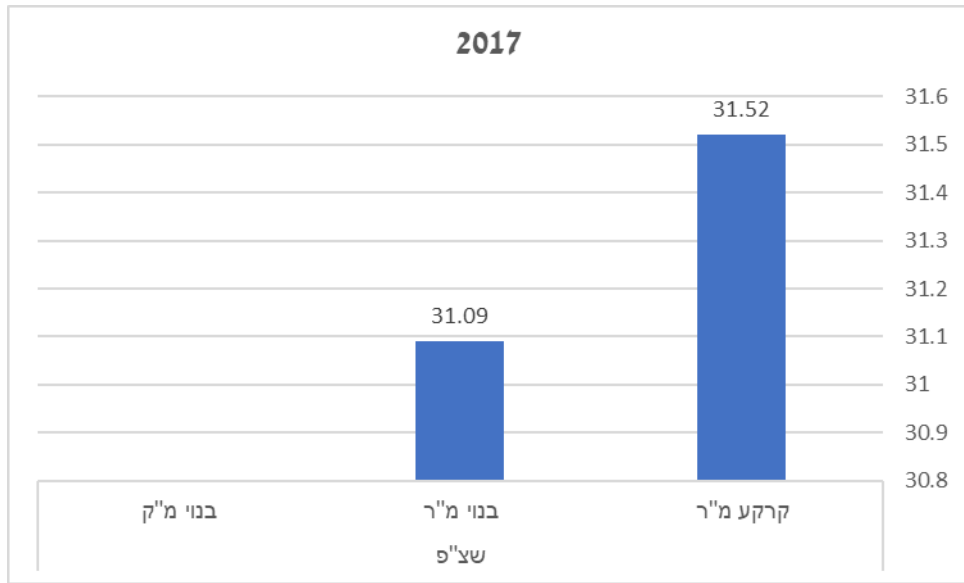


**4.4 להלן תעריפי היטלי הפיתוח כפי שמופיעים בחוקי העזר לעיריית בת ים לשנת 2016 :**

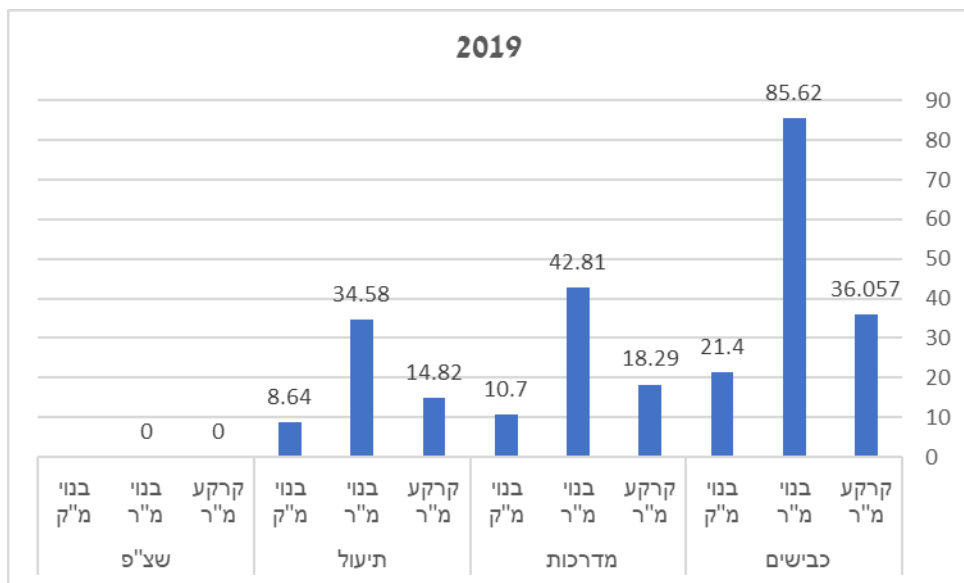


אגרות בנייה והיטלי פיתוח

4.5 להלן תעריפי היטלי הפיתוח כפי שמופיעים בחוקי העזר לעיריית בת ים לשנת 2017 :

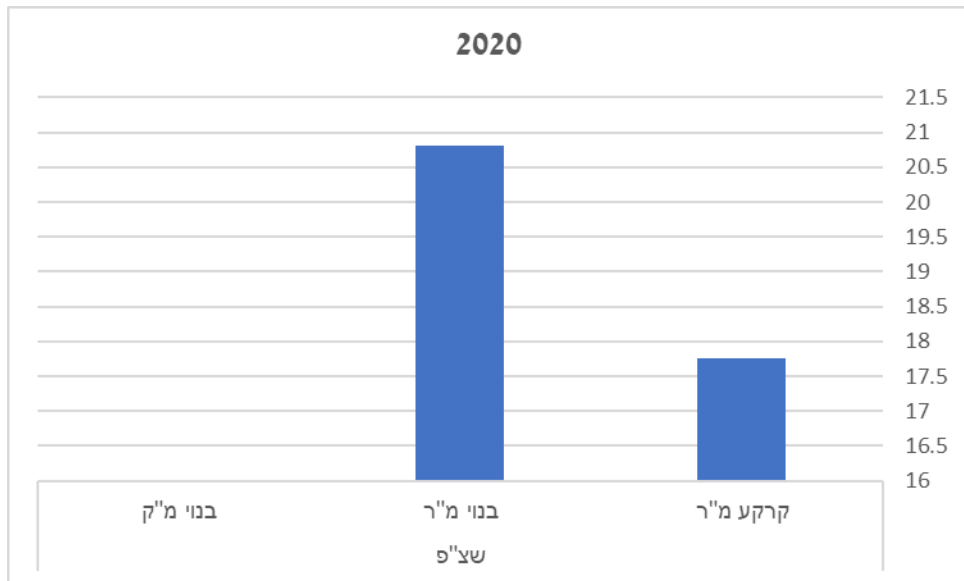


4.6 להלן תעריפי היטלי הפיתוח כפי שמופיעים בחוקי העזר לעיריית בת ים לשנת 2019 :

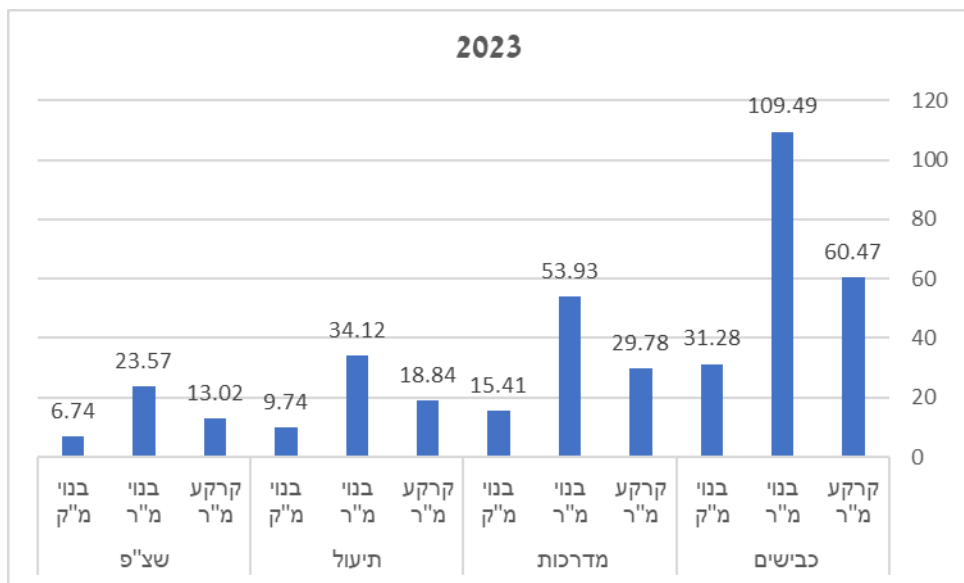


אגרות בנייה והיטלי פיתוח

4.7 להלן תעריפי היטלי הפיתוח כפי שמופיעים בחוקי העזר לעיריית בת ים לשנת 2020 :



4.8 להלן תעריפי היטלי הפיתוח כפי שמופיעים בחוקי העזר לעיריית בת ים לשנת 2023 :



## 5. נתונים על הגבייה בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח

5.1 הביקורת רכזה את הנתונים על סך הגבייה בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח לשנים 2020-2023.

5.2 להדגשה, נתונים אלו **אינם** כוללים את הגבייה בגין חריגות בנייה, היטלי מגרש (העברות בטאבו), הוצאות תכנון, היטלי השבחה וכופר חנייה.

שיעור השינוי בתשלומים	שיעור השינוי בחיובים	שיעור הגבייה	תשלומים	חיובים
<b>שנת 2020</b>				
		92%	25,492,976	27,707,610
<b>שנת 2021</b>				
316%	300%	95%	106,090,677	111,312,983
<b>שנת 2022</b>				
31%	23%	102%	139,337,293	136,899,844
<b>שנת 2023</b>				
(58)	(44%)	77%	58,817,402	76,814,771

5.3 מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת 2023 חלה ירידה משמעותית בשיעור הגבייה.

5.4 בנוסף, עולה כי סך החיובים בשנת 2023 ירד באופן ניכר (44%) בהשוואה לשנת 2022.

5.5 הביקורת סבורה, כי יש לבחון את הסיבות לירידה הן בשיעור הגבייה והן בסך החיובים, ובהתאם לכך להסיק מסקנות לשיפורים.

5.6 לדברי סגנית מנהלת האגף לאגרות והיטלי פיתוח, קיימים מקרים בהם המבקש אינו מתקדם בתהליך מסיבותיו הוא, ואינו משלם את החיוב, ולעירייה אין כל דרך להניע אותו להתקדם. כמובן, שהתשלום מהווה תנאי לקבלת ההיתר.

## 6. חוקי העזר של עיריית בת ים

6.1 סעיף 1 לתקנות רישוי בנייה, (הוראת שעה) תש"ן – 41990 קובע, כי תשלומי חובה כוללים בין היתר: "אגרות, היטלים או תשלומים אחרים שיש לשלם לרשות מקומית או לוועדה מקומית לתכנון ולבנייה, לפי העניין, על פי כל חיקוק ואשר מתן היתר בנייה מותנה בתשלומם".

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

6.2 כאמור לעיל, עיריית בת ים גובה היטלי פיתוח מתוקף 3 חוקי עזר: סלילת כבישים ומדרכות, תיעול וניקוז וכן פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים.

6.3 בשנת 2023 עדכנה העירייה את תעריפי ההיטלים בכל שלושת חוקי העזר. הביקורת הסתמכה בבדיקתה על חוקי העזר הללו:

### 6.4 חוק עזר לבת ים (סלילת רחובות)(תיקון), התשפ"ג 2023 (להלן: "חוקי העזר לסלילה").

שיעורי  
ההיטל  
בשקלים  
חדשים

	א. היטל סלילת כביש -
60.47	שטח קרקע, לכל מ"ר משטח הקרקע (כולל השטח שעליו עומד בניין)
	בניין -
109.49	(1) בעד נכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבניין
31.28	(2) בעד נכס אחר, לכל מ"ק מנפח הבניין
	ב. היטל סלילת מדרכות -
29.78	שטח קרקע, לכל מ"ר משטח הקרקע (כולל השטח שעליו עומד בניין)
	בניין -
53.93	(1) בעד נכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבניין
15.41	(2) בעד נכס אחר, לכל מ"ק מנפח הבניין

### 6.5 חוק עזר לבת ים (תיעול)(תיקון), התשפ"ג 2023 (להלן: "חוק העזר לתיעול וניקוז").

שיעורי  
ההיטל  
בשקלים  
חדשים

18.84	שטח קרקע, לכל מ"ר משטח הקרקע (כולל השטח שעליו עומד בניין)
	בניין -
34.12	(1) בעד נכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבניין
9.74	(2) בעד נכס אחר, לכל מ"ק מנפח הבניין

- חוק עזר לבת ים (שטחים ציבוריים פתוחים)(תיקון), התשפ"ג 2023 (להלן: "חוק העזר לשצ"פים").

שיעורי	
ההיטל	
בשקלים	
חדשים	
	שטח קרקע, לכל מ"ר משטח הקרקע (כולל השטח שעליו עומד
13.02	בניין)
23.57	שטח בניין, לכל מ"ר משטח הבניין

6.6 בחוקי העזר לגביית היטלים בגין סלילת כבישים ומדרכות ותיעול וניקוז, קיימת הגדרת קומה כדלקמן: "קומה" – חלל המשתרע בין שתי רצפות סמוכות הנמצאות זו מעל זו, הנמדד לפי גובהו המזערי של אותו חלל, כקבוע בפרט 2.03 לתוספת השניה של תקנות היתר בניה, ולרבות בבנייני עזר, מרתפים, מרפסות, מחסנים, חדרי מדרגות, מעברים, גבליות, יציעים, חדרי מעליות, עליות גג ובכל שטח אחר בקומה, אך למעט שטח שנקבע בהיתר בניה כולו או חלקו כמרתף לחניה והמשמש בפועל לחניה;

6.7 מכאן, שהגדרה זו של "קומה" מוציאה מהכלל את האפשרות לגבות עבור שטחי מרתפי חנייה, ואכן, העירייה אינה גובה עבור השטחים המשמשים כשטחי מרתפי חנייה.

6.8 בשנת 2023 הכינה העירייה באמצעות מיקור חוץ תחשיבים חדשים לקביעת התעריפים, אשר כוללים גם את שטחי מרתפי החנייה.

6.9 לדברי היועצת המשפטית, בחוקי העזר סלילה ותיעול החליטה הנהלת העיר בעבר שלא לגבות אגרות והיטלים בגין שטחי מרתפי חנייה, וכך נרשם בחוקי העזר, ולכן העירייה לא גובה עבור שטחים אלו.

6.10 לדבריה, לאחר הבחירות נושא זה יעלה בפני הנהלת העיר וידון מחדש.

6.11 לעומת זאת, בחוק העזר שטחים ציבוריים פתוחים (להלן: "שצ"פ") העירייה גובה היטלים גם על שטחי מרתפי החנייה, ואכן נשלחים חיובים בהתאם לחוק זה.

6.12 הביקורת ממליצה לעדכן את חוקי העזר סלילת כבישים ומדרכות ותיעול וניקוז בהתאם, על מנת לאפשר גבייה גם עבור השטחים המוגדרים כמרתפי חנייה. תיקון חוקי העזר בהתאם ישפיע לחיוב על הכנסות העירייה מהיטלי הפיתוח בעת גבייתם.

6.13 בחוק העזר שצ"פ לא קיימת הגדרה של "נפח בניין" היכולה לאפשר גבייה עבור כלל נפח הקומות הקיימות בבניין מגורים כולל תוספות עתידיות לבניינים.

6.14 הביקורת ממליצה על תיקון חוק העזר לשצ"פ או לחילופין חקיקת חוק עזר חדש שיותאם לגבייה עבור שטחים בעלי גובה שמעל 4 מטר, ובהם יהיה ניתן לגבות לפי תעריף נפת. תיקון זה עשוי להגדיל משמעותית את הכנסות העירייה.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

6.15 בנוסף, מאחר וחוקי העזר של העירייה הינם ישנים באופן יחסי, מומלץ לחוקק חוקים חדשים שיכללו את כלל התיקונים הנדרשים בחוקי העזר בעיר, שיגדילו את הכנסות העירייה, וימקסמו את הרווחים מהיטלי הפיתוח.

### 7. דוגמאות לחיובי אגרות – כולל חישוב עבור מרתפי חנייה

7.1 הביקורת בדקה מספר דוגמאות של אגרות שהונפקו בשנה החולפת, על מנת לבחון את התוספת בגין מרתפי החנייה שהיתה מתקבלת, אילו היתה נכללת בחוק העזר.

#### אגרה מספר 4880

7.2 אגרה מספר 4880 הונפקה בתאריך 25.12.2022 על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה באגף אגרות והיטלים. אגרה זו הינה אגרה למבקש "ט.ד.י.ב. בע"מ" עבור חיוב שטחי הנכס בכתובת מבצע סיני 8, גוש 7131, חלקה 107.

7.3 הביקורת בחנה את אגרת הגבייה שנשלחה ליזם על ידי העירייה, אגרה מספר 4880, אשר חושבה לפי סך היטלי סלילה (כבישים ומדרכות) ותיעול על פי שטח של 11,791.54 מ"ר. אולם, אם נכלול את שטחי מרתפי החנייה, שטח השצ"פ יסתכם ב- 20,543.46 מ"ר.

7.4 להלן ממצאי הפרשי השטחים הנוספים בגינם יכולה הייתה העירייה לגבות היטלים:

7.4.1 סך ההפרש הניתן לחיוב בגין היטל כבישים הינו 807,102 ₪ עבור הפרש שטח של 8,751.92 מ"ר.

7.4.2 סך ההפרש הניתן לחיוב בגין היטל מדרכות הינו 403,551 ₪ עבור הפרש שטח של 8751.92 מ"ר.

7.4.3 סך ההפרש הניתן לחיוב בגין היטל תיעול הינו 326,009 ₪ עבור הפרש שטח של 8751.92 מ"ר.

7.5 טבלה: אגרה מספר 4880 – מבצע סיני 8

אגרה מספר: 4880				
מספר זהות	כתובת	בעלי עניין	סוג	
550261994	הבנאי 7 מודיעין-מכבים-רעות	טובול דניאל ייזום ובנייה בע"מ	מבקש	
	מבצע סיני 8 בת ים	בעלי הנכס באמצעות מיופה כוח	בעל הנכס	
היטל שצ"פ				
סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)		
460,174	22.4	20,543.46		
היטלי כביש				
תוספת להכנסות (ש"ח)	סה"כ הפרש שטחים (במ"ר)	סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)
807,102	8,751.92	1,087,416	92.22	11,791.54
היטלי מדרכה				
תוספת להכנסות (ש"ח)	סה"כ הפרש שטחים (במ"ר)	סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)
403,551	8,751.92	543,708	46.11	11,791.54
תיעול				
תוספת להכנסות (ש"ח)	סה"כ הפרש שטחים (במ"ר)	סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)
326,009	8,751.92	439,235	37.25	11,791.54
<b>1,536,662</b>				<b>סה"כ הכנסות כולל גביית מרתפים</b>

מבצע  
סיני 8

7.6 סה"כ הסכום הניתן לגבייה במידה וחוקי העזר יעודכנו, במקרה זה הינו 1,536,662 ₪ עבור כלל ההפרשים (היטל כבישים, מדרכות ותיעול).

7.7 המדובר בסכום משמעותי עבור שטח אחד מיני רבים המצויים בתחומי העירייה, שכל עוד לא מעודכנים חוקי העזר של העירייה, מהווה חלק קטן מהפערים הכספיים שסופגת העירייה כל עוד אינה מתקנת את חוקי העזר האמורים (סלילת כבישים ומדרכות, תיעול).

7.8 אגרה מספר 4859

7.9 אגרה מספר 4859 הונפקה בתאריך 30.04.2023 על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה באגף אגרות והיטלים. אגרה זו הינה אגרה למבקש "י.פ בעל החברה וזיפ תמ"א 38 זמנהוף 11-13" עבור חיוב שטחי הנכס בכתובת זמנהוף 13, גוש 7136, חלקה 324.

7.10 הביקורת בחנה את אגרת הגבייה שהנפיקה העירייה לזום, אגרה מספר 4859, אשר חושבה לפי סך היטלי סלילה (כבישים ומדרכות) ותיעול על פי שטח של 2,058.47 מ"ר. אולם, אם נכלול את שטחי מרתפי החנייה, שטח השצ"פ יסתכם ב- 2,742.42 מ"ר.

7.11 להלן ממצאי הפרשי השטחים בגינם יכולה הייתה העירייה לגבות היטלי פיתוח:

7.11.1 סך ההפרש הניתן לחיוב בגין היטל כבישים הינו 63,813 ₪ עבור הפרש שטח של 683.95 מ"ר.

7.11.2 סך ההפרש הניתן לחיוב בגין היטל מדרכות הינו 31,906 ₪ עבור הפרש שטח של 683.95 מ"ר.

7.11.3 סך ההפרש הניתן לחיוב בגין היטל תיעול הינו 25,771 ₪ עבור הפרש שטח של 683.95 מ"ר.

**7.12 טבלה: אגרה מספר 4859 – זמנהוף 13**

אגרה מספר : 4859				
מספר זהות	כתובת	בעלי עניין	סוג	
515701902	העבודה 7 ראש העין	זיפפ תמ"א 38 זמנהוף 13-11 בת-ים	מבקש	
59681213		יוסי פריינד-בעל החברה	מבקש	
	בן גוריון דוד 11 בני ברק	ע"י מיופה כוח עו"ד ענת בן זהב	בעל הנכס	
היטל שצ"פ				
סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)		
62,171	22.67	2,742.42		
היטלי כביש				
תוספת להכנסות (ש"ח)	סה"כ הפרש שטחים (במ"ר)	סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)
63,813	683.95	192,055	93.3	2,058.47
היטל מדרכה				
תוספת להכנסות (ש"ח)	סה"כ הפרש שטחים (במ"ר)	סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)
31,906	683.95	96,028	46.65	2,058.47
תיעול				
תוספת להכנסות (ש"ח)	סה"כ הפרש שטחים (במ"ר)	סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)
25,771	683.95	77,563	37.68	2,058.47
<b>121,490</b>				<b>סה"כ הכנסות כולל גביית מרתפים</b>

**זמנהוף  
13**

7.13 סה"כ הסכום הנוסף אשר **היה ניתן לגבייה** במידה וחוק העזר היה כולל גם שטחי מרתפי חנייה במקרה זה, הינו 121,490 ₪ עבור כלל ההפרשים (היטל כבישים, מדרכות ותיעול).

**אגרה מספר 5073**

7.14 אגרה מספר 5071 אשר הונפקה בתאריך 2.8.2023 על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה באגף אגרות והיטלים. אגרה זו הינה אגרה שהנפיקה העירייה למבקש "ת. התחדשות עירונית בע"מ" בגין חיוב היטלי פיתוח לשטחי הנכס בכתובת מבצע סיני 27, גוש 7131, חלקה 152, מגרש 11 ; חלקה 153.

7.15 הביקורת בחנה את אגרת הגבייה שהונפקה לזים אגרה מספר 5071 אשר חושבה לפי סך היטלי סלילה (כבישים ומדרכות) ותיעול על פי שטח של 19,836.58 מ"ר. אולם, **אם נכלול** את שטחי מרתפי החנייה, שטח השצ"פ יסתכם ב- 27,790.19 מ"ר.

7.16 להלן ממצאי הפרשי השטחים בגינם יכולה הייתה העירייה לגבות היטלי פיתוח :

7.16.1 סך ההפרש הניתן לחיוב בגין היטל כבישים הינו 907,427 ₪ עבור הפרש שטח של 7,953.61 מ"ר.

7.16.2 סך ההפרש הניתן לחיוב בגין היטל מדרכות הינו 446,993 ₪ עבור הפרש שטח של 7,953.61 מ"ר.

7.16.3 סך ההפרש הניתן לחיוב בגין היטל תיעול הינו 282,751 ₪ עבור הפרש שטח של 7,953.61 מ"ר.

7.17 טבלה: אגרה מספר 5071 – מבצע סיני 27

אגרה מספר: 5071				
מספר זהות	כתובת	בעלי עניין	סוג	
515287258	התדהר 14 רעננה	תדהר התחדשות עירונית בע"מ	מבקש	
		בעלים לפי נסח טאבו	בעל הנכס	
היטל שצ"פ				
סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)		
682,527	24.56	27,790.19		
היטלי כביש				
תוספת להכנסות (ש"ח)	סה"כ הפרש שטחים (במ"ר)	סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)
907,427	7,953.61	2,263,155	114.09	19,836.58
היטל מדרכה				
תוספת להכנסות (ש"ח)	סה"כ הפרש שטחים (במ"ר)	סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)
446,993	7,953.61	1,114,816	56.2	19,836.58
תיעול				
תוספת להכנסות (ש"ח)	סה"כ הפרש שטחים (במ"ר)	סכום ב(ש"ח)	מחיר יח' (למ"ר)	כמות (במ"ר)
282,751	7,953.61	705,190	35.55	19,836.58
<b>1,637,171</b>				<b>סה"כ הכנסות כולל גביית מרתפים</b>

מבצע  
סיני 27

7.18 הסכום **שיכולה הייתה** העירייה לגבות בגין היטלי פיתוח במידה וחוקי העזר לסלילת כבישים ומדרכות ותיעול וניקוז יעודכנו, הינו בסך של 1,637,171 ש"ח, המהווה סך הסכומים עבור כלל ההפרשים בשטחים המחויבים בהתאם לחוקי העזר הנ"ל.

7.19 בשים לב לגובה ההפרשים בשטחים המחויבים בהיטלי פיתוח, למול השטחים שאינם מחויבים בשל ההגבלה הקיימת בחוקי העזר העירוניים, ועל סמך ההפרשים הנ"ל בשטחים והפערים הכספיים הנובעים מהם, ממליצה הביקורת על עדכון חוקי העזר לסלילת כבישים ומדרכות וכן חוק העזר לתיעול וניקוז, על מנת למקסם את הגבייה של היטלי פיתוח בשטחי העירייה, ולאפשר את הגבייה בגין שטחי מרתפי החנייה, כאמור לעיל.

7.20 הסכום אותו תשקיע העירייה בעדכון חוקי העזר ו/או בחיקוק חוקי עזר חדשים, מעודכנים שיתאימו בנוסחם לצרכי העירייה, הינו כאין וכאפס לעומת הפערים הכספיים שסופגת העירייה מדי שנה עת חוקי העזר העירוניים נותרים בחסר.

**8. ממשקים**

8.1 הביקורת ערכה בדיקה מעמיקה לעניין ממשקי העבודה בין אגף אגרות והיטלים בחטיבת ההנדסה בעירייה, לבין גזברות העירייה ואגף ההכנסות בחטיבת הכספים, בכל הנוגע לחיוב וגביית אגרות והיטלי פיתוח.

8.2 בדיקת תהליכי העבודה בחטיבת ההנדסה ובגזברות העירייה כללה את הנושאים, כמפורט להלן:

8.2.1 קיומם של נהלי עבודה לחישוב אגרות והיטלים ואופן גבייתם.

8.2.2 אופן חישובם של האגרות וההיטלים לפני קבלת ההיתר ולאחריו, וכן בדיקת תהליכי העבודה מעת אישור החיוב ועד גביית החוב.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

- 8.2.3 השוואה בין היתרי הבנייה שניתנו בתקופה שקדמה לביקורת לבין הרישום באגף ההכנסות.
- 8.2.4 קיומם של מנגנונים שיבטיחו חיוב מלא ועדכון החיוב במערך הגבייה.
- 8.2.5 ביצוע מעקב אחר חייבים ותשלומים.
- 8.3 הביקורת התבססה על נתונים שהתקבלו לבדיקה מאגף אגרות והיטלים, וכן על פלטי נתונים מתוך המערכות הממוחשבות של אגף זה ואגף ההכנסות בעירייה.
- 8.4 הביקורת מצאה, כי לא מתבצעת בקרה באגף רישוי והיתרים בחטיבת הנדסה על מנת לוודא התאמה בין סכום החיוב שהופק על ידם במסגרת דרישת תשלום לגביית היטלים ואגרות לבין הסכום שנגבה בפועל על ידי אגף ההכנסות.
- 8.5 לדברי סגנית מנהלת האגף, התשלומים זהים לחיובים שבוצעו, ואם לא כן (לדוגמא שהתשלום חוייב בריבית והצמדה בגלל איחור בביצוע התשלום), היא מוודאה כי המבקש ישלים את סכום החיוב שלא שולם.
- 8.6 הביקורת ממליצה:
- 8.6.1 לבצע מעקב ובקרה ממוחשבים שיוגדרו באמצעות נהלי עבודה, תוך שיתוף המידע בין המחלקות והאגפים השונים בחטיבת הנדסה ובחטיבת הכספים העוסקים בתחום אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח.

## 9. עבירות בנייה

- 9.1 הן באגף ההנדסה והן באגף ההכנסות בחטיבת הכספים לא קיימת בקרה על עבירות בנייה כתנאי למתן אישור לטאבו.
- 9.2 לדעת הביקורת, היעדר בקרה בנושא זה עלול ליצור אובדן כספי לעירייה בגין אי גביית היטלים, אגרות וארנונה.
- 9.3 הביקורת ממליצה לבצע בקרה אודות תיקי עבירה של מבקשים אשר ביצעו עבירות בנייה או "עלו" על קרקע ובנו ללא היתר.
- 9.4 לדברי מהנדסת העירייה, בשנת 2022 נעשתה בעירייה בדיקה מעמיקה שהראתה, כי היקף ההכנסות הנובעות מהתייחסות לעבירות הבנייה הסתכם בכ- 200 אלף ₪. הטיפול בעבירות הבנייה במסגרת זו, הצריך למנות עובד במיוחד למטרה זו.
- 9.5 המסקנה שאליה הגיעה הנהלת העירייה בעקבות בדיקה זו היא, שלאור העלויות (שכר וכו') ובהשוואה לתועלת שתצמח מכך, אין לכך הצדקה. יש לצייין, כי הליך זה יצר קושי במתן השירות לרוכשי דירות ולמוכרי הדירות בעיר ועיכובים ממושכים.
- 9.6 לכן התקבלה החלטה שהיא למעשה מדיניות העירייה, להפסיק את ההליך של הבקרה על עבירות בנייה כתנאי למתן אישור לטאבו.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

9.7 כתנאי לקבלת תעודת גמר, התכנית נשלחת לאגף ההכנסות לבדיקה כולל עדכון השטחים, ולאחר מכן לבדיקה בגזברות לוודא, כי שולמו כל התשלומים. בשלב הבא הבקשה לתעודת גמר נשלחת למחלקת הפיקוח על הבנייה לבדיקה ואישור ובסופו של דבר לשחרור הערבות. מכאן, שבתהליך קבלת תעודת הגמר מתבצעות הבדיקות הנדרשות, וכל השטחים מתעדכנים בנתונים לחיוב הארנונה.

9.8 עם זאת, בבקשות להיתר בהם קיימות תוספות מצומצמות, תהליך קבלת תעודת הגמר, לא מתרחש תמיד. בעבר, מזכירת המחלקה לפיקוח על הבנייה היתה שולחת מכתבי התראה למבקשים, להשלמת תעודת הגמר, אחרת תחולט הערבות. במקביל להוצאת מכתב ההתראה, התכנית היתה נשלחת לאגף ההכנסות לעדכון שטחי הארנונה. אולם, תהליך זה פסק, ולכן לא מטפלים בבקשות אלו.

9.9 סגנית מנהלת האגף לגביית אגרות והיטלי פיתוח מציעה להגדיל במקרים אלו את סכומי הערבות, ובמקביל לנהל בקרה באמצעות המחלקה לפיקוח על הבנייה כפי שנוהלה בעבר, יצירת התראות במערכת, והעברתן של בקשות אלו באופן אוטומטי לאגף ההכנסות לעדכון שטחים, עוד בטרם הסתיים התהליך. ניהול הבקרה עד למועד גמר הבנייה, יתבצע על ידי המפקחים של אגף ההכנסות.

## **10. עדכון שטחי הארנונה עקב תוספת שטחים בהיתר בנייה**

10.1 הביקורת בדקה את נושא עדכון שטחי הארנונה לנכסים שבגינם הוגשה בקשה לאישורי תוספת בנייה, ואשר שולמו היטלים ואגרות בגינם, וזאת על פי נתוני אגף רישוי והיתרים בחטיבת ההנדסה.

10.2 הביקורת בחנה את מנגנוני הבקרה הקיימים בתהליך העבודה והממשקים הקיימים בין אגף ההכנסות ואגף רישוי והיתרים אודות שטחים שהתווספו בהיתרי בנייה. הביקורת הסתמכה על שיחות ונתונים שהתקבלו מבעלי תפקידים באגף ההכנסות ובאגף רישוי והיתרים בחטיבת ההנדסה.

10.3 נמצא, כי הנתונים אודות תוספת שטחים לחיוב בארנונה הנובעים מתוספות בנייה אינם מועברים על ידי אגף רישוי והיתרים לאגף ההכנסות באופן ממוחשב, אלא באמצעות דואר אלקטרוני.

10.4 לאחר שמועברים הנתונים באמצעות הדואר האלקטרוני, בעל התפקיד הרלוונטי באגף ההכנסות מעדכן את הנתונים במערכת הגבייה, ובהתאם לכך משתנה שטח החיוב בארנונה.

10.5 קרי הנתונים אינם נשמרים במערכת, וככל שהדואר האלקטרוני לא הגיע ליעדו ו/או נמסר והתפספס על ידי בעל התיבה, יוצר מצב של אובדן מידע, ושטח החיוב בארנונה לא יתעדכן, דבר שיגרור הפסד כספי משמעותי לעירייה לטווח ארוך.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

10.6 ברור, כי במצב הדברים כיום, כאשר הנתונים אינם נשמרים במערכת ממוחשבת כלשהי, ולמעשה תלויים באדם שעליו מוטל לקבל את המידע ולעדכנו, עלול להיווצר אובדן מידע, וכפועל יוצא חרף הגדלת השטח בפועל, לא יוגדל השטח והחיוב בארנונה במסד הנתונים של העירייה.

10.7 לדעת הביקורת, על העירייה להקים מערכת ממוחשבת לשיתוף מידע ונתונים בין מחלקת הרישוי באגף הנדסה לבין אגף הכנסות, במסגרתה יעודכנו תוספות שטחים בהיתרי בנייה מאושרים ושטחי החיוב בארנונה בהתאם.

10.8 בנוסף נמצא, כי באגף רישוי בחטיבת הנדסה לא מבוצעות פעולות מעקב ובקרה אודות עדכון שטחים בנכסים שקיבלו היתר לתוספת בנייה, וכן לא מופקים דוחות תקופתיים באופן שוטף שמטרתם לעדכן את השטחים, את הגדלות החיובים ואת הכנסות העירייה בהתאמה. דבר שאם היה מתבצע היה מביא לסגירת מעגל נתונים בדבר חיוב מבקשי ההיתר בתוספת הבנייה.

10.9 לדעת הביקורת, היעדר בקרה והפקת דוחות לצרכי פיקוח על עדכון השטחים והיתרי הבנייה, מתבטאים בהפסד כספי משמעותי לרשות בהכנסותיה מארנונה, שכן כל עוד שטח הנכסים שקיבלו היתר בנייה אינם מעודכנים באופן שוטף ומייד עם תום הבנייה והצגת האישורים, הרי שהעירייה סופגת הפסדים שיכולים להתבטא במאות אלפי שקלים בשנה ואף יותר מכך.

10.10 חרף הניסיונות להתייעלות בעבודת אגף אגרות והיטלים והטמעת מערכת מטר, CRM, וקומפלוט עדיין קיימים קשיים נוספים במישורים השונים, הן בשל תקשורת שאינה יעילה עם אגף ההכנסות, והן נוכח חוסר יכולת להסתמך על נתוני מערכת קומפלוט, כי הם אינם כוללים את כל המידע הנדרש.

10.11 לסיכום, היעדר מעקב ופיקוח ממוחשבים ושיטתיים עלול לגרום להפסד הכנסות משמעותי לעירייה בגין אי גביית היטלים, אגרות וארנונה או גבייתם בחסר, וכפועל יוצא עלול לגרום את העירייה להוצאת כספים לגביית התשלומים מאוחר יותר באמצעות משרדי עו"ד חיצוניים וגופי גבייה אחרים.

### 10.12 הביקורת ממליצה:

10.12.1 להקפיד על עדכון שטחים המיועדים לחיוב בארנונה הנובעים מתוספת בנייה או בנייה חריגה בשטח הנכס.

10.12.2 ליצור ממשק העברת נתונים שוטף בנושא תוספות בנייה / היתרי בנייה, שיאפשר שיתוף והצגת נתונים בזמן אמת בין אגף רישוי להשבחה, אגרות והיטלים ובקרת איכות בחטיבת הנדסה לבין אגף ההכנסות בחטיבת הכספים, וזאת על מנת לבצע מעקב, בקרה ועדכון באופן שוטף לשטחי התוספת המחוייבים, לעניין תשלום האגרות, ההיטלים וכיו"ב בגין תוספות הבנייה, וכך למנוע הפסד הכנסות לעירייה.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

10.12.3 לערוך נוהל ברור על פיו ינהגו במחלקות השונות העוסקות בהיתרי בנייה וגביית אגרות והיטלים בגינם, שיסייע בשיתוף הנתונים בין המחלקות, ויביא לכך שהעירייה תגבה את כלל האגרות וההיטלים המגיעים לה בהתאם לכל דין.

10.12.4 לבצע מעקב ובקרה שוטפים על ממשקי העבודה בין אגף רישוי להשבחה, אגרות והיטלים ובקרת איכות בחטיבת ההנדסה לבין אגף ההכנסות בחטיבת הכספים אודות היתרים שניתנים לתוספות בנייה בנכסים בעיר, וזאת על מנת למנוע היעדר עדכון שטחי הארנונה במערכת הגבייה.

## 11. חישוב אגרות בנייה בפועל

11.1 להלן פירוט תהליך הטיפול בבקשות להיתר לצורך חישוב אגרות בנייה והיטלי פיתוח:

11.1.1 נתוני בקשה להיתר בנייה נקלטים לראשונה באגף רישוי והיתרים, באמצעות מערכת "קומפלוט", ולאחר שהבקשה עברה את כל האישורים הרלוונטיים, והיא חתומה על ידי מהנדס רישוי, היא ממתינה לחישוב גובה אגרת הבנייה. חישוב האגרה מבוצע על ידי סגנית מנהלת המחלקה לאגרות והיטלים. בשלב חישוב האגרה נערכות הבדיקות הבאות:

11.1.1.1 בחינת סיווג הנכס מגורים או שימוש אחר (כגון: מסחרי, משרדים, תעשייה ועוד), כפי שמופיע בתוכניות הבנייה.

11.1.1.2 חישוב החיוב בהתאם לשטחים (במקרה של נכס למגורים) או לנפח (במקרה של שימוש אחר), כפי שציינו זאת בודקי התכנית, ובהתאם לתעריפים כפי שנקבעו בחוקי העזר.

11.1.2 יש לציין, כי בתחילת תהליך הגשת הבקשה להיתר, מתבקש מגיש הבקשה לשלם פיקדון בשיעור של 20% מסך אגרות הבנייה והיטלי הפיתוח שיהיה עליו לשלם בעת קבלת ההיתר. זאת על פי תקנות תשס"ז-2006.

## 12. חישוב פיקדון להיתר

12.1 להלן תיאור תהליך חישוב הפיקדון להיתר:

12.1.1 הפיקדון מחושב כמקדמה של 20% מאגרת הבנייה הצפויה בפרויקט בהתאם לשטחים המבוקשים בהיתר. תעריף אגרת הבנייה מתעדכן אחת לשנה.

12.1.2 הפיקדון מחושב לתשלום ומופק על ידי מחלקת מידע.

12.1.3 עד לאחרונה, היה מופק שובר חיוב ידני, אולם כיום הדבר מבוצע באופן ממוחשב במערכת הקומפלוט.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

- 12.1.4 בבקשות בהן הופק שובר חיוב ידני לפיקדון, הקיזוז בעת תשלום האגרות, נעשה באופן ידני, ויזום על ידי מחלקת אגרות והיטלים, בהתאם לחתימה על שובר הפיקדון המהווה אישור תשלום על ידי הקופה או הבנק. בבקשות שבהן הופק שובר פיקדון ממוחשב, מופקת קבלה אותה נדרש לקלוט באופן ידני למערכת הקומפלוט, והקיזוז מתבצע באופן אוטומטי מהשובר הסופי לתשלום.
- 12.1.5 כיום, ניתן לשלם באינטרנט רק פיקדונות בסכום מינימום כ- 300 ₪. התשלום מתבצע באתר "פייקל" שהינו אתר תשלומים כללי, ולא באתר התשלומים של העירייה המשייך את התשלום ישירות לחשבון הלקוח והנכס הרלוונטיים.
- 12.1.6 יתר הפיקדונות, שאינם בסכומי מינימום נדרשים במספר משלם ונכס לצורך שיוך התשלום. מסיבה זו, היזמים נאלצים להגיע פיזית לאגף הכנסות בעירייה כדי שיפתחו להם חשבון משלם, ורק לאחר מכן יוכלו לשלם את הפיקדון.
- 12.1.7 התנהלות זו הינה מסורבלת, ויתרה מכך, לא תמיד קיים סנכרון בין חשבון הלקוח והנכס אליו שוייך הפיקדון בשלב ההתחלתי של הפרויקט על ידי הקופה לבין חשבון הלקוח והנכס אליו משוייכים התשלומים הסופיים להיתר על ידי מחלקת הגבייה.
- 12.1.8 כאמור, לדברי סגנית מנהלת האגף, הוחל בהליך לשיפור הממשק אשר התעכב בשל גיוסו של נציג התוכנה המלווה לשירות מילואים ממושך בשל מלחמת "חרבות ברזל", והן בשל העברת סגנית מנהלת המחלקה מתפקידה, ואי איש תקן מנהל המחלקה, אשר יצר עומס בנטל המשימות השוטף על סגנית מנהלת האגף ומנעו ממנה את הפניות לכך.
- 12.2 בכל הנוגע להחזר פיקדונות, היועצת המשפטית בעירייה הבהירה, כי נדרש להשיב את הפיקדון לבקשות שנסגרו ללא טיפול או שסורבו בועדה, והיזומה להשבה צריכה להיות של העירייה. על מחלקת רישוי לעדכן את מחלקת אגרות והיטלים בבקשות הללו לשם ביצוע ההשבה. יש לציין, כי בתום הביקורת קביעה זו השתנתה על ידי בית המשפט העליון אשר הכריע, כי השבת הפיקדון תחול רק על בקשות שסורבו בועדה.

### 12.3 הביקורת ממליצה:

- 12.3.1 ביצוע עדכונים באופן שיטתי וממוחשב, זאת מאחר ועדכון החישוב והבקרה עליו לא בהכרח מתבצע בתוכנת המחשב אלא באופן ידני, כאשר ישנה חשיבות לתיעוד התיקונים בחישובים שנעשו והבקרה שנערכה על החיובים.
- 12.3.2 עדכון בתוכנת המחשב, כך שהתוכנה תוכל להוציא התראות על שינויים שנערכים בחיובים ובתחשיבים, על מנת לאפשר מעקב אחר הגורמים המשנים והנוגעים בדבר, וזאת לצרכי אימות הנתונים והשינויים האחרונים שבוצעו בתחשיב.

### **13. חיוב בגין תוספות בנייה**

13.1 במקרה של בקשה להיתר בנייה שמהותה תוספת בנייה, וקיים היתר לבנייה המקורית ההנחה היא, כי שולמו כל ההיטלים המתייחסים להיתר, לכן החיוב הוא לגבי השטחים החדשים בלבד.

13.2 במקרים בהם ניתן היתר בנייה על שטח עם מבנה אשר מיועד להריסה, ובשל העובדה שניתן לחייב נכס רק פעם אחת בגין היטלי פיתוח, החיוב של הנכס החדש חל רק על ההפרש שבין השטח / הנפח של הנכס הישן לבין השטח / הנפח של הנכס החדש, ורק ביחס להיטלי הפיתוח שהיו נכונים במועד אישור היתר הבנייה של הנכס המיועד להריסה, וכאמור ללא קיזוז השטח מאגרת בנייה, רק מהיטלי פיתוח.

13.3 הבקרה על חיובי האגרות מתבצעת על ידי סגנית מנהלת אגף אגרות והיטלים. בדיקת החיובים מתבצעת באופן שיטתי ביחס לסוג החיוב, ובאופן מדגמי ביחס ליתר סוגי החיובים. קיימת תיקייה ייעודית לטעויות שנמצאו בבקורות שבוצעו. בנוסף, סגנית מנהלת האגף מכותבת לכלל המיילים הנוגעים לפעילות המחלקה לרבות על החיובים הנערכים והתשלומים המתקבלים, אותם היא מזינה בקובץ אקסל שהיא מנהלת באופן שוטף, ומתייקת אותם בתיקיית חיובים מרוכזת לצרכי פיקוח ומעקב.

#### **13.4 הביקורת ממליצה על :**

13.4.1 בקרה על תשלומי ההיטלים בגין כל נכס ונכס ולוודא, כי אכן שולמו ההיטלים בהסתמך על קבלות ותיעוד בזמן אמת, בניגוד לשיטה הנוהגת היום, לפיה ישנה הסתמכות והנחה שאם ניתן היתר בנייה משמע ששולמו ההיטלים. קיימים מבנים ישנים שלא בהכרח שולמו היטלים בגינם, נוכח חיקוקם של חוקי העזר לעניין היטלי פיתוח שנים רבות לאחר בנייתם.

13.4.2 הרחבת אפשרויות המערכת הממוחשבת בה עושה העירייה שימוש, בכדי לאפשר לנישומים העלאת ושינוי כל מסמך ו/או נתון אשר בידיהם, יחד עם בדיקת הנתונים הקיימים במערכת המחשב ובתיקי בניין העירייה. אפשרות זו יכולה לחסוך בזמני הטיפול בבקשות הן לנישומים והן לרשות, שכן ניתנת אפשרות לבצע בדיקה מרחוק ולייעל תהליכים.



## פרק ג' : בקרות על אגרות גבייה עבור היטלי הפיתוח

### 1. כללי

- 1.1. סגנית מנהלת האגף לאגרות והיטלים מכותבת לחיובים הנשלחים ע"י סגנית מנהל המחלקה, ובדרך זו מבצעת את הבקרה עליהם. בביצוע הבקרות על החיובים השוטפים נמצאו לא פעם ליקויים הנוגעים לחוסר תשומת לב. הליקויים הללו מתועדים בתיקייה ייעודית לצורך למידה והפקת לקחים. אולם, בשיטה זו הבקרה והתיקונים מתבצעים לאחר שליחת החיובים לנישום, ולא כתנאי מקדים לכך.
- 1.2. בנוסף, סגנית מנהלת האגף מכותבת לכלל המיילים הנוגעים לפעילות המחלקה, הן על הפניות השוטפות והן על חיובים ותשלומים שמתקבלים, אותם היא מעדכנת בקובץ אקסל שהיא מנהלת באופן שוטף, ומתייקת בתיקיית חיובים מרוכזת לצרכי שליטה ומעקב. בקרה אחר ביצוע המשימות הפתוחות מתבצעת בעזרת דו"חות מובנים השמורים במערכת הניתנים לשליפה מהירה ביחס לכל סוג טיפול ולכל גורם מטפל.
- 1.3. הביקורת ביקשה מסגנית מנהלת האגף לקבל מספר דוגמאות לטעויות שאותרו, ותועדו על ידה במסגרת בקרות שביצעה ביחס לחיובי אגרות בניה והיטלי פיתוח.
- 1.4. במסגרת בדיקת הביקורת את האגרות שהונפקו למגישי הבקשות, נבחנו השגיאות שנמצאו בשוברי החיוב, ותוקנו על ידי סגנית מנהלת אגף אגרות והיטלים.

### 2. בקרה מספר 1

- 2.1. אגרה מספר 4997 הונפקה באגף אגרות והיטלים בתאריך 24.1.2023. אגרה זו הינה אגרה שהונפקה למגיש הבקשה "ד.ס" עבור חיוב שטחי הנכס בכתובת ויצמן 84, גוש 6998, חלקה 99, בעלת ייעוד כאזור מגורים א'.
- 2.2. נמצא, על ידי מנהלת אגף אגרות והיטלים, כי הסכום שנרשם בשובר שהופק שגוי. מקור הטעות נבע מבחירת קוד שגוי לחיוב השונה בספרה אחת מהקוד הנדרש (1.00.800 לעומת 1.00.100), וכתוצאה מכך החיוב בגין אגרת הבנייה למגיש הבקשה חושב לפי תעריף של 324.67 ₪ למ"ר, במקום 35.06 ₪ למ"ר. מדובר בטעות בהפרשים משמעותיים ביותר (פי 10) לגבי סך החיוב.
- 2.3. לאחר זיהוי השגיאה, אגרה זו תוקנה והונפקה מחדש למגיש הבקשה.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

2.4. להלן אגרה מספר 4997 טרם התיקון (תעריף למ"ר מודגש):

אגרות בניה:

סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
1.00.800	כל עבודה הטעונה היתר-שלא נקבעה לה אגרה בסימון ז	99.56	בקשו	324.67	32,324.15
סה"כ אגרות בניה					
	פקדון מס' 610 ע"ס 309 שולם ב 13/01/22 פקדון כולל הצמדה קבלה מספר 893134				-325.00
סה"כ אגרות בניה					
					31,999.00

2.5. להלן אגרה מספר 4997 לאחר התיקון (תעריף למ"ר מודגש):

אגרות בניה:

סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
1.00.100	בניה או שימוש חורג	99.56	מ"ר	35.06	3,490.57
סה"כ אגרות בניה					
	פקדון מס' 610 ע"ס 309 שולם ב 13/01/22 פקדון כולל הצמדה קבלה מספר 893134				-325.00
סה"כ אגרות בניה					
					3,166.00

## 3. בקרה מספר 2

3.1. אגרה מספר 4850 הונפקה באגף אגרות והיטלים בתאריך 3.3.2022. אגרה זו הינה

אגרה למגיש הבקשה "דניאל 3 בת ים ה.ע בע"מ" עבור חיוב שטחי הנכס בכתובת דניאל 3, גוש 7149, חלקה 204, בעלת ייעוד כאזור מגורים ב'.

3.2. באגרה מספר 4850 הונפק שובר תשלום למגיש הבקשה, ובו לטענת משרד עורכי

הדין פ. ושות' סכום שגוי. באגרה זו שטח המ"ר לבנייה בהיטלים (כבישים, מדרכות ותיעול) הינו 9,585.22 מ"ר.

3.3. כתוצאה מחיוב בגין שטח של 9,585.22 מ"ר, התקבל ביום 3.5.2023 מכתב ממשרד

עורכי דין, הטוען לגביית יתר בהיטלי פיתוח לתיעול וסלילה (לא כולל שצ"פ). לאחר בדיקה התברר, כי גביית היתר נבעה מאי קיזוז שטחי ההריסה ומחיוב שטחי החנייה התת קרקעית בהיטלים אלו שלא לצורך (חניה תת קרקעית מחויבת רק באגרת בנייה ובשצ"פ).

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

### 3.4. להלן אגרה מספר 4850 טרם התיקון (שטח מ"ר מודגש):

היטלי כביש :					
סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
4.3.72	היטל סלילת כביש לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבנייה	9585.22	מ"ר	88.11	844,553.70
<b>סה"כ היטלי כביש</b>					<b>844,553.70</b>
היטלי מדרכה :					
סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
5.1.72	היטל סלילת מדרכה לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבנייה	9585.22	מ"ר	44.05	422,228.90
<b>סה"כ היטלי מדרכה</b>					<b>422,228.90</b>
היטלי תיעול :					
סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
2.4.622	היטל תיעול לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבנייה	9585.22	מ"ר	35.58	341,042.10
<b>סה"כ היטלי תיעול</b>					<b>341,042.10</b>

### 3.5. סגנית מנהלת האגף בדקה חיוב זה, והנחתה את סגנית מנהל המחלקה לתקן את החיוב בהתאם לממצאים.

### 3.6. להלן אגרת הפרשים מספר 5026 לאחר התיקון (שטח מ"ר לקיזוז מודגש):

היטלי כביש :					
סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
4.3.72	היטל סלילת כביש לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבנייה	-3204.75	מ"ר	93.67	-317,539.90
<b>סה"כ היטלי כביש</b>					<b>-317,539.90</b>
היטלי מדרכה :					
סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
5.1.72	היטל סלילת מדרכה לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבנייה	-3204.75	מ"ר	46.83	-158,753.00
<b>סה"כ היטלי מדרכה</b>					<b>-158,753.00</b>
היטלי תיעול :					
סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
2.4.622	היטל תיעול לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבנייה	-3204.75	מ"ר	37.83	-128,243.10
<b>סה"כ היטלי תיעול</b>					<b>-128,243.10</b>

## 4. בקרה מספר 3

4.1. אגרה מספר 5107 הונפקה באגף אגרות והיטלים בתאריך 3.9.2023. אגרה זו הינה אגרה למגיש הבקשה "האחים.ק השקעות בנכסים בע"מ" עבור חיוב שטחי הנכס בכתובת הרב צבי יהודה 7, גוש 7124, חלקה 281, מגרש 24 בעלת ייעוד כאזור מגורים ג'.

4.2. בשובר החיוב לא חוייב מרכיב הקרקע 840 מ"ר בגין סלילה ותיעול מתוך מסקנה ששולם כבר בעבר.

4.3. לאחר בדיקת החיוב ע"י סגנית מנהלת האגף לאגרות והיטלים התגלה, כי מרכיב הקרקע בגין תיעול וסלילה לא חויב מעולם, ועל כן יש לחייב, וכן טעויות נוספות הנוגעות לחיוב שטחי החנייה התת קרקעיים 466 מ"ר שלא לצורך בתיעול וסלילה, ופספוס שטחים עיקריים בסך 1,415 מ"ר לחיוב.

**אגרות בנייה והיטלי פיתוח**

4.4. על כן נדרש היזם לשלם את החיוב באמצעות השובר שתוקן. להלן אגרה מספר 5107

**טרם התיקון:**

היטלי כביש:

סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
4.3.72	היטל סלילת כביש לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבנו	1589.90	מ"ר	114.42	181,916.40

**סה"כ היטלי כביש 181,916.40**

היטלי מדרכה:

סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
5.1.72	היטל סלילת מדרכה לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח ה	1589.90	מ"ר	56.36	89,606.80

**סה"כ היטלי מדרכה 89,606.80**

היטלי תיעול:

סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
2.4.622	היטל תיעול לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבניה	1589.90	מ"ר	35.66	56,695.80

**סה"כ היטלי תיעול 56,695.80**

4.5. להלן אגרה מספר 5107 **לאחר התיקון:**

היטלי כביש:

סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
4.3.71	היטל סלילת כביש לכל מ"ר משטח הקרקע	840.00	מ"ר	63.19	53,079.60
4.3.72	היטל סלילת כביש לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבנו	2539.56	מ"ר	114.42	290,576.50

**סה"כ היטלי כביש 343,656.10**

היטלי מדרכה:

סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
5.1.71	היטל סלילת מדרכה לכל מ"ר משטח הקרקע	840.00	מ"ר	31.12	26,140.80
5.1.72	היטל סלילת מדרכה לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח ה	2539.56	מ"ר	56.36	143,129.60

**סה"כ היטלי מדרכה 169,270.40**

היטלי תיעול:

סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
2.4.611	היטל תיעול לכל מ"ר משטח הקרקע	840.00	מ"ר	19.69	16,539.60
2.4.622	היטל תיעול לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבניה	2539.56	מ"ר	35.66	90,560.70

**סה"כ היטלי תיעול 107,100.30**

**אגרות בנייה והיטלי פיתוח**

4.6. מדובר בפער משמעותי של 291,808 ₪ שבהם חוייב היזם לאחר ביצוע התיקון.

**5. בקרה מספר 4**

5.1. אגרה מספר 5067 הונפקה באגף אגרות והיטלים בתאריך 16.7.2023. אגרה זו הינה אגרה למגיש הבקשה "ב. אחזקות בע"מ חב' 51-3458026" ו"בלדי אחזקות בע"מ על ידי די"ד א" עבדור חיוב שטחי הנכס בכתובת אורט ישראל 48, גוש 7123, חלקה 127, מגרש 202 בעלת יעוד כאזור מגורים, מסחר ותעסוקה, דרך מאושרת ודרך מוצעת.

5.2. במסגרת הבקרה השוטפת גילתה סגנית מנהלת האגף טעות בהזנת הקודים לחיוב באגרה זו. השטח לחיוב נפח (7,971.67 מ"ק) חוייב בתעריף קרקע (19.63 ₪) במקום בתעריף נפח (10.15 ₪), ואילו השטח לחיוב במ"ר למגורים (29,693.17 מ"ר) חוייב לפי תעריף נפח במקום לפי תעריף מ"ר בנוי מגורים (35.55 ₪).

5.3. להלן אגרה מספר 5067 **טרם** התיקון:

היטלי תיעול:

סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
2.4.611	היטל תיעול לכל מ"ר משטח הקרקע	7971.67	מ"ר	19.63	156,483.90
2.4.633	היטל תיעול לכל נכס אחר, לכל מ"ק מנפח הבניה	29693.17	מ"ק	10.15	301,385.70
<b>סה"כ היטלי תיעול</b>					<b>457,869.60</b>

5.4. להלן אגרה מספר 5067 **לאחר** התיקון:

היטלי תיעול:

סעיף	תיאור אגרה/היטל	כמות	י"מ	מחיר יח'	סכום בש"ח
2.4.622	היטל תיעול לנכס למגורים, לכל מ"ר משטח הבניה	29693.17	מ"ר	35.55	1,055,592.20
2.4.633	היטל תיעול לכל נכס אחר, לכל מ"ק מנפח הבניה	7971.67	מ"ק	10.15	80,912.50
<b>סה"כ היטלי תיעול</b>					<b>1,136,504.70</b>

5.5. סה"כ פער של 678,635 ₪, שזהו פער בסכום משמעותי ביותר.

## 6. להלן ממצאי הביקורת על שגיאות החיוב:

- 6.1. באגף אגרות והיטלים לא מתבצעת בדיקה שיטתית לשוברי התשלום טרם הנפקתם לנישומים ו/או למבקשי ההיתרים, שכן לא קיימים לעניין זה נהלים והנחיות ברשות.
- 6.2. סגנית מנהלת האגף לאגרות והיטלים מכותבת לחיובים הנשלחים ע"י סגנית מנהל המחלקה, ובדרך זו מבצעת את הבקרה על החיובים, ואכן מגלה כשלים וטעויות ומתקנת אותם. אולם, בשיטה זו הבקרה מתבצעת לאחר שליחת החיובים לנישום, ולא כתנאי מקדים לכך. מה שפוגם באמינות החיובים.
- 6.3. כמו כן, לא קיימת בקרה ממוחשבת על השטחים המחוייבים בהיטלים, שכן אם הייתה מערכת ממוחשבת המכילה בתוכה את המידע והנתונים הרלוונטיים עבור כל שטח הנדרש בחיוב היטלי פיתוח, הרי שהיה הדבר מביא להפחתת שגיאות בחיובים באופן גורף.
- 6.4. לא קיימים נהלים כתובים וברורים להפחתות שטחי מבנים ישנים להריסה. טעות הזנת קודים לחיובים הינה טעות שיכולה לעלות לרשות בסכומים נכבדים מהכנסותיה, שכן זוהי טעות אנוש אשר עלולה להתרחש בכל עת, ובפרט כאשר מדובר על עובדים חדשים הנקלטים למחלקה.
- 6.5. לעיתים נערכים חיובים בהיקפים גבוהים אשר לא משקפים את גובה החיוב האמיתי, עובדה אשר מוזילה את אמינות החיובים העירוניים.

## 7. הביקורת ממליצה על:

- 7.1. הכנת נהלים ותרשים זרימה לביצוע בקרה שיטתית על שוברי התשלום המונפקים לנישומים ו/או למבקשי ההיתרים, על מנת למנוע שגיאות פוטנציאליות באגרות חיוב ליזמים.
- 7.2. הקמת מערך לביצוע הבקרה באופן ממוחשב עם אפשרויות אוטומציה לתהליכים לצורכי מעקב למורשים ולנוגעים בדבר ברשות.
- 7.3. כתיבת נהלים להפחתות שטחי מבנים ישנים להריסה במערכת הבקרה למניעת שגיאות בחיובים עבור שטחים שכבר שולמו בגינם היטלי פיתוח, דבר שיפחית ואף ימנע פניות ממשרדי עורכי דין המייצגים את היזמים.

## 8. חקירה במשטרה

- 8.1. במהלך הביקורת התקבלה פנייה מחוקרת במשטרה שמנהלת חקירה של חשד במעשה מרמה. מדובר על חשודים אשר התחזהו/ו למגישי בקשות לקבלת היתרים, ודרשו החזרים של פקדונות ששולמו במעמד פתיחת הבקשות, מסיבה שבקשות אלו נסגרו עוד בטרם הוצא היתר.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

- 8.2. אמנם על פי החוק, על העירייה להשיב פקדונות ששולמו במועד הגשת הבקשה להיתר במקרים בהם הבקשה נסגרה בטרם הוצא היתר, אולם החשד הוא שמדובר במתחזה/ים אשר הונו את העירייה.
- 8.3. העירייה שיתפה פעולה עם משטרת ישראל, וביצעה את הבדיקות שיש ביכולתה לבצע על מנת לסייע בחקירה זו.
- 8.4. במהלך ביצוע הבדיקות על ידי העירייה התברר, כי טעות נגררת של מספר מחלקות בחטיבות הנדסה וכספים הובילה להשבת פיקדון בכפילות. כלומר, העירייה החזירה שני החזרים כספיים לשתי חברות שונות כנגד פיקדון אחד.
- 8.5. בשני המקרים מדובר בנוכל/ים שהתחזו לנציגי החברות ששילמו את הפיקדון במקור. זאת על ידי הצגת אישור מהבנק על ניהול חשבון בנק השייך לכאורה לחברות אלו.
- 8.6. בירור שערכה היועצת המשפטית מול הנאמן של חברות אלו (הנמצאות בשלב של פשיטת רגל ופירוק) העלה כי החזרי הפקדונות לא הופקדו בחשבונות של חברות אלו, ואכן מדובר במעשה של זיוף ומרמה.
- 8.7. העירייה תיאלץ לשלם לחברות האלו (האמיתיות) את החזר הפיקדון לאחר שהבקשה להיתר בנייה נסגרה בטרם הוצא היתר.
- 8.8. התקיים דיון בהשתתפות היועצת המשפטית, גזבר העירייה, מבקרת העירייה וסגנית מנהלת האגף לגביית אגרות והיטלים.
- 8.9. להלן סיכום הדיון, המסקנות שהתקבלו וההחלטות:
- 8.9.1. הישיבה מטרתה לדון במקרה קיצון שאירע, ואשר במסגרתו הושב פעמיים פיקדון אגרת בניה בסך כ- 15,000 ₪ (אע"פ שהפיקדון שולם רק פעם אחת), וההשבה היתה לגורם זר שלא הוא זה ששילם את הפיקדון או הגיש את הבקשה להיתר.
- 8.9.2. ברקע, פנייה של חוקרת במשטרה אשר הסיבה את תשומת לב העירייה, כי ככל הנראה נוכל שהתחזה לנציג החברות (המדוברות במקרה זה), הונה את העירייה, דרש וקיבל לידיו החזר פיקדון שלא היה מגיע לו, וזאת לאחר שהתחזה והציג מסמך מזויף של אישור ניהול חשבון בבנק.
- 8.9.3. היועצת המשפטית הבהירה, כי נדרש להשיב את הפיקדון לבקשות שנסגרו ללא טיפול או שסורבו בועדה, והיוזמה להשבה צריכה להיות מצד העירייה. על מחלקת רישוי לעדכן את מחלקת אגרות והיטלים בבקשות הללו לשם ביצוע ההשבה. יש לציין, כי בתום הביקורת קביעה זו השתנתה על ידי בית המשפט העליון אשר הכריע, כי השבת הפיקדון תחול רק על בקשות שסורבו בועדה.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

8.9.4. בנסיבות המקרה הוגשה בשנת 2014 בקשה להיתר על ידי חברת "א.א.א", ושולם על ידה פיקדון בשנת 2015 ע"ח אגרת בניה.

8.9.5. בשלב מסויים החברה נכנסה לפירוק, הפרוייקט עבר לידי חברת "ב.נדל"ן. מחלקת רישוי ערכה לחברה החדשה בקשה נוספת במערכת, ושייכה לה את תשלום הפיקדון של חברת "א.א.א" ללא חיוב פיקדון חדש על שמה.

8.9.6. הבקשות נסגרו ללא הוצאת היתר. אגף רישוי לא עדכן במועד את מחלקת אגרות והיטלים בצורך קיום ההחזר לפיקדון, ובינתיים פנה מיוזמתו לבודקת התכניות במחלקת רישוי אדם שהציג את עצמו כ"מ. נ." – עו"ד מטעם 2 החברות בדרישה לקבל את כספי הפיקדון בחזרה. בודקת התכניות העבירה את פנייתו למחלקת אגרות והיטלים, וכיתבה אותו על צירוף העתק הקבלה על התשלום של הפיקדון, בו הופיעו פרטי הבקשה להיתר וכמה כסף שולם, וכך היה לו מידע כמה כסף שולם לעירייה.

8.9.7. יוער, כי על פי משטרת ישראל הפונה ביצע תרמיות כאלו בכל הארץ, וכעת מתנהלת נגדו חקירת משטרה.

8.9.8. סגנית מנהל המחלקה לאגרות והיטלים העבירה לגזברות העירייה בחודש אוגוסט 2023 בקשה להשבת פיקדון לחברת "ב.נדל"ן", ולא שמה לב לחוסר ההתאמה בין שם המשלם בפיקדון, חברת "א.א.א" לבין חברת "ב.נדל"ן", לכך צורף אישור ניהול חשבון בנק מזויף, ועל שמם נפתחה בקשת ההמשך במערכת עם שיוך הפיקדון ששולם ע"ח חברת "א.א.א".

8.9.9. בספטמבר 2023 הועברה פנייה נוספת לגזברות ע"י סגנית מנהל המחלקה, והפעם להשבת הפיקדון לחברת "א.א.א" אשר שילמה את התשלום במקור. פנייה זו נעשתה בכפל לפנייה שהועברה בחודש אוגוסט 2023 לחברת "בכר נדל"ן" ביחס לאותו פיקדון ששולם. הכסף הועבר בשנית לחשבון בנק מזויף שאינו שייך לחברת "א.א.א" וזאת נודע לעירייה לאחר שהעניין נבדק מול הנאמן שמונה לחברה זו.

8.9.10. ההחזר לחברת "א.א.א" בוצע ע"י הגזברות בספטמבר 23, ואילו ההחזר של ב.נדל"ן שהתבקש קודם, בוצע בנובמבר 23, לאחר תזכורות שהעבירה בנושא סגנית מנהל המחלקה, מבלי לשים לב שמדובר בדרישה כפולה להחזר, וכי לא קיימת התאמה בין שם החברה לשם המשלם.

8.9.11. לאור כשלים רבים וחוסר תשומת לב של עובדת זו בתחום עיסוקה, הוחלט להעבירה מתפקידה, ונכון להיום, טרם אוייש תפקיד זה, מה שגורם לעומס מטלות במחלקת אגרות והיטלים עמו מתמודדת לבד סגנית מנהלת האגף.

8.9.12. יש לציין, כי מדובר בעובדת חדשה יחסית אשר בשלב שבו היה צורך לשקול מתן קביעות, לא הושלם המהלך על ידי מנהליה בחטיבת ההנדסה באופן סופי, וכתוצאה מכך, היא קיבלה קביעות באופן אוטומטי. לאור העובדה,

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

כי היא אינה מתאימה לדעת מנהליה לעסוק בתחום הכספים, היא הועברה באופן זמני לעבודה בדוברות. יש ללמוד ממקרה זה על מנת שלא יחזור בשנית.

8.9.13. הביקורת מעירה, כי מחלקת רישוי צירפה פעמיים את אותו פיקדון לשתיהם בקשות שונות להיתר על שם יזמים שונים, במקום לחייב כל אחד מהם בנפרד, וכן העבירה את הבקשה של הפונה בצירוף הקבלה לתשלום לטיפול מחלקת אגרות והיטלים, תוך כיתוב הפונה למייל, ובכך סייעה לו לקבל את כל המידע הדרוש לו בנוגע לתשלום שבוצע בגינו ביקש את החזר.

8.9.14. גם גזברות העירייה לא ביצעה בקרה לגבי החוזרים, ולא שמה לב ששולם פיקדון רק פעם אחת, ושאינן התאמה בין המשלם ("א.א.א") לאישור ניהול החשבון ("ב. נדל"ן") בבקשה השניה.

8.9.15. יוער, כי העירייה בעיצומו של יישום ממשק תשלומים בין מערכת הגבייה למערכת קומפלוט (הנדסה), אולם בעייה זו יכולה להיפתר, אך ורק על ידי זיהוי אי ההתאמה בין המשלם לניהול חשבון, וכן על ידי פנייה יזומה של העירייה למי שאמור לקבל את החזר ולא ע"י השבה לפונה חיצוני.

**9. מסקנות והמלצות :**

- 9.1. יחודדו נהלי הנדסה בנוגע להשבת כספים הנוגעים לאגרות בנייה / היטלים.
- 9.2. החזר הכספים יעשה תמיד אך ורק בפנייה יזומה לגורם ששילם, ולא לגורם אחר. לצורך השבת הכספים על המבקש יהיה להציג אישור תשלום + אישור ניהול חשבון בנק התואם את שם המשלם + תעודת זהות מקורית או מסמכי חברה ואישור מורשי חתימה בחברה.
- 9.3. אין להעביר פרטי תשלום לפונה על מנת למנוע תרמיות, כפי שהיו במקרה דנא.
- 9.4. מחלקת רישוי לא תעביר פיקדון ששולם ע"י חברה אחת לזכות חברה אחרת, ותחייב כל בקשה לגופה.
- 9.5. חטיבת הגזברות צריכה לבצע בקרה על כל בקשה להחזר כספי, ולבדוק האם האגרה שולמה ועל ידי מי, ולהשיב רק לגורם המשלם לאחר שקיבלה מסמכים מספקים בנושא זה.
- 9.6. יש לאייש את תפקיד סגן מנהל המחלקה לאגרות והיטלים על מנת לא לפגוע בתפקוד השוטף של המחלקה.
- 9.7. יש לבחון את האפשרות להעברתה של העובדת ד.ג. לאגף אגרות והיטלים במטרה לאפשר קשרי עבודה ישירים ושוטפים.
- 9.8. למנוע את האפשרות למתן קביעות מבלי לבצע את הבדיקות הנדרשות לעובד, ולהקפיד על לוחות הזמנים שקבע החוק לצורך זה.



## פרק ד' : בקרות על משרדי רואי חשבון ועורכי דין

### 1. כללי

- 1.1. עיריית בת ים שכרה בשנת 2005 את שירותיה של חברת "א.ר.א.ב. בונוס בע"מ" (להלן "בונוס") רואי חשבון, במסגרת הסכם התקשרות אשר נחתם בין עיריית בת ים וחברת "בונוס" בגין מתן שירותים כלכליים הכוללים בדיקות להגדלת הכנסות העירייה מארנונה, מים, אגרות והיטלים.
- 1.2. בהמשך להסכם המקורי אשר נחתם בתאריך 02.02.2005, נחתמה תוספת להסכם בתאריך 4.12.2017.
- 1.3. בנוסף, התקשרה העירייה בתאריך 1.3.2011 עם חברת "רוזן בסיס" עורכי דין, לרכישת שירותים בתחום של הרחבת בסיס החיוב בארנונה, אגרות והיטלים. המטרה העיקרית של ההסכם היא ביצוע מדידות עדכניות באזורים שונים בהתאם לדרישות העירייה, והגדלת בסיס החיובים בהתאם לתוצאות המדידה.
- 1.4. הביקורת לא מצאה אסמכתאות להארכות הסכם זה, מעבר לחודש ינואר 2016 ועד לשנת 2020, בה נחתם הסכם חדש על בסיס החלטת ועדת ההתקשרויות.

### 2. בקרה על הסכמי התקשרות – "א.ר.א.ב. בונוס"

- 2.1. הביקורת בחנה את הסכמי ההתקשרות של העירייה עם חברת "בונוס". מבדיקת ההסכמים עם החברה עולה, כי הסכם ההתקשרות אשר נחתם בשנת 2005 הינו הסכם שאושר ללא מכרז מקדים, הגם שנוכח הסכומים שנוספו לעירייה (כ- 4 מליון ₪) בגין פעולותיה של חברת "בונוס", הרי שמדובר בהתקשרות שמחייבת מכרז פומבי, בהתאם להוראות כל דין.
- 2.2. יש לציין, כי לא נמצא כל תיעוד לכך שניתן פטור ממכרז בהתאם לפקודת העירייה הקובעות באילו נסיבות ניתן לאשר פטור זה ומי הם הגורמים המוסמכים לאשרו.
- 2.3. להלן ממצאי הביקורת לעניין הסכם ההתקשרות של העירייה מול חברת "בונוס":
  - 2.3.1. תקופת ההתקשרות עם חברת "בונוס" מסתכמת במועד הביקורת ב- 18 שנים, וזאת כאמור ללא עריכת מכרז פומבי על ידי העירייה.
  - 2.3.2. לא נמצאו קריטריונים בהם עמדה חברת "בונוס" על פיהם נבחרה חברה זו, ונערך עימה הסכם התקשרות מול העירייה.
  - 2.3.3. לא נמצאו בהסכם ההתקשרות סעיפים המתייחסים למשך תקופת ההתקשרות.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

2.3.4. לא נמצאו בהסכם ההתקשרות סעיפים לעניין הפסקת ההתקשרות על ידי העירייה, ובגין אלו פעולות ו/או מחדלים רשאית העירייה להפסיק את התקשרותה מול חברת "בונוס".

2.3.5. לא נמצאו סעיפים בהסכם ההתקשרות לעניין ערבויות שעל החברה להמציא לעירייה להבטחת התחייבויותיה כלפי העירייה.

2.3.6. לא נמצאו סעיפים בהסכם ההתקשרות המתייחסים לביטוחים שהיה על החברה להמציא לעירייה, על מנת להבטיח את עבודתה המקצועית למול העירייה.

2.4. הביקורת ממליצה על פרסום מכרז פומבי לעניין השירות שקיבלה העירייה עד כה מחברת "בונוס", כאשר במסגרת המכרז יקבעו קריטריונים מדויקים לעניין צרכי העירייה. כמו כן, יכלול המכרז הסכם התקשרות מקיף, שיכלול בתוכו את השירותים הנדרשים מהספק, תקופת התקשרות מוגדרת, סעיפים לעניין ביטול ההתקשרות על ידי העירייה, ערבויות, ביטוחים וכיו"ב.

2.5. מעבר לכך שמכרז כאמור יאפשר לעירייה לזכות בספקים נוספים למאגר היועצים של העירייה, יאפשר הוא תחרות בין המציעים השונים שלבסוף תעניק לעירייה ספק איכותי בעלות סבירה שמתאימה לצרכי העירייה, תוך שמירה על האינטרסים של העירייה במסגרת הסכם שיגן על העירייה.

2.6. היועצת המשפטית מסרה לביקורת, כי מתוכנן פרסומו של מכרז זה.

2.7. יש לציין, כי העירייה התקשרה עם חברת "בונוס" למטרות אחרות נוספות על המתואר לעיל, ובאמצעות הסכמים אחרים שלא נבדקו בביקורת זו משום שאינם שייכים לנושא הביקורת. (ראה פירוט בנספח).

## **3. חיובים והסכמי הפשרה**

3.1. הביקורת בחנה את סכומי החיובים ודרישות התשלום שהונפקו לנישומים למול הסכומים שנקבעו בהסכמי הפשרה על ידי חברת "בונוס".

3.2. מבדיקת סכומי החיובים לנישומים והסכומים שנקבעו בהסכמי הפשרה נמצא, כי הסכמי הפשרה שנחתמו הינם בגין חיובים שתאריך המשלוח שלהם מהעירייה היה בתקופה שבין ה-9/04/2014 ועד ליום 10/02/2021.

3.3. להלן בטבלה פירוט סך החיובים לנישומים וסכומי הפשרה על פי נתונים שהתקבלו מחברת "בונוס":

אגרות בנייה והיטלי פיתוח

גובה הפשרה	שנת סגירה	סכום פשרה	תאריך משלוח מהעירייה	סך החיוב	שם הנישום
29%	2020	30,079	09/04/2014	42,335	ב.ע.צ
61%	2020	16,511	09/04/2014	42,335	ה.א
61%	2020	16,511	09/04/2014	42,335	ה.ה
0%	2020	17,002	09/05/2014	17,002	א.מ
3%	2020	20,103	09/04/2014	20,742	פ.י
3%	2018	20,103	09/04/2014	20,742	פ.פ
13%	2018	34,618	09/04/2014	39,785	א.ג
61%	2020	14,356	09/04/2014	36,809	ג.י
0%	2020	20,433	25/02/2015	20,433	ש.מ ק.א.כ
51%	2019	90,000	22/03/2016	182,963	ט.ט רשתות בע"מ שצ"פ
25%	2018	362,000	19/04/2016	482,743	ק.ד - שצ"פ
0%	2020	17,708	02/05/2016	17,708	א.ד - ק.מ.ר.וס
35%	2018	65,000	30/03/2017	99,706	פ. בע"מ - שצ"פ
37%	2020	76,933	30/03/2017	122,923	ב.ר.ז אלקטרוני בע"מ שצ"פ
62%	2019	172,500	22/05/2017	448,703	א. - שצ"פ
35%	2019	46,500	22/05/2017	71,614	ק.ל.ר.ג יזום והשקעות - שצ"פ
35%	2019	390,000	21/08/2018	602,832	חביט.וח - שצ"פ
49%	2019	400,000	22/05/2017	780,324	איילון ח.ל.ב נכסים והשקעות שצ"פ
57%	2018	322,266	22/05/2017	741,424	ל.פ - שצ"פ
40%	2019	72,000	22/05/2017	120,558	א.פ.ל - שצ"פ
39%	2019	65,000	26/11/2017	105,822	נכסי משפחת ו. - שצ"פ
50%	2021	212,000	08/01/2020	417,000	ג. - א.משי קוסמטיקה
53%	2019	14,000		29,999	א.צ גוש 7123 ח' 140
44%	2021	261,000	04/08/2020	467,932	סופר ד.שצ"פ
36%	2021	208,508	10/02/2021	325,795	ש.א(שותף עם חלומות בגבעה)
6%	2022	1,000,000	06/04/2011	1,058,371	נ. בנייה והשקעות בע"מ
54%	2022	250,000	21/08/2018	539,267	ק.השקעות
75%	2022	145,000	08/01/2020	243,000	קונדטוריה פ. צ.צ
40%	2022	405,000	08/01/2020	675,956	בית ל.
47%	2023	355,976	08/01/2020	379,797	מוסד אחים ח. בע"מ - התאומים

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

3.4. בבחינת הסכומים המצויים בדרישות התשלום למול הסכומים שנסגרו במסגרת הסכמי פשרה נמצא, כי בין השנים 2018 – 2023 נסגרו הסכמי פשרה בסכומים נמוכים יחסית לסכומי הדרישה המקורית. ממוצע הסכומים שנגבו במסגרת הסכמי הפשרה עומד על 39%.

3.5. בהתאם לנתונים שהתקבלו מחברת "בונוס", סך הסכומים שהתקבלו במסגרת הסכמי פשרה הינו 3,895,978 ₪.

3.6. במקרים של הסכמי הפשרה שנמסרו לביקורת, המדובר היה בחובות חלוטים שלא ניתן היה לערער עליהם, ועל כן ניתן היה לגבותם במלואם, ולחילופין ועל מנת לייתר הליכי גבייה ו/או הליכים משפטיים לצורך גביית הסכומים, ניתן היה להתפשר על סכום גבוה משמעותית מהסכום שנקבע בהסכמי הפשרה שהוצגו לביקורת, ושנבחרו באופן מדגמי.

3.7. לאחר בחינה מעמיקה של הסכמי הפשרה שנסגרו למול הנישומים בתיווכה של "בונוס", ובהתבסס על שיעורי הפשרה המגיעים להפחתה של עשרות אחוזים, עלו הדברים הבאים:

3.7.1. על אף שנשלחו שוברי תשלום המבוססים על תעריפים קבועים בחוקי העזר, לבסוף נסגרו הסכמי פשרה למול הנישומים בסכומים נמוכים באופן משמעותי מהכספים שהיו אמורים להתקבל מהאגרות וההיטלים.

3.7.2. מאחר ואין כל נהלים קבועים לאופן בו מתנהל הליך מו"מ למול נישום לצרכי הגעה להסכם פשרה נראה, כי מי מהיזמים / הקבלנים שמערער על השומה זוכה בתשלום מופחת, ומי שמשלם כנדרש נושא במלוא הסכום. לכאורה, מדובר בהתנהלות כמעין "שיטת מצליח" מצד העירייה שיכולה גם להיחשב כאפליה בין נישומים, כאשר בפועל ראוי שיהא דין שווה לכולם.

#### 4. הביקורת ממליצה:

- 4.1. לקבוע כללים ברורים לעניין ביצוע הפחתות כספיות לנישומים בענייני היטלי פיתוח ואגרות, כך שיונהג דין זהה בין כל הנישומים.
- 4.1.1. לבצע מעקב ובקרה על הליך המשא ומתן שמתבצע למול נישומים על ידי חברה / קבלן חיצוני, כך שהעירייה לא נסמכת על קבלן חיצוני בנושא זה, שאינו בהכרח מביא בחשבון את כלל האינטרסים וצרכי העירייה, ועל מנת למנוע הפסדים כספיים אשר יכולים להסתכם בסכומים שבין מאות אלפי ₪ לבין מיליוני ש"ח.
- 4.1.2. לערוך בדיקה כוללת לסך כל הסכמי הפשרה שתווכו ע"י חברת "בונוס" לאורך השנים מתחילת ההתקשרות של העירייה מול "בונוס", על מנת לקבל אומדן מלא לעניין סכומי הפשרה שנסגרו למול הנישומים. עם סיום עבודתם נדרש לסנכרן את המידע ולהתאים מסדי הנתונים מול מחלקת ארנונה באגף הכנסות ומול מחלקת אגרות והיטלים באגף הנדסה.

#### 5. בדיקה מדגמית של הסכמי פשרה לעניין גביית היטלי פיתוח - א.ר.א.ב.

##### "בונוס"

- 5.1. הביקורת ריכזה מדגמית מספר הסכמי פשרה שערכו חברת "בונוס" לעניין הפחתת חובות חייבים בגין היטלי פיתוח ובחנה את טיבם.
- 5.2. להלן יובאו ממצאי הביקורת שעלו מבדיקת הסכמי הפשרה:

##### ט.ח.בע"מ

- 5.3. ביום 14.8.2018 נשלחה לחברת ט. וח. בע"מ דרישה לתשלום היטל שטחים ציבוריים פתוחים (להלן: "היטל שצ"פ") בגין הנכס שבעלות החברה בסך של 602,832 ₪.
- 5.4. ביום 13.6.2019, קרי פחות משנה לאחר הדרישה הראשונית לתשלום היטל השצ"פ, הגיעה "בונוס" לפשרה מרחיקת לכת עם חברת ט. וח. בע"מ, עת ויתרה "בונוס" בשם העירייה במסגרת הסכם הפשרה על סך של 212,832 ₪, ובפועל נגבה מטוני וחיים בע"מ סך של 390,000 ₪ בלבד.
- 5.5. סכום הפשרה שנחתם מול טוני וחיים הינו מרחיק לכת כאמור לעיל, שכן המדובר בהפחתה של כשליש מסכום היטל השצ"פ, וזאת כאשר לא ניתן כל טעם או ביאור לגובה ההפחתה האמורה, ובפרט כאשר בעניין היטלי פיתוח אין רכיב של התיישנות, ועל כן לא ברור גובה הפשרה שאינו מתיישב בקנה אחד עם האינטרסים של העירייה ועם צרכיה.
- 5.6. מתקבל הרושם, כי יכול וחתימת הפשרה עם טוני וחיים נעשתה מתוך ראיית האינטרסים הכלכליים של "בונוס", בעוד האינטרסים של העירייה נזנחו.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

5.7. במקרה הנ"ל המדובר היה בחוב חלוט שלא ניתן היה לערער עליו, ועל כן ניתן היה לגבותו במלואו, ולחילופין ועל מנת ליתר הליכי גבייה ו/או הליכים משפטיים, ניתן היה להתפשר על סכום גבוה משמעותית מהסכום שנקבע בהסכם הפשרה. לכן מומלץ בעתיד לבחון האם מדובר בחוב חלוט, ואם כך לנסות ולמקסם את סכום הפשרה לטובת צרכי העירייה.

### ל.פ. בע"מ

5.8. ביום 8.5.2017 נשלחה דרישת תשלום מהעירייה לחברת ל. פ., לפיה עליה לשאת בתשלום היטל שצ"פ בסך של 741,424 ₪, בגין נכס שבבעלות החברה.

5.9. ביום 18.7.2018 נחתם הסכם פשרה בין ל.פ. לעירייה בסך של 322,266 ₪, קרי הסכום עליו התפשרה העירייה נמוך יותר מהסכום עליו "ויתרה" במסגרת הפשרה, ובסך של 419,158 ₪. (הפחתה של 57% מהסכום המקורי).

5.10. כפי שעלה מהסכם הפשרה שנחתם מול ט. וח. כאמור לעיל, גם מול חברת ל. נעשתה פשרה מרחיקת לכת, שאינה משרתת את העירייה ואת האינטרסים שלה למקסם את הגבייה מהחברה, על אף שגם בעניינה של חברת ל.פ., המדובר היה בחוב חלוט שניתן היה לגבות בדרכי גבייה שונות, ולחילופין להגדיל את גובה הפשרה משמעותית ביחס להסכם הפשרה שנחתם בפועל.

### בת ים אס.פי.וי

5.11. ביום 22.12.2019 שלחה העירייה דרישת תשלום היטלי פיתוח מסוג תיעול, סלילת רחובות ושצ"פ לחברת א. פ. ו. בסך של 675,419 ₪.

5.12. ביום 16.5.2022 שלחה העירייה הודעת חיוב מעודכנת לחברה בסך של 804,601.80 ₪ בגין אותם היטלי פיתוח המפורטים לעיל.

5.13. לאחר הפקת דרישת התשלום השנייה, ערכה העירייה חלוקה מחודשת של השטחים והחיובים בין כל בעלי המקרקעין, ובהתאמה הוציאה העירייה לחברה חיוב מעודכן בסך של 379,797 ₪.

5.14. ביום 24.10.2022 נחתם הסכם פשרה מול חברת א. פ. ו., לפיו תשלם החברה לעירייה סך של 186,000 ₪ בגין היטלי הפיתוח האמורים לעיל, כאשר מדובר בהפחתה בסך של 193,797 ₪, קרי פעם נוספת סכום הפשרה שמשולם בעירייה נמוך מהסכום שהופחת במסגרת הפשרה. (הפחתה של 51% מהסכום המקורי).

### ה.נכסים אחזקות בע"מ (להלן: "ה.נכסים")

5.15. בחודש מרץ 2016 נשלחה לחברת "טיב טעם" דרישה לתשלום היטל שצ"פ בגין הנכס בבעלותם ובסך של 182,963 ₪. במקרה זה דובר היה בדרישה שהתבססה על שטח בנוי של 4,445 מ"ר, כאשר בפועל השטח הבנוי היה 2,268 מ"ר בלבד, כמחצית מהיקף השטח בגינו נשלחה הדרישה.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

5.16. בעניין הסכם פשרה זה, לא ניתן לדעת מתי נחתם מאחר ולא הוכתר בתאריך, וכן לא ניתן ללמוד על מועד החתימה גם מקריאת ההסכם לגופו, ואולם אין בכך כשלעצמו כדי לפסול את הפשרה שנחתמה לבסוף מול "ה.נכסים".

5.17. כאמור לעיל, דרישת התשלום הראשונית שנשלחה מטעם העירייה התייחסה לגודל שטח בנוי כפול ממה שמצוי בפועל, ועל כן חרף העובדה שלא נמסר לביקורת תחשיב מותאם לשטח הבנוי בפועל, ניתן להניח, כי גובה הפשרה שסוכמה בסך של 90,000 ₪ מכיל בתוכו את התיקון בדרישת התשלום.

### איילון ח.ל.ב.נכסים והשקעות בע"מ

5.18. ביום 8.5.2017 נשלחה דרישת תשלום בגין היטל שצ"פ לחברת א. ח.ל.ב. עבור נכס שבבעלותם בסך של 780,324 ₪. הדרישה כללה שטח בנוי בגובה 4 קומות. א. ח.ל.ב. טענה, כי בניית ארבעת הקומות טרם הושלמה, ולכן נוהל משא ומתן בין הצדדים לצורך הגעה לפשרה.

5.19. ביום 12.11.2019 נחתם הסכם פשרה בין העירייה לבין א. ח.ל.ב., במסגרתה הוסכם, כי א. ח.ל.ב. יישאו בהיטל שצ"פ בסך של 400,000 ₪, קרי הופחת לאיילון נכסים סכום היטל בסך של 380,324 ₪, כמחצית סכום ההיטל המקורי.

5.20. יודגש, כי גם אם טענת א. ח.ל.ב. נכונה, וארבעת הקומות עוד לא נבנו בשלב גביית ההיטל, הרי שאין בכך כדי להפחית מדרישת ההיטל שייגבה מהחברה בשלב זה או אחר לכשייבנו ארבעת הקומות כמתוכנן.

5.21. לא מן הנמנע, כי בשלבים מאוחרים יותר ככל שהעירייה הייתה בוחרת להמתין לתום בניית ארבעת הקומות, לא הייתה העירייה מיוצגת על ידי חברת "בונוס". ולכן סבורה הביקורת, כי זה היה התמריץ של חברת "בונוס" להגיע לפשרה מרחיקת לכת קודם לכן, על מנת לאפשר את קבלת העמלה.

5.22. יש לציין, כי הסכם הפשרה הנ"ל נחתם ללא תאריך בכותרתו, ואלמלא חתימת עיריית בת ים שנשאה תאריך תחתייה, לא ניתן היה לדעת מתי נחתם ההסכם.

### חברת א.בע"מ, ה"ה א.

5.23. ביום 5.8.2017 שלחה העירייה דרישת תשלום לחברת א. בע"מ בגין היטל שצ"פ ביחס לנכס שבבעלות החברה, בסך של 448,703 ₪.

5.24. ביום 2.10.2018 נחתם הסכם פשרה בין העירייה לבין א. בע"מ במסגרתו סוכם, כי ישולם היטל שצ"פ בסך של 172,500 ₪, קרי ישולם לעירייה כשליש מסכום היטל השצ"פ ויופחת סך של 276,203 ש"ח.

## 6. לסיכום ממצאי הבדיקה :

6.1. שירותי חברת "בונוס" נשכרו על מנת להגדיל את הכנסות העירייה ע"י חיוב יזום בגין נכסים שלא שולם בגינם היטלי פיתוח. הביקורת מבינה את הרציונל שעומד

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

מאחורי הגעה לפשרה למול החייבים בתשלום ההיטלים, שכן מדובר בניסיון להפחית עלויות בגין גביית סכומי ההיטלים באמצעות משרדי עו"ד חיצוניים ו/או גופים אחרים העוסקים בגבייה.

6.2. יחד עם זאת, כאשר הסכם פשרה מפחית את גובה הסכום המשולם לעירייה עד כדי שליש מהחוב המקורי, הרי שאם היה נגבה החוב המקורי באמצעות גוף חיצוני, לא היה משולם לאותו גוף סכום עתק כפי הסכום עליו ויתרה "בונוס" במסגרת הפשרה הנ"ל, וכפועל יוצא מדובר בפשרה שאינה רווחית לעירייה ששאיפתה תמיד למקסם את רווחיה למען צרכי העירייה ותושביה.

6.3. עבודתם מסתיימת בתשלום השומה ישירות ו/או בהסכם פשרה, לא מתבצעת כל בדיקה או בקרה לעניין התאמת מסדי הנתונים מול מחלקת אגרות והיטלים באגף הנדסה ומול הארנונה.

6.4. הבדיקה שביצעה הביקורת לגבי מספר הסכמי פשרה שנערכו על ידי חברת "בונוס" העלתה, כי בכל הסכם פשרה שנבחן על ידי הביקורת, מדובר היה בפשרות מרחיקות לכת שאינן משקפות את צרכי העירייה ואת האינטרסים של העירייה.

6.5. באופן שיטתי וכמעט בלעדי, נחתמים הסכמי פשרה מרחיקי לכת המחייבים את העירייה בהפחתת סכומי עתק מגובה ההיטלים שעל החייבים לשאת בהם, וזאת ללא כל סיבה או ביאור הנראים לעין.

6.6. הביקורת סבורה, כי כאשר מדובר בחוב חלוט שלא ניתן לערער עליו, לעירייה יש אינטרס לגבות את החוב במלואו, וניסיון להגיע לפשרה עם החברה הוא מבורך. אך אין הצדקה בהורדת סכום החוב ביותר ממחצית, ומספיק היה אם הייתה העירייה מוותרת על חמישית / שישית מהסכום כדי שהפשרה תהיה נכונה וטובה לשני הצדדים.

6.7. הביקורת ממליצה למנות מפקח מטעם העירייה על חברת "בונוס", שתפקידו יהיה ללוות את "בונוס" בהתנהלותה למול החייבים בתשלום היטלי הפיתוח, לרבות השתתפות בניהול המו"מ למול החייבים ועד לחתימת הסכם הפשרה, בשים לב לאינטרסים של העירייה ובראי צרכי העירייה.

## **7. התייחסות לפרוטוקול וועדת פשרה**

7.1. במסגרת בדיקת הביקורת את הסכמי הפשרה שנעשו בתיווכה של חברת "בונוס", הועבר לביקורת פרוטוקול של וועדת הפשרה של העירייה (להלן: "וועדת פשרה").

7.2. הפרוטוקול אינו נושא תאריך, וכן אינו נושא כותרת למסמך, ולמעשה נוכח הרכב המשתתפים והדיון שנעשה בהסכמי הפשרה, הניחה הביקורת, כי המדובר בפרוטוקול וועדת פשרה (להלן: "הפרוטוקול").

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

- 7.3. הנוכחים בוועדה: גזבר העירייה, יועמ"ש, סגן הגזבר להכנסות, חשב מלווה, ע. חשב מלווה, חשב החטיבה, א. ג. – "בונוס", ה. ל. – "בונוס".
- 7.4. במסגרת הדיונים שהובאו בפרוטוקול, התייחסה וועדת הפשרה למספר נישומים עמם ניהלה "בונוס" מו"מ לגביית חובם בגין היטלי פיתוח, וכן התייחסה הוועדה לטענותיהם השונות של הנישומים שהובאו בפניה, לפיהן יש להפחית את חיוביהם בהיטלי הפיתוח או לבטלם כליל.
- 7.5. הביקורת בחרה להתייחס לטענות אלו, שחלקן השפיעו על וועדת הפשרה באישורה את הסכמי הפשרה למול הנישומים.
- 7.6. המסקנה הנובעת מהסכמים אלו, היא שהם פשרניים יתר על המידה, וכפועל יוצא אינם מייצגים את האינטרסים של העירייה.

## 8. טענות נישומים

- 8.1. להלן יובאו דוגמאות לטענות נישומים שעלו במסגרת הפרוטוקול וחזרו על עצמן, לרבות התייחסות הביקורת לטענות:

### טענת אפליה בגין חיוב עסקים למול מבנה מגורים

- 8.2. המדובר בטענה שחוזרת ונשנית על ידי נישומים בהיטלי פיתוח, שכן טענה זו עולה פעמים רבות, הן במסגרת ניהול מו"מ למול נישום, והן במסגרת ערכאות שיפוטיות בהליכים משפטיים לביטול השומה וכיו"ב. כאשר בעניין זה פורסמו אינספור פסקי דין שדחו את טענת האפליה, והותירו את חיובם של העסקים בהיטלי הפיתוח על כנו.

- 8.3. שכן ראוי כי ייאמר, כי תיאורטית אף אם הייתה מתקבלת הטענה, כי קיימת אפליה בגביית היטלי פיתוח מעסקים למול אזרחים במבנים למגורים, הרי שאין בטענה זו כדי לבטל את החיוב שהוטל על הנישום, שכן אם נישום נוסף חייב בהיטל ולא חויב, אין בכך כדי לבטל את החיוב של משנהו.

### שיהוי והתיישנות בהנפקת שוברים לדרישת תשלום היטלי פיתוח

- 8.4. אחד הנישומים מפרוטוקול הוועדה, ק. השקעות טען, כי חיובו בהיטלי הפיתוח (סלילה, תיעול ושצ"פ) לוקה בהתיישנות ומניעות, מאחר והנכס הוקם בשנת 1960.

- 8.5. ואולם בעניין זה ייאמר, כי ביחס להיטל שטחים ציבוריים פתוחים (להלן: "היטל שצ"פ") לא ניתן לטעון להתיישנות, מאחר וחוק העזר שצ"פ חוקק שנים רבות לאחר הקמת הנכס בשנת 1960. על כן נהיר וברור, כי בעלי הנכס מיום הקמתו ועד למועד שליחת דרישת תשלום היטל שצ"פ על ידי העירייה, לא שילמו את ההיטל האמור.

- תשלומי היטלים שולמו ולא ניתן לדרוש אסמכתאות לכך עבור נכסים שנבנו בשנות ה-60 למאה הקודמת.

## **אגרות בנייה והיטלי פיתוח**

8.6. כאמור לעיל, חלק מהיטלי הפיתוח הנדרשים מהנישומים מקורם בחוקי עזר עירוניים שחוקקו לאחר בניית הנכסים המדוברים בשנות ה-60, וכפועל יוצא לא נגבו ההיטלים מבעלי הנכסים עם בניית הנכסים האמורים.

8.7. על כן, טענה לפיה תשלומי ההיטלים שולמו עם קבלת ההיתר לבניית הנכסים בשנות ה-60 אינה רלוונטית, ואין להתחשב בה במסגרת הסכם פשרה ו/או בהליך גביית התשלום מהנישום.

### **נכס תעשייה אינו נדרש לתשלום היטל שצ"פ**

8.8. כחלק מטענותיו של הנישום ק. השקעות, הוא העלה טענה נוספת המתייחסת לנכס, לפיה מדובר בנכס תעשייה, ולכן אינו נדרש בתשלום היטל שצ"פ.

8.9. לעניין זה ייאמר, כי אין נכס שאינו מחויב בהיטל שצ"פ, והיטל זה חל על כל הנכסים, לרבות נכסי תעשייה.

### **טענות הפחתת דרישת תשלום היטלי פיתוח בגין מגפת הקורונה**

8.10. ככלל, קיומה של מגפה עולמית קשה והשלכותיה על עסקים ועל אנשים פרטיים, אין בה די כדי לסטות מהוראות חקיקה ראשית ועירונית.

8.11. טענות נישומים, כי על העירייה להתחשב בהפסדיהם בגין מגפת הקורונה, ולהתעלם מהפסדים שבהכרח תספוג העירייה ככל שתאפשר התחשבות כזו, שעליה לחול באופן גורף ולא באופן פרטני, אינן מציאותיות, ואין לקחתן בחשבון במסגרת הסכם פשרה למול נישום.

### **טענה כי הנכס נמדד באופן שגוי**

8.12. לא ניתן לקבל טענת נישום לעניין מדידת נכס באופן שגוי על ידי העירייה, כל עוד לא פעל הנישום למדידת הנכס מטעמו, ולהצגת תימוכין לטענתו בדבר מדידה שגויה.

8.13. נטל ההוכחה להוכחת טענה בדבר מדידה שגויה של הנכס הנישום, בהכרח מוטלת על כתפיו של הנישום, וכל עוד נטענת טענה כזו היא בעלמא, ולפיכך יש להותיר את סכום ההיטל שנקבע בדרישת התשלום על כנו.

### **חוקי העזר אינם סבירים בשל טענות תחשיביות כנגדם**

8.14. טענות נישומים לעניין אי סבירות תחשיב המצוי בחוק עזר, אין להן מקום, שכן בטרם פרסומו של חוק כחוק עזר, עובר החוק אישור קפדני, הן תחשיבית והן מילולית, על ידי גורמים מוסמכים מטעם משרד הפנים, על ידי משרד הפנים בעצמו ועל ידי משרד המשפטים, ועל כן טענות נישומים בעניין זה אינן רלוונטיות, ואין בהן כדי לגרוע מדרישת התשלום.

**9. התייחסות לשטחי השצ"פים שנכללו בהסכמי הפשרות של חברת א.ר.א.ב.**

**"בונוס"**

9.1. להלן פירוט סך החיובים שהונפקו לנישומים וסכומי הפשרה שהתקבלו מחברת א.ר.א.ב. "בונוס" בעניינם כפי שנשלחו לעירייה, בעניין היטלי שצ"פ:

שם הנישום	סך החיוב	תאריך משלוח מהעירייה	סכום פשרה	שנת סגירה	גובה הפשרה
ט.ט.רשתות בע"מ - שצ"פ	182,963	22/03/2016	90,000	2019	51%
ק.ד. - שצ"פ	482,743	19/04/2016	362,000	2018	25%
פ. בע"מ - שצ"פ	99,706	30/03/2017	65,000	2018	35%
ב.ט.ז. אלקטרוני בע"מ - שצ"פ	122,923	30/03/2017	76,933	2020	37%
א. - שצ"פ	448,703	22/05/2017	172,500	2019	62%
ק.ל.ר.ג. יזום והשקעות - שצ"פ	71,614	22/05/2017	46,500	2019	35%
חב' ט. וח. שצ"פ	602,832	21/08/2018	390,000	2019	35%
איילון ח.ל.ב. נכסים והשקעות - שצ"פ	780,324	22/05/2017	400,000	2019	49%
ל.פ. - שצ"פ	741,424	22/05/2017	322,266	2018	57%
א.פ.ל. - שצ"פ	120,558	22/05/2017	72,000	2019	40%
נכסי משפחת ו. - שצ"פ	105,822	26/11/2017	65,000	2019	39%
סופר ד. - שצ"פ	467,932	04/08/2020	261,000	2021	44%

**10. ממצאי הביקורת בנושא היטל השצ"פ בהסכמי פשרה בתיווכה של חברת**

**א.ר.א.ב. "בונוס":**

10.1. ניכר, כי באף אחד מהסכמי הפשרה לא ניתן כל פירוט שמסביר כיצד הגיעה חברת "בונוס" לסכום הפשרה שנחתם לבסוף, מה הם הפרמטרים שנשקלו, ומדוע הפחתת הסכום בכל אחת מהסכמי הפשרה אינה תואמת להסכמי פשרה אחרים באותו התחום מבחינת אחוזי ההפחתה הנוכחים לעיל.

**11. הביקורת ממליצה:**

11.1. להלן המלצות הביקורת לעניין הסכמי הפשרה שנחתמו בעניין היטל שצ"פ, בתיווך א.ר.א.ב. "בונוס":

11.1.1. לערוך בדיקה לכלל השומות ושוברי התשלום ואישורם על ידי גורם מוסמך בעירייה, וזאת בטרם הנפקתם ושליחתם לנישומים, רצוי לכלול חו"ד עו"ד וכלכלן בתחום.

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

11.1.2. למנות מטעם העירייה עו"ד / כלכלן, אשר ילווה את הליך המו"מ למול הנישומים, יבחן את כל הנתונים הרלוונטיים לכל אחד מהשטחים הנישומים, לרבות טענות הנישומים לעניין הפחתת דרישת התשלום, ולבסוף יהא הגורם המאשר מטעם העירייה בדבר תקינות ההסכם, וגובה הסכום שישולם במסגרתו לעירייה.

11.1.3. לבצע בדיקה רוחבית של כל שלושת משרדי עוה"ד ורו"ח החיצוניים, קרי, א.ר.א.ב "בונוס" (רו"ח), "ר.ב" (עו"ד), "נ.ר" (עו"ד). במסגרת הבדיקה ייבחנו גובה הסכמי הפשרה שנחתמו תחת תיווכם לכל אורך תקופת ההתקשרות בינם לבין העירייה, כמו גם אומדן הסכומים שנדרשו על ידי העירייה למול הסכומים שהתקבלו בפועל במסגרת הסכמי הפשרה.

11.1.4. לעשות שימוש בנתונים שיתקבלו מהליך הבדיקה כאמור לעיל, על מנת למצוא את הדרך למקסם את הסכומים שמתקבלים במסגרת הסכמי הפשרה, לייעל את הליך המו"מ למול הנישומים, ולקבוע נהלים לפיהם ינהגו המשרדים החיצוניים למול הנישומים, כך שלכל הנישומים יהא דין אחד לעניין הסכמי פשרה.

11.1.5. עם סיום עבודתם יש לסנכרן את המידע ולהתאים את מסדי הנתונים מול מחלקת ארנונה באגף הכנסות ומול מחלקת אגרות והיטלים באגף הנדסה.

## **12. סכומי דרישה וסכומי פשרה – "ר.בסיס"**

12.1. הביקורת קיבלה לידיה טבלת אקסל, במסגרתה פורטו סכומי דרישה וסכומי פשרה שנסגרו בתיווכו של משרד עו"ד "רוזן בסיס" למול נישומים.

12.2. מעבר לטבלה זו, אשר מנתוניה ניתן להתרשם מעבודת משרד עוה"ד "ר.ב" במסגרת הסכמי פשרה מול נישומים, לא הוגש לביקורת כל מסמך ו/או אסמכתא לעניין הליכי הפשרה שניהל משרד עו"ד "ר.ב", וכן לא נשלח לביקורת הסכמי פשרה שנחתמו בתיווכו, ולמעשה הטבלה הר"מ הינה האסמכתא היחידה שקיבלה הביקורת לידיה לעניין זה.

12.3. לצורך ניתוח טיב הסכמי הפשרה, בדקה הביקורת את האחוזים עליהם וויתרה העירייה במסגרת כל אחד מהסכמי הפשרה, להלן הטבלה :

## אגרות בנייה והיטלי פיתוח

הנישום	סכום הדרישה	סכום הפשרה	שנת הסכום / פסק דין	שיעור הפשרה
מגביר	109,313	65,000	2021	59%
פ. / ח.ש.ר.א.ל - בת ים	41,189	20,000	2021	49%
א.ר. ו.א. יוזמה ופיתוח בע"מ	461,122	135,000	2021	29%
ג. חברה לבנין והשקעות בע"מ (היטלי פיתוח)	794,149	550,000	2022	69%
מ.ר.ב - מרכז רפואי עצמאות בע"מ	260,882	15,323	2022	6%
<b>סה"כ/ממוצע</b>	<b>1,666,655</b>	<b>785,323</b>	<b>2022/2021</b>	<b>47%</b>

12.4 מעיון בטבלה לעיל עולה, כי אין הסכם פשרה אחד זהה לשני, ולמעשה בכל משא ומתן שנערך על ידי משרד עו"ד "ר.ב" נעשו וויתורים מצד העירייה, חלקם מרחיקי לכת וחלקם מתונים, כאשר לא נמצאה משנה סדורה לפיה עובד משרד עורכי הדין או/ו שאותה הכתיבה לו העירייה.

12.5 העובדה שלא קיימים נהלים לעניין הליכי פשרה שמתבצעים בתיווכם של משרדי רו"ח / עו"ד, מובילה לכך שהעירייה לעתים מרוויחה מהסכמי הפשרה, כפי שנעשה בעניינם של מ.ר.ב - מרכז רפואי עצמאות בע"מ (ראה בטבלה לעיל), שכן בעניינם נחתם הסכם פשרה במסגרתו הופחת בסה"כ 6% מהתשלום, ואולם מאידך הפסידה העירייה בהסכם הפשרה שנחתם למול גולדבין חברה לבנין והשקעות בע"מ (היטלי פיתוח), שכן במסגרת הסכם הפשרה וויתרה העירייה על סך 69% מגובה הדרישה ההתחלתית, וויתור שהינו מפליג לכת, וגורם להפסדים כספיים ניכרים לרשות.

12.6 הביקורת סבורה, כי ההפרשים המשמעותיים שניכרים באחוזים שנגזרו מהסכמי הפשרה שנעשו בין העירייה למול נישומים, מעידים גם כן על היעדר בקרה מספקת מטעם העירייה לעניין זה. שכן ככל והייתה מתבצעת בקרה לעניין זה, בשים לב לצרכי העירייה ולמניעה, הרי שלא היה מתאפשר המנעד הרחב הקיים כיום בין הסכם פשרה אחד למשנהו, כך שהעירייה מתפשרת על סכום גבוה ממחצית הדרישה המקורית עם נישום אחד, ובמקביל מתפשרת על אחוזים בודדים מול נישום אחר. בדרך זו עלולה להיפתח "דלת" לטענות הנישומים שיוודעו לכך בעתיד, דבר שיש למנוע מלכתחילה.

**13. הביקורת ממליצה:**

- 13.1. לקבוע נהלים לעניין ניהול הליכי מו"מ למול נישומים מטעם העירייה על ידי יועצים חיצוניים, כאשר כללים אלו יחייבו את היועץ החיצוני, ובעניינינו משרד עו"ד ר.ב. כך שמלכתחילה הליך הפשרה יתבצע בתוך גבולות גזרה שתקבע העירייה, דבר שימנע מנעד כה רחב בין האחוזים שנגזרים מסכומי הפשרה שנחתמים בין העירייה לנישומים.
- 13.2. למנות איש קשר מבין המנהלים בעירייה, שיבצע בקרות על משרדי עו"ד החיצוניים וילווה את הליך המו"מ על מנת לוודא, כי ההליך מתנהל בכפוף לנהלי העירייה, ובשים לב לצרכי העירייה.
- 13.3. לסנכרן את המידע ולהתאים את מסדי הנתונים מול מחלקת ארנונה באגף הכנסות ומול מחלקת אגרות והיטלים באגף הנדסה.

