



ועדה לענייני ביקורת

דו"ח משיבה מס' 17 של ועדת ביקורת שהתקיימה ביום שלישי, ו' שבט תשפ"ה, (4/02/2025)

השתתפו:

מר אלדד רבינוביץ, חבר מועצה ויו"ר ועדת ביקורת

נכחו:

עו"ד דני ליבמן, משנה ליועמ"ש לנושאים מיוחדים
עו"ד מרדכי גולן, סגן בכיר ליועץ המשפטי לעירייה (מכרזים והתקשרויות)
מר דודו אמזלג, מנהל אגף להכנסות מהיטלים ופיתוח
גב' קרן ג'רסי, שמאית עירונית וממונה על היטל השבחה
גב' אורטל אריה, מנהלת מחלקה בכירה לפיתוח תכנון ובקרה
גב' נורית בנימין, מנהלת מחלקה בכירה לפיתוח מערכות מידע
גב' נריה רובינס, מנהלת פרויקטים מטעם חברת נס
מר אהרון כהן, כלכלן תקציבים בכיר
עו"ד יניב טיאר, ראש צוות בכיר תכנון רישוי בניה והיטלי השבחה-ייעוץ
עו"ד דניאל חדד, עוזר ראשי ליועמ"ש
מר צבי עבו, מזכיר ועדת ביקורת

על סדר היום:

דוח מבקר המדינה בנושא: גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם

פתיחת הדיון:

מר אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה: מתכבד לפתוח את דיון בוועדת ביקורת מספר 17- דו"ח מבקר המדינה בנושא גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם.

נטל המס בישראל הוא נטל גבוה, אפשר וצריך להוריד אותו. אולי לא בתקופת מלחמה, אבל גם כעת יש הרבה שומנים שצריך לחתוך.

כל עוד זה הנטל וכל עוד מבחינת החוק זה מקור התקציבי שלנו כעירייה, אנחנו צריכים לדאוג שתהליך גביית ההיטלים יהיה הכי טוב, נקי ומסביר פנים. לשם כך התכנסנו כאן היום.

ישבתי עם השמאית העירונית וראינו שסך הכול התהליכים טובים. תמיד יש נקודות לשיפור, נדון בהם כעת.

גב' קרן ג'רסי: דו"ח מבקר המדינה הוא דו"ח רוחבי על כל היישובים בארץ להיטלי השבחה וחלוקת התקציב של הכנסות היטל השבחה.

למבקר המדינה יש ביקורת על המדינה, והדו"ח מתייחס לתהליכי הטיפול בהיטלי השבחה, מחלוקות על היטלי השבחה, נגישות ופשטות המידע לתושב. בנוסף הדו"ח נוגע בהליכים שמתנהלים בערכאות הערר, ויש בו פרק משמעותי בנושא מחלוקות על גובה היטל השבחה, בין אם זה בוועדות הערר, בערכאה שיפוטית או בפני שמאים מכריעים.

התייחסנו ל- 14 ההמלצות שניתנו לירושלים. הדו"ח מייצג ביקורת כללית, הנכונה לכל מנגנון היטלי השבחה ברמה הארצית. אני מצטרפת לנכבדים ממני ולפסקי דין של בית משפט עליון בקריאה למחוקק לתקן ולהפוך את התהליכים ליותר פשוטים.

ההמלצות שניתנו לירושלים, הן המלצות שרובן או יושמו או בתכנון להשקיע בהם תשומות ולתקן.



ועדה לענייני ביקורת

דיון הוועדה:

ליקוי 1 - דיונים עקרוניים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

המלצת המבקר:

"מומלץ לוועדות המקומיות בעיריות שנבדקו [ובהן ירושלים] - לקיים מפעם לפעם, ולפחות אחת לשנה, דיון עקרוני במליאת הוועדה בהיבטים הנוגעים להיטלי השבחה ובכלל זה - בחינה של היקף הפעילות בתחום ומשכם של ההליכים להכנת שומות; היקף המחלוקות בעניין השומות ותוצאות בירורן; ונושאים הקשורים לאיכות השירות לתושב בתחום."

תגובת המבוקר:

ההמלצה מקובלת

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את ההמלצה ולערוך דיון מתאים בוועדת המשנה לתכנון ובניה.

ליקוי 2 - השימוש בלוחות שומה

המלצת המבקר:

"מומלץ לעיריות שנבדקו - [ובהן ירושלים] - לבחון את האפשרות לשימוש נרחב יותר בלוחות שומה, בהתחשב בנסיבות, ובשים לב ליתרונות ולחסרונות של חלופה זו; זאת כדי לייעל את הליכי הכנת השומות, להגביר את הוודאות בעניין ההיטלים וגובהם ולהבטיח שמיושמים עקרונות שמאיים זהים לגבי כל הנכסים."

תגובת המבוקר:

החוק מחייב את הוועדה המקומית לגבות היטלי השבחה, יחד עם זאת החוק מאפשר לוועדה המקומית לדחות את מועד עריכת השומה למועד מימוש הזכויות במכירה או בהיתר בנייה. לוח שומה מאפשר להוציא מסמך שמאי מחייב במועד ההשבחה. אפשרות זו מתאימה רק במקרים ייחודיים, כיוון שכל עוד התושב אינו מעוניין למכור או לבנות לא נכון להשית עליו הוצאות על ניהול מחלוקות.

המלצת ועדת ביקורת:

לשקול קבלת ההמלצה במקרים ייחודיים בהתאם לעמדת השמאית העירונית.



ועדה לענייני ביקורת

ליקוי 3 - משך הזמן לעריכת שומת השבחה

המלצת המבקר:

"כדי לקצר את הליכי הכנת השומה, מומלץ לעיריית ירושלים לאמץ כיעד את פרק הזמן של 90 ימים להכנתה, כפי שנקבע בחוק לגבי שומה על פי דרישת בעל מקרקעין, ולהגדיל את שיעור השומות שיוכנו בפרק זמן זה."

תגובת המבוקר:

חשוב להבדיל בין שומות לבין מגה שומות. בשומות רגילות ניתן לעשות זאת במהירות יחסית, ופועלים לתת מענה מהיר אף יותר מ- 90 יום. לצורך כך נדרש כוח אדם מתוקנן ומתוקצב, כיום השכר המוצע מקשה על גיוס כ"א מתאים. יתקיים דיון על התקינה והשכר של השמאים יחד עם כוח אדם.

מגה שומות לעומת זאת קשה להגביל ב- 90 ימים, היות והנטל על השמאי הוא רוחבי.

המלצת ועדת ביקורת:

לקיים דיון בנוגע לתקינה נוספת של שמאים בהתאם ליכולת.

ליקוי 4 - עררים על שומות השבחה שהכינו העיריות שנבדקו

המלצת המבקר:

"מומלץ לעיריית ירושלים לבחון את הסיבות לשיעור הגבוה יחסית (12%) של עררים על שומות ההשבחה שהיא הכינה, ולפעול כדי לצמצם את שיעור המחלוקות ככל הניתן."

ליקוי 5 - בקשות למינוי שמאי מכריע

המלצת המבקר:

"מומלץ לעיריות ... ירושלים, ... לבחון את הסיבות לשיעור הניכר של בקשות למנות שמאי מכריע בעניין שומות ההשבחה שהן הכינו, ולפעול כדי לצמצם את שיעור המחלוקות ככל הניתן."



ועדה לענייני ביקורת

ליקוי 6 - שיעור המחלוקות - הליכי ערר ושמאי מכריע

המלצת המבקר:

"מומלץ לעיריית... ירושלים, לבחון את הסיבות לשיעור הניכר של התנגדויות לשומות, כדי לפעול לצמצומן, ובכך ליעל את ההליכים ולהגביר את הוודאות שלהם."

תגובת המבוקר:

נערך מיפוי עררים לפי תבחינים שונים. מתוך העררים, יש קבוצה של מעל 100 עררים הנקראת תיק רחביה שזה בעצם ערר מהותי אחד. יש עוד קבוצות גדולות כדוגמת 19ג, תמ"א 38. אלו תהליכים הכוללים מספר רב של עררים שממתינים לעיתים להכרעות מרכזיות ולקביעת מדיניות.

קיימת מצוקה של כוח אדם באגף, כך שמספר מועט של אנשים עובדים על נושא שהוא רחב וגדול. בכל מקרה, כיום ההנחיה לעורכי הדין שתגובה לוועדת ערר לא תעלה מעל 30 יום, כך התושב יכול להבין לאן פניו מועדות והאם כדאי לו להתקדם בתהליך.

זוהתה סיבה נוספת לריבוי העררים והיא חוסר אחידות בתקנוני התוכניות והיעדר מעורבות של כלכלנים בתחום. ניסיון שנעשה בעבר לייצר תקנונים מובנים לא צלח. כיום יש ניסיון חדש בתוכנית עבודה של מהנדס העיר.

ריבוי עררים משליך בהכרח על זמני הטיפול ואיכות הטיפול. חשוב מאוד להסיר חסמים, זה עשוי לחסוך הרבה כסף לעירייה. גם מימוש מהיר של ההיטלים ושל היתרי הבניה, וגם מניעת התדיינויות יקרות ומיותרות וגם מניעת פסיקות סותרות ותכנוני מס מורכבים.

המלצת ועדת ביקורת:

להעביר לעיון הוועדה את טבלת מיפוי העררים.

לקיים ישיבה מקצועית עם אגף כוח אדם לבחינת צרכי כ"א ולעדכן את הוועדה על הסיכומים. הוועדה ממליצה למנכ"ל העירייה לקיים דיון מקצועי בנוגע לעריכת מסמכי מדיניות בסוגיות שנויות במחלוקת. הוועדה ממליצה למנכ"ל העירייה לקיים דיון מקצועי בנוגע להאחדת נוסח תקנוני התב"ע.

ליקוי 7 - עררים על שומות השבחה שהכינו העיריות שנבדקו

המלצת המבקר:

"מומלץ לעיריית ירושלים לרכז נתונים על הסכומים שקבעו השמאים המכריעים לגבי השומות שהיא הכינה, כדי שתוכל לבחון תופעות של פערים מהותיים שלא היו מוצדקים ולנקוט פעולות בנושא."

תגובת המבוקר:

ההמלצה מקובלת ככל הניתן. נדרש פתרון ברמה הארצית תחת מועצת השמאים.

המלצת ועדת ביקורת:

הוועדה ממליצה לשמאית העירונית לפנות למועצת השמאים באופן מסודר בדרישה לפתרון מערכתי.



ועדה לענייני ביקורת

ליקוי 8 - שקיפות המידע על היטלי השבחה

המלצת המבקר:

"מומלץ לעיריות שנבדקו [ובהן - ירושלים]... לפרסם באמצעות מערכת ה-GIS ובאתרי המרשתת שלהן את עיקרי שומות ההשבחה שהן הכינו, את השומות הסופיות שנקבעו לאחר בירור מחלוקות ואת סכומי היטלי ההשבחה שהן חייבו בזיקה לנכסים שונים בתחום שיפוטן. זאת כדי לתת בידי הציבור מידע שיאפשר לו לקבל החלטות מושכלות לגבי נכסיו ולצמצם את אי-הוודאות והמחלוקות בתחום."

תגובת המבוקר:

בהמלצת מבקר המדינה קיים חשש לפגיעה בפרטיות. על מנת לגשר בין הצורך בשקיפות לערך הפרטיות אנו סבורים שיש לפרסם רק תמצית שומה. עם זאת, לצורך כך נדרשים תשומות שלא בנמצא.

יש לציין שפרסום שומות יכול לייצר גם בלבול והטעיה לתושב, שעשוי להשוות מקרים שאינם בני השוואה.

המלצת ועדת ביקורת:

הוועדה ממליצה למנכ"ל העירייה לקיים דיון מקצועי על ההשלכות הכספיות של צמצום השומות ופרסום שלהם, ולבחון בחיוב אפשרות להעניק את המידע לתושב.

ליקוי 9 - אומדן פוטנציאל הכנסות מהיטל השבחה

המלצת המבקר:

"מומלץ לעיריות... ירושלים.... לשקול לבחון את פוטנציאל ההשבחה הגלום בכלל התוכניות המאושרות ולנסות לאמוד את סך התקבולים האפשריים על פי תחזיות ארוכות טווח. זאת בהתחשב ביתרונות הגלומים במידע זה להערכת מצבה הכספי של הרשות המקומית ובמשאבים הכספיים הנדרשים ליצירת המידע ולעדכונו השוטף."

ליקוי 10 - אומדן תקבולים שנתי מהיטלי השבחה

המלצת המבקר:

"מומלץ לעיריית ירושלים להכין אומדן תקבולים מהיטל השבחה על בסיס ניתוח של מגוון נתונים."

תגובת המבוקר:

הוקם כעת אגף חדש להכנסות העירייה, נושאים אלו ייבחנו בו ויתקבלו החלטות

המלצת ועדת ביקורת:

הוועדה ממליצה למנכ"ל העירייה לקיים דיון מקצועי עם האגף להכנסות העירייה ולבחון את המלצות הדוח.



ועדה לענייני ביקורת

ליקוי 11 - רישום חייבים בגין היטל השבחה

המלצת המבקר:

"מומלץ כי עיריית ירושלים תפרט גם את הנתונים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים."

תגובת המבוקר:

מערכת הגבייה מחשבת את הריבית וההצמדה באופן אוטומטי.

כדאי לבחון האם אפשרי לרשום את חוב היטל ההשבחה בנסח הרישום של הנכס החייב. רישום הערה יקדם את מעמדנו בקדימות נושים בפירוקים.

המלצת ועדת ביקורת:

היועץ המשפטי מתבקש להכין חוות דעת משפטית בשאלה זו, ומומלץ לפעול בהתאם לה.

ליקוי 12 - אמנת שירות

המלצת המבקר:

"מומלץ לעיריית ירושלים ורמת השרון לגבש אמנת שירות בעניין מתן השירותים הקשורים להיטל השבחה ולפרסמה לציבור."

תגובת המבוקר:

ההמלצה מקובלת ומטופלת. כבר היום התהליך שקוף לתושב דרך השירותים המקוונים. במקרים רגילים תשובה ניתנת תוך פחות משבוע.

על מנת להתחייב לאמנת שירות נדרש לסיים את טיוב המערכת המחשוב. ניתן לוחות זמנים תוך 3 חודשים.

המלצת ועדת ביקורת:

ההמלצה מקובלת.

עדכון על לוחות הזמנים הצפויים יינתן לוועדה בתוך שלושה חודשים.

ליקוי 13 - מתן מידע ושירותים מקוונים

המלצת המבקר:

"לנוכח היתרונות הגלומים במתן שירותים מקוונים, מומלץ כי העיריות שנבדקו - [ובחן ירושלים] - ירחיבו את סל השירותים המקוונים והמידע שהן מעמידות באתרי המרשתת שלהן לרשות התושבים בתחום היטל השבחה, בהתאם לפערים שהוצגו לעיל."

תגובת המבוקר:

חלק מהטפסים הוסבו כבר למקוונים, אך עדיין לא כולם. יישום מלא ההמלצה תלוי בתיעדוף של אגף הדיגיטל.

המלצת ועדת ביקורת:

ההמלצה מקובלת.



ועדה לענייני ביקורת

ליקוי 14 – מתן מידע לבעלי עסקים

המלצת המבקר:

"מומלץ לעיריות...ירושלים, ... להוסיף בדרישות התשלום של היטל השבחה בגין שימוש חורג למטרת עסק מידע על כך שבעל העסק רשאי לשלם עד 40% מסכום היטל ההשבחה או להעמיד ערבות לתשלום זה, כתנאי לקבלת ההיתר. על עיריות אלו לשלב מידע זה גם באתרי המרשתת שלהן."

תגובת המבוקר:

ההמלצה מקובלת. אגף רישוי עסקים נדרש להנגיש את האפשרות ולהכניס אותה כחלק מהמידע לתושב שהוא מפיק.

המלצת ועדת ביקורת:

השמאית העירונית תבדוק ותעדכן האם המידע מוגש לתושב באמצעות קידום עסקים ותעדכן את הוועדה.

סיכום:

מר אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה:

כפי שראינו, מרבית הליקויים אינם רלוונטיים לעיריית ירושלים או תוקנו. מיעוט הליקויים הנדרשים לתיקון מצויים כבר בהליכי עבודה.

הוועדה לענייני ביקורת ממליצה למועצת העירייה לאמץ את המלצות דוח מבקר המדינה, בהתאם וכמפורט בפרוטוקול הדיון.

הישיבה נעולה.

בברכה,

אלדד רבינוביץ
חבר מועצה
יו"ר ועדת ביקורת

גביית של היטלי השבחה והשימוש בהם

מבוא

1 תכנון המקרקעין בישראל מוסדר באמצעות חקיקת התכנון והבנייה ודיניה, ולרבות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק). החוק מסמך מערך של מוסדות תכנון לדון בתכנון המקרקעין ולהחליט על ייעודם ועל אופי הפיתוח שלהם והיקפו. להחלטות אלו של מוסדות התכנון, המעוגנות בתוכניות מסוגים שונים, עשויה להיות השפעה על שווי המקרקעין. למשל, החלטה להגדיל את השטח המותר לבנייה במקרקעין עשויה להעלות את שוויים.

2 בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה (להלן - התוספת השלישית) נקבע כי אם חלה השבחה במקרקעין, כלומר אם עלה שוויים בעקבות החלטות של מוסדות התכנון¹, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, בעל הזכויות במקרקעין ישלם היטל השבחה² (להלן גם - ההיטל).

3 סכום ההיטל הוא בשיעור של מחצית (50%) מההשבחה³. החיוב בהיטלי ההשבחה עשוי להיות בסכומים של מאות אלפי שקלים ואף של מיליוני שקלים לכל היטל, ויש לשלמו בעת מימוש הזכויות במקרקעין שהושבחו. לפי הגדרות התוספת השלישית, אלה נחשבים למימוש זכויות: קבלת היתר לבנייה או היתר לשימוש במקרקעין, שלא ניתן היה לתיתו אלמלא אישור תוכנית, או הקלה או שימוש חורג מהוראות תוכנית, שבעקבותיהם חלה השבחה; התחלת השימוש במקרקעין כפי שהותר בתוכנית שיש בה השבחה; והעברה, בנסיבות מסוימות, של זכויות במקרקעין הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין (טאבו), למשל מכירת הזכויות במקרקעין. מנגד, תוכניות גם עלולות לפגוע בערך המקרקעין, ובמקרה כזה רשאים בעלי הזכויות במקרקעין לתבוע פיצויים מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה⁴.

4 היטל השבחה שייך לקבוצה של כלים פיסקליים שמיישמים גורמי ממשל לשם לכידת ערך של מקרקעין (Land Value Capture) ששוויים עלה בעקבות שינוי באסדרה (ברגולציה) התכנונית על אופן הניצול של הקרקע, או בשל פיתוח של תשתיות ציבוריות. הבסיס הרעיוני להטלת ההיטל הוא עקרון הצדק החלוקתי, שלפיו אם השקעה ציבורית או שינוי באסדרה הביאו לעלייה בערך הנכסים, מן הראוי שבעלי הנכסים יישאו בחלק מהוצאות התכנון והפיתוח⁵. לעיתים ערכם של מקרקעין עולה בלי קשר לאסדרה התכנונית או לפיתוח תשתיות, אלא בשל שינויים במחירי הנדל"ן, ובמקרה זה מושת - לפי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 - מס שבח, שהוא מס על רווח ריאלי ממכירת זכויות במקרקעין; יודגש כי דוח ביקורת זה אינו עוסק בנושא נפרד זה.

5 במקרה של מחלוקת על עצם החיוב בהיטל השבחה או על סכומו, רשאי החייב בהיטל לערור לפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה⁶. במקרה של מחלוקת רק על סכום החיוב הוא רשאי לפנות ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין במשרד המשפטים, בבקשה שימנה "שמאי מכריע" כהגדרתו בתוספת השלישית, לצורך הכרעה בעניין⁷.

1 השבחה מוגדרת בתוספת השלישית כעליית שוויים של מקרקעין בעקבות אישור תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת, או עקב החלטה לאשר היתר בנייה הכולל הקלה מהוראות תוכנית או היתר לשימוש חורג מהשימוש שמתירה תוכנית.

2 סעיף 2(א) לתוספת השלישית.

3 אשר לקרקעות בניהולה של רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) חל הסדר מיוחד המבוסס על הסכמים בין רמ"י לרשויות המקומיות, ולפיו רמ"י משלמת להן "חלף היטל השבחה" בשיעור של 12% מהתקבולים ממכירת המקרקעין.

4 סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה.

5 ראו דברי ההסבר להצעת תיקון מס' 15 לחוק התכנון והבנייה (הצ"ח 1491 מ-10.11.80).

6 ועדות אלו פועלות בכל מחוז מתוקף סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה.

7 סעיף 14 לתוספת השלישית.

6

על פי השיטה הנהוגה בישראל, ככלל, כדי לקבוע את ההשבחה יש צורך להעריך את שווי המקרקעין לפני אישור התוכנית המשביחה ואת ערכם ביום אישור התוכנית המשביחה, ובתוך כך לנטרל את עליית הערך שמקורה בשינויי המחירים בשוק הנדל"ן⁸. הערכת שוויים של מקרקעין, כשלעצמה, היא פעולה מורכבת הדורשת איסוף וניתוח של נתונים על מצב הנכס ומאפייניו והשווי של נכסים דומים. בחישוב ההשבחה יש צורך לנתח סוגיות קנייניות ותכנוניות ולהביא בחשבון עניינים הקשורים לאפשרויות הבנייה ולמימוש הזכויות, בהתאם לשיטות שמאיות מקובלות ולקביעות בתי המשפט, ועדות ערר ושמאים מכריעים בעבר. הדבר דורש מיומנות בניתוח תוכניות והיתרים ובמתן פרשנות כלכלית להוראותיהם.

7

לפי הוראות החוק, סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגבייה, לכיסוי הוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית להכנת תוכניות ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור, והוצאות שימור אתר או הפקעתו וכן למימון הוצאות מחלקת ההנדסה או מינהל ההנדסה, המתפעלים את הוועדה המקומית⁹. כמו כן, מותר להשתמש מדי שנה במקצת הכספים (10%) שיישארו לאחר כיסוי ההוצאות האמורות להשקעה בחינוך, בכפוף לסייגים ולאישור שר הפנים¹⁰. כיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית והשקעה בחינוך נעשים באמצעות התקציב הרגיל¹¹, ואילו ביצוע תוכניות נעשה לרוב באמצעות התקציב הבלתי רגיל¹². הוצאות הוועדות המקומיות עשויות לכלול גם תשלום פיצויים בעקבות פגיעה של תוכנית במקרקעין. עם זאת, בתיקון מס' 115 לחוק התכנון והבנייה נקבעו הוראות המאפשרות להעביר את נטל תשלום הפיצויים לגורם אחר באמצעות הפקדת כתב שיפוי לוועדה המקומית¹³.

8

הליכי הכנת השומות וגביית ההיטלים מערבים כמה גורמים בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה המוסמכת לגבות את ההיטל, ובהם הגורמים העוסקים בשמאות מקרקעין, בתכנון פיזי-מרחבי, ברישוי הבנייה, ביעוץ המשפטי ובניהול הכספים ברשות המקומית. בפועל, ברוב הוועדות המקומיות¹⁴, המנגנון המנהל את ההליכים הכרוכים בקביעת ההשבחה ובחיוב בהיטלים הוא המנגנון של הרשות המקומית, שתומך גם בפעילות הוועדות המקומיות¹⁵.

9

התרשימים שלהלן מציגים את השלבים העיקריים בתהליך הגבייה של היטלי השבחה ואת הנסיבות של יצירת ההשבחה ומימוש הזכויות.

8 במקרים של החלטות לאשר שימוש חורג או הקלה מהוראות תוכנית, לא אמור להיות פער זמנים בין יצירת החבות למימוש הזכויות.

9 על פי הנחיות הנהלת חשבונות שמפרסם משרד הפנים, אפשר להשתמש בכספים למימון מחלקת הנדסה או מינהל ההנדסה אם אגרות הבנייה אינן מספיקות לשם כך וכן לפירעון מלוות שנועדו לממן את התכליות המותרות לשימוש בכספים.

10 סעיף 13 לתוספת השלישית.

11 תקציב המיועד למימון פעולות שוטפות של הרשויות המקומיות על בסיס שנתי קבוע, והוא מורכב מפרקים ותת-פרקים המפרטים את כל ההוצאות וההכנסות של הרשות בשנה שהוא מיועד לה. התקציב הרגיל יכול לכלול את אומדני התקבולים שיתקבלו בשנה המתקצבת מתשלומי החובה שהרשות המקומית רשאית לגבותם על פי כל דין, כולל דמי שירותים, הכנסות ממכירות, השתתפות והחזרות משנים קודמות, וכן אומדן תשלומים שזמן פירעונם חל באותה שנה והפרשות לקרנות באותה שנה.

12 תקציב המשמש את הרשות המקומית ככלל למימון פרויקטים המוגדרים כהשקעה, בדרך כלל לביצוע עבודות פיתוח. התקציב מיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, והוא כולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן ממומנות בתקציב רגיל.

13 סעיף 197א לחוק התכנון והבנייה.

14 כל הוועדות המקומיות שהוקמו לפי סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה, כלומר שמרחב התכנון שלהן כולל רשות מקומית אחת (120 ועדות מבין 152), וחלק מהוועדות שהוקמו לפי סעיף 19 שמרחב התכנון שלהן כולל עוד רשות או יישוב אחד, כמו הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של הרצליה, שמרחב התכנון שלה כולל גם את כפר שמריהו, והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של רמת השרון, שמרחב התכנון שלה כולל את גליל ים.

15 הסמכות לחייב בהיטל השבחה אומנם בידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, אך כאמור ברוב הוועדות המקומיות פעולותיה של הוועדה נתמכות על ידי מנגנון מינהלי ומקצועי במינהל ההנדסה של הרשויות המקומיות. כמו כן, ניהול הגבייה והשימוש בכספים נעשים במסגרת המינהלים הכספיים של הרשויות. לכן בדוח זה נתייחס אל העיריות שנבדקו במסגרת הביקורת הנוכחית כאל הגורם הנושא באחריות לניהול התהליכים הכרוכים בקביעת ההיטלים, גבייתם והשימוש בכספים שנגבו.

תרשים 1 : השלבים העיקריים בתהליך הגבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם



תרשים 2 : נסיבות יצירת ההשבחה ומימוש הזכויות



מאחר שהיטלי השבחה עשויים להסתכם בסכומי כסף ניכרים, עצם החיוב בהיטל השבחה וסכומו עשויים להשפיע על קבלת החלטות של בעלי נכסים בדבר מימוש זכויותיהם באמצעות ייזום בנייה או מכירת הנכסים. ההיטל עשוי להשפיע על הכדאיות הכלכלית של העסקאות או של מיזמי הבנייה ועל עלויות המימון שלהם¹⁶; לכן להוגנות, לוודאות ולשקיפות בעניינם של ההליכים, וכן ליעילותם, עשויה להיות השפעה ניכרת על הפעילות בענף הנדל"ן ועל שכלול הפעילות הכלכלית בתחום.

בשנת 2021 גבו הרשויות המקומיות כ-8.7 מיליארדי ש"ח מהיטלי השבחה, סכום זה כולל גם את התשלומים שהעבירה רמ"י בגין חלף היטל השבחה שהסתכמו בכ-2.6 מיליארדי ש"ח¹⁷; היתרות שהיו צבורות בקרנות הייעודיות לכספי ההיטל הסתכמו בסוף 2021 בסך כ-7.5 מיליארדי ש"ח. לשם השוואה, ההכנסות מארנונה¹⁸ באותה שנה הסתכמו בכ-27.9 מיליארדי ש"ח. כלומר ההכנסות מהיטלי השבחה שוות ערך לכשליש מההכנסות מארנונה, ויתרת הכספים שנצברה בקרנות שוות ערך לכרבע מההכנסות השנתיות מארנונה. מכאן שלהכנסות מהיטלי השבחה יש השפעה ניכרת על המצב הכספי של הרשויות ועל האמצעים שיש ברשותן לתכנן המרחב הציבורי ולפיתוחו, להקמת מבני ציבור ולפיכך למתן שירות הולם לתושביהן בהיבטים אלו.

10

11

¹⁶ ראו גם אהרון נמדר, **היטל השבחה**, הוצאת חושן למשפט (2011), עמ' 323 - 381.

¹⁷ נכון למועד הביקורת 252 רשויות הגישו דיווחים כספיים לגבי שנת הכספים 2021, מהן ל-10 רשויות מקומיות לא היו כלל הכנסות מהיטלי השבחה או מחלף היטל השבחה.

¹⁸ הכנסות בניכוי הנחות מארנונה.

תרשים 3 : הכנסות מהיטלי השבחה וארנונה, 2021



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות הנוגעות להליכי הגבייה של היטלי השבחה ולשימוש בכספים, ובהן פעולות הממשלה בנושא, השפעת ההיטלים על תקציבי הרשויות המקומיות ועל מצבן הכספי, משכם של הליכי הכנת השומות, משכם של הליכי בירור מחלוקות בנוגע לשומות ותוצאותיהם, יישום עקרונות מס אמת בקביעת ההיטלים, שקיפות השומות והחובות, היבטים הנוגעים לשימוש בכספים ואיכות השירות לתושבים.

במסגרת הביקורת נותחו הדוחות הכספיים של כלל הרשויות המקומיות מהשנים 2018-2022 ונעשתה ביקורת עומק בארבע עיריות: הרצליה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון (להלן - העיריות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים, שהוא המאסדר של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ושמרכז נתונים על פעילות ועדות הערר המחוזיות; באגף לאסדרת מקצועות במשרד המשפטים, המרכז את פעילותם של השמאים המכריעים ואת פעילותה של מועצת שמאי המקרקעין; ובמשרד הפנים.

להלן יוצגו נתונים כלליים המעודכנים לדצמבר 2023 (להלן - מועד סיום הביקורת) בנוגע לעיריות שנבדקו:

לוח 1 : הרשויות מקומיות שנבדקו - נתונים כלליים

רמת השרון	רמת גן	ירושלים	הרצליה	
47,970	169,706	966,210	103,318	מספר התושבים
9 (גבוה)	8 (גבוה)	2 (נמוך)	8 (גבוה)	האשכול החברתי-כלכלי
8 (מרכזי)	10 (מרכזי)	9 (מרכזי)	8 (מרכזי)	אשכול הפריפריאליות
איתנה	איתנה	במצב ביניים	איתנה	סיווג הרשות המקומית
487,713	1,527,736	7,112,704	1,097,777	ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)

487,142	1,469,051	7,112,293	1,015,024	ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח)	
571	58,685	411	82,753	העודף (או הגירעון) השוטף (באלפי ש"ח)	
(9,035)	87,169	(262,647)	134,106	העודף (או הגירעון) המצטבר (באלפי ש"ח)	
2.0%	-	4.2%	-	שיעור הגירעון המצטבר	

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף שנת 2021.

האשכול החברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2019.

אשכול הפריפריאליות - אזור פריפריאלי מוגדר כאזור המרוחק משווקים, מקומות תעסוקה, מסחר, שירותי בריאות, השכלה, פנאי וכיוצא באלה. דירוג הפריפריאליות של הלמ"ס הוא מדד המאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך של המדד מצוין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2020.

סיווג הרשות המקומית - החל בשנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות. בהתאם לקריטריונים, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות, מסווגות הרשויות לקבוצות האלה - איתנות, יציבות, בהמראה, בתוכנית הבראה, בתוכנית התייעלות או במצב ביניים. לפירוט לגבי הקריטריונים לסיווג הרשויות, ראו את הפרסומים הבאים: סיון להבי וגל-חגית רומנו, **כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל** (2016), עמ' 38 - 44; משרד הפנים, **נוהל לסיווג הרשויות המקומיות** (15.7.21). הנתון המוצג מעודכן נכון למועד סיום הביקורת.

ההכנסות (ביצוע) - ביצוע הכנסות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2021.

ההוצאות (ביצוע) - ביצוע הוצאות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2021.

העודף (הגירעון) השוטף - עודף (גירעון) שוטף בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

העודף (הגירעון) המצטבר - עודף (גירעון) מצטבר בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2021.

שיעור הגירעון המצטבר - היחס שבין הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לבין הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל המפורטות בדוח המבוקר שבו הופיע הגירעון המצטבר, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה (לפי סעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]). הנתונים לצורך החישוב נלקחו מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחסים לסוף שנת 2021.

אמצעים ללכידת ערך - השוואה בין-לאומית

15

בסקירה של ה-OECD מ-2022 על אמצעים ללכידת ערך של מקרקעין שמיישמות מדינות שונות בעולם (להלן - הסקירה של ה-OECD), צוין כי אתגרי הציפוף של ערים והצורך לפתח בעקבות כך תשתיות ציבוריות מחייבים אותן למצוא דרכים לממן את הוצאות הפיתוח¹⁹. עוד צוין כי על אף החשיבות של האמצעים ללכידת ערך, לא תמיד הם מיושמים באופן הנכון כדי לממש את מלוא הפוטנציאל הגלום בהם.

OECD/Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022), **Global Compendium of Land Value Capture Policies**, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>

16

אתגרי הציפוף והצורך בפיתוח תשתיות צפויים גם בישראל: על פי התחזיות של הלמ"ס לשנת 2065, אוכלוסיית המדינה צפויה לגדול עד כדי הכפלתה²⁰ וצפוי שתתרכז ביישובים עירוניים במרכז הארץ²¹. היטל השבחה ככלי פיסקלי עשוי להשפיע על החוסן הפיננסי²² של רשויות מקומיות, על הפערים הכלכליים ביניהן ועל יכולתן לעמוד באתגרי הציפוף, ובכלל זה לעמוד בנטל עלויות המימון של תכנון המרחב הציבורי ופיתוחו והקמת מבני ציבור, שיידרשו לנוכח תוספת האוכלוסייה.

17

בגלל השונות בכינויים של האמצעים ללכידת ערך המיושמים במדינות שונות וההבדלים במסגרת החוקית הנהוגה בהן, יש קושי להשוות בין המדינות מבחינת המדיניות הנהוגה בנושא. לכן הציעה הסקירה של ה-OECD למיין את האמצעים לחמש קטגוריות עיקריות. בלוח שלהלן מוצגות הקטגוריות למיון האמצעים ואופן יישומם בישראל, לפי הסקירה.

לוח 2: אמצעים ללכידת ערך ויישומם בישראל, לפי הסקירה של ה-OECD

קטגוריית האמצעים לפי הסקירה	התיאור	היישום בישראל לפי הסקירה
היטל תשתיות	מיסים או תשלומים המושגים על בעלים של נכסי מקרקעין בשל פיתוח תשתיות	היטלי פיתוח שנגבים מבעלי נכסי מקרקעין מכוח חוקי עזר עירוניים
חובי יזמים על יוזמות פיתוח	תשלומים או מטלות למימון העלויות הכרוכות בהוספת תשתיות או שירותים בעקבות יוזמות פיתוח	היטלי השבחה שנגבים מבעלי נכסי מקרקעין מכוח חוק התכנון והבנייה
חובים תמורת הענקת זכויות פיתוח	תשלומים או מטלות בתמורה להענקת זכויות פיתוח של המקרקעין מעבר לרף צפיפות מסוים	אין
התאמות בחלוקת המגרשים במקרקעין	פעולות של חלוקה מחדש של הקרקע (איחוד וחלוקה) הכוללות העברה של קרקע מהיזמים לצורכי ציבור	תוכניות איחוד וחלוקה והפרשות קרקע לצורכי ציבור מכוח חוק התכנון והבנייה
ניהול אסטרטגי של נכסי מקרקעין	ניהול נכסי מקרקעין הכולל יוזמות ציבוריות לרכישת מקרקעין, השבחה ומכירה של קרקע ושימוש בעליית הערך שנוצר בשל היוזמה הציבורית	הסקירה מתייחסת לרמה הלאומית (קרקעות מדינה) ומציינת שאין כמעט ניהול מקרקעין מסוג זה ברשויות המקומיות

18

היטלי השבחה הנהוגים בישראל שויכו בסקירה זו לקטגוריה של חובי יזמים על יוזמות פיתוח.

19

הבסיס הרעיוני להיטל ותכליתו: בסקירה של ה-OECD נמצא כי ב-90% מהמדינות חובי יזמים על יוזמות פיתוח נעשה באמצעות היטל על אישור יוזמות פיתוח על קרקע חדשה, וב-60% מהמדינות היטלים כאלה מיושמים בנוגע לאישור בקשות לציפוף הבנייה²³. בכ-20% מהמדינות ההיטלים מושגים גם בגין שינויים אחרים באסדרה התכנונית, כמו שינוי ביעוד הקרקע והשימושים המותרים בה, בדומה ליישום בישראל. בהקשר זה יצוין כי השבחה בדין הישראלי מוגדרת באופן כללי כ"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או

²⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **תחזית אוכלוסיית ישראל 2015 - 2065** (2018).

²¹ המועצה הלאומית לכלכלה, **תרחישי אוכלוסייה אזוריים למדינת ישראל לשנים 2020 - 2050** (2021).

²² ההשפעה על החוסן הפיננסי נובעת מכך שפעילות כספית בתקציב הבלתי רגיל של רשויות מקומיות עשויה להשפיע על התקציב הרגיל בעיקר במקרה של גירעון סופי בתקציב הבלתי רגיל, שעלול להפוך לגירעון מצטבר בתקציב הרגיל, או בשל פירעון הלוואות אשר ניטלו כחלק ממקורות המימון של התקציב הבלתי הרגיל ולמעשה הן הוצאה בתקציב הרגיל.

²³ יכולה להיות חפיפה בין סוגי ההיטלים, כי יש מדינות שמיישמות את ההיטל בשני התרחישים (קרקע חדשה וציפוף).

התרת שימוש חורג", והחוק קובע כי אם חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, נדרש בעל המקרקעין לשלם היטל השבחה. כלומר, ההשבחה אינה מצטמצמת רק למקרים של הרחבת זכויות הניצול במקרקעין או למקרים הכרוכים בהוצאות של הרשויות על פיתוח המרחב הציבורי והקמת מבני ציבור.

20

יוצא אפוא כי ההצדקה להטלת ההיטל ברוב המדינות (80%) היא מימון העלויות הציבוריות הכרוכות בציפוף הבנייה, ולא דווקא עקרון הצדק החלוקתי בשל השבחת המקרקעין הנובעת משינוי כלשהו באסדרה התכנונית.

21

חישוב ההיטל: מהסקירה עולה כי ב-40% מהמדינות החישוב של סכום החיוב מתבסס על כללים קבועים, ואילו ב-15% מהן החיוב נקבע על בסיס משא ומתן בין הרשויות המוסמכות ליזמים; ביתר המדינות (45%) נהוגות שתי השיטות. לדוגמה, בצרפת נהוגים שני סוגי היטלים עם שיטות תחשיב שונות: האחת מבוססת על תשלום במזומן לפי תעריף אחיד למ"ר, והאחרת, המיושמת במתחמים עירוניים ייעודיים, מבוססת על משא ומתן עם היזמים בדבר היקף התשלום במזומן או בדבר מסירת קרקע או ביצוע מטלה ציבורית. בסקירה צוין כי יותר ויותר רשויות מקומיות עוברות להשתמש בתחשיבים מבוססי כללים, כדי לייעל את ההליכים. בישראל הדין אינו מתיר לרשויות המקומיות לקיים משא ומתן על היטלי השבחה, אולם אין תעריפים קבועים, וההיטל מבוסס על שומות מקרקעין שקובעות את שווי ההשבחה בהתאם לעקרונות שמאיים.

22

חסמים ואתגרים ביישום אמצעים ללכידת ערך: בסקירה נמצא כי החסם המרכזי ליישום אמצעים ללכידת ערך הוא התנגדות של בעלי מקרקעין ומחלוקות משפטיות שמתגלעות בעניינם. בסקירה צוין כי מחלוקות משפטיות נפוצות יותר בנוגע להיטלים על תשתיות שפותחו ביוזמה ציבורית, והן נפוצות פחות בנוגע לחיוב יזמים על יוזמות הפיתוח שלהם.

23

בסקירה צוין כי לרשויות המקומיות יש תפקיד מפתח ביישום של אמצעים ללכידת ערך הקשורים בפיתוח תשתיות או בשינוי באסדרה התכנונית, ואולם יישום האמצעים נתקל בקשיים בהיעדר מנגנון מינהלי מתאים, והדבר נכון בייחוד במדינות שהכנסותיהן מעטות.

24

לפיכך האתגרים העומדים בפני מדינות שונות ליישום הולם של האמצעים הם גיבוש מסגרת חוקית מתאימה לצמצום המחלוקות ופיתוח יכולות אדמיניסטרטיביות וטכניות לצורך הערכה הולמת של הרווחים מעליית ערך הקרקע, גביית ההיטלים וניהול המחלוקות בנושא.

25

בלוח שלהלן מובא פירוט בדבר יישום אמצעים לחיוב יזמים על יוזמות פיתוח והאתגרים בנושא במדגם של מדינות:

לוח 3: אמצעים לחיוב יזמים על יוזמות פיתוח במדגם מדינות, לפי הסקירה של ה-OECD

המדינה	מצב יישום האמצעים ומתכונתו	האתגרים בנושא
אוסטריה	לא מיושם היטל השבחה או היטל אחר על יוזמות פיתוח, ואין מסגרת חוקית שמאפשרת זאת. בשנות השבעים של המאה העשרים החל שיח ציבורי לשינוי המצב, שלא נשא פרי. פרקטיקות מקומיות של חיוב יזמים להשתתף בפיתוח תשתיות ציבוריות נפסלו על ידי בית המשפט העליון.	
ארצות הברית	רשויות מקומיות דורשות מיזמים להשתתף בעלויות של פיתוח תשתיות ציבוריות שנדרשות בעקבות היוזמות שלהם. התחשיב של ההשתתפות מבוסס על כללים קבועים או שהוא נקבע במשא ומתן. יזמים עשויים להשתתף באמצעות תשלום כסף, העברת מקרקעין או פיתוח של המקרקעין, או באמצעות שילוב של כל אלו.	אין הסדרה לאומית פדרלית, כך שיש שונות רבה בכללים ובאמצעים המיושמים בכל מדינה או רשות מקומית. כמו כן, יש התנגדויות של יזמים לתשלום, הבאות לידי ביטוי בהגשת עררים לערכאות לפתרון סכסוכים.

חולנד	ב-95% מהמקרים החיוב של יזמים מתבסס על הסכמים שבמסגרתם הם נותנים שטחי חנייה, שטחים ציבוריים או תשתיות תנועה. לעיריות יש שיקול דעת רחב להגדיר את תרומת היזמים, והן גם יכולות להטיל חיוב כספי.	מנגנון החיוב לא תמיד מצדיק את עצמו כלכלית, ויש התנגדות של יזמים לכך שהחיובים יוגדלו כדי להפוך את גבייתם לכדאית כלכלית לציבור.
צרפת	יש שונות ניכרת בין רשויות שונות בסכום החיוב ובהיקפו, בין היתר בשל הבדלים גדולים בערכי הקרקע. יש שתי שיטות חיוב - בהתאם לשטח שנבנה וההשפעה של הפיתוח הצפוי על צורכי הציבור, או כתוצר של משא ומתן. היזמים מחויבים בתשלום כספי, במסירת קרקעות לצורכי ציבור או בפיתוח התשתיות בעצמם.	הנטל הכספי על היזמים, בפרט בערים קטנות, שערך הקרקע בהן אינו גבוה אך פיתוח התשתיות יקר, מעורר התנגדויות של יזמים הבאות לידי ביטוי בעתירות לבתי המשפט. קושי נוסף הוא היכולת האדמיניסטרטיבית של ערים קטנות להעריך את העלויות הכרוכות בפיתוח יזמי, ולעיתים יש גם לחצים פוליטיים להפחית בדרישות מיזמים.
פולין	כמעט שאין חיוב של היטלי השבחה, אף שיש סמכות לעשות זאת, בשל קשיי יישום. כמו כן יש אפשרות לחייב יזמים בהשתתפות בעלויות פיתוח, אבל השימוש באמצעי זה מועט.	
שווייץ	יש חיוב בהיטל השבחה בשיעור של 20%, אך רק במקרים של השבחה ניכרת. לקנטונים יש סמכות להגדיל את החיוב עד ל-50%.	יש רשויות שאין בהן כמעט פיתוח שמביא להשבחה. כמו כן יש אתגרים ביכולת המינהלית לגבות את ההיטלים, וגם הכללים בנושא לא תמיד בהירים או מספקים.

26

מהמידע על מדגם המדינות עולה כי באוסטריה לא מיושם היטל השבחה או היטל אחר על יוזמות פיתוח, בשל היעדר הסדרה חוקית, וכי בפולין כמעט שאין חיוב של היטלי השבחה, בשל קשיי יישום. בשאר המדינות שנדגמו יש מגוון דרכים לדרוש את השתתפות היזמים, לרבות גביית כסף, קבלת מקרקעין או ביצוע מטלות על ידי היזמים. כמו כן, נהוגות שיטות שונות לקביעת ההיטלים או אופן ההשתתפות, לרבות משא ומתן בין היזמים לרשויות.



27

מהסקירה הבין-לאומית עולה כי בעולם נהוגים אמצעים מגוונים ללכידת ערך, וכי רוב המדינות גובות היטלים או דורשות מיזמים לבצע מיזמים ציבוריים בשל תהליכי ציפוף. רק ב-20% מהמדינות נהוג לגבות היטל בגין השבחת מקרקעין שאינה קשורה במישרין בעלויות הציבוריות הכרוכות בציפוף המקרקעין.

28

עוד עולה מהסקירה כי היעדר מסגרת חוקית מספיקה והיעדר כללים בהירים מקשים על יישום שוויוני ויעיל של האמצעים ללכידת ערך, וכי יישומם נתקל בקשיים גם בשל התנגדות ומחלוקות עם היזמים. כדי לנהל את ההליכים האלו ואת המחלוקות הכרוכות בהם נדרש מנגנון מינהלי בעל יכולת ניהול וארגון, ונדרשים כללים בהירים לחישוב ההיטלים. גם חקיקה מתאימה היא תנאי הכרחי ליישומם של אמצעי לכידת הערך.

הקמת ועדה לבחינת מנגנון היטלי השבחה

29

באוגוסט 2021 קיבלה ממשלת ישראל החלטה²⁴ על "ייעול עבודת רשות מקרקעי ישראל והפעילות בתחום המקרקעין". במסגרתה החליטה הממשלה להנחות את שרת הפנים להקים ועדה ציבורית בראשות נציג ציבור בעל מומחיות בתחום התכנון והבנייה, ובהשתתפות בכירים מהמגזר הציבורי, שתבחן את מנגנון היטלי השבחה בשים לב לכמה סוגיות, ובהן משך הזמן לעריכת שומות השבחה, המחלוקות בעניין השומות, השפעת המנגנון על הוודאות העסקית ביוזמות פיתוח וחלוקת היטלי השבחה בין רשויות מקומיות. בהחלטת הממשלה נקבע כי על הוועדה להגיש את המלצותיה תוך שישה חודשים לשרת הפנים ולשר האוצר.

30

נמצא כי החלטת הממשלה מאוגוסט 2021 לא יושמה, ובפועל לא הוקמה הוועדה הציבורית לבחינת מנגנון היטלי השבחה על ידי שרי הפנים שכינהו בתפקיד מאוגוסט 2021 ועד אוקטובר 2023.

31

לצד זאת קיבלה הממשלה בפברואר 2023 החלטה²⁵ על "ייעול תהליכי רישוי ובנייה", ובמסגרתה הוחלט לתקן את חוק התכנון והבנייה בכמה היבטים ולהקים צוות ממשלתי בין-משרדי (להלן - הצוות הממשלתי) בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ונציג שר הפנים, שיכלול בכירים מהמגזר הציבורי, כדי שיבחן בין היתר את הצורך בעריכה מחודשת של הוראות חוק התכנון והבנייה ואת הליך התכנון במוסדות התכנון. בהחלטה נקבע כי הצוות הממשלתי יגיש את מסקנותיו לשר הפנים ולשר האוצר בתוך שישה חודשים, והיא לא ביטלה את ההחלטה הקודמת בדבר הקמתה של ועדה ציבורית לבחינת מנגנון היטלי השבחה.

32

נכון לאוקטובר 2023 הצוות הממשלתי לא השלים את עבודתו, ולפיכך עדיין אין מסקנות בדבר המנגנון הקבוע בדין בעניין היטלי השבחה.

33

בשים לב ללוח הזמנים שנקבע בהחלטת הממשלה, מומלץ לצוות הממשלתי להשלים את עבודתו ולהגיש לשר הפנים ולשר האוצר את מסקנותיו בדבר הצורך בעריכה מחודשת של הוראות חוק התכנון והבנייה והליך התכנון במוסדות התכנון.

²⁴ החלטת הממשלה 232 (1.8.21).

²⁵ החלטת הממשלה 186 (24.2.23).

34

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2024 כי הוראות התוספת השלישית מעוררות שאלות משפטיות ויישומיות רבות, וכי מנגנון היטל השבחה הוא רכיב כלכלי מרכזי בשוק הנדל"ן הסובל מחוסר ודאות ומהליכים משפטיים ארוכים. עוד ציינה כי הצורך בבחינה מחדש של מנגנון היטל השבחה ובעדכון הוראות התוספת השלישית מוכר למחלקתה, וכי ראשי הצוות הממשלתי החליטו כי הצוות יעסוק גם בבחינה של התיקונים הנדרשים במנגנון היטל השבחה. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מסרה גם כי הצוות הממשלתי קיים כמה ישיבות במהלך שנת 2023, וכי עבודתו נקטעה עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", בגין העומס שנוצר בשל מצב החירום. עוד מסרה כי בקרוב ישוב הצוות לעסוק בנושא ולגבש בהתאם לכך המלצות, וכי דוח הביקורת יהיה לעזר בבחינת השינויים הנדרשים בחקיקה בתחום היטל השבחה.

35

מינהל התכנון ומטה התכנון הלאומי מסרו בתשובתם למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי הצוות הממשלתי פועל בשני מישורים: הוא בוחן את ההיבטים בחוק התכנון והבנייה הנוגעים להליכי התכנון ולמוסדות התכנון וכן את מכלול ההיבטים הכלכליים המוסדרים בחוק, בדגש על היטלי השבחה ותשלום פיצויים בשל ירידת ערך של מקרקעין בעקבות אישור תוכניות. מינהל התכנון ציין כי לצורך בחינת ההיבטים הכלכליים בחוק קיים הצוות הממשלתי כמה ישיבות; הישיבות הופסקו בשל מלחמת "חרבות ברזל" והתחדשו בפברואר 2024, והוא צופה שהצוות הממשלתי יגיש את המלצותיו עד לסוף שנת 2024. מינהל התכנון גם ציין כי בפברואר 2024 פורסם להערות הציבור תזכיר חוק התכנון והבנייה המציע תיקונים לחוק כדי ליעל את הליכי תביעת פיצויים בגין ירידת ערך של מקרקעין ואת הליכי היטל השבחה ולעדכן אותם בהתאם להתפתחויות בתחום.

36

לנוכח שתי החלטות הממשלה האמורות, וללא תלות בפעולת הצוות הממשלתי, על שר הפנים למנות ועדה ציבורית מתאימה שתבחן את מנגנון היטלי השבחה במכלול ההיבטים שציינה הממשלה בהחלטותיה, ולהביא את המלצותיה לדיון בממשלה; זאת כדי להבטיח שבישראל מיושם מנגנון היטלים מיטבי, בפרט לנוכח הממצאים המובאים בדוח זה. כמו כן, מומלץ להביא לפני הוועדה את ממצאי דוח זה.

ההכנסות של הרשויות המקומיות מהיטלי השבחה

37

אחד ממקורות ההכנסה של רשויות מקומיות הוא תקבולים מהיטלי השבחה²⁶. לשימוש בתקבולים אלה, לאחר ניכוי הוצאות הגבייה ובירור המחלוקות, הוגדרו בחוק²⁷ כמה תכליות, שהעיקרית שבהן היא כיסוי הוצאות הוועדה המקומית לשם הכנת תוכניות וביצוען. נוסף על כך אפשר להשתמש בכספים להשקעה בחינוך, וזאת במסגרת מגבלות שנקבעו בחוק²⁸. כיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית והשקעה בחינוך נעשים באמצעות התקציב הרגיל, ואילו ביצוע תוכניות נעשה לרוב באמצעות התקציב הבלתי רגיל.

38

לצד זאת יצוין כי יש רשויות מקומיות שלעתים אין להן תקבולים מהיטלי השבחה. בשנת 2021, ל-10 מבין 252 רשויות מקומיות שדיווחו את נתונין הכספיים לא היו תקבולים מהיטלי השבחה או מחלף השבחה.

39

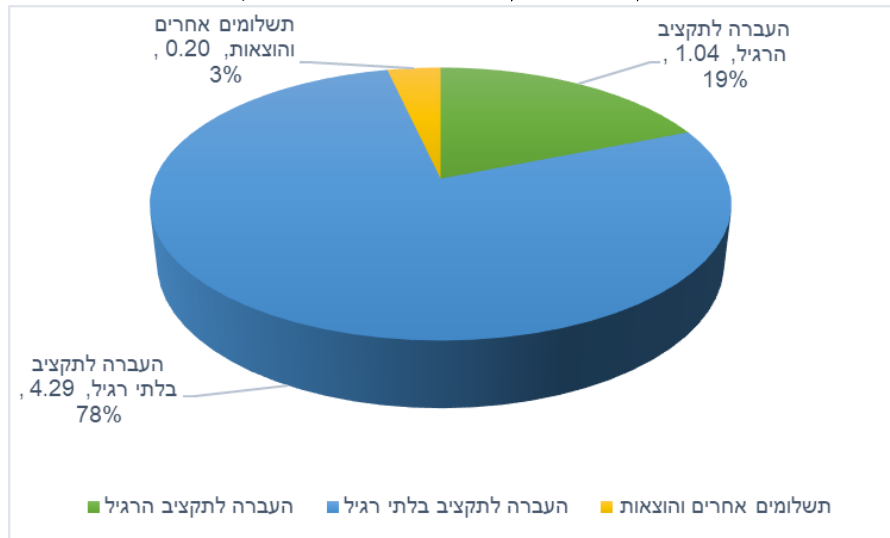
בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על השימוש בתקבולים מהיטלי השבחה בשנת 2021, ב-242 רשויות מקומיות שדיווחו על הכנסות ממקור זה.

²⁶ בפרק זה תקבולים אלה כוללים גם חלף מהיטל השבחה המועבר מרמ"י.

²⁷ סעיף 13 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.

²⁸ סעיף 13(ב) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה.

תרשים 4: שימוש הרשויות המקומיות בתקבולים מהיטלי השבחה, 2021 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

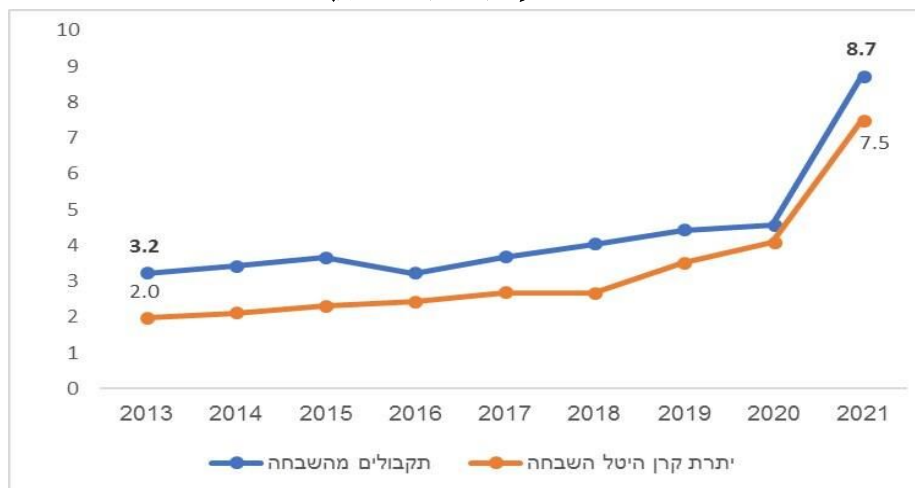
40

מהתרשים עולה כי 78% מהתקבולים מהיטלי השבחה, כ-4.3 מיליארדי ש"ח, משמשים את הרשויות המקומיות עבור תקציבים בלתי רגילים לביצוע תוכניות, אשר משמשים בפועל למימון הוצאות בגין פיתוח המרחב הציבורי והקמת מבני ציבור.

41

התקבולים מהיטלי השבחה נזקפים, טרם השימוש בהם, לקרן ייעודית נפרדת - קרן היטל השבחה. התרשים שלהלן מציג את השינוי בתקבולים מהיטלי השבחה ואת השינוי ביתרת קרן היטל השבחה ברשויות המקומיות בשנים 2013 - 2021:

תרשים 5: התקבולים מהיטל השבחה ויתרת קרן היטל השבחה בכלל הרשויות המקומיות, 2013 - 2021 (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

42

מהתרשים עולה כי סך התקבולים מהיטל השבחה צמח מ-3.2 מיליארדי ש"ח בשנת 2013 ל-8.7 מיליארדי ש"ח בשנת 2021 - צמיחה של 171%. לשם השוואה, סך התקבולים בתקציב הרגיל²⁹ של כלל הרשויות המקומיות צמח באותה תקופה בכ-46%.

29 בניכוי הנחות מארנונה. הנחות מארנונה נרשמות הן בצד התקבולים והן בצד התשלומים בטופס 2 לדיווח הכספי של הרשות המקומית. הדבר מציג סך תקבולים גבוה יותר, ומכיוון שאין מדובר בתקבולים שהרשות המקומית גבתה בפועל, הסרנו אותם מסך התקבולים. תקבולי הרשויות המקומיות בניכוי הנחות בארנונה הסתכמו בשנת 2013 ב-48.5 מיליארדי ש"ח ובשנת 2021 ב-70.9 מיליארדי ש"ח.

43

בעקבות הצמיחה בתקבולים מהיטלי השבחה, ולאחר קיזוז כספי התקבולים שנעשה בהם שימוש, גדלה גם היתרה בקרן היטל השבחה של הרשויות המקומיות בשיעור ניכר של 275% - מ-2 מיליארדי ש"ח בסוף שנת 2013 ל-7.5 מיליארדי ש"ח בסוף שנת 2021.

ניתוח השוואתי של ההכנסות מהיטלי השבחה

44

לתקבולים מהיטלי השבחה עשויה להיות השפעה על החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות ועל האפשרות שלהן לתכנן את המרחב הציבורי ולפתחו ולהקים מבני ציבור, ומטבע הדברים יש הבדלים בסך התקבולים של רשויות שונות שגבו היטלי השבחה. בביקורת נבדקו מדדים פיננסיים הנוגעים לתקבולים, תוך השוואה בין רשויות שונות בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי שלהן או למיקומן ביחס למרכז הארץ.

45

תקבולים מהיטלי השבחה לתושב: מדד תקבולים מהיטלי השבחה לתושב מחושב כחלוקה של סך התקבולים מהשבחה בתקופה נתונה במספר תושבי הרשות. מטרת המדד היא להציג את התקבולים מהיטל השבחה בצורה המאפשרת השוואה של היקף התקבולים בין רשויות מקומיות בעלות מספר תושבים שונה.

46

משרד מבקר המדינה בדק את התקבולים מהיטלי השבחה לתושב לשנים 2017 - 2021³⁰ תוך השוואה בין רשויות מקומיות לפי דירוגן במדד החברתי-כלכלי ובמדד הפריפריאליות של הלמ"ס.

47

הלוח שלהלן מציג את ההבדלים בתקבולים מהיטלי השבחה לתושב בין הרשויות המקומיות בהתאם לדירוגן באשכולות המדד החברתי-כלכלי.

לוח 4: תקבולים מהיטלי השבחה לתושב ברשויות המקומיות, לפי אשכולות של המדד החברתי-כלכלי, 2021 - 2017

אשכול חברתי-כלכלי	תקבולים מהיטלי השבחה לתושב (בש"ח)*	סך התקבולים מהיטלי השבחה (באלפי ש"ח)	שיעור התקבולים מהיטל השבחה מסך התקבולים מהיטלי השבחה	מס' תושבים באשכולות (באלפים)**	שיעור האוכלוסייה באשכולות מכלל האוכלוסייה
1 - 4	1,283	3,727,228	14.7%	3,105	33.5%
5 - 7	2,333	9,693,741	38.2%	4,336	46.9%
8 - 10	6,936	11,979,542	47.1%	1,813	19.6%
סה"כ	-	25,400,511	100%	9,254	100%

* הנתון חושב על ידי חלוקה של סך התקבולים מהיטלי השבחה בשנים 2017 - 2021 במספר התושבים הממוצע באשכולות בתקופה זו.

** הנתונים על מספר התושבים נכונים לשנת 2021.

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות וקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנים 2017 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

48

מהלוח עולה כי ברשויות המקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 של המדד החברתי-כלכלי עמדו ההכנסות מהיטלי השבחה בשנים 2017 - 2021 בממוצע על 6,936 ש"ח לתושב. סכום זה גדול פי חמישה מההכנסות מהיטלי השבחה שהיו לרשויות המקומיות באשכולות 1 - 4, שעמדו בממוצע על 1,283 ש"ח לתושב, והוא גדול פי שלושה מההכנסות מהיטלי השבחה ברשויות המקומיות באשכולות 5 - 7, שעמדו בממוצע על 2,333 ש"ח לתושב.

³⁰ מכיוון שהתקבולים בגין היטלי השבחה מותנים במימוש הזכויות במקרקעין שהושבחו, כגון מכירת הנכסים או קבלת היתר בנייה, הרי שגבייתם מכל נכס ונכס עשויה להתפרס על פני שנים מספר. לכן נותחו הנתונים בעניין זה לתקופה של חמש שנים.

49

עוד עולה כי סך התקבולים מהיטלי השבחה שקיבלו הרשויות המקומיות המדורגות באשכול 8 - 10 היה כ-12 מיליארדי ש"ח שהם כ-47% מסך התקבולים, אף שבתחומן מתגוררת כ-20% מהאוכלוסייה.

50

הלוח שלהלן מציג את ההבדלים בתקבולים מהיטלי השבחה לתושב בין הרשויות המקומיות בהתאם לדירוגן באשכולות מדד הפריפריאליות.

לוח 5 : תקבולים מהיטלי השבחה לתושב ברשויות המקומיות, לפי אשכולות של מדד הפריפריאליות, 2017 - 2021

אשכול פריפריאליות	תקבולים מהיטלי השבחה לתושב (בש"ח)*	סך התקבולים מהיטלי השבחה (באלפי ש"ח)	שיעור התקבולים מהיטלי השבחה מסך התקבולים מהיטלי השבחה	מס' תושבים באשכולות (באלפים)**	שיעור האוכלוסייה באשכולות מכלל האוכלוסייה
1 - 4	897	1,536,431	6%	1,878	20.3%
5 - 7	2,036	6,955,233	27.4%	3,605	38.9%
8 - 10	4,622	16,908,847	66.6%	3,771	40.8%
סך הכול	-	25,400,511	100%	9,254	100%

* הנתון חושב על ידי חלוקה של סך התקבולים מהיטלי השבחה בשנים 2017 - 2021 במספר התושבים הממוצע באשכולות בתקופה זו.

** הנתונים על מספר התושבים נכונים לשנת 2021.

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות וקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנים 2017 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

51

מהלוח עולה כי ברשויות המקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 של מדד הפריפריאליות עמדו ההכנסות מהיטלי השבחה בשנים 2017 - 2021 על 4,622 ש"ח לתושב בממוצע. סכום זה גדול כמעט פי 5 מההכנסות לתושב מהיטלי השבחה ברשויות המקומיות המדורגות באשכולות 1 - 4, שעמדו בממוצע על 897 ש"ח, והוא גדול פי 2.2 מההכנסות לתושב מהיטלי השבחה ברשויות המדורגות באשכולות 5 - 7, שעמדו בממוצע על 2,036 ש"ח.

52

עוד עולה מהלוח כי סך התקבולים מהיטלי השבחה שקיבלו הרשויות המקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 היה כ-17 מיליארדי ש"ח שהם 66.6% מסך התקבולים, אף שבתחומן מתגוררת כ-41% מהאוכלוסייה.

53

משרד מבקר המדינה בחן את התקבולים מהיטלי השבחה לתושב במקבצי רשויות מקומיות שנוצרו משילוב של הדירוג החברתי-כלכלי עם הדירוג הפריפריאלי שלהן. עוד נבדקו שיעורם של התקבולים בכל מקבץ מכלל התקבולים ושיעור האוכלוסייה המתגוררת ברשויות בכל מקבץ מכלל האוכלוסייה. להלן פירוט:

לוח 6 : תקבולים מהיטלי השבחה לתושב, שיעורם מכלל התקבולים ושיעור האוכלוסייה ברשויות מקומיות המקובצות לפי שני דירוגים משולבים, 2021 - 2017

אשכול חברתי-כלכלי

	10 - 8	7 - 5	4 - 1	
אשכול מרפראליות	1,394 ₪ (0.4%) 0.9% מהאוכלוסייה	1,254 ₪ (3.6%) 8.6% מהאוכלוסייה	559 ₪ (2%) 10.8% מהאוכלוסייה	4 - 1
	3,679 ₪ (6.4%) 5.2% מהאוכלוסייה	2,025 ₪ (17.4%) 24.6% מהאוכלוסייה	1,156 ₪ (3.6%) 9.1% מהאוכלוסייה	7 - 5
	8,476 ₪ (40.4%) 13.5% מהאוכלוסייה	3,527 ₪ (17.1%) 13.7% מהאוכלוסייה	1,899 ₪ (9.1%) 13.6% מהאוכלוסייה	10 - 8

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות וקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הגוונים בתאי הלוח מייצגים לגבי כל תא את התקבולים מהיטלי השבחה לתושב הגבוהים יחסית (גוונים ירוקים), את התקבולים בדרגי הביניים (גוני צהוב וכתום) ואת הנמוכים יחסית (גוני אדום). ירוק כהה מייצג את התקבולים מהיטלי השבחה לתושב הגבוהים ביותר, ואדום כהה - את הנמוכים ביותר.

54

מהלוח עולה כי הפערים בתקבולים מהיטלי השבחה בין הרשויות המקומיות המקובצות לפי שני סוגי הדירוגים גבוהים מאלו שנמצאו לפי כל דירוג בנפרד, והם מגיעים לכדי פער של פי 15. כך, התקבולים לתושב מהיטלי השבחה ברשויות מקומיות באשכולות הפריפריאליים ביותר והמדורגות באשכולות הנמוכים במדד החברתי-כלכלי היו 559 ש"ח בממוצע לתושב, ואילו התקבולים מהיטלי השבחה ברשויות המקומיות הקרובות ביותר למרכז הארץ והמדורגות באשכולות הגבוהים במדד החברתי-כלכלי היו 8,476 ש"ח בממוצע לתושב.

55

עוד עולה מהלוח כי שיעור התקבולים מהיטלי השבחה ברשויות המקומיות הקרובות ביותר למרכז הארץ והמדורגות באשכולות הגבוהים במדד החברתי-כלכלי עומד על כ-40% מכלל התקבולים, כ-10.2 מיליארדי ש"ח מתוך כ-25.4 מיליארדי ש"ח, ואילו בתחומן מתגוררת 13.5% מהאוכלוסייה; ברשויות המקומיות המרוחקות ביותר ממרכז הארץ והמדורגות באשכולות הנמוכים במדד החברתי-כלכלי שיעור התקבולים מכלל התקבולים עומד על כ-2%, כ-0.5 מיליארדי ש"ח, ואילו בתחומן מתגוררת 10.8% מהאוכלוסייה.

56

יתרת קרן היטל השבחה : הסכומים המצויים ביתרת קרן היטל השבחה של הרשויות המקומיות מיועדים לשימוש עתידי ליעודים המותרים בחוק. ככל שיש בידי הרשות המקומית יתרת כספים גבוהה יותר בקרן, יש לה יותר משאבים לביצוע פעולות בעתיד בתחומים כמו פיתוח תשתיות ציבוריות, הקמת מבני ציבור ואף מימון שירותי חינוך, בהתאם לסייגים שנקבעו בדיון.

57

משרד מבקר המדינה השווה את יתרת הכספים בקרן היטל השבחה, נכון לסוף 2021, שצברו הרשויות המקומיות לפי דירוגן במדד החברתי-כלכלי ובמדד הפריפריאליות.

58

הלוח שלהלן מציג את ההבדלים ביתרת קרן היטל השבחה בין רשויות מקומיות בהתאם לדירוגן באשכולות המדד החברתי-כלכלי.

לוח 7: יתרת קרן היטל השבחה ברשויות המקומיות, לפי אשכולות של המדד החברתי-כלכלי, 2021

האשכול החברתי-כלכלי	יתרת קרן היטל השבחה, 2021 (במיליוני ש"ח)	שיעור יתרת קרן היטל השבחה מסך יתרת הקרן בכלל הרשויות	מספר התושבים באשכול (באלפים)*	שיעור האוכלוסייה באשכול מכלל האוכלוסייה
4 - 1	731	9.8%	3,105	33.5%
7 - 5	2,253	30.1%	4,336	46.9%
10 - 8	4,494	60.1%	1,813	19.6%
סך הכול	7,478	100%	9,254	100%

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות וקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים על מספר התושבים נכונים לשנת 2021.

59

מהלוח עולה כי ברשויות המקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 של המדד החברתי-כלכלי, שבתחומן מתגוררת כ-20% מהאוכלוסייה בישראל, הסתכמה יתרת הקרן בכ-4.5 מיליארדי ש"ח, ושיעורה היה כ-60% מסך יתרת הקרן להיטל השבחה בכלל הרשויות המקומיות.

60

לעומת זאת בשאר הרשויות המקומיות, שבתחומן מתגוררת כ-80% מהאוכלוסייה בישראל, הסתכמה יתרת הקרן בכ-3 מיליארדי ש"ח, ושיעורה היה כ-40% מסך יתרת הקרן להיטל השבחה בכלל הרשויות המקומיות.

61

הלוח שלהלן מציג את ההבדלים ביתרת קרן היטל השבחה בין רשויות מקומיות בהתאם לדירוגן באשכולות מדד הפריפריאליות.

לוח 8: יתרת קרן היטל השבחה ברשויות המקומיות, לפי אשכולות מדד הפריפריאליות, 2021

אשכול פריפריאליות	יתרת קרן היטל השבחה, 2021 (במיליוני ש"ח)	שיעור יתרת קרן היטל השבחה מסך יתרת הקרן בכלל הרשויות	מס' תושבים באשכול (באלפים)*	שיעור האוכלוסייה באשכול מכלל האוכלוסייה
4 - 1	549	7.4%	1,878	20.3%
7 - 5	1,782	23.8%	3,605	38.9%
10 - 8	5,147	68.8%	3,771	40.8%
סך הכול	7,478	100%	9,254	100%

על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות וקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים על מספר התושבים נכונים לשנת 2021.

62

מהלוח עולה כי ברשויות המקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 של מדד הפריפריאליות, שבתחומן מתגוררת כ-41% מהאוכלוסייה בישראל, הסתכמה יתרת הקרן להיטל השבחה בכ-5.1 מיליארדי ש"ח, ושיעורה היה כ-69% מסך יתרת הקרן בכלל הרשויות המקומיות. לעומת זאת בשאר הרשויות המקומיות, שבתחומן מתגוררת כ-59% מהאוכלוסייה בישראל, הסתכמה יתרת הקרן בכ-2.3 מיליארדי ש"ח, ושיעורה היה כ-31% מסך יתרת הקרן להיטל השבחה בכלל הרשויות המקומיות.

63

מכאן כי גם בהיבט של היתרות בקרן היטל השבחה יש פערים ניכרים בין הרשויות המקומיות ומרבית היתרות (כ-60%) מצויות בידי הרשויות המדורגות באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים, אף שבתחומן מתגוררת כ-20% מהאוכלוסייה. מניתוח הנתונים על פי מדד הפריפריאליות עולה תמונה דומה, ולפיה בידי הרשויות הקרובות ביותר למרכז הארץ נמצאות מרבית היתרות (כ-69%), אף שבתחומן מתגוררת כ-41% מהאוכלוסייה.

מכלול הממצאים מראה כי יש פערים מהותיים במשאבים שעומדים לרשות הרשויות המקומיות בתקבולים מהיטלי השבחה. הנתונים מראים כי יש פערים של פי 5 בתקבולים מהיטלי השבחה לתושב בין רשויות מקומיות במרכז הארץ לבין רשויות בפריפריה, ופערים דומים נמצאו גם בין רשויות מקומיות המדורגות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה לבין רשויות בדירוג הנמוך.

הפער בתקבולים מהיטלי השבחה לתושב בין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך המצויות בפריפריה, לבין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה המצויות במרכז הארץ, עומד על פי 15.

עוד עלה כי גם בסך יתרת קרן היטל ההשבחה, שבה נצברו סכומי כסף מהיטלי השבחה לאורך השנים, יש פערים ניכרים בין הרשויות. הניתוח העלה כי בידי רשויות מקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 של המדד החברתי-כלכלי, שבתחומן מתגוררת כ-20% מהאוכלוסייה, יש נתח של כ-60% מסך היתרות בקרן היטל השבחה - כ-4.5 מיליארדי ש"ח מתוך כ-7.5 מיליארדי ש"ח.

יוצא אפוא כי היטלי ההשבחה אינם מתחלקים באופן שוויוני, ולמעשה כלי פיסקלי זה, במתכונתו הנוכחית, מביא לפערים ביכולות הכספיות של רשויות מקומיות ובמשאבים שעומדים לרשותן לתכנן המרחב הציבורי ולפיתוחו ולחקמת מבני ציבור. הסיבות לכך טמונות בהבדלים בערכי הקרקע בתחומי הרשויות השונות, בפעילות התכנונית בתחומן ובהיקף מיזמי הבנייה ועסקאות הנדל"ן בתחומן.

מומלץ כי לכשתמונה הוועדה הציבורית לבחינת מנגנון היטלי ההשבחה היא תעסוק בפערים הקיימים בין רשויות מקומיות בתקבולים מהיטלי השבחה ובהשפעתם על היכולות הכספיות של הרשויות המקומיות ועל המשאבים שעומדים לרשותן לתכנן המרחב הציבורי ולפיתוחו ולחקמת מבני ציבור.

התייחסות לפערים בתקבולים מהיטל ההשבחה בתקצוב הרשויות המקומיות

בשנת 2021 הצטברו בקרנות היטל השבחה של הרשויות המקומיות כ-7.5 מיליארדי ש"ח, והתקבולים מהיטלי השבחה הסתכמו בכ-8.7 מיליארדי ש"ח; מדובר בסכומי כסף מהותיים ביחס לכלל התקבולים של הרשויות המקומיות. לשם השוואה, התקבולים ממסי ארנונה בכלל הרשויות המקומיות³¹, שהם מקור ההכנסה העיקרי של הרשויות, עמדו ב-2021 על כ-27.9 מיליארדי ש"ח, כלומר סך התקבולים מהיטלי השבחה היה שווה לכ-31% מסך התקבולים ממסי ארנונה. בשנים 2017 - 2021 סך התקבולים מהיטלי השבחה בכלל הרשויות המקומיות היה שווה לכ-20% מסך התקבולים ממסי ארנונה בשנים אלה.

התקבולים מהיטלי השבחה אינם מתפלגים באופן שווה בין הרשויות המקומיות. בניתוח לעיל הוצגו פערים בין הרשויות המגיעים עד כדי פי 15 בתקבולים מהיטל השבחה לתושב, ופערים ניכרים ביתרת הקרן להיטל השבחה. לפערים אלו יש כאמור השפעה על המשאבים שעומדים לרשותן של הרשויות המקומיות לפיתוח תשתיות ציבוריות הולמות. כך למשל, בשנים 2017 - 2020 השקיעה בממוצע עיריית הרצליה 6 מיליוני ש"ח מעבר להקצבה שקיבלה ממשרד החינוך עבור כל מוסד חינוך שנבנה בשטחה, לעומת רשויות מקומיות באשכולות 1 - 4 של המדד החברתי-כלכלי, אשר בנו מוסדות חינוך בתקופה זו על ידי שימוש בהקצבה שניתנה ממשרד החינוך בלבד³².

לרשות משרד הפנים עומדים כמה אמצעים לגישור על הפערים בהכנסות בין רשויות מקומיות. להלן פירוט:

³¹ בניכוי הנחות מארנונה.

³² מבקר המדינה, דוח שנתי מאי 2022 (2022), "פיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים", עמ' 1536.

72

מענק איזון : זהו המענק העיקרי שמעביר משרד הפנים לרשויות. מקורו הוא תקציב ייעודי בתקציב המדינה. המענק מחולק בין הרשויות המקומיות באופן פרופורציונלי לפי גודל ההפרש שבין ההוצאה הנדרשת לרשות המקומית כדי לספק לתושביה רמת שירותים בסיסית (ההוצאה הנורמטיבית) ובין ההכנסה הפוטנציאלית שלה. ההוצאה וההכנסה של כל רשות מקומית מחושבות לפי נוסחת גדיש³³. בשנת 2022 הסתכמו מענקי האיזון בישראל ב-3.3 מיליארדי ש"ח³⁴. המענקים ניתנו ל-195 רשויות מקומיות - 76% מכלל הרשויות. יש לציין כי בתחשיב מענק האיזון לא מובאים בחשבון תקבולים מהיטלי השבחה של הרשויות המקומיות.

73

הקרון לצמצום פערים : החל בשנת 2017, משרד הפנים מעביר לרשויות המקומיות תמיכות מהקרון לצמצום פערים, שמקור הכספים בה הוא תקציב המדינה. הקרון הוקמה בהחלטת ממשלה³⁵ מ-2016, והמסגרת החוקית לפעילותה הוסדרה בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ובתקנות ההתייעלות הכלכלית (כללי חלוקת הקרון לצמצום פערים בין רשויות מקומיות), ששר האוצר ושר הפנים מתקינים מדי שנה בשנה. ב-2022 הסתכמו הסכומים שהועברו מהקרון לצמצום פערים ב-509 מיליוני ש"ח, והם ניתנו ל-197 רשויות מקומיות - 77% מכלל הרשויות. גם בתחשיב הסכום המועבר מהקרון לא מובאים בחשבון תקבולים מהיטלי השבחה בין הרשויות המקומיות.

74

מענקי פיתוח : משרד הפנים מעביר מדי שנה לרשויות המקומיות מענקי פיתוח, שאחד הקריטריונים לקביעת גובהם הוא תקבולי הרשות המקומית מהיטלי השבחה. ב-2021 הסתכמו מענקי הפיתוח ב-214 מיליוני ש"ח, והם ניתנו ל-209 רשויות מקומיות - 82% מהרשויות. לרשויות המדורגות באשכולות 1 - 4 של המדד החברתי-כלכלי ניתנו כ-100 מיליוני ש"ח, סכום השווה לכ-3% מהפער בתקבולים מהיטל השבחה בינן לבין רשויות המדורגות באשכולות 8 - 10, ולכשביעית מהפער בתקבולים מהיטלי השבחה בינן לבין רשויות המדורגות באשכולות 5 - 7³⁶.

75

נמצא כי מענקי הפיתוח אינם מספקים מענה לפערים בין הרשויות המקומיות בתקבולים מהיטלי השבחה. עוד נמצא כי בתחשיב מענק האיזון והתמיכות מהקרון לצמצום פערים לא מובאים בחשבון תקבולים מהיטלי השבחה של הרשויות המקומיות.

76

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי לצורך מימון הוצאות הכרוכות בפיתוח תשתיות מוקצים תקציבים בסך מיליארדי ש"ח לרשויות המקומיות החתומות על הסכמי גג עם המדינה. תקציבים אלה מסייעים לרשויות המקומיות במימון ההוצאות הנדרשות לצורך קליטה של תושבים רבים ומשמשים בין היתר לבינוי של כיתות, מוסדות חינוך ותשתיות תחבורה.

77

מומלץ למשרד הפנים ולמשרד האוצר לבחון את הפערים בין הרשויות המקומיות בתקבולים מהיטלי השבחה, ולשקול כיצד להביאם בחשבון במכלול השיקולים לתקצוב רשויות מקומיות. נוסף על כך מומלץ לבחון אפשרות להעניק לרשויות מקומיות שהתקבולים מהיטלי השבחה שלהן לתושב נמוכים, כלים פיסקליים אחרים שיאפשרו להן לממן את ההוצאות הכרוכות בפיתוח תשתיות ציבוריות הולמות. זאת כדי לצמצם פערים בתקבולים הנובעים ממאפיינים מבניים של היטלי השבחה, כגון ערכי קרקע והיקף הפעילות בשוק הנדל"ן.

³³ לאחר שבמשך השנים נקבעו מענקי האיזון באמצעות שיטות שונות, מינה שר הפנים בפברואר 2000 ועדה שתפקידה לבחון ולשפר את הקריטריונים להקצאת המענקים לרשויות המקומיות - ועדת גדיש. בספטמבר 2001 הגישה הוועדה את המלצותיה, ובהן נוסחת גדיש לחישוב מענקי האיזון. במרץ 2003 אימצה הממשלה את המלצות ועדת גדיש, ומ-2004 החל משרד הפנים להקצות על פיהן ועל פי נוסחת גדיש את מענקי האיזון לרשויות המקומיות.

³⁴ משרד הפנים, **הקצאת מענק האיזון לשנת 2022**, https://www.gov.il/BlobFolder/guide/grants-grants/he/Guides_grants-grants_22-06-2022.xlsx

³⁵ החלטת הממשלה 1841 (11.8.16).

³⁶ החישוב מבוסס על הסכום המשוקלל שנדרש כדי לגשר על הפער בתקבולים להיטלי השבחה בין הרשויות המקומיות המדורגות באשכולות השונים, בהתאם למספר התושבים.

הכנת השומות ובירור מחלוקות

דיונים עקרוניים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

78 הכנת שומות השבחה היא בסמכות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, ולהכנתן יש זיקה לתחומי התכנון ורישוי הבנייה, שגם בנוגע אליהם יש לוועדה המקומית סמכויות. במסגרת כללי מינהל תקין מצופה כי נושאים עקרוניים הנוגעים לחיוב בהיטלי השבחה - מספר השומות שהוכנו, משכם של ההליכים להכנתן, היקפן של המחלוקות בנוגע לשומות ותוצאות בירורן, ממשקי העבודה בין הגורמים הנוגעים בדבר, ואיכות השירות לתושב - יידונו מפעם לפעם במליאת הוועדה המקומית. בדיונים האלו אפשר לבחון את היערכותה של הוועדה לטיפול בנושא, את האמצעים שיש לנקוט לשיפור התהליכים ולייעולם ואת איכות השירות לתושב בתחום.

79 נמצא כי הוועדות המקומיות בעיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון לא נוהגות לקיים מפעם לפעם דיונים עקרוניים במליאת הוועדה בהיבטים הקשורים ליעול ההליכים וניהולם ולהיבטים הקשורים במחלוקות בעניין השומות.

80 לצד זאת נמצא, כי במסגרת הדיונים של הוועדות המקומיות בעיריות שנבדקו בעניין של תוכניות, נוהגות הוועדות לקבל במקרים הרלוונטיים חוות דעת של שמאי מקרקעין או לשתפו בדיוניהן כחלק מתהליך קבלת ההחלטות באותן תוכניות.

81 עוד נמצא כי מליאת מועצת עיריית רמת גן דנה בשנת 2022 בדוח של מבקר העירייה שעסק בנושא היטלי השבחה במסגרת ביקורת מעקב; כמו כן, באותה שנה דנה מליאת מועצת עיריית רמת השרון בדוח של מבקר העירייה בנושא זה.

82 עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה מפברואר 2024 למשרד מבקר המדינה כי היא נוהגת לקיים, לפי הצורך, דיונים בנוגע למחלוקות בעניין שומות בהשתתפות בעלי תפקידים בעירייה, כדי לקבל החלטות בנוגע לאופן פעולתיה בעניינים אלה בהמשך. העירייה גם ציינה כי לעיתים היא מסתייגת מתוצאות בירור המחלוקות ופועלת באמצעים החוקיים העומדים לרשותה כדי להגן על עמדותיה.

83 מומלץ לוועדות המקומיות בעיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - לקיים מפעם לפעם, ולפחות אחת לשנה, דיון עקרוני במליאת הוועדה בהיבטים הנוגעים להיטלי השבחה ובכלל זה - בחינה של היקף הפעילות בתחום ומשכם של ההליכים להכנת שומות; היקף המחלוקות בעניין השומות ותוצאות בירורן; ונושאים הקשורים לאיכות השירות לתושב בתחום.

84 עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מפברואר 2024 למשרד מבקר המדינה כי תמשיך לשפר את התנהלותה בתחום זה ולקיים דיונים מקצועיים בנושא, לרבות בנוגע להמלצות דוח הביקורת.

השימוש בלוחות שומה

85 בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה נקבע כי ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התוכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה, ואולם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רשאית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תוכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה³⁷.

86 עוד נקבע כי אם אושרה תוכנית והוועדה המקומית לא החליטה על דחיית השומה עד למימוש הזכויות, עליה לערוך, על פי חוות דעת של שמאי מקרקעין, לוח שומה לכל התוכנית שאושרה, ובו יפורטו המקרקעין שהושבחו עקב אישור התוכנית ושיעור השבחתם³⁸.

37 סעיף 114(1) לתוספת השלישית.

38 סעיף 5 לתוספת השלישית.

בחוק גם נקבע כי לוח השומה יוצג במשרדי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ובמשרדי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה תוך חצי שנה מיום אישור התוכנית³⁹, וכי אם לא הוצג לוח שומה בתוך פרק זמן זה, ייחשב הדבר כהחלטת הוועדה המקומית על דחיית השומה עד למימוש הזכויות⁴⁰.

דחייה של הכנת שומות למועד מאוחר יותר עלולה ליצור קשיים בהכנת שומה נכונה, מכיוון שבעת הכנתה יהיה צורך בנתוני עבר על ערכי הקרקע במועד ההשבחה, שלעיתים יש קושי לשחזרם ולהסכים עליהם⁴¹. ללוח שומה יש יתרון גם משום שבמסגרתו מיושמת אותה הבחינה השמאית עבור כל הנכסים, ודבר זה יכול לתרום לשוויוניות באופן החישוב והטלת ההיטלים; כמו כן, החובה לפרסם את לוח השומה מחזקת את שקיפות התהליך ואת היכולת של הציבור לבקר אותו. נוסף על כך, עם פרסום לוח שומה, רשאית הוועדה המקומית להורות על רישום הערות אזהרה בפנקסי המקרקעין לגבי חובת בעלי מקרקעין הכלולים בלוח לשלם את ההיטל, דבר שיכול לתרום למידע הנדרש לקבלת החלטות מושכלות בעניין ביצוע עסקאות נדל"ן. יתרון נוסף של לוח שומה טמון בייעול ההליכים, שכן במקום להכין עשרות שומות פרטניות לכל נכס ונכס בנפרד, אפשר לרכז את הפעילות בהכנת לוח אחד, בידי אותו שמאי מקרקעין, ולחסוך במשאבים הנדרשים לגיבוש השומות הנפרדות ולניתוח, כל פעם מחדש, של התוכנית.

מנגד, כדי להכין לוח שומה נדרשת השקעת משאבים לפני שאפשר לגבות את ההיטלים - גבייה שייתכן שתתרחש רק כעבור שנים מספר ממועד הכנת הלוח, בעת מימוש הזכויות בנכסים. חיסרון נוסף טמון בצוהר הנפתח בפני כל החייבים בהיטל להגיש עררים או להגיש בקשות למינוי שמאי מכריע, מה שיאלץ את הוועדה המקומית להשקיע משאבים בהתמודדות עם מחלוקות בטרם האפשרות לגבות את ההיטלים בפועל.

מהספרות המקצועית עלה כי בשנים עברו רוב הוועדות המקומיות לא נהגו להכין לוחות שומה, והעדיפו לדחות את עריכת השומה למועד מימוש הזכויות⁴².

משרד מבקר המדינה בדק אם בשנים 2018 - 2022 הכינו העיריות שנבדקו בלוחות שומה.

למרות היתרונות שפורטו, הגלומים בהכנת לוח שומה, ארבע העיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - לא השתמשו בלוחות שומה בשנים 2018 - 2022, והן נוהגות להכין שומות פרטניות לכל נכס ונכס במועד מימוש הזכויות או על פי בקשת בעלי הנכסים.

בלוח שלהלן מפורט מספר השומות הפרטניות שהכינו העיריות:

לוח 9: מספר השומות הפרטניות שהכינו העיריות שנבדקו, 2018 - 2022

שם העירייה	מספר שומות פרטניות שהכינה העירייה	מספר שומות ממוצע לשנה
הרצלייה	2,396	479
ירושלים	5,380	1,076
רמת גן	2,226	445
רמת השרון	1,491	298
סך הכול	11,493	2,300

על פי נתוני העיריות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ארבע העיריות שנבדקו הכינו בחמש שנים 11,493 שומות פרטניות וכי מספר השומות הממוצע לשנה נע בין 298 ברמת השרון ל-1,076 בירושלים.

39 סעיף 6(א) לתוספת השלישית.

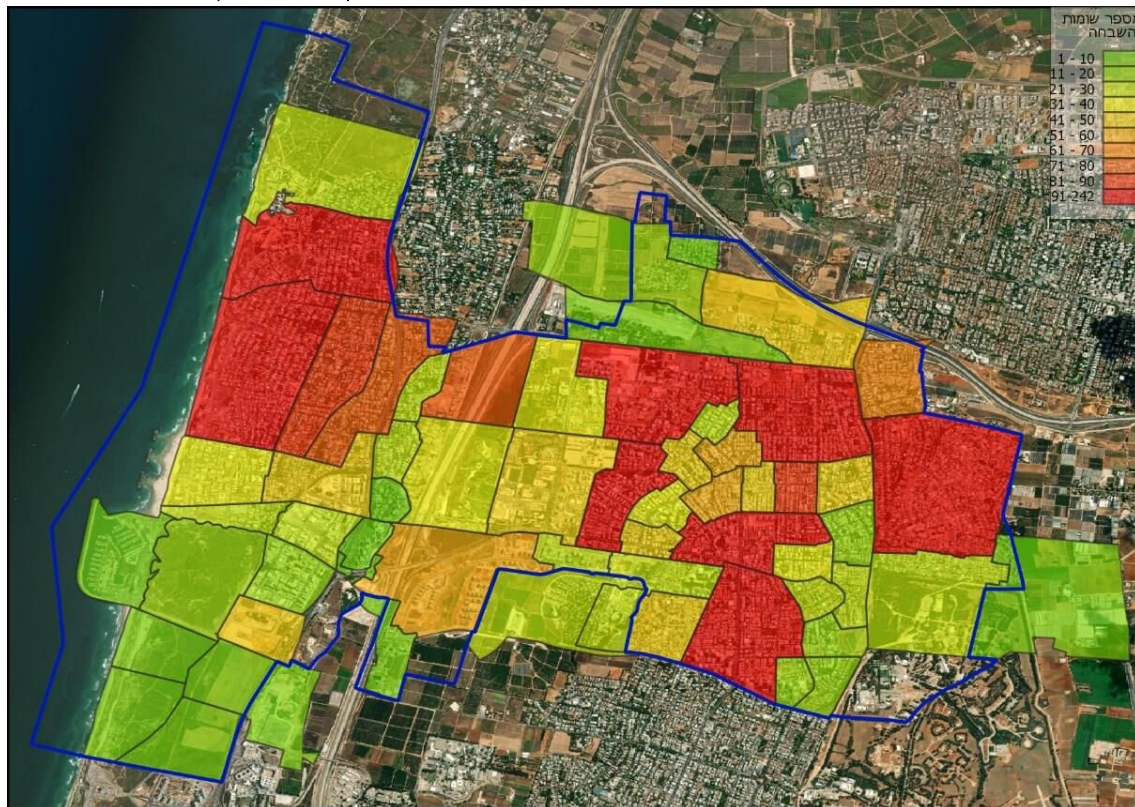
40 סעיף 6(ה) לתוספת השלישית.

41 ראו גם: אהרון נמדר, **היטל השבחה**, הוצאת חושן למשפט (2011), עמ' 323 - 381.

42 ראו: דפנה לוינסון-זמיר, **פגיעות במקרקעין על ידי רשויות התכנון**, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, עמ' 194; אהרון נמדר, **היטל השבחה**, הוצאת חושן למשפט (2011), עמ' 323 - 381.

משרד מבקר המדינה מיפה את השומות הפרטניות שהכינו העיריות שנבדקו, בחלוקה לפי גושים, כדי לבדוק את הפיזור הגיאוגרפי של השומות שהוכנו בשנים 2018 - 2022. להלן המפות:

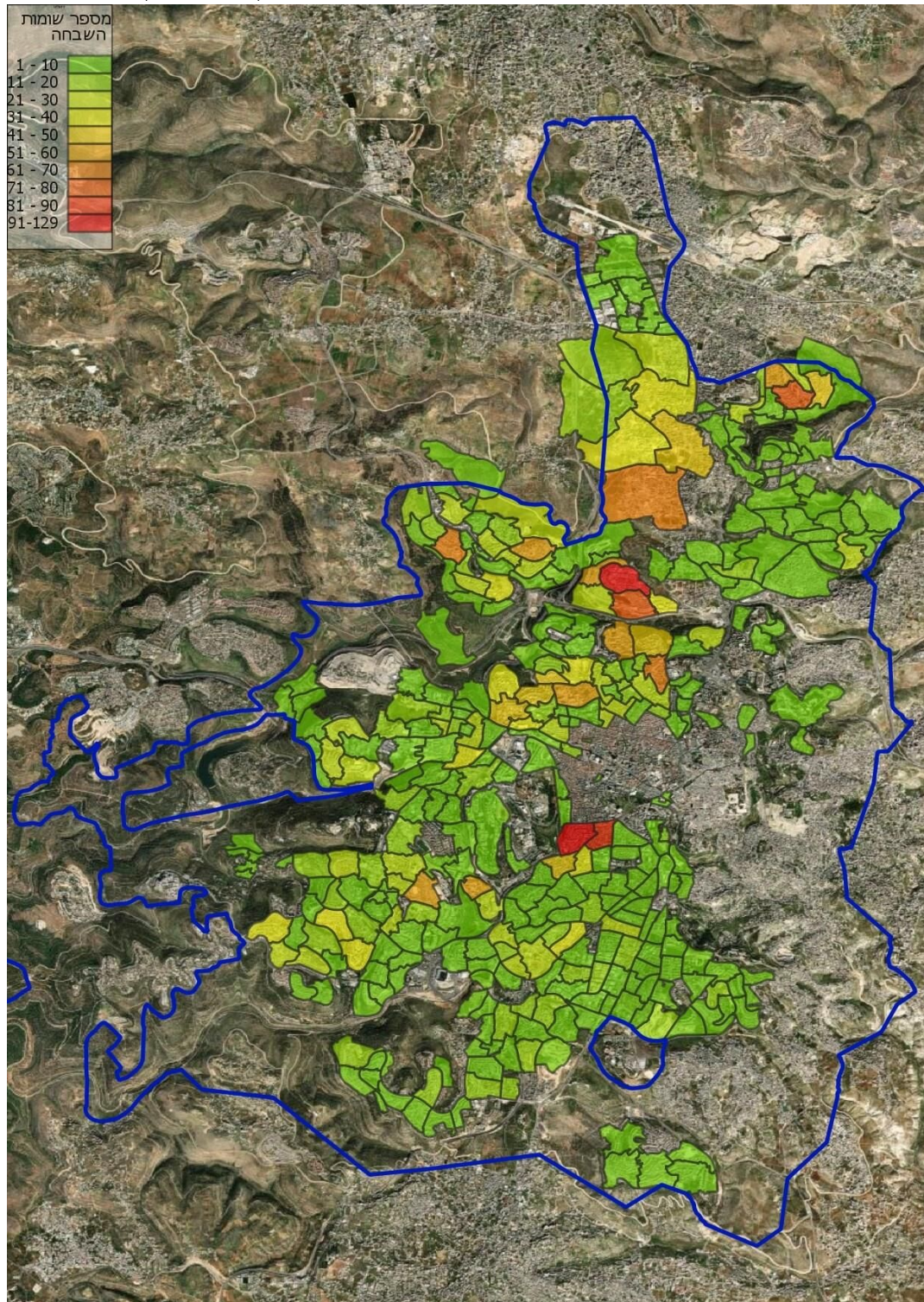
מפה 1: מספר שומות ההשבחה הפרטניות שהכינה עיריית הרצלייה, לפי גושים, 2018 - 2022



על פי נתוני עיריית הרצלייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. במפה משולבים תצלום אוויר "World Imagery", שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים ושכבות נוספות. מקור תצלום האוויר במפה וזכויות היוצרים בו שייכים ל: Esri, Maxar, Earthstar Geographics, and the GIS User Community

מחמפה של הרצלייה עולה כי יש הבדלים ניכרים במספר השומות שהוכנו באזורים שונים של העיר - בשמונה גושים באזורים שונים המתאפיינים בהתחדשות עירונית, מספר השומות שהוכנו בשנים 2018 - 2022 היה רב יחסית: בין 91 ל-242 (הגוון האדום במפה), ואילו ברוב אזורי העיר מספר השומות לא היה גבוה מ-30 (הגוונים הירוקים במפה).

מפה 2 : מספר שומות ההשבחה הפרטניות שהכינה עיריית ירושלים, לפי גושים, 2018 - 2022

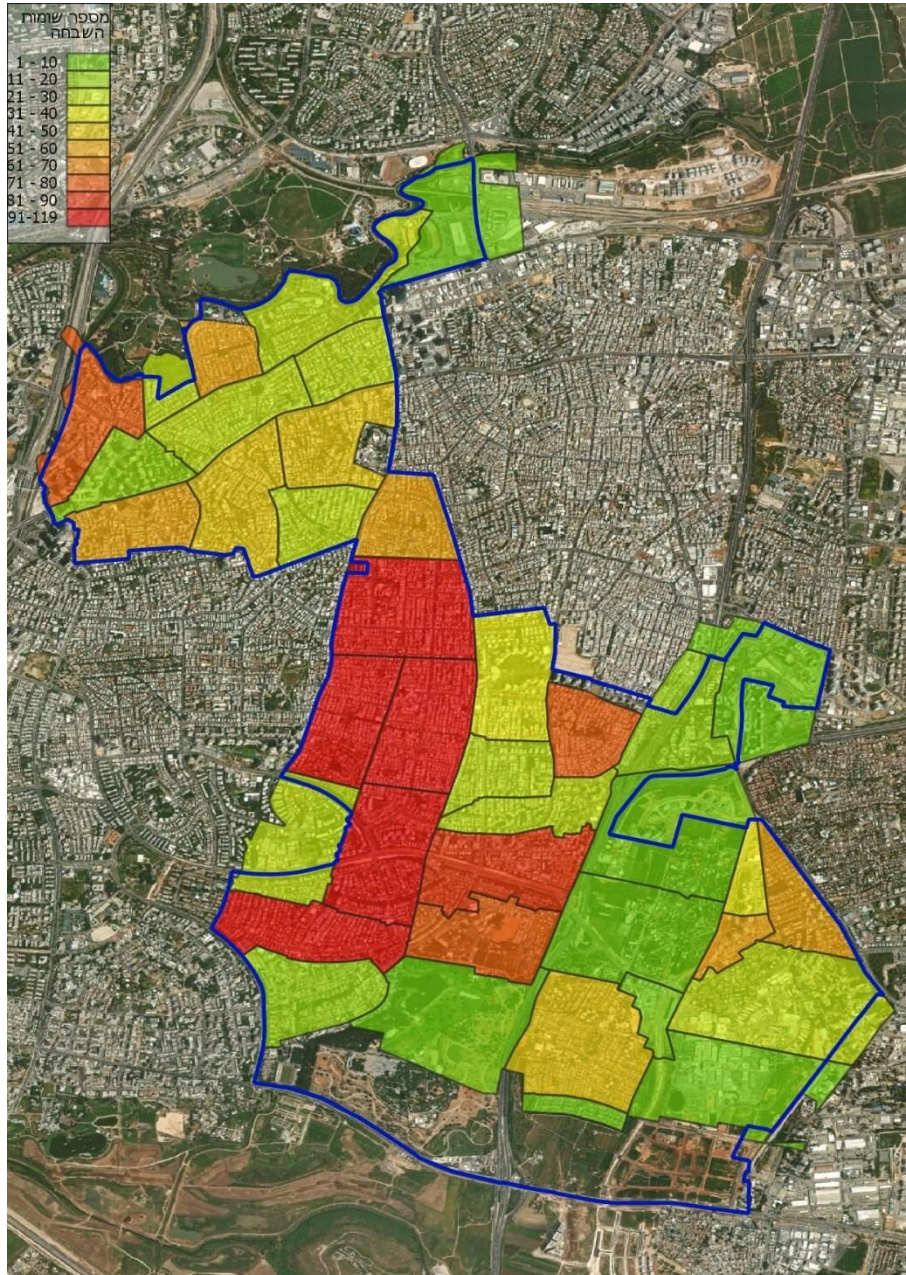


על פי נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. לא ניתן היה למפות 69 גושים שהיו בתחומם שומות השבחה (1-62 שומות לגוש). במפה משולבים תצלום אוויר "World Imagery", שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים ושכבות נוספות. מקור תצלום האוויר במפה וזכויות היוצרים בו שייכים ל: Esri, Maxar, Earthstar Geographics, and the GIS User Community.

מהמפה של ירושלים עולה כי יש שלושה גושים שבהם היה מספר רב יחסית של שומות שהוכנו בשנים האמורות (בין 91 ל-129 שומות), ומדובר בגושים במרכז העיר, המתאפיין בהתחדשות

עירונית, ובשכונת רמת שלמה. ברוב אזורי העיר מספר השומות לגוש לא היה גבוה מ-30 (הגוונים הירוקים במפה).

מפה 3 : מספר שומות ההשבחה הפרטניות שהכינה עיריית רמת גן, לפי גושים, 2018 - 2022

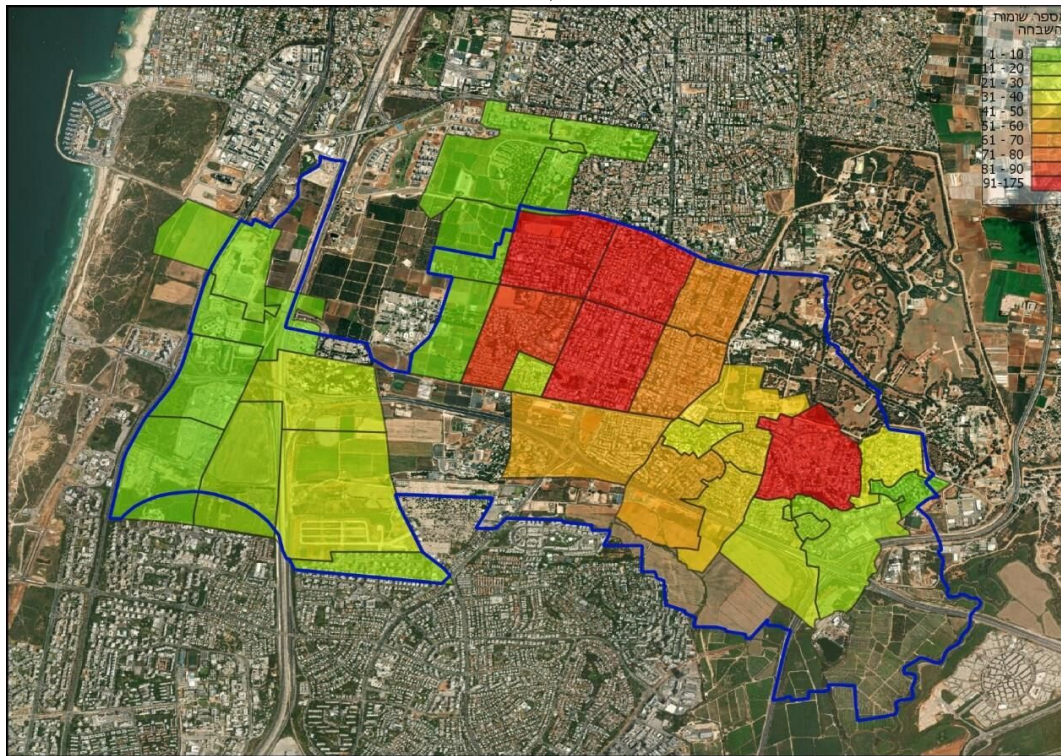


על פי נתוני עיריית רמת גן, בעיבוד משרד מבקר המדינה. במפה משולבים תצלום אוויר "World Imagery", שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים ושכבות נוספות. מקור תצלום האוויר במפה וזכויות היוצרים בו שייכים ל: Esri, Maxar, Earthstar Geographics, and the GIS User Community.

98

ממפת רמת גן עולה כי בעשרה גושים - הגושים הצבועים בכתום כהה ואדום - היה מספר גבוה יחסית של שומות (בין 81 ל-119), ושמונה מהם מרוכזים במרכז העיר, המתאפייין בהתחדשות עירונית, ויש ביניהם רציפות. מספר שומות גבוה היה גם בגוש במערב העיר, באזור הסמוך לנתיבי איילון, ובחלק משכונת רמת עמידר, המתאפיינת בהתחדשות עירונית. בחלק ניכר מאזורי העיר מספר השומות לא היה גבוה מ-30.

מפה 4 : מספר שומות ההשבחה הפרטניות שהכינה עיריית רמת השרון,
לפי גושים, 2022 - 2018



על פי נתוני עיריית רמת השרון, בעיבוד משרד מבקר המדינה. במפה משולבים תצלום אוויר "World Imagery", שכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים ושכבות נוספות. מקור תצלום האוויר במפה וזכויות היוצרים בו שייכים ל: Esri, Maxar, Earthstar Geographics, and the GIS User Community.

99

ממפת רמת השרון עולה כי יש חמישה גושים שבהם מספר השומות היה בין 81 ל-175 (הגושים הצבועים בכתום כהה ואדום). ארבעה מהם הם במרכז העיר וסמוכים זה לזה, ואחד הוא במזרח העיר, בשכונת נווה מגן, שמתאפיינת בהתחדשות עירונית. במרכז העיר יש גם שני גושים שמספר השומות בהם היה בין 70 ל-80. בחלק ניכר מהעיר מספר השומות לא היה גבוה מ-30.



100

מכלל המפות עולה כי מספר השומות הפרטניות שהכינו בשנים 2018 - 2022 העירויות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - אינו מתפלג באופן שווה במרחב העירוני: יש אזורים המתאפיינים בריבוי יחסי של שומות פרטניות, לעומת אזורים אחרים שבהם העירויות הכינו מעט שומות. לצד זאת נמצא כי העירויות שנבדקו לא השתמשו בלוחות שומה, אף שבהכנת לוחות שומה גלומים יתרונו כגון חיזוק השקיפות והבקרה הציבורית ובתוך כך צמצום הסיכון למצבים שעלולים להוביל לשחיתות. קיום אזורים שבהם היה ריכוז של מאות שומות פרטניות מצביע על האפשרות ששימוש בלוח שומה היה מייעל את התהליכים, באמצעות ריכוזם במסמך שומה כוללני.

101

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה מפרברואר 2024 למשרד מבקר המדינה כי לא בכדי לא נוהגות הוועדות המקומיות להשתמש בלוחות שומה, וציינה כי לשימוש בלוחות שומה יש חסרונות כמו חוסר דיוק בקביעת ההשבחה; זאת משום שבמועד הכנת לוח השומה, בסמוך לאישור התוכנית, אין די עסקאות שמשקפות את ערכי ההשבחה, ולשוק הנדל"ן נדרש זמן להטמיע את ערכי השווי החדשים לאחר אישור התוכנית ומשום שבמסגרת לוח שומה יש קושי להתייחס למאפיינים הפרטניים של כל נכס מקרקעין. עוד ציינה העירייה כי הוועדה המקומית מאשרת הקלות במסגרת בקשות רבות להיתרי בנייה, דבר שיחייב ממילא להכין שומה פרטנית לקביעת ערכי השווי הנכונים במועד אישור ההקלות.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מפברואר 2024 למשרד מבקר המדינה כי לשימוש בלוחות שומה יש כמה חסרונות, ובהם: לוח הזמנים המוגבל להכנת הלוח, הוצאה כספית שנדרשת להכנתו עוד לפני שיש תקבולים מהיטלים, והצורך של בעלי המקרקעין להתמודד עם השומה שנקבעה, עוד לפני שהם מממשים את ההשבחה, אם אינם רוצים שהיא תהפוך לשומה חלוטה.

עיריית רמת השרון מסרה בתשובתה כי החסרונות של השימוש בלוח שומה עולים עשרות מונים על היתרונות שלו. העירייה ציינה את הקושי לאתר את כל החייבים בהיטל, שכן בתוכניות גדולות מספרם רב. עוד ציינה את ההוצאות שייאלצו להוציא בעלי המקרקעין על ניהול מחלוקות בעניין החיוב, וזאת עוד לפני שמימשו את ההשבחה, וכן את חוסר הדיוק בקביעת ערכי ההשבחה, שכן בלוח שומה השומות מתבססות על עקרונות כלליים ללא התייחסות למאפייניו הפרטניים של כל נכס ונכס.

מומלץ לעיריות שנבדקו - הרצליה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - לבחון את האפשרות לשימוש נרחב יותר בלוחות שומה, בהתחשב בנסיבות, ובשים לב ליתרונות ולחסרונות של חלופה זו; זאת כדי לייעל את הליכי הכנת השומות, להגביר את הוודאות בעניין ההיטלים וגובהם ולהבטיח שמישמים עקרונות שמאיים זהים לגבי כל הנכסים. מומלץ למינהל התכנון לשלב בקרה של הנושא במסגרת הבקורות שהוא מבצע בנושא פעילותן של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא בוחנת לאחר כל אישור תוכנית שימוש אפשרי בלוחות שומה, ומיישמת אפשרות זאת ככל הניתן. עוד ציינה כי עשתה שימוש בלוחות שומה או במנגנון דומה בשתי תוכניות בעבר.

משך הזמן לעריכת שומת השבחה

בחוק התכנון והבנייה לא נקבעו פרקי זמן מחייבים להכנת שומת השבחה פרטנית, למעט בנוגע לשומה על פי דרישה של בעל המקרקעין, שאותה יש להכין בתוך 90 יום מקבלת הדרישה⁴³. אשר לשומות השבחה שיש להכין לעיתים בהליך מתן היתרי הבנייה, נקבע בחוק התכנון והבנייה כי את פירוט החיובים תמסור רשות הרישוי בתוך 10 ימי עבודה ממועד קבלת החלטתה על התאמת הבקשה לתוכניות ולהנחיות המרחביות, או ממועד קבלת האישור של מכון הבקרה בנוגע לבקשה להיתר - החלטה או אישור שיש לקבל בתוך 55 - 165 ימי עבודה. עם זאת החוק מחייב את רשות הרישוי לתת את היתר הבנייה גם אם היא לא שלחה למבקש ההיתר את פירוט החיובים במועד⁴⁴.

משרד מבקר המדינה ניתח את מסדי הנתונים של העיריות שנבדקו הנוגעים לשנים 2018 - 2022 כדי לבדוק מה משך הזמן שנדרש להכנת שומת השבחה.

נמצא כי מסדי הנתונים של העיריות הרצליה, רמת גן ורמת השרון לשנים 2018 - 2022 אינם שלמים בעניין זה, ואין בהם תיעוד של תאריכים המאפשר לנתח את משך הזמן שנדרש להכנת שומה ממועד קבלת הבקשה למימוש זכויות. זאת בין היתר בשל היעדר ממשקים בין מערכת המידע של המחלקה להיטלי השבחה לבין מערכות המידע של יחידות אחרות בעירייה, שהן אלו המקבלות את הבקשות למימוש זכויות. עוד נמצא כי אף שיש ברשות עיריות הרצליה ורמת השרון מערכות מידע ייעודיות לניהול התהליכים הכרוכים בחיוב השבחה, הן אינן משתמשות בהן באופן מלא ואינן מתעדות בהן את מלוא הנתונים על התהליכים. במקום זאת הן משתמשות בגיליונות אקסל, ומרכזות מידע על הליכי החיוב בהיטלי השבחה. בשיטה זו יש קושי להפיק שאילתות על הנתונים, הן משום שלא כל הנתונים מתועדים כאמור לעיל, והן משום שהרישום ידני, ולא תמיד שיטתי. כמו כן, מנתוני עיריית רמת גן לא היה אפשר לחלץ מהשלבים והאירועים המתועדים במערכת את מועד סיום הכנת השומה⁴⁵.

⁴³ סעיף 4(א) לתוספת השלישית.

⁴⁴ סעיף 145(ד) לחוק התכנון והבנייה.

⁴⁵ זאת משום שמועד מסירת השומה לנישום תועד באמצעות קטגוריות מגוונות בשפה חופשית. כמו כן, באחד הדוחות שהפיקה העירייה (דוח שומות) תועד מועד "עריכת שומה" לכ-25% מהרשומות, אולם בדוח אחר,

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מאז שנת 2020 כל הנתונים שנקלטו על בקשות להכנת שומות מטיובים, ככל שממשקי המערכות הממוחשבות הקיימות מאפשרים זאת, וכי המערכת הממוחשבת שלה מתריעה על עיכובים, לצורך עמידה בלוחות זמנים.

מומלץ לעיריית הרצליה, רמת גן ורמת השרון לסייב את ניהול הנתונים והמידע על הליכי החיוב בהיטלי השבחה, כדי שהם יהיו שלמים ועקביים ויתאפשר לנתח אותם, להפיק מהם תובנות ולבצע בקורות ניהוליות. עוד מומלץ שיהיה ממשק בין כל מערכות המידע של כל הגורמים הלוקחים חלק בהליכי החיוב והגבייה של היטלי השבחה.

עיריית רמת השרון מסרה בתשובתה כי היא החלה בפעולות להקמת מערכת ייעודית לניהול תהליכי הטיפול בהיטלי השבחה, וכי היא מקדמת מערכת לניהול התהליכים מול התושבים בנוגע להנפקת אישורים על היעדר חובות - תהליכים שבהם מעורבים כמה גורמים בעירייה.

אשר לעיריית ירושלים, נמצא כי תועדו נתונים של תאריכים המאפשרים לחשב את משך הכנת השומה מרגע הפניית הבקשה למחלקה להיטלי השבחה.

לוח 10 : התפלגות משך הזמן שנדרש להכנת שומות השבחה בעיריית ירושלים ממועד הפניית הבקשה למחלקה להיטלי השבחה, 2018 - 2022

מספר השומות	משך הזמן
עד 90 ימים	3,168 (59%)
מעל 90 ועד 180 ימים	1,353 (26%)
מעל 180 ועד 270 ימים	437 (8%)
מעל 270 ועד 360 ימים	170 (3%)
מעל 360 ימים	211 (4%)
סך הכול מקרים	5,339 (100%)

מהלוח עולה כי 3,168 שומות שהן כ-60% מהשומות שהיו לגביהן תיעוד בעיריית ירושלים, הוכנו בתוך 90 ימים ממועד הפניית הבקשה למחלקה להיטלי השבחה; 2,171 שומות (כ-40%) הוכנו בפרק זמן הארוך מ-90 ימים.

כדי לקצר את הליכי הכנת השומה, מומלץ לעיריית ירושלים לאמץ כיעד את פרק הזמן של 90 ימים להכנתה, כפי שנקבע בחוק לגבי שומה על פי דרישת בעל מקרקעין, ולהגדיל את שיעור השומות שיוכנו בפרק זמן זה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא מאמצת כיעד להעניק את השירות המהיר והטוב ביותר לתושבים בנושא זה.

בירור מחלוקות בעניין השומות

בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה נקבעו שני מנגנונים לבירור מחלוקות על שומות. במקרה של ערר על עצם החיוב או על גובהו רשאי החייב בהיטל לערור לפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה (להלן - הליכי ערר)⁴⁶, ובמקרה של מחלוקת רק על סכום החיוב הוא רשאי לפנות ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין במשרד המשפטים בבקשה שימנה שמאי מכריע לצורך הכרעה בעניין סכום החיוב (להלן - בקשות למינוי שמאי מכריע)⁴⁷.

שמתעד "אירועים ושלבים" בתהליך הכנת השומה, לא הופיע שלב או אירוע כזה, וגם התאריכים שתועדו בו לא תמיד עלו בקנה אחד עם התאריכים שתועדו בדוח "אירועים ושלבים".

ועדות אלו פועלות בכל מחוז מתוקף סעיף 112 לחוק התכנון והבנייה.

סעיף 14 לתוספת השלישית.

46

47

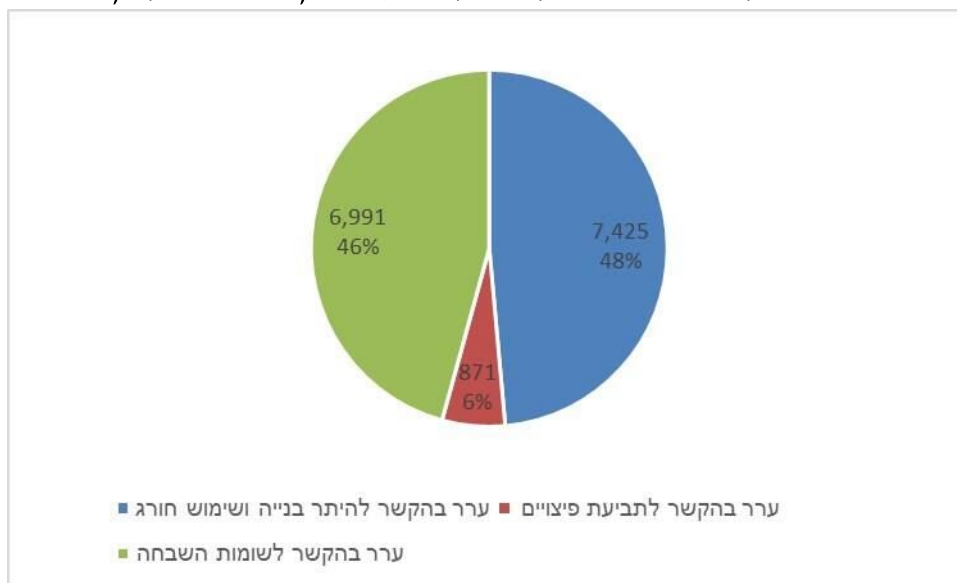
הליכי ערר על שומות השבחה

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי לכל מחוז תהיה ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה, שהרכבה ימנה שלושה חברים - עורך דין בעל ותק של חמש שנים לפחות המצוי בענייני תכנון ובנייה, שימש כיושב הראש, נציג מתכנן המחוז הבקיא בענייני תכנון ובנייה, ובעל תואר אקדמי בתחומים כלכלה, מינהל עסקים, ראיית חשבון או הנדסה, או בעל השכלה מתאימה אחרת⁴⁸. בין סמכויותיה של ועדה זו הסמכות לדון ולהחליט בערר על החלטה הנוגעת להיטל השבחה⁴⁹. מדובר אפוא בגוף סטטוטורי עצמאי שיש בידיו סמכויות מעין שיפוטיות. בתוספת השלישית לחוק נקבע כי אפשר לערור על שומת השבחה שהכינה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בפני ועדת הערר המחוזית האמורה. גם בעניין הכרעת השמאי המכריע יכולים החייב בהיטל או הוועדה המקומית לערור לפני ועדת הערר המחוזית⁵⁰. על החלטת ועדת הערר המחוזית קיימת זכות ערעור לבית המשפט לעניינים מינהליים, ולאחר מכן אפשרות להגשת בקשה לערעור נוסף לבית המשפט העליון.

בשנים 2018 - 2022 התקבלו בכל ועדות הערר המחוזיות לסוגיהן 15,287 עררים בנושאים שונים, כגון ערר על החלטות הוועדות המקומיות בנוגע להיתרי בנייה, התרת שימושים חורגים, ובהקשר לתביעות פיצויים ושומות השבחה⁵¹.

בתרשים שלהלן מוצג מספר העררים שהוגשו לוועדות הערר המחוזיות בשנים 2018 - 2022 לפי הנושאים שלהם:

תרשים 6: התפלגות העררים שהוגשו לוועדות הערר המחוזיות, לפי נושא הערר, 2018 - 2022



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 6,991 (46%) מסך העררים שהוגשו בשנים 2018 - 2022 היו עררים בהקשר לשומות השבחה⁵². מדובר בכ-1,398 עררים בממוצע לשנה. עררים על שומות השבחה - מגמות והתפלגות לפי מחוזות

משרד מבקר המדינה בחן את מספר העררים בשנים 2018 - 2022 ואת חלוקת העומס של הטיפול בהם בין המחוזות.

48 סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה.

49 סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה.

50 סעיף 14 לתוספת השלישית.

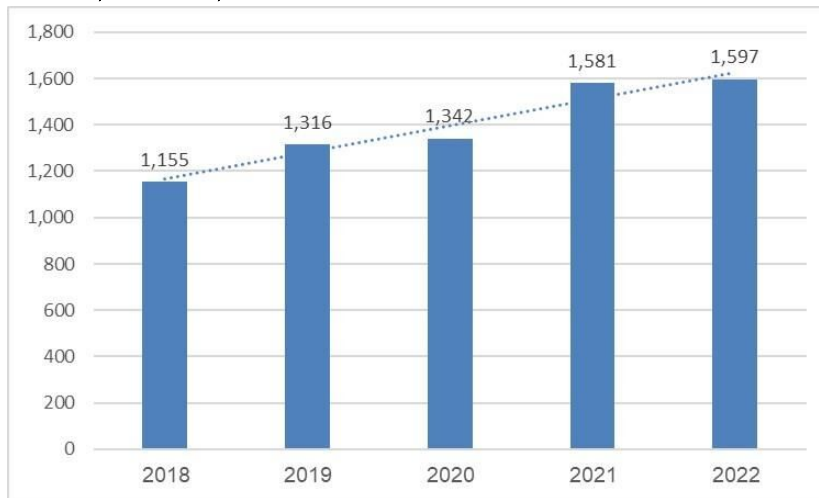
51 לניתוח של נתוני פרק זה נבחרה תקופה של חמש שנים, כדי לכלול נתונים גם מהתקופה שקדמה למשבר הקורונה, שפרץ במרץ 2020.

52 ובכלל זה עררים על שומות של שמאי מכריע.

122

בתרשים שלהלן מוצג מספר העררים על שומות השבחה שהוגשו בכל אחת מהשנים 2018 - 2022 :

תרשים 7 : מספר העררים על שומות השבחה בכל המחוזות, לפי שנים, 2018 - 2022



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

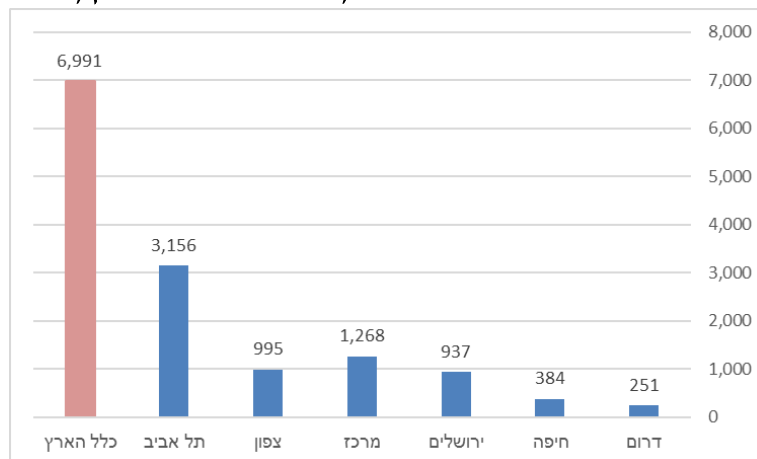
123

מהתרשים עולה כי יש מגמת עלייה במספר העררים בעניין שומות השבחה. בשנת 2022 הייתה תוספת של 442 עררים ביחס למספר העררים ב-2018, שעמד על 1,155 - עלייה של כ-38%. יובהר כי אין בהישג יד נתונים על מספר שומות השבחה שהכינו כלל הוועדות המקומיות בשנים האמורות, ולפיכך אי אפשר לדעת אם הגידול במספר העררים הוא תוצאה של גידול שחל במספר השומות. עם זאת בשנים האמורות חל גידול בפעילות בענף הנדליין בתחומים שיש להם זיקה אפשרית למימוש זכויות ולהכנת שומות השבחה. למשל, חל גידול של 22% בשטח שהוחל בבנייתו, וגידול של כ-50% בעסקאות מכר של דירות יד שנייה⁵³.

124

בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות העררים שהוגשו על שומות השבחה לפי מחוזות ובכלל הארץ בשנים 2018 - 2022 :

תרשים 8 : מספר העררים על שומות השבחה, לפי מחוז ובכלל הארץ, 2018 - 2022



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

125

מהתרשים עולה כי במחוז תל אביב עומס הפעילות הוא הגבוה ביותר, ובו הוגש מספר העררים הרב ביותר לאורך כל התקופה שנבדקה - 3,156 עררים, שהם כ-45% מסך העררים שהוגשו בכל המחוזות.

126

מטה התכנון הלאומי השיב למשרד מבקר המדינה כי לנוכח הגידול במספר העררים הוא פעל להגדלת מספר ההרכבים בוועדת הערר, וכי מאז שנת 2015 גדל מספר ההרכבים משישה ל-20, מתוכם פועלים שמונה הרכבים במחוז תל אביב.

עררים על שומות השבחה שהכינו העיריות שנבדקו

127

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על הליכי ערר על שומות השבחה שהכינו העיריות שנבדקו:

לוח 11: מספר העררים על שומות השבחה שהכינו העיריות שנבדקו, 2018 - 2022

השנה	הרצלייה	ירושלים	רמת גן	רמת השרון
2018	23	148	15	5
2019	7	113	25	1
2020	14	113	12	5
2021	15	121	2	6
2022	11	132	12	13
סך הכול	70	627	66	30

128

הלוח שלהלן מציג את שיעור העררים על שומות שהכינו העיריות שנבדקו ביחס לכלל השומות שהן הכינו בשנים האמורות:

לוח 12: שיעור העררים מסך השומות שהכינו העיריות שנבדקו, 2018 - 2022

שם העירייה	מספר השומות שהכינו העירייה*	מספר העררים על שומות שהכינו העירייה**	שיעור העררים מסך השומות שהכינו העירייה
הרצלייה	2,396	70	3%
ירושלים	5,380	627	12%
רמת גן	2,226	66	3%
רמת השרון	1,491	30	2%

* על פי נתוני העיריות שנבדקו.

** על פי נתוני מינהל התכנון.

129

מהלוח עולה כי בירושלים שיעור העררים מסך כל השומות עמד על כ-12% - הגבוה ביותר מבין העיריות שנבדקו. שיעור העררים מסך השומות שהכינו רמת השרון היה הנמוך ביותר, ועמד על כ-2%, ובהרצלייה ורמת גן הוא היה 3%.

130

מומלץ לעיריית ירושלים לבחון את הסיבות לשיעור הגבוה יחסית (12%) של עררים על שומות ההשבחה שהיא הכינה, ולפעול כדי לצמצם את שיעור המחלוקות ככל הניתן.

131

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מניחה ששיעור העררים על שומות שהיא הכינה גדול יחסית, הן משום שסוג הנכסים בירושלים מורכב יותר לעריכת שומה, והן בשל אופייה הייחודי של אוכלוסייתה, השונה מזה של שאר העיריות שנבדקו. העירייה ציינה כי היא תמשיך לבצע מעקב בנושא זה, כחלק ממדיניותה לבחון כל העת את התנהלותה, כדי לשפר את השירות לציבור.

משכם של הליכי הערר

132

הימשכותם של הליכי ערר בעניין שומות השבחה אינה רצויה, משום שהיא יוצרת חוסר ודאות מתמשך לגבי סכום ההיטל שישולם בפועל, ואף לגבי עצם החיוב, והיא גם ביטוי לחוסר יעילות וסרבול של הליכי החיוב והגבייה של ההיטלים. לאחר קבלת החלטה של ועדת הערר קיימת זכות ערעור לבית המשפט לעניינים מינהליים, ולאחר מכן אפשר להגיש בקשה לערעור נוסף לבית המשפט העליון, ובנסיבות כאלו הליכי בירור מחלוקות יכולים להימשך אף מעבר לפרק הזמן שבו טיפלו בהם ועדות הערר.

133

הוודאות בדבר סכום החיוב חיונית משום שהיטלי ההשבחה עשויים להגיע לסכומים של מאות אלפי שקלים ואף למיליוני שקלים, ובהתאם לכך הם מרכיב מהותי בתחשיבים הכלכליים של יזמים ובעלי נכסים בבואם לבחון את הכדאיות הכלכלית של עסקאות נדל"ן ומיזמים ולחשב את עלויות המימון שלהם. לפיכך, חוסר ודאות בדבר סכום ההיטל או עצם חיובו עלול לפגוע בפעילות הכלכלית של יזמים ואף למנוע פיתוח של מיזמים. גם מנקודת המבט של הרשות המקומית חוסר ודאות שכזה אינו רצוי, משום שהוא פוגע ביכולתה לתכנן את הפעילות שלה ואת מקורות המימון לכך. הדבר נכון בפרט כאשר מדובר במימון של הליכי תכנון ומיזמי תשתיות שעלויותיהם גבוהות ושביצועם עשוי להתפרס על פני שנים מספר, ולכן נדרש לתכנן את תקצובם בקפידה.

שיעור ההליכים שלא הסתיימו

134

שיעור גבוה של הליכים שהטיפול בהם לא הסתיים מצביע על הימשכות ההליכים, בפרט כאשר מדובר בעררים שחלקם הוגשו בין 2018 ל-2020, כלומר יותר משנתיים וחצי קודם למועד הביקורת, יולי 2023.

135

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על שיעור הליכי הערר על שומות השבחה שהוגשו בשנים 2018 - 2022 והטיפול בהם, נכון ליולי 2023, לא הסתיים, וכן נתונים על שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים אף שהחלו בשנים 2018 - 2020.

לוח 13: הליכי ערר בעניין שומות השבחה שהוגשו בשנים 2018 - 2022 והטיפול בהם לא הסתיים נכון ליולי 2023, לפי מחוזות

המחוז	סך העררים על שומות השבחה שהוגשו	סך העררים שהטיפול בהם לא הסתיים	שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים, מסך העררים על שומות השבחה שהוגשו בשנים 2018 - 2022	מהם: שיעור החליטים שהטיפול בהם לא הסתיים ושהוגשו בשנים 2018 - 2020*
דרום	251	25	10%	20%
חיפה	384	46	12%	15%
ירושלים	937	198	21%	27%
מרכז	1,268	204	16%	24%
צפון	995	423	43%	47%
תל אביב	3,156	2,296	73%	43%
כלל המחוזות	6,991	3,192	46%	41%

*מתוך סך הליכי הערר על שומות השבחה שהטיפול בהם לא הסתיים. על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

136

מהלוח עולה כי כ-73% מההליכים שהחלו במחוז תל אביב הטיפול לא הסתיים נכון ליולי 2023, אף שהחלו בשנים 2018 - 2022; כ-43% מהם החלו לפני יותר משנתיים וחצי. במחוז צפון שיעור החליטים שהטיפול בהם לא הסתיים עומד על 43%, וכמחצית מהם החלו לפני יותר משנתיים וחצי. לעומת זאת במחוז דרום יש שיעור קטן יחסית (10%) של עררים שהטיפול בהם לא הסתיים, ובמחוז חיפה שיעורם 12%.

137

אי-סיום הטיפול בוועדת הערר המחוזית במספר גדול של עררים, לעיתים על פני יותר משנתיים וחצי, משקף כאמור חוסר יעילות וסרבול של ההליכים ויוצר חוסר ודאות מתמשך לגבי תשלום ההיטל וגובהו. הדבר עלול לפגוע בפעילות הכלכלית בתחום הנדליין, להכביד על ביצוע מיזמים ועסקאות וגם לפגוע בתכנון הכלכלי של הרשות המקומית.

138

מטה התכנון הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי במחוז תל אביב הוקפא הטיפול בכ-2,300 עררים בעניין היטלי השבחה מכוחן של שתי תוכניות גדולות בתל אביב (תוכניות הרובעים), וזאת עד לקבלת הכרעה משפטית בבית המשפט העליון בסוגיות עקרוניות שנוגעות להם. בגרעת מקרים אלו מכלל העררים, שיעור העררים שהטיפול בהם לא הסתיים מסתכם ב-30%, כאשר הטיפול ב-27% החל עוד לפני שנת 2020. עוד ציין כי גם במחוז צפון כמחצית מהעררים שהוגשו נסבו על סוגיה עקרונית הנוגעת לחיוב בהיטל השבחה בקיבוצים - סוגיה שמאז שנת 2020 נדונה בערכאות משפטיות.

139

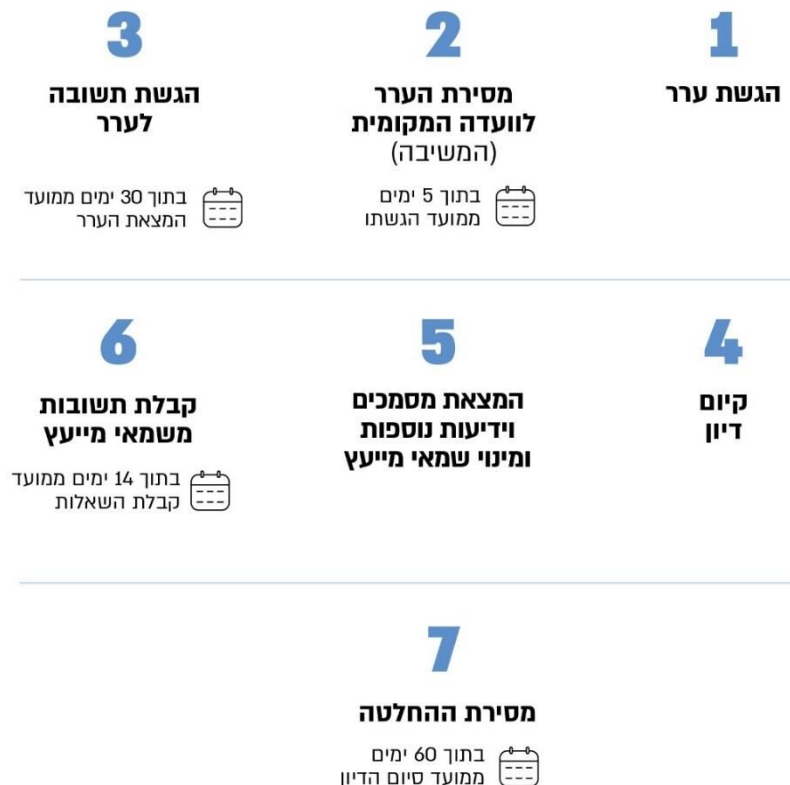
מומלץ כי ועדות הערר במחוזות תל אביב וצפון יבחנו את הסיבות לכך שיש שיעור גבוה של הליכים שהטיפול בהם לא הסתיים, גם לאחר גרעת המקרים שהוקפאו עד להכרעה משפטית. בפרט לנוכח העובדה שבין חמישית לשליש מהם החלו יותר משנתיים וחצי קודם לביצוע הביקורת.

משכם של ההליכים שהטיפול בהם הסתיים

140

תקנות התכנון והבנייה (סדרי הדין בוועדות ערר בעררים לפי סעיף 14 לתוספת השלישית לחוק), התשע"א-2010, קובעות את משכי הזמן המרביים להשלמת חלק משלבי הטיפול בערר, אשר חלקם באחריות ועדת הערר וחלקם באחריות המשיבה לערר; בתקנות גם נקבע כי יושב ראש ועדת הערר רשאי להאריך כל מועד שנקבע בתקנות⁵⁴. להלן פירוט השלבים העיקריים בהליך הטיפול בערר:

תרשים 9: השלבים העיקריים בהליך הטיפול בערר



141

סך הימים המצטבר להשלמת ההליך, בערר על שומת השבחה שהכינה ועדה מקומית, לפי השלבים שלהשלמתם נקבעו פרקי זמן, הוא כ-110 ימים. משך זמן זה יכול לשמש בסיס להגדרת זמן תקן לסיום הטיפול בעררים. משרד מבקר המדינה הוסיף לו עוד 30 ימים (כ-30%), בשל שני השלבים שלא נקצב להם זמן, ולכן זמן התקן ששימש לביקורת עמד על 140 ימים, כדי שתהיה אמת מידה להערכת פרק הזמן שחלף בפועל עד לסיום הטיפול בעררים.

142

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על משך זמן הטיפול בעררים שהוגשו בשנים 2018 - 2022 ושהטיפול בהם הסתיים:

לוח 14: משך הזמן הממוצע והחציוני לטיפול בעררים שהטיפול בהם הסתיים, לפי מחוזות, 2018 - 2022 (בימים)

המחוז	משך הזמן הממוצע לסיום הטיפול בעררים	משך הזמן החציוני לסיום הטיפול בעררים
דרום	282	189
חיפה	320	255
ירושלים	480	323
מרכז	314	221
צפון	297	167
תל אביב	696	630
כלל המחוזות	429	292

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

143

בלוח ניתן לראות כי משך הזמן הממוצע לסיום הטיפול בעררים בכלל המחוזות עומד על 429 ימים - פי שלושה מזמן התקן להשלמת התהליך (140 ימים). במחוז תל אביב נמדד משך הזמן הארוך ביותר - 696 ימים שהם כשנתיים, כמעט פי 5 מזמן התקן. במחוז ירושלים משך הזמן לסיום הטיפול עומד על 480 ימים שהם כ-1.3 שנים - כמעט פי 3.5 מזמן התקן. במחוזות דרום, חיפה וצפון מספר הימים הממוצע לסיום הטיפול עומד על יותר מ-282 - פי שניים מזמן התקן.

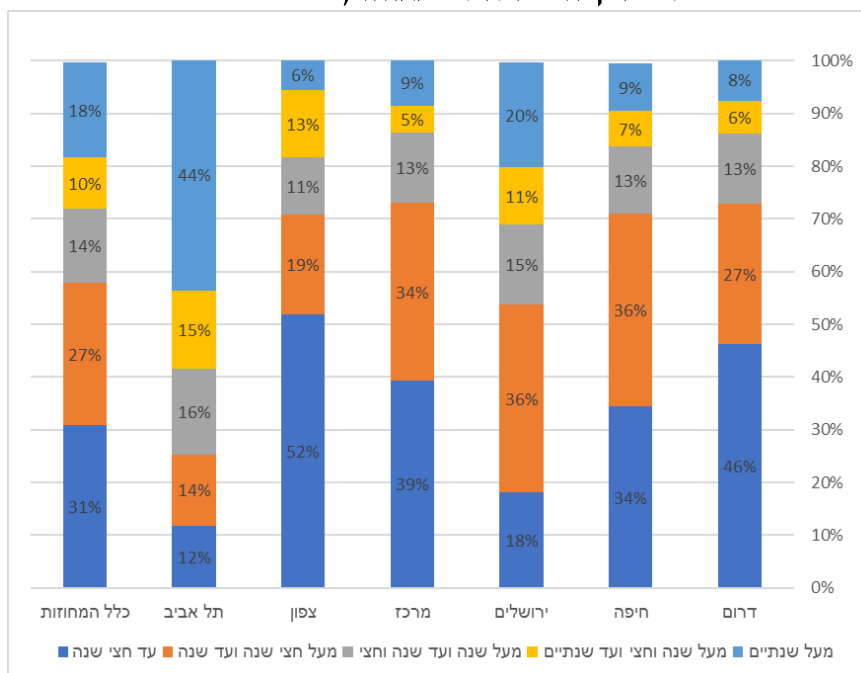
144

הנתונים על משכי הזמן החציוניים לסיום הטיפול בעררים מראים כי מחוז צפון מטפל בכמחצית מהעררים המוגשים אליו במסגרת 167 ימים, כלומר בתקופה שארוכה במעט מזמן התקן. ביתר המחוזות משך הזמן החציוני גבוה יותר, ובולט במיוחד מחוז תל אביב, שבו במחצית מהתיקים הסתיים הטיפול בתוך יותר מ-630 ימים - פי 4.5 מזמן התקן.

145

התרשים שלהלן מציג התפלגות באחוזים של העררים שהסתיים בהם הטיפול, לפי משך הטיפול ולפי המחוזות.

תרשים 10 : התפלגות באחוזים של העררים שהטיפול בהם הסתיים, לפי משך הטיפול ולפי מחוזות, 2018 - 2022



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בכלל המחוזות שיעור המקרים שבהם הסתיים הטיפול בערר בתוך חצי שנה עומד על 31%. במחוז תל אביב, בכשמינית מהמקרים הסתיים הטיפול בתוך חצי שנה. לעומת זאת במחוזות צפון ודרום בכמחצית מהמקרים הסתיים הטיפול בתוך חצי שנה.

עוד נמצא כי בכלל המחוזות, מלבד מחוז תל אביב, בכ-60% - 75% מהמקרים הסתיים הטיפול בתוך שנה (צירוף המקרים שהסתיים בהם הטיפול בפרקי זמן של עד חצי שנה ומעל חצי שנה עד שנה - הצבעים הכחול והכתום בתרשים), ואילו במחוז תל אביב שיעור המקרים שהסתיים בהם הטיפול בתוך שנה עמד על 26%.

אשר להליכים שנמשכו מעל שנה וחצי (פי שלושה מזמן התקן), נמצא כי בכלל המחוזות שיעורם עומד על 28%, ואילו במחוז תל אביב שיעורם עומד על 59%.

הליכי הערר נמשכים בכלל המחוזות 429 ימים בממוצע. משך ההליכים ארוך יותר במחוזות תל אביב (696 ימים - פי 5 מזמן התקן) וירושלים (480 ימים - פי 3.5 מזמן התקן). אשר למחוז תל אביב, נתונים אלו מצטרפים לנתונים על שיעור ההליכים שלא הסתיים בהם הטיפול במחוז זה (73%), שבו גם מוגש המספר הגדול ביותר של עררים, כ-45% מסך כל העררים. הימשכותם של הליכי ערר בעניין שומות השבחה אינה רצויה, משום שהיא יוצרת חוסר ודאות מתמשך לגבי סכום ההיטל שישולם בפועל, ואף לגבי עצם החיוב, והיא גם ביטוי לחוסר יעילות ולסרבול של הליכי החיוב והגבייה של ההיטלים. חוסר ודאות בדבר סכום ההיטל או עצם חיובו עלול לפגוע בפעילות הכלכלית של יזמים ואף למנוע פיתוח של מיזמים. גם מנקודת המבט של הרשות המקומית חוסר ודאות שכזה אינו רצוי, משום שהוא פוגע ביכולתה לתכנן את הפעילות שלה ואת מקורות המימון לכך. הדבר נכון בפרט כאשר מדובר במימון של הליכי תכנון ומיזמי תשתיות שעלויותיהם גבוהות ושביצועם עשוי להתפרס על פני שנים מספר, ולכן נדרש לתכנן את תקצובם בקפידה.

מטה התכנון הלאומי ציין בתשובתו כי הסיבות להימשכותם של הליכי הערר הן היקף העררים, הצורך בכתיבת מסמכי החלטות מורכבים ומפורטים והמתנה להחלטות של ערכאות משפטיות.

151

מומלץ לוועדות הערר המחוזיות, בשיתוף מטה התכנון הלאומי ומינהל התכנון, לבחון את הגורמים להימשכות הליכי הערר על שומות השבחה ולפעול לקיצור משכם, כדי להגביר את הוודאות בנוגע להיטל שנדרש לשלם. מומלץ לבחון בפרט את המצב במחוז תל אביב, לנוכח עומס הפעילות בו והעובדה שהטיפול ב-73% מהעררים לא הסתיים, ושהזמן הממוצע שנדרש לסיום הטיפול בעררים היה 696 ימים, שהם כשנתיים.

בקשות למינוי שמאי מכריע

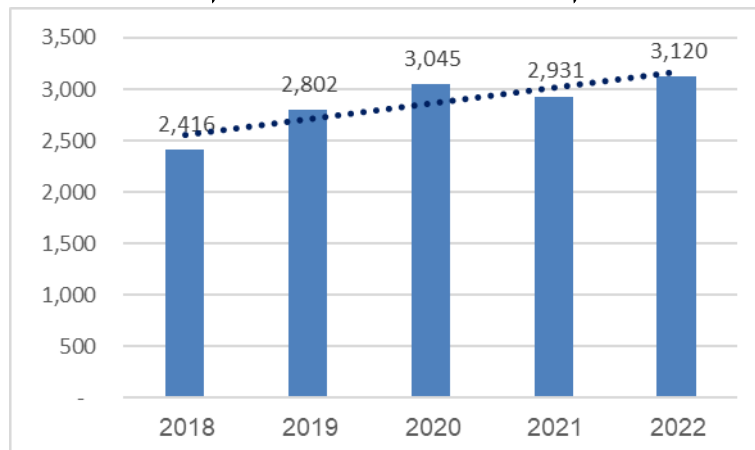
152

בתוספת השלישית לחוק נקבע כי החייב בהיטל השבחה, אם אינו חולק על החיוב כשלעצמו, רשאי לפנות ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה שימנה שמאי מכריע לצורך הכרעה בעניין סכום החיוב⁵⁵. עוד נקבע כי יושב הראש יודיע לחייב ולוועדה המקומית על זהותו של השמאי המכריע אשר מונה⁵⁶, וכי השמאי המכריע ידון בנושא, יכריע לגבי סכום החיוב ויפרסם את החלטותיו⁵⁷. החייב או הוועדה המקומית יכולים לערור על החלטותיו של השמאי המכריע לפני ועדת ערר⁵⁸. על החלטת ועדת הערר בעניין זה קיימת זכות ערעור לבית המשפט לעניינים מינהליים.

153

על פי הניתוח של נתוני האגף לאסדרת מקצועות במשרד המשפטים, המרכז את פעילותם של השמאים המכריעים, בשנים 2018 - 2022 הוגשו כ-14,300 בקשות למינוי שמאי מכריע בעניין שומות השבחה שהכינו 128 ועדות מקומיות.

תרשים 11: מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע שהתקבלו בשנים 2018 - 2022



על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

154

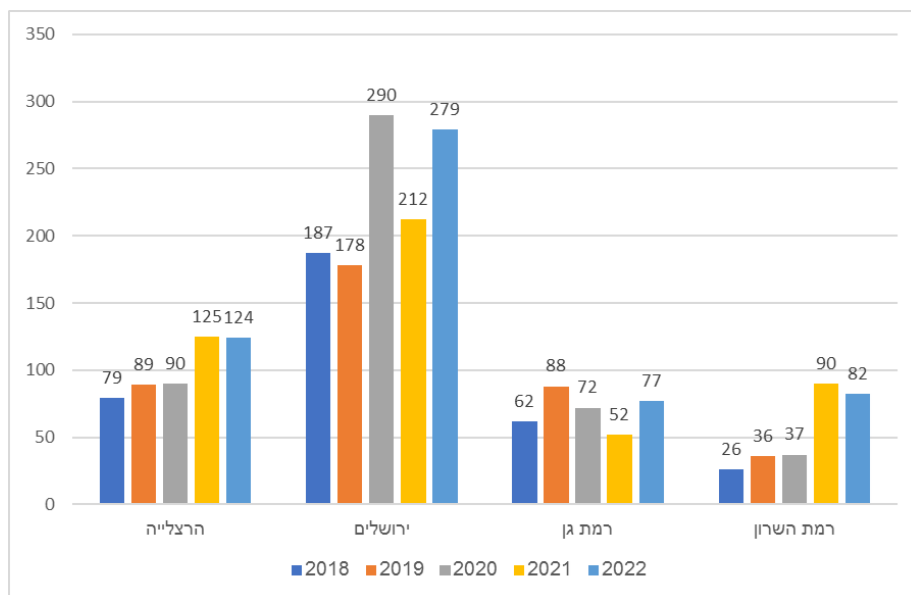
מהתרשים עולה כי יש מגמת עלייה במספר הבקשות למינוי שמאי מכריע, מכ-2,400 בקשות ב-2018 לכ-3,120 בקשות ב-2022 - גידול של כ-29%.

155

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על בקשות למינוי שמאי מכריע לגבי שומות שהכינו העיריות שנבדקו:

55 סעיף 14(ב)(1) לתוספת השלישית.
56 סעיף 14(ב)(2) לתוספת השלישית.
57 סעיף 14(ב)(3) לתוספת השלישית.
58 סעיף 14(ב)(4) לתוספת השלישית.

תרשים 12 : מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע לגבי שומות שהכינו העיריות שנבדקו, לפי שנים, 2022 - 2018



על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות כי בהרצלייה, ירושלים ורמת השרון חלה לאורך השנים עלייה במספר הבקשות למינוי שמאי מכריע: בהרצלייה שיעור העלייה מ-2018 ל-2022 היה כ-57%, בירושלים - כ-49% וברמת השרון - כ-215%; ברמת גן חלה עלייה מתונה יותר בשיעור של כ-24%.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע ביחס לכלל השומות שהכינו העיריות שנבדקו בשנים האמורות:

לוח 15 : שיעור הבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שהכינו העיריות שנבדקו, 2022 - 2018

שם העירייה	מספר השומות שהכינו העירייה	מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע	שיעור הבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שהכינו העירייה
הרצלייה	2,396	507	21%
ירושלים	5,380	1,146	21%
רמת גן	2,226	351	16%
רמת השרון	1,491	271	18%

על פי נתוני משרד המשפטים ונתוני העיריות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור הבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שהכינו העיריות נע בין 16% ברמת גן ל-21% בהרצלייה ובירושלים. הדבר מצביע על שיעור ניכר של שומות השבחה שבעניינן התעוררו מחלוקות על סכום החיוב; בירור המחלוקת כרוך בהשקעת משאבים, משום שהרשות המקומית מחויבת לשלם מחצית משכר טרחתו של השמאי המכריע. כמו כן, עצם קיומן של מחלוקות משקף חוסר ודאות בנוגע לסכום ההיטל.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שיעור הבקשות למנות שמאי מכריע לטיפול בשומות שהיא הכינה אינו חורג בהרבה משיעורן בעיריות האחרות. העירייה ציינה כי פנייה לשמאי מכריע אומנם כרוכה בתשלום שכר טרחה, אך במקרים רבים, ובעיקר במקרים בהם נקבע היטל השבחה גבוה, הדבר עשוי להשתלם לבעל המקרקעין. עוד ציינה כי הבקשה למנות שמאי מכריע נתונה להחלטתו של בעל המקרקעין, ולכן יש ספק אם ביכולתה לפעול לצמצום התופעה.

160 עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא עורכת שומות הוגנות, על בסיס תחשיב ברור ושוויוני בהתאם להוראות החוק, התקנות וההנחיות בנושא, וכי זכותם של הנישומים לפעול בכל דרך חוקית העומדת לרשותם בעניין החיובים שנקבעו להם.

161 מומלץ לעיריות הרצליה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון לבחון את הסיבות לשיעור הניכר של בקשות למנות שמאי מכריע בעניין שומות ההשבחה שהן הכינו, ולפעול כדי לצמצם את שיעור המחלוקות ככל הניתן.

משכם של ההליכים בפני שמאי מכריע

שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים

162 שיעור גבוה של הליכים שהחלו ולא הסתיימו מצביע על הימשכותם של ההליכים, בפרט אם מדובר בהליכים שהחלו לפני שנים מספר.

163 נמצא כי נכון לאוגוסט 2023 הסתיים הטיפול ב-97% מהבקשות למינוי שמאי מכריע שהוגשו בשנים 2018 - 2022. אשר לבקשות שהוגשו בשנים 2018 - 2021, הסתיים הטיפול ב-99% מהן, ואשר לבקשות שהוגשו ב-2022, הסתיים הטיפול ב-89% מהן.

164 ברוב הגדול של ההליכים שהחלו בשנים 2018 - 2022 הסתיים הטיפול, והדבר מצביע על כך שלא מסתמנת תופעה בלתי רצויה של הליכים שנמשכים שנים ללא הכרעה.

משך הזמן לסיום הטיפול בהכרעה

165 בתוספת השלישית ובתקנות התכנון והבנייה (סדרי דין בבקשה להכרעה לפני שמאי מכריע או שמאי מייצג), התשס"ט-2008 (להלן - תקנות שמאי מכריע), נקבעו משכי הזמן המרביים להשלמת שלבי הטיפול העיקריים בבקשות; בתקנות שמאי מכריע נקבע כי השמאי המכריע רשאי להאריך את משכי הטיפול מטעמים מיוחדים שיירשמו⁵⁹.

166 ההליכים בפני שמאי מכריע מורכבים מארבעה שלבים עיקריים: מינוי שמאי מכריע לאחר קבלת בקשה מהחייב בהיטל, קבלת החלטה בעניין הבקשה, מסירת ההחלטה לצדדים ופרסומה של ההחלטה. העברת ההחלטה לצדדים מותנית בכך שהצדדים ישלמו את שכר הטרחה של השמאי⁶⁰.

167 יצוין כי תקנות שמאי מכריע מפרטות תרחישים שונים לניהול ההליך, למשל אפשרות לקיום דיון בפני שמאי מכריע או אפשרות לקיום ההליך ללא דיון, ולכל תרחיש יש לוחות זמנים משלו. עם זאת הזמן המצטבר להשלמת הליך ההכרעה, בתרחיש העקרוני⁶¹, עומד על כ-180 ימים. פרק זמן זה יכול לשמש כאמת מידה (זמן תקן) לבדיקה של משך ההליכים בפועל.

168 בלוח שלהלן מוצגים משכים ממוצעים לשלבים השונים של ההליך, וכן משך הזמן הממוצע של כל ההליך - מקבלת הבקשה למנות שמאי מכריע ועד מסירת ההחלטה לצדדים⁶², לגבי בקשות למינוי שמאי מכריע שהוגשו בשנים 2018 - 2022 בנוגע לשומות השבחה שהכינו ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה בכל הארץ:

59 סעיף 22 לתקנות שמאי מכריע.

60 סעיף 20 לתקנות שמאי מכריע.

61 אלו השלבים שהובאו בחשבון בהליך העקרוני: הודעה על זהות השמאי, המצאת מסמכים, תשובת המשיבים, קיום דיון לפני השמאי המכריע, קבלת החלטה ושליחת העתק ההחלטה לצדדים.

62 נותחו 10,452 מקרים של הליכים שהושלמו ושהיו לגביהם מלוא הנתונים. מהניתוח הוסרו מקרי קיצון שנבעו ככל הנראה משגיאות בהזנת הנתונים.

לוח 16 : פרקי הזמן שחלפו עד להשלמת ההליכים בפני שמאי מכריע בנוגע לשומות שהכינו ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה בכל הארץ, בחלוקה לשלבים, 2018 - 2022 (בימים)

משך התהליך מקבלת הבקשה עד מסירת ההחלטה לצדדים	ממסירת ההחלטה לצדדים ועד מסירתה לצורך פרסומה	מקבלת ההחלטה ועד מסירתה לצדדים	מהדיון האחרון ועד קבלת ההחלטה	מקבלת בקשה עד מינוי	
כ-180 יום	7	7 ימים מיום השלמת תשלום שכרו של השמאי המכריע	60	15	זמן תקן
238	25	41	77	13	זמן ממוצע
215	12	25	58	13	זמן חציוני
33%	14%	לא ניתן לחישוב	52%	88%	שיעור ההליכים שהסתיימו בתוך זמן התקן

על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

169

מהלוח עולה כי ההליך של בירור מחלוקות בפני שמאי מכריע בנוגע לשומות שהכינו ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה בכל הארץ, מקבלת בקשה למנות שמאי מכריע ועד מסירת ההחלטה לצדדים, נמשך בממוצע 238 ימים בעוד זמן התקן הוא כ-180 ימים, וכי 33% מההליכים הסתיימו בזמן התקן. עוד עולה כי הליך המינוי של השמאי מסתיים ברוב גדול של המקרים (88%) בתוך זמן התקן. משך הזמן מהדיון האחרון ועד קבלת ההחלטה הוא בממוצע כ-77 ימים, לעומת זמן התקן שעומד על 60 ימים.

170

מקבלת ההחלטה ועד מסירתה לצדדים חלפו בממוצע 41 ימים. הגם שהליך זה אמור להסתיים בתוך 7 ימים מיום השלמת תשלום שכרו של השמאי המכריע. יצוין כי השלמת שלב זה מותנית בתשלום שכר טרחתו של השמאי בידי הצדדים. לפיכך אפשר שהימשכות הליכי התשלום בקרב הצדדים היא שמעכבת את מסירת ההחלטה.

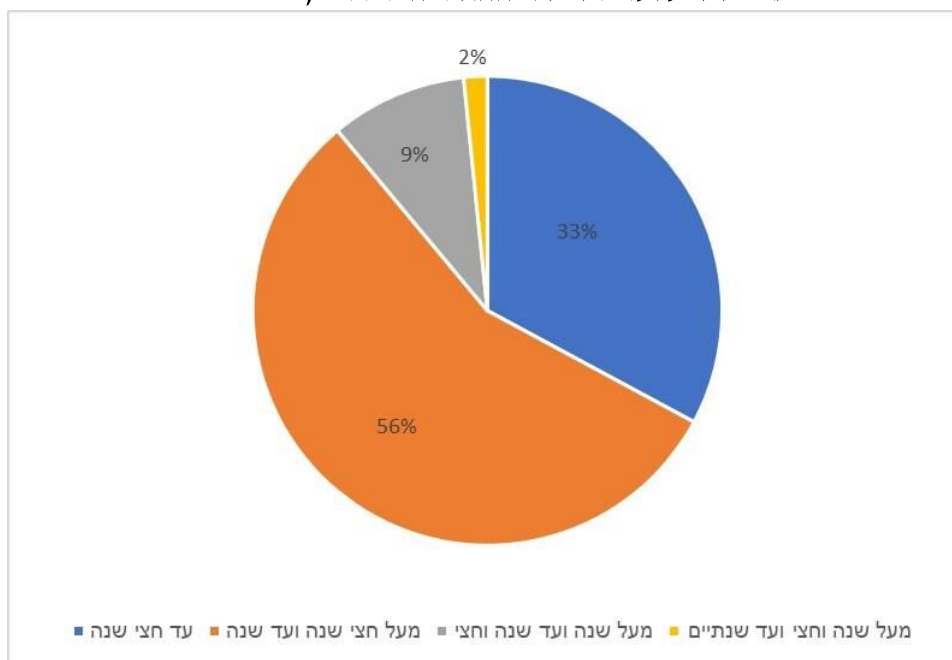
171

עוד נמצא כי ממסירת ההחלטה לצדדים ועד מסירתה לצורך פרסומה חלפו כ-25 ימים בממוצע, אף שזמן התקן הוא 7 ימים.

172

התרשים שלהלן מציג את התפלגות ההליכים שהסתיימו הטיפול בהם, לפי משך הזמן שחלף ממועד קבלת הבקשה למינוי שמאי מכריע ועד למועד מסירת ההחלטה לצדדים, לגבי בקשות למינוי שמאי מכריע שהתקבלו בשנים 2018 - 2022 :

תרשים 13: התפלגות ההליכים בפני שמאי מכריע שהטיפול בהם הסתיים בנוגע לשומות שהכינו ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה בכל הארץ, לפי משך הזמן שחלף ממועד קבלת בקשה למינוי שמאי מכריע ועד למסירת ההחלטה לצדדים, 2018 - 2022



על פי נתוני משרד המשפטים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

173

מהתרשים עולה כי הטיפול רק בכ-33% מההליכים שהתקיימו בפני שמאי מכריע הסתיים בתוך פחות מחצי שנה, כלומר במסגרת זמן התקן - 180 יום. ב-56% מהמקרים הסתיים הטיפול בתקופה שבין חצי שנה לשנה; במיעוט קטן של הבקשות (2%) הטיפול נמשך מעל שנה וחצי והסתיים בתוך שנתיים.

174

מהממצאים עולה כי הטיפול ברוב ההליכים בפני שמאי מכריע (89%) הסתיים בתוך שנה, וכי העיכובים המשמעותיים לסיום ההליך הם בשלבים שלאחר קבלת החלטה של השמאי המכריע.

השוואה מסכמת של הליכי בירור מחלוקות

175

בלוח שלהלן מוצגים נתונים נבחרים הנוגעים למשכם של ההליכים בשני סוגי הערכאות לבירור מחלוקות בעניין שומות השבחה - הליכי ערר שטיפלו בהם ועדות הערר והליכים שהתקיימו בפני שמאי מכריע. הנתונים המוצגים הם של הליכים שהחלו בשנים 2018 - 2022:

לוח 17: השוואה של נתונים נבחרים על משכם של הליכים בוועדות ערר ובפני שמאי מכריע, 2018 - 2022

שומאי מכריע	ועדות ערר	
14,300	*6,991	מספר ההליכים שהחלו
3%	46%	שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים עד מועד סיום הביקורת
238	429	משך הזמן הממוצע של ההליכים שהטיפול בהם הסתיים (בימים)
33%	31%	שיעור ההליכים שהסתיימו בתוך חצי שנה
2%	28%	שיעור ההליכים שהטיפול בהם נמשך מעל שנה וחצי

* כ-5,800 מהם עררים על שומות של ועדות מקומיות וכ-1,100 - על החלטות שמאי מכריע.

176

בשנים 2018 - 2022 החלו במצטבר כ-21,290 הליכי ערר והליכים בפני שמאי מכריע. מהלוח עולה כי מספר ההליכים שהחלו במסלול של שמאי מכריע גדול כמעט פי 2.5 ממספר הליכי הערר על שומות שהכינו ועדות מקומיות שהחלו בוועדות הערר, זאת אף שבחליכים בפני שמאי מכריע נדרשים בעלי המקרקעין לשלם את מחצית שכר טרחתו, ואף שלוועדות הערר יש סמכויות להכריע גם בעניין עצם החיוב.

177

עוד עולה מהלוח כי שיעור ההליכים שהטיפול בהם לא הסתיים בוועדות הערר עומד על 46% - גבוה בהרבה משיעורם של הליכים שלא הוכרעו במסלול של שמאי מכריע, שעומד על 3%. נוסף על כך, משך הזמן הממוצע לסיום הטיפול בחליכים במסלול של שמאי מכריע היה קצר יותר בממוצע ב-191 ימים, שהם כ-6 חודשים - 429 ימים בממוצע בוועדות ערר לעומת 238 ימים במסלול של שמאי מכריע.

178

עוד אפשר לראות כי הטיפול רק בכ-31% מההליכים בוועדות הערר הסתיים בתוך חצי שנה, ושיעור ההליכים שהסתיימו בפרק זמן זה במסלול של שמאי מכריע עמד על כ-33%. כמו כן, ב-28% מההליכים שהתקיימו בוועדות הערר נמשך הטיפול מעל שנה וחצי, ואילו בחליכים במסלול של שמאי מכריע היה שיעורם של אלה 2%.

179

מומלץ למטה התכנון הלאומי, למינהל התכנון ולמשרד המשפטים ליזום עבודת מטה, כדי לבחון כיצד לייעל את הליכי בירור המחלוקות בעניין שומות השבחה, בשים לב לכך שהחייבים בהיטל מעדיפים לפנות לבירור המחלוקת בפני שמאי מכריע ובשים לב לממצאים על משכם של הליכים שהתקיימו בפני ועדות הערר - 429 ימים בממוצע - ולממצאים על שיעור של עררים (46%) שהטיפול בהם לא הסתיים.

תוצאות המחלוקות בנוגע להיטל השבחה ועקרונות מס אמת

180

עקרונות יסוד בתורת המיסים כוללים את הדרישות שמס המוטל על התושבים יהיה ודאי ומושתת על הגינות וישר⁶³. בפסיקת בתי המשפט התגבש עיקרון בדבר גביית מס אמת, המבטא חתירה לגבות את מלוא המס המגיע מהחייב מתוך מתן יחס שוויוני לכל הנישומים⁶⁴.

181

בהקשר של היטל השבחה קבע בית המשפט העליון כי יש לגבותו באופן שיבטיח גביית מס אמת, ויש להימנע מגביית היטל השבחה ביתר, המובילה להתעשרות הרשות שלא כדין ונוגדת את חובת ההגינות הבסיסית של הרשות⁶⁵.

182

היטל ההשבחה המושתת על חייב צריך אפוא להיות הוגן ולהיקבע על בסיס תחשיב ברור ושוויוני, כדי למנוע מחלוקות בנוגע אליו. אי-יישום של עקרונות אלו מסרב את החליכים ופוגע ביעילות המינהלית של גביית ההיטל ובוודאות ביחס לגובתו. חמור מכך, גם אמון הציבור ברשויות ובצדקת ההיטל נפגע.

שיעור המחלוקות - הליכי ערר ושמאי מכריע

183

פניית חייבים להליכי ערר או לשמאי מכריע בנוגע לשומות שהכינו העיריות שנבדקו משקפת מחלוקות בדבר עצם החיוב או בדבר גובה החיוב שקבעו העיריות. מטבע הדברים, סביר שיהיו מחלוקות בענייני חיוב כספי, בייחוד לנוכח העובדה שהחייבים בהיטלי השבחה מתאפיינים בסכומים גבוהים - עשרות ומאות אלפי שקלים. ככל שהשיעור של הליכי ערר ופנייה לשמאי מכריע מסך השומות שהכינו הוועדות גבוה יותר, כך הוא מצביע על מידת התנגדות רבה יותר של החייבים לשומות.

⁶³ יוסף מ' אדרעי, מבוא לתורת המסים, ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין (2008).

⁶⁴ ראו למשל: ע"א 9333/02 מנהל מס ערך מוסף טבריה נ' אבו סאלח חוסיין (פורסם במאגר ממוחשב).

⁶⁵ בר"ם 4367/16 אחרון מאיר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוד השרון (פורסם במאגר ממוחשב).

184

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על שיעור המקרים שבהם הוגשו עררים או בקשות למינוי שמאי מכריע בעניין השומות שהכינו העיריות שנבדקו :

לוח 18 : שיעור העררים והבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שהכינו העיריות שנבדקו, 2018 - 2022

העירייה	מספר השומות שהכינה העירייה*	מספר העררים על שומות שהכינה העירייה**	מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע***	שיעור העררים מסך השומות שהכינה העירייה	שיעור הבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות שהכינה העירייה	שיעור העררים והבקשות למינוי שמאי מכריע מסך השומות
הרצלייה	2,396	70	507	3%	21%	24%
ירושלים	5,380	627	1,146	12%	21%	33%
רמת גן	2,226	66	351	3%	16%	19%
רמת השרון	1,491	30	271	2%	18%	20%

* על פי נתוני העיריות.

** על פי נתוני מינהל התכנון.

*** על פי נתוני משרד המשפטים.

185

מהלוח עולה כי ברמת גן וברמת השרון התנגדו החייבים לכחמישית מהשומות שהכינה העירייה, בהרצלייה - לכרבע מהשומות ובירושלים - לכשליש מהשומות.

186

מומלץ לעיריות הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון לבחון את הסיבות לשיעור הניכר של התנגדויות לשומות, כדי לפעול לצמצומן, ובכך לייעל את ההליכים ולהגביר את הוודאות שלהם.

187

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שילוב של כמה גורמים - ערכי הקרקע הגבוהים, ריבוי מיזמי הבנייה בעיר, הפוטנציאל לבנייה הגלום בתוכניות בתחום שיפוטה והעובדה כי בעיר פועלים יזמים מובילים המסתייעים ביועצים מקצועיים - מביא להגשת בקשות רבות יחסית למינוי שמאי מכריע, כדי לצמצם בעלויות המיזמים. עוד מסרה העירייה כי היא הוסמכה כוועדה עצמאית, בין היתר, על סמך משוב חיובי על תפקודה המקצועי, גם בהתחשב בעררים שהוגשו על החלטותיה.

188

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא אינה סבורה כי שיעור המחלוקות חריג או כי הוא מעיד על התנהלות לא תקינה שלה, אך עם זאת היא תמשיך לבחון בכל עת את התנהלותה בנושא, כדי לשפר את השירות לתושב, לייעל את ההליכים ולהגביר את הוודאות בקרב התושבים.

189

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי לאחר כל פסיקה היא בוחנת את נסיבותיה והשפעותיה, ולאחר מכן היא מיישמת את תובנותיה במסגרת הכנת השומות.

תוצאות הליכי ערר

190

לצד שיעור ההליכים שבהם התעוררו מחלוקות בנוגע לשומות, משרד מבקר המדינה בדק גם את תוצאות ההליכים, כדי לבחון את המקרים שבהם הפנייה נמצאה מוצדקת באופן מלא או חלקי.

191

במסגרת הליכי ערר אפשר לטעון כאמור בנוגע לעצם החיוב או בנוגע לסכומן, אולם הנתונים של ועדות הערר, שמרכז מינהל התכנון, אינם משקפים חלוקה זו וגם אינם כוללים מידע על סכומי החשבחה שבמחלוקת.

מומלץ לוועדות הערר ולמינהל התכנון לכלול במסד הנתונים על הליכי הערר על שומות השבחה מידע על סוג הטיעון כנגד החיוב בהיטל השבחה, על סכומי החיוב שהתעוררו בעניינם מחלוקות ועל הסכומים שנקבעו בעקבות הליכי הערר.

מטה התכנון הלאומי ומינהל התכנון השיבו למשרד מבקר המדינה כי הם פועלים לשדרוג מערכות המחשוב ופיתחו טפסים מקוונים להגשת עררים, והשימוש בהם צפוי להתחיל במהלך שנת 2024. במסגרת זו יטויו הנתונים על הליכי הערר, והם יכללו גם את סכומי החיוב שהתעוררו בעניינם מחלוקות ואת הסכומים שנקבעו בסופו של דבר על ידי ועדת הערר.

בתרשים שלהלן מוצגות תוצאות של עררים שהוגשו לוועדות הערר בשנים 2018 - 2022 על שומות השבחה שהכינו ועדות מקומיות בכל הארץ - הליכים שהסתיימו ושתועדה תוצאתם :

לוח 19 : התפלגות תוצאות הליכי ערר על שומות ועדות מקומיות, 2018 - 2022

תוצאת ההליך	מספר החליכים	השיעור מתוך סך החליכים שהסתיימו
החזרת העניין לוועדה המקומית	26	1%
הסכמת הצדדים או פשרה	831	36%
התקבלות הערר באופן מלא או חלקי	474	20%
מתן תוקף להחלטת שומה מייעצת	98	4%
דחיית הערר	242	10%
מחיקת הערר בהסכמת העורר	682	29%
סך הכול	2,353	100%

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ב-10% מההליכים הערר נדחה, וב-29% מהם הוא נמחק בהסכמת העורר. ב-56% מההליכים הערר התקבל באופן מלא או חלקי או הסתיים בהסכמת הצדדים או בפשרה ביניהם. כלומר, בכמחצית מההליכים הערר הביא לשינוי של השומה או אף לביטולה, בין אם בהסכמת הצדדים, בפשרה או בעקבות קבלת הערר.

השיעור הגבוה (56%) של הליכי ערר שהסתיימו בשינוי השומה או בביטולה, בין אם בהסכמת הצדדים, בפשרה או בקבלת הערר, מצביע על כך שחלק ניכר מהשומות שהכינו העיריות היו טעונות תיקון לטובת העורר או שנדרש היה לבטלן.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על תוצאות הערר על שומות שהכינו העיריות שנבדקו.

לוח 20 : התפלגות תוצאות הליכי ערר על שומות שהכינו העיריות שנבדקו, 2018 - 2022

תוצאת ההליך לאחר הכרעה	הרצלייה	ירושלים	רמת גן	רמת השרון
הסכמת הצדדים או פשרה	14%	29%	49%	64%
התקבלות הערר באופן מלא או חלקי	30%	39%	10%	7%
מתן תוקף להחלטת שומה מייעצת	2%	1%	6%	-
דחיית הערר	24%	7%	12%	7%
מחיקת הערר בהסכמת העורר	30%	24%	23%	22%
סך הכול	100%	100%	100%	100%

על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור העררים שנדחו נע בין 7% ל-24%. בחלק ניכר מההליכים (22% - 30%) נמחק הערר בהסכמת העורר. עוד עולה כי יש שיעור גבוה של עררים שהתקבלו באופן מלא או

חלקי או שהסתיימו בהסכמה בין הצדדים או בפשרה - בהרצלייה הוא עומד על 44%, ואילו בירושלים, רמת גן ורמת השרון הוא נע בין 59%-ל-71%.

199

יוצא אפוא כי תוצאתם של חלק ניכר מהעררים (44% - 71%) בנוגע לשומות שהכינו הערירות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - הייתה שינוי של השומה או אף ביטולה, בין אם בהסכמה או פשרה בין הצדדים ובין אם בעקבות קבלת הערר באופן מלא או חלקי.

200

ממצאים אלו מצביעים על כך שההתנגדות לשומות במסגרת הליכי ערר נמצאה מוצדקת באופן מלא או חלקי בכמחצית מהמקרים ועד כשני שלישים מהם.

201

אשר לעררים על החלטות של שמאי מכריע, נמצא כי שיעורם מבין סך ההחלטות של שמאי מכריע בשנים 2018 - 2022 עמד על כ-8%. שיעור העררים על החלטות שמאי מכריע נמוך יותר בהשוואה לשיעור המחלוקות על שומות בערירות שנבדקו, שנע בין 19% בעיריית רמת גן ל-33% בעיריית ירושלים. כ-57% מהעררים על החלטות שמאי מכריע הוגשו על ידי בעלי המקרקעין, ואת השאר (43%) הגישו ועדות מקומיות. להלן פירוט בדבר תוצאותיהם:

לוח 21: תוצאות עררים על החלטות שמאי מכריע

תוצאת החליף לאחר הכרעה	עררים שהגישה ועדה מקומית	עררים שהגישו בעלי מקרקעין
הסכמת הצדדים או פשרה	30%	29%
התקבלות מלאה או חלקית	18%	20%
דחיית הערר	18%	24%
מחיקת הערר בהסכמת העורר	26%	22%
החזרת העניין לשמאי המכריע	7%	3%
אימוץ תחשיב מתוקן או החלטת שמאי מייעץ	1%	2%

202

מהלוח עולה כי כחמישית מהעררים על החלטות שמאי מכריע, בין אם הגישו אותם ועדות מקומיות ובין אם הגישו אותם בעלי מקרקעין, התקבלו באופן מלא או חלקי. כ-30% מהעררים הסתיימו בהסכמת הצדדים או בפשרה. עוד עולה כי כרבע מהעררים שהגישו בעלי מקרקעין נדחו, ושיעורם של עררים שהגישו ועדות מקומיות ונדחו עומד על 18%.

פערים בין שומות בנוגע לסכום ההיטל

203

כדי לקבוע את ההשבחה יש צורך להעריך את שווי המקרקעין לפני אישור התוכנית המשביחה ואת ערכם ביום אישור התוכנית המשביחה, ובתוך כך לנטרל את עליית הערך שמקורה בשינויי המחירים בשוק הנדל"ן. הערכת שוויים של מקרקעין, כשלעצמה, היא פעולה מורכבת הדורשת איסוף וניתוח של נתונים רבים ושקלול של סוגיות קנייניות ותכנוניות בהתאם לשיטות שמאיות מקובלות. נדרשת גם מיומנות בניתוח תוכניות והיתרים ובמתן פרשנות משפטית וכלכלית להוראותיהם. מטבע הדברים, הערכת שווי אינה מדע מדויק, ויש עניינים הנתונים לשיקול הדעת המקצועי של השמאי, בפרט לנוכח הצורך בפרשנות להוראות התוכניות והערכה של המידה האפשרית, הלכה למעשה, של מימוש הזכויות, ולנוכח סוגיות נוספות שעשויות להשפיע על השווי. לכן מטבע הדברים ייתכנו פערים מסוימים בהערכות שווי ההשבחה.

204

עם זאת, ריבוי מקרים של פערים מהותיים בין סכום היטל ההשבחה המקורי שבו חויב בעל המקרקעין לבין החיוב שנקבע לבסוף בהכרעות של שמאי מכריע או בהחלטות של ועדות הערר הוא תופעה לא רצויה, המחייבת בדיקה והפקת לקחים, כדי להבטיח שהחיוב ישקף מס אמת. פערים מהותיים של עשרות אחוזים בין השומות עלולים ליצור את הרושם של הטיות של השומות, בין אם מדובר בהטיות לטובת הרשות המקומית הפוגעות בחייבים, או בהטיות לטובת החייבים הפוגעות בקופה הציבורית. חיובים ביתר עלולים להותיר בקרב הציבור את הרושם שהרשויות אינן הוגנות כלפיו, ולפגוע באמון הציבור בצדקת היטל זה.

205

מניתוח של שישה מקרי מחלוקות על שומת השבחה שהגיעו להכרעה של שמאי מכריע⁶⁶ עלה כי התעוררו מחלוקות בהיבטים האלה: פרשנות של הוראות התוכנית ומהות ההשבחה; הערכת שווי הנכס לפני ההשבחה בהתאם למאפייניו, לעסקאות הנוגעות לנכסים דומים ולהכרעות קודמות של שמאים בעניין; הערכה של משך החיים הכלכליים הצפויים לנכס, בדרך כלל כנגזרת של גיל המבנה; היתכנות למימוש בפועל של ההשבחה, למשל בשל מגבלות הנדסיות, קשיי ביצוע והתנגדויות של שכנים; משך הזמן הצפוי למימוש בפועל של ההשבחה, בשל הצורך לעמוד בתנאים מסוימים או להתגבר על התנגדויות; והערכת שווי ההשבחה.

206

בעניין הערכת שווי ההשבחה התגלעו מחלוקות הנוגעות להערכת שווי של מ"ר בנוי במועד המימוש; הערכת שווי של תוספת מ"ר בנוי מעבר לרף מסוים בעקבות ערך שולי פוחת; הערכת שווי של מרכיבי השבחה שאינם תוספת בשטח בנייה, כגון תוספת גובה לחלל, או הרחבת השטח במגרש שבתחומו מותר לבנות (שינוי בקו בניין); הפחתה של שווי ההשבחה בשל עלויות או הוצאות חריגות הכרוכות במימוש הזכויות, למשל בשל הצורך להרוס חלק מהמבנה, או בשל העלויות הכרוכות בתוספת בנייה חדשה על מבנה קיים; והפחתה של שווי ההשבחה בשל פגיעות מסוימות בערך המבנה הקיים כתוצאה של מימוש ההשבחה, למשל הסתרה של נוף או ביטול מרפסות.

207

התרשים שלהלן מסכם את הסוגיות העיקריות שבגינן התעוררו מחלוקות בנוגע לשומות השבחה:

תרשים 14: סוגיות שהתעוררו לגביהן מחלוקות על שומות השבחה



ההחלטות של השמאים המכריעים מפורסמות באתר משרד המשפטים וניתן לאתרן באמצעות תאריך ההחלטה. נותחו מחלוקות בעניין שתי שומות של עיריית הרצליה, מ-4.1.22 ומ-5.7.22, שתי שומות של עיריית ירושלים, מ-4.1.22 ומ-6.12.22, שומה של עיריית רמת גן מ-7.7.22 ושומה של רמת השרון מ-7.4.22.

208

מניתוח מקרים של מחלוקות עלה כי היו מגוון סיבות שבגינן התעוררה מחלוקת, למשל בשל תחשיבים שונים של הערכת השווי של הנכס לפני ההשבחה; הבדלים בהערכות בדבר ההיתכנות למימוש בפועל של ההשבחה ובנוגע למשך הזמן שיידרש לכך; והבדלים בתחשיבים הנוגעים להפחתות לשווי ההשבחה, למשל בשל הוצאות חריגות שיידרשו לבנייה. עוד נמצא כי לעיתים הסיבה למחלוקת נעוצה בפרשנות שונה להוראות התוכניות המשבחות.

209

מומלץ למינהל התכנון לבדוק אם יש מקרים נוספים שבהם התעוררה מחלוקת בנושא השבחה בשל הוראות התוכניות, ולפי הצורך להפיק מכך לקחים הנוגעים לניסוח הוראות התוכנית, כדי לצמצם ככל הניתן את הצורך בפרשנות שלהן.

בקות המאסדרים

210

מינהל התכנון הוא המאסדר של הוועדות המקומיות, ובמסגרתו פועלת יחידת בקרה על הוועדות המקומיות, שתפקידה לבצע בקרה על אופן פעילותן לפי חוק התכנון והבנייה⁶⁷. מינהל התכנון גם מרכז את הליך הסמכתן של הוועדות, הכרוך בביזור סמכויות לוועדות, ומגבש המלצות לשר הפנים, בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה בעניין זה⁶⁸. בחוק גם נקבע כי שר הפנים יפעל ככל הניתן להדרכתן ולהכוונתן של הוועדות המקומיות כדי שיהיה ניתן לקדם את הסמכתן כוועדות מקומיות עצמאיות⁶⁹.

211

בביקורת עלה כי מינהל התכנון לא בחן את תפקוד הוועדות המקומיות בהיבטים הניהוליים של קביעת היטלי ההשבחה, שקיפות ההליכים והפקת לקחים. לפיכך לא נבדקה סוגיית הפערים בין שומות ההשבחה שהכינו הוועדות המקומיות לבין החיובים הסופיים שקבעו השמאים המכריעים או ועדות הערר.

212

מומלץ כי מינהל התכנון יבצע בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה בקרות בנושא היטלי השבחה וכן מומלץ כי הוא יפרסם הנחיות מקצועיות וקווים מנחים לגבי תפקוד תקין של הוועדות המקומיות בהיבטים של ניהול ההליכים בנושא זה. זאת בין היתר כדי לצמצם את התופעה של פערים מהותיים בין שומות לחיובים סופיים, כדי ליעל את ההליכים וכדי להפחית סיכונים למחלוקות בנושא.

213

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הבקרות שלו בוועדות המקומיות ממוקדות בהסרת חסמים בהליכי הרישוי הבנייה, וכי מאחר שההליכים הכרוכים בהיטלי השבחה אינם מעכבים את רישוי הבנייה, משום שלמבקש ההיתר יש אפשרות לקבל את היתר הבנייה גם בהיעדר הסכמה על החיוב, הנושא אינו נמצא בראש סדר העדיפויות שלו בקביעת נושאי הבקרה. עם זאת הוסיף מינהל התכנון כי לנוכח ההמלצה, אגף בקרת ועדות מקומיות ישלב את הנושא במסגרת בקרות עומק שהוא עושה בחלק מהוועדות המקומיות, וכי יבחן לגייס יועצים ייעודיים כדי לבדוק את הנושא במסגרת בקרות רוחב בכלל הוועדות המקומיות. עוד ציין כי בהתאם לכך יבחן את האפשרות לפרסם את תוצאות הבדיקה באתר המרשתת שלו.

214

נוסף על כך, נמצא כי למשרד המשפטים אין נתונים על הפערים שהתגלו בין שומות השבחה ועל הסיבות להם, בהליכים שהתקיימו בפני שמאים מכריעים, שאת פעילותם הוא מרכז. לכן אינו יכול להפיק לקחים ולנקוט פעולות שיסייעו לצמצם את תופעת הפערים המהותיים.

215

מומלץ למשרד המשפטים לרכז נתונים בנושא ולבחון את התופעה של פערים מהותיים בין שומות מקרקעין, כדי לבחון אם יש צורך בנקיטת פעולות אחרות שיצמצמו את התופעה. מומלץ לגבש

67 סעיף 31 לחוק התכנון והבנייה.

68 סעיף 31א לחוק התכנון והבנייה. שר הפנים רשאי גם להעביר סמכויות מוועדה מקומית לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, כמפורט בסעיף 28 לחוק התכנון והבנייה.

69 סעיף 31ד לחוק התכנון והבנייה.

עבודת מטה כדי לנתח את המחלוקות שהתגלעו, לבחון את תדירותן של מחלוקות חוזרות ונשנות ובחנתאם לכך לשקול את הצורך בפרסום הנחיות מקצועיות בתחום.

216

האגף לאסדרת מקצועות במשרד המשפטים מרכז עבודת מטה בעניין כתיבת תקנים בנושא שומות מקרקעין. בתקנים יש למשל התייחסות לפירוט המזערי הנדרש בשומות מקרקעין, והוראות לעריכת סעיפים נבחרים בשומות.

217

במכלול התקנים אין תקן שקובע את הפירוט הנדרש בשומות השבחה, מלבד התייחסות לנושא בהקשר של בדיקה שמאית כלכלית לתוכנית פינוי-בינוי (תקן 21.1).

218

מומלץ למשרד המשפטים לגבש תקן ייעודי לשומות השבחה, על סמך הניסיון המקצועי שנצבר ועל סמך הפקת לקחים לגבי מחלוקות בין שומות ותוצאות בירור.

בדיקה של פערים בין שומות במדגם מקרים

219

בהיעדר נתונים כוללים בנושא, בדק משרד מבקר המדינה אם קיימים פערים מהותיים בין סכום היטל ההשבחה שקבעו ועדות מקומיות לבין סכום היטל ההשבחה שקבעו שמאים מכריעים, במדגם אקראי של 60 שומות מכריעות⁷⁰ שפורסמו לציבור בשנת 2022. המדגם כלל מחלוקות בעניין שומות שהכינו 34 ועדות מקומיות. סכומי היטלי ההשבחה בשומות האלו נעו בין כ-15,000 ש"ח לכ-32 מיליון ש"ח.

220

נמצא כי ב-57 מ-60 שומות (95%) הפחיתו השמאים המכריעים משומת הוועדה. במקרה אחד השומה המכרעת הייתה זהה לשומת הוועדה, ובשני מקרים אחרים סכום היטל ההשבחה שנקבע בשומה המכרעת היה גדול מזה שנקבע בשומת הוועדה.

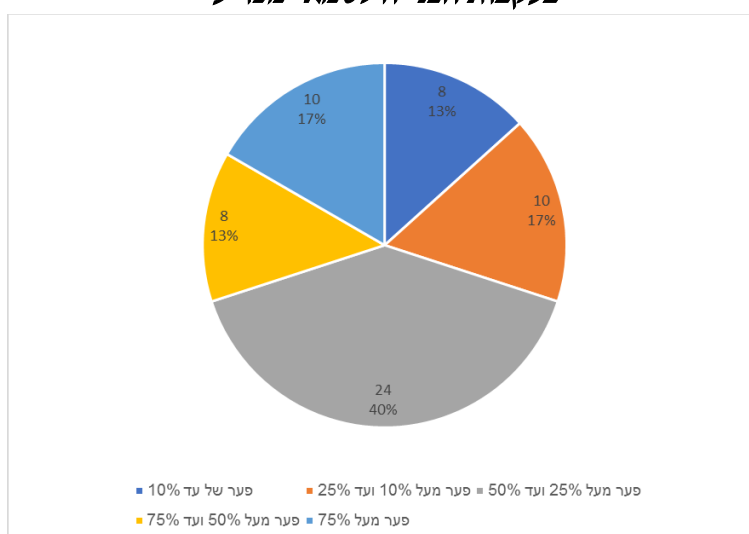
221

עוד נמצא כי בממוצע שיעור ההפחתה שקבע השמאי המכריע עמד על 36%, וסכומה הממוצע עמד על כ-1.1 מיליון ש"ח; החציון עמד על כ-163,000 ש"ח. הסכום הגדול ביותר שהופחת משומת הוועדה עמד על כ-11 מיליון ש"ח - הפחתה של 71% משומת הוועדה.

222

בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות 60 השומות המכריעות שנבדקו, לפי שיעור הפער בין החיוב שקבעו הוועדות לחיובים שקבעו שמאים מכריעים.

תרשים 15 : התפלגות 60 השומות המכריעות שבדק משרד מבקר המדינה, לפי שיעור הפער בחיוב בעקבות הפנייה לשמאי מכריע



על פי מדגם אקראי של שומות מכריעות שפרסם משרד המשפטים ב-2022.

* בפלח המייצג פער בשיעור של עד 10% כלולה גם השומה שנותרה זהה.

מהתרשים ומהנתונים עולה כי ב-10 מהשומות (17%) היה הפער בין השומות מעל 75%, ויצוין כי ב-7 מבין שומות אלה הפער היה מעל 90%.

ב-18 מקרים (30%) עמד הפער בין קביעת השמאי המכריע לשומת הוועדה על מעל 50%, ובכל המקרים האלו מדובר בהפחתה מסכום החיוב שקבעה הוועדה. ב-24 מקרים (40%) היה פער שבין 25%-ל-50% בין החיוב המקורי שקבעו הוועדות לחיוב שקבע השמאי, וברוב המכריע מהם (23 מקרים) השמאי המכריע הפחית משומת הוועדה.

השיעור הגבוה של מקרים (כ-70%) שבהם נמצא פער מהותי של מעל 25% בין סכום החיוב בהיטל השבחה שקבעו הוועדות לזה שקבע השמאי המכריע, והעובדה כי ברוב המכריע של המקרים האמורים מדובר בהפחתות של הסכומים שקבעו הוועדות, עלולים לפגוע באמון של החייבים במהימנות ובהוגנות של השומות שמכינות הוועדות.

פערים בין סכומי היטל ההשבחה בעיריות שנבדקו

נוסף על הבדיקה של מדגם שומות, בדק משרד מבקר המדינה את הפערים בין הסכומים לחיוב בהיטל בשומות ההשבחה שהכינו העיריות שנבדקו לבין הסכומים שקבעו השמאים המכריעים, לגבי הליכים שהתקיימו בשנים 2020 - 2022. סך הכול נבדקו 451 מקרים.

הנתונים של עיריית ירושלים לא איפשרו לבצע את הבדיקה האמורה, משום שהם לא כללו מידע על הסכומים שקבעו השמאים המכריעים (סך הכול 1,200 הליכים). היעדר מידע זה פוגע ביכולתה של העירייה לנתח בעצמה את הנתונים על פערים מהותיים בשומות, לבחון מגמות ולנקוט פעולות לצמצום התופעה.

מומלץ לעיריית ירושלים לרכז נתונים על הסכומים שקבעו השמאים המכריעים לגבי השומות שהיא הכינה, כדי שתוכל לבחון תופעות של פערים מהותיים שלא היו מוצדקים ולנקוט פעולות בנושא.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי איסוף המידע יבוצע במסגרת יישום תוכנית העבודה לפיתוח מערכות ממוחשבות לתמיכה בתהליכי העבודה הקשורים בהיטלי השבחה.

בלוח שלהלן מפורטים ממצאים על הפערים שנמצאו בין סכום החיוב בהיטל השבחה שקבע שמאי מכריע לבין הסכום שקבעו שלוש מהעיריות שנבדקו :

לוח 22 : נתונים על פערים בין סכום ההשבחה שקבע שמאי מכריע לסכום שקבעו שלוש עיריות שנבדקו, 2020 - 2022

רמת השרון	רמת גן	הרצלייה	
98	84	269	מספר הבקשות למינוי שמאי מכריע
96%	95%	99%	שיעור המקרים שבהם השמאי המכריע הפחית משומת עירייה
319,107	1,419,963	1,021,877	הסכום הממוצע של השינוי מהחיוב שנקבע בשומת העירייה (ש"ח)
82,858	96,961	104,889	הסכום החציוני של השינוי מהחיוב שנקבע בשומת העירייה (ש"ח)
40%	29%	36%	שיעור ההפחתה הממוצע
34%	36%	44%	שיעור המקרים שבהם היה פער שבין 25%-ל-50% בין החיוב שקבעה העירייה לחיוב שקבע השמאי המכריע
24%	21%	19%	שיעור המקרים שבהם היה פער של מעל 50% בין החיוב שקבעה העירייה לחיוב שקבע השמאי המכריע
58%	57%	63%	שיעור המקרים שבהם היה פער של מעל 25%

על פי נתוני העיריות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

231

מהלוח עולה כי בעיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון, נעו הסכומים הממוצעים של השינוי בסכום החיוב בעקבות החלטות השמאים המכריעים בין כ-319,000 ש"ח לכ-1,420,000 ש"ח. הסכום החציוני של הפער בחיובים נע בין כ-83,000 ש"ח לכ-105,000 ש"ח.

232

עוד עולה מהלוח כי ברוב המכריע של המקרים (95% ומעלה) השמאים המכריעים הפחיתו מהחיוב שנקבע בשומות הוועדות של העיריות שנבדקו. משמעות הדבר היא שהשומות המקוריות שיקפו חיוב יתר של סכומי כסף גדולים, שלעיתים יש בהם לשנות באופן מהותי את הכדאיות הכלכלית של מיזם או של עסקת מקרקעין.

233

עוד נמצא כי בהרצלייה שיעור המקרים שבהם היה פער שבין 25% ל-50% בין החיוב שקבעה העירייה לחיוב שקבעו השמאים המכריעים עמד על 44%. ברמת גן שיעור מקרים אלה היה 36% וברמת השרון - 34%. בהרצלייה וברמת גן בחמישית מהמקרים היה פער של מעל 50% בין סכום החיוב שקבעו העיריות לסכום שקבע השמאי המכריע. ברמת השרון שיעורם של מקרים אלו עמד על 24%.

234

יוצא אפוא כי שיעור המקרים שבהם היה פער שמעל 25% בין החיוב שקבעו העיריות לחיוב שקבע השמאי המכריע עמד בהרצלייה על 63%, ברמת גן על 57% וברמת השרון על 58%.

235

לסיכום, הממצאים מראים כי ברוב גדול של המקרים (95% ומעלה) הפחית השמאי המכריע את סכום החיוב שקבעו העיריות שנבדקו, וכי מדובר בסכומי כסף גדולים, המגיעים למאות אלפי שקלים ואף למיליוני שקלים. עוד נמצא כי יש תופעה רחבה של פערים מהותיים הגדולים מ-25%, ובחלקם אף מ-50%, בין החיובים שקבעו העיריות שנבדקו לחיובים שקבעו השמאים המכריעים; שיעורם של מקרים אלו נע בין 57% ל-63%.

236

במדגם של 20 שומות שהכינו העיריות שנבדקו, נמצא כי ככלל, השומות שמכינות העיריות כוללות התייחסות להחלטות רלוונטיות קודמות של שמאים מכריעים. עוד נמצא כי אין תקנים ייעודיים בנושא וכי מלבד עיריית ירושלים שהכינה תבנית לשומת השבחה, שלפיה יש לכלול בשומת השבחה מידע על שומות מכריעות רלוונטיות, עיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון לא קבעו הנחיות בנושא.

237

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה כי היא מאמצת את הקביעות של שמאים מכריעים, אשר בנוגע אליהן היא לא הגישה עררים, וכי היא מיישמת אותן בשומות שהיא מכינה. עוד ציינה כי הפערים בין סכומי החיוב נובעים מאותן הסיבות שבגינן יש מחלוקות על שומות, כמו ערכי הקרקע הגבוהים בעיר, הפוטנציאל הרב הגלום בתוכניות לבנייה בעיר, יוזמות הבנייה הנרחבות בעיר ופעילות של יזמים הנעזרים ביועצים מובילים בתחומם כדי לצמצם את עלויות המיזמים, גם באמצעות פנייה לשמאי מכריע, וכך להפחית בגובה ההיטל.

238

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי השומות שהיא מכינה מבוססות על נתוני עסקאות, וכי הן נקבעות על פי הגישות השמאיות המקובלות ובהתאם לפסיקה ולקווים המנחים.

239

מומלץ לעיריות שנבדקו לבחון את התופעה של פערים ניכרים בין החיוב שהן קבעו בהיטלי ההשבחה לחיובים שקבעו השמאים המכריעים, ולפעול לצמצום התופעה.



240

הממצאים מצביעים על פערים מהותיים בין החיובים לפי השומות שהכינו הרשויות לחיובים בהחלטות של שמאים מכריעים. במדגם של 60 המקרים שיעור ההפחתה הממוצע לטובת החייב היה 36% והסכום הממוצע של ההפחתה עמד על כ-1.1 מיליון ש"ח. בנייתו של כ-450 מקרים בעיריות שנבדקו נע שיעור ההפחתה הממוצע לטובת החייב בין 29% ל-40% והסכום ההפחתה

הממוצע נע בין כ-319,000 ש"ח ל-1.4 מיליון ש"ח. ממצאים אלו עלולים לפגוע באמון הציבור באופן שבו קובעות הרשויות את סכומי החיוב, והם משקפים את מידת חוסר הוודאות שטמונה בשיטת החיוב לגבי הסכומים שייגבו בסופו של דבר; לעיתים הפערים בחיוב הסופי להיטל בודד הם של מאות אלפי שקלים ואף של מיליוני שקלים.

241

נתונים אלו מצטרפים לנתונים על שיעור המקרים שבהם נדרש תיקון בשומות בעקבות הליכי ערר, נתונים שלפיהם בכמחצית מהמקרים השומה תוקנה או בוטלה משום שהערר התקבל באופן מלא או חלקי או משום שהצדדים הגיעו בעקבות הערר להסכמות ולפשרות.

242

מומלץ למינהל התכנון ולמשרד המשפטים לבחון את התופעה של פערים מהותיים בין החיובים הראשוניים בהיטל השבחה לחיובים שקבעו שמאים מכריעים, ואת הנתונים על תוצאות העררים; זאת כדי לנקוט פעולות אסדרה שיביאו לצמצום התופעה, למשל באמצעות פרסום של השומות ושל הנתונים על הפערים בכל הוועדות, גיבוש הנחיות מקצועיות לוועדות ובחינה של התקינה השמאית ואף של הגדרת ההשבחה, במטרה לפטש את מורכבות השמאות ולצמצם מחלוקות. הדבר מחדד את החשיבות שהוועדות המקומיות ירחיבו את השימוש בלוחות שומה אשר בהתאם להוראות החוק נדרש להציגם לציבור.

243

משרד המשפטים מסר בתשובתו מפברואר 2024 כי בחודשים האחרונים קיים האגף לאסדרת מקצועות במשרד עבודת מטה שכללה התייעצות עם כמה גורמים שיש להם ממשק להליכים המתקיימים לפני שמאים מכריעים, כדי למפות את השלבים בתהליך ולאפיין שינויים ממוחשבים נדרשים. באפיון הובאו בחשבון סוגיות שהוצגו בדוח, כגון שיפור ממשקי העבודה וייעול ההליכים המתקיימים לפני שמאים מכריעים, פרסום השומות שקבעו שמאים מכריעים במערכת מידע גיאוגרפי (GIS), הרחבת הפרסום של שומות שקבעו הוועדות המקומיות, מתן מידע על תהליכי השגה ותייעוד נתוני סכומי ההשבחה המקוריים שקבעו הוועדות המקומיות והסכומים שקבעו השמאים המכריעים. משרד המשפטים גם ציין כי עם השלמת האפיון הוא יוצג לגורמים הרלוונטיים לשם ייעול ושיפור של התהליכים.

244

מינהל התכנון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יבחן את האפשרות לבחון את התופעה במסגרת בקורות הרוחב שהוא עושה בכלל הוועדות המקומיות ולפרסם את הנתונים על הפערים בין שומות השבחה באתר המרשתת שלו.

שקיפות המידע על היטלי השבחה

245

שקיפות היא עקרון יסוד של מינהל תקין; היא מאפשרת לציבור לקבל מידע חיוני לשם בקרה על פעולות הרשויות והחלטותיהן. היא מקבלת משנה תוקף כאשר המידע שיש בידי הרשויות יכול לסייע לציבור לקבל החלטות מיטביות ולפעול באמצעים העומדים לרשותו כנגד החלטות שלפי ראות עיניו פוגעות בזכויותיו או בקניינו.

246

בחוק לא נקבעה חובה לפרסם לציבור את שומות ההשבחה שמכינות הוועדות המקומיות, מלבד החובה לפרסם לוח שומה⁷¹ והחלטות של שמאי מכריע⁷². עם זאת פרסום מידע לציבור על שומות השבחה ועל הסכומים שנגבו בפועל⁷³, באתרי המרשתת (אינטרנט) של הרשויות המקומיות, יכול לאפשר בקרה ציבורית על השומות וסכומי החיוב שנקבעו בהן, ולתרום בכך ליישום של עקרונות מס אמת ולהגברת אמון הציבור בצדקת ההליכים.

247

כך למשל, המידע על היטלי השבחה יכול לסייע בידי מי שחולק על דרישת תשלום שקיבל, לבחון את התשתית העובדתית התכנונית שעליה התבססה הדרישה ולבדוק אם יושרו בעניינו עקרונות דומים לאלו שיושרו בנסיבות דומות, למשל לגבי נכס באותו בניין או מגרש. פרסום מידע על הליכי

71 סעיף 6(א) לתוספת השלישית.

72 תקנה 21 לתקנות שמאי מכריע.

73 בצירוף מידע על הליכי ערר והכרעות של שמאי מכריע, אם היו כאלו.

ערר והחלטות של שמאי מכריע במערכת, יכול לסייע באיתורם ובקבלת החלטות מושכלות בהסתמך על תוצאותיהם.

248

פרסום המידע לציבור מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה שכמעט לא היה שימוש בלוחות שומה, ומספר השומות הפרטניות בשנים 2018 - 2022 ברשויות המקומיות שנבדקו עמד על כ-11,500. גם ההיקף של הליכי הערר על השומות והבקשות למינוי שמאי מכריע בעניין של השומות, שעמד בשנים האמורות על כ-3,100, מדגיש את הצורך בריכוז המידע לציבור בנושא.

249

נוסף על כך, פרסום המידע על היטלי השבחה יכול גם לשכלל את הפעילות הכלכלית בשוק הנדל"ן על ידי הקטנת אי-הוודאות בעניין סכום החיוב הצפוי בהיטל השבחה. דוגמה לפרסום מידע שיש בידי משרדי הממשלה על תחום הנדל"ן הוא אתר המרשתת הממשלתי שהקים המרכז למיפוי ישראל⁷⁴, המאפשר להציג לציבור על גבי מפה מידע על עסקאות נדל"ן. האתר הוקם בעקבות ועדה בין-משרדית לשיפור מסד הנתונים הממשלתי על שוק הנדל"ן, שקמה מכוח החלטת ממשלה בנושא⁷⁵.

250

משרד מבקר המדינה בדק אם העיריות שנבדקו מפרסמות לציבור באתר המרשתת ובאמצעות מערכת ה-GIS שלהן את שומות ההשבחה שהכינו, שומות ההשבחה הסופיות לאחר הליכי ערר וסכומי היטלי ההשבחה שהן חייבו בזיקה לנכסים השונים. פרסום המידע במערכת מידע גיאוגרפית (GIS) יכול להיות אפקטיבי ורלוונטי, משום שמעצם טבעם יש להיטלי השבחה זיקה למיקום במרחב ולתכנון.

251

נמצא כי העיריות שנבדקו - הרצליה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - אינן מפרסמות לציבור את שומות ההשבחה שהן הכינו, את השומות הסופיות ואת סכומי ההיטל שנגבו מבעלי נכסים. עקב כך נפגעת יכולתו של הציבור לקבל החלטות מושכלות, לבחון את שומות ההשבחה ואת דרישות התשלום ולבחון בהתאם לצורך אם הן מוצדקות ומשקפות חיוב שוויוני והוגן.

252

עיריית הרצליה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שומות פרטניות מכילות לעתים מידע אישי, כמו תצלומים של החללים הפנימיים של הנכס ומידע על הליכים משפטיים, ומטעמים אלו היא אינה מפרסמת את השומות.

253

מומלץ לעיריות שנבדקו - הרצליה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - לפרסם באמצעות מערכת ה-GIS ובאתרי המרשתת שלהן את עיקרי שומות ההשבחה שהן הכינו, את השומות הסופיות שנקבעו לאחר בירור מחלוקות ואת סכומי היטלי ההשבחה שהן חייבו בזיקה לנכסים שונים בתחום שיפוטן. זאת כדי לתת בידי הציבור מידע שיאפשר לו לקבל החלטות מושכלות לגבי נכסיו ולצמצם את אי-הוודאות והמחלוקות בתחום.

254

מומלץ כי מינהל התכנון ומשרד הפנים יגבשו עבור הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה והרשויות המקומיות הנחיות שיסדירו את פרסום המידע לציבור בנושא שומות השבחה.

255

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי כל שומה משקפת נסיבות פרטניות, וכי היא מוסרת שומות על פי בקשות לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, בכפוף להסכמת הנישום. עוד מסרה כי אם משרד הפנים יגבש הנחיות בנושא היא תפעל על פיהן.

256

עיריית ירושלים מסרה כי מתעורר ספק אם פרסום השומות ישפר את ההליכים, שכן הדבר עלול להביא לגידול במספר המחלוקות בתחום, וכי אם יוגבשו הנחיות בנושא היא תפעל על פיהן.

⁷⁴ להרחבה ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 71 (2021), "הנגשת מאגרי מידע ממשלתיים וציבוריים לציבור", עמ' 256 - 259.

⁷⁵ החלטת הממשלה 374 (12.6.13).

פרסום החלטות של ועדות ערר לפיצויים והיטלי השבחה

בשל חשיבותו של עקרון השקיפות, בדק משרד מבקר המדינה אם החלטות של ועדות הערר המחוזיות לפיצויים והיטלי השבחה מפורסמות לציבור באתר של מינהל התכנון. הבדיקה נעשתה באמצעות מדגם אקראי של 35 החלטות של ועדות ערר מחוזיות בנושא שומות השבחה שניתנו בשנת 2022.

נמצא כי כ-80% מההחלטות שנדגמו, שאותן קיבלו ועדות הערר המחוזיות חיפה, מרכז וצפון בשנת 2022, לא פורסמו באתר של מינהל התכנון (14 מבין 17 החלטות שנדגמו במחוזות אלו) וכי פורסמו כל ההחלטות שנדגמו, שקיבלו ועדות הערר המחוזיות דרום, ירושלים ותל אביב (18 מבין 18 החלטות שנדגמו במחוזות אלו).

מומלץ כי ועדות הערר לפיצויים והיטל השבחה של מחוזות חיפה, מרכז וצפון יפרסמו את החלטותיהן. נוסף על כך, מומלץ כי מנהל התכנון ומטה התכנון הלאומי ישקלו לפרסם לוועדות הערר המחוזיות לפיצויים והיטלי השבחה הנחיות בדבר פרסום החלטותיהן לציבור.

מטה התכנון הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי ההחלטות של ועדות הערר במחוזות חיפה, מרכז וצפון לא פורסמו בשל תקלה בהזנת הנתונים למערכות המידע, וכי צוותי המזכירות במחוזות אלו קיבלו הדרכות בנושא, ומעתה ואילך יעודכנו מערכות המידע כנדרש. מטה התכנון הוסיף כי צוותי המזכירות הונחו להשלים את פרסום ההחלטות שלא פורסמו מאז שנת 2022.

פרסום החלטות של שמאי מכריע

משרד מבקר המדינה בדק אם החלטות שמאי מכריע מפורסמות לציבור כנדרש בהוראות הדין⁷⁶, במדגם אקראי של 60 הליכים בנושא שומות השבחה שהתקיימו בפני שמאי מכריע שהסתיימו בשנת 2022.

נמצא כי החלטות השמאי המכריע שנבדקו במדגם פורסמו כנדרש בחוק.

השימוש בכספים וניהולם

אומדן פוטנציאל הכנסות מהיטל השבחה

הפוטנציאל לגבייה של היטלי השבחה מגולם בתוכניות מתאר מקומיות ומפורטות מאושרות, שהוראותיהן הביאו לעלייה בערך נכסי מקרקעין שבתחומן. כמו כן, יש פוטנציאל הגלום בבקשות עתידיות לשימושים חורגים ולהקלות מתוכנית, ואולם, מטבע הדברים, עליהן אין מידע.

הגבייה בפועל של היטלי השבחה, כלומר מימוש הפוטנציאל לגבייה, אפשרית על פי החוק במועד מימוש הזכויות במקרקעין: קבלת היתר בנייה, התחלת השימוש במקרקעין או העברת זכויות במקרקעין. לפיכך, מימוש הפוטנציאל לגבייה של היטלי השבחה תלוי במימוש הזכויות, בין אם באמצעות בקשת היתרי בנייה ובין אם באמצעות עסקאות מקרקעין. נוסף על כך יש מימוש של השבחה במקרקעי רמ"י, שיבוא לידי ביטוי עם שיווק המקרקעין וגבייה של חלק השבחה⁷⁷. בדרך כלל, מימוש הזכויות מתפרס על פני שנים מספר והוא תלוי ברצונו של בעל הזכויות בקרקע.

מידע על הפוטנציאל לגביית היטלי השבחה ותחזיות לסך התקבולים הצפויים לנוכח מימושים של זכויות יכולים לשמש כדי להעריך את מצבה הכספי של רשות מקומית ואת היקף המשאבים

⁷⁶ תקנה 21 לתקנות שמאי מכריע.

⁷⁷ בקרקעות בניהולה של רמ"י חל הסדר מיוחד המבוסס על הסכמים בין רמ"י לרשויות המקומיות, ולפיו רמ"י משלמת "חלק היטל השבחה" בשיעור של 12% מהתקבולים ממכירת המקרקעין.

שעשויים לעמוד לרשותה לתכנון ולפיתוח תשתיות. זאת בדומה למודל היוון תזרים המזומנים של הכנסות עתידיות בחברה, המשמש כמרכיב בהערכת שווייה - דבר הנעשה במסגרת שוקי ההון המודרניים כדי לשכלל את קבלת ההחלטות של משקיעים וגורמים אחרים.⁷⁸

266

אומדן של פוטנציאל ההשבחה הגלום בתוכניות: כדי לחשב את פוטנציאל ההשבחה הגלום בתוכניות נדרש לנתח את כל התוכניות, למפות את הנכסים שטרם מומשו בהם זכויות ולנתח את עליית שוויים על פי עקרונות שמאיים. תהליך זה כרוך בהשקעת תשומות רבות, שעשויות להסתכם במאות אלפי שקלים. גם העדכון השוטף של המידע על הפוטנציאל בעקבות אישור תוכניות משביחות חדשות ובעקבות מימושים של זכויות כרוך בעלויות כספיות.

267

אומדן של סך התקבולים מגביית היטלים לאורך שנים: כדי לאמוד את סך התקבולים יש צורך לחזות כמה מימושים צפויים מפוטנציאל ההשבחה הגלום בתוכניות, ובאילו שנים הם יתרחשו, ובאילו נכסים. אלו נתונים שיש קושי לחזותם, משום שההחלטות בעניין מימוש הזכויות נתונות לבעלי נכסי המקרקעין. עם זאת ניתן לגבש תרחישים שונים לגבי היקף המימושים הצפוי בתקופה מסוימת, בהתאם להנחות יסוד ולנתוני העבר, ולגבש תחזיות ספקולטיביות ארוכות טווח של ההכנסות. זאת בשונה מאומדן התקבולים שנעשה לשנה, במסגרת תכנון התקציב, המבוסס על פי רוב על תהליכים שכבר מתרחשים.

268

משרד מבקר המדינה בדק אם העיריות שנבדקו בחנו את פוטנציאל ההשבחה הגלום בתוכניות המאושרות לגבייה של היטלי השבחה, ואם ניסו לאמוד את סך התקבולים הצפויים לאורך זמן מהגבייה של ההיטלים בהתאם לתרחישים שונים של מימוש זכויות, ואם הנושא נדון במועצת העירייה.

269

נמצא כי עיריות הרצליה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון לא בחנו את פוטנציאל ההשבחה הגלום בכלל התוכניות המאושרות, והן לא ערכו אומדנים לסך התקבולים הצפויים בטווח הארוך מהגבייה של ההיטלים בהתאם לתרחישים שונים של מימוש זכויות. בכך עלולה להיפגע היכולת של עיריות אלו להעריך באופן מלא מצבן הכספי ואת היקף המשאבים שעשויים לעמוד לרשותן לתכנון תשתיות ולפיתוחן.

270

מומלץ לעיריות הרצליה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון לשקול לבחון את פוטנציאל ההשבחה הגלום בכלל התוכניות המאושרות ולנסות לאמוד את סך התקבולים האפשריים על פי תחזיות ארוכות טווח. זאת בהתחשב ביתרונות הגלומים במידע זה להערכת מצבה הכספי של הרשות המקומית ובמשאבים הכספיים הנדרשים ליצירת המידע ולעדכונו השוטף.

271

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את ההמלצה ותנסה להכין אומדן בהתחשב בקושי לכמת את הנושא, בשל חוסר הוודאות בנוגע למימוש ההשבחה בעתיד - מימוש התלוי ברצונם של בעלי המקרקעין.

אומדן תקבולים שנתי מהיטלי השבחה

272

הכנת אומדן תקבולים מהיטלי השבחה לשנת הכספים העוקבת של רשות מקומית היא חיונית לניהול הפיננסי ולהקצאת משאבי הרשות המקומית בצורה מיטבית; ככל שלרשות המקומית יש הכנסות מהותיות יותר מהיטלי השבחה, יש חשיבות רבה יותר להכנת אומדן זה.

273

בעיריות שנבדקו נעו התקבולים מהיטלי השבחה בשנת 2021 בין 167 ל-548 מיליוני ש"ח⁷⁹, ושיעורם היה בין 8% ל-81% מסך התקבולים בתקציב הרגיל, כלומר מדובר בתקבולים בעלי השפעה, לעתים מהותית, על הפעילות הכלכלית בעיריות אלו.

⁷⁸ יאיר לפידות, **הערכת שווי חברות - מהדורה שלישית**, הוצאת לומדון (2006), עמ' 97 - 98.

⁷⁹ בעיריית הרצליה הסתכמו התקבולים מהיטלי השבחה ב-167 מיליוני ש"ח, בעיריית ירושלים ב-548 מיליוני ש"ח, בעיריית רמת גן ב-424 מיליוני ש"ח ובעיריית רמת השרון ב-396 מיליוני ש"ח.

על פי פקודת העיריות⁸⁰, גזבר של רשות מקומית נדרש להכין הצעת תקציב מדי שנה ולהגישה לאישור מועצת הרשות ושר הפנים⁸¹. על פי תקנות הרשויות המקומיות בעניין הכנת תקציבים, במסגרת הכנת הצעת התקציב נדרש לצרף לתקציב אומדן של התקבולים והתשלומים הצפויים לרשות המקומית בשנת כספים אשר בעדה הוכן התקציב⁸².

מנהל אגף בכיר לבקרה ותקצוב במשרד הפנים שולח מדי שנה לרשויות המקומיות הנחיות אשר קובעות את המתכונת להגשת מסמכי מסגרת התקציב למשרד הפנים. בין היתר, על פי ההנחיות נדרש להגיש תחזית הכנסות על סך התקבולים מהיטל השבחה הצפויים לשנת התקציב⁸³.

כדי להכין אומדן מהימן לתקבולים מהיטלי השבחה, חשוב לבסס אותו על ניתוח נתונים כגון שומות מהותיות שנמצאות בהליכי הכנה, צפי למימושים באמצעות ייזום בנייה ואישור היתרי בנייה, בשים לב לתוכניות שכוללות השבחה מהותית ופוטנציאל גבוה למימוש, צפי לשיווק קרקעות של רמ"י ואינדיקציות לעסקאות מכר מהותיות.

משרד מבקר המדינה בדק אם בעיריות שנבדקו הוכן אומדן התקבולים מהיטל השבחה על יסוד ניתוח של נתונים כאמור לעיל.

נמצא כי אומדן התקבולים מהיטל השבחה של העיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון לשנת 2023 התבסס על ניתוח של מימושי זכויות מהותיים צפויים, כגון שומות בהליכי הכנה, צפי למיזמי בנייה בהיקפים משמעותיים וצפי לשיווק קרקעות של רמ"י, וכי אומדן התקבולים מהיטל השבחה של עיריית ירושלים הוכן ללא ניתוח נתונים. עוד נמצא כי התחזיות שהכינו עיריות רמת השרון והרצלייה בשנת 2022 היו נמוכות בכ-30% מהתקבולים בפועל, התחזית של עיריית ירושלים היתה נמוכה בכ-37% והתחזית שהכינו עיריית רמת גן בשנת 2022 הייתה גבוהה בכ-10% מהתקבולים בפועל.

עיריית הרצלייה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בהכנת אומדן התקבולים היא מביאה בחשבון את פוטנציאל התקבולים מהיטל השבחה של התוכניות השונות בעיר וגם את הסיכונים העלולים למנוע את גביית התקבולים. עוד ציינה כי אומדן התקבולים הוא נדבך משמעותי בגיבוש התקציב ותוכניות העבודה של העירייה, ועל כן לנוכח המשתנים הרבים המשפיעים עליו היא נוקטת זהירות בהכנתו.

מומלץ לעיריית ירושלים להכין אומדן תקבולים מהיטל השבחה על בסיס ניתוח של מגוון נתונים.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל ליישום ההמלצה, וציינה כי בהכנת אומדן יש מרכיב של אי-ודאות משום שתשלום היטל השבחה תלוי ברצונו של בעל הנכס לממש את ההשבחה.

רישומים בגין היטלי השבחה בדוחות הכספיים

על פי תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הנהלת חשבונות), הרשויות המקומיות בישראל מחויבות לנהל רישומים על פעולותיהן הכספיות ולדווח עליהן לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, זאת לשם גילוי נאות על מצבן הכספי ועל תוצאות פעולותיהן הכספיות. נוסף על הנחיות הרישום הכלולות בתקנות הנהלת חשבונות, משרד הפנים מפרסם הנחיות פרטניות להנהלת החשבונות והדיווח הכספי (להלן - הנחיות הנהלת חשבונות).

⁸⁰ סעיף 206 לפקודת העיריות.

⁸¹ רשות מקומית איתנה אינה מחויבת לקבל את אישור שר הפנים לתקציב. העיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון מוגדרות רשויות מקומיות איתנות.

⁸² תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971.

⁸³ ראו למשל את ההנחיות שפורסמו לקראת שנת הכספים 2023, עמ' 19 - 20 ו-30.

השיטה החשבונאית ברשויות המקומיות היא "שיטת מזומנים מתוקנת" והיא מושפעת מתפיסת העולם של ניהול כספי הרשות המקומית, כפי שהיא באה לידי ביטוי בסעיף 190 לפקודת העיריות. בסעיף זה נקבע כי כל ההוצאות שהעירייה מתחייבת בהן כדין לפי הוראות הפקודה או כל דין אחר, וכן כל סכום אחר המגיע ממנה כדין, ייזקפו לחובת קופת העירייה וישולמו מתוכה, ובלבד שלא ישולם מקופת העירייה שום תשלום אלא אם כן הורשה על ידי התקציב השוטף או הורשה במיוחד על ידי המועצה באישורו של משרד הפנים. דהיינו, עיקר הפעילות מתבססת על תזרימי המזומנים שבקופת העירייה, ועל כך מבוסס גם אופן הרישום של מרב הפעולות הכספיות. שיטה חשבונאית זו שונה מהשיטה הנהוגה בחברות בישראל, אשר מדווחות בשיטת "הצבירה הטהורה", אשר לפיה הפעילות נרשמת בדוחות הכספיים בעת התרחשותה, ללא קשר למועד זרימת המזומנים בגינה.

הדוחות הכספיים נועדו לתת מידע על מצבן הכספי של הרשויות לגורמי פיקוח ובקרה בתוך הרשויות ומחוצה להן וכן לתושבי הרשויות. גם גופים פיננסיים המעמידים לעיתים אשראי לרשויות המקומיות, עשויים להשתמש בדוחות הכספיים של הרשויות במסגרת הבקרה שהם מבצעים על מקבלי האשראי.

במסגרת המושגית לדיווח כספי של המוסד הבין-לאומי לתקינה חשבונאית מצוין כי אחד המאפיינים האיכותיים בנוגע לשימושיות של המידע הכספי הוא היכולת להשוות בין דיווחים של ישויות שונות וכן בין דיווחים של אותה ישות בתקופות שונות (להלן - עקרון ההשוואתיות)⁸⁴.

התקבולים מהיטלי השבחה הם מקור הכנסה מהותי בעיריות שנבדקו, ונכון ל-2021 הם הסתכמו בכ-1.5 מיליארדי ש"ח; ההכנסות מהיטלי השבחה היו שוות ערך לכ-40% מההכנסות מארנונה.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן הדיווח על הנתונים הכספיים על היטלי השבחה בדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו, לשנים 2019 - 2021.

רישום תקבולים מהיטלי השבחה

בתקנות הנהלת חשבונות מוגדרת הקרן לעבודות פיתוח ככספים שהרשות המקומית גובה על פי דין לביצוע עבודות פיתוח וטרם נקבע התקציב שאליו ייזקפו. על פי הנחיות הנהלת חשבונות, הקרן היא שם כולל לקרנות מוגדרות על פי אפיונים ייחודיים, כמו קרן היטל השבחה, קרן מכירת נדל"ן וקרן השתתפות בעלים.

ביאור 5 לדוח כספי של רשות מקומית מציג מידע על תנועות כספיות בקרן לעבודות פיתוח בפירוט לפי הקרנות השונות שהיא כוללת⁸⁵, ובכלל זה מידע על היתרות בקרנות לתחילת השנה ולסופה ואת התנועות הכספיות בהן לאורך תקופת הדוח (שנה).

על פי תקנות הנהלת חשבונות, כל תקבול של רשות מקומית יירשם עם קבלתו במזומן. מכאן שכל תקבול השייך לאחת מהקרנות לעבודות פיתוח ייזקף לזכות קרן לעבודות פיתוח מיד עם קבלתו במזומן⁸⁶. לצד זאת, במסגרת המושגית לתקינה חשבונאית מצוין כי אחד מהעקרונות להכרה נאותה בנכס הוא עקרון המצג הנאמן בנוגע לאותו נכס, וכי הקביעה בעניין המצג הנאמן מושפעת מרמת חוסר הוודאות במדידה הרלוונטית (להלן - עקרון המצג הנאמן)⁸⁷.

בתהליך גביית היטל השבחה הרשות המקומית מפיקה דרישת תשלום לחייב בהיטל השבחה, והוא נדרש לשלם אותה או להעמיד ערובה⁸⁸ לתשלומה כדי לממש את זכויותיו במקרקעין שהושבחו.

84 סעיף 2.24 למסגרת המושגית.

85 משרד הפנים, הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות, עמ' 146.

86 תקנה 8א לתקנות הנהלת חשבונות.

87 סעיף 5.18 למסגרת המושגית.

88 ערובה לתשלום היטל אינה נרשמת כתקבול.

292

לאור קיומם של המנגנונים לבירור מחלוקות על שומות השבחה שנסקרו לעיל, אפשר שיחול שינוי בסכום ההיטל לאחר גבייתו או גביית הערובות לתשלומן. ואכן, מהנתונים שהוצגו לעיל בפרק על בירור מחלוקות עלה כי בשיעור לא מבוטל של מקרים פנו חייבים בבקשה למינוי שמאי מכריע, או הגישו עררים לוועדות הערר, והדבר הביא להפחתה בסכום החיוב שנקבע בשומת הוועדה. כך למשל, מהנתונים שהוצגו לעיל בדבר תוצאות ההליכים שהובאו בפני שמאי מכריע עלה במדגם של 60 מקרים כי ב-57 מהם (95%) היה סכום היטל ההשבחה שנקבע בשומה המכרעת נמוך משומת הוועדה, וכי במוצא סכום ההפחתה שקבע השמאי המכריע עמד על כ-1.1 מיליון ש"ח.

293

מכאן שבמועד גביית ההיטלים ורישום כתקבולים אין ודאות כי מלוא הסכומים שהתקבלו ונרשמו בהתאם לתקנות הנהלת חשבונות אכן יישארו בידי הרשות ויוכלו לשמש לייעודם. כלומר, בשיטה הרישום החשבונאי הנהוגה ברשויות המקומיות, ההכרה בתקבול בגין היטל השבחה טרם מיצוי הליכי השמאות המכריעה או הליכי הערר עלולה לגרום להצגת יתרה בקרן היטל השבחה שהיא גבוהה מזו שתישאר בפועל בתום ההליכים.

294

בתרחיש שלפיו רשות מקומית תידרש להשיב כספים בסכומים מהותיים לחייבים, בשל הפחתה בסכום החיוב או ביטולו, ובלי שיש לה די יתרות בקרן היטל השבחה או צפי לקבל די היטלים בטווח הקרוב - היא עלולה להיקלע לגירעונות בתקציבים שהיא מנהלת או בקשיים לפרוע מלוות.

295

בלוח שלהלן מוצג האופן שבו נרשמים, הלכה למעשה, התקבולים מהיטלי השבחה בעיריות שנבדקו.

לוח 23 : אופן רישום התקבולים מהיטלי השבחה בעיריות שנבדקו

הרשות המקומית	האופן שבו נרשמים התקבולים מהיטלי השבחה
עיריית הרצליה	התקבולים נרשמים עם קבלתם במזומן
עיריית ירושלים	התקבולים נרשמים עם קבלתם במזומן
עיריית רמת גן	התקבולים נרשמים עם קבלתם במזומן
עיריית רמת השרון	התקבולים נרשמים עם קבלתם במזומן, אך אם יש תקבול בסכום גבוה (מעל מיליון ש"ח) המצוי במחלוקת מול החייב בהיטל, התקבול אינו נרשם גם אם התקבל במזומן עד למיצוי המחלוקת

על פי הדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו לשנים 2019 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

296

נמצא כי שיטת הרישום של התקבולים מהיטלי השבחה הנהוגה ברשויות המקומיות עלולה להביא להכרה בהכנסה שלא בהתאם לעקרון המצג הנאמן הנדרש במסגרת המושגית לתקינה חשבונאית, שכן הליכי בירור מחלוקות בעניין החיוב והליכים משפטיים יכולים להביא להפחתה מהותית של ההכנסה, בעקבות הצורך להשיב חלק מהסכומים שנגבו. עיריית רמת השרון נוקטת משנה זהירות ברישום חלק מהתקבולים, בהתאם לעקרונות חשבונאיים מקובלים המחייבים גישה שמרנית, ועיריות הרצליה, ירושלים ורמת גן רושמות את התקבולים בהתאם להנחיות הדין ללא סייגים.

297

נוסף על כך, אופן הרישום השונה של תקבולים מהיטלי השבחה בדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו פוגע בעקרון החשואותיות, המאפשר השוואה תקפה של נתונים.

298

מומלץ כי אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים ייבחן את הדרך הרצויה לרישום תקבולים מהיטלי השבחה בשים לב לשיטה החשבונאית הנהוגה ברשויות המקומיות, לעיקרון המצג הנאמן ולעקרון החשואותיות וינחה את הרשויות המקומיות בעניין זה. הדבר נדרש גם כדי למנוע סיכון לגירעונות בשל רישום כספים שהרשות עלולה להידרש להשיבם כתקבולים.

הדיווח על השימוש בכספי קרן היטל השבחה בתקציב הרגיל

299

הרשויות המקומיות מנהלות שני סוגי תקציבים - התקציב הרגיל, שנועד לממן את הפעילות השוטפת של הרשות, ותקציב בלתי רגיל, שמשמש אותה, ככלל, למימון מיזמים שונים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה. התקבולים מהיטלי השבחה יכולים לשמש למימון

פעילות מוגדרת בתקציב הרגיל, כמו הוצאות הוועדה המקומית, ולמימון הוצאות של עבודות פיתוח באמצעות העברת כספים לתקציב הבלתי רגיל.

300

הדיווח על אופן השימוש בכספים חשוב אפוא הן לצורכי בקרה כספית על ההוצאות, והן כדי לבדוק אם הוא תואם להוראות הדין ולעיקרון המצדיק את ההיטל.

301

המידע המובא בדוחות הכספיים⁸⁹ מאפשר לדעת כמה כסף מהקרן של היטלי השבחה הועבר לתקציב הרגיל ולתקציב הבלתי רגיל, אולם אין בדוחות פירוט של התכליות שלהן שימשו הכספים שהועברו לתקציב הרגיל, וגם אין הנחיות לגבי דיווח בעניין זה. לפיכך, מהדוחות אי אפשר ללמוד אם הכספים יועדו למטרות שנקבעו בחוק.

302

העיריות שנבדקו השתמשו בכספי ההיטל לתקציב הרגיל לשתי תכליות - כיסוי הוצאות הוועדה המקומית וכיסוי פירעון מלוות פיתוח. ואולם מתכונת הדוחות הכספיים כאמור, אינה מאפשרת לדעת כמה כסף שימש לכל תכלית, ואם הדבר תואם את הנדרש.

303

נמצא כי כל העיריות שנבדקו רושמות את השימוש בכספים לצורך פירעון מלוות פיתוח תחת פרק תקציבי אחר בטופס המרכז את המידע על תשלומים ותקבולים בתקציב הרגיל לפי הקטגוריות של פרקי התקציב⁹⁰.

304

בלוח שלהלן מפורטים אופני הרישום של הכספים ששימשו לפירעון מלוות פיתוח בעיריות שנבדקו:

לוח 24: אופן הרישום של השימוש בכספי קרן היטל השבחה לצורך פירעון מלוות פיתוח בתקציב הרגיל בעיריות שנבדקו

הרשות המקומית	אופן רישום השימוש בכספי קרן היטל השבחה לצורך פירעון מלוות פיתוח בתקציב הרגיל
עיריית הרצליה	השימוש נרשם בפרק "תקבולים בלתי רגילים"
עיריית ירושלים	השימוש נרשם בפרק "תקבולים מתכנון ובניין העיר"
עיריית רמת גן	השימוש נרשם בפרק "תקבולים בלתי רגילים"
עיריית רמת השרון	השימוש נרשם בפרק "תקבולים מהיטלים"

על פי הדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו לשנים 2019 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

305

מתכונת הדוחות הכספיים אינה מאפשרת לקבל מידע על השימוש שנעשה בכספי היטל השבחה במסגרת התקציב הרגיל, ואין הנחיות בעניין זה. בין העיריות שנבדקו נמצאו הבדלים באופן רישום הכספים מקרן היטל השבחה ששימשו לפירעון מלוות פיתוח. הדבר פוגע ביכולת לבצע בקרה על השימוש בכספים שנגבו מהיטלי השבחה. בקרה זו נדרשת משום שבחוק נקבעו תכליות מוגדרות לשימוש בכספים שנגבו מהיטל, כהצדקה לגבייתו. בהיעדר אחידות ברישום נפגע גם עקרון ההשוואתיות בין הרשויות המקומיות בכל הנוגע לרישום התקבולים בדוחות הכספיים.

306

אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 כי לנוכח חשיבות הנושא הוא מנחה את רואי החשבון המעיינים בדוחות הכספיים והמבקרים אותם לבחון בדקדוק את ההעברות של כספי ההיטל בכל הנוגע לשלמותן ולתקינותן ופועל למקד את הבדיקה של רואי החשבון בעניין העברת כספים מקרן היטל השבחה לשימוש בתקציב הרגיל. עוד ציין כי הוא מנחה את רואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים לבצע הצלבות בין היקף ההעברות בפועל של כספים מקרן היטל השבחה לתקציב הרגיל לבין הסכום שמותר להעביר לתקציב זה לצורך מימון פעולות מחלקת ההנדסה ולצורך פירעון מלוות פיתוח.

307

מומלץ כי אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים יפרסם לרשויות המקומיות הנחיות בעניין אופן הרישום של השימוש שנעשה בהיטלי השבחה במסגרת התקציב הרגיל, לנוכח ההבדלים שנמצאו

⁸⁹ בביאור מספר 5 לדוח הכספי.

⁹⁰ טופס 2 של הדוח הכספי.

בין העיריות בנוגע לאופן הרישום של הכספים ששימשו לפירעון מלוות פיתוח. זאת כדי לאפשר בקרה על השימוש בכספים ולאפשר את יישום עקרון ההשוואתיות בהיבט זה.

רישום חייבים בגין היטל השבחה

על פי תקנות הנהלת חשבונות, הרשויות המקומיות מחויבות לנהל רישומים של החייבים להן כספים בעד ארנונות, היטלים, אגרות, השתתפויות ודמי שירותים⁹¹. החיוב בהיטל קס בעת מימוש הזכות במקרקעין על בסיס שומת השבחה שמכינה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

מתכונת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, ככלל, לא משקפת במאזן את ההיקף הכספי של החייבים לפי נתוני אגף הגבייה⁹². עם זאת, רשות מקומית נדרשת⁹³ לדווח על מצב החייבים לפי נתוני אגף הגבייה בנספח לדוח הכספי⁹⁴, ולפרט בין היתר נתונים על חייבים בגין היטלי השבחה, למשל על יתרת החוב במועדים שונים ועל חיובי ריבית והצמדה.

בלוח שלהלן מוצג אופן הפירוט של הנתונים על חייבים בנספחי הדוחות של העיריות שנבדקו:

לוח 25: אופן פירוט הנתונים על חייבים בגין היטל השבחה בנספח לדוח הכספי בעיריות שנבדקו

הרשות המקומית	הנתונים המפורטים בדוח הכספי
עיריית הרצליה	מפורטים נתונים על השינוי ביתרת החייבים בגין היטל השבחה, לרבות נתונים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים
עיריית ירושלים	מפורטים נתונים על השינוי ביתרת החייבים בגין היטל השבחה, אך ללא נתונים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים
עיריית רמת גן	אין שום פירוט על חייבים בגין היטל השבחה
עיריית רמת השרון	מפורטים נתונים על השינוי ביתרת החייבים בגין היטל השבחה, לרבות נתונים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים

על פי הדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו לשנים 2019 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בדוח הכספי של עיריית רמת גן אין כלל פירוט על החייבים בגין היטל השבחה, בדוח של עיריית ירושלים אין פירוט על נתוני חיובי ריבית והצמדה של החייבים בגין היטל השבחה ואילו בדוחות של עיריית הרצליה ורמת השרון יש פירוט. מכאן שאין אחידות ברישום וברמת הפירוט של הנתונים על החייבים בגין היטל השבחה בנספחים של הדוחות הכספיים של העיריות שנבדקו. בכך נפגע עקרון ההשוואתיות ביחס לעירויות אלו לגבי החייבים בגין היטלי השבחה, ונפגעת יכולת הבקרה על ניהול החייבים בגין היטל השבחה בעירויות אלו.

מומלץ כי עיריית רמת גן תפרט בנספח לדוח הכספי את נתוני החייבים בגין היטל השבחה וכי עיריית ירושלים תפרט גם את הנתונים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים. בנוסף, מומלץ כי אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות לדווח בנספח לדוח הכספי את מלוא הנתונים על החייבים בגין היטל השבחה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי גזבר העירייה וגורמים רלוונטיים אחרים בעירייה יבחנו המלצה זו.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא תבחן את האפשרות ליישום ההמלצה.

אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יבחן מדוע אין בעיריית ירושלים נתונים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים בגין היטל השבחה, וכמו כן יחדד את הנהלים מול רואי חשבון המבקרים את הדוחות הכספיים.



91 תקנה 4 (1) לתקנות הנהלת חשבונות.

92 נתוני אגף הגבייה כוללים חייבים בגין ארנונה, היטלים, אגרות והשתתפויות תושבים במימון שירותי הרשות ודמי שירותים.

93 משרד הפנים, הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות (פורסם ב-2017), עמ' 153.

94 נספח 2 לטופס 1 בדוח הכספי.

ממכלול הממצאים עולה כי שיטת הרישום של התקבולים מהיטלי השבחה הנהוגה ברשויות המקומיות עלולה להביא להכרה בהכנסה שאינה ודאית ושלא תתקבל, זאת שלא בהתאם לעקרון המצג הנאמן, זאת משום שהרשויות המקומיות רושמות את התקבולים מהיטלי השבחה במועד קבלתם ולפני מיצוי הליכי בירור מחלוקות בעניין החיוב והליכים משפטיים שעשויים להביא להפחתה מהותית של ההכנסה, בעקבות הצורך להשיב חלק מהסכומים שנגבו.

317

כמו כן, מתכונת הדוחות הכספיים אינה מאפשרת ללמוד אם השימוש בכספי ההיטל בתקציב הרגיל תואם את המותר, משום שאין הנחיות לגבי הדיווח בנוגע לאופן השימוש בכספים - מידע המהותי לבקרה. עוד נמצא כי בין העיריות שנבדקו יש חוסר אחידות במתכונת הרישומים וברמת הפירוט בדוחות הכספיים הנתונים הקשורים בהיטלי השבחה, למשל, רישום הכספים ששימשו לפירעון מלוות מופיע בדוח של עיריית ירושלים בפרק שונה מזה של עיריות הרצליה, רמת גן ורמת השרון, וכן ישנם הבדלים ברמת פירוט הנתונים על חייבים - בדוח של עיריית רמת גן אין פירוט בעניין זה כלל, ובדוח של עיריית ירושלים חסר פירוט על חיובי ריבית והצמדה.

318

כל אלו פוגעים ביכולת הבקרה של גורמי המקצוע ושל הציבור על ההתנהלות הכספית של הרשויות המקומיות בתחום זה, ופוגעים בעקרון השוויוניות.

319

משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף בכיר לביקורת במשרד הפנים לבחון את מכלול ההוראות בדבר הדיווח הכספי על גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם, בשים לב לשיטת הדיווח הכספי הנהוגה ברשויות, כדי שהדוח הכספי ישקף באופן מהימן את המצב הכספי לאשורו ויאפשר בקורות על השימוש בכספים והשוואה של הנתונים בין הרשויות.

השימוש בכספי היטל השבחה בעיריות שנבדקו

320

לשימוש בתקבולים מהיטלי השבחה⁹⁵ הוגדרו בחוק⁹⁶ כמה תכליות: כיסוי הוצאות הוועדה המקומית להכנת תוכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית והוצאותיה לביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור והוצאות שימור אתר המיועד לכך או הפקעתו; ורשות מקומית רשאית להשתמש בכספים שנגבו מהיטלי השבחה גם להשקעה בחינוך, במסגרת מגבלות רבות שנקבעו בחוק⁹⁷.

321

הנגזרת של הוראות אלו היא כי בכספי היטל השבחה אפשר להשתמש למימון הוצאות מחלקת ההנדסה ברשות המקומית⁹⁸, למימון עבודות פיתוח ולפירעון מלוות שניטלו לצורך מימון עבודות פיתוח (להלן - מלוות פיתוח), וכן להוצאות חינוך⁹⁹.

322

משרד מבקר המדינה בחן באמצעות ניתוח של מסמכי העיריות שנבדקו¹⁰⁰ את תכליות השימוש בכספי היטל השבחה בשנים 2019 - 2021, ואם שימשו בהתאם להוראות הדין. להלן פירוט:

⁹⁵ בפרק זה תקבולים אלה כוללים גם חלף מהיטל השבחה המועבר מרמ"י.

⁹⁶ סעיף 13 לתוספת השלישית.

⁹⁷ סעיף 13(ב) לתוספת השלישית.

⁹⁸ בניכוי תקבולים מאגרות בנייה שמשמשים גם הם כתקבולים של מינהל ההנדסה.

⁹⁹ משרד הפנים, **הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות** (פורסם ב-2017), עמ' 81 - 82.

¹⁰⁰ שכן, כאמור לעיל, מתכונת הדוחות הכספיים לבדה אינה מאפשרת לדעת מה היו התכליות שלהן שימשו הכספים שעברו לתקציב הרגיל.

לוח 26 : השימוש בכספי היטל השבחה בעיריות שנבדקו, לפי תכלית השימוש, 2019 - 2021
(באלפי ש"ח)

התכלית	הרצלייה	ירושלים	רמת גן	רמת השרון
מימון מחלקת הנדסה	51,466 (11%)	224,000 (30%)	50,103 (8%)	37,090 (10%)
פירעון מלוות פיתוח	30,569 (6%)	88,800 (12%)	124,241 (21%)	35,385 (10%)
מימון עבודות פיתוח	391,000 (83%)	434,512 (58%)	434,512 (71%)	287,922 (80%)
סך הכול	473,035 (100%)	747,312 (100%)	608,856 (100%)	360,397 (100%)

נמצא כי העיריות שנבדקו השתמשו בכספי ההיטל לתכליות המותרות על פי הדין.

מהלוח עולה כי יש הבדל בין העיריות שנבדקו בנוגע לשיעור הכספים ששימשו למימון מחלקת ההנדסה: בירושלים הוא עמד על 30% בעוד שבהרצלייה, רמת גן ורמת השרון שיעורם נע בין 8% ל-11%. ההסבר לכך נעוץ בהבדלים בגודל האוכלוסייה בתחומי העיריות שנבדקו - מחלקת ההנדסה בעיריית ירושלים מעניקה שירותים למספר תושבים הגדול כמעט פי 10 ממספר התושבים בממוצע בערים האחרות וכן בהבדלים בהכנסות מהיטלי השבחה לתושב: בשנים 2017 - 2021 היטל השבחה לתושב בירושלים עמד כ-2,000 ש"ח בעוד שעיריות האחרות שנבדקו - הרצלייה, רמת גן ורמת השרון הוא נע בין כ-6,000 ועד 16,000 ש"ח לתושב.

מהלוח עולה כי העיריות שנבדקו השתמשו ב-363 מיליוני ש"ח מכספי היטלי השבחה למימון מחלקת הנדסה. יתרת הכסף בסכום של כ-1.8 מיליארדי ש"ח (שיעור שנע בין 70% לכ-90% מסך הכספים שנעשה בהם שימוש) שימש למימון עלויות פיתוח ופירעון מלוות פיתוח. עוד עולה כי העיריות שנבדקו לא השתמשו בכספים למימון פעילות חינוך.

השירות לתושב

אמנת שירות

אמנת שירות היא הצהרה כתובה שבה נותן השירות משקף ללקוחות את מדיניות השירות שלו. באמנה הוא מפרט בדרך כלל את תכולת השירותים שהוא מספק, את היקפם ואת תנאי מתן כל אחד מהשירותים. כמו כן, במסגרת האמנה נותן השירות מציג את רמות השירות שהוא מתחייב לעמוד בהן במסגרת אספקת השירותים, תוך שימוש במונחים ברורים ומדידים. אמנת השירות משמשת מעין הסכם המאפשר תיאום ציפיות בין נותן השירות ללקוחותיו¹⁰¹.

בהליכים הקשורים להיטלי השבחה קיים ממשק עם הציבור הכולל בין היתר שירותים שלהם זקוקים בעלי נכסי מקרקעין, כמו בירור מידע על חבות בהיטל, קבלת אישור על היעדר חבות, בקשת שומת השבחה ושלום היטל השבחה או ערבות בגינו. כדי להבטיח כי רמת השירות לציבור בגין התהליכים האלו נאותה ושקופה, רצוי לגבש אמנת שירות שתבטיח זאת ולפרסמה לציבור.

משרד מבקר המדינה בדק את קיומה, תוכנה ופרסומה של אמנת שירות הכוללת התייחסות למתן שירותים הקשורים להיטל השבחה בעיריות שנבדקו.

נמצא כי לעיריית הרצלייה אין אמנת שירות כלל. לעיריות ירושלים ורמת השרון יש אמנות שירות, אך אין בהן התייחסות למתן שירותים הקשורים בהיטל השבחה. עיריית רמת גן הכינה "טיוטת נוהל" של אמנת שירות בנוגע למתן שירותים של היטלי השבחה; הטיוטה כוללת את שעות

¹⁰¹ מבקר המדינה, דוח שנתי של מבקר המדינה (נובמבר 2022), "השירות לציבור ברשות המיסים - ביקורת מעקב מורחבת", עמ' 433 - 434.

הפעילות במתן שירותים בנושא היטל השבחה, זמני תקן והנחיות למעקב ולדיווח על יישום אמנת השירות.

330

מומלץ לעיריית הרצליה, ירושלים ורמת השרון לגבש אמנת שירות בעניין מתן השירותים הקשורים להיטל השבחה ולפרסמה לציבור. לעיריית רמת גן מומלץ להשלים את אמנת השירות שהחלה בהכנתה ולפרסמה באתר המרשתת העירוני.

331

עיריית הרצליה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מחלקות העירייה הקשורות למתן שירותים לציבור בנושא היטל השבחה פועלות לפי אמות מידה שקבעה העירייה, ובפרט בכל הקשור לזמני העבודה ולמתן התגובה על פניות הציבור. עוד מסרה כי היא פועלת בימים אלה לפרסום אמנת שירות עדכנית לציבור הרחב.

332

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי תבחן להכין אמנת שירות בתחום היטל השבחה במסגרת תוכניות העבודה שלה בעתיד, כחלק מהליך שיפור השירות לתושב.

333

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא תבחן את פרסום אמנת השירות באתר המרשתת שלה.

334

עיריית רמת השרון מסרה בתשובתה כי תוסיף באמנת השירות שלה התייחסות למתן שירותים הקשורים בהיטל השבחה.

השירות באתרי המרשתת

335

בעשור האחרון הציבו הרשויות הציבוריות את אתגר איכות השירות וחוויות הלקוח במקום גבוה בסדר העדיפויות, והן משקיעות מאמצים בשיפור השירות במגוון אמצעים, לרבות באמצעות הטכנולוגיה. בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, רשויות מקומיות מבקשות להתאים את עצמן לעידן הדיגיטלי ולהיעזר בטכנולוגיה כדי לפתח את המרחב העירוני, ולייעל את התפעול והניהול שלהן וכן את השירות הניתן לתושבים¹⁰².

336

בפקודת העיריות נקבע כי עירייה תקים במרשתת אתר נגיש ללא תשלום, שבו תפרסם מידע לציבור. אתר כזה עשוי לתרום לשקיפות פעולותיה של הרשות המקומית, לאפשר את מעורבות הציבור בהן ולחזק את הדמוקרטיה המקומית. בהתאם לכך, בשנים האחרונות הקימו העיריות בישראל אתרים במרשתת כדי לפרסם מידע ולהנגיש שירותים לציבור¹⁰³.

337

רשויות מקומיות יכולות להעניק לציבור באתרי המרשתת שלהן מידע ושירותים מקוונים גם בתחום של היטלי השבחה. לדוגמה, אפשרות להגיש בקשה לקבלת מידע על חבות בהיטל השבחה, לקבל אישורים למרשם המקרקעין על היעדר חבות בהיטל השבחה ובחובות אחרים, לקבל שומת השבחה ולשלם אגרה לשם קבלת מידע על חבות בהיטל השבחה. השירות המקוון עשוי לתרום לשיפור השירות לציבור, לצמצום הבירוקרטיה ולייעול תהליכי העבודה, ובאמצעותו הרשות המקומית הופכת זמינה בכל מקום ובכל עת ויכולה לתת לציבור שירות יעיל שעלותו נמוכה מעלותו של שירות פרונטלי¹⁰⁴.

דף נחיתה

338

102 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (2021), "שירותים מקוונים של רשויות מקומיות בשגרה ובחירום", עמ' 319.

103 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט ברשויות מקומיות", עמ' 229 - 278.

104 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001 (2003), "השירות לציבור", עמ' 202 - 210.

בחיפוש מידע במרשתת באמצעות מנוע חיפוש מתקבלות לעיתים קרובות תחילה תוצאות החיפוש הרלוונטיות ביותר לנושא. מעבר אל תוצאת חיפוש מוביל לדף במרשתת, המכונה "דף נחיתה", ובו מחפש המידע עשוי למצוא את המידע המבוקש.

339

בחיפוש מידע במרשתת באמצעות מנוע חיפוש על היטל השבחה של רשות מקומית¹⁰⁵ מתקבלות בדרך כלל תוצאות חיפוש, אשר הראשונה שבהן שאינה ממומנת¹⁰⁶ תעביר את מחפש המידע לדף הנחיתה בנושא היטל השבחה ברשות המקומית הרלוונטית.

340

כדי שאתר המרשתת של הרשות המקומית יהיה מועיל ורלוונטי עליו לכלול כמה מאפיינים, ובהם הפצת מידע זמין ועדכני; אמצעי לתקשורת דו-כיוונית שבעזרתו התושב יוכל ליזום פנייה לרשות; ואפשרות של התושב לשלם על פעולות, אגרות ושירותים¹⁰⁷. רצוי כי מאפיינים אלו יופיעו כבר בדפי הנחיתה, שהם כאמור העמודים הראשונים שאליהם מופנה מחפש המידע באמצעות מנועי החיפוש.

341

משרד מבקר המדינה בחן את תכולת דף הנחיתה של העיריות שנבדקו, שאליו הוביל חיפוש במנוע חיפוש נפוץ¹⁰⁸ של הביטוי "היטל השבחה" בצירוף שם הרשות הרלוונטית. להלן הממצאים:

לוח 27: תכולת דף הנחיתה בנושא היטלי השבחה בעיריות שנבדקו

שם העירייה	תכולת דף הנחיתה
הרצלייה	✓ מידע כללי קצר ☼ קישורים לכמה טפסים, ללא חלוקה ברורה למקבצים של סוגי שירות ✗ אין פירוט של ערוצי קבלת שירות
ירושלים	✓ מידע כללי וגם מידע מפורט על התהליכים השונים ✓ פירוט של שאלות ותשובות נפוצות ✓ קישור למגוון שירותים מקוונים המקובצים לפי סוגים ✓ מידע מפורט וקישורים למגוון ערוצי השירות
רמת גן	✗ אין מידע כללי על ההיטל ועל התהליכים השונים ☼ המידע על קבלת השירות חלקי ולקוני: יש מידע שמתייחס להליכי בירור וקבלת שומה רק בנסיבות של מכר ✗ מידע חלקי על ערוצי קבלת שירות - מספר טלפון אחד וכתובת מייל אחת, ללא פירוט של בעל התפקיד או סוג השירות
רמת השרון	✓ מידע כללי ☼ מידע על ערוצי שירות (ללא מערכת זימון תורים)

342

מהמפורט בלוח עולה כי יש הבדל בין העיריות שנבדקו, במתכונת דפי הנחיתה וברמת הפירוט שלהם. בדף הנחיתה בנושא היטלי השבחה של עיריית ירושלים יש מידע מקיף יחסית על הנושא, תחומי השירות מקובצים לפי תהליכים ויש מידע על מגוון ערוצי השירות; ואילו דפי הנחיתה של העיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון כוללים מידע שהוא לעיתים חלקי, או שחסרים מרכיבים שיכולים להיות שימושיים ורלוונטיים לדף נחיתה. למשל, בדף של עיריית רמת גן אין הסבר על מהות ההיטל, נסיבות גבייתו ותהליכי העבודה, ובדף של עיריית הרצלייה אין מידע על ערוצי השירות.

¹⁰⁵ בחיפוש המונח "היטל השבחה" בתוספת שם הרשות המקומית.

¹⁰⁶ תוצאת חיפוש ממומנת היא תוצאת חיפוש שבגינה שולם למפעיל מנוע החיפוש, כך שהיא תופיע כאחת מתוצאות החיפוש הראשונות.

¹⁰⁷ משרד הפנים, **המדריך לבחור ברשות המקומית** (אוקטובר 2018), עמ' 81.

¹⁰⁸ החיפוש בוצע במנוע של גוגל, שעל פי נתוני אתר STATISTA הוא המנוע שבו מתבצעים למעלה מ-90% מהחיפושים באתרי המרשתת על ידי משתמשים בכל העולם.

85% Q 4G
jerusalem.muni.il



ירושלים
עיריית ירושלים
Municipality of Jerusalem
بلدية اورشليم القدس



אזור אישי | Lang ▼

Q

אני רוצה.. ▼

תושבים העירייה מה קורה בעיר עסקים צור קשר ירושלמי שכונות בירושלים

מחלקת שמאות עירונית והיטל השבחה מטפלת בתחומים רבים בהם

- היטל השבחה כדלי
- בתים משותפים-רישום ותיקון צו בית משותף
- טיפול בהיטל השבחה במסגרת תנאים להיתר/ העברת זכויות/ דרישת שומה/ ביור חבות
- טיפול בבתיבעות ירידת ערך לפי סעיף 197
- הכנת חוות דעת במסגרת תכניות בין עיר בהתאוות/ איחוד וחלוקה/ התחדשות עירונית - פינוי בניי

היטל ההשבחה הוא תחום עיסוק מרכזי אשר נדרש מכוח סעיף 196 לחוק התכנון והבניה, התשכ״ה- 1965 ובתהאם לתוספת השלישית לחוק זה, אשר מחייבים את הוועדה המקומית בבניית מס ההשבחה.

הוועדה המקומית זכאית לגבות היטל השבחה במקרה שהמקרקעין הושבחו עקב:

אישור תוכנית (אשר אושרה לאחר 1 ביולי 1975)

אישור בקשה להקלה

אישור בקשה שימוש חורג

אם אישור אחד מהנ״ל הביא להשבחת הנכס (דהיינו: הנכס שווה היום יותר מאשר קודם שאושרה התוכנית), חייבת העירייה, לגבות היטל להשבחה

דירה?

ביור חבות
בהיטל השבחה

הסבר לתנאים המופיעים בתהליך טיפול בהיטל השבחה

תהליכי העבודה במסגרת התנאים להוצאת היתר

שאלות ותשובות בנושא היטל השבחה

הודעות היטל השבחה

שירותים מקוונים וקבצים בנושא היטל השבחה

+ מידע תכנוני, מיפוי ומדידות









ביור חבות בהיטל הגשת בקשה לפטור תהליך טיפול בתיק קונה או מוכר דירה?

בהליך רישוי
השבחה

The screenshot shows the official website of the Municipality of Jerusalem. The main heading is 'שמות עירונית והיטל השבחה' (Municipal Naming and Improvement Tax). Below this, there is a table with the following information:

שם	מספר
שמות עירונית	02-6295488
שעות המענה הטלפוני בימים ראשון עד חמישי בין השעות 8:30 - 16:00	
לנוחיותכם חלק ניכר מהשירותים ניתן לבצע באופן מקוון ולחסוך לכם זמן יקר - לשירותים מקוונים לחצו כאן	
הגעה למחלקה הינה בימים שלישי וחמישי רק לאחר זימון תור במערכת זימון תורים - לחצו כאן להקצעת תור	
לאחר הזמנת התור המחלקה תבחן מולכם האם ניתן לחסוך הגעתכם ולתת מענה במידת האפשר גם באופן מקוון.	
ככר סמרא 1	
למנהיג ישירה בנושא שמות והיטל השבחה לחצו כאן	
לנוכח פניות ציבור לחצו כאן	
שימו לב! אין לשלוח דרך פניות הציבור בקשות שהינן חלק מהעבודה השוטפת, אלא רק תלונות.	

On the right side, there is a sidebar with links to various services: שימור מבנים, עיצוב עירוני, פיקוח על הבנייה, מבנים מסוכנים, נגישות בירושלים, תיאום תשתיות, ועדה מקומית לתכנון ובנייה בירושלים, and היטלי סלילה.

המקור: אתר המרשתת של עיריית ירושלים

343

מומלץ לעיריות הרצלייה, רמת גן ורמת השרון לבחון את המתכונת והתוכן של דפי הנחיתה באתרי המרשתת שלהן העוסקים בהיטל השבחה, ולכלול בהם את כל המידע שעשוי להיות שימושי ורלוונטי למחפשי המידע על ההיטל, לרבות נסיבות גבייתו וההליכים השונים בעניינו. כן מומלץ לכלול במסגרתו קישור לערוצי קבלת שירות ולשירותים מקוונים.

344

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תפעל ליישום ההמלצה.

345

עיריית רמת השרון מסרה בתשובתה כי תפעל לשכלל את תוכן דפי הנחיתה העוסקים בהיטל השבחה באתר המרשתת שלה.

מתן מידע ושירותים מקוונים

346

משרד מבקר המדינה בדק אם אתרי המרשתת של העיריות שנבדקו כוללים מידע ושירותים מקוונים בתחום היטלי ההשבחה. בסך הכול נבדקו 12 נושאים ותהליכים שאפשר לתת בהם מידע או שירות מקוון (להלן - התהליכים שנבדקו). בלוח שלהלן מפורטים הממצאים:

לוח 26 : מידע ושירותים מקוונים באתרי המרשתת של העיריות שנבדקו, ספטמבר 2023

עיריית הרצלייה	עיריית ירושלים	עיריית רמת גן	עיריית רמת השרון	
תשלומים				
✓	✓	עיריית רמת גן אינה גובה אגרה במקרה של העברת זכויות במקרקעין*	✓	תשלום אגרה עבור קבלת מידע על חבות בהיטל השבחה
טכסי בקשות מקוונים				
✓	✓	✗	✓	טופס מקוון לבירור מידע על חבות בהיטל השבחה
✗	✗	✗	✗	טופס מקוון לקבלת שומת השבחה מקדמית (לפי סעיף 4(4) לתוספת השלישית)
✓	✓	✓	✓	טופס מקוון לקבלת אישור על היעדר חובות לעירייה על מנת לאפשר שינוי רישום של מקרקעין במרשם המקרקעין
✗	✓	✗	✗	אזור אישי לקבלת מידע על התקדמות תהליך הטיפול
✗	✓	✗	✗	טופס מקוון להגשת שאילתות ובירורים בנושא היטלי השבחה
זימון תורים				
✓	✓	✓	✓	מערכת לזימון תור פרונטלי לעניין היטל השבחה
✗	✗	✗	✗	מערכת לזימון תור טלפוני
מסירת מידע				
✓	✓	✗	✓	מידע על הזכות להגיש ערר או להגיש בקשה למינוי שמאי מכריע
✗	✓	✗	✗	מידע על פטורים מתשלום היטל
✗	✓	✗	✗	שאלות ותשובות נפוצות בנושא היטלי השבחה
✓	✓	✓	✓	מידע על מספר טלפון וזמני מענה
6 (50%)	10 (83%)	3 (25%)	6 (50%)	מספר הנושאים והתהליכים שניתן להם מענה באתר המרשתת ושירותם מהתהליכים שנבדקו

על פי אתרי המרשתת של העיריות שנבדקו.

* במקרה של מידע במסגרת בקשת להיתר נדרש לשלם אגרה והדבר נעשה באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית.

** מצוין רק כי קיימים מקרים שבהם יש פטור, ואין פירוט שלהם.

347

מסיכום הלוח עולה כי עיריית ירושלים מעמידה לרשות תושביה באתר המרשתת שלה 83% מהתהליכים שנבדקו; עיריות הרצלייה ורמת השרון מעמידות לתושבים באתר המרשתת שלהן 50% מהם, ועיריית רמת גן רק - 25% מהתהליכים שנבדקו.

348

מהלוח עולה כי בכל העיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - אין מערכת לזימון תור טלפוני ואין טופס מקוון לקבלת שומת השבחה מקדמית. עם זאת נמצא כי עיריית

ירושלים החלה בתהליך אפיון לטופס כזה. שלוש עיריות - הרצליה, רמת גן ורמת השרון אין גם טופס מקוון להגשת שאילתות ובירורים בנושא היטלי השבחה; לבעל המקרקעין אין אפשרות לקבל מידע על התקדמות תהליך הטיפול בעניינו; ואין פירוט של שאלות ותשובות נפוצות בנושא היטלי השבחה.

349

עוד עולה כי עיריות הרצליה, רמת גן ורמת השרון אינן מוסרות באתריהן מידע בסיסי הרלוונטי לזכויות הנישומים כמו מידע על נסיבות המאפשרות קבלת פטור מהיטל השבחה, ועיריית רמת גן אינה מוסרת באתרה מידע על הזכויות להגיש עררים או לבקש למנות שמאי מכריע.

350

לנוכח היתרונות הגלומים במתן שירותים מקוונים, מומלץ כי העיריות שנבדקו - הרצליה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון - ירחיבו את סל השירותים המקוונים והמידע שהן מעמידות באתרי המרשתת שלהן לרשות התושבים בתחום היטל השבחה, בהתאם לפערים שהוצגו לעיל.

351

עיריית הרצליה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לעדכון אתר המרשתת שלה בנושאי היטל השבחה, וכן היא פועלת להרחבת תכניו ולמתן אפשרות לקבל שירותים מקוונים, לצורך שיפור השקיפות והשירות לציבור.

352

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא תפעל להרחבת השירותים המקוונים, לרבות טופס מקוון לקבלת שומת השבחה מקדמית.

353

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא תפעל להרחבת השירותים המקוונים בתחום היטל ההשבחה באתר המרשתת שלה.

ממשק ממוחשב עם הרשות לרישום מקרקעין

354

סעיף 324 לפקודת העיריות קובע כי לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם כן הוצגה לפני הרשות לרישום והסדרי זכויות במקרקעין (להלן - הרשות לרישום מקרקעין) תעודה חתומה בידי ראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה, והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר, סולקו במלואם או שאין חובות כאלה. הוראה דומה נקבעה גם בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה בעניין חובות בהיטל השבחה¹⁰⁹.

355

הרשות לרישום מקרקעין יצרה אפשרות לקבל את האישור בדבר היעדר חובות באמצעות ממשק בין מערכות המחשב שלה למערכות המחשב של הרשויות המקומיות, אך הדבר תלוי בהצטרפות של הרשות המקומית. להעברת האישורים בדבר היעדר חובות באמצעות ממשק ממוחשב עשויים להיות יתרונות, כמו צמצום הסיכון לזיוף אישורים, הקיים כשנמסרים לבעל המקרקעין אישורים כמסמך פיזי שאי אפשר לבדוק את מהימנותו מול המערכת הממוחשבת שהפיקה אותו. יתרונות נוספים הם ייעול תהליך הרישום ושיפור השירות לתושב, שנחסכת ממנו הגשת האישורים בעצמו.

356

משרד מבקר המדינה בחן אם העיריות שנבדקו הצטרפו לממשק הממוחשב להעברת אישורים על היעדר חובות לרשות לרישום מקרקעין.

357

נמצא כי עיריית ירושלים הצטרפה לממשק הממוחשב עם מערכות הרשות לרישום מקרקעין, ואילו עיריות הרצליה, רמת גן ורמת השרון לא עשו כן. ללא חיבור ממוחשב גדל כאמור הסיכון לזיוף אישורים על היעדר חובות מטעמן, נפגעת יעילות תהליכי הרישום והשירות לתושב נותר מסורבל.

358

מומלץ לעיריות הרצליה, רמת גן ורמת השרון להצטרף לממשק הממוחשב של הרשות לרישום מקרקעין, ובכך לצמצם את הסיכון לזיוף של אישורי היעדר חובות, לייעל את התהליך ולשפר את השירות לתושבים.

109 סעיף 10(א) לתוספת השלישית.

359

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תבחן את יישום ההמלצה.

360

עיריית רמת השרון מסרה בתשובתה כי תפעל להצטרפות לממשק הממוחשב של הרשות לרישום מקרקעין.

361

הרשות לרישום מקרקעין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2024 כי היא מצטרפת להמלצה וקוראת לכלל הרשויות המקומיות שטרם עשו זאת, להצטרף לממשק הממוחשב שלה.

גביית אגרות בגין הכנת שומה לפי בקשת בעלי נכס מקרקעין

362

בעל מקרקעין שהושבחו השוקל למכור אותם או לקבל היתר בנייה במקרקעין צריך לעיתים מידע על העלויות הכרוכות בביצוע העסקה או מיזם הבנייה, כדי לבחון את הכדאיות הכלכלית של פעולותיו ולקבל החלטות מושכלות. אחת מהעלויות אשר עשויה להיות משמעותית עבורו היא תשלום עבור היטל השבחה.

363

סעיף 4(4) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה מאפשר לבעל מקרקעין לבקש שומת השבחה טרם מימוש הזכויות, אם הוועדה המקומית החליטה לדחות את עריכת השומה עד למימוש הזכויות (להלן - שומה מקדמית), ויש לספק לו אותה תוך 90 ימים.

364

בסעיף זה גם נקבע כי שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע אגרה בעד עריכת שומת השבחה, שתשולם בהתחשב, בין השאר, בעלויות הכנת השומה. עוד נקבע כי אם שולמה אגרה, ינוכה סכום האגרה ששולם מסכום היטל השבחה.

365

הוראות סעיף זה הוכנסו לחוק במסגרת תיקון מס' 126 לחוק התכנון והבנייה; בדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק צוין כי נוסח החוק הקודם בעניין זה לא היה ברור, והוועדות המקומיות נתנו לו מגוון פרשנויות - חלקן הסכימו להכין את השומה בכפוף להוכחה של כוונה לממש את הזכויות בסמוך להכנת השומה; אחרות התנו את הכנת השומה בתשלום מקדמה על חשבון תשלום ההיטל כדי לכסות את הוצאות הכנת השומה; וחלק מהוועדות התנו את הכנת השומה בתשלום מיידי של ההיטל לאחר הכנתה. עוד צוין כי חוסר האחידות בפרשנות הוראות החוק הביא לחוסר ודאות בקרב בעלי המקרקעין, משום שהם לא ידעו אם יוכלו לברר מהו החיוב הצפוי בהיטל קודם למימוש הזכויות¹¹⁰.

366

נמצא כי שר הפנים לא התקין את התקנות לקביעת סכומי האגרה. עוד נמצא כי שלוש מהעיריות שנבדקו - הרצלייה, ירושלים ורמת גן - מבקשות מבעלי המקרקעין מקדמה כספית כתנאי להכנת השומה, אף שאין בנמצא תקנות המסמיכות אותן לעשות כן¹¹¹ ועיריית רמת השרון אינה גובה מקדמה. כמו כן נמצא כי עיריית ירושלים הגבילה את הכנת השומות המקדמיות למקרים חריגים, לנוכח הקשיים המשפטיים שהתעוררו בהיעדר תקנות.

367

נוסף על כך נמצא כי אין אחידות בין העיריות שנבדקו, אשר גובות מקדמה ביחס לשיטת חישוב המקדמה. עיריות הרצלייה ורמת גן דורשות סכום קבוע וידוע מראש, עיריית ירושלים מבקשת סכום משתנה בהתאם לעלות הצפויה של הכנת השומה. כמו כן אין אחידות בין העיריות שקבעו סכומי מקדמה מראש ביחס לסכום המקדמה. המקדמה נעה בין 2,500 ש"ח ל-3,000 ש"ח בעיריות שקבעו סכום מראש או שהסכום נקבע בהתחשב בעלות הכנת השומה. להלן פירוט:

¹¹⁰ הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 118) (הוראות לעניין היטל השבחה), התשע"ז-2017.

¹¹¹ צוין כי תלויה בנושא הוגשה גם לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, על דרישת מקדמה מטעם עירייה אחרת, ולבסוף החייב בהיטל בחר לשלם את המקדמה ולקבל את השומה.

לוח 27 : עלויות תשלום מקדמה עבור הכנת שומה מקדמית בעיריות שנבדקו

שם העירייה	סכום המקדמה (בש"ח)
הרצלייה	3,000
ירושלים	בכל בקשה שמאי העירייה קובע סכום שונה, בהתחשב בעלות הכנת השומה ובכפוף להגשת אסמכתאות. הכנת השומה מוגבלת למקרים חריגים ולעמידה בתנאים מצטברים שהגדירה העירייה
רמת גן	2,500
רמת השרון	העירייה אינה גובה מקדמה.

368

מומלץ כי שר הפנים ישתמש בסמכותו בהתאם לחוק ויפעל לקבל את הסכמת שר האוצר להתקין תקנות בנושא גביית אגרות להכנת שומות השבחה. זאת כדי להבטיח שגביית הכספים בעניין זה תיעשה מכוח סמכות לגבותם, וכן כדי להקנות לבעלי המקרקעין ודאות ביחס לעלות הכנת השומה וכדי להבטיח שקיפות ושוויון בגביית הכספים האמורים.

369

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי יבחן את הנושא יחד עם אגף תקציבים במשרד האוצר כדי לקבל החלטות לגבי המשך הטיפול בנושא.

מתן מידע לבעלי עסקים

370

כדי להקל את פעילות העסקים בישראל ואת הקמתם יזמה הממשלה בשנת 2016 כמה תיקוני חקיקה, ובהם תיקון לחוק התכנון והבנייה¹¹², אשר במסגרתו נקבעו הוראות שלא להתנות מתן היתר לשימוש חורג למטרת עסק בתשלום מלוא היטל ההשבחה או במתן ערבות לתשלום מלוא ההיטל, אלא רק בתשלום עד 40% מסך ההיטל או במתן ערבות לכך. על פי דברי ההסבר להצעת התיקון האמור לחוק, במקורה הוראה זו נועדה למנוע עיכוב במתן היתר לשימוש חורג לעסק, שהוא אחד התנאים לקבלת רישיון עסק¹¹³.

371

משרד מבקר המדינה בדק ברשויות שנבדקו, אם בדרישות התשלום של היטלי ההשבחה שנשלחו ב-2023 לבעלי נכס בגין שימוש חורג למטרת עסק נכלל מידע על כך שבעל העסק רשאי לשלם עד 40% מהיטל ההשבחה שנקבע או להעמיד ערבות לתשלום זה, וכן אם מידע זה מופיע גם באתרי המרשתת של הרשויות האמורות.

372

נמצא כי עיריות הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון אינן מיידעות את החייב בהיטל בגין היתר לשימוש חורג למטרת עסק כי הוא רשאי, בין היתר, להעמיד ערבות בשיעור של עד 40% מהיטל ההשבחה שנקבע, על אף קיומה של זכות כזו בחוק התכנון והבנייה, והן דורשות, כתנאי לקבלת ההיתר, את תשלום מלוא ההיטל.

373

עוד נמצא כי באתרי המרשתת של העיריות הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון אין מידע על האפשרות לקבל היתר לשימוש חורג למטרת עסק בכפוף להעמדת ערבות של עד 40% מסכום ההיטל שנקבע.

374

מומלץ לעיריות הרצלייה, ירושלים, רמת גן ורמת השרון להוסיף בדרישות התשלום של היטל השבחה בגין שימוש חורג למטרת עסק מידע על כך שבעל העסק רשאי לשלם עד 40% מסכום היטל ההשבחה או להעמיד ערבות לתשלום זה, כתנאי לקבלת ההיתר. על עיריות אלו לשלב מידע זה גם באתרי המרשתת שלהן.

375

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את ההמלצה.

376

¹¹² תיקון 110 לחוק התכנון והבנייה.

¹¹³ דברי הסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017-2018), התשע"ז-2016, עמ' 234.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא תבחן את יישום ההמלצה.

סיכום

בשנת 2021 גבו הרשויות המקומיות כ-8.7 מיליארדי ש"ח מהיטלי השבחה; היתרות שהיו צבורות בקרנות הייעודיות לכספי ההיטל הסתכמו בסוף שנה זו בכ-7.5 מיליארדי ש"ח. התקבולים מהיטלי השבחה עשויים להשפיע על החוסן הפיננסי של רשויות מקומיות, על הפערים הכלכליים ביניהן ועל יכולתן לעמוד באתגרי הגידול באוכלוסייה והציפוף הצפויים בעשורים הקרובים.

היטלי השבחה עשויים להסתכם במאות אלפי שקלים ואף מיליוני שקלים לכל היטל. לכן להוגנות, לוודאות ולשקיפות בעניינם, ואף ליעילותם, עשויה להיות השפעה ניכרת על הפעילות בענף הנדל"ן ועל שכלול הפעילות הכלכלית בתחום.

נמצא כי החלטת ממשלה מ-2021 להקים ועדה ציבורית שתבחן את מנגנון ההיטלים כדי לייעל את הפעילות בתחום המקרקעין לא יושמה.

עוד נמצא כי הפערים בתקבולים מהיטלי השבחה לתושב בין רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך המצויות בפריפריה, לבין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה המצויות במרכז הארץ הגיעו בשנים 2017 - 2021 לכדי פער של פי 15. כמחצית מסך התקבולים היו של רשויות מקומיות המדורגות באשכולות 8 - 10 של הדירוג הכלכלי-חברתי, אף שבתחומן מתגוררת רק כחמישית מהאוכלוסייה. גם ביתרות בקרן היטל השבחה נמצאו פערים ניכרים בין הרשויות המקומיות, ומרבית היתרות (כ-60%) מצויות בידי הרשויות המדורגות באשכולות 8 - 10 של הדירוג הכלכלי-חברתי.

כלי פיסקלי זה, במתכונתו הנוכחית, מביא אפוא לפערים ביכולות הכספיות של הרשויות המקומיות ובמשאבים שעומדים לרשותן לתכנון המרחב הציבורי ולפיתוחו ולחקמת מבני ציבור. עם זאת נמצא כי משרד הפנים אינו מביא זאת בחשבון השיקולים בנוגע לתקצובן של הרשויות המקומיות.

הליכי הערר על היטלי השבחה נמשכים בכלל המחוזות 429 ימים בממוצע, ומשכם ארוך יותר במחוזות תל אביב וירושלים: 696 ימים ו-480 ימים (בהתאמה), כלומר פי 5 ופי 3.5 (בהתאמה) מזמן התקן. במחוז תל אביב נתונים אלו מצטרפים לנתונים על שיעור גדול של הליכים שלא הסתיימו בהם הטיפול (73%), ובו גם מוגש המספר הגדול ביותר של עררים, כ-45% מסך העררים שהוגשו בכל המחוזות.

נמצא כי ב-57 מ-60 שומות מכריעות שנדגמו באקראי (95%), סכום היטל ההשבחה שקבעו השמאים המכריעים היה נמוך משומת הוועדה המקומית. לעיתים הפערים בחיוב הסופי הם של מאות אלפי שקלים ואף של מיליוני שקלים. שיעור ההפחתה הממוצע עמד על 36%, וב-70% מהמקרים הכרעת השמאי המכריע הביאה להפחתה מהותית של יותר מ-25% בסכום החיוב בהיטל השבחה שקבעו הוועדות.

גם ברוב המכריע (מעל 95%) של כ-450 מקרים בשלוש מהעיריות שנבדקו, השמאים המכריעים הפחיתו מהחיוב שנקבע בשומות. שיעור המקרים שבהם היה פער של מעל 25% בין החיוב שקבעו העיריות לחיוב שקבע השמאי המכריע עמד בהרצליה על 63%, ברמת גן על 57% וברמת השרון על 58%. עיריית ירושלים לא ריכזה נתונים בנושא, והדבר אינו מאפשר לה לבצע בקרה ולפעול לצמצום התופעה.

בנוגע לכל הליכי הערר על היטלי השבחה שהחלו בשנים 2018 - 2022 נמצא שיעור גבוה (56%) של הליכים שהסתיימו בשינוי השומה או ביטולה, בין אם בהסכמת הצדדים, בפשרה או בקבלת הערר.

ממצאים אלו עלולים להביא לפגיעה באמון הציבור באופן שבו קובעות הרשויות את סכומי החיוב. הם גם משקפים את מידת חוסר הוודאות שטמונה בשיטת קביעת החיוב, ביחס לסכומים שייגבו

בסופו של דבר. הגורמים המאסדרים - מינהל התכנון ומשרד המשפטים - לא ביצעו בקרות או תהליכי הפקת לקחים בנושא, כדי לפעול לצמצום התופעה הנרחבת של פערים בשומות לרעת החייבים.

387

בביקורת גם נמצאו ליקויים בשקיפות המידע לציבור בנוגע לשומות ההשבחה ולחייבים בפועל. העיריות שנבדקו אינן מפרסמות לציבור את שומות ההשבחה שהכינו, את המחלוקות בעניינן ואת סכומי ההיטל שנגבו בסופו של דבר מבעלי נכסים. עקב כך נפגעת יכולתו של הציבור לקבל החלטות מושכלות, לבחון את שומות ההשבחה ואת דרישות התשלום ולבחון, בהתאם לצורך, אם הן מוצדקות ומשקפות חיוב שוויוני והוגן.

388

גם בתחום השירות לתושב ביחס להיטלי השבחה נמצאו בארבע העיריות שנבדקו ליקויים כגון היעדרה של אמנת שירות, מידע חלקי באתרי המרשתת והיעדרם של שירותים מקוונים שיש בכוחם לייעל את השירות.

389

אתגרי הגידול באוכלוסייה והציפוף של היישובים מחייבים להבטיח שהיטלי ההשבחה ממלאים את ייעודם, ונותנים בידי הרשויות אמצעי להתמודד עם עלויות הפיתוח של תשתיות ציבוריות. כמו כן, חשוב שהחייב בהיטל ישקף עקרונות של מס אמת. על שר הפנים לפעול להקמת ועדה ציבורית לבחינת המנגנון של היטל השבחה, כפי שהחליטה הממשלה. בבחינת המנגנון מומלץ להביא בחשבון את הממצאים שהוצגו בדוח זה, ובהם הפערים הניכרים בין הרשויות המקומיות בתקבולים לתושב מהיטלי השבחה, ולבחון אמצעים לצמצומם, וכן לבחון את חוסר הוודאות ביחס לעצם החייב בהיטל ולסכומו, את שיפור השקיפות בתחום ואת שיפור השירות לתושב.



צוות תיקון ליקויים

ה' בתשרי, תשפ"ה
7 באוקטובר, 2024
סימוכין: 2024-0103-901

דו"ח משיבה מספר 17 של הצוות לתיקון ליקויים שהתקיימה ביום רביעי, ח' באלול תשפ"ד (11.9.2024)

השתתפו:	מר איציק לארי	מנכ"ל העירייה, יו"ר הצוות לתיקון ליקויים
	עו"ד ליאור ישראלי	ראש מינהל משאבי אנוש והמינהל העירוני
	עו"ד דני ליבמן	משנה ליועמ"ש לעירייה (מ"מ של עו"ד אלי מלכה)
	מר דודו אמזלג	סגן מנהל אגף התקציבים וממונה על ההוצאות (מ"מ של שמוליק זליגמן)

נכחו:	גב' עפרה ברכה	מבקרת העירייה והמורשה לטיפול בתלונות
	מר עידו רוזנברג	מזכיר מועצת העיר
	מר אופיר מאי	סגן מהנדס העיר וסגן ראש מינהל תכנון לביצוע רישוי
	גב' קרן ג'רסי	השמאית העירונית וממונה על היטל השבחה
	גב' איילת ששון	מנהלת אגף לשירות עירוני וחווית לקוח
	עו"ד גולן מרדכי	סגן בכיר ליועץ המשפטי לעירייה
	מר הראל מלק	סגן השמאי העירוני
	עו"ד יניב בורשטיין	משרד מיתר
	גב' תמר שמעון	מנהלת מחלקה בכירה לפיתוח מערכות מידע
	גב' אורטל אריה	מנהלת מחלקה בכירה לפיתוח תכנון ובקרה
	גב' שירה בן שמחון שמש	רפרנטית בכירה לבקרת ביצוע החלטות

רשמה: שירה בן שמחון שמש, רפרנטית בכירה לבקרת ביצוע החלטות

על סדר היום:

דו"ח מבקר המדינה בנושא "גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם"



צוות תיקון ליקויים

א. פתיחה – מר איציק לארי, מנכ"ל העירייה, יו"ר הצוות לתיקון ליקויים

מר איציק לארי, מנכ"ל העירייה ויו"ר הצוות לתיקון ליקויים פתח את הדיון וברך את הנכחים.

בפתח דבריו ציין מר לארי כי עיריית ירושלים רואה ערך רב בפעילות מוסד מבקר המדינה ומברכת על בדיקת תהליכי העבודה השונים כדי לבחון את ייעול העבודה.

מר לארי הדגיש כי מדובר בדו"ח רוחבי על כל הרשויות המקומיות ובכללם ירושלים. לדוח חשיבות רבה והעירייה כבר מתחילת הבדיקה לקחה את הנושא לתשומת ליבה ומקיימת פורום מיוחד המתכנס לקידום פתרונות וייעול במישורים השונים.

מר לארי ציין כי המאפיין הגדול בירושלים הינו הסכומים הגדולים של היטלי ההשבחה. לכן, ליזמים הרבים יש אינטרס להגיש עררים, דבר המביא לקידום איטי יותר של הטיפול בתהליכים אלו.

ב. סקירת עיקרי הדוח והמלצותיו – מר עידו רוזנברג, מזכיר מועצת העיר

מר עידו רוזנברג ציין כי מדובר בדוח רוחבי הסוקר את פעילות כל הרשויות המקומיות. הדוח מתמקד ברשויות: הרצליה, ירושלים, רמת-גן ורמת השרון. הבדיקה נערכה בחודשים יוני-דצמבר 2023 וסקרה את הנתונים בין השנים 2018-2022.

הבדיקה נוגעת למישורים שונים בהליכי הגביה של היטל ההשבחה ולשימוש בכספים, כגון: השפעת ההיטלים על תקציב הרשות, משך הכנת השומא, משך הליך בירור המחלוקת, שקיפות, שירות לתושב ועוד.

לבסוף, עמד מר רוזנברג על המסקנות העיקריות העולות בדוח וקשורות לעירייה.

ג. גב' קרן ג'רסי – השמאית העירונית וממונה על היטל השבחה

גב' קרן ג'רסי סקרה בצורה כללית את טיפול האגף בליקויים מאז קבלת טיוטת הדוח. חלק מכריע מהדוח עוסק בניהול מחלוקות בנושא שמאים מכריעים, ויש צורך לפעול מול מועצת השמאים כדי לבדוק הליכי ייעול.

גב' ג'רסי ציינה כי העירייה קיבלה גם מחמאות על פעילותה בנושאים שונים העולים אף בדוח.

המחלקה להיטל השבחה עשתה מיפוי מקיף של סוגי העררים על-מנת לבחון את סוגי המחלוקות. העבודה בוצעה בשיתוף פעולה עם הלשכה המשפטית ובתומו נכתבו מסמכי מדיניות בנושא.

ד. עו"ד יניב בריטשטיין – משרד מיתר

עו"ד יניב בריטשטיין ציין כי העירייה נבדקה מול 3 עיריות איתנות ולמרות זאת הוגדר מצבה כטוב, זאת בייחוד לאור העובדה כי מספר העררים בעיר הינו גדול בצורה משמעותית.



צוות תיקון ליקויים

ה. עפרה ברכה – מבקרת העירייה

גבי עפרה ברכה הדגישה את חשיבות דוח מבקר המדינה בנושא וההמלצות המופיעות בו לירושלים. יישום ההמלצות יסייעו להסרת החסמים וטיוב התהליכים בתחום היטל ההשבחה, מאידך הדבר יוביל לצמיחה כלכלית לעירייה.

ו. סיכום – מר איציק לארי, מנכ"ל העירייה יו"ר הצוות לתיקון ליקויים

מר איציק לארי עמד פעם נוספת על חשיבות הדוח וההמלצות המופיעות בו. מר לארי ציין כי המערכת העירונית רואה בסנכרון כל הגורמים המקצועיים את הפתרון לליקויים השונים העולים בדוח וכי מדיניות הנהלת העירייה לקדם בצורה מהירה את התהליכים השונים הכרוכים בנושא על-מנת שהסכומים הנגבים מהיטלי ההשבחה יהיו מנוע צמיחה לעיר.

מר לארי ציין כי הוקם צוות המטפל בנושא הפועל בצורה שוטפת לסנכרן בין כל הדרגים המקצועיים הקשורים לנושא.

מר לארי הודה לכל הצוותים על פעילותם השוטפת בתחום. חברי הצוות לתיקון ליקויים הנחו את כלל הגורמים המקצועיים לפעול להשלמת תיקון הליקויים המופיעים בדוח ומענה למבקר המדינה בהתאם להנחיות.

בברכה,

איציק לארי
מנכ"ל העירייה
יו"ר הצוות לתיקון ליקויים

צוות תיקון ליקויים

طاقم لتصحيح العيوب | Team to correct defects

כיכר ספרא 1, ירושלים 9100707 | טל: 02-6295723 פקס: 02-6297153

www.jerusalem.gov.il

שם הגוף המבוקש : עיריית ירושלים
אסגרת פרסום הדוח: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2024
תאריך הדוח: גבייה של היטלי השבחה והשימוש בהם
ש"ס הדוח: 20224409
ז"ח הדוח: 193177290
אוצד דיווח הגוף המבוקר :

מס'	כותרת ליקוי	הליקוי/המלצת ביקורת	תאריך הדיונים בצוות לתיקון ליקויים	פרוט פערולות התיקון בהתאם להחלטות הצוות	פרטי האחראי על התיקון	המועד לתיקון הליקוי	תיקון הליקוי תוקן/ חלקית בכוונתי לתקן/ לא לתקן	סטטוס
1	דיונים עקרוניים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה	ליקוי - נמצא כי הוועדות המקומיות בעיריות שנבדקו - [נבהן] ירושלים לא נהגות לקיים מפעם לפעם דיונים עקרוניים במליאת הוועדה בהיבטים הקשורים ליעול ההליכים וניהולם ולהיבטים הקשורים במחלוקות בעניין השומות. לצד זאת נמצא, כי במסגרת הדיונים של הוועדות המקומיות בעיריות שנבדקו בעניין של תוכנית, נהגות הוועדות לקבל במקרים הרלוונטיים חוות דעת של שמאי מקרקעין או לשתפו בדיוניהן בחלק מתהליך קבלת ההחלטות באותן תוכניות. המלצה - מומלץ לוועדות המקומיות בעיריות שנבדקו [נבהן] ירושלים - לקיים מפעם לפעם, ולפחות אחת לשנה, דיון עקרוני במליאת הוועדה בהיבטים הנוגעים להיטלי השבחה ובכלל זה - בחינה של היקף הפעילות בתחום ומשכם של ההליכים להכנת שומות; היקף המחלוקות בעניין השומות ותוצאות בידור; ונשאים הקשורים לאיכות השירות לתושב בתחום.	11.9.24	על אף שלדעת העירייה, לא קיים ליקוי בפעילותה בעניין, היא תמשיך לקיים דיונים מקצועיים בנושא, בהתאם להמלצות הביקורת.	לא רלוונטי	לא רלוונטי	תוקן	
2	השימוש בלוחות שומה	ליקוי - למרות היתרונות [...] הגלומים בהכנת לוח שומה, ארבע העיריות שנבדקו - [נבהן] ירושלים, ... לא	11.9.24	כפי שנמסר לביקורת, העירייה אינה מכינה בשלב זה לוחות שומה אלא נוהגת להכין שומות פרטניות לכל נכס.	השמאות העירונית	הנחת האגף ששומות	בכוונתי לתקן	

יזומות ראשוניות יחיד במהלך שנת 2025		להכנת שומות יש משמעות להעמסה על הציבור בניהול חליכים גם כאשר אין כל קונקרטיזציה של מיוש הזכויות כמו גם קיימת עננה בריס לרכאות לפטור שתרבחן לעת מיוש הזכויות ותייתר את כל הלך השומה.		השתמשו בלוחות שומה בשנים 2018 - 2022, והן נהגות לרובן שומות פוטניות לכל נכס ונכס במועד מיוש הזכויות או על פי בקשת בעלי הנכסים.	משרד המלצה - מומלץ לעריכת שנבדקו - [נבחן] ירושלים - לבחון את האפשרות לשימוש נרחב יותר בלוחות שומה, בהתחשב בנסיבות, ובשים לב לתרונות ולחסרונות של חלופה זו; זאת כדי לייעל את הלכי הכנת השומות, להגביר את הודאות בעניין החיטלים וגובהם ולהבטיח שמישומים עקרונות שמאיים זורים לגבי כל הנכסים.	הזמן שומת לעריכת השבחה		3
תקון לא רלוונטי	לא רלוונטי	כפי שעולה מדו"ח הבקורת, כ- 60% משומות היטל החשבחה מוכנות תוך 90 יום ממועד הפניית הבקשה למחלקת היטלי השבחה. הערייה סבורה כי מדובר בהישג מרשים לכל היעיות, בודאי בהתייחס לכמות השומות העצומה שהיא פועל יוצא מכמות הנכסים בעיר, שאין לה אחורע בישראל.	11.9.24	המלצה - כדי לקצר את הלכי הכנת השומה, מומלץ לעריית ירושלים לאמץ כיעד את פרק הזמן של 90 ימים להכנתה, כפי שנקבע בחוק לגבי שומה על פי דרישת בעל מקרקעין, ולהגדיל את שיעור השומות שיכנו בפרק זמן זה.				4
תקון לא רלוונטי	לא רלוונטי	מבחינת קביעת יעד לטיפול בשומות, הערייה מאמצת כיעד להעניק את השירות המהיר והטוב ביותר לתושבים בנושא זה ופועלת באופן רציף לקצר את לוחות הזמנים. הערייה אף שואפת לקצר את לוחות הזמנים להכנת שומות לפחות מ-90 ימים כמוזכר בהמלצה.		ליקוי - [עלה] כי בירושלים שיעור העררים מסד כל השומות עמד על כ-12% - הגבוה ביותר מבין הערייות שנבדקו.	עררים על שומות השבחה שהכינו הערייות שנבדקו			
תקון לא רלוונטי	לא רלוונטי	הבקורת המליצה לערייה לבדוק מדוע הוגשו אצלה עררים על 12% מהשומות, נתון הגבוה משאר הרשויות שנבדקו. הערייה אינה רואה סיבה מיוחדת לכך כי כמות העררים שמוגשת אצלה היא גבוהה יחסית. הערייה מניחה כי מדובר בעלייה נקודתית בשנים שנבדקו על ידי הבקורת, הנובעת בעיקר משומות שהוציאה הערייה בגין נכסים בשכונת "רחבה" ובשכונות נוספות. מדובר בסוג נכסים מאוד מורכב לשומה ואף בנכסים בעלי ערך גבוה מאוד המביאים ליצירת שומות גבוהות בהתאם (מה שמייצר תמריץ תמריץ כלכלי לבעלים להגיש ערר) ויתכן כי הדבר הביא		המלצה - מומלץ לעריית ירושלים לבחון את חסינות לשיעור הגבוה יחסית (12%) של עררים על שומות שהשבחה שהיא הכינה, ולפעול כדי לצמצם את שיעור המחלוקות ככל הניתן.				

			לעליה בכמות העררייה. על פי נתוני העררייה בשנת 2023 ניתן כבר לראות מגמת ירידה בכמות הערריים.					
			על אף שהעררייה אינה מוצאת לנכון לנקוט צעדים ספציפיים בנושא שכן, אין מדובר בליקוי, העררייה כן תמשיך לבצע מעקב בנושא זה, כחלק ממדיניותה לבחון כל הזמן את התנהלותה, כדי לוודא כי היא מעניקה את חשיבות הטוב ביותר האפשרי לצבור.					
תקון	לא רלוונטי	לא רלוונטי	בהתאם להוראות החוק, לכל אדם קיימת הזכות לפנות ליו"ר מועצת שמואי המקרקעין בבקשה למנות שמואי מכריע. במקרים רבים, הנושג רואה באפשרות זו, כמעין ניסיון "משתלם" בעיקר במקרים בהם מדובר בחיסל השבחה גבוה (כך שהעלות בגין שכר טרחת השמואי המכריע קטנה ביחס לשומה). ניתן לראות מהנתונים המפורטים בדו"ח, כי אחוז הבקשות המוגשות דומה לרשות אחת וגבוה לא בהרבה משאר הרשויות כך שלדעת העררייה, אין מדובר בנתון חריג המצריך בחינה מחדש או שינוי של מדיניות בנושא.			המלצה - מומלץ לעריות ... ירושלים, ... לבחון את הסיבות לשיעור הניכר של בקשות למנות שמואי מכריע בעניין שומות ההשבחה שהן הכינו, ולפעול כדי לצמצם את שיעור המחלוקות ככל הניתן.	למיני בקשות שמואי מכריע	
תקון	לא רלוונטי	השמואת העירייה יחד עם הייעוץ המשפטי	כאמור בתשובות העררייה לעיל בנוגע לעררים ולבקשות למיני שמואי מכריע, העררייה אינה סבורה כי כמות המחלוקות חריגה ואו מעידה באופן כלשהו על פעילותה בתחום זה.			ליקוי - [עלה] כי בירושלים התנגדו החייבים לשלשל מהשומות.	שיעור המחלוקות שיעור מכריע ושלכך מכריע	
תקון	לא רלוונטי	השמואת העירייה יחד עם הייעוץ המשפטי	יחד עם זאת, העררייה תמשיך לבחון בכל עת את התנהלותה בנושא, בכדי לשפר את חשיבות באופן מתמיד לתושב, לייעל את התהליכים ולהגביר את הוודאות לתושב.			המלצה - מומלץ לעריות ... ירושלים, ... לבחון את הסיבות לשיעור הניכר של התנגדויות לשומות, כדי לפעול לצמצומן, ובכך לייעל את החליטים ולהגביר את הוודאות שלהם.	פערים בין סכומי היטל ההשבחה בעריות שנבדקו	
בכונותי לתקון	שנת 2025	השמואת העירייה, יעוץ משפטי, מטה מחשוב	עיריית ירושלים מקבלת את ההמלצה. איסוף וניתוח המידע מהליכי הערר/שמואות מכריע הינו חלק מתוכנית העבודה לפיתוח מערכות מחשוביות תומכות להליכי היטל ההשבחה ויבוצע בהתאם לתוכנית העבודה העירונית.			המלצה - מומלץ לעריות ירושלים לרכז נתונים על		7

					הסכומים שקבעו השמאים המכריעים לגבי השוואת שהיא הכניה, כדי שתוכל לבחון תופעות של פערים מהותיים שלא היו מוצדקים ולנקוט פעולות בנושא.		
			כאמור בתגובת העירייה לטיקטת הד"רית, העירייה סבורה כי ספק אם המלצה זו תביא לשיפור התהליכים שכן, פרסום מידע כזה דווקא יכול להביא להגדלת כמות המחלוקות שייצגו ולהגביר את המחלוקות בתחום. בכל מקרה, כפי שמציינים עורכי הביקורת, מינהל התכנון ומשרד הפנים טרם גיבשו כל החלטה לעניין וככל ויגבשו בעתיד, העירייה תפעל בהתאם להחלטות.		ליקוי - נמצא כי העירייה שנבדקה [נבחן] ... ירושלים... אינו מפרסמות לציבור את שומות ההשבחה שהן הכינו, את השוואות הסופיות ואת סכומי ההיטל שנגבו מבעלי נכסים. עקב כך נפגעת יכולתו של הציבור לקבל החלטות מושכלות, לבחון את שומות ההשבחה ואת דרישות התשלום ולבחון בהתאם לצורך אם הן מוצדקות ומשקפות חריג שוויוני והוגן	שקיפות המידע על היטלי השבחה	
בכוונת לא לתקן	לא רלוונטי	לא רלוונטי	כמפורט בתגובת העירייה לטיקטת הד"רית, העירייה מקבלת את ההמלצה ותנסה לבצע אומדן, אולם מציינת כי מדובר בנושא מורכב שכן, קיים קושי לבצע כימות בשל חוסר הודאות לגבי מימוש הנכסים בעתיד ולאור מועדי התשלום המשנתים התלויים בשיקול הדעת של התושבים/ים.		המלצה - מומלץ לעירייה שנבדקה [נבחן] - ירושלים... לפרסם באמצעות מערכת ה-GIS ובאתרי המרשתת שלהן את עיקרי שומות ההשבחה שהן הכינו, את השוואות הסופיות שנקבעו לאחר ברור מחלוקות ואת סכומי היטלי ההשבחה שהן חייבו בווקה לנכסים שונים בתחום שיפוטן. זאת כדי לתת בידי הציבור מידע שיאפשר לו לקבל החלטות מושכלות לגבי נכסיו ולצמצם את אי-הוודאות והמחלוקות בתחום.	אומדן פוטנציאל הכנסות מהיטל השבחה	
בכוונת לתקן	שנת 2025	גורמים שונים כמצוין בהתייחסות מימין	ישום ההמלצה מצריך חשיבה ותיאום בין הגורמים השונים בעירייה הרלוונטיים לנושא זה כגון: גזברות העירייה, מחלקת היטלי השבחה והשמאות העירונית ולפיכך, יתקיים דיון בין הגורמים הרלוונטיים בנוגע לנושא.		המלצה - מומלץ לעיריית ... ירושלים... לשקול לבחון את פוטנציאל ההשבחה הגלום בכלל התוכניות המאפשרות ולנסות לאמוד את סך התקבולים האפשריים על פי תחזיות ארוכות טווח. זאת בהתחשב ביתרונות הגלומים במידע זה להערכת מצבה הכספי של הרשות המקומית ובמשאבים הכספיים הנדרשים לצירת המידע ולעדכון השוטף.		9

בכונת לתקן	שנת 2025	גורמים שונים כמצוין בהתחשבות מימין	כמפורט בתגובת העירייה לטיקטות הדו"ח, העירייה מקבלת את ההמלצה אולם תציין כי מדובר בנושא מורכב שכן, בהכנת אומדן תקבולים ישנן מרכיבי של אי וודאות, היית ומועד ביצוע התשלום נתון להחלטתו הבלעדית של התושב / חיס ולפיכך, קיים קושי בהכנת אומדנים.	לויקי - נמצא כי אומדן התקבולים מהיטל השבחה של עיריית ירושלים הוכן ללא ניתוח נתונים. המלצה - מומלץ לעיריית ירושלים להכין אומדן תקבולים מהיטל השבחה על בסיס ניתוח של מנזון נתונים.	אומדן תקבולים שנתי מהיטלי השבחה	10
תקן	לא רלוונטי	לא רלוונטי	במערכת החדשה מופיע פירוט החיובים כולל ריבית והצמדה כפי שמופיע בדוח הכספי משנת 2023 עמוד 29.	לויקי - נמצא כי בדוח הכספי של עיריית ירושלים אין פירוט על נתוני חיובי ריבית והצמדה של החייבים בגין היטל השבחה/ היטל המלצה - מומלץ כי עיריית ירושלים תפרט גם את התנאים על חיובי ריבית והצמדה של החייבים.	חייבים רישום בגין השבחה	11
בכונת לתקן	שנת מחלף 2024	אגף לשירות עירוני וחווית לקוח בתיאום עם המחלקה להיטל השבחה	העירייה תפעל לעדכן את אמות השירות כך שתכלול גם היבטים הנוגעים להיטל השבחה במהלך שנת 2024.	לויקי - נמצא כי לעיריות ירושלים ורמת השרון יש אמות שירות, אך אין בהן התייחסות למתן שירותים הקשורים בהיטל השבחה.	אמות שירות	12
בכונת לתקן	עד סוף שנת 2024	אגף לשירות עירוני וחווית לקוח	כמפורט בתגובת העירייה לטיקטות דו"ח הביקורת, על פי הנתונים המפורטים בדו"ח הביקורת, האתר של עיריית ירושלים כולל מידע מקיף בנושא והוא העירייה המובילה בתחום זה במערים של עשרות אחוזים משאר הרשויות שנבדקו. כפי שצוין בדו"ח, העירייה ממשיכה להרחיב את הפעילות המבוצעת על ידי העירייה על מנת לשדרג עוד יותר את השירות המקוון לצבור לרבות עריכת טופס מקוון לעריכת שומה מקדמית כפי שצוין בדוח.	לויקי - [נלה] כי עיריית ירושלים מעמידה לרשות תושביה באתר המרשתי שלה 83% מהתחליכים שנבדקו; [נעד עלה] כי בכל העירויות שנבדקו - [נבהן] ירושלים - אין מערכת לזימון תור טלפוני ואין טופס מקוון לקבלת שומת השבחה מקדמית. עם זאת נמצא כי עיריית ירושלים החלה בתהליך אפיון לטופס כזה.	מידע מתן ושיירות מקוונים	13

			עיריית ירושלים תפנה כל בעל עסק חייב לאתר העירייה. המידע המלא לצורך קידום היתר רישיון מופיע באתר העירייה.			שהן מעמידות באתרי המרשות שלהן לרשות התושבים בתחום היטל החשבוח, בהתאם לפערים שהוצגו לעיל.	
תקן	לא רלוונטי	לא רלוונטי			ליקוי - נמצא כי עיריית ... ירושלים... אינן מייזענות את החיוב בהיטל בגין היתר לשימוש חורג למטרות עסק כי הוא רשאי, בגין היתר, להעמיד ערבות בשיעור של עד 40% מהיטל החשבוח שנקבע, על אף קיומה של זכות כזו בחוק התכנון והבנייה, והן דורשות, כתנאי לקבלת ההיתר, את תשלום מלוא ההיטל. עוד נמצא כי באתרי המרשות של העיריות ... ירושלים, ... אין מידע על האפשרות לקבל היתר לשימוש חורג למטרות עסק בכפוף להעמדת ערבות של עד 40% מסכום ההיטל שנקבע. המלצה - מומלץ לעיריות... ירושלים, ... להוסיף בדרישות התשלום של היטל החשבוח בגין שימוש חורג למטרות עסק מידע על כך שבעל העסק רשאי לשלם עד 40% מסכום היטל החשבוח או להעמיד ערבות לתשלום זה, כתנאי לקבלת ההיתר. על עיריות אלו לשלב מידע זה גם באתרי המרשות שלהן.	מתן מידע לבעלי עסקים	



הוועדה לביקורת – תמליל

מספר הוועדה : 17

מקום ההתכנסות : אולם הנהלה 2

תאריך הוועדה : ו' בשבט תשפ"ה (4.2.2025)

מזכיר הוועדה בדיון : צבי עבו

שעת תחילת הוועדה : 12:12

שעות סיום הוועדה : 13:27

התמליל נכתב ע"י חברת גולד וורק בע"מ ולא עבר בדיקה או הגהה ע"י גורם כל שהוא בעיריית ירושלים

עיריית ירושלים וחברת גולד וורק בע"מ עושים כל שביכולתם על מנת לייצר תמליל איכותי ובעל ערך. עם זאת מודגש כי קריאה בתמליל צריכה להיעשות באופן מושכל תוך הבנה שיתכנו טעויות ו/או השמטות מסיבות אובייקטיביות שונות.



גולד וורק תמלול והקלטה

גולד-וורק ת M ג R ים

יו"ר אלדד רבינוביץ:

אני מתכבד לפתוח את דיון בוועדת ביקורת מספר 17, דו"ח מבקר המדינה בנושא גבייה של היטלי השבחה, והשימוש בהם. היום אנחנו נדון בהיטלי השבחה. נטל המס בישראל הוא נטל גבוה, אפשר וצריך להוריד אותו. אולי לא בתקופת מלחמה, אבל בכל מקרה יש הרבה מאוד שומנים שצריך לחתוך כל עוד זה הנטל, וכל עוד זה מקור התקציבי שלנו כערייה מבחינה חוקית, אנחנו צריכים לדאוג שכל התהליך הזה, יהיה הכי טוב שיש, יהיה הכי נקי, הכי מסביר פנים, על זה אנחנו התכנסנו כאן, כמו שכבר ישבתי עם קרן וראינו סך הכול התהליכים כאן, הם טובים, יש נקודות קטנות לשיפור, נדון בהם. יש לך משהו לומר? אורטל.

אורטל אוריה:

קודם כל אני אמסור בשם המבקרת, שהיא מתנצלת שהיא לא הגיעה. מדובר פה בעצם בדו"ח שיש בו 14 המלצות לירושלים, אנחנו נשמח לשמוע על ההתקדמות, ועל היישום שלהם.

עו"ד דני ליבמן:

דו"ח מבקר המדינה.

אלדד רבינוביץ:

דו"ח מבקר המדינה, כן, אתה צודק, אמרתי את זה בפתיחה.

עו"ד דני ליבמן:

כן,

אלדד רבינוביץ:

קרן, את רוצה להציג את הדו"ח בקצרה? לפני שניכנס לנקודות, לדון בהם.

קרן ג'רסי:

דו"ח מבקר המדינה הוא דו"ח רוחבי, שנעשה בסוגיה של היטלי השבחה, גם בסוגיה של חלוקת התקציב של הכנסות היטל השבחה, בין כל היישובים בארץ, כאן יש לו ביקורת על, למדינה בכלל לשקול, את הנושא של החלוקה של ההכנסות הנגזרות מזה. הדו"ח מתייחס ברמה הרוחבית גם לתהליכים בכלל, אופן טיפול בהיטלי השבחה, ההליכים שלהם, מחלוקות על היטלי השבחה, על כמה המידע הזה הוא נגיש, פשוט ומוסבר לתושב, וגם על ההליכים שמתנהלים בערכאות הערר, שם יש פרק מאוד משמעותי, אחד הפרקים הכבדים, זה בנושא של מחלוקות על גובה היטל השבחה, אם זה בוועדות הערר, זה ערכאה שיפוטית, ואם זה בפני ערכאה של שמאים מכריעים. התייחסנו פה מהמבקרת ל – 14 המלצות לירושלים, אז אני אומר שמתוך דו"ח הביקורת באופן רחב הביקורת היא ביקורת באמת כללית, הביקורת הזאתי כשם שלירושלים היא נכונה, לכל המנגנון של היטלי השבחה, ברמה הארצית, היא מצטרפת להרבה יותר, נקרא לזה נכבדים ממני, יש מספיק פסדי דין

של בית משפט עליון, שהמליצו יותר מפעם אחת למחוקק, לסדר, לתקן להפוך את התהליכים ליותר פשוטים. ולכן בסך הכול ההמלצות ביחס לירושלים, המלצות שהם רובם או שכבר יושמו, או שדברים שבכוונתנו כן להשקיע בהם תשומות.

אלדד רבינוביץ:

מצוין. נעבור לדיון פרטני בהערות. הערה ראשונה זה לגבי מליאת, מליאת הוועדה המקומית, יש כאן איזה שהיא הערה, המליצה היא הגוף המנחה, היא אמורה לדון בעקרונות, וההמלצה לקיים דיון כזה, אני ראייתי בתגובה שניתנה שלא התייחסה בעצם להערה, בצורה נכונה, היא התייחסה בעיקר לכללי עבודה, לכל מיני נהלים, זה אני מבין שקיימים, אבל לא הייתה התייחסות לוועדה, אני לא חושב שגם יש כאן משהו שיכול להתייחס, בכל מקרה אני חושב שנכון לקבל את ההמלצה הזאתי שוועדה מקומית, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תנהל איזה שהוא מין דיון כזה, אולי תציגי בפניהם את העבודה שלך בצורה כללית, וכל מיני שאלות עקרוניות שיש, שיכולות להתקבל שמה, שיעזרו לך כהנחיה לפעולה. אני מניח שזה גם יעזור לך אחר כך בהמשך, מול כל מיני גורמים, כל מיני עררים שבסוף את פועלת בהתאם להנחיה ברורה.

קרו ג'רסי:

אני בהחלט מקבלת את ההמלצה הזאת, אנחנו נבקש להציג לפחות בפני הוועדה את הנושא שיקיים הביקורת, עקרונות ממצאי הביקורת. אני כן יכולה לומר, זה דברים שכן הייתה להם את ההתייחסות, שבפורום, יש לנו מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש, שם יש דברים שעולים מעת לעת, בסטאטוסים שוטפים, ששם אנחנו נמצאים כדרג מקצועי לגבש את ההמלצות ולראות כיצד מתנהלים בשוטף, אבל בהחלט ההמלצה להביא את זה, אני אומר שבכל רשות, ירושלים היא באמת לפחות בדו"ח הביקורת, אנחנו העיר הכי גדולה ביי – פאר מאותן רשויות ששמו אותם בהשוואה אליהם, ברשויות קטנות, בהחלט יכול להיות שהקשר בין הסוגיות ישירות לוועדה, הוא מאוד מאוד אדוק. כאן בתוך ירושלים השיח שמתנהל פחות, הוא באמת קודם כל ברמה המקצועית אם זה מהנדס העיר, גזבר, יועמ"ש, אבל בהחלט להציג בגדול שאותה ביקורת, את ממצאי הביקורת, אנחנו הבאתי את זה לחברי הנהלה.

אלדד רבינוביץ:

זה סוגיות עקרוניות מה שאת אומרת, אין רלוונטיות לשומות פרטניות,

קרו ג'רסי:

נכון.

אלדד רבינוביץ:

בסדר גמור. והערה השנייה, האמת שאני קצת התפלאתי לדוח הזה, זה שאלה מאוד מקצועיות, הביקורת לא אמורה להחליף בסוף את שיקול הדעת של השמאי העירוני, בסוף יש כאן שיקול דעת

גם ישבתי בהכנה עם קרן, קצת להבין, אני האמת לא ידעתי כל כך מה זה הדוחות, מה זה הלוחות, זה לא המקצועי שלי, אז אולי תתני איזה שהיא תגובה קצרה.

קרן ג'רסי:

כן, החוק מאפשר, החוק מחייב את הוועדה המקומית לגבות את היטל השבחה, זה לא עניין של שיקול דעת, זו חובה. יחד עם זאת החוק מאפשר לוועדה המקומית לדחות את מועד עריכת השומה למועד מימוש הזכויות, שזה במכר, או בהיתר בנייה. יש פרקטיקה שמאפשרת, זאת אומרת יש בחוק אפשרות לבעל זכויות לדרוש מהוועדה המקומית לערוך לו שומה, וככה למעשה נוהגות רוב הרשויות, זה הנוהל גם המקובל. המסגרת של לוח שומה, זה סעיף נוסף בחוק שכן מאפשר לרשות המקומית, או לערוך שומה מיד בסמוך לאחר שהתב"ע קיבלה תוקף, ובמקרים זה לערוך את הלוח שומה, זה אומר בעצם להוציא מסמך שמאי, רשמי, שהוא בעצם מסמך מחייב, הוא קובע את גובה השבחה באותה סביבה. מדוע הפרקטיקה הזאתי פחות מתאימה, או פחות מתאימה, זאת אומרת לא, כמעט ולא מתאימה למקרים מאוד מאוד ייחודיים, מכמה סיבות. אחד, המפגש של הבעלים עם אירוע ההשבחה, בשלב שהתב"ע יש לה תוקף, הוא מפגש שהוא תיאורטי. אין עדיין מפגש של, מפגש רצונות נקרא לזה, מפגש הרצונות משתכלל כשאני מוכר, אז אני רוצה למכור, ואני יכול לגלם את כל ההוצאות, ואת כל ההכנסות שיכולות להיות לי, ואני לא מופתע מהשומה, ולא נדרש האזרח להוציא משאבים, בלתי סבירים לניהולי הליכי מחלוקת, אם יש לו על השומה. אותו הדבר במסגרת היתר בנייה, יש את המפגש רצונות, והוא יכול לכלכל את זה. כשמדובר בלוח בשומה, למעשה הוועדה המקומית היא זו שפותחת באירוע מס כלפי בעלי הזכויות גם מבלי שהם בכלל, אחד ערוכים לזה, מעוניינים לנהל את האירוע בשלב הזה, זה דורש הוצאות בלתי סבירות. לכן אנחנו סברנו שבכלל המלצה ללוח השומה היא כהמלצה גורפת, היא בוודאי שלא נכונה, היא לא פוגשת אותה, היא לא בהכרח נותנת מענה לאינטרס הציבורי הרחב, או לאינטרס של הפרט, היא יכולה להתאים למקרים מאוד מאוד ספציפיים שבירושלים אפשר לספור אותם בקושי על יד אחת.

אלדד רבינוביץ:

ואותם אני מבין שאת שוקלת כל מקרה לגופו,

קרן ג'רסי:

אנחנו לא נוקטים בפרקטיקה, זה דורש קודם כל לוח שומה, זה אומר להודיע, לעשות הודעה רשמית לכל בעלי הזכויות, זה צריך לדעת, יש לה ידיעה על בעלי הזכויות, המון מבעלי הזכויות אינו רשומים בהכרח, וזה חוכרים, או שיש להם זכויות שלא נגמרו ברישום, אז כאשר הפרקטיקה הנהוגה היום של לנסות להמתין לבקשה להיתר או ללוח שומה, סליחה, בקשה להיתר או להסכם מכר, או לדרישה שלי שם, היא באמת מאפשרת לוועדה המקומית להשקיע את המשאבים במקום הנכון, בזמן הנכון, וגם, שזה גם אינטרס חשוב שהאמת בהתחלה, אנחנו רוצים להוריד את הנטל, אז גם כלפי הרשות להשקיע את המשאבים שיש באמת מפגש רצונות, ולא קשור ולא קיים.

אלדד רבינוביץ:

בסדר גמור. בכל מקרה המלצה שלי כאן, היא בהתאם לעמדה המקצועית של השמאית. הערה שלישית נגעה למשך הזמן שלוקח השומה, נשמח שתעני לנו, זאת אומרת אני ראיתי בתגובה, סך הכול נראה באמת עושים עבודה טובה, ורוב, רוב המקרים הם מתנהלים בתוך ה – 90 יום, תתארי לנו בעצם את העיכובים שלהם, ומה אפשר, איך אפשר לקצר את התהליכים.

קרן ג'רסי:

נתחיל מבזה, שירושלים ביחס לרשויות שנבחנו בדו"ח הביקורת, ירושלים הייתה במקום שדווקא לקחו אותה לשבח ביחס לשאר הרשויות, דו"ח המבקר ממליץ לכולנו לאמץ את ה – 90 יום, וזו הסיבה שאנחנו, בהתייחסות שלנו אמרנו שאפילו גם פחות מ – 90 יום, הוא דבר שהוא (לא ברור), אני לא חושבת ש – 90 יום, הוא התוצאה הנכונה ברמה השירותית, ברמת התוצר. הטיפול בתיק, קודם כל ירושלים פועלת היום, חלק מהפעולות שלה, זה טיוב התהליכים, אם זה משירותים מקוונים, לקליטת הנתונים, לאופן שבו מעבירים, ככל שכל התהליך הזה הוא יותר מטיוב, והלקוח ממציא את מירב המסמכים שחוסכים אחר כך שאלות הבהרה מול הלקוח, אנחנו נמצאים בתוך זמן טוב יותר. אנחנו יצרנו מאגר שמאים חדש בספטמבר 2023, השמאים מחולקים לפי אזורים, הסיבה שזה נעשה וזה שינוי מאופן ההפעלה שקדם לזה, זה מאפשר באמת לשמאים באמת להתמקצע באותו האזור, ההתמקצעות באותו אזור, משפרת את הדברים שלהם, וגם את זמן הטיפול שלהם באזור מסוים, כי הם כבר מכירים אותו יותר טוב, מאשר לפני זה, לא היה לנו בהכרח חלוקה לפי אזורים. אז זה חלק מדברים שאנחנו מאמינים שהם ישתפרו. הנושא של השפעה בזמנים, היא גם תלויה כמובן בהון האנושי שאנחנו נמצאים בתוך המערכת. אין ספק שלהעסיק שמאי מקרקעין בתוך הרשות המקומית, זה עבודה שהיא לא פשוטה, זה יושב גם על נושא של שכר של שמאים, ובאמת שפה אנחנו מזהים תמיד את הקושי. להביא אנשי מקצוע שיכולים להיות טובים. בירושלים אנחנו מקפידים, וזה לשבח ירושלים, אנחנו מקפידים על נושא של בקרה על השומות, שוב אנחנו רוצים שלא יהיה מצב של איפה ואיפה או חוסר אחידות בין שני נישומים, וזה דורש בעצם את ההון האנושי שנמצא אצלנו. אז קודם כל כן אנחנו פועלים כל הזמן לשמר, לתחזק לגייס שמאים שיהיו טובים, ולשכלל את כל המערכות שלנו, המערכות, כל הזמן עובדים על המערכות שלנו, כדי להמשיך לטייב אותם. לכן ביחס לנושא של המבקר שאמרנו שאת ה – 90 יום, אנחנו כבר לוקחים, אבל אנחנו לא רוצים ב – 90 יום שלו, אנחנו רוצים להיות יותר טובים, אז ירושלים נמצאת בהמלצה של המבקר, ואנחנו נפעל להיות יותר טובים מהמבקר.

אלדד רבינוביץ:

אנחנו זימנו לוועדה הזאת גם את, את אגף כוח אדם, לצערי הם לא הגיעו.

דודו אמזלג:

הוא שאל אותי אם יש משהו שרלוונטי אליהם, אני לא הבנתי מהדו"ח מבקרת שיש, שאם צריך נעלה אותו על הקו, אבל,

אלדד רבינוביץ:

וגם ישבתי את הנקודה הזאתי לכבוד ההכנה. בכל מקרה אנחנו כן ממליצים לקיים איזה שהוא דיון מקצועי, לבחון האם נדרשת תקינה נוספת, האם נדרש בחינה של השכר, בהתאם,

דודו אמזלג:

זה כבר ביומן, זה כבר ביומן.

אלדד רבינוביץ:

מעולה, יפה, אני אשמח לשמוע.

עו"ד גולן מרדכי:

אפשר להעיר על הסעיף הזה משהו?

אלדד רבינוביץ:

כן, בשמחה.

עו"ד גולן מרדכי:

אני מבקש רק לעשות את האבחנה בין מגה שומות שלא יקלקלו את הסטטיסטיקה. מגה שומה, אני הייתי שותף בכמה מגה שומות, זה לא לוקח 30, וגם לא 90 יום. אני ראיתי מה זה מגה שומה, יש כמה מגה פרויקטים בעיר הזאתי, אז לגבי המלצה שומות, אני לא ממליץ לעבוד ב - , לא ב - 45 ולא ב - 90 יום, כי הנטל על השמאי, הוא כל כך רוחבי, שהוא צריך לבדוק היסטוריה של תביעות, צריך לבדוק מטלות היזום, צריך לעשות תכלול, אז לגבי המלצה, אין בעיה לגבי החלק הארי של השומות השוטפות, אבל לא רק לגבי המגה שומות, שזה לא יהיה בסטטיסטיקה שזה לא,

אלדד רבינוביץ:

אני אשמח,

עו"ד גולן מרדכי:

הם צריכים סטטיסטיקה נפרדת לדעתי.

אלדד רבינוביץ:

שמח מאוד על ההערה שלך. יש איזה שהיא הגדרה למגה שומה, או שזה משהו?

עו"ד גולן מרדכי:

כן,

קרוני ג'רסי:

אנחנו ממש בחודשים האחרונים, התחלנו להכניס לתוך המערכות שלנו, הגדרה שבכלל נקראת, פרויקט, ויש לנו בתוך תוכניות העבודה לייצר בעצם תהליכי עבודה לפרויקטים. ברגע שהדבר הזה יתייצב בתוך התהליכים, נקרא (לא ברור), ונשפר את הדוחות, באופן שהם יכלו לעשות מדידה נפרדת בין פרויקטים, לבין פרויקטים שאינם קולקטיבי. אבל הדברים האלה הם לחלוטין דברים של תוך כדי התפתחות, דברים שממש, הנושא של הפרויקט זה משהו חדש שהכנסנו אותו ממש לפני אולי שלושה חודשים, במערכת שלנו, כהגדרה של פרויקט,

אלדד רבינוביץ:

מצוין, אנחנו נרשום את זה לפרוטוקול, תודה רבה. לגבי ההערה הרביעית של ריבוי עררים, בעצם יש כאן כמה הערות,

עו"ד גולן מרדכי:

כן,

אלדד רבינוביץ:

שהם הן לא זהות, אבל הן עסוקות באותו דבר, בעצם הם בדקו והציגו, שיש, עשו, ובאמת לעשות את זה מספרית, מספרית אנחנו בוודאי נעקוף (לא ברור), הם עשו את זה אחוזית.

עו"ד גולן מרדכי:

הם עשו את זה אחוזית, ועשו את זה לכל המדינה, כן? ירושלים זה משהו אחר, עוד רגע נדבר,

אלדד רבינוביץ:

אז עוד רגע נקבל את ההתייחסות, אנחנו נציג את ההערות, בעצם הם טוענים שיש לנו, שיש הרבה טוענים כנגד ההכרעות שלנו, הרבה טוענים כנגד השומות, אני אשמח התייחסות שלך, כאילו.

עו"ד גולן מרדכי:

אני רוצה להתייחס לזה, כי עררים בצד ה - ,

אלדד רבינוביץ:

מצוין.

עו"ד גולן מרדכי:

את רוצה להתייחס קודם?

קרו ג'רסי:

ימשיך כבודו.

עו"ד גולן מרדכי:

התחלנו תהליך לפני שנה, 8, 10 חודשים, קודם כל מיפוי של עררים. קראנו לכל משרדי העורכי דין, שנכחו בקול הקורא לפני, לפני שנתיים משהו כזה, וביקשנו דו"ח אקסל מפורט, מתי נפתח הערר, מה מהות הערר, אם אתה רוצה אני אעביר לך דו"ח אקסל לדוגמא, מה השומה של הוועדה, מה השומה הנגדית, האם הוגשה תגובה לוועדת ערר ותוך כמה זמן התגובה הוגשה לוועדת ערר, מתי נקבע דיון, מה הנושא של המחלוקת, כי עררים מחולקים לתתי קטגוריות של נושאים, יש עררים שפילחנו אותם לפי 19/ג, שזה הפטור 140, יש עררים של תמ"א/38, יש עררים של פינוי בינוי, יש עררים של הפרת פטור שקיבלת לפי 19/ג, המחלקה מגלה שאחרי פחות מ – 4 שנים, הפרת את תנאי הפטור. יש קבוצה אדירה של עררים שזה תיק רחביה, אם אתה מכיר את המגה אירוע הזה, נכון לפני שנה היו בערך למעלה מ – 100 עררים, מלמעלה מ – 100 עררים פתוחים,

אלדד רבינוביץ:

לשם גילוי נאות, אני הייתי קשור לאחד התיקים,

עו"ד גולן מרדכי:

לא, בסדר, עשינו מיפוי.

אלדד רבינוביץ:

לא, לא רלוונטי באמת.

עו"ד גולן מרדכי:

זה השלב ראשון, אחרי המיפוי ישבנו עם היועץ המשפטי, ואמרנו מה קורה מפה הלאה, אחרי שעשינו את המיפוי. אז דבר ראשון ביקשנו מכל עורכי הדין, שאם הוא מקבל תיק לטיפול, התגובה לוועדת ערר לא תעבור על 30 יום, אנחנו גילינו שלפני שנה בהסכמה של וועדת ערר, התגובות הגיעו לפעמים אחרי שנה, ואחרי שנה וחצי, בוא נאמר עד חודש לפני,

קרו ג'רסי:

בסמוך לפני הדיון.

עו"ד גולן מרדכי:

בסמוך לפני הדיון,

קרו ג'רסי:

כו,

עו"ד גולן מרדכי:

חודש לפני הדיון, וועדת ערר מבחינתה, זה היה תקין, מבחינתנו זה לא היה תקין בעליל, ואני אסביר למה, הרבה פעמים הנשום מקבל את התשובה, בתוך 30, 45 יום והוא יודע לקראת מה הוא הולך,

אלדד רבינוביץ:

מקבל משא ומתן, עוד דברים,

עו"ד גולן מרדכי:

לא, לפעמים משא ומתן, לפעמים אומרים לאדוני - הגשת 19/ג לא מגיע לך פטור מנימוקים. הוא רואה את זה, אם הנימוק מסתדר לו, הרבה פעמים הוא משלם ונגמר. הרבה פעמים אנחנו רואים שאנחנו טעינו, אתה יכול ע"פ התשובה שלנו לצמצם, או את הפלוגתאות בינינו לבין הנשום, הרבה עררים הורדנו ככה, שהורדנו את כל המחלוקות המשפטיות, והעברנו את זה לשמאי מכריע. אם יש לך מחלוקת איתנו על ערכי שווי, זה לא בוועדת ערר, ערכי שווי תרד לשמאי מכריע. לכל העררים של רחביה, הייתה החלטה זה ביחד עם קרן, אגב את המיפוי עשינו ביחד עם יניב, ביחד עם דניאל, וכמובן עו"ד נטע עזרא, אני לא יודע היא לא נמצאת פה, הייתי בטוח שהיא מוזמנת מיפינו את כל עררי רחביה, היה מסמך מדיניות של וועדת (לא ברור), שמציעים לכולם 50%, נכון להיום יש בערך 30, מה?

קרן ג'רסי:

30, 50,

עו"ד גולן מרדכי:

בדיוק, יש 30 עררים של תיקי רחביה, ויש אהרון ברק שזה המגה תיק, ששם יש בערך בין 30 ל – 40 ו – 70 שעדיין לא חתמו, על הסכם הפשרה, כלומר צמצמנו בערך ב – 60% את עררי רחביה, זה עדיין לא אומר שזה סוף פסוק, עררי רחביה, אנחנו מחכים לפסק הדין של בית המשפט המחוזית, ונראה אחרי זה מה אנחנו עושים, יש פה השלכות תקציביות, עם פסק הדין יהיה נגדנו. הסוגיה השנייה שטיפלנו בה, זה 19/ג, ביחד עם קרן, ועו"ד חיצוני שלימים התמנה ליושב ראש וועדת ערר, הכנו ביחד מסמך מדיניות, שמקובל על קרן, אחרי מסמך המדיניות יצאה הנחייה לכל השמאים, זאת שיטת החישוב ב – 19/ג, זה אומר, תמיד היה לנו מחלוקות לגבי מחסנים, לגבי ממ"דים, לגבי, לגבי מרפסות, ולגבי, מה עוד היה שם? מחסנים, ממ"דים, מרפסות, היה עוד איזה משהו ב – 19/ג.

קרן ג'רסי:

מרפסת גג, מרפסות זיזיות,

עו"ד גולן מרדכי:

בדיוק, מרפסות גג, ומרפסות זיזיות. אחרי מסמך המדיניות, כמות העררים ב – 19/ג, הפכה להיות אפסית, בסדר? זה בסוגיה הזאת. יש לנו, יש לנו עוד דרך ארוכה, יש לנו לסגור את הסוגיות של תמ"א/38. יש לנו ביחד לעשות עם קרן מסמך מדיניות של פינוי בינוי,

קרן ג'רסי:

נכון,

עו"ד גולן מרדכי:

התחדשות עירונית,

קרן ג'רסי:

ריבוי פטורים.

עו"ד גולן מרדכי:

ריבוי פטורים. אני רוצה לומר לך, אני לא מגיע מהתחום, אני 8, 10 חודשים ביחד עובד עם קרן, כל אירוע פה, זה מגה אירוע, זה פשוט מגה אירוע, חבל שכוח האדם לא נמצא פה, שהיה מבין מה זה לעשות מסמך מדיניות של 19/ג, מה זה לעבור מסע ייסורים של חצי שנה לראות את כל השלכות הרוחב, לסקור את כל הפסיקה, לראות שאנחנו גם לא בניגוד לדו"ח המבקר, שאנחנו לא מוותרים גם על מס כדון, לאזן בין הזכויות, של אותו תושב, לבין החובה שלנו כרשות לגבות. בשלב הבא לעשות מסמך מדיניות של תמ"א/38, למה לא עשינו את זה עד עכשיו? כי רק ביום חמישי האחרון, קיבלנו את הפסיקה של השוטפת שירלי רנר, עד אז יש לנו סתירה, מה? עד אז יש לנו סתירה בין הפסיקות, לא ידענו, כמובן שרצינו שתי התוכניות 10038 היא זאת שתקבע את הקיזוז של ההיטל השבחה, 10038 זה תמ"א/38 בירושלים, אבל בית המשפט סבור היה אחרת, ועכשיו שיש לנו החלטה של בית המשפט המחוזית, והיועץ המשפטי החליט לא לערער. ייצג גם פה מסמך מדיניות שיוריד את העררים. יש לנו עדיין קושי בכל התהליך הזה של תמ"א/38, חלק בגלל לא קשור למחלקה להיטל השבחה. כשאתה עובר מסלול של תמ"א/38, אנחנו מדברים היום על בין 40 ל – 70 תיקים שנמצאים במסלול, כן? יש לנו מסלול ראשון שעושה את הבקרה הנדסית, הבקרה הנדסית הממוצע שלה היום זה 5, סליחה, זה בין 6 חודשים ל – 8 חודשים. אנחנו מנסים לטפל בזה, אבל זה בכלל לא נמצא בהיטלי השבחה, כלומר עוד לפני שאתה מגיע להיטל השבחה, אתה צריך להראות, בקרה הנדסית. בשלב הבא, אתה צריך לעשות חוות דעת של חפיפת זכויות, גם פה, וגם פה יש לנו במפרים שאנחנו צריכים לצלוח אותם, שזה בכלל לא קשור בהיטלי השבחה, חבל שהכוח אדם לא נמצא פה, כי גם פה, עכשיו אני לא דורש עוד כוח אדם, זה יכול להיות גם outsourcing, זה יכול להיות משרדים חיצוניים, שיבואו ויטפלו בסוגיות האלה, כי זה לא סוגיות רק של היטל השבחה, בקרה הנדסית עושה, עושה קונסטרוקטור, לא צריך לעשות את זה, זה לא עבודה של שמאי, זה תוקע לי תיקים בתמ"א/38 לפחות בשנה. אוקי, עוד, בקיצור, התחלנו, היום אנחנו כמות העררים, אני מדבר

בסך הכול, כי חילקנו את הכול לתתי – סוגיות, ולתתי – קטגוריות. כמות העררים הצטמצמה דרסטית, יש לי את המספר, אבל אני רוצה, אם אתה רוצה אני אעביר לך גם דו"ח אקסל בדיוק. עדיין אנחנו ב – 20% עבודה. אבל להמשיך ל – 60, עד 70 אחוז עבודה, אני חושב שבכוח האדם המצוי, גם המחלקה המשפטית, וגם שם, זה דברים שאנחנו צריכים לעשות מול, מול הדרגים המקצועיים, זה לא אנושי, סליחה, לא אנושי, אני עושה במכרזים 200 מכרזים, 150 מכרזים בשנה, קולות קוראים, יש לי שטנצים, אני לא יכול לעבוד פה בשטנצים. נגיד ב – 19/ג, כל המסמך הזה לקחת לנו כמה חודשים, עברנו את זה. בתמ"א/38 יהיה לי יותר קשה לעשות שטנץ, בתוכנית רחביה, נכון שיש את ההחלטה של ה – 50%, שהיא סוג של איזה תכתיב שבא ואומר לך, פחות מ – 50%, אתה לא יכול להגיע להסדר, עדיין אין לי איזה שטנץ שאני יכול לזרום איתו, בהיטלי השבחה על כל הנגישות, אין לי את הדבר הזה, פה או שאנחנו מדברים על מגה פרויקטים, או על סוגיה של פטורים, ריבוי פטורים. ריבוי פטורים ההשלכות הרחוב התקציביות, הם כל כך גדולות, היום אחרי פסק דין איצ'ר ב – 19/ג, שאתה צריך להסתכל על כל המכלול, ואתה לא יכול לייצר איזה מסמך מדיניות, בשבוע או בשבועיים, בטח שלא בכוח האדם המצוי היום, ואני נגעת רק ב – 20% מהממשקים שלי עם קרן. רגע,

אלדד רבינוביץ:

א', אני אשמח לקבל באמת את ה – , את רוצה להשלים משהו?

קרן ג'רסי:

רציתי להגיד דבר אחד, גולן למעשה סקר פה מספר סוגיות, שחלקן הן סוגיות ירושלמיות, רחביה היא סוגיה ירושלמית, אבל היא לא רק ירושלמית, כי מאחורי הקלעים, כרכה בתוכה סוגיה שהיא ארצית, כמו סוגיה תמ"א/38 במצב הנכנס. עכשיו אני אתייחס לזה, כי גם גולן אמר את ההיקף עררים הפתוחים שהיו בפני וועדת הערר וגם באותה תקופה לפחות, בתקופת דו"ח הביקורת, לדעתי באותה תקופת דו"ח הביקורת היה למעלה מ – 200, בתקופת,

עו"ד גולן מרדכי:

376 היה,

קרן ג'רסי:

בתקופת היה,

עו"ד גולן מרדכי:

היה לפני 8 חודשים,

קרן ג'רסי:

רגע בתקופת,

עו"ד גולן מרדכי:

אנחנו הורדנו את זה דרסטית.

קרן ג'רסי:

אני רוצה לומר את זה, כי למעשה ההשוואה שנעשתה בדו"ח מבקר המדינה, ניתן לראות למעשה, שהיא עושה את החיתוך שלו, את ההשוואה שלו בין ערכאות, בין וועדות ערר, בין המחוזות של וועדות הערר, אז גם ירושלים, וגם תל – אביב בלטו באחוז העררים ברמה הארצית. גם ירושלים, וגם בתל – אביב באותה תקופה דו"ח הביקורת אותם שהוא אמר סוגיה, רק בשינוי אדרת. בתל - אביב זה תוכנית הרובעים, ובירושלים, עררי רחביה, אלו שני תיקים,

עו"ד גולן מרדכי:

פסיקות סותרות, שתי תיקים,

קרן ג'רסי:

שני תיקים,

עו"ד גולן מרדכי:

פסיקות סותרות.

קרן ג'רסי:

שבעצם צריכים להגיע, בתל – אביב עכשיו רק התקבלה עמדת יועץ משפטי לממשלה, עמדה שנייה, זה נקרא, אז שם ראיתי שאת הסוגיה הזאת, ובירושלים יש לנו את עררי רחביה, בשתייה נדרשה, אותה שאלה של איך להתייחס גם לתמ"א/38 במצב הנכנס, וכשגולן מתייחס גם לסוגיות של 19/ג ובאמת עבודה, באמת מורכבת שנעשתה פה. זה לא רק הפסיקות של ירושלים, אמרתי קודם זה חקיקה ראשית, חובה על הוועדות המקומיות, לגבות את ההיטל השבחה, אבל מדובר פה בתחום שהוא מעסיק את כל וועדות הערר, כי מחלוקות קיימות בכל הארץ, וטענות עולות מכל הארץ, וחלק מהמורכבויות, ולקחת לאגד את כל אותם פסיקות, עמדות שמתקבלות לפעמים מפסק דין שמגיע לך מעיר אחרת, ופתאום הוא מאתגר אותך פה בירושלים לבחון אותו, ולראות. אבל כשגולן מצביע על המורכבות המשפטית פה, ואומר אני מסתכל רק מה שנמצא אצלנו על ירושלים, לא סתם הזמן שנדרש, או המשאבים שנדרשים כולל בלשכה המשפטית בלאגוד את כל המידע הזה, זה דורש המון.

עו"ד גולן מרדכי:

יש עו"ד אחד,

אלדד רבינוביץ:

אי-אפשר להגיד (לא ברור) אחת.

עו"ד גולן מרדכי:

עו"ד אחת,

קרן ג'רסי:

אין, את מי תשאל?

עו"ד גולן מרדכי:

היטל השבחה,

אלדד רבינוביץ:

את במועצת השמאים?

קרן ג'רסי:

אני יושבת ראש פורום שמאים וועדות מקומיות ברמה הארצית, בהתנדבות, בדיוק מהסיבה הזו, שאנחנו בעצם כולנו אחד עם השני חולקים את המידע. ברגע שאחד לוקח ומחליט להגיש ערר, אתה אומר - בוא נחכה ונראה מה ייגמר בסופו,

אלדד רבינוביץ:

אז אחוז של (לא ברור).

יניב טיאר:

משפט אחד, כל ערר כזה, או כל החלטה של בית משפט, יכול לתת, להטיל פצצה, ואתה תצטרך להכין מסמך מדיניות בעקבות ההחלטה הזאת, זאת אומרת שעכשיו נניח עובדים על מסמך מדיניות של ריבוי פטורים, עוד שבוע יכולה לצאת החלטה מועדת ערר או מבית משפט שעוסקת בסוגיה אחרת, ואתה תצטרך לייצר עוד מסמך מדיניות, שאחרי חצי שנה גם היא יכולה להשתנות. המורכבות כאן היא באמת מטורפת.

אלדד רבינוביץ:

זאת אומרת אין אחריות למועצת השמאים, לבוא ולתת איזה סקירה של הדין הקיים, לתת איזה הנגשה?

עו"ד גולן מרדכי:

לא, לא, זה אנחנו עושים, אנחנו עושים, ואנחנו צמצמנו את העררים, בצורה דרסטית, לאור מסמכי המדיניות, ואנחנו רק עשינו עד היום 20% עבודה, אני מקווה מאוד שבשנת 25 יהיו מסמכי מדיניות,

מדברת על זה גם דו"ח מבקר, גם על תמ"א/38, בעקבות פסק הדין של שירלי רנר, אגב לכל דבר יש גם השלכה כספית, כן? אני לא יכול לייצר מסמך מדיניות, שבסוף ההשלכת רוחב של עשרות מיליוני שקלים, כן? אני גם צריך להסתכל על ההיבטים האלה, אני צריך לייצר מסמך מדיניות על ריבוי פטורים, יש לנו את הסוגיות של פינוי בינוי הפטורים, וריבוי פטורים, ופטורים של המוסדות, אבל גם אם, קיבלנו פסק דין של הכנסייה, שקצת משבש את כל הרשויות המקומיות. עכשיו אנחנו פועלים על פיו, זה פסק הדין בעניין הכנסייה,

קרו ג'רסי:

פסק דין גלי ברמלה,

עו"ד גולן מרדכי:

אנחנו מנסים לראות איך חיים עם זה. אתה יודע כמה נכסים יש לפטריארך, יש לעמותות. היה לנו את פסק דין עמותת קהילת עמותת הבוכרים, פסק הדין אומר, בתמצית, שבכל מכר מספיק שהמלכ"ר מוכיח, או נותן לך תצהיר, שהתמורה באדם, בעד מכירת הזכויות, הולכת לשם אחת המטרות האמורות בחוק או מטרות העמותה, ואתה חייב לתת לו פטור, כלומר באה עמותה, מגיעה עמותה, משביחה לי את הנכס, מוציאה תב"ע לעסקים, לשימושים של משרדים, של מסחר, של תעשייה, מוכרת,

אלדד רבינוביץ:

הכסף הולך לשמש למטרותיהם?

עו"ד גולן מרדכי:

יפה, היא בפטור,

קרו ג'רסי:

זה לא משנה,

עו"ד גולן מרדכי:

היא בפטור.

קרו ג'רסי:

אם זה הכנסייה, לא משנה אם זה הוואקף, ולא משנה אם זה עמותת יד – שרה.

עו"ד גולן מרדכי:

פסק דין עליון, הגדרנו,

קרו ג'רסי:

בית המשפט העליון,

עו"ד גולן מרדכי:

(לא ברור) את וועדת ערר, בעניין פרדס, על עסקת קומבינציה, למרות שאני הייתי סבור, כולנו היינו סבורים ידענו פחות או יותר את התוצאה, וקיבלנו החלטה, קיבלנו החלטה שגם בעסקת קומבינציה חלה פטור, וניתן הפטור 16 מיליון שקלים היה הזה. עכשיו אתה מבין זה השלכת רוחב אדירה על הנושא של הפטורים. כלומר אנחנו צריכים לפלח את הנושאים, בשליש הדרך, או ב – 20% של הדרך, ולייצר מסמכי מדיניות לכל הנושאים, ואני מקווה, הכמות של העררים ב – 25 תמשיך להצטמצם. במקביל אנחנו גם מנחים, הרבה פעמים את עורכי הדין, לנסות להגיע להסדרים בלי השלכות רוחב. אם יש לי הסדר ברחביה, על 40%, אני לא יכול לעשות את זה. אני בקושי לעשות את זה. כי אני עושה, יש לי השלכת רוחב לעוד איזה 40, 50 תיקים.

אלדד רבינוביץ:

אתם דיברתם עד עכשיו על סוגיות עקרוניות, שבאמת צריכות הכרעה בפסיקה,

עו"ד גולן מרדכי:

לא, לא, חלק יש לי פסיקה, לעשות מסמכי מדיניות,

אלדד רבינוביץ:

שנייה, אני אשלים את המשפט שלי, אני מבין שיש גם הרבה עררים שנובעים מזה, מחוסר הבנות, או חוסר בהירות, בתביעה, תביעה מקומית שנכתב בתקנון שלה כל מיני דברים, ואפשר להתחיל לפרש את זה לכאן ולכאן?

עו"ד גולן מרדכי:

כן,

אלדד רבינוביץ:

בנקודה הזאתי יש גם, גם ניתן מענה? אני אגיד לכם למה אני חושבת תתייחסו לזה, יכול להיות ש - , יכול להיות, נכון באופן כללי,

עו"ד גולן מרדכי:

אין לי כמעט זה,

אלדד רבינוביץ:

כן,

קרו ג'רסי:

לא, יש,

עו"ד גולן מרדכי:

יש ממש קצת, יש לי לגבי מטלות היזם,

קרו ג'רסי:

יותר רואים את זה אצל שמאים, שמאים מכריעים.

אלדד רבינוביץ:

אוקי,

קרו ג'רסי:

ויש מחלוקת על הפרשנות, ואיך על שווי הזכויות,

עו"ד גולן מרדכי:

אין הרבה, ממש כמות קטנה של עררים.

קרו ג'רסי:

במחלוקת, גם, גם התוכנית של,

יניב טיאר:

של אדי ויואל אבן מהחלומות, גם כן מתייחסת לזה.

קרו ג'רסי:

גם זה, אבל גם על תוכנית של דרום נחלאות,

עו"ד גולן מרדכי:

כן,

קרו ג'רסי:

גם שם היא מעלה מעבר לסוגיה,

עו"ד גולן מרדכי:

אבל שם יש הסדר, תצייני את זה,

קרו ג'רסי:

רגע, הסדר זה פתרון, שאתה מתפשר.

אלדד רבינוביץ:

פתרון בדיעבד. מה שאנחנו חשבנו שאולי נכון, ובשביל את זה גם הזמנו אותך יניב, זה שאולי איזה שהיא בקרה על התקנונים מראש, זאת אומרת היום לא יכול להיות שמשרד אדריכלות, שלא מבין בזה, וכותב תקנון, ואחר כך מתחילים להגיב על מה הוא התכוון. יכול להיות שצריך להיות איזה שהם שטנצים, איזה שהם נוסחים,

יניב טיאר:

כן,

אלדד רבינוביץ:

מחייבים בסוגיות עקרוניות, וגם שיהיה מעבר באופן, זה יעשה טוב מאוד לוועדת תכנון ובנייה אחר כך, עם ההיתרים, ובגלל ירושלים,

יניב טיאר:

ניסינו לעשות את זה לפני 5 שנים בערך, גם השגנו תקציב והכול. והתחלנו לעשות, לבחון תב"עות של מעל 100 יחידות שזה באמת, התוכניות הגדלות עם המטלות הציבוריות, שגם מעוגנות ב – 198 לפקודה והכול, לצערי לא הצלחנו, לא קיבלנו הרבה תב"עות מהתכנון לבקרה, והתוכנית התמסמסה. עכשיו,

אלדד רבינוביץ:

זה היה בתקשורת כאילו? פשוט לא העבירו לכם?

יניב טיאר:

כן, לא, העבירו, לחצנו, אני אראה לך התכתבויות, וענינו, תעבירו תב"עות, תעבירו תב"עות, העברנו את זה ל - , לעורכי דין חיצוניים, שבחנו את התב"עות, ברמה של ניסוח אפילו כמו שאמרת, בהירות, מה מותר, מה אסור, קווי בניין, גובה, קומות, מספר יחידות, כל הדברים האלה. ולא כל כך עבד. עכשיו עם כל הנושא הזה, כל הסוגיות שעולו בנושאים של היטלי השבחה, והאי – בהירות בתב"עות ובאמת הרבה טעויות, אז מהנדס העיר והיועץ המשפטי לקחו על עצמם לקדם פרויקט כזה.

עו"ד גולן מרדכי:

זה תוכנית עבודה,

יניב טיאר:

כן, בתוכנית עבודה לשנת 2025, ואנחנו נצא אתה שומע בלדרך, בדיוק בנקודות האלה, שיש לזה חיבור ישיר להיטלי השבחה, כמה שהתב"ע יותר בהירה, יותר ברורה, יותר נהירה, למי שקורא אותה, למי שפועל על פיה, אז כך גם ההיטלי השבחה, יהיו פחות שנויים במחלוקת.

אלדד רבינוביץ:

למישהו יש עוד הערה בזה, או שאין?

קרו ג'רסי:

כן, הערה קטנה.

דודו אמזלג:

טוב, קודם כל מה שדיברתם עכשיו, אני חושב שצריך להיות, מעורבות גם של שמאי, גם של כלכלן, בכל מה שקשור לתב"עות, מבחינתי זה חייב להיות יד ביד, גם אם יש איזה שהיא אי – הסכמה או התנגדות המצד התכנוני, אבל זה משהו שחייב ללכת אליו בכלל, ואם צריך להביא את זה לדרגת הנהלת העירייה, נביא גם, זה מאסט, כמובן זה בהרבה מקומות, לא רק בעניינים של שומה, זה אחד. שתיים, לגבי כוח אדם, כל מה שקשור ללשכה משפטית, ולדרישות נוספות, שיכולות לייעל את התהליכים של הערר, לקצר את כל הפניות שלנו לערר, רק מסמכי המדיניות, הנהלת העירייה ומשאבי אנוש, ישבנו איתם כבר כמה פעמים, כולם מודעים לתהליכים שאנחנו רוצים לקדם, כוח אדם לא יהיה פה, עכשיו אני אומר את זה גם שזה כוח אדם שלי, לשכה משפטית, אוקי, לא יהיה. אם יש צרכים נוספים אחרי שנמפה אותם, נשב על כל מסמכי המדיניות שרוצים לעשות, נגיע גם להסכמות, נגיע גם להבנות על המשמעויות הכספיות, של כל אחד שיכול לייצר, כל מסמך מדיניות שיכול לייצר לנו בכל אחד מהנושאים. להבין, לא יכול שזה איזה משהו שהוא צר יותר בקניית שירות חיצונית אפשר לעשות ויכול להיות שמישהו שמצריך תקנים עירוניים, אני לא יודע. אבל זה לא אמור להיות המצב. אני אומר גם לחבר'ה מהלשכה המשפטית, שאנחנו איתם בשיתוף פעולה מלא, כל מה שדורש ענייני כוח אדם, נלך ביחד כולם ערים לתהליכים שרוצים לקדם ולהמשיך לטייב מה שנקרא ממה שכבר התחיל. אני אומר את זה בשם משאבי אנוש, ובשמי, ובשם הנהלת העירייה, זה לא יהיה מחסום, צריך לבחון רק את המשמעויות, ואת הצרכים.

אלדד רבינוביץ:

מצוין. עוד מישהו רוצה להעיר על זה? אז אני אסכם, באמת אנחנו ראינו כאן פערים שנובעים כל הסוגיה של ריבוי עררים, ואני מבין שזה גם משליך על, על זמני הטיפול בעררים, נובע מכמה דברים יש כאן עבודה, אני לא אחזור ואפרט אותה, יש כאן עבודה רצינית שנעשית על מנת להסיר חסמים, אני ממליץ שיהיה, תיערך ישיבה מקצועית, באמת עם אגף כוח אדם, אני חושב שיש השלכות כספיות חיוביות, לתוספת כוח אדם בנקודה שמשחררת חסמים, בסוף גם, גם ככל שנצליח לייצר את מסמכי המדיניות יותר מהר, אנחנו נחסוך לעצמנו הליכים ארוכים, נחסוך זמני ייצור נחסוך

פסיקות סותרות, ככל שאנחנו נצליח, אנחנו נצליח בנוסף, שזה לא פחות חשוב לטייב את השירות לאזרח, שבסוף זאת היא המטרה שלנו, גם לא תמיד חייבים להסתכל דרך החור של הגרוש, הרבה פעמים זה גם הולך ביחד, אבל גם אם בסוף נצליח לטייב את השירות לאזרח, ואנחנו נצליח כאן לפתח את העיר יותר טוב, נצליח לאפשר לאנשים להוציא היתרי בנייה, שזה גם פיתוח כלכלי מאוד משמעותי, אני כן קורא לאגף כוח אדם באמת לבוא בנפש חפצה, כמו שאתה גם אמרת, שסיכמתם, אני אשמח לקבל אבל גם עדכון גם לקבל את הטבלה, וגם לקבל עדכון באמת על החסמים שנפתרים, אם יש איזה שהוא תוכנית עבודה למסמך המדיניות, אם אני מבין נכון זה משהו משמעותי, אני גם אשמח לקבל עדכון לגבי ההתקדמות של הוספה של עו"ד וכלכלן במידת הצורך למעבר על תב"ע, אני חושב שזה משהו שהוא נכון ברמה העירונית, אני לא מנכ"ל העירייה, אני קורא למנכ"ל העירייה לבחון את הדבר הזה, אני חושב שזה דבר שהוא נכון מבחינה עירונית, אני אשמח לקבל על זה עדכון. בסדר? אז בעצם אנחנו דיברנו על ההערה הרביעית, על החמישית, והשישית. לגבי ההערה השביעית, אז אני מבין שאנחנו עדיין אין לנו את הכלי המחשובי שאמור בעצם איזה שהוא, את הרובוט הזה שאמור, אמור לדעת לעזור לנו, להבין לקבל ביקורת על השומות שלנו, ולהבין האם אנחנו בכיוון או ש - , השמאים האחראיים או הוועדת ערר, אחראים באופן שיטתי בניגוד אלינו.

נריה רובינס :

אז אני אגיד שני דברים, דבר ראשון נעשה שיתוף עם הלשכה המשפטית עוד בשנה שעברה כבר, מספר דוחות, בנושא השומות, ובתוכנית אב לשנת 2025 בשיתוף כמובן עם קרן, יש את הפרויקט של השומות מכריעות, נמצא.

אלדד רבינוביץ :

שמה היה המשפט האחרון?

נריה רובינס :

אני אומרת שבתוכנית העבודה של שנת 2025, בהתאם לתעודף האגף, נכנס לתוכניות העבודה שומות מכריעות לפרויקטים.

אלדד רבינוביץ :

הבנתי, יש איזה שהוא סעד זמנים איזה שהוא צפי?

נריה רובינס :

תחילת עבודה מובן שני, אנחנו מתחילים באפיון, פיתוח, בדיקות.

קרן ג'רסי :

אתה תופס אותנו בדיוק בתחילת שנה שעוד עושים את ה - ,

נריה רובינס:

אנחנו בדיוק,

קרן ג'רסי:

את התוכניות עבודה וזה,

אלדד רבינוביץ:

טוב, שבאתי.

קרן ג'רסי:

קשה לי להתחייב.

נריה רובינס:

זה, כן.

קרן ג'רסי:

אבל אני רוצה להעיר על זה, אני חושבת ש - , אני חושבת שמבקר המדינה, צריך להמליץ קודם כל גם למדינה, וההקשר הזה, זה לגמרי למדינה. מאחר והמדינה היא זאת שמחזיקה את הידע, והמדינה היא זו שמנהלת את האופרציה, בפרט שמדובר בשומות מכרעיות. מדינת ישראל מפעילה את מועצת השמאים, היא מפעילה תחת, תחתם את ה - , מאגר של השמאים המכריעים, היא זו שמפעילה את, דרכה פונים, עושים את הפנייה למינוי שמאי מכריע, והיא זו שמקבלת את כל החומרים. ירושלים נכון שאנחנו לא עיר הכי חזקה מבחינת כסף, (לא ברור) אנחנו תמיד מחפשים איפה, איפה לחסוך בהוצאות שלנו, ומצד שני, מבינים את החשיבות של לפתח ומשקיעים המון במחשוב. אבל אני חושבת שאם היו עושים את הפתרון הזה ברמה ארצית תחת מועצת השמאים, תחת המנגנון של שמאי המכריע, אז קודם כל חילוץ המידע, ברמה הארצית, היזמים לכל הרשויות המקומיות, בין אם מדובר ברשות כמו ירושלים, ובין אם היה מדובר פה ברשות כמו, אפילו ירוחם, או עיר אחרת שלא תיפגע, אבל הכוונה שזה גם לערים הקטנות, שלא בהכרח יש לו את המשאבים, בנייתן של המידעים האלו. ויתרה מזאת, אני אומרת שבפיתוח נכון, שישקיעו קודם כל במדינה בהקשר הזה, אז היכולת לקחת את הידע, את המידע בצורה יותר מפורטת, סוגיות, דברים כאלו, ולייצר מתוך זה, דאטה לכל הרשויות, יכל ברמה הארצית, ברמת הרוחב, לפשט, ליתר מחלוקות, לייצר כלי עבודה יותר טובים, וגם כאשר רשות תספק נתונים, לא יטילו דופי באיכות הנתונים שהיא נותנת, יהיה ברור שזה גם מגיע מהמקור, אז אני חושבת שאנחנו משקיעים את המשאבים, אבל אם אני יכולה עוד פעם לנצל את הבמה, מאחר ואני חושבת שהוועדה הזו היא באמת גם כשופר, עבור מבקר המדינה בהקשר הזה, אני חושבת שראוי לשקול את ההמלצה הזו, שיעשה את השינוי, במקור בבית.

אלדד רבינוביץ:

אני, לתת הערות למבקר המדינה, קצת קשה לי,

קרן ג'רסי:

להמליץ.

אלדד רבינוביץ:

שנייה רגע, אני רק יכול, שנייה, שנייה, רגע,

עו"ד גולן מרדכי:

בחודשים האחרונים על הנושא הזה, היה דיון אצל כרמית יוליס, את היית אולי, תפרטי על זה, זה לא דיון אצלנו, זה דיון ברמה הארצית.

קרן ג'רסי:

יש, יש דיונים ברמה הארצית, שנערכים בכלל כל הסוגיה של התוספת, השלישית, לראות איזה תיקונים אפשר לעשות, איזה הערות יש, מחפשים כל הזמן לטייב בתוך תהליכי עבודה, כי שוב ירושלים סובלת מאותה מחלה, שהיא מחלה ארצית. אגב (לא ברור) מבקר, גם המלצות של, גם ההמלצות של המשנה ליועץ משפטי לממשלה, לא תמיד מתקבלות בערכאות, ולכן נכון לעשות את התיקונים במקור, בכנסת, בערכאות שם.

אלדד רבינוביץ:

אני מאוד בעד. מה שהתחלתי לומר, זה ש - , לתת המלצות למבקר המדינה קשה לי, אבל אני כן יכול ברשותך, אני צריך לפנות אליהם, זאת אומרת בסוף הפנייה שלך, אני חושב כשמאית עירונית, יש לה משמעות, בסוף העיר הכי גדולה בארץ, אוכלוסייה גדולה, הסוגיות כאן הן כבדות, אני, אני מעריך שגם, את אומרת את בעלת תפקיד שם, אני מעריך שפנייה שלך, תתקבל בצורה מכובדת, אולי עם העתקים למי שצריך, משרד המשפטים וכולה, אם צריך בסוף שהפנייה גם תהיה עם מדרגים עירוניים אחרים, אז אני אשמח גם לעזור בדבר הזה במציאת הגשר איתם, אני מניחה שאת יודעת לעשות את זה יותר טוב ממני. אבל אני כמוכן תמיד אשמח, אשמח לעזור. לגבי, לגבי שקיפות, הערה שמינית, רציתי לשאול את היועמ"ש. יש לנו יועמ"ש נכבד, שהיתרון הגדול בו, שהוא יודע הכול, הוא יודע בכל סוגיה יש לו מה לומר. אז אני מרשה לעצמי לשאול אותו ולהתקיל, כי בדרך כלל אני לא אוהב להתקיל אנשים, אני רציתי לשאול אותך, אם יש לנו בעצם איזה שהיא חובה לעשות את הפרסום של השומות מתוך ה - GIS, כי אני עלה לי חשש, שיש כאן פגיעה בפרטיות, זאת אומרת אם אין חובה, לא ברור לי שההמלצה הזאת היא המלצה נכונה ומועילה, בסוף בן אדם נכנס ב - GIS, קופץ על הדירה של השכן שלו, ורואה הרבה מאוד פרטים, רואה את השומה שלו, אז יכול להיות שאפשר להגיע לזה, בדרכים אחרות, אבל גם ההנגשה יכולה ליצור פגיעה בפרטיות.

עו"ד דני ליבמן:

אני לא יודע אם זה משהו שהוא כל כך בעייתי, אבל אפשר לבדוק את זה. אני ידעתי שפה בינתיים
אנחנו לא ראינו בזה יתרון,

אלדד רבינוביץ:

לא רואה יתרון בהמלצה שלהם.

עו"ד דני ליבמן:

כן,

אלדד רבינוביץ:

כן,

עו"ד דני ליבמן:

ההמלצה הזאת,

אלדד רבינוביץ:

יש יתרון באופן כללי לקבל את ההמלצות, אנחנו אין לנו התנגדות,

עו"ד דני ליבמן:

כן,

אלדד רבינוביץ:

עקרונית להמלצות, אם אפשר לקיים את ההמלצה, מקיימים אותה. אלא אם כן יש איזה שהיא
מניעה.

עו"ד דני ליבמן:

לא נראה שזה משהו סוגי.

עו"ד גולן מרדכי:

אני רוצה להתייחס לזה, כי טיפלתי,

עו"ד דני ליבמן:

כן,

עו"ד גולן מרדכי:

בסוגיה הזאת.

אלדד רבינוביץ:

מצוין.

עו"ד גולן מרדכי:

בוא ניקח מה רשות המיסים עושה, רשות המיסים לא מפרסמת את המש"ח.

אלדד רבינוביץ:

נכון,

עו"ד גולן מרדכי:

אין את זהות הקונה, ואין את זהות המוכר. יש פלט של נתונים שכתוב כתובת, גוש חלקה, ואת שאר הפרטים של העסקה, שטח הדירה במטר, מרפסת, לא מרפסת, קומה, מיקום חנייה, ממ"ד, מחסן, הפרטים המהותיים. כל מה שקשור בחוק חופש המידע, לא חשוף. אז אם אני לוקח שומה, פה זה מצריך קצת משאבים, כן? זה לא אתה, אתה לא מפרסם את השומה. אתה צריך לגזור מהשומה, את התמצית שלה, ואת זה, אתה יכול לפרסם, אתה לא מפרסם שום מידע סודי, של אף אחד. עכשיו שמאי מכריע אגב, שומות מתפרסמות עם הכול, עם הזהויות, עם הכול, זה נגיש באתר של משרד המשפטים. אז אם לוקחים שומה ושואבים ממנה רק את ה - , את הדאטה הזאתי, לא רואה בזה בעיה. עכשיו במקביל, יש את הזכות גם לדרוש את המידע לפי חוק חופש המידע, פשוט מה שדו"ח המבקר בעצם בא ואומר, תפרסמו את השומות, אז התשובה שלנו - לא, אנחנו לא נפרסם את השומות, אבל אין לנו התנגדות לעשות תמצית של שומה של עמוד אחד, אגב אתר מדל"ן, וכל אתרי מקרקעין לוקחים את זה ממדינת ישראל פשוט.

אלדד רבינוביץ:

בוודאי,

עו"ד גולן מרדכי:

זו דעתי, אגב זה עבודה, אתה צריך להושיב בן אדם, אחרי כל שומה, או להגיד לשמאי - עכשיו תוציא מעבר לשומה שלך, תוציא לי תמצית, כן? תמצית בלי פרטים. זה לא בהינף יד, אתה עושה את זה, זה עבודה שצריך לתת לה תשומות, אני חושב שזה צעד מבורך, אבל זה מצריך פה גם חשיבה, וגם תשומות.

אלדד רבינוביץ:

נריה, אתן יכולות להוביל את זה? את הדבר הזה? בסוף אם אני מבין נכון, את כל הסיפור בין זה GIS, וזה,

עו"ד גולן מרדכי:

לא, השמאי צריך לעבוד על זה,

קרן ג'רסי:

סליחה, הסיפור הוא לא רק GIS, שנייה, פה גולן,

נריה רובינס:

אם תקבל החלטה.

קרן ג'רסי:

וזה פה עכשיו גם ברמה הארצית, סליחה, בתור, באמת, אני לא יכולה, איך אמרנו? זה דו"ח מבקר המדינה מדבר על רשויות באופן גורף, ולא מדבר רק על ירושלים, על הסוגיה הזו של פרסום. עכשיו המחוקק בחר לרשום את המילה פרסום, הוא בחר להשתמש בו בשני מקומות, אחד כשיש לך שומות מכריעות, שזה כמו החלטה של וועדת ערר, שגם היא מתפרסמת,

אלדד רבינוביץ:

היא שיפוטית.

עו"ד גולן מרדכי:

זה מתפרסם, כן.

קרן ג'רסי:

וקבע המחוקק היום ועדיין נמצא בבחינה אצל השמאי הממשלתי הראשי, יש לי את הטיוטה ממנו, לא להפצה, בעקבות תיקון 157 לחוק לתוספת השלישית, יש את התיקון בחוק בתכנון והבנייה, שמדבר על שומות מתוקנות מוסכמות, שגם בהם יקבע באופן מפורש, שהשומה המתוקנת, המוסכמת, היא תפורסם באתר הרשות המקומית. אבל אומר, כאשר המחוקק מבקש לפרסם שומת מס, הוא כותב את זה בצורה מפורשת, ואינה באופן גורף, שאחרת זה היה ברור. רגע, אז אני אומרת,

עו"ד גולן מרדכי:

אין חובה, ואין מחלוקת על זה כן, חובה בחוק לפרסם, ההמלצה של המבקר, באה לייצר שקיפות, היא לא, היא לא חובה חוקית. האם כדאי לנו או לא, זה צריך לשאול את קרן. אני אומר לך ברמה

המשפטית, לפרסם שומה אני לא מפרסם אותה, בשום אופן, יש לי מלא פרטים, מלא זה, אבל תמצית כמו שמדינת ישראל עושה ברשות המיסים, אני לא רואה לזה,

קרו ג'רסי:

היא לא מועילה לאדם הפשוט.

אלדד רבינוביץ:

היא כן, לא, אוקי,

קרו ג'רסי:

אז אני אומרת לך גם בתור שמאית שלוקחת עסקאות,

עו"ד גולן מרדכי:

זה מצריך תשומות,

קרו ג'רסי:

אני אומר למה,

עו"ד גולן מרדכי:

זה לא עבודה ביניכם.

קרו ג'רסי:

אני אומר למה, דווקא בתור שמאית שמסתכלת ברשות המיסים, אתה חייב לנתח את ההסכם, להוציא תשריט בית משותף לבדוק בדיוק מה נמכר, בשביל לראות שאתה לא טועה, אם אתה תיקח רק את המחיר, ואת התאריך של העסקה, לא די בזה, בשביל לעשות את הניתוח שלך בתור איש מקצוע, להכרעת שווי אפילו. אז אני אומרת השומה עצמה כשומה, כמסמך, צריך לבחון אותה, לא סתם אומרים מספיק, יש לו מספיק פערים, למה שמאים מכריעים, ששומה נערכת לנכס המסוים, הספציפי, ולא בהכרח יכולה גם לדירה אפילו מעליו, ולכן דבר כזה, שיכולה לייצר בטעות הסתמכות על האדם הפשוט, שהוא לא איש המקצוע על מסמך שהוא לא בקיא בו, ולהגיד את הדבר הזה, אני לוקח ואני מפרסם, זה גם יכול לבוא אחר כך לא לטובת האזרח, וגם לא לטובת הרשות המקומית. אם היו קובעים לא תהיה לי בעיה עם זה, שהמדינה הייתה אומרת, רוצים את כל השומות לפרסם באופן גורף, אז לא הייתי אומרת להשקיע משאבים בלהשחיר, תפרסמו את כל השומות, כל השומות. מאפשר לייצר מידע שהוא חלקי, מתאים למישהו, אני מתאים באופן אישי, מה עדיף בתשובה לאזרח לכלל שרוצה לראות, תפרסמו את הכול.

עו"ד גולן מרדכי:

לא, אני לא יכול לפרסם,

קרו ג'רסי:

מאשר מידעים שמחלקים.

עו"ד גולן מרדכי:

את המהות עסקה כן, את הפרטים אני לא יכול לפרסם.

קרו ג'רסי:

אבל עובדה שהוא, עובדה היא שבשומות מוסכמות, ולכן זה נמצא בבחינה של היועץ המשפטי עכשיו של השמאי הממשלתי, מול מנכ"ל משרד המשפטים, לבחון איך בדיוק יבוצע הפרסום, בסדר? הוא ממש שוקד בימים אלו על ה - , על העבודה הזו. כדי שיישמו את התיקון של החוק. וביחס לשומות מכריעות יש את הפרסום באופן גורף, אני אומרת, אני לא חושבת שעיריית ירושלים צריכה לבקוע את ה - , לבקוע את השער, או את הגול הראשון, שזה משהו שבהחלט הוא רחב, הוא ארצי, ראוי לשקול אותו, לשקול אותו, לשקול אותו גם על האינטרס של האזרח הקטן שאומר, הנה הפרטים שלי נמצאים בחוץ, וגם על העובדה שרוצים כמה שיותר לתת מידעים לציבור. אבל עיריית ירושלים מה שהיא עושה, היא מאזנת בין הדברים ע"י זה שאם יש פנייה ספציפית, היא מספקת נתונים, גם אז המידע שניתן הוא ע"י השחרה והבאת מניעים ספציפי, אני רוצה לומר שהשימוש בכלי הזה הוא באמת פחות, לא כי אין את האפשרות, מאחר והשמאים שמקבלים בה שוב, ורואים את כמות העררים בכלל על שומות היטלי השבחה, אני חושבת שירושלים מהבחינה הזאתי היא גם התייחסה לזה גם יושבת ראש לשכת השמאים ברמה הארצית, שיעור העררים באופן גורף על כל הארץ דווקא הוא, הוא נותן ציון שבח לכל השמאים ולרשויות המקומיות, נכון שמערערים תמיד על שומות, מפחיתים שומה, אבל אם יראו באופן גורף את כמות החיובים שמוציאות הרשויות, אל מול שיעור העררים, זה בסך הכול נמצא בשיעור שהוא בהחלט סביר, ולא של כל שומות הרשויות המקומיות מציעות.

עו"ד גולן מרדכי:

מספר העררים נכון שזה סביר, אנחנו צריכים לשאוף ל - 4%, 5% לזה, ואנחנו יכולים לעשות את זה,

קרו ג'רסי:

אני דיברתי עכשיו ברמה ארצית,

אלדד רבינוביץ:

חזרנו לאחורה.

אלדד רבינוביץ:

שמאים, על שומות מכריע, לא, כולם הולכים לשמאי מכריע, אתה לא יכול לשלוט על זה, כמות השמאים המכריעים, או כמות השומות שהולכות לשמאי מכריע, כמעט כל שומה מעל X כסף הולכת לשמאי מכריע.

קרן ג'רסי:

זה כסף גדול, יכול להתווכח, שיעור ההפחתה מובנה.

עו"ד גולן מרדכי:

ואחרי שמאי מכריע באים לוועדת ערר, ולפעמים גם מחוזי ועליון, אבל כמות העררים, זה אנחנו כן יכולים לטפל פה.

אלדד רבינוביץ:

זה אנחנו כבר דיברנו, אני, אני שמעתי את הדברים, אני כן חושב שיש, יש כדאיות כלפי האזרחי לפרסום, נכון, לא פרסום מלא, פרסום מושחר, אני מקבל את ההצעה של גולן. אני קורא, המלצה שלי זה לעשות ישיבה מקצועית אצל המנכ"ל להבין את ההשלכות הכספיות של צמצום, של צמצום השומות של ניתוח השומות, ופרסום שלהם. ולבחון בחיוב אפשרות לפרסם ולתת את המידע הזה לתושב. הערה 9, והערה 10, האמת שאני לא עד הסוף הבנתי את ההבדל ביניהם, מדובר כאן על אומדן פוטנציאל של הכנסות, ושל תקבולים, בכל מקרה נכתב כאן בתגובה, שאתם מבצעים את זה, אני אשמח לקבל איזה שהוא לוח זמנים ליצירת האומדן.

דודו אמזלג:

לא הבנתי את ה - , את השאלה, מה זה אומר? המלצה לאומדנים?

אלדד רבינוביץ:

כן,

עו"ד גולן מרדכי:

מה זה? מה זה? מה רוצה רגע,

אלדד רבינוביץ:

סטטיסטיקה של זה, החלטות וכולה, סעיף 9 ו - 10. בכל מקרה התגובה שלכם.

עו"ד גולן מרדכי:

למה צריך לעשות אומדנים? תן לי להבין,

אלדד רבינוביץ:

א', אני אתחיל מזה, שאתם,

עו"ד גולן מרדכי:

למה צריך לעשות,

אלדד רבינוביץ:

שאם כן, בזה שאתם מעוניינים לעשות את זה. ב', מה שאני מבין שהאומדן בסוף,

עו"ד גולן מרדכי:

אני מנסה להבין,

אלדד רבינוביץ:

האומדן יוצא בסוף,

עו"ד גולן מרדכי:

יש לי תב"ע, יהיה היטל השבחה, בשלב התב"ע אני צריך לעשות אומדן, כמה היטל השבחה (לא ברור)?

אלדד רבינוביץ:

ההמלצה של מבקר המדינה, היא לעשות אומדן, זה אמור לתת יותר וודאות, אני מדבר סטטיסטי כמובן, יותר וודאות למערכת הכספית העירונית, לדעת כמה אפשר להוציא, בעתיד על תשתיות, וכמה הצפי של התקבולים, זה משהו מאוד כללי,

עו"ד גולן מרדכי:

בוא נאמר שהגבנו בטעות, למה אני צריך לתת אומדנים,

דודו אמזלג:

אני לא חושב,

עו"ד גולן מרדכי:

בשלב (לא ברור)?

קרן ג'רסי:

לא, לא (לא ברור) את זה, המנכ"ל קיבל את ההחלטה הזאת.

עו"ד גולן מרדכי:

למה? את היית רוצה אומדנים בשלב התוכנית?

קרן ג'רסי:

אני יכולה לומר,

עו"ד גולן מרדכי:

אבל רגע, ותחשבי שעשינו אומדן בחד – קרן,

קרן ג'רסי:

זה לא מה שאני רוצה או לא רוצה,

עו"ד גולן מרדכי:

לא, אני אומר, עשינו אומדנים בכתב,

קרן ג'רסי:

מה אני רוצה קודם, זה לא רלוונטי, כי יודע (לא ברור) זה אחרת, זה לא רלוונטי, אני אומרת שנייה זה בסדר. אני אומרת ההמלצה של מבקר המדינה היא באופן גורף, כמו שאמרנו קודם, בכל הרשויות, וגם ירושלים, זה לא, לא רק לירושלים. ההמלצה הגורפת היא בעצם שרשות המקומית מאחר והמועד הקובע הוא מועד קובע, ומאחר ומועד המימוש הוא יכול להיות מאוחר. ומאחר והתוכנית כבר קובעת בתוכה, גם את כל הנגזרות הכלכליות שלה, אם זה הכנסות צפויות, ואם זה הוצאות צפויות, שבעצם הרשות המקומית, לכלכל את צעדיה, צופה עתיד, טווח ארוך, וטווח קצר, מבחינת התנועות שצפויות, בעקבות התוכנית. זו למעשה ההמלצה. לדעתי להבין, לכמת בגדול במספרים הגדולים, גרוסו מודו של התחזיות, אם זה הוצאות והכנסות שנגזרות מתוכנית. אני מניחה שהקמת אגף הכנסות מהיטלים, הוא חלק מהמענה ש - , בכוונתנו לתקן, שזה לבחון, יש פה אגף שהוא חדש, אין ספק שהוא מתכלל בתוכו גם את כלכלה אורבאנית שעוסקת בעולם של אולי תכנון ההוצאות שנגזרות מתוכנית, היטלי סלילה שזה הכנסות,

אלדד רבינוביץ:

אם מוצאים פער מאוד גדול, אז צריך להבין שצריך לתקן את התוכנית, זאת אומרת בסוף,

קרן ג'רסי:

לא, התוכנית היא כבר מעשה עשוי.

אלדד רבינוביץ:

מדובר כאן,

קרן ג'רסי:

התוכנית היא מעשה עשוי, ואם מדברים על תחזיות, זה אומר תחזית ממה שצריך לקרות.

עו"ד גולן מרדכי:

תבטל את התב"ע?

אלדד רבינוביץ:

אני לא יודע לבטל את זה, זה לא החלטה שלי, אבל בסוף אם רואים פער מאוד גדול יכול להיות ש - , נכון לשנות את התב"ע,

קרן ג'רסי:

לא, זה פריצה להכנסה.

דודו אמזלג:

המשמעות של להיות מעורבים בשלב התב"ע, הרי אם בסופו של דבר, אם רואים שהמשם יהיה (לא ברור), זה יכול ליותר, לעשות את ההערכות. תראה אני, הרי כמו שאתה יודע, אני מאגף תקציבי כמי שכן תכנן את מקורות העירייה בתקציב הפיתוח, ויכול להגיד לך שזה נכון, אם נדע לעשות הערכה, אבל ההערכה הזאת לא (לא ברור) מה הסכום. בסופו של דבר,

אלדד רבינוביץ:

לעשות סטטיסטיקה.

דודו אמזלג:

בסופו של דבר אגף תקציבים, נערך על בסיס ההערכות שלו, על בסיס פיצויים. ואם אני אקח תוכניות לשנה הקרובה, ועל בסיס זה יתקצב, זה לדעתי יכול לגרום לסטייה יותר גדולה בהערכות שלי, זאת אומרת מאוד שמרן בביצועים וככל שיהיה לי יותר, אני אשחרר יותר, אוקי. בסופו של דבר זה כן נכון שתהיה איזה תמונה, פשוט בעלות תועלת להשקיע עכשיו משאבים, ולבוא ולתת הערכות לכל התוכניות, לפני שאני יודע באמת את לוחות זמנים ואת השינויים שיהיו בהמשך, אוקי, להשקיע בזה זה, לא בטוח שזה נכון, אני ממליץ,

עו"ד גולן מרדכי:

את ההמלצה קרן, צריך לעשות אומדנים כבר, ותחשבי שיש טיפה (לא ברור) בין האומדן, הוצאתי נייר עבודה, של כלכלן, יוצא לי אומדן, ואחרי שנתיים יוצא לי שומה פי 2,

קרן ג'רסי:

לא, אני לא חושבת שזה,

עו"ד גולן מרדכי:

אם מישוהו ייקח לי את האומדן, מה?

קרן ג'רסי:

אני לא חושבת שזו הכוונה.

אלדד רבינוביץ:

אז מה הכוונה פה?

קרן ג'רסי:

אני חושבת שיש כאן התייחסות, הרי יש לנו, אחת לא מקרים שבהם יש תב"עות כבר עם שומות מאושרות, שלא בוצעו.

עו"ד גולן מרדכי:

אין בעיה, יש לי שומה,

קרן ג'רסי:

יש שומות, יש לא מעט כאלה בדרישות שומה, לא מעט,

עו"ד גולן מרדכי:

אוקי, שלא מומשו. ואנחנו יודעים, זה כבר דבר שהוחלט ויודעים בזה להתייחס אליו. קודם כל,

עו"ד גולן מרדכי:

רגע, אז מה? מה ייתן לי אם אני עושה אומדן?

קרן ג'רסי:

דקה, דקה, שנייה, רגע, שנייה, קודם כל שים לב ההתייחסות לדו"ח אומר, שהתקיים דיון בין הגורמים הרלוונטיים בנוגע לנושא, כי כמו שנאמר פה, גם ע"י דודו, גם גולן, אני מסכימה, יש פה שאלה למה בדיוק רוצים שנתייחס מה זמין, מה לא זמין, מה טווח הסטייה, האם טווח הסטייה הוא משהו שמבחינה גזברית, האם טווח הסטייה הוא משהו שגזבר אומר, אני יכול לעבוד על טווח סטייה כזה, או שהוא אומר - לא, אני יכול להתייחס רק לנתונים אחרי שהם השתכללו, בסדר? בדרישת שומה ככל שזה יצא. זאת אומרת בשביל להתייחס לאומדן הפוטנציאל ההכנסה, עכשיו קודם כל בקבלת דברים, זה באמת גם קודם כל לבחון, זאת אומרת כן רוצים לייצר כלי, לא בטוח שהכלי יגיע לרמת הדיוק של המבקר, כי גם לא ברור, זאת אומרת גם למבקר הוא מדבר בצורה שהיא מאוד מאוד כללית, לבחון תחזיות, לייצר תחזית, זה לא משהו שהוא מדויק. גם כאשר שואלים אותי - תגידי, יצאה שומה, איך זה ייגמר.

אלדד רבינוביץ:

זה הגדרה של האומדן, בסדר.

קרן ג'רסי:

בסדר, אז בתוך האומדן אתה אומר פה טווח סטייה שיכול להיות. אבל טווח הסטייה הוא הרבה יותר פשוט, יותר פשוט, שכבר שומה יצאה, שהשומה לא יצאה, אתה לא רק שאתה מייצר פה טווח סטייה יותר גדול, אתה גם עלול להשקיע פה משאבים מראש, להתחיל לעשות שומה, אז סתרנו את הסיפור של לוח השומה, זה להשקיע משאבים, אולי לא במקום הנכון. אז פה יצטרכו לקבל פה החלטה, כמו שאמרתי, יש פה אגף חדש, יצטרכו לשקול במסגרת האגף, ובהינתן דו"ח מבקר המדינה, מה עוד דבר? שהוא גם באמת מועיל לך, שאתה משקיע אנרגיה, אבל במשהו שיש לו ערך מבחינתך, זה לא שהוא באמת מקדם אותך, מבחינת הנתונים שאתה תצליח לשים שם.

עו"ד גולן מרדכי:

רגע, אני לא מבין את ההמלצה,

אלדד רבינוביץ:

אני כדרכי, ממליץ לערוך ישיבה מקצועית בסוגיה הזאתי יחד עם אגף תקציבים, יחד עם אגף מהיטלים,

עו"ד גולן מרדכי:

צריך לעשות,

אלדד רבינוביץ:

בסוף אני מעריך את עמדת אנשי המקצוע. סעיף 11, לגבי הרישום, אני מבין שהיה איזה שהיא, הייתה איזה שהיא בעיה במערכת הישנה, שתוקנה במערכת החדשה.

קרן ג'רסי:

זה יותר כספים, זה לא שלי. זה לא היה, זה לא התייחסות שלנו, זה התייחסות של גזברות.

נורית בנימין:

שזה תקין,

קרן ג'רסי:

תקבולים,

נורית בנימין:

ככל הידוע שלי שזה תקין בגבייה,

אלדד רבינוביץ:

טוב.

נורית בנימין:

במערכת החדשה.

אלדד רבינוביץ:

והיה במערכת הישנה היה פער.

נורית בנימין:

לדעתי כן, לפי מה שאני ידוע לי, אני יכולה גם אולי קצת יותר ככה להתייחס לזה, כל הנושא הזה, של הריבית והצמדה מחושב במערכת של ייעודי קרקע, זה לא מחושב אצלנו במערכת, א זה משוקף אצלנו בתוך המערכת.

אלדד רבינוביץ:

ואתם מקבלים הזנה משמה, זאת אומרת,

נורית בנימין:

בוודאי.

אלדד רבינוביץ:

הבנתי, זאת אומרת המערכת שלכם מתעדכנת לפי ההשתנות שלו,

נורית בנימין:

כן,

אלדד רבינוביץ:

יש,

נורית בנימין:

כן,

אלדד רבינוביץ:

כל יום זה משתנה.

נורית בנימין:

כן,

עו"ד גולן מרדכי:

לנו אין לי עוד סעיפים,

אלדד רבינוביץ:

יש, דווקא בסעיף הזה רציתי לשאול, אני לא יודע אם דני אותך, אבל, עוד הערה, אפשר גם לרשום
בנסח הטאבו,

עו"ד גולן מרדכי:

מה?

אלדד רבינוביץ:

הערה על חובות, אם יש חוב של היטל השבחה שלא משלמים,

עו"ד גולן מרדכי:

מתי אני יכול לרשום את זה? אחרי הגשת תביעה?

אלדד רבינוביץ:

לא,

עו"ד גולן מרדכי:

מתי אני יכול לרשום?

אלדד רבינוביץ:

לא צריך, לא צריך להגיש תביעה בשביל זה, יש לך זכות לרשום הערת מיסים.

עו"ד גולן מרדכי:

לא, הערת מיסים,

עו"ד דני ליבמן:

אתה צריך רק, רק אם התקנות מאפשרות לך דבר כזה.

אלדד רבינוביץ:

אז הן מאפשרות, אתה חושב שאני טועה?

עו"ד דני ליבמן:

אני לא אומר שלא, אני לא יודע,

עו"ד גולן מרדכי:

במס שבח יש לי תקנה ספציפית, במיסוי מקרקעין יש לי פה,

אלדד רבינוביץ:

אין לך בהיטלי השבחה תקנה ספציפית?

קרן ג'רסי:

אנחנו השתמשנו פעם אחת,

עו"ד גולן מרדכי:

אני לא יודע,

קרן ג'רסי:

בוועדת ערר כחלק במסגרת דיונים, זה היה בתיק הרצברג ואחרים,

עו"ד גולן מרדכי:

כן,

קרן ג'רסי:

רשמנו הערה, חובות לפי סעיף 126, זה היה מאוד מאוד חריג, של הטאבו, בעצם אמר - בוא ניתן לכם איזה שהוא פתרון, ולא משהו,

אלדד רבינוביץ:

כן נסחים, הערות.

קרן ג'רסי:

לי יש המלצה, לי יש המלצה,

עו"ד דני ליבמן:

מה התוכנית?

עו"ד גולן מרדכי :

על היטל השבחה?

אלדד רבינוביץ :

על החובות לעירייה, זה לא מפורט שמה מה החוב, אבל לדעתי אישרנו את זה,

עו"ד גולן מרדכי :

אם החוב,

אלדד רבינוביץ :

כן,

עו"ד גולן מרדכי :

אם יש לך חוב על מעבר תיק פקודת המיסים גבייה, אתה יכול להטיל עיקול.

אלדד רבינוביץ :

הבנתי,

עו"ד גולן מרדכי :

בסדר?

עו"ד גולן מרדכי :

ע"פ פקודת המיסים גבייה, אתה יכול להטיל עיקול,

אלדד רבינוביץ :

בהיטלי השבחה לא?

קרן ג'רסי :

זה לא חוב.

אלדד רבינוביץ :

הבנתי.

קרן ג'רסי :

זה חבות,

אלדד רבינוביץ:

אוקי,

קרו ג'רסי:

אתה כן יכול לייצר,

עו"ד גולן מרדכי:

אני צריך לבדוק את זה, אני לא רוצה סתם,

אלדד רבינוביץ:

אני אשמח שתבדקו,

עו"ד גולן מרדכי:

בסדר?

אלדד רבינוביץ:

בסדר גמור. טוב, יש לך משהו לומר? דני.

עו"ד דני ליבמן:

לא, ההערה היא בעצם נועדה לעזור לקונה, או להגן על הקונה הפוטנציאלי,

אלדד רבינוביץ:

זה גם מסדיר,

קרו ג'רסי:

לנו יש המלצה, לנו יש המלצה, לי ולישי לב, בעקבות תיק של חברה בפשיטה,

עו"ד דני ליבמן:

כן,

קרו ג'רסי:

ואנחנו עשינו לה שומה לפני המון שנים, ומסתבר שהיא מכרה, ואחרי שהיא באה אלינו עם ההסכם מכר, אמרו לה - סליחה, אתם כבר לא בקדימות נושים, אנחנו דרשנו את החיוב, בית המשפט העליון שאמרנו - חברה אתם לא יכולים בעצם למנוע, ואני אחזיר אתכם לכו למפרק, שאולי תביאו את הכסף.

אלדד רבינוביץ:

(לא ברור).

קרן ג'רסי:

המסקנה שלנו הייתה, שלי ושל ישי זה שנכון לבצע רישום הערה, כבר כאשר אני מוציאה שומה, לפחות בדרישות שומה, שזה יכול להגביר את היכולת של הרשות המקומית לבצע אכיפה שיש בעצם פירוקים, אז זה מקדם את מעמדנו ברמת קדימות נושים. ההמלצה הזאתי היא עוד לא השתכללה, להחלטה שתאפשר לנו את זה, כבר הוצאתי מסמך בנושא לפני למעלה משנה. אני מניחה שהדבר הזה כן יקראה בסופו של יום, כן עולה השאלה באיזה סוג של הערה משתמשים, כי להבדיל מחוב, שציון קודם גולן, כשיש לך חוב, אתה באמת יכול לרשום חוב, ואצלנו בהשכחה לפעמים זו חבות, ולא חוב, כי חובות אנחנו אוכפים, אבל בחבות, אתה רוצה להבטיח את היכולת שלך לקדימות נושים, כי השכחה היא לא בקדימות נושים אפילו. ולכן צריכים לראות איזה סעיף, איזה הוראה, איזה תקנה כן יכולה לתת מענה לנושא הזה, ועדיין לא הצלחנו,

אלדד רבינוביץ:

חוות דעת המחלקה המשפטית.

קרן ג'רסי:

עדיין לא הצלחנו ככה לדייק את אותה הערה, אנחנו פוגשים את השאלה הזאתי גם בהקשר של תועלות ציבוריות, הרצון שלנו להבטיח, זה התחייבות כספית כלפי הרשות, שתאפשר מצד אחד, כן, משכנתאות, ולקבל זכויות על הקרקע, אבל מצד שני, היא תשים אותך בקדימות ביחס לחיובים כלפיך, ההתחייבויות שיש כלפיך, על זה מדבר הסעיף.

אלדד רבינוביץ:

בעצם אתם, מה שאת אומרת, זה שאתם עושים זה עבודה מקצועית, אתם פניתם לקבל חוות דעת משפטית.

קרן ג'רסי:

כן, פנינו לא קיבלנו את זה,

אלדד רבינוביץ:

בסדר גמור. הערה 12 אמנת שירות, אני מבין שאמרתם שאתם, אני מבין שהשירות הוא בסך הכול טוב, אני גם רואה את זה, גם אומרים שתשפרו, יש איזה שהוא לוח זמנים לאמנת שירות?

קרן ג'רסי:

אני חושבת שכל עוד משקיעים המון המון, אני לא יכולה להתעלם מהלקוח הכי מרכזי שלנו, כלפי תושב דווקא, כלפי התושב, הלקוח הכי מרכזי שלנו זה האזרח שצריך לקבל את התעודה לתבי"ע,

אלדד רבינוביץ:

הבנתי.

קרן ג'רסי:

הוא הרבה יותר גבוה מבחינת, היקפי הממשק שלי עם הלקוח, אפילו מול תיקי הבניין, כמות הפניות שיש בנושא הזה. אני, מחלקה, היא יזמה לפני המון שנים את הממשק המקוון לטאבו, עקפו אותנו בסוף תל – אביב, אבל זה היה פרויקט שאנחנו עשינו אותו. והממשק הזה למעשה עדיין לא השתכלל לחלוטין, מבחינת כל השירותים שלנו, אם זה מהשירות הדיגיטלי, לתוך מערכת שומה וגבייה, קיבלת שומה וגבייה, העלתה את כל המהלך שהיא עלתה בעצם למערכת חדשה,

נורית בנימין:

אנחנו גם, זה גם בתוכנית עבודה,

קרן ג'רסי:

כן, כל הטיובים האלו, כל הטיובים האלו,

נורית בנימין:

להפעיל אותו מחדש.

קרן ג'רסי:

ברגע שהדברים האלו קורים, הרבה יותר קל לך, להגדיר את אותן אמנות שירות. אנחנו היום עדיין חורקים, אנחנו יודעים לבוא ולומר, שרוב הבקשות לפחות של תעודות, מסתיימות בתוך פרק זמן, מאוד מאוד קטן, זה אפילו פחות מ – 10 ימים, פחות משבוע זמן טיפול, להבדיל מתיקים יותר מורכבים, שהן יותר זמן, אז, אנחנו כן עשינו מהלך מאוד גדול, שאולי המבקר אז נחשף אליו, אולי לא, אז אני אזכיר אותו, שזה בעצם השיקוף של המידע ללקוח, שהוא מקבל את הכול דרך השירותים המקוונים, הוא יכול תמיד לדעת מה הסטאטוס שלו. זאת אומרת ככל שאנחנו כמערכת משקיעים יותר בממשקים בטיוב בין המקוון בין המערכת וחזרה אלינו.

נורית בנימין:

הנגשה גם ממשקים,

קרן ג'רסי:

אז אחד, הלקוח בהכרח נמצא במקום הרבה יותר טוב, שיש לו נקודה אחת, שדרכה הוא רואה את אומרת כל התמונה, ולא צריך להיכנס להרבה מאוד מערכות. ודרך זה גם הרבה יותר קל לטייב להגדיר אמנת שירות. אני לא מאמינה בלהגיד משהו שאתה לא עומד בו. אני חושבת שזה הדבר הכי גרוע, להגיד זאת אמנת השירות, איזה יופי, אתם לא נמצאים שם. ברגע שהמערכות באמת יכולות לבוא ולהגיד - הנה זה באמת הלוחות הזמנים שאנחנו יודעים להתחייב ללקוח, ואולי אפילו להראות כאילו סתם,

נורית בנימין:

את מתכוונת ל – SLA.

קרן ג'רסי:

לבוא ולהראות,

נורית בנימין:

SLA.

קרן ג'רסי:

מתוך נכון, נכון לרבעון האחרון, X מהבקשות טופל בתוך זה, אז יש גם חוויה ללקוח שוואלה, אני באמת רואה את זה קורה.

אלדד רבינוביץ:

ואז את שואלת, התחייבת, אבל גם מולי, אבל אני כאילו צריך גם איזה שהוא לוח זמנים צפוי מתי בעצם,

קרן ג'רסי:

אנחנו יודעים את כל הזה,

נריה רובינס:

דיגיטל הם צריכים להיות בחוץ,

קרן ג'רסי:

כן,

דודו אמזלג:

אז אני אגיד לך משהו בעניין הזה, אני שמתי את הנושא הזה, מה שנקרא טופ שתיים, שלוש נושאים, של המינהל הכספי בעדיפות, אוקי, בנושא המחשוב, ויש לנו רשימה כזאת בערך, של כל המינהל,

קרן ג'רסי:

רק של המינהל.

דודו אמזלג:

רק של המינהל, דבר ראשון בונים את זה, וזה יקבל עדיפות,

נורית בנימין:

ללא מערכות הלוויין,

יניב טיאר:

הם יודעים את זה, וגם מגבלה תקציבית לא תהיה פה, אני כבר אומר. הנושאים האלה, אוקי, הם בעדיפות עליונה.

אלדד רבינוביץ:

זה טוב שיהיה מישור מאגף תקציבים לזה, ואז,

קרן ג'רסי:

איפה כף.

אלדד רבינוביץ:

פותר הרבה בעיות,

קרן ג'רסי:

כן,

דודו אמזלג:

בעניין הזה כן,

עו"ד דני ליבמן:

איפה היית עד היום?

דודו אמזלג:

עכשיו אני אומר את זה גם בזהירות, למה אני אומר? כי ממה שאני נחשפתי לפחות, נגיד יש איזה את האירוע של התקשורת המידית בין היטלי השבחה לתכנון ובנייה, אבל לעניין הנקודתי הפתרון הזמני, אנחנו כבר מכירים, אני מקווה שזה כבר לקראת סיום, אני לא יודע, אנחנו נדבר על זה אחרי זה, אבל הפתרון הקבוע, כמו שקרן אמרה, היא לוקחת נתונים מהטאבו במקום אחד, ארנונה מקום אחר, אני לא יודע להגיד כרגע, אם באמת המערכות ידעו לדבר באותה שפה, צריך להבין במה זה כרוך, ולכן להתחייב על איזה שהוא לוחות זמנים, משהו שאנחנו לא יודעים, הוא קצת יותר קשה. כן, זה בסדרי עדיפות.

נורית בנימין:

נכון,

דודו אמזלג:

כן, זה יהיה,

נורית בנימין:

זה משהו שהוא רוחבי,

דודו אמזלג:

תקציב, עניינים הכול. אבל הקושי, השפה הזאת לדבר ביחד עם שתי מקורות מידע שונים, זה דבר שאני לא יודע להתחייב עליו, ולכן,

אלדד רבינוביץ:

אני אוכל לבקש, שתוך נגיד שלושה חודשים נקבל את הלוחות זמנים?

נורית בנימין:

כן, אתה יכול,

קרן ג'רסי:

כן, כן,

נורית בנימין:

אז באמת אני רוצה גם לחזק את מה שהוא אומר, כי זה באמת, זה כל הנושא הזה של הדיבור, בין מערכת ייעודי קרקע למערכת הגבייה הוא לא תורם.

נריה רובינס:

והדיגיטל, צריך להגיד, זה סיפור,

נורית בנימין:

והדיגיטל,

נריה רובינס:

זה אני, אתה יכול לראות, זה נמצא גם, סליחה שאני קוטעת רק, מסה מרכזית במי שמתחיל את התהליך ומשקף לתושב את התהליך הזה, שזה בעצם אגף לשירות עירוני, חובת לקוח, שבעצם מדובר פה בשלושה שחקנים מרכזיים,

נורית בנימין:

נכון,

נריה רובינס:

שזה הגבייה, הדיגיטל, והיטל השבחה שמוזמן מכאן ומכאן, אז ייתנו לוחות זמנים בהתאם ל - ,

נורית בנימין:

כן,

נריה רובינס:

שיביא (לא ברור).

נורית בנימין:

יש כאן באמת חשיבה לנסות אולי לשנות או להפוך, מבחינת הלוגיקה את התהליכים, וכרגע זה לא ממש על השולחן, אבל אנחנו באמת צריכים לראות, יש כל מיני מקרים ספציפיים של קרקע עם ריבוי משתתפים, איך אנחנו פותרים את הבעיה הזאת, שזה גורם בעצם ל - , לדיבור לא אחיד בין שתי המערכות. זאת הצורת עבודה של קרן שונה ממה שבגבייה עובדים, ולכן באמת אנחנו רוצים להיכנס, זאת תהיה עבודת שורש, כמו שגם דודו מעורב, כדי באמת לראות איך אנחנו פותרים את זה, אחת ולתמיד. וזה יקרה השנה בעזרת השם.

אלדד רבינוביץ:

אז שלושה חודשים זה זמן ל - , מספיק לקבלה של,

נורית בנימין:

כן, לראות כאילו מה,

אלדד רבינוביץ:

של לוחות זמנים,

נורית בנימין:

בעצם אפשר לדעת, כן, אנחנו נתחיל אפיון, מתחילים אפיון ואז.

אלדד רבינוביץ:

תודה רבה. אז זה אמנת שירות. אני חושב שזה גם מידע לציבור, בעצם אותה תשובה, אם אני מבין, נכון,

נורית בנימין:

כן,

אלדד רבינוביץ:

גם הערה 13, של המידע לציבור,

נריה רובינס:

זהו, זה בוצע מתוך טופס מקוון כולל אינטגרציה למערכת התפעולית, טופס שנדרשת שומה. בשיתוף עם (לא ברור).

אלדד רבינוביץ:

מצוין, יפה מאוד, תודה רבה.

קרן ג'רסי:

נריה, צריך שגם הוא יעלה, כי זה,

נריה רובינס:

יש עוד טופס נוסף שביקשו,

קרן ג'רסי:

בדיגיטל, צריך, ואז לא יהיה להם.

נריה רובינס:

והדיגיטל צריכים לתת לזה, את התעדוף בתוכנית העבודה שלהם, כדי שאנחנו,

קרן ג'רסי:

כי אצלנו זה כבר מוכן,

נריה רובינס:

למעשה את האינטגרציה,

קרן ג'רסי:

בדיוק, כן, לכן אמרנו גם קודם,

נריה רובינס:

יש פיתוח טופס, ויש את האינטגרציה, בסדר? בטופס דרישות,

קרן ג'רסי:

לא מספיק שמשו יקרה רק בתחנה אחת.

נריה רובינס:

הכול נמצא,

קרן ג'רסי:

אם הוא לא יקרה,

אלדד רבינוביץ:

אז מי עובד מולם, מול הדיגיטל?

קרן ג'רסי:

הדיגיטל, לא דיגיטל, להגדיר בדיגיטל שיתעדפו את זה גם אצלם, ואז עוד חלקות יהיה מוכן.

נריה רובינס:

ברגע שהם מכניסים את זה לתוכנית העבודה אני מתממשקים.

אלדד רבינוביץ:

יעזור לכם פנייה מקרן, בנושא הספציפי הזה?

קרן ג'רסי:

המלצה שלנו,

נריה רובינס:

קרן העלתה גם שנה שעברה.

קרו ג'רסי:

המלצה שלנו,

נריה רובינס:

אנחנו גם העלינו את זה,

קרו ג'רסי:

שגם דרישות, גם בירור יקבל תעדוף בדיגיטל, כדי שההשלמה כלפי התושב, תבוצע באופן מלא, מאחר ובמערכת ייעודי הקרקע הפיתוח כבר מוכן ומושלם, ורק מחכה להתממשקות, זה שירות שמדי יום כ – 15, אני מקבלת מידי יום כ – 15 לקוחות שפונים בשירות הזה היום, לכן אני חושבת שזה, שירות שכדאי להשלים אותו לטפסים מקוונים, כי זה חלק גם מסוגיה של אמנת שירות, וגם בחוויית לקוח,

אלדד רבינוביץ:

ברור, ברור,

קרו ג'רסי:

שהוא עושה את זה בתחנה אחת, שהיא מקודמת.

אלדד רבינוביץ:

דודו, אתה דוחף לזה?

דודו אמזלג:

כן,

אלדד רבינוביץ:

תודה רבה. טוב, הערה אחרונה, לגבי ערבות בעלי עסקים, אני מבין שיש איזה שהוא משהו שהוא קצת פיננסי, קצת חריג, השאלה שלי אם יש השאלה שלי אם יש איזה שהוא מנגנון ידוע מובנה בטופס שמגיע, זאת אומרת יש איזה שהוא אני יודע להגיד שב - , במערכת של היתרים עשו את זה, שיש לך ניווט, כי אתה נכנס לדף, אז הוא מוביל אותך לפי התשובות הקודמות, הוא מוביל אותך גם לשאלות הבאות, אז אולי גם בעסקים, אם בן אדם יסמן שזה,

קרו ג'רסי:

רני לקח את זה אז בזמנו לטיפול, ההמלצה הייתה שבאגף רישוי עסקים יטמיעו שם את הדאטה הזו מראש, לתיק בפאזה, הוא אמר שזה תוקן, אז אני מניחה שתוקן, זה תוקן, אני מתנצלת, אני לא

בדקתי את אגף רישוי עסקים, אבל מאחר ואנחנו בממצאים לדו"ח הביקורת אמרנו שעשינו בדיקה, בדקנו גם מול הרישוי, כמה בקשות בכלל הגישו,

אלדד רבינוביץ:

כן,

קרן ג'רסי:

וגם בתקופה הזאת, של רישוי עסקים לא הוגשו בקשות, על מנת שנוכל להגיד, הנה נדרש שם, מענה שלי ללקוח, הוא כזה שוני. לכן אמרנו שלדעתנו נכון כבר בתחנה הראשונה, שמה זה הכי נכון, כי אז הוא גם יידע מה הוא עושה, ברגע שאדם רוצה ברישוי עסקים להיכנס לתוך הליך, שהוא גם יכול להביא אותו לוועדה המקומית, כי מה שלא בכלל לא צריך, אם הוא צריך לבוא לתוך וועדה מקומית, אז המידע תהיה תחת אגף רישוי עסקים שהוא, אגף הבית לעסקים. רני בזמנו לקח את ההמלצה הזו, ונראה לי שזה תוקן, אז לדעתי הטמיעו שם את ההמלצה ללקוח.

אלדד רבינוביץ:

זה המלצה שהיא באמת, אני אבקש לקבל מהם תשובה האם זה קיים, ואם לא, אז אם מתכוונים לתקן את זה. יש למישהו עוד משהו להוסיף? אז אני אסכם, סך הכול אנחנו ראינו אגף, מחלקה שעובדים, נראה לי עובדים היטב, ההערות הם בשוליים, וגם אותם אני רואה יש רצון גדול לתקן, אין הזנחה של הפרטים, אני מאמין התיקונים יושלמו ביקשתי כמה עדכונים, בסך הכול שפו.

קרן ג'רסי:

תודה רבה.

אלדד רבינוביץ:

תודה רבה.

נורית בנימין:

כל הכבוד.

אלדד רבינוביץ:

רפאל, רפאל, אפשר לסגור את ההקלטה.

סיום הדיון