

**דוח על הביקורת
בוועדה המקומית לתכנון
ולבניה "הדריס"**

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה של הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "הדרים" בשנים 1995 ו-1996.

הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "הדרים" עומדת לביקורת מבקר המדינה על-פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

תחום מרחב התיכנון המקומי "הדרים" כולל את תחומה של עיריית הוד השרון (להלן - העירייה) ושל המועצה המקומית רמות השבים. למרחב התיכנון המקומי ועדה מקומית לתיכנון ולבנייה "הדרים" (להלן - הוועדה).

משרד מבקר המדינה בדק, בשנים 1995-1996 לסירוגין, את טיפולה של הוועדה בחריגות בנייה שנתגלו בתחום העירייה ובקביעת היטל השבחה; בחודש ספטמבר 1997 נערכה בדיקת מעקב בנושאים האמורים (להלן - בדיקת המעקב).

טיפול הוועדה בחריגות בנייה

תפקיד הפיקוח הפיזי על הבנייה הוא לעקוב אחר עבודות הבנייה באתרים השונים ולגלות, כבר בשלבים המוקדמים, בנייה או שימוש ללא היתר או בסטייה מתנאי ההיתר (להלן - חריגת בנייה). דיווח, בעוד מועד, על חריגת בנייה מאפשר לוועדה המקומית לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקתה, בעודה באיבה, ולהעמיד עבריינים לדין.

הוועדה מסרה את ביצוע הפיקוח הפיזי על הבנייה בתחומה לקבלן (להלן - הקבלן). וזה העסיק, בשנים 1995-1996 שני מפקחים על הבנייה (שתי משרות). עוד העסיק הקבלן, למן אוגוסט 1995 מזכירה. למן אוקטובר 1996 מעסיקה הוועדה אדריכלית האחראית, בין שאר תפקידיה בוועדה, על נושא הפיקוח על הבנייה.

במאי 1997 נתנה לישכת היועץ המשפטי במשרד הפנים חוות-דעת, ולפיה - לצורך ביצוע חוק התיכנון והבנייה, התשכ"ו-1965 (להלן - החוק), אין להסמיך מפקחי בנייה שאינם עובדי מדינה, רשויות מקומיות או ועדות מקומיות לתיכנון ולבנייה. ביוני 1997 הורה מרכז הפיקוח על הבנייה בוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז המרכז לוועדה לפעול על-פי חוות-הדעת האמורה. בעיקבות זאת, הודיעה הוועדה לקבלן, ביולי 1997, כי עבודתו בוועדה תסתיים בסוף אוקטובר 1997. בספטמבר 1997 פירסמה הוועדה מיכרז להעסקת עובדים בתפקיד מפקחים על הבנייה.

התראות

בחוק נקבע, כי העובר על הוראות שונות בחוק, ובין היתר - המבצע חריגת בנייה, מבצע בכך עבירה. החוק היתווה אמצעים אפקטיביים להפסקת חריגות בנייה בעודן באיבן, והם, בין היתר: צווי הפסקת עבודה מינהליים, שתוקפם 30 יום (הסמכות להוצאתם נתונה, בין היתר, ליו"ר הוועדה המקומית ולמהנדס העיר) וצווי הפסקת עבודה שיפוטיים הניתנים על-ידי בית-המשפט.

הביקורת העלתה, שהוועדה לא ביקשה הוצאת צווי הפסקת עבודה שיפוטיים, ורק במיקרים מועטים הוציא יו"ר הוועדה צווי הפסקת עבודה מינהליים. במקום לנקוט אמצעים שהותוו בחוק, נהגה הוועדה לשלוח התראות לבעלי נכסים, שבנכסיהם נמצאו חריגות בנייה. התראה ראשונה נשלחה לאחר שאותרה לראשונה חריגת בנייה, והתראה שנייה נשלחה לאחר בדיקה נוספת באתר, שהעלתה שהחריגה לא הוסרה. אם לאחר ההתראה השנייה מצאו המפקחים בבדיקה באתר שלא חל שינוי, הם התייעצו עם יו"ר הוועדה כיצד לפעול והאם להעביר את הטיפול בחריגת הבנייה לתובע מטעם הוועדה, כדי שזה יגיש כתב-אישום נגד מבצעי חריגת הבנייה. לעיתים היה תהליך דומה גם בלא שנשלחה התראה שנייה.

בתקופה ינואר 1994 עד מארס 1996 שלחה הוועדה, לפי נתונייה, ב-370 מיקרים, התראות ראשונות בגין חריגות בנייה. הביקורת העלתה, כי במיקרים רבים הסתכם טיפול הוועדה בחריגות שאותרו - במישלוח התראה ראשונה בלבד, בלא שהיא וודאה אם חריגות הבנייה הוסרו. רק ב-70 מהמיקרים האמורים נשלחה התראה שנייה בגין החריגה (בעניין הגשת כתב-אישום - ראה להלן).

בנוסח ההתראה הראשונה נאמר, בין השאר: "אם יוברר שניתן לאשר את הבנייה, אודיעך על המשך ההליכים שעליך לנקוט בכדי לקבל היתר...".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, שעל-פי החוק אסורה בנייה ללא היתר בנייה, בין אם לכאורה "ניתן לאשר את הבנייה" ובין אם לאו. לפיכך, האמור במכתב ההתראה יש בו משום עידוד להתחיל בבנייה לפני קבלת היתר או לחרוג מהיתר, ורק בשלב מאוחר יותר להתחיל בהליכים לקבלתו. לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה לנקוט, ללא שהיות, את כל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה נגד עברייני בנייה, ובכלל זה - הוצאת צווי הפסקת עבודה והגשת כתב-אישום בכל מיקרה של בנייה ללא היתר.

בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה הודיעה הוועדה, באוקטובר 1996 כי הפסיקה את מישלוח מכתבי ההתראה. בבדיקת המעקב נמצא, כי מאז נובמבר 1996 נהגה הוועדה, כל אימת שאותרו חריגות בנייה, לשלוח לעבריינים מכתב המתאר את חריגת הבנייה ומזמין אותם למסור את גירסתם בעניין החריגה, וזאת בטרם יינקטו נגדם הליכים משפטיים. אולם בבדיקת המעקב העלתה, כי בכ-55% מתוך 137 המיקרים שנתגלו בהם חריגות בנייה, בתקופה נובמבר 1996-אוגוסט 1997, לא היה תיעוד על המשך טיפול מטעם הוועדה.

בינואר 1997 הודיעה הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי על-פי הנהלים שגיבשה, עם איתור בנייה חורגת שביצועה טרם הסתיים, יוצא צו הפסקת עבודה מינהלי להפסקת הבנייה. בבדיקת המעקב נמצא, כי בתקופה ינואר-אוגוסט 1997 אכן הוצאו כ-15 צווי הפסקת עבודה מינהליים.

העמדה לדין

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מאוגוסט 1976 בקשר לעבירות תיכנון ובנייה, נקבע: " מטרת הנחיה זו היא לשים את הדגש על הצורך להקפיד על הוראות חוקי התיכנון והבנייה ועל החובה המוטלת על כל גורמי התיכנון ועל בעלי התפקידים בשטח זה לעשות למניעת בנייה פרועה ובלתי חוקית.

אחד מכלי העזר החשובים במערכת השלטת חוקי הבנייה הוא הבאתם של עבריינים לדין כל אימת שהם פועלים בניגוד להוראות החוק וניסיון לכפות עליהם, באמצעות בתי-משפט, את הציות לחוק.

כשמדובר בעבירות תיכנון ובנייה תכלית ההעמדה לדין וההענשה חייבת להיות:

- א. נקיטת אמצעים לתקן את אשר נפגם ע"י העבירה - וזאת ע"י הפסקת הבנייה וע"י הריסת מיבנים אשר נבנו שלא כדין;
- ב. הענשתם של העבריינים והרתעתם של אחרים מפני הפרת החוק.

מנתוני הוועדה עולה, כי רק לגבי כרבע מחריגות הבנייה, שאותרו בתקופה ינואר - 1994 מארס, 1996 הוגשו כיתבי-אישום. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם ההנחייה האמורה של היועץ המשפטי לממשלה. בבדיקת המעקב הועלה, כי בתקופה אפריל - 1996 אוגוסט 1997 איתרה הוועדה כ- 220 חריגות בנייה וכי בכ-40% מהמיקרים הוגשו כיתבי-אישום. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי אמנם חל גידול בשיעור המיקרים שבהם הוגשו כיתבי-אישום, אך לא במידה מספקת; יש לזכור שהעמדה לדין, כדרוש, עשויה להרתיע מפני ביצוע בנייה בלתי חוקית.

עוד העלתה הביקורת, כי במיקרים רבים בהם הוגשו כיתבי-אישום, חלפה תקופה ממושכת ממועד גילוי החריגה עד להגשת כיתבי-האישום.

בנושא מדיניות התביעה ועצמאות התובעים הפליליים ברשויות המקומיות, קבע היועץ המשפטי לממשלה בהנחיותיו, ממארס 1986 כי משפטן שהוסמך כבא-כוחו של היועץ המשפטי לממשלה, כדי שישמש תובע במשפטים פליליים, "חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מיקרה ומיקרה, ואין הוא כפוף, בתחום התביעה הפלילית, להוראות של ראש הרשות המקומית, או נבחרים אחרים או עובדים בכירים של הרשות, בשאלה אם להגיש כתב-אישום במיקרה זה או אחר, מה העונש שראוי לתבוע בבית-המשפט, אם לחזור מן האישום לאחר שכתב-האישום הוגש, וכיוצא בזה".

הביקורת העלתה, שהנוהג בוועדה היה, שיו"ר הוועדה החליט באילו מיקרים יוגש כתב-אישום, ורק אם החליט על הגשת כתב-אישום הועברו המיסמכים הדרושים לנציג היועץ המשפטי לממשלה. משרד מבקר המדינה העמיד את הוועדה על כך, שנוהג זה עומד בסתירה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לפיה התובע שהוסמך על-ידי היועץ המשפטי לממשלה הוא הקובע אם להגיש כתב-אישום.

באוקטובר 1996 הודיעה הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי בעיקבות הביקורת, שינתה הוועדה את מדיניותה, ונתונים על חריגות בנייה מועברים ישירות לתובע מטעם הוועדה, וההחלטה אם להעמיד לדין היא בידיו. בבדיקת המעקב נמצא, כי מבין 140 מיקרים שבהם נתגלו עבירות בנייה, בתקופה נובמבר - 1996 אוגוסט 1997, לגבי כשליש מהם לא הועבר לתובע המידע על העבירות.

חריגות בנייה לגביהן הוגשה בקשה להיתר

הביקורת העלתה, שהוועדה נהגה להפסיק נקיטת צעדים נגד עברייני בנייה שהגישו בקשה להיתר בנייה. עוד העלתה הביקורת, כי במיקרים רבים השהתה הוועדה את הטיפול בתיקים; הנימוקים שניתנו לכך היו, לדוגמא, כי "מתחייב להגיש בקשה להיתר בתוך חודשיים" או "הנ"ל פנה אלי לטיפול בתיק, ותוך מיספר ימים אני אמורה לקבל את מפת המדידה. אבקשך להקפיד את ההליכים בתיק" או "הנני מאשרת שהנ"ל פנה לטיפול בתיק הבנייה...". משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי הנוהג האמור יש בו כדי לעודד מגמה של בנייה בלא היתר. בנייה ללא היתר ו/או בנייה בסטייה מתוכנית או מהיתר הינה עבירה על החוק, ולכן על הוועדה להעמיד את העבריינים לדין. הקפאת הטיפול על-ידי הוועדה, כמתואר, גרמה לדחייה משמעותית בטיפול הוועדה בחריגות הבנייה שאותרו בתחומה.

צווי הריסה

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מאוגוסט 1972, נקבע, בין היתר, כי המטרות במתן צווי הריסה הן:

"... למנוע הקמתם והחזקתם של מיבנים אשר הוקמו בניגוד לחוק התיכנון, למנוע "תקלה מרבים" על-ידי החזקת מיבנים שהוקמו בניגוד לחוק המהווים מיפגע לרבים, להסיר מיבנים אלה ולמנוע בכך סיכון חיי הציבור ובריאותו ...

... למנוע פגיעה באינטרסים מוצדקים של הציבור בשטח התיכנון והבנייה הנגרמת ע"י בנייה בלתי מתוכננת ובלתי חוקית ...

להרתיע עבריינים בכוח העלולים לעבור על חוק התיכנון והבנייה 'למען ישמעו וייראו'."

לגבי מעמדה של הוועדה המקומית בביצוע צווי הריסה נקבע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה:

" לוועדה המקומית הקיימת בכל מרחב תיכנון מקומי (סעיף 17 לחוק) תפקיד נכבד ביותר באשר לבקשת והפעלת צווי הריסה בהתאם לחוק התיכנון, שכן מתפקידה של הוועדה להבטיח את קיומן של הוראות חוק התיכנון וכל תקנה שהותקנה על-פיו (סעיף 27) ולשם כך היא רשאית לפתוח בהליכים ולהתייצב לפני בית-המשפט בכל הליך, באמצעות עובד שהרשתה לכך (סעיף 258).

בדיקת 79 צווי הריסה, שצריך היה לבצעם בשנים 1990-1995 העלתה, כי עד יוני 1996 הוסרו חריגות הבנייה רק בשישה מיקרים וכי ניתנו היתרי בנייה ב- 18 מיקרים. בשאר 55 המיקרים (70%) לא בוצעו צווי ההריסה, אף שחלפו תקופות ארוכות מאז המועד שנקבע לביצוע צו ההריסה.

הביקורת העלתה, כי המעקב של הוועדה אחר ביצוע צווי הריסה לא נעשה כראוי; המעקב נעשה בצורה אקראית ולא במועדים קבועים ומוגדרים מראש, שיאפשרו אחידות בטיפול. עוד הועלה, כי רישומי הוועדה לגבי צווי הריסה והטיפול בהם לא היו שלמים ומעודכנים. בבדיקת המעקב הועלה, כי לא חל שינוי בטיפול של הוועדה בנושא צווי ההריסה.

בחוק נקבע, כי אם הוגש לבית-המשפט כתב-אישום בגין עבירת בנייה שההרשעה בה עלולה לגרור אחריה מתן צו הריסה או צו הפסקת עבודה, רשאי יו"ר הוועדה המחוזית או יו"ר הוועדה המקומית להורות לרשם המקרקעין "... לרשום בפינקסי המקרקעין הערה בדבר כתב-האישום על-יד רישום המקרקעין שהאישום מתייחס אליהם". אם ציווה בית-המשפט על הריסה, הוא יורה שהצו יירשם בפינקסי המקרקעין כאמור.

הביקורת העלתה, כי הוועדה לא ביקשה מרשם המקרקעין לרשום הערות בדבר הגשת כתב-אישום, ואף לא ביקשה מבית-המשפט להורות על רישום צווי ההריסה בפינקסי המקרקעין. עוד נמצא, כי במיקרים שבהם הורה בית-המשפט לרשום צווי הריסה בפינקסי המקרקעין, לא פעלה הוועדה לרישום, ובכך פעלה בניגוד לצו שיפוטי.

בסוף ינואר 1997 הודיעה הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי החלה בהליך של רישום הערות בדבר צווי הריסה בפינקסי המקרקעין. בבדיקת המעקב התברר, כי אכן מאז ינואר 1997 מבקשת הוועדה מרשם המקרקעין לרשום הערות בדבר צווי הריסה בפינקסי המקרקעין.

נהלים

הוועדה לא קבעה לעצמה נהלים בדבר דרכי הטיפול במיקרה של איתור חריגות בנייה בתחומה. בינואר 1997 הודיעה הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי היא מגבשת נוהלי טיפול בחריגות בנייה. בבדיקת המעקב הועלה, כי הוועדה התקשרה עם חברה ליעוץ אירגוני, אשר הגישה, באוגוסט 1997, לוועדה הצעת נוהלים לפיקוח על הבנייה. בינואר 1998 הודיעה הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי הנהלים האמורים לפיקוח על הבנייה אושרו על-ידי מליאת הוועדה, בנובמבר 1997, וכי החלה להפעילם מראשית ינואר 1998. הודיעה הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי הוקמה ועדת פיקוח שתתכנס אחת לשבועיים ושתפקידה יהיה לעקוב אחר מיכלול הנושאים הקשורים לעבודת הפיקוח; התובע מטעם הוועדה ישתתף בישיבות אלה. כמו-כן התובע מטעם הוועדה התבקש להעביר אליה, אחת לחודש, דוח בדבר התקדמות הטיפול בתיקים שהועברו לידיו.

נתונים ודוחות

מאז ינואר 1994 נעזרו עובדי הוועדה והמפקחים על הבנייה בשירותי מחשב באמצעות תוכנה לניהול ומעקב בנושא רישוי הבנייה והפיקוח עליה. הביקורת העלתה, כי גם אחרי השימוש בשירותי המחשב, לא הייתה בידי הוועדה תמונה כוללת עדכנית של שלב הטיפול בו נמצאה כל חריגת בנייה. לדוגמא, לא היו בפני הוועדה, בכל רגע נתון, הפרטים הבאים: החריגות לגביהן הוחל בנקיטת הליכים משפטיים, החריגות לגביהן הוצא צו הריסה, מיספר ומהות החריגות שהוסרו, החריגות לגביהן חלף המועד לביצוע ההריסה וטרם נהרסו והחריגות שאותרו על-ידי הוועדה והוצא לגביהן היתר בנייה בדיעבד.

בבדיקה שנערכה ביוני 1996 הועלה, כי, בעיקבות הערות הביקורת, הוחל לקלוט במערכת הממוחשבת נתונים נוספים, כגון: פרטים בדבר חריגות בנייה שהוגשה בגינן בקשה להיתר וחריגות שניתן בגינן היתר בנייה. עוד הועלה, כי שונתה דרך קליטת נתונים מסוימים במערכת, וכתוצאה מכך ניתן להפיק דוחות חשובים נוספים, לדוגמא: דוח המפרט את כל צווי ההריסה שנקלטו במערכת.

טיפול הוועדה בקביעת היטל השבחה

בתחום השיפוט של עיריית הוד השרון הייתה בשנים האחרונות בנייה מואצת, בעיקבות אישור תוכניות בניין עיר שונות, ששינו יעוד קרקע חקלאית לקרקע לבנייה והגדילו את זכויות הבנייה - וכתוצאה מזה עלה שוים של המקרקעין.

בחוק נקבע, כי אם חלה עליה בשוויים של מקרקעין, עקב אישור תוכנית מיתאר מקומית או תוכנית מפורטת או עקב מתן הקלה או התרת שימוש חורג בהם, ישלם בעל הקרקע היטל השבחה (להלן - היטל), ששיעורו הוא מחצית ההשבחה. מתפקידי הוועדה, בין היתר, לקבוע, באמצעות שמאי מקרקעין, את שומת ההשבחה ואת ההיטל. על-פי החוק, שומת ההשבחה תערך ליום תחילת התוכנית או ליום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי העניין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין וכאילו נמכרו בשוק חופשי. ההיטל ישולם לא יאוחר מהמועד שבו מימש החייב את זכותו בקרקע, אם על-ידי קבלת היתר לבנייה או לשימוש במקרקעין, אם על-ידי התחלת השימוש במקרקעין ואם על-ידי העברת המקרקעין לבעלות אחרת. לאחר שהוכנה שומת ההשבחה, כאמור, רשאי החייב בהיטל להגיש שומה אחרת, ששמאי מקרקעין הכין מטעמו (להלן - שומה אחרת או שומת הבעלים). הסכימו הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה והחייב לשומה, יותאם החיוב בהיטל לשומה שהוסכם עליה (להלן - שומה מוסכמת); לא הסכימו - יבחרו הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה ובעל המקרקעין שמאי מקרקעין אחר (להלן - שמאי מכריע) ושומתו תהא מכרעת. שומה מוסכמת או שומת שמאי מכריע תכונה להלן - שומה סופית.

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולה של הוועדה בקביעת ההיטל. במיסגרת הבדיקה, שהתייחסה לתקופה 1991-1994 נבדק תיעוד הוועדה המתייחס לקביעת ההיטל לגבי 85 פרויקטים, הממוקמים במיתחמים שונים בהוד השרון (להלן - הפרויקטים), שבעליהם חויבו בתקופה זו בתשלום ההיטל עקב אישור תוכניות בניין עיר חדשות ומימוש זכויות במקרקעין. לגבי כל אחד מ- 85 הפרויקטים האמורים נערכה שומת השבחה של הוועדה, שהוכנה על-ידי שמאי מקרקעין מטעם הוועדה. לגבי 77 מהפרויקטים האמורים נערכה שומה אחרת, שהוכנה על-ידי שמאי מקרקעין מטעם הבעלים. לגבי 62 מתוך 85 הפרויקטים הגיעו הצדדים לשומה מוסכמת, ואילו לגבי 23 פרויקטים נערכה שומה סופית על-ידי שמאי מכריע. יצוין, כי שומות ההשבחה של הוועדה נערכו ברובן המכריע על-ידי שמאי אחד, ששירותיו נשכרו על-ידי הוועדה; שומות הבעלים נערכו על-ידי שמאים שונים.

בטבלה שבעמוד הבא נתונים על שומות ההשבחה לגבי כל אחד מהפרויקטים כפי שנקבעו בשומת הוועדה, בשומת בעלי המקרקעין (שומה אחרת) ובשומה הסופית (באלפי ש"ח):

(1) מהם 54 בעיקבות שומה אחרת שהגישו הבעלים ושמונה על-פי הסכמת הצדדים, בלא שומה מטעם הבעלים.

במקום זה חסרה טבלה המופיעה בדוח המודפס בלבד

להלן פירוט המימצאים העולים מהנתונים המובאים בטבלה:

א. ממצאים כלליים

(1) הפרשים בין השומות השונות

השוואת שומות הוועדה לשומות הבעלים, בכל 77 הפרוייקטים לגביהם הוגשו שומות מטעם הבעלים, מצביעה על הפרשים גדולים ביניהן. סכום כלל שומות הוועדה לגבי הפרוייקטים היה כ- 179 מיליון ש"ח, ואילו סכום כלל שומות הבעלים היה כ- 41 מיליון ש"ח. ב- 30 מהפרוייקטים היוותה ההשכחה שנקבעה על-ידי שמאי הבעלים עד כ-20% בלבד מההשכחה שנקבעה על-ידי שמאי הוועדה.

השוואת שומות הוועדה לשומות הסופיות, בכל 85 הפרוייקטים שנבדקו, מצביעה על הפרשים גדולים בין שומת הוועדה, הגבוהה יותר, לבין השומה הסופית, הנמוכה יותר. סכום כלל שומות הוועדה לגבי 85 הפרוייקטים היה כ- 250 מיליון ש"ח, ואילו סכום כלל השומות הסופיות היה כ- 141 מיליון ש"ח.

(2) שומות מטעם הוועדה

ב- 11 מיקרים הגיש השמאי מטעם הוועדה את השומות לוועדה, אך בלי לצרף תחשיב כיצד נקבעה ההשכחה. לשאר השומות אומנם צורף תחשיב, אך בלי לפרט על-סמך אלו נתונים נקבע בתחשיב המחיר ליחידת דיור או ליחידת שטח ומהיכן שאב נתונים אלו, וכן האם התחשב בנסיבות הספציפיות של כל מיקרה ואלו הפחתות עשה בגינן.

בתקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מיקצועית), התשכ"ו-1966 (להלן - תקנות האתיקה) נקבע, כי עריכת דוח שומה, שאינו מכיל לפחות את הפרטים המנויים בתוספת לתקנות אלו, הינו מחדל שיש בו משום התנהגות שאינה הולמת את כבוד המיקצוע. הנתונים המתייחסים לעריכת התחשיבים והנתונים שעל-פיהם נערכה השומה, אינם כלולים בין הפרטים המנויים בתוספת האמורה של תקנות האתיקה. עם זאת, קבעה לשכת שמאי המקרקעין בישראל, בינואר 1994, כללים מיקצועיים להכנת שומות היטל השכחה מטעם הוועדה המקומית, מטעם הבעלים ומטעם השמאי המכריע. בכללים אלה נקבע, בין היתר, כי השמאי יפרט "את מירב הנתונים, שעליהם התבססה השומה", וכן "את הבסיס לחישוב שווי המקרקעין במצב החדש ובמצב הקודם"; עוד יפורטו בשומה "הגורמים והשיקולים שהם יחודיים (ספציפיים) לנכס ו/או לנושא הנדון - ויש להם השלכה ומשמעות בקביעת הוצאת השומה, לרבות אופן קביעת מקדמי אקווילנציה המיוחדים לשטחים מבונים וכיו"ב".

משרד מבקר המדינה הבהיר לוועדה, כי גם אם נתעלם מקיומם של הכללים, מוטלת על שמאי החובה, מכח כללי מינהל ציבורי תקין, להגיש שומות מבוססות. בנוסף, מצביעים ההפרשים הגדולים בין שומות השמאים על הצורך בבירור הביסוס לשומות. לכן על הוועדה לדרוש מהשמאי מטעמה לציין בשומתו, בכל המקרים, את הנימוקים לשומה ולפרט על אלו עסקות ומחירים היא מבוססת. דרישות אלו יחייבו את השמאי מטעם הבעלים להתייחס ספציפית לנתונים ולנימוקים של שמאי הוועדה ולא להסתפק באמירות כלליות.

(3) שומות מטעם הבעלים

בחלק מהפרוייקטים לא כללה שומת השמאי מטעם הבעלים תחשיב המבסס את השומה. הוועדה מצידה לא ביקשה מהשמאים מטעם הבעלים להמציא לה במיקרים אלה תחשיב מפורט - בניגוד לכללי המינהל הציבורי התקין, ולנידרש על-פי הכללים המיקצועיים להכנת שומות השבחה של לשכת שמאי המקרקעין בישראל, כדי שיהיו בידיה כל הנתונים הדרושים לשקול כראוי מהי השומה הראויה. פירוט, כאמור, דרוש במיוחד באותם מיקרים בהם מגיעה הוועדה לשומה מוסכמת.

(4) שומות סופיות מוסכמות

בכל 62 השומות המוסכמות (ראה לעיל), צויין סכום ההיטל המוסכם, ולא הוסבר כיצד הוא נקבע. הסכום הכולל של שומות הוועדה ב- 62 הפרוייקטים האמורים הסתכם לכתחילה ב- 108 מיליון ש"ח, ואילו הסכום הכולל של השומות המוסכמות - ב- 64 מיליון ש"ח, הפחתה של 44 מיליון ש"ח. השומות המוסכמות הפחיתו, אפוא, את היטל ההשבחה ב- 22 מיליון ש"ח. בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה הודיע, בפברואר 1996, שמאי הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי "לשומות מוסכמות יתווסף סעיף הערות בו יובהר הסבר לשומה המוסכמת". בינואר 1998 הודיעה הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי תביא את השומות המוסכמות לאישור מליאת הוועדה.

(5) היחס בין השומה הסופית לבין שומת הוועדה והשומה האחרת

כאמור לעיל, לגבי 77 מהפרוייקטים היו שלוש שומות - שומת הוועדה, שומת בעל המקרקעין ושומה סופית. הגרף שלהלן מתאר את היחס בין השומה הסופית לבין שומת הוועדה והשומה האחרת לגבי כל מפרוייקטים אלה (הגרף שורטט לפי הנוסחה $A-C/A-B$ כאשר A =שומת הוועדה, B =שומה אחרת, C =שומה סופית).

במקום זה חסר גרף המופיע בדוח המודפס בלבד

התמונה המצטיירת מבדיקת השומות בגין 77 הפרוייקטים האמורים היא, שאין מדובר במיקריות, אלא בתהליך קבוע, שבתחילתו קיימים הפרשים גדולים בין שומת שמאי הוועדה ובין שומת שמאי הבעלים, ובסופו השומה הסופית נמוכה משומת השמאי מטעם הוועדה וגבוהה משומת שמאי בעל המקרקעין. בדרך כלל השומה הסופית הייתה בממוצע במחצית הדרך (40% - 60%) של טווח ההפרש בין שתי השומות הקיצוניות (שומת השמאי מטעם הוועדה ושומת השמאי מטעם בעל המקרקעין). ולכן סכום ההיטל שנקבע בשומה הסופית מהווה כמין ממוצע בין הסכום שנקבע על-ידי השמאי מטעם הוועדה לבין הסכום שנקבע על-ידי השמאי מטעם הבעלים.

בבדיקת המעקב הועלה, כי בכל הנושאים האמורים לא חל שינוי: קיימים הפרשים גדולים בין שומות הוועדה לבין שומות השמאים מטעם הבעלים; השומה המוסכמת היא בדרך כלל הסכום הממוצע בין שתי השומות; השומות לא נומקו ולא פורט בהן על אלו עיסקאות ומחירים הם מבוססות.

ב. ממצאים ספציפיים

(1) אי-המצאת מידע על-ידי הוועדה לשמאי מטעמה

הביקורת העלתה, כי במיספר מיקרים לא המציאה הוועדה לשמאי מטעמה את כל המידע שהיה דרוש לצורך הכנת השומה. להלן דוגמאות:

(1) אחד המרכיבים החשובים לשם קביעה אם נוצרה השבחה של קרקע עקב אישור תוכנית חדשה לגביה הוא שווי הקרקע לפי התוכנית שקדמה לתוכנית החדשה (להלן - התוכנית הקודמת).

בפרוייקט מסויים הממוקם בדרום מגדיל נחלקו השמאי מטעם הוועדה והשמאי מטעם הבעלים ביחס לתוכנית שקדמה לתוכנית האחרונה. לפי גירסת השמאי מטעם הוועדה, המדובר בתוכנית שנכנסה לתוקף בשנת 1957 ולפיה הייתה הקרקע מאדמה חקלאית, ואילו לפי גירסת השמאי מטעם הבעלים מדובר בתוכנית משנת 1969 ולפיה כמחצית החלקה היא קרקע חקלאית, כרבע - למגורים, והשאר - לדרכים ולשטח ציבורי פתוח.

על-פי שומת השמאי מטעם הוועדה הייתה ההשבחה 9.5 מיליון ש"ח וההיטל 4.75 מיליון ש"ח, ואילו לפי שומת השמאי מטעם הבעלים הייתה ההשבחה 5.8 מיליון ש"ח וההיטל 2.9 מיליון ש"ח בלבד. השומה המוסכמת קבעה את ההשבחה ל-6.6 מיליון ש"ח ואת ההיטל ל-3.3 מיליון ש"ח. ההפרש הגדול בשומות מצביע על החשיבות שבקביעה נכונה מהי "התוכנית הקודמת" שחלה על השטח.

מתשובת השמאי מטעם הוועדה לפניית משרד מבקר המדינה בנושא זה, מתברר כי הוא טעה בהגדרת סיווג החלקות לפי תוכנית קודמת בשל חוסר מידע על תוכנית זו. לפי הסבריו, בשל "העדר מפת מפתח לתוכניות שחלות על החלקות בשכבות".

(2) לגבי פרוייקט אחד הוגשו שתי שומות על-ידי השמאי מטעם הוועדה: בראשונה, מינואר 1993, נקבע, שההשכחה היא בסך \$5,652,000 ש"ח; ובשנייה, מפברואר 1993, נקבע, שההשכחה היא בסך \$5,040,000 ש"ח.

בבדיקה הועלה, שהסיבה להפרש בין השומות הייתה, כי בעוד שבשומה הראשונה קבע השמאי, ששווי המיבנים הישנים היה \$120,000, ושעל-פי התוכנית החדשה מותר לבנות על החלקה 93 יחידות דיור, הרי שבשומה השניה הוא קבע ששווי המיבנים הישנים היה \$150,000 וכי על-פי התוכנית החדשה מותר לבנות על החלקה 86 יחידות דיור בלבד. בשומה החדשה לא ניתן הסבר להפרשים לעומת השומה שניתנה חודש קודם לכן.

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה הסביר השמאי מטעם הוועדה, כי "לאחר הוצאת השומה הראשונה, הובא לתשומת לבי על-ידי האדריכל, שמספר יחידות הדיור הסופי הינו 86 ולא 93". עוד הסביר, כי "לגבי המיבנים, הוגשה לי תוכנית מעודכנת של המיבנים וביקרתי בנכס שוב ובדקתי את המצב הפיזי של פנים הדירה, ולפיכך הגדלתי את השווי הפיזי של המיבנה".

(2) נתונים חשובים שלא נעשה בהם שימוש בשומה ראשונה

השמאי מטעם הוועדה קבע לגבי פרוייקט מסויים, שההשכחה היא \$4,282,000 ש"ח וההיטל - \$2,141,000 ש"ח. השמאי מטעם הבעלים קבע, שההשכחה היא \$720,000 ש"ח וההיטל - \$360,000 ש"ח, כלומר כ-17% מהסכום שנקבע על-ידי השמאי מטעם הוועדה.

"בשומה מוסכמת", שהוגשה על-ידי השמאי מטעם הוועדה, הוא כתב: "לאחר בדיקת נמוקי הבעלים, באתי לכלל דעה שיש לקבל חלק מטענותיהם ולהפחית משומתי. לאור האמור לעיל, ההיטל הוא \$1,329,000 ש"ח. שומה זו היא על דעת הבעלים".

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה הסביר השמאי מטעם הוועדה, כי היו מיספר סיבות שהביאוהו לקבוע שומה מוסכמת נמוכה, וביניהן: "היחידות הינן צפופות, על שיטחי קרקע קטנים, היו בעיות ניקוז ושיפוע".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, שמן הראוי היה שהשמאי מטעמה יקח בחשבון נתונים אלו כבר בשומתו הראשונה, שהרי נתונים אלו היו ידועים כבר אז.

(3) הפרשים גדולים בין שומות השמאים

על חטיבת קרקע גדולה, בחלקה הדרומי של הוד השרון, ששטחה היה כ-250 דונם, חלה בעבר תוכנית שקבעה את יעודה כאזור חקלאי. תוכנית חדשה, שקיבלה תוקף בחודש מאי 1991, הפקיעה שטחים לצרכי ציבור ושינתה את יעוד יתרת השטח - 139 דונם - לאזורי מגורים א' ו-ב', אזור "דיור מוגן", אזור מסחרי ואזור ציבורי.

לתאריך תחילת התוכנית, קבע השמאי מטעם הוועדה שההשכחה היא סכום של \$34,535,000 (שווה ערך ל- \$80,190,000 ש"ח) וההיטל בסכום של \$17,267,500 (שווה ערך ל- \$40,095,000 ש"ח); השמאי מטעם הבעלים קבע שההשכחה היא סכום של \$6,690,000 (שווה ערך ל- \$15,534,000 ש"ח) וההיטל בסכום של \$3,345,000 (שווה ערך ל- \$7,767,000 ש"ח).

השמאי המכריע כתב בשומתו: "שני השמאים האמורים הודיעו לי, כי לאחר דיונים ממצים הגיעו להסכמה, כי היטל השכחה שגובהו ינוע בגבולות שבין 8 - 9.5 מיליון דולר ליום 16.9.1991 (דהיינו: כ- 4 חודשים אחר אישור התוכנית) יהווה היטל השכחה סביר. לאור האמור לעיל ולפי בדיקתי באתי לכלל דעה, כי גובה היטל ההשכחה החל על החלקות הנדונות הוא \$8,675,000 (19,952,000 ש"ח)". היטל ההשכחה שנקבע על-פי החלטת השמאי המכריע היווה מחצית מהיטל ההשכחה שנדרש מלכתחילה על-ידי הוועדה.

(4) שומה מוסכמת לפני אישור תוכנית

לגבי פרויקט מסויים, ששטחו הכולל כ- 14 דונם, ערך השמאי מטעם הוועדה, בתחילת ינואר 1993, שומה שהתייחסה להשכחה הצפויה עקב אישורה בעתיד של תוכנית בניין עיר חדשה שתחול על השטח. בשומה קבע השמאי מטעם הוועדה, כי "היטל ההשכחה להיום, בגין בניית 44 יחידות דיור הינו \$638,000".

בעיקבות השומה נחתם, באמצע ינואר 1993, הסכם בין הוועדה לבין בעל הקרקע. על-פי ההסכם נקבעה השומה כשומה המוסכמת בין הוועדה ובין בעל הקרקע. הוועדה ובעל הקרקע התחייבו הדדית שלא יגישו שומות אחרות ולא יעלו שום טענות נגד השומה המוסכמת. בעל הקרקע התחייב לשלם היטל השכחה בסך \$638,000 בגין בנייה עתידית של 44 יחידות דיור על שטח של כ- 14 דונם. באפריל 1993 שילם בעל הקרקע \$1,296,416 ש"ח (שווה ערך ל-\$471,000) כמיקדמה על-חשבון היטל ההשכחה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי על-פי החוק רשאי בעל הקרקע לשלם מיקדמות על-חשבון ההיטל עוד לפני שומת ההשכחה. ברם, שומת ההשכחה נערכה על-פי החוק ליום תחילת התוכנית. בשעת החתימה על ההסכם, האמור, התוכנית, שבהתבסס עליה נערכה שומת ההשכחה, עדיין לא אושרה כחוק. לפיכך, הקביעה בהסכם שבין הצדדים, כי השומה שהוסכמה ביניהם הינה השומה הקובעת ושהוועדה לא תוציא, עם אישור התוכנית או במועד אחר כלשהו, שומת היטל השכחה נוספת או אחרת, נוגדת את הוראות החוק.



א. טיפול הוועדה בחריגות בנייה היה לקוי; במרבית המיקרים היא לא נקטה נגד עברייני בנייה צעדים שנקבעו בחוק, כגון: הוצאת צווי הפסקת עבודה והגשת כתבי אישום. כתוצאה מכך, לא הצליחה הוועדה לטפל בחריגות בנייה שאותרו בתחומה. בידי הוועדה לא היה מידע מעודכן על מצב הטיפול בחריגות השונות. במרבית המיקרים לא נקטה הוועדה צעדים אפקטיביים לביצוע צווי הריסה בתחומה.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב הוועדה לצורך בנקיטת אמצעים שהחוק העמיד לרשותה כנגד עברייני בנייה, כגון: הוצאת צווי הפסקת עבודה, הגשת כתבי-אישום וביצוע צווי הריסה. עוד על הוועדה לקבוע למפקחים על הבנייה נהלים לעבודתם, ולדאוג לכך, שלמערכת הממוחשבת יסופקו נתונים מעודכנים, שיאפשרו למפקחים ולוועדה להפיק את הדוחות הדרושים לביצוע עבודתם.

ב. בנושא קביעת היטל ההשבחה - הוועדה, כגוף ציבורי, צריכה לשמור על אינטרס הרשות המקומית להשיג את כל המגיע לה, כדי שישמש לפיתוח תשתיות, תוך הקפדה על קביעת סכומים מבוססים של היטל ההשבחה המוטל על האזרח. שומת השמאים חייבת להיות מנומקת כראוי, תוך פירוט העיסקאות והמחירים עליהם מבוססת השומה, ולאחר שנלקחו בחשבון כל הגורמים, שלפי חוות-דעתם המיקצועית משפיעים על ההשבחה. על הוועדה, לפני משלוח השומה לבעל המקרקעין, לבדוק אם השומה עונה על הדרישות האמורות.

