

## ביקורת בנושא הליכי טיפול להפקת היתר בניה

### 1. כללי

א. הבניה בתחום המוניציפאלי של העיר, מותנה בקבלת היתר מהעירייה. קבלת ההיתר מותנה באישור וועדת המשנה, על סמך שרשרת הליכים, הנובעים מחוק התכנון והבניה, המהווה את הבסיס המשפטי להליכים. ההליכים בעיקרם בוחנים את עמידת המבקש, בכל פרטי הבקשה, כגון זכויות הבעלות על הקרקע, המוגדר לנשוא הבקשה, תואם את התב"ע, תשלום האגרות וההיטלים החלים על הקרקע ועל הבנייה וכו'. המורכבות הקיימת בהליכי הבדיקה והאישור של הבקשה, מחייבים נוהל ברור המפרט את המטלות השונות שעל העירייה לבצע, באחריות איזה גורם במערכת העירונית ואת סדר ביצוען.

ב. טרם תחילת הביקורת, נתבקשה מהנדסת העיר להעביר בחוזר נהלים וטפסים המשמשים להפקת היתר בניה. יציין שהביקורת קיבלה בצורה מסודרת קובץ נהלי עבודה (הוראות) המפרטים את דפוסי העבודה בעירייה לקראת הפקת היתר בניה וכן את הנהלים של הפיקוח לשלבי הבניה ועד להוצאת טופס 4 ותעודת גמר. הביקורת התרכזה בבחינה האם גורמי העירייה הקשורים בנושא פועלים בהתאם להוראות, ונערכו בדיקות מדגמיות למספר תיקי בקשות. הביקורת בחנה האם ההוראות מפרטות את עיקרי המטלות בכל שלבי הליכי הטיפול, או שראוי להרחיבן.

### 2. מידע תכנוני

א. המידע התכנוני, הינו ריכוז של החלטות המתייחסות לתוכניות החלות על החלקה המתייחסת לבקשה המיועדת להיתר בניה. ההחלטות מהוות למעשה את התב"עות הקשורות בחלקה. הוראה 5.3.01.01 מתייחסת להליך הטיפול בבקשה להיתר בניה, כאשר בסעיף הראשון בהוראה 4.1.1.1, קיימת דרישה מהמבקש או עורך הבקשה, להזמין את המידע התכנוני שחל על החלקה. "מרכזת המידע" מבצעת את ההדרכה לפונים לקבלת אינפורמציה על הליכי הדרישות והטיפול בבקשה להיתר בניה. ההדרכה מתבצעת כיום בע"פ.

בעבר היה נהוג למסור לפונים מדריך למבקש היתר בניה. המדריך היה ידידותי ונתן תיאור מפורט של עיקרי תהליך הרישוי. מתחילת 2012 הפסיקה העירייה לעדכן את המדריך וחדלה ממסירתו לפונים. רכזת המידע הסבירה לביקורת שהפסקת חלוקת המדריך נבעה משינויים שחלו בחוק התכנון והבניה.

להערכת הביקורת, מדריך מעודכן ראוי ורצוי שיימסר לפונים, ובמיוחד כאשר חלים שינויים בחוק, המחייבים גם עדכון של ההוראות הפנימיות בעירייה לטיפול הבקשות להיתרי בניה. עדכונים כאלה אכן בוצעו והם אובחנו ע"י הביקורת גם בהוראה 5.3.01.01 שמהדורתה מה- 6.5.2013 עודכנה ב- 10.4.2014.

ב. את המידע התכנוני מכינה מחלקת מידע תכנוני, מיפוי ופרצלציה, שמחזירה אותו לרכזת המידע המטפלת בפתיחת תיק הבקשה שאמור לכלול רשימה מסמכים שעל מגיש הבקשה להוציא לצורך פתיחת התיק. ההוראה מפרטת את רשימת המסמכים הנדרשים לשם פתיחת תיק הבקשה בעירייה (סעיף 4.2.1 להוראה) ושקיומם נבדק ע"י רכזת המידע טרם פתיחת תיק (כמפורט בסעיף 4.3.1 להוראה). סעיפים 4.3.1.2 וסעיף 4.3.1.3 להוראה מתייחסים לתיקים שונים, ביניהם תיק ורוד ותיק כחול. הבדיקה העלתה שקיים רק תיק ורוד שאמור להיות מסופק יחד עם הבקשה ע"י המבקש וכי אין תיק כחול בשימוש, כלל. ראוי ונדרש לתקן את ההוראה ולכלול את הדרישה לקבלת תיק ורוד מהמבקשים, בסעיף 4.2.1 של ההוראה.

### 3. הטיפול בבדיקת הבקשה להיתר בניה

א. נוהל 5.3.01.01 תהליך הטיפול בבקשה להיתר בניה מפרט את שרשרת הפעילויות והאישורים הנדרשים בעירייה לקראת הפקת ההיתר המבוקש. תהליך הרישוי מתואר כתהליך זרימה בנספח 2 לנוהל 5.3.01.01. מומלץ כאמור לעיל שתימסר חוברת מנחה לכל מי שפונה לקבלת דף מידע, טרם הגשת בקשה להיתר, בדומה לחוברת שפרסמה הוועדה לכל דורש, שנקראת "רשימת מסמכים ונספחים להיתר" ותנאים לטופס ולתעודות גמר, המתייחסת לדרישות הוועדה, לאחר קבלת היתר בניה.

ב. סעיף 4.7.6.7 לנוהל 5.3.01.01 מתייחס להעברת היתר הבניה למנהלת מח' הרישוי לבדיקה. לדעת הביקורת, חסר פירוט הבדיקה הנדרשת, כגון בדיקת חישובי האגרות, בדיקת תנאים שהכתיבה הוועדה ו/או נושאים אחרים. כמו כן עלה בביקורת שהכניסה להפקת היתר מתאפשרת רק במידה ושולמו האגרות וההיטלים הנדרשים, דהיינו כל עוד לא הוקלד הקוד באופן ידני, ע"י מנהלת מחלקת היטלים ופיתוח, לא ניתן להפיק את ההיתר. יחד עם זאת נמצא, שאין שיטה לזיהוי מפיק ההיתר, במחשב של מנהלת מח' רישוי. במהלך הביקורת נמסר שבהיעדרה של מנהלת מח' היטלים ופיתוח (חופשה/מחלה) מופקים היתרים מהמחשב הנ"ל, מבלי שניתן לזהות כאמור מי הפיקן. המחשב קובע אוטומטית בהיעדר אפשרות לזיהוי, שההיתר הופק לכאורה ע"י מנהלת המחלקה, דבר שהוא לא נכון ומהווה ליקוי.

ג. סעיף 4.5.4 לנוהל מתייחס לבדיקה התכנונית הנדרשת עפ"י התקנות לחוק התכנון והבניה, כגון בדיקת מסמכים, חתימות, התאמה לתב"ע, חישוב שטחים, בדיקה מול היתרים קודמים / ישנים, ומציאת שקיים טופס בדיקה, אך מסי' הטופס לא צורף לנוהל וגם לא הוצג לביקורת. הביקורת ממליצה להרחיב ולפרט בנושא זה, למשל לפרט במה כרוכה הבדיקה התכנונית, וכמו כן לבחון האם חלק מהמטלות כבר מתבצעות ע"י רכזת המידע.

יש להגדיר את נוהל הטיפול למקרים שבהם נמצאו חוסר התאמות בין הבקשה, לעומת התב"ע, כגון חישובי שטחים וכדומה. לא נמצא שיש טופס לרישום הבדיקה שמאושר ע"י הבודקת, שאמור לשמש את המשך תהליך האישור לקבלת היתר, כגון מחלקת אגרות פיתוח והיטל השבחה, ואת מחלקת הפיקוח. כיום נערך חישוב השטחים על גבי הגרמושקה, ואין כאמור טופס מיוחד לנושא זה, כמתחייב מההוראה. ראוי לבחון האם תוצאות בדיקת חישובי השטחים וכו', צריכים להיעשות ע"י הטופס כמוגדר בהוראה, או בכל דרך אחרת ובלבד שהדבר יצוין ויוגדר בהוראה.

ד. הביקורת בחנה לדוגמא את הליכי הטיפול במחלקה למתן היתרי הבניה, של בקשה מסי' 2009/0142 משנת 2009 ונמצא שלמרות שבהתאם לתב"ע המתייחסת לחלקה, ניתן היה לבנות רק 7 יחידות דיור, הבקשה להיתר התייחסה ל- 8 יחידות וזאת בהסתמך על בקשה לתב"ע נקודתית שמספרה 1304/9, שבתאריך הגשת הבקשה להיתר, עדיין לא אושרה ע"י הוועדה. במקרה דנן, לא הוחזר התיק למבקש, אלא הושאר בהמתנה עד לאישור התב"ע הנקודתית. התב"ע הנקודתית אכן אושרה במתן תוקף ביום 12 אפריל 10, והיתר הבניה ניתן לאחר המשך הטיפול בהליכי האישור והתשלומים, רק ב- 30 אוג' 2011. כאמור לעיל, סעיף 4.5.4 להוראה 5.3.01.01 מתייחס לביקורת שאמורה לבצע בוחנת הרישוי ולא פורט אופן האישור / טיפול בפרטי הבדיקות. מומלץ כאמור לעיל שלצורך רישום תוצאות בדיקות בוחנת הרישוי, יתוכנן טופס אחיד לרישום תוצאות הבדיקות וההמלצות של בוחנת הרישוי להמשך תהליך הרישוי ו/או פניה למבקש ו/או המלצות לוועדת הרישוי.

#### 4. מחלקת השבחה

א. נוהל 5.3.01.01 קובע, בסעיף 4.7.6.2 כדלהלן: ככל שדרישות הוועדה התקיימו, בוחנת הרישוי תעביר התיק לקבלת היתר בניה למחלקת השונות, בין היתר למחלקת השבחה לצורך הכנת שומה, באמצעות שמאי חיצוני. הנוהל אינו מפרט את אופן הכנת השומה. הביקורת בחנה את מהות הכנת השומה במחלקת השומה ונמסר שמנהל מח' השומה בוחן ראשית לכול, האם יש חובות בהיטל השבחה, דהיינו תוכניות חדשות שמשבחות את הנכס. במצב שאכן קיימת השבחה של תוכנית, מועברת הבקשה לעריכת שומה לשמאי חיצוני, תוך ציון פרטים על תשלומים קודמים בגין היטל השבחה לאותה חלקה.

- ב. מנהל המחלקה ציין שבמקרה ואין שימוש בכל הזכויות של התוכנית בבקשת ההיתר, יערך חישוב ההשבחה היחסית בגין הבניה העכשווית, כאשר תשלום יתרת היטל ההשבחה נדחית עד לאירוע חדש, כגון בניה נוספת או מכר וכדומה.
- לא קיים כיום מנגנון התרעה, המצביע על כך שתשלום כל שהוא עבור היטל השבחה בעבר היה חלקי, מה שמאלץ את המחלקה לנבור בכל פרטי התשלומים הקודמים בגין היטל השבחה, עבור אותה חלקה.
- לפי סעיף 7 ב' לתוספת השלישית, רשאי נישום לשלם היטל בשיעור יחסי לפי מידת המימוש החייבת בהיטל וכך הדבר גם מתבצע.
- לעניין זה ממליצה הביקורת לתת קוד תשלום לשומה מלאה על השבחה לתאריך עריכתה וקוד תשלום שונה על חיוב תשלום חלקי, בגין אי ניצול מלוא הזכויות של התוכנית.
- לעניין אי חבות בהיטל השבחה בגין היעדר תוכניות משביחות חדשות, או תשלום מלא עבור השבחה, טרם הגשת בקשה לתוספת בנייה, מומלץ שהקוד שינתן לאי חבות, יתאפשר רק ע"י שתי חתימות.
- ג. ניהול האירועים בבקשה להיתר בניה, מתבצע במערכת מחשוב של תוכנת "קומפלוט". אין כיום קוד אירוע נפרד לתיק המועבר למחלקת השבחה ומטופל ע"י שמאי חיצוני לבין תיק שמטופל או שמוחזק ע"י מנהל המחלקה, ולכן מומלץ שיתווספו קודים נוספים של העברת תיק לשמאי חיצוני ושל קבלת שומה מהשמאי.
- ד. הקלדת קוד 1954 למערכת המחשב, מציינת שהיטל ההשבחה שולם וכך מתאפשרת למעשה הפקת היתר בניה. הקלדת הקוד מבוקרת ידנית ע"י גורם של הגזברות. מומלץ לבחון אפשרות התניה להקלדת הקוד באישור מוקדם על התשלום, באופן אוטומטי.
- ה. מומלץ שכניסה למערכת קומפלוט תתאפשר רק לאחר טביעת אצבע, שתגדיר חד משמעית על ידי מי בוצעה, כל הקלדה למערכת.

## 5. תשלום עבור אגרות היטלים והשבחה

- א. הטיפול בהכנת שוברים לתשלום עבור ההיטלים והאגרות, המהווים תנאי לקבלת היתר בניה, מתפצל כיום בין שלוש יחידות: מחלקת רישוי, מחלקת היטלי פיתוח ומחלקת השבחה.
- במחלקת רישוי מחשבים את סכום אגרות הבניה, במחלקת היטלי פיתוח את האגרות עבור הוצאות הפיתוח השונות, כגון כבישים, מדרכות, מים וביוב. ובמחלקת השבחה כאמור לעיל, את סכום היטל ההשבחה על בסיס שומה חיצונית.

עפ"י החלטת הנהלת העירייה, הטיפול בהשבחה ובהיטלי הפיתוח יאוחד ליחידה אחת, וינוהל ע"י מנהל אחד שנבחר לאחרונה במכרז. הביקורת העלתה, שהטיפול המתבצע במחלקת היטלי פיתוח לחישוב האגרות, מתבסס על נתונים המופיעים ב"גרמושקה" ומאשרים ע"י בוחנת הרישוי ובמיוחד שטח הקרקע של החלקה ושטחי הבניה. להערכת הביקורת, ראוי לבחון את האפשרות שבוחנת הרישוי תכין גם את השוברים עבור האגרות הנדרשות, כאשר בכל מקרה, מחיר יחידה לכל סעיף היטל, מתפרסם ע"י גזברות העירייה אחת לחודש, כשהוא כבר מוצמד. הדבר יחסוך עיון מחודש בגרמושקה ובהחלטות הוועדה, כגון תשלום עבור הוצאות תכנון וכו'.

מאחר ובודקת הרישוי ממילא אמורה לבחון את סעיפי התב"ע השונים במסגרת הבדיקות הקיימות, למעשה ממליצה הביקורת, לבחון את השילוב בין מחלקת האגרות למחלקת הרישוי, כאשר ראוי למנות בעל תפקיד של בוחן ראשי, הבודק את כל החיובים הנדרשים, לכל בקשת היתר בניה.

ב. נושא היטל ההשבחה, שמתייחס לא למרכיב הקרקע והבניה, אלא לכלל התב"עות המשביחות, כמו כן מטפל בהשבחות למקרים נוספים, כגון מכירת נכס וכדומה, ומחייבים טיפול של שמאי חיצוני. לאור זאת לא מומלץ לצרפו לנושא האגרות המתייחסות לבקשות בהיתר הבניה, שמתבצעות ע"י מח' הרישוי.

## 6. פיקוח על הבניה

בקובץ הנהלים שהועבר ע"י מנהלת אגף תיאום ובקרה, נכללה הוראה 5.3.01.02, הפיקוח על הבניה הכנת תיק פיקוח. נוהל זה מתייחס למעשה לאופן הכנת תיק המתייחס לעבירות בניה ולא לתיק פיקוח הנדרש לשם דיווח על ביצוע הבניה בפועל, בהתאם להיתר. בפועל, העלתה הביקורת שקיים מקבץ הוראות וטפסים הנדרשים מבעל ההיתר לביצוע במהלך הבניה, והנדרשים למתן טופס 4 ותעודת גמר בסיום הבניה, להלן "רשימת המסמכים".

נמצא שבמחלקת הפיקוח, מרכזים את כל הבדיקות ומסמכי ביצוע שמוגשים לה ע"י בעל ההיתר / אדריכל / קונסטרוקטור וכד' בתיקות גמישות, כבסיס לאישור למתן טופס 4 ותעודת גמר. הליכים אלו לא מתוארים בהוראה של המחלקה ויש צורך להגדירם בהוראה הקיימת, או בהוראה נפרדת.

מומלץ שבנוהל 5.3.01.01, יצוין שהעתק מהיתר הבניה שניתן, יועבר למחלקת הפיקוח, כאשר במועד מתן ההיתר סעיף 4.7.6.10 לנוהל, יחתום מקבל ההיתר על קבלת "רשימת מסמכים", כנספחים להיתר הבניה.

כמו כן, מומלץ להשלים את הוראה 5.3.01.01 או לפרט בנוהל אחר את אופן הטיפול של מחלקת הפיקוח בדרישות המופיעות ב"רשימת המסמכים".

## 7. מסקנות/ המלצות

- א. בהוראה המתייחסת להליך הטיפול בבקשה להיתר בנייה, קיימת דרישה ממבקש הבקשה להזמין את המידע התכנוני שחל על החלקה. בעריכת הביקורת עלה, כי ההדרכה הנ"ל מתבצעת כיום בע"פ. בעבר היה נהוג למסור לפונים מדריך למבקש היתר בנייה ומתחילת 2012 הפסיקה העירייה לעדכן את המדריך וחדלה ממסירתו לפונים. להערכת הביקורת מדריך מעודכן ראוי ורצוי שיימסר לפונים, ובמיוחד כאשר חלים שינויים בחוק, המחייבים גם עדכון של ההוראות הפנימיות בעירייה, לטיפול הבקשות להיתרי בניה.
- ב. בהוראה המפרטת את רשימת המסמכים הנדרשים לשם פתיחת תיק הבקשה להיתר ישנה התייחסות לתיקים שונים, ביניהם תיק וורוד ותיק כחול. מבדיקת הביקורת עולה שקיים רק תיק וורוד וכי התיק הכחול אינו בשימוש. לדעת הביקורת, ראוי ונדרש לתקן את ההוראה ולכלול את הדרישה לקבלת תיק וורוד, מהמבקשים.
- ג. בשלב העברת היתר הבנייה למנהלת מח' הרישוי לבדיקה, חסר לדעת הביקורת, פירוט הבדיקה הנדרשת (כגון בדיקת חישובי האגרות, בדיקת תנאים שמכתיבה הוועדה ו/או נושאים אחרים). הביקורת ממליצה שפירוט הבדיקה הנדרשת יתווסף להוראה בדבר העברת היתר הבנייה, למחלקת הרישוי.
- ד. עוד מצאה הביקורת, כי אין שיטה לזיהוי מפיק ההיתר, במחשב של מנהלת מח' הרישוי. וכי במהלך היעדרה של מנהלת המח', מופקים ההיתרים מהמחשב הנ"ל, מבלי שניתן לזהות מי הפיקם. הביקורת רואה בעניין זה ליקוי וממליצה ליישם אפשרות זיהוי מפיק ההיתר במערכת.
- ה. בנוהל המתייחס לבדיקה התכנונית הנדרשת עפ"י התקנות לחוק התכנון והבנייה, צוין כי קיים טופס בדיקה אך מס' הטופס לא צורף וגם לא הוצג לביקורת. הביקורת ממליצה להרחיב ולפרט במה כרוכה הבדיקה התכנונית. כמו כן, היא ממליצה לבחון, האם חלק מהמטלות כבר מבוצעות ע"י רכזת המידע וזאת על מנת למנוע כפילות מיותרת בעבודה. הביקורת ממליצה גם, להגדיר את נוהל הטיפול למקרים בהם נמצאו חוסר התאמות בין הבקשה לבין התב"ע.
- ו. עוד מצאה הביקורת כי חישוב השטחים נערך כיום על גבי הגרמושקה ואין טופס מיוחד לנושא זה, כמתחייב בהוראה. הביקורת ממליצה לבחון האם תוצאות בדיקת חישובי השטחים וכו' צריכים להיעשות ע"ג הטופס כמוגדר בהוראה, או בכל דרך אחרת ובלבד שהדבר יצוין ויוגדר בהוראה.

- ז. מתוך בדיקה אקראית שערכה הביקורת בתיק בקשה מסוים, מצאה שלפי התב"ע ניתן היה לבנות 7 יחידות דיור והבקשה להיתר התייחסה ל- 8 יחידות, בהסתמך על תב"ע נקודתית שהוגשה עוד בטרם ניתן היתר הבנייה. הביקורת ממליצה שלצורך רישום תוצאות בדיקות בוחנת הרישוי, יתוכנן טופס אחיד לרישום תוצאות הבדיקות וההמלצות, להמשך תהליך הרישוי ו/או פניה למבקש ו/או המלצות לוועדת הרישוי, ע"מ למנוע את המצב שנוצר במקרה זה.
- ח. לפי נוהל קיים, ככל שדרישות הוועדה התקיימו, בוחנת הרישוי תעביר את התיק, לקבלת היתר בנייה למחלקות השונות, אך הנוהל אינו מפרט את אופן הכנת השומה. הביקורת ממליצה כי, נוהל זה יכיל גם את פירוט הבדיקות שעל מנהל המחלקה לבצע, כמו אם הייתה שומה קודמת ואם היא שולמה וכן, אם יש להכין שומה ע"י שמאי חיצוני.
- ט. הביקורת מצאה כי במקרים בהם אין שימוש בכל הזכויות של התוכניות בבקשת ההיתר, נערך חישוב ההשבחה היחסי בגין הבנייה העכשווית, כאשר תשלום יתרת היטל ההשבחה נדחה עד לאירוע חדש, כגון בנייה נוספת, מכר וכדומה. מהביקורת עולה כי לא קיים במערכת, מנגנון התרעה המצביע על כך, שתשלום כלשהו הינו חלקי. הביקורת ממליצה לתת קוד תשלום לשומה מלאה על השבחה לתאריך עריכתה וקוד תשלום שונה על חיוב תשלום חלקי, בגין אי ניצול מלוא הזכויות של התוכנית. לעניין אי חבות בהיטל השבחה בגין היעדר תוכניות משביחות חדשות, או תשלום מלא עבור השבחה, טרם הגשת תוספת הבניה, מומלץ שהקוד שינתן לאי חבות, יתאפשר רק ע"י שתי חתימות.
- י. ניהול האירועים בבקשה להיתר בניה, מתבצע במערכת מחשוב של תוכנת "קומפלוט". אין כיום קוד אירוע נפרד לתיק המועבר למחלקת השבחה ומטופל ע"י שמאי חיצוני, לבין תיק שמטופל או שמוחזק ע"י מנהל המחלקה. הביקורת ממליצה להוסיף למערכת קודים של העברת תיק לשמאי חיצוני ושל קבלת שומה מהשמאי.
- יא. הקלדת קוד 1954 למערכת המחשב, מציינת שהיטל ההשבחה שולם וכך מתאפשרת למעשה הפקת היתר בניה. הקלדת הקוד מבוקרת ידנית ע"י גורם של הגזברות. הביקורת ממליצה לבחון אפשרות של חסימה אוטומטית במחשב, כל עוד לא שולמו כל התשלומים, כולל היטל ההשבחה.
- יב. הביקורת ממליצה שככלל הכניסה למערכת "קומפלוט" תתאפשר רק בטביעת אצבע וזאת כדי שיהיה תיעוד ומעקב עבור כל הקלדה במערכת.

יג. לאור החלטת הנהלת העירייה לאחד את הטיפול בהשבחה ובהיטלי הפיתוח ליחידה אחת, שתנוהל ע"י מנהל אחד, הביקורת ממליצה לבחון את האפשרות לשלב את הכנת התחשיבים של מח' הרישוי עם התחשיבים של מח' אגרות הפיתוח ליחידה אחת וזאת בשל העובדה שחיובי האגרות מתבססים על חישובי בוחנת הרישוי ולכן לדעת הביקורת רצוי שתכין גם את השוברים עבור האגרות הנדרשות. הדבר יחסוך עיון מחדש בגרמושקה ובהחלטות הוועדה.

יד. הביקורת עברה על קובץ הנהלים שהועבר ע"י מנהלת אגף תיאום ובקרה ומצאה שבהוראות 5.3.01.02 (הפיקוח על הבנייה הכנת תיק פיקוח) חסרה הפרדה בין הכנת תיק המתייחס לעבירות בנייה והכנת תיק פיקוח הנדרש לשם דיווח על ביצוע הבנייה בפועל. הביקורת ממליצה לחדד את ההוראות וכן להכין שני תיקים נפרדים. האחד לצורך הפיקוח על הבנייה וריכוז חומרים המתייחסים לעבירות בנייה והשני לצורך הדיווח והמעקב השוטף על ביצוע הבנייה בפועל, עפ"י ההיתר.