

ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה

תקציר

רקע כללי

המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הוא מס הארנונה שהן מטילות על המחזיקים בנכסים בתחומן, לפי ייעוד השימוש בהם ומקומם. בשנת 2012¹ הטילו הרשויות המקומיות ארנונה בסך כולל של כ-26 מיליארד ש"ח, שהיוו לאחר הענקת הנחות ופטורים, כ-71% מסך ההכנסות העצמיות המתוכננות שלהן לאותה שנה.

כללי הארנונה מעוגנים הן בחקיקה הראשית - דהיינו, פקודות מנדטוריות וחוקי הכנסת; והן בחקיקת משנה - דהיינו, תקנות וצווים שהותקנו בידי שרי הפנים והאוצר, וכן צווי ארנונה שהמועצות המקומיות מעדכנות מדי שנה.

במסגרת המאבק באינפלציה הדוהרת בשנות השמונים של המאה העשרים, נחקק החוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק ההקפאה), אשר הגביל את סמכות הרשויות המקומיות להקטין את גירעון באמצעות העלאת תעריפי הארנונה, ואת הסמכות להעלותם מעבר לתקרה מסוימת הוא העביר לשרי הפנים והאוצר (להלן - אישור חריג).

פעולות הביקורת

בין החודשים אוקטובר 2013 לפברואר 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בנושא הארנונה, ובהם: הטלת הארנונה על ידי הרשויות המקומיות; מתן הנחות בארנונה לזכאים; מעקב אחר חובות הארנונה וגבייתם; מחיקת חובות הארנונה. הבדיקה נעשתה ב-12 רשויות מקומיות: שבע עיריות - באר שבע, בני ברק, חיפה, טירת כרמל, נצרת, עכו ועפולה; שלוש מועצות מקומיות - אבו סנאן, זכרון יעקב, ופקיעין; ושתי מועצות אזוריות - חוף השרון ומרום הגליל. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, בשנים ממחוזותיו - חיפה וצפון, ובאגף התקציבים במשרד האוצר. הממצאים בדוח זה מבוססים גם על נתונים ומידע שאסף משרד מבקר המדינה באמצעות שאלון שנשלח לכל 257 הרשויות המקומיות בישראל.

1 נכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2014, טרם פורסמו הנתונים לשנת 2013.

הליקויים העיקריים

ליקויים בהטלת הארנונה

משרד מבקר המדינה לא מצא את מערכת הנימוקים, הסיבות וההצדקות ההגיוניות לשיעורי הארנונה המוטלת הלכה למעשה על ידי הרשויות המקומיות. כל רשות מטילה ארנונה בשיטה התוספתית, מבלי שנבחן סרגל הצרכים הדרוש לה למימון פעילותה. על אף החלטת הממשלה שהתקבלה כבר לפני שמונה שנים להקים ועדה ציבורית לרפורמה בארנונה, המלצותיה טרם הועברו לשרי הפנים והאוצר.

רשויות מקומיות רבות החליטו להוסיף תתי-סיווגים ל-12 הסיווגים הראשיים שנקבעו בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות הארנונה), וחלקן אף הגדירו תתי-סיווגים רבים מאוד. כמו כן, הן סיווגו באופן שונה נכסים שנעשה בהם שימוש זהה, ופיצלו נכסים ששימשו לתכלית אחת לכמה סיווגים. מצב זה גרם לחוסר אחידות בין הרשויות המקומיות בהטלת הארנונה ולהיעדר שוויון בין חייבי הארנונה בגין נכסים דומים.

רשויות מקומיות קבעו בצווי הארנונה שלהן תעריפים החורגים מההוראות בתקנות הארנונה; הן חייבו את הנכסים בתחומן לפי שיטות מדידה שונות. התייחסו באופן שונה להצמדות ולשטחים המשותפים, וחלקן אף חייבו לפי שיטת מדידה השונה מזו שנקבעה בצו הארנונה שלהן. מצב זה גורם להבדלים גדולים בשטחים המחויבים בארנונה על ידי רשויות מקומיות שונות, ויוצר אי-שוויון בחלוקת נטל המס בין המחזיקים בנכסים.

במשך שנים רבות לא ביצעו חלק מהרשויות המקומיות סקר נכסים, וקיים חשש שהדבר גורם להן להפסד הכנסות ויוצר אי-שוויון בנטל המס המוטל על המחזיקים בנכסים השונים בתחומן.

היקפן הגדול של הבקשות לאישור חריג שאישרו משרדי הפנים והאוצר באופן מלא או חלקי - 92 בקשות ב-2012 ו-62 בקשות ב-2013 - אינו עולה בקנה אחד עם מטרת החקיקה, ולמעשה הפך את החריג לכלל; טיפולם של משרדי הפנים והאוצר בחלק מהבקשות לאישור חריג נמשך זמן רב מדי, עד כדי כך שחלק מהרשויות המקומיות לא יכלו לממשו בשנת המס הרלוונטית.

מתן הנחות בארנונה שלא בהתאם לתקנות

רשויות מקומיות העניקו הנחות מסוגים שונים, שלא בהתאם להוראות שנקבעו בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, וללא בדיקה מספקת של זכאות המבקשים; הן לא קבעו מבחני משנה למתן ההנחות ולא ביטלו הנחות לזכאים שלא הסדירו את יתרת חובם עד לתום שנת המס.

משרדי הפנים והאוצר לא קבעו מנגנון לעדכון רשימת ערי עולים בהתאם לאמות מידה אובייקטיביות ומהימנות. השיהוי בטיפול בנושא מנציח מצב שבו רשויות מקומיות מסוימות נהנות מתוספת בהכנסות מארנונה על נכסים בבעלות המדינה, ללא קשר לשיעור העולים באוכלוסייתן, ולהפך.

מעקב לקוי אחר חובות הארנונה וגבייתם

הבדיקה העלתה תמונה עגומה ומדאיגה בכל הנוגע לטיפול הרשויות המקומיות בהיקף העצום של חובות הארנונה שאינם משולמים להן. בסוף 2012 הסתכמו החובות בכ-27.5 מיליארד ש"ח; היקף החובות בשנה זו היה גבוה ביותר מ-9 מיליארד ש"ח מהגירעון המצטבר ומעומס המלוות שלהן גם יחד; השיעור המשוקלל של גביית הארנונה ברשויות המקומיות עמד באותה שנה על כ-42%, וב-20 מהן היה נמוך אף מ-10%.

בהיעדר אמות מידה ברורות, אימצו לעצמן הרשויות המקומיות, כל אחת על פי דרכה, כללים שונים להגדרת חובות ארנונה שיש חוסר ודאות לגבי גבייתם כ"חובות מסופקים". בסוף 2012, 62% מסך חובות הארנונה כלפי הרשויות המקומיות - 17.0 מיליארד ש"ח - הוגדרו כמסופקים. משרד הפנים הציג את חובות הארנונה בדוחות השנתיים שלו ללא החובות המסופקים, וכך ייפה את התמונה האמתית של היקף החובות ונתן לגיטימציה לרשויות המקומיות להתייחס לחובות המסופקים כאל חובות אבודים שאין כל יכולת לגבותם.

הבדיקה העלתה ליקויים רבים בהליכי הרישום, המעקב והגבייה של חובות הארנונה על ידי הרשויות המקומיות; חובות כלפי כמה מהרשויות המקומיות התיישנו בשל אי-נקיטת הליכים לגבייתם; רשויות מקומיות הפסיקו או עיכבו הליכי גבייה של חייבי ארנונה בתחומיהן, בלי שנמצאו מסמכים המעידים על הסיבות לכך, והן הורו לעשות כן אף על פי שהתקשרו עם חברות גבייה לטיפול בחייבים.

ליקויים בהליך מחיקת חובות ארנונה

החוק ונוהל מחיקת חובות ארנונה שהוציא משרד הפנים מציבים דרישות מסוימות בכל הנוגע לאישור בקשות למחיקת חובות ארנונה; כן הם מבדילים בהקשר זה בין עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית. משרד הפנים לא הנחה את מחוזותיו לפרסם נוהל המסדיר את הליכי בדיקת הבקשות; רשויות מקומיות מחקו חובות אבודים ושאינם אבודים שלא בהתאם לחוק ולנוהל מחיקת חובות, וללא אישור משרד הפנים כמתחייב.

ההמלצות העיקריות

על משרדי הפנים והאוצר לבחון מחדש את נושא הטלת הארנונה ושיעוריה, ולפעול לקביעת רשימה מוסכמת, תמציתית ו"סגורה" של סיווגים ותתי-סיווגים ולהגבלת מספר אזורי החיוב. כן עליהם לפעול להנהגת שיטה אחידה לחישוב שטח נכס ולצמצום השימוש באישורים חריגים. עליהם לפעול לתיקון כולל, שיטתי ופרוגרסיבי של שיטת חיוב הארנונה שיכלול את כל הרשויות המקומיות.

על משרדי הפנים והאוצר והרשויות המקומיות לבחון מחדש את נושא הנחות בארנונה, שיעוריהן והמבחנים לקבלתן במטרה ליצור אחידות ושוויוניות בתחום זה. על משרד הפנים לשקול לרכז את העילות למתן הנחה תחת מספר מוגדר ואחיד של קבוצות שבהן שיעור ההנחה ושטח הנכס הזכאי לה זהים, ולפעול למתן הנחות בארנונה באופן הוגן ושוויוני יותר.

בשל היקף חובות הארנונה העצום, על הרשויות המקומיות לפעול לגבותם בצורה יעילה ואפקטיבית. מצב שבו הרשויות המקומיות מגדילות את הנטל על הציבור באמצעות העלאות חריגות של תעריפי הארנונה, במקום לרכז מאמצים ומשאבים כדי לתבוע את כספיהן ולגבותם מהגורמים החייבים להן, הוא מצב לא תקין. גביית החובות כלפיהן לא זו בלבד שתאפשר להן לאסוף מיליארדי שקלים הנחוצים להן לצורך מתן שירות טוב יותר לתושביהן, אלא שהיא גם תתרום להקטנת גירעונותיהן, למינהל תקין ולכיבוד החוק.

על משרדי הפנים והאוצר לפעול להעמיד לרשותן של הרשויות המקומיות כלים נוספים שיסייעו להן בהתמודדות עם גביית חובות הארנונה. מן הראוי שפעולות אלה יגובו בחוק ובנהלים ויסדירו גם את תחומי הסמכות והאחריות.

על משרד הפנים לפקח, בין היתר באמצעות רואי החשבון המבקרים מטעמו, על הרשויות המקומיות, לוודא שהן הטמיעו את ההוראות שנקבעו בנושא מחיקת חובות הארנונה ושהן מיישמות אותן כהלכה. על משרד הפנים גם לבחון אם יש טעם בהבחנה הקיימת בהוראות הדין בין עיריות ובין מועצות מקומיות ואזוריות, בנוגע לסמכותן למחוק חובות אבודים.

סיכום

הבדיקה העלתה ליקויים משמעותיים וחוסר אחידות בהיבטים רבים הקשורים להטלת הארנונה על ידי הרשויות המקומיות, שנבעו בחלקם מהשפעת חוק ההקפאה - מנגנון החיוב בארנונה מורכב ומסורבל בשל ריבוי סיווגים, תעריפים ושיטות מדידה, והוא מתאפיין בחוסר אחידות ואינו שוויוני. כן נמצאו ליקויים בהיבטים הקשורים למתן הנחות למחזיקים בנכסים השונים, למעקב אחר ההיקף העצום של חובות הארנונה - שהסתכמו נכון לסוף שנת 2012 בכ-27.5 מיליארד ש"ח ולגבייתם, למחיקת חובות ארנונה שלא כדין, ולהיעדר פיקוח ובקרה נאותים של משרד הפנים על הרשויות המקומיות בתחום זה.

משרדי הפנים והאוצר היו ערים לחוסר האחידות, לסרבול ולעיוותים המאפיינים את מערך הארנונה ברשויות המקומיות, ובמשך השנים הקימו ועדות רבות לטיפול בנושא. האחרונה והמקיפה שבהן הוקמה ב-2007, אולם המלצותיה לא הוגשו ולא נידונו בשום פורום.

אחרי שנים רבות שבהן לא זכה הנושא לטיפול יסודי, הגיעה העת שמשרדי הפנים והאוצר, בשיתוף משרד המשפטים, יבצעו רפורמה עמוקה להסדרה מקיפה וקוהרנטית של סוגיית הארנונה ברשויות המקומיות, בין היתר באמצעות התקנת תקנות וייזום תיקון של סעיפי חוק.



מבוא

תפקידיה העיקריים של הרשות המקומית הם לספק לתושביה שירותים ממלכתיים - בעיקר בתחומי חינוך ורווחה, ושירותים מוניציפליים - בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה, תחזוקת דרכים ותאורה ותכנון עירוני. ככל גוף סטטוטורי, הרשות המקומית מנוהלת באמצעות תקציב לביצוע מטלותיה וסמכויותיה. המקורות העיקריים למימון התקציב השוטף הם הכנסות עצמיות, דהיינו תקבולים שהיא גובה; השתתפות של משרדי ממשלה ייעודיים במימון שירותים ממלכתיים; והשתתפות משרד הפנים במימון, באמצעות מענק כללי לאיזון שניתן לפי קריטריונים מסוימים ובמצבים שבהם סך הכנסותיה קטן מסך הוצאותיה המאושרות.

המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) הוא מס הארנונה שהן מטילות על המחזיקים בנכסים בתחומן, שנקבע לפי ייעוד השימוש בנכסים, שטחם ומקומם. כללי הארנונה מעוגנים הן בחקיקה הראשית - דהיינו, פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) וצווי המועצות המקומיות²; והן בחקיקת המשנה - דהיינו, תקנות וצווים שהותקנו בידי שרי הפנים והאוצר, וכן צווי ארנונה שהמועצות של הרשויות המקומיות מעדכנות מדי שנה.

בית המשפט העליון קבע בעבר כי ארנונה היא מס, ולכן היא מוטלת ללא כל זיקה לשירות הניתן ובלי שהרשות המקומית נותנת בעדה כל תמורה ישירה³. מכאן שהמחזיקים בנכסים חייבים בתשלום הארנונה, גם אם דעתם אינה נוחה מהשירותים שנותנת להם הרשות המקומית.

החוק הסמיך את משרד הפנים לפקח על הרשויות המקומיות ולהכווין את פעולותיהן, בין היתר בתחום קביעת מדיניות התקציב שלהן והתאמתה למדיניות המקור-כלכלית של הממשלה.

פעולות הביקורת

בין החודשים אוקטובר 2013 לפברואר 2014 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בנושא הארנונה, ובהם: הטלת הארנונה על ידי הרשויות המקומיות; מתן הנחות בארנונה לזכאים; מעקב אחר חובות הארנונה וגבייתם; הסדרי פשרה ומחיקת חובות. הבדיקה נעשתה ב-12 רשויות מקומיות (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו): שבע עיריות - באר שבע, בני ברק, חיפה, טירת כרמל, נצרת, עכו ועפולה; שלוש מועצות מקומיות - אבו סנאן, זכרון יעקב ופקיעין; ושתי מועצות אזוריות - חוף השרון ומרום הגליל. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, בשניים ממחוזותיו - חיפה וצפון, ובאגף התקציבים במשרד האוצר.

בינואר 2014 שלח משרד מבקר המדינה שאלון לכל 257 הרשויות המקומיות בישראל, לשם איסוף נתונים ומידע על פעולותיהן בנושאי הטלת הארנונה, מתן הנחות והסדרת החובות כלפיהן (להלן - שאלון הארנונה).

הממצאים בדוח זה מבוססים על הביקורת שנעשתה ברשויות המקומיות שנבדקו, על נתוני משרד הפנים ועל המידע שנאסף מתשובות הרשויות המקומיות לשאלון הארנונה.

2 צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953; וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

3 ראו בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קריית אתא, פ"ד מו(1) 793, 805 (1992).

הוועדה הציבורית לרפורמה בארנונה

בעקבות החלטת ממשלת ישראל מספטמבר 2006 מינו שרי הפנים והאוצר במרץ 2007 ועדה ציבורית לרפורמה בארנונה (להלן - הוועדה לרפורמה בארנונה). הוועדה נועדה לתת מענה לסוגיות אלה: לקבוע הגדרות ברורות לגבי נכסים החייבים בארנונה; לקבוע מספר קבוע לסיווגים ולתתי-סיווגים של נכסים; לקבוע תעריפי ארנונה אחידים לרשויות המקומיות בהתאם לאמות מידה אובייקטיביות; לשנות את שיטת חישוב הארנונה לשיטה אחידה ככל האפשר; ולבחון את ההנחות והפטורים מארנונה. על פי החלטת הממשלה, "הוועדה תגיש את המלצותיה לשרים, לרבות תיקוני החקיקה הנדרשים, בתוך פרק זמן שלא יעלה על 150 יום", ושרי הפנים והאוצר יכינו טיוטת תקנות לצורך ביצוע הרפורמה על סמך ההמלצות.

הועלה כי בדיון שנערך בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בפברואר 2008, התחייב מנהל המינהל לשלטון המקומי דאז במשרד הפנים כי "בתוך חודשיים תובאנה המלצות הוועדה בפני שר הפנים". עוד הועלה כי בדצמבר 2010 ציין המנהל, בתשובה לפניית יו"ר הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בנושא, כי הוועדה לרפורמה בארנונה "גיבשה את עיקרי המלצותיה... כולי תקווה כי עבודתה תסתיים בחודשים הקרובים ודוח הוועדה יוגש בהקדם"⁴.

בינואר 2014 פנה משרד מבקר המדינה למשרד הפנים בבקשה להמציא לו את דוח הוועדה לרפורמה בארנונה ולעדכן אותו לגבי פעולותיו של משרד הפנים ליישום המלצותיה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 (להלן - תשובת משרד הפנים) ובתשובה נוספת מספטמבר 2014 (להלן - התשובה הנוספת) כי דוח הוועדה לרפורמה בארנונה טרם הוגש לו באופן רשמי. כן מסר כי בפברואר ובספטמבר 2014 נערכו שני דיונים בנושא בראשות שר הפנים ובהשתתפות הנהלת המשרד והגורמים המקצועיים בעקבותיהם פנה המשרד ליו"ר הוועדה בבקשה להגיש את הדוח תוך עדכון ההמלצות והבאת עמדת המשרד לגביהן.

הועלה כי בספטמבר 2014 הורה בית המשפט העליון⁵ לוועדה לרפורמה בארנונה, לשרי הפנים והאוצר ולממשלת ישראל לעדכנו בדבר הגשת המלצות הוועדה עד לסוף שנת 2014 או תוך שבעה ימים ממועד הגשתן, לפי המוקדם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הפנים והאוצר על כך שבפברואר 2014 (להלן - מועד סיום הביקורת) - כשבע שנים לאחר שהוקמה הוועדה לרפורמה בארנונה - טרם הוגשו המלצותיה לשרים, ולמותר לציין שהן לא נדונו על ידיהם. העיכוב בהגשת ההמלצות ויישומן מנציח את היעדר ההסדרה בחלק מסוגיות הארנונה, אשר להן נועדה הוועדה לתת מענה מלכתחילה.

4 מכתבו של מנהל המינהל לשלטון המקומי ליו"ר הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת מ-28.12.10.
5 בג"ץ 8199/13 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הוועדה לרפורמה בנושא הארנונה, (פורסם באתר נבו. 18.9.14).

הטלת הארנונה על ידי הרשויות המקומיות

בשנות השמונים של המאה העשרים, במסגרת המאבק באינפלציה הדוהרת, נחקק חוק ההקפאה. החוק הגביל את כוחן של הרשויות המקומיות להקטין את גירעונן באמצעות העלאת תעריפי הארנונה, ואת הסמכות להעלות מעבר לתקרה מסוימת הוא העביר לשרי הפנים והאוצר כדי לנטרל השפעות מקרו-כלכליות אפשריות של שינויי תעריפים.

חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים), והתקנות שהותקנו מכוחו חוללו רפורמה בדיני הארנונה. עיקרי הרפורמה נוגעים לקביעת כללים להטלת הארנונה, לקביעת שיעורים מרביים ומזעריים של תעריפים לשימושים למיניהם, ולקביעת כללים להנחות. בחוק ההסדרים נקבע כי בכל שנת כספים תטיל רשות מקומית ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה אשר הם אינם אדמת בניין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס. כן נקבע כי הארנונה תוטל באמצעות צווי ארנונה שיעודכנו מדי שנה על ידי המועצה הנבחרת של הרשות המקומית, מתוקף סמכותה כרשות מחוקקת, וכי הרשות המקומית תעסוק בהפקת שומות הארנונה ובגבייתה מתוקף תפקידה כרשות מבצעת.

תקנות הארנונה שהותקנו על ידי שרי האוצר והפנים קובעות את סוגי הנכסים שבגינם תוטל הארנונה; את הכללים לגבי חישוב שטחו של נכס, קביעת שימושו, מקומו וסיווגו לעניין הארנונה; את הסכומים המזעריים והמרבניים אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים; ואת הכללים לעדכון של סכומים אלה לכל שנת כספים. במועד סיום הביקורת קבעה פקודת העיריות כי החלטת מועצה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מיום 1 בדצמבר שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה⁶.

מריכוז נתונים⁷ מהדוחות הכספיים המבוקרים של 252 רשויות מקומיות בישראל ליום 31.12.12 (להלן - נתוני הדוחות המבוקרים), עולה כי הארנונה שהן הטילו על כלל הנכסים שבתחומן הסתכמה ב-2012 בסך כולל של כ-26 מיליארד ש"ח, שהיוו לאחר הענקת הנחות ופטורים, כ-71% מסך ההכנסות העצמיות המתוכננות שלהן לאותה שנה. יודגש כי במהלך 2012 ביטלו הרשויות המקומיות חיובי ארנונה בהיקף גדול של כ-786 מיליון ש"ח (כ-3% מסך הארנונה שהטילו).

סיווגי נכסים לצורך קביעת ארנונה

תקנות הארנונה קובעות כי רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה על בניין, בהתחשב בסוגו, בשימוש בו ובמקום שבו הוא נמצא; על קרקע תפוסה, בהתחשב בשימוש בה או במקום שבו היא נמצאת, או בשניהם כאחד; ועל אדמה חקלאית - בהתחשב בשימוש בה. סיווג נכס לצורכי חיוב בארנונה נקבע על פי השימוש העיקרי הנעשה בו. בהיעדר שימוש בפועל, ייקבע סיווגו של הנכס ברוב המקרים על פי ייעודו התכנוני.

6 במרץ 2014 התקבל החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 136), התשע"ד-2014, ולפיו החלטת מועצה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מיום 1 ביולי שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה.

7 הנתונים רוכזו מנספח 2 לטופס 1 - מצב חשבון החייבים בגין ארנונות, היטלים והשתתפויות לפי נתוני אגף הגבייה, המצורף לכל אחד מהדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות.

בתקנות הארנונה הוגדרו 12 סיווגים עיקריים (להלן - הסיווגים העיקריים), כדלהלן: מגורים; משרדים, שירותים ומסחר; בנקים וחברות ביטוח; תעשייה; בית מלון; בית מלאכה; אדמה חקלאית; קרקע תפוסה; קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח; קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים; חניון; מבנה חקלאי. התקנות אינן מונעות מהרשויות המקומיות להגדיר לכל סיווג עיקרי תתי-סיווגים.

להלן עיקרי הממצאים בנוגע לאופן שבו סיווג הרשויות המקומיות את הנכסים שבתחומן:

תתי-סיווגים

התברר כי רשויות מקומיות רבות החליטו להוסיף בצווי הארנונה שלהן תתי-סיווגים לסיווגים העיקריים. הדבר נעשה, בין היתר, על ידי חלוקת תחומן לכמה אזורים. חלקן אף הגדירו תתי-סיווגים רבים מאוד. בין הרשויות המקומיות קיימת שונות רבה - הן בכמות תתי-הסיווגים והן בהגדרות של כל סיווג וסיווג, ועובדה זו גורמת לחוסר אחידות בהטלת הארנונה ולהיעדר שוויון בין חייבי ארנונה בגין נכסים דומים. להלן דוגמאות:

המועצה האזורית חבל אילות: המועצה הגדירה 1,115 תתי-סיווגים בתחומה על ידי חלוקת שטחה ל-17 אזורים, אשר בכל אחד מהם בין 65 ל-69 תתי-סיווגים. כמות מרובה זו של תתי-סיווגים יצרה קושי בהפעלת מערכת הגבייה של המועצה, ובפברואר 2013 היא פנתה למשרד הפנים בבקשה לפשט את צו הארנונה שלה ולהגדיר את כל תחום המועצה כאזור חיוב אחד. בספטמבר 2013 דחה משרד הפנים את בקשת המועצה.

המועצה האזורית עמק המעינות: המועצה הגדירה 148 תתי-סיווגים בתחומה על ידי חלוקת שטחה לשבעה אזורים, אשר בכל אחד מהם בין 13 ל-32 תתי-סיווגים.

לדעת מבקר המדינה, ריבוי תתי-סיווגים יוצר פתח לחוסר ודאות של המחזיקים בנכסים השונים לגבי סיווג הנכס שבהחזקתם ועלול לגרום לטעויות בחיוב הארנונה בשל סיווג שגוי של נכסים. על המועצות האזוריות חבל אילות ועמק המעינות לפעול בשיתוף עם משרדי הפנים והאוצר לפישוט צווי הארנונה שלהן ולצמצום תתי-הסיווגים הנקובים בהם.

המועצה האזורית חבל אילות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014, כי בכוונתה להמשיך ולפעול מול משרד הפנים לפישוט ואיחוד צו הארנונה שלה.

המועצה האזורית עמק המעינות מסרה בתשובתה מיוני 2014, כי היא פועלת בשנים האחרונות להשוואת סיווגים ותעריפים דומים בצו הארנונה שלה, אך מהלך זה כרוך בהליך ארוך וסיזיפי של קבלת אישור חריג ממשרדי הפנים והאוצר. עם זאת, מסרה המועצה כי לקראת שנת המס 2016 תבדוק שוב את הסיווגים בצו הארנונה שלה ותפעל לאחדם. זאת בכפוף לאישור שרי הפנים והאוצר, ולאי-פגיעה קשה מדי במחזיקים בנכסים.

סיווג שונה לנכסים המשמשים למטרות זהות

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות סיווגו באופן שונה נכסים שנעשה בהם שימוש זהה. להלן דוגמאות:

בתי חולים: נמצא כי עריות באר שבע, ירושלים, נצרת ותל אביב-יפו הוסיפו לצווי הארנונה שלהן תת-סיווג החל על בניינים שנעשה בהם שימוש ספציפי כבית חולים. לעומתן, עריות חיפה וכפר סבא סיווגו את בתי החולים הממוקמים בתחומן כ"עסקים אחרים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 מסרה עיריית חיפה כי החל ב-2014 החליטה גם היא להוסיף לצו הארנונה שלה תת-סיווג ייחודי לבתי חולים, וכי הוספתו טעונה את אישור שרי הפנים והאוצר.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה מיוני 2014 כי היא מקבלת את הערת המבקר ותפעל להסדרת תת-הסיווג לבתי חולים בצו הארנונה שלה.

בתי כלא: נמצא כי המועצה האזורית חוף השרון הוסיפה לצו הארנונה שלה תת-סיווג החל על בניינים שנעשה בהם שימוש ספציפי למגורים בבתי כלא; לעומתה, עיריית רמלה והמועצה האזורית חוף הכרמל חייבו את מבני המגורים בבית הכלא שבתחומן על פי הסיווג הכללי למגורים הקיים בצווי הארנונה שלהן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 ציינה המועצה האזורית חוף השרון כי מצאה לנכון להגדיר תת-סיווג ייחודי למגורים בבתי כלא, לאחר שקלול מדדים שונים המאפיינים את בתי הכלא ואת השירותים הניתנים בהם.

פיצול שטח נכס בין סיווגים שונים

נכס שנעשים בו כמה שימושים נקרא מתקן רב-תכליתי. הפסיקה יצרה שני מבחני עזר לקביעת העיקר והטפל במתקן רב-תכליתי לצורך סיווגו: האחד הוא מבחן הזיקה בין תכליתה של יחידה אחת לתכלית היחידה הסמוכה. כשקיימת זיקה כזו ייחשב המתקן הרב-תכליתי כנכס אחד, ובהיעדר זיקה כזו כל יחידה תסווג בנפרד; המבחן השני נוגע לשאלה האם השימוש בחלק ספציפי של המתקן הכרחי למהות הארגון המחזיק בנכס ולמימוש תכליתו. בית המשפט העליון אימץ את שני המבחנים, אך ציין כי הם אינם מהווים רשימה סגורה לצורך בחינת השאלה האמורה⁸. להלן דוגמה:

עיריית באר שבע: בבדיקה נמצא כי העירייה פיצלה את שטחיהם של אולמות אירועים השוכנים בתחומה בין סיווגים שונים, זאת חרף הזיקה בין התכליות של אותן יחידות שטח וחרף העובדה שאולם אירועים הוא מבנה הומוגני בעיקרו המשרת תכלית מרכזית אחת. היא סיווגה חלק ניכר משטח האולמות כ"עסקים עץ-פח" - בהתאם לסוג המבנה, במקום כ"אולמות שמחה" - בהתאם לשימוש הנעשה במבנה, אולם לא נמצא תיעוד המנמק את הפיצול האמור. הפיצול הסב לעירייה הפסד הכנסות משמעותי שהסתכם ב-2013 בכ-770,000 ש"ח, כמפורט בטבלה להלן:

8 ע"א 7975/98 אהוות ראשונים רובינשטיין שותפות רשומה נ' עיריית ראשון לציון (פורסם במאגר ממוחשב, 9.2.03); ע"א 8838/02 אבי גולדהמר נ' עיריית חיפה (פורסם במאגר ממוחשב, 20.9.06).

לוח 1

סיווג אולמות אירועים על ידי עיריית באר שבע

סיווג	אולם 1	אולם 2	אולם 3
	אזור א'	אזור ב'	אזור ג'
	שטח במ"ר	שטח במ"ר	שטח במ"ר
אולמות שמחה*			
עסקים עץ-פח**	1,339	1,106	893
עסקים		247	
תעשייה ומלאכה	762	992	954
מחסן	44		
סככות		120	27
סה"כ שטח	2,145	3,329	2,837
	באלפי ש"ח	באלפי ש"ח	באלפי ש"ח
סה"כ חיוב בפועל בשנת 2013 בש"ח	340	543	371
סה"כ חיוב מחושב בשנת 2013***	720	803	499
סה"כ הפסד הכנסה מחושב בשנת 2013	380	260	128

* התעריף למ"ר אולמות שמחה הנו מדורג - בין 165.08 ל-351.12 ש"ח בהתאם לאזור ולשטח.
 ** התעריף למ"ר עסקים עץ-פח - בין 129.64 ל-192.88 ש"ח בהתאם לאזור.
 ***החישוב נעשה על פי סיווג אולמות שמחה בהתאם לאזור ולשטח הכולל.

בתשובתה מסרה עיריית באר שבע כי אחדים מאולמות האירועים עושים שימוש אחר בחלק משטחם, לרבות שימוש של חברות הסעדה חיצוניות, חברות למכר מזון מוכן ועוד. לכן היא מתייחסת אליהם כאל נכסים רב-תכליתיים ומפרידה בין השימושים הנעשים בחלקיהם השונים. היא הוסיפה כי כבר ב-2011 החלה לפעול מול שלושת אולמות האירועים האמורים, ביצעה סקרים ממוקדים ומקיפים, ובעקבותיהם אף שינתה את אופן סיווגם והגדילה את השטח המחויב בארנונה (להלן - החיוב החדש). העירייה ציינה כי המחזיקים בשניים מהאולמות הגישו השגות לגבי החיוב החדש בארנונה, ובמסגרת הסדר דיוני הוסכם על הקפאת הליכים נגדם עד למיצוי ההידברות בין הצדדים. כן ציינה העירייה כי המחזיק באולם השלישי הגיש ערר הנדון בפני ועדת הערר של העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית באר שבע, כי את כל השטחים הבנויים שבשטחה המשמשים כאולמות אירועים עליה לסווג בצורה אחידה ועל פי השימוש העיקרי הנעשה בנכסים - דהיינו אולמות שמחה (פרט למקרים חריגים שבהם נעשה ביחידות שטח נפרדות שימוש שונה העומד בפני עצמו, אשר אינו למטרת תכלית אחת).

בתשובה נוספת של עיריית באר שבע מאוגוסט 2014 היא מסרה כי בחיוב החדש נפלה טעות סיווג השטחים של אולם 1 - 1,339 מ"ר חויבו לפי "עסקים עץ-פח", במקום כ"אולמות שמחה" שתעריפם גבוה יותר - והחיוב יתוקן.



לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הפנים והאוצר והרשויות המקומיות לקבוע רשימה מוסכמת, תמציתית ו"סגורה" של סיווגים ותתי-סיווגים לגביית ארנונה, להגביל את מספר האזורים הניתנים להגדרה בצו הארנונה של כל רשות, ולקבוע אמות מידה קבועות לחלוקתם. זאת כדי לפשט את הליך הטלת מס הארנונה, למנוע אי-ודאות וסיווג שגוי של נכסים ולחתור לשוויון ולחלוקה צודקת בין חייבי המס.

משרד הפנים מסר בתשובותיו כי ריבוי הסיווגים נועד לאפשר לרשות המקומית את הגמישות הנדרשת בקביעת תעריפי הארנונה למחזיקים השונים בהתאם לצרכי הרשות המקומית, וכי צמצום מספר הסיווגים והאזורים עלול להביא לזעזועים בגובה תשלומי הארנונה של הנישומים השונים. עוד מסר כי לאחר עבודת מטה ממושכת בעניין סוגיה זו, הוא החליט לערוך פילוט במספר מצומצם של רשויות מקומיות כדי להבין את מלוא המשמעות והמורכבות בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, ייתכן שהגבלת מספר הסיווגים תביא לשינויים בגובה התשלומים, אולם הדבר יגדיר אמות מידה ברורות להטלת הארנונה וימנע את העיוותים הנוצרים במצב הקיים, שבו כל רשות פועלת כראות עיניה.

מרכז השלטון המקומי בישראל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2014 (להלן - תשובת מרכז השלטון המקומי), כי לדעתו כדאי לצמצם את הסיווגים הקיימים ולפשט את ההליכים.

חישוב השטח לחיוב בארנונה

בתקנות הארנונה נקבע כי הארנונה השנתית שתוטל על נכס תחושב לפי שטחו הכולל (במ"ר), שחושב לצורך הטלת הארנונה בשנה הקודמת, אלא אם כן התגלתה טעות בחישוב השטח (שמקורה אינו בשיטת חישוב שונה).

תקנות הארנונה מקבעות אפוא את שיטת המדידה של נכסים שהייתה נהוגה לפני מועד כניסתן לתוקף, ומונעת מהרשויות המקומיות לשנותה או לעדכנה כדי להתאימה לשינויים באופי הבנייה בתחומן.

הבדלים בשיטות המדידה

יש ארבע שיטות עיקריות שבהן נהוג לחשב שטחי נכסים לצורך הטלת ארנונה:

1. שיטת "נטו-נטו" - בשטח הנכס נכלל שטח הרצפה בלבד.
2. שיטת "נטו" - בשטח הנכס נכללים שטח הרצפה ושטח הקירות הפנימיים.
3. שיטת "ברוטו" - בשטח הנכס נכללים שטחי הרצפה ושטח הקירות הפנימיים והחיצוניים.
4. שיטת "ברוטו-ברוטו" - בשטח הנכס נכללים שטחי הרצפה, הקירות הפנימיים והחיצוניים וחלק הנכס בשטחים המשותפים כגון מקלט, לובי, חדר מדרגות וחדרי אשפה.

בביקורת נמצא כי אין אחידות בין הרשויות המקומיות בשיטות המדידה לקביעת שטח הנכס. עוד נמצא כי ישנן רשויות מקומיות שמוסיפות לשטח המחויב בארנונה גם את שטחן של כל ההצמדות לנכס - כגון חניה מקורה, מחסן, מרפסות פתוחות וברכות פרטיות - או של חלקן.

הבדיקה העלתה שחוסר האחידות בשיטות המדידה יוצר הבדלים משמעותיים בין הרשויות המקומיות בקביעת שטחיהם של נכסים זהים, בעלי אותו שטח רצפה, החייבים בארנונה. להלן דוגמה: דירה בבית משותף ששטח רצפתה 100 מ"ר ומוצמדים לה מרפסת פתוחה בשטח 20 מ"ר ומחסן של 10 מ"ר תחויב על ידי עיריית תל אביב-יפו לפי 130 מ"ר (שיטת "נטו-נטו" בתוספת שטח המרפסת הפתוחה והמחסן), על ידי עיריית גבעתיים היא תחושב לפי 155 מ"ר (שיטת "ברוטו" בתוספת שטח המרפסת הפתוחה והמחסן) ועל ידי המועצה המקומית גני תקווה היא תחושב לפי 180 מ"ר (שיטת "ברוטו-ברוטו" בתוספת שטח המרפסת הפתוחה והמחסן)⁹.

עוד העלתה הביקורת כי חלק מהרשויות המקומיות הנהיגו שיטות למדידת שטחם של נכסים על פי ייעודם: עיריית ירושלים, למשל, מודדת נכסים המשמשים למגורים בשיטת "נטו-נטו", ונכסים שאינם למגורים היא מודדת בשיטת "ברוטו-ברוטו".

ההבדלים בשיטות המדידה בין הרשויות המקומיות יוצרים שונות גדולה בסכומי הארנונה שמוטלים על נכסים דומים הנמצאים ברשויות מקומיות שונות. שונות כזאת גורמת לאי-שוויון בחלוקת נטל המס בין המחזיקים בנכסים השונים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מדובר בסוגיה מורכבת שיש לה השלכות על כלל הרשויות המקומיות, וספק אם שיטת מדידה אחידה עדיפה על המצב הקיים. עוד מסר כי שרי הפנים והאוצר הגישו לוועדת הכספים של הכנסת הצעת תיקון לחוק ההסדרים, שלפיה תהא סמכות לכל רשות מקומית לשנות את שיטת המדידה שהונצחה בחוקי ההקפאה. הצעת התיקון טרם נדונה בוועדת הכספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הפנים והאוצר למנוע את ביזור הסמכויות לקביעת שיטת המדידה של נכסים לצורך הטלת ארנונה, משום שהוא עלול להוביל להגדלת נטל המס המוטל על הציבור. מן הראוי שהמשרדים יפעלו להנהגת שיטה אחידה לחישוב שטח נכס, ובכלל זה קביעת סוגי ההצמדות והשטחים המשותפים שיתווספו לשטח הנכס לצורך הטלת הארנונה.

משרד הפנים מסר בתשובה הנוספת כי הוא החל לאחרונה בהליך בירור היתכנות למעבר לשיטת מדידה אחידה, ופנה למרכז השלטון המקומי ולמשרד האוצר לקבלת עמדתם בנושא.

חישוב השטח שלא לפי צו הארנונה

הבדיקה העלתה כי רשויות מקומיות חישבו את שטח הנכסים שבתחומן לצורך חיוב המחזיקים בארנונה שלא על פי הקבוע בצו הארנונה שלהן. להלן דוגמה:

ה מ ו ע צ ה א ז ו ר י ת מ ר ו ם ה ג ל י ל : מאז 1994 קובע צו הארנונה של המועצה כי "שטח בניין המשמש למגורים יכלול את סך כל השטח במ"ר של הבניין, כולל קירות חוץ ופנים..." אולם

9 החלק היחסי בשטחים משותפים הוערך בכ-25 מ"ר.

נמצא שבפועל חישה המועצה את שטח הבניינים המשמשים למגורים ללא קירות חוץ ופנים. עקב כך הופחת שטח מבני המגורים המחויב בארנונה בכ-20%¹⁰.

עוד נמצא כי בפברואר 2012 פנתה המועצה למשרדי הפנים והאוצר בבקשה לשנות את הגדרת השטח של יחידת מגורים ולא לכלול בה קירות חוץ ופנים. זאת משום שבפועל, לדבריה, מאז 1994 חויבו מבני המגורים שבתחומה על פי שיטת "נטו", דהיינו ללא קירות פנים וחוץ, ומשום שאישור ההגדרה המבוקשת יביא להתאמת הוראת הצו לחיוביה של המועצה בפועל. בנובמבר 2012 דחה משרד הפנים את הבקשה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה האזורית מרום הגליל על כך שבמשך שנים חושבו שטחי הנכסים שבתחומה שלא לפי הוראות צו הארנונה שלה.

משרד הפנים מסר בתשובותיו כי האחריות והסמכות לחישוב שטח הנכס בהתאם לצו הארנונה נתונה בידי הרשות המקומית, וכי אין זה מתפקידו וחובתו לוודא שכל רשות ורשות מחייבת את כל הנכסים שבשטחה לפי צו הארנונה שחוקק על ידה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בתור המאסדר של השלטון המקומי, עליו לפקח על התנהלות הרשויות המקומיות, בין היתר באמצעות רואי החשבון המבקרים מטעמו את פעילותן, ולוודא כי הן מחשבות את שטחי הנכסים שבתחומן לצורך חיוב בארנונה בהתאם לצווי הארנונה שלהן.

קביעת תעריפי הארנונה

בתקנות הארנונה נקבעו תעריף מזערי ותעריף מרבי אשר לרשויות המקומיות מותר להטיל בגין הסיווגים העיקריים. בטבלה שלהלן מפורטים התעריפים התקפים לשנת 2013:

10 לעניין ה"הפסד" המשוער של שטח בין שיטת "ברוטו" לשיטת "נטו-נטו", ראו הסכם פשרה בבג"ץ 4377/93 דרור קאופמן ו-13 אח' נ' שלמה להט, ראש עיריית תל אביב-יפו (לא פורסם, 30.6.95).

לוח 2

התעריפים המזערי והמרבי של הארנונה לשנת 2013

תעריף מרבי (ש"ח למ"ר)	תעריף מזערי (ש"ח למ"ר)	סיווג עיקרי
109.57	31.62	מגורים
351.02	62.08	משרדים, שירותים ומסחר
1,264.22	422.16	בנקים וחברות ביטוח
151.28	22.63	תעשייה
132.83	34.94	בית מלון
204.11	41.91	בית מלאכה
0.614	0.008780	אדמה חקלאית
50.92	0.009995	קרקע תפוסה
6.23	0.010952	קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח
50.65	6.74	קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים
61.19	1.30	חניון
41.75	0.32	מבנה חקלאי

משרד מבקר המדינה לא מצא את מערכת השיקולים והנימוקים שעל פיה נקבעו התעריפים דלעיל.

1. בתקנות הארנונה נקבע הפרש גבוה בין התעריף המזערי למרבי. הבדיקה העלתה כי הפרש זה יוצר הבדלים משמעותיים בסכומי הארנונה שרשויות מקומיות סמוכות מטילות בגין שימושים זהים. להלן דוגמאות:

עיריית חיפה ונשר: שכונות סביוני הכרמל שבחיפה ורמת יצחק שבנשר סמוכות זו לזו. עיריית חיפה נוקטת בשיטת המדידה "נטו-נטו" ולא מחייבת בגין שטחים משותפים, ועיריית נשר נוקטת בשיטת "ברוטו-ברוטו" ומחייבת בגין שטחים משותפים. נמצא כי ב-2013 הטילה עיריית חיפה על דירה בשכונת סביוני הכרמל, ששטחה יותר מ-100 מ"ר, ארנונה למגורים בסך 93.36 ש"ח למ"ר, סכום הקרוב לתעריף המרבי המותר. לעומתה, באותה שנה הטילה עיריית נשר בשכונת רמות יצחק ארנונה למגורים בסכום שהיה קרוב לתעריף המזערי דווקא: 32.02 ש"ח ל-81 המ"ר הראשונים, ו-33.93 ש"ח לכל מ"ר נוסף. מכאן שסכום הארנונה השנתי לדירה ששטח הרצפה שלה הוא 120 מ"ר הסתכם בנשר בכ-5,340 ש"ח¹¹ ואילו בחיפה בכ-11,200 ש"ח - פי 2.10.

עיריית בני ברק, גבעתיים ורמת גן: תחומי השיפוט של שלוש העיריות צמודים זה לזה. בבדיקה נמצא פער משמעותי בתעריף הארנונה שקבעה כל אחת מהעיריות לסיווג משרדים: עיריית בני ברק קבעה תעריף אחיד בסך 274.74 ש"ח למ"ר; עיריית גבעתיים קבעה תעריף אחיד בסך 196.05 ש"ח למ"ר לכל אחד מ-60 המ"ר הראשונים, ו-290.40 ש"ח

11 חושב לפי שטח כולל של 162 מ"ר - שטח רצפה 120 מ"ר, בתוספת 24 מ"ר בגין התאמה לשיטת "ברוטו-ברוטו" ובתוספת 18 מ"ר בגין שטחים משותפים.

לכל מ"ר נוסף; עיריית רמת גן חילקה את תחומה לארבעה אזורים וקבעה בכל אחד מהם תעריף שונה הנע בין 111.23 ש"ח למ"ר באזור ד' ל-351.01 ש"ח למ"ר באזור א'. מכאן שסכום הארנונה השנתי למשרד ששטחו 100 מ"ר הסתכם בבני ברק ב-27,474 ש"ח, בגבעתיים ב-23,379 ש"ח וברמת גן הוא נע בין 11,283 ש"ח באזור ד' ל-35,101 ש"ח באזור א'.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לתת דעתו על ההפרשים הגבוהים בין התעריף המזערי למרבי, במיוחד באזורים סמוכים. זאת מכיוון שהפרש גדול בחלק מהסיווגים עלול לגרום לפערים גדולים בנטל המס בין המחוזיקים השונים.

משרד הפנים מסר בתשובותיו, כי קביעת התעריפים נועדה למנוע חריגה מתעריפי הארנונה שהיו קיימים ברשויות המקומיות ערב חקיקת חוק ההקפאה. עוד מסר כי הוא מודע לפערים בתעריפים באזורים סמוכים, וכי סוגיה זו נמצאת בבחינה בקרב הגורמים המקצועיים.

2. הבדיקה העלתה כי רשויות מקומיות קבעו בצווי הארנונה שלהן לשנת 2013 תעריפים החורגים מהוראות תקנות הארנונה. להלן דוגמאות:

עיריית בני ברק והרצלייה: נמצא כי עיריית אלה קבעו בצווי הארנונה שלהן סיווגים ייעודיים שונים למבני תחנת דלק ולקרקע המשמשת לתחנת דלק: 130.30 ש"ח ו-93.94 ש"ח למ"ר בהתאמה. יצוין כי סכומים אלה גבוהים מהתעריף המרבי בסך 50.92 ש"ח למ"ר, שנקבע בתקנות הארנונה בסיווג העיקרי - קרקע תפוסה.

עיריית קריית מוצקין: נמצא כי במשך שנים קבעה עירייה זו בצו הארנונה שלה סכומי ארנונה שנתיים מעסיקים על פי קבוצות שטח, ולא על פי יחידת שטח. ב-2013 למשל היא חייבה עסקים ששטחם עד 20 מ"ר בסכום קבוע של 3,690.89 ש"ח, ועסקים ששטחם 30-21 מ"ר חויבו ב-4,735.39 ש"ח. פרט לכך, חייבה העירייה כל עסק בסכום קבוע נוסף של 686.00 ש"ח תחת הכותרת "תשלום שנתי נוסף למיסי עירייה".

המועצה המקומית פקיעין: נמצא כי התעריף הייעודי למועדוני ספורט פרטיים ולברכות שחייבה שקבעה המועצה בצו הארנונה עומד על 27.70 ש"ח למ"ר, סכום הנמוך מהתעריף המזערי לסיווג העיקרי - משרדים, שירותים ומסחר (62.08 ש"ח למ"ר). עוד נמצא כי התעריף הייעודי למגורים פנויים (דירה או קומה) שהיא קבעה הוא בסך 15.90 ש"ח למ"ר, סכום הנמוך מהתעריף המזערי לסיווג העיקרי - מגורים (31.62 ש"ח למ"ר).

המועצה האזורית הערבה התיכונה: נמצא כי התעריף הייעודי שקבעה המועצה בצו הארנונה שלה למבנים המשמשים ללינה כפרית (צימר) הוא בסך 6.74 ש"ח, סכום הנמוך מהתעריף המזערי לסיווג העיקרי - בתי מלון (34.94 ש"ח למ"ר).

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בני ברק, הרצלייה וקריית מוצקין, למועצה המקומית פקיעין ולמועצה האזורית הערבה התיכונה על כי קבעו בצווי הארנונה שלהן תעריפים החורגים מהוראות תקנות הארנונה.

עיריית קריית מוצקין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014, כי היא מגבשת הצעה לתעריף אחיד למ"ר לסיווג עסקים.

המועצה המקומית פקיעין מסרה בתשובתה מיוני 2014, כי תפעל לתיקון התעריף הייעודי למועדוני ספורט פרטיים ולברכות שחייבה בצו הארנונה שלה לשנת 2015. עוד מסרה כי תפעל לביטול התעריף הייעודי למגורים פנויים.

המועצה האזורית הערבה התיכונה מסרה בתשובתה ממאי 2014, כי בנובמבר 2013 החליטה מליאת המועצה לבטל את הסיווג הייעודי למבנים המשמשים ללינה כפרית.

בבדיקת השלמה שערך משרד מבקר המדינה במאי 2014, נמצא כי המועצה האזורית הערבה התיכונה לא פנתה למשרדי הפנים והאוצר בבקשה לאשר את ביטול הסיווג האמור. לפיכך לא אושר על ידיהם הביטול האמור והוא אינו תקף.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית הערבה התיכונה, כי על מנת להשלים את הליך ביטול הסיווג הייעודי למבנים המשמשים ללינה כפרית עליה לקבל את אישור שרי הפנים והאוצר.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין זה מתפקידו לבצע "בדיקת חוקיות" של כלל צווי הארנונה ברשויות המקומיות, וכי הדבר מוטל על כתפי הרשויות המקומיות עצמן. עוד מסר כי מחובתה של רשות מקומית הגובה ארנונה לפי תעריף החורג מהקבוע בתקנות הארנונה לסיווגים העיקריים, לשנות את התעריף, והיא נדרשת לעשות זאת אף ללא אישור השרים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בתור המאסדר של השלטון המקומי, עליו לפקח על הרשויות המקומיות, בין היתר באמצעות רואי החשבון המבקרים מטעמו את פעילותן, ולוודא כי צווי הארנונה שהן מחוקקות מדי שנה עומדים במגבלות שנקבעו בתקנות הארנונה.

סקר נכסים לקביעת הארנונה

ביצוע סקר נכסים בכל כמה שנים הוא אמצעי יעיל להשגת התאמה מלאה בין מספרם ושטחם של הנכסים בתחום הרשות המקומית והשימוש הנעשה בהם בפועל ובין רישומי מערך הארנונה של הרשות. זאת כדי שהארנונה המוטלת על הנכסים השונים תהיה מדויקת ושוויונית.

החקיקה הקיימת מאפשרת לרשויות המקומיות לבצע סקר נכסים אך אינה מחייבת זאת; משרד הפנים דורש מהן לבצע סקר כזה כתנאי לאישור תכנית הבראה (אם הסקר לא בוצע בארבע השנים שלפני הגשת תכנית הבראה לאישור), וכתנאי לקבלת החלק המותנה במענק האיזון (אם הוא לא בוצע בחמש השנים הקודמות לשנת הזכאות).

אי-ביצוע סקר נכסים

על פי נתוני משרד הפנים לשנת 2011¹², ישנן רשויות מקומיות שהטילו ארנונה שלא על בסיס נתוני מדידה מעודכנים. הועלה כי חלק מהרשויות המקומיות לא ביצעו סקר נכסים זה שנים רבות. להלן דוגמאות:

עיריית עכו: החלה בעריכת סקר נכסים לראשונה רק ב-2012.

12 משרד הפנים, אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, דוח ביקורת רואי חשבון ברשויות המקומיות, ממצאי ביקורת עיקריים לשנת 2011, פברואר 2013.

המועצה האזורית הגליל: החלה בביצוע סקר נכסים רק ב-2014, לאחר שב-21 מ-32 היישובים שבתחום שיפוטה לא נערך סקר נכסים מאז 1996 ובשמונה יישובים נוספים לא בוצע סקר נכסים מאז 2005.

המועצה האזורית מרום הגליל: החלה בביצוע סקר נכסים רק ב-2013, לאחר שלא ביצעה סקר כזה ביישובים שבתחום שיפוטה מאז 1995.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עכו ולמועצות האזוריות הגליליות ומרום הגליל על כך שלא ביצעו בתחום שיפוטן סקר נכסים במשך שנים רבות. עובדה זו מעלה את החשש שמא הארנונה שהטילו על הנכסים השונים בתחומן לא הייתה מדויקת ושוויונית, וייתכן שנגרם להן הפסד הכנסות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2014 מסרה עיריית עכו כי סיימה לבצע את סקר הנכסים ושהיא הביא להגדלה בהכנסותיה מארנונה. לדעת גורמי המקצוע בעירייה, "יש להקפיד על עריכתו של סקר מסוג זה אחת לחמש שנים".

אי-עדכון תוצאותיו של סקר הנכסים

המועצה המקומית כפר ברא: נמצא כי המועצה לא עדכנה באופן מלא את ממצאי סקר הנכסים שהזמינה ב-2010; עקב כך היא לא מיצתה את פוטנציאל החיוב בארנונה, הארנונה שהטילה לא הייתה מדויקת ושוויונית, ואף נגרם לה הפסד הכנסות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית כפר ברא על כך שלא פעלה לעדכון מערך הארנונה שלה על פי תוצאות סקר הנכסים שהזמינה.

משרד הפנים מסר בתשובותיו כי הוא מייחס חשיבות רבה לביצוע סקרי נכסים ברשויות המקומיות, אף על פי שאין חובה בחוק לקיימם, אולם מדובר במטלה שכרוכה בעלויות תקציביות נרחבות ביותר שחלק מהרשויות המקומיות יתקשו לעמוד בהן. עוד מסר כי על פי המידע המצוי ברשותו רשויות מקומיות מבצעות כיום סקרי נכסים באופן יזום לגבי אזורים מסוימים בהתאם לצורך ובהתאם לתעדוף שהן עושות בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע סקר נכסים יסייע בקביעת חיובי ארנונה מלאים ומעודכנים, ועשוי, בחלק מהמקרים, להגדיל באופן משמעותי את הכנסות הרשות המקומית מארנונה. לפיכך, על משרד הפנים לפעול לחייב את הרשויות המקומיות לבצע סקר כזה בתדירות ועל פי אמות מידה שיקבע מראש.

עדכון תעריפים ואישורים חריגים

על פי חוק ההסדרים, החל ב-2007 תעריפי הארנונה ברשויות המקומיות מתעדכנים מדי שנה בשיעור של 80% מהסכום המתקבל מחיבור מחצית שיעור עדכון מדד המחירים לצרכן ומחצית שיעור עדכון מדד השכר הציבורי (להלן - שיעור העדכון)¹³ - דהיינו, בשיטה התוספתית.

חוק ההסדרים ותקנות הארנונה מתירים לרשות מקומית לשנות את צו הארנונה שלה שלא בהתאם לשיעור העדכון, ובתנאי שהתעריף המעודכן לא יעלה על התעריף המרבי ולא יפחת מהתעריף המזערי. עוד היא רשאית לשנות סיווג או תת-סיווג של נכס, כל זאת בכפוף לקבלת אישור משרי הפנים והאוצר (להלן - אישור חריג). תחולתו של האישור החריג מראשית שנת הכספים שעליה הוא חל.

משרדי הפנים והאוצר בודקים את הבקשות לאישור חריג ומגבשים את ההמלצה אם לאשר או לדחות את הבקשה, כולה או מקצתה. משנת 2010 משרד הפנים מפרסם באתר האינטרנט שלו את "הקווים המנחים"¹⁴ לבדיקת בקשות לאישור חריג בארנונה.

לראשונה בינואר 2000 פרסם משרד הפנים נוהל הגשת בקשה לשינוי סיווג/תת-סיווג ו/או העלאה חריגה ו/או הפחתה חריגה (להלן - נוהל אישור חריג). הנוהל עודכן לאחרונה בפברואר 2014, בהתייחס לבקשות לאישור חריג לשנת 2014.

נתוני הגשת בקשות לאישור חריג

בטבלה להלן ישנם נתונים על מספר הבקשות לאישור חריג שהוגשו בשנים 2012-2014 ועל מספר האישורים החריגים שניתנו בשנים 2012-2013:

- 13 ביולי 2013 התקבל החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013, ולפיו החל משנת המס 2014 יעודכנו תעריפי הארנונה ברשויות המקומיות מדי שנה במלוא הסכום המתקבל מחיבור מחצית שיעור עדכון מדד המחירים לצרכן ומחצית שיעור עדכון מדד השכר הציבורי.
- 14 השיקולים המרכזיים בבדיקת הבקשות אשר להן יינתן משקל בכל מקרה לגופו ובהתאם לנסיבותיו.

לוח 3

אישורים חריגים להטלת ארנונה בשנים 2012-2014

2014		2013		2012		
השיעור מכלל הרשויות המקומיות (%)	מספר הבקשות	השיעור מכלל הרשויות המקומיות (%)	מספר הבקשות	השיעור מכלל הרשויות המקומיות (%)	מספר הבקשות	
44.4	114	35.8	92	47.5	122	הוגשו מהן: נדחו מסיבה טכנית
	אין נתונים		3		11	
		השיעור מכלל הבקשות שהוגשו (%)		השיעור מכלל הבקשות שהוגשו (%)		
	אין נתונים		89		111	נבחנו מהן: אושרו באופן מלא או חלקי נדחו
	אין נתונים	67.4	62	75.4	92	
	אין נתונים		27		19	

מהנתונים עולה כי היקפן הגדול של הבקשות המאושרות כאישור חריג אינו עולה בקנה אחד עם מטרת החקיקה - לאפשר העלאה חריגה במקרים מיוחדים בלבד - והדבר הופך את החריג לכלל ומשמש אמצעי לעקיפת המנגנון והתכלית של חוק ההקפאה.

מבקר המדינה נדרש לסוגיית קביעת תעריפי הארנונה עוד בשנת 2001¹⁵, וקבע כי "ייתכן שמצב שבו נדרש אישור חריג לארנונה ברשויות רבות מאוד מעיד על הצורך לבחון מחדש את השיטה לקביעת תעריפי הארנונה, ולשקול את האפשרות שהפיקוח של השלטון המרכזי יעשה לאו דווקא באמצעות עדכון תעריפים..." בית המשפט העליון התייחס אף הוא, פעם אחר פעם, לצורך בהסדרה כוללת וקוהרנטית של תעריפי הארנונה. כך למשל בפסק דין שניתן בשנת 2006 העיר בית המשפט¹⁶ כי "חיובי הארנונה וההתדיינויות סביבם הם מעיין בלתי נדלה של התדיינויות, באשר לסיווגים, באשר לשיעורים, באשר להקפאות רטרואקטיביות, ובכך לא מיצינו את קשת הפרשיות המוצאות דרכן לבתי המשפט. עקרונות הארנונה, להבדיל משיעוריה, נקבעים על בסיס מקומי ולא על בסיס ארצי, תוך טלאי על גבי טלאי והבדלים שאינם מוצדקים בין רשויות, ולתיקון הדברים יפה שעה אחת קודם" (ההדגשה לא במקור).

15 מבקר המדינה, דוח שנתי 51 לשנת 2000 ולחשבונית שנת הכספים 1999, אפריל 2001.
16 ע"א 10977/03 דור אנרגיה (1988) נ' עיריית בני ברק (פורסם במאגר ממוחשב, 30.8.06).

משרד הפנים מסר בתשובה הנוספת כי פעולותיו למתן אישורים חריגים נעשו בדין ובסמכות ועל פי הדין הנוהג, וכי חלק גדול מהבקשות לאישור חריג כוללות מספר סעיפים שמרביתם נדחים על ידי השרים. עוד הוסיף כי לאחרונה הוא החל בבחינת הצעות להקלות מסוימות בנוגע להעלאות והפחתות תעריפים במסגרת האישור החריג וזאת בכפוף לסוג הרשות ולחוסנה הכלכלי, ולאישור שרי הפנים והאוצר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 מסר משרד האוצר כי היקף הבקשות לאישור חריג הנו תוצאתי ונתון להחלטת הרשויות המקומיות, וחלקו נובע מהחלטת הממשלה מ-2011 ששינתה את הנוסחה שלפיה מחושבים מענקי האיזון הניתנים לרשויות המקומיות. לדבריו, ההחלטה עודדה את הרשויות המקומיות לקבוע העלאות חריגות בתעריפי הארנונה. עוד מסר כי במסגרת הקווים המנחים לבדיקת בקשות לאישורים חריגים לשנת 2015, הוקשחו התנאים למתן אישורים חריגים בארנונה על ידי המשרדים, וכי הוא פנה למשרד הפנים בהצעה לקבוע כי רשות מקומית תוכל להגיש בקשה לאישור חריג רק פעם בשנתיים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שבמשך שנים רבות, וחרף הערות נשנות של בית המשפט העליון ומבקר המדינה, לא צומצם השימוש באישורים חריגים להטלת ארנונה, ומשרדי הפנים והאוצר לא פעלו לשינוי השיטה לקביעת תעריפי הארנונה.

הבדיקה העלתה עוד כי נוכח הבקשות הרבות של רשויות מקומיות לאישור חריג, יזם מנכ"ל משרד הפנים דאז, בהסכמת משרד האוצר, פיילוט שבמסגרתו ניתן בשנת 2012 אישור אוטומטי לבקשות להעלאות תעריף הארנונה לסיווגים שאינם מגורים, ובלבד ששיעור ההעלאה אינו עולה על 15%.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הפנים והאוצר כי מתן אישור אוטומטי לבקשות להעלאה חריגה של תעריף הארנונה אך ורק לנכסים שאינם מבני מגורים, מייצר פגיעה בשוויון והכבדה בנטל המס על המגזר העסקי.

אישור הבקשות

רשויות מקומיות שהגישו למשרדי הפנים והאוצר בקשה להעלאה חריגה בארנונה ובקשתן טרם אושרה, נדרשות להמשיך לחייב את בעלי הנכסים בהתאם לתעריפים הקודמים. לאחר קבלת האישור החריג, על הרשויות להוציא לבעלי הנכסים השונים הודעות חיוב מעודכנות בגין ההפרשים שנוצרו, בהתאם לאישור שניתן. עיכוב בקבלת האישור החריג יוצר חוסר ודאות - הן אצל הרשות המקומית בנוגע להכנסותיה הצפויות מארנונה, והן אצל בעלי הנכסים בנוגע לשיעור החיוב שיושת עליהם; במקרים רבים העיכוב גם לא מותיר בידי הרשות המקומית די זמן להוצאת הודעות חיוב מעודכנות בשנת המס שלגביה ניתן האישור החריג, וכך עלול להיגרם להן הפסד הכנסות בגין אותה שנה.

1. בבדיקה נמצא כי חלק מהבקשות לאישור חריג, כמו למשל 21 מ-62 הבקשות שאושרו ב-2013 ו-11 מ-92 הבקשות שאושרו ב-2012, אושרו רק ביום האחרון של השנה ולפיכך לא יכלו הרשויות המקומיות לממש את האישור החריג בשנת המס שלגביה הוא ניתן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרדי הפנים והאוצר כי נוכח מספרן הרב של הבקשות לאישור חריג מחד גיסא, והליך האישור המסורבל מאידך גיסא, עליהם לבחון מחדש ובאופן יסודי את כל נושא האישור החריג - ובכלל זה לגבש פתרון זמני לשלב הביניים.

משרדי הפנים והאוצר מסרו בתשובותיהם כי נוכח העיכוב בנתינת האישורים החריגים עד לסוף השנה, הם יזמו את תיקון 136 לפקודת העיריות. לפי התיקון, החל בשנת הכספים 2015, החלטת מועצה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מיום 1 ביולי שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה. במסגרת התיקון האמור תוקן גם חוק ההסדרים, ונקבע כי אישור השרים לבקשות לאישור חריג יינתן עד יום 15 בדצמבר שלפני שנת הכספים שבשלה ניתן האישור.

2. עוד נמצא כי תשובות משרד הפנים לבקשות לאישור חריג ניתנו ללא נימוקים. בשל כך, חלק מהרשויות שבקשתן לאישור חריג סורבה, באופן מלא או חלקי, חזרו והגישו למשרדי הפנים והאוצר את אותה הבקשה בשנים העוקבות.

משרד הפנים מסר בתשובה הנוספת כי כל רשות מקומית הפונה אליו מקבלת את נימוקי הדחייה. עוד מסר כי החל משנת 2012 מוציא המשרד מכתבי נימוקים תמציתיים לרשויות מקומיות אשר בקשותיהן נדחו על ידי השרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לספק נימוקים מפורטים לסירוב לכל רשות מקומית שבקשתה לאישור חריג סורבה באופן מלא או חלקי.



מהאמור לעיל עולה כי מערך החיוב בארנונה מורכב ומסורבל בשל ריבוי סיווגים, תעריפים ושיטות מדידה, וכי חיוב הארנונה מתאפיין בחוסר אחידות ובחוסר שוויון.

עוד עולה כי כל הרשויות המקומיות מטילות ארנונה בשיטה התוספתית, כטלוי על טלוי, ובלי שנבחן סרגל הצרכים הדרוש למימון פעילותן. משרד מבקר המדינה לא מצא את מערכת הנימוקים, הסיבות וההצדקות ההגיוניות לשיעורי הארנונה המוטלים בפועל. היעדר ההצדקות למדיניות הארנונה הנוכחית מקבל משנה תוקף לנוכח העובדה כי טרם נקבע תמחיל השירותים שעל הרשויות המקומיות להעניק לתושביהן במסגרת תקציביהן השוטפים, וכי טרם נקבעו אמות המידה לאיכות השירותים האלה (סל שירותים)¹⁷.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו, כי חוק ההקפאה הגביל את סמכות הרשויות המקומיות לקבוע את שיעורי הארנונה שהן מבקשות להטיל על הנכסים שבתחומן. בכך ניטלה מהן היכולת לשלוט בצד ההכנסות של תקציבן ולהתאימו לצורכיהן ולשירותים שהן נדרשות לספק לתושביהן, בשל העברת עוד ועוד נטלים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. עוד ציין מרכז השלטון המקומי,

17 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012), בפרק "סל שירותים מוניציפליים ברשויות המקומיות".

כי לדעתו היקף ההכנסות מארנונה חייב להיקבע תוך הלימה לסל שירותים מוניציפלי שתידרש הרשות המקומית לספק לתושבים.

משרד הפנים מסר בתשובתו, כי סרגל הצרכים הדרוש למימון פעילות הרשות המקומית מתבטא בתקציבה, ולכן צריך להיקבע על ידיה בהתאם למאפייניה וליכולתה הכלכלית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי קיימת סתירה מובנית בין יכולתה של רשות מקומית לקבוע את תקציבה בהתאם לסרגל הצרכים הדרוש למימון פעילותה, לבין ההגבלות החלות עליה בקביעת תעריפי הארנונה בתחום שיפוטה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הפנים והאוצר לבחון מחדש את הליך הטלת הארנונה ושיעוריה ולפעול לתיקון כולל, שיטתי ופרוגרסיבי שלו, במקום לאשר תיקונים נחוצים והתאמות פרטניות רק לרשויות המגישות בקשות לאישור חריג.

משרד הפנים מסר בתשובותיו כי הוא מבצע עבודת מטה מקיפה בכל הנוגע למערך הארנונה; זאת על מנת לשפר ולייעל את התהליכים לסוגיה מורכבת זו.

מתן הנחות בארנונה לזכאים ולנכסי מדינה

חוק ההסדרים הסמיך את שר הפנים לקבוע את סוגי הנחות בארנונה, את אמות המידה להענקתן ואת שיעורן המרבי ושיעורן המזערי. בפברואר 1993 פורסמו תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, ואלה הסדירו את מתן הנחות והגדירו את תפקידיה של ועדת הנחות ברשות המקומית (להלן - תקנות הנחות)¹⁸.

תקנות הנחות קובעות שרשימת הנחות היא רשימה "סגורה" וניתן לחלקה לשלושה סוגים עיקריים: הנחות שאין לרשות המקומית שיקול דעת בנתינתן (מופיעות בפרק ה' לתקנות. להלן - הנחות חובה); הנחות שהרשות המקומית רשאית לאמץ במלואן או בחלקן או להגביל את שיעורן (מופיעות בפרק ב' לתקנות. להלן - הנחות כלליות); והנחות שניתנות בסמכות ועדת הנחות של הרשות המקומית (להלן - הנחות הוועדה)¹⁹.

על פי נתוני הדוחות המבוקרים, כלל הנחות בארנונה שנתנו הרשויות המקומיות ב-2012 הסתכמו בכ-2.97 מיליארד ש"ח, כ-11.4% מסך חיובי הארנונה באותה שנה. סכום זה גבוה בכ-156 מיליון ש"ח (כ-6.5%) מסך הנחות שניתנו על ידיהן ב-2011, שהסתכמו בכ-2.81 מיליארד ש"ח.

18 קיימים גם חוקים ספציפיים המקנים זכות להנחה בארנונה, כגון חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989; חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התשי"ג-1953.
19 מופיעות בפרקים ד', ה' ו-ה' לתקנות הנחות.

מבחני משנה למתן הנחות

בתקנות הנחות נקבע כי הרשות המקומית רשאית להתחשב במצבו החומרי של המחזיק בנכס, ולצורך כך אף לקבוע תנאים ומבחני משנה לזכאות להנחה. קביעת מבחני משנה למתן הנחות כלליות חשובה לחלוקת נטל צודקת יותר בין התושבים - בהתאם למצבם הכלכלי. בית המשפט העליון קבע כי "הנחה הניתנת לפלוני, חייבת בדרך הטבע להביא להכבדת נטל התשלום על אלמוני... או לקיצוץ בשירותים הניתנים לכלל"²⁰.

עיריית נצרת, המועצה המקומית אבו סנאן והמועצה האזורית חוף השרון: נמצא כי הן נתנו את שיעור ההנחה המרבי שנקבע בתקנות הנחות, ולא קבעו תנאים ומבחני משנה לזכאות להנחות שאינן הנחות חובה.

עיריית יקנעם ע"ת: העירייה קבעה בצו הארנונה שלה לשנת 2013 כי הנחות לזכאים יינתנו בהתאם לתקנות הנחות ובהתאם לשיקול דעתה, אולם במועד סיום הביקורת, טרם פרסמה אמות מידה שלפיהן שקלה בסופו של דבר את מתן הנחות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2014 מסרה עיריית יקנעם ע"ת כי היא אימצה את השיעור המרבי הקבוע בתקנות הנחות, ואינה נוהגת לתת הנחות פחותות מתעריף זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעיריות יקנעם ע"ת ונצרת, המועצה המקומית אבו סנאן והמועצה האזורית חוף השרון יקבעו אמות מידה ומבחני משנה לבחינת הזכאות להנחות שאינן הנחות חובה. היעדרם עלול לפגוע בשקיפות הליך מתן ההנחה ובחלוקת נטל המס בין התושבים.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2014, כי תבחן בחיוב קביעת מבחני משנה לצורך הגברת השקיפות ויעול תהליך מתן הנחות.

המועצה המקומית אבו סנאן מסרה בתשובתה מיוני 2014, כי תפעל לקביעת אמות מידה ומבחני משנה לבחינת הזכאות להנחות שאינן הנחות חובה.

המועצה האזורית חוף השרון מסרה בתשובתה כי מתוך רצון לשמור על אחידות, היא אפשרה לתושבים להגיע לתקרת שיעורי הנחות הקבועים בחוק. כן מסרה כי הנושא יידון מחדש במליאת המועצה בחודשים הקרובים.

מתן הנחות שלא כחוק

הבדיקה העלתה כי רשויות מקומיות מסוימות העניקו הנחות מסוגים שונים שלא בהתאם להוראות שנקבעו בתקנות הנחות, וללא בדיקה מספקת של זכאות המבקשים. הדבר פוגע במינהל התקין, בשוויון בפני החוק ואף גורם לאבדן הכנסות של חלק מהרשויות המקומיות. להלן עיקרי הממצאים:

20 בג"ץ 1384/04 עמותת בצדק - מרכז אמריקאי ישראלי לקידום צדק בישראל נ' שר הפנים, נט(6) 397 (2005).

עיריית בני ברק: תקנות ההנחות קובעות שהחל בשנת המס 2011, מי שמחזיק בנכס ויש לו בן או בת הזכאים לגמלה על פי תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע-2010, זכאי להנחה של עד 33% על 100 מ"ר משטח הנכס (להלן - הנחת ילד נכה).

נמצא כי ב-2012 נתנה העירייה ל-24 מחזיקי נכסים הנחת ילד נכה בשיעור 66% - במקום בשיעור 33%.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2010 מסרה עיריית בני ברק כי החוק לא קובע הנחה למקרים שבהם יש יותר מילד נכה אחד במשפחה. כן מסרה כי במקרים מועטים, חריגים וקשים במיוחד, היא נתנה הנחה של 33% על כל ילד נכה, בהתאם לנוהל פנימי שלה.

משרד מבקר המדינה ער לצורך להקל על משפחות המטופלות בכמה ילדים נכים. עם זאת, הוא מעיר לעיריית בני ברק על כך שפעלה בניגוד לחוק כשהעניקה למחזיקים בנכסים הנחת ילד נכה בשיעור גבוה מהשיעור הקבוע בתקנות ההנחות.

עיריית טירת כרמל, עכו ועפולה: בתקנות ההנחות נקבע כי אם "קיימת זכאות להנחות שונות על פי תקנות אלה, תינתן לזכאי הנחה, הנחה אחת בלבד, הגבוהה מבניהן, ולא תינתן כל הנחה למחזיק נוסף בנכס שלגביו ניתנה הנחה". קרי, ההנחה שתוענק לנכס המוחזק במשותף על ידי כמה מחזיקים תהיה אחת בלבד, ובשיעור הגבוה ביותר שזכאי לה אחד מהם.

נמצא כי שלוש העיריות האמורות נהגו להעניק הנחה לכל אחד מן המחזיקים בנכס המשותף, בהתאם לחלקו היחסי בשטח הנכס (להלן - הנחה משוקללת).

עיריית טירת כרמל ועפולה מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מיוני 2014, כי לדעתן הנחה משוקללת במקרים שהנכס מוחזק על ידי דיירים שאינם מהווים משפחה גרעינית היא מוצדקת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טירת כרמל, עכו ועפולה כי מתן הנחה משוקללת נוגד את הוראות הדין ואת תקנות ההנחות. על פי החוק, עליהן להעניק הנחה בארנונה למחזיק הזכאי לשיעור ההנחה הגבוה ביותר, ולו בלבד, לרבות במקרים שבהם המחזיקים בנכס אינם מהווים משפחה גרעינית.

עיריית עכו השיבה כי היא מקבלת את הערת הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים להסדיר את סוגיית ההנחות בארנונה למחזיקים בנכסים מהווים משפחה גרעינית. זאת כדי למנוע מצב שבו כל רשות מקומית פועלת כראות עיניה.

עיריית עכו: תיקון לתקנות הארנונה מ-2003 ביטל את הזכאות להנחה למקבלי דמי מזונות חדשים, כך שהחל בשנת 2004 רק מי שהחל לקבל דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי לפי חוק מזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, לפני 1.1.2003, ולא חלה הפסקה בת שישה חודשים רצופים לפחות בזכאות לגמלה החל ממועד זה, זכאי להנחה של עד 70% בארנונה (להלן - הנחת מזונות).

בביקורת נמצא כי עיריית עכו נתנה הנחת מזונות למחזיקה א', אף על פי שזכאותה לדמי מזונות קמה לאחר המועד האמור.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עכו כי עליה להקפיד על קיום הוראות הדין בעניין הנחת המזונות, שכן מתן הנחות למי שאינו זכאי גורם להפסד בהכנסותיה ופוגע בחלוקת הנטל בין התושבים.

עיריית עכו מסרה בתשובתה כי החל בשנת 2014 היא ביטלה את ההנחה למחזיקי א'.

אי-ביטול ההנחה לאחר פטירת הזכאי

עיריית עפולה : נמצא כי העירייה המשיכה להעניק הנחות בארנונה למחזיקים שהיו זכאים להנחה בחייהם, גם לאחר שהם נפטרו.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי אחת לשנה היא מקבלת מהביטוח הלאומי קובץ עם שמות הזכאים להנחה, מעדכנת את ההנחות לזכאים על פי הקובץ ומבטלת את ההנחות לאלה שאינם כלולים בו עוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה שעליה לבדוק אם הזכאים להנחות בארנונה בתחומה נמצאים בין החיים. עליה לפעול לקבלת דוח נפטרים ממשרד הפנים באופן שוטף ולבטל את הזכאות להנחה למחזיקים הכלולים בו.

מתן הנחות שאינן קיימות בתקנות ההנחות

המועצה האזורית מרום הגליל : נמצא כי המועצה העניקה לתושבים בתחומה הנחה בשם "הנחת גיל מופלג", שאינה קיימת בתקנות ההנחות: מדובר בהנחה בשיעור של 100% לשטח של עד 120 מ"ר, והיא ניתנה למחזיקים בנכסים שגילם מעל 80. קבלתה הותנתה בהצגת תעודת זהות לאימות גיל המבקש.

הועלה שבשנת 2012 העניקה המועצה "הנחת גיל מופלג" ל-99 מחזיקים בנכסים, בסכום כולל של כ-275,000 ש"ח.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה בתשובתה כי "הנחת גיל מופלג" ניתנת על ידיה לפחות מאז 1998, וכי בעלי התפקיד הנוכחיים במועצה קיבלו את הדבר כמצב קיים והניחו כי הוא חוקי. עוד מסרה שלמיטב הבנתה, אין מקום לבטלה בטרם יסתיים סקר הנכסים שהיא עורכת, אך היא בוחנת את הנושא וייתכן שביטול ההנחה ייעשה עוד קודם להשלמת הסקר, בכפוף לחוות דעת משפטית.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מרום הגליל כי פעלה בניגוד לחוק והעניקה למחזיקים בנכסים הנחה שאינה מעוגנת בתקנות ההנחות. בכך נגרם לה הפסד בהכנסה ונפגע השוויון בחלוקת הנטל בין התושבים. על המועצה לבטל את ההנחה הלא-חוקית לאלתר וללא קשר לסקר הנכסים שהיא עורכת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבדוק בהקדם את מתן "הנחת גיל מופלג" על ידי המועצה האזורית מרום הגליל. בהתאם לממצאי הבדיקה, עליו לשקול אם להביא את הסוגיה לידיעת הוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים ולטיפול.

הגבלת ההנחה לנכס אחד

תקנות ההנחות קובעות כי זכאים להנחה המחזיקים בשני נכסים או יותר יקבלו הנחה לנכס אחד בלבד, לפי הגבוה שבהם. כן נקבע כי הגבלה זו לא תחול על הנחות החובה. מכאן שזכאים להנחת חובה רשאים ליהנות מההנחה המגיעה להם על כל אחד מנכסיהם.

עיריית חיפה, נצרת, עכו ועפולה: נמצא כי העיריית האמורות קבעו בצו הארנונה שלהן כי הגבלת ההנחה לנכס אחד בלבד תחול גם על זכאים להנחות חובה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה, נצרת, עכו ועפולה כי כל עוד לא תוקנה החקיקה הקיימת, הן אינן רשאיות להגביל מתן הנחה לנכס אחד בלבד לזכאים להנחת חובה.

עיריית עפולה מסרה כי לאור הערת הביקורת היא תתקן בצו הארנונה שלה את ההנחה הרלוונטית.

עיריית נצרת מסרה כי תבהיר את הנושא בצו המסים שלה.

עיריית חיפה מסרה כי מועצת העיר החליטה להחיל את הגבלת ההנחה לנכס אחד בלבד על מכלול ההנחות המוענקות מכוח תקנות ההנחה, ובכללן הנחות החובה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי אין בסמכותה של מועצת העירייה לחרוג מהוראות החוק ותקנות ההנחות. על עיריית חיפה לפעול לתיקון צו הארנונה בהתאם.

ביטול הנחה לזכאי שלא שילם את יתרת החוב

על פי תקנות ההנחות, זכאי להנחה שלא פרע את יתרת חוב הארנונה עד סוף שנת הכספים (להלן - השנה השוטפת), ההנחה הכללית שנקבעה לו בטלה ומתווספת ליתרת הארנונה; עוד נקבע שלא תבוטל הנחת החובה שניתנה לו (מכוח פרק ה'2 לתקנות).

1. עיריית כפר קאסם, נצרת, סח'נין, קריית אתא, רחובות, רמלה ורמת גן והמועצות האזוריות גולן, חבל יבנה, מטה בנימין, מטה יהודה, מנשה ונחל שורק: הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות האמורות פעלו שלא בהתאם לתקנות ההנחות, ולא ביטלו הנחות כלליות שניתנו למי שלא שילם את יתרת הארנונה שלו עד לתום השנה השוטפת.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי עליהן לבטל את ההנחות הכלליות לתושבים שלא מסדירים את יתרת חובם עד תום השנה השוטפת. זאת לאחר שוודאו כי מבקשי ההנחות מודעים לכך.

עיריית סחינין והמועצות האזוריות חבל יבנה, מטה בנימין ומנשה מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מיוני ומיולי 2014, כי יפעלו בהתאם להצעת משרד מבקר המדינה ויבטלו החל ב-2014 את ההנחות לתושבים שלא הסדירו את יתרת חובם עד תום השנה השוטפת.

עיריית קריית אתא מסרה בתשובתה מיוני 2014 כי אין מקום לביטול ההנחה במקרים שבהם הזכאי נמצא בהליכי הסדרת החוב, או מתקשה בתשלום יתרת החוב, או במקרים שממילא יידונו בהם לצורך מחיקת חלק מהחוב.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה מיוני 2014 כי היא סבורה שביטול ההנחות יקשה על החייבים להגיע להסדר חוב ולעמוד בתשלומים, ולמעשה יביא להיווצרות חובות חדשים. זאת מכיוון שהחייבים הם ברוב המקרים תושבים שמצבם הכלכלי והאישי ממילא קשה. העירייה הוסיפה שפעולת ביטול ההנחות תצריך תוספת עלויות של כוח אדם - לביצוע הביטול עצמו ולמתן מענה לפניות הזכאים עקב כך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אתא ורמת גן כי עליהן לפעול לפי החוק הקיים, והדבר אינו נתון לשיקול דעתן. כגופים האמונים על אכיפת החוק עליהן להקפיד ולמלא אחר הוראות הדין כלשונו.

2. עיריית חיפה ועפולה: הבדיקה העלתה כי העיריית קבעו בצו הארנונה שלהן שביטול ההנחה לזכאים שלא שילמו את יתרת החיוב עד לתום השנה השוטפת יחול גם על זכאים להנחות חובה, זאת בניגוד לקבוע בתקנות ההנחות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה ועפולה כי קביעתן בצו הארנונה שיש לבטל גם הנחות חובה לזכאים שלא פרעו את יתרת החיוב עד תום השנה השוטפת, מנוגדת לדין.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה כי תקנן את ההנחיה בצו הארנונה שלה.

עיריית חיפה מסרה כי למיטב הבנתה, חוזר מנכ"ל משרד הפנים הדין במחיקת חובות (ראו להלן בפרק "מחיקת חובות ארנונה") מתיר מתן הנחה רטרואקטיבית, בין היתר במקרים שבהם מבקש ההנחה לא פרע את יתרת חיוב הארנונה עד תום השנה השוטפת, ולפיכך היא נמנעת מלבטל את ההנחה ונוהגת שלא על פי הוראת תקנות ההנחות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי חוזר מנכ"ל משרד הפנים עוסק במחיקת חובות ולא בביטול הנחות. על העירייה לפעול על פי תקנות ההנחות ולבטל את ההנחה לזכאי שלא פרע את יתרת החיוב עד תום השנה השוטפת.

הנחות לתעשייה חדשה

בתקנות ההנחות נקבע כי מועצת הרשות המקומית רשאית להעניק הנחה למחזיק במפעל תעשייתי חדש שהוקם בתחום הרשות המקומית, או הועתק מרשות מקומית אחרת, לתקופה של עד שלוש שנים ובשיעורים הולכים ויורדים מדי שנה שייקבעו על פי שיעור האבטלה באותו יישוב (להלן - הנחה לתעשייה חדשה).

עיריית עכו: הבדיקה העלתה כי העירייה נתנה הנחות לתעשייה חדשה בשיעורים שאינם תואמים את השיעורים המרביים שנקבעו בתקנות ההנחות, ובשיעורים שאינם יורדים מדי שנה. כך למשל בשנים 2011 ו-2012 היא העניקה הנחת תעשייה חדשה בשיעור של 50% לשני מחזיקים בנכסים כאלה, ובשנת 2013 - הנחה בשיעור 75%; לשני מחזיקים אחרים אישרו הגזבר ומנהל הארנונה הנחת תעשייה חדשה בשיעור קבוע של 50% למשך שלוש שנים החל מינואר 2011.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית עכו על כך שאישרה הנחות לתעשייה חדשה שלא בהתאם לתקנות ההנחות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה, כי על מועצת הרשות המקומית לדון בהנחות לתעשייה חדשה ולאשרן, ואין בסמכות הגזבר ומנהל הארנונה להחליט בעניין זה לבדם.

עיריית עכו מסרה בתשובתה כי היא תיקנה את שיעורי ההנחות לתעשייה חדשה בעקבות הביקורת.

ועדת ההנחות ברשויות המקומיות

ועדת ההנחות היא ועדת חובה בכל רשות מקומית. על פי תקנות ההנחות, בין יתר תפקידיה דנה הוועדה בבקשות להנחה של "מבקשים נזקקים"²¹ שזכאים להנחת "נזקק" לפי התקנות; במתן הנחות בארנונה על בניין חדש ריק, על מבנים המשמשים לתעשייה חדשה ולעסקים (ראו להלן). כן היא דנה במחיקת חובות שאינם ארנונה. הרכב ועדת ההנחות כולל נציגים מקרב חברי המועצה²², הגזבר, מנהל מחלקת הרווחה והיועץ המשפטי או נציג מטעמם. כשמדובר בעירייה, גם מנהל מחלקת הגבייה הוא חבר בוועדה.

מנתוני הדוחות המבוקרים עולה כי ההנחות שאישרו ב-2012 ועדות ההנחות של 252 רשויות מקומיות הסתכמו בכ-168 מיליון ש"ח, כ-6% מסך ההנחות שניתנו באותה שנה. ב-2011 ההנחות הסתכמו בכ-145 מיליון ש"ח, כ-5% מסך ההנחות.

אי-התכנסות ועדת ההנחות לישיבות

על פי פקודת העיריות, "יעדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס לפחות אחת לשלושה חדשים; לא כונסה ועדה כאמור, יורה ראש העיריה לכנסה, והוא יקבע את סדר היום של ישיבת הוועדה...". הוראה דומה מופיעה בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

21 בחלק מהמקומות הם מכונים "חריגים".

22 בעירייה - שלושה חברי מועצה, ובמועצות מקומיות ואזוריות - שניים.

עיריות אריאל, בית שמש, יקנעם עילית וכפר קאסם והמועצה המקומית מג'אר: נמצא כי ועדות ההנחות של חמש הרשויות המקומיות לא התכנסו בתדירות הקבועה בחוק, ויש כאלה שלא התכנסו כלל במשך פרק זמן ארוך. להלן פירוט מספר הפעמים שבהן התכנסו ועדות ההנחות של חמש הרשויות:

לוח 4

מספר הפעמים שבהן התכנסה ועדת ההנחות

מספר ישיבות בשנת 2013	מספר ישיבות בשנת 2012	מספר ישיבות בשנת 2011	הרשות המקומית
1	0	1	מועצה מקומית מג'אר
2	0	0	עיריית אריאל
5	0	0	עיריית בית שמש
0	0	0	עיריית יקנעם עילית
0	0	0	עיריית כפר קאסם

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות אריאל ובית שמש ולמועצה המקומית מג'אר כי עליהן לפעול לפי כל דין ולוודא שוועדות ההנחות שלהן מתכנסות אחת לשלושה חודשים לכל הפחות, כפי שנקבע בחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריות יקנעם עילית וכפר קאסם על כך שוועדות ההנחות שלהן לא התכנסו כלל במשך זמן רב. עליהן לפעול בהתאם לחוק, ולכנס את ועדותיהן בתדירות שנקבעה בחוק.

נימוק החלטות

בתקנות ההנחות נקבע כי מבקש הנחת "נזקק" ימציא לרשות המקומית בקשה חתומה על טופס ייעודי; הטופס יועבר לגזבר ולמנהל מחלקת הרווחה, שבתורם יעבירו אותו להחלטת הוועדה בצירוף חוות דעת בכתב. בתקנה 10 לתקנות ההנחות נקבע כי על ועדת ההנחות לתת את החלטותיה בכתב בצירוף נימוקים.

עיריית נצרת, המועצה המקומית פקיעין והמועצה האזורית מרום הגליל: בבדיקה נמצא כי ועדות ההנחות של שלוש הרשויות המקומיות הסתמכו על בקשות שמולאו באופן חלקי בלבד, קבעו את שיעורי ההנחה לזכאים בלא שקיבלו ממנהל מחלקת הרווחה חוות דעת בכתב לגבי מצבו הסוציאלי של המבקש, ולא צירפו להחלטותיהן את הנימוקים לאישור או לדחיית הבקשה.

המועצה המקומית פקיעין מסרה בתשובתה כי מנהל מחלקת הרווחה משתתף בכל ישיבותיה של ועדת ההנחות ונותן במהלכן את חוות דעתו לגבי המקרים המטופלים על ידי מחלקת הרווחה.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה בתשובתה כי מליאת המועצה אימצה מנגנון קבוע למתן הנחות ביחס לכל המבקשים. לטענתה, ועדת ההנחות פעלה על פי אותו מנגנון, כך שלא היה צורך לנמק כל החלטה שהתקבלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נצרת, למועצה המקומיות פקיעין ולמועצה האזורית מרום הגליל שעליהן לוודא כי הבקשות להנחה שמוגשות לוועדת ההנחות יהיו מלאות ושלמות ויצורפו אליהן כל המסמכים הנדרשים. כן עליהן להקפיד לנמק בכתב את החלטותיהן. בהיעדר תיעוד מלא ונימוקים בכתב, לא ניתן לבקר את ועדת ההנחות ולהבטיח את איכות פעולתה.

עיריית נצרת מסרה כי היא מקבלת את הערת המבקר; היא הנחתה את הפקידים הממונים על ההנחות להקפיד שהתושבים ימלאו כיאות את הבקשות ויצרפו כל חומר רלוונטי.

הנחות לנזקקים

על פי סעיף 7 לתקנות ההנחות, ועדת ההנחות מוסמכת לתת הנחה של עד 70% למחזיק בנכס המוגדר "נזקק". נזקק הוא אחד מאלה: מחזיק בנכס שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד בשל טיפול רפואי חד-פעמי או מתמשך, שלו או של בן משפחתו; מחזיק שקרה לו אירוע אשר הביא להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי. בביקורת נמצא כי חלק מן הרשויות המקומיות העניקו הנחות נזקקים למחזיקים בנכסים שאינם נזקקים על פי החוק. להלן דוגמאות:

עיריית בני ברק: הבדיקה העלתה כי ועדת ההנחות של העירייה חרגה מסמכותה ואישרה הנחות נזקקים למחזיקים שאינם עונים על הגדרת "נזקק". כך למשל היא אישרה במשך כמה שנים הנחות כאלה בנימוק שלמבקש "הוצאות מרובות בגין שירותיו לקהילה ולכן מתקשה בכלכלתו".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בני ברק על כך שוועדת ההנחות שלה אישרה הנחות נזקקים למחזיקים שלא עונים על הגדרת "נזקק" הקבועה בתקנות ההנחות. בכך חרגה מסמכותה ופגעה בהכנסות העירייה, בחלוקת הנטל בין התושבים ובמראית פני הצדק.

עיריית בני ברק מסרה בתשובתה כי ההנחות האמורות בוטלו, וכי תקנות ההנחות הובהרו היטב לחברי ועדת ההנחות.

עיריית נצרת: הבדיקה העלתה כי ועדת ההנחות שלה חרגה מסמכותה ואישרה הנחות נזקקים בשיעור גבוה מהמותר בתקנות ההנחות. כך למשל אישרה בשנת 2012 ל-180 מחזיקים הנחת נזקק בשיעור 80%.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת על כך שוועדת ההנחות שלה אישרה הנחות נזקקים בשיעור גבוה מהקבוע בתקנות ההנחות. בכך חרגה הוועדה מסמכותה ופגעה בהכנסות העירייה, בחלוקת הנטל בין התושבים ובמראית פני הצדק.

עיריית נצרת השיבה כי אם יתברר כי ההנחה הוענקה שלא כדין, היא תבוטל.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שעליהן להיצמד להגדרות שבדין, ולא לאפשר לוועדות ההנחות שלהן לחרוג מסמכותן. ועדת ההנחות אמורה לדון בזכאות להנחות אך ורק לפי העילות שנקבעו בתקנות ההנחות, ולאשר אותן בהתאם לשיעורים שנקבעו בהן.

ארנונה על נכסי המדינה

ארנונה בערי עולים

על פי תיקון לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן - פקודת הפיטורין), החל ב-1998 המדינה מחויבת לשלם ארנונה בשיעור מלא בעד נכסים שבבעלותה, השוכנים בתחומי העיר ירושלים ובתחומי רשויות מקומיות נוספות ששר הפנים יכריז עליהן כ"ערי עולים" לאחר התייעצות עם שר האוצר (להלן - ערי עולים), ובשיעור מופחת ביתר הרשויות המקומיות. נכון למועד סיום הביקורת הוגדרו 61 רשויות מקומיות²³ כערי עולים, 37 מהן הוגדרו ככאלה בשנים 1956-1957, 22 בשנים 1957-1966 ושתיים נוספות בשנים 1967-1991.

מהאמור לעיל עולה כי רשות מקומית המוגדרת "עיר עולים" נהנית מהכנסות ארנונה גבוהות יחסית בגין כל מ"ר של נכסי ממשלה הנמצאים בתחומה, בהשוואה לרשות שלא הוגדרה ככזו.

עיריית נהרייה למשל מוגדרת כעיר עולים. בשל כך היא מחייבת את המרכז הרפואי לגליל - השייך למשרד הבריאות, בארנונה שנתית של כ-8.4 מיליון ש"ח; זאת לעומת סכום של כ-3.8 מיליון ש"ח שהיה מוטל על המרכז הרפואי אם עיריית נהרייה לא הייתה מוגדרת כעיר עולים²⁴.

יצוין כי כבר בשנת 2005 העיר מבקר המדינה למשרדי הפנים והאוצר כי יש להפעיל את הסדר ערי העולים באופן דינמי ותוך כדי בחינה מתמדת של הנתונים וקביעת אמות מידה, כדי שלא ליצור עיוותים בגביית תשלומי הארנונה, וכי "על משרד הפנים ומשרד האוצר לקיים בחינה מקיפה בנושא זה"²⁵. בתשובתו לדוח האמור מסר משרד הפנים כי שר הפנים הסמיך את המשנה למנכ"ל המשרד דאז לטפל בנושא מעמדן של ערי העולים ולבחון את ההצדקה לקיומן.

בביקורת הנוכחית הועלה כי משרדי הפנים והאוצר טרם קבעו אמות מידה ברורות ומדויקות להכרזה על רשות מקומית כעל עיר עולים, ומן הסתם גם לא קבעו מנגנון לעדכון רשימת ערי העולים.

ב-2013 ערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת דוח בנושא ערי עולים²⁶. מהדוח עולה כי ב-26 מבין הרשויות המקומיות המוגדרות כערי עולים, שיעור העולים נמוך מהממוצע הארצי - כך למשל עיריית בית שאן ורמת השרון. לעומתן, 16 רשויות מקומיות שבהן שיעור העולים גבוה מן הממוצע הארצי לא מוגדרות כערי עולים - כך למשל עיריית אריאל (שיעור העולים בה הוא כ-40%) ועיריית בת ים (שיעור העולים בה הוא כ-33%). בנסיבות אלה נוצר עיוות בחלוקת הכנסות מארנונה, כיוון שרשויות מקומיות אחדות שאינן זקוקות לכך נהנות מתוספת הכנסות על חשבון רשויות מקומיות אחרות שזקוקות לה.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למשרדי הפנים והאוצר על כך שטרם קבעו מנגנון לעדכון רשימת ערי העולים, בהתאם לאמות מידה אובייקטיביות ומהימנות, אף על פי שבעבר הוא כבר העיר להם על כך. השיהוי בטיפול בנושא זה מנציח מצב לא תקין, שבו רשויות מקומיות מסוימות נהנות מתוספת הכנסות מארנונה של נכסי מדינה אף על פי ששיעור העולים באוכלוסייתן נמוך, בעוד רשויות אחרות מחייבות נכסים אלה בשיעור חלקי בלבד אף על פי ששיעור העולים באוכלוסייתן גבוה.

- 23 37 עיריות, 11 מועצות מקומיות ו-13 מועצות אזוריות.
- 24 על פי פקודת הפיטורין, בתי חולים ממשלתיים שאינם בתחום עיר עולים ייהנו מהנחה בארנונה בשיעור של 55%.
- 25 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2005), בפרק "גביית מסים, ארנונה והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון", עמ' 233.
- 26 מרכז המחקר והמידע כנסת ישראל, הגדרת רשויות מקומיות כערי עולים או כרשויות קולטות עלייה, 16.6.13.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי גורמי המקצוע שלו גיבשו אמות מידה להכרה בערי עולים, על בסיס מספר העולים ברשות המקומית ובהתאם לחוסנה הכלכלי, וכי אמות המידה הוצגו לשר הפנים שהנחה לקדמן תוך בחינת ההשלכות הצפויות. משרד הפנים הוסיף כי הסוגיה מלוכנת כעת מול משרד המשפטים ומשרדי ממשלה רלוונטיים אחרים.

משרד האוצר, לעומת זאת, מסר כי לדעתו יש לערוך תיקון חקיקה אשר יבטל את ההכרזה על רשות מקומית כעיר עולים, בשל חוסר היעילות והמידתיות שבהכרזה זו, וכי הסוגיה נידונה בימים אלה בין משרדי הפנים, האוצר והמשפטים.

ארנונה על נכסים המוחזקים בידי משרד הביטחון וצה"ל

בתיקון לפקודת הפיטורין מ-1998 נקבע כי הארנונה המוטלת על נכסים שמחזיקים בהם משרד הביטחון או צה"ל, או גוף מטעמם, תהיה בשיעור 30% מהסכום החל על כל האזרחים. שיעורי הארנונה המופחתים לא יחולו בתחום עיריית ירושלים ובתחום ערי עולים.

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא "התדיינות בין המדינה ובין רשויות מקומיות"²⁷ (להלן - הליך הברור המוקדם) נקבע, בין היתר, כי בטרם תוגש תביעה על ידי רשות מרשויות המדינה נגד רשות מקומית, ייעשה ברור מוקדם בין הנוגעים לעניין, כדי לבחון את האפשרות להסדיר את הנושא השנוי במחלוקת ללא הזדקקות לערכאות. לצורך זה נקבע בהליך הברור המוקדם כי לפני שפונים לפרקליט המחוז בבקשה להגיש תביעה אזרחית נגד רשות מקומית - יש להעביר את נושא התביעה, בתיאום עם פרקליט המחוז, לידיעת הממונה על המחוז, והוא ינסה להסדיר את העניין.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מנובמבר 2004 בנושא "תשלום ארנונה השנויה במחלוקת המוטלת על המדינה על ידי הרשויות המקומיות"²⁸, נקבע כי משרד ממשלתי אשר קיבל דרישה לתשלום ארנונה שאינו חולק עליה ישלמה במועד. לגבי החלק בדרישה השנוי במחלוקת, יפנה לאלתר לרשות המקומית ויביא בפניה את השגותיו. אם לא הגיע המשרד להסכמה עם הרשות המקומית לגבי החלק השנוי במחלוקת, הוא ינהג בהתאם להליך הברור המוקדם.

מבקר המדינה מצא בעבר²⁹ כי במקרים אחדים לא יושם הליך הברור המוקדם לפני הגשת תביעות לבתי משפט, ובמקרים אחרים הוא לא היה יעיל ולא סייע ליישוב המחלוקת. עוד מצא מבקר המדינה כי בעבר, מרבית המחלוקות יושבו בדרך של משא ומתן בין נציגי משרד הביטחון ובין נציגי הרשות המקומית. בסיומו של המשא ומתן הושגו הסדרים לגביית חובות הארנונה מן העבר ולתשלומי הארנונה בעתיד.

בשנים האחרונות התגלעו מחלוקות רבות בין הרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון וצה"ל בנוגע לארנונה שהוטלה על נכסים המוחזקים בידיהם. לצורך ההתדיינות נאלצו חלק מהרשויות המקומיות לשכור שירותים מקצועיים בשני תחומים: שירותים משפטיים ממשרדי עורכי דין פרטיים ושירותי מדידה מחברות העוסקות במדידות הנדסיות, דבר שגרם להן להוצאות כספיות כבדות. להלן דוגמה:

ה מ ו ע צ ה א ז ר י ת מ ר ח ב י ם : הבדיקה העלתה כי במאי 2002 התקשרה המועצה בהסכם עם משרד עורכי דין (להלן - עורך הדין), לפיו הוא יטפל בנושאים השנויים במחלוקת בינה לבין מחזיקים שונים בנכסים שאינם למגורים בתחום שיפוטה, בהם גם משרד הביטחון וצה"ל. בהסכם נקבע כי עורך הדין יבדוק את שומות הארנונה של המועצה, אם יהיה צורך יבצע על חשבוננו מדידה

27 הנחיה 6.1200 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, משפט אזרחי, יישוב סכסוכים מחוץ לכתלי בית- המשפט, י"ג ניסן התשכ"ט, 1 אפריל 1969, עדכון ב' אדר ב' התשס"ג, 6 מרץ 2003 (60.105).
28 חוזר מנכ"ל 11/2004 מיום 1.12.2004.
29 ראו הערה 25.

בנכסים, ויכין עבור המועצה שומות ארנונה מעודכנות על בסיס המדידה, התחיקה והפסיקה הרלוונטיות. נוסף לכך נקבע כי עורך הדין יסייע למועצה במתן תשובות להשגות, וייצג אותה בהליכי ערר ו/או בכל הליך משפטי שיידרש.

בהסכם נקבע כי בתמורה לשירותים הנ"ל יקבל עורך הדין שכר טרחה חד-פעמי בסך השווה ל-40% מתוספת הארנונה שתיגבה בפועל עקב הגדלת השומה בשל טיפולו. זאת בגין שנות המס עד לסוף שנת המס שבה יסתיים הטיפול (להלן - תוספת הארנונה). באוקטובר 2012 חתמו המועצה ועורך הדין על תיקון להסכם, ולפיו יעמוד שכר הטרחה בכל הקשור לתיק הארנונה של משרד הביטחון על 30% מתוספת הארנונה.

במהלך העשור שבין 2002 ל-2012 טיפל עורך הדין במחלוקות שהתגלעו בין המועצה למשרד הביטחון וצה"ל בעניינים אלה: תעריף הארנונה בגין קרקע תפוסה, שטחי המבנים ואי-קבלת נתוני מדידות של בסיסי צה"ל שבתחום השיפוט של המועצה. במהלך 2012 הגיעה המועצה לפשרה עם משרד הביטחון וצה"ל, שבעקבותיה שילמה לו המועצה שכר טרחה בסך 15.65 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מרחבים על כך שלא קיימה את הליך הברור המוקדם שנקבע הן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה והן בחוזר המנכ"ל של משרד הפנים. בחירתה לפעול ליישוב המחלוקות עם משרד הביטחון באמצעות עורך דין פרטי ולשלם לו שכר טרחה בשיעור 30% מתוספת הארנונה, הסבה לה הוצאה כספית כבדה ביותר שאינה מתיישבת עם חובתה לנהוג בחיסכון וביעילות.

ראש המועצה האזורית מרחבים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עם כניסתו לתפקיד בדצמבר 2012, הוא נחשף להסכם האמור ופנה למשרד הפנים לקבלת הנחיות לטיפול בנושא. ראש המועצה הוסיף כי מתנהל משא ומתן בין המועצה לעורך הדין להשבת כספים למועצה וכי עורך הדין מביע נכונות לעשות כן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על כך שגביית תשלומי הארנונה שנקבעו לגביהם הוראות חוקיות והנחיות מחייבות, מתנהלת בדרך של התמקחות והתדיינות. מצב זה מלמד על חוסר הפנמה של הוראות אלה, ועל היעדר יישומן כנדרש. על משרד הפנים לקבוע מדיניות ברורה ועקרונות מנחים בהתאם להוראות הדין בסוגיות השנויות במחלוקת, ולהנחות את המתדיינים להסדיר את העניין על פיהם. עליו להסתייע בעניין זה ביועץ המשפטי לממשלה.

משרד הפנים מסר כי בימים אלה מתבצעת עבודת מטה בשיתוף משרד הביטחון, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, המתמקדת בארנונה המוטלת על מתקנים ביטחוניים, במטרה לגשר על המחלוקות.



תקנות ההנחות בארנונה מפרטות, כאמור, עילות למתן הנחה. העילות למתן הנחה מרובות, ונבדלות זו מזו בשיעור ההנחה המרבי, בשטח הנכס אשר לגביו ניתן לקבל את ההנחה ובמבחנים הנדרשים לאישורה על ידי גורמי הרשות המקומית. חלק מהעילות מקנות לזכאי הנחה בכפוף לשיקול דעתה של הרשות המקומית, וחלק אחר מחייב את הרשות לתת הנחה לזכאי. מצב הדברים המתואר מהווה פתח לטעויות רבות במתן הנחות בארנונה, ומקשה על הפיקוח והבקרה על פעולות הרשות המקומית בתחום זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הפנים והאוצר והרשויות המקומיות לבחון מחדש את נושא ההנחות בארנונה, שיעוריהן והמבחנים לקבלתן במטרה ליצור אחידות ושוויוניות בתחום זה. על משרד הפנים לרכז את העילות למתן הנחה תחת מספר מוגדר ואחיד של קבוצות שבהן שיעור ההנחה ושטח הנכס הזכאי לה זהים, ולפעול למתן הנחות בארנונה באופן הוגן ושוויוני יותר.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי נכון וראוי לקבוע מבחן הכנסה למתן הנחות בארנונה, כך שההנחות יינתנו באופן פרוגרסיבי ולא לה המשתכרים שכר נמוך.

מעקב אחר חובות הארנונה וגבייתם

היקף חובות הארנונה לרשויות המקומיות

מנתוני הדוחות המבוקרים של 252 רשויות מקומיות עולה כי היקף חובות הארנונה אצלן גדל מדי שנה, והסתכם בסוף שנת 2012 בכ-27.5 מיליארד ש"ח. זוהי עלייה של כ-1.9 מיליארד ש"ח (כ-7.4%) מסוף שנת 2011, שבה הסתכם היקף חובות הארנונה בכ-25.6 מיליארד ש"ח.

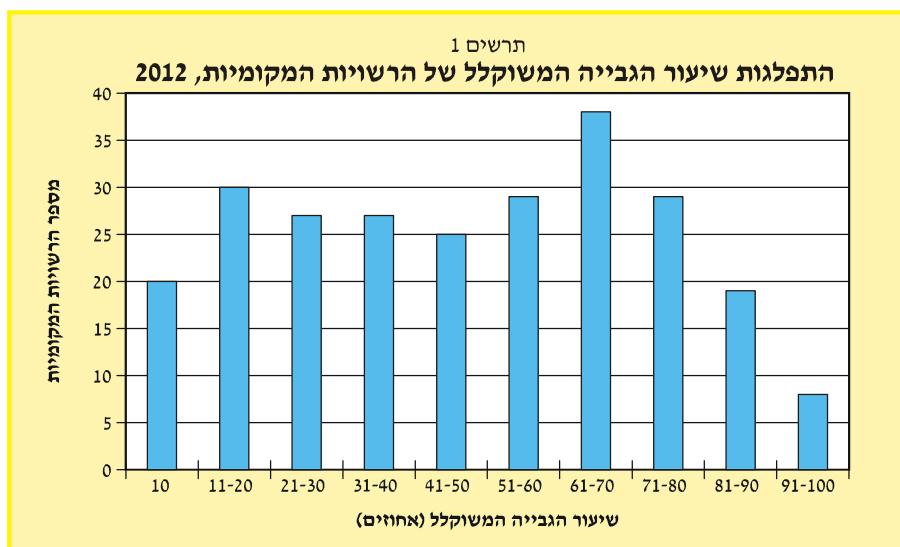
נתונים אלה משקפים תמונה עגומה, ובעיקר מדאיגה, בכל הנוגע לטיפול הרשויות המקומיות בהיקף העצום של חובות הארנונה שאינם משולמים להן.

משרד מבקר המדינה בדק כמה היבטים בפעולות המעקב של הרשויות המקומיות אחר חובות הארנונה וגבייתם. להלן עיקר הממצאים:

שיעור הגבייה

מנתוני הדוחות המבוקרים עולה כי בשנת 2012 גבו הרשויות המקומיות חובות ארנונה בסך כולל של כ-20 מיליארד ש"ח, שהיוו כ-42% מסך כל חיובי הארנונה נטו³⁰ באותה שנה (להלן - שיעור הגבייה המשוקלל). להלן התפלגות שיעור הגבייה המשוקלל בין הרשויות המקומיות:

30 "חיוב ארנונה נטו" - יתרת החוב לתחילת שנה בתוספת החיוב בשנת הדוח ובניכוי פטורים, שחרורים והנחות.



מהתרשים עולה כי רק בשמונה מבין 252 רשויות מקומיות היה שיעור הגבייה המשוקלל גבוה מ-90%. עוד עולה כי ב-129 רשויות מקומיות הוא לא עלה על 50%, וב-20 מתוכן שיעור הגבייה המשוקלל לא עלה על 10%.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי הוא משקיע משאבים רבים בניסיון לשפר את שיעורי הגבייה של הרשויות המקומיות, הן על ידי הטלת סנקציות על רשויות מקומיות בעלות שיעורי גבייה נמוכים והן על ידי תמריצים לאלה המשפרות את שיעור הגבייה שלהן.

משרד האוצר מסר כי גביית ארנונה בשיעורים גבוהים היא חובה בסיסית של כל רשות מקומית, וכי על מנת להגדיל את שיעורי הגבייה נקבע ב-2008 כי 15% ממענק האיזון³¹ יותנה בעמידה בשיעורי הגבייה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה ששיעור הגבייה המשוקלל של חובות הארנונה בכלל הרשויות המקומיות עמד בשנת 2012 על 42% בלבד. על הרשויות המקומיות לפעול ללא דיחוי להעלאת שיעור הגבייה של חובות הארנונה.

חובות הארנונה ביחס לחוב המצרפי של רשויות מקומיות

מדוח נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2012³² שפרסם משרד הפנים, עולה כי הגירעון המצטבר³³ בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות הסתכם בסוף 2012 בכ-4.13 מיליארד

31 מענק המועבר לרשויות המקומיות כדי לגשר בין ההוצאות של הרשות המקומית לבין הכנסותיה.

ש"ח, וכי עומס המלוות³⁴ לפירעון בסוף אותה שנה עמד על 13.91 מיליארד ש"ח. החוב המצרפי³⁵ של הרשויות המקומיות הסתכם אפוא בכ-18.04 מיליארד ש"ח, כשני שלישים מיתרת חובות הארנונה כלפיהן.

נציגי משרד מבקר המדינה בדקו את היחס שבין חוב הארנונה כלפי הרשות המקומית לבין החוב המצרפי שלה (להלן - מכפיל חוב הארנונה): מכפיל גבוה מצביע על אזלת יד של הרשות המקומית בגביית החובות כלפיה, שכן בגביית שיעור קטן מחובות הארנונה יכולה הרשות המקומית לכסות את החוב המצרפי שלה.

להלן נתונים על יתרת חובות הארנונה, החוב המצרפי, שיעור הגבייה המשוקלל ומכפיל חוב הארנונה של כמה רשויות מקומיות שנבדקו, כפי שעלו מנתוני הדוחות המבוקרים שלהן לשנת 2012:

לוח 5

מכפיל חוב הארנונה של רשויות מקומיות נבחרות ליום 31.12.12

מרום הגליל	באר שבע	חיפה	עכו	אבו סנאן	נצרת
26.6	958.0	2,285.8	253.8	54.1	777.5
31.3	520.8	1,163.7	115.1	15.9	61.9
41%	38%	34%	30%	13%	9%
0.85	1.84	1.96	2.21	3.40	12.56

הנתונים בטבלה מראים כי מכפיל חוב הארנונה של הרשויות המקומיות עולה ביחס הפוך לשיעור הגבייה המשוקלל שלהן.

אילו הרשויות המקומיות היו גובות את הארנונה ביעילות, מעלות את אחוזי הגבייה ונמנעות מיצירת חובות חדשים ככל שנה, היה החוב המצרפי שלהן פוחת בצורה משמעותית. במצב רצוי כזה, ייתכן מאוד שבחלק מהמקרים היו נוצרים עודפים ואלה היו מסייעים להרחיב ולשפר את השירותים שהרשויות המקומיות מספקות לתושביהן.

עיריות באר שבע ונצרת מסרו בתשובותיהן כי הן נוקטות את כל האמצעים החוקיים העומדים לרשותן לשם הגברת האכיפה והגבייה, וכי רוב חובות הארנונה שלא שולמו להן הם חובות היסטוריים שנוצרו לפני יותר מעשור ומריביות והפרשי הצמדה בגינם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי הפנים והאוצר ייתנו דעתם על מכפיל חוב הארנונה בבואם לדון בתכניות הבראה ובבקשות לאישור העלאה חריגה בארנונה מצד רשויות מקומיות.

32 משרד הפנים, אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2012, ירושלים, תשרי התשע"ד, ספטמבר 2013.

33 "גירעון מצטבר" הוגדר בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, כ"עודף התחייבויות על נכסים כפי שמופיע בדוח השנתי המבוקר האחרון של הרשות המקומית".

34 "עומס המלוות" - יתרת ההלוואות והאשראי שקיבלה רשות מקומית העומדת לפירעון בשנים הבאות.

35 "חוב מצרפי" - סכום המתקבל מחיבור הגירעון המצטבר ועומס המלוות.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי פנה אל משרד הפנים בבקשה לבחון אפשרות שכחלק מנוהל אישור חריג, ייבחנו הבקשות לאור מכפיל חוב הארנונה של הרשות.

הגדרה ורישום של חובות מסופקים

1. מהבחינה החשבונאית, חובות מסופקים הם חובות שיש חוסר ודאות לגבי גבייתם. על פי נתוני הדוחות המבוקרים, נכון לסוף 2012 הגדירו הרשויות המקומיות כ-17 מיליארד ש"ח (כ-62%) מסך חובות הארנונה כלפיהן כחובות מסופקים - גידול של כ-1.8 מיליארד ש"ח (כ-12%) מסוף 2011 (כ-15.2 מיליארד ש"ח שהיוו כ-60%).

בדוח השנתי של משרד הפנים צוין כי חובות הארנונה לרשויות המקומיות הסתכמו בסוף 2012 בכ-10.45 מיליארד ש"ח, לעומת כ-10.32 מיליארד ש"ח בסוף 2011. אולם יתרת החוב שהציג משרד הפנים בדוח השנתי שלו לא כללה את חובות הארנונה שהוגדרו על ידי הרשויות המקומיות כחובות מסופקים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הפנים על כך שקיזז מן הדוח השנתי שלו את יתרת החובות המסופקים של הרשויות המקומיות - שב-2012 הסתכמו כאמור בכ-17 מיליארד ש"ח - ולפיכך הציג תמונה חלקית של חובות הארנונה שלהן. בדרך זו ייפה משרד הפנים את התמונה האמתית של היקף החובות ונתן לרשויות המקומיות לגיטימציה להתייחס לחובות המסופקים כאל חובות אבודים שאין כל יכולת לגבותם.

2. כללי הרישום והדיווח הכספיים של הרשויות המקומיות מבוססים על תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988. נתוני הנהלת החשבונות נרשמים ב"שיטת המזומנים המתוקנת"³⁶, ופירוש הדבר שנושאים מהותיים בדוחות הכספיים של הרשות המקומית נרשמים שלא על פי כללי החשבונות המקובלים. בחזור מנכ"ל משרד הפנים מ-2008 צוין כי אופן הרישום הנוכחי יוצר עיוותים רבים בהצגת תוצאות פעילותה של הרשות המקומית.

על מנת לתקן את העיוותים בשיטת הרישום החליטה ממשלת ישראל כבר ב-1997 לשנות את שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות. לשם כך מינה שר הפנים דאז ועדה בראשות פרופ' אמיר ברנע, שהגישה את המלצותיה ביולי 1998. בחזור המנכ"ל מ-2008 נקבע כי "החל משנת 2009 יעברו כל הרשויות המקומיות לרישום על בסיס צבירה מלא", בהתאם להמלצות ועדת ברנע.

נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם השתנתה שיטת הרישום והדיווח הכספי של הרשויות המקומיות. פירוש הדבר הוא שמאזני הרשויות המקומיות אינם כוללים את יתרת החייבים כלפיהן מחד גיסא, ואת השפעת החובות המסופקים כלפיהן מאידך גיסא. ההנחיות המקצועיות לרואה חשבון לשנת 2013, שהוציא האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים (להלן - הנחיות האגף לביקורת), קובעות כי סכומי החובות המסופקים והחובות למחיקה ייכללו בנספח לדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות.

36 שיטת רישום מיוחדת שמרבית ההכנסות נרשמות בה על בסיס מזומן, ואילו ההוצאות נרשמות בה על בסיס מצטבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שאין ביטוי מלא ומפורט של החובות המסופקים במאזנים המבוקרים של הרשויות המקומיות מובילה להצגה שגויה של מצבן הכספי.

משרד הפנים מסר בתגובה הנוספת כי אופן הצגת החובות המסופקים בדוחות הכספיים המבוקרים יתוקן החל בשנת הכספים 2014.

3. בהנחיות האגף לביקורת נקבע כי הרשות המקומית תכין אומדן של החובות המסופקים. האומדן יתבצע בחלקו לגבי יתרות חוב פרטניות ובחלקו על פי שיעורים מסוימים מיתרות החוב משנים קודמות.

הבדיקה העלתה כי במצב של חוסר אחידות ובהיעדר אמות מידה ברורות, אימצו לעצמן הרשויות המקומיות כללים שונים להגדרת חובות מסופקים. עיריית חיפה, למשל, קבעה כי חובות שעונים על הגדרת חוב מסופק הם חובות שעברו שלוש שנים מיום היווצרותם ושבהלך השנים האלה לא נוצר קשר עם החייב; עיריית תל אביב-יפו קבעה כי חובות מסופקים יחושבו לפי שיעור מסך יתרת החייבים, בהתאם לשיעורי הגבייה הממוצעים; עיריית רעננה קבעה כי חוב של אדם שלא שילם במשך ארבע שנים והוא אינו בעל נכס ייחשב כחוב מסופק; ועיריית רמת השרון הגדירה חובות מסופקים כחובות שנוצרו עד שנת 2000.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הפנים כי חוסר האחידות בקרב הרשויות המקומיות בהגדרת החובות המסופקים עלול לגרום לעיוות בנתוני הגבייה שלהן. על משרד הפנים לקבוע הגדרה אחידה של חובות מסופקים, כדי לאפשר השוואה של הנתונים וסיכומם לצורך הצגת תמונה מלאה שתכלול את כלל הרשויות המקומיות.

הבדיקה העלתה כי בחלק מהרשויות המקומיות מסתמנת מגמה של עלייה ביתרת חובות הארנונה, שמקורה העיקרי הוא גידול ביתרת החובות המסופקים. להלן דוגמאות:

עיריית באר שבע : חובות הארנונה לעירייה הסתכמו ב-2010 בכ-865 מיליון ש"ח, ב-2011 בכ-914 מיליון ש"ח וב-2012 בכ-958 מיליון ש"ח, זאת למרות השיפור המתמיד בשיעור הגבייה בגין החיוב השנתי בשנים האחרונות. מתוך חובות אלה הגדירה העירייה כחובות מסופקים 671 מיליון ש"ח (כ-77.6%), 787 מיליון ש"ח (כ-86.1%) ו-852 מיליון ש"ח (כ-88.9%) בהתאמה.

עיריית נצרת : חובות הארנונה לעירייה הסתכמו ב-2010 בכ-635 מיליון ש"ח, ב-2011 בכ-717 מיליון ש"ח וב-2012 בכ-778 מיליון ש"ח. מתוך חובות אלה הגדירה העירייה כחובות מסופקים 474 מיליון ש"ח (כ-74.6%), 538 מיליון ש"ח (כ-75.0%) ו-662 מיליון ש"ח (כ-85.1%) בהתאמה.

עיריות באר שבע ונצרת מסרו למשרד מבקר המדינה, כי ליתרת חובות הארנונה מתווספים מדי שנה בין 90 ל-100 מיליון ש"ח ריבית והפרשי הצמדה, בעיקר בגין חובות אבודים שהן לא יכולות למחוק מספריהן עקב הוראות נוהל מחיקת חובות של משרד הפנים (ראו להלן בפרק "מחיקת חובות ארנונה"). עיריית באר שבע גם ציינה כי הטיפול בגביית אותם חובות מצריך השקעת משאבים גדולה לשם ביצוע פעולות איתור ואכיפת סרק. כן מסרה כי פעולות הגבייה מקשות על חייבים להיכנס למעגל המשלמים באופן שוטף, בשל חובם ההיסטורי, ומקשות על היכולת להגיע להסכמי פשרה שיאפשרו גביית סכומי חוב ניכרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות בארבע שבע ונצרת כי לנוכח הגידול העקבי בחובות הארנונה כלפיהן ובהיקף החובות המסופקים הכלולים בהם, עליהן לפעול לגביית חובות עבר שהוגדרו כמסופקים ולקבוע סדרי עדיפות לגבייתם בייעילות המרבית. הצגת יתרת חובות מסופקים בסכומים גדולים עלולה לשמש תמריץ שלילי להתחמקות מתשלום הארנונה, מה שפוגע, ולו למראית עין, בשקיפות ובשוויון בין התושבים ועלול לפגוע בהכנסות הרשות.

עיכוב הליכי גבייה

הרשויות המקומיות מוסמכות לבצע פעולות גבייה ואכיפה לצורך מיצוי פוטנציאל הגבייה שלהן; מחובתן הכלכלית לפעול לגביית חובות הארנונה מכל החייבים שבתחומן. אי-שימוש בכלי האכיפה והגבייה העומדים ברשותן, או שימוש בררני בהם, עלולים להתפרש כפגיעה בטוהר המידות, כאכיפה בררנית וכפגיעה בשוויון.

גביית חובות על ידי הרשות המקומית הוסדרה באמצעות הליכי גבייה מינהליים בהתאם לפקודת המסים (גבייה) ובאמצעות הליכי גבייה משפטיים בהתאם לפקודת העיריות. רשות מקומית רשאית לבחור בין הליך המינהלי למשפטי, אך משפתחה בהליכי גבייה מכות אחד החיקוקים עליה למצותו לגבי אותו חוב. חלק מהרשויות המקומיות מתקשרות עם חברות גבייה, אשר אחראיות לביצוע הגבייה בפועל ואמורות לעבוד בפיקוחן ובכפוף להנחייתן של הרשויות המקומיות.

עיריית נצרת: הברדיקה העלתה כי מאז 2012 נמנעה חברת הגבייה הפועלת מטעם העירייה מלטפל בגביית חובות ארנונה של 75 חייבים, בסכום כולל של כ-2 מיליון ש"ח, זאת בהתאם לדרישות לא מנומקות בכתב מצד בעלי תפקידים בעירייה. עוד הועלה כי ב-2013 עיכבה העירייה או לא אישרה ביצוע הליכי גבייה בעניינם של 56 חייבים נוספים שחוב הארנונה הכולל שלהם הסתכם בכמיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נצרת על כך שהתערכה בהליכי גבייה שנקטו כלפי חייבי ארנונה, ועל כך שהפסיקה חלק מן ההליכים בלי לנמק בכתב את החלטותיה. הימנעות מביצוע הליכי גבייה, ללא הליך קבלת החלטות מסודר ובהיעדר נימוקים מספקים ותיעודם בכתב, מעלה חשש כי החלטות נשענות גם על שיקולים זרים.

תשלומי פיגורים בארנונה

חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 (להלן - חוק הריבית), קובע כי חוב ארנונה שלא שולם בתוך 30 ימים מהמועד שנקבע לפירעונו, יהויב בתוספת תשלומי פיגורים. "תשלומי פיגורים" מוגדרים כריבית בשיעור של 0.75% לחודש (כ-9% לשנה), או בשיעור אחר כפי שקבעו שר הפנים ושר האוצר, ממועד החיוב בתשלום החובה עד יום התשלום, בהוספה או בהפחתה של הפרשי הצמדה (להלן - שיעור הריבית על פיגורים בארנונה). הועלה כי שרי הפנים והאוצר לא קבעו ריבית בשיעור אחר על חיובי הארנונה, ועד למועד סיום הביקורת נותר בעינו השיעור הנקוב בחוק הריבית.

הבדיקה העלתה כי שיעור הריבית על פיגורים בארנונה גדול בהרבה משיעורי הריבית המקובלים החלים על פיגורים בתשלומי חובה נפוצים אחרים. כך למשל, שיעור הריבית החל על סכומים שונים שנפסקים על ידי בתי המשפט בתביעות חוב כספיות, תביעות לתגמולי ביטוח ועוד, עמד בשנת 2013 על 1%-1.2% לשנה; שיעור הריבית החל על חובות למס הכנסה עמד על 4%.

לדעת משרד מבקר המדינה, דין תשלומי החובה לרשויות המקומיות, לרבות פיגורים בארנונה, הוא כדין כל תשלום חובה אחר. מן הראוי ששרי הפנים והאוצר יפעלו להתאמת שיעור הריבית על פיגורים בארנונה לשיעור הריבית במשק ולשיעור הריבית על פיגורים בתשלומי חובה אחרים.

משרדי הפנים והאוצר מסרו בתשובתם כי שריהם חתמו במאי 2014 על צו הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) (קביעת שיעור ריבית צמודה), התשע"ד-2014.³⁷ הצו, כך הסבירו, הפחית את הריבית על חובות לרשויות המקומיות ל-0.5% לחודש (כ-6% לשנה), בדומה לריבית שרשות מקומית משלמת על פיגור בתשלום לתושב. עם זאת, משרד האוצר ציין בתשובתו כי לדעתו יש לקבוע נוסחה דינמית לשיעור הריבית על פיגורים בארנונה, כדי שתוכל להשתנות בהתאם לגובה הריבית במשק.



הביקורת העלתה ליקויים חמורים ורבים בהליכי הרישום, המעקב והגבייה של חובות הארנונה לרשויות המקומיות, המסתכמים במיליארדי ש"ח. הצגת הנתונים של חובות הארנונה בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות אינה משקפת נאמנה את היקפם. מציאות לקויה זו פוגעת ביכולת הרשויות המקומיות לגבות את החובות כלפיהן וגורמת לקופתן הפסד של מיליארדי ש"ח. ההזנחה של הרשויות המקומיות בטיפול בחובות והזמן הרב שעובר ממועד החיוב הראשוני ועד לנקיטת פעולות הגבייה, פוגעים מאוד ביכולתן למצות את הליכי הגבייה בהצלחה. גביית חובות יעילה מותנית בכך שהרשויות המקומיות יטפלו בהם בעת היווצרותם וברישומם כנדרש.

כשל ההיקף העצום של חובות הארנונה, על הרשויות המקומיות לפעול לגבותם בעילות. עליהן לרכז מאמצים כדי לגבות את החובות מהגורמים החייבים להן, ולאחזק ממונהגן הקלוקל להגדיל את הנטל על הציבור באמצעות העלאת חריגות של תעריפי הארנונה. פעולות הבראה אלה, לא זו בלבד שיאפשרו להן לגבות מיליארדי שקלים הנחוצים להן לצורך מתן שירות לתושביהן, אלא שהן גם יתרמו לשמירה על שלטון החוק והמינהל התקין ולחיזוק אמון הציבור.

על משרדי הפנים והאוצר לפעול באופן נחרץ ומקיף, ולהעמיד לרשותן של הרשויות המקומיות כלים שיסייעו להן בהתמודדות עם גביית חובות הארנונה. מן הראוי שפעולות אלה יגובו בחוק ובנהלים ויסדירו גם את תחומי הסמכות והאחריות.

37 קובץ התקנות 7381, ד' בסיוון התשע"ד, 2 ביוני 2014, עמ' 1177.

מחיקת חובות ארנונה

מחיקת חובות ארנונה על ידי הרשות המקומית נעשית מתוקפה של פקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות. הליך המחיקה הוסדר ב"נוהל מחיקת חובות לרשות המקומית" (להלן - נוהל מחיקת חובות) שפרסם משרד הפנים בדצמבר 2012.³⁸

בחקיקה ובנוהל מחיקת חובות מופיעים שני סוגים של חובות ארנונה הניתנים למחיקה: חובות אבודים³⁹ - כיוון שאינם ניתנים לגבייה; וחובות שאינם אבודים - מטעמים אחרים.

מנתוני הדוחות המבוקרים עולה כי בשנים 2011 ו-2012 מחקו הרשויות המקומיות חובות ארנונה בסכום כולל של כ-396 ו-319 מיליון ש"ח בהתאמה.

טיפול משרד הפנים בבקשות למחיקת חובות

1. החוק ונוהל מחיקת חובות מבדילים בין עירייה לבין מועצות מקומיות ואזוריות בכל הנוגע למחיקת חובות אבודים: במועצות מקומיות ואזוריות מליאת המועצה היא המוסמכת להחליט על מחיקת חובות אבודים; עירייה זקוקה גם לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים (להלן - הממונה)⁴⁰ נוסף להחלטת מליאת המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לשקול לאחד את הדינים החלים על הרשויות המקומיות בנוגע לאישור מחיקת חובות ארנונה אבודים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הסוגיה מצויה בבחינה.

2. על פי נוהל מחיקת חובות, לאחר שהחליטה עירייה למחוק חוב היא תגיש למחוז הרלוונטי במשרד הפנים בקשה לאישור ההחלטה. הדרישה לקבלת אישור הממונה נועדה להבטיח שוויון, הוגנות ותקינות של ההליך, למנוע שימוש לרעה בסמכות שהוקנתה לעירייה ולמנוע מחיקת חובות שלא כדין וללא הצדקה כלכלית. הבקשות ייבחנו על ידי הממונים על הרשויות המקומיות שבכל מחוז (להלן - ממוני הרשויות).

הבדיקה העלתה כי במרץ 2010 פרסם מחוז חיפה נוהל טיפול של המחוז למחיקת חובות, זאת כדי לקבוע את התנהלותו בנוגע לאישור מחיקת חובות על פי הוראות נוהל מחיקת חובות. על פי הנוהל של מחוז חיפה, בדיקת הבקשות למחיקת חוב תבוצע על ידי ממונה הרשות, ובמסגרתה ייבחנו הפרטים והמסמכים הכלולים בבקשה ומידת התאמתם לדרישות נוהל מחיקת חובות. בקשות שיעמדו בבדיקה יועברו לאישור הממונה.

38 הנוהל החליף נוהל קודם שפורסם ביולי 2001 ותוקן בדצמבר 2002.
39 חובות אבודים - חבות שסיכויי גבייתם אפסיים; נקראים גם חובות "רעים".
40 ממשלת ישראל החליטה לחלק את השלטון המקומי בישראל לשישה מחוזות ואזור מינהלי אחד. בראש כל מחוז עומד הממונה על המחוז מטעם משרד הפנים, והוא מוציא לפועל, עם צוות עובדי המחוז, את מדיניות המשרד בתחומי הרשויות המקומיות באותו מחוז. לממונה על המחוז סמכויות המוקנות לו על פי חוק.

שלא כמחוז חיפה, מחוז צפון לא פרסם נוהל המסדיר את הליכי הבדיקה והאישור של בקשות למחיקת חובות בתחום שיפוטו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים להנחות את כל המחוזות לפרסם נוהל המסדיר את הליך בדיקת הבקשות של הרשויות המקומיות למחיקת חובות, בדומה לנוהל שפרסם מחוז חיפה.

קשיים במחיקת חובות

1. נוהל מחיקת חובות קובע כי מחיקת חוב אבוד תותר בהתקיים שלושה תנאים: לחייב אין זכות על נכס מקרקעין או על נכס אחר בעל ערך כלכלי של ממש, אשר מימושו יכול לאפשר את פירעון החוב או את חלקו; הפיגור בתשלום החוב הוא של שלוש שנים לפחות; מוצו הליכי הגבייה כנגד החייב⁴¹. על פי נוהל מחיקת חובות, על מועצת הרשות המקומית לקבוע כללים להליכי גבייה לגבי החובות השונים.

חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו מסרו לעורכי הביקורת כי הן נתקלות בקשיים רבים ונדרשות לעלויות גבוהות ובלתי סבירות, בבואן ליישם את הוראות נוהל מחיקת חובות על פי שלושת התנאים המתירים מחיקת חובות אבודים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים להתאים את התנאים למחיקת חובות אבודים לסכום קרן החוב, לגיל החוב, לזהות החייב ולמצבו המשפטי. התאמות אלה יקלו על הרשויות המקומיות למחוק חובות אבודים.

2. חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, קובע את התיישנותו של חוב שבמשך שבע שנים לא נעשתה פעולה לגבייתו⁴². יצוין כי ערעור מינהלי ביחס לשאלה האם הגבייה המינהלית מכוח פקודת המסים (גבייה), אקטיבית ופסיבית⁴³ כאחת, כפופה לדיני ההתיישנות, תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון, בהרכב מורחב של שבעה שופטים⁴⁴.

עיריות באר שבע, בני ברק, טירת כרמל ונצרת: הביקורת העלתה כי בספרי החשבונות של ארבע העיריות רשומים חובות ארנונה שמחד גיסא התיישנו בשל אי-גקטת הליכים מינהליים או משפטיים לגבייתם, ומאידך גיסא לא התקיימו בהם שלושת התנאים המצטברים למחיקה על פי נוהל מחיקת חובות, לרבות מיצוי הליכי הגבייה. בפועל, המשמעות היא שלא ניתן לאשר בקשה למחיקת החובות האלה, ושיתרות החוב תופחות מדי שנה בשל ריביות פיגורים והפרשי הצמדה.

41 נקיטת הליכי גבייה המשקפים מאמץ רציני לגביית החוב, ובכלל זה הזמנת חקירה בדבר קיומן של זכויות בנכסים בידי החייב, נקיטת הליכי פשיטת רגל כשמדובר ביחיד ופירוק כשמדובר בתאגיד, ביצוע הליכי גבייה כנגד בעלי שליטה בתאגיד.

42 ראו בעניין זה רע"א 187/05 נסייר נ' עיריית נצרת עילית (פורסם במאגר ממוחשב, 20.6.10).

43 גבייה פסיבית היא אחת הדרכים החלופיות לגביית חוב מינהלי. לדוגמה: לפי סעיף 324 לפקודת העיריות, העברת מקרקעין טעונה תעודה על תשלום חובות לעירייה. כלומר, רשות מקומית רשאית לעכב העברת מקרקעין על שמו של החייב, אם לא שילם את חובותיו לעירייה ובכלל זה חובות ארנונה.

44 עע"ס 8832/12 עיריית חיפה נ' יצחק סלומון בע"מ.

בתשובתו ציין משרד הפנים כי יש להמתין להכרעת בית המשפט העליון בסוגיית כפיפות פקודת המסים (גבייה) לדיני ההתיישנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים למצוא בהקדם פתרון זמני לסוגיית הטיפול בחובות שהתיישנו, שספק אם ניתן לנקוט הליכים לגבייתם ושעל פי נהל מחיקת חובות אי אפשר למחקם מספרי הרשויות המקומיות. זאת עד להכרעת בית המשפט העליון בסוגיה זו.

מחיקת חובות שלא כחוק

מחיקת חובות אבודים

עיריית טירת כרמל: הבדיקה העלתה כי העירייה פעלה שלא בהתאם להוראות הדין ולנוהל מחיקת חובות, ומחקה חובות ארנונה של חייבים ללא קבלת אישור מהממונה.

התברר שהעירייה פתחה במערכת המחשוב שלה שני חשבונות משלם בשם "מרכז חובות מסופקים", על שם מחזיק שאינו קיים (להלן - החשבונות המרכזים). יתרת החשבונות המרכזים לסוף 2012 הסתכמה ב-24.38 מיליון ש"ח; יצוין כי היתרה בחשבונות האלה מורכבת מחובות ארנונה של מספר רב של מחזיקים בנכסים שלא שילמו את חובם, ושהעירייה העבירה אליהם את חובם לאחר שהגדירה אותם כמסופקים. מכאן שבחשבון המקורי של אותם מחזיקים לא קיימת יתרת חוב.

עוד נמצא כי העירייה ביצעה פעולה דומה לגבי יתרות חוב שנותרו בחשבונם של חייבים שהחזיקו בנכסים הנמצאים בבעלות חברת עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ; רובה המכריע של היתרה בחשבון המשלם של עמידר, שהסתכמה בסוף 2012 בכ-12.78 מיליון ש"ח, נוצרה באופן האמור.

בפעולות המתוארות לעיל מחקה העירייה הלכה למעשה את יתרות החוב בכרטיסי המחזיקים המקוריים בנכסים, ובשל כך לא נקטה נגדם הליכי גבייה, ולעתים חובם אף התיישן. מנגד, נוצר חוב שאינו ניתן לגבייה על שם מחזיק שאינו החייב האמתי.

הועלה כי רואה החשבון שביקר את פעולות העירייה מטעם משרד הפנים, לא ציין את קיומם של החשבונות המרכזים, את המקור לחוב הקיים בהם וממילא לא העיר על הליקוי שבעצם קיומם.

עיריית טירת כרמל מסרה בתשובתה כי בעבר התבצע חיוב הארנונה באמצעות כרטיס הנכס ולא באמצעות כרטיס המחזיק; כשהתחלפו מחזיקים ונותרה יתרת חוב שאינה ניתנת לגבייה מהמחזיק הקודם, הועבר הסכום לחשבון מיוחד בשם "מרכז חובות מסופקים" עד למחיקתו, תוך רישום זיהוי החייב והנכס שממנו הועברו הסכומים לעירייה, באופן המאפשר לה לזהות בכל עת את מקור החוב.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית טירת כרמל על כך שפתחה במערכת המחשוב שלה חשבונות מרכזים על שם מחזיק שאינו קיים, ועל כך שהעבירה יתרות חוב שנצברו בחשבונם של מחזיקים בנכסים לחשבונות שאינם מזוהים עם אותם המחזיקים. התנהלות זו מעלה חשש שמדובר במצג שווא, כי אף על פי שבפועל מחקה העירייה את חובות הארנונה של אותם מחזיקים - הגם שלא כדין וללא אישור הממונה - הרי שיתרת חובות הארנונה בספרי העירייה לא השתנתה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לברר עם רואה החשבון מטעמו מדוע לא התייחס לחשבונות המרכזים בדוח הביקורת המפורט שהכין ולא ציין את הדבר כליקוי חמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבדוק בהקדם את האופן שבו עיריית טירת כרמל מנהלת את הרישום והמעקב אחר חובות הארנונה שבתחומה. בהתאם לממצאי הבדיקה, עליו לשקול אם להביא את הסוגיה לידיעת הוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים ולטיפוליה.

מחיקת חובות שאינם אבודים

מקור הסמכות למחיקת חובות שאינם אבודים מצוי בפקודת העיריות ובצווי המועצות המקומיות. בהתאם להוראות הדין האמורות נדרש למחיקת חובות שאינם אבודים גם אישור שר הפנים⁴⁵. על פי נוהל מחיקת חובות, רשות מקומית רשאית באישור הממונה למחוק חוב ארנונה של יחיד במקרים האלה: אם במועד יצירת החוב החייב היה זכאי להנחה על פי תקנות ההנחות או לפי כל דין הקובע זכאות להנחה מארנונה, וההנחה לא נוצלה מסיבות חריגות, כגון אי-הגשת בקשה או אי-תשלום יתרת הארנונה בשנת הכספים מסיבות של חוסר יכולת כספית (להלן - הנחות למפרע).

עיריית נצרת: הבדיקה העלתה כי העירייה אישרה הנחות למפרע בלי שהעבירה את הבקשות לאישור משרד הפנים. כך נמצא למשל שהיא אישרה למחזיק בנכס הנחה למפרע לשנים 2012-2010 על פי בקשה מדצמבר 2012. ההנחה נרשמה בספריה ללא שאושרה על ידי משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נצרת על כך שאישרה הנחות למפרע שלא בהתאם לפקודת העיריות, ללא קיום ההליכים וקבלת האישורים הנדרשים בנוהל מחיקת חובות, ובלא שהתקבל אישור הממונה למחיקה.

המועצה המקומית זכרון יעקב: הבדיקה העלתה כי בכל כמה חודשים המועצה מקיימת ישיבות בנושא הארנונה, בהשתתפות ראש המועצה, יו"ר ועדת ההנחות, הגזבר, היועץ המשפטי ומנהלת הארנונה. בישיבות אלה מתקבלות החלטות מגוונות, בין היתר בדבר מחיקת חובות ארנונה של מחזיקים בגין הנחות שלא נוצלו בשנים קודמות. בישיבה שהתקיימה בפברואר 2012, למשל, נידונו 79 בקשות שונות להנחות ולמחיקת חובות. נמצא כי בישיבה אושר מתן הנחות למפרע בגין שנים קודמות (2004-2011) ל-28 חייבים.

המועצה המקומית זכרון יעקב מסרה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מיולי 2014, כי האדם היחיד בתוך המערכת אשר יושב עם תושבים ושומע את מצוקתם הוא מטבע הדברים ראש המועצה. לפיכך, השתתפותו בישיבות האמורות הועילה מאוד וסייעה לתושבים לקבל את זכויותיהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, השתתפותו של ראש המועצה המקומית זכרון יעקב בדיונים העוסקים במחיקת חובות ארנונה של תושבי המועצה אינה רצויה ואינה ראויה. ההחלטות בדבר מחיקת חובות של מחזיקים בגין הנחות שלא נוצלו בשנים קודמות צריכות להתקבל על ידי הגורמים המקצועיים בלבד.

45 השר אצל את סמכותו לממונים על המחוזות.

המועצה המקומית זכרון יעקב מסרה בתשובתה מיוני 2014 כי מליאת המועצה אישרה במרץ 2014 קריטריונים למחיקת חובות כנדרש בנוהל מחיקת חובות, וכי בקשות של מחזיקים למחיקת חובות ייבחנו על ידי הגורמים המקצועיים וועדת ההנחות בהתאם לקריטריונים אלה.

נמצא כי מחיקת החובות שנידונו בפברואר 2012 נרשמה בספרי המועצה בלי שהיא העבירה למשרד הפנים בקשות למחיקת חוב כנדרש בנוהל מחיקת חובות, וממילא לא קיבלה את אישורו.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למועצה המקומית זכרון יעקב על כך שמחקה חובות ארנונה שלא בהתאם לצו המועצות המקומיות, ללא קיום ההליכים וקבלת האישורים הנדרשים בנוהל מחיקת חובות, ובלא שהתקבל אישור הממונה למחיקה.



מהאמור לעיל עולה כי רשויות מקומיות מחקו חובות ארנונה בלי לקיים את הוראות החוק ואת נוהל מחיקת חובות של משרד הפנים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין זה מתפקידו ואין באפשרותו לוודא את אכיפתה של כל הוראת דין על ידי הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בתור המאסדר של השלטון המקומי עליו לפקח על הרשויות המקומיות, בין היתר באמצעות רואי החשבון המבקרים מטעמו, ולוודא שהן הטמיעו את ההוראות שנקבעו בנושא מחיקת חובות ומיישמות אותן כהלכה. על משרד הפנים לבחון אם יש טעם בהבחנה הקיימת בהוראות הדין בין עיריות ובין מועצות מקומיות ואזוריות, בנוגע לדרישה לקבלת אישור הממונה למחיקת חובות אבודים.

סיכום

הארנונה היא מס מקומי שהרשויות המקומיות מטילות על המחזיקים בנכסים שבתחומן, המהווה מקור עיקרי להכנסותיהן העצמיות. הבדיקה העלתה ליקויים משמעותיים וחוסר אחדות בכל הנוגע לפעולותיהן של הרשויות המקומיות בתחומים האלה: הטלת מס הארנונה בפועל; מתן הנחות בארנונה למחזיקים בנכסים הזכאים להן; היקפם העצום של חובות הארנונה שאינם נגבים, שהסתכמו בסוף 2012 בכ-27.5 מיליארד ש"ח - כמעט כמו סכום החיוב השנתי; והיעדר פיקוח ובקרה נאותים של משרד הפנים על הרשויות המקומיות בתחום זה.

הממצאים המופיעים בדוח זה מלמדים כי בשל ריבוי סיווגים ותתי-סיווגים, תעריפים ושיטות מדידה, מנגנון החיוב בארנונה מורכב ומסורבל והוא מתאפיין בחוסר אחידות ובאי-שוויון. הצורך לבצע שינויים בהליך הטלת הארנונה הנו אמתי ודחוף, ומקבל משנה תוקף לנוכח ריבוי הבקשות של הרשויות המקומיות להטיל ארנונה בשיעור החורג מהשיעור המתעדכן באופן אוטומטי, עד כדי כך שמשרדי הפנים והאוצר אינם מצליחים לטפל ביעילות בבקשותיהן הרבות.

ריבוי העילות למתן הנחות הקבוע בתקנות הארנונה מהווה פתח לטעויות בנושא זה, עלול להוביל לפגיעה בטוהר המידות ומקשה על הפיקוח והבקרה של משרד הפנים על מדיניות הרשויות המקומיות בתחום זה. הטיפול הלקוי של הרשויות המקומיות בחובות הארנונה ופרק הזמן הארוך שחל ממועד החיוב הראשוני ועד תחילת פעילות הגבייה פוגעים פגיעה של ממש ביכולתן של הרשויות המקומיות לגבות את החובות כלפיהן. ליקויים נמצאו גם בהליכי מחיקת חובות הארנונה.

משרדי הפנים והאוצר היו ערים לחוסר האחידות, לסרבול ולעיוותים המאפיינים את מערך הארנונה ברשויות המקומיות, ובמשך השנים הקימו ועדות רבות לטיפול בנושא. הוועדה האחרונה והמקיפה ביותר הייתה הוועדה לרפורמה בארנונה שהוקמה ב-2007, אולם המלצותיה לא הוגשו ולא נידונו בשום פורום.

אחרי שנים רבות שבהן לא זכה הנושא לטיפול יסודי, הגיעה העת שמשרדי הפנים והאוצר, בשיתוף משרד המשפטים, יבצעו רפורמה עמוקה להסדרה מקיפה וקוהרנטית של מערך הארנונה ברשויות המקומיות, בין היתר באמצעות התקנת תקנות וייזום תיקון של סעיפי החוק.

