

גביית אגרות בידי רשויות מקומיות

תקציר

סמכויותיה של עירייה להטיל אגרות, היטלים ותשלומי חובה אחרים (להלן - אגרות) נקבעו בפקודת העיריות [נוסח חדש], המעניקה לעירייה סמכות להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לה לבצע את שהיא נדרשת או מוסמכת לעשות על פי הפקודה או על פי כל דין אחר ובין היתר להטיל בחוקי עזר אלה אגרות. למועצות המקומיות ולמועצות האזוריות הוקנתה סמכות דומה¹. הוראת סעיף 1 (א) לחוק יסוד: משק המדינה קובעת כי "מסים, מילואות ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות". הוראה זו חלה גם על אגרות שמטילות רשויות מקומיות.

בדיני המיסים מקובלת ההבחנה בין שלושה סוגים של חיובים כספיים: "מס", "אגרה", ו"מחיר". לפי הפסיקה² יש מדרג שבקצהו האחד נמצא המס, שהוא תשלום כפוי שמטילה רשות ציבורית, שלא ניתנת כנגדו תמורה ישירה ושוות ערך, ובקצהו האחר נמצא המחיר, שהוא תשלום מרצון שיש כנגדו תמורה ישירה ושוות ערך, והוא נקבע בתנאים של שוק חופשי. בין שני הקצוות הללו נמצאת האגרה, שהיא תשלום חובה המוטל בכפייה או מרצון, ומשולם תמורת מצרך או שירות.

ארנונה היא המס העיקרי שגובות רשויות מקומיות ואף המקור העיקרי למימון ההוצאות הדרושות לביצוע סמכויותיהן ותפקידיהן. בחוקי ההסדרים במשק המדינה³ נקבע מנגנון מסודר לקביעת שיעורי הארנונה, ומאז שנת 1987 הוגבל כוחן של הרשויות המקומיות לשנות את שיעורי הארנונה בלא אישור שר הפנים ושר האוצר.

משרד הפנים הוא הגוף הבודק את כל חוקי העזר טרם פרסומם. לשר הפנים ניתנה סמכות לעכב פרסומו של כל חוק עזר בתוך שישים יום מיום שהובא לידיעתו, ולעיתים נדרש אישורו המפורש של השר לפרסום חוק העזר. סמכות זו נועדה לאפשר למשרד הפנים לבחון את סבירותו וחוקיותו של ההסדר המוצע בחוק העזר ואת השפעת פעולתה של הרשות המקומית על מערכת השלטון כולה. נמצא כי משרד הפנים לא הוציא לרשויות המקומיות הנחיות כלליות בכל הנוגע לסמכותן להתקין חוקי עזר המטילים אגרות, ובעיקר באשר להיקף הסמכות לגבות אגרות ולמגבלותיה.

- 1 ראו סעיפים 14 ו-22 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וכן צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953; וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, שהותקנו מכוח פקודה זו.
- 2 בע"א 1816/97 מדינת ישראל נ' עיריית חיפה, נ"ד נה (2) 16 עמ' 24-25.
- 3 חוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה (תיקון מס' 4), התשמ"ו-1986; חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.

מכספי הארנונה ממומנים שירותים בסיסיים (שירותי ליבה) כגון: פנוי אשפה, נקיון רחובות ותחזוקתם, שכל מחזיק בנכס נזקק להם. שירותי פינוי אשפה הם חלק משירותי הליבה שמספקות הרשויות המקומיות. לפי עמדת משרד הפנים אפשר להטיל אגרת פינוי אשפה רק בגין פינוי פסולת עסקית ותעשייתית משום שכמותה חורגת מזו של פסולת ביתית ומשום שהיא כרוכה בהשקעות ובטיפול חריגים מצד הרשות המקומית, ולכן אינה ממומנת מכספי הארנונה. נמצא כי משרד הפנים איפשר לרשויות המקומיות להטיל בחוקי עזר אגרות בגין פינוי פסולת עסקית אפילו כשאינה בכמות חריגה או כשאינה כרוכה בטיפול חריג מצד הרשות המקומית (כגון ניירת או ציוד משרד), וזאת שלא בהתאם לעמדתו האמורה ובלא שניתן הסבר לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יפעל לגיבוש מדיניות ולקביעת כללים אחידים שינחו את הרשויות המקומיות בבואן להטיל אגרות, ויקפיד על יישומם. זאת ועוד, הארנונה נועדה לממן סל שירותים סטנדרטי בסיסי שמספקות הרשויות המקומיות, אלא שאין בנמצא הגדרה מפורשת המפרטת את השירותים הכלולים באותו סל שבעבורו נגבית הארנונה. בשים לב לכך, ומכיוון שבהטלת אגרות יש משום הכבדת הנטל הכספי על התושבים ולעתים העלאת הארנונה תוך כדי עקיפת הוראות החוק, ראוי שמשרד הפנים יקפיד שהרשויות המקומיות יימנעו מלהטיל אגרות חדשות בגין שירותים שמומנו באופן מסורתי מכספי הארנונה. הטלת אגרות בעבור שירותים מיוחדים היא פעולה חריגה, ועל הרשויות המקומיות לעשות בה שימוש זהיר ומושכל במקרים מעטים ומוגדרים.

היטל⁴ הוא סוג של אגרה שרשויות מקומיות נוהגות לגבות למימון תשתיות מוניציפליות כגון סלילת כבישים וביוב. בפסיקה⁵ נקבע כי אין לסווג היטל באופן מוחלט כמס או אגרה כאשר הוא קשור לשירות הניתן תמורתו: כאשר השירות ממומן בעזרת המשאבים המתקבלים מגביית ההיטל, אזי ההיטל כמוהו כאגרה; כאשר ההיטל מנותק מכל זיקה לשירות הניתן תמורתו, אזי ההיטל כמוהו כמס. סכום ההיטל נקבע בדרך כלל על בסיס חלוקת סך הוצאות למימון השירות בסך החייבים ולא בתמורה לקבלת שירות מסוים, כלומר אין קשר ישיר בין השירות לתשלום.

יש אי-בהירות בכל הנוגע לסמכותה של רשות מקומית להטיל היטלים כדי לממן את הוצאותיה. לא ברור מהי הזיקה הנדרשת בין תשלום ההיטל ובין השירות הניתן תמורתו ועל מה מתבסס חישוב ההיטל הנדרש כדי להבטיח שההיטל לא יחרוג מגדר סמכותה של הרשות המקומית ויהיה למס. בפסק דין אל עמי⁶ הובע ספק בדבר סמכותן של הרשויות המקומיות להטיל על תושביהן באמצעות חוקי עזר היטלים שאין זיקה ישירה בינם ובין השירותים שבגינם הוטלו.

4 עם חלוף הזמן נטשו רוב הרשויות המקומיות את שיטת החיוב האמורה והמירו אותה בשיטה אחרת - "שיטת ההיטל".

5 ע"א 620/82 מועצת עיריית הרצליה נ' שמחה וורדה רשף, פ"ד לז (4) 57, 64.

6 ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובנייה בע"מ (פורסם בתקדין).

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים ייתן את דעתו לעמימות שבעניין סמכותן של הרשויות המקומיות להטיל היטלים וישקול יוזמה חקיקתית להסדרת הנושא באופן שתוסר עמימות זו.

בחודשים נובמבר 2004 עד אפריל 2005 בדק משרד מבקר המדינה ב-18 רשויות מקומיות ובשלוש ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה⁷ הטלתן וגבייתן של אגרות. בדיקה משלימה נערכה במשרד הפנים. הבדיקה התמקדה באגרות פינוי אשפה, אגרות חניה, אגרת שמירה, אגרת אמבולנס, אגרות קבורה, אגרות בתחום התכנון והבניה ואגרת כיבוי אש.

1. הביקורת העלתה כי רשויות מקומיות גבו אגרות בלא אסמכתה בדין כדלקמן: עיריית תל אביב-יפו, עיריית רחובות ועיריית יבנה גבו אגרה בגין הצבת תמרורים; עיריית רחובות ועיריית קריית אונו גבו אגרה בגין הנפקת תוויות חניה; המועצה המקומית קריית טבעון גבתה אגרה בגין חניה באמצעות מדחנים; עיריית תל אביב-יפו גבתה אגרות בגין דמי טיפול בפעולות המבוצעות בידי אגף נכסים ומשק; המועצה המקומית קריית טבעון והמועצה המקומית מזכרת בתיה גבו אגרה בגין החלפת כלי אשפה; המועצה המקומית מזכרת בתיה גבתה אגרה בגין "תיק מידע" לבונים; עיריית תל אביב-יפו גבתה אגרה בגין הבלטת מרפסות מחוץ לקו הרחוב; גם הוועדות המקומיות-מרחביות שפלת הגליל ולב הגליל גבו אגרות בלא אסמכתה בדין.

2. נמצאו רשויות מקומיות שגבו אגרות "רשות"⁸ באמצעות חשבון הארנונה בלא לקבל את הסכמתם הכתובה של התושבים לתשלום האגרה, ועל התושבים הוטל להודיע לרשות המקומית בכתב שאין הם מעוניינים בתשלום האגרה. לעיריית קריית ביאליק ולמועצה המקומית קריית טבעון היה חוק עזר למתן שירותי קבורה נוספים⁹, ועל פיו נדרש תושב שאינו מעוניין בשירות להודיע על כך בכתב לרשות המקומית. זאת ועוד, המועצות המקומיות יקנעם עילית וקריית טבעון גבו עם הארנונה אגרת אמבולנס שלא היתה מעוגנת בחוק עזר, בלא לקבל הסכמת התושבים בכתב.

לדעת משרד מבקר המדינה, גביית אגרות רשות באמצעות חשבון הארנונה בלא לקבל הסכמה מפורשת של התושבים, ושימוש בדרך של "שתיקה כהסכמה" לצורך גביית אגרות, הן פסולות.

3. נמצאו רשויות מקומיות שגבו אגרות שלא על פי התעריפים שנקבעו בחוק העזר: עיריית תל אביב-יפו, עיריית רחובות והמועצה המקומית יקנעם עילית גבו אגרת פינוי אשפת מפעל, ועיריית רמת השרון גבתה אגרת שילוט שלא על פי התעריפים שנקבעו בחוק העזר. משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי שינוי התעריפים - הפחתתם או העלאתם - צריך שייעשה בדרך של תיקון חוק העזר ורק לאחר שחוק העזר אושר ופורסם כדין.

7 משתי ועדות מקומיות נוספות נתקבל מידע.

8 אגרות שיש לשלמן רק אם צריכים שירות.

9 הכוללים שירותים נוספים לשירותי הקבורה שמממן המוסד לביטוח לאומי: הסעות, ארגון סידורי לוויה וכדומה.

4. עיריית קריית ביאליק ועיריית נצרת עילית המעניקות שירותי קבורה בתחומן גבו אגרה בגין שמירת חלקת קבר שלא על פי התעריפים שהותרו בחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב] התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת).
5. רשויות מקומיות התקינו חוקי עזר, שמכוחם הוטלה על התושבים אגרת שמירה. משרד הפנים אישר להטיל את האגרה למימון הוצאות חריגות שנבעו ממצב הביטחון החריג ששרר במדינה עקב פעולות הטרור מאז סוף שנת 2000, בתנאי שלא מומנו בעבר מכספי הארנונה. נמצא כי בחוקי העזר של עיריית נס ציונה ושל המועצה המקומית מזכרת בתיה שאושרו בידי משרד הפנים נקבע, כי שירותי השמירה ישמשו גם למימון הוצאות לשמירת הרכוש בתחומן, אף על פי שלהוצאות אלו אין קשר מובהק למצב הביטחון החריג. כן נמצא, כי בשנת 2004 אישר משרד הפנים לעיריית נצרת עילית להתקין חוק עזר לשמירה בלי שיושמו בו כל הנחיותיו הוא להטלת האגרה.
6. המועצה המקומית אבן יהודה עשתה שימוש בכספי אגרת השמירה למימון הוצאות שלא נבעו ממצב הביטחון החריג. ההוצאות הללו לא נכללו בתחשיב שהגישה לאישור משרד הפנים ושעל פיו נקבע תעריף אגרת השמירה. עיריית נס ציונה השתמשה בכספי האגרה לצורך העסקת פקחים כעובדי עירייה מן המניין. אגב פעילותם בשמירה ובאבטחה הועסקו הפקחים האלה גם באכיפת חוקי העזר של העירייה. פעילות זו ממומנת מהוצאותיה השוטפות של העירייה ואינה תואמת את ייעוד האגרה.
7. כל הרשויות המקומיות שנבדקו גבו את אגרת השמירה (עירויות ראשון לציון, נס ציונה ורעננה, מועצות מקומיות שהם, אבן יהודה ומזכרת בתיה, ומועצה אזורית גדרות) לא ניהלו את כספי אגרת השמירה כקרן נפרדת ייעודית אלא בסעיפי התקציב הרגיל. בשים לב לכך שאגרת השמירה היא אגרה ייעודית, היה על הרשויות המקומיות לנהל את כספי האגרה כמשק סגור ובקרן ייעודית נפרדת, כדי לאפשר בקרה על השימוש בכספים ולהבטיח כי ישמשו אך ורק למטרה שלשמה נגבו. זו גם הייתה הנחיית משרד הפנים לרשויות המקומיות.
- העובדה שבידי כמה מהרשויות המקומיות נותרו עודפים בלתי מנוצלים מכספי האגרה והעובדה שהן לא הגיעו לאיזון תקציבי בין הכנסות האגרה ובין ההוצאות בגינה מחזקות את הצורך בניהול כספי האגרה בקרן נפרדת, כך שתתאפשר בקרה על הכספים ויימנע שימוש בהם למימון שירותים אחרים.
8. עיריית נצרת עילית, עיריית קריית ביאליק והמועצה המקומית קריית טבעון לא ניהלו את הכספים שגבו כאגרת שירותי קבורה נוספים בקרן נפרדת, למרות עודפי גבייה ניכרים שהיו להם, ולא הפרידו בין ההוצאות בגין שירותי קבורה נוספים ובין הוצאות לתפעול שוטף של שירותי הקבורה.



מבוא

1. הרשויות המקומיות מופקדות על מתן שירותים מקומיים הנוגעים לחיי היומיום של כלל התושבים בתחום השיפוט שלהן. עם שירותים אלה נמנים "שירותים אורבניים כלליים שכל מחזיק בנכס נזקק להם במישרין או בעקיפין לשם שימוש סביר בנכסו, כמו: הורקת מכלי אשפה והובלתם למזבלה, ניקיון רחובות, הדברת מזיקים, אחזקת תעלות ניקוז למניעת הצפות, אחזקת גנים ציבוריים וניקיונם, תיקונים שוטפים של כבישים, מדרכות, צנרת ובורות ניקוז, עבודות אחזקה ברמזורים, תמרורים ותאורה ברשות הרבים..."¹⁰. כן מספקות הרשויות המקומיות שירותים המיועדים לחלק מהציבור, כמו: הנפקת תעודות אישור, הצבת תמרורים המתירים חניה לנכים בלבד או תמרורים המתירים חניה לצורך פריקה וטעינה (שני סוגי השירותים שנמנו לעיל יכוננו להלן - שירותים ציבוריים).

את השירותים הציבוריים מספקות הרשויות המקומיות בגדר חובתן החוקית, בדרך כלל כספק בלעדי ובלא שניתנת לתושביהן האפשרות לבחור אם להזדקק להם אם לאו. אולם יש שרשות מקומית מספקת מיוזמתה, נוסף על השירותים שהיא חייבת לספק על פי חוק, גם שירותים אחרים, כגון מכירה של חוברות הדרכה או של מפות העיר, המיועדים לתועלת הציבור ולרווחתו (להלן - שירותים פרטיים). בכל הנוגע לאספקת השירותים הפרטיים, מעמדה של הרשות המקומית הוא כשל ספק פרטי, ולתושבים שמורה הזכות להחליט אם להזדקק לשירותים האלה או לאו.

את השירותים הפרטיים מספקות הרשויות המקומיות לתושביהן תמורת תשלום האמור לשקף את מחירים בשוק החופשי. לצורך מימון השירותים הציבוריים, לעומת זאת, הרשויות מוסמכות להטיל בגין נכסים בתחומיהן ארנונה, שהיא מס לכל דבר ועניין, וכן לחייב את תושביהן, באמצעות התקנת חוקי עזר, בתשלום אגרות, היטלים או תשלומי חובה אחרים (להלן - אגרות) בעד אותם השירותים, בין שנועדו לכלל הציבור ובין שנועדו לחלק ממנו.

2. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוקטובר 2004 - אפריל 2005 כמה נושאים הנוגעים לגבייתן של אגרות בידי רשויות מקומיות, ובין היתר: הסמכות החוקית לגביית אגרות וסמכות הפיקוח של משרד הפנים על הטלת אגרות. כמו כן נבדקו הליכי גבייתן של אגרות בידי רשויות מקומיות בעיקר בתחומים האלה: אשפה, חניה, שמירה, אמבולנס, קבורה, תכנון ובנייה וכיבוי אש¹¹. הבדיקה נערכה ב-18 רשויות מקומיות: 12 עיריות (תל אביב-יפו, נס ציונה, ראשון לציון, קריית אונו, רחובות, יבנה, רמת השרון, רעננה, קריית אתא, קריית ים, קריית ביאליק, נצרת עילית); 5 מועצות מקומיות (קריית טבעון, יקנעם עילית, מזכרת בתיה, אבן יהודה, שהם); מועצה אזורית אחת (גדרות); וכן ב-3 ועדות מקומיות מרחביות (שפלת הגליל, מורדות הכרמל, לב הגליל)¹². משתי ועדות מקומיות לתכנון ובנייה (ועדה מרחבית מבוא העמקים וועדת מרחבית השומרון) נתקבל מידע. בדיקה משלימה נעשתה במשרד הפנים ובמשרד האוצר.

10 ראו בג"ץ 6741/99 ארנן יקותיאלי ואח' נגד שר הפנים ואח' פ"ד נה (3) 673, עמ' 684 (להלן - פסק דין יקותיאלי).

11 נבדקו האגרות האמורות במידה שהן נגבו בכל אחת מן הרשויות המקומיות שנכללו בבדיקה.

12 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה אמנם אינן רשויות מקומיות, אך עקב הזיקה שלהן לרשויות המקומיות כללה הבדיקה גם אגרות הנגבות בידי ועדות אלה.

המסגרת המשפטית

הסמכות החוקית לגביית אגרות

הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הן גופים שהוקמו על פי חוק, והן מחויבות לפעול אך ורק במסגרת הסמכויות שהוענקו להן בחוק¹³. בעניין סמכותה של רשות ציבורית להטיל מסים ותשלומי חובה אחרים חלה הוראת חוק ספציפית בסעיף 1(א) לחוק-יסוד: משק המדינה, ועל פיה "מסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו אלא בחוק או על פי; הוא הדין לגבי אגרות". הוראה זו חלה גם על אגרות שמטילות רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה.

סעיפים 250-251 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) מסמיכים את מועצת העירייה להתקין חוקי עזר "כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם...". בחוקי העזר רשאית המועצה לקבוע "הוראות בדבר תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות על ידי כל אדם, זולת העירייה גופה" בקשר לביצוע סמכויותיה של העירייה על פי הפקודה. למועצות המקומיות ולמועצות האזוריות הוקנתה סמכות דומה¹⁴.

ההבחנה בין "מס" ל"אגרה" ול"מחיר"

בדיני המסים מקובלת ההבחנה בין שלושה סוגים של חיובים כספיים: "מס", "אגרה" ו"מחיר". לפי הפסיקה יש מדרג שבקצהו האחד ה"מס" ובקצהו האחר ה"מחיר", ובין שני הקצוות הללו נמצאת ה"אגרה"¹⁵.

מ ס : על פי ההגדרה בפסיקה, מס הוא תשלום כפוי ויכול שיהא תשלום רשות ציבורית, שאין כל זיקה בינו ובין שירות כלשהו הניתן למשלם המס¹⁶. המס העיקרי שמטילות הרשויות המקומיות הוא הארנונה (ראו להלן).

א ג ר ה : תשלום אגרה יכול שיהא תשלום כפוי ויכול שיהא תשלום מרצון, והדבר תלוי באופייה של האגרה. אגרה היא תשלום חובה המוטל בכפייה או מרצון ומשולם תמורת מצרך או שירות. כלומר בין החיוב ובין השירות שלמימונו הוטלה האגרה, ואפשר שהתמורה תהיה עקיפה¹⁷.

13 עיקרון זה מכונה עיקרון "חוקיות המינהל", ראו ב' ברכה, משפט מינהלי, כרך א' (התשמ"ז), עמ' 35.
14 ראו סעיפים 14 ו-22 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וכן צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953; וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, שהותקנו מכוח פקודה זו.
15 רע"א 1816/97 מדינת ישראל נ' עיריית חיפה, פ"ד נד (2) 16, עמ' 24-25 (להלן - פסק דין עיריית חיפה).
16 ע"א 154/83 שופרסל בע"מ נ' איגוד ערים רמת גן, פ"ד לז (4) 403, עמ' 407 (להלן - פסק דין איגוד ערים רמת גן). ע"א 620/82 מועצת עיריית הרצליה נ' שמחה וורדה רשף, פ"ד לז (4) 57, עמ' 62 (להלן - פסק דין רשף).
17 פסק דין איגוד ערים רמת גן, עמ' 407; פסק דין רשף, עמ' 62; ע"א 974/89 קריב נ' רשות השידור, פ"ד מו (3) 374, עמ' 376, 377; ה' רוטוביץ, ארנונה כללית (1995), עמ' 40 (להלן - רוטוביץ).

מחיר : מחיר הוא הסכום שנקבע לצדדים בעסקה חופשית על בסיס משא ומתן בין קונה מרצון למוכר מרצון בעבור רכישה שירות או מצרך הניתן בתנאי שוק חופשי. שיעורו של המחיר אמור להתאים ישירות לתמורה המתקבלת מתשלומו¹⁸. בספרות המשפטית מובעת דעה¹⁹ כי יש לבחון את מידת שיקול הדעת ומרחב הבחירה שיש למי שמבקש לרכוש סחורה או שירות; ככל ששיקול הדעת ומרחב הבחירה מצומצמים יותר, כך מתחזק מרכיב החובה ההופך את התשלום לאגרה.

ארנונה

ארנונה ("ארנונה כללית" בלשון החוק, להבדיל מ"ארנונת רכוש") מוטלת על בניינים ועל קרקעות שבתחום העירייה (ובלבד שאינם אדמת בניין), ומחושבת לפי יחידת שטח על פי סוג הנכס, על פי השימוש שנעשה בו ועל פי מקומו. חובת תשלום הארנונה חלה על המחזיק בנכס²⁰. הארנונה היא המס העיקרי שגובות רשויות מקומיות לכיסוי הוצאותיהן, והיא אף המקור העיקרי להכנסותיהן העצמיות. בדיני המסים הארנונה מסווגת כ"מס"²¹.

לפי פסיקת בית המשפט העליון, "ההצדקה להטלת החיוב העקרוני לשלם ארנונה טמונה בהנאה שמפיקים הנישומים מן השירותים שמעניקה הרשות המקומית לנכסים המצויים בהחזקתם... כך, הרשות המקומית מספקת שירותים של פינוי אשפה, ניקוי השטח שסביב הנכס, הארתו, ניקוזו ושירותי תשתית נוספים. ... הנאת הנישומים מן הנכס שבו הם מחזיקים כרוכה ומותנית אפוא בהנאתם משירותיה של הרשות המקומית. הדעת נותנת, כי מקום שמחזיקי נכס נהנים משירותים אלו, ראוי כי ישתתפו במימון עלותם"²². כן קבע בית המשפט העליון כי השירותים שבעבורם משולמת הארנונה הכללית הם שירותים אורבניים כלליים שכל מחזיק בנכס נזקק להם במישרין ובעקיפין לשם שימוש סביר בנכסו. הורקת מכלי אשפה והובלתם למזבלה, ניקיון רחובות, הדברת מזיקים, תחזוקת גנים ציבוריים וניקיונם, תיקונים שוטפים של כבישים, מדרכות, צנרת ובורות ניקוז, תחזוקה של רמזורים, תמרורים ותאורה ברשות הרבים, מניעת היווצרות מפגעים אקולוגיים וכדומה הם חלק נכבד מהשירותים שהעירייה מספקת לתושביה בתמורה לארנונה הכללית²³.

מן הפסיקה האמורה עולה שהארנונה נועדה לממן "שירותי ליבה" כגון פינוי אשפה, ניקיון רחובות ותחזוקתם, שכל מחזיק בנכס נזקק להם, וזאת בנוסף למימון יתר הוצאותיה הכלליות של העירייה הכרוכות בביצוע תפקידיה וסמכויותיה על פי דין.

הקשר בין הסמכות לגביית ארנונה ובין הסמכות לגביית אגרות

משנת הכספים 1987 הוגבל כוחן של הרשויות המקומיות לקבוע את שיעורי הארנונה ולשנות את שיעוריה ללא אישורם של שר הפנים ושר האוצר. בחוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה (תיקון מס' 4), התשמ"ו-1986, נקבעה לכל הרשויות המקומיות תוספת מרבית לשיעורי הארנונה

-
- 18 י"מ אדרעי, חוק יסוד : משק המדינה (פירוש לחוקי היסוד, בעריכת י' זמיר) (2004), עמ' 64 (להלן - אדרעי); רוטטוביץ, עמ' 40.
19 אדרעי, עמ' 40-41.
20 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, וסעיף 269 לפקודת העיריות; פסק דין יקותיאל, עמ' 680.
21 פסק דין יקותיאל, עמ' 683.
22 ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קריית ביאליק, פ"ד נה (1) 156, עמ' 164.
23 פסק דין עיריית חיפה, עמ' 25.

לשנת המס 1986. שיעורי הארנונה נקבעו על בסיס השיעורים שהוטלו בכל רשות מקומית בשנת 1985. על פי חוקי ההסדרים והתקנות שהותקנו מכוחם נקבעים בין היתר השיעורים המרביים להעלאת הארנונה. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הוסמכו שר הפנים ושר האוצר לקבוע בתקנות סכומים מרביים וסכומים מזעריים של ארנונה לכל אחד מסוגי הנכסים.

לפי עמדת משרד הפנים, כפי שבאה לידי ביטוי בתשובתו לעתירה שהגישה נגדו עיריית ראשון לציון על סירובו לאשר לה גביית אגרת שינוע אשפה²⁴, ההגבלות שנקבעו על העלאת שיעורי הארנונה נועדו לצמצם את כוחן של הרשויות המקומיות לפעול בתחום המיסוי ולמנוע העלאה לא מבוקרת של תעריפי הארנונה, שהייתה לה השפעה ישירה על מדד המחירים לצרכן, ועקב כך על כלכלת המשק כולו.

הסמכות הנתונה לרשויות המקומיות להטיל אגרות מיוחדות בדרך של התקנת חוקי עזר עלולה לשמש להן אמצעי לעקיפת המגבלות שנקבעו בחוקי ההסדרים. עמדתו של משרד הפנים בעניין הטלת אגרות חדשות למימון שירותים, שמומנו בעבר מן הארנונה, באה לידי ביטוי בחוזר מנכ"ל המשרד משנת 2004, בנוגע לאגרת שמירה שאישר המשרד לרשויות המקומיות להטיל בחוקי עזר לשמירה (ראו להלן). בחוזר נאמר: "הרשות המקומית, כשם שהיו הדברים בעבר, רשאית הייתה לספק ולממן שירותי שמירה ואבטחה - במידה וראתה צורך בכך - מכספי ארנונה. לאור זאת מתן אישור למימון פעולות שמירה כדבר שבשגרה באמצעות היטל שירותי שמירה, משמעותו הייתה העברת שירות שנעשה ומומן באמצעות הארנונה למימון באמצעות אגרה או היטל, צעד שהיה בו כדי לאפשר בעקיפין העלאת שיעור הארנונה ועקיפת המגבלות שנקבעו בחוק לגבי העלאת שיעור הארנונה בחוק ההסדרים. עם זאת לאור הירדרדות המצב הביטחוני החל מאוקטובר 2000 הוסכם על ידי משרד הפנים כי ניתן יהיה לממן הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני, באמצעות היטל שמירה, שכן הוצאות כאמור הינן הוצאות לטווח מוגבל שלא היו בבסיס הארנונה". עמדת משרד הפנים אפוא היא כי משהוגבלה סמכותה של הרשות המקומית להעלות את תעריפי הארנונה, הוגבלה גם סמכותה לעקוף מגבלה זו על ידי הטלת אגרות מכת חוקי עזר לשם מימון שירותים שונים שבאופן מסורתי נתפשו בעבר כחלק משירותי הליכה שבגינם נגבית הארנונה. לו היה לרשויות המקומיות שיקול דעת בלתי מוגבל בנוגע להטלת אגרות, היה גדל נטל המס המוטל על תושביהן עקב הטלת אגרות חדשות, והדבר היה מסכל את תכלית ההגבלות שנקבעו בחוקי ההסדרים בעניין הארנונה. לפי עמדת משרד הפנים, "השיטה הקיימת הייתה ועודנה - מימון עיקר פעילות הרשות המקומית בדרך של מיסוי (ארנונה)"²⁵.

עמדה זו הוצגה למשרד הפנים ולמשרד האוצר ולרשויות המבוקרות. משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי הרשויות המקומיות מוסמכות להטיל אגרה בעבור שירותים אשר מעולם לא היו חלק מ"ליבת השירותים" שבעבורם נגבית הארנונה; באשר לאגרות חדשות שלא נגבו בעבר יש לבדוק אם ראוי ונכון לגבותן ואם אין בגבייתן משום הגדלת נטל המימון על התושבים אגב פגיעה בעקרונות חוק ההסדרים. משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיולי 2005 כי עמדתו היא ש"כל עוד לא נקבעו הסדרים כוללים באשר למטרות שלשם מימון ניתן להטיל היטלים או לקבוע אגרות, ומהן המגבלות ודרכי הביקורת על מימון כאמור, יש לצמצם את השימוש בדרכים אלו ולבסס את השירותים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות על מערכת המס הקיימת, הארנונה הכללית".

24 ראו תגובת שר הפנים בבג"צ 8322/02 עיריית ראשון לציון נגד שר הפנים (העתירה נמחקה בהסכמת הצדדים) (להלן - בג"צ ראשון לציון).

25 ראו שם.

עיריית ראשון לציון השיבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיוני 2005, כי אמנם ראוי שאת מטלותיה הבסיסיות תממן רשות מקומית מכספי הארנונה, אלא שבעת ובעונה אחת עם ההגבלות על הטלת הארנונה הטיל השלטון המרכזי על הרשויות המקומיות מטלות המצריכות מימון רב ובאופן מסורתי משויכות לשלטון המרכזי, בלא שיזכו למימון מלא. בנוסף אף קיצץ השלטון המרכזי בשנים האחרונות מן התשלומים שהיה מעביר למימון חלק מהמטלות שהטיל על הרשויות המקומיות. תהליך זה, טוענת העירייה, הוא אחד הגורמים למצבן הכלכלי הקשה של הרשויות המקומיות, ובגללו רשויות מקומיות מבקשות למצוא מקורות תקציביים נוספים, גם באמצעות אגרות, למימון המטלות המוטלות עליהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, הארנונה משולמת בעבור סל שירותים סטנדרטי בסיסי, וגביית אגרות בעבור שירותים מיוחדים היא חריג אלא שאין בנמצא הגדרה מפורשת שבה פירוט השירותים הכלולים באותו סל שבעבורו ניגבת הארנונה. כיוון שכך, ומכיוון שבעצם הטלת אגרות בעד שירותים יש משום הכבדת הנטל הכספי על התושבים, ולעתים העלאה עקיפה של הארנונה, ראוי שמשרד הפנים יקפיד שהרשויות המקומיות יימנעו מלהטיל אגרות חדשות בגין שירותים שמומנו באופן מסורתי מכספי הארנונה.

סמכות הפיקוח של משרד הפנים על הטלת האגרות

חוקי העזר הם האמצעי העיקרי שבידי הרשויות המקומיות להטיל אגרות למימון פעילותן. מעמדם של חוקי העזר הוא כשל חקיקת משנה, והסמכות להתקנתם נתונה למועצת הרשות המקומית²⁶. עד שנת 1988 נדרש אישורו המפורש של שר הפנים לכל חוק עזר או לתיקון שנעשה בו. בחוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (אישור חוקי עזר ופרסומם), התשמ"ח-1988, תוקנו הוראות פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות כך שבוטל הצורך באישור שר הפנים לכל חוק עזר. עם זאת ניתנה לשר, בכפוף להוראות החוק, סמכות לעכב את פרסומו של חוק העזר בתוך שישים יום מיום שחוק העזר הובא לידיעתו. אם לא פעל השר לעיכוב חוק העזר, אפשר לפרסמו ברשומות, והוא אמור להיכנס לתוקף במועד הפרסום, אלא אם כן נקבע בו אחרת. כ"נוהל אישור ופרסום חוקי עזר" שהוציא משרד הפנים בשנת 1988 נקבעו הנחיות בנוגע להליכי הגשתם של חוקי עזר לבדיקתו של המשרד, ובמידת הצורך לאישורו²⁷. לפי נוהל זה, בחוקי עזר שנקבעו בהם אגרות נברק תחשיב האגרה בידי המינהל לתקצוב ופיתוח של המשרד, ולאחר מכן הוא מועבר ללשכה המשפטית לבדיקת ההיבטים המשפטיים.

על פי עמדת משרד הפנים בתשובתו לעתירה בבג"ץ ראשון לציון הנ"ל, סמכות ההתערבות שניתנה לשר הפנים בהתקנת חוקי עזר לא נועדה רק לאפשר לו לבחון את סבירותו וחוקיותו של ההסדר המוצע בחוק העזר, אלא נועדה בראש ובראשונה לאפשר לו לבחון את השפעת פעולתה

26 על הליכי התקנתם של חוקי עזר ראו דוח מבקר המדינה 53'ב' עמ' 685, 687.
27 גם לאחר חקיקת החוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (אישור חוקי עזר ופרסומם), התשמ"ח-1988, חוקי עזר מסוימים טעונים עדיין אישור מפורש של שר הפנים או של שרים אחרים, לפי המתחייב מן החוקים המסמיכים. לדוגמה, חוקי עזר בנושא "העמדת רכב וחנייתו" טעונים אישור מפורש של שר הפנים ושל שר התחבורה כמתחייב מהוראות סעיף 77 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961.

של הרשות המקומית על מערכת השלטון כולה ולהבטיח שתוגשם מדיניות השלטון המרכזי בכלל, ומדיניות משרד הפנים בפרט.

משרד הפנים, שהוא הגוף המפקח על השלטון המקומי ואחראי לבדיקת חוקי עזר או לאישורם, מוציא מעת לעת חוזרי מנכ"ל ובהם הוא מנחה את הרשויות המקומיות בעניינים הנוגעים לתחומי פעילותן. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד ינחה את הרשויות המקומיות גם בעניין חוקי העזר והאגרות המוטלות מכוחם.

הביקורת העלתה כי מלבד "נוהל אישור ופרסום חוקי עזר" משנת 1988 לא הוציא משרד הפנים הנחיות מפורטות וברורות לרשויות המקומיות בכל הנוגע לסמכותן הכללית לגבות אגרות בעד שירותים שהן מספקות לתושביהן, ובעיקר לא באשר להיקף הסמכות ומגבלותיה. מנכ"ל משרד הפנים אמנם הוציא מדי פעם חוזרים לרשויות המקומיות בנוגע לאגרות מסוימות שהן מוסמכות לגבות בנוסף לארנונה, כגון: חוזר מס' 10/04 משנת 2004 בנוגע לאגרת שמירה, חוזר משנת 1991 בנוגע לאגרת שילוט או חוזרים בנוגע לאגרות בתחום התשתית והפיתוח, אך אין בנמצא מסמך שבו הגדיר המשרד מה הם "שירותי הליכה" שבעבורם נגבית הארנונה ושאינן להטיל בגינם אגרות מיוחדות.

דמי השתתפות והיטל

דמי השתתפות והיטל הם שני סוגי אגרות²⁸ שגובות הרשויות המקומיות למימון תשתיות פיתוח מוניציפליות כגון מערכות ביוב ומים, סלילת כבישים ותיעול.

בעבר נהגו רשויות מקומיות לחייב מפעם לפעם בעלי נכסים בתחומן בתשלום דמי השתתפות בהקמת תשתיות כגון סלילת כביש, שאמורות לשרת את בעלי הנכסים או נעשות באזור הגובל בנכסים. הסכום שעליו התבסס החיוב היה העלות הכוללת של עבודת התשתית שבעבורה נדרש התשלום, כפי שהוצגה וחושבה על ידי הרשות. עלות זו חולקה בין בעלי הנכסים לפי אמות מידה שונות, על פי הוראות חוק העזר שמכוחו נדרש התשלום.²⁹

חקיקתו של חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 (להלן - חוק הביוב), שקבע לראשונה את שיטת ההיטל, זירזה את המעבר לשיטה זו. על פי שיטת ההיטל, בעל הנכס נושא בחלק יחסי של כלל הוצאות הרשות על תשתית פלוגית לפי שטחו או נפחו של הנכס. הבסיס לקביעת החיוב על פי שיטת ההיטל אינו רק עבודת התשתית המסוימת אלא כלל ההוצאות הישירות והעקיפות - העכשוויות, העתידיות ולעתים אף הקודמות - של הרשות המקומית על הקמתה של מערכת תשתית מוניציפלית מסוימת. סכום ההיטל מתורגם, על פי נוסחה שנקבעה, לתעריפים ליחידת שטח או נפח של הנכס, כמפורט בחוק העזר הרלוונטי. חיוב על פי שיטת ההיטל מנתק את הזיקה שבין התשלום המוטל על החייב ובין עלותה בפועל של התשתית המסוימת המשמשת אותו או גובלת בנכסו. השיקולים העיקריים במעבר לשיטת ההיטל היו השאיפה לחלוקה צודקת של נטל התשלום בין כלל תושבי העיר והגברת יעילות הגבייה.³⁰

28 אדרעי, עמ' 39.

29 שפיר, עמ' 92-96.

30 שפיר, שם; פסק דין רשף, עמ' 66-68.

יש אי-בהירות באשר למהותם ולמאפייניהם של דמי השתתפות והיטל. לפי הפסיקה, דמי השתתפות אינם "מס" אך גם אינם יכולים להיחשב "מחיר". דמי השתתפות הם תרומת חובה שנותנים בעלי נכסים לשם מימון שיפורים מיוחדים העשויים להשביח את ערך נכסיהם³¹.

באשר להיטל נקבע כי "אין לשייכו באופן מוחלט לכאן או לכאן, וכל מקרה ראוי שייבחן על פי הוראותיו הכלליות של החוק המיוחד שעל פיו מוטל ההיטל. יש שההיטל מנותק באופן ברור מכל זיקה לתמורה או לשירות הניתנים בעבורו, ואז ההיטל כמוהו כמס, אך יש שההיטל קשור לשירות או לתמורה הניתנים מכוח אותו חוק ובעזרת המשאבים המתקבלים מגביית סכום ההיטל, ואז ההיטל כמוהו כאגרה"³².

אי-הבהירות האמורה מקשה על הרשויות המקומיות בבואן להפעיל סמכותן לקבוע בחוק עזר היטלים למימון הוצאותיהן. לא ברור מהי הזיקה הנדרשת בין תשלום ההיטל ובין השירות הניתן תמורתו ועל מה מתבסס חישוב ההיטל הנדרש כדי להבטיח שההיטל לא יחרוג מגדר סמכותה של הרשות המקומית לפי פקודת העיריות ויהיה למס, כלומר לא ברור אם ההיטל מתבסס על הוצאותיה בפועל של הרשות המקומית בגין עבודת התשתית או השירות שבעדו משולם ההיטל או שהתשלום המוטל על בעל נכס מסוים יכול שיהיה מנותק מן העלות בפועל של השירות שבעל הנכס מקבל, ומחושב בשיטת העלות הממוצעת.

בתי המשפט חזרו ודרשו קיום זיקה ישירה בין ההיטל ובין השירות, כך למשל נקבע בעניין סלילת רחובות כי נדרשת זיקה ישירה בין ההיטל ובין סלילת הרחוב, דהיינו כל עוד לא מתבצעת הסלילה, אין לחייב את בעלי הנכסים שבקרבת הרחוב בדמי השתתפות או בהיטל³³.

במקרה אחר שנידון בפסק דין אחר של בית המשפט העליון³⁴ נקבעה ההלכה שכאשר יש קשר אמיץ בין ההיטל שמטילה הרשות המקומית ובין התמורה שניתנת בעד ההיטל וכל עוד לא סיפקה הרשות את השירות שההיטל נועד לממנו, אין התושבים שיכולים ליהנות מהשירות מחויבים בתשלום ההיטל, כלומר ההיטל קרוב יותר במהותו ובמשמעותו לאגרה ולדמי השתתפות, ואין הוא בגדר מס או דומה למס. עוד קבע בית המשפט באותו פסק דין כי על אף המעבר מגביית דמי השתתפות לגביית היטלים, סמכותה של העירייה על פי פקודת העיריות מוגבלת לגביית תשלומי חובה שיכסו את הוצאותיה בלבד, וכי "כשם שרשאית העירייה לקבוע דמי השתתפות בהוצאות שהוצאו בפועל, כך גם רשאית היא לקבוע היטל על הוצאות שיוצאו בעתיד, ובלבד שדרישת התשלום בגין דמי השתתפות תחושב לפי ההוצאות שהוצאו בפועל ולאחר תחילת העבודות, ובהיטל - לפי ההוצאות המתוכננות"³⁵.

אי-הבהירות מתחזקת נוכח פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין אל עמי³⁶ שבו נידונה בהרחבה שאלת הסמכות לקבוע תשלום בעד שירות בדרך של היטל. בפסק הדין הובעה הדעה כי על פי אמות המידה שהתגבשו בספרות ובפסיקה בדבר ההבחנה בין תשלום חובה שהוא מס ובין תשלום חובה שאינו מס, להיטל הסלילה שנידון באותו העניין וחושב על פי שיטת העלות הממוצעת יש מאפיינים של מס, וזאת מן הטעמים האלה: אין זיקה אמיתית בין התשלום ובין

31 פסק דין רשף, עמ' 63; בג"ץ 198/75 מנהל עזבון פייביש מושקוביץ נ' ראש עיריית בת ים, פ"ד (1) 281, עמ' 297.
32 פסק דין רשף, עמ' 64.
33 ע"א 7316/97 עיריית ראשון לציון נ' חב' לוינשטיין (מובא בתקדין).
34 ראו לעיל. פסק דין רשף, עמ' 66-68.
35 פסק דין רשף, עמ' 66.
36 ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובניה בע"מ (פורסם בתקדין); להלן - פסק דין אל עמי).

השירות; התשלום משמש למימון הוצאות כלליות ולא להחזר הוצאות בפועל על סליה; התשלום אינו נגבה בצמוד לשירות הניתן בערו ולא מבעלי הנכסים הנהנים מהשירות יותר מאחרים.

באותו עניין לא הכריע בית המשפט באופן חד-משמעי בשאלת סמכותה העקרונית של העירייה לגבות את ההיטל הנידון, משני טעמים עיקריים: "האחד, חוק העזר קיים כבר עשרות בשנים ונראה כי נהגו על פיו מבלי ששאלה זו נבחנה לעומקה. לפסילתו של חוק העזר עשויות להיות השלכות רחבות במספר ניכר של רשויות מקומיות נוספות, שגם בהן יש חוקי עזר דומים... שנית, הטענה של חריגה מסמכות לא נטענה בהרחבה בפני בית משפט זה ולא שמענו את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בסוגיה סבוכה וכלל ארצית זו". בית המשפט הדגיש כי "יש לראות בחוות דעתי מעין תמרור אזהרה כדי שהגורמים הנוגעים בדבר ייקחו לתשומת ליבם את הבעייתיות שעוררתי"³⁷.

עיריית תל אביב-יפו השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי "פסק דין אל עמי... שבו נקבע אגב אורחא, כי שיטת ההיטלים ראויה לעיון מחדש, אינו עולה בקנה אחד עם פסיקה אחרת של בית המשפט העליון ועלול ליצור בעיות יישום קשות. אנו סבורים כי דווקא פסק דין זה ממחיש עד כמה דחוף הצורך ברויזיה אליה התייחסנו".

יוצא אפוא כי אף על פי שבפסק הדין האמור לא נקבעה הלכה מחייבת בעניין סמכותה של רשות מקומית לגבות אגרות והיטלים אלא הדברים נאמרו כאמרת אגב, פסק הדין מגביר את חוסר הוודאות המשפטית ומביע ספק בדבר סמכותן של הרשויות המקומיות להטיל על תושביהן באמצעות חוקי עזר היטלים שאין זיקה ישירה בינם ובין השירותים שבגינם הוטלו. בשים לב לחוסר הבהירות בנוגע לסמכותן של רשויות מקומיות לגבות היטלים, ראוי שמשרד הפנים ישקול יוזמה חקיקתית להסדרת הנושא שתסיר את אי-הבהירות האמורה ותאפשר פיקוח ובקרה יעילים יותר של השלטון המרכזי על פעולות השלטון המקומי בתחום זה.

היטל מבני ציבור והיטל שטחים פתוחים

1. שאלת הסמכות לגביית היטל מבני ציבור בחוק עזר נידונה בפסק דין של בית המשפט העליון בעניין התאחדות הקבלנים³⁸. מסקירת הרקע להתקנת חוק העזר המובאת בפסק הדין עולה כי אחד מהשירותים המוניציפליים שחובה על רשות מקומית לספק לתושביה הוא הקמת מבני ציבור כגון בתי ספר, גני ילדים, מעונות יום, תחנות לבריאות המשפחה, מקוואות וגנים ציבוריים. מילוייה של חובה זו מכביד על תקציב הרשות כאשר מוקמים בתחומה מתחמי מגורים חדשים. במשך שנים נהגו רשויות מקומיות להטיל את ההוצאות האלה בדרכים שונות על בעלי הזכויות במקרקעין שבמתחמים שנבנו, ואלה הטילו אותן על רוכשי הדירות. דרך פעולה זו לא תאמה את מדיניות הממשלה בעניין, והיא שללה בעקביות את הטלת עלות ההקמה של התשתיות הציבוריות על בעלי הדירות שבתחומן הוקמו התשתיות.

37 שם בעמ' 15 של פסק הדין.

38 בג"ץ 6249/96 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל נ' ראש עיריית חולון, פ"ד נב (2) 42, עמ' 44-45.

בפסק הדין האמור קבע בג"ץ בעניין חוק עזר לחולון (היטל מבני ציבור), שאושר על ידי משרד הפנים, כי היטל מבני ציבור הוא בלתי חוקי מכיוון ש"ההיטל הותקן בניגוד לדעתו של שר האוצר, והוא סותר את מדיניותה של ממשלת ישראל, השוללת דרכי מימון ייחודיות להקמתם של מבני ציבור, על ידי רשויות מקומיות וכן הוא גורם להפליה בין בעלי הזכויות במקרקעין במתחמים שעליהם הוא חל, הנדרשים לממן בכוחות עצמם את התשתית הציבורית שתשרת אותם, לבין שאר בעלי הזכויות וכן בין העיר חולון לבין שאר הרשויות המקומיות בארץ, המנועות מלהשיג מימון בדרך זו ונאלצות להסתפק במימון הממשלתי ובתקציבן שלהן". מנימוקים אלה ביטל בית המשפט העליון את חוק העזר.

2. הביקורת העלתה כי בשנים 2002-2004 נידונה במשרד הפנים הצעה להתקין חוקי עזר המטילים היטל פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים (להלן - שצ"פים), כך שיהיה אפשר לפתח שצ"פים בדרך זו במקום באמצעות התקשרות בהסכמי פיתוח עם יזמים וקבלנים כפי שנהוג ברשויות המקומיות. על פי עמדה שגיבשו בינואר 2002 היועצת המשפטית דאז של משרד הפנים, נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר ובא כוחן של כמה רשויות מקומיות, אין הבדל בין תשתיות כבישים, מדרכות, ביוב, מים ותיעול, שהקמתן ממומנת על ידי היטלים שנקבעים בחוקי עזר, ובין תשתיות השצ"פים, ולכן אין מניעה שרשויות מקומיות יטילו בחוק עזר גם היטל שצ"פים. לגישתם היטל השצ"פים נועד לתת הרשאה ומקור סמכות סטטוטורי למימון עלויות הפיתוח של שצ"ף, עלויות אשר ממילא מועמסות בפועל על יזמים ועל רוכשי זכויות במקרקעין במסגרת הסדרים מחייבים.

במרס 2003 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדת היגוי בין-משרדית להכנת הנחיות לקביעת היטל שצ"פים. חברי הוועדה היו נציגים ממשרדי הפנים, השיכון, האוצר וממנהל מקרקעי ישראל. הכנת ההנחיות הוטלה על חברה פרטית שזכתה במכרז סגור של משרד הפנים (להלן - החברה). משרד הפנים החליט כי בשלב מקדים יותקנו חוקי עזר לגביית היטל שצ"פים רק במדגם מייצג של רשויות מקומיות.

מהפרוטוקולים של ועדת ההיגוי ומההסברים שקיבל משרד מבקר המדינה ממשרדי האוצר והפנים עולה כי קשה למצוא זיקה ישירה בין תשלום היטל שצ"פים ובין השירות שמקבל התושב, בין היתר מהסיבות האלה: (א) קשה לקבוע מיהו הנהנה מהשצ"ף שממנו יש לגבות את ההיטל, האם תושב השכונה או כלל תושבי העיר, שהרי גם תושבי ערים שכנות יכולים להשתמש בשצ"ף; (ב) לא ברור אם ההיטל יוטל רק על תושבים חדשים או גם על התושבים הוותיקים; (ג) השפעת פיתוחו של השצ"ף על ערך הדירות ועל מחיריהן אינה מוחלטת אלא משתנה על פי ההיצע והביקוש בשוק הדירות; (ד) לא ברור מהו תקן הפיתוח שלפיו יש לחשב את עלות פיתוח השצ"ף שעל פיה ייקבע סכום ההיטל.

בפברואר 2004 הגישה החברה למשרד הפנים הצעה ל"נוהל לעריכת תחשיב - היטל שצ"פים" ברשויות המקומיות. על פי הנוהל המוצע, ההיטל מיועד להקמת שצ"פים שאמורים לשרת תושבי שכונה או אזור ואינו מיועד להקמת פארקים לכלל תושבי העיר. שצ"פים אלה מוגדרים בנוהל "אינטנסיביים" ואמורים לכלול ריהוט גן, פרגולות, מתקני משחק, נטיעות, שבילים, רחבות וכדומה. על פי הנוהל האמור יחושבו כלל הוצאות הרשות המקומית לפיתוח השצ"פים, הן הישירות והן העקיפות, ויושתו על כלל הנכסים העתידיים להיבנות בתחום הרשות לפי שיעורי היטל אחידים על פי יחידת שטח קרקע ויחידת שטח בנוי. עם הרשויות שנכללו במדגם המייצג שקבע משרד הפנים נמנות גם עיריות ראשון לציון, יבנה ואשדוד והמועצה המקומית שהם, שבעת הביקורת היו בשלבים שונים של הכנת התחשיב לקביעת ההיטל. חוקי העזר להטלתו טרם גובשו ואושרו.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי נושא היטל השצ"פים הובא ליועץ המשפטי לממשלה לשם קבלת עמדתו, בין היתר בשאלה אם יש לעגן את ההיטל בחקיקה ראשית, ובניתיים טרם גובש במשרד הפנים נוהל מחייב.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם יקבע משרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה שמקור המימון של השפצ"ים הוא היטל מיוחד ראוי שמשרד הפנים ישקול נקיטת יוזמה לעיגון ההיטל בחקיקה ראשית, כפי שנהוג באשר ליתר האגרות שהוטלו למימון פיתוח תשתיות.³⁹

ניהול ההכנסות מאגרה במשק סגור

בפסיקה נקבע העיקרון שכספים המתקבלים מגבייה של אגרות והיטלים יש לנהל כ"משק סגור" ולהשתמש בהם אך ורק למטרה שלה נועדו. לדוגמה, בפסק דין בעניין גביית היטל ביוב נקבע כי "רשות מקומית מהווה מעין משק סגור להוצאות ולהכנסות, בוודאי כך במיזמים מיוחדים, שלעניינם נקבע במיוחד שהזרוע בדמעה הוא אף שיקצור ברינה, שהנהנה הוא אף שיהא המממן"⁴⁰. באשר להיטלים ולדמי השתתפות נאמר כי "אפיים המתואר של 'דמי השתתפות', הינו זיקת החובה שלהן להוצאות מוגדרות, להבדיל ממש הבא לספק משאבים כספיים לקופתה של הרשות, אשר אינם נושאים תווית-זיהוי מבחינת ייעודם ואשר השימוש בהם כפוף רק לדיני התקציב הרלוונטים"⁴¹.

זאת ועוד, דרישות התשלום או ההיטל אסור שיהיו גבוהות מההוצאות בפועל ובגדר מס מוסווה שמטרתו "להעשיר" את קופת העירייה מעבר להוצאותיה הממשיות.⁴²

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-1994 נקבע כי הרשות המקומית תנהל קרן לא מיועדת לעבודות פיתוח בעתיד; הקרן תאגור כספים שגבתה הרשות בעבור ביצוע עבודות פיתוח עתידיות שעדיין לא נקבעו להן מסגרות תקציביות שאפשר לזקוף אליהן את הכספים האלה; מקורות הקרן יכללו, בין היתר, "תרומות או כל תשלום אחר שאינו תשלום חובה". עוד נקבע בחוזר כי "כספי השתתפות בעלים יועדו למטרות עבודה הם נגבו. לפיכך יש לקיים רישום מפורט, נפרד לכל אחד ממקורות הקרן".

לדעת משרד מבקר המדינה, מהוראות חוזר המנכ"ל ומפסיקת בית המשפט העליון עולה כי כספים שנגבו למימון שירות מסוים הם כספים ייעודיים שעל הרשויות המקומיות לנהלם כמשק סגור ולהשתמש בהם רק למטרה שלשמה נועדו. זאת כדי למנוע את הפיכת האגרות וההיטלים למס מוסווה ולהבטיח שימשו למטרה שלשמה נועדו, וכדי שהסכום הכולל של האגרה או ההיטל לא יחרוג מהסכום הנדרש לאספקת השירות שבעבורו נגבו. כדי לאפשר פיקוח ובקרה יעילים על הכספים ועל השימוש הנעשה בהם, על הרשויות המקומיות לנהל את הכספים בקרן נפרדת שיירשמו בה ההכנסות מן האגרה או מההיטל וההוצאות על השירות. בכך גם תובטח זמינות המקורות הכספיים בעת הצורך.

39 ראו לדוגמה חוק הרשויות המקומיות (ביוב), תשכ"ב-1962.

40 פסק דין יקותיאל, עמ' 687.

41 בג"ץ 198/75 מנהל עזבון פייביש מושקוביץ נ' ראש עיריית בת ים, פ"ד ל(1) 281.

42 פסק דין רשף.

אגרות פינוי אשפה

רוב הרשויות המקומיות התקינו חוקי עזר בנושא "שמירת הסדר והניקיון" או "שמירת איכות הסביבה ומניעת מפגעים", ונקבעו בהם אגרות שונות בנוגע לפינוי אשפה.

שירותי פינוי אשפה, לפי פסיקת בית המשפט העליון, הם חלק מהשירותים הבסיסיים שמספקות הרשויות המקומיות ושאמורה הארנונה לממן. כך נקבע כי "ההצדקה להטלת החיוב העקרוני לשלם ארנונה טמונה בהנאה שמפיקים הנישומים מן השירותים שמעניקה הרשות המקומית לנכסים המצויים בהחזקתם... כך, הרשות המקומית מספקת שירותים של פינוי אשפה..."⁴³. גם על ידי הציבור נתפסים שירותי פינוי אשפה כחלק אינטגרלי מהשירותים המוניציפליים הניתנים בתמורה לתשלום הארנונה.

עם זאת, בסעיף 242(2) לפקודת העיריות נקבע כי עירייה "תורה בדבר פינוי סחי ואשפה מכל בית ותקבע את האגרות בעד הפינוי". מכאן שהחוק מקנה לרשויות המקומיות סמכות לגבות בנוסף לארנונה אגרות בשל פינוי אשפה, בדרך של התקנת חוקי עזר.

בעניין זה קבע נציב תלונות הציבור (להלן - הנציב) בבירור תלונה מדצמבר 1997 שהוגשה נגד מועצה מקומית מטולה על גביית אגרת סילוק אשפה כתוספת לארנונה וללא חוק עזר כי "ארנונה כוללת בחובה, בין השאר, תשלום בגין הוצאת אשפה ולכן לא ניתן לגבות סכום נפרד... מבלי לקבל את אישור שר הפנים לכך"⁴⁴.

עמדתו העקרונית של משרד הפנים היא כי נושא פינוי האשפה הוא אחד מתפקידיה ומחובותיה הבסיסיים ביותר של הרשות המקומית במתן שירותים לתושביה, וככזה הוא חלק מליבת השירותים שבעבורם נגבית הארנונה. זאת ועוד, לגישתו של משרד הפנים, הטלת אגרה בגין שירותי פינוי אשפה באמצעות חוק עזר עומדת בסתירה לתכליתו של חוק ההסדרים ומתיימרת לעקר ולעקוף את המגבלות והמנגנון שנקבעו בחוק זה לשינויים ולהעלאתם של שיעורי הארנונה⁴⁵.

הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא הוציא לרשויות המקומיות הנחיות בכתב בנוגע לסמכותן לגבות אגרות בגין פינוי אשפה, למעט נוהל משנת 1997 להכנת תחשיב כלכלי לתעריפי טיפול בפסולת מוצקה (להלן - הנוהל משנת 1977). דא עקא שנוהל זה פורסם והופץ בין הרשויות המקומיות לאחר שהותקנו חוקי עזר המטילים אגרת פינוי אשפה ברוב הרשויות המקומיות. רק בתחילת שנת 2005, בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ בגין גביית "אגרת פינוי אשפה מפעל" על פי חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון) תשל"ח-1978⁴⁶, החל משרד הפנים בדיונים לקראת גיבוש עמדה עקרונית בנושא זה.

מהנוהל שהוציא משרד הפנים בשנת 1997 עולה כי אפשר להטיל בחוקי עזר אגרות פינוי אשפה אך ורק על גופים הפטורים מתשלומי ארנונה ועל גופים המייצרים כמויות אשפה חריגות (בדרך כלל מפעלים), וכי אין לגבות מעסקים אגרה בגין פסולת שהם מייצרים ושאינה פסולת תעשייתית

43 ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קריית ביאליק, פ"ד נה (1) 156, עמ' 164; ראו גם: רע"א 1816/97 מדינת ישראל נ' עיריית חיפה, פ"ד נד(2) 16, 25.
44 החלטת הנציב מיום 18.8.99 בתיק מס' 281473.
45 ראו בג"ץ ראשון לציון.
46 בג"ץ 2851/04 עמותת סוחרים למען סוחרים נ' עיריית ירושלים ואח'.

(כגון ניירת או ציוד משרד). מכאן שאפשר להטיל אגרת פינוי אשפת מפעל רק בגין פינוי פסולת תעשייתית, בשל היותה כרוכה בהשקעות ובטיפול חריג מצד הרשות המקומית מעבר לשירות הממומן מכספי הארנונה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 הוסיף משרד הפנים כי אין מניעה שרשות מקומית תגבה אגרה בעד כלי האצירה עצמו, שהיא מעצם טיבה אגרה הונית, להבדיל מאגרה בעד פינוי האשפה, שהוא אחד משירותי הליכה שיש לממנם מכספי הארנונה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין בנמצא אסמכתה לכך שמשרד הפנים הביא עמדתו זו לידיעת הרשויות המקומיות.

אגרת פינוי אשפת מפעל

הבדיקה העלתה כי בחוקי עזר של רשויות מקומיות שונות יש הוראה המטילה על בעלי מפעל אגרת פינוי אשפת מפעל, שתשולם מדי חודש על פי נפח כלי האצירה המשמש את הנכס. הגדרת ה"מפעל" בחוקי עזר אלה היא הגדרה רחבה, והיא כוללת כל בית עסק, חנות או משרד, ואינה מיוחדת רק למפעל תעשייתי המייצר כמות אשפה חריגה. כך לדוגמה חוק העזר לנס ציונה (שמירת איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשס"ג-2003, מגדיר "מפעל" כ"מקום שבו מייצרים, מאחסנים, מעבדים או מוכרים טובין, עושים מלאכה או מספקים שירות, לרבות חנות, בית מלאכה, בית חרושת, מעבדה, סופרמרקט, משרד וכן עסק אחר". מכאן שמשרד הפנים איפשר לרשויות המקומיות התקנת חוקי עזר המטילים אגרות פינוי אשפה גם מגופים שאינם מייצרים פסולת בכמות חריגה או שאינה כרוכה בטיפול חריג מצד הרשות המקומית. הטלת האגרות האלה אינה עולה בקנה אחד עם עמדת המשרד כאמור לעיל, ולא נמצא הסבר לסטייה מעמדתו זו.

תעריפי האגרה

תעריפיה של אגרת פינוי אשפת מפעל הם בדרך כלל תעריפים משתנים, והם תלויים בסוג כלי האצירה ובנפח האשפה שפונתה. נמצא כי שלוש רשויות מקומיות (עיריית תל אביב-יפו, עיריית רחובות ומועצה מקומית יקנעם עילית) גבו אגרת פינוי אשפת מפעל שלא לפי התעריפים שנקבעו בחוקי העזר שלהן - חוק עזר לתל אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון), התש"ם-1980, חוק עזר לרחובות (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ג-1982, וחוק עזר ליקנעם עילית (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשמ"ח-1988, בהתאמה:

1. בחוק העזר של תל אביב נקבעו תעריפים לפינוי ממקלי אשפה עד לקיבולת של 1,100 ליטר וממכולות עד לקיבולת של 15 מטר מעוקב ויותר, אך לא נקבעו תעריפים לפינוי ממכולות דחס (מכולות לפינוי אשפה בקיבולת עד פי חמישה מקיבולת של מכולה רגילה בעלת אותו הנפח). אף על פי שהעירייה עושה בהן שימוש. נמצא כי העירייה חייבה באגרה בעד פינוי אשפה ממכולות דחס לפי התעריפים שנקבעו בחוק העזר לפינוי אשפה ממכולות רגילות באותו הנפח, למרות הפער בקיבולת שלהן.

עיריית תל אביב-יפו השיבה למשרד מבקר המדינה כי גיבשה תעריפים חדשים לכל סוגי כלי האצירה. התעריפים האלה מצויים בהליכי אישור במשרד הפנים לקראת הבאתם להחלטת מועצת העירייה ולתיקון חוק העזר לפיהם.

2. עיריית רחובות גבתה משנת 1990 מבתי עסק באזורי תעשייה שבתחומה אגרה בסכום אחיד של 721 ש"ח לשנה, שלא על פי התעריפים שנקבעו בחוק העזר שלה. בחוק העזר נקבעו תעריפים לפינוי אשפה לפי גודל כלי האצירה ובהתאם למספר הפינויים, שנעו מ- 9.7 ש"ח למקל בנפח עד 80 ליטר ועד 550.6 ש"ח לפינוי מכולה בנפח עד 12 מ"ק (נכון לינואר 2005). בדצמבר 2004 החליטה ועדת הכספים של העירייה לגבות ממפעלים ומבתי עסק אגרת פינוי אשפת מפעל בגין פינוי מכולות בסך של כ-210 ש"ח לפינוי כל מכולה, לפי תחשיב העירייה המשקף את עלות הפינוי בפועל בתוספת 10%. גם תעריפים אלה לא היו מעוגנים בחוק עזר והוחלט כי העירייה תפעל לשינוי חוק העזר ולהתאמת התעריפים הנקובים בו לאלה שהחליטה עליהם ועדת הכספים. עד מועד סיום הביקורת, במרס 2005, טרם החלה העירייה בגביית האגרה על פי התעריפים החדשים ולא בהליכים לתיקון חוק העזר, ולמעשה גבתה אגרה לפי תעריפים לא חוקיים.

עיריית רחובות השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי "התעריפים הקבועים בחוק העזר גבוהים באופן קיצוני לעומת העלויות הנגרמות לה בפועל. משכך, החליטה לגבות את האגרה בחלקה בלבד, לפי השיעורים הריאליים של פינוי האשפה, ובמקביל החליטה לפעול לתיקון חוק העזר, ולהפחית את התעריפים הקבועים בו".

3. מועצה מקומית יקנעם עילית החלה לגבות אגרת פינוי אשפת מפעל רק בשנת 2001. בחוק העזר שלה נקבעו שלושה תעריפי אגרה (9 ש"ח, 70 ש"ח ו-90 ש"ח), לפי נפח מקל האשפה.

יצוין כי בחוק העזר של המועצה המקומית יקנעם עילית לא נכלל סעיף הצמדה, והוא אף אינו נמנה עם החוקים שבתוספת לחוק העזר ליקנעם עילית (הצמדה למדר) (מספר 2), התשמ"ד-1984, הקובע מנגנון כללי להצמדת תשלומים במועצה⁴⁷. על פי תחשיב שערכה הביקורת, שלושת תעריפי אגרת פינוי אשפת מפעל לפי חוק העזר בתוספת הצמדה למדר היו צריכים להיות בדצמבר 2004 35 ש"ח, 275 ש"ח ו-354 ש"ח (בהתאמה). מכאן שהמועצה גבתה בפועל אגרה לפי תעריפים שהיו נמוכים במידה ניכרת מהתעריפים שהייתה רשאית לגבות אילו היה נקבע מנגנון ההצמדה למדר בחוק, והגיעו רק לכדי 23% מהם. התעריפים שנגבו היו נמוכים אף מתעריפי האגרה המקוריים שנקבעו בחוק העזר שלה בשנת 1988.

המועצה המקומית יקנעם עילית השיבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2005 כי גבתה אגרת פינוי אשפת מפעל בתעריפים נמוכים כדי להקל על המפעלים בתחומה שהיו נתונים במצב כלכלי קשה, וכי תפעל לתיקון תעריפי האגרה על ידי תיקון חוק העזר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית יקנעם עילית ולעיריית רחובות כי לפי חוזר המנהל הכללי של משרד הפנים מינואר 2003 בנושא "עקרונות לקביעת מנגנון מתן הנחות במסגרת חוקי עזר" (ראו להלן), רשות מקומית אינה מוסמכת ליתן הנחות מאגרות הקבועות בחוקי עזר בלא הוראת הסמכה מפורשת על כך בחוק העזר. אי לכך, ובהעדר הוראת הסמכה כאמור, לא הייתה רשאית להעניק למפעלים בתחומה הנחה מאגרה בהתחשב במצבם הכלכלי או בהתחשב בעלויות בפועל שהיו לעירייה.

47 על הצמדה למדר של תעריפי אגרות ראו להלן.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו, לעיריית רחובות ולמועצה המקומית יקנעם עילית כי הן מוסמכות לגבות את האגרות רק על פי התעריפים שאושרו בחוק העזר. אם לדעתן יש לגבות אגרה לפי תעריפים שונים מאלה שנקבעו בחוק העזר או לקבוע תעריפים נוספים, עליהן לתקן את חוק העזר ורק לאחר מכן לגבות אגרות לפי התעריפים החדשים.

פטורים והנחות

חוזר המנהל הכללי של משרד הפנים מינואר 2003 בנושא "עקרונות לקביעת מנגנון מתן הנחות במסגרת חוקי עזר" קובע כי "רשות מקומית איננה מוסמכת ליתן הנחות מאגרות, היטלים ותשלומי חובה אחרים הקבועים בחוקי עזר, בהעדר הוראת הסמכה מפורשת על כך במסגרת חוק העזר. בהתאם לכך, הונחו הרשויות המקומיות כי במידה ורצונן ליתן הנחה מתשלומי חובה אלו, עליהן לקבוע הוראות הסמכה מפורשות בחוקי העזר למתן הנחות מתשלומי החובה הקבועים בהם".

בחוק העזר של עיריית תל אביב-יפו נקבעה הוראה מפורשת המעניקה לראש העירייה סמכות לתת פטור מאגרת פינוי אשפת מפעל, כולה או מקצתה, אם שוכנע כי מיקום המפעל, מבנהו, שיטת עבודתו, שיטת העברת האשפה הנהוגה בו או כמות האשפה שהמפעל מוציא אינם מחייבים השקעת אמצעים יותר מהמקובל בפינוי אשפה למגורים. סמכות זו נאצלה לוועדת פטורים הפועלת בעירייה (להלן - ועדת הפטורים).

נמצא כי עיריית תל אביב-יפו מינתה במאי 2003 ועדה מקצועית "שתגבש קריטריונים לאישור פטור מאגרת פינוי אשפה [אשפת מפעל], בנסיבות מיוחדות", אולם עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2004 טרם גובשו אמות מידה למתן פטורים מאגרה, ולמעשה כל בקשה לפטור נבחנת לגופה בפני ועדת הפטורים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי בהיעדר אמות מידה ברורות למתן פטורים, קשה להעריך אם הליך קבלת ההחלטות של ועדת הפטורים נעשה בדרך שוויונית. למען קיום סדרי מינהל תקינים ראוי שוועדת הפטורים תפעל על פי אמות מידה ברורות שיינתן להן פומבי.

גביית אגרה בגין כלי אצירת אשפה

על פי חוקי העזר בתחום שמירת הסדר והניקיון שהתקינו הרשויות המקומיות, חייב בעל נכס להתקין כלי אצירת אשפה (להלן - כלי אצירה) במספר, באופן ובמקומות שיקבע המפקח מטעם הרשות המקומית ולפי הוראותיו, וכן לתקנם או להחליפם באחרים לפי דרישתו.⁴⁸

48 ראו לדוגמה סעיף 18 לחוק עזר לתל אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון), התש"ס-1980; סעיף 27 לחוק עזר לנס ציונה (שמירת איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשס"ג-2003.

גביית אגרות בידי רשויות מקומיות

נמצא כי שלוש רשויות מקומיות גבו אגרה בגין כלי אצירה בלא אסמכתה בחוק. שתי רשויות מקומיות (מועצה מקומית קריית טבעון ומועצה מקומית מזכרת בתיה) גבו אגרה חד-פעמית, ורשות מקומית אחת (עיריית קריית אונו) גבתה אגרה שנתית, כדלקמן:

גביית אגרה חד-פעמית בגין כלי אצירת אשפה

שתי רשויות מקומיות (מועצה מקומית קריית טבעון ומועצה מקומית מזכרת בתיה) גבו אגרה חד-פעמית בגין כלי אצירה, אף שחוקי העזר שלהן המסדירים את נושא שמירת הסדר והניקיון בתחומן, חוק עזר לקריית טבעון (שמירת הסדר והניקיון), התשנ"ב-1981, וחוק עזר למזכרת בתיה (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשס"ב-2002, אינם מסמיכים אותן לגבות אגרה זו, וכן לא נמצאה אסמכתה אחרת בדין לגבייתה:

1. המועצה המקומית קריית טבעון גבתה משנת 1999 מבעלי בתים פרטיים שמְּכְּלי אשפה שלהם ניזוקו או מכאלה שביקשו להחליף מְּכְּל ישן בחדש סך של 450 ש"ח בגין מְּכְּל אשפה (בטונדה) המאפשר להפריד בין שני סוגים של פסולת ביתית. המועצה סיפקה לתושבים את המְּכְּל החדש באופן בלעדי בכ-50% ממחיר העלות. בשנים 2002-2004 הוחלפו מְּכְּלי אשפה של כ-730 תושבים.

2. המועצה המקומית מזכרת בתיה גבתה 180 ש"ח בתשלום חד-פעמי בגין הצבת כלי אצירה. המועצה אמנם החלה בהליכים להתקנת חוק עזר שבו תעוגן אגרה זו, אולם עד תום הביקורת, במרס 2005, לא הושלמה התקנתו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית קריית טבעון ולמועצה המקומית מזכרת בתיה כי גביית האגרה בגין הצבת מְּכְּלי אשפה נעשתה שלא כדין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 הודיעה המועצה המקומית מזכרת בתיה כי בעקבות הביקורת היא הפסיקה לגבות תשלום בגין הצבת מְּכְּל אשפה.

גביית אגרה תקופתית בגין כלי אצירת אשפה

1. עיריית קריית אונו גבתה מאז שנות השבעים של המאה העשרים אגרה בגין נגירת אשפה (כלי אצירה בבתים משותפים ובבתי עסק). בינואר 2005 הייתה האגרה 16.20 ש"ח לחודשיים. עד שנת 2001 הוטלה האגרה הזאת על פי הוראה מיוחדת בצווי הארנונה שפרסמה מועצת העירייה מדי שנה בשנה. משנת 2002 הושמטה מצווי הארנונה ההוראה האמורה, אך העירייה המשיכה לגבות את האגרה בגין נגירת אשפה כפי שנהגה בעבר.

בעקבות תלונה שהוגשה לנציבות תלונות הציבור (להלן-נת"ץ) קבע הנציב כי אגרת נגירת אשפה בקריית אונו נגבתה שלא כדין, מכיוון שאין הוראה כלשהי בחוק המטילה אגרה כזאת⁴⁹. לפי קביעת הנציב החזירה העירייה למתלונן את סכומי האגרה שגבתה ממנו. עם זאת נמצא כי העירייה המשיכה לגבות את האגרה מיתר התושבים.

49 ראו דוח שנתי 29 של נציב תלונות הציבור (2002), עמ' 51.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אונו כי הוא רואה בחומרה את המשך גביית האגרה בגין נגרת האשפה מכלל התושבים למרות קביעתו של הנציב כי גביית האגרה נעשתה שלא כדין.

2. בשנת 2002 הגיש תושב קריית אונו תביעה לבית המשפט המחוזי בתל אביב למתן פסק דין המצהיר כי תשלומי אגרת נגרת אשפה שגבתה העירייה אינם חוקיים, וכי עליה להשיב את הסכומים שנגבו שלא כדין⁵⁰. כן נתבקש בית המשפט להכיר בתביעה זו כתביעה ייצוגית. ב-16.6.04 נמחקה התביעה בהסכמת הצדדים ובלא שנתקבלה החלטה לגופו של עניין.

בעקבות כך הודיעה העירייה לתושבים בהודעה ששיגרה להם בדצמבר 2004 כי מי שמתנגד לגביית אגרת נגרת אשפה נדרש להודיע על כך לעירייה בכתב בצירוף חתימותיהם של כל דיירי הבית או באמצעות ועד הבית, והעירייה תפסיק לספק לדיירי אותו הבית את השירות בעבור נגרת האשפה ותימנע מלגבות מהם את האגרה. ליתר הבתים תמשיך העירייה לספק את השירות וכן תמשיך לחייב את דייריהם בתשלום האגרה כפי שנהגה בעבר.

עד מועד סיום הביקורת, באפריל 2005, הודיעו לעירייה כ-20 ועדי בתים משותפים מתוך כ-450 כי הם מתנגדים להמשך קבלת השירות, והעירייה חדלה מלגבות מהם את האגרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיגור ההודעה האמורה נועד למעשה ליטול מן החיוב באגרת נגרת אשפה את מרכיב הכפייה ולתת לתושבים את חופש הבחירה אם להזדקק לשירות שמציעה העירייה תמורת תשלום או לוותר עליו. אלא שדרישת העירייה כי דווקא מי שמתנגד להמשך קבלת השירות יודיע על כך לעירייה משמעה שהיעדר תגובה יתפרש כהסכמה שבשתיקה לקבלת השירות ולחיוב באגרה. אין זה ראוי שרשות ציבורית תנקוט דרך המחייבת בפעולה דווקא את המתנגדים לקבלת השירות. אם התכוונה העירייה שהשירות יהיה נתון לבחירה, ראוי היה לקבוע כי יינתן רק למי שביקש במפורש לקבלו, וכי החיוב באגרה יהא מותנה בעצם קבלת השירות. זאת ועוד, בהיעדר הוראה בחוק המטילה אגרה בגין כלי אצירת אשפה הרי שקבלת השירות נתונה לבחירתם החופשית של התושבים. לכן העירייה אינה יכולה לחייב בתשלום אלא את מי שהביע את הסכמתו המפורשת לכך, ובתנאי שאכן קיבל את השירות.

זאת ועוד, על פי הודעת העירייה, את השירות יכולים לחדול מלקבל רק בעלי בתי עסק או דיירי בתים משותפים שכל דייריהם או שוועד הבית ביקשו זאת מן העירייה, ואם לא כן ייאלצו להמשיך לקבל את השירות ולשלם בעדו בניגוד לרצונם. מכאן שגם ההסדר החדש עדיין אינו מבטיח כי מתן השירות וגביית האגרה יהיו מבחירה חופשית ובלא כפייה. ממילא אין בהסדר זה כדי להכשיר את גביית האגרה בגין נגרת אשפה בקריית אונו הנעשית בלא אסמכתה כדין.

עיריית קריית אונו הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיוני 2005 כי בעקבות הביקורת הנחה ראש העירייה את "הגורמים המקצועיים" בעירייה "לבחון חלופות למצב הנוהג כך שיישמר עקרון הוולונטריות של התושב".

50 ת"א 2609/02 (תל אביב) צאן יהונתן נ' עיריית קריית אונו (לא פורסם).

אגרת שירותים

אגרת שירותים היא אגרה שנתית שרשויות מקומיות נהגו להטיל על גופים הפטורים מארנונה לפי פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938. אגרת השירותים מעוגנת בחוקי העזר לשמירת הסדר והניקיון⁵¹, ושיעורה הוא שליש מן הארנונה שאותם גופים היו חבים בתשלומה אלמלא הפטור.

בשנת 1999 קבע בית המשפט המחוזי בתל אביב⁵² כי אגרת השירותים היא בעצם כיסוי ומסווה להטלת ארנונה ומס שלא בסמכות, וכי סעיף 27(א) לחוק עזר לתל אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון), התש"ם-1980, שעל פיו נגבתה אגרת השירותים בתל אביב-יפו, סותר חקיקה ראשית אשר פטרה לחלוטין גופים מסוימים מתשלום ארנונה. לפיכך הצהיר בית המשפט על בטלותו של סעיף 27(א) הנ"ל, כש"הביטול צופה פני העתיד"⁵³.

בעקבות פסק הדין שנזכר לעיל חדלה עיריית תל אביב-יפו מלגבות את אגרת השירותים⁵⁴. עם זאת נמצא כי העירייה לא השמיטה מנוסח חוק העזר שלה את הסעיף הנוגע לאגרת השירותים ולא ערכה שינויים שהתחייבו כסעיפים אחרים בחוק העזר שאזכרו אגרה זו, דבר שראוי היה לעשותו.

עיריית תל אביב-יפו השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי תפעל לתיקון חוק העזר שלה כאמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אי-האחידות בקרב הרשויות המקומיות בנוגע לגביית אגרות פינוי אשפה, ונוכח העובדה שיש רשויות מקומיות הגובות אגרות גם בגין שירותי הליכה או אגרות ללא אסמכתה בדין, מן הראוי שמשרד הפנים יפעל בהקדם לגיבוש מדיניות ולקביעת כללים אחידים שינחו את הרשויות המקומיות בנוגע לשיטת קביעת האגרה ותעריפיה, לרבות הפטורים ממנה. בעניין זה ראוי להתחשב בכך ששירות פינוי האשפה הוא בליבת השירותים המוניציפליים שעל הרשות המקומית לספק במימון מסי הארנונה ובכך ששיעורי הארנונה המושתיים על בתי עסק גבוהים ממילא מאלה המושתיים על בתי מגורים. כן יש להביא בחשבון את משקלה היחסי של ההוצאה לפינוי האשפה על תקציבן של הרשויות המקומיות ואת ההשלכות הכלכליות שיש לביטול אגרות על מצבן הכספי.

51 לדוגמה, סעיף 27(א) לחוק עזר לתל אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון), התש"ם-1980, או סעיף 30 י"ב לחוק עזר לראשון לציון (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ט-1988.

52 ה"פ (תל אביב) 346/94 המכללה לחינוך סמינר הקיבוצים נ' עיריית תל אביב-יפו יפו (טרם פורסם).

53 שם בעמ' 14.

54 סעיף 5 ג' לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, כפי שתוקן בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת התשס"ג, קובע כי בכפוף לתנאי החוק אין להטיל בשנים 2003-2006 אגרת פינוי אשפה ואגרות למיניהן ששולמו בזיקה לפטור מארנונה הכללית, אלא תשולם ארנונה בשיעורים מופחתים כקבוע בחוק. מכאן שאין להטיל בשנים האלה אגרת שירותים ששולמה בגין נכסים הפטורים מארנונה, וגם מטעם זה אין הרשויות המקומיות רשאיות לגבות אגרת שירותים.

אגרות חניה

חוקי העזר של הרשויות המקומיות בנושא העמדת רכב וחנייתו קובעים את סמכויותיהן להסדיר את החניה בתחומן, בהן הסמכות לקבוע מקומות חניה מוסדרים ולהנפיק תוויות חניה לתושבים.

גביית אגרה בגין הנפקת תווית חניה

שתי רשויות מקומיות (עיריית רחובות ועיריית קריית אונו) קבעו בתחומן מקומות חניה מוסדרים והתירו לתושביהן לחנות בלא תשלום באזור מגוריהם. לשם כך הנפיקו להם לבקשתם תווית חניה, וגבו תמורתה אגרה. ברחובות גבתה העירייה ממרס 2004 אגרה בסך 5 ש"ח לתווית ראשונה ו-250 ש"ח לכל תווית נוספת, לפי "נוהל לחלוקת תווית חניה" שקבעה ועדת התחבורה. עיריית קריית אונו גבתה אגרה בסך 10 ש"ח לכל תווית מחודש יולי 2004.

בחוק עזר לרחובות (העמדת רכב וחנייתו), התש"ן-1989, ובחוק עזר לקריית אונו (העמדת רכב וחנייתו), התשנ"ה-1995, אין הוראה המסמיכה את העיריות לגבות תשלום בגין הנפקת תווית חניה. יצוין כי מועצת עיריית רחובות אמנם אישרה בספטמבר 2002 התקנת חוק עזר עירוני חדש המטיל אגרה בגין הנפקת תווית חניה, אלא שעד מועד סיום הביקורת, במרס 2005, לא אישר משרד הפנים את חוק העזר, וממילא לא היה חוק העזר בר-תוקף.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רחובות ולעיריית קריית אונו כי בהיעדר הסמכה בחוק העזר לגבות אגרה בגין התווית, גביית התשלום האמור או גביית תשלום כלשהו מן התושבים בעת הנפקת התווית נעשה שלא כדין.

עיריית רחובות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת תחדל מלגבות תשלום בגין תווית חנייה עד להסדרת העניין בחוק עזר. עיריית קריית אונו הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2005 כי חדלה מלגבות תשלום בעבור התווית והחלה בהליכים לתיקון חוק העזר ולהסדרת גביית האגרה כדין.

גביית אגרה בגין חניה מוסדרת באמצעות מדחנים

מועצה מקומית קריית טבעון התקינה במקומות חניה מוסדרים בתחומה מדחנים⁵⁵, וממרס 2004 גבתה באמצעותם בעבור החניה אגרה בסך 3 ש"ח לשעת חניה. הכנסות המועצה מאגרת החניה בשנת 2004 הסתכמו בכ-41,500 ש"ח. חוק עזר לקריית טבעון (העמדת רכב וחנייתו), התשכ"ד-

55 מדחן - מתקן אוטומטי למדידת זמן החניה במקומות חניה מוסדרים ולתשלום בעד החניה.

גביית אגרות בידי רשויות מקומיות

1963, מסדיר את החניה בתחום המועצה באמצעות תווית חניה לשימוש רב-פעמי⁵⁶, ואין בו כל הוראות באשר לשימוש במדחנים לצורכי חניה. ממילא לא הוסמכה המועצה לגבות אגרה בעד החניה באמצעות מדחנים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה מקומית קריית טבעון כי בהיעדר הסמכה בחוק העזר לגביית אגרה בעד החניה באמצעות מדחנים, גביית האגרה נעשתה שלא כדין. אם ברצונה להסדיר חניה באמצעות מדחנים ולגבות אגרה בשל כך, עליה לתקן את חוק העזר לפיכך.

מועצה מקומית קריית טבעון הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2005 כי בעקבות הביקורת תתקן את חוק העזר.

גביית אגרה בגין הצבת תמרורים

1. בתוקף סמכותן כרשות תמרור מקומית על פי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), מוסמכות הרשויות המקומיות להציב בתחומן לפי בקשת התושבים תמרורים שונים כגון: "סימון מעטפה", "חניה שמורה לנכה", "פריקה וטעינה".

"סימון מעטפה" הוא תמרור בצורת מעטפה המסומן על הכביש בכניסה לבתים (תמרור ד-15 ותמרור ד-16), האוסר לחנות במקום המסומן ומאפשר מעבר חופשי למגרשי החניה לבתים. נמצא כי שתי רשויות מקומיות (עיריית תל אביב-יפו ועיריית רחובות) סימנו "סימון מעטפה" על הכביש תמורת אגרה. עיריית תל אביב-יפו גבתה משנת 1999 בגין הסימון אגרה בסך 373 ש"ח ובגין חידוש הסימון (במקרה שצבע הסימון על הכביש דהה) אגרה בסך 68 ש"ח. עיריית רחובות גבתה בגין סימונו של "סימון מעטפה" או בגין חידוש הסימון אגרה בסך 82 ש"ח.

בעקבות תלונה שהוגשה לנת"ץ בנוגע לגביית תשלום בעבור חידוש סימונו של "סימון מעטפה"⁵⁷ קבע הנציב כי תשלום זה הוא "אגרה" (ולא "מתיר" בעבור שירות מרצון שהתושב אינו חייב להידוק לו, כפי שעיריית תל אביב-יפו ניסתה לטעון), שכן הסמכות להציב תמרורים היא בידי העירייה כרשות התמרור המקומית, ולתושב אין רשות לבצע בעצמו את הסימון על הכביש. עוד קבע הנציב כי גביית אגרה בגין חידוש הסימון נעדרת בסיס חוקי, מכיוון שבתקנות התעבורה, שהן מקור הסמכות לגביית אגרות בתחום התעבורה, לא הוזכרה אגרה בגין הצבת תמרורים או חידושם.⁵⁸

קביעת הנציב אמנם נגעה לאגרה בגין חידוש הסימון, אך לדעת משרד מבקר המדינה, הוא הדין גם כאשר לאגרה הנגבית בגין סימון ראשון של "סימון מעטפה" ובגין הצבת תמרורים אחרים שמציבה העירייה לבקשת התושבים, כגון הצבת תמרור "חניה שמורה לנכה" והצבת תמרור המתיר "פריקה וטעינה" (ראו להלן).

56 על תעריף האגרה בעד תווית החניה והצמדתו למדד ראו להלן.

57 ראו דוח שנתי 30 של נציב תלונות הציבור (2003), עמ' 50.

58 ראו שם.

נמצא כי בעקבות קביעת הנציב חדלה עיריית תל אביב-יפו מלגבות אגרה בגין חידוש סימונו של "סימון המעטפה", אך המשיכה לגבות כרגיל אגרה בסך 373 ש"ח בעד הסימון הראשון.

2. שלוש רשויות מקומיות (עיריית תל אביב-יפו, עיריית יבנה ועיריית רחובות) מקצות לנכים לפי בקשתם מקום חניה שמור וקבוע ליד ביתם או ליד מקום עבודתם שבתחום העירייה. לשם כך הן מציבות תמרור במקום החניה המוסדר ובו פרטי הרכב הרשאי לחנות במקום.

נמצא כי בעד הצבת התמרור גבו העיריית אגרה לפי תעריפים שונים: עיריית תל אביב-יפו גבתה (בדצמבר 2004) בעד הצבת תמרור במקום מגוריו של הנכה - 178 ש"ח; בעד הצבת תמרור במקום עבודתו - 249 ש"ח; בעד שינוי מספר הרכב בתמרור - 100 ש"ח; בעד העתקת תמרור ממקומו - 142 ש"ח. לנכה תושב תל אביב שהכנסתו עד 4,800 ש"ח ברוטו לחודש ניתנו פטור או הנחה, לפי העניין. בעד הצבת תמרור לנכה ככיסא גלגלים אין העירייה גובה אגרה כלשהי. עיריית יבנה גבתה אגרה בסך 320 ש"ח בעד הצבת התמרור ליד ביתו של הנכה. עיריית רחובות גבתה אגרה בסך 200 ש"ח לכיסוי הוצאות התקנת התמרור ואחזקתו ובעד הסימונים בכביש, בכפוף לאמור ב"נוהל לחידוש הכללים להצבת תמרור נכה" של העירייה משנת 2002.

אין הוראה בדיון המסמיכה את רשות התמרור לגבות אגרה בגין הצבת תמרורים. גם בחוקי העזר של עיריית תל אביב-יפו, של עיריית יבנה ושל עיריית רחובות בנושא העמדת רכב וחנייתו⁵⁹ אין הוראה המסמיכה אותן לגבות אגרות בגין סימון "סימון מעטפה" (בתל אביב וברחובות) או בגין סימון "חניה שמורה לנכה" (בתל אביב, ברחובות וביבנה), וממילא לא נקבעו בחוקי העזר סכומי האגרות בגין סימון התמרורים.

עיריית יבנה השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי היא מאפשרת לתושבים להציב את התמרורים (לסימון "חניה שמורה לנכה") בעצמם או לשלם לעירייה את מחיר הצבת התמרור.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו, לעיריית רחובות ולעיריית יבנה כי בהיעדר הסמכה בדיון לגביית אגרה בגין "סימון מעטפה", בין שמדובר בסימון ראשון ובין שמדובר בחידוש הסימון, ובהיעדר הסמכה בדיון לגביית אגרה בגין הצבת תמרור "חניה שמורה לנכה", גביית האגרות אינה כדין.

עיריית תל אביב-יפו השיבה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת הנחה היועץ המשפטי של העירייה להפסיק לאלתר את גביית האגרות בגין סימוני חניה, וכי העירייה תפנה למשרד התחבורה כדי לעגן את האגרות האלה בחוק. גם עיריית רחובות השיבה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת תחדל מלגבות תשלומים בגין הצבת התמרורים בתחומה.

59 חוק עזר לתל אביב-יפו (העמדת רכב וחנייתו), התשמ"ט-1988; חוק עזר ליבנה (העמדת רכב וחנייתו), התש"ן-1989; חוק עזר לרחובות (העמדת רכב וחנייתו), התשמ"ט-1988.

אגרת שמירה

כללי - הרקע להטלת האגרה

1. נושא האבטחה והשמירה על ביטחון הציבור הוא ביסודו משימה לאומית, ועל הטיפול בה מופקדות רשויות השלטון המרכזי - צה"ל ומשטרת ישראל. עם זאת, בשלהי שנת 2000, עקב פיגועי הטרור, ראו רשויות מקומיות שונות צורך לתגבר את האבטחה כדי לחזק את הרגשת הביטחון בקרב התושבים. בהיעדר משאבים כספיים למימון ההוצאה הנוספת הכרוכה בתגבור האבטחה אישר להן משרד הפנים לגבות למטרה זו אגרה ייעודית שתוטל בחוק עזר.

לצורך קביעת תעריפי אגרת השמירה הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות להכין תכנית שמירה ואבטחה למתן השירות לכלל התושבים והנכסים, ועל בסיס תכנית זו לערוך תחשיב הכולל את פירוט ההוצאות הצפויות וההכנסות המשוערות מהאגרה, ולהגישו לאישורו (להלן - התחשיב).

הנחיות כלליות לרשויות המקומיות להכנת התחשיב לקביעת תעריף אגרת השמירה⁶⁰ בחוק עזר נכללו בחוזר המנהל הכללי של משרד הפנים מספר 4/2002 מחודש אפריל 2002 (להלן - חוזר מנכ"ל מ-2002) ובחוזר מספר 10/2004 מחודש אוקטובר 2004 (להלן - חוזר מנכ"ל מ-2004). בחוזרים האלה נקבעו מרכיבי ההוצאה שאפשר לגבות בניגון אגרת שמירה. לפי הנאמר בחוזר מ-2002 האגרה מיועדת למימון מרכיבי שמירה וביטחון מיוחדים שלא נכללו בעבר בתקציבה הרגיל של הרשות המקומית ושאינם ממומנים ממקורות כספיים מחוץ לרשות המקומית, כגון: שמירה בבתי ספר שאותה מממנים גם משרד החינוך והסוכנות היהודית או הוצאות שכר ופעולות של מחלקת הביטחון אשר תוקצבו בעבר במסגרת התקציב הרגיל ומומנו מכספי הארנונה. כן לא יוכרו עלויות אבטחה צמודה למתקנים עסקיים, למוסדות חינוך ולמוסדות ציבור, רכישת כלי רכב, גדרות, מבני שמירה ומרכיבים נוספים הממומנים בדרך כלל ממקורות שמחוץ לרשות המקומית.

החוזר מ-2004 פירט והרחיב את העקרונות שבחוזר מ-2002. לפי חוזר זה אפשר לממן מכספי אגרת השמירה רק "הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני... שכן הוצאות כאמור הינן הוצאות לטווח מוגבל שלא היו בבסיס הארנונה"; לכן לא יוכרו הוצאות לאבטחה שאינה נובעת מטעמי ביטחון אלא מטעמים של שמירה על רכוש ובניינים, כגון שמירה שאינה נעשית בשעות הפעילות של מוסדות החינוך, ולא יוכר מרכיב של אבטחה צמודה אלא רק עלויות אבטחה מרחבית נייחת. עוד נקבע כי האגרה מבתי עסק תיקבע לפי שטח הנכס בלבד, וזאת בשל ההבדל שבצורכי האבטחה של בתי עסק בהתחשב בשטחם ובסוג השימוש בהם. כספי האגרה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצורכי מימון שירותי השמירה, וכל הכנסותיה יופקדו בחשבון בנק נפרד כדי לאפשר בקרה על השימוש בכספי האגרה. מכיוון שהאישור לגביית האגרה מותנה במצב הביטחון, שהוא זמני, יש לתחום את תקופת תוקפו של חוק העזר על פי טווח הזמן שבגיננו הוכן ואושר התחשיב.

60 בשים לב לכך שהתעריף מחושב על בסיס חלוקת סך ההוצאות הצפויות לתגבור האבטחה במספר החייבים, ולא כתמורה לקבלת שירות ספציפי, כינה אותו משרד הפנים "היטל" ולא "אגרה", אך מכיוון שבחוקי העזר לשמירה שהתקינו הרשויות המקומיות נעשה שימוש במונח "אגרה" ולא במונח "היטל", יכונה להלן אגרה.

2. משרד מבקר המדינה בדק בשבע רשויות מקומיות את הליכי התקנתם והפעלתם של חוקי העזר שלהן, שהטילו חיוב באגרת שמירה: חוק עזר לנס ציונה (שירותי שמירה), התשס"ב-2002; חוק עזר לראשון לציון (שירותי שמירה), התשס"ב-2002; חוק עזר לאבן יהודה (שירותי שמירה), התשס"א-2000; חוק עזר לרעננה (הסדרת שירותי שמירה ואבטחה), התשס"ג-2002; חוק עזר לגדרות (שירותי שמירה), התשנ"ד-1994; חוק עזר לשהם (שירותי שמירה), התשס"א-2000; חוק עזר למזכרת בתיה (שירותי שמירה), התשס"ב-2002. כמו כן נבדקו הוראותיו של חוק עזר לנצרת עילית (שירותי שמירה), התשס"ד-2004, שבמועד הביקורת (דצמבר 2004) היה בתוקף, אך טרם הופעל.

אישור אגרת השמירה בידי משרד הפנים

משרד הפנים, שלבדיקתו הועברו תחשיבי האגרה וחוקי העזר לשמירה של הרשויות המקומיות טרם פרסומם, לא הקפיד כי בתחשיבי האגרה שאישר ובחוקי העזר שהותקנו ייושמו כל הנחיותיו בנוגע להטלת אגרת השמירה, כפי שיפורט להלן:

התקנת חוק עזר שהוראותיו אינן תואמות את הוראות חוזר מנכ"ל

חוק עזר לנצרת עילית (שירותי שמירה), התשס"ד-2004 (להלן - חוק העזר), אושר לפרסום בידי משרד הפנים ביום 3.6.04 ופורסם ברשומות ביום 14.9.04, בסמוך למועד פרסומו של חוזר המנכ"ל מ-2004. במועד זה כבר היו הוראות חוזר המנכ"ל מ-2002 ידועות לכול, והוראות חוזר המנכ"ל מ-2004 כבר היו אז בשלבי גיבוש סופיים במשרד הפנים לקראת פרסומן והפצתן לרשויות המקומיות. מבדיקת חוק העזר עולה כי לא כל הוראותיו תואמות את ההנחיות שבחוזרי המנכ"ל:

1. הגדרת "שירותי שמירה" בחוק העזר כללה "שירותי שמירה, אבטחה ופיקוח לצורכי ביטחון הניתנים על ידי העירייה או על ידי מי מטעמה, למעט אבטחה צמודה למוסדות עירוניים", כלומר מהגדרה זו הוצאו במפורש רק שירותי אבטחה צמודה למוסדות עירוניים, ולא הוצאו ממנו כל יתר השירותים שצוינו בחוזרי המנכ"ל כשירותים שאין להכיר בהם במסגרת אגרת השמירה.
2. תקופת תוקפו של חוק העזר לא הוגבלה כנדרש בחוזר המנכ"ל מ-2004⁶¹.
3. תעריף האגרה לפי חוק העזר היה בסכום קבוע ואחיד למגורים ולעסקים בלא להתחשב בסוג הנכסים ובמהות השימוש בהם, כנדרש בחוזר המנכ"ל מ-2004 (ראו להלן).
4. לא נכללה בחוק העזר הוראה שכספי האגרה יופקדו בקרן ייעודית כנדרש בחוזר המנכ"ל מ-2004 (ראו להלן).

61 יצוין כי בחוק העזר נקבע כי עדכון האגרה משנת 2006 ואילך יהיה טעון אישור מועצת העירייה ואישור שר הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כך שבחוק העזר שאישר לא דרש את יישומם של כל הנחיותיו הוא, לא כפי שבאו לידי ביטוי בחוזר המנכ"ל משנת 2002, שבעת התקנת חוק העזר פורסם זה מכבר, ולא כפי שבאו לידי ביטוי בחוזר המנכ"ל משנת 2004, שהוראותיו היו בשלבי גיבוש סופיים.

אישור הוצאות בגין מרכיבים שלא על פי הוראות חוק העזר

הגדרת "שירותי שמירה" בחוק העזר של עיריית נס ציונה כללה "שכירה כדין של שירותי שמירה ואבטחה מגוף העוסק בתחום זה".

נמצא כי משרד הפנים אישר את תחשיב האגרה שהגישה עיריית נס ציונה אף על פי שהיה מבוסס על קליטת שישה פקחים כעובדי עירייה מן המניין במקום על התקשרות עם נותני שירותים כמתחייב מהגדרת "שירותי שמירה" בחוק העזר שלה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שאישר את תחשיב האגרה של עיריית נס ציונה אף על פי שלא תאם את הוראות חוק העזר שהוא עצמו אישר.

אישור הוצאות למניעת עבירות רכוש

הגדרת "שירותי שמירה" בחוקי העזר של שתי רשויות מקומיות (עיריית נס ציונה והמועצה המקומית מזכרת בתיה) כללה לא רק שירותים לשמירת החיים והביטחון אלא גם שירותים לשמירת הרכוש שבתחומן. הגדרה זו בחוק העזר שאישר משרד הפנים אינה עולה בקנה אחד עם מדיניותו לאישור האגרה כפי שבאה לידי ביטוי בהוראת חוזר המנכ"ל מ-2004.

עיריית נס ציונה השיבה למשרד מבקר המדינה כי אין להפריד בין מניעת טרור ובין מניעת עבירות רכוש אשר ב"מקרים לא מעטים נסתיימו... בתוצאות טרגיות...".

לדעת משרד מבקר המדינה, שמירת רכוש אינה מסוג השירותים שיש להם זיקה ישירה לסיכול פעולות טרור. לכן ההוצאה בגינה אינה נובעת ממצב הביטחון הייחודי שהאגרה נועדה לממן. שימוש בכספי האגרה לשמירה על רכוש ולמניעת פריצות מטיל על התושבים נטל כספי נוסף שאינו עומד באמות המידה שקבע משרד הפנים להטלת אגרת שמירה נפרדת. שירותים לשמירת רכוש יכולים להינתן על ידי הרשות המקומית עצמה מתקציבה השוטף או בשיתוף עם משטרת ישראל, אך אין להטיל על התושבים את ההוצאה בגינם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כך שאישר את חוקי העזר בנוסחם הנתון אף על פי שמטרת אבטחת הרכוש אינה תואמת אמות המידה שקבע לאישור האגרה.

אישור הוצאות שאינן נובעות ממצב הביטחון

נמצא כי משרד הפנים אישר את תחשיב האגרה של עיריית ראשון לציון אף על פי שנכללו בו הוצאות בגין מרכיבים שנכללו בעבר בתקציבה הרגיל של העירייה - "סיירת תנועה, ונדליזם ופשיעה" ו"סיירת חקלאית". למרכיבים האלה אין קשר מובהק לסיכול טרור, ולכן גם אי אפשר להגדירם כהוצאות חריגות לתגבור האבטחה עקב מצב הביטחון שהאגרה נועדה לממן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כך שאישר את תחשיב האגרה של עיריית ראשון לציון אף על פי שנכללו בו מרכיבים כאמור שלא תאמו את אמות המידה לאישור האגרה שהוא עצמו קבע.

תעריפי האגרה

1. שיטת החיוב באגרה ותעריפי האגרה שנגבו על פי חוקי העזר ברשויות המקומיות השונות לא היו אחידים. בראשון לציון, ברעננה, בנצרת עילית ובשהם נקבע בחוקי העזר תעריף אחיד לכל נכס ונכס, בלי קשר לסוג הנכס ולשטחו. תעריפי האגרה ברשויות המקומיות האלה היו 22-30 ש"ח לחודש לכל נכס. בחוק העזר של עיריית נס ציונה נקבע תעריף אחיד ליחידת שטח לכל סוגי הנכסים (2 ש"ח לשנה למטר רבוע בנוי). במועצה המקומית מזכרת בתיה נקבעו לכל סוג נכס תעריפים שונים, מ-25 ש"ח ליחידת דיור בבית משותף ועד 150 ש"ח לשנה לבית עסק ששטחו גדול מ-120 מ"ר. באבן יהודה נקבע לנכסים למגורים תעריף אחיד של 20 ש"ח לחודש, וליתר הנכסים נקבעו תעריפים משתנים לפי שטחו של הנכס ולפי סוג השימוש בו (מסחר, שירותים, תעשייה או אחר).

בתשובתה מיוני 2005 השיבה עיריית ראשון לציון למשרד מבקר המדינה כי קבעה תעריף אחיד לכל סוגי הנכסים כדי לייעל את הליכי החיוב ואת הליכי גביית האגרה. עיריית רעננה השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2005 כי קבעה תעריף אגרה אחיד למגורים ולעסקים מאחר שכמה מהעסקים הפעילו שירותי שמירה משלהם בנוסף לשירותי השמירה שסיפקה העירייה מכספי האגרה. מועצה מקומית שהם השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2005 כי תפעל לשינוי התעריף בחוק העזר אם וכאשר תיוזם הליך של שינוי כולל בחוק העזר שלה.

על פי הנחיות משרד הפנים בחוזר המנכ"ל מ-2004, בעת קביעת תעריף האגרה יש להבחין בין נכסים למגורים ובין נכסים לשימושים מסחריים, שכן לנכסים השונים בשטחם ובמהות השימוש בהם יש צורכי אבטחה שונים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי היה עליו להקפיד שתעריפי האגרה בחוקי העזר שאישר (תעריף אחיד או משתנה) ייקבעו לפי אמות מידה אחידות לכל הרשויות המקומיות ועל פי העקרונות שנקבעו בחוזר מנכ"ל המשרד.

2. בחוק עזר לגדרות (שירותי שמירה), התשנ"ד-1994, נקבע כי תעריפי האגרה שבתוספת לחוק העזר יעלו בכל חודש לפי שיעור עליית המדד. תעריף האגרה למגורים כפי שנקבע בתוספת לחוק העזר היה 50 ש"ח, ובדצמבר 2004, בתוספת הצמדה, אמור היה להסתכם ב-87 ש"ח. נמצא

גביית אגרות בידי רשויות מקומיות

כי המועצה האזורית גדרות גבתה באותו החודש אגרת שמירה לפי תעריף של 94 ש"ח לחודש. מכאן שהמועצה גבתה מהתושבים גביית יתר.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית גדרות כי היה עליה להקפיד לגבות את אגרת השמירה לפי התעריף שנקבע בתוספת הפרשי ההצמדה למדד על פי חוק העזר.

מועצה אזורית גדרות הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיוני 2005 כי בעקבות הביקורת תוקן תעריף האגרה שהיא גובה.

השימוש בכספי האגרה

מתן שירותים בהיקף מצומצם מן המפורט בתחשיב

נמצא כי השירותים שסיפקו שתי רשויות מקומיות (מועצה מקומית אבן יהודה ועיריית נס ציונה) היו בהיקף מצומצם מזה שפורט בתחשיב שאישר משרד הפנים, כדלהלן:

1. מספר ניידות הסיור ופריסתן והיקף שעות השמירה במועצה המקומית אבן יהודה היו מצומצמים מן המתוכנן על פי התחשיב. גם התעריפים ששילמה המועצה לחברה החיצונית שנתנה את שירותי השמירה היו נמוכים מאלה שעליהם התבסס התחשיב. בעודף שנוצר השתמשה המועצה למימון הוצאות אחרות בתקציבה השוטף.

2. עיריית נס ציונה הכינה תחשיב שהתבסס על הוצאה שנתית צפויה בגין הפעלתן של שתי ניידות שיטור המאוישות בידי צוות של פקח עירוני ושוטר במדים במשך 24 שעות ביממה, אולם בפועל לא הפעילה אותן בהיקף מלא כמתוכנן. מינואר 2005 הופעלה ניידת משטרה במקום אחת משתי ניידות השיטור העירוניות, ואילו ניידת השיטור העירונית שכן פעלה הופעלה במשמרת אחת בלבד (למשך שמונה שעות בלילה) ולא בהיקף מלא.

מועצה מקומית אבן יהודה השיבה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות גירעונה מינה לה משרד הפנים חשב מלווה מאמצע שנת 2002 ועד סוף שנת 2003. בתקופה זו צומצמו מאוד הוצאות המועצה, ועקב כך נפגעו השירותים שהיא מעניקה, ובהם גם שירותי השמירה.

עיריית נס ציונה השיבה למשרד מבקר המדינה כי הפעילה את ניידת המשטרה במקום ניידת השיטור העירונית מכיוון שניידת המשטרה מצוידת במחשב ובציוד מתקדם מזה שבניידת העירונית. בד בבד עם צמצום פעילותה של ניידת השיטור העירונית למשמרת אחת תוגברה השמירה בשעות היום על ידי אופנועים של העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נס ציונה ולמועצה המקומית אבן יהודה כי השירותים שסיפקו בפועל היו בהיקף מצומצם מכפי שצוין בתחשיב שאושר בידי משרד הפנים. כן העיר משרד מבקר המדינה למועצה המקומית אבן יהודה כי שירותי השמירה אמורים להיות ממומנים מאגרה ייעודית ולא מתקציבה הרגיל של המועצה, ולכן אין פלא שהשירותים האחרים צומצמו. זאת ועוד, המועצה המקומית אבן יהודה גבתה תשלומי יתר מהתושבים, שכן היקף שירותי השמירה שסיפקה בפועל היה מצומצם מזה שעליו התבסס תחשיב האגרה, ועלותם למועצה זולה יותר, כך שנותר למועצה עודף, והיא עשתה בו שימוש לכיסוי גירעונותיה.

שימוש בכספי האגרה שלא על פי הוראות חוק העזר

שתי רשויות מקומיות (עיריית נס ציונה ומועצה אזורית גדרות) השתמשו בכספי האגרה למימון שירותים שלא תאמו את הגדרת "שירותי שמירה" בחוקי העזר שהתקינו. ההגדרה "שירותי שמירה" בחוקי העזר שלהן כללה "שכירה כדין של שירותי שמירה ואבטחה מגוף העוסק בתחום זה".

1. עיריית נס ציונה קלטה לצורך הפעלת השיטור העירוני שישה פקחים כעובדי עירייה ולא התקשרה עם נותני שירותים כמתחייב מהגדרת "שירותי שמירה" בחוק העזר שלה⁶².

2. המועצה האזורית גדרות השתמשה בכספי האגרה גם למימון הוצאות שכר של מזכירה באגף הביטחון, הוצאות תקשורת והוצאות אחזקה של כלי רכב לביטחון. כל אלה אינם כלולים בהגדרת "שירותי שמירה" על פי חוק העזר.

עיריית נס ציונה השיבה למשרד מבקר המדינה כי לדעתה העלות הכרוכה בשכירת שירותי שמירה מחברה חיצונית גבוהה יותר מעלות העסקת עובדי עירייה, מה גם שעל פי הסכם שנחתם עם ועד עובדי העירייה אפשר לפטר את הפקחים שנקלטו כעובדי עירייה עם הפסקת שירותי השמירה. מועצה אזורית גדרות השיבה למשרד מבקר המדינה כי ההוצאות שמומנו מכספי האגרה קשורות במישרין לשירותי השמירה ואין להן מימון ממקור אחר או הקצאה מהתקציב הרגיל. כן הודיעה כי עבודתה של המזכירה באגף הביטחון הופסקה זה מכבר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נס ציונה ולמועצה האזורית גדרות כי השימוש שעשו בכספי האגרה אינו תואם את הגדרת "שירותי השמירה" בחוקי העזר שהן עצמן התקינו.

שימוש בכספי האגרה למימון הוצאות שאינן נובעות ממצב הביטחון

שתי רשויות מקומיות (המועצה המקומית אבן יהודה ועיריית נס ציונה) השתמשו בכספי האגרה גם למימון הוצאות בגין מרכיבים שאינם נובעים ממצב הביטחון ושבחלקם נכללו בעבר בתקציב הרגיל.

1. המועצה המקומית אבן יהודה מימנה מכספי האגרה בשנת 2003 גם הוצאות שלא נכללו בתחשיב שהוגש לאישור משרד הפנים, כגון: תשלומים לאיגוד ערים אזורי נתיבי שירותי כבאות בגין דמי ההשתתפות של המועצה, שכר עובד המועצה שתפקידו לבדוק את תקינות המחסנים והמקלטים שבתחום המועצה, הוצאות אחזקתם של המחסנים והמקלטים, העסקת פקידה של המשמר האזרחי והוצאות משרדיות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית אבן יהודה כי השימוש שעשתה בכספי אגרת השמירה לצרכים שוטפים פסול ומנוגד לייעודה של האגרה על פי חוק העזר ועל פי התחשיב שעליו התבסס חוק העזר.

62 יצוין כי משרד הפנים אישר את תחשיב האגרה שהגישה העירייה לאישורו (ראו לעיל).

גביית אגרות בידי רשויות מקומיות

2. עיריית נס ציונה השתמשה בכספי האגרה למימון העסקתם של הפקחים שנקלטו לעבודה בניידת השיטור העירונית. אגב פעילותם בשמירה ובאבטחה הועסקו הפקחים האלה גם במשימות פיקוח ואכיפה של חוקי העזר של העירייה וכן בשמירה על רכוש מפני פריצות.

עיריית נס ציונה השיבה למשרד מבקר המדינה כי בנוסף לשירותי השמירה העסיקה את הפקחים גם באכיפת חוקי עזר מכיוון ש"חלק נכבד מן הביטחון מתבטא בהקפדה ושמירה על קיום חוקי עזר... ולכן הנחייה של מי שממונה על הביטחון האישי להתעלם מעבירות בתחום הרשות מפחיתה את יעילות פעולותיו".

לדעת משרד מבקר המדינה, השימוש בכספי האגרה להעסקתם של פקחים שנתקבלו לתפקידי שמירה ואבטחה גם במשימות פיקוח ואכיפת חוקי עזר, אפילו הן רק נלוות לעיסוקם העיקרי בשמירה ובאבטחה, נוגד את ייעודה של האגרה. תשובת עיריית נס ציונה, שממנה משתמע כי יש קושי להפריד בין אכיפת חוקי עזר הכלולה בתקציבה הרגיל של העירייה ובין שירותי השמירה שהאגרה נועדה לממן, משמיטה את הבסיס לגביית אגרה נפרדת בעבור השירותים האלה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נס ציונה כי כל עוד נגבית אגרה מיוחדת לשמירה, אין לממן מתקבולי האגרה הוצאות שנכללו בתקציבה הרגיל של העירייה, גם אם לשיטתה הם "חלק נכבד מן הביטחון". זאת ועוד, אם סברה העירייה כי למען היעילות יש להעסיק את הפקחים בעוד משימות, היה עליה לנכות את עלות העסקתם באכיפת חוקי העזר מכלל הוצאות השמירה ולממנה מתקציבה השוטף ולא מכספי האגרה.

ניהול כספי האגרה

ניהול כספי האגרה בסעיפי תקציב נפרדים ולא בקרן ייעודית

בשים לב לכך שאגרת השמירה היא אגרה ייעודית, היה על הרשויות המקומיות לנהל את כספי האגרה כמשק סגור ובקרן ייעודית נפרדת, כדי לאפשר בקרה על השימוש בכספים ולהבטיח כי ישמשו אך ורק למטרה שלשמה נגבו. הנחיה כזו נכללה גם בחוזר מנכ"ל מ-2004, הקובע כי כספי אגרת השמירה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצורכי מימון שירותי שמירה ויונהלו בחשבון בנק נפרד.

1. נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא נוהלו כספי אגרת השמירה בקרן ייעודית אלא בסעיפי תקציב נפרדים במסגרת התקציב הרגיל.

הרשויות המקומיות השיבו למשרד מבקר המדינה כי אף על פי שהכספים לא נוהלו בקרן ייעודית נפרדת הם נוהלו בסעיפי תקציב נפרדים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי אין די ברישום תקציבי נפרד במסגרת התקציב השוטף אלא יש לנהל את כספי אגרת השמירה בקרן ייעודית נפרדת, זאת כדי לאפשר פיקוח ובקרה וכדי להבטיח שהכספים שנגבו ישמשו אך ורק למטרה שלשמה נועדו, ולא ישמשו לצרכים אחרים או לכיסוי גירעונות.

2. בעיריית ראשון לציון נפתח סעיף תקציבי נפרד שכונה "תגבור אבטחה", ובו אמורות היו להירשם כל ההכנסות מאגרת השמירה וההוצאות בגין "תגבור אבטחה". אלא שבפועל לא נרשמו בסעיף הזה כל ההוצאות הללו, ומקצתן נרשמו בסעיפי תקציב אחרים מתקציבה הרגיל של העירייה.

זאת ועוד, בשנת 2003 נפתח סעיף תקציבי משני שיוחד אך ורק להוצאות שכר בגין תגבור אבטחה. למרות זאת לא נרשמה בסעיף זה הוצאה בגין שכרו של עובד עירייה שעסק בשמירה בשטחים חקלאיים ובתפיסת שוהים בלתי חוקיים. הוצאת שכר זו יוחסה במלואה להוצאות תגבור אבטחה הממומנות מכספי אגרת השמירה אף על פי שלא נרשמה כלל בסעיף התקציבי של האגרה ואף לא בסעיף התקציבי המשני שיוחד להוצאות שכר.

עיריית ראשון לציון השיבה למשרד מבקר המדינה כי "כל רישומי ההכנסות וההוצאות נעשו על פי סיווגם בסעיפי התקציב השונים... וכל הנתונים בדבר הכנסותיה והוצאותיה הוצגו מתוך שקיפות מלאה... כל הנתונים אף הוצגו בפני הממונים מטעם משרד הפנים לעניין ולא נתקבלה כל הערה מטעמם".

לדעת משרד מבקר המדינה, אופן ניהול כספי אגרת השמירה בעיריית ראשון לציון הקשה לעקוב אחר השימושים שנעשו בכספים האלה, ובנסיבות המתוארות אי אפשר לומר שהעירייה נהגה בשקיפות הדרושה בניהולם. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ניהול כספי האגרה בכמה סעיפים תקציביים נפרדים ובלא להפריד בין ההוצאה שמומנה מן התקציב הרגיל ובין ההוצאה שמומנה מכספי האגרה, אפילו נרשמה כל הוצאה בסעיף התקציבי המתאים לה, אין בו כדי לעמוד בדרישות לניהול כספי של אגרה ייעודית.

ניהול הכספים שלא על פי התקציב שאושר

בשש משבע הרשויות המקומיות שבהן נבדקה גביית אגרת השמירה עלו התקבולים מגביית האגרה על ההוצאות שהוצאו לשמירה ולאבטחה, ונותרו בידיהן עודפים מכספי האגרה, כדלקמן:

1. לעיריית ראשון לציון נותר בינואר 2005 עודף בלתי מנוצל בסך 250,947 ש"ח. העירייה חייבה באגרה רק בגין תקופה של 11 חודשים, מאוגוסט 2002 ועד 1 ביולי 2003, אז בוטלה האגרה⁶³; למועצה המקומית אבן יהודה היה בשנת הכספים 2003 עודף בסך 108,000 ש"ח, ובשנת 2004 - 85,000 ש"ח; לעיריית רעננה היה בשנת 2004 עודף בסך 1.4 מיליון ש"ח; למועצה המקומית מזכרת בתיה היה בשנת 2003 עודף של 50,000 ש"ח, ובשנת 2004 - 194,000 ש"ח; למועצה האזורית גדרות היה בשנת 2003 עודף של 198,000 ש"ח, ובשנת 2004 - 430,000 ש"ח.

2. לעיריית נס ציונה היה גירעון שהסתכם ב-1,193,000 ש"ח מהפעלת שירותי השמירה בשנים 2001-2003. ההוצאה בפועל חרגה גם מאומדן ההוצאות על פי תחשיב האגרה שאישר משרד הפנים, וזאת אף על פי שבפועל סיפקה העירייה שירותים בהיקף מצומצם מכפי שצוין בתחשיב (ראו לעיל).

63 העירייה המשיכה לגבות את חובות העבר גם לאחר שחדלה מלהטיל את האגרה.

גביית אגרות בידי רשויות מקומיות

שתי רשויות מקומיות (עיריית ראשון לציון ועיריית רעננה) השיבו למשרד מבקר המדינה כי העודפים שנוצרו מגביית האגרה נוצלו לכיסוי הוצאות בגין היערכות להפעלת שירותי שמירה לפני תחילת גביית האגרה. רשות מקומית אחת (מועצה אזורית גדרות) השיבה כי העודפים שימשו לכיסוי גירעונות משנים קודמות. עיריית ראשון לציון ציינה כי המשיכה להשתמש בעודפי הגבייה למתן שירותי שמירה ואבטחה מתוגברים גם לאחר שחדלה מלהטיל את האגרה.

עיריית נס ציונה השיבה למשרד מבקר המדינה כי גם ניהול כספי נפרד של כספי האגרה לא היה מונע את החריגה בהוצאותיה, שכן זו נבעה מהפעילות הרחבה והמוגברת לצורכי שמירה וביטחון. עם זאת הודיעה העירייה בתשובתה מספטמבר 2005 כי החליטה לפתוח חשבון ייעודי להכנסות ולהוצאות בגין האגרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שברוב הרשויות המקומיות ההכנסות מגביית האגרה וההוצאות בגין שירותי שמירה ואבטחה במשך שנים אחדות לא היו מאוזנות, וכמוה טענתן של כמה מן הרשויות המקומיות כי השתמשו בעודפי הגבייה למימון הוצאות שקדמו לגביית האגרה או למימון הוצאות מאחרות, מחזקת את הצורך בניהול כספי אגרת השמירה בקרן ייעודית, וזאת כדי לאפשר בקרה על הכספים וכדי לוודא שהם אכן משמשים לייעודם בלבד. נוכח חוסר האיזון שנוצר, על הרשויות המקומיות לבדוק את התחשיב שעליו מבוססים תעריפי האגרה ולשקול לעדכן את התעריפים האלה ולהתאימם לצורכי השמירה והאבטחה ולהוצאות שהוצאו בפועל למטרה זו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להקפיד שהרשויות המקומיות ינהלו את כספי האגרה בקרן ייעודית. כן ראוי שהמשרד יבצע מעת לעת בדיקה של התחשיב שעליו מתבססת אגרת השמירה, ובמידת הצורך ינחה את הרשויות המקומיות לעדכנו.

גביית האגרה באמצעות הוראת קבע

1. הרשויות המקומיות נוהגות לגבות ארנונה באמצעות שוברי תשלום דו-חודשיים הנשלחים לתושבים ומשולמים בבנק או בקופת העירייה. תושבים המעוניינים לשלם את הארנונה על ידי חיוב חשבונם בבנק מתבקשים לחתום על טופס הרשאה לחיוב חשבון לטובת הרשות המקומית (הוראת קבע), שבו מצוין במפורש כי ההרשאה ניתנת לתשלום חיובי הארנונה והמים.

נמצא כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו גבו מתושביהן את אגרת השמירה בשובר תשלומי הארנונה והמים. חמש מהן (עיריית רעננה, עיריית נס ציונה, מועצה מקומית שהם, מועצה מקומית מזכרת בתיה ומועצה אזורית גדרות) השתמשו בהוראות הקבע המאושרות שנועדו לגביית ארנונה גם לגביית אגרת השמירה. עיריית רעננה, מועצה מקומית שהם, מועצה מקומית מזכרת בתיה ומועצה אזורית גדרות אף החתימו מצטרפים חדשים להסדר הוראת הקבע על טופס הרשאה, שלא צוין בו במפורש כי הוא חל גם על אגרת השמירה.

יצוין כי בעקבות גביית האגרה הנהיגה עיריית נס ציונה טופס הוראת קבע מתוקן שצוין בו במפורש כי הוראת הקבע נועדה הן לגביית הארנונה והן לגביית אגרת השמירה. על טופס זה מתבקשים לחתום מצטרפים חדשים להסדר התשלום בהוראת קבע.

מועצה אזורית גדרות השיבה למשרד מבקר המדינה כי לתושבים החותמים על הוראת הקבע מוסבר בעל פה כי תשמש גם לגביית אגרת השמירה. עיריית רעננה, מועצה מקומית שהם ומועצה

מקומית מזכרת בתיה הודיעו כי בעקבות הביקורת יפעלו לתיקון נוסח ההרשאה לחיוב בהוראת הקבע ולהסדרת תחולתה גם על אגרת השמירה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי החתמת התושבים על הוראת קבע בלא שצוין במפורש כי נועדה גם לתשלום אגרת השמירה היא פסולה. זאת ועוד, על הרשויות המקומיות להקפיד להחתים תושבים שכבר נתנו הוראות קבע על הסכמתם לגביית אגרת השמירה באמצעות אותה ההוראה, שכן ללא קבלת הסכמתם אין הן מוסמכות להשתמש בהוראת הקבע שבנמצא לגביית אגרת השמירה.

2. עוד נמצא כי שתי רשויות מקומיות (מועצה מקומית שהם ועיריית נס ציונה) הודיעו לתושביהן באמצעי התקשורת, ועיריית נס ציונה אף באגרת שנשלחה לבתיהם, כי אגרת השמירה תיגבה מהם באמצעות הוראות הקבע לגביית תשלומי הארנונה. המועצה המקומית שהם לא קיבלה ואף לא ביקשה את הסכמת התושבים להסדר זה בכתב. עיריית נס ציונה הודיעה כי מי שמעוניין לשלם את האגרה שלא באמצעות הוראת הקבע מתבקש להודיע על כך למחלקת הגבייה עד למועד הנקוב בהודעה.

עיריית נס ציונה השיבה למשרד מבקר המדינה כי לו פנתה לתושבים כדי לקבל מהם הרשאה להוראת קבע חדשה, שיצוין בה במפורש כי היא חלה גם על אגרת השמירה, היה מוטל עליה נטל כלכלי וניהולי כבד. העובדה שרק כעשרה תושבים הודיעו על התנגדותם להרחבת תחולתה של הוראת הקבע על אגרת השמירה מעידה, לדבריה, כי פעלה ביעילות. מועצה מקומית שהם השיבה כי בעקבות הביקורת תופעל הוראת הקבע רק לאחר קבלת הסכמת התושבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שרשות מקומית תקבע הסדרים שיחייבו בפעולה דווקא את מי שמתנגד להם, וממילא אין לפרש היעדר תגובה כהסכמה שבשתיקה. במקרה זה ראוי היה שעיריית נס ציונה תגבה את האגרה באמצעות הוראת הקבע לגביית הארנונה רק ממי שהביע את הסכמתו המפורשת לכך וכן שההודעה לתושבים תנוסח בהתאם.

מעקב משרד הפנים אחר השימוש בכספי האגרה

משרד הפנים, בהיותו הגוף המפקח על השלטון המקומי, אישר לרשויות המקומיות להטיל אגרת שמירה והנחה אותן באשר לאופן הכנת תחשיב האגרה ולאופן קביעת תעריפיה. מכיוון שאגרת השמירה היא אגרה ייעודית שאושרה באופן חריג ובתנאים ייחודיים, ראוי היה שמשרד הפנים יעקוב אחר יישום הוראות חוקי העזר לשמירה שהתקינו הרשויות המקומיות, ובייחוד אחר השימוש שנעשה בכספי האגרה ואחר התאמתו של השימוש לתחשיב שאישר.

נמצא כי משרד הפנים לא עקב אחר ביצוע חוקי העזר בידי הרשויות המקומיות ואחר השימוש שהן עושות בכספי אגרת השמירה. לדוגמה: בעת שמשרד הפנים אישר בחודש יוני 2002 את תחשיב האגרה שהגישה לו עיריית ראשון לציון, נדרשה העירייה, כאחד התנאים לאישור האגרה,

גביית אגרות בידי רשויות מקומיות

להעביר לו דוח חצי שנתי על הכנסותיה והוצאותיה בנושא השמירה. נמצא כי עיריית ראשון לציון לא הגישה למשרד הפנים דוח כאמור, והמשרד מצדו לא הקפיד על קבלתו.

עיריית ראשון לציון השיבה למשרד מבקר המדינה כי דוח על הכנסותיה מגביית האגרה ועל הוצאותיה נמסר בעל פה על ידי נציגי העירייה לממונה מטעם משרד הפנים בעת שנפגשו עמו בפגישת עבודה כשנה לאחר פרסום חוק העזר, והעירייה לא נתבקשה להמציא לו כל מידע נוסף.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ראשון לציון כי היה עליה להקפיד על מילוי דרישות משרד הפנים למתן אישורו להטלת האגרה ולדווח לו על הכנסותיה והוצאותיה כנדרש. כמו כן העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי ראוי היה שיעקוב אחר מילוי הוראותיו ויעמוד על קבלת הדוח במועד.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים, כי נוכח אופייה הייחודי של אגרת השמירה ונוכח הנסיבות הייחודיות שהביאוהו לידי ההחלטה לאשר את הטלת האגרה הזאת, ראוי היה שינהיג שיטה לבקרה ולדיווח על השימוש שעושות הרשויות המקומיות בכספי האגרה.



אגרת השמירה נועדה למימון הוצאות חריגות הנובעות מהידרדרות מצב הביטחון עקב פיגועי הטרור. ממצאי הבדיקה מעידים על כך שרשויות מקומיות השתמשו בכספי האגרה גם למימון הוצאות שאינן קשורות קשר מובהק לשמירה על הביטחון ולסיכול טרור וכן למימון הוצאות שנכללו בעבר בתקציבן הרגיל.

תשובות הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה, שמהן משתמע כי פעולות שוטפות לאכיפת חוקי העזר ושמירת הסדר הציבורי הן חלק בלתי נפרד משירותי השמירה שהאגרה נועדה לממן, משמיטות את הבסיס להטלת אגרה נפרדת בגין השירותים הללו. בנסיבות האלה גם קשה להבטיח כי השימוש בתקבולי אגרת השמירה ייעשה אך ורק למטרה שלשמה נועדה האגרה, כפי שדרש משרד הפנים.

זאת ועוד, הרשויות המקומיות ניהלו את כספי האגרה במסגרת תקציבן הרגיל ולא בקרן ייעודית כנדרש, כך שיש קושי לערוך בקרה נאותה על השימוש שנעשה בכספים האלה.

בשים לב לאמור לעיל, ראוי לשקול שנית את דרכי הפיקוח והבקרה שמפעיל משרד הפנים על השימוש בכספי האגרה, כדי שישמשו אך ורק למימון הוצאות שנובעות ממצב הביטחון החריג ולא ישמשו למימון פעולות שמקור המימון היא להם הוא התקציב הרגיל.

אגרת אמבולנס

על פי פקודת העיריות, סמכויותיה של העירייה הן, בין היתר, "להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם, ובניהולם".

עיריית נצרת עילית, מועצה מקומית יקנעם עילית ומועצה מקומית קריית טבעון החליטו להעמיד בתחומן שירות אמבולנס שיפעל לרווחת הציבור וימומן מאגרה שתיגבה מהתושבים. רק עיריית נצרת עילית גבתה את האגרה במסגרת חוק עזר, והשתיים האחרות עשו כן על פי החלטות מועצה. על פי ההסכמים שחתמו הרשויות המקומיות עם מגן דוד אדום (להלן - מד"א), השירות שבעבורו נגבית האגרה כולל העמדת תחנת מד"א, אמבולנס וציוד נדרש בתחום הרשות המקומית.

1. בחזור לתושבים שפרסמה המועצה המקומית קריית טבעון בינואר 1997 צוין כי עלות השירות אמורה להתחלק בין כלל בתי האב, והיא נקבעה לסך של 36 ש"ח לחודש לכל בית אב. עוד צוין בחזור כי השירות ייכנס לתוקפו רק אם רוב הציבור ייענה בחיוב וישלם את חלקו בעלות הכוללת; בית אב שלא היה מעוניין בשירות התבקש להודיע על כך בכתב למועצה. יוצא אפוא כי כנגד התשלום לא קיבל התושב תמורה ישירה, אלא התשלום נועד לאפשר את עצם הפעלת שירות אמבולנס.

מועצה מקומית קריית טבעון כללה את הסכום לתשלום בגין שירות האמבולנס, שבשנת 2004 היה 47.20 ש"ח לשנה (לאחר הצמדתו למדד), בהודעה לתושב על צו המסים [הארנונה] לשנת 2004. בהודעתה ציינה המועצה כי תושבים שאינם מעוניינים בשירות רשאים להודיע על כך בכתב למועצה.

2. בינואר 1999 החליטה מועצה מקומית יקנעם עילית לגבות באמצעות חשבון הארנונה אגרה בסך 5 ש"ח לחודש (60 ש"ח לשנה) מכל בית אב בתמורה לאספקת שירותי האמבולנס לתושבים. למשלמים את אגרת האמבולנס יוענק החזר של 50% מעלות השימוש באמבולנס מד"א. בחזור שהוציאה המועצה לתושבים בפברואר 1999 צוין כי אגרת שירותי האמבולנס היא אגרת רשות, ואפשר להפסיק את תשלומה על ידי פנייה בכתב אל מחלקת הגבייה.

מועצה מקומית יקנעם עילית כללה את אגרת שירותי האמבולנס כסעיף נפרד במסגרת הודעת חיוב הארנונה ששלחה לתושבים. נמצא כי המועצה אינה מחתימה את התושבים על הסכמתם לתשלום האגרה בכתב.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות המקומיות קריית טבעון ויקנעם עילית כי מן הראוי שיחוקקו חוק עזר שיסדיר את גביית אגרת שירותי האמבולנס רק מתושבים שיאשרו בכתב כי הם מעוניינים בתשלום האגרה. האופן שבו גבו המועצות המקומיות את אגרת שירותי האמבולנס עם ההודעה על תשלום הארנונה הוא פסול. בדרך פעולתן העבירו המועצות את נטל חובת ההודעה על התושב שאינו מעוניין בתשלום האגרה וניצלו את גביית הארנונה לגביית תשלומים אחרים בלא סמכות.

מועצה מקומית קריית טבעון הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיולי 2005 כי תפעל לחוקק חוק עזר לגביית האגרה. עוד ציינו המועצות המקומיות כי הוצאותיהן בגין מתן השירות היו גבוהות מההכנסות. מועצה מקומית יקנעם עילית הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2005 כי נוכח הגידול במספר התושבים במועצה הגיעה עם מד"א להסכמה שלפיה לא

גביית אגרות בידי רשויות מקומיות

תחויב המועצה בתשלום בגין העמדת תחנת האמבולנס ביישוב. לפיכך תפסיק המועצה את גביית התשלום בעבור שירותי האמבולנס.

ניהול כספי האגרה

לפי חוק עזר לנצרת עילית (שירות אמבולנס), התש"ס-2000, על תושב המעוניין לקבל שירות אמבולנס להודיע לעירייה על רצונו, לחתום על כתב התחייבות לתשלום האגרה ולשלם אגרה בסך 208 ש"ח לשנה. תושב שעשה כן זכאי לקבל שירותי הסעות באמבולנס כדלקמן: שירות אמבולנס מלא בעבור שתי הסעות בחודש, 50% מעלות שירותי אמבולנס להסעה השלישית בחודש, 25% להסעה הרביעית בחודש ושירות אמבולנס מלא בעבור הסעה אחת מחוץ ליישוב.

נמצא כי לעיריית נצרת עילית לא היה תחשיב שלפיו נקבעו סכומי האגרה בחוק העזר.

על פי נתוני עיריית נצרת עילית, בשנת 2004⁶⁴ הסתכמו הכנסותיה מאגרת אמבולנס בכ-1.6 מיליון ש"ח, והוצאותיה - בכ-1.4 מיליון ש"ח (כולל הוצאות נוספות בגין גבייה). העירייה ניהלה קרן לפיתוח שירות מגן דוד אדום והעבירה אליה את העודפים מהכנסותיה מגביית אגרת האמבולנס. יתרת הקרן הייתה בסוף שנת 2002 כ-1.7 מיליון ש"ח, ובסוף שנת 2004 - כ-961,000 ש"ח.

נמצא כי בשנת 2002 העבירה העירייה מהקרן לפיתוח שירות מגן דוד אדום סך של מיליון ש"ח לקרן בלתי מיועדת ו-250,000 ש"ח לתב"ר (תקציב בלתי רגיל) לרכישת ציוד רפואי ולמרכז למלחמה בסמים. עוד נמצא כי העירייה לא העבירה לקרן עודפי גבייה בסך של כ-450,000 ש"ח (כולל הוצאות נוספות בגין גבייה) שהיו לה באותה השנה.

עיריית נצרת עילית השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי חוק העזר אושר כדיון, לרבות שיעור האגרה. עוד מסרה כי עודפי הגבייה נועדו למנוע מצב שבו ההכנסות יהיו נמוכות מן ההוצאות, דבר שייצור גירעון ויביא לידי הפסקת השירות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת עילית כי ההכנסות בגין אגרת אמבולנס מיועדות למטרת קבלת שירותי אמבולנס בלבד. אם נותרים עודפים, על העירייה לשקול להכין תחשיב מעודכן שיכלול, בין השאר, צפי לגבייה עתידית.

אגרות קבורה

בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, נקבע כי אם "הובא לקבורה בישראל אדם שנפטר בישראל או תושב ישראל שנפטר בחוץ לארץ, ישלם המוסד לחברה קדישא, לרשות

64 הנתונים לשנת 2004 נמסרו מכרססת הנהלת חשבונות (נתונים לא מבוקרים).

מקומית, למוסד ציבורי אחר או לכל אדם המורשה כדין לעסוק בקבורת נפטרים (להלן - חברה) שטיפלו בקבורת המת, דמי קבורה".

בתקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) התשל"ו-1976 (להלן - התקנות), נקבע כי "דמי קבורה בסכומים הנקובים בתקנות אלה ישולמו על-ידי המוסד לחברה [ובכלל זה רשות מקומית] המטפלת בקבורת המת ושאינה תובעת ואינה מקבלת בקשר לקבורה ולהקמת המצבה, בין במישרין ובין בעקיפין, אגרת שירותים או כל תשלום אחר בנוסף לתשלום לפי תקנות אלה".

בתקנות נקבע כי בנוסף לדמי הקבורה רשאית חברה לגבות בקשר לקבורה תשלום אחר בעבור שירותים מיוחדים או הוצאות מיוחדות שהוצאו במהלך הקבורה, והכל כמפורט בתקנות, למעט אגרת שירותים.

אגרות בגין מכירת חלקת קבר⁶⁵

על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת), לא ימכור אדם חלקת קבר לאדם אחר אלא אם חלקת הקבר מיועדת לרוכש, לבן זוגו או להוריו. תעריפי חלקות קבר בבתי העלמין מפורטים בתוספת לחוק.

עוד נקבע בחוק שירותי הדת כי תושב יהודי המבקש לרכוש בעודו בחייו חלקת קבר בסמוך לבן זוגו הקבור בבית העלמין שביישוב מגוריו ישלם סכום שלא יעלה על 80% מהתעריף המפורט בתוספת לחוק, וכי תושב יהודי המבקש לרכוש בעודו בחייו חלקת קבר שלא ביישוב מגוריו יידרש לשלם סכום שלא יעלה על 120% מהתעריף המפורט בתוספת לחוק. העובר על הוראות הסעיפים האמורים דינו קנס לפי חוק העונשין. בחוק שירותי הדת נקבע כי השר לענייני דתות יקים ועדה שתדון במתן הנחות מהתעריפים המפורטים בתוספת לחוק, ובלבד ששיעור ההנחה המרבי לא יהיה גדול מ-30%. אמות המידה למתן הנחות ייקבעו על ידי השר באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת (להלן - ועדת הפנים של הכנסת) ויפורסמו ברשומות. נמצא, כי עד אפריל 2005, מועד סיום הבקורת טרם פורסמו אמות מידה למתן הנחות.

בחוק שירותי הדת נקבע כי השר לענייני דתות רשאי לקבוע באישור ועדת הפנים של הכנסת כי בית עלמין מסוים או כל בתי העלמין כאחד, באופן זמני או באופן קבוע, יוכלו לגבות ממי שרוכש חלקת קבר בעודו בחייו סכום השונה מהתעריף המפורט בתוספת לחוק בשל שינויים בעלויות חלקת קבר; הודעה על שינוי כאמור תפורסם ברשומות.

1. באוגוסט 2001 פורסמו בתוספת לחוק התעריפים לרכישת חלקת קבר. בקריית ביאליק נקבעו התעריפים לסך 3,825 ש"ח⁶⁶, וממסר 2003 הם נקבעו ל-4,077 ש"ח⁶⁷.

במרס 2003 העביר המנהל הכללי במשרד לענייני דתות ליו"ר חברות הקדישא, ליו"ר המועצות הדתיות, ליו"ר המועצות המקומיות וליו"ר המועצות האזוריות מכתב שצורף אליו ערכון תעריפי קבורה בגין רכישת חלקת קבר על ידי אדם בעודו בחייו. במכתב צוין כי "במקרה שחברת קדישא

65 ראו גם דוח 49 של מבקר המדינה (1999), עמ' 173.
66 חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 10), התשס"א-2001.
67 ילקוט פרסומים 5166, ט' באדר התשס"ג, 13.3.2003, עמ' 1809.

גבתה מאז חקיקת החוק מעל התעריף, עליה ליוזום ולהחזיר את ההפרש. במקרה שגבתה מתחת לתעריף, לא תוכל לגבות את ההפרש⁶⁸.

על פי נתוני עיריית קריית ביאליק, העירייה גבתה בשנים 2002-2004 סך של כ-1.8 מיליון ש"ח בגין מכירת חלקות קבר בבית העלמין צור שלום. מסוף אוקטובר 2004 החלה העירייה לגבות תשלום גם בעבור שמירת חלקות קבר בשטחים המיועדים לקריית ביאליק בבית העלמין תל רגב, המשמש כמה רשויות מקומיות. נמצא כי העירייה גבתה אגרות בסכומים שונים מאלה שנקבעו בתוספת לחוק ומאלה שצוינו במכתב המנכ"ל. כך לדוגמה נגבו מתושבים שונים הסכומים האלה: 1,500 ש"ח, 2,000 ש"ח, 3,250 ש"ח, 3,825 ש"ח, 4,000 ש"ח ו-5,000 ש"ח. העירייה גם לא פעלה על פי התקנות בנוגע למתן הנחה של 20% לתושב העיר בגין רכישת חלקת קבר בסמוך לבן זוגו. מכמה תושבים המתגוררים מחוץ לקריית ביאליק גבתה העירייה סכומים שהיו גבוהים מאגרת רכישת חלקת קבר בתוספת של 20%, למשל 7,500 ש"ח, 10,000 ש"ח, 11,000 ש"ח, 12,000 ש"ח ו-13,000 ש"ח.

בעקבות הביקורת ובעקבות תלונה של חבר מועצת עיריית קריית ביאליק למשרד ראש הממשלה בעניין רכישת חלקת קבר בבית העלמין תל רגב הודיע גזבר העירייה למחלקת הגזברות בפברואר 2005, כי יש לגבות 4,077 ש"ח לחלקת קבר ליחיד. העירייה החלה להחזיר כסף לתושבים שפנו אליה והתלוננו על תשלומי יתר ששילמו, אך לא יזמה החזרת כספים ששולמו ביתר לכלל התושבים.

עיריית קריית ביאליק השיבה למשרד מבקר המדינה כי בנוסף להחזר הכספים היא פועלת להעלאת התעריפים שאושרו לה לגבייה, ובינתיים היא גובה את הסכום שאושר לה בחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית ביאליק כי היא לא הייתה רשאית לתת הנחות במחיר חלקת קבר לכמה מהתושבים ולגבות סכומים גבוהים מאלה שנקבעו בתוספת לחוק שירותי הדת מתושבים אחרים. בכך חרגה העירייה מסמכותה ופגעה בעקרון השוויון. על העירייה לגבות את הסכומים ולתת את ההנחות על פי החוק ולדאוג להחזרת כספים לכלל התושבים, גם לאלה שלא פנו אליה לקבלת החזר.

2. כאמור, באוגוסט 2001 פורסמו בתוספת לחוק שירותי הדת תעריפים לרכישת חלקת קבר. בנצרת עילית הם נקבעו לסך של 2,834 ש"ח⁶⁹, וממסר 2003 - לסך של 3,071 ש"ח⁷⁰. הבדיקה העלתה כי מפברואר 2002 ועד דצמבר 2002 גבתה העירייה מתושבי העיר סכום נוסף של 1,300 ש"ח בגין "תרומה" לרכישת חלקות קבר. משני תושבים המתגוררים מחוץ לנצרת עילית גבתה העירייה בעבור "תרומה" ורכישת חלקת קבר 7,000 ש"ח ו-5,000 ש"ח. בסך הכול גבתה העירייה בתקופה זו כ-83,000 ש"ח בגין "תרומות".

(א) ביולי 2002 התקבלה בנת"ץ תלונה שבה קבל המתלונן על דרישת עיריית נצרת עילית לתשלום התרומה. בבירור התלונה הועלה כי עוד קודם לפניית הנת"ץ אליה החזירה העירייה למתלונן את הכסף ששילם ביתר, זאת לאחר שהועבר אליה העתק של מכתב בעניין ששלח משרד

68 בדרך כלל את הכספים גבתה חברה קדישא. בקריית ביאליק גבתה העירייה את הכספים בעבור העמותה ששימשה חברה קדישא מקומית.

69 חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 10), התשס"א-2001.

70 ילקוט פרסומים 5166, ט' באדר התשס"ג, 13.3.2003.

הפנים למתלונן ב-24.7.02, ובו ציין המשרד כי על המתלונן לדרוש מהעירייה להחזיר לו את סכום ה"תרומה" בלא דיחוי.

בעקבות התלונה נערכה בעירייה באוגוסט 2002 ישיבה בעניין גביית תרומות בעת מכירת חלקת קבר. בישיבה, שהשתתפו בה ראש העירייה, היועצת המשפטית, הגזבר ומבקר העירייה, המליץ מבקר העירייה, בין השאר, כי העירייה תחזיר לרוכשים את ההפרש שבין התעריף המאושר, שהיה אז בסך 2,834 ש"ח, ובין הסכום שנגבה בפועל, בתוספת ריבית והצמדה.

נמצא כי העירייה החזירה את הכסף רק למתלונן ולא לרוכשים אחרים. בכך ניצלה את חוסר הידע של התושבים בעניין תשלומי יתר ששילמו, ופגעה בעיקרון השוויון.

עד סוף שנת 2002 המשיכה העירייה לגבות את התרומות אף שידעה כי גבייה זו אינה חוקית. בשנת 2003 חדלה העירייה מלאפשר לתושבי העיר לרכוש חלקת קבר. בפברואר 2004 החלה שוב העירייה למכור חלקות הקבר לתושבי העיר, וסכום הגבייה עודכן ל-5,085 ש"ח (במקום 3,071 ש"ח). עוד נמצא כי בשנים 2002-2004 מכרה העירייה חלקות קבר לכמה תושבים המתגוררים מחוץ לנצרת עילית וגבתה תמורתן סכומים גבוהים מהמותר: 5,000 ש"ח, 6,500 ש"ח ו-7,500 ש"ח במקום תוספת של 20% למחיר. העירייה גם לא פעלה לפי החוק באשר למתן הנחה של 20% למי שרוכש בעודו בחייו חלקת קבר בסמוך לבן זוגו.

על פי נתוניה גבתה העירייה בגין מכירת חלקות קבר בשנת 2004 סך של כ-764,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת עילית על החומרה שבגביית תשלומי יתר אף שידעה כי גבייה זו אינה חוקית. זאת ועוד, על העירייה לפעול להחזיר למי ששילמו תשלומי יתר את הכספים שנגבו מהם שלא כחוק.

(ב) באוקטובר 2001 ביקשה עיריית נצרת עילית מהמשרד לענייני דתות לקבל אישור חריג להעלות את התעריף בגין רכישת חלקת קבר. האישור החריג נידון בוועדת הפנים של הכנסת בדצמבר 2003 ובמרס 2004, אולם עד מועד סיום הביקורת באפריל 2005 טרם התקבל האישור.

מפרוטוקול הדיון בוועדת הפנים של הכנסת מדצמבר 2003 עולה כי משרד הדתות פנה לוועדת הפנים בבקשה להעלות את התעריפים שנקבעו בחוק לרכישת חלקת קבר בכמה רשויות מקומיות ובהן נצרת עילית. בסיכום הדיון ציין יו"ר הוועדה כי הוועדה אינה מאשרת להעלות מחירים. באשר לנצרת עילית הוחלט כי המשרד לענייני דתות יעביר לוועדה את הנתונים שהבקשה לאישור חריג מבוססת עליהם, והוועדה תחליט אם להעלות את המחיר, אם לאו.

בפברואר 2004 החלה העירייה להחתיים את התושבים על מסמך שלפיו מצהיר התושב כי ידוע לו שסכום התעריף מצוי בתהליך של אישור ועדת הפנים של הכנסת, וכי אם יהיה הפרש בין התעריף הנגבה לתעריף המאושר, יהיה התושב זכאי להחזר.

נמצא, כי לצורך בקשתה להעלות את התעריף ערכה העירייה בשנת 2001 תחשיב לעלות חלקת קבר. התחשיב כלל הוצאות של 3,456 ש"ח בעבור עבודות כריית קבר ועבודות פיתוח, וכן הוצאות של 1,722 ש"ח בעבור הוצאות נוספות כגון משכורות, גינון, ניקיון והוצאות משרדיות. כלומר העירייה כללה בתחשיב את כלל ההוצאות הישירות והעקיפות בגין חלקת קבר בלי להתחשב בכך ששמירת חלקת קבר היא רק תוספת להוצאותיה הקבועות, ואילו את יתרת ההוצאות היא מקבלת באמצעות ההחזר הכספי מהמוסד לביטוח לאומי.

עיריית נצרת עילית השיבה למשרד מבקר המדינה כי הטופוגרפיה ומבנה הקרקע בנצרת עילית מחייבים השקעה חריגה בפיתוח בית העלמין, וכי העירייה ביצעה תחשיבי עלויות ופנתה עוד באוקטובר 2001 למשרד הדתות בבקשה להעלות את התעריפים. העירייה טענה כי במהלך התקופה המשיכה לגבות את התעריפים שקבעה בעצמה כדי לאפשר את המשך מתן השירות. עוד הודיעה העירייה כי בעקבות הביקורת הפסיקה את מכירת חלקות הקבר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת עילית כי היא לא הייתה רשאית לגבות מראש סכומים שלא אושרו על ידי ועדת הפנים של הכנסת וכי החתמת המשלמים על ההצהרה אינה מרפאת את הפגם שיש בגבייה שנעשתה בחוסר סמכות. יתרה מכך, הפסקת הגבייה שהיא מוסמכת לגבות והפסקת מתן השירות בעטיה פוגעות הן בהכנסות העירייה והן במשפחות הנפטרים.

אגרת שירותי קבורה נוספים על פי חוק עזר

על פי חוק עזר לקריית טבעון (שירותי קבורה נוספים), התשל"ט-1978, ועל פי חוק עזר לקריית ביאליק (שירותי קבורה נוספים), התשנ"ב-1992, יקבל כל תושב שירותי קבורה נוספים, זולת אם הודיע בכתב כי אין הוא חפץ לקבל שירותים אלה. לפי חוקי העזר, שירותי קבורה נוספים הם הדרכת מודעות אבל והעמדת אוטובוס אחד להסעת המלווים, ובקריית טבעון גם הובלת הנפטר מכל מקום בארץ אל בית העלמין שבתחום המועצה, השגת רישיון קבורה ותיאום סידורי הלוויה. בשנת 2004 היה סכום האגרה 45.50 ש"ח בקריית טבעון ו-32.5 ש"ח בקריית ביאליק.

האגרה נכללה גם בהודעה לתושבים על צו הארנונה של המועצה המקומית טבעון, וצוין בה כי כל בית אב יחויב בגין אגרת שירותי קבורה, ותושבים שאינם מעוניינים בכך רשאים לבקש בכתב את ביטול החיוב.

בתלונה ששלחה תושבת קריית ביאליק לנת"ץ נטען כי עד לשנת 2005 הופיע התשלום בגין אגרת שירותי קבורה בחשבון הארנונה שנשלח לתושבים בלי שצוין כי אין הוא תשלום חובה. המתלוננת טענה כי לא הייתה מודעת לזכויותיה על פי חוק העזר וכי שילמה את האגרה במשך כעשר שנים מאחר שלא ידעה כי אין מדובר בתשלום חובה. למרות זאת, כך טענה, בעת פטירתה של אחד מבני משפחתה לא קיבלה שירותי קבורה מהעירייה.

נמצא כי כבר בפברואר 1990 פנתה ממונה בכירה על חקיקה (חקיקת משנה) במשרד המשפטים והודיעה ללשכה המשפטית במשרד הפנים בעניין חוק העזר לקריית טבעון כי "אין זה ראוי לדעתנו לחייב בפעולה דווקא את זה שמתנגד לחיובו באגרה. כדי להבטיח שהאזרח ידע על השירות ויבקש אותו אם היה מעוניין בו, יש לומר דווקא, כי המועצה תשלח הודעה על הטלת האגרה ותציין כי תושב החפץ בשירותי קבורה נוספים, יודיע על-ידי כך בטופס שיצורף להודעה". אשר לחוק העזר לקריית ביאליק, נמצא כי במאי 1992 פנתה המחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים והודיעה לעירייה וללשכה המשפטית במשרד הפנים כי מן הראוי שהחוק ינוסח בלשון זו: "תושב החפץ בשירות כאמור יודיע על כך בטופס המצורף להודעה ויחזירו לעירייה". הרשויות המקומיות ומשרד הפנים לא אימצו את המלצת משרד המשפטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי כי במישור היחסים שבין הרשות המקומית לתושב ייעשה שימוש בדרך של "שתיקה כהסכמה" וכי יחויב בפעולה דווקא התושב המתנגד לתשלום האגרה. מן הראוי כי עיריית קריית ביאליק והמועצה המקומית קריית טבעון יפעלו לתיקון חוקי העזר שלהן ולניסוחם על פי המלצת משרד המשפטים.

מועצה מקומית קריית טבעון הודיעה למשרד מבקר המדינה כי תפעל לתיקון חוק העזר. עיריית קריית ביאליק השיבה למשרד מבקר המדינה כי במאי 2005, לאחר סיום הביקורת, הודיעה לתושבים על גבי שובר תשלום הארנונה כי תשלום האגרה אינו חובה וכי על תושבים המעוניינים לבטל לפנות בכתב לעירייה. עוד ציינה עיריית קריית ביאליק כי "מספר ניכר" של תושבים ביקשו לבטל את האגרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות לנסח חוקי עזר, כגון: חוקי העזר לעניין שירותי קבורה נוספים, על פי המלצות משרד המשפטים ובאופן שתושבים המעוניינים לקבל את השירות יאשרו זאת בכתב, כך שלא יחויב בפעולה דווקא התושב המתנגד לתשלום האגרה. זאת ועוד, על משרד הפנים להימנע מלאשר חוקי עזר שאינם מנוסחים כאמור.

ניהול כספי האגרות

לעיריית נצרת עילית, לעיריית קריית ביאליק ולמועצה מקומית קריית טבעון יש הכנסות מגביית אגרה בגין שירותי קבורה נוספים על פי חוק עזר לנצרת עילית (שירותי קבורה נוספים), התשס"א-2001; חוק עזר לקריית ביאליק (שירותי קבורה נוספים), התשנ"ב-1992; וחוק עזר לקריית טבעון (שירותי קבורה נוספים), התשל"ט-1978.

עיריית נצרת עילית ועיריית קריית ביאליק מקבלות כספים מהביטוח הלאומי בגין שירותי קבורה על פי חוק הביטוח הלאומי⁷¹. כמו כן יש לשתי העיריות הכנסות מגביית אגרות בגין מכירת חלקת קבר.

בפסקה⁷² נקבע עיקרון שלפיו דרישות תשלום האגרה או ההיטל אסור שיהיו גבוהות מההוצאות בפועל ואסור שיהיו בגדר מס מוסווה שמטרתו "להעשיר" את קופת העירייה במידה העולה על הוצאותיה בפועל.

עוד הועלה בביקורת, כי בשנים 2002-2004 היו לרשויות המקומיות עודפי גבייה ניכרים מגביית אגרת שירותי קבורה נוספים.

1. עיריית נצרת עילית, עיריית קריית ביאליק ומועצה מקומית טבעון לא ניהלו את הכספים בגין שירותי קבורה נוספים על פי חוק העזר בקרן ייעודית נפרדת ולא רשמו את הוצאותיהן בגין מתן שירותי הקבורה הנוספים על פי חוק העזר בנפרד מהוצאותיהן במסגרת מתן שירותי הקבורה הרגילים; בעיריית נצרת עילית לא נוהלו בנפרד ההוצאות בגין שירותי הקבורה שנותנת העירייה כחברה קדישא מקומית; בעיריית קריית ביאליק לא נוהלו בנפרד הוצאות שירותי הקבורה

71 את הכספים מעבירה לעיריית קריית ביאליק חברה קדישא המקומית.

72 ע"א 620/82 מועצת עיריית הרצליה נ' שמחה וורדה רשף, פ"ד לז' (4) 57, עמ' 62.

גביית אגרות בידי רשויות מקומיות

שממנת העירייה בעבור עמותת חברה קדישא המקומית; במועצה המקומית קריית טבעון לא נוהלו בנפרד הוצאות הסיוע בגין שירותי בית העלמין שנותנת המועצה (שאינה משמשת חברה קדישא) למועצה הדתית. עיקר ההוצאות של עיריית נצרת עילית ועיריית קרית ביאליק היו בגין שכר ועבודות קבלניות ושל מועצה מקומית קרית טבעון היו בגין עבודות קבלניות.

עיריית נצרת עילית השיבה למשרד מבקר המדינה כי בעתיד תקפיד לנהל את הכספים שהיא גובה בגין מתן שירותי קבורה כמשק כספי סגור ותפריד בין התפעול השוטף ובין שירותי הקבורה הנוספים. עוד ציינה העירייה כי העודפים נועדו לשמש "מקדם ביטחון" לתקופה שבה עלולה להיות ירידה בהכנסות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כספים שנגבו כאגרה למתן שירותי קבורה נוספים על פי חוק עזר הם כספים ייעודיים שעל הרשויות המקומיות לנהלם כמשק סגור בקרן נפרדת ולהשתמש בהם רק למטרה שלשמה נועדו, כדי למנוע את הפיכת האגרה למס מסוה. את ניהול הכספים בגין שירותי קבורה נוספים יש להפריד מניהול הכספים בגין התפעול השוטף של שירותי הקבורה ולייעדם למטרה שלשמה נגבו, ולה בלבד.

2. על פי "נוהל אישור ופרסום חוקי עזר" שהוציא משרד הפנים לרשויות המקומיות, חלק מתשלומי החובה⁷³ שגובות הרשויות המקומיות באמצעות חוקי עזר מחייבים את הרשויות המקומיות לערוך תחשיב ולאשרו במשרד הפנים.

נמצא כי לעיריית נצרת עילית, לעיריית קרית ביאליק ולמועצה מקומית קריית טבעון לא היו תחשיבים שלפיהם נקבעו סכומי האגרות בחוקי העזר.

עיריית נצרת עילית השיבה כי חוק העזר, לרבות שיעור האגרה, אושר כדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, כללי המינהל התקין מחייבים שהרשויות המקומיות יערכו תחשיב מעודכן לצורך קביעת גובה האגרה בגין שירותי קבורה נוספים, כדי להבטיח שדרישת התשלום לא תהיה גבוהה או נמוכה מההוצאות בפועל בגין מתן השירותים.

אגרות בתחום התכנון והבנייה

על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ט-1969 (להלן - החוק), לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה (להלן - ועדה מקומית). מקורות המימון של פעולות הוועדות המקומיות⁷⁴ ושל פעולות הוועדות המקומיות המרחביות⁷⁵ (להלן - ועדה מרחבית) הן - על פי

73 לדוגמה: אספקת מים, ביוב, סלילת רחובות, תיעול, פיקוח על כלבים, שחיטת עופות והוצאת אשפה.
74 ועדה מקומית היא ועדה שהוקמה לפי סעיף 18 לחוק במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד. על פי החוק, מועצת הרשות המקומית תהיה הוועדה המקומית.
75 ועדה מקומית מרחבית היא ועדה שהוקמה לפי סעיף 19 לחוק במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת. הרכב הוועדה המקומית נקבע בחוק.

החוק ותקנותיו - אגרות הבנייה⁷⁶ והיטלי השבחה⁷⁷. כמו כן רשאית הוועדה המקומית לגבות אגרות שנקבעו בתקנות.

סעיף 119א לחוק קובע כי "ועדה מקומית תמסור בכתב לכל מעוניין בקרקע, לפי בקשתו... מידע בדבר התכניות הנוגעות לקרקע... וכן תנאים לפי סעיף 78 החלים על הקרקע...; הוועדה תמסור גם מידע בדבר חבות בתשלום היטל השבחה".

תקנות התכנון והבנייה (מסירת מידע) התשמ"ט-1989 (להלן - תקנות מסירת מידע), דנות בבקשה למתן מידע. תקנה 2 עוסקת במהות המידע המבוקש שבגיננו נגבית האגרה, ובכלל זה: שטח הקרקע, ייעודה, זכויות הבנייה בה ומגבלות השימוש בה. בתקנות נקבע כי בעת מסירת המידע ישלם המבקש לוועדה אגרה לכל חלקה שבעניינה נמסר המידע (להלן - אגרת מידע תכנוני). בשנת 2005 היה סכום האגרה 157 ש"ח. בבדיקת אגרות בתחום התכנון והבנייה הועלו ממצאים באשר לגביית אגרות בגין אישור על היעדר חבות בהיטל השבחה ובאשר לגביית אגרות אחרות בלא אסמכתה כדין (ראה להלן).

גבייה בגין אישור על היעדר חבות בהיטל השבחה

לפי פקודת העיריות, לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני רשם המקרקעין או לפני עוזר רשם המקרקעין תעודה חתומה בידי ראש העירייה המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס בשל אותו הנכס סולקו במלואם או שאין חובות כאלה.

הוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה שפלת הגליל, מורדות הכרמל ולב הגליל גבו אגרת מידע תכנוני בגין אישור לתושב לצורך רישום הנכס בלשכת המקרקעין, אישור שלפיו אין לנכס חובות בגין היטל השבחה. אגרת המידע התכנוני נגבתה לפי תקנות מסירת מידע. כמה מהוועדות המרחביות אינן גובות אגרת מידע תכנוני בגין אישור כאמור.

ברשויות מקומיות שבהן הוועדה לתכנון ולבנייה היא מועצת הרשות המקומית (הוועדה המקומית), הרשות המקומית מנפיקה בדרך כלל אישור אחד שלפיו אין בנכס חובות ובכלל זה חובות בגין מים, ארנונה והיטל השבחה. הרשויות המקומיות גובות בגין אישור זה אגרה לפי חוק עזר בדבר תעודת אישור. סכומי האגרות האלה נמוכים במידה ניכרת מסכום אגרת המידע התכנוני שנקבע בתקנות מסירת המידע (157 ש"ח), לדוגמה: ברמת השרון - 35 ש"ח, ברחובות - 47 ש"ח ובקריית אתא - 52 ש"ח.

במכתב מהלשכה המשפטית של משרד הפנים מ-19.9.04 ליועצת המשפטית של אחת מהוועדות המקומיות המרחביות נאמר כי תקנות מסירת מידע חלות על מידע לפי סעיף 119א לחוק ובכלל זה מידע בדבר חבות בהיטל השבחה.

יוצא אפוא כי כאשר הרשות המקומית היא גם ועדה לתכנון ולבנייה, התושב מקבל בדרך כלל אישור אחד, ואילו כשברשות יש ועדה מרחבית לתכנון ולבנייה הפועלת כגוף נפרד, צריך התושב לקבל שני אישורים בדבר היעדר חובות בגין הנכס, אחד מהרשות המקומית ואחד מהוועדה המרחבית. הדבר יוצר מצב של חוסר שוויון, שכן תושב שבתחום הרשות שבה הוא מתגורר פועלת ועדה מרחבית משלם שתי אגרות. מאחר שתעריף אגרת מידע תכנוני גבוה בדרך כלל

76 על פי סעיף 19 לתקנות התכנון והבנייה, בקשה להיתר תנאיו ואגרות, התש"ל-1970, בעד מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית לחוק.

77 סעיף 196א לחוק התכנון והבנייה קובע כי ועדה מקומית תגבה היטל השבחה.

גביית אגרות בידי רשויות מקומיות

מתעריף אגרה לפי חוק עזר בדבר תעודת אישור, תושב הרשות שפועלת בה ועדה מרחבית משלם יותר מתושב רשות שלא פועלת בה ועדה מרחבית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תושב במקום בו קיימת ועדת תכנון מרחבית נושא בנטל כספי גבוה יותר, בכואו לקבל אישור לצורך רישום נכס בלשכת רישום המקרקעין. תושב זה משלם אגרת מידע לוועדה המרחבית לצורך קבלת אישור של העדר חוב בגין היטל השבחה וכן הוא משלם אגרה לרשות המקומית לצורך אישור בדבר העדר חובות ארנונה מים וביוב. לדעת משרד מבקר המדינה קיים ספק באם האגרה שנקבעה בתקנות מסירת מידע מהווה אסמכתא מספקת לגביית אגרה בגין מתן אישור מוועדה מרחבית על כך שאין חובות בגין היטל השבחה. על משרד הפנים לתת דעתו לסוגיה כולל לענין חוסר השוויון האמור.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להוציא הנחיות ברורות בעניין תשלום אגרה תמורת אישור על היעדר חוב בגין היטל השבחה לצורך רישום בספרי המקרקעין, אם באמצעות הנחיית כל הוועדות המקומיות לגבות אגרה זו ואם באמצעות דרישה מהוועדות המרחביות להפסיק את הגבייה בגין אישור זה.

גביית אגרות בלא אסמכתא בדין

שלוש ועדות מרחביות לתכנון ולבנייה גבו אגרות בלא אסמכתא בדין.

1. הוועדה המרחבית לב הגליל גבתה 157 ש"ח והוועדה המרחבית שפלת הגליל גבתה 150 ש"ח בגין הנפקת אישור לצורך קבלת משכנתה, שלפיו מוצא למבקש האישור היתר בנייה. יצוין כי זהו אישור שאינו כולל מידע מפורט כאמור בתקנות מסירת מידע. הוועדה המרחבית מורדות הכרמל גבתה 245 ש"ח בגין סימון קווי בניין על מפת מדידה במקום 157 ש"ח בגין אגרת מידע תכנוני כמפורט בתקנות.

2. הוועדה המרחבית לב הגליל גבתה 30 ש"ח בגין פתיחת תיק להגשת תכנית מפורטת; הוועדה המרחבית שפלת הגליל גבתה 20 ש"ח בעד פתיחת תיק בקשה להיתר, 20 ש"ח בעד הוצאת ההיתר, 160 ש"ח בעד פתיחת תיק לתכנית מפורטת, 55 ש"ח בעד אישור למסמך כי הוא "מתאים למקור" ו-160 ש"ח בעד אישור חיבור לרשת החשמל והמים (טופס 4).

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המרחבית שפלת הגליל, לוועדה המרחבית לב הגליל ולוועדה המרחבית מורדות הכרמל כי בהיעדר הסמכה מפורשת בדין לגביית הסכומים האמורים, אסור להן לגבותם.

הוועדה המרחבית שפלת הגליל והוועדה המרחבית לב הגליל הודיעו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה ביוני 2005 כי בעקבות הביקורת הפסיקו את גביית האגרות האמורות. הוועדה המרחבית מורדות הכרמל הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2005 כי עדכנה את התעריף על פי האמור בתקנות.

תחום המועצה המקומית מזכרת בתיה שייך למרחב התכנון המקומי זמורה שבתחום סמכותה ואחריותה של הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה זמורה. משנת 2002 גבתה המועצה מבעלי

מגרשים המבקשים לבנות בתחומה אגרה בסך 100 ש"ח בגין "תיק מידע" שכלל בין היתר את הנחיות המועצה לחיבור תשתיות וכן מידע תכנוני. הגבייה בגין "תיק המידע" אינה מעוגנת בחוק עזר או בהוראה חוקית אחרת. יש לציין כי תשלום זה נוסף לתשלום בעבור מידע תכנוני הנגבה על ידי הוועדה המרחבית זמורה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית מזכרת בתיה כי אין היא מוסמכת לגבות תשלום (מלבד עלות הצילום) בגין "תיק המידע" שנועד ליידע את הבונים בדבר דרישות המועצה מהם. אשר למידע התכנוני הנכלל בתיק, רק הוועדה המרחבית מוסמכת לגבות אגרה בגין מידע זה, ועל המידע להינתן לפי הוראות חוק התכנון והבנייה והתקנות על פיו.

מועצה מקומית מזכרת בתיה השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2005 כי בעקבות הביקורת היא חדלה מלגבות אגרה בגין "תיק מידע" והיא פועלת מול הוועדה המרחבית זמורה לתיאום העברת המידע דרכה.

דמי שימוש בגין הבלטת מרפסות מחוץ לקו הרחוב

בחוק נקבעו האגרות, ההיטלים וכל סוגי התשלומים החלים על מבקשי היתר בנייה. גביית תשלומים אחרים מלבדם והתניית מתן היתר הבנייה בתשלוםם נעשות שלא כדין.

בתחום עיריית תל אביב-יפו ובעיקר ביפו יש מבנים שנבנו בצפיפות רבה בגבול המגרש (בקו בניין "0"), ומרפסותיהם חורגות מקו הבניין אל עבר הרחוב או הדרך. כדי ליצור אחידות ארכיטקטונית דנו במרס 1995 מהנדס העיר, נציגת היועץ המשפטי לעירייה, נציגי מחלקת הרישוי ונציגי מחלקת תכנון והחליטו "לקבוע כללים לעניין מרפסות זיזיות הבולטות מעבר לקווי הבניין לחזית הרחוב או מעבר לקו המגרש באזורים ההיסטוריים ביפו אשר בהם חלות תכניות בניין עיר שעניינן שימור מאפייני המקום". באותו הדיון הוחלט כי "הבלטת מרפסות מעבר לקו הבניין לחזית הרחוב או קו המגרש לרחוב, בהיקף שנקבע בתקנות הבנייה כ'בליטה' אפשרית במסגרת בקשה להיתר ללא הליך של 'הקלה'. עומק מרבי של המרפסת 1.2 מ' או שליש מרוחב המדרכה, הקטן שבהם. גובה המרפסת לפחות 3 מ' מעל מפלס המדרכה".

בעקבות הדיון האמור החליטה ועדת הנכסים של עיריית תל אביב-יפו בספטמבר 1995 "לאשר גביית דמי שימוש לצמיתות, באזור יפו בגין שימוש ברום קרקע עירונית עקב בניית מרפסות בולטות מעל השטח הציבורי שאושרו על ידי ועדות התכנון והבנייה כדין... גביית דמי השימוש תיעשה על ידי מינהל ההנדסה ביחד עם אגרות הבנייה ולפני קבלת ההיתר ותדווח לאגף נכסי העירייה". החלטת ועדת הנכסים אושרה בידי מועצת העירייה כחודשיים אחר כך. ההוראות האלה עוגנו גם בתכנית המתאר (הכוללת הוראות תכנית מפורטת) החלה על האזור.

נמצא כי העירייה גובה תשלום חד-פעמי כדמי שימוש בגין הבלטת מרפסות מחוץ לקו הרחוב. דמי השימוש נגבים לפי שטח המרפסת, ובנואר 2005 היה התעריף 266 ש"ח לכל מטר רבוע. הוועדה המקומית מתנה את היתר הבנייה בתשלום דמי השימוש הללו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי גביית דמי שימוש בגין הבלטת מרפסות מחוץ לקו הרחוב נעשתה ללא אסמכתה בדין, ומשאישרה הוועדה המקומית לבנות מרפסת בחריגה מקו הבניין ואף עודדה בנייה כזאת כדי לשמור על חזות אחידה של הסביבה, אסור היה לה להתנות את מתן היתר הבנייה בתשלום דמי השימוש הנ"ל או כל תשלום אחר שאינו מעוגן בחוק.

אגרת כיבוי אש

איגוד ערים אזור חיפה שירותי כבאות (להלן - איגוד הערים) כלל בשנת 2005 11 רשויות מקומיות, ובהן, בין היתר, עיריית קריית ים ועיריית קריית אתא. תקציב האיגוד מתחלק בין הרשויות על פי החלק היחסי של תושבי כל רשות מקומית בכלל האיגוד.

בחוק שירותי הכבאות התשי"ט-1959 (להלן - חוק הכבאות), נקבע כי "א) רשאית רשות מקומית להטיל לשנת כספים פלונית, תוספת לארנונה קיימת או ארנונה מיוחדת, שההכנסות ממנה ישמשו להוצאותיה או לחלק מהוצאותיה כרשות כבאות, ואם הייתה מאוגדת באיגוד ערים... כמכסתה או כחלק ממכסתה להוצאותיו של אותו איגוד ערים כרשות כבאות".

משנת 1986 הרשות המקומית מוגבלת לגבות בכל שנה ארנונה כסכום החיוב בשנת הכספים הקודמת בתוספת שיעור העדכון שנקבע בחוק ההסדרים ובתקנות על פיו. גביית כל סכום הגבוה מזה טעונה אישור שר הפנים ושר האוצר⁷⁸. כאמור, על שר הפנים לאשר את שיעור התוספת לארנונה גם על פי חוק הכבאות.

על פי עמדת משרד הפנים, יש לגבות את הארנונה המיוחדת או את התוספת לארנונה על פי הכללים הנהוגים באשר לארנונה הכללית.

1. בשנת 2005 היה חלקה היחסי של עיריית קריית ים באיגוד הערים כ-8%. בישיבת מועצת העירייה מיום 2.9.04 החליטה מועצת העיר לגבות מהתושבים מספטמבר 2004 ואילך תוספת לארנונה בסך של 120 ש"ח לשנה בעבור אגרת כיבוי אש.

נמצא כי העירייה גבתה את האגרה בלי שקיבלה את אישוריהם של שר הפנים ושר האוצר לתוספת הארנונה כמתחייב מחוק ההסדרים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית ים כי מאחר שלא קיבלה את אישורם של שר הפנים ושר האוצר לתוספת לארנונה, הוטלה התוספת לארנונה שלא כדין.

בחודשים ספטמבר-דצמבר 2004 חייבה עיריית קריית ים את התושבים בגין אגרת כבוי אש בסך של כ-590,000 ש"ח. בתחילת 2005 החליטה העירייה להפסיק את גביית האגרה ולזכות את התושבים בגין הכספים ששילמו, זאת לאחר בירור תלונה שהוגשה לנת"ץ על העירייה. באפריל 2005 קבע הנציב בעניין התלונה שהוגשה כי הטלת האגרה נעשתה בלא בסיס חוקי וכי החיוב

78 לעניין זה ראו תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000) התשס"א-2000, כפי שאומצו בשינויים המחויבים בחוקי ההסדרים השונים מאז שנת 2001.

באגרה מכוח חוק שירותי הכבאות נעשה שלא כדין, בין היתר בשל חריגה מסכום הארנונה שהעירייה מוסמכת להטיל על פי חוק ההסדרים והתקנות על פיו ובשל היעדר אישור של שר הפנים לתוספת הארנונה.

2. בשנת 2005 היה חלקה היחסי של עיריית קריית אתא באיגוד הערים כ-9%. עיריית קריית אתא גובה תוספת לארנונה בגין אגרת כיבוי אש כסעיף נפרד בצו הארנונה.

על פי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, חישוב שטחו של נכס לצורך הטלת ארנונה יהיה במטרים רבועים. נציב תלונות הציבור קבע במסגרת בירור התלונה שהוגשה נגד עיריית קריית ים (ראו לעיל) כי הטלת אגרת כיבוי אש אגב קביעת חיוב אחיד שאינו תלוי במאפייני הנכס שמחזיק התושב, ובפרט בשטח הנכס, אינה עולה בקנה אחד עם דרך הטלת הארנונה, ואינה כדין.

נמצא כי בשונה מאופן החיוב בארנונה, החיוב השנתי שגבתה עיריית קריית אתא בגין אגרת כיבוי אש הוא אחיד, כלומר סכום קבוע ליחידת דיור, בלא התחשבות בסוג הנכס, במיקומו, בגודלו או בשימוש שנעשה בו.

עיריית קריית אתא השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2005 כי אגרת כיבוי אש נגבית בעבור שירות שבמהותו אינו מבודל בין נכס לנכס, ולפיכך סביר יותר להטיל את האגרה בסכום אחיד. העירייה הוסיפה כי תבחן בעתיד את נושא הטלת האגרה וגבייתה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אתא כי הטלת התוספת לארנונה בגין אגרת כיבוי אש בלא התחשבות בגודל הנכס נוגדת את חוק ההסדרים ואינה מתיישבת עם הוראות חוק הכבאות, שלפיהן דין התוספת לארנונה כדין הארנונה.

כאמור על פי חוק הכבאות, ההכנסות שגובה העירייה מיועדות להוצאות איגוד הערים. בשנים 2002-2004⁷⁹ גבתה העירייה מהתושבים סכום גבוה מהסכום שהעבירה לאיגוד. ההפרש בין הסכום שנגבה לבין הסכום שהועבר לאיגוד הסתכם בכ-1.1 מיליון ש"ח. הכספים האלה לא הופקדו בקרן ייעודית אלא נרשמו כהכנסה בתקציב השוטף, וזאת אף על פי שהעירייה לא שילמה לאיגוד את כל הכספים שהייתה צריכה לשלם לו באופן שוטף על פי חוק הכבאות.

עיריית קריית אתא מסרה למשרד מבקר המדינה כי יש לה הוצאות נוספות בגין שירותי כיבוי אש בנוסף להוצאותיה בעבור האיגוד, כך שילמה מדי שנה כ-500,000 ש"ח תמורת ציוד כיבוי אש, ביקורות של ציוד כיבוי אש, מניעת שרפות וכדומה. את ההוצאות האלה היא מממנת מהכנסותיה מאגרת כיבוי אש. בתשובתה ציינה העירייה כי היא עושה שימוש בעודפים שנותרים לה למימון הוצאותיה בגין הגבייה שהיא גובה בעבור האיגוד.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אתא כי הטלת אגרת כיבוי אש כתוספת לארנונה נועדה לשמש לכיסוי הוצאותיה בגין חברותה באיגוד הערים בלבד. אין מדובר באגרה הנגבית בעבור האיגוד ובמקומו אלא באגרה הנגבית כתוספת לארנונה ובאמצעות המנגנון לגבייתה. לפיכך אין מקום לגבייה נוספת מן התושבים בגין "הוצאות הגבייה". זאת ועוד, האגרה לא נועדה למימון הוצאות אחרות שיש לעירייה ובכלל זה הוצאות אחרות בנושא כיבוי אש.

79 הנתונים לשנת 2004 נמסרו למשרד מבקר המדינה מכרסמת הנהלת חשבונות (נתונים לא מבוקרים).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים שמן הראוי שייתן דעתו בשאלה אם ראוי לגבות את אגרת כיבוי האש במסגרת הארנונה או במסגרת חוק עזר עצמאי.

אגרות בגין אישורים

גביית דמי טיפול בעד פעולות המבוצעות בידי אגף נכסים ומשק

לעיריית תל אביב-יפו זכויות בעלות או זכויות חכירה לדורות במקרקעין שהיא מחכירה לציבור. עסקאות המבוצעות במקרקעין האלה, כגון העברת זכויות ורישום משכנתה, טעונות בדרך כלל הסכמת העירייה כבעלת הזכויות בנכס, ולעיתים גם חייבות בתשלום דמי הסכמה⁸⁰ לעירייה, הכול לפי תנאי החוזה שנחתם עם מקבלי הזכויות.

בישיבת ועדת הכספים של עיריית תל אביב-יפו מינואר 1988 נאמר כי "בבדיקה שנערכה בקשר לעלויות הפעולות השונות של אגף נכסים ומשק עולה שמושקעים משאבים רבים, הן של כוח אדם והן של הוצאות אחרות, בשירותים הניתנים להעברת זכות חכירה, לרישום משכנתאות ולטיפול בחוזים. עיקר כוח האדם העוסק בטיפול הינו כוח אדם בכיר. העבודה המושקעת בנושאים השונים מוערכת ב-5 עד 20 שעות עבודה לפי הנושא. במקרים מיוחדים מספר שעות העבודה גדול עוד יותר, וזאת ללא הוצאות נוספות". לפיכך החליטה ועדת הכספים לגבות תשלום בגין פעולות אגף נכסים ומשק הכרוכות בטיפול בבקשות להעברת זכויות ולרישום משכנתאות במקרקעין העירייה (להלן - דמי טיפול).

נמצא כי עיריית תל אביב-יפו גבתה בחודש ינואר 2005 דמי טיפול לפי תעריפים משתנים מ-314 ש"ח (לפחות) בעד רישום משכנתה בדירת מגורים ועד 2,094 ש"ח (לפחות) בעד העברת זכויות בנכס מסחרי או תעשייתי (במקרים שהעירייה אינה זכאית לדמי הסכמה).

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בכך שצד לחוזה במקרקעין העירייה אינו יכול שלא להזדקק לשירות הכרוך בקבלת הסכמת העירייה לפעולה במקרקעין האלה, הרי שדמי הטיפול הנגבים ממנו בגין אותה הפעולה הם בגדר אגרה. כל עוד אגרה זו אינה מעוגנת בדבר חקיקה או בהסכמת הצדדים בחוזה המקרקעין שמכוחו נרכשו הזכויות או מתבצעת הפעולה, היא נגבית שלא כדין, ועל העירייה לבטלה. אם היא סבורה שהאגרה נחוצה, עליה לעשות זאת רק לאחר התקנת חוק עזר מתאים או לחלופין לכלול תנאי כזה בחוזה שנחתם עם מקבלי הזכויות.

עיריית תל אביב-יפו השיבה למשרד מבקר המדינה כי עניין גבייתם של "דמי הסכמה בעד פעולות המבוצעות בידי אגף הנכסים" ייבחן מחדש בהתחשב בהערת משרד מבקר המדינה.

80 תשלום מאת חוכר מקרקעין לבעל הקרקע תמורת הסכמתו להעביר את הזכויות במקרקעין שבבעלותו.

אגרה בגין אישור ללשכת המקרקעין

כאמור, לפי פקודת העיריות, לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני רשם המקרקעין או לפני עוזר רשם המקרקעין תעודה חתומה בידי ראש העירייה המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס בשל אותו הנכס סולקו במלואם או שאין חובות כאלה.

הרשויות המקומיות נוהגות לגבות אגרה בגין מתן אישורים ותעודות, בהם אישור לצורך רישום בפנקסי המקרקעין. האגרה נגבית מכח חוקי עזר שעניינם תעודת אישור.

1. (א) עיריית יבנה מנפיקה ללשכת רישום המקרקעין אישור בדבר היעדר חובות המגיעים לה בגין הנכס שבעבורו מבוקש האישור. בגין האישור גובה העירייה אגרה בסך 50 ש"ח, מכח חוק עזר ליבנה (אגרת תעודה ושירות) התשס"ג-2002.

נמצא כי כתנאי לקבלת האישור דורשת עיריית יבנה מבעל הנכס להסדיר את חובותיו באגף החינוך, אף כי על פי האמור בפקודת העיריות, על העירייה להעמיד כתנאי למתן האישור רק את הסדרת החובות הנוגעים לאותו הנכס.

(ב) בצו הארנונה של עיריית קריית אתא לשנת 2005 נאמר כי "כל המבקש מהעירייה תעודה להעברת מקרקעין לפי סעיף 324 לפקודת העיריות (נוסח חדש) ישלם את מלוא חובותיו במזומן לעירייה לפני מתן האישור המבוקש". נמצא כי העירייה דורשת גם תשלום בעבור אגרת חינוך כתנאי לקבלת האישור.

עיריית קריית אתא השיבה למשרד מבקר המדינה כי אינה מתנה את מתן האישור בתשלום אגרת חינוך.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית יבנה ולעיריית קריית אתא כי אין הן מוסמכות לדרוש מבעל הנכס להסדיר את חובותיו לאגף החינוך כתנאי לקבלת האישור. אי לכך גם אין מקום לכלול בצו הארנונה הוראה שממנה משתמע כי על התושב לשלם את כלל חובותיו לרשות המקומית כתנאי לקבלת האישור, אף אם בפועל לא נגבתה האגרה, כתשובת עיריית קריית אתא.

2. בהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בקרב הרשויות המקומיות שנבדקו באשר לגובה האגרה שנגבית מהתושבים בגין קבלת אישור לרישום נכס בלשכת רשם המקרקעין על פי חוקי עזר שעניינם תעודת אישור נמצאו פערים גדולים בין סכומי האגרה. כך למשל, בעיריית רמת השרון נדרש התושב לשלם סכום של 35 ש"ח בלבד בעבור קבלת אישור ללשכת רישום המקרקעין, בעיריית יבנה האגרה היא 50 ש"ח, במועצה מקומית אבן יהודה התשלום הנדרש הוא 85 ש"ח, ובמועצה האזורית גדרות התשלום שנדרש התושב לשלם בגין קבלת האישור הוא 150 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי גביית תשלום בגין מתן שירות, מן הראוי שתיעשה על פי הערכה כלכלית של עלות השירות. מכיוון שמדובר בשירות שאינו דורש מהרשות המקומית הקצאת משאבים מיוחדים, ומכיוון שעלות השירות אמורה להיות דומה בין רשות אחת לאחרת, מן הראוי כי לא יהיו פערים של מאות אחוזים בגובה האגרה בין רשות אחת לאחרת.

עדכון חוקי עזר וקביעת תעריפי האגרות

עדכון חוקי העזר

חוקי עזר רבים של הרשויות המקומיות, שמכוחם גובות הרשויות אגרות, הותקנו לפני שנים רבות (10-30 שנה) בלא שהרשויות בחנו מחדש את גובה התעריפים שהן גובות בגין השירותים (למעט עדכון באמצעות הצמדה למדד). נמצא, כי משרד הפנים לא הוציא הנחיות לרשויות המקומיות בדבר הצורך לבחון את תעריפי האגרות שהן גובות. להלן דוגמאות:

חוק עזר לקריית ים (אגרת תעודת אישור) התשל"ו-1975 (עדכון תעריף תחולה ביום 2.6.1983), חוקק לפני כ-30 שנה, ותעריפי האגרות שבו עודכנו לפני יותר מ-20 שנה; חוק עזר לקריית אתא (מודעות ושלטים), התשל"ג-1973 (עדכון תעריף תחולה ביום 7.7.1983), חוקק לפני יותר מ-30 שנה, ותעריפי האגרות שבו עודכנו לפני יותר מ-20 שנה; חוק עזר ליקנעם עילית (אגרת תעודת אישור) התשל"ו-1976 (עדכון תעריף תחולה ביום 20.5.1984), חוקק לפני כ-30 שנה, ותעריפי האגרות שבו עודכנו לפני יותר מ-20 שנה; חוק עזר לקריית טבעון (מודעות ושלטים), התש"ך-1959 (עדכון תעריף תחולה ביום 5.4.1990), חוקק לפני כמעט 50 שנה, ותעריפי האגרות שבו עודכנו לפני כ-15 שנה; חוק עזר לגדרות (מודעות ושלטים), התש"ך-1960, חוקק לפני כ-45 שנה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי עליהן לבחון מעת לעת את חוקי העזר ואת תעריפי האגרות הנגבות בגינם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לבחון הוצאת נוהל שינחה את הרשויות לעדכן את חוקי העזר ואת התעריפים שנקבעו בהם.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מחודש אוקטובר 2005, כי בדעתו לפרסם חוזר מנכ"ל לפיו כל הרשויות המקומיות יידרשו לבחון את תעריפי האגרות בתום חמש שנים מאז העדכון האחרון ובמידת הצורך לעדכןם ולתקנם על ידי הגשת חיקוק לחוק העזר.

הצמדה למדד ועדכון תעריפי אגרות

כדי להבטיח שהתעריפים שנקבעו בחוקי העזר יישארו בערכים עדכניים יש צורך במנגנון הצמדה למדד. על פי "נוהל אישור ופרסום חוקי עזר" שהוציא משרד הפנים, אפשר להצמיד למדד את האגרות, את ההיטלים ואת תשלומי החובה שבחוק העזר באחת משתי הדרכים: (א) באמצעות הכללת סעיף הצמדה בחוק העזר; (ב) באמצעות חקיקת חוק עזר כללי הנקרא "חוק עזר (הצמדה למדד)", המסדיר הצמדה לכל חוקי העזר הנכללים ברשימה שבתוספת לחוק העזר.

1. מחישוב הצמדה למדד דצמבר 2004 של תעריפים שנקבעו בחוקי עזר עולה כי כמה מהרשויות המקומיות לא עדכנו כראוי את תעריפי האגרות שבחוקי העזר על פי ההצמדה למדד: בגין אגרת אישור על פי חוק עזר לקריית אתא (אגרת תעודת אישור), התש"ן-1990, גבתה העירייה 51.70 ש"ח במקום כ-60 ש"ח; בגין אגרת אישור על פי חוק עזר ליקנעם עילית (אגרת

תעודת אישור), התשל"ו-1976 (תוספת מיום 31.5.1984), גבתה המועצה 37 ש"ח במקום כ-25 ש"ח בלבד, כפי שהתחייב משיעור עליית המדד⁸¹.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אתא ולמועצה מקומית יקנעם עילית כי עליהן להצמיד כראוי את התעריפים למדד כדי לאפשר גבייה כחוק.

עיריית קריית אתא ומועצה מקומית יקנעם עילית השיבו למשרד מבקר המדינה ביוני 2005 כי בעקבות הביקורת תוקנו התעריפים על פי שיעור עליית המדד.

2. בחוק העזר לקריית טבעון (העמדת הרכב וחנייתו), התשכ"ד-1963, לא נכלל סעיף הצמדה למדד, והמועצה לא כללה את חוק העזר בחוקי העזר להצמדה בתוספת לחוק עזר לקריית טבעון (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984. נמצא כי המועצה גבתה סך של 22 ש"ח תמורת תו חנייה רב-פעמי (ראו לעיל) במקום 10 ש"ח על פי חוק העזר שלה, אף כי אילו הייתה רשאית לעדכן את התעריף לפי שיעור עליית המדד, היה עליה לגבות כ-15 ש"ח בלבד.

3. חוק עזר לרמת השרון (שילוט), התש"ן-1990 (להלן - חוק העזר), מאפשר לעירייה להסדיר את מתן רישיון הפרסום והשילוט ומאפשר לה לגבות אגרה בעבור הצגתם ופרסומם של שלטים ומודעות. חוק העזר נכנס לתוקפו בשנת 1990 והחליף את חוק עזר לרמת השרון (מודעות ושלטים), התשל"ה-1975.

חוק עזר לרמת השרון (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984, חל על חוק העזר מ-1975, ומכח הוראות חוק הפרשנות הוא חל גם על חוק העזר מ-1990⁸². נמצא כי עד לשנת 2002 גבתה עיריית רמת השרון את אגרות השילוט לפי תעריפים שנקבעו בחוק העזר מ-1990, ולא הצמידה אותם למדד. כתוצאה מכך היו הכנסות העירייה נמוכות במידה ניכרת מפותנציאל הגבייה שלה.

בתחילת שנת 2002 התגלתה לעיריית רמת השרון טעותה, והיא החליטה להצמיד למדד את התעריפים שנקבעו בחוק העזר מ-1990. עליית המדד משנת 1990 ועד שנת 2002 הסתכמה בכ-160%. העירייה החליטה להתאים את תעריפי אגרות השילוט למדד המעודכן בשני שלבים - 80% בשנת 2002 ו-80% נוספים בשנת 2003. מאחר שהעירייה מצאה שלאחר החלת מלוא ההצמדה על תעריפי חוק העזר המקורי יהיו תעריפיה גבוהים יחסית לתעריפים ברשויות מקומיות אחרות שבדקה, ונוכח תרעומת מצד סוחרים וחברות פרסום על גובה האגרה, החליטה מועצת העירייה באוגוסט 2003 לקבוע את התעריפים לשנת 2003 ואילך לפי עדכון של 80% בלבד.

בספטמבר 2003 שלחה העירייה למשרד הפנים תיקון לחוק העזר, ולפיו התעריף המקורי יעודכן בשיעור של 80% בלבד מינואר 2003. עד מועד כתיבת דוח זה, ביוני 2005, טרם פורסם ברשומות התיקון לחוק, והעירייה המשיכה לגבות אגרת שילוט על פי השיעור שנקבע בהחלטתה⁸³.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 השיבה עיריית רמת השרון כי לא גבתה את מלוא התעריף בגין אגרת השילוט משנתבררה לה טעותה, "הן כדי לסייע בידי הסוחרים והן כדי להימנע מעתירות מיותרות לבית המשפט". העירייה הוסיפה כי העיכוב באישור התיקון לחוק העזר נגרם על ידי משרד הפנים.

81 ראו גם בעניין תעריף אגרת השמירה במועצה האזורית גדרות ובעניין אגרת פינוי אשפה במועצה מקומית יקנעם עילית.

82 סעיף 25 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1980, קובע כי אזכור של חיקוק אחר - כוונתו לחיקוק המאוזכר כנוסחו בשעה שנוקקים לו, לרבות הוראות שנוספו בו והוראות שבאו במקומו בחיקוק אחר.

83 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה דוח שנתי א' 50 עמ' 309.

4. חוק העזר לרמת השרון (שימור רחובות), התשמ"א-1981, מסדיר בין היתר את נושא העמדת כיסאות ושולחנות בשטח ציבורי ואת נושא קביעת התשלומים והאגרות שהעירייה מוסמכת לגבות מבעלי העסקים.

על פי חוק העזר, העמדת כיסאות ושולחנות ברחוב לצורכי הפעלת מסעדה או בית קפה דורשת מתן היתר מראש העירייה. מבקש ההיתר ישלם לעירייה אגרה שנקבעה בתוספת לחוק העזר. על פי התוספת תשולם בעד עשרת המטרים הרבועים הראשונים שבעבורם ניתן ההיתר, או בעד חלק מהם, אגרה בסכום של 360 ש"ח לשנה, וכן ישולם בה סכום של 360 ש"ח לכל מטר רבוע נוסף לעשרת המטרים הרבועים הראשונים. דהיינו, נטל התשלום המוטל על בית עסק ששטחו יותר עשרה מטרים רבועים גבוה במידה ניכרת מזה של בית עסק ששטחו קטן מעשרה מטרים.

נמצא כי עיריית רמת השרון אינה אוכפת את גביית האגרות שנקבעו בחוק העזר ואינה גובה אגרה בגין העמדת כיסאות ושולחנות בשטח ציבורי.

עיריית רמת השרון השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2005 כי בעקבות הביקורת תטפל ביתר דחיפות בתיקון חוק העזר ובשינוי תעריפיו כדי להפחית את הנטל הכספי המוטל על בעלי עסקים ששטחם גדול.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אתא, לעיריית רמת השרון ולמועצה מקומית קריית טבעון כי אי-גביית האגרות שנקבעו בחוק במלואן, אם בשל אי-אכיפת הוראות חוק העזר או בשל אי-עדכון התעריפים והצמדתם למדד, פוגעת בהכנסותיהן. שינוי התעריפים, הפחתתם או העלאתם, צריך שיעשה בדרך של שינוי חוק העזר ורק לאחר שיאושר חוק העזר ויפורסם כחוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לבדוק מעת לעת את תעריפי האגרות שהן מטילות על התושבים, לוודא שיש בהם מנגנון הצמדה למדד ולהצמיד את התעריפים כראוי למדד כדי לאפשר גבייה מלאה שתעריפיה עודכנו כדן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בשל ריבוי חוקי עזר ישנים מאוד שתעריפיהם מתעדכנים על פי ההצמדה למדד בלבד, בלא שייבדקו תעריפי האגרות מול התפתחויות כלכליות המשפיעות על עלות השירות הניתן ומול גורמים כלכליים נוספים, עלולים תעריפי האגרות שייגבו שלא לשקף את ההתפתחויות הכלכליות שהתרחשו. הצמדת תעריפי האגרות למדד ראוי שתיעשה בד בבד עם בדיקה תקופתית של תעריפי האגרות והשוואתם לשינויים בעלויות השירות שניתן ולהשפעות כלכליות במשק לאורך התקופה. על משרד הפנים להפעיל אמצעי פיקוח ובקרה יעילים, שיאפשרו להתאים מעת לעת את תעריפי האגרות כדי להימנע מתעריפי אגרות שאינם משקפים את העלות האמיתית של מתן השירות או המוצר שבעבורו נגבית האגרה.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוקטובר 2005 כי חברה חיצונית ערכה עבור המשרד בדיקה של תעריפי האגרות חניה וכיוב בכל הרשויות המקומיות בארץ ובדעת המשרד להרחיב את הבדיקה לסוגים נוספים של אגרות שמשרד מבקר המדינה בדק, בכפוף לאישור תקציבי ולאישור ועדת המכרזים של המשרד. אם וכאשר תמומש הבדיקה ניתן יהיה לאתר תעריפים ישנים שאינם משקפים עוד את העלויות ולעדכןם.

משרד הפנים, משרד האוצר, עיריית ראשון לציון ועיריית תל אביב-יפו השיבו למבקר המדינה באשר לממצאים הכלליים שהועלו בדוח; משרד הפנים השיב כי לדעתו אין צורך בהסדרת הנושא

בחקיקה ראשית בנוסף לסמכות שניתנה לרשויות המקומיות בפקודת העיריות ובפקודות המועצות המקומיות. לטענתו, הרשויות המקומיות הן ריבון בכל הנוגע להתקנת חוקי העזר בתחומן, ויש מערך בקרה של בתי משפט על חוקי העזר. רק באשר לאגרות חדשות עמדתו היא כי יש לבחון את ההצדקה להן על סמך חוקי ההסדרים "והראייה הכוללת של הדברים".

משרד האוצר השיב כי מצב שבו הרשויות המקומיות גובות מתושביהן אגרות והיטלים שלא על פי הכללים מעיד על צורך דחוף בשיפור הבקרה על הנושא, אך הדגיש כי האחריות לשימוש בחוקי העזר והטלת ההיטלים היא על הרשויות המקומיות. עוד הוסיף כי ראוי לבחון מחדש את הנושא "מתוך ראייה כוללת ביחס לנטל המס וההוצאה הציבורית, ולשאוף לתיקון עיוותים, בחקיקה ראשית או בדרכים נוספות, כפי שיימצא לנכון".

עיריית ראשון לציון השיבה כי "אין ספק כי צו השעה הינו עריכת קודקס חקיקה עדכני שיאגד את ההוראות המטילות תשלומי חובה ברשויות המקומיות יפרטם ויכניס בהם את השינויים המתבקשים ברוח המאה ה-21. שכן דברי החקיקה הקיימים, ברובם, הינם מיושנים - הן בנוסח והן בתוכן, יוצרים הם בעיות פרשניות המעסיקות את בתי המשפט וגורמות לריבוי הליכים משפטיים בין הרשות לתושביה ואינם תואמים את הנחוץ בימינו". גם עיריית תל אביב-יפו השיבה כי מערכת המיסוי של השלטון המקומי טעונה בדיקה וכי יש לעגן בהסדרים ראשוניים את עקרונות המיסוי ואת כללי החיוב ולחזק גם את כללי האכיפה.



פקודת העיריות מאפשרת לרשויות לממן שירותים הן באמצעות הארנונה והן באמצעות אגרות או היטלים או מחיר בלא לקבוע אילו שירותים ימומנו באמצעות כל אחת מהדרכים.

הביקורת העלתה אי-בהירות אצל הרשויות המקומיות בנוגע לסמכויותיהן להטיל אגרות (או היטלים) באמצעות חוקי עזר, מכח הסמכויות המוקנות להן בפקודת העיריות. ברשויות מקומיות שונות נמצאו חוקי עזר שונים זה מזה שאפשרו לעתים לגבות אגרות בניגוד למדיניות השלטון המרכזי.

נמצאו רשויות מקומיות שגבו אגרות בלא חוקי עזר, בהסתמכם על פרשנות לא נכונה של המושג "מחיר" לעומת "אגרה". רשויות מקומיות גבו כספים בעבור שירותים שונים באמצעות גביית אגרות או באמצעות כינוי הגבייה "מחיר", גם כשהמקור הראוי למימון אותם השירותים היא הארנונה הכללית.

אי-בהירות זו אפשרה לפרש את החוק בדרכים שונות, וריבוי הפרשנויות העסיק ומעסיק את מערכת בתי המשפט וגורם לריבוי הליכים בין הרשויות לתושביהן. הצורך בשינוי נורמטיבי בנושא קיבל ביטוי גם בתשובותיהם של כמה מהגופים המבוקרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים ישקול נקיטת יוזמה כדי להסדיר בחקיקה ראשית מפורטת את המסגרת להטלת אגרות למימון השירותים האמורים, וההסדרים הפרטניים ייקבעו בכל רשות מקומית בחוקי העזר שלה על פי צרכיה. חקיקה ראשית כזו תבטיח את זכות הציבור לקבל את השירותים באופן סדיר, באיכות ראויה ובתעריפים שישקפו את עלותם בפועל לאורך זמן, ותגביר את הוודאות המשפטית. כן יש צורך לקבוע בחקיקה מנגנוני פיקוח ובקרה שימנעו מהרשויות המקומיות לנצל את הבלעדיות שיש להן באספקת השירותים וימנעו חוסר יעילות או בזבז של חלק מן הכספים שהן גובות מהתושבים למימון השירותים.

עד להסדרת העניינים האמורים בחקיקה ראוי לדעת משרד מבקר המדינה כי סל השירותים הממומן באמצעות הארנונה ישמור על יציבות יחסית לאורך זמן, וכי הרשויות המקומיות יימנעו מלהטיל אגרות על שירותים שבעבר מומנו מכספי הארנונה. שירותים חדשים, לעומת זאת, שלא סופקו בעבר בידי הרשות המקומית והם בעלי אופי זמני (כגון שירותי שמירה), ייתכן שימומנו באמצעות אגרה ייעודית שההכנסות וההוצאות בגינה ינהלו בקרן נפרדת, כדי להבטיח שכספי האגרה ישמשו רק למטרה שלשמה נועדו, וכן כדי להבטיח שבכוא העת, כשיתבטל הצורך באגרה, תיפסק גבייתה.

נמצאו רשויות מקומיות שגבו אגרות שונות בלי חוק עזר או בלי אסמכתה אחרת בדין או שלא על פי הכללים שנקבעו בחוק או על ידי השלטון המרכזי, כמו גביית אגרות ללא חוקי עזר וגביית אגרות בתעריפים הגבוהים מהתעריפים בחוקי העזר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהותם של השירותים הציבוריים ומעמדם של הרשויות המקומיות כספק בלעדי של השירותים האלה מחייבים את השלטון המרכזי לעשות בקרה מתמדת על עלות השירותים. כמו כן ראוי שתיבחן ההצדקה הכלכלית להטלתן של אגרות כל אימת שהרשות המקומית בוחרת לממן שירות ציבורי באמצעות גביית אגרה על פי חוק עזר ולא מכספי הארנונה.

נמצאו רשויות שגבו אגרות על סמך חוקי עזר ישנים בלי שחוקי העזר האלה יעודכנו ולחלופין בלי שהיה להן חוק עזר לעניין הצמדה למדד. בכך נפגעו הכנסותיהן והמטרה שלשמה הותקן חוק העזר. מקור המימון לאותם השירותים היה הארנונה ולא האגרה.

כמה מהרשויות המקומיות לא ניהלו את כספי האגרה במשק כספי סגור או לחלופין בקרן ייעודית, והכנסותיהן מכספי האגרה מימנו שירותים שמקור מימנם הוא הארנונה הכללית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לנהל את כספי האגרה במשק סגור כדי להבטיח שכספי האגרות ישמשו רק למטרה שלשמה נועדו.

הפיקוח והבקרה שהפעיל משרד הפנים על גביית האגרות והשימוש בכספי האגרה לא היו יעילים, כך שהתאפשרו כל החריגות שתוארו בדוח.

על משרד הפנים להגביר את הפיקוח והבקרה על גביית כספי האגרות וההיטלים ועל השימוש שהרשויות המקומיות עושות בכספים האלה, כדי למנוע מצב של שימוש לרעה בסמכויות שהקנה החוק לרשויות בנושא מימון השירותים המוניציפליים.

