

גביית ארנונה ממשרדי ממשלה ומחברות ממשלתיות

תקציר

משרדי הממשלה וחברות ממשלתיות משלמים מסי ארנונה בגין מאות נכסים שנמצאים בתחום שיפוטן של 97 רשויות מקומיות ושטחם הכולל (קרקע מבונה וקרקע שאינה מבונה) הוא כ-3,000 דונם. סכומי הארנונה שחויבו להעביר הגופים הממשלתיים לרשויות המקומיות בשנים 2004 ו-2005 הסתכמו ב-251 מיליון ש"ח וב-230 מיליון ש"ח, בהתאמה.

עד שנת 1995 הייתה המדינה פטורה מתשלום ארנונה לרשויות המקומיות, למעט לרשויות מקומיות ששר הפנים הכריז שהן ערי עולים או יישובי עולים (להלן - יישובי עולים)¹ ולהם שולמה ארנונה בשיעור של 100%. החל בשנת 1995 הוטלה על משרדי הממשלה החובה לשלם ארנונה לפי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1995.

בפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן - פקודת הפיטורין), נקבע לאחר תיקון שנעשה בה בשנת 1998², כי בגין נכסים בתחומי רשויות מקומיות, שחלה עליהם פקודת הפיטורין, תשולם ארנונה כללית, בכל שנה, בשיעורים מופחתים המפורטים בפקודה - הכול לפי הסכומים וסוגי הנכסים הנהוגים ברשות המקומית שהם נמצאים בה.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2005-מאי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את נושא גביית מסי ארנונה ממשרדי ממשלה (כולל יחידות הסמך שלהן) ומחברות ממשלתיות. הבדיקה נעשתה בתשע רשויות מקומיות (עיריות אריאל, אשקלון, באר שבע, ירושלים, לוד ורמת גן; מועצה מקומית באר יעקב ומועצות אזוריות עמק הירדן ועמק יזרעאל) שבתחומיהן נמצאים יותר מ-300 נכסים של משרדי ממשלה ומאות רבות של נכסים בבעלות חברות ממשלתיות, בהן חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל). בדיקות השלמה נעשו בחברה המרכזת בעבור משרד האוצר את הטיפול בנושא תשלומי ארנונה על נכסי מדינה³.

1 בעניין תשלומי ארנונה לערי עולים וליישובי עולים ראו את הפרק "גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון" בדוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, דוח מס' 1 שנת 2005, עמ' 233-282, ובספר "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, התשס"ו-2005", עמ' 237-240.

2 תיקון הפקודה נעשה בחוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998.

3 חברת הניהול מייצגת את מינהל הדיור הציבורי ומנהלת בעבורו את כל הקשור בארנונה על נכסי המדינה, בכלל זה: בקרה, ליווי משרדי הממשלה, וטיפול בחיובי ארנונה שיש עליהם מחלוקת עם משרדי הממשלה.

נבדקו בעיקר הנושאים האלה: אופן סיווג נכסי המשרדים הממשלתיים והחברות הממשלתיות; דרך יישוב חילוקי הדעות וקביעת הסדרים בין רשויות מקומיות ובין משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות; ביצוע המדידות בנכסים של משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות; חיוב מחזיקי הנכסים הללו בגין שטחי הקרקע שבשימושם.

עיקרי הממצאים

הממצאים המפורטים בדוח זה מעידים שטיפולן של הרשויות המקומיות שנבדקו בגביית הארנונה ממשרדי ממשלה ומהחברות ממשלתיות היה לקוי. נמצאו ליקויים בנוגע למידע שעליו התבססו הודעות החיוב, לפעולות החיוב שננקטו כלפי חייבים ולגביית התשלומים. בשל השפעתם הניכרת של הליקויים הללו על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות דרוש שמשרד הפנים יפעל להסדרת הפעולות של הרשויות המקומיות בתחום הנדון.

1. שטחיהם של חלק ניכר מהנכסים של משרדי הממשלה שבתחומי כמה מהרשויות המקומיות שנבדקו לא נמדדו על ידי הרשויות המקומיות וחוייבו בארנונה בעיקר על סמך מסמכי תכנון ובנייה (תכניות, היתרי בנייה ומפות) שחלקם היו בני 20-30 שנה. מאחר שאף לא היה בידי הרשויות המקומיות מידע עדכני ומלא בדבר השימוש הנעשה בכל אחד מנכסי הגופים הממשלתיים, הן לא יכלו להבטיח שהחיוב של הנכסים תואם את הוראות הדין.

2. עיריית ירושלים, שבתחומה נמצאים נכסים ממשלתיים רבים, לא חייבה כלל את הגופים הממשלתיים באזור קרית הממשלה בתשלומי ארנונה בגין שטחי קרקע; על פי שיטת החישוב המיוחדת של עיריית באר שבע לשטחים לא מבונים שקבעה העירייה בצו המסים שלה, לפני כ-20 שנה, חלק מהשטחים הלא מבונים של חברות ממשלתיות וחלק ממשרדי הממשלה בבאר שבע פטורים מארנונה.

3. האופן שבו סיווגו רשויות מקומיות אחדות מבנים וקרקעות של חברה ממשלתית ומשרדי ממשלה שבתחומיהן לא תמיד עלה בקנה אחד עם הוראות הדין. מדובר, בין היתר, בסיווג נכסים שלא על פי צו הארנונה שלהן.

4. המצב החוקי של גביית מסי הארנונה ממשרדי ממשלה ומחברות ממשלתיות באזור יהודה ושומרון טעון הבהרה.

5. שני מרכזים רפואיים בשתי רשויות מקומיות (אשקלון, באר יעקב) חויבו בתשלומי ארנונה מופחתים.

6. משרדי הממשלה שילמו באיחור את תשלומי הארנונה השוטפים. חלק מהסכומים אף שולמו בשנה שלאחר השנה שבעדה חויבו המשרדים לשלם.

7. טיפול הרשויות המקומיות בגביית הארנונה מחברת החשמל היה לקוי מיסודו.

(א) עיריות אשקלון וירושלים מדדו רק חלק מהשטחים של חברת החשמל.

(ב) הטיפול של רשויות מקומיות בגביית ארנונה בעבור מאות תחנות מעבר⁴ של חברת החשמל היה לקוי מיסודו. במשך שנים לא גבו הרשויות ארנונה בגין תחנות המעבר, אף שלרובן היו נתונים על התחנות; גם נתונים אלה לא היו מלאים; רשויות מקומיות אחדות אף סיווגו את התחנות שלא לפי הסוגים שפורטו בצווי הארנונה שלהן.

(ג) המחלוקות המשפטיות בין הרשויות המקומיות ובין חברת חשמל בעניין גביית ארנונה גרמו גם לרשויות וגם לחברה לשאת בהוצאות ניכרות לצורך שכירת שירותים משפטיים.

8. רבות משומות הארנונה מסוכמות בדרך של הסכמי פשרה שהם תוצאה של משאים ומתנים בין הרשויות המקומיות לבין הגופים הממשלתיים. הסכמים אלה נחתמים לא אחת מבלי שניתן פירוט באשר לבסיס המידע ותהליכי ההחלטה שהובילו לסיכום הפשרות. על כן יש בהסכמים כדי לפגוע בשוויון וליצור הבדלים לא ראויים בין נישומים שונים, המשקפים בין השאר את מידת כוחם במיקוח.

משרד האוצר ציין בתשובתו כי רווחת תופעה של תביעות ארנונה מופרכות ושנויות במחלוקת מצד הרשויות המקומיות. כמו כן הדגיש משרד האוצר את שיקולי היעילות בהליך המשא ומתן המוביל לחתימה על הסכמי הפשרה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש מקום לבחון לגבי המחלוקות שטרם סוכמו ולגבי כאלה שיתעוררו בעתיד, האמנם שיקול היעילות של ההליך, מאפיל על חסרונותיו, ביניהם העדר אחידות, פגיעה בשוויון והעדר המידע. היה ויימצא כי אכן כך, יש לקבוע בסיס סטטוטורי הולם שיקנה סמכויות במקרים שיוגדרו, לקיום המשא ומתן ולהגעה להסכמות, באופן שיבטיח אחידות ושקיפות, ויצמצם כמידת האפשר את השפעת כוח המיקוח של הצדדים.



מבוא

משרדי הממשלה משלמים מסי ארנונה בגין מאות נכסים שנמצאים בתחומי שיפוטן של 97 רשויות מקומיות וששטחם הכולל (קרקע מבונה וקרקע שאינה מבונה) הוא כ-3,000 דונם⁵.

סמכותה של רשות מקומית להטיל ארנונה כללית (להלן - ארנונה) על נכסים שבתחום שיפוטתה נקבעה, בין היתר, בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים); ובתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) שהותקנו משנת 1993 ואילך (להלן - תקנות ההסדרים).

4 בתחנות המעבר של חברת חשמל מותקנים שנאים שנועדו להתאים את מתח החשמל למתח הדרוש לצרכנים. השטח של רוב התחנות הללו הוא כמה עשרות מ"ר, והן שוכנות במבני מגורים, בבנייני משרדים או במבנים נפרדים.

5 לפי נתוני חברת ניהול וייעוץ כלכלי; הנתונים מעורכנים לאוקטובר 2005 (ראו להלן).

בחוק ההסדרים נקבע כי מועצה של רשות מקומית תטיל בכל שנה ארנונה על הנכסים שבתחום השיפוט של הרשות שאינם אדמת בניין⁶; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימוש הנעשה בו ולמקומו ותשולם בידי המחזיק בנכס.

עד שנת 1995 הייתה המדינה פטורה מלשלם ארנונה לרשויות המקומיות, חוץ מאלה ששר הפנים הכריז כי הן ערי עולים או יישובי עולים, ובתחומיהן חייבים משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לשלם ארנונה בשיעור של 100%⁷. משנת 1995 חייבים משרדי הממשלה לשלם ארנונה לפי חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1995.

בתיקון משנת 1998 לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין), 1938 (להלן - פקודת הפטורין)⁸, נקבע כי בכל שנה תשלם המדינה לרשויות המקומיות ארנונה בשיעורים מופחתים המפורטים בפקודה בגין נכסיה שבתחום השיפוט של הרשויות המקומיות שהפקודה חלה עליהן, לפי התעריפים שקבעה הרשות המקומית לכל סוג של נכס.

לצורך טיפול בנושא תשלומי הארנונה לרשויות מקומיות שכר מינהל הדיור הציבורי שבמשרד האוצר את שירותיה של חברת ניהול וייעוץ כלכלי (להלן - חברת הניהול)⁹. לפי נתוני חברת הניהול חייבו הרשויות המקומיות בשנים 2004 ו-2005 את משרדי הממשלה בארנונה בסך כ-251 מיליון ש"ח וכ-230 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בחודשים נובמבר 2005-מאי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של הרשויות המקומיות בגביית הארנונה ממשרדי ממשלה (לרבות יחידות הסמך שלהם) ומחברות ממשלתיות. הבדיקה נעשתה בתשע רשויות מקומיות (עיריות אריאל, אשקלון, באר שבע, ירושלים, לוד ורמת גן; מועצה מקומית באר יעקב; המועצות האזוריות עמק הירדן ועמק יזרעאל) שבתחומיהן יש יותר מ-300 נכסים של משרדי ממשלה ומאות רבות של נכסים שבבעלות חברות ממשלתיות. בדיקות השלמה נעשו בחברת הניהול ובחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל).

נבדקו בעיקר הנושאים האלה: אופן סיווג הנכסים של משרדי הממשלה ושל החברות הממשלתיות; דרך יישוב חילוקי הדעות וקביעת הסדרים בין רשויות מקומיות ובין משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות; ביצוע המדידות בנכסים של משרדי הממשלה ושל החברות הממשלתיות שבתחומי הרשויות המקומיות; חיוב משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות בארנונה בגין שטחי קרקע לא מבונה.

6 אדמת בניין מוגדרת בפקודת העיריות [נוסח חדש] בפרק ארנונה: "כל קרקע שבתחום העירייה שאינה לא בנין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה".

7 בעניין תשלומי ארנונה לערי עולים וליישובי עולים ראו את הפרק "גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון" בדוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, דוח מס' 1 שנת 2005, עמ' 233-282, ובספר "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, התשס"ו-2005", עמ' 237-240.

8 תיקון הפקודה נעשה בחוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998.

9 חברת הניהול מייצגת את מינהל הדיור הציבורי ומנהלת עבורו את נושא הארנונה של נכסי המדינה, כולל: ליווי משרדי הממשלה, ביצוע בקרה וטיפול בחיובי ארנונה שנויים במחלוקת עבור כלל משרדי הממשלה.

גביית מסי ארנונה ממשרדי ממשלה

להלן נתונים על שטחי הנכסים של משרדי הממשלה ברשויות שנבדקו שחויבו בארנונה בשנים 2003-2005, וסך תקבולי הארנונה ממשרדי הממשלה (בש"ח):

הרשות המקומית	נכסים המשמשים את משרדי ממשלה		השטח הכולל (במ"ר)		סה"כ תקבולים (באלפי ש"ח)		
	מספר משרדי הממשלה	מספר הנכסים	קרקע מבונה	קרקע לא מבונה	שנת 2003	שנת 2004	שנת 2005
עיריית ירושלים	19	248	471,306	כ-160,000***	93,414	92,999	95,206
עיריית באר שבע	15	42	119,423	-**	18,902	18,886	17,835
עיריית אריאל	3	23	3,776	-	92	118	128
עיריית אשקלון	10	21	226,033	160,546	4,098	4,329	4,494
עיריית לוד	8	17	14,006	9,303	829	759	1,407
מועצה מקומית באר יעקב	1	3*	163,690	401,272	5,532	5,666	5,465
סה"כ	56	354	998,234		122,867	122,757	124,535

* מדובר בשלושה מרכזים רפואיים.

** כל הקרקעות המשמשות את משרדי הממשלה בבאר שבע פטורות מארנונה. לעירייה אין כלל נתונים על שטחן (ראו להלן).

*** לפי חוות דעת של חברת הניהול (ראו להלן).

מדידות השטחים של משרדי הממשלה

בפקודת העיריות [נוסח חדש], (סעיף 287(3)), נקבע כי מי שהוסמך מטעם ראש העירייה לעניין ארנונה רשאי "להיכנס בכל עת סבירה לנכסים, בעצמו או על ידי שליחיו ולערוך בהם בדיקות ומדידות".

בסעיף 10 לפקודת המדידות נקבע: "יכול כל מודד להיכנס, כדי למדוד כל קרקע שהוטל עליו למדדה, לתוך תחום כל קרקע או לעבור בה, בין שהיא קנין הפרט ובין שהיא קנין הציבור, ועליו למעט ככל האפשר בגרימת אי נוחיות לבעל הקרקע או למחזיק בה".

1. נמצא שחלק ניכר מהנכסים של משרדי הממשלה שבתחומי כמה מהרשויות שנבדקו חויבו בארנונה בעיקר על סמך נתונים על שטחים כפי שפורטו בתכניות בנייה ובהיתרי בנייה שהיו במחלקות ההנדסה של הרשויות, כמפורט להלן:

הרשות המקומית	מספר הנכסים	שטחם לא נמדד	מספר הנכסים	שטחם לא נמדד	שיעור הנכסים ששטחם לא נמדד (ב-%)
ירושלים	248	160	60		
באר שבע	42	42	100		
אשקלון	21	7	33		

2. בחלק מהנכסים שבהם נעשו מדידות התגלה, שרבים מחיובי הארנונה שנקבעו עד אז היו קטנים מהדרוש.

לדוגמה: בשנת 2004 עשתה המועצה המקומית באר יעקב מדידות בשלושת בתי החולים שבתחומה. המדידות העלו כי השטחים הלא מבוזגים בשניים מבתי החולים היו גדולים במידה ניכרת מהשטחים שלפיהם חושבה הארנונה שהוטלה על משרד הבריאות. מדובר בייחוד על שטחים שבתחומי בתי החולים "אסף הרופא" ו"שמואל הרופא", שלא נמצאו אסמכתאות או תשריטים המעידים כי נמדדו קודם לכן. כך למשל, המדידה העלתה כי השטחים המבוזגים בתחום בית החולים אסף הרופא מסתכמים בכ-122,000 מ"ר, ואילו לפני כן חויב משרד הבריאות לשלם בגין בית החולים ארנונה לפי כ-92,000 מ"ר בלבד. יצוין כי אף שהשטחים הלא מבוזגים בשני בתי החולים האמורים מסתכמים בכ-198,000 מ"ר ובכ-129,000 מ"ר, בהתאמה, לפני המדידות לא הוטלה כל ארנונה על השטחים הלא מבוזגים בשני בתי החולים האמורים.

3. התבססות על מסמכי תכנון ובנייה לצורך חיוב בארנונה דורשים מידה רבה של תיאום בין גופי התכנון והבנייה ובין מחלקת הגבייה ברשות המקומית.

נמצא כי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה "מצפה אפק" (להלן - הוועדה המקומית) לא מסרה למחלקת הגבייה של המועצה המקומית באר יעקב במשך שנים דיווחים שוטפים על תוספות בנייה ועל מבנים חדשים שנבנו בבית החולים "שמואל הרופא". המועצה המקומית אף לא ביקשה מהוועדה מידע על הבנייה בבתי החולים שבתחומה וכן דיווחים שוטפים על תוספות בנייה ועל מבנים חדשים.

הוועדה המקומית מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2007, כי אינה יודעת אם בשנים האחרונות נעשתה בנייה שלא בהיתר בתחומי בית החולים "שמואל הרופא" ולא התקבלו אצלה דיווחים או תלונות על בנייה כזאת. עם זאת הודיעה הוועדה כי היא תעשה ביקורת בבית החולים כדי לבדוק אם בוצעה בו בנייה שלא כחוק.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי בהיעדר דיווחים שוטפים כאמור אין בידי מחלקת הגבייה שלה מידע מלא על שטחי הנכסים שבתחומה ועל השימושים שנעשים בהם, ולכן אין ביכולתה של המועצה לגבות את מלוא סכום הארנונה שהיא זכאית לגבות.

בעיריית לוד לא נמצאו מסמכים כגון תשריטים או רישומים המלמדים על גודל שטחי הנכסים של משרדי הממשלה שנמצאים בלוד ועל השימוש שנעשה בהם. גם אין יודעים מתי נמדדו שטחי הנכסים הללו. בהיעדר המידע האמור לא ברור על פי אילו נתונים חושבה הארנונה שהוטלה על כל אחד מהנכסים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2007 הסביר משרד האוצר כי פניות של רשויות מקומיות לבצע סקר מדידות ושימושים בנכסי המדינה נענות בחיוב, וכי בכוונת המשרד להפיץ למשרדי הממשלה בשנה האמורה הוראת שעה שבה יוזכר להם שעליהם לאפשר למודדים מטעם הרשויות המקומיות לבצע סקרים ומדידות לצורך חישוב הארנונה, אם הרשויות מבקשות לעשות כן. בהוראת השעה יודגש שחובתם לעדכן את הרשות המקומית אודות שינוי סטטוס של נכסים ובכך לסייע למנוע את האפשרות שתוספות מבנים והרחבות נכסים לא יובאו לידיעת מנהל הארנונה ברשות המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לפעול לכך שקביעת סכומי הארנונה בגין נכסים גדולים הכוללים שטחים של עשרות ומאות אלפי מ"ר, תיעשה על פי מדידות בנכסים עצמם ולא בהסתמך על המידע המצוי במסמכי הבינוי בלבד. הצורך לעשות מדידות בנכסים עצמם נחוץ בעיקר משני טעמים: מסמכי הבינוי אינם כוללים בדרך כלל מידע חיוני המשמש לצורך קביעת סכום הארנונה שתיגבה בגין השימושים שנעשים בשטחים, והתאמתו לסוג המפורט בצווי המסים; לעתים יש פערים בין השטחים המפורטים במסמכי הבינוי לבין כלל השטחים הבנויים ושטחי הקרקע בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות כי ויתור על עשיית מדידות בנכסים משמעותו שהרשויות המקומיות מפסידות או מוותרות על סכומי כסף ניכרים שאפשר לנצל לרווחת תושביהן.

סיווג נכסים שבשימוש משרדי הממשלה

קביעת סוגים מיוחדים לצורך הטלת ארנונה על נכסי המדינה

בסעיף 3(א)(1) לפקודת הפיטורין צוין, כי "לא ייקבע סיווג נפרד לנכסי המדינה"; "באין סיווג מתאים - יחול הסיווג הדומה ביותר".

בתיקון משנת 2004 לפקודת הפיטורין¹⁰ צוין, כי שר הפנים ושר האוצר רשאים לקבוע בתקנות סוגים מיוחדים של נכסי מדינה שהמדינה משתמשת בהם שימוש ייחודי לה. עד מועד קבלת התשובות ממשרדי הפנים והאוצר, ינואר 2007, לא הותקנו התקנות האמורות.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מנובמבר 2004 בנושא "תשלום ארנונה השנויה במחלוקת, המוטלת על המדינה על ידי הרשויות המקומיות" נקבע כי לצורך קביעת סכומי הארנונה על הרשויות לסווג את נכסי המדינה שבתחום שיפוטן לפי השימוש בהם בפועל ולא לפי הסוג המיוחד.

בעניין זה יצוין כי בחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה מדצמבר 2000, שהומצאה למנהל בתי המשפט באותה העת, השופט דן ארבל, ולראש עיריית נצרת עילית, מר מנחם אריאב, בנושא "מחלוקת בין הנהלת בתי המשפט והאוצר לבין עיריית נצרת עילית תשלומי ארנונה כללית", נכתב בין היתר כלהלן:

"האם ניתן לראות את תת הסיווג הנפרד לנכסים המשמשים משרדי ממשלה ורשויות מדינה כסיווג תקף? נדמה לי שהתשובה לכך אינה חיובית. תת הסיווג שקבעה העירייה במקרה דנא מתבסס כל כולו על מיהות המחזיק, דהיינו משרדי הממשלה ורשויות המדינה. הוא אינו מתבסס על השימוש שנעשה בנכסים אלה ואין גם כל הצדקה וסבירות לקבוע סיווג נפרד למשרדים המשמשים משרדי ממשלה ואף להטיל עליהם ארנונה בשיעור גבוה יותר. יש לקבוע איפוא, כי אין תוקף לסיווג המיוחד למשרדי ממשלה... הנה כי כן, הסיווג שקבעה העירייה לנכסי המדינה הוא בלתי תקף, שכן נקבע בניגוד לדין, ויש לקבוע את בטלותו".

1. נמצא כי בעניין הארנונה קבעה עיריית ירושלים סוגים מיוחדים לרוב נכסי המדינה שבתחומה. יצוין כי התעריף שנקבע בצו הארנונה לסוג המיוחד של נכסי המדינה נמוך מזה שנקבע לסוג "משרדים". עוד הועלה כי עיריית ירושלים סיווגה בסוג המיוחד "משרדי ממשלה" גם גופים אחרים, בהם חברות ממשלתיות הנותנות שירותים לציבור, כגון בנק ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רשות הדואר ומע"ץ. הדבר נעשה במסגרת הסכמי פשרה שנחתמו עם מרביתם בשנים 1997-2000.

חלק מנכסי משרדי הממשלה בירושלים מסווגים לצורך קביעת תעריף הארנונה לפי השימוש בהם בפועל, בעקבות השגות שהגישו משרדי הממשלה נגד העירייה (מדובר בעיקר בנכסים שתעריף הארנונה שלהם שנקבע לפי השימוש שנעשה בהם נמוך מהתעריף שנקבע לסוג המיוחד).

10 התיקון נעשה בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004.

עיריית ירושלים הסבירה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006 כי "חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה ופסקי הדין בעניין ... על תוצאותיהם - באו לעולם רק מאוחר יותר ובעת עריכת ההסכם עם משרדי הממשלה לא היה ברור כי סיווג על-פי זהות המשתמש בלבד ללא הכנסת מרכיב השימוש הינו דבר פסול".

גם משרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה, בינואר 2007, כי ההסכם בין המדינה לעירייה גובש בטרם פורסמו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, וכי הסוג המיוחד נקבע כבר בשנת 1985 וחוקי ההקפאה שהוחלו מאז מנעו העלאת תעריפי הארנונה ללא אישור שר הפנים ושר האוצר. עם זאת, בשנת 1987 העלתה עיריית ירושלים את תעריפי הארנונה ובכלל זה למשרדי הממשלה בלא שניתנו האישורים הנדרשים. ההסכם שנחתם בין המדינה ובין העירייה בשנת 1997 יישב את המחלוקת בדרך של פשרה.

2. עיריית אשקלון קבעה סוגים מיוחדים לשני נכסי מדינה שבתחום שיפוטה, כלהלן: במרכז הרפואי "ברזילי" באשקלון חויבו השטחים המבונים בארנונה לפי הסוג "נכסים המשמשים בתי חולים ממשלתיים - מבנים וסככות", והשטחים הלא מבונים חויבו בארנונה לפי הסוג "נכסים המשמשים בתי חולים ממשלתיים - חצר, מגרש או קרקע תפוסה"¹¹.

בצו הארנונה לשנת 2003 ביטלה עיריית אשקלון את הסוגים המיוחדים האמורים שנקבעו לבתי חולים ממשלתיים.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2003-2006 המשיך המרכז הרפואי לשלם בגין המבנים והשטחים הלא מבונים שלו לפי הסוגים המיוחדים. אמנם העירייה שלחה הודעות חיוב לפי הסוגים החדשים אולם לא גבתה את הסכומים הנקובים בהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, גביית הארנונה בשנים 2003-2006 מהמרכז הרפואי נעשתה בניגוד להוראות פקודת הפיטורין האוסרת קביעת סוג נפרד לנכסי המדינה ושלא על פי צווי הארנונה של העירייה.

3. שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) מחזיק במתקן כליאה ושמו "שקמה", הנמצא בתחום שיפוטה של עיריית אשקלון. מתכניות בנייה של המתקן עולה כי שטחו הכולל הוא כ-31,000 מ"ר, שטחה הכולל של הקרקע המבונה הוא כ-8,000 מ"ר, והשטח הכולל של הקרקע הלא מבונה הוא כ-23,000 מ"ר.

עד שנת 2002 סווגו מגורי האסירים במתקן הכליאה לפי סוג "שירות בתי הסוהר מגורי אסירים וסוהרים", ואילו הקרקע הלא מבונה במתקן סווגה לפי הסוג "שירות בתי הסוהר קרקע לבתי סוהר". על פי שומת העירייה, בתחילת שנת 2003 הסתכם החיוב השנתי של שב"ס בגין מתקן הכליאה בכ-445,000 ש"ח.

באוגוסט 2003 הודיעה העירייה לשב"ס כי "בצו המסים המעודכן לשנת הכספים 2003 בוטלו הסיווגים הייחודיים לנכסי המדינה (בהתאם לחוות דעתו האמורה של היועץ המשפטי לממשלה) ובכלל זה בוטלו הסיווגים הספציפיים למתקן הכליאה". העירייה קבעה בשומה כי כל השטח המבונה יסווג ל"נכסים אחרים - מבנה" וכי הקרקע הלא מבונה תסווג ל"סוג נכסים אחרים - קרקע תפוסה". בעקבות תיקון השומה הוגדל החיוב בגין המתקן באותה שנה ל-2,494,460 ש"ח - סכום הגדול כמעט פי שישה מזה שנקבע בתחילת אותה שנה.

¹¹ באשקלון פועל מרכז רפואי נוסף אשר סווג, בצווי הארנונה של העירייה, בסוג "נכסים המשמשים למוסדות רפואה". בשנת 2005 היה התעריף בסוג זה לקרקע מבונה 247-291 ש"ח למ"ר והתעריף לקרקע תפוסה כ-22 ש"ח למ"ר, לעומת 31.17 ש"ח למ"ר לקרקע מבונה ו-1 ש"ח למ"ר לקרקע שאינה מבונה בסיווג המיוחד של בית החולים "ברזילי".

מנובמבר 2003 עד נובמבר 2005 הגיש שב"ס לעירייה כמה השגות ועררים בעניין השומה האמורה ואולם היא דחתה אותם.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי למרות דחיית ההשגות האמורות, הממונה על נכסי המדינה מסרב לשלם לפי החיוב החדש.

נמצא כי עד שנת 2007 הוסיפה העירייה לחייב את שב"ס לפי תעריפי השומה הקודמים. יוצא אפוא כי תעריף הארנונה שלפיו חויב שב"ס באותן שנים, נקבע שלא לפי צו הארנונה המעודכן.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשקלון שהאופן שבו חייבה את נכסי המשרדים הממשלתיים שבתחום שיפוטה - לפי סוג מיוחד ולא לפי השימוש שנעשה בהם בפועל - אינו עולה בקנה אחד עם הוראת פקודת הפיטורין, לא עם חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה ולא עם חוזר מנכ"ל משרד הפנים.



משרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2007, כי בפקודת הפיטורין, בחוק ההסדרים ובתקנות ההסדרים יש מבין של הוראות חוקיות בנוגע לארנונה, וכי כל רשות מקומית משתמשת בשיטה שונה כדי לחשב את השטח שיש לשלם בגינו ארנונה ולא נקבעו סיווגים (ותת-סיווגים) אחידים שיחייבו את כלל הרשויות המקומיות.

משרד האוצר הוסיף ואמר: "במסגרת המשפטית של הארנונה ישנן אי בהירויות רבות, מסגרת זו בנויה על סמך חקיקה מיושנת אשר הוכנסו בה תיקונים ועדכונים טלאי על טלאי. המסגרת המשפטית של דיני הארנונה חסרה הגדרות ברורות לגבי הנכסים והשימושים החייבים בארנונה".

המשרד הביא לדוגמה פסק דין של בג"ץ¹² שבו "התייחס השופט א. רובינשטיין בדברי הסיכום לשאלת אופן פרסום צווי הארנונה ופרסום אישורי השרים ביחס להתייקרות חריגה של תעריפי ארנונה:

'ככל שחקיקה וחקיקת משנה למיניהן בתחומים פיסקליים ודומיהם הן מורכבות, דומני כי תחום ספציפי זה של דיני הארנונה עלה על כולנה; אדם מן היישוב המבקש למצוא בו את ידי ואת רגליו יתקשה בכך מאוד.' "

משרד האוצר ציין לדוגמה גם את דברי השופט עדנה ארבל שכתבה, בפסק דין של בית המשפט העליון¹³, שצריך שהמחוקק יגדיר את הסוגים השונים:

"אני רואה מקום להסדרת העניין על ידי המחוקק ו/או מחוקק המשנה, על ידי יצירת הגדרות ברורות ומפורטות אשר יקבעו קריטריונים אחידים לכל סיווג ויפחיתו את ההתדיינויות הרבות בנושא בין הפרט לרשויות. באופן זה תושג אחידות בפרשנות הניתנת על ידי כל רשות מקומית לחוק ולתקנות וימנע מצב בו נכסים זהים מסווגים על ידי רשויות מקומיות שונות באופן שונה."

12 בג"ץ 7712/04 אהובה וינברג ואח' נ' עיריית תל אביב ואח' (פורסם בתקדין).

13 ע"מ 980/04 המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ (פורסם בתקדין).

בספטמבר 2006 הטילה הממשלה על שר הפנים ועל שר האוצר "למנות ועדה לרפורמה בנושא הארנונה", שתגיש את המלצותיה בתוך פרק זמן של 150 יום¹⁴. עוד החליטה כי הוועדה תיתן את דעתה, בין היתר, על הנושאים האלה:

"קביעת הגדרות ברורות לגבי נכסים החייבים בארנונה ולגבי הסיווגים ותתי הסיווגים תוך מתן מענה לאי הבהירות הקיימת בחקיקה הנוכחית; קביעת מספר קבוע ומוגדר של סיווגי ותתי סיווגי הנכסים לצורך הטלת ארנונה תוך הגבלת יכולתה של רשות מקומית לקבוע סיווגים ותתי סיווגים שונים מאלה שנקבעו; הסוגיות הנוגעות לגבייה רטרואקטיבית של ארנונה, לרבות קביעת כללים בנושא; החלת שיטת חישוב אחידה לכל הרשויות המקומיות; בחינת ההנחות והפטורים המוענקים לפי כל דין, מתוך מטרה לצמצם ולבטלם ככל הניתן; הסוגיות הנוגעות ל'ערי העולים', תוך התייחסות להשלכות הנובעות מכך על תשלומי הארנונה המוטלים על המדינה; בחינת האפשרות לגבות ארנונה בשטחים גליליים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה לרפורמה בנושא הארנונה לתת את הדעת על ביטול הסוג המיוחד שקבעו רשויות מקומיות למשרדי הממשלה.

גביית ארנונה על שטחי קרקע לא מבונה של נכסי המדינה

נכסים כוללים בדרך כלל שטחים מבונים ושטחי קרקע לא מבונה. קרקע לא מבונה יכולה להתאים להגדרה של "קרקע תפוסה" כמוגדר בפקודת העיריות [נוסח חדש] כלהלן: "כל קרקע שבתחום העירייה שאינה אדמה חקלאית, שמשתמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בנין". בתקנות ההסדרים שהותקנו מדי שנה בשנה נקבע כי מועצה רשאית להטיל ארנונה כללית על כל מ"ר של קרקע תפוסה, וכי סכום הארנונה ייקבע לפי מקום הקרקע או השימוש הנעשה בה או שניהם.

כמה פסקי דין¹⁵ מצביעים על הצורך לבחון היבטים פרטניים של כל נכס ונכס על מנת לקבל החלטה בדבר חיוב שטחי קרקע מגודרים בתשלומי ארנונה.

הבדיקה העלתה ממצאים הנוגעים לתשלומי ארנונה בעבור קרקע לא מבונה, כמפורט להלן:

1. השטח הלא מבונה שיש לשלם בעבורו ארנונה מחושב, משנות השמונים של המאה ה-20, על פי צו המסים של עיריית באר שבע כלהלן:

14 בפברואר 2007 הוציאו שר האוצר ושר הפנים שבעה כתבי מינוי לחברי הוועדה לרפורמה בנושא הארנונה. עו"ד אהוד ברזילי מונה ליו"ר הוועדה, וכן מונו שני נציגי משרד הפנים, שני נציגי משרד האוצר, נציג גזברי הרשויות המקומיות ונציגת היועצים המשפטיים של הרשויות. שר הפנים ושר האוצר הסמיכו את הוועדה להגיש את המלצותיה בתוך 150 יום. הוועדה התכנסה לראשונה במרס 2007.

יצוין כי הממשלה החליטה, באותה ישיבה, גם להטיל על שר הפנים ושר האוצר "למנות צוות לרפורמה בנושא הטלת אגרות והיטלים על ידי רשויות מקומיות באמצעות חוקי עזר עירוניים". עד מועד סיום הביקורת לא הוקמה הוועדה.

15 ע"ש (חיפה) 127/95 תשתיות נפט ואנרגיה נ' מועצה מקומית קריית טבעון (פורסם בפד-אור); ע"ש (ב"ש) 27/82 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' מנהל הארנונה - עיריית באר שבע (לא פורסם); עת"מ (חיפה) 499/01 נאסר מיחזור חברה ישראלית לטיפול באשפה בע"מ נ' המועצה המקומית אעבלין (פורסם בפד-אור).

(א) "כשלא קיים על הקרקע התפוסה בניין כלשהוא, יחוייב שטח לצרכי ארנונה כשטח הקרקע כולה".

(ב) "כשקיים על הקרקע בניין כלשהו המחויב ארנונה... יחושב שטח הקרקע לצרכי חיוב הארנונה כשטח הקרקע כולה לאחר הפחתת שילוש שטח הקרקע המכוסה על ידי קומת הקרקע של הבניין".

עקב שיטת החישוב האמורה, קיימים שטחים לא מבונים של החברות הממשלתיות ושל חלק ממשרדי הממשלה בבאר שבע הפטורים מארנונה¹⁶ מבלי שנעשתה בחינה פרטנית לגביהם. מצב זה נובע מכך ששטחי המשרדים הללו גדולים מאוד בקרקע, ולאחר הפחתת "שילוש שטח הקרקע המכוסה" בקומת הקרקע של הבניינים, לא נותרו שטחי קרקעות שאפשר לחייב בגין ארנונה.

עיריית באר שבע לא קיימה בחינה פרטנית בנוגע לכל נכס ולא קבעה לאור נתוני השטח ומאפייני השימוש הפרטניים את שומת הארנונה תוך פירוט ההנמקות להחלטותיה.

בתשובתה ממאי 2006 למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי "למן שנת 1985 נתונות הרשויות המקומיות ב'משטר' של 'חוקי הקפאה' שהגבילו וצמצמו כמעט לחלוטין את עצמאות פעולתן של העיריות בביצוע שינויים בצווי הארנונה ביתר שאת, עם חקיקת חוק ההסדרים במשק המדינה. בפועל הניסיון מלמד כי האישורים לשינויים מוצעים ניתנים במשורה בכל הקשור ב'רשויות גרעוניות'".

משרד האוצר הוסיף בתשובתו מינואר 2007 כי כיוון ששיטת החישוב הייחודית נהוגה כבר שנים הרבה, אין אפשרות לחרוג ממנה אלא אם כן נתנו שר הפנים ושר האוצר אישור חריג לכך.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית באר שבע על החיוב של גופים ממשלתיים בתשלום ארנונה לפי נוסחה כללית וגורפת המתעלמת למעשה מנתוני השטח בכל נכס ונכס.¹⁷ הדבר ראוי לבחינה מחודשת. יש לבחון אפוא הצורך להעביר נושא זה לבחינת שר הפנים ושר האוצר כדי שישקלו באם יש מקום לתקנו.

2. שטח הקרקע הלא מבונה בשלושת המרכזים הרפואיים שבתחום המועצה המקומית באר יעקב מסתכם בכ-401,000 מ"ר. למועצה לא היה מידע מפורט על השימושים הנעשים בקרקעות של המרכזים הרפואיים, למעט השימוש בשטחי החניות. מדובר, בין היתר, בשטחים שסלולים בהם כבישים ודרכים הפטורים מארנונה.

הבדיקה העלתה שעד שנת 2004 המועצה המקומית באר יעקב לא גבתה כלל ארנונה בגין שימוש בקרקע הלא מבונה בתחומי שלושת המרכזים הרפואיים, למעט סכום מזערי (כ-5,500 ש"ח) שגבתה מדי שנה בשנה מהמרכז הרפואי "בריאות הנפש".

בהסכם פשרה שנעשה בין משרד הבריאות והמועצה בדצמבר 2005 נקבע כי על כ-27% בלבד מהקרקע הלא מבונה של שלושת המרכזים הרפואיים תוטל ארנונה לשנים 2003 ו-2004, וכי רק על 15% מהקרקע הלא מבונה תוטל ארנונה משנת 2005 ואילך.

בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים שיש בהם כדי להבהיר בגין אילו שטחים לא מבונים של המרכזים הרפואיים תוטל ארנונה לפי ההסדר ועל אילו לא תוטל ומהם הנימוקים לכך.

המועצה הסבירה למשרד מבקר המדינה במרס 2006, כי למרכזים הרפואיים היו טענות כבדות משקל שבעטיין היה צורך לעשות הסדר ראוי המשקף פשרה הולמת.

16 והוא הדין גם לכלל הנישומים ולכלל שטחי הקרקע בבאר שבע.

17 יצוין כי נוסחה זו משמשת את העירייה בבואה לקבוע שומת ארנונה לגופים ציבוריים נוספים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי את ההחלטות בעניין גביית ארנונה, עניין שנבקעו לו נורמות חוקיות מחייבות, עליה לקבל על סמך נתונים מפורטים על הנכס שמדובר בו וחוות דעת משפטית שבחנה כל שימוש שנעשה בהם.

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי ראוי ללוות את הסכם הפשרה בחוות דעת משפטית המנמקת את רכיביו ואת הליקויים שעמדו בבסיסו וכי היא תפעל ברוח זו.

3. עיריית ירושלים אינה מחייבת כלל בארנונה בגין הקרקע שהמדינה מחזיקה באזור קריית הממשלה, אף שבצו הארנונה שלה נקבע סוג ותעריף של קרקע תפוסה.

בחוות דעת מנובמבר 2003, שהכינה חברת הניהול בעבור מינהל נכסי הדיור הממשלתי במשרד האוצר, צוין כי השטחים הציבוריים של משרדי ממשלה שבקריית הממשלה בירושלים שאפשר לחייבם בארנונה מסתכמים בכ-100,000 מ"ר¹⁸. בצווי הארנונה של העירייה מהשנים 2003-2005 נקבע תעריף של כ-30 ש"ח למ"ר קרקע תפוסה (באזור א).

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2007, כי חלק מהשטחים האמורים שלא הוטלה עליהם ארנונה הם שטחים ירוקים שאין בהם תועלת כלכלית וחלק מהם משמשים לחנייה שלא בתשלום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מכיוון שהיא לא מדדה את שטחי הקרקע בקריית הממשלה, אין לדעת גודל השטח הלא מבונה של משרדי הממשלה ומה השימוש שנעשה בהם וממילא בגין אילו שטחים יש לשלם ארנונה ואילו שטחים יש לפטור מארנונה.

עיריית ירושלים אינה מטילה ארנונה על חניונים שהחניה בהם אינה כרוכה בתשלום. בדצמבר 2003 ביקש מנכ"ל העירייה מהמנכ"לים של משרדי הפנים, האוצר ומשרד התעשייה, מסחר ותעסוקה לאשר לה לחייב בארנונה חניונים ללא תשלום שבתחום העיר, במסגרת צו המסים של העירייה לשנת 2004. בבקשה צוין שמדובר בחניונים הנמצאים בקניונים, בתחנה המרכזית של "אגד", בבתי מלון, במשרדי ממשלה, בקריית הממשלה בגבעת שאול ובישיח ג'ראח. מועצת העירייה החליטה בינואר 2004 לאשר את צו הארנונה לשנת 2004, הכולל הטלת ארנונה על חניונים.

במרס וביולי 2004 חזרה העירייה וביקשה ממשרד הפנים לאשר לה להטיל ארנונה על החניונים האמורים. באוגוסט 2004 דחו שר הפנים ושר האוצר את הבקשה; הדחייה לא נומקה.

משרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר 2007, כי העירייה לא הציגה לו נתונים מפורטים אודות החניונים הללו - בכלל זה רשימת הנכסים, שטחים, שיעור ההחזקה של כל אחד מהמחזיקים בהם, ואומדן הכנסותיה מהם - על אף שהתבקשה להמציאם ולכן לא נדונה בקשתה.

עיריית ירושלים מסרה למשרד מבקר המדינה כי העירייה הציגה לנציגי משרד האוצר הערכה כלכלית בנוגע לסכומי החיוב, אך לא פירוט מלא ומדויק מאחר שעיריית ירושלים לא מדדה את החניונים האלה בעבר. העירייה ציינה כי בפעמים קודמות שהיא ביקשה אישורים מהשרים לשינויים מסוימים בצו הארנונה, הסתפק משרד האוצר בהערכה ולא דרש מדידה או פירוט מדויק של כל הנכסים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי עליה לבצע מדידות של החניונים ולמשרד האוצר כי עליו לסיים את הבירורים בנוגע לשטחי החניונים. על שר הפנים ושר האוצר לדון בבקשת העירייה ולבחון באם יש מקום לקבלה.

18 בהסכם תחזוקת תשתיות סביב קריית הממשלה שנחתם בין העירייה ובין משרד האוצר צוין כי השטח הכולל של האזורים הציבוריים הפתוחים בקריית הממשלה הוא כ-160,000 מ"ר. להערכת חברת הניהול, העירייה הייתה יכולה להטיל ארנונה על כ-100,000 מ"ר מהשטח הזה.

טיפול רשויות מקומיות בחיוב ובגבייה של ארנונה ממשרדי ממשלה

לפי נתוני אגפי ההכנסות ואגפי הגבייה ברשויות שנבדקו, בסוף שנת 2005, הסתכם החוב של משרדי הממשלה לשלוש עיריות בכ-29.5 מיליון ש"ח, כמפורט להלן:

סכום החוב הכולל (במיליוני ש"ח)	החייבים		העירייה
	מספר נכסים	מספר משרדים	
23.6	82	11	ירושלים
4.2*	11	8	לוד
1.7	9	8	באר שבע

* מעודכן לסוף אוגוסט 2005.

משרד מבקר המדינה בחן את טיפולן של עיריות ירושלים, לוד ואשקלון בחיוב ובגבייה של הארנונה מגופים ממשלתיים מסוימים:

עיריית ירושלים

הטיפול בחוב של מינהל מקרקעי ישראל

החוב של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) לעיריית ירושלים בסוף שנת 2005 הסתכם בכ-14.6 מיליון ש"ח, והיה יותר ממחצית סכום החוב של משרדי הממשלה לעירייה.

ביוני 2002 דרשה העירייה מן המינהל לפרוע חובות ארנונה בסכום כולל של כ-9.9 מיליון ש"ח בעבור כ-150 נכסים¹⁹, בכללם נכסים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד החוץ העבירו למינהל, ו-54 נכסים שהמינהל אטם לצורך הריסתם. חלק מהנכסים האמורים סווגו לפי סוג "משרדי ממשלה" וחלק לפי סוג "עסקים". בדרישת התשלום צוין כי "בביקורות שנערכו בנכסים אלה ביחד עם נציגי המנהל, נציגי הדיוור הממשלתי ונציגי חברת הניהול נמצא בשתי ביקורות, כי הנכסים ברי חוב לעניין הארנונה במלוא שטחם".

בתגובת המינהל, מפברואר 2003, על דרישת התשלום נאמר שהעירייה מחייבת אותו לשלם ארנונה "עבור שורה של נכסים פנויים ששמשו בעבר משרדי ממשלה וכיום מיועדים להריסה... מדובר בכ-30 נכסים בשטח כולל של כ-1,800 מ"ר". מפירוט הנכסים שצורף לתגובה עולה כי מדובר בנכסים שנאטמו, ולפיכך ביקש המינהל לשנות (עד הריסתם) את סיווגם לסוג "מבני מגורים".

במאי 2003 שינתה העירייה את סוג הנכסים האמורים, כמבוקש, ובינואר 2004 היא ביקשה מן המינהל תצהיר בעניין הנכסים שבבעלותו שנהרסו ואישור של הקבלן שביצע את ההריסה.

בנובמבר 2004 טענה חברת הניהול כלפי העירייה בעניין כ-150 הנכסים שהחוב בעבורם הסתכם אז בכ-11.7 מיליון ש"ח את הדברים האלה: (א) כ-6.8 מיליון ש"ח מן החוב הם בגין נכסים שנהרסו ושטחם היה 12,628 מ"ר; משטח זה נהרסו 8,998 מ"ר (כ-71%) בשנת 2000, על פי תצהיר שהמינהל חתום עליו; (ב) יתרת החוב, כ-4.9 מיליון ש"ח, היא בעבור 22 נכסים שלפי הרישומים של המינהל העבירה לידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אף שהמינהל לא איתר אותם.

19 בתחילת שנת 2000 פינתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והעבירה לידי המינהל כ-30 נכסי מדינה בשטח כולל של יותר מ-5,000 מ"ר שהחזיקה בבעלותה.

תצהיר המינהל שצורף לטענה של חברת הניהול מנובמבר 2004 כלפי העירייה, ולפיו מרבית הנכסים נהרסו כבר בשנת 2000 (מיד לאחר שהועברו לידי המינהל), מנוגד לממצאים שהעלתה העירייה בביקורות שעשתה בשנת 2002 עם נציגים של המינהל, של נציגי הדיור הממשלתי ושל חברת הניהול.

1. בספרי העירייה רשומה יתרת חוב של המינהל בסך כ-8.1 מיליון ש"ח ל-31.12.05 שלא נמחקה; חוב זה הוא בעבור 8,998 מ"ר, שטח המבנים שהיו בו ונהרסו בשנת 2000. העירייה הוסיפה לחייב את המינהל בארנונה בעבור חלק מהשטח האמור (בשנת 2005 הסתכמו החיובים בכמיליון ש"ח) אף שלפי התצהיר רוב המבנים שהיו בו נהרסו בשנת 2000, והשאר - עד שנת 2004. בידי העירייה לא היו מסמכים שמהם אפשר לדעת אילו נכסים נהרסו ולכן אין לשלם בגינם ארנונה ואילו נכסים יש לחייב בארנונה. כיוון שהעירייה לא בדקה את הדבר במועד, אין לדעת בוודאות אם היא לא הפסידה תקבולי ארנונה לפחות בעבור קצת מהנכסים שעדיין עמדו על תלם בשנים 2000-2002.²⁰

משרד האוצר הסביר בתשובתו כי לדעת המינהל, זמן קצר לאחר שהנכסים הועברו אליו מידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הם לא היו ראויים לשימוש משום שכל האבזורים נלקחו מהם בידי פולשים, ואילו העירייה טוענת שהנכסים היו ראויים לשימוש אף לאחר שחובלו. העירייה הסבירה בתשובתה מיולי 2007 כי היא קיבלה הודעה מן המינהל באיחור רב ולכן לא יכלה לבדוק את מצב הנכסים בזמן אמת. בגלל חילוקי הדעות החלו משרד האוצר והעירייה לקיים ביניהם משא ומתן כדי להגיע להסכמה בדבר גודל החוב.

2. החוב האמור (בסך כ-8.1 מיליון ש"ח) כולל חוב בסך כ-2.5 מיליון ש"ח שמקצתו נוצר עוד בטרם נהרסו המבנים, אף לפי התצהיר של המינהל. העירייה לא פעלה לגביית החובות הללו.

כאמור, בחוב הארנונה של המינהל נכלל חוב של כ-4.9 מיליון ש"ח בעבור הנכסים שהמינהל לא איתר. בידי העירייה רישומים שלפיהם מדובר במשרדי ממשלה שפעלו בנכסים כמה שנים ואחרי כן הועברו לידי המינהל. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בשל הקושי לאתר את הנכסים ומאחר שבמשך שנים היא לא גבתה ארנונה בעבור הנכסים הללו ולא בדקה מדוע לא שולמו החובות בסמוך למועד היווצרותם, ספק אם אפשר לגבותם.

אופן קליטת תקבולי הארנונה ממשרדי הממשלה

משרדי הממשלה משלמים לעיריית ירושלים את כל מסיהם בהעברות בנקאיות באמצעות בנק האוצר לשלטון מקומי, כל תשלום מועבר בנפרד. במועד התשלום לעירייה הבנק מדווח לה רק איזה משרד ממשלתי שילם את התשלום, וכדי לברר בעבור מה שולם, עליה לפנות לאותו משרד לאחר העברת התשלום. זאת ועוד, בהודעת המשרד המשלם לעירייה לא רשום מספר הנכס המצוין במאגר המידע הממוחשב שלה. לפיכך היא נאלצת להשקיע משאבים ניכרים כדי לדעת בעבור מה שולם כל תשלום ולפי איזה סעיף תקציב.

עקב הקושי לקשר בין הודעות החיוב ובין התשלומים נבצר מהעירייה לנהל ביעילות את ענייני הכספים שלה ולבקדם כראוי, ועליה ועל החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) לתת את דעתם על כך.

משרד האוצר ציין בתשובתו כי "...נערכת בדיקה גם לגבי העברות הארנונה ובמקביל אליה נערך מיפוי של העברות הכספים לאוצר השלטון המקומי מתוך מטרה לגבש נוהל עבודה חדש שיפתור את הבעיה". משרד האוצר הוסיף, כי "במסגרת הוראת שעה למשרדים לשנת 2007 בכוונתנו לציין

20 במועד סיכום הביקורת כבר היו הרוסים כל הנכסים.

דגשים נוספים בעניין אופן ביצוע התשלומים הנ"ל שאמורים אף הם לצמצם את התופעה". ואכן בהוראת שעה משקי לשנת 2007 הורה משרד האוצר למשרדי הממשלה המשלמים לכלול בפקודת התשלום גם את הפרטים ההכרחיים הללו.

עיריית אשקלון

אי-גביית ארנונה בעבור נכס של משרדי ממשלה

עד סוף נובמבר 1999 חייבה עיריית אשקלון את משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) לשלם ארנונה בעבור מתחם ששטחו 435 מ"ר²¹. באותה העת הפסיקה העירייה לחייב את המשרד לשלם ארנונה בעבור הנכס, אבל הוסיפה לחייבו בעבור צריכת המים בנכס. בדיקה במתחם, שנעשתה במרס 2006, העלתה שמדובר בשטח מגודר ובו שלושה קרוונים וחניון המוחזקים בידי חברה בע"מ המנהלת פרויקט בשביל משרד השיכון. בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים שיש בהם כדי להסביר מדוע חדלה העירייה לחייב את המשרד בתשלום הארנונה בעבור הנכס. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי לאחרונה "הוציאה הודעת שומה" למשרד השיכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריית אשקלון להקפיד ולחייב הנכסים של משרד הבינוי והשיכון שבמתחם בארנונה. החלטותיה בדבר הפסקת חיוב הנכסים שבמתחם בתשלום צריכות להתקבל בהתאם להוראות הדין.

הטיפול של רשויות מקומיות בפיגורים של משרדי ממשלה בתשלום הארנונה

בצווי הארנונה של הרשויות המקומיות נקבע כי מועד תשלום הארנונה הוא 1 בינואר בשנה שבגינה על בעל הנכס לשלם ארנונה, וכי מי שישלם עד 31 בינואר באותה שנה את מלוא סכום הארנונה שהוטלה עליו, יקבל הנחה של 2% ופטור מתוספת מס, אם תוטל באותה שנה. עוד נקבע בצווים כי בעלי הנכסים רשאים לשלם את הארנונה בשישה תשלומים (אחת לחודשיים) צמודים למדד המחירים לצרכן.

משרד האוצר פרסם הוראת תכ"ס²² קבועה בשנת 1999 המחייבת את משרדי הממשלה לשלם את הארנונה גם על הנכסים שהם מחזיקים וכיצד עליהם לנהוג בכל הקשור לארנונה המוטלת על נכסיהם. בהוראת חוזר מנכ"ל משרד הפנים לרשויות המקומיות מנובמבר 2004 נקבע בין השאר, כי "משרד ממשלתי אשר קיבל דרישה לתשלום ארנונה שאינו חולק עליה ישלמה במועד". עוד נדרשו משרדי הממשלה לעשות בקרה לאחר כל תשלום כדי לוודא שהוא נקלט בחשבון המתאים.

הבדיקה העלתה כי המשרדים לא נהגו לפי ההוראה האמורה ושילמו את הסכומים באיחור, ואף בשנה שלאחר השנה שבעדה חויבו.

21 בשנת 1999 הסתכם החיוב השנתי בעבור המתחם בעשרות אלפי ש"ח.

22 תכ"ס - תקנות כספים ומינהל.

האיחור נגרם משום שהמשרדים אישרו את סכומי הארנונה שצוינו בצו רק לאחר שווידאו שהוא נכון, ומשום שהתשלומים הועברו לעיריות לא ישירות אלא באמצעות בנק האוצר לשלטון מקומי. יצוין שבדרך כלל משרדי הממשלה אינם נוהגים לשלם את הארנונה מראש, שכן החשש "למתנגד בדרך כלל להעברת התשלום כאמור.

משרד האוצר הסביר בתשובתו כי משרדי הממשלה מחויבים להעביר את תשלומי הארנונה דרך בנק אוצר השלטון המקומי, מכוח הסכם משנת 1998 בין משרד האוצר לבנק. המשרד הוסיף כי הבעיה מוכרת לו וכי במסגרת ביקורת שהחשכ"ל עושה בבנק אוצר השלטון המקומי בעניין מימוש ההסכם, נבדק גם עניין העברות תשלומי הארנונה ונעשה מיון של העברות הכספים לבנק האמור במטרה לקבוע נוהל עבודה חדש שיפתור את הבעיה.

עיריית ירושלים הסבירה, בספטמבר 2006, כי "דרך העברת תשלומי הארנונה ע"י משרדי הממשלה, כנהוג עתה, איננה יעילה ומצריכה מהעירייה מאמץ מיוחד. לצורך כך אף הוקם צוות מיוחד באגף השומה והגביה שכל מטרתו דירבון חשבי משרדי הממשלה לשלם את המגיע במועד, וכאשר מתקבלים התשלומים נדרשים עוד מאמצים רבים לברר עם הגורם הממשלתי המשלם עבור איזה נכסים ולאילו תקופה הוא מבקש לשייך את התשלום. מטבע הדברים, הדבר גורם לעירייה הוצאות ניכרות בגין עבודתם של עובדים אלה, עובדים שיכלו לתרום להכנסות העירייה מגורמים אחרים". העירייה הוסיפה, כי "דרך התנהלות זו בה התשלומים נעשים לא במועדים קבועים, יוצרת גם יתרות חוב בשל הפרשי ריבית והצמדה".

משרד האוצר הודיע בתשובתו כי בגלל ההנחיה בדבר ביצוע תשלומים דרך בנק אוצר השלטון המקומי הוא יום הסדר מיוחד למשרדי הממשלה בירושלים אשר יאפשר את שיוך התשלום לנכס ואז יהיה אפשר למנוע את התופעה האמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי עליו לפעול בהקדם ליישום ההסדר האמור.

תשלום ארנונה בעבור מרכזים רפואיים שבבעלות משרד הבריאות

בשלוש מהרשויות שנבדקו פועלים חמישה מרכזים רפואיים שבבעלות משרד הבריאות: שלושה בבאר יעקב - "אסף הרופא", "שמואל הרופא", "בריאות הנפש"; אחד באשקלון - "ברזילי"; ואחד בבאר שבע - מרכז בריאות הנפש.

המרכז הרפואי "אסף הרופא": למועצה המקומית באר יעקב הסכם מדצמבר 1998 עם המרכז הרפואי "אסף הרופא" שבו נקבע, בין היתר, כלהלן: סכום הארנונה השנתית שישולם למועצה (כ-3 מיליון ש"ח); הסכום האמור לא ישונה עד סוף שנת 2003 אלא אם כן ישתנה תעריף הארנונה לפי החוק; "סכום הארנונה השנתית כאמור לעיל מבטא נכונה את החיוב עבור השטחים המוחזקים על ידי בית החולים בפועל ואת ייעודם של השטחים לצו הארנונה של המועצה; לאחר 1.1.2004 חיוב הארנונה יגדל רק בגין אותם מבנים אשר בית החולים יתחיל את בנייתם לאחר 1.1.1999 ואשר שטחם הכולל יהיה יותר מ-20,000 מ"ר; לאור התרומה החשובה ורבת ההיקף אשר תורם בית החולים למועצה ולכל משלמי המסים במועצה בשירותים הרפואיים אשר הוא מעניק ובפיתוח התשתיות, תהיה המועצה מנועה מלהעלות כל טענות כלפי הסכם זה או לדרוש את ביטולו או שינויו".

עד שנת 2004 שילם המרכז הרפואי למועצה את סכומי הארנונה שנקבעו בהסכם. משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי בהסכם יש ליקויים, כלהלן:

1. בידי המועצה לא היה כל תחשיב שיש בו כדי להסביר כיצד חושב הסכום השנתי שנקבע בהסכם. המועצה קבעה הסדר תשלומים לשנים מספר בלא שמדדה את שטחי המרכז הרפואי.

2. הוראות ההסכם האמור, וקיבוע התשלום למשך שנים, סותרות את חובתה של המועצה לעדכן את סכום הארנונה בכל שנה בגלל כל המבנים הנוספים שהוקמו במרכז הרפואי במהלך השנה שחלפה (אם הוקמו). יוער בעניין זה כי גם אי-עדכון תעריפי הארנונה למבנים ששטחם הכולל אינו יותר מ-20,000 מ"ר אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הדין.

בתום תקופת ההסכם בשנת 2004 נמדדו שטחי המרכז הרפואי, והתברר שיש להגדיל במידה ניכרת את סכום הארנונה המוטלת על המרכז הרפואי. לפיכך בנובמבר 2004 שלחה המועצה למרכז הרפואי הודעת שומה מעודכנת ובה נקבע כי לפי המדידות האמורות על המרכז לשלם בגין אותה שנה ארנונה בסך 8.9 מיליון ש"ח במקום כ-4.8 מיליון ש"ח, וכי עליו לשלם גם הפרשים בסך 14.3 מיליון ש"ח בגין השנים 1998-2003.

בנובמבר 2004 שלחה המועצה הודעת שומה מעודכנת גם למרכז הרפואי "שמואל הרופא" (בסך כ-1.36 מיליון ש"ח) ולמרכז הרפואי "בריאות הנפש" (בסך כ-1.08 מיליון ש"ח). במרס 2005 הגישו שלושת המרכזים הרפואיים ערר למועצה על סכום הארנונה שחויבו לשלם. במאי 2005 נדחה הערר, ובאותו חודש הגישו שלושת המרכזים ערר לוועדת הערר לארנונה על סכום הארנונה האמור. ביוני 2005 מסרה ועדת הערר תשובה למרכזים הרפואיים.

ביולי 2005 התקיימה פגישה בהשתתפות נציגי המועצה ונציגי משרד הבריאות, ובה סוכם שהמדינה תשלם בעבור שלושת המרכזים בגין השנים 2003 ו-2004 ארנונה בסך 10 מיליון ש"ח לשנה (בניכוי התשלומים ששולמו) - סכום הנמוך בכ-6 מיליון ש"ח מזה שדרשה המועצה; עוד סוכם בפגישה כי משנת 2005 תשלם המדינה ארנונה בסך 9.4 מיליון ש"ח לשנה (בניכוי התשלומים שכבר שולמו), בכפוף ל"שנוי מצב הבינוי בפועל ו/או בכפוף לכל דין".

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולות המועצה המקומית באר יעקב במהלך העשור האחרון בכל הנוגע לגביית הארנונה מהמרכזים הרפואיים שבתחומה הייתה לקויה. ככלל, חתימה על הסכמים בדבר תשלומים גלובליים של ארנונה שתוקפם לכמה שנים מראש אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שגודל השטחים שיש לשלם בגינם ארנונה והנורמות שלפיהן נקבע הסכום לתשלום יכולים להשתנות בכל שנה. הגידול הניכר בסכומי הארנונה שבאו לביטוי בדרישות התשלום שהוציאה המועצה בשנת 2004 וכן סכום החיוב שנקבע בשנת 2005 מעוררים ספק באשר לתחשיבים שנעשו לקראת החתימה על ההסכם ב-1998. על המועצה לקבוע בכל שנה את סכום הארנונה שישלם כל אחד מהמרכזים הרפואיים על סמך נתוני השטחים העדכניים והוראות צו הארנונה שאושר לאותה שנה ולפרט בהודעות החיוב כיצד חושב הסכום.

המרכז הרפואי "ברזילי": הסכומים הנקובים בהודעות החיוב עד שנת 2004, ששלחה עיריית אשקלון למרכז הרפואי נקבעו לפי תכניות הבנייה ומפות.

בשנים 1997-2000 נתנה העירייה היתרים לבניית תוספות למבנים במרכז הרפואי ששטחן הכולל הוא 6,800 מ"ר, ובשנים 2000-2006 היא נתנה היתרים לבניית תוספות ששטחן הכולל הוא 1,300 מ"ר. כיוון שבידי העירייה לא היה מידע על מועד סיום הבנייה והאכלוס של המבנים שהוקמו, לא היה באפשרותה לעדכן את חיוב הארנונה מייד לאחר שהמרכז הרפואי החל להשתמש במבנים. עד שנת 2004 לא חויב המרכז הרפואי בעבור המבנים האמורים שהוקמו למן שנת 1997.

בשנת 2005 נעשו מדידות של שטחי המרכז הרפואי, ונמצאו פערים ניכרים בין תוצאותיהן ובין גודל השטחים שחויבו בארנונה עד אז. שטח הקרקע המבונה של המרכז הרפואי הוא כ-57,000 מ"ר, אף שהשטח שהמרכז חויב לשלם בגינו ארנונה עד אז היה כ-40,000 מ"ר בלבד. השטח הלא מבונה היה כ-183,000 מ"ר אף שעד אז חויב המרכז לשלם ארנונה בעבור כ-138,000 מ"ר בלבד.

בדצמבר 2005 דרשה העירייה מן המרכז הרפואי לשלם תוספת ארנונה בסך כ-2.3 מיליון ש"ח. בין שני הגופים התעוררה מחלוקת בעניין גודל השטחים הנוספים שיש לשלם בעדם ארנונה, ולכן החליטה העירייה כי בינתיים ישלם המרכז רק בעבור השטח שאינו במחלוקת.

בתחילת שנת 2006 שלחה העירייה למרכז הרפואי הודעת שומה לאותה שנה שהתבססה על נתוני שטח המרכז קודם שנעשו המדידות. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006, כי "בשלב זה ע"מ לאפשר לבית החולים להשיג ולהגיש ערר על המחלוקות שבינינו, ב"ח ימשיך לשלם ארנונה עפ"י הסיכום ורק לאחר החלטת ועדת ערר העירייה תפעל ככל שצריך לגביית הפרשי ארנונה". משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה, כי לפי החוק המועד להגשת ערר הוא בתוך 90 יום וכי אלה הסתיימו במרס 2006. עד יולי 2007 לא חויב המרכז הרפואי לשלם את הסכום המלא.

העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי היא לא ויתרה על דרישתה שהמרכז הרפואי ישלם לה את מלוא סכום הארנונה, אך הואיל ומדובר בפערים "דרמטיים" היא בחרה לשאת ולתת עם המרכז הרפואי ולא לתקן את החיובים באופן חד צדדי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי בהיעדר נתונים עדכניים על שטחי המרכז הרפואי נוצרו במהלך השנים פערים בין גודל השטחים שהיה צריך להטיל עליהם ארנונה לבין אלו שהוטלה עליהם ארנונה. על העירייה לחייב את המרכז הרפואי לשלם ארנונה בכל שנה לפי נתונים עדכניים בדבר שטחי המרכז ובהתאם לצו הארנונה שאישרה המועצה לאותה שנה ולנקוט את האמצעים העומדים לרשותה כדי לגבות את החובות במלואם.

מרכז בריאות הנפש הממשלתי בבאר שבע: מרכז בריאות הנפש הממשלתי בבאר שבע משתרע על שטח של כ-13,000 מ"ר. הבדיקה העלתה כי כ-9,700 מ"ר משטח המרכז מחויב משנות השמונים רק לפי שליש מהתעריף שנקבע לסוג "מרפאות פרטיות". בתיקי העירייה לא נמצא מה פשר החיוב החסר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית באר שבע כי עליה לעדכן את סכום החיוב של מרכז בריאות הנפש הממשלתי ולהעמידו לשיעור המלא בהתאם לחוק ההסדרים.

עיריית באר שבע מסרה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת היא פנתה למרכז לבריאות הנפש והודיעה לו על כוונתה לעדכן את החיוב ולהעמידו על השיעור המלא.

חיוב משרדי ממשלה באזור יהודה ושומרון לשלם ארנונה

הרשויות המקומיות באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש) פועלות לפי תקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן - התקנון), והתחיקה שנחקקה על פיו²³.

23 בפרק י"ז בתקנון, שהוסף בתיקון מס' 68 מ-14.7.91, נקבע כי "מפקד כוחות צה"ל באזור, רשאי ... להכריז בצו, שמועצה מקומית פלונית תיקרא 'עירייה', ומשניתן צו כאמור: (א) יחולו על אותה מועצה מקומית הוראות התקנון והתחיקה שהוצאו על פיו. (ב) בכל מקום בתקנון, או בתחיקה שהוצאה, על פיו, שבו כתובות המילים 'מועצה' או 'מועצה מקומית', יראו כאילו נאמר במקומן 'עירייה' או 'מועצת עירייה', לפי העניין".

בסעיף 76ב(א) לצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, נקבע כי מועצה תטיל בכל שנה ארנונה על הנכסים שבתחומה, לרבות אדמת בניין, וכי הארנונה תחושב לפי יחידת שטח ולפי סוג הנכס, שימושו ומקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס.

בסיכום חוות דעת משפטית שכתב במרס 2005 קצין ייעוץ מדור פנים בשם היועץ המשפטי לאיו"ש בנושא תחולתה של פקודת הפיטורין באיו"ש נכתב כלהלן:

"מן המקובץ לעיל עולה בבירור, כי פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין) מס' 18 לשנת 1938, חלה באיזור בנוסחה כפי שעמד בתוקף ביום 7.6.67 (דהיינו בנוסח אשר עמד בתוקף בתום המנדט הבריטי, למעט חלק ג' לפקודה אשר בוטל בחקיקה הירדנית).

מצאנו עוד, כי המוסדות הממשלתיים פטורים מארנונה כללית באיזור, בראש ובראשונה נוכח הוראות הפקודה עצמה, כפי תוקפה באיזור כיום. בסיס הפטור אף רחב בהרבה, ונסמך הוא על המשפט הבינלאומי המנהגי, שעה שעסקינן בכוחות הבטחון הפועלים בכפיפות למפקד כוחות צה"ל באיזור.

לטעמנו, אף לא תישמע טענת הרשויות המקומיות לפיה מן הצדק לבטל את הפטור האמור המוענק למוסדות הממשלתיים באיזור.

נדגיש, כי אין אנו שוללים ביצוע בחינה להתאמת דיני הארנונה הכללית, בהקשרים נקודתיים, לדינים הנהוגים בסוגיה זו במדינת ישראל."

עוד נכתב בחוות הדעת כי יש מקום שהמוסדות הממשלתיים ישלמו ישירות לרשויות המקומיות תמורת השירותים שהן מספקות להם "וזאת מטעמי מניעת עשיית עושר ולא במשפט"²⁴; סכום התמורה ייקבע בהתבסס על אומדן מחיר השירותים.

באפריל 2005 כתב עוזר למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן - העוזר) לסגנית בכירה ליועץ המשפטי של משרד הפנים כי חוות הדעת האמורה מקובלת על משרד המשפטים. העוזר ציין: "ככל שעמדתך הנה כי ישנה הצדקה לקדם תיקון חקיקה בעניינו עליך לפנות בעניין זה אל היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון... על מנת שתיעשה עבודת מטה, בשיתוף הצבא וגורמי ממשלה אחרים לבחינת הצעה זו".

ביוני 2006 התקיים במשרד המשפטים דיון בנושא "פטור מארנונה על נכסי מדינה באיו"ש". בדיון השתתפו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים אזרחיים), ראש תחום ערעורים במחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה, נציגים בכירים אחרים של משרד המשפטים ונציגים של משרדי השיכון, הפנים, והאוצר וכן היועץ המשפטי של עיריית אריאל ומעלה אדומים. הדיון נסב על השאלה אם על משרד השיכון לשאת בתשלומי ארנונה בעבור דירות ריקות שהוא מחזיק באיו"ש או בעבור דירות שמוחזקות באיו"ש מטעמו. בסיכום הדיון כתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), בין היתר, כי משרד השיכון אינו משמש "זרוע ארוכה" של מפקד כוחות צה"ל באזור (להלן - המפקד) ואין הוא פטור מתשלום ארנונה בעבור נכסים אלה, ולפיכך עליו לפרוע את חובות הארנונה של המשרד לרשויות מקומיות באיו"ש. עוד נכתב בסיכום הדיון כי משרד השיכון רשאי לבקש מן המפקד לקבוע את שיעורי הארנונה על דירות שהמשרד מחזיק באיו"ש לפי שיעורי הארנונה הנהוגים בשאר הרשויות המקומיות בישראל, וכי בקשה זו תיבחן לגופה.

בסיכום הדיון גם נעשתה אבחנה בין מוסדות שלטוניים המשמשים "זרוע ארוכה" של המפקד הצבאי באיו"ש (הריבון) לבין מוסדות שאינם כאלה. כך למשל נקבע, כי "ישנם מוסדות שלטוניים

24 בעניין זה יצוין כי ביולי 1994 כתבה מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה דאז אל היועצת המשפטית של האגודה למען החייל כי עמדת המדינה היא שעל אף הפטור מתשלומי הארנונה (שניתן באותה העת) ישלמו משרדי הממשלה לרשויות המקומיות כספים למימון עלות שירותים שניתנים להם.

באיו"ש אשר כלולים בוודאות בגדרי מונח 'ריבון' והם: הממשל הצבאי על שלוחותיו הביטחוניות, כגון צה"ל, משרד הביטחון, השב"כ ומשטרת ישראל; ושלוחותיו האזרחיות, כגון המינהל האזרחי". אשר למוסדות ממשלה שהגדרה זו אינה חלה עליהם נכתב בסיכום, כי אלה ייבחנו כל אחד לגופו, לפי אמות מידה שיבחנו את מטרותיו של הגוף, את אופי פעולותיו, האם הוא ממלא תפקידים שלטוניים, האם תכלית פעילותו מכוונת לטובת אינטרסים רחבים של הממשל הצבאי או לטובת אינטרסים של מדינת ישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים וליועץ המשפטי לממשלה כי סוגיית גביית ארנונה מגופים שלטוניים הפועלים באיו"ש היא סוגיה שכחה שכמה רשויות מקומיות באיו"ש נדרשות להתמודד עמה. על כן יש לוודא כי המסקנות המשפטיות הבאות לידי ביטוי במסמכים שפורטו לעיל מוכרות ונהירות לכלל הרשויות המקומיות באיו"ש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לתת הנחיה או חוות דעת אשר תקבע לכלל הרשויות המקומיות באיו"ש את העקרונות המשפטיים המנחים ותופץ לכולן. מסמך זה יסייע להן להחליט בנסיבות מעין אלו, ויבטיח כי מהגופים הממשלתיים הפועלים באיו"ש תיגבה ארנונה לפי עקרונות אחידים.

גביית ארנונה מחברות ממשלתיות

חברת החשמל לישראל בע"מ

חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל) מחזיקה בתחומי כ-160 רשויות מקומיות בנכסים משלושה סוגים עיקריים.

1. כ-350 משרדים ומתקנים ששטחם נרחב. המתקנים כוללים תחנות כוח, תחנות משנה, תחנות מיתוג, תחנות ניטור ומתקני תקשורת.

2. כ-12,000 תחנות מעבר (טרנספורמציה). בכל תחנת מעבר יש שנאים שנועדו להתאים את מתח החשמל למתח הדרוש לצרכנים. השטח של רוב התחנות הללו הוא כמה עשרות מ"ר, והן שוכנות במבני מגורים ובבנייני משרדים או במבנים נפרדים.

3. קווי מתח גבוה שנתמכים בכ-1,000 עמודי חשמל שקוטר בסיסם הוא 32 מ"ר. חברת החשמל אינה מחויבת לשלם ארנונה בעבור עמודים אלה²⁵.

בשנים 2003-2005 שילמה חברת החשמל לרשויות המקומיות ארנונה בסך כ-244 מיליון ש"ח, כ-312 מיליון ש"ח וכ-337 מיליון ש"ח, בהתאמה, על נכסיה שבתחומיהן.

ברשויות שנבדקו יש שתי תחנות כוח ("רוטנברג" באשקלון ו"אלון תבור" בעמק יזרעאל), 26 תחנות משנה (18 בירושלים, 6 בבאר שבע ו-2 בעמק הירדן) ומאות רבות של תחנות מעבר.

25 בשנים האחרונות התעוררו מחלוקות בין כמה רשויות מקומיות לבין חברת החשמל בנוגע לפירוש הסעיף בפקודת העיריית הפוטר מתשלום ארנונה בעבור תשתיות. בעקבות המחלוקות הגישו רשויות מקומיות לבתי משפט תביעות שנועדו לחייב את חברת החשמל לשלם ארנונה בעבור עמודים אלה. במועד סיום הביקורת עדיין תלוי ועומד. משום כך נושא זה לא נבדק במסגרת הביקורת.

תחנות כוח

תחנת הכוח "רוטנברג" באשקלון

לפי נתוני עיריית אשקלון, שטח הקרקע המבונה של התחנה הוא כ-211,000 מ"ר והשטח הלא מבונה הוא כ-1,167,000 מ"ר. חיוב חברת החשמל נעשה לפי מדידות שביצעה החברה בחצי מהשטח המבונה. הארנונה על השטח המבונה שלא נמדד (כ-100,000 מ"ר) חושבה לפי תכניות והיתרי בנייה. בשנים 2003-2005 הסתכמו תקבולי הארנונה של העירייה בגין תחנת הכוח בכ-37.6 מיליון ש"ח לשנה, בממוצע. במהלך השנים חתמו העירייה וחברת החשמל על כמה הסכמים בדבר אופן חיוביה של החברה בארנונה בעבור תחנת הכוח, האחרון שבהם נחתם בשנת 2002, ונקבעו בו חיובי הארנונה של החברה לשנים 1999-2002.

במאי 2004 הוגשה לעירייה, לבקשתה, חוות דעת משפטית של משרד עורכי דין המייעץ למחלקת הגבייה של העירייה, בעניין החיוב של חברת החשמל בארנונה בעבור תחנת הכוח. בחוות הדעת נאמר שסכומי הארנונה שהעירייה חייבה את החברה לשלם ושחושבו לפי ההסכמים האמורים מקצתם היו חלקיים ומקצתם היו חסרים, כלהלן:

1. סכום הארנונה על הסככות²⁶ (ששטחן הכולל כ-49,000 מ"ר) נקבע לפי תעריף נמוך מהתעריף המזערי שנקבע בתקנות ההסדרים. עקב כך חייבה העירייה את חברת החשמל בכל שנה מאז חתימת ההסכם בסכום ארנונה קטן בכ-640,000 ש"ח מזה שהיה עליה לשלם.
 2. בהסכם מ-1999 נתנה העירייה לחברת החשמל פטור קבוע מארנונה בעבור אזור ששטחו כ-125 דונם הנמצא בתחנת הכוח. מחוות הדעת עולה כי מדובר בקרקע מוקפת גדר שהיא בעצם עתודה, המשמשת לחניה, למעבר ולדרכי גישה לאזור וכי החברה היא המפיקה את עיקר התועלת מקרקע זו ו"בעלת הזיקה הקרובה ביותר לשטחים אלו".
 3. בהסכם מ-1999 נקבע גם כי תעריף הארנונה שלפיו תחויב חברת החשמל בגין "קרקע תפוסה" יוקטן ב-23%. בחוות הדעת נכתב כי לפי חוק ההסדרים לא הייתה העירייה רשאית "להפחית תשלומי ארנונה של נישום" בלי אישור של שר האוצר ושר הפנים. הפחתת התעריפים לא אושרה.
 4. בהסכם משנת 2002²⁷ נקבע, כי התעריף למבנים הנמצאים בתחנת הכוח ששטחם גדול מ-130,000 מ"ר יופחת בכ-25%. גם את ההפחתה הזאת לא אישרו שר האוצר ושר הפנים.
- שלושה ימים לאחר קבלת חוות הדעת כתב גזבר העירייה למנהל מחלקת ההכנסות כי אינו ממליץ "לפתוח" לפי שעה את ההסכם עם חברת החשמל וכי יש להסב את תשומת לבו של החברה לעובדה שהעירייה אינה פועלת לפי חוות הדעת.
- בעניין חוות הדעת הסבירה חברת החשמל בתשובתה מדצמבר 2006, כי 675 דונם מהשטח הועברו מתחום המועצה האזורית "חוף אשקלון" לתחום השיפוט של העירייה ומכיוון שהתעריף של העירייה למ"ר "קרקע תפוסה" היה גבוה בכ-370% מהתעריף של המועצה, התשלום של החברה בגין אותו שטח היה אמור להסתכם בכ-11 מיליון ש"ח לשנה, סכום שאיננו סביר. החברה ציינה שגם תעריף למבנים שנקבע לתחנת הכוח בצווי הארנונה של העירייה, עד מועד הסדר הפשרה, היה בלתי סביר בהתחשב בשטחי הבנייה הגדולים.

עיריית אשקלון השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2006, כי במשך השנים היא הקפידה ליישב את המחלוקת עם חברת החשמל בעניין חיובי ארנונה "בדרך של הסכמה והבנה", כיוון שמדובר

26 לפי צו המסים של העירייה, סככות הן "שטח מקורה כאשר הקרוי נשען על עמוד/עמודים ו/או על קיר/קירות ובלבד שלא יהיו יותר משני קירות ושיהא פתוח לגמרי משני צדדיו האחרים".

27 ההסכם משנת 2002 קבע הנחה נוספת על זו שנקבעה בהסכם משנת 1999.

ב"נישום אסטרטגי" שחלק ניכר מהכנסות העירייה מקורו במסים שהוא משלם, וכי חוות הדעת ניתנה בעקבות ניסיונות של החברה לשכנע את העירייה לעשות שינויים בהסכמים, באמצעות העלאת כל מיני טענות כלפיה, כגון תעריפים מוגזמים של ארנונה בעבור קרקע מבונה וקרקע לא מבונה והטלת ארנונה על קרקעות שפטורות מארנונה. בעניין זה מסרה חברת החשמל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 כי לא עשתה כל ניסיון להביא "לפתיחת" ההסכמים עם העירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטות העירייה בדבר הקטנת תעריפי הארנונה לחברת החשמל שעוגנו בהסכם משנת 1999 נתקבלו שלא לפי הוראות החקיקה בדבר הארנונה. זאת ועוד, היקף תשלומיה של החברה לעירייה אין בו כדי להשפיע על השומה שהעירייה קובעת. לפי חוות הדעת המשפטית שקיבלה העירייה, היה עליה לתקן את החיוב של החברה ולהתאימו להוראות הדין. על העירייה להקפיד ולחייב את חברת החשמל בכל שנה בהתאם לצו הארנונה שאישרה המועצה לאותה שנה.

תחנת הכוח "אלון תבור" בעמק יזרעאל

במתחם תחנת הכוח "אלון תבור" שבמועצה האזורית עמק יזרעאל נמצאים שני אתרים: באחד, ששטחו כ-89,000 מ"ר, יש שתי טורבינות גז שפועלות שנים רבות (להלן - האתר הישן); ובשני, ששטחו כ-53,000 מ"ר, יש שתי טורבינות גז חדשות שחברת החשמל לא הפעילה באופן סדיר עד מועד סיום הביקורת (להלן - האתר החדש). תקבולי הארנונה של המועצה האזורית בעבור מתחם תחנת הכוח בשנים 2003-2005 היו בסך כ-2.1 מיליון ש"ח לשנה, במוצק.

בשנים 2004-2005 סיווגה המועצה את כל הקרקעות המבונות בתחנת הכוח בסוג מיוחד "בניין או מתקן המשמש לצורכי חברת חשמל". בכל אחת מהשנים 2005-2007 פנתה המועצה למשרד הפנים בבקשה לשנות את הסוג לסוג בניין ו/או מתקן המשמש להפקת חשמל ו/או להולכת חשמל, והמשרד אישר, בכל שנה, לשנות את הסוג לשנה אחת. המועצה הסבירה למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 2006, כי נכסי חברת החשמל אינם מחויבים לפי התעריף שנקבע לסוג המיוחד, אלא לפי תעריף שנקבע בהסכם בינה ובין החברה (ראו להלן).

הבדיקה העלתה כי בהסכם שנחתם בין המועצה לחברת החשמל במרס 2000 ושתוקפו פג בסוף שנת 2002, נקבעו הסוגים של שטחי המתקנים והקרקע באתר הישן לצורך קביעת תעריפי הארנונה והסכומים שיש לשלם בעבור אותם שטחים. למרות זאת נמצא שער שנת 2005 הוסיפה המועצה לחייב את החברה לשלם ארנונה על פי אותו הסכם, אף שהוראותיו לא עלו בקנה אחד עם הוראות צווי הארנונה של המועצה. לדוגמה, כ-25% משטח המבנים של חברת החשמל חויבו לפי תעריף נמוך מזה שנקבע בצו הארנונה של המועצה (כ-140-147 ש"ח למ"ר במקום כ-155 ש"ח למ"ר).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי האופן שבו סיווגה את שטחי המתקנים והקרקע באתר הישן בשנים 2002-2005 לא עלה בקנה אחד עם הוראות צווי הארנונה של המועצה.

תחנות משנה

להלן נתונים על תחנות המשנה הפועלות בשלוש מהרשויות שנבדקו, על שטחיהן (במ"ר) ועל הסכומים ששילמה חברת החשמל בעבורן בשנים 2004-2005 (בש"ח):

שם הרשות המקומית	מספר התחנות	גודל השטח			התשלום	
		מבונה	קרקע	סה"כ	בשנת 2004	בשנת 2005
עיריית ירושלים	18 ⁽¹⁾	21,405	113,801	135,206	6,186,253	6,667,820
עיריית באר שבע	6	13,575	88,014	101,589	(2)	(2)
המועצה האזורית עמק הירדן	2 ⁽³⁾	6,209	57,193	63,402	202,002	2,502,002 ⁽⁴⁾

1. חברת החשמל מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 נתונים ולפיהם מספר תחנות המשנה בתחום עיריית ירושלים הוא 12, מהן 5 לא נמדדו.
2. לא היה אפשר להבחין בין הסכומים ששילמה החברה בעבור תחנות המעבר ובין סך כל התשלומים ששילמה בעבור כל נכסיה.
3. אחת מהן היא תחנת מיתוג.
4. מזה 2.3 מיליון ש"ח בגין שנים קודמות.

להלן הממצאים העיקריים שהעלתה הבדיקה בעניין הארנונה ששילמה חברת החשמל לשלוש הרשויות המקומיות בעבור תחנות המשנה:

1. במשך שנים לא מדה עיריית ירושלים את השטח של שמונה מתחנות המשנה שבתחום שיפוט. החיוב של חברת החשמל בעבור התחנות נעשה במהלך השנים לפי נתוני תכניות בנייה שרובן הוכנו לפני כ-30 שנה. בינואר 2006, בעת הביקורת, ביקשה העירייה לראשונה מהחברה לאפשר לה למדוד את שטחי תחנות המשנה האמורות.

בהסכם בין העירייה ובין חברת החשמל משנת 1996 נקבע כי תחנות המשנה יחויבו לפי הסוג "תעשייה" - התעריף הנמוך ביותר של שטחים מבונים לפי צו הארנונה של העירייה. כשהחלה העירייה בשנים 1998 ו-2003 למדוד את שטחיהן של חלק מתחנות המשנה שבתחומה, היא שינתה את הסיווג של רובן שנמדדו לסוג "משרדים", שהתעריף שנקבע לו גבוה פי שלושה ויותר מזה שנקבע לבניינים מסוג "תעשייה". עד יולי 2006 לא שילמה החברה את מלוא הסכום לשנים 2003-2005 שנקבע לפי הסוג "משרדים".

2. שטח תחנות המשנה בתחום העיר באר שבע נמדד לראשונה בשנת 2002, ושטח תחנות המשנה בעמק הירדן נמדד לראשונה בשנת 2004. המדידות של התחנות האמורות העלו כי השטח המבונה גדול מהשטח המבונה שבעבורו חויבה חברת החשמל בארנונה עד מועד המדידה.

(א) לפני המדידות האמורות חויבה חברת החשמל לשלם ארנונה בעבור שטח מבונה של תחנת המיתוג בעמק הירדן שגודלו 355 מ"ר, והמדידות העלו כי השטח המבונה של התחנה הוא 5,156 מ"ר, כלומר פי 14 ויותר מזה שבעבורו חויבה החברה לשלם.

בעקבות המדידות שעשתה המועצה האזורית עמק הירדן, נשלחה לחברת החשמל הודעת חיוב. החברה הגישה למועצה ערר והשגה על החיוב, ולאחר שהמועצה דנה בעניין היא חתמה עם החברה על הסכם פשרה. בהסכם הפשרה נקבע שהחברה תשלם למועצה 2.3 מיליון ש"ח שהם כ-10% מכ-23.5 מיליון ש"ח שהחברה חויבה לשלם בעקבות המדידה האמורה. לא נמצא במועצה האזורית תחשיב בכתב שיש בו כדי להסביר כיצד נקבע שהחברה תשלם 2.3 מיליון ש"ח בלבד.

עוד נמצא כי התעריפים שנקבעו בהסכם הפשרה מדצמבר 2005, ולפיהם משנת 2006 מחושב סכום הארנונה שיש להטיל על החברה, לא נקבעו לפי צו המסים של המועצה, אף שמפורטים בו סוגים מתאימים לנכסים אלה - קרקע מבונה וקרקע תפוסה המשמשים לייצור חשמל.

החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006, כי הסכום ששולם לפי הסכם הפשרה נקבע משום שהודעת החיוב המקורית הייתה "מנופחת ומופרזת"; חיוב שטחי מסדרי החשמל²⁸ נקבע לפי תעריף "בלתי סביר באופן קיצוני"; המועצה דרשה "חיוב רטרואקטיבי בניגוד לדין שבע שנים לאחר, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית" וגם הארנונה בעבור שטחי המבנים נקבעה "בתעריף בלתי סביר באופן קיצוני".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית באר שבע כי הפער הגדול בין סכום החיוב המקורי (23.5 מיליון ש"ח) לבין הסכום הסופי (2.3 מיליון ש"ח לפי ההסכם) מעורר ספק בדבר תהליכי הבדיקה וההחלטה שקיבלה בעניין זה. אם דרישת התשלום המקורית התבססה על הוראות צו המסים כי אז קשה להסביר את ההחלטה להקטין את שיעור החיוב ב-90% מהחיוב המקורי.

(ב) שלוש תחנות משנה בתחום עיריית באר שבע חויבו בארנונה לשנת 2006 בעבור שטחים לא מבונים שפורטו בנספח להסכם הפשרה, אף שבמדידה שנעשתה בשנת 2004 נמצא שהשטחים הלא מבונים גדולים בכ-3,500 מ"ר מאלה שהוטלה עליהם ארנונה. בעירייה לא נמצא תחשיב שיש בו כדי להסביר מדוע לא חויבו כל השטחים על פי תוצאות המדידה, ולא נמצא בידה מסמך המפרט על אילו מהשטחים הוטלה ארנונה.

תחנות מעבר

1. להלן נתונים שהיו בידי הרשויות שנבדקו על מספר תחנות המעבר שבתחומיהן ועל השטח הכולל של התחנות בשנת 2005 (במ"ר):

תחנות מעבר		הרשות המקומית
השטח	המספר	
38,214*	470*	עיריית ירושלים
10,420	250	עיריית באר שבע
10,369	181	עיריית אשקלון
9,525	233	עיריית רמת גן
7,997	66	עיריית לוד
1,250	58	מועצה אזורית עמק יזרעאל
922	14	עיריית אריאל
80	7	מועצה אזורית עמק הירדן
134	6	מועצה מקומית באר יעקב

* לפי נתוני חברת החשמל מספטמבר 2006, מספר תחנות המעבר בתחום ירושלים הוא 1,029 ושטחן הכולל הוא 39,291 מ"ר.

28 מסדר חשמל הוא שטח הקרקע שעליו מותקנים או עוברים קווי תשתית עיליים ותת-קרקעיים להובלת חשמל, תיבות הסתעפות, שנאים, עמודי חשמל, עוגנים ואבזרים אחרים, שאליהם מחוברים קווי תשתית ומתקנים אחרים המשמשים את תחנת הכוח ו/או תחנת המשנה, לרבות שטחי המתקנים והעמודים עצמם.

הבדיקה העלתה כי עד השנים 2004 ו-2005 לא היה לארבע מהרשויות שנבדקו (עיריות לוד ואריאל, המועצות האזוריות עמק הירדן ועמק יזרעאל) מידע על קיום תחנות המעבר שבתחומיהן, והן לא חייבו את חברת החשמל לשלם ארנונה בעבור תחנות אלו. לעיריות ירושלים, באר שבע, אשקלון ורמת גן היה מידע חלקי²⁹ שקיבלו מהחברה על שטח התחנות שבתחום שיפוטן.

במועד סיום הביקורת נמצא שאחדות מהרשויות האמורות תבעו מחברת החשמל לקבל תשלומי ארנונה, בגין השנים 2004-2005, עבור תחנות המעבר.

משרד מבקר המדינה העיר לשמונה הרשויות המקומיות האמורות כי במהלך השנים היה עליהן לרכז מידע עדכני על כל תחנות המעבר שבתחומיהן. לשם כך נדרשה פעילות מתואמת של מחלקת ההנדסה ומחלקת הגבייה של כל רשות מקומית. יצוין שבית המשפט המחוזי בנצרת קבע בפסק דין במרס 2004 כי עיריית צפת הייתה אמורה לדעת כמה תחנות מעבר נמצאות בתחום שיפוטן³⁰:

"כמי שיש לה מפקחים האמורים לאתר נכסים וכמי שיש לה קרבה, לפחות פיסית אם לא משפטית, לוועדה לתיכנון ובנייה..., העוסקת ברישוי הקמתם של חדרי ההשנאה הייתה המשיבה יכולה לדעת בעצמה ובזמן אמת כמעט כמה חדרים הוקמו בתחומה ולהטיל עליהם בזמן את החיוב הנכון"³¹.

2. הביקורת העלתה ליקויים בפעילותן של הרשויות המקומיות בכל הנוגע לחיוב חברת החשמל בארנונה בעבור תחנות המעבר שבתחומן.

עיריית ירושלים: עד שנת 2004 שילמה חברת החשמל לעירייה ארנונה בעבור כ-470 תחנות מעבר שבתחומה, ששטחן הכולל כ-18,300 מ"ר. בעבור רוב תחנות המעבר חויבה החברה לשלם לפי תעריף שנקבע לסוג "מבני תעשייה", תעריף שהיה 105-63 ש"ח למ"ר, לפי האזור שבו נמצאת התחנה.

במרס 2005 פנתה העירייה לחברה וציינה כי להערכתה "חברת החשמל מחזיקה בתחום השיפוט של עיריית ירושלים במספר רב של חדרי טרנספורמציה" וביקשה שהחברה תמסור לה "בהקדם האפשרי פירוט מלא של חדרי הטרנספורמציה המצויים בתחום שיפוטן של העירייה, לרבות מיקום הנכסים, שטחם, השימוש הנעשה בהם ומועד תחילת החזקה וסיום בנייתם".

ביוני 2005 שלחה העירייה לחברת החשמל הודעת חיוב לשנים 1998-2004; ההודעה התבססה על הערכה האמורה שעשתה העירייה, ונאמר בה שעל החברה לשלם לעירייה כ-89 מיליון ש"ח בגין אותן שנים בעבור 1,500 תחנות מעבר, וכ-7.7 מיליון ש"ח בגין שנת 2005. העירייה העריכה כי השטח הכולל של התחנות הוא כ-30,000 מ"ר וקבעה שתעריף חדרי המעבר ששטחם עד 150 מ"ר ייקבע לפי הסוג "משרדים, שירותים ומסחר", ולפיכך יהיה כ-258 ש"ח למ"ר³². בנובמבר 2005 טענה החברה, בין היתר, כי "הודעת החיוב מתייחסת לשטח כולל מופרז שאינו תואם את נתוני האמת... ראוי וצודק לבטלה לאלתר".

29 לאחר שחברת החשמל העבירה לעיריות האמורות מידע מקיף על תחנות המעבר שבתחומיהן התברר שעד אז היה בידיהן מידע חלקי בלבד.

30 עת"מ (נצרת) 239/03 חברת חשמל לישראל בע"מ נ' עיריית צפת (פורסם בתקדין).

31 באותו פסק דין נמתחה ביקורת על התנהלות חברת החשמל ונאמר כי: "חברת החשמל היתה אמורה לדעת מה מספרם של החדרים שברשותה המוצבים בתחום העיר ולדווח למשיבה מעת לעת על התחלת השימוש בכל אחד מהם על מנת שיחוייבו בארנונה."

32 על כך העיר משרד מבקר המדינה כי בפסק הדין האמור בעניין עיריית צפת נאמר: "מבין השניים נראה לי כי חדר ההשנאה דומה יותר למחסן מאשר לבניין: חדר הטרנספורמציה הוא חדר סגור, הנמצא ברחוב או בתוך בנין ובתוכו פועל שנאי, הוא אינו מאויש ואינו צורך שום שירותים מהעירייה. העובדה שהוא אינו משמש לאחסנת מוצרים מתחלפים אינה בעלת משקל בעיניי".

בפברואר 2006 קיבלה העירייה מידע מחברת החשמל ולפיו שטח תחנות המעבר בעיר הוא 38,214 מ"ר. בעקבות זאת שלחה העירייה לחברה הודעת חיוב לשנת 2006 בסך כ-10 מיליון ש"ח וערכנה את הודעת החיוב בגין השנים 1998-2005, לפי הנתונים החדשים, לכ-202 מיליון ש"ח. עד יולי 2007 לא שילמה החברה לעירייה ולו חלק מן הסכום האמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, החובות שצברה חברת החשמל במשך השנים, המגיעים לכ-200 מיליון ש"ח, מלמדים שהעירייה נהגה באופן לא תקין. העניין צריך להיפתר בהקדם בדרכים שקבע החוק.

עיריית באר שבע : שטח תחנות המעבר בעיר נמדד לראשונה בסוף שנת 2003. עד אז חויבה חברת החשמל לשלם בעבורן ארנונה על סמך נתונים של תכניות בנייה והיתרי בנייה. ביולי 2004 ובינואר 2005 שלחה העירייה לחברה הודעת חיוב בעבור תחנות המעבר, ולפיה על החברה לשלם לה כ-18.1 מיליון ש"ח עד סוף שנת 2005. באפריל 2005 הגיעה העירייה לידי "הסכמה בפשרה" עם החברה, ולפיו תשלם לה החברה משנת 2006 ואילך ארנונה שתעריפה ייקבע לפי הסוג "מחסנים לבניינים", וכן תשלם לה סכום חד-פעמי של כ-4.1 מיליון ש"ח ובכך יסולק החוב שנצבר עד 2005.

נמצא כי בידי העירייה לא היו מסמכים או תחשיב שיש בהם כדי להסביר כיצד נקבע הסכום החד-פעמי ומדוע היא ויתרה על סכום של כ-14 מיליון ש"ח מדרישת התשלום המקורית.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה, כי "ההסדר שהושג ממחיש את היתרון שבפעילות העירייה... ניהול מו"מ וסיומו תוך פרק זמן קצר". חברת החשמל הסבירה, בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006, כי הודעת החיוב ששלחה העירייה הייתה "פיקטיבית, מופרזת ומשוללת יסוד ... מנוגדת לדין ... הוכנה לעירייה על פי יועצים פרטים, המונעים משיקולים כלכליים גרידא, אשר ביקשו להגדיל את חויבה של חברת החשמל ב'שיטת מצליח' ולאחר ניהול משא ומתן הוסדרו המחלוקות העובדתיות והמשפטיות בין הצדדים בהסכם ואין כל תימה, איפוא, על כך ששומת ארנונה מנופחת ובלתי חוקית ... הפכה, לבסוף, לאחר הפחתת החיובים הבלתי חוקיים בעליל, ושקלול ומיצוע טענות הצדדים השונות, לשומה מוסכמת של כ-4.1 מיליון ש"ח".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית באר שבע שכל הודעת חיוב כמו כל החלטה וסיכום עם חייבי ארנונה צריכים להתבסס על תחשיבים מפורטים בכתב של נתוני שטחים, סוגים ותעריפים בהתאם לצו הארנונה התקף. מאחר שתחשיבים כאלה לא נמצאו בעירייה וגם לא הוצגו מסמכים המפרטים את המחלוקות שעליהן נסבו המשא ומתן והפשרות שנעשו בעניין כל מחלוקת, אין לדעת לפי מה חישבה העירייה את הסכום הנקוב בהודעת התשלום ששלחה לחברת החשמל בשנת 2004, ועל מה מבוססת החלטתה מאפריל 2005 להתפשר.

עיריית אשקלון : העירייה החלה לחייב את חברת החשמל לשלם ארנונה בעבור תחנות המעבר בעיר רק בשנת 2004, אף שלפי הנתונים שהיו בידה, רבות מהן החלו לפעול לפני שנים רבות. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי עד שנת 2004 היא לא חייבה בגין התחנות הללו משום שלא ידעה שאפשר לחייב בגין השטחים הללו.

בסוף שנת 2004 חתמה העירייה עם החברה על הסכם ולפיו תשלם לה החברה ארנונה בעבור 114 תחנות מעבר ששטחן הכולל הוא 4,590 מ"ר, וכן תשלם סכום חד-פעמי בסך 2.2 מיליון ש"ח בגין שלוש שנים וחצי שקדמו למועד ההסכם.

הביקורת העלתה שהעירייה חייבה את החברה לשלם בעבור השימוש בתחנות המעבר בשלוש וחצי השנים האמורות לפי תעריף שרירותי (132 ש"ח למ"ר), שאינו נקוב בצו המסים של העירייה.

חברת החשמל הסבירה בעניין זה, כי התעריף נקבע במשא ומתן ו"מהווה שקלול של העמדות השונות והמנוגדות של הצדדים, ומיצוען, כך ששומות הארנונה המבוססות על העקרונות שנקבעו בהסכם אינן מבטאות פטור או הנחה מארנונה".

עיריית רמת גן : עד שנת 2004 שילמה חברת החשמל לעירייה ארנונה בעבור 80 תחנות מעבר ששטחן הכולל הוא 3,271 מ"ר. בדצמבר 2004, בעקבות בדיקה שעשה משרד עורכי דין, שלחה העירייה לחברה הודעת חיוב לשנים 1988-2004 בסך כ-11.1 מיליון ש"ח בעבור תחנות המעבר. הודעת החיוב התבססה על הערכת העירייה ששטח התחנות הוא 5,000 מ"ר. בהודעת החיוב צוין: "במהלך השנים נמנעה חברת החשמל מלדווח לעירייה על קיום של חלק גדול מהחדרים וכפועל יוצא היא נמנעה מלשלם ארנונה כללית בגין חדרים אלה... מועברת אליכם הודעה זו אשר מבוססת על נתונים שהצטברו בעירייה וכן על דרך הערכה".

ביולי 2005, בעקבות ערעור והשגות שהגישה חברת החשמל על הודעת החיוב האמורה, חתמה עמה העירייה על הסכם ובו נקבע שהחברה תשלם לה סכום חד-פעמי של 3.7 מיליון ש"ח. בנספח להסכם פורטו 233 תחנות המעבר שבעיר, כפי שדיווחה לה החברה, וצוין כי שטחן הכולל הוא 9,525 מ"ר, וכי על פי שטח זה חושב הסכום.

חברת החשמל הסבירה בדצמבר 2006, כי סכום החיוב הרטרואקטיבי וסכום הפרשי ההצמדה והריבית הסתכמו בכ-9.8 מיליון ש"ח מהסכום הנקוב בהודעת החיוב; זאת ועוד, הודעת החיוב הייתה "פיקטיבית, מופרזת ומשוללת יסוד" ולכן היא קיימה משא ומתן עם העירייה ובסיומו נקבע הסכם החד פעמי, שהוא פשרה.

עיריית לוד : לפי נתוני חברת החשמל היא מחזיקה בתחום השיפוט של עיריית לוד 66 תחנות מעבר. במשך השנים גבתה העירייה מהחברה ארנונה בעבור עשר תחנות מעבר בלבד. סכום הארנונה ששילמה החברה לשנת 2005 בעבורן היה כ-77,000 ש"ח. בעת הביקורת לא ידעה העירייה מהו מספרן של תחנות המעבר בעיר ומהו שטחה ומקומה של כל תחנה. העירייה אף לא עשתה בעצמה בדיקה כדי לאתר את שאר התחנות.

בעקבות הביקורת שלחה העירייה במרס 2006 הודעת חיוב לחברת החשמל בסך כ-5.2 מיליון ש"ח לשנים 1999-2005 בעבור 56 תחנות המעבר שלא חויבו בתשלום באותן שנים.

חברת החשמל טענה בדצמבר 2006, כי הודעת החיוב שנשלחה אליה היא "פיקטיבית, מופרזת ומשוללת יסוד" וכי "בימים אלו הצדדים מצויים בשלב בו מוחלפות ביניהם טיוטות של הסכם, אשר יחתם לאחר גיבוש נוסח מוסכם".

עיריית אריאל : באפריל 2005 חייבה עיריית אריאל בפעם הראשונה את חברת החשמל לשלם ארנונה בעבור 14 תחנות המעבר שהחברה מחזיקה בעיר. הודעת החיוב שנשלחה לחברה הייתה לשנים 1998-2005. כמו כן נדרשה החברה להמציא לעירייה רשימה של כל תחנות המעבר בעיר ולציין בה את השטח של כל תחנה ופרטים אחרים.

במאי 2006 המציאה העירייה למשרד מבקר המדינה טיוטת הסכם בדבר הטלת ארנונה על תחנות המעבר, הסכם שהתגבש באותה העת בינה ובין חברת החשמל. עד דצמבר 2006 לא נחתם ההסכם.

המועצה האזורית עמק יזרעאל : בתחום המועצה האזורית עמק יזרעאל יש 58 תחנות מעבר, ושטחן הכולל הוא כ-1,250 מ"ר.

עד שנת 2005 לא היה בידי המועצה מידע על תחנות המעבר שבתחומה, ועד אז היא לא ביקשה מחברת החשמל מידע בעניין ואף לא פעלה בעצמה לאיתור התחנות. בשנת 2005 איתרה המועצה 24 תחנות מעבר בתחומה ששטחן הכולל הוא 285 מ"ר. במאי 2006 מסרה החברה למועצה נתונים על מספר תחנות המעבר שבתחום שיפוט ועל שטחיהן.

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי הבדיקה של תחנות המעבר שבשטחה הסתיימה בשנת 2005 וכי חברת החשמל תשלם לה ארנונה בעבורן משנת 2003 ואילך.

המועצה האזורית עמק הירדן: בתחום השיפוט של המועצה האזורית עמק הירדן יש שבע תחנות מעבר. עד שנת 2005 לא פעלה המועצה לרכז מידע עדכני על תחנות המעבר שבתחומה.

בנובמבר 2005 ביקשה המועצה לראשונה מחברת החשמל רשימה של תחנות המעבר שבתחום שיפוט. החברה המציאה לה את הרשימה באפריל 2006. במאי 2006 שלחה המועצה לחברה הודעת חיוב לתשלום ארנונה לשנים 1999-2005 בעבור תחנות המעבר שעליהן דיווחה החברה. נמצא כי הסכום הנקוב בהודעת החיוב חושב לפי תעריף שאינו מצוין בצו הארנונה של המועצה.

חברת החשמל הסבירה בדצמבר 2006 כי התעריף נקבע במסגרת הסכם הפשרה שהיא חתמה עם המועצה, לאחר שהמועצה שלחה לה הודעת חיוב "פיקטיבית, מופרזת, בלתי חוקית ובטלה".

הממצאים האמורים מעידים שבמשך שנים היו ליקויים יסודיים בטיפול של הרשויות המקומיות שנבדקו בגביית ארנונה בגין מאות תחנות מעבר של חברת החשמל. הרשויות לא גבו במשך שנים ארנונה בעבור תחנות המעבר, ואף לא פעלו לריכוז מידע מלא על התחנות שבתחומן; המועצה האזורית עמק הירדן אף סיווגה את תחנות המעבר שלא לפי הסוגים שצוינו בצווי הארנונה שלהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שקיימת הצטברות של חוב כספי גדול כל כך של רשות שלטונית אחת לרשויות שלטוניות אחרות מעידה על בעיה הדורשת פתרון. על הרשויות המקומיות לפעול לריכוז מידע עדכני על תחנות המעבר שבתחומן, ולחייב את חברת החשמל לשלם ארנונה על פי מידע זה. כמו כן ראוי שחברת החשמל שהיא חברה ממשלתית תסייע לרשויות המקומיות בדרך של העברת המידע העדכני שבידה לידיהן ובכך תקדם את הטיפול בגביית הארנונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בגלל הטיפול הלקוי של הרשויות המקומיות בגביית הארנונה בגין תחנות המעבר צברה חברת החשמל חובות גדולים והתקיימו משאים ומתנים בינה וביניהן כדי להגיע להסדרי פשרה בדבר תשלום החובות שנצברו ותשלומי הארנונה השוטפים בגין תחנות המעבר.

חברת החשמל מסרה בדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה כי היא מעדיפה דרך של משא ומתן מפנייה לערכאות משפטיות בגין כל הודעת חיוב בכל שנה, שכן פנייה לערכאות כרוכה במאות הליכים משפטיים, בתשלום שכר טרחה גבוה בהרבה מעלויות הסכמי פשרה, בעומס על המערכת השיפוטית ובחשש לפסקי דין סותרים זה את זה שלא יביאו לסיום המחלוקת. עוד מסרה החברה כי עד השנים האחרונות לא הייתה בידיה מצבת נכסי החברה, לרבות פרטים מהותיים, כגון: גודל שטחי הנכסים, מועד אכלוסם ומקומם בשטח השיפוט של הרשויות המקומיות, וכי היא טרם סיימה לאסוף את המידע האמור.

חברת החשמל מסרה ביולי 2007 כי אם התעריף הנקוב בצו הארנונה של הרשות המקומית אינו חוקי או אינו סביר, הצדדים מגיעים ביניהם להסכם בדבר הפחתתו.

משרד מבקר המדינה סבור שאופן הטיפול בנושא זה היה לקוי, וכי יש מקום לבחון האמנם שיקול היעילות של הליך המשא ומתן מאפיל על חסרונותיו, ביניהם העדר אחדות, פגיעה בשוויון והעדר המידע. היה ויימצא כי אכן כך, יש לקבוע בסיס סטטוטורי הולם, שיקנה סמכויות, במקרים שיוגדרו, לקיום המשא ומתן ולהגעה להסכמות באופן, שיבטיח אחדות ושיקפות, ויצמצם כמידת האפשר את השפעת כוח המיקוח של הצדדים.

החברה לפיתוח אזור לוד ורמלה בע"מ

1. עד סוף שנת 2004 פעלה בתחום עיריית לוד החברה לפיתוח אזור לוד ורמלה בע"מ (להלן - חברת לור"ם), שהיא חברה ממשלתית. שטחם הכולל של משרדי החברה היה 1,379 מ"ר. נמצא שהעירייה לא פעלה במשך שנים לגביית חוב החברה ועקב כך תפח החוב והגיע לכמה מיליוני ש"ח.

2. בספטמבר 2004 נמכרה חברת לור"ם לתאגיד פרטי (להלן - התאגיד), וחובות הארנונה שצברה עד אז הגיעו ליותר מ-2.9 מיליון ש"ח.

בסעיף 324 לפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע:

"לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם³³, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העירייה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס והנובעים מהוראות הפקודה או מדרך אחרת סולקו במלואם או שאין חובות כאלה".

בהסכם המכירה שחתמה הממשלה עם התאגיד נקבע בין השאר כי "הרוכש ובעלי העניין מתחייבים ביחד ולחוד כלפי הממשלה וכלפי החברה כי יפעל מכח זכויותיו בחברה לרבות כבעל מניות וישתמש ביכולת השליטה שלו ..., לטובת החברה, מבלי שיגרום להפרת התחייבויות החברה, הכל בכפוף ובהתאם להוראות כל דין, וכי בכוונת הרוכש ובעלי העניין להמשיך ולהפעיל את החברה כעסק חי".

במועד התחלת הביקורת לא ידעה העירייה כלל כי חברת לור"ם נמכרה לתאגיד ולפיכך גם לא פעלה לגבות מהתאגיד את החוב האמור. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עתה עליה לפעול לתיקון מחדליה ולגבות את חובות הארנונה בהקדם האפשרי.

בעקבות הביקורת הגישה עיריית לוד במאי 2006 תביעה משפטית נגד התאגיד בסך כ-3.4 מיליון ש"ח.

חברת רכבת ישראל בע"מ

בכל אחת מהשנים 2003-2005 שילמה חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - הרכבת) לעיריית באר שבע בעבור שטחי שתי תחנות הרכבת שבתחום שיפוטה (תחנת צפון ותחנת מרכז) ארנונה בסך כ-873,000 ש"ח, כ-910,000 ש"ח וכ-908,000 ש"ח, בהתאמה.

בתחילת שנת 2004 מדדה חברת מדידות שהעסיק עורך הדין של העירייה את שטח שתי תחנות הרכבת. תוצאות המדידה נמסרו לעירייה באותה שנה. המדידות העלו כי השטחים הלא מבונוים של התחנות גדולים במידה ניכרת מהשטחים הלא מבונוים שלפיהם חויבה עד אז הרכבת לשלם ארנונה, כלהלן:

מדידת השטחים של שתי התחנות העלתה כי השטח הלא מבונוה שלהן הוא כ-62,000 מ"ר וכ-9,400 מ"ר, בהתאמה. יש לציין שעד ביצוע המדידות חויבה תחנת רכבת צפון לשלם ארנונה רק בעבור קרקע לא מבונוה ששטחה 35,000 מ"ר, ואילו על כל הקרקע הלא מבונוה של תחנת רכבת מרכז לא הוטלה ארנונה כלל.

33 רשם המקרקעין.

עיריית באר שבע הסבירה למשרד מבקר המדינה, במאי 2006, כי חלק מהשטח שנמדד אינו בשימוש ולפיכך פטור מארנונה על פי חוק. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי על תשריט שטחי המדידה של שתי התחנות (בגודל כ-62,000 מ"ר וכ-9,400 מ"ר) צוין "קרקע תפוסה" ואם היא חולקת על גודל השטח האמור, היה עליה לעשות מדידה מפורטת נוספת ולמפות את השטחים שמוטלת עליהם ארנונה ואת אלה הפטורים מארנונה.

עלות יישוב המחלוקות בין הרשויות המקומיות ובין משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות³⁴

בשל המחלוקות הרבות שהתגלעו בשנים האחרונות בין הרשויות המקומיות ובין הגופים הממשלתיים³⁵ שכרו מרבית הרשויות שירותים משפטיים של משרדי עורכי דין פרטיים (להלן - משרדי עוה"ד), לצורך גביית מלוא הארנונה מאותם גופים. גם הגופים הממשלתיים (בעיקר חברת החשמל) העסיקו משרדי עו"ד ויועצים פרטיים כדי לטפל בדרישות של הרשויות המקומיות, בתביעותיהן המשפטיות ובמגעים שהתקיימו אתן בעניין זה.

התקשרויות הרשויות המקומיות בהסכמים לקבלת שירותים מקצועיים

חמש רשויות מקומיות שנבדקו (עיריות אשקלון, באר שבע, ירושלים ורמת גן, והמועצה המקומית באר יעקב) התקשרו בשנים 2003-2005 בהסכמים עם משרדי עוה"ד, ושתיים אחרות (עיריית אריאל והמועצה האזורית עמק הירדן) התקשרו עם חברות גבייה כדי שיטפלו בעניין תשלומי הארנונה ויגישו בשמן תביעות לבתי משפט: שש נגד חברת החשמל ואחת (המועצה המקומית באר יעקב) נגד בתי חולים ממשלתיים. בכל ההסכמים האמורים נקבע כי שכר הטרחה, לא כולל מע"מ, שישולם למשרדי עוה"ד ולחברות הגבייה יהיה בשיעור 15%-20% מתוספת שומת המס שתיקבע, לבד מעיריית ירושלים שבהסכם עמה נקבע כי שיעור שכר הטרחה (להלן - שכ"ט) יהיה 5.95%, לא כולל מע"מ, מתוספת שומת המס שתיקבע.

הבדיקה העלתה כי ארבע רשויות מקומיות (עיריות אשקלון, באר שבע ורמת גן והמועצה האזורית עמק הירדן) שילמו כל אחת בשנות ההתקשרויות סכומים מ-515,000 ש"ח ועד 755,000 ש"ח. שלוש הרשויות האחרות לא שילמו שכ"ט עד מועד סיום הביקורת.

1. ברשויות המקומיות שהתקשרו עם משרדי עוה"ד (למעט עיריית ירושלים) לא נמצאו מסמכים המלמדים שהרשות קיבלה הצעות ממשרדים אחרים המתמחים בתחום הארנונה. משרד מבקר המדינה העיר לאותן רשויות כי מן הראוי שהן יבקשו ויבדקו הצעות ממשרדים אחרים לפני שהן מתקשרות בהסכמים לקבלת שירותים משפטיים בסכומים של מאות אלפי ש"ח. הערה זו מקבלת משנה תוקף נוכח הפערים בין שכ"ט שהרשויות המקומיות משלמות למשרדי עוה"ד.

2. זאת ועוד, בתיקי אחדות מהרשויות האמורות לא נמצאו מסמכים המוכיחים שהשיטה האמורה של חישוב שכ"ט שתוארה לעיל נשקלה אל מול שיטות מקובלות אחרות לחישוב שכ"ט,

34 בנושא דומה, עלות ניהול המחלוקות בין משרד הביטחון ובין הרשויות המקומיות ראו בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, דצמבר 2005, עמ' 261-266.

35 בעניין זה העיר משרד האוצר בינואר 2007 כי ריבוי המחלוקות בתחום המיסוי העירוני בין רשויות מקומיות ובין נישומים נובע גם מכך ש"החקיקה בתחום מיושנת, בלתי אחידה ובלתי ברורה".

כגון תשלום לפי שעות עבודה או תשלום שכ"ט במסגרת "סל" שירותי ייעוץ משפטי שאותו משרד נותן לרשות המקומית לפי הסדר ביניהם ("ריטיינר").

משרד האוצר ציין בתשובתו מינואר 2007 כי תשלום שכ"ט בשיטה האמורה מהווה תמריץ למשרדי עוה"ד להגדיל את שומות הארנונה, גם אם אין הצדקה לכך, מה עוד שהרשות המקומית איננה עושה בקרה על מעשיהם ומאפשרת להם לקבוע שומות "מנופחות", לשאת ולתת בלא שום פיקוח עליהם ולהגיע לסיכומים כראות עיניהם.

הקצאת משאבים לצורך התחשבנויות של משרדי הממשלה עם הרשויות המקומיות

כאמור, עקב המחלוקות שהתגלעו בשנים האחרונות בין רשויות מקומיות למשרדי ממשלה שכר משרד האוצר שירותי ייעוץ מחברות המתמחות במסים עירוניים ומחברות מדידות כדי להקטין את סכומי הארנונה שתובעות הרשויות. המשרד התקשר בשנים האחרונות עם שלוש חברות כדי שיטפלו בשבילו בחיובי הארנונה ובהתחשבנויות של משרדי ממשלה עם רשויות מקומיות.

הבדיקה העלתה כי לחברה אחת שילם משרד האוצר שכ"ט לפי שעות עבודה בפועל ולשתי החברות האחרות חושב שכ"ט לפי שיעור הצלחתן להקטין את תשלומי הארנונה לשנה. בשנים 2004-2006 שילם המשרד לשלוש החברות תשלומים שהסתכמו בכ-2 מיליון ש"ח - כ-3.6 מיליון ש"ח.

משרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה בינואר 2007, כי בשנים האחרונות מתמודדים משרדי הממשלה עם דרישות תשלום "מנופחות", חריגות ולעתים מופרכות של מסים עירוניים, כיוון שהרשויות המקומיות "רואות במדינה כיס עמוק שיש לפעול בכל דרך אפשרית כדי להגדיל את הגבייה ממנו". תופעה זו דורשת העסקת חברות ייעוץ כדי למנוע תשלום סכומים שבמחלוקת המגיעים לעשרות מיליוני ש"ח.

הקצאת משאבים של חברת החשמל לצורך ניהול התחשבנויות עם הרשויות המקומיות

המשאבים שהשקיעה חברת החשמל בטיפול בנוגע לתשלומים לרשויות המקומיות בכלל, ובתביעות בתחום הארנונה בפרט, גדלו בשנים האחרונות לאין ערוך, בעיקר בשל המחלוקות הרבות שהתגלעו בין החברה ובין הרשויות. עקב ההתדיינויות הרבות של החברה עם נציגי הרשויות המקומיות, נדרשה החברה בשנים האחרונות להקצות עובדים שיעסקו בעיקר בניהול ההתדיינויות.

החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 כי הגידול במשאבים שהושקעו נדרש משום שהיא "נתקלה ונתקלת לא אחת בניסיונות מצד הרשויות המקומיות להגדיל את בסיס חיוביה של חברת החשמל באמצעות שומות ארנונה מופרזות, גבוהות, נגועות באי-חוקיות ובלתי סבירות באופן קיצוני", ולפיכך "חברת החשמל נזקקה, במקביל לטיפול השוטף בחיובי הארנונה שאינם שנויים במחלוקת, לסיוען של חברות פרטיות ו/או משרדי עורכי דין, בין לצורך נקיטה בהליכים משפטיים כנגד השומות הפיקטיביות והשנויות במחלוקת, ובין לצורך גיבוש העקרונות העומדים בבסיס ההסכמים שבין חברת החשמל לרשויות המקומיות, והמהווים מיצוע בגין העמדות המנוגדות של הצדדים, וניסוח הסכמים על בסיסם".

באגף הנכסים של חברת החשמל מועסקים שני עובדים שתפקידם לטפל בחיובי הארנונה ובהתדיינויות עם הרשויות המקומיות בעניין זה. נוסף על כך חתמה החברה בשנת 2003 על הסכם עם שתי חברות לבדיקת המסים על נכסים ומשרד עוה"ד כדי שיטפלו בנושא זה. בהסכם נקבע כי חברת החשמל תשלם שכ"ט בשיעור 8.2%-6.8% מהסכום שהן יצליחו להפחית מסכום הארנונה

השנתית שנקבעה לה, לרבות 2.9%-4.5% מהסכום שהן יצליחו להפחית מחובות הארנונה שצברה משנים קודמות. נמצא כי לאחת מהחברות שילמה חברת החשמל בשנים 2004-2006 כ-1.5 מיליון ש"ח.

יצוין כי שיעורי שכ"ט ששילמה חברת החשמל לחברות ולמשרד עוה"ד האמורים היו קטנים במידה ניכרת מאלה ששילמו הרשויות המקומיות למשרדי עוה"ד שהעסיקו כדי לטפל בנושא זה.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי התנהלות הרשויות הציבוריות בעניין גביית הארנונה מגופים ממשלתיים גרמה להזרמת כספי ציבור רבים לגופים פרטיים שסייעו להן במאבקן זו בזו. העובדה שרשויות ציבוריות מזרימות מיליוני שקלים מהקופה הציבורית לניהול מאבק ברשויות ציבוריות אחרות במקום להשתמש בהם לרווחת התושבים, דורשת התערבות של משרד הפנים ובחינה יסודית שמן הראוי היה לעשותן זה מכבר³⁶.



מחובתם של הרשויות המקומיות, מכאן, ושל משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות, מכאן, להבטיח שחייב הגופים הממשלתיים במסי ארנונה יעשה בהתאם להוראות הדין ועל פי העקרונות המנחים הנהוגים כלפי גופים פרטיים ואזרחים.

בפרק זה פורטו ליקויים שתיקונם הוא תנאי להבטחת מילוי חובתם של גופי הממשל המרכזי והמקומי בתחום גביית הארנונה.

מצב בו רוב חיובי הארנונה על נכסים ממשלתיים מושגת על נתונים לא מעודכנים שבתכניות בנייה והיתרי בנייה אינו תקין. יש מקום שרשויות מקומיות יפעלו לביצוע מדידות של הנכסים הממשלתיים שבתחומיהן כדי להבטיח התאמה בין החיובים ובין השטחים בפועל.

בנושא חיוב הגופים הממשלתיים בגין השטחים הלא מבונים, יש למדוד את השטחים בכל נכס ממשלתי ולבחון משפטית את אופיים ואת השימוש שנעשה בהם, כדי לקבוע על אילו מהם יש להטיל ארנונה ואת שיעורה. המצב שבו עיריות ירושלים ובאר שבע, שבתחומן נמצאים נכסים ממשלתיים רבים, לא חייבו גופים ממשלתיים בתשלומי ארנונה בגין שטחים לא מבונים, מחייב בחינה מחודשת.

על משרדי הפנים והאוצר להבהיר את העקרונות והנורמות שלפיהם יחייבו נכסים ממשלתיים באזור יהודה ושומרון, ולהבטיח שפעולותיהן של הרשויות המקומיות באיו"ש בתחום זה יושגו על בסיס משפטי אחיד.

36 בעניין זה ראו בדוח מבקר המדינה בדוחות על ביקורת השלטון המקומי, דצמבר 2005, עמ' 266.

טיפול הרשויות המקומיות בגביית מסי הארנונה מחברת החשמל טעון שיפור. עליהן לדאוג למדידת השטחים של תחנות המשנה ולעדכן את החיובים של החברה בגינן; כמו כן על הרשויות המקומיות לחייב את החברה לשלם את מלוא סכום הארנונה בעבור תחנות המעבר שבתחומיהן. ראוי לבחון את האפשרויות שסוגיות עקרוניות השנויות במחלוקת בין הרשויות המקומיות ובין חברת החשמל יועברו להכרעת העובדים הבכירים ביותר במשרד הפנים ואצל היועץ המשפטי לממשלה.

העובדה שרשויות ציבוריות מוציאות מהקופה הציבורית מיליוני ש"ח לצורך ניהול מאבקים משפטיים ביניהן היא תוצאה של ליקויים שנמשכו שנים באופן ניהול נושא גביית הארנונה מגופים ממשלתיים. ככלל יש לצמצם ככל האפשר את השימוש בכספי הציבור לצורך יישוב סכסוכים משפטיים בין גופים ממשלתיים וגופים מוניציפליים, ולדאוג ליישוב מחלוקות בתחום זה באמצעות מנגנונים מינהליים.³⁷

ראוי כי הוועדה לרפורמה בנושא הארנונה, שמונתה בידי שר הפנים ושר האוצר, תבחן בקפידה גם את הסוגיות שפורטו בדוח שפרסם מבקר המדינה בדצמבר 2005 בנושא "גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון" ואת הסוגיות שהועלו בפרק הזה ובפרק "גביית ארנונה מגופים הנותנים שירות לציבור", וזאת בטרם תגיש את המלצותיה לשרים האמורים.³⁸

37 בעניין המנגנונים המינהליים ראו בדוח מבקר המדינה - דוחות על ביקורת השלטון המקומי, דצמבר 2005, בפרק "גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות ממשרד הביטחון", עמ' 253.

38 חברת החשמל מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2007 כי בעת האחרונה היא פנתה לוועדה לרפורמה בנושא הארנונה והציגה לפניו בעיות שונות שקיימות בנושא חיובי הארנונה המוטלים עליה.

