

ארנונה כללית - חיובים, הנחות ופטורים

1. הרשויות המקומיות מספקות לתושביהן שירותים ממלכתיים (כגון - חינוך, רווחה ובריאות) ושירותים מקומיים (כגון - תיכנון עירוני ותברואה). את התפקידים המוטלים עליהן מממנות הרשויות המקומיות מהכנסות עצמיות (ארנונה כללית, אגרות והיטלים) ומהעברות מתקציב המדינה (כספי משרדים ייעודיים, מענק כללי ותשלומי העברה).

בעשור האחרון חל שינוי מיבני במימון התקציבים השנתיים הרגילים של הרשויות המקומיות, והמימון העצמי החליף במידה רבה את המימון הממשלתי.

הארנונה הכללית (להלן - ארנונה) הינה אחד ממקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות המקומיות. מישקלה בכלל הכנסותיהן גדל והלך בשנים האחרונות. מנתוני בנק ישראל¹ עולה, כי בשנים 1980 עד 1989 עלו ההכנסות ממסי הרשויות המקומיות (ארנונה, אגרות והיטלים) בשיעור ריאלי של 132%, וחלקה של ההכנסה ממסים בכיסוי ההוצאות בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות עלה מ-29.7% בשנת 1984 ל-57.9% בשנת 1989.

לגידול במישקל הארנונה בכלל ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות תרמו הן ההעלאות הריאליות של שיעורי הארנונה בשנים 1980 עד 1986, בעידוד משרד הפנים, והן השינויים בחקיקה, שנועדו לשמור על ערכה הריאלי של הארנונה, ולהקטין את כדאיות הפיגורים בפירעונה.

עד שנת הכספים 1980 לא היתה לרשויות המקומיות סמכות לגבות ריבית והפרשי הצמדה על חובות שהגיעו מתושבים בגין מיסים, היטלים ודמי השתתפות, כדרוש לשמירה על ערכם הריאלי². חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 הסמיך את הרשויות המקומיות להטיל ריבית והפרשי הצמדה על חובות כאמור. על פי תיקונים לחוק האמור, מיולי 1984, הוצמדה למדד גם ארנונה הנפרעת במיסגרת הסדר תשלום, והתקופה לצבירת חובות בלא תשלומי פיגורים הופחתה - מ-60 ל-30 יום.

במיסגרת התוכנית הכלכלית לייצוב המשק, מיולי 1985, הותקנו תקנות שעת חירום (יציבות מחירים במיצרכים ובשירותים) (מס' 3), התשמ"ה-1985, שעל-פיהן הוקפאו מחיריהם של מיצרכים ושירותים, לרבות של אגרות והיטלים של הרשויות המקומיות, למעט ארנונה כללית; על-פי תיקון שהוכנס באותו חודש לתקנות האמורות, הוקפאו הסדרי הצמדה שונים לגבי מחירו של מיצרך או שירות, כולל אגרות והיטלים כאמור. גם על-פי תיקון זה לא נכללה הארנונה בהסדר ההקפאה. בספטמבר 1985, לקראת פקיעת תוקפן של התקנות האמורות, נתקבל בכנסת חוק יציבות מחירים במיצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1986. על-פי החוק המשיכו לחול עד סוף יוני 1986 ההסדרים שנקבעו בתקנות מיולי 1985. כתוצאה מההוראות האמורות המשיכו שיעורי הארנונה הבסיסיים להיות צמודים למדד גם בתקופת ההקפאה.

¹ בנק ישראל - דין-וחשבון 1989 ממאי 1990 (עמ' 176, לוח ה-8) - אינדיקטורים לפעילות הרשויות המקומיות, 1989-1980.

² עד אותו מועד הייתה הרשות המקומית מוסמכת להטיל קנס פיגורים בלבד, ואף זאת רק אחרי חלוף שישה חודשים מהמועד שנקבע לתשלום, ובאישור שר הפנים.

לראשונה, בשנת הכספים 1986, הוגבלו בחקיקה שיעורי העלאת הארנונה ומתן הנחות. הגבלות חקיקה דומות הוחלו על העלאת שיעורי הארנונה גם בכל אחת משנות הכספים 1987 עד 1992 (בעניין זה - ראה להלן).

הרשויות המקומיות מוסמכות על פי חקיקה לתת הנחה או פטור מארנונה, בהתחשב במצבו החומרי של החייב. הנחה או פטור מסיבה אחרת טעונה אישור של שר הפנים. במקביל לגידול בנטל הארנונה על חבי-מיסים, גדל היקף הבקשות של חייבים לקבלת הנחה מארנונה על רקע מצב חומרי קשה. כדי להתמודד עם תופעה זו, החליטו הרשויות המקומיות להעניק הנחות לקבוצות אוכלוסייה נוספות, שלהן זיקה למצב חומרי קשה, כגון: משפחות מרובות ילדים, עולים חדשים וגימלאים. אולם, הרשויות המקומיות לא קבעו, בדרך כלל, קריטריונים נוספים לאימות מצבם החומרי של חבי-הארנונה במיסגרת קבוצות אלה, כנדרש לצורך יישום ההנחה הלכה למעשה.

באשר למתן הנחות למיגור העיסקי ולמוסדות - הרשויות המקומיות לא הונחו בנושא זה על ידי משרד הפנים, ואף לא קבעו בעצמן כל קריטריונים לכך. הטיפול של הרשויות המקומיות בבקשותיהם של חבי-המיגור העיסקי והמוסדות למתן הנחות מארנונה, עקב קשיים כלכליים, היה על בסיס פרטני. העדר קריטריונים למתן הנחות, אך מזמין לחצים על הרשויות המקומיות מצד פרטים ומוסדות, תוצאה שיש למנוע.

2. פעולות הרשויות המקומיות להטלת הארנונה ולגבייתה נבדקו בעבר על-ידי משרד מבקר המדינה פעמים רבות. עיקר המימצאים שהובאו בנושא זה היו: מתן הנחות מארנונה בלי שנתקיימו התנאים הקבועים בחוק לנתינתן; אי-הטלת תשלומי ריבית והצמדה על מפגרים בתשלום מיסים, באופן ובהיקף הנדרש; אי-נקיטת צעדים יעילים נגד מפגרים בתשלום מיסים - ראה, לדוגמה הדו"ח על הביקורת בשלטון המקומי משנת 1986 (עמ' 215-216, 249-250, 270-272) וכן דו"ח 6 על הביקורת בעיריית חיפה, משנת 1988 (עמ' 134-138). על מימצאים המתייחסים להענקת תנאים מועדפים לעובדי רשויות מקומיות בתשלום ארנונה כללית, שהעניקו 25 מתוך 86 הרשויות המקומיות בהן נערכה הבדיקה - ראה הדו"ח האמור על הביקורת בשלטון המקומי (עמ' 48-50).

חשיבותו של נושא הארנונה נעוצה, בין היתר, בהיותו נוגע לכל בית-אב במדינה כמשלמי מיסים לרשות המקומית, ובהשפעה שיש להכנסות מארנונה על תקציב המדינה: ככל שגדל מרכיב ההכנסה מארנונה בתקציב הרשויות המקומיות, כן פוחת חלקו של תקציב המדינה במימון הוצאותיהן. בשל חשיבות נושא הארנונה, המשיך משרד מבקר המדינה לבדוק את הטיפול בו על-ידי הרשויות המקומיות ועל-ידי משרד הפנים. בשנים 1987 עד 1990, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בתחום זה. הבדיקה נערכה ב-20 רשויות מקומיות: בשלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל-אביב-יפו וחיפה), 12 עיריות אחרות (אילת, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בת ים, דימונה, יבנה, נתניה, קרית גת, ראשון לציון, רחובות ורמלה) ו-5 מועצות מקומיות (אפקים, גבעת שמואל, יהוד, נתיבות ושדרות).

בנוסף על הבדיקה המקיפה ב-20 הרשויות המקומיות האמורות, נערכה ב-21 רשויות מקומיות במחוז חיפה ובמחוז הצפון בדיקה של נושא מתן הנחות מארנונה כללית בשנות הכספים 1987 עד 1989. בדיקה זו הקיפה שתי עיריות (אום אל-פחם ושפרעם), ו-19 מועצות מקומיות (באקה אל-גרביה, בסמת טבעון, גוידידה, גוליס, דאלית אל-כרמל, טורעאן, יבנאל, ירכה, כפר קרע, מעיליא, מעלות תרשיחא, נחף, עיספיא, עראבה, פסוטה, פורידיס, ראש פינה, שעב ותמרה).

נושאים ספציפיים אחדים נבדקו גם במיספר רשויות מקומיות נוספות, בעיקבות תלונות שהגיעו למשרד מבקר המדינה, והמימצאים שהועלו במיסגרת זו נכללים אף הם בדו"ח זה.

להלן ריכוז המימצאים שהועלו:

א. החיוב בארנונה

1. הבסיס לקביעת החיוב

סמכותן של העיריות להטיל ארנונה כללית נקבעה בפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן - הפקודה), וזו של המועצות המקומיות - בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953 (להלן ייקרא כל אחד מהצווים - הצו). הארנונה מוטלת על בניינים ועל קרקעות (להלן - נכסים) שבתחום רשות מקומית, למעט אדמת בניין³. שיעורי הארנונה נקבעים לכל שנת כספים על-ידי מועצת הרשות המקומית⁴ בהתחשב בסוגי הנכסים, בגודלם, באיזור בו הם נמצאים ובשימוש הנעשה בהם.

בהטלת ארנונה מודרכות הרשויות המקומיות על-ידי הנחיות של משרד הפנים, הניתנות להן מדי שנה בשנה, בתוקף הסמכויות המוקנות לשר הפנים בנושא אישור תקציבי הרשויות המקומיות. כאמור, בשנות הכספים 1986 עד 1992 הגביל המחוקק את סמכותן של הרשויות המקומיות, בכל הנוגע לשיעור העלאת הארנונה ולמתן ההנחות (ראה להלן).

גודלה של דירת מגורים לצורך חיוב המחזיק בה בארנונה נקבע לפי שיטחה או לפי מיספר חדריה, בהתאם להחלטה של כל מועצת רשות מקומית - בתחומה. במארכ 1983 פורסם מחקר, שנערך במשותף על-ידי משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, ובו הובאו, בין היתר, נתונים על הבסיס להטלת הארנונה על דירת מגורים ברשויות המקומיות השונות. לפי המחקר - כ-80% מהרשויות המקומיות התבססו החיובים על שטח הדירה, וכ-20% - על מספר החדרים. לדעת עורכי המחקר - שיטת חיוב על בסיס שטח דירת מגורים משקפת את גודל הנכס בצורה נאמנה יותר, שכן בחיוב על בסיס מיספר החדרים טמון עיוות, הנעוץ בכך שעל חדרים בגדלים שונים באיזור אחד מוטלת ארנונה בסכומים זהים. בעיקבות המחקר האמור, עודד משרד הפנים את הרשויות המקומיות שטרם עשו זאת לעבור לשיטת חיוב בארנונה על-פי שטח הדירה. ואכן, עיון בצווי הארנונה של העיריות והמועצות המקומיות לשנת הכספים 1989 העלה, כי באותה שנה ביססו כבר כ-95% מכלל הרשויות המקומיות את החיוב בארנונה על שטח הדירה.

³ "אדמת בניין" - כל קרקע שבתחום הרשות המקומית שאינה לא בניין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה; "קרקע תפוסה" - כל קרקע שבתחום רשות מקומית שאינה אדמה חקלאית, שמשתמשים בה ומחזיקים בה לא יחד עם בניין.

⁴ על פי הפקודה והצו, על מועצת הרשות המקומית לקבל החלטה בנושא זה לא יאוחר מ-1 במארכ שלפני שנת הכספים לגביה מוטלת הארנונה. בחוק הרשויות המקומיות (בחירות) (הוראת שעה), התשמ"ח-1988 נקבע, כי בשנת התשמ"ט רשאית מועצת רשות מקומית להחליט על היטל הארנונה עד 30.4.1989. בחוק שנת הכספים, התשמ"א-1990 הוגדרה "שנת כספים" כלהלן: "תקופה מ-1 בינואר של שנה פלונית עד 31 בדצמבר של אותה שנה...". בחוק האמור נקבע תיקון לפקודת העיריות, ולפיו למן שנת הכספים 1992 - החלטת המועצה בדבר הטלת ארנונה כללית צריכה להתקבל לא יאוחר מ-1 בדצמבר שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה. תיקון זהה נקבע בצווי המועצות המקומיות.

באוקטובר 1990 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי במיסגרת דיוניו עם הרשויות המקומיות בנושא תקציביהן לשנות הכספים 1989 ו-1990, נדרשו כל הרשויות המקומיות לבסס את חיובי הארנונה של דירות מגורים על שטח הדירה.

בדיקת הנושא ב-20 הרשויות המקומיות הניסקרות העלתה:

בשנת הכספים 1984 הייתה נהוגה שיטת חיוב בארנונה על-פי שטח הדירה בשמונה מבין 15 העיריות ובחמש המועצות המקומיות. בשנות הכספים 1985 ו-1986 החלו ארבע עיריות נוספות (חיפה, בת ים, נתניה ורמלה) להנהיג את שיטת החיוב על-פי שטח הדירה; בשנת הכספים 1987 הונהגה השיטה בעוד שתי עיריות (אשקלון ויבנה), ובשנת הכספים 1988 - בעיריית רחובות. למן שנת הכספים 1988 נהוגה שיטה זו בכל 20 הרשויות המקומיות שנבדקו.

2. הטלת ארנונה על מיבנים חדשים ותוספות בנייה

ככלל, חלה חובת תשלום ארנונה על דירות במיבנים חדשים או תוספת לבנייה קיימת, למן מועד סיום הבנייה. לצורך היישום יש להזין את מחלקות הגבייה של הרשויות המקומיות, באורח שוטף, בנתונים מלאים ומדויקים על הבנייה המתבצעת. מידע כזה ניתן לקבל מהגופים המטפלים ברישוי הבנייה בתחום אותן רשויות מקומיות.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה, כי בתשע רשויות מקומיות, שהיוו גם ועדות מקומיות לתיכנון ולבנייה לתחומיהן (אשקלון, באר שבע, דימונה, יבנה, נתניה, רמלה, ראשון לציון, אפקים ויהוד), וכן במועצה המקומית גבעת שמואל, המקבלת שירותי תיכנון ובנייה מהוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "המרכז", לא הייתה העברה סדירה של נתונים על תוספות בנייה מהמחלקות הטכניות למחלקת הגבייה. יתרה מזו, בחמש מהן (באר שבע, דימונה, נתניה, רמלה ואפקים) לא הועברו גם נתונים על בנייה חדשה.



משרד מבקר המדינה העמיד את הרשויות המקומיות האמורות על הצורך להסדיר העברה שוטפת של מידע מלא ועדכני בדבר בנייה חדשה ותוספות בנייה, כדי לאפשר חיוב בארנונה סמוך ככל האפשר למועד סיום הבנייה.

3. סיווג מיבנים בתהליך הבנייה כ"קרקע תפוסה"

כאמור, "קרקע תפוסה" לעניין חיוב בארנונה מוגדרת על-פי הפקודה והצווים ככל קרקע שבתחום רשות מקומית, שאינה אדמה חקלאית, שמשתמשים בה ומחזיקים בה לא יחד עם בניין.

בחודשים אפריל ויוני 1987 נתקבלו בנציבות תלונות הציבור (להלן - נת"צ) שלוש תלונות מיזמים פרטיים, שרכשו מיגרשים במיסגרת תוכנית "בנה ביתך" בתחום המועצה המקומית מיתר. בגין המיגרשים שבאחזקתם, חוייבו הייזמים האמורים בארנונה לפי סיווג של קרקע תפוסה, לאחר שעברו 36 חודשים מיום חתימת חוזה החכירה או הפיתוח על המיגרשים עם מינהל מקרקעי ישראל. בנסיבות אלה נדרשה נת"צ לשאלה - האם מיגרש שעליו מיבנה בתהליך בנייה הוא נכס שעליו ניתן להטיל ארנונה על-פי החוק.

לנוכח ההגדרות של הנכסים, שעליהם ניתן להטיל ארנונה לפי הצו, ולפי פסיקת בית המשפט העליון⁵, הגיעה נת"צ למסקנה, כי אין בסיס משפטי לסיווג קרקע שעליה מיבנה בתהליך בנייה כ"קרקע תפוסה", אלא כ"אדמת בניין", שעל-פי הצו אין להטיל עליה ארנונה. לפיכך הצביעה נת"צ, לפני המועצה, על הצורך לבטל את החלטתה בעניין הטלת ארנונה על קרקע שבה נעשה שימוש לצורכי בנייה. בנובמבר 1987 הודיעה המועצה, כי אכן ביטלה את החיובים האמורים.

נציב תלונות הציבור הביא לידיעת מנכ"ל משרד הפנים, כי רשויות מקומיות שונות נוהגות להטיל ארנונה על קרקעות שעליהן מיבנים בהקמה. נת"צ הצביעה על כך שיש מקום שמשרד הפנים יבחן אם קיימת הצדקה להטיל ארנונה על קרקעות שעליהן מיבנים בהקמה, ואם התשובה לשאלה זו הינה חיובית - יש צורך לקבוע בחוק הגדרה מתאימה של קרקעות כאלה. עוד הצביעה נת"צ על הצורך להבהיר לרשויות המקומיות את המשמעות של "קרקע תפוסה", ואולי אף לשקול את האפשרות לפעול בעניין זה על-ידי הבהרת ההגדרה בחקיקה (על עמדת משרד הפנים - ראה להלן, בתשובותיו למשרד מבקר המדינה ביוני ובאוקטובר 1990).

בעיקבות התלונות האמורות מרוכשי המיגרשים במיתר, בדק משרד מבקר המדינה את הנושא האמור ברשויות מקומיות נוספות, וביניהן כאלה שלא נכללו בין 20 הרשויות המקומיות הניסקרות. נמצא שעיריית אילת (באישור משרד הפנים), והעיריות חדרה, טבריה, קרית אתא, קרית ים והמועצה המקומית אפקים - הטילו אף הן ארנונה על מיבנים שהקמתם טרם נסתיימה, לפי סיווג של קרקע תפוסה. עיריית חדרה הטילה ארנונה לפי סיווג זה ממועד הנחת ציוד על הקרקע, לאחר מועד מתן היתר הבנייה; עיריית טבריה - אם עברו 33 חודשים מיום מתן היתר הבנייה; והעיריות אילת, קרית אתא וקרית ים והמועצה המקומית אפקים - אם עברו 36 חודשים מיום מתן היתר הבנייה⁶.

ב-6.1.1991 הודיעה עיריית קרית ים למשרד מבקר המדינה, כי בעיקבות הביקורת ביטלה את החלטתה לחייב מיבנים לא גמורים בארנונה לפי סיווג של קרקע תפוסה. עיריית טבריה הודיעה ב-24.2.1991, כי בשנים האחרונות היא לא נהגה לחייב בארנונה מיבנים בתהליך בנייה, על אף שכללה סיווג זה בהיטל המיסים, וכי בהיטל המיסים שלה לשנת 1991 שוב לא נכלל סעיף זה. ב-6.3.1991 הודיעה עיריית חדרה, בעיקבות הביקורת, כי החל בשנת 1991 לא תחייב מיבנים לא גמורים בארנונה לפי סיווג זה.

לסיכום הביקורת בנושא, פנה משרד מבקר המדינה למשרד הפנים, לקבלת התייחסותו. בתשובתו, באוקטובר 1988, הודיע משרד הפנים, כי הסוגייה תיבדק תוך התייעצות עם הרשויות המקומיות, ולאחר קבלת חוות-דעת היועצים המשפטיים. ביוני 1990 הודיע משרד הפנים, כי אין כוונה להחיל ארנונה על קרקע בתהליך בנייה, כל זמן שהקרקע חייבת במס אחר - על פי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני משרד הפנים על הצורך להנחות את כלל הרשויות המקומיות בעניין הסייגים להטלת ארנונה על מיבנים בהקמה. בתשובתו, באוקטובר 1990, הודיע משרד הפנים, כי יפעל, בשיתוף עם הלישכה המשפטית שלו, להבהרת הנושא, בדרך

⁵ ע"א 220/59, פ"ד י"ג עמ' 1607.

⁶ על פי תקנות התיכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, תוקפו של היתר בנייה הוא לשלוש שנים מיום הוצאתו.

של קביעת קריטריונים קבועים ומוסמכים בעניין זה ופירסומם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. עד סוף 1991 לא פורסמו הנחיות כאמור.

4. השגות ועררים על חיוב בארנונה

נושא הגשת השגות על חיובים בארנונה ועררים על החלטות בהשגות מוסדר בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן - חוק הערר), ובתקנות שהותקנו על-פיו. בחוק הערר נקבע, כי מחזיק בנכס, שחוייב בתשלום ארנונה כללית, רשאי - בתוך 90 יום מקבלת הודעת תשלום - להשיג עליה לפני "מנהל הארנונה", שהוא עובד הרשות המקומית, הממונה לצורך זה על-ידי מועצת הרשות המקומית. העילות להשגה, כפי שנקבעו בחוק הערר, הן:

- (א) הנכס אינו מצוי באיזור שנקבע בהודעת התשלום;
- (ב) נפלה טעות באחד המיבחנים לחיוב בארנונה: סוג הנכס, גודלו או השימוש בו;
- (ג) בתשלום ארנונה חוייב מי שאינו "מחזיק", כמשמעותו בסעיף 274ב(ב) לפקודה או בסעיף 153 לצו, לפי העניין.⁷

הרואה עצמו מקופח מהחלטת מנהל הארנונה בהשגה, יכול לערר עליה לפני ועדת ערר. לצורך זה נקבע בחוק הערר, כי מועצת הרשות המקומית תמנה ועדת ערר אחת או יותר, בהרכב של שלושה חברים מבין בעלי הזכות להיבחר כחברי המועצה, ואת היושב ראש שלהן. על החלטת ועדת ערר רשאים העורר ומנהל הארנונה לערער לפני בית-המשפט המחוזי, שבאיזור שיפוטו נמצאת הרשות המקומית.

בבדיקת פעולות הרשויות המקומיות הועלו מימצאים המתייחסים לאי-שמירה על זכויות תושבין להגיש השגות ועררים על החיובים בארנונה, כמפורט להלן:

1. ארבע רשויות מקומיות (עיריית אשקלון והמועצות המקומיות אפקים, גבעת שמואל ושדרות) לא מינו עד שנת הכספים 1987 מנהלי ארנונה וועדות ערר, והטיפול בהשגות על חיובי ארנונה היה בידי פקידים של מחלקות הגבייה ברשויות המקומיות האמורות. במאוס 1987, במהלך הביקורת, מינו לראשונה עיריית אשקלון והמועצה המקומית גבעת שמואל מנהל ארנונה, ובחרו בוועדות ערר. הרשויות המקומיות אפקים ושדרות לא עשו כן עד למועד סיום הביקורת. ביולי 1988, בעיקבות הביקורת, הודיעה המועצה המקומית אפקים למשרד מבקר המדינה, כי מונה מנהל ארנונה והוקמה ועדת ערר.

עיריית רמלה אומנם בחרה במנהל ארנונה ובוועדת ערר, אולם גם בה טיפלו בהשגות ובעררים פקידי מחלקת הגבייה, בלי שהן הובאו לפני מנהל הארנונה או לפני ועדת הערר, לפי העניין.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמלה ולמועצה המקומית שדרות, כי הפקדת הטיפול בהשגות ובעררים על ארנונה בידי פקידי הרשות המקומית עומדת בניגוד להוראות חוק הערר ובניגוד לסידרי מינהל תקין.

⁷ בסעיפים האמורים מוגדר המושג "מחזיק" - למעט מחזיק של בניין ריק, שאין משתמשים בו במשך תקופה רצופה, שאינה עולה על שישה חודשים, והמתחילה ביום שחדלו להשתמש בו, ובבניין חדש - במשך תקופה של ששת החודשים הראשונים מיום שבנייתו נגמרה, והוא ראוי לשימוש

2. כדי לאפשר לתושבים הרוצים בכך, לעמוד במועד הקבוע בחוק להגשת השגות ועררים על חיובם בארנונה, מן הראוי היה שהרשויות המקומיות יביאו לידיעתם את הוראות החוק המתייחסות לנושא, בד-בבד או לפחות בסמוך למשלוח הודעת התשלום. הבדיקה העלתה, כי עשר מבין הרשויות המקומיות שנבדקו לא נהגו כך (העיריות: אילת, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בת ים, קרית גת, ראשון לציון ורמלה; המועצות המקומיות: נתיבות ושדרות).

בעיקבות הערות הביקורת, כללו עיריות קרית גת ורמלה בהיטלי הארנונה שלהן, החל בשנת הכספים 1988, מידע על זכות תושבים להגיש השגות ועררים על חיובים בארנונה, ועיריית אילת כללה מידע כזה בהיטל הארנונה שלה לשנת הכספים 1989.

ב. העלאת שיעורי הארנונה

עד שנת הכספים 1985 לא הוגבלה סמכותן של הרשויות המקומיות להעלות את שיעורי הארנונה בתחומן⁸. למן שנת הכספים 1986 קבעה הכנסת, כי כל העלאת ארנונה בשיעור שמעבר לקבוע בחוק תיעשה רק באישור שר הפנים ושר האוצר.

1. שנת הכספים 1986

(א) ב-1986.8.4 נתקבל בכנסת חוק הסדרים בשעת חירום במשק המדינה (תיקון מס' 4), התשמ"ו-1986, שקבע, כי רשות מקומית לא תיגבה בשנת הכספים 1986 ארנונה העולה ביותר מ-170% (שיעור האינפלציה בין ינואר 1985 לינואר 1986) על הארנונה שקבעה כדין לשנת הכספים 1985, אלא באישור שר הפנים ושר האוצר.

הבדיקה העלתה, כי כל הרשויות המקומיות הניסקרות העלו את שיעורי הארנונה בהתאם לחוק, פרט לעיריית קרית גת (כמתואר להלן).

שר הפנים ושר האוצר אישורו לעיריית קרית גת, לבקשתה, להעלות בשנת הכספים 1986 את הארנונה הכללית על דירות מגורים - בשיעור של עד 250%. נמצא, כי בפועל העלתה העירייה את הארנונה למגורים כלהלן: על דירות ששיטחן עד 80 מ"ר - בשיעור של 322% עד 630%; על דירות ששיטחן מ-81 מ"ר עד 100 מ"ר - ב-183% עד 295%. העירייה הסבירה, כי גם אחרי ההעלאה החריגה היו החיובים נמוכים משיעור החיוב המיזערי, שהומלץ על-ידי משרד הפנים, בהנחיותיו לשנת הכספים 1986.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אין אסמכתא חוקית להעלאת שיעורי הארנונה מעל 250%, שהיה שיעור מיוחד אותו התירו שר הפנים ושר האוצר לעיריית קרית גת.

עניין העלאת שיעורי הארנונה בשנת הכספים 1986, על-ידי עיריית קרית גת, נדון בבית-המשפט העליון, בשיבתו כבית-משפט גבוה לצדק, בעיקבות עתירה של תושבים מקרית גת⁹. ב-1988.9.5 נענה בית-המשפט לעתירה ונתן צו החלטתי, שהעירייה תחזיר לתושבים את הסכומים העודפים מעל 250% שגבתה. עוד נאמר בפסק הדין, מפי כב' השופט א' ברק, כלהלן:

⁸ בעבר היו מיספר שנים בהן קבע משרד הפנים שיעור חיוב מינימאלי בארנונה.

⁹ בג"צ 170/87 דוד אסולין ואח' נ' ראש עיריית קרית גת ואח', פ"ד מ"ב(1) 678.

... האינטרס של שלטון החוק הינו שגוף שלטוני לא יגבה מס ללא הסמכה בחוק... חוקיות המיסוי הינו בסיס לכל משטר תקין, ואין זה ראוי לאפשר לרשות שלטונית לגבות מס ללא הרשאה בחוק...".

על-פי פסק-הדין החזירה העירייה בחודשים יוני ויולי 1988, לכ-5,800 חבי-מס, את תשלומי היתר שגבתה מהם, בסכום כולל של כ-437,000 ש"ח (כולל ריבית והפרשי הצמדה).

(ב) במהלך שנת הכספים 1986 ערך משרד הפנים סקר, במטרה לעמוד על שיעורי הארנונה המומלצים לכל רשות מקומית בנפרד. מסקנות הסקר היו אמורות להיות מיושמות בשנת הכספים 1987; לצורך זה חולקו העיריות והמועצות המקומיות לארבע קבוצות. אמות המידה להשתייכות לכל קבוצה היו: לגבי מגורים ועסקים - מאפיינים חברתיים וכלכליים של כל רשות, ולגבי בנקים ותעשייה ומלאכה - ריחוקם ממרכז הארץ. בסקר נקבע לכל קבוצה ממוצע של חיוב ארנונה למ"ר, המתייחס בנפרד למגורים, לתעשייה ומלאכה, לעסקים ולבנקים ומוסדות כספיים. לרשויות מקומיות ששיעורי החיובים שלהן הגיעו לממוצע הקבוצתי - המליץ משרד הפנים להעלות את הארנונה ב-22% (שיעור האינפלציה בתקופה ינואר 1986 עד ינואר 1987), ואילו לרשויות המקומיות שסכומי החיובים בהן היו נמוכים מהשיעור המיזערי או מהממוצע הקבוצתי - המליץ משרד הפנים להעלות את הארנונה בשיעורים ריאליים של עד 75% או עד לשיעור החיוב הממוצע הקבוצתי שלהן, לפי הנמוך מביניהם.

גם בכל אחת משנות הכספים 1987 עד 1992 הוגבלו שיעורי העלאת הארנונה על-פי חקיקה, שקבעה, בין השאר, כי שר הפנים ושר האוצר, או מי שהם הסמיכו לכך, רשאים להתיר לרשות מקומית להעלות ארנונה בשיעור העולה על זה שנקבע באותה חקיקה¹⁰. בפועל עשו השרים שימוש בסמכותם זו והתירו העלאות כאמור - הן במיסגרת היתרים כלליים והן במיסגרת היתרים מיוחדים.

2. שנות הכספים 1987 עד 1990

בשנת הכספים 1987 נקבע בחוק, כי ניתן להעלות את הארנונה ב-22% (לעומת 23.9% - שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בתקופת פברואר 1986 עד ינואר 1987). בשנת הכספים 1988 נתנו השרים היתר כללי, מכוח סמכותם בחוק, להעלאה בשיעורים של 6% עד 15% (לעומת 15.5% - שיעור עליית מדד בתקופה פברואר 1987 - ינואר 1988) ובשנת הכספים 1989 - בשיעורים שנעו בין 10% לבין 35% (לעומת 19.9% - שיעור עליית המדד בתקופה פברואר 1988 - ינואר 1989).

מבדיקת היטלי הארנונה עולה, כי בכל אחת מהשנים 1987 עד 1989 אישרו שר הפנים ושר האוצר, על פי הסמכות שהוקנתה להם בחוקים האמורים, העלאות חריגות בשיעורי

¹⁰

להלן פירוט החוקים הנוגעים להגבלת העלאת שיעורי הארנונה:

שנת כספים 1987 - חוק יציבות המשק (הוראות שונות), התשמ"ז-1987 (סעיף 14).
שנת כספים 1988 - חוק הארנונה הכללית (סייג להעלאה בשנת הכספים 1988), התשמ"ח-1988.
שנת כספים 1989 - חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989 (סעיף 20).
שנת כספים 1990 - חוק הארנונה הכללית (סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990), התש"ן-1990.
שנת כספים 1991 - חוק ההסדרים במשק המדינה (היטלים וארנונה), התשנ"א-1991.
שנת כספים 1992 - חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 2), התשנ"ב-1992.

הארנונה, על פי בקשות של רשויות מקומיות, כלהלן: בשנת הכספים 1987 ל-99 רשויות, בשנת הכספים 1988 ל-17 רשויות, ובשנת הכספים 1989 ל-16 רשויות.

בחודש ינואר 1991 נתקבלה בנ"צ תלונה מתושב הישוב עשרת, שבתחום המועצה האזורית גדרות, על כך שהוועד המקומי בעשרת העלה את הארנונה לשנת הכספים 1989 בשיעור 83%, לעומת השנה הקודמת, באישורה של המועצה האזורית.

בדיקת נת"צ העלתה, כי ב-14.5.1989 החליטה המועצה לאשר לוועד המקומי בעשרת להעלות את הארנונה בתחומו ב-83% לעומת השנה הקודמת; זאת, על פי בקשת הוועד המקומי, שהסתמך על החלטתו מ-14.3.1989, שנומקה בהגדלת היקף השירותים לתושבים בתחומו.

סמכותן של הרשויות המקומיות לגבות ארנונה בשנת הכספים 1989 הוגבלה, כאמור, על-פי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989. בסעיף 20 לחוק זה נקבע, כי רשות מקומית אינה רשאית לגבות ארנונה כללית לשנת 1989 בסכום שיש בו העלאה מעל סכום הארנונה שהגיע כדין בשל אותו נכס בשנת 1988, אלא אם נתקבל לכך אישור משר הפנים ומשר האוצר, או מי שהם הסמיכו לכך. בתוקף סמכותם על-פי החוק, החליטו שר הפנים ושר האוצר להתיר העלאת שיעורי הארנונה למגורים בתחום המועצה בשיעור של עד 35%.

ב-13.2.1991 קבעה נציב תלונות הציבור, כי המועצה האזורית גדרות לא הייתה מוסמכת לאשר לוועד המקומי עשרת להעלות את שיעורי הארנונה לשנת 1989 ב-83% לעומת שנת 1988, ללא אישור שר הפנים ושר האוצר, או מי שהם הסמיכו לכך, ובניגוד לחוק האמור. הנציב דרשה מהמועצה להורות לוועד המקומי עשרת לפעול בהתאם לחוק.

כמצויין לעיל, נתקבל בשנת הכספים 1990 חוק הארנונה הכללית (סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990), התש"ן-1990; בתוקף סמכותם על-פי החוק האמור, החליטו שר הפנים ושר האוצר ב-15.3.1990 להתיר לרשויות המקומיות להעלות את הארנונה כללית בשנת הכספים 1990 בשיעורים שלהלן:

סוג הנכס	שיעור ההעלאה המירבי
תעשייה ומלאכה*	16.5% או 17.5%
מלונאות	17.5%
בנקים*	10%, 16.5% או 20.7%
מגורים וסוגי נכסים	
אחרים שלא מפורטים לעיל	20.7%

* שיעורי העלאה שהותרו בשנה זו לגבי תעשייה, מלאכה ובנקים התבססו על רמת הארנונה בשנה הקודמת; ככל שרמתם בשנת 1989 הייתה גבוהה יותר, שיעורי ההעלאה שהותרו לאותה רשות מקומית בשנת 1990 היו נמוכים יותר.

דבר ההיתר הכללי הובא לידיעת הרשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-20.3.1990.

משרד מבקר המדינה בדק את החלטותיהן של 20 הרשויות המקומיות הניסקרות בנושא העלאת שיעורי הארנונה לשנת הכספים 1990.

להלן מימצאי הבדיקה:

שבע עיריות העלו את הארנונה בשיעורים שחרגו מאלה שנקבעו בהיתר הכללי האמור (אילת, אשדוד, אשקלון, ירושלים, נתניה, רחובות ותל אביב-יפו). שבע העיריות אומנם פנו למשרד הפנים, לאחר קבלת חוזר המנכ"ל, כדי שיטפל בקבלת אישור של שר הפנים ושר האוצר להעלאות החריגות; ואולם, חמש מהן (אילת, אשקלון, ירושלים, נתניה ורחובות) לא המתו לאישור, ובמקביל להגשת הבקשה האמורה חייבו את חבי-המיסים, בכל סוגי הנכסים או בחלקם, בארנונה על-פי השיעורים החריגים עליהם החליטו (על הגבייה בפועל של ארנונה בשיעורים שלא אושרו כדין - ראה להלן). יצוין, כי משרד הפנים הודיע לרשויות המקומיות האמורות, בעת שקיבל את בקשותיהן האמורות, כי אין לחייב בארנונה מעבר להיתר הכללי, כל עוד לא נתקבל לכך אישור משרד הפנים ומשרד האוצר.

להלן פרטים על שיעורי ההעלאה והחייב החריגים של הארנונה בשנת הכספים 1990 בחמש העיריות דלעיל:

(1) עיריית אילת העלתה את הארנונה לתעשייה, מלאכה ומלונאות בשיעור של 20.7% (השיעור המירבי בהיתר הכללי היה 17.5%). במקביל פנתה העירייה לשר הפנים בבקשה לאשר את ההעלאות החריגות. משרד הפנים דחה את הבקשה, וב-1.2.1991 החזירה העירייה לתושבים את תשלומי היתר שגבתה מהם, בצרוף ריבית והפרשי הצמדה.

(2) עיריית אשקלון העלתה את הארנונה, כמפורט להלן: למגורים - בשיעורים שבין 26.9% לבין 28.3% (השיעור המירבי בהיתר הכללי היה 20.7%); לתעשייה ומלאכה - בשיעורים שבין 21.0% לבין 47.8% (השיעור המירבי לגבי אשקלון היה 16.5% - ראה הערת שוליים 11); לעסקים - בשיעורים שבין 21.0% לבין 26.0% (השיעור המירבי בהיתר הכללי היה 20.7%); לבנקים - בשיעור של 30% (השיעור המירבי בהיתר הכללי היה 20.7%). את הגבייה של השיעורים החריגים לגבי דירות מגורים ביצעה העירייה כבר באפריל 1990, ואילו אישורם של שר הפנים ושר האוצר נתקבל רק בסוף 1990. לגבי שאר סוגי הנכסים לא קיבלה העירייה אישור וגם לא גבתה חיובים חריגים.

(3) עיריית ירושלים העלתה את הארנונה למגורים, לעסקים ולבנקים ב-26% (השיעור המירבי בהיתר הכללי היה 20.7%); לתעשייה ומלאכה ולמלונאות הועלתה הארנונה ב-20.7% (השיעור המירבי למלונאות היה 17.5% ולתעשייה ומלאכה - בין 16.5% ל-17.5% - ראה הערת שוליים 11). בתאריך 9.9.1990 שלח משרד הפנים לעיריית ירושלים היתר להעלאה של 26% במיגזר המגורים בלבד. בעיקבות היתר זה ביטלה העירייה את החיובים החריגים למיגזר העיסקי, והחזירה את תשלומי היתר.

¹¹ החלטת מועצת הרשות בדבר הטלת ארנונה כללית צריכה להתקבל, כאמור, לא יאוחר מיום 1 במרס שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה. החוזר האמור של מנכ"ל משרד הפנים הופץ לרשויות המקומיות ב-20.3.1990, דהיינו לאחר המועד הקבוע לקבלת החלטות הרשויות המקומיות בדבר שיעורי הארנונה לשנת הכספים 1990, אולם לפני המועד לחיוב בעלי הנכסים (תחילת שנת הכספים).

(4) עיריית נתניה העלתה את הארנונה למגורים בשיעור של 26% (השיעור המירבי בהיתר הכללי היה 20.7%). העירייה חייבה בשיעורים החריגים כבר באפריל 1990, ואילו אישורם של שר הפנים ושר האוצר ניתן רק בנובמבר 1990.

(5) עיריית רחובות העלתה את הארנונה למגורים בשיעור של 24.3% (השיעור המירבי בהיתר הכללי היה 20.7%). גם במיקרה זה חייבה העירייה את התושבים בשיעורים החריגים כבר באפריל 1990, ואילו האישור ניתן רק בנובמבר 1990.

בחודשים נובמבר ודצמבר 1990 שינו משרד הפנים ומשרד האוצר את מדיניותם ההחלטית, על-פיה לא נענו לבקשות העלאה (פרט לבקשת עיריית ירושלים) מעבר להיתר הכללי בשנת הכספים 1990, ואישורו ל-43 רשויות (מתוך 66 בקשות) להעלות את הארנונה בשיעורים הגבוהים מ-20.7%.

מועצת עיריית ראשון לציון החליטה ב-22.2.1990 להעלות את הסיווג של שכונת "קרית ראשון" לעניין החיוב בארנונה - מאיזור ב' לאיזור א'. כתוצאה מכך, ועקב העלאת שיעורי הארנונה באותה שנה בתחום העירייה בתחום העירייה בכ-17%, הועלתה הארנונה בשכונה זו, החל באפריל 1990, בשיעור של 55.7% (מ-9.87 ש"ח למ"ר ל-15.37 ש"ח למ"ר). לדעת מבקר המדינה, גם העלאה הנובעת משינוי סיווג של נכס נופלת בגדר איסור העלאת הארנונה מעבר לשיעור שנקבע בהיתר שניתן על-ידי שר האוצר ושר הפנים לאותה שנת כספים. העירייה לא ביקשה היתר להעלאה החריגה, וממילא גם לא קיבלה היתר כזה.

מועצת עיריית פתח תקוה החליטה, באמצע שנות השמונים, להעלות את רמת סיווגם של מיספר אזורי מגורים - מאיזור ב' לאיזור א'. ביצוע ההחלטה נפרש על-פני מיספר שנים (האחרונה בהן - 1990). כתוצאה מכך הועלו שיעורי הארנונה בשנת 1990 בחמישה אזורי מגורים בשיעורים שבין 27% לבין 32%, בעוד השיעור המירבי שהותר על-ידי שר הפנים ושר האוצר היה 20.7%; החיובים החריגים באזורים האמורים הסתכמו בכ-1 מיליון ש"ח.

גם למיגזר התעשייה והמלאכה ולמיגזר הבנקאות העלתה עיריית פתח תקוה את שיעורי הארנונה בשיעורים מעבר למותר על-פי ההיתר הכללי¹²: במיגזר התעשייה והמלאכה - ב-17.5% במקום ב-16.5%, ובמיגזר הבנקאות - ב-20.7% במקום ב-10%.

עיריית פתח תקוה אומנם פנתה למשרד הפנים, לאחר קבלת חוזר המנכ"ל, כדי לקבל אישור להעלאת החריגות, אולם חייבה את חבי-המיסים ואף גבתה מהם ארנונה על-פי השיעורים החריגים עליהם החליטה, בלא להמתין לאישור.

בדצמבר 1990 פנה אחד מחברי מועצת עיריית פתח תקוה לבית המשפט העליון, בעתירה נגד ראש העירייה והעירייה, בשל העלאת שיעורי הארנונה בניגוד לחוק (בג"צ 540/90). ב-16.12.1990 ניתן צו על תנאי וצו ביניים, על-פיו נתבקשו ראש העירייה והעירייה להתייצב וליתן טעם "מדוע לא יחזירו לאלתר לתושבי פתח תקוה את עודף הכספים שגבתה עיריית פתח תקוה בשנת 1990 כארנונה כללית, מעבר למה שהותר לה על-פי חוק הארנונה הכללית (סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990), התש"ן-1990, וההיתר להעלאת ארנונה לשנת 1990 כפי שניתן ביום 14.3.90 ופורסם בילקוט הפירסומים 3794 מיום 2.9.90, הכל בתוספת ריבית והצמדה כחוק מיום שנגבתה הארנונה ועד ההחזר בפועל, ומדוע ימשיכו המשיבים לגבות מן התושבים ארנונה בניגוד לחוק הנ"ל".

¹² ראה לעיל, הערת שוליים 11.

כמו-כן ציווה בית-המשפט כי: "יצא מלפניו צו ביניים המכוון אל המשיב מס' 1 (ראש העירייה) והאוסר על גביית הארנונה שתשלומה חל ב-31.12.90 בכל סכום העולה על המותר על-פי סעיף 1 (א) לחוק הארנונה הכללית (סייגים להעלאה בשנת הכספים 1990), התש"ן-1990".

רק בסוף פברואר 1991, סמוך לסיום שנת הכספים, אישרו שר הפנים ושר האוצר את ההעלאה החריגה של הארנונה באזורי המגורים דלעיל, ובעיקבות כך החליט בג"צ ב-26.2.1991 לדחות את העתירה. את הסכומים החריגים ששילמו בעלי עסקים במיגזר התעשייה והמלאכה ובמיגזר הבנקים החזירה העירייה.



הממצאים שהועלו בתחום העלאת שיעורי הארנונה מצביעים על תופעה, לפיה מיספר גדול של רשויות מקומיות בארץ הרשו לעצמן, חרף איסור מפורש בחוק, להעלות ולגבות ארנונה בשיעורים החורגים מהמותר על-פי החוק וההיתרים. יש לשרש תופעה זו.

משרד מבקר המדינה העמיד את הרשויות המקומיות האמורות על החומרה הטמונה בגבייה שלא כדין, והן נדרשו לבטל את החיובים החריגים בארנונה, ולהחזיר תשלומי-יתר בתוספת הפרשי הצמדה וריבית, כמתחייב מהוראות החוק. בבדיקת מעקב הועלה, כי הרשויות המקומיות, אליהן פנה משרד מבקר המדינה בעניין זה, אכן פעלו כנדרש.

ב-31.12.1991 נתקבל בכנסת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 2), התשנ"ב-1992. בחוק זה הוטלה, לראשונה, על הרשויות המקומיות חובה להעלות את שיעורי הארנונה הכללית. שיעור ההעלאה שנקבע בחוק האמור הוא: "לפי שיעור עליית המדד מן המדד שפורסם לחודש דצמבר 1990 עד למדד שפורסם לחודש ספטמבר 1991"¹³. עוד נקבע בחוק, לגבי שנת הכספים 1992, כי השיעור המיזערי של ארנונה למגורים לא יפחת מ-10 ש"ח לכל מ"ר, בתוספת הפרשי הצמדה למדד בשיעור האמור לעיל. כן נקבע, כי ההוראות האמורות תהיינה בתוקף גם במיקרה בו לא הטילה מועצת רשות מקומית זו או אחרת ארנונה כללית לשנת הכספים 1992.

3. הגידול בחיובים בגין ארנונה בשנות הכספים 1985 - 1990

כאמור, עד שנת הכספים 1985 לא הוגבלו הרשויות המקומיות בהעלאת שיעורי הארנונה. ההכנסות של הרשויות המקומיות מארנונה גדלו ריאלית בשנים 1980 עד 1984¹⁴ (השנים בהן הייתה אינפלציה בשיעורים גבוהים), הן כתוצאה מעליית שיעורי הארנונה והן כתוצאה מגידול בסיס המס עקב ההתפתחות הכלכלית.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה, על חיובי הארנונה והגידול בהם בשנות הכספים 1984 עד 1990, במונחים נומינאליים ובמונחים ריאליים, בשמונה העיריות הגדולות¹⁵ מבחינת מיספר תושביהן (במיליוני ש"ח):

¹³ מאחר ששנת הכספים 1991 הייתה של תשעה חודשים בלבד, הרי שבמונחים שנתיים המדובר בהעלאה של 33.3% בנוסף על עליית המדד.

¹⁴ לפי הדין-וחשבון השנתי של בנק ישראל לשנת 1989.

¹⁵ עיריית נתניה לא נכללה בטבלה, מאחר שרק בשנת 1989 עלתה אוכלוסייתה על זו של רמתן גן, והגיעה על-פי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, ל-120,000 נפש.

**החייב - מתואם
לינואר 1990**

העירייה	מיספר האוכלוסין (באלפים)*	ייעוד הנכס	שנת הכספים	סכום החייב - נומינאלי	הסכום	גידול ריאלי באחוזים
ירושלים	504.1	מגורים:	1984	2.7	72.2	
			1990	135.9	135.9	88
			1984	4.1	109.6	
תל אביב-יפו	321.7	מגורים:	1990	176.0	176.0	61
			1984	3.1	82.9	
			1990	104.8	104.8	26
חיפה	223.6	מגורים:	1984	12.1	323.5	
			1990	387.4	387.4	20
			1984	5.3	141.7	
חולון	148.4	ועסקים:	1990	282.3	282.3	99
			1984	2.4	64.2	
			1990	85.6	85.6	33
פתח תקוה	135.4	מגורים:	1984	1.4	37.4	
			1990	46.3	46.3	24
			1984	2.6	69.5	
בת ים	133.2	מגורים:	1990	56.6	56.6	(-)19
			1984	1.0	26.7	
			1990	38.3	38.3	43
ראשון לציון	129.4	מגורים:	1984	0.5	13.4	
			1990	26.1	26.1	95
			1984	1.0	26.7	
רמת גן	116.1	מגורים:	1990	49.5	49.5	85
			1984	0.8	21.4	
			1990	37.3	37.3	74
		מגורים:	1984	1.4	37.4	
			1990	46.2	46.2	24
			1984	0.8	21.4	
		עסקים:	1990	32.4	32.4	51

* הנתונים הם ל-1.1.1990 לפי פירסומי הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה - ראה שנתון סטטיסטי לישראל 1990.

ביאורים והערות לטבלה:

(א) שיעור הגידול הריאלי נקבע בהתחשב בעליית מדד המחירים לצרכן בתקופה הניסקרת. מאחר שחיובי הארנונה הבסיסיים לשנת כספים מסויימת, לאחר שנקבעו, היו צמודים למדד חודש ינואר שקדם לתחילת אותה שנת כספים, חושבה העלייה הריאלית לפי מדד חודש ינואר 1990 לעומת מדד ינואר 1984.

(ב) הגידול בחיובי הארנונה, כפי שמוצג בטבלה, נבע מבנייה חדשה, מתוספות בנייה, ומשינויי סיווג של אזורים לצורך חיוב בארנונה.

(ג) עיריות חולון, פתח תקוה ורמת גן לא נכללו במידגם הרשויות המקומיות שנבדקו, והן הוספו לטבלה כדי להציג נתונים לגבי שמונה העיריות הגדולות בארץ.

(ד) הסיבה לאי-הבאת נתונים נפרדים על ארנונה למגורים מזה ועל ארנונה לעסקים מזה, בחלק מהרשויות המקומיות, היא שבמועד עריכת הביקורת לא היו באותן רשויות מקומיות נתונים זמינים לגבי התפלגות כזאת.

מהנתונים בטבלה עולה, כי בכל אחת משונה העיריות הגדולות בארץ הוטלה בשנת הכספים 1990 ארנונה גבוהה ריאלית מזו שהוטלה בשנת הכספים 1984 (פרט לארנונה לעסקים בעיריית פתח תקוה¹⁶). מניתוח הנתונים לגבי העלאת שיעורי הארנונה למגורים בשמונה העיריות האמורות, בכל אחת מהשנים 1985 עד 1990 לעומת השנה שקדמה לה, הועלה, כי בשנים 1985 ו-1986 הייתה מגמה של גידול ריאלי בשיעורי הארנונה; בשנים 1987 ו-1988 הייתה מגמה של שחיקה ריאלית בשיעורי העלאת הארנונה, ואילו בשנות הכספים 1989 ו-1990 שוב חל, בדרך כלל, גידול ריאלי.

בתשובתו מאוקטובר 1990 לפניית משרד מבקר המדינה הבהיר משרד הפנים, כי ההעלאה הריאלית הכוללת בשיעורי הארנונה בתקופה 1985 עד 1989 נובעת מכך, ששיעורי הארנונה בשנים 1984 ו-1985 - שנים בהן לא הוגבלה סמכותן של הרשויות המקומיות על-פי חוק לקבוע את שיעורי הארנונה (ראה לעיל) - היו גבוהים. עוד הסביר משרד הפנים, כי העלייה בשיעורי הארנונה נבעה מהצורך למצוא מקור הכנסה חלופי נוכח ציצמום השתתפות הממשלה באיזון תקציבי הרשויות המקומיות, וכי את סבירות רמת התעריפים של הארנונה יש לבחון לנוכח המדיניות האמורה.

4. נתונים השוואתיים על שיעוריה של

הארנונה בעיריות סמכויות במרכז הארץ

משרד מבקר המדינה ערך השוואה של שיעורי הארנונה - למגורים, לתעשייה ומלאכה, לעסקים ולבנקים - שהטילו שמונה עיריות סמוכות בגוש דן (בת ים, בני ברק, גבעתיים, חולון, פתח תקוה, ראשון לציון, רמת גן ותל אביב-יפו), על-פי היטלי הארנונה שלהן לשנת הכספים 1989:

מגורים - לצורך הטלת ארנונה למגורים חילקו שמונה העיריות האמורות את תחומיהן לאזורים. בחמש עיריות (בני ברק, בת ים, חולון, פתח תקוה וראשון לציון) היו שני אזורים, בשתי עיריות (גבעתיים ורמת גן) - שלושה אזורים ובעירייה אחת (תל אביב-יפו) - ארבעה אזורים. בטבלה שלהלן מובאים נתונים על שיעורי הארנונה בכל אחת מהן, והשוואתם (באחוזים) לעירייה בה היו השיעורים הגבוהים ביותר. הנתונים מתייחסים לדירת מגורים בשטח של 100 מ"ר בשני אזורים שונים (במיקרה שקיימים בעירייה הנדונה יותר משני אזורים, נכללו בטבלה שני האזורים הגבוהים מבחינת שיעורי הארנונה):

¹⁶ הירידה הריאלית בשיעורי הארנונה לעסקים בעיריית פתח תקוה נבעה, בעיקר מהורדה של שיעורי הארנונה בשנת הכספים 1987 לעומת 1986, שבוצעה בעיקבות צעדי מחאה מאורגנים של המיגזר העיסקי בתחום העירייה, על רקע העלאה ניכרת של שיעורי הארנונה בשנים קודמות.

איזור א' איזור ב'

הרשות המקומית	החייב למ"ר בש"ח	מישקל יחסי ב' %	החייב למ"ר בש"ח	מישקל יחסי ב- %
גבעתיים	17.40	100	13.90	100
רמת גן	16.48	95	13.88	100
תל אביב-יפו	14.35	82	11.32	81
פתח תקוה	13.78	79	9.26	67
ראשון לציון	13.08	75	9.87	71
בני ברק	12.42	71	11.34	82
חולון	12.19	70	7.91	57
בת ים	9.90	57	7.52	54

* האיזור הגבוה מבחינת שיעורי הארנונה.

** האיזור השני בגובהו מבחינת שיעורי הארנונה.

מהנתונים שבטבלה עולה, כי ההבדלים בין שיעורי הארנונה, בשמונה העיריות הניסקרות בה, הגיעו עד 76% באיזור א', שהינו היקר בכל עירייה (עיריית בת ים 9.90 ש"ח למ"ר, לעומת עיריית גבעתיים 17.40 ש"ח למ"ר), ועד 85% באיזור ב' (עיריית בת ים 7.52 ש"ח למ"ר לעומת עיריית גבעתיים - 13.90 ש"ח למ"ר).

מ י ג ז ר י ס א ח ר י ס - בניספחים א' עד ג' מובאות השוואות, שערך משרד מבקר המדינה, לגבי שיעורי הארנונה במיגזר העיסקי בשמונה העיריות האמורות (בניספח א' - תעשייה ומלאכה, בניספח ב' - עסקים, ובניספח ג' - בנקים). מהנתונים שבניספחים עולה, כי גם במיגזר העיסקי קיימים קיימים הבדלים גדולים בין שיעורי הארנונה בשמונה העיריות (שכאמור כולן במרכז הארץ, וחלקן גובלות זו בזו). ההבדלים מגיעים עד כ-50% במיגזר התעשייה והמלאכה, עד 64% - בחנויות, בתי-קפה, מסעדות ומשרדים, ועד 68% - בבנקים.



כבר ב-1988 הצביע משרד מבקר המדינה בפני משרד הפנים על הצורך לבחון, במישור כלל-ארצי, את נושא הטלת הארנונה על-ידי הרשויות המקומיות, הן בסקטור העיסקי והן בסקטור המגורים, ולפעול במידת הצורך שזו תהא אפקטיבית וצודקת יותר. צורך זה קיבל מישנה תוקף על רקע ההבדלים הגדולים בשיעורי הארנונה, שמטילות רשויות מקומיות באותה קבוצה סוציו-אקונומית על נכסים דומים.

בראשית ינואר 1990 מינו שר האוצר ושר הפנים ועדה לבדיקת הקריטריונים הקיימים לקביעת שיעורי הארנונה במיגזר העיסקי ובמיגזרים האחרים, שאינם מגורים, ולהגיש את המלצותיה באשר לשינויים הדרושים בשיטת המיסוי ובקריטריונים - תוך שמירה על ההכנסה הריאלית, מארנונה עיסקית, של כל הרשויות המקומיות שקיבלו באותה תקופה מענק ממשרד הפנים. בראשות הוועדה עמד מנכ"ל משרד האוצר לשעבר. השתתפו בה נציגים של משרד הפנים, של מרכז השלטון המקומי ושל לישכת התיאום של האירגונים הכלכליים. הוועדה התבקשה להגיש את המלצותיה עד דצמבר 1990. זמן קצר לאחר מינויה התפטר יו"ר הוועדה, לא מונה אחר תחתיו, ועד למועד סיכום הביקורת, בסוף 1991, הוועדה לא התכנסה.

ב-10.2.1991, הוציא מנכ"ל משרד הפנים הנחיות לרשויות מקומיות, בדבר הטלת ארנונה לשנת הכספים 1991. מעיון בהנחיות עולה, שמשרד הפנים הכיר בעובדה שבסיס החיוב בארנונה בסקטור העיסקי הינו גבוה, והינחה את הרשויות המקומיות להגביל את שיעור העלאת הארנונה בסקטור זה בשנת 1991, כך שלא תעלה על שיעור עליית המדד, ולגבי מיקרים בהם היה שיעור הארנונה גבוה במיוחד כבר בשנת 1990 - אף פחות מעליית המדד (ראה פירוט בנספח ד').

לדעת מבקר המדינה, ההנחיות האמורות של משרד הפנים, הגם שהגבילו את שיעור העלאת הארנונה בסקטור העיסקי בשנת 1991, בשל היות בסיס החיוב גבוה - לא היה בהן כדי להוות תחליף לבחינת השיטה של קביעת שיעורי הארנונה מראשיתה. לשם כך על משרד הפנים לפעול, ללא דיחוי, לאיוש הוועדה האמורה ולהפעלתה.

ג. הנחות ופטורים מארנונה

על-פי הפקודה והצו, רשאית רשות מקומית להפחית ארנונה או לוותר עליה, בהתחשב במצבו החומרי של החייב, או בסיבה אחרת שתאושר על-ידי שר הפנים.

בקשתו של אדם להנחה או לפטור מחמת מצב חומרי חייבת להיבדק בכל מיקרה ומיקרה, לגופה, על-ידי ועדת הנחות, שתוקם למטרה זו בכל רשות מקומית (ראה להלן).

פירוט העילות למתן הנחות שונות, שלא עקב מצב חומרי, נכלל בהנחיות אותן מעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות לקראת תחילת כל שנת כספים. המדובר, בדרך כלל, בהנחות בגין תשלום הארנונה מראש לכל השנה וכן למשלמים במיסגרת הסדר תשלומים. עוד נקבע באותן הנחיות, כי יש להימנע ממתן הנחות לקבוצות אוכלוסייה (כגון - משפחות מרובות ילדים, גימלאים, עובדי הרשות המקומית, זוגות צעירים, אלמנות ועולים חדשים) - ככאלה.

בבדיקה שנערכה בנושא טיפול הרשויות המקומיות במתן הנחות ופטורים לחבי-ארנונה הועלו המימצאים הבאים:

1. הנחות לקבוצות אוכלוסייה שונות

(א) בהיטלי הארנונה של הרשויות המקומיות הניסקרות נקבעו, בשנות הכספים 1985 עד 1989, הנחות מיוחדות לקבוצות אוכלוסייה שונות, בניגוד להנחיות משרד הפנים - הן בנימוק שהמדובר בקבוצות בעלות זיקה למצב חומרי קשה והן מסיבות אחרות.

להלן דוגמאות להנחות כאמור:

(1) 14 רשויות מקומיות העניקו הנחות לעולים: אילת, אפקים, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בת ים, גבעת שמואל, דימונה, נתניה, קרית גת, ראשון לציון, רחובות, שדרות ותל אביב-יפו.

(2) שמונה רשויות מקומיות העניקו הנחות למשפחות ברוכות ילדים: אפקים¹⁷, בת ים, גבעת שמואל, חיפה, נתניה, קרית גת, ראשון לציון ושדרות;

¹⁷ פרט לשנת הכספים 1988.

(3) ארבע רשויות מקומיות העניקו הנחות לגימלאים: אילת, יבנה, יהוד וראשון לציון¹⁸;

(4) שתי מועצות מקומיות (נחף ותמרה) העניקו הנחות למשפחות אשר להן בן או בת הלומדים במוסד להשכלה גבוהה. בעיקבות הערות הביקורת, הפסיקה המועצה המקומית נחף, למן שנת הכספים 1988, את מתן ההנחה האמורה.

כל ההנחות האמורות הוענקו בפועל לכל מי שנימנה עם קבוצות האוכלוסייה האמורות, בתור שכאלה, בלא שנבדק מצבו החומרי של המבקש כלל; בדיקה כאמור דרושה, כדי להבטיח שיזכה בהנחה רק מי שנתון במצב חומרי קשה. הנחות לקבוצות כמתואר לוקות בשתיים:

סטייה מהנחיות משרד הפנים, בהן נאמר מפורשות שיש להימנע ממתן הנחות לקבוצות אוכלוסייה בלא בדיקה אישית של כל בקשה ובקשה;

לנתינתן לא נתקבל אישור של משרד הפנים, שהוא בלבד מוסמך, כאמור, לאשר מתן הנחה שאינה קשורה במצבו החומרי של החייב.

הרשויות המקומיות הסבירו למשרד מבקר המדינה, כי ההנחות לעולים חדשים ניתנו כדי לעודד התיישבותם במקום, וההנחות למשפחות ברוכות ילדים ולגימלאים - בגלל הזיקה של קבוצות אוכלוסייה אלו לקריטריון של מצב חומרי. אכן קיימות קבוצות אוכלוסייה, אשר עצם ההשתייכות אליהן מצביעה לכאורה על קיום מעמסה כלכלית שאינה נחלת כלל האוכלוסייה, אולם ההשתייכות לקבוצת אוכלוסייה כזאת כשלעצמה אין בה בהכרח כדי להעיד על מצבו החומרי הקשה של המבקש ויש לבדוק כל מיקרה ומיקרה לפי נסיבותיו, תוך קביעת קריטריונים ברורים למתן הנחה.

לעניין הקריטריונים למתן הנחות לקבוצות אוכלוסייה קבע בית-המשפט העליון, בשיבתו כבית-משפט גבוה לצדק¹⁹, בין היתר:

"על-פי אופיו, גם ההנחות הקבועות בפיסקאות (הה) ו-(וו) (הנחה בשיעור משתנה לפי גובה ההכנסה והנחות למשפחות ברוכות ילדים בהתאמה למיספר הילדים) באות בגדר התנאי של בהתחשב 'במצבו החומרי' של החייב. אומנם, הגדרת ההנחות נוקטת לשון כללית וסתמית במקום שמן הדין שייקבעו קריטריונים ברורים, כגון: מהו 'גובה הכנסה' המזכה בהנחה ומהו שיעור ההנחה ההולם 'גובה הכנסה' נתון - לעניין ההנחה שבפסקה (הה); והתייחסות למצבו הכללי של בעל משפחה ברוכת ילדים - לצד ובנוסף ל'מיספר' הילדים, שגם אותו יש לקבוע - כשלעצמו. ברם, לא הייתי רואה בהיעדרם של קריטריונים ברורים כאמור, בסיס מספיק לפסילתן של ההנחות האמורות מן הטעם שאין הן מצויות בגדר התנאי האמור. הקריטריונים האמורים דרושים ליישומה של ההנחה הלכה למעשה, ואין די בהעדרם מהגדרת ההנחה כדי להפכה להנחה שהוענקה 'שלא כדין'."

מפסק דין זה עולה, כי דרושים קריטריונים ברורים בצד ההשתייכות לקבוצה זו או אחרת, גם אם אין בעצם העדרם כדי לפסול את מתן ההנחה.

¹⁸ בתיקון לפקודת העיריות מיולי 1988 נקבעו תנאים למתן הנחות מארנונה לבני 65 ומעלה (ראה להלן). ההנחות שהעניקו אילת, יבנה וראשון לציון לגימלאים, בשנות הכספים 1988 ו-1989, חרגו מהתנאים שנקבעו לכך על-פי התיקון האמור לפקודה.

¹⁹ בג"צ 577/89 יהושע באום ואח'י נ' ראש המועצה המקומית קרית אונו והמועצה המקומית קרית אונו (לא פורסם).

(ב) ביולי 1988 נתקבל בכנסת תיקון לפקודת העיריות²⁰, ולפיו רשאית מועצת עירייה -

"להפחית עד 25% מהארנונה למחזיק שהגיע לגיל 65 והמקבל מהבטיחות הלאומי קיצבת זיקנה; לפטור מארנונה בגין 100 מ"ר מחזיק שהגיע לגיל 65 והמקבל מהביטוח הלאומי קיצבת זיקנה בצירוף הטבה סוציאלית, בתנאי שאין לו דירת מגורים נוספת".

עד אמצע 1991 לא נקבע בצווים תיקון מקביל לגבי תושבי מועצות מקומיות.

היועץ המשפטי של משרד הפנים הסביר למשרד מבקר המדינה, כי התיקון האמור לפקודת העיריות התקבל בעיקבות הצעת חוק פרטית של חבר כנסת, ואין בכוונתו ליזום תיקון דומה בצווי המועצות המקומיות, שכן, לדעתו, אין מקום לתת הנחות כוללניות לתושבים מעל לגיל 65, ללא בדיקת מצבו החומרי של כל חייב.

לדעת מבקר המדינה, אין להשלים עם אי-שיוויון בין תושבי עיריות לבין תושבי מועצות מקומיות. על משרד הפנים לתת את דעתו לשוני המתואר, ולפעול לקיום אחידות בתחום זה.

(ג) שבע רשויות מקומיות העניקו לעובדיהן (ואחת מהן גם לחברי המועצה) הנחות בשיעורים מוגדלים²¹, כלהלן:

(1) ארבע עיריות (ירושלים, בת ים, ראשון לציון ורחובות) ומועצה מקומית אחת (גוליס) העניקו הנחות כאמור לכל עובדיהן. בתשובה להערות הביקורת הן הסבירו, כי ההנחות האמורות לעובדיהן אינן בעלות משמעות כלכלית, שכן תשלומי הארנונה של עובדיהן מבוצעים בדרך של ניכוי ממשכורתם, ופריסת התשלומים היא קצרה יותר מזו הנהוגה במיסגרת הסדר התשלומים לו זכאים שאר חבי-הארנונה. לפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, המשמעות הכספית של הסדר התשלומים האמור עם העובדים, בשנת הכספים 1989 לדוגמא, הייתה הנחה ריאלית בשיעורים שבין כ-9% בעיריית ירושלים, לבין כ-24% בעיריית ראשון לציון.

(2) רשות מקומית אחת (מועצה מקומית עיספיא) העניקה הנחה בשיעור של 50% לחברי מועצת הרשות ולעובדיה ששילמו מראש, עד 31.5.1987, את מלוא הארנונה לשנת הכספים 1987 בעיקבות הביקורת, הודיעה המועצה המקומית עיספיא למשרד מבקר המדינה, כי מועצת הרשות המקומית החליטה לבטל את ההנחה המיוחדת.

(3) עיריית נתניה העניקה, בכל אחת משנות הכספים 1985 עד 1989 הנחה בשיעור 34% לעובדי עירייה ששילמו את הארנונה באמצעות הוראת קבע לניכוי ממשכורתם. הניכוי בוצע ב-10 תשלומים חודשיים, בלא הפרשי הצמדה, בעוד שלתושבים אשר שילמו באמצעות הוראת קבע לבנק אישר שר הפנים, בשנים אלה, הנחות שנעו בין 3% ל-6% בלבד (ראה להלן), והפירעון בוצע בשישה תשלומים דו-חודשיים, צמודים למדד המחירים לצרכן. ב-3.9.1990 הודיע ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי בעיקבות הביקורת הופחתה ההנחה בשנת הכספים 1990 ל-32%, וכי העירייה מתכננת להמשיך ולצמצם את ההנחה, בהדרגה, בשנים הבאות.

²⁰ חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 37), התשמ"ח-1988.

²¹ בעניין הענקת תנאים מועדפים לעובדי הרשויות המקומיות בתשלום הארנונה - ראה דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי משנת 1986, עמ' 48-50.

מתן הטבות מיוחדות לעובדי הרשויות המקומיות, חרף האיסור המפורש של משרד הפנים, נוגד את פקודת העיריות ואת צווי המועצות המקומיות. אי-גביית הפרשי הצמדה על חיובים שנפרעו במיסגרת הסדר תשלומים, כמבואר לעיל, גם נוגדת את הוראות חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980, כפי שתוקן ביולי 1984. ההטבה האמורה פסולה גם בכך, שלא נהנו ממנה כל עובדי אותן רשויות מקומיות, מאחר שיש בין עובדיהן כאלה המתגוררים ברשויות מקומיות אחרות.

משרד הפנים אומנם הוציא לרשויות המקומיות הנחיות שנתיות בדבר מתן הנחות מארנונה, שבהן אסר עליהן לתת הנחות מיוחדות לעובדיהן, אולם בכך לא יצא, ידי חובתו, ועליו לנקוט צעדים ממשיים למניעת הישנות התופעה של הנחות חריגות לעובדי רשויות מקומיות.

2. הנחות למשלמים ארנונה מראש לכל השנה בתחילת שנת הכספים, ולמשלמים בהסדרי תשלומים

בחוזרים של מנכ"ל משרד הפנים בדבר מתן הנחות מארנונה, ניכללו שיעורי ההנחות המירביים, כפי שאושרו על-ידי שר הפנים בגין דרכי פירעון שונות, וביניהן: תשלום הארנונה מראש לכל השנה (משרד הפנים גם קבע את המועד האחרון לתשלום הארנונה מראש המזכה בהנחה כאמור); פירעון על-פי הסדר תשלומים באמצעות הוראת קבע לבנק; תשלום בשיקים מאוחרים ותשלום על-פי הסדר של גבייה מרוכזת במקומות העבודה.

להלן פירוט ההנחות האמורות, כפי שאושרו על-ידי שר הפנים:

למשלמים את הארנונה מראש לכל השנה עד 30 באפריל (ולגבי שנת הכספים 1989 - עד 30 ביוני) - הנחה בשיעור של 5% בשנות הכספים 1986, 1987 ו-1988, ובשיעור של 4% בשנת הכספים 1989; למשלמים על-פי הסדר של גבייה מרוכזת במקומות העבודה - הנחה בשיעור של 3%; למשלמים באמצעות הוראת קבע לחיוב חשבון הבנק או בשיקים מאוחרים - הנחה בשיעור של 3% בשנת הכספים 1986, בשיעור של 6% בשנת הכספים 1987 ובשיעור של 3% בשנות הכספים 1988 ו-1989.

א. בדיקת יישום ההוראות האמורות של משרד הפנים העלתה:

שנת הכספים 1986 - שש רשויות מקומיות (אפקים, יבנה, נתיבות, קרית גת, רחובות ושדרות) העניקו למשלמי הארנונה מראש לכל השנה הנחה בשיעור העולה על 5% (שהוא השיעור שאושר על-ידי שר הפנים), כלהלן: המועצה המקומית נתיבות - 15%, המועצה המקומית שדרות - 12%, העיריות קרית גת, רחובות והמועצה המקומית אפקים - 10% ועיריית יבנה - 7.5%. עשר רשויות מקומיות (ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, אילת, אשקלון, נתיבות, נתניה, קרית גת, ראשון לציון ורחובות) העניקו למשלמים את הארנונה על-פי הסדר תשלומים באמצעות הבנקים, וכמו-כן למשלמים במיסגרת גבייה מרוכזת במקומות העבודה, הנחה בשיעור העולה על 3% (שהוא השיעור שאושר על-ידי שר הפנים) כלהלן: שמונה מהן אישרו הנחה בשיעור 5%; עיריית נתניה - בשיעור של 6% ועיריית קרית גת - בשיעור של 10%.

שנת הכספים 1987 - ארבע מבין 20 הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות דימונה ורחובות והמועצות המקומיות אפקים ושדרות) חרגו משיעור ההנחה שנקבע על-ידי שר הפנים, בכך

שהעניקו למשלמים את הארנונה מראש הנחה בשיעור של 10%, לעומת 5% שהותר לעניין זה על-ידי שר הפנים.

שנת הכספים 1988 - שבע רשויות מקומיות (אילת, דימונה, קרית גת, רחובות, רמלה, אפקים ושדרות) העניקו למשלמי הארנונה מראש לכל השנה הנחה בשיעור העולה על 5% (שהוא השיעור שאושר על-ידי שר הפנים), כמפורט להלן: שתי עיריות (קרית גת ורחובות) ושתי מועצות מקומיות (אפקים ושדרות) - 10%, עיריית דימונה - 8%, עיריית רמלה - 7.5% ועיריית אילת - 6%. שמונה רשויות מקומיות (אילת, אפקים, בת ים, חיפה, יבנה, נתניה, קרית גת ורמלה) העניקו למשלמים את הארנונה על-פי הסדר תשלומים באמצעות הבנקים, וכמו-כן למשלמים במיסגרת גבייה מרוכזת במקומות העבודה הנחה בשיעור העולה על 3% (שהוא השיעור שאושר לעניין זה על-ידי שר הפנים), כמפורט להלן: שש רשויות מקומיות אישרו הנחה בשיעור של 5%, עיריית קרית גת - 7.5% ועיריית נתניה - הנחה בשיעור 6%. ב-3.9.1990 הודיע ראש עיריית נתניה למשרד מבקר המדינה, כי שיעור ההנחה שהעניקה העירייה למן שנת הכספים 1989 תואם את הנחיות משרד הפנים.

בשנת הכספים 1988 העניקה עיריית רחובות, כאמור, הנחה בשיעור של 10% למשלמים את הארנונה מראש לכל השנה, על אף שבהיטל המיסים שלה נקבעה לעניין זה (בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד הפנים) הנחה בשיעור של 5% בלבד. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי ההנחה בשיעור 10% ניתנה כבר בשנת הכספים 1987, ומאחר שבהוראות חוק יציבות המשק (הוראות שונות), התשמ"ז-1987 נקבע, כי לשנת הכספים 1988 לא ישונו הנחות כלליות מארנונה לעומת אלה שנקבעו כדין לשנת הכספים הקודמת, אלא לטובת החייבים בארנונה - היא המשיכה להעניק שיעור זה של הנחה גם בשנת הכספים 1988.

משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, כי מתן הנחות שלא מחמת מצב חומרי מותנה על-פי הפקודה (סעיף 280) בקבלת אישור שר הפנים. בשנת הכספים 1987 התיר השר להעניק למשלמים את הארנונה מראש הנחה בשיעור של 5% בלבד, ולפיכך כבר ב-1987 חרגה העירייה מהיתר השר. מכיוון שההקפאה חלה, כאמור, אך ורק ביחס להנחות שניתנו "כדין", ומכיוון שההנחה שניתנה בשנת 1987 (10%) הייתה שלא כדין, אין העירייה יכולה להסתמך על הוראות חוק יציבות המשק, בבואה להשתית את הנחות שנת 1988 על הנחות שנת 1987.

שנת הכספים 1989 - שש רשויות מקומיות (אפקים, אשדוד, דימונה, נתניה, קרית גת ושדרות) העניקו למשלמי הארנונה מראש לכל השנה הנחה העולה על 4% (שהוא השיעור שאושר לעניין זה על-ידי שר הפנים), כמפורט להלן: המועצות המקומיות אפקים ושדרות - 10%, עיריית דימונה - 8%, עיריית קרית גת - 7.5% והעיריות אשדוד ונתניה - 5%. כאמור, ב-3.9.1990 הודיע ראש עיריית נתניה למשרד מבקר המדינה, כי למן שנת הכספים 1990 תואם שיעור ההנחה למשלמים מראש את הנחיות משרד הפנים.

שנת הכספים 1990²² - ב-27.2.1990 החליטה מועצת עיריית באר שבע להעניק הנחה בשיעור 4% למשלמים מראש לכל השנה - עד 14.5.1990. ב-20.3.1990 הודיע מנכ"ל

²² עניין מתן הנחות חריגות למשלמי ארנונה לכל השנה מראש לא נבדק לגבי שנת הכספים 1990, פרט לבדיקה שנערכה בעיריית באר שבע, בעיקבות תלונה.

משרד הפנים לרשויות המקומיות, כי הנחה בגין תשלום מראש תינתן בשנה זו רק למשלמים עד 30.4.1990. על אף הודעת מנכ"ל משרד הפנים, ועל אף שהעירייה הייתה זקוקה לכספים נזילים באותה תקופה (ראה להלן), לא שינתה מועצת העירייה את החלטתה, והתאריך הקובע לתשלום המיסים מראש המזכה להנחה נותר ה-14.5.1990.

עד ה-14.5.1990 גבתה העירייה, בגין תשלומי ארנונה מראש לכל השנה, סכום כולל של 13.5 מיליון ש"ח, מזה סכום של כ-5.9 מיליון ש"ח שנגבו משבעה מוסדות, אשר להם ניתנו הנחות חריגות, כמפורט להלן (בש"ח):

ההנחה הכוללת		ההנחה החריגה		מועד	החייב	שם המוסד
הסכום השיעור	%	הסכום השיעור	%	הפירעון	השנתי	
2.5	36,050	6.5	93,728	4.4.90	1,441,980	בנק מיסחרי א'
3.5	62,862	7.5	134,703	3.4.90	1,796,045	בנק מיסחרי ב'
3.5	4,696	7.5	10,063	3.4.90	134,179	בנק מיסחרי ג'
4.0	37,922	8	75,844	3.4.90	948,054	חברה ממשלתית
4.0	28,821	8	57,641	2.4.90	720,522	חברה מיסחרית
4.0	35,454	8	70,908	8.4.90	886,354	משרד ממשלתי
1.5	6,939	5.5	25,442	14.5.90	462,598	בנק מיסחרי ד'
212,744		468,329			6,389,732	ס"ה

בדיקת נושא ההנחות החריגות למוסדות האמורים העלתה, כי בתחילת אפריל 1990 פנתה גיזברות העירייה לשישה מהמוסדות דלעיל²³, והציעה להם להקדים את מועד פירעון הארנונה שהוטלה עליהם לשנה זו, ולפורעה מראש כבר בתחילת אפריל 1990, תמורת הנחה נוספת על ההנחה של 4%, שהוענקה בהיטל המיסים לכל המשלמים את מיסיהם מראש עד 14.5.1990.

הפנייה למוסדות נעשתה בעיקבות סיכום דברים בין ראש העירייה לבין גיזברות העירייה, על דעת יו"ר ועדת הכספים של העירייה, ולפיו יפנה הגיזבר בהצעה האמורה לחבי-ארנונה, שגובה החיוב השנתי שלהם בארנונה הסתכם בלמעלה מ-500,000 ש"ח (על כלילת מוסדות שלא עמדו בקריטריון זה ברשימת הנהנים - ראה להלן); זאת, מפאת מצבה הכספי הקשה של העירייה, שאילץ אותה לגייס במהירות חמישה מיליון ש"ח, לשם תשלום משכורות לעובדים ולשם עמידה בהתחייבויותיה כלפי מוסדות וספקים.

הביקורת על טיפול העירייה במתן ההנחות החריגות לשיבעת המוסדות דלעיל העלתה את המימצאים הבאים:

(1) ממסמכי העירייה עולה, כי ל-19 מוסדות בתחומה היו בשנת 1990 חיובי ארנונה בסכום של מעל 500,000 ש"ח כל אחד, מהם שישה שחויביהם היו מעל 1 מיליון ש"ח כל אחד. בחירת ששת המוסדות אליהם פנה הגיזבר נעשתה, לפי הסבריו, באופן מיקרי, ולידיעת שאר 13 המוסדות לא הובא דבר סיכום הדברים האמור כלל. באשר לשאר חבי-המיסים של העירייה - אלה, לפי הסברי הגיזבר, לא נכללו מלכתחילה בסיכום הדברים האמור בדבר האפשרות לקבל הנחה נוספת כנגד הקדמת התשלום, ולפיכך לא הייתה כל פנייה אליהם בנושא זה.

²³ לא כולל בנק מיסחרי ג' (בעניינו - ראה להלן).

(2) הפנייה לכל אחד מהמוסדות נעשתה בעל-פה, וכך גם המשא-ומתן על גובה ההנחה הנוספת. גובה ההנחה לא נקבע על-פי תקופת הקדמת התשלום, או על-פי כל קריטריון אובייקטיבי אחר, אלא על-פי כושר המיקוח של המוסד. כך נוצר מצב (ראה טבלה דלעיל), בו מוסדות ששילמו באותו יום נהנו משיעור הנחה שונה (השווה - בנק מיסחרי ב' לעומת חברה ממשלתית) ולמוסד שהקדים לשלם הוענקה הנחה בשיעור נמוך מזו שהוענקה למוסד שפרע את חובו מיספר ימים מאוחר יותר (השווה - בנק מיסחרי א' לעומת משרד ממשלתי).

(3) בנק מיסחרי ד', ששילם חוב בגין הארנונה ב-14.5.1990 (בשעה 13.45) נהנה מהנחה חריגה של 1.5%. במיקרה זה נתנה העירייה לבנק הנחה, שהסתכמה ב-6,940 ש"ח, בלא שהייתה לכך הצדקה, אפילו לפי טענותיה היא.

(4) בנק מיסחרי ג' נהנה מהנחה חריגה של 3.5%, אף שלא עמד בקריטריון שקבעה העירייה, שכן חיובו בגין ארנונה הסתכם בשנת הכספים 1990 ב-134,179 ש"ח בלבד. העירייה הסבירה, כי היא אומנם לא פנתה ביוזמתה לבנק זה בהצעה להצטרף להסדר המתואר, אולם לאחר שהתלונן בפניה כי אי-צירופו מהווה הפליה לרעה ודרש ליהנות מההנחה המוגדלת, נאלצה העירייה להיענות לדרישתו.

(5) העלות הנוספת של ההנחות החריגות הסתכמה, לפי חישובי העירייה, כמשתקף בטבלה, בכ-213,000 ש"ח.

בתינה את ההנחות החריגות פעלה העירייה שלא כדין, שכן הדבר לא הובא לדיון ולהחלטה בפני מועצת העירייה ולאישורו של שר הפנים. זאת ועוד, גיוס כספים בצורה שתוארה לעיל, נוגד את כללי המינהל הכספי והציבורי התקין, ועל העירייה, כמוסד ציבורי, מוטלת החובה להימנע מכך. יש לראות בחומרה מתן הנחה בשיעור של 5.5% לבנק מיסחרי ד', שעה שהגיעה לו, בהתאם להיטל המיסים לכל היותר²⁴, הנחה של 4% בלבד. בעצם מתן הנחות בשיעורים מוגדלים רק לחלק מהנישומים שמצבם שווה יש משום איפה ואיפה.

ב. הבדיקה האמורה בעניין מתן הנחות למשלמים מראש לכל השנה ובהסדרי תשלומים נערכה גם ב-21 רשויות מקומיות במחוז חיפה ובמחוז הצפון (ראה לעיל עמ' 12).

ל ה ל ן מ י מ צ א י ה ב ד י ק ה

(1) בשנת הכספים 1987 העניקו הרשויות המקומיות האמורות (מלבד ירכא ותמרה) הנחות חריגות למשלמים מראש. שיעור החריגה נע בין 5% לבין 20%. שש רשויות מקומיות העניקו את ההנחה גם למי ששילמו לאחר ה-30 באפריל, שהוא המועד האחרון שאישר שר הפנים לעניין זה.

(2) 14 רשויות מקומיות העניקו הנחות חריגות בשנת הכספים 1988. שיעור החריגה נע בין 5% ל-10%; שלוש מהן איפשרו לשלם את הארנונה לכל השנה מראש גם לאחר ה-30 באפריל, שהוא המועד האחרון שאישר שר הפנים לעניין זה.

(3) בשנת הכספים 1989 נתנו 15 רשויות הנחות חריגות, בשיעורים של עד 16%, למשלמים לכל השנה מראש, וחלקן העניקו הנחות אלה גם למי ששילמו לאחר

²⁴ "לכל היותר" - שכן היטל המיסים העניק לכל חבי-המיסים הנחה בשיעור של 4% למשלמים עד 14.5.1990, בעוד הנחיות משרד הפנים הורו, כאמור, על מתן הנחה בשיעור זה למשלמים לא יאוחר מ-30.4.1990.

ה-30.6.1989, שהוא המועד האחרון שנקבע לעניין זה בשנת הכספים 1989. ההנחה שאישר משרד הפנים להעניק למשלמים מראש עד מועד זה הייתה בשיעור של 4%.

בטבלה שלהלן מובא פירוט ההנחות החריגות שנתנו 15 רשויות מקומיות במחוז חיפה ובמחוז הצפון בשנת הכספים 1989:

שיעור ההנחה הכוללת (באחוזים)	שיעור ההטבה החריגה (באחוזים)	הרשות המקומית
15	11	אום אל-פחם
15	11	שפרעם
10	6	באקה אל-גרבייה
15	11	בסמת טבעון
15	11	ג'וליס*
15	11	דאלית אל-כרמל
15	11	ירכא*
20	16	כפר קרע
10	6	מעלות תרשיחא
7.5	3.5	עיספיא
15	11	עראבה
10	6	פסוטה
10	6	פוריידיס
128 ש"ח לכל דירה	-	שעב*
15	11	תמרה*

* המועצה המקומית ג'וליס איפשרה לתושבים לשלם את הארנונה מראש עד 15.7.1989; המועצות המקומיות ירכא ותמרה נתנו הנחה של 10% למשלמים את הארנונה מראש עד 20.7.1989 או עד 31.7.1989 בהתאמה; המועצה המקומית שעב נתנה בגין תשלום מראש עד 30.7.1989 הנחה של 128 ש"ח לכל דירה.

(4) כאמור לעיל, בהנחיות שר הפנים נקבעו הנחות למשלמים את הארנונה במיסגרת הסדרי תשלום באמצעות הבנקים או בשיקים מאוחרים, כלהלן: 6% בשנת הכספים 1987 ו-3% בכל אחת משנות הכספים 1988 ו-1989. רשויות מקומיות אחדות אישרו למשלמים את הארנונה במיסגרות אלה הנחות בשיעורים גבוהים יותר. כך, בשנת הכספים 1987 אישרו המועצות המקומיות ג'ודיידה וראש פינה, למשלמים במיסגרת זו, הנחה בשיעור של 10%; בשנת הכספים 1988 אישרו ארבע מועצות מקומיות (באקה אל-גרבייה, ג'וליס, יבנאל וראש פינה), הנחות בשיעורים שנעו בין 4% (יבנאל) לבין 10% (ג'וליס וראש פינה); בשנת הכספים 1989 העניקו ארבע מועצות מקומיות (באקה אל-גרבייה, ירכא, נחף ושפרעם) הנחה של 5% והמועצה המקומית ג'וליס - 10%.

(5) בשנת הכספים 1987 איפשרו שש רשויות מקומיות (ג'ודיידה, ג'וליס, ירכא, מעיליא, שעב ותמרה) לחבי המיסים שלהן לפרוע את הארנונה בשלושה עד שמונה תשלומים חודשיים. תשלומים אלה לא נשאו הפרשי הצמדה, וזאת בניגוד להוראות חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980; שתיים מהרשויות המקומיות האמורות (ג'ודיידה וג'וליס) אף נתנו הנחות למשלמים את הארנונה במיסגרת זו (ג'ודיידה - 5% וג'וליס - 15%). בשנות הכספים 1988 ו-1989 איפשרה המועצה המקומית

נחף לחבי-המיסים שלה לפרוע את הארנונה בשלושה עד שנים-עשר תשלומים חודשיים; תשלומים אלו לא נשאו ריבית והפרשי הצמדה, כמבואר לעיל, והמועצה אף נתנה למשלמים את הארנונה במיסגרת זו הנחה בשיעורים שבין 5% ל-20%, בהתאם למיספר התשלומים.



על הרשויות המקומיות הניסקרות, וכמו-כן על הרשויות המקומיות במחוז חיפה ובמחוז הצפון, בהן נערכה הבדיקה בנושא ההנחות, להקפיד על הנחיות שר הפנים בכל הנוגע לשיעורי ההנחות ומועדי התשלום מראש לכל השנה, או במיסגרת הסדרי תשלום, או גבייה מרוכזת. אין בסיס חוקי לאשר במיקרים אלה הנחות בשיעורים גבוהים או תשלומים במועדים מאוחרים מאלו שאישר השר.

3. הנחה למשלמים ארנונה מראש לכל השנה לפני תחילת שנת הכספים

באשרו את שיעור ההנחות בגין תשלום מראש בשנות הכספים 1986 עד 1989, לא התייחס שר הפנים לאפשרות תשלום הארנונה לפני תחילת שנת הכספים (האחד באפריל). מיספר רשויות מקומיות נהגו לאפשר לתושביהן להקדים ולשלם את הארנונה עוד לפני האחד באפריל, תוך מתן הנחה גבוהה מזו שאישר שר הפנים בגין תשלום מראש, כמפורט לעיל (להלן - הנחה מוגדלת). מן ההיבט הפיננסי ניתן לראות בכך מעין אשראי, שהרשויות המקומיות קיבלו מחבי-הארנונה, לתקופה שבין מועד התשלום בפועל לבין המועד שנקבע בהנחיות כמועד האחרון לתשלום מראש (בשנים 1985 עד 1988 נקבע, כי המועד האחרון האמור הינו ה-30 באפריל, ובשנת 1989 - ה-30 ביוני). משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת-לב משרד הפנים לשיטה זו, ובאוקטובר 1988 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי הנושא ייבדק במיסגרת מחקר כולל על החיובים ועל ההכנסות מארנונה, עליו החליט משרד הפנים בעיקבות הביקורת.

א. להלן פירוט ההנחות המוגדלות שניתנו כאמור:

שנת הכספים 1986 - חמש מבין 20 הרשויות המקומיות שנבדקו העניקו למשלמים את הארנונה לכל השנה מראש לפני האחד באפריל - הנחות בשיעורים שעלו על 5% (שהוא שיעור ההנחה שקבע שר הפנים למשלמים מראש בשנה זו), כמפורט להלן:

שיעור ההנחה (באחוזים)	המועד האחרון לתשלום	הרשות המקומית
27	2.2.86	ירושלים
18	2.3.86	ירושלים
9	31.3.86	ירושלים
15	31.3.86	אשקלון (2 תשלומים)
	30.4.86	
15	16.3.86	באר שבע
15	31.3.86	דימונה
20	31.3.86	קרית גת

במטרה לבדוק את המשמעות הפיננסית של הקדמת מועד תשלום הארנונה, הישווה משרד מבקר המדינה את שיעור הריבית, בו חייבו הבנקים באותה תקופה חשבונות חח"ד, לשיעור ההנחה שהעניקו העיריות לתושבים תמורת ה"אשראי" שקיבלו מהם, על-פי ההסדר האמור. מההשוואה עולה, כי עלות ה"אשראי" לעיריות, הייתה בכל המיקרים גבוהה יותר, באופן משמעותי.

באותה תקופה הייתה מקובלת בחשבונות חח"ד ריבית בשיעור של 3.5% לחודש, כלומר ריבית אפקטיבית שהגיעה בחישוב שנתי לכ-51%; עלות ההנחה החריגה בשיעור של 15%, שהעניקה עיריית קרית גת בגין הקדמת התשלום בחודש, מהווה ריבית אפקטיבית שנתית של 435% - כלומר למעלה מפי שמונה מעלות האשראי בה הייתה מחוייבת לו לקחה הלוואה ישירות בבנק. עלות ההנחה החריגה בשיעור של 22%, שהעניקה עיריית ירושלים בגין הקדמת התשלום בשלושה חודשים, היא שוות ערך לריבית חודשית של כ-7% (ריבית אפקטיבית שנתית של כ-125%), כלומר למעלה מפי שניים מעלות האשראי שחייבו הבנקים באותה תקופה. תוצאה דומה מתקבלת גם מחישובים שערכה הביקורת על עלות הקדמת התשלומים בחודשיים ובחודש וחצי.

שנת הכספים 1987 - הבדיקה העלתה, כי גם בשנה זו הייתה קיימת התופעה של מתן הנחות מוגדלות למשלמים מראש לפני האחד באפריל, אם כי בהיקף מצומצם יותר; ארבע מבין 20 הרשויות המקומיות הניסקרות איפשרו לתושביהן לשלם לפני האחד באפריל, תוך מתן הנחה נוספת על זו שאישר שר הפנים: עיריית חיפה - 2% ועיריות ראשון לציון ורמלה - 5%.

עיריית ירושלים החליטה להעניק גם בשנת כספים זו הנחה משמעותית ביותר למקדימים לשלם לפני תחילת שנת הכספים, כלהלן:

בישיבתה בנובמבר 1986 החליטה מועצת עיריית ירושלים להעלות את הארנונה לשנת הכספים 1987 בשיעור של 17.5%, לעומת השיעורים שהיו נהוגים בשנת הכספים 1986. עוד החליטה העירייה לאפשר לחבי-ארנונה, אשר יפרעו את מלוא הארנונה לשנת 1987 עד 7.12.1986, לשלמה על בסיס החיוב בשנת הכספים 1986 ובהנחה של 5.55%. המשמעות הכספית של ההטבה הגלומה בהסדר האמור הינה הנחה בשיעור של 19.6%, שהיא על-פנייה הנחה ניכרת, בהתחשב בשיעור האינפלציה בתקופה הרלבנטית.

משרד מבקר המדינה בדק את הכדאיות הפיננסית של ההסדר המתואר. הבדיקה העלתה, כי כ-46,500 מתוך 147,000 חבי-ארנונה בחרו לשלם את הארנונה במיסגרת ההסדר האמור, וגביית הארנונה מהם הסתכמה ב-26.2 מיליון ש"ח. הארנונה שהיה עליהם לשלם לא יאוחר מ-30 באפריל 1987, אילמלא הקדימו את תשלומה כמבואר לעיל, מסתכמת ב-30.9 מיליון ש"ח, דהיינו - הסכום הכולל של ההטבות שניתנו למצטרפים להסדר האמור (והקדימו את תשלום הארנונה מסוף אפריל 1987 ל-7.12.1986) הסתכם ב-4.7 מיליון ש"ח. העירייה הפקידה את כספי הגבייה מראש לתקופה של עד חמישה חודשים, בפיקדונות נושאי ריבית בשיעור שנתי של 23%. הריבית שנצברה על פיקדונות אלה הסתכמה, לפי חישובי הביקורת, בכ-2.4 מיליון ש"ח; ולפיכך ההפסד הכספי הישיר של העירייה בגין הקדמת תשלום הארנונה הסתכם ב-2.3 מיליון ש"ח (במחירי אפריל 1987).

העירייה הסבירה, כי מעבר לחישוב הפיננסי הצר היו טמונות בהסדר האמור יתרונות, שכן הוא היווה תמריץ לתושבים לשלם את הארנונה, ואיפשר הגדלת שיעור הגבייה והקטנת הטיפול הכרוך בגביית חובות במהלך השנה. בהתייחסו לטענות אלה של העירייה, בדק

משרד מבקר המדינה נתונים של העירייה בנושא החיוב והגבייה של ארנונה לשנות הכספים 1986 ו-1987. מנתוני הבדיקה עולה, כי בשנת הכספים 1986, בה ניתנה הטבה בשיעור של כ-7% לחודש, היה שיעור הגבייה 77.3% מהחיובים השוטפים, ובשנת הכספים 1987, בה ניתנה הטבה בשיעור כ-4% לחודש, היוותה הגבייה 89.2% מהחיובים השוטפים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אין ודאות שהגדלת ההטבות הגלומות בהנחות בגין תשלום הארנונה מראש מביאה לעלייה בשיעור הגבייה, ולפיכך החלטה על הענקת הנחות מוגדלות יש לקבל רק לאחר בדיקה מבוססת של הכדאיות הפיננסית הטמונה בהסדר כזה, ובאישור משרד הפנים.

שנת הכספים 1988 - גם בשנה זו איפשרו ארבע מבין 20 הרשויות המקומיות הניסקרות לשלם את הארנונה לפני האחד באפריל, תוך מתן הנחה מוגדלת, כלהלן: עיריית ירושלים העניקה למשלמים עד אחד במאוס הנחה בשיעור 9.99% ולמשלמים עד 31 במאוס - 6.66%; עיריית ראשון לציון העניקה למשלמים עד 31 במאוס הנחה בשיעור של 7.5%, והעיריות אילת וחיפה - הנחה בשיעור של 7%.

שנת הכספים 1989 - בשנת הכספים 1989 החליטה עיריית ירושלים, כי בעלי נכסים, אשר יפרעו את מלוא הארנונה מראש לפני 31.12.1988, ישלמו על בסיס החיוב בשנת הכספים 1988 בתוספת 13.96% ובהנחה של 8.88%.

הבדיקה העלתה, כי הסכום הכולל של ההטבות שניתנו לכ-34,800 התושבים, שהצטרפו להסדר האמור, הסתכם ב-6.3 מיליון ש"ח. העירייה הפקידה חלק מהכספים שגבתה במיסגרת זו בפקדונות נושאי ריבית, ובשאר היא שילמה הוצאות שוטפות, דבר שמנע ממנה, לפי הסברה, את הצורך באשראי מבנקים בתנאי חח"ד. הריבית בגין פיקדונות אלה, בצירוף ההטבה הנעוצה במניעת הצורך בלקיחת אשראי, כמבואר, הסתכמו, על-פי חישובי הביקורת, ב-2.8 מיליון ש"ח; לפיכך, ההפסד הכספי הישיר של העירייה בגין הקדמת מועד תשלום הארנונה הסתכם ב-3.5 מיליון ש"ח - במחירי מאי 1989.

ב. נושא מתן הנחות מוגדלות בשנות הכספים 1987, 1988 ו-1989 למשלמים את הארנונה מראש לפני האחד באפריל, נבדק גם ב-21 הרשויות המקומיות במחוז חיפה ובמחוז הצפון. הבדיקה העלתה, כי בשנת הכספים 1987 איפשרו עשר מביניהן לתושביהן לשלם את הארנונה מראש, לפני האחד באפריל, תוך מתן הנחה נוספת של 10% עד 20% בגין הקדמת מועד תשלום הארנונה בכחודש עד חודשיים, כמפורט בטבלה שבעמ' הבא.

בשנת הכספים 1988 איפשרו רק חמש רשויות מקומיות (באקה אל-גרבייה, בסמת טבעון, טורעאן, ירכא ותמרה) לשלם את הארנונה מראש, בכחודש עד חודשיים לפני האחד באפריל - תוך מתן הנחה מוגדלת בשיעור של 5% עד 20%. בשנת הכספים 1989 איפשרה זאת רק המועצה המקומית באקה אל-גרבייה, והיא העניקה הנחה מוגדלת בשיעור של 21% למקדימים בחודשיים, ובשיעור של 16% למקדימים בחודש.

בדיקת השלמה, שערך משרד מבקר המדינה ב-1990, העלתה, כי התופעה עדיין קיימת, אם כי מימדיה הצטמצמו.

הרשות המקומית	המועד האחרון לתשלום	שיעור ההנחה (ב-%)	שיעור ההטבה החריגה (ב-%)
שפרעם	31.3.87	25	20
באקה אל-גרבייה	28.2.87	25	20
באקה אל-גרבייה	31.3.87	20	15
בסמת טבעון	31.3.87	20	15
טורעאן	31.3.87	20	15
ירכא	31.3.87	20	15
כפר קרע	31.3.87	25	20
נחף	31.3.87	25	20
עראבה	15.3.87	20	15
פסוטה	15.3.87	15	10
תמרה	15.3.87	20	15



הממצאים המתייחסים לגביית הארנונה מראש, לפני תחילת שנת הכספים, כנגד הנחה נוספת בשיעור ניכר, מצביעים על כך, שעלות קבלת אשראי בדרך זו הייתה גבוהה בהרבה מאפשרויות חלופיות. בסופו של דבר יש בדרך זו, הגורמת להקטנה בהכנסות הרשות, כדי להביא לאי-אזון תקציביהן של אותן רשויות מקומיות - דבר שלא תמיד נלקח בחשבון מראש.

לדעת מבקר המדינה, בכל מיקרה בו שוקלת רשות להעניק לתושביה הנחה בגין תשלומי ארנונה לפני תחילת שנת הכספים, עליה לעשות זאת רק לאחר בדיקה של הכדאיות הפיננסית, והכל במיסגרת הנחיות משרד הפנים. גבייה מראש של ארנונה לפני תחילת שנת כספים, כמוה כקבלת הלוואה, והיא מאפשרת לרשות המקומית הנוהגת כך להגדיל את נפח המזומנים העומד לרשותה, מעבר לסכומים המאושרים לה כדין.

מעבר לעצם הליקויים הטמונים ביד הנדיבה שהרשויות המקומיות נהגו בה בגיוס הכספים בדרך זו, יש להדגיש את מחדלו של משרד הפנים למנוע את התופעה, דבר שיש בו משום פגיעה בפיקוח, שהמשק מעוניין בו, לציצמום היקף ההלוואות שרשות מקומית לוקחת על עצמה.

4. הנחות נוספות - באמצעות מתן

כרטיסי מנוי של מיפעל הפיס

שתיים מ-20 הרשויות המקומיות הניסקרות העניקו למשלמים את הארנונה לכל השנה מראש, בנוסף על ההנחות שאישר משרד הפנים, גם כרטיסי מנוי לתשע הגרלות שבועיות של מיפעל הפיס. כך, בשנת הכספים 1985 העניקה עיריית נתניה 13,183 כרטיסי מנוי ובשנת הכספים 1986 - 17,016 כרטיסים, בהוצאה כספית כוללת של 391,000 ש"ח; בשנת הכספים 1987 העניקה עיריית נתניה 13,700 כרטיסים, בהוצאה כספית של 369,900 ש"ח. המועצה המקומית שדרות העניקה בשנת הכספים 1985 - 818 כרטיסי מנוי, בהוצאה של 5,245 ש"ח.

בעיקבות מימצאי הבדיקה האמורה, בדק משרד מבקר המדינה את הנושא לגבי כל הרשויות המקומיות בארץ, בהתייחס לשנות הכספים 1985 עד 1987. הבדיקה העלתה, כי בשנת הכספים 1985 רכשו 17 רשויות מקומיות כרטיסי מנוי כאמור; בשנת הכספים 1986 - ארבע רשויות מקומיות ובשנת הכספים 1987 - 17 רשויות מקומיות. הכרטיסים האמורים הוענקו למשלמי הארנונה מראש לכל השנה, ובחלק מהרשויות המקומיות גם למשלמים במיסגרת הסדרי תשלום, וזאת, כאמור, בנוסף על ההנחות שאישר משרד הפנים. להלן פירוט הרשויות המקומיות שהעניקו כרטיסי מנוי להגרלות מיפעל הפיס בשנת הכספים 1987:

הרשות המקומית	סוג כרטיס המנוי	
	ל-9 הגרלות	ל-13 הגרלות
אבו סנאן	435	-
בית גין	228	-
בנימינה	234	-
ג'וליס	91	-
חבל יבנה	-	114
אט-טירה	-	52
ירכא	194	-
כפר תבור	-	140
מגידל כרום	335	-
מיתר	283	-
נחף	232	-
נתניה	13,700	-
עומר	357	-
עזתה	-	222
אר-ראמה	386	-
ראש פינה	237	-
שפרעם	559	-
ס"ה	<u>17,271</u>	<u>528</u>

המחירים של כרטיסי המנוי היו בשנת הכספים 1987, על-פי נתוני מיפעל הפיס, כלהלן: לתשע הגרלות - 27 ש"ח ול-13 הגרלות - 39 ש"ח. לפיכך, עלות ההטבה בכרטיסי פיס שהעניקו 17 הרשויות המקומיות האמורות לתושביהן, הסתכמה בשנת הכספים 1987 בכ-486,900 ש"ח.



משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות, כי מתן כרטיסי מנוי להגרלות מפעל הפיס, למשלמים את הארנונה מראש או בהסדרי תשלום, מהווה הטבה שאין לה אסמכתא חוקית, ודרש מהן להפסיק נוהג זה. רוב הרשויות המקומיות שהעניקו כרטיסים כאמור בשנת הכספים 1987 הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי הן ביטלו העניקה זו החל בשנת הכספים 1988. בביקורת השלמה, שנערכה במיפעל הפיס באפריל 1990, הועלה, כי אף אחת מהרשויות המקומיות לא העניקה מנוי לכרטיסי פיס כהטבות לחבי-ארנונה בשנת הכספים 1989.

5. הנחות מיוחדות למיגזר העיסקי

(א) הועלו מיקרים של מתן הנחות לעסקים, בלא שנתמלאו הוראות הפקודה או הצו, כמפורט להלן:

חמש רשויות מקומיות מבין ה-20 שנבדקו, נתנו לחבי-מיסים בענפי מיסחר שנקלעו לריפיון כלכלי הנחה מיוחדת - מעבר להנחות שניתנו למשלמים מראש לכל השנה ולמשלמים באמצעות בנקים. כך, לדוגמא, אישרה עיריית אשקלון לבתי-מלאכה ותעשייה הנחה בשיעור 19% מהחייב בארנונה לשנת הכספים 1985; עיריית באר שבע אישרה לבתי-מלון הנחה בשיעור 40% מהחייב בארנונה לשנות הכספים 1984 ו-1985; עיריית דימונה אישרה לבתי-מלאכה הנחה בשיעור 20% מהחייב בארנונה לשנת הכספים 1985; המועצה המקומית נתיבות אישרה למיפעלים הנחה בשיעור 30% מהחייב בארנונה לשנת הכספים 1986; עיריית רמלה אישרה ל-25 מיפעלי תעשייה ובתי-מלאכה, שלחובתם נצטברו חובות גדולים יחסית בגין ארנונה, הנחות בשיעורים שגעו בין 10% ל-20% לשנת הכספים 1986.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות, כי עצם ההשתייכות למיגזר עסקים מסויים, בלא שטענת "מצב חומרי קשה" התבססה על ראיות, אינה מהווה בסיס למתן הנחה. ההנחה שניתנה מוגדרת בפקודה ובצו כהנחה "מסיבות אחרות", וככזו אין להעניקה אלא באישורו המוקדם של שר הפנים - דבר שלא נעשה.

(ב) במאי 1989 מינה שר הפנים ועדת היגוי להסדר חובות העבר של מיפעלי תעשייה ומלונאות, בגין ארנונה לרשויות המקומיות, שהצטברו עקב קשיים כלכליים או העלאה בלתי סבירה של שיעורי הארנונה בשנים קודמות (בעניין הגידול בשיעורי הארנונה, ראה לעיל). ליו"ר הוועדה מונה מנכ"ל משרד הפנים והשתתפו בה נציג של משרד הפנים, שני נציגי משרד האוצר, נציג משרד התעשייה והמיסחר וכן מנכ"ל הרשות לפיתוח ירושלים.

על-פי קריטריונים שקבעה הוועדה, נכללו במיסגרת טיפולה מיפעלים במצוקה חריפה, מיפעלים במיסגרת תוכנית הבראה, ומיפעלים הנמצאים בענף שסבל מבעיות כלכליות יחודיות²⁵.

הוועדה ערכה מפגשים עם נציגי רשויות מקומיות, עם נציגי מיפעלים ועם מנכ"ל התאחדות התעשיינים, ובעיקבות כך פנתה ביוני 1989 ל-14 עיריות, וכן ל-12 מועצות מקומיות (מרביתן באזורי פיתוח), בבקשה להמציא לה רשימת מיפעלים המומלצים להיכלל בהסדר.

עד ליוני 1990 סיימה הוועדה טיפול בהסדרת חובות של 12 מיפעלים, בתשע רשויות מקומיות, בסכום כולל של 5.2 מיליון ש"ח²⁶. ההסדר התבטא בכך, שהוועדה התירה לרשויות המקומיות דנו, בכפוף לקבלת אישור מועצותיהן, לפרוס את חובות המיפעלים האמורים בגין ארנונה עד ל-72 תשלומים חודשיים, ובמקביל הסכים משרד הפנים להתיר לאותן רשויות מקומיות לקבל אשראי בסכום זהה לסכום הכולל בהסדר האמור, אם יבקשו זאת.

²⁵ מיפעלים במצב של פשיטת רגל או כינוס נכסים לא נכללו בטיפול הוועדה, והושארו לטיפולן הישיר של הרשויות המקומיות, בתחומן הם נמצאים, למיצוי כל האמצעים לגביית החובות.

²⁶ סכומים אלו כוללים את חובות העבר של המיפעלים, ואליהם יוספו חיובי הארנונה לשנת הכספים 1990.

6. פטורים למוסדות ללא כוונת רווח

פקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן - פקודת הפטור) פוטרת נכסים מארנונה כללית, אם החזקה בהם היא בידי המדינה או מטעמה (פרט לניכסי המדינה בתחום עיריית ירושלים ובתחומי כל עירייה אחרת שהוכרזה כעיר עולים)²⁷. בפקודה ניתן פטור מארנונה בגין נכסים המוחזקים בידי גופים שונים, כגון: מוסדות דת, מוסדות חינוך וכן אגודות צדקה. לגבי מוסדות מתנדבים לשירות הציבור נקבע בפקודה, כי הפטור יינתן בתנאי שלא נעשה שימוש בנכסים אלה לשם הפקת רווחים, וכי כל מוסד צריך לקבל את אישורו של שר הפנים לצורך פיטורו מארנונה.

(א) מאז פירסום פקודת הפטור בשנת 1938 גדלו מאד מיספר הגופים והיקף הנכסים הנהנים מן הפטור מארנונה, כגון: אוניברסיטאות ובתי-חולים ציבוריים, שהם צרכנים גדולים של שירותים הניתנים על-ידי רשויות מקומיות, במיוחד במתן שירותי פינוי אשפה. במהלך השנים החליטו מיספר רב של רשויות מקומיות לגבות ממוסדות, הפטורים מארנונה על-פי פקודת הפטור, אגרת פינוי אשפה בשיעור 1/3 מהארנונה שהייתה חלה עליהם אילמלא הפטור.

13 מתוך 20 הרשויות הניסקרות חייבו מוסדות, הפטורים על-פי פקודת הפטור, באגרת פינוי אשפה בשיעור האמור: שמונה מהן עיגנו את גביית אגרת פינוי האשפה בחוק-עזר, ואילו חמש הנותרות (עיריות אילת, באר שבע, דימונה, ורמלה והמועצה המקומית גבעת שמואל) עיגנו את הגבייה רק בהיטלי המיסים שלהן.

בשנת 1990 טיפלה נת"צ בתלונה של אחת מקופות החולים, על-פיה אף שהוכרה כמוסד ציבורי על-פי פקודת הפטור, היא חוייבה על-ידי עיריית קרית אתא לשלם 50% מהארנונה, בגין ניכסי הקופה הנמצאים בתחום העירייה. העירייה הסבירה לנת"צ, כי החיוב הוא בגין פינוי אשפה. נציב תלונות הציבור קבעה ב-1.10.1991, כי קופת החולים, בהיותה בגדר מוסד בריאות, פטורה מאגרת פינוי אשפה על-פי חוק-העזר לקרית אתא (פינוי אשפה, פסולת וזבל), התשמ"ט-1988.

באוקטובר 1991 הודיעה עיריית קרית אתא לנת"צ, כי עמדת הביקורת אינה מקובלת עליה, וכי על קופת החולים הנדונה - כמו גם על קופות חולים אחרות - לשלם אגרת פינוי אשפה. בסוף אוקטובר 1991 הודיעה העירייה, כי קופת חולים אחרת פנתה בנושא לבית-המשפט, וכי העירייה החליטה לחכות לקביעת בית המשפט. עד יוני 1992 לא ניתנה החלטת בית-המשפט.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב משרד הפנים למצב המתואר, השורר בתחום גביית תמורה בגין פינוי אשפה ממוסדות הפטורים על-פי דין מארנונה, ודרש ממנו לתת דעתו לשוני הקיים בתחום זה בין הרשויות המקומיות השונות כמפורט לעיל, ולפעול להנהגת כללים אחידים. בתשובתו באוקטובר 1990, הודיע משרד הפנים, כי הנושא יובא בפני המחלקה המשפטית שלו במטרה לקבוע כללים אחידים בתחום האמור.

באפריל 1992 העביר משרד הפנים הנחיות לרשויות המקומיות בדבר אופן הגשת חוקי-עזר למשרד, לצורך פירסומם. בהנחיות האמורות צויין בין היתר, כי "... המשרד מתנגד לחיוב

²⁷ ביום 31.12.1991 נתקבל בכנסת חוק לתיקון פקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פיטורין) (מס' 6), התשנ"ב-1992, לפיו בוטל הפטור מארנונה על נכסים, אם החזקה בהם היא בידי המדינה או מטעמה; תחולתו של חוק זה מ-1.1.1993.

בעלי או מחזיקי נכסים, המשוחררים ע"פ דין מתשלום ארנונה, ב-1/3 מסכום הארנונה שהיו חייבים לשלם - אלמלא השחרור - בתור אגרת פינוי אשפה ו/או אגרת שירותים. זאת, מאחר דרך כלל אין קשר בין סכום החיוב באגרה לבין הוצאות הרשות המקומית, בגין פינוי אשפה ו/או מתן שירותים, לאותו נכס. על-כן לא יעביר המשרד לפירסום, חוק-עזר שבו כלול חיוב זה.

במקום החיוב ב-1/3 מסכום ארנונה, רשאית הרשות המקומית לחייב בעלי או מחזיקי נכסים אלה באגרת פינוי האשפה. אגרה זו תחושב בהתאם להוצאות בפינוי האשפה ומישקל האשפה המפונה. כן ניתן לחייבם באגרה אחידה ע"פ נתונים ממוצעים ברשות".

(ב) שלוש מבין 20 הרשויות המקומיות הניסקרות כללו בהיטלי המיסים לשנות הכספים 1984 עד 1987 פטור מארנונה למועדוני מיפלגות (עיריות דימונה וקרית גת והמועצה המקומית אפקים); שתיים מביניהן (עיריית דימונה והמועצה המקומית אפקים) נהגו כך גם בשנות הכספים 1988 ו-1989. שתי רשויות מקומיות (עיריות אשדוד ובאר שבע) חייבו בשנות הכספים 1988 ו-1989 משרדים ומועדונים שבהחזקת מפלגות ב-1/3 מהארנונה שחלה עליהם. בבדיקת השלמה, שנערכה באשדוד באמצע 1991, הועלה, כי משרדי מפלגות מחויבים במלוא שיעור הארנונה, ואילו למועדונים ממשיכה העירייה להעניק פטור חלקי. שתי רשויות מקומיות אחרות לא חייבו בארנונה כמה מיבנים של מיפלגות כלל: עיריית בת ים לא חייבה בשנות הכספים 1984 עד 1987 שמונה מיבנים שבהחזקת שמונה מפלגות: בשנות הכספים 1988, 1989 ו-1990 חייבה העירייה מיבנים שבהחזקת מפלגות בסכום סמלי של 1 ש"ח, 1.2 ש"ח ו-1.45 ש"ח, בהתאמה, למיבנה. המועצה המקומית שדרות לא חייבה בשנות הכספים 1984 עד 1987 ארבעה מיבנים שבהחזקת ארבע מיפלגות.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות, כי לא היה בסיס חוקי לפטור נכסים אלה, פטור מלא או חלקי, ועליהן להפסיק נוהג זה לגבי כלל הנכסים המוחזקים בידי מפלגות. בעיקבות הביקורת, ביטלה עיריית קרית גת את הפטור האמור מאפריל 1987 והמועצה המקומית שדרות - מאפריל 1988.

7. פטור בגין מיבנים ריקים

בפקודת העיריות נקבע פטור מארנונה למחזיק של בניין ריק, שאין משתמשים בו במשך תקופה רצופה שאינה עולה על שישה חודשים, המתחילה ביום שחדלו להשתמש בו, ובבניין חדש - במשך תקופה של ששת החודשים הראשונים מיום שבנייתו נגמרה והוא ראוי לשימוש. הוראות הפקודה לגבי מתן הפטור האמור לא פורשו בצורה אחידה על-ידי הרשויות המקומיות, וכתוצאה מכך היה שוני בחיוב ארנונה על נכסים ריקים. בדקת פעולות הרשויות המקומיות בנושא זה העלתה כדלקמן:

(א) עיריות נתניה ודימונה העניקו פטור מארנונה על מיבנים ריקים של עסקים למשך שישה חודשים מדי שנה בשנה, וזאת גם כאשר המיבנים היו ריקים ולא היו בשימוש תקופה רצופה של מיספר שנים. משרד מבקר המדינה העיר לשתי העיריות האמורות, כי על-פי הפקודה, ובהסתמך על פסקי-דין של בית-המשפט העליון²⁸, יש להקפיד שמתן פטור

²⁸ בר"ע 422/85 חברת בת גן להשכרה בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד ל"ט (3), 340; ע"א 1130/90 חברת מצות ישראל בע"מ נ' עיריית פתח תקוה (טרם פורסם).

מארנונה על מיבנים ריקים יהיה חד-פעמי, ולתקופה של עד שישה חודשים בלבד; רק אם היו תקופות שימוש במיבנים, שחצו בין תקופות של אי-שימוש, מתחדשת הזכאות לפטור בתנאים כאמור.

(ב) עיריית קריית גת העניקה, החל בשנת הכספים 1982 ועד שנת הכספים 1987, פטור בשיעור 2/3 מהארנונה על מיבנים של חברה אחת, שעמדו ריקים במשך כל התקופה האמורה. בעיקבות הביקורת, הפסיקה עיריית קריית גת ב-1.4.1987 להעניק את הפטור על המיבנים של החברה, והחברה חויבה במלוא הארנונה.

(ג) מועצת עיריית אשקלון החליטה בנובמבר 1985, כי דירות, משרדים וחנויות המוקמים על-ידי קבלן - אם העירייה שוכנעה שאינם ניתנים למכירה או לשימוש מסיבות אובייקטיביות - תופחת הארנונה עליהם ל-25% מהחוב הרגיל לתקופה של שנה, לאחר תום ששת החודשים הראשונים של הפטור. במסגרת ההחלטה האמורה נתנה העירייה באותה שנה לאחד הקבלנים בתחומה הנחה מארנונה בסך 17,500 ש"ח על נכסים כאמור, שנותרו בידיו. משרד מבקר המדינה הדגיש בפני עיריית אשקלון, כי מאחר שסיבת מתן ההנחה לא היתה מצב חומרי, אלא סיבה אחרת, לא היה בסיס חוקי להפחתת הארנונה על הנכסים האמורים ללא אישור שר הפנים.



1. פרק זה דן בממצאים שהועלו בתחום טיפולן של הרשויות המקומיות בנושא חיובים בארנונה, ומתן פטורים והנחות מארנונה. הבדיקה נערכה ב-20 רשויות מקומיות, ונושא ההנחות נבדק ב-21 רשויות מקומיות נוספות, במחוז חיפה ובמחוז הצפון.

2. להלן סיכום הממצאים העיקריים:

(א) בחלק מהרשויות המקומיות לא הונהגו הסדרים להעברה סדירה של נתונים עדכניים בדבר בנייה חדשה ותוספות בנייה, מהמחלקה הטכנית למחלקת הגבייה, כדרוש לצורך חיוב המחזיקים בארנונה סמוך למועד סיום הבנייה. כתוצאה מכך התבססו חלק מהחיובים בארנונה על נתונים לא עדכניים, וחיובים בגין השטחים שהוספו נעשו באיחור רב.

(ב) עשר מהרשויות המקומיות שנבדקו לא נהגו להביא לידיעת תושביהן, כי על-פי החוק מוקנית להם זכות ההשגה והערר על החיובים בארנונה.

(ג) ארבע מהרשויות המקומיות הניסקרות לא מינו מנהל ארנונה וועדת ערר. הדיון בהשגות ובעררים על חיובים בארנונה הופקד ברשויות מקומיות אלה בידי אותם גורמים שטיפלו בהטלת הארנונה ובגבייתה, דבר העומד בניגוד להוראות החוק בעניין זה ובניגוד לסידרי מינהל תקין.

(ד) מיספר רשויות מקומיות חייבו בארנונה בשיעורים גבוהים מאלה שהתירו שר הפנים ושר האוצר.

(ה) מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו העניקו, בניגוד להנחיות משרד הפנים, הנחות לקבוצות אוכלוסייה שונות, שהיו אומנם בעלות זיקה אפשרית למצב חומרי קשה, אך בלי שנבדק מצבו החומרי של כל מבקש. בדיקה כאמור נחוץ שתעשה על-פי קריטריונים ברורים שייקבעו לצורך זה.

(ו) מיספר רשויות מקומיות העניקו הנחות מארנונה לעסקים, בלא שנתמלאו ההוראות לכך בפקודה או בצו.

(ז) שש רשויות מקומיות העניקו לעובדיהן, תושבי המקום, הנחות בשיעורים מוגדלים מאלו שאישר משרד הפנים להעניק לכלל חבי-ארנונה; זאת, ללא כל ביסוס להנחה המוגדלת - בפקודה, בצו או בהנחיות משרד הפנים.

(ח) מיספר רב של רשויות מקומיות העניקו הנחות בשיעורים גבוהים מאלה שאושרו על-ידי שר הפנים, לתושבים ששילמו את הארנונה לכל השנה מראש, וכמו-כן לאלה שהתחייבו לשלמה על-פי הסדרי תשלומים, באמצעות הבנק או באמצעות גבייה מרוכזת במקומות העבודה. מיספר רשויות מקומיות נתנו למשלמים בהסדרים האמורים, בנוסף על ההנחה מארנונה, מנוי למיספר הגרלות של מיפעל הפיס, גם זאת בניגוד להנחיות משרד הפנים בעניין זה.

(ט) עיריית באר שבע נתנה הנחות לשיבעה מוסדות, שנענו להצעה שהגישה להם בתחילת שנת הכספים 1990, לקבל הנחה מוגדלת בגין הקדמת מועד תשלום הארנונה מראש לכל השנה. הנחות אלו היו ללא אסמכתא חוקית. הצעת הסדרים כאלו רק לחלק מהמוסדות הפועלים בתחום העירייה, היה בה גם משום איפה ואיפה.

(י) מיספר רשויות מקומיות העניקו הנחות מוגדלות מארנונה בגין פירעון מלוא הארנונה מראש לכל השנה עוד לפני תחילת שנת הכספים, ללא בדיקת הכדאיות הפיננסית של ההסדר וללא אישור משרד הפנים. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בעיריות ירושלים ובאר שבע העלתה, כי נגרמו להם הפסדים כספיים עקב ההסדר האמור.

(יא) מיספר רשויות מקומיות נתנו פטור מארנונה, מלא או חלקי, למיבנים שבהחזקת מפלגות. הרשויות המקומיות האמורות נדרשו להפסיק מתן הפטורים מהארנונה בגין נכסיהן של המפלגות.

3. על-פי תיקון לפקודת העיריות, מיולי 1988, הוסמכו העיריות לתת לתושבים מגיל 65 ומעלה הנחות מארנונה; בצווים לא נקבע תיקון מקביל לגבי תושבי מועצות מקומיות. לדעת מבקר המדינה, אין להשלים עם מצב של אי-שיוויון בין תושבי עיריות לבין תושבי מועצות מקומיות. על משרד הפנים לפעול בדחיפות ליצירת אחידות בתחום זה.

4. על הרשויות המקומיות שנבדקו לתקן את הטעון תיקון, כדי שגביית הארנונה תתבצע על-פי הכללים הקבועים בחוק ובהנחיותיו של משרד הפנים. על משרד הפנים מצידו להפעיל פיקוח יעיל, במטרה לוודא שהרשויות המקומיות אינן חורגות מההוראות המחייבות - הן בכל הנוגע לשיעורי הארנונה שהן מטילות על תושביהן, והן בכל הנוגע להנחות ופטורים מארנונה שהן מעניקות לחבי-המיסים.

5. על רקע ההעלאות הריאליות בשיעורי הארנונה בשנים האחרונות, ונוכח ההבדלים בשיעורי החיובים בארנונה של רשויות מקומיות שמצבן הסוציו-אקונומי דומה - על משרד הפנים לבחון, במישור הארצי, את כל נושא הטלת הארנונה על-ידי הרשויות המקומיות, הן בסקטור הפרטי והן בסקטור העיסקי.

נספח א'

חיובי הארנונה לתעשייה ומלאכה בגודל 500 מ"ר לשנת הכספים 1989 (בש"ח)

הרשות המקומית	רמה א'	%	רמה ב'	%	הערות
ראשון לציון	21,590	100	18,695	100	רמה א' - איזור מגורים או מיסחר, רמה ב' - שאר האזורים
גבעתיים	19,524	90	-	-	חיוב אחיד בכל העיר
בני ברק	18,000	83	-	-	חיוב אחיד בכל העיר
פתח תקוה	16,885	78	-	-	חיוב אחיד בכל העיר
בת ים	16,760	78	-	-	חיוב אחיד בכל העיר
רמת גן	15,720	73	15,595	83	רמה א - כל אזורי העיר
תל אביב-יפו	13,792	64	11,906	64	רמה ב' - איזור תעשייה.
חולון	11,500	53	-	-	רמה א' - איזור 1 סוג א' רמה ב' - איזור 2 סוג א' חיוב אחיד בכל העיר

נספח ב'

חיובי הארנונה לעסקים לשנת הכספים 1989 (בש"ח)

הרשות המקומית	רמה א'	%	רמה ב'	%	הערות
(1) חנויות בגודל 30 מ"ר					
בני ברק	2,952	100	2,764	100	
רמת גן	2,534	86	2,033	74	
פתח תקוה	2,317	78	1,895	69	רמה א' - איזור אא
תל אביב-יפו	2,109	71	1,863	67	רמה ב' - איזור אב
ראשון לציון	2,010	68	1,225	44	רמה א' - איזור 1א
בת ים	1,916	65	-	-	רמה ב' - איזור 1ב
חולון	1,371	46	1,170	42	חיוב אחיד בכל העיר ולפי בסיס חדרים
גבעתיים	1,049	36	-	-	חיוב אחיד בכל העיר
(2) בתי-קפה ומסעדות בגודל 50 מ"ר (בש"ח)					
רמת גן	4,224	100	3,388	100	
תל אביב-יפו	3,696	88	3,024	89	
ראשון לציון	3,343	79	2,036	60	
בני ברק	3,184	75	-	-	חיוב אחיד בכל העיר
בת ים	2,554	60	-	-	חיוב אחיד בכל העיר ועל בסיס חדרים

חיובי הארנונה לעסקים
לשנת הכספים 1989 (בש"ח) (המשך)

<u>הרשות המקומית</u>	<u>רמה א'</u>	<u>%</u>	<u>רמה ב'</u>	<u>%</u>	<u>הערות</u>
חולון	2,498	59	2,133	63	
פתח תקוה	2,310	55	-	-	חיוב אחיד בכל העיר
גבעתיים	1,811	43	-	-	חיוב אחיד בכל העיר
(3) משרדים בגודל 20 מ"ר (בש"ח)					
פתח תקוה	1,782	100	1,452	100	רמה א' - איזור אא רמה ב' - איזור אב
רמת גן	1,690	95	1,355	93	
בני ברק	1,592	89	-	-	חיוב אחיד בכל העיר
תל אביב-יפו	1,406	79	1,242	86	רמה א' - איזור א1 רמה ב' - איזור ב1
ראשון לציון	1,344	75	820	56	
בת ים	1,277	72	-	-	חיוב אחיד בכל העיר ועל בסיס חדרים
חולון	747	42	612	42	
גבעתיים	668	37	-	-	חיוב אחיד בכל העיר

נספח ג'

חיובי הארנונה לבנקים
בגודל 200 מ"ר לשנת הכספים 1989 (בש"ח)

<u>הרשות המקומית</u>	<u>חיוב אחיד בכל העיר</u>	<u>%</u>
פתח תקוה	124,724	100
גבעתיים	119,420	96
בת ים	112,620	90
ראשון לציון	80,681	65
בני ברק	72,520	58
חולון	65,280	52
רמת גן	56,866	46
תל אביב-יפו	40,296	32

העלאת ארנונה במיגזר העיסקי בשנת הכספים 1991

שיעור ההעלאה	סוג הנכס והרשות המקומית
שיעור עליית מדד המחירים לצרכן מן המדד שפורסם לחודש דצמבר 1989 עד המדד שפורסם לחודש דצמבר 1990 (להלן - הצמדה מלאה למדד)	א. מיבני תעשייה ומלאכה (1) ברשות מקומית שבה הארנונה הכללית בשנת הכספים 1990 (להלן - הארנונה הקודמת) היתה עד 40 ש"ח למ"ר
12%, ובלבד שהסכום המתקבל לא יעלה על 50 ש"ח למ"ר.	(2) ברשות מקומית שבה הארנונה הקודמת למ"ר הייתה מעל 40 ש"ח אך פחות מ-50 ש"ח. (3) ברשות מקומית שבה הארנונה הקודמת למ"ר הייתה 50 ש"ח או יותר
0%	
12%	ב. בתי מלון ובתי-הארח
	ג. בנקים
הצמדה מלאה למדד. הצמדה מלאה למדד, ובלבד שהסכום המתקבל לא יעלה על 770 ש"ח למ"ר.	(1) ברשות מקומית שבה הארנונה הקודמת למ"ר הייתה פחות מ-650 ש"ח. (2) ברשות מקומית שבה הארנונה הקודמת למ"ר הייתה 650 או יותר

לגבי יתר הנכסים אשר אינם מופיעים בצו מגביל זה, נקבע שיעור העידכון המירבי בשנת 1991
- במלוא עליית המדד (דצמבר 1989 - דצמבר 1990) - היינו 17.6%.