

דוח ביקורת בנושא צו הארנונה 2019

(טיוטה 7)



מגיש :

ניצן גלילי

מבקר מ"א מטה אשר

וממונה על תלונות הציבור

תוכן

3.....	עיקרי הממצאים והמלצות.....
5.....	הסיבות שהביאו לכתיבת הדו"ח.....
6.....	מסגרת נורמטיבית.....
9.....	שיטות לחיוב ארנונה בקרב הרשויות השונות -
10.....	דיונים בנושא הארנונה לאורך שנים.....
16.....	מדידות.....
16.....	סיכום והמלצות.....

עיקרי הממצאים והמלצות

1. שטח נכס לחיוב.
 - 1.1. מהעבודה להלן ברור שהמועצה מודדת לפי שיטת ברוטו. בפועל המועצה עד שנת 2004 גובה מתושביה ברוטו פחות 15% ולאחר מכן אף הקטינה את הגביה לכדי ברוטו פחות 18%.
 - 1.2. בשנת 1995 המועצה, על פי הנתונים שיש לנו, גובה לפי ברוטו (שנה ראשונה לגביה לפי מ"ר). הערכה הזאת נובעת מכך שמהמסכים שיוצגו בהמשך אפשר להבין שלקראת סוף שנת 1995 התחיל דיון על הפחתה מברוטו לנטו בכפוף לתוצאות המדידות של 1995.
 - 1.3. המועצה מעולם לא מדדה על פי שיטת הנטו.
 - 1.4. לכאורה, הפחתה הגביה בגובה 15% ולאחר מכן 18% מברוטו (שהיא שיטת המדידה של המועצה) לאחר שנת 1995 מהווה מתן הנחה אסורה.
 - 1.5. המלצות
 - 1.5.1. בכפוף לחו"ד העו"ד לחייב לפי שיטת המדידה ברוטו את הנכס העיקרי בבנייני המגורים ללא מתן הנחות לא חוקיות.
2. שטחי שירות
 - 2.1. מהנתונים שמוצגים בעבודה להלן עולה ששטחי השירות עד שנת 2005 חוייבו כחלק מהשטח העקרי.
 - 2.2. המלצות
 - 2.2.1. מומלץ לבדוק מול העו"ד האם הורדת 50% משטחי השירות היא חוקית או לא.
3. "המועצה קובעת את השטח המקסימלי שעיקר שימושו עם הבניין כחצר או כגינה ל - 100 מ"ר."
 - 3.1. לדברי מנהלת מח' הארנונה בתקופתה כעובדת וכמנהלת מח' הארנונה, המועצה לא גבתה ארנונה בגין שטח חצר/גינה כחלק מהבית.
 - 3.2. בשנת 2006 והלאה הסעיף בוא קיים משפט זה לא מופיע יותר בצו המועצה. המועצה, לקראת 2006, פונה לשרים לאשר לה שינוי זה אך השרים לא מתייחסים לבקשה זו, ובפועל לא מאשרים זאת כלומר, השרים דה פאקטו דחו את הבקשה.
 - 3.3. מבדיקת הביקורת עולה שיש רשויות שלפחות על פי הצו שלהן, מחייבות חצר וגינה (גבעת שמואל, חבל יבנה ועוד).
 - 3.4. המלצות
 - 3.4.1. מומלץ לקיים בדיקת המשך בנושא ולפנות לאישור השרים לאחר קבלת החלטה בנושא.
4. שינוי ס' 3 בהגדרות הצו החל משנת 2005.
 - 4.1. עד שנת 2005 סעיף זה עסק במבני עסקים בלבד "בנין שאינו משמש למגורים : רכוש משותף במרכזים מסחריים מקורים, יראו את המחזיק ביחידה באותו מרכז גם כמחזיק בחלק יחסי מהשטחים הציבוריים המהווים רכוש משותף"
 - 4.2. משנת 2005 שונה הסעיף באופן הבא : "רכוש משותף : יראו את המחזיק ביחידה באותו מבנה גם כמחזיק בחלק יחסי של השטחים המשותפים והוא יחויב בחלק היחסי של השטח המשותף."
 - 4.3. גם במקרה זה לדעת הביקורת יש שינוי בשיטת המדידה לעומת 1995.
 - 4.4. המלצות

דוח ביקורת בנושא צו הארנונה 2019

4.4.1. בכפוף לחו"ד העו"ד מומלץ להחזיר את המשפט לעיל ולהפסיק ככל שיש גביה של רכוש משותף בבניין המשמש למגורים.

הסיבות שהביאו לכתיבת הדו"ח

מבקר המועצה לקח חלק בקורס בנושא "ביקורת הארנונה" בסוף 2018. נושאי הקורס וכן עבודות שנעשו בגינו העלו את הצורך לבדוק על פי איזה שיטה גובה המועצה את הארנונה שהיא גובה, והאם ההנחות שניתנות ע"י המועצה ניתנות על פי החוק. בהמשך הדו"ח אציג את השיטות השונות הנהוגות ברשויות מקומיות ואופן הביטוי שהן מקבלות בצו המיסים של הרשות ובגביה בפועל.

כפי שיוסבר בהמשך הרשות המקומית אינה רשאית לשנות את שיטת הגביה לאחר שנת 1995 (במקרה של מטה אשר, לפני כן הגביה היתה לפי נחלה, שיטה שבוטלה באותה שנה ע"י הרגולטור).

תוצאות הבדיקה, כפי שניתן יהיה להבין בהמשך, מצריכות חשיבה חדשה בכל הנושא של גביית הארנונה.

מסגרת נורמטיבית

פקודת העיריות ס' 269

"נכסים" – בנינים וקרקעות שבתחום העיריה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב;

"רחוב" – לרבות כביש שהנסיעה בו כרוכה בתשלום אגרה, היטל או תשלום אחר כיוצא באלה, וכן דרך כהגדרתה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, שבה עובר הכביש, שטחי השיקום הנופי בכביש ובדרך שבה הוא עובר, וכל מיתקן בתחום הכביש והדרך, למעט בנין, הדרוש במישרין לגביית האגרה, ההיטל או תשלום אחר כיוצא באלה, וכן מסילת ברזל כמשמעותה בסעיף 2 רישא ופסקאות (1) ו-(2) לפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], תשל"ב-1972, וכן מיתקנים לצורך מסילת הברזל או בקשר אליה, המהווים חלק בלתי נפרד ממנה;

"בנין" – כל מבנה שבתחום העיריה, או חלק ממנו, לרבות שטח הקרקע שעיקר שימושו עם המבנה כחצר או כגינה או לכל צורך אחר של אותו מבנה, אך לא יותר מהשטח שקבעה לכך המועצה למעט קרקע שהמבנה שעליה לא היה תפוס מעולם, כולו או בחלקו; (דגש שלי נ.ג.)

"אדמה חקלאית" – כל קרקע שבתחום העיריה שאינה בנין, המשמשת מטע או משתלה או משק בעלי חיים או לגידול תוצרת חקלאית או לגידול יער או פרחים; אלא שקרקע כזאת, אם היא נמצאת באזור מגורים או באזור מסחרי ואינה עולה בשטחה על חמישה דונם, רשאית המועצה לראותה שלא כאדמה חקלאית, בשים לב לדרגת התפתחותו של אותו אזור;

"קרקע תפוסה" – כל קרקע שבתחום העיריה שאינה אדמה חקלאית, שמשמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בנין;

"אדמת בנין" – כל קרקע שבתחום העיריה שאינה לא בנין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה;

"מחזיק" – למעט דייר משנה;

"דייר משנה" – אדם הגר בחדר, או בחלק מחדר, של בנין שאחר מחזיק בו, והמשלם למחזיק דמי שכירות בעדו.

בס' 8(א) לחוק ההסדרים נקבע כי -

"מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה... הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס".

חוקי ההקפאה: חוק ההסדרים ותקנות ההסדרים קבעו שיעור העלאה שנתי מרבי (הכפופים להעלאה חריגה באישור שר הפנים והאוצר).

אופן חישוב ארנונה לאורך שנים: התעריף מחושב בהתאם לתעריף שנת הבסיס (1985), בתוספות שיעורי ההעלאה שאושרו בכל שנה עד לשנה הנבדקת. אם שרשור כל התעריפים מביא לתעריף נמוך יותר מזה הקבוע בצו הארנונה של הרשות, הרי שהרשות חרגה מהחוק, וניתן לתבוע השבה של החריגה.

חוק יסודות התקציב

31. שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, יקבע כללים לענין הטלת מסים, אגרות ותשלומי חובה המשתלמים לרשות מקומית ושינוי שיעורם.

תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות),

תשס"ז-2007*

כללים לחישוב שטח הנכס

3. (א) חישוב שטחו של נכס לצורך הטלת ארנונה כללית יהיה במטרים רבועים; הארנונה הכללית אשר תוטל על נכס תהיה בסכום המתקבל ממכפלת מספר המטרים הרבועים של הנכס בסכום הארנונה למטר רבוע.

(ב) לצורך הטלת ארנונה כללית לשנת כספים מסוימת, יראו את סך כל שטחו של נכס, כסך כל השטח כפי שחושב לצורך הטלת ארנונה כללית בשנת הכספים הקודמת, זולת אם נתגלתה טעות בחישוב השטח, שאינה תוצאה של שיטת חישוב שונה.

(ג) על אף האמור בתקנת משנה (ב) ייתוסף לשטחו של בנין, לצורך הטלת ארנונה כללית, כל שטח אשר ניתוסף לו בפועל כתוצאה מבניה במהלך השימוש בנכס, אם לא נכלל עדיין בחישוב השטח לצורך הטלת ארנונה כללית לשנת הכספים הקודמת.

תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993

2. (א) "מועצה רשאית לקבוע הנחה מסכום הארנונה הכללית שהוטלה באותה שנת הכספים על מחזיק בנכס שנתקיימו לגביו אחד התנאים כמפורט להלן, בשיעורים שפורטו להלן: "...
בהמשך התקנות מפרטים את ההנחות שמותר לתת ולמי מותר לתת הנחות.

מבקר המדינה

מבקר המדינה בדוחות שלו לאורך שנים עוסק בין היתר בנושא הארנונה שגובים ברשויות המקומיות. בדוחות של מבקר המדינה שפורסמו בעשור הראשון של שנות האלפיים כתב המבקר על מס' מועצות אזוריות את הדברים הבאים:

- "בחישוב הארנונה על דירות מגורים הביאה המועצה בחשבון רק 75% משטח הדירה במקום שטח המלא. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, בכך ויתרה המועצה בשנת 2004 על ארנונה בגין שטח של כ- 90,000 מ"ר ובכך נגרם למועצה נזק כספי בסך של כ-2.4 מיליון ש"ח ברוטו (סכום זה אינו כולל הנחות מסוגים שונים שמעוגנות בחוק).

פעולות אלה אינן מתיישבות עם ההסדר האמור בחוק שלפיו מועצה לא תפחית תשלומי ארנונה כללית אלא לזכאים שנקובים בתקנות, בשיעורים ובתנאים המפורטים בהן."

דוח ביקורת בנושא צו הארנונה 2019

- "בשנים 1998-2005 פטרה המועצה את כל התושבים מתשלום ארנונה בעד 15% משטחי נכסיהם. עקב החלטה זו היה סכום הארנונה שגבתה מהם בשנת 2005, למשל, קטן בכ-530,000 ש"ח מהסכום שהיה עליה לגבות.
משרד מבקר המדינה מצא לנכון להעביר את הממצאים לעיל הנוגעים למתן הנחות בתשלומי הארנונה ובצריכת המים ליחידה לחיוב אישי במשרד הפנים, כדי שתחליט כיצד לפעול לגביהם...
משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לחייב את התושבים בסכומי הארנונה שמהם פטרה אותם שלא כדין."

שיטות לחיוב ארנונה בקרב הרשויות השונות -

1. שיטת החישוב¹

השיטה נקבעת בהתאם לצו הארנונה של כל רשות מקומית, כמפורט להלן:

השיטה	רצפה פנויה	קירות פנימיים	קירות חיצוניים	שטחים משותפים
נטו - נטו	נכללת	לא נכללים	לא נכללים	לא נכללים
נטו	נכללת	נכללים	לא נכללים	לא נכללים
ברוטו	נכללת	נכללים	נכללים	לא נכללים
ברוטו - ברוטו	נכללת	נכללים	נכללים	נכללים

קיימים מספר צווי ארנונה שמשלבים בין השיטות. למשל: חיוב נטו-נטו כולל שטחים משותפים.

צו הארנונה קובע את שיטת החישוב מתוך השיטות שבטבלה שלעיל, ומפרט את סוגי השימושים שנכללים

בחישוב הארנונה, כדוגמת מרפסות, חניות, מחסנים, מרתפים, עליות גג ועוד.

הערות:

- בצו הארנונה של מ"א מטה אשר עד 2019 כולל אין אזכור לשיטת החישוב. מצד שני לאורך השנים שיטת המדידה היתה לפי ברוטו כפי שניתן לראות בדוחות של חברת המדידה. המחוקק לא קבע מה היא שיטת חישוב או מדידה. מה שכן נקבע " הארנונה הכללית אשר תוטל על נכס תהיה בסכום המתקבל ממכפלת מספר המטרים הרבועים של הנכס²" (דגש שלי נ.ג.).

¹ מרכז למיפוי ישראל מספר תקן: 7/2015 מהדורה 1 פרסום 9.4.18

² מתוך "יתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות)"

דיונים בנושא הארנונה לאורך שנים

עד שנת 1995 חיוב הארנונה נעשה ליחידת מגורים

שנת 1995 היתה שנת מעבר כפי שאפשר לראות מפרוטוקול מליאת המועצה 27.11.94

"לסעיף 5

ארנונה - גזבר המועצה הציג בפני המליאה את ההליכים הקשורים לגביית הארנונה לשנים הבאות כאשר החוק מחייב גביית מינימום של 15.9 ש"ח למ"ר אך לא יותר מ - 2500 ש"ח ליחידה.

התוספת שתקבל תעזור למועצה לבצע יותר פרויקטים ופעולות כפי שהתבקשו ע"י הישובים הן בכנס בגינוסר והן במהלך הסיוורים שנערכו בישובים במהלך החודשים האחרונים, התנהל דיון ער בנושא כאשר בעקר עלתה בעיית היכולת לתשלומים הגבוהים שהתושבים יאלצו להוסיף מעבר לתשלום שהיה נהוג עד עתה.

לנוכח דרישת מספר החברים הוחלט לדחות את המשך הדיון לישיבה הבאה שתתקיים ב 30/11/94.

בדיון שהתקיים הוחלט :

שהתשלום ליחידה לא יעלה על 2000 ₪.

לפי מסמכים שנשמרו במגער עולה שחלק מהישובים כבר ב 1995 שילמו על פי השיטה המטרית.

לקראת צו המיסים לשנת 1996 המועצה מחליטה בתאריך 28.11.95 את הדברים הבאים

"לסעיף 3 אישור צו הארנונה

... הצו הוצג בפני המליאה, הגזברית וראש המועצה הבהירו בפני החברים את הנחיות משרד הפנים, צו הארנונה הקודם וצורת בנית צו הארנונה החדש.

התנהל דיון ער בדבר ההשלכות שעלולות לחול על הישובים בכללם ועל התושבים בפרט.

הצבעה : בעד החוק - 22. נגד - 2. נמנעו - 4.

הוחלט : לאשר את צו הארנונה לשנת 1996."

צו הארנונה של שנת 1996 הוא הצו הראשון בו גובים את כל הארנונה לפי מ"ר. הצו כמו הצווים שבאו אחריו הוא "צו שותק" (צו שותק = צו שאינו מפרט את שיטת המדידה שהרשות משתמשת). יתרה מזאת גם בפרוטוקולים של כל המליאות שעסקו בארנונה (חלקן יוצג להלן) לא מוזכרת שיטת המדידה.

לקראת שנת 1996 התקיימו דיונים בכל מיני ועדות כגון ועדת ארנונה שב 8.11.95 וכן בתאריך 16.11.95 מוציאה מכתב המלצות. בהמלצות אלה צויין שחדרי ביטחון הם חלק מהבית. כמו כן צויין ששיטת החישוב ברוטו או נטו תיקבע על פי תוצאות המדידה כאשר ההבדל בין ברוטו לנטו יהיה 15%. בהמשך מצינת הועדה "לישובים ששילמו בשנת 95 לפי השיטה המטרית תעריף הארנונה יעלה ב 11% בלבד כפול מספר המטרים". הצעה נוספת שהוגשה לראש המועצה עסקה בגביה עד גודל בית מסוים. כמו כן במסמכים האלה אפשר למצוא גם המלצות להנחות לבנים וחיוב במחיר אזור א' שוכרים שאינם תושבי המועצה. כפי שצינתי צו המיסים של מטה אשר הוגדר על ידי כ"צו שותק". גם מהחלטות המליאה עד 2010 (אז התחלנו

דוח ביקורת בנושא צו הארנונה 2019

להקליט את ישיבות המליאה) לא ניתן היה להסיק את שיטת המדידה (ראה להלן) ולכן נדרשה עבודת בילוש, כפי שיוצג בהמשך, בכדי להגיע לאמת בכדי למנוע גביה לא חוקית בעתיד.

מהחלטת המליאה על צו הארנונה לשנת 1997 לא למדנו כלום ומהחלטת המליאה לשנת 1998 אפשר ללמוד שהמועצה מחליטה לגבות ארנונה בסכום המינימום שקבע משרד הפנים שעמד אז על 21.8 למ"ר.

בדיון לקראת שנת 1999 נוסף צו הארנונה עצמו לפרוטוקול בדיון שהתקיים בתאריך 23.11.98. לפני כן נציין שהחלטת המליאה מאשרת את הצו במחיר המינימום שקבע משרד הפנים. אמנם המליאה עוסקת בצו הארנונה לשנת 1999 אבל הצו כנראה הועתק משנה קודמת בצורה לא ממש מוצלחת כולל תאריכי 1998.

בצו עצמו אין כמעט הגדרות שיכולות ללמד אותנו מה היתה שיטת החישוב. כזכור, כפי שצויין לעיל, מחיר הארנונה מאז 1985 יכול להשתנות רק באישור השרים (הפנים והאוצר). מה שלא יכולה להשתנות זאת שיטת החישוב (הסבר על שיטת החישוב נתתי בפרק המבוא). המידע היחידי בנושא שיטת החישוב שצו הארנונה לשנת 1999 (או 1998) מנדב לנו הוא במשפט הבא:

"נכסים", "בניין" "אדמות חקלאיות" "קרקע תפוסה" כמשמעותם בסעיף 269 לפקודת העיריות (נוסח חדש) בשינויים כמתחייבים לפי העניין המועצה קובעת את השטח המקסימלי שעיקר שימוש עם הבניין כחצר או כגינה ל - 100 מ"ר. (דגש שלי נ.ג). משפט זה מופיע גם בצו הארנונה של 1996 וגם של 1995 רק שם יש כנראה טעות סופר שתוקנה בשנים הבאות (ב 1995 נרשם עד 1000 מ"ר).

משפט זה מופיע בצו עד שנת 2005 ואתייחס אליו במסגרת סקירת שנת 2005.

צו הארנונה נפתח בדר"כ כך:

"הטלת ארנונה כללית לשנת XXXX

בתוקף סמכותה לפי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) ה תש"ג - 1992, החליטה המועצה האזורית מטה אשר בישיבתה מיום _____ להטיל בתחום שיפוטה ארנונה כללית על המחזיקים בנכסים..." (דגש שלי נ.ג.)

משום מה בצו לקראת שנת 2000 המשפט המודגש בפסקה הקודמת נשכח. חוץ ממשפט זה אין הבדל בנוסח בין הצווים לשנים 1998-2000, וגם בצו לשנת 2000 המשפט: " המועצה קובעת את השטח המקסימלי שעיקר שימוש עם הבניין כחצר או כגינה ל - 100 מ"ר. " ממשיך ומופיע.

באותם שנים נקבע שרכוש משותף (סעיף 3 בצו) יחויב בבניינים שאינם משמשים למגורים (מרכזים מסחריים לדוגמה). רק בשנים מאוחרות יותר (2006) נמחק המשפט "בבניינים שאינם משמשים למגורים".

את צווי הארנונה של 2001-2003 לא מצאתי. המידע בשנים אלה מתקבל רק מהחלטות המליאה וההנהלה (שמאושרות ע"י המליאה).

צו הארנונה 2001

מליאה 23.4.01 "כנסת ישראל אישרה לעלות את תעריפי המינימום של הארנונה ב- 1.25% .

הוחלט - לא לעלות את תעריפי המינימום שהוחלטו בישיבת מליאה ב- 11/01.

דוח ביקורת בנושא צו הארנונה 2019

הערה: לא הצלחתי לאתר על איזה ישיבה מדובר (11/01). מה שברור שהמליאה מחליטה לא להפעיל את "הטייס האוטומטי".

החלטות ארנונה לגבי שנת 2002 ככל שניתן להבין מפרוטוקול המליאה אינן שונות מאשר התקבלו בשנת 2001. במסגרת הנהלת המועצה מתאריך 5.11.01 ניתן למצוא הערה שבה נאמר: "במושבים - יש הנחה של 50% על חדרי האירוח." (החלטה שאושרה ע"י שר הפנים לגבי שנת 2001 כפי שאפשר להבין מפרוטוקול מליאה 18.2.02).

בדיון שהתקיים במליאה בתאריך 26.11.1 ביקשו חברי מליאה " בקשה לבדיקת יישום החלטת המליאה משנת 1998 בנושא הארנונה." בעת אישור פרוטוקול ישיבת מלאה זו בתאריך 31.12.01 " חברי המליאה מבקשים בהתייחס לאישור הפרוטוקול הנ"ל בנושא הארנונה, להקים ועדה שתבדוק את ההלימה בין סה"כ המטרים הרשומים לתשלום, בכל הסקטורים בתשלום הארנונה. חברי הועדה ייבחרו במליאה שתקיים ב- 16/1/02."

הועדה המדוברת אכן הוקמה. עיקר עיסוק הועדה היה בהבדלים שבגביה שקיבוצים לעומת הגביה במושבים. הועדה לא מגיעה להסכמות וכל חבר מציג בדו"ח את דעתו.

לצורך ענייננו התרומה היחידה שהתקבלה מהועדה היא הערת הגזברית בישיבת הועדה בתאריך 19.3.02 "כדי לסגור את הפער בין הנחלות לבין השיטה המטרית, המועצה השתדלה לבוא לקראת התושבים באותם השנים ונכון להיות אנחנו משלמים על מגורים את המינימום, ובנוסף מחזירים 10% לועד המקומי מתעריף המינימום. (יש ישובים שמחזירים את ה- 10% לתושב) כלומר שהתושב משלם פחות מתעריף המינימום." (דגש שלי נ.ג).

שנת 2003

העבודה הזאת עוסקת בעיקר בנושא גביית מגורים אך אציין ששנת 2003 היא שנת מפתח לגבי הועדים המקומיים בנושא גבייה מהעסקים. בשנת 2002 אושר לשנה אחת ומשנת 2003 אושר ע"י השרים דרך קבע לועדים לגבות ארנונה גם מהעסקים שבישוב.

7.12.03 - דיון בצו הארנונה לשנת 2004 (מצ"ב)

1. "... מנהלת מחלקת הגביה הציגה את צו הארנונה. מכיוון שעדיין לא התקבלו הנחיות מועדת הכספים לצו לשנת 2004, הצו משנת 2003 בתוקף עד לקבלת התקנות המעודכנות. הצו כולל את התוספת של 3.2% שהתקבל ואושר בשנת 2003..."

המליאה אישרה את צו הארנונה 2004 במחירי המינימום כפוף לועדת הכספים של הכנסת, במידה ותעביר הוראות נוספות לשנת 2004."

2. "לסעיף מס' 5 - דיון אישור המשך מדידות ארנונה ביישובים אלי חורי - מנכ"ל חברת מגע"ר הציג את הפיילוט שנעשה ביישובים³: בית העמק, לימן, כפר מטריק, לוחמי הגטאות. דנון וערמשה נעשו מדידות לפני שנה. התוצאות מצביעות על פער של 10-15 אחוז לפני השגות וערעורים. המליאה החליטה ברוב קולות לבצע המדידה בכל שאר יישובי מטה אשר עם החברה שביצעה את הפיילוט. הובהר כי לאחר גמר ביצוע המדידות יתקיים דיון באשר לשיטת וקצב תשלומי הפער באם קיימים. התקיימה הצבעה להמשך מדידה ללא הגבלת מטרים: בעד 22 נגד 3."

³ לגבי מדידות אלה יש לנו נתונים רק על מס' בתים בראש הנקרה שמראים שהמדידה נעשתה בשיטת הברוטו ראה בהמשך.

ארנונה מועצה וועדים 2005

בשנת 2005 התחולל שינוי כתוצאה מסיום המדידות. במקביל בשנת 2004 קובעת המועצה שבשנת 2005 המועצה תעבוד על תוכנית הבראה שבין היתר באה לביטוי בגביית ארנונה. במסגרת הכנת תוכנית הבראה מתקיימים מס' דיונים שמהם אפשר להבין מה היה מקובל עד (כולל) 2004 ומה היה לאחר מכן.

מדיונים אלה להלן פרטים רלוונטיים מפרוטוקול בישיבה מס' 2 (וכנראה גם ישיבה מס' 1) של ועדת סקר נכסים שהתקיימה בתאריכים 8.6.04 ו 21.6.04 :

נוכחים : ראש המועצה, שני סגניו, גיזבר המועצה, חברי המליאה של כפר מסריק ובוסתן הגליל, מנכ"ל וכלכלן מגע"ר וכן מנהל מחלקת מיסים במועצה.

המלצות הצוות להנהלת המועצה (28.6.04) היו כך :

"1. כל שטחי השירות : מרפסות מקורות שטח מרוצף מקורה, חנייה מקורה' פראגמט (נמחק במקור נ.ג.)

יחויבו ב-50% משטחם.

2. מחסנים שאינם חלק מבית מגורים והנם בנייה קלה או מחסנים יבילים - לא

יחויבו.

3. הפחתה של 15% - משטח ברוטו של מבנה המגורים העיקרי."

(ההדגשה שלי נ.ג.)

לכאורה מהדברים לעיל אפשר להבין שכל ההחלטות של הצוות הן החלטות חדשות. מצד שני בהנהלת המועצה שהתקיימה ב 28.6.04 ציין ראש המועצה "כי לא יחוייבו התחומים שלא חוייבו בעבר".

מפרוטוקול ועדת סקר נכסים מס' 3 (תאריך לא צויין בפרוטוקול) אפשר ללמוד את הדברים הבאים ציטוט : "לאור המחלוקת הקיימת בדבר חיוב חדרי ביטחון ולאור העובדה כי חדרי הביטחון משמשים למגורים לכל דבר ועניין ובמטרה לא להפלות בין הישובים השונים הוחלט על הפחתה בשיעור של 18% מהחיוב של השטח העיקרי ולא ב 15% כפי שהיה נהוג עד כה בכל הישובים.

מחסנים – סוכם כי מחסן ביתי בנוי שלא צמוד לבניין המגורים יחויב בכ- 50% מגודלו. מחסנים יבילים יקבלו פטור מתשלום ארנונה למחסנים עד גודל של 7 מ"ר. (מעל 7 מ"ר יחויב כל שאר המ"ר בתעריף מגורים)".

דיון שהתקיים במליאה בתאריך 19.7.04 לא מלמד אותנו הרבה. למעשה כל שנעשה זה לאשר את פרוטוקול ההנהלה בהתייחס לחדרי ביטחון שהבדיקה תימשך.

הפתרון לנושא חדרי הביטחון הוא לתת הנחה של 18% במקום 15% שהיה עד כה כפי שמונח משיבת ועדת נכסים מס' 3.

מליאת המועצה דנה בנושא הארנונה לשנת 2005 בתאריך 6.12.04.

בדיונים שהתקיימו בנושא הארנונה לא מצאתי את המלל של הצו אך לפרוטוקול צורפו המחירים למטר בצו.

במכתב הנחיות שמוציא ראש המועצה בתאריך 16 נובמבר 2004 צוינו הדברים הבאים :

דוח ביקורת בנושא צו הארנונה 2019

1" הארנונה לתושבים תהיה בהתאם להנחיות משרד הפנים - מחיר מינימום מ"ר בנוי במגורים.

2. **תשלום עבור מגורים יהיה עד 220 מ"ר⁴.**

3. **חיוב גג לבית יחיד במשק שמתגורר בו זכאי לקצבת זיקנה ופרנסתו היא מהמוסד לביטוח לאומי בלבד, לא יעלה מעל 155 מ"ר נטו למגורים בתוספת המשק החקלאי, בתוספת המדד.**

4. **לולים בישובים יחוייבו עפ"י הסיווג של סככות חקלאיות.**

זיכויים

1. **חישוב ארנונה למגורים תהיה הפחתה של 18% מברוטו לנטו.**

2. המועצה גובה 100% ארנונה כללית שאינה מגורים, ומזכה את תקציב הוועד המקומי ב- 30% מהגביה.

3. **צימרים בלבד לחברים בעמותה הנחה בשל נכס עונתי 50% אין החזר לוועד המקומי⁵.**

4. חיוב בגין הפרשי המדידה יהיה 6 חודשים בלבד."

(ההדגשות שלי לצורך ההמשך נ.ג.)

בתאריך 20.2.05 מאשרת המועצה את הצו פעם נוספת. בישיבה זאת מפחיתה המועצה את מחיר למ"ר סככה לחקלאות כולל לולים מ 33.19 ₪ למ"ר לכדי 0.38 ₪ למ"ר איזור א' ו 0.26 אזור ב' (סיווג 964 ו 963 בהתאמה).

כמו כן מפחיתה המועצה במחיר למ"ר צימרים מ 44.75 ₪ ל 29.04 באזור ב' סיווג 216 (אזור א' סיווג 215 נשאר ללא שינוי מהותי).

השרים דוחים את הבקשות האלה גם בשנת 2006 (ראה מליאה 6.11.6) רק בשנת 2009 השרים מאשרים הנחה של 10% ולאחר מכן מתיישרים לפי בקשת המועצה. בפועל ככל שהצלחתי לברר המועצה גבתה את המחיר הנמוך לאורך השנים הנ"ל כבר מ2005.

עבודה זו עוסקת בעיקרה בגביית ארנונה למגורים. מאחר ומדובר על אירוע שארע לפני כעשור והסתיים כאשר השרים אישרו את המחיר, הביקורת תשתמש בנתונים אלה לצורך ניתוח המגמות בלבד כפי שיוצג בהמשך.

בתאריך 8.1.06 כותב ראש המועצה לתושבים שעד שנת 2005 נהגה המועצה לחייב מגורים רק עד גודל של 220 מטר. **לדברי מנהלת מח' הגביה החיוב כיום הוא על כל גודל הבית.**

סעיף 1.1 בהגדרות של הצו עד שנת 2005 "...המועצה קובעת את השטח המקסימלי שעיקר שימוש עם הבניין כחצר או כגינה ל - 100 מ"ר." כפי שאני מבין מדובר על שיטת חישוב שהיתה רשומה בצו עד שנת 2005. בשנת 2006 המועצה מוחקת חלק זה מסעיף 1.1 בהגדרות.

⁴ לדברי מנהלת מחלקת הארנונה החלטה זו אינה חוקית ובוטלה מזמן

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"מ 15550-03-09 אייץ' אנר או אופנה בע"מ נגד מועצה איזורית מטה אשר (01 ינואר 2014) ציין " כאמור לעיל, השינוי בצו 2006 נעשה בסעיף ההגדרות וכתוצאה ממנו שונה סיווגו של השטח הצמוד מסיווג "בניין" בצו 2005 לסיווג של "קרקע תפוסה", דבר שהביא להפחתה משמעותית בתעריף הארנונה שבסמכות הנתבעת לגבות בגין השטח הצמוד. **תקנה 4(א) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 42000 התש"ס-2000, הרלוונטית לענייננו, אוסרת על הרשות המקומית לערוך שינויים בסיווג נכסים כאשר יש בהם להשפיע על סכום הארנונה, אלא באישור השרים, הנדרש לפי תקנה 9(ב), וכפי שכבר נפסק, אישור כאמור נדרש לא רק במקרים שבהם הרשות המקומית מעלה את תעריפי הארנונה אלא גם כאשר היא מבקשת להפחיתם...** אף שלא היה בשינוי בצו 2006 כדי להשפיע על חיובי הארנונה שהנתבעת גובה בפועל, הוא שינה את סיווג השטח הצמוד וכן את שיעור הארנונה שבסמכות הנתבעת לגבות, ובהעדר אישור השרים הוא שינוי אסור." (דגש שלי נ.ג).

סעיף 3. בהגדרות של הצו עד שנת 2005

"בנין שאינו משמש למגורים:

רכוש משותף במרכזים מסחריים מקורים, יראו את המחזיק ביחידה באותו מרכז גם כמחזיק בחלק יחסי מהשטחים הציבוריים המהווים רכוש משותף והוא יחויב בחלק היחסי של השטח הציבורי המשותף."

בשנת 2006 מחליטה המועצה לשנות סעיף זה ובמקומו נכתב:

"רכוש משותף:

יראו את המחזיק ביחידה באותו מבנה גם כמחזיק בחלק יחסי של השטחים המשותפים והוא יחויב בחלק היחסי של השטח המשותף."

כלומר המועצה משנה את הסעיף מסעיף לעסקים בלבד לסעיף שיכול לכלול גם מגורים.

בשנת 2011 התקיים משפט נגד המועצה שעסק במשפט זה. על פי פרוטוקול המשפט והן על לאחר עיון בכל אישורי השרים לאורך השנים עולה שהמועצה למרות שבקשה לא קיבלה אישור לשינוי ההגדרות הנ"ל בצו.

הסבר:

אישורי השרים על פי הבדיקה אינם עוסקים בחלק הצו המוגדר כהגדרות כלליות אלא מתייחסים ככל שהשרים מצאו לנכון לצו המיסים בחלק העוסק בסוגי נכסים וגובה הארנונה למ"ר בנכסים אלה.

כתוצאה מכך השינויים בחלק ההגדרות של הצו לא קיבלו את אישור השרים בשנת 2006. לאור זאת לדעת הביקורת היה על המועצה להחזיר את הסעיף כפי שנכתבו לפני שנת 2006.

חשוב לציין שאמנם מ"א מטה אשר מעולם (כפי שהסבירה מנהלת מוח' הארנונה) לא גבתה בגין קרקע כבניין אבל יש רשויות שסעיף זה מופיע בצו שלהן [גן יבנה, גבעת שמואל (בבניין שאינו למגורים)]

משנת 2005 עד 2010 אין שינויים משמעותיים מעבר למצוין לעיל, כפי שניתן להבין מהמסמכים שהביקורת השיגה.

2011

בשנת 2011 מסתיימת מדידה בישובי המועצה. לקראת שנה זאת מתקיים דיון במליאת המועצה בתאריך 29.11.10. גם מהפרוטוקול של הדיון הזה לא ניתן הרבה ללמוד. מצד שני ישיבה זאת מוקלטת ומהקלטה ניתן ללמוד את הדברים הבאים:

לדיון עצמו מצורפת טבלת חישוב חיוב שטחים. מהדברים של מנהלת מח' המיסים אפשר להבין שעל פי טבלה זו מחייבים כבר משנת 2005 למעט אותם שינויים להלן.

ראש המועצה מאשר ששיטת החישוב היא ברוטו פחות 18% במבנה העיקרי. הוחלט לחייב קומת עמודים עד 180 סמ'. מהדיון עולה שלא מדובר על הטלה ראשונה שכן נאמר בהקלטה שמעל 180 סמ' חייב בעבר. בהקלטה מסכימים חברי המליאה שהחיוב יהיה מעל 110 סמ'. מחסנים שהכניסה אליהם מתוך הבית מחויבים כמו הבית עצמו.

בשנים שלאחר מכן רוב הדיונים והאישורים הקשורים לצו המיסים עסקו בועדים (מעבר אזורים של ישובים שונים) וכן בפתרון לתביעת שטראוס.

מדידות

משנת 1995 ועד היום ביצעה המועצה 4 סבבים של מדידות נכסים.

1. פעם ראשונה בשנת 1995
2. פעם שנייה בשנים 2003-2004
3. פעם שלישית בשנת 2010-2012
4. פעם רביעית בתקופת כתיבת הדו"ח (2019).

סיכום והמלצות

אפתח את חלק הסיכום וההמלצות באזכור דו"ח ביקורת שכתבתי בשנת 2007 על גביית ארנונה בשנים קודמות (כולל השנים בהם עוסק דו"ח זה). כבר בדו"ח משנת 2007 ציינתי את הדברים הבאים (ס' 14): "בפועל הגביה מבוצעת עפ"י צו הארנונה שמחליטה מליאת המועצה (בתאריך 20.2.05). שרי האוצר והפנים, במכתבם הנושא את התאריך 14.8.05, מאשרים חלק מהשינויים עליהם החליטה מליאת המועצה ודוחים חלק אחר של השינויים. המועצה ממשיכה וגובה על פי הצו שאושר במליאה בתאריך 20.2.05". ברור אז כמו היום שהחלטות אלה עוברות "בשקט" מאחר ומדובר על החלטות שהן לטובת הנישומים. למרות שהן לטובת הנישומים אין זה הופך אותן בהכרח להחלטות חוקיות!!!

בחלקה הראשון של העבודה הצגתי את הוראות החוק הקשורות לאופן גביית הארנונה. מההוראות עולים הדברים הבאים:

1. שיטות מדידה

1.1. כפי שכתבתי בפתיחה על פי חוק יסודות התקציב שר הפנים בהסכמת שר האוצר יקבע כללים לעניין הטלת מיסים. השרים אמנם קבעו מחירי מינימום ומקסימום אך לא החליטו לגבי שיטת המדידה. לאור זאת כל רשות צריכה משנת 1993 והלאה להמשיך בשיטת המדידה בה השתמשה

דוח ביקורת בנושא צו הארנונה 2019

- ברגע שעברה מחיוב נחלה לחיוב לפי מ"ר. מ"א מטה אשר עברה לחיוב לפי מ"ר חלקית כנראה בשנת 1995 ובאופן מלא בשנת 1996.
- 1.2. הדו"ח מציג מצב בו המועצה מעולם לא פרטה לא בצו המיסים ולא בפרוטוקולים של דיוני המליאה (שעסקו בצו ואישרו אותו) מה שיטת המדידה בה נוקטת המועצה.
- 1.3. כפי שצינתי בפתיחה כאשר הפרוטוקולים והצווים "שוקקים" צריך לבדוק את התנהגות המועצה. לפני כן רק אוסיף ואומר ש"השתיקה" ממשיכה גם בשומות שנשלחות לתושבים.
- 1.4. מהבדיקה עולה כפי שהוצג לעיל שהמועצה מודדת, החל משנת 1995 ועד לתאריך כתיבת הדו"ח, על פי שיטת הברוטו או ברוטו כאשר יש שטחים משותפים.
- 1.5. מהבדיקה גם עולה שהמועצה מחייבת על הנכס העיקרי ברוטו פחות אחוז מסוים כפי שעולה מפעם לפעם מהדיונים שהוצגו בעבודה. לא ברור האם חיוב המופחת החל כבר בשנת 1996 או לאחר מכן. בכל מקרה ועדת הארנונה שהוקמה לקראת צו הארנונה של שנת 1996 המליצה, כפי שצויין לעיל, שהגביה תושפע מתוצאות המדידה שנעשתה ב 1995. מה שכן ברור שבשנת 2004 השטח העיקרי חוייב לפי 15% הפחתה מהברוטו ולקראת 2005 הוחלט לעבור ל 18% כפי שמבוצע היום. אני מבסס את דברי בין היתר על פרוטוקול ועדת נכסים מס' 3 (לא צויין תאריך) כפי שהוצג לעיל בעמ' 9. הדברים מקבלים חיזוק במכתב הנחיות שמוציא ראש המועצה בתאריך 16.11.04.
- הערה:** לדעת הביקורת הפחתה מ 0% ל 15% ובהמשך ל 18% היא מתן הנחה בניגוד לחוק והתקנות שנקבעו בגינו [תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993. 2. (א) כפי שהוצג לעיל], ולכן היא אסורה. אחזור ואציין ההפחתה הנ"ל שהיתה למגורים אין לה איזכור בצו עצמו.

המלצת הביקורת:

- ✓ **בכפוף לחו"ד העו"ד לחייב לפי שיטת המדידה ברוטו את הנכס העיקרי בבנייני המגורים ללא מתן הנחות לא חוקיות.**

2. שטחי שירות

- 2.1. מהדיונים לא ברור האם באותה תקופה הוחלט להפריד בין הנכס העיקרי לחלקים שונים הצמודים אליו כגון קומת עמודים מחסנים וכיו"ב ("שטחי שירות"). כאמור להחלטה זו (כמו להחלטה שהוזכרה לעיל בסעיף 1 "שיטות מדידה") אין ביטוי לא בצו המיסים או בפרוטוקול המועצה המאשר את הצו לאורך השנים. על פי קבצי המדידה משנת 2010-2011 ונתונים שהתקבלו מתושבים על השומות שקיבלו בין 2005 ל 2011 ולאחר 2011 הביקורת מבינה שחיוב באחוז שונה של שטחי שירות לעומת המבנה העיקרי התבצעה בטוח בשנת 2005. הביקורת מניחה שבשנים שלפני 2005 שטחי שירות חויבו כחלק מהשטח העיקרי.

הערות:

- הנחת הביקורת מתבססת על הניסיון שברגע שתושבים מקבלים שומה גבוהה יותר לעומת שנה קודמת למרות שהמחיר למ"ר לא השתנה מעבר לצפוי. או לחילופין, גודל הנכס שלהם לא השתנה הם מגישים השגה, ערר ואף מגיעים לבית המשפט. לעומת זאת כל עוד השינוי בשיטה הוא "לטובת

התושב" אין להניח שתהיה השגה או פנייה לבית המשפט⁶. מאחר ופניות לבית המשפט ככל הידוע לביקורת בנושא זה היו רק לאחר 2004 וגם אז רק בנושא קומת עמודים (המועצה זכתה בתביעה לאחר שהוכיחה שהגביה של קומת העמודים אינה גביה חדשה). לכן סביר להניח שקודם לכן שטחי השירות חויבו לפי מחיר מלא.

הבעיה במקרה זה שהגביה המוזלת לשטחי שירות לא מקבלת ביטוי בצו המיסים. כמו כן שלא היתה פנייה לשרים אף פעם בנושא. לכן יש צורך לשקול משפטית איזה צעדים צריך לנקוט בכדי להמשיך ולחייב את שטחי השירות האלה כפי שהם מחויבים.

בנספח המצורף לדו"ח זה יש הוכחה שגם בשנת 1995 המודדים מדדו לפי ברוטו ואלה התוצאות שהועברו להנהלה. במדידות 1995 נכללו מה שמכונה כיום "שטחי שירות" כחלק אינטגרלי של הבית. יתרה מזאת במקומות שיש לדוגמה מרפסות מקורות המודד מציין זאת אך מחשב אותן כחלק מהשטח העיקרי. לאור זאת ברור ששטחי השירות לא הופרדו בשנת 1995 מהשטח העיקרי אלא רק בשנים שבאו לאחר מכן. מצב זה מקבל חיזוק משמעותי במכתבו של ראש המועצה לתושב בשנת 2002 כפי שיוצג להלן.

בתאריך 09 אפריל 2002 כותב ראש המועצה דאז לתושב המועצה במכתב שכותרתו "תשלום ארנונה בגין שטח מרוצף" את הדברים הבאים:

"...ע"פ חוק: שטח מרוצף, גם אם אינו מבנה, חייב במיסי ארנונה..."

זאת ועוד, קיימת בעיה לעקוב אחרי הדיירים לאחר ביצוע המדידות מתי יסגרו קירות ולא יזו תקופה היה השטח מרוצף, לא בנוי, ועל כן סיכמנו כי המועצה תחייב שטחים מרוצפים בבתי התושבים עד 50 מ"ר בתעריף מגורים והיתרה בתעריף שטחים תפוסים."

המלצת הביקורת:

✓ לאור מסמכים משנים שקדמו לשנת 2004 מהם עולה שלפחות חלק משטחי השירות חויבו במחיר מלא מומלץ לבדוק מול העו"ד האם הורדת 50% משטחי השירות היא חוקית או לא.

3. במסגרת הגדרת "בניין" נוסף גם "שטח הקרקע שעיקר שימושו עם המבנה כחצר או כגינה או לכל צורך אחר של אותו מבנה, אך לא יותר מהשטח שקבעה לכך המועצה".

3.1. מועצה אזורית מטה אשר בין השנים 1995 ועד לפחות שנת 2005 קבעה את השטח של גינה וחצר עד 100 מטר.

3.2. לשאלת הביקורת השיבה מנהלת מח' הארנונה שהמועצה העידה בבית משפט שמעולם לא גבתה ארנונה כנ"ל. לאור זאת עו"ד המועצה כנראה המליץ להוריד את האופציה הזאת מהצו וכך נעשה. המועצה כפי שצויין בדו"ח מעולם לא קיבלה את אישור השרים לשינוי זה. בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים (תובעת אייץ אנר או אופנה בע"מ נגד הנתבעת

⁶ הערה: מאותה סיבה ההפחתה ל 15% ולאחר מכן 15% ל 18% התקבלה ללא השגה ערר או פנייה לבית המשפט למרות שכפי שציינתי לדעת הביקורת מדובר על הנחה אסורה.

דוח ביקורת בנושא צו הארנונה 2019

מועצה איזורית מטה אשר) מציין "בניגוד לטענת הנתבעת, השינוי בצו, אשר גם אם לא היה בו לשנות את שיעור הארנונה הנגבה בפועל, מצריך את אישור השרים".

3.3. הביקורת מקבלת כמובן את פסיקת בית המשפט שמדובר בשינוי סיווג שבסמכות השרים כפי שצויין בפסיקה לעיל. במסגרת הדו"ח נמצא שרשויות כמו גבעת שמואל (הגדרות 1 ד "לא למגורים"), חבל יבנה (א. הגדרות ס' 7) ת"א (1.3 הגדרות 1.3.1 ו' וט') כפר יונה (א. הגדרות 1. בניין) עמק המעיינות (הגדרות 1.07 בניין), ורשויות נוספות משתמשות גם כיום בצו הארנונה שלהן בנוסח שמ"א מטה אשר השתמשה עד 2005.

המלצת הביקורת:

✓ **מומלץ לקיים בדיקת המשך בנושא ולפנות לאישור השרים.**

4. רכוש משותף.

4.1. כפי שצויין לעיל עד שנת 2006 קבעה המועצה שרכוש משותף "יחוייב בבניינים שאינם משמשים למגורים (מרכזים מסחריים לדוגמה)". לדעת הביקורת מחיקת חלק מהמשפט "שאינם משמשים למגורים..." מהווה שינוי שיטת מדידה בכל הקשור לבנייני מגורים.

המלצת הביקורת:

✓ **בכפוף לחו"ד העו"ד מומלץ להחזיר את המשפט לעיל ולהפסיק ככל שיש גביה של רכוש משותף בבניין המשמש למגורים.**