



מבקר המדינה

דוחות על הביקורת בשלטון המקומי



ירושלים, כסלו התשס"ו, דצמבר 2005 (תאריך פרסום: 21/12/2005)

**גביית מסים, אגרות והיטלים של רשויות מקומיות
ממשרד הביטחון עמ', 233 – 282**

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=442&id=96&contentid=&parentid=undefined&sw=1024&hw=6>
98

תקציר

החל בשנת 1995 הוטלה על המדינה חובת תשלום ארנונה עבור נכסים המוחזקים על ידי מערכת הביטחון. מאז שנת 1997 נקבע שיעור תשלום הארנונה שנדרש משרד הביטחון לשלם עבור נכסים שבשימושם ל-30% משיעור המס המלא שנקבע בצווי הארנונה של הרשויות המקומיות.

משרד הביטחון משלם מסי ארנונה עבור כ-470 מחנות ומתקנים הנמצאים בתחומי השיפוט של 94 רשויות מקומיות ומשמשים בעיקר את צה"ל. כמו כן נדרש משרד הביטחון לשלם לרשויות המקומיות היטלים ואגרות חד-פעמיות עבור עבודות פיתוח, כגון: היטל ביוב, היטל סלילת כבישים ומדרכות ואגרת הנחת צינורות מים, וכן אגרות שירותים שוטפים הניתנים לו על ידי הרשויות המקומיות, כגון: אגרת מים ואגרת ביוב.

אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון מרכז את טיפולו של המשרד בתשלומי מסי ארנונה, אגרות והיטלים. בשנים 2001-2004 העביר משרד הביטחון לרשויות המקומיות תשלומי ארנונה בסך כ-175 מיליוני ש"ח, כ-218 מיליוני ש"ח, כ-239 מיליוני ש"ח וכ-280 מיליוני ש"ח, כסדר השנים. למגמה זו, של העלייה העקבית בשיעור תשלומי הארנונה, ניתנים כמה הסברים: שינוי החקיקה בנושא הארנונה משנת 1995; המצוקה התקציבית של מרבית הרשויות המקומיות שאילצה אותן לחפש תחומי גבייה נוספים; התקשרות עם חברות מדידה ועם משרדי עורכי דין, כדי להרחיב ולהעמיק את הגבייה ממשרד הביטחון וכן פחות שחל במעמדה של מערכת הביטחון בעיני המערכת האזרחית.

בתקופה שבין נובמבר 2004 ומרס 2005 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הטיפול של הרשויות המקומיות ושל משרד הביטחון בנושא גביית המסים, האגרות וההיטלים עבור מחנות צה"ל. הבדיקה נערכה ב-20 רשויות מקומיות¹ שבתחומן מצויים למעלה ממאה מחנות ומתקנים של צה"ל; במשרד הביטחון ובצה"ל. כמו כן נערכו בדיקות השלמה במשרד הפנים.

הבדיקה העלתה כי טיפולם של משרד הביטחון והרשויות המקומיות בנושא זה היה, מאז אמצע שנות התשעים, לקוי באופן יסודי. במכלול הממצאים המפורטים בדוח זה יש כדי ללמד על הצורך בהסדרה כוללת של הנושא, ולשם כך נדרשת מעורבותם של משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד המשפטים; להלן הליקויים העיקריים שהועלו:

1. בפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 נקבע, לאחר תיקון שנעשה בה בשנת 1954, כי רשויות מקומיות ששר הפנים הכריז עליהן כעל יישובי עולים יגבו מסי ארנונה על נכסי מדינה, לרבות נכסי מערכת הביטחון, בשיעור של 100% ולא 30% כשאר הרשויות המקומיות. נמצא, כי חלק ניכר מהרשויות המקומיות שהוכרו, בעיקר בשנות החמישים, כיישובי עולים, הן רשויות שמצבם הכלכלי אינו קשה עוד, ובתחומן אין עולים רבים. מצד שני יש רשויות מקומיות שלא הוכרו כיישובי עולים, חרף העובדה שמצבן הכלכלי דחוק ובתחומן מתגוררים עולים רבים. משרד הפנים לא בחן את השינויים הדמוגרפיים והכלכליים שחלו באוכלוסיית הרשויות המקומיות במרוצת השנים כדי לשנות ולעדכן החלטות קודמות בעניין. כמו כן לא קבעו משרד הפנים ומשרד האוצר מדדים כמותיים או אחרים כדי לקבל החלטות בדבר הכרזה על רשויות מקומיות כיישובי עולים.

2. האופן שבו סיווגו רשויות מקומיות מבנים ומתקנים במחנות צה"ל שבתחומם לא עלה תמיד בקנה אחד עם הוראות הדין. רשויות מקומיות נהגו לגבות ארנונה על פי סוגים מיוחדים, שקבעו בצווי הארנונה שלהם לנכסים של משרד הביטחון, בניגוד לחוק; רשויות מקומיות אחרות לא סיווגו מבנים במחנות צבא לפי השימוש המתאים ביותר הקיים בצו הארנונה שלהם.

3. חלק מהמבנים והמתקנים משמשים את צה"ל לצרכים מבצעיים מובהקים. המדובר, בין היתר, במוצבים, מחסני תחמושת ומתקנים המשמשים לאחסון כלי טייס. משרד ראש הממשלה לא השלים את פעולתו להסדרת נושא תשלום הארנונה עבור מתקנים אלו.

4. חיוב משרד הביטחון בתשלומי ארנונה עבור שטחי קרקע במחנות צה"ל נעשה, במקרים רבים, שלא על בסיס הוראות החוק בעניין זה. משרד הביטחון לא שילם תשלומי ארנונה עבור חלק ניכר משטחי הקרקע במחנות המצויים בתחומן של כל הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת זו. בפועל היו שטחי הקרקע שחויבו בתשלום ארנונה קטנים במידה ניכרת מהשטחים שהיו אמורים להיות מחויבים אילו היה נעשה החיוב עפ"י אמות המידה שנקבעו בדין ובפסיקה. משרד הביטחון לא העביר לחלק מהרשויות המקומיות מידע על התפלגות שטחי הקרקע בבסיסים המצויים בתחום שיפוטן ועל השימוש שנעשה בהם. הסכמתן של רשויות מקומיות לחייב באופן חלקי את משרד הביטחון עבור שטחי הקרקע שבמחנות לא הושתתו בדרך כלל על אמות מידה ברורות, אלא היו תוצאה מאולצת שנקבעה בסיום הליכי משא ומתן שניהלו עם משרד הביטחון.

1 להלן פירוט הרשויות המקומיות שנבדקו: עיריית: טירת הכרמל, יבנה, עפולה, צפת, ראשון לציון ורמת השרון; מועצות מקומיות: גדרה, גן יבנה, כפר יונה ומזכרת בתיה; מועצות אזוריות: באר טוביה, ברנר, גולן, גזר, גן-רווח, מגידו, מרום הגליל, מרחבים, עמק יזרעאל ורמת נגב.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

5. משרד הביטחון לא שילם ארנונה בגין למעלה ממאתיים מתקנים ומחנות שבתחומי עשרות רשויות מקומיות.
6. משרד הביטחון העביר לרשויות מקומיות תשלומי ארנונה בפיגור ניכר. הרשויות המקומיות לא גבו תשלומי ריבית והצמדה כנדרש בחוק.
7. בשנים 1998-2004 התגלעו מחלוקות בין מרבית הרשויות המקומיות שבתחומן מצויים מחנות של צה"ל ובין משרד הביטחון בנוגע לגביית תשלומי ארנונה. 7 מתוך 20 הרשויות המקומיות שנבדקו הגישו תביעות לבתי משפט נגד משרד הביטחון. בביקורת שנערכה ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא, כי בחלק מהמקרים לא הופעל הליך הבירור המוקדם שנקבע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ובחזר מנכ"ל משרד הפנים (להלן - ההנחיות), לפני שהגישו תביעות לבתי משפט. במקרים אחרים שנבדקו שבהם הופעל הליך הבירור המוקדם, הוא נמצא בלתי מתאים ובלתי יעיל ולא הביא ליישוב המחלוקות.
8. חרף העובדה שלגבי נושא הארנונה נקבעו בדין נורמות חוקיות מפורטות, מושתת למעשה חלק ניכר מתשלומי הארנונה שמשלם משרד הביטחון לרשויות המקומיות על הסדרים שנקבעו בין הצדדים לאחר משא ומתן, התמקחות ומאבקי כוח ולא על בסיס של עקרונות וקווים מנחים. כתוצאה מכך קיימים הבדלים ניכרים בין ההסדרים השונים שסוכמו בין משרד הביטחון ובין רשויות מקומיות שונות.
9. המחלוקות שהתעוררו אילצו את הרשויות המקומיות לשכור, לצורך ניהול המאבק במשרד הביטחון, שירותים מקצועיים, שעלותם הסתכמה לעתים במיליוני ש"ח. מדובר בעיקר בשכירת שירותים משפטיים ממשרדי עורכי דין פרטיים, ושכירת שירותים מחברות העוסקות במדידות הנדסיות. הועלו ליקויים בהתקשרויות של רשויות מקומיות לצורך שכירת השירותים.
10. משרד הביטחון אינו מתיר לרשויות מקומיות לבצע במחנות צה"ל את המדידות בעצמם. כתוצאה מהמצב האמור נגבו תשלומי ארנונה על בסיס נתונים חסרים ולא מעודכנים. רק בתחילת שנת 2004 החל צה"ל למדוד מחנות באופן שיטתי, אולם פעולה זו לא נעשתה במחנות חיל האוויר.
11. רוב תשלומי הארנונה שהעביר משרד הביטחון לרשויות המקומיות שנבדקו לא שולמו עפ"י הודעות חיוב. הודעת החיוב מאפשרת לקיים מעקב ובקרה על ביצוע התשלומים ועל התאמה בין הנתונים העדכניים של שטחי הנכסים והחיוב בפועל.
12. רשויות מקומיות העניקו במקרים רבים הנחות בשיעורים שחרגו באופן ניכר מהשיעורים המותרים על פי תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), שהותקנו החל בשנת הכספים 1993.
13. משרד הביטחון לא שילם לרשויות המקומיות תשלומי אגרות והיטלים שהיה עליו לשלם על פי חוק. הסך המצטבר של דרישות הרשויות המקומיות לתשלום אגרות והיטלים אלו הסתכם בפברואר 2005 בלמעלה מ-550 מיליוני שקלים.



מבוא

משרד הביטחון משלם מסי ארנונה עבור כ-470 מחנות ומתקנים הנמצאים בתחומי השיפוט של 94 רשויות מקומיות ומשמשים בעיקר את צה"ל. כמו כן נדרש משרד הביטחון לשלם לרשויות המקומיות היטלים ואגרות חד-פעמיות בעבור עבודות פיתוח, כגון: היטל ביוב, היטל סלילת כבישים ומדרכות ואגרת הנחת צינורות מים, וכן אגרות שירותים שוטפים הניתנים לו על ידי הרשויות המקומיות, כגון אגרת מים ואגרת ביוב.

סמכותה של רשות מקומית להטיל בתחומה ארנונה כללית בכל שנת כספים, נקבעה, בין היתר, בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים); ובתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), שהותקנו החל בשנת הכספים 1993 (להלן - תקנות ההסדרים).

עד שנת 1995 הייתה המדינה פטורה מתשלום ארנונה לרשויות המקומיות, למעט לרשויות מקומיות שהוכרו על ידי שר הפנים כערי עולים ויישובי עולים (להלן - יישובי עולים)² אשר להם שולמה ארנונה בשיעור של 100%. החל בשנת 1995 הוטלה, בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1995, חובת תשלום ארנונה על משרדי הממשלה השונים. על נכסים המוחזקים בידי צה"ל, משרד הביטחון ויחידות הסמך שלו הוטלה חובת תשלום ארנונה בשיעורים מדורגים כלהלן: בשנת 1995 - 10% (מהסכום החל על כל האזרחים), בשנת 1996 - 20% ובשנת 1997 - 30%. בשנת 1998 ואילך נקבעה בחוק³ חובת תשלום ארנונה על נכסי מערכת הביטחון בשיעור 30%.

בפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן - פקודת הפיטורין), נקבע לאחר תיקון שנעשה בה בשנת 1998, כי בגין נכסים בתחומי הרשויות המקומיות, שחלה עליהם פקודת הפיטורין תשולם ארנונה כללית בכל שנת כספים בשיעורים מופחתים המפורטים בה - הכל בהתאם לסכומים ולסוגי הנכסים הנהוגים באותה רשות מקומית. לגבי נכסים שמחזיק בהם משרד הביטחון או צה"ל או מטעמם, נקבע בפקודת הפיטורין, כי שיעור תשלומי הארנונה הכללית יהיה 30%. על פי פקודת הפיטורין, לא יחולו שיעורי הארנונה המופחתים בתחום עיריית ירושלים ובתחום רשות מקומית אחרת שהכריז עליה שר הפנים, בהתייעצות עם שר האוצר, שהיא יישוב עולים.

ככלל, השירותים המוניציפאליים שנותנות הרשויות המקומיות למחנות צה"ל מצומצמים בהשוואה לשירותים הניתנים לתושבים ולמגזר האזרחי. בפועל, עושים משרד הביטחון וצה"ל בעצמם חלק מהעבודות הנעשות על ידי רשויות מקומיות.

אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון (להלן - אמו"ן) מרכז את הטיפול של המשרד בתשלומי מסי ארנונה, אגרות היטלים לרשויות המקומיות בגין מחנות ומתקנים של צה"ל.

כפי שעולה מדוחות ביצוע תקציביים מסכמים שהמציא אמו"ן למשרד מבקר המדינה לשנים 2001-2004, העביר משרד הביטחון לרשויות המקומיות תשלומי ארנונה בסך כ-175 מיליוני ש"ח, כ-218 מיליוני ש"ח, כ-239 מיליוני ש"ח וכ-280 מיליוני ש"ח, כסדר השנים.

בסוף שנת 2002 החלו רשויות מקומיות לתבוע ממשרד הביטחון תשלומי היטלים ואגרות חד-פעמיות עבור עבודות פיתוח הקשורות למחנות ולמתקנים של צה"ל. עד פברואר 2005 הוגשו

למשרד הביטחון דרישות לתשלום היטלים ואגרות חד-פעמיות כאמור בסכום כולל של כ-554 מיליון ש"ח. משרד הביטחון טרם שילם לרשויות מקומיות בגין דרישות אלו.⁴

בתקופה שבין נובמבר 2004 ומרס 2005 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הטיפול בנושא גביית המסים, האגרות וההיטלים של הרשויות המקומיות ממשרד הביטחון. הבדיקה נערכה ב-20 רשויות מקומיות⁵ שבתחומן מצויים למעלה ממאה מחנות ומתקנים של צה"ל; במשרד הביטחון - באמו"ן, בלשכת היועצת המשפטית למערכת הביטחון ובאגף הבינוי; בצה"ל -

2 ראו התייחסות לנושא תשלומי ארנונה בערי עולים ויישובי עולים בהמשך הדוח.

3 חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998.

4 ראו התייחסות לנושא היטלי פיתוח ואגרות חד-פעמיות בהמשך הדוח.

5 להלן פירוט הרשויות המקומיות שנבדקו: עיריית: טירת הכרמל, יבנה, עפולה, צפת, ראשון לציון ורמת השרון; מועצות מקומיות:

גדרה, גן יבנה, כפר יונה ומזכרת בתיה; מועצות אזוריות: באר טוביה, ברנר, גולן, גזר, גן-רווח, מגידו, מרום הגליל, מרחבים, עמק

ירזעאל ורמת נגב.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

במרכז הבינוי שבאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל), במחלקת תקציבים ובמחלקת בינוי בחיל האוויר. בדיקות השלמה נערכו במשרד הפנים.

בביקורת נבדקו בעיקר הנושאים הבאים: אופן סיווג נכסי משרד הביטחון בצווי הארנונה של הרשויות המקומיות; דרך יישוב חילוקי הדעות וגיבוש ההסדרים בין רשויות מקומיות ובין משרד הביטחון; הליך ביצוע המדידות במחנות ובמתקנים של צה"ל לצורך חישוב החבות בארנונה; חיוב משרד הביטחון בתשלומי ארנונה בגין שטחי הקרקע במחנות צה"ל; הסדרי החיוב הקיימים ביחס ליישובי עולים; מתן הנחות בתשלומי ארנונה למשרד הביטחון; תשלום עבור היטלים ואגרות חד-פעמיות.

משרד מבקר המדינה העביר ב-10.7.05 לתגובת סמנכ"ל וראש אמו"ן במשרד הביטחון רכוז ממצאים לכאוריים שעלו בביקורת. התייחסות אמו"ן לממצאים הועברה למשרד מבקר המדינה כעבור כארבעה חודשים, באיחור ניכר מן התאריך שבו ביקש משרד מבקר המדינה לקבל את התגובה, ומשני מועדים נוספים שבהם התחייב משרד הביטחון להעביר את התגובה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הסחבת שנקט משרד הביטחון בהעברת התייחסותו. בפעולתו זו היה כדי לפגוע בעבודת ביקורת המדינה ובסדרי המינהל התקין.

ערי עולים ויישובי עולים

בפקודת הפיטורין נקבע, כי שיעורי הארנונה המופחתים שיגבו רשויות מקומיות על נכסי המדינה, לרבות נכסים שבהם מחזיקים משרד הביטחון וצה"ל, לא יחולו בתחום עיריית ירושלים ובתחום רשות מקומית אחרת שהכריז עליה שר הפנים, לאחר התייעצות עם שר האוצר, שהיא יישוב עולים; יוצא, אפוא, כי ביישובי עולים מחויב משרד הביטחון לשלם תשלומי ארנונה בשיעור מלא של 100%.

בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), תשי"ד-1954⁶, שבה נקבעה חובת התשלום האמורה ביישובי עולים, נכתב, בין השאר, כלהלן: "... כן מוצע להעניק לשר הפנים את הסמכות להכריז על ערים המאוכלסות בעיקר עולים חדשים, ושמצבן

הכספי דחוק ביותר, כעל 'ערי עולים' ולבטל גם בערים אלו את הפטור הניתן למדינה ולמוסדות הלאומיים".

מאז שנת 1955 הכריזו שרי הפנים על 32 עיריות כעל ערי עולים ועל תחומי 31 מועצות מקומיות ואזוריות כעל יישובי עולים. רוב ההכרזות נעשו בשנים 1955 ו-1956 (29 הכרזות). בשנים 1957 עד 1966 הוכרזו 22 יישובי עולים ומאז 1966 ועד מועד סיום הביקורת הכריזו שרי הפנים על שתי רשויות מקומיות בלבד: בשנת 1975 הכריז שר הפנים על עיריית כרמיאל כעל עיר עולים, ובשנת 1991 הכריז על המועצה האזורית הערבה התיכונה כעל יישוב עולים.

להלן פירוט הרשויות המקומיות שהוכרזו במהלך השנים יישובי עולים:

שנת ההכרזה	עיריות	מועצות מקומיות	מועצות אזוריות
1955-1956	אור יהודה, אילת, אשקלון, באר שבע, בית שאן, בית שמש, בת-ים, חולון, טבריה, טירת הכרמל, יבנה, לוד, מגדל העמק, נהריה, נס ציונה, עכו, עפולה, צפת, קריית אתא	אור עקיבא, אזור, באר יעקב, בית דגן, יהוד, יקנעם עלית, כפר יונה, נשר, קדימה וראש פינה.	ברנר, מרחבים, עמק יזרעאל (הפרסום הינו לגבי קישון), רמת נגב, שדות נגב (הפרסום הינו לגבי עזתה) וישער הנגב.

6 הצעת חוק 196, כ"ו באדר א' תשי"ד, 1.3.1954, עמ' 104.

דוח על הביקורת ברשויות מקומיות

באר טוביה, חבל אילות, לכיש, מטה אשר (הפרסום הינו לגבי סולם צור) ותמר. הערבה התיכונה	גן יבנה, חצור הגלילית, ירוחם, מצפה רמון, נתיבות, עתלית, רכסים, שדרות ושלומי.	הפרסום הוא לגבי קריית בנימין, קריית ים, קריית שמונה, רמלה ורמת השרון. אופקים, אשדוד, דימונה, נצרת עלית, ערד, קריית ביאליק, קריית גת וקריית מלאכי.	1957-1966
		כרמיאל	1967-2005

משרד הביטחון נדרש לשלם מסי ארנונה ל-20 מתוך 32 העיריות שהוכרו ערי עולים, ול-20 מתוך 31 המועצות שהוכרו יישובי עולים.⁷

להלן הממצאים שעלו בנושא זה:

1. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בנושא זה במשרד הפנים עולה, כי מאז התיקון לפקודת הפיטורין בשנת 1954, לא נקבעו אמות מידה (כמותיים או אחרים), שעל פיהם יש לקבל החלטות בדבר הכרזה על רשויות מקומיות כיישובי עולים. אמות מידה כאלו אף לא נמצאו במשרד האוצר, האמור לייעץ ולהשתתף בתהליך קבלת ההחלטות בנושא.
2. משרד מבקר המדינה בדק אם אמות המידה הכלליות שצוינו בהצעת החוק האמורה - ממדיה של אוכלוסיית העולים המתגוררת ברשות המקומית ומצבה הכלכלי של הרשות - שאמורות היו להוות בסיס להכרה בה כיישוב עולים, מתקיימות ביחס לרשויות המקומיות שהוכרו במהלך השנים ככאלה. להלן הממצאים שהועלו:
 - (א) ממוצע שיעור העולים⁸ באוכלוסיית הרשויות המקומיות היהודיות בארץ עומד על כ-19%. נמצא, כי שיעור אוכלוסיית העולים ב-17 מתוך 63 הרשויות המקומיות, שהוכרו יישובי עולים, קטן מ-10%. כך לדוגמה, ברמת השרון היה אחוז העולים בסוף שנת 2003 4% בלבד מכלל האוכלוסייה (1,300 עולים מתוך 35,600 תושבים); במועצות האזוריות באר טוביה, ברנר ולכיש היה אחוז העולים, בסוף שנת 2003, קטן מ-2% ואילו במועצות האזוריות מטה אשר ומרחבים לא היו עולים כלל.⁹
 - (ב) בשנים האחרונות נהג משרד הפנים לדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מדד חברתי-כלכלי לפי סולם של עשרה אשכולות. נמצא, כי 22 רשויות מקומיות מתוך 63 יישובי העולים נכללים באשכולות שש עד עשר, שבהם מדורגות רשויות מקומיות שמצבן החברתי-כלכלי טוב באופן יחסי.¹¹
 - (ג) רשויות מקומיות שאינן מקבלות ממשרד הפנים את מענק האיזון¹⁰, הן רשויות שמצבן התקציבי והכספי יציב וטוב באופן יחסי. רק 19 מבין כ-260 הרשויות המקומיות היו "נטולות מענק" של משרד הפנים בשנים 2000-2004. נמצא, כי ארבע רשויות מקומיות שהוכרו בעבר יישובי עולים היו בשנים הנ"ל "נטולות מענק" (עיריות: אשדוד ורמת השרון ומועצות אזוריות: באר טוביה ותמר).
 - (ד) שש רשויות מקומיות לא הוכרו יישובי עולים, חרף העובדה שהן שייכות לאשכולות אחד עד חמש וששיעור העולים בתחומן הוא מעל השיעור הממוצע כאמור. להלן שתי דוגמאות בולטות: בדצמבר 2003 היה מספר העולים בתחום המועצה

7 ערי עולים: אילת, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בית שאן, טבריה, טירת הכרמל, כרמיאל, לוד, נהריה, נס ציונה, נצרת עלית, עכו, עפולה, ערד, צפת, קריית ביאליק, קריית מלאכי, קריית שמונה ורמת השרון.
 8 יישובי עולים: באר יעקב, באר טוביה, ברנר, גן יבנה, הערבה התיכונה, חבל אילות, יקנעם עלית, ירוחם, כפר יונה, לכיש, מטה אשר, מצפה רמון, מרחבים, נשר, עמק יזרעאל, עתלית, ראש פינה, רמת נגב, שער הנגב ותמר.
 9 בנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המתייחסים לאוכלוסייה בכל יישוב, כפי שפורסמו בשנתון הסטטיסטי לשנת 2004 ישנה הבחנה בין סך האוכלוסייה לבין עולי 1990 ואילך. המונח "עולים" בקטע זה ובקטעים הבאים מתייחס אפוא לאוכלוסיית העולים בארץ שהגיעו לאחר 1.1.1990.
 10 הנתונים והחשיבים שבקטע זה מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שפורסמו בשנתון הסטטיסטי לשנת 2004.
 11 בתקציב המדינה מקצה משרד הפנים מענקי איזון לתקציב השוטף של הרשויות המקומיות כדי להגדיל את הכנסותיהן, מתוך מטרה להקטין את גירעונותיהן.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

המקומית בני עי"ש, המשויכת לאשכול חמש, 4,400, כ-57% מכלל תושבי היישוב. בתחום עיריית נתניה, המשויכת לאשכול חמש, היו, בדצמבר 2003, 45,200 עולים מתוך 167,100 נפש (כ-27%)¹¹. יצוין, כי שתי רשויות מקומיות אלו מקבלות ממשד הפנים מענק איוון.

יוצא אפוא, כי חלק ניכר מהרשויות המקומיות שהוכרזו יישובי עולים אינן מצויות במצב כלכלי דחוק, ואין בתחומן יותר עולים יחסית לרשויות מקומיות אחרות בארץ.

3. בביקורת עלה, כי מלבד עיריות חולון ובת ים ששר הפנים ביטל את מעמדן כערי עולים בשנת 1965, לא בוטל מעמדן של רשויות מקומיות נוספות. נמצא, כי משרד הפנים לא בחן מחדש את הסטטוס של ערים ויישובים שהוכרזו יישובי עולים לאור שינויים שחלו במצבן התקציבי ובמאפיינים הדמוגרפיים שלהם.

4. ראש אמו"ן פנה בכתב למנכ"ל משרד הביטחון ביוני 2003, והמליץ בפניו לשקול פנייה לשר הפנים לבטל מעמד של יישוב עולים מרשויות מקומיות מבוססות. ראש אמו"ן ציין בפנייתו, כי על פי נתוני תשלומי ארנונה לשנת 2003, ביטול מוחלט של ההוראות הנוגעות ליישובי עולים יביא לחסכון שנתי של כ-86 מיליון ש"ח בשנה; עם זאת ציין במכתבו האמור, כי האפשרות שייקבעו קריטריונים חדשים להכרה בעיר עולים, עלולה לגרום להגדלת תשלומי הארנונה ברשויות מקומיות אחרות. בפועל לא פנה משרד הביטחון למשרד הפנים בכל הנוגע לנושא של יישובי עולים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר, כי אי-הפעלת הסדר יישובי העולים באופן דינמי, תוך כדי בחינה מתמדת של הנתונים לעומת אמות המידה, יצר עיוותים בתחום גביית תשלומי הארנונה ממשרד הביטחון, שנמשכו במשך שנים ללא בדיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים ומשרד האוצר לקיים בחינה מקיפה בנושא זה, כדי שיעשה שימוש נכון בהסדר שקבע החוק לרשויות מקומיות קולטות עליה, שמצבן הכלכלי דחוק. לשם כך יש לקבוע אמות מידה כמותיות כבסיס לקבלת החלטות על הכרזה של רשות מקומית כיישוב עולים. בד בבד יש לנתח את הנתונים הכספיים והדמוגרפיים של כל הרשויות המקומיות בארץ ולבטל את ההכרה בחלק מהן כיישובי עולים, או להכריז על רשויות מקומיות אחרות ככאלה.

משרד האוצר מסר באוגוסט 2005 למשרד מבקר המדינה, כי אכן לא נראה קשר אמיתי בין הגדרתה של רשות מקומית כעיר עולים, ובין מספר העולים באותה רשות מקומית. אגף התקציבים מכיר בצורך בבחינה מחודשת של סוגיית "ערי העולים", תוך התייחסות למקדם ההעדפה לעולים בנוסחת הקצאת מענקי האיוון, אולם בחינה כזו צריכה להיעשות בראש וראשונה על ידי משרד הפנים.

בתגובת משרד הפנים, מאוגוסט 2005, לממצאים נכתב, כי שר הפנים הסמיך לאחרונה את המשנה למנכ"ל לטפל בנושא מעמדם של ערי העולים ולבחון את הצדקה לקיומם.

סיווג נכסים במחנות צה"ל

בחוק ההסדרים נקבע, כי הארנונה תחושב בהתאם ל"סוג הנכס, לשימושו ולמקומו". בתקנות ההסדרים נקבעו הגדרות לסוגים שונים של נכסים, כגון: משרדים, שירותים ומסחר, תעשייה, מלאכה, מבני מגורים וכיו"ב ונקבעו להם תעריפים

11 הנתונים והחישובים שבקטע זה מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שפורסמו בשנתון הסטטיסטי לשנת 2004.

דוח על הביקורת ברשויות מקומיות

מזעריים ומרביים. עוד נקבע בתקנות, כי מועצה רשאית לשנות סיווג או תת סיווג של נכס באישור שר הפנים ושר האוצר ומי שהם הסמיכו לכך. סיווג נכס הוגדר בתקנות ההסדרים כ"קביעת סוג הנכס בהתאם לשימוש בו".

קביעת סיווגים מיוחדים

בפקודת הפיטורין נקבע, כי "...לא ייקבע סיווג נפרד לנכסי המדינה; באין סיווג מתאים - יחול הסיווג הדומה ביותר".

בפקודת הפיטורין לאחר תיקון שנעשה בה בשנת 2004,¹² נקבע, בין היתר, כי שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאים לקבוע בתקנות סיווגים נפרדים לנכסי מדינה שהמדינה עושה בהם שימוש שהוא ייחודי לה. עד מועד סיכום הדוח, בנובמבר 2005, לא הותקנו תקנות הקובעות סיווגים נפרדים לנכסי המדינה.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, מ-28.11.04 בנושא "תשלום ארנונה השנויה במחלוקת, המוטלת על המדינה על ידי הרשויות המקומיות", הוצגו דוגמאות להטלת ארנונה על נכסי מדינה שלא כדיון על ידי הרשויות המקומיות. בהמשך נכתב בחוזר, כי אין הרשות המקומית מוסמכת לקבוע בצו תעריף מיוחד לנכסים המוחזקים על ידי המדינה, ולסווג את נכסי המדינה רק בשל היותם נכסי המדינה, כ"משרדים, שירותים ומסחר", אעפ"י שבפועל נעשה בהם שימוש אחר. על הרשות לסווג את הנכסים בהתאם לשימוש שנעשה בהם בפועל.

נמצא, כי עד שנת 2001, 12 מבין 20 הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות טירת הכרמל, עפולה ורמת השרון; מועצה מקומית כפר יונה והמועצות האזוריות: באר טוביה, ברנר, גולן, גזר, מרום הגליל, מרחבים, עמק יזרעאל ורמת הנגב) קבעו בצווי הארנונה שלהם תת סיווגים נפרדים לנכסים של משרד הביטחון או צה"ל, שלגביהם נקבעו תעריפים נפרדים, ועל פיהם חושבו חיובי הארנונה. עם כל הרשויות המקומיות האלו הגיע משרד הביטחון להסדרים שונים לאחר שנת 2001, לגבי אופן תשלומי הארנונה ושיעורם (בנושא זה ראו בהמשך). חמש מהרשויות המקומיות לעיל (המועצות האזוריות: באר טוביה, ברנר, גולן, מרום הגליל ומרחבים) ביטלו, מרביתן בעקבות ההסכמים, את תת הסיווג המיוחד שנקבע בצווי הארנונה לנכסי משרד הביטחון.

שבע הרשויות המקומיות האחרות ממשיכות לגבות ממשרד הביטחון ארנונה על פי תת הסיווגים המיוחדים שנקבעו לנכסיו בצווי הארנונה.

משרד מבקר המדינה העיר לשבע הרשויות המקומיות האמורות, כי הן גובות ארנונה ממשרד הביטחון בדרך שאינה עולה בקנה אחד עם הוראת פקודת הפיטורין, שלפיה לא ייקבע סיווג נפרד לנכסי המדינה.

בעניין זה, יצוין עוד, כי בחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 21.12.00 שהומצאה למנהל בתי המשפט דאז (דן ארבל) ולראש עיריית נצרת עלית (מר מנחם אריאב) בנושא: "מחלוקת בין הנהלת בתי המשפט והאוצר לבין עיריית נצרת עלית - תשלומי ארנונה כללית", נכתב, בין היתר, כלהלן:

"האם ניתן לראות את תת הסיווג הנפרד לנכסים המשמשים משרדי ממשלה ורשויות מדינה כסיווג תקף! נדמה לי שהתשובה לכך אינה חיובית. תת הסיווג שקבעה העירייה במקרה דנא מתבסס כל כולו על מיהות המחזיק, דהיינו משרדי הממשלה ורשויות המדינה. הוא אינו מתבסס על השימוש שנעשה בנכסים אלה ואין גם כל הצדקה וסבירות לקבוע סיווג נפרד למשרדים המשמשים משרדי ממשלה ואף להטיל עליהם ארנונה

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

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

בשיעור גבוה יותר. יש לקבוע, איפוא, כי אין תוקף לסיווג המיוחד למשרדי ממשלה. "... הנה כי כן, הסיווג שקבעה העירייה לנכסי המדינה הוא בלתי תקף, שכן נקבע בניגוד לדין, ויש לקבוע את בטלותו."

סיווג נכסים על פי תת סיווגים בלתי מתאימים

בחוק ההסדרים נקבע, כאמור, כי הארנונה תחושב בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו. כמו כן נקבע, כאמור, בפקודת הפיטורין, כי אם אין סיווג מתאים - יחול הסיווג הדומה ביותר.

בביקורת נמצא, כי חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו סיווגו מבנים ומתקנים במחנות שלא על פי הסיווג המתאים ביותר שהיה בצו הארנונה. חלק מהרשויות המקומיות סיווגו את כל המבנים והמתקנים שבמחנות מסוימים בהתאם לשניים או שלושה תת סיווגים, אעפ"י שניתן היה לסווג חלק מהם לפי תת סיווג אחר, מתאים יותר. להלן דוגמאות:

1. בתחום המועצה האזורית מרחבים ארבעה מחנות של צה"ל (שלושה המשמשים את חילות היבשה ואחד את חיל האוויר). על פי סיכום בין המועצה ובין משרד הביטחון מנובמבר 2003, חולקו כל הנכסים במחנות שבתחום המועצה לשלושה סוגים שצוינו בצו הארנונה - מגורים, משרדים ותעריף ממוצע של הסוגים תעשייה ומלאכה. כתוצאה מכך לא סווגו מבנים ומתקנים במחנות על פי הסיווג המתאים ביותר שבצו הארנונה של המועצה.

2. בהסכם שנחתם בין משרד הביטחון ובין המועצה האזורית גן-רווה נקבע, כי ישלם על רוב השטח הבנוי בבסיס חיל האוויר שבתחום שיפוט המועצה לפי "מבנים המשמשים לאחסנה בלבד", חרף העובדה שבצו הארנונה של המועצה באותן שנים, היו סוגים מתאימים יותר לחלק מהמבנים. כך לדוגמה, למבני מלאכה (בשטח כולל של 5,683 מ"ר) קיים בצו הארנונה סוג מתאים יותר - "מבנה המשמש לתעשייה או מלאכה", ולמשרדים (בשטח כולל של 12,997 מ"ר) - "מבנה המשמש למסחר/משרדים". יצוין, כי במקרים אלו חויב משרד הביטחון בתעריפים נמוכים מאלו שהיה מחויב בהם לפי הסוגים המתאימים יותר.

3. הנכסים המצויים במחנות צה"ל שבתחום עיריית טירת הכרמל (למעט מבני המגורים), סווגו לפי התעריף המיוחד שנקבע בצו הארנונה של העירייה לשני תת הסוגים המיוחדים שנקבעו לנכסי משרד הביטחון: "מחנות צה"ל ומערכת הביטחון", ו"קרקע למשרד הביטחון". בהתאם לאמור, כל המבנים המצויים במחנות, לרבות: מועדונים, שקם, משרדים, מרפאות, מחסנים, סככות, בתי מלאכה ונכסים שונים נוספים, לא סווגו על פי הסוג המתאים ביותר שיש בצו הארנונה, אלא על פי אחד משלושת הסיווגים האמורים.

הבדלים בסיווג מבנים ומתקנים במחנות צה"ל ברשויות מקומיות שונות

מבנים ומתקנים כגון מבנה מגורים, מטבח, משרדי מפקדים, שק"ם, מחסנים, סככות אחסון, כיתות לימוד ועוד, מצויים במרבית מחנות צה"ל ברחבי הארץ. מבדיקת צווי הארנונה ברשויות המקומיות ומבדיקת הסכמים שנחתמו בין רשויות מקומיות ובין משרד הביטחון בנוגע להסדרי תשלומי ארנונה בביקורת זו, נמצא, כי קיימים הבדלים רבים באופן שבו סיווגו רשויות מקומיות שונות את המבנים והמתקנים שבמחנות הצבא. לעתים נמצאו גם הבדלים בסיווגם של מבנים ומתקנים דומים המצויים במחנות שבתחום שיפוטה של אותה רשות מקומית.

להלן דוגמאות לכך שרשויות מקומיות מסווגות במחנות צה"ל נכסים דומים באופן שונה:

1. מבנים המשמשים להדרכה סווגו על ידי עיריית ראשון לציון בתת סוג "בתי ספר לחינוך ובתי ספר לכבאות"; על ידי מועצה אזורית גן-רווה בתת סוג "כל נכס אחר שלא פורט בצו" ועל ידי מועצה אזורית מרחבים בתת סוג "משרדים". המועצה האזורית באר טוביה סיווגה אותם נכסים, המצויים בבסיסי חילות היבשה, בתת סוג "מלאכה ויציע למלאכה" אותם נכסים, שהיו מצויים בבסיס חיל האוויר שבתחום שיפוטה, בתת סוג שונה: "בתי ספר ומועדונים".

2. מבנים המשמשים שק"ם ומועדון סווגו על ידי המועצה האזורית גן-רווה בתת סוג "כל נכס אחר שלא פורט בצו"; על ידי המועצה האזורית מרחבים כ"מגורים" ואילו המועצה האזורית באר טוביה סיווגה אותם נכסים בתת סוג "מגורים" כאשר

דוח על הביקורת ברשויות מקומיות

מבנים כאלו היו מצויים בבסיסי חילות היבשה בתחום שיפוטה, ובתת סוג "מרכז לוגיסטי" כאשר היו מצויים בבסיס חיל האוויר.

3. מבנים המשמשים כתחנות דלק סווגו על ידי המועצה האזורית באר טוביה בתת סוג "מרכז לוגיסטי - בניין המשמש באופן ייעודי לאחסנה או שינוע"; על ידי המועצה האזורית גן-רווה בתת סוג "מבנה המשמש לאחסנה בלבד" ועל ידי המועצה האזורית מרחבים בתת סוג "תעשייה ומלאכה".

I

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, לרשויות המקומיות ולמשרד הביטחון, כי האופן שבו סיווגו רשויות מקומיות מבנים ומתקנים במחנות צה"ל שבתחומם, לא עלה תמיד בקנה אחד עם הוראות הדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שעלו בנושא סיווג נכסים במחנות צה"ל, ראוי כי משרד הפנים ומשרד האוצר, בהתייעצות עם משרד הביטחון, יגבשו תקנות שבהם ייקבעו סיווגים מתאימים לשימושים הייחודיים הנעשים במחנות צה"ל ובמתקני משרד הביטחון. גיבוש תקנות אלו אמור להבטיח, שמבנים ומתקנים יוגדרו באופן הולם ואחיד, ושלא יינתן סיווג אחר למבנים ומתקנים דומים בבסיסים שונים.

סיווג מתקנים מבצעיים

חלק מהמבנים והמתקנים משמשים את צה"ל לצרכים מבצעיים מובהקים. המדובר במבנים ומתקנים ייחודיים, כגון: דת"קים¹³, מסלולי טיסה, האגרים¹⁴, מחסני תחמושת, בונקרים ומוצבים (להלן - מתקנים מבצעיים).

בהיעדר הסדר דין בעניין חיוב ארנונה ייחודי למתקנים מבצעיים, הרי שבמצב הקיים על הרשויות המקומיות לחייב את משרד הביטחון בתשלום ארנונה בגין מתקנים אלו, לפי הסוג הדומה ביותר הקיים בצווי הארנונה שלהן.

על פי מסמך, ממאי 2001, שהוכן על ידי חטיבת הנכסים באמו"ן, מסתכם השטח של המתקנים המבצעיים הפרוסים ב-25 רשויות מקומיות בכ-906,000 מ"ר. באותו מסמך אף צוין, כי על פי צווי הארנונה של אותן 25 רשויות מקומיות שבתחומן נמצאים המתקנים המבצעיים, מסתכמת עלות הארנונה השנתית המשולמת בגין מתקנים אלו בלמעלה מ-21 מיליון ש"ח. התשלום של משרד הביטחון לרשויות המקומיות בגין המתקנים המבצעיים נעשה בפועל באופן חלקי ובלתי אחיד, והוא מבוסס על פי רוב על משא ומתן המתקיים בין הרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון.

נמצא, כי מאז שנת 1997 חתר משרד הביטחון לקבל פטור מארנונה עבור המתקנים המבצעיים. התכנית וההחלטות שנתקבלו בעניין זה לא יושמו, ועד מועד סיום הביקורת טרם נקבע הסדר מיוחד לחיוב המתקנים המבצעיים בתשלום ארנונה. משרד הביטחון ממשיך לשלם לרשויות המקומיות בגין מתקנים אלו באופן חלקי ובלתי סדיר (ראו דוגמאות בסוף הפרק).

להלן פירוט הטיפול שנעשה בעניין זה מאז 1997 ועד מועד סיום הביקורת (מארס 2005):

1. במהלך דיוני התקציב לחוק ההסדרים במשק לשנת 1998 הוצגה בפני ממשלת ישראל באוקטובר 1997, עמדת מערכת הביטחון, ולפיה נכסים בבעלות משרד הביטחון המשמשים כמתקנים מבצעיים וייחודיים של צה"ל כגון: בונקרים, מאגרי תחמושת, מוצבים, מחסנים לשעת חירום ודת"קים יהיו פטורים מתשלום ארנונה כללית. בתום הצגת עמדת מערכת הביטחון

13 מתקנים תת קרקעיים המשמשים לאחסון כלי טייס.

14 סככה גדולה המשמשת לאחסון כלי טייס ותיקונם.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

החליטה ממשלת ישראל, להטיל על מנהל לשכת ראש הממשלה לעמוד בראש צוות מקצועי שיורכב מנציגי המשרדים הרלבנטיים, שיבדוק את הנושא ויציע הצעות לראש הממשלה, והוא יחליט בסוגיה על דעת הממשלה¹⁵.

בדיון שהתקיים בתחילת דצמבר 1997, אצל מנהל לשכת ראש הממשלה, בהמשך להחלטת הממשלה מאוקטובר 1997, השתתפו נציגי משרד הביטחון, האוצר, הפנים והבריאות. מנהל לשכת ראש הממשלה המליץ, כי "תוגש הצעה לתיקון תקנות הארנונה" לנכסים המבצעיים לא יאוחר מסוף ינואר 1998.

על פי הסיכום הנ"ל הכין משרד הביטחון בתאום עם משרד האוצר, באפריל 1998, נוסח מוצע לתקנות, שלפיהן יהיו נכסים מבצעיים פטורים מתשלום ארנונה. בפועל, לא תוקנו התקנות המוצעות מאחר ששר הפנים דאז [מר אלי סויסה], סרב להתום על ההצעה. הוא טען, כי אם אכן ייקבע פטור מלא מתשלום ארנונה לנכסים המבצעיים לעיל, אי אפשר יהיה למצוא מקורות הכנסה חלופיים לתקציבי הרשויות המקומיות שמהם ייגרעו תשלומי הארנונה הללו.

בנובמבר 1998 כתב היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה בנושא המתקנים המבצעיים. במכתבו ציין, כי נמסר לעוזרו על ידי מנהל לשכת ראש הממשלה, שהמלצתו של מנהל לשכת ראש הממשלה - לפטור נכסים אלו מתשלום ארנונה - אושרה על ידי ראש הממשלה, ולפיכך "הריהי כהחלטת ממשלה על פי מה שסוכם". היועץ"ש לממשלה ביקש מראש הממשלה לפעול במהרה לתקן את התקנות. יצוין, כי בעניין זה הודיענו מזכיר הממשלה, כי לא נמצא תיעוד, שלפיו אישר ראש הממשלה דאז, מר בנימין נתניהו, לפטור את הנכסים האמורים מתשלום ארנונה. מנהל לשכת ראש הממשלה דאז הודיענו, כי אינו זוכר כלל את סוגיית הנכסים המבצעיים.

2. בשנים 1999 עד 2001 נעשו ניסיונות נוספים להתקין התקנות בנושא המתקנים המבצעיים, אולם אלו נכשלו עקב התנגדות משרד הפנים להתקנת התקנות בלי שיימצא פתרון תקציבי שיאפשר לרשויות המקומיות שנכסים אלו מצויים בתחומן, ל"ספוג" את השפעות מתן הפטור מתשלום ארנונה.

3. בנובמבר 2003 העביר שר הביטחון, מר שאול מופז, למזכיר הממשלה את הבקשה להעלות לדיון את ההחלטה לפטור נכסים מבצעיים מתשלום ארנונה.

במכתבו למזכיר הממשלה מדצמבר 2003, הביע שר האוצר דאז [מר בנימין נתניהו], התנגדות להחלטה כיוון שהיא "מתעדת לקבוע טווח רחב ובלתי מוגדר דיו של נכסים אשר יהיו פטורים מתשלום ארנונה, ובכך להטיל את מלוא ערכם הכלכלי על הרשות המקומית ... וקבלתה תהווה פגיעה קשה, של מאות מל"ה בשנה (כדברי ההצעה) בהכנסתן של הרשויות המקומיות". שר האוצר הוסיף, כי "בהחלט ייתכן כי קיים מספר מצומצם של נכסים מיוחדים, המוחזקים על ידי משרד הביטחון, אשר יש לבחון ולהסדיר את סיווגם ואת החיוב בגינם. אולם עניין זה מחייב דיון מסודר בין משרדי הביטחון, הפנים והאוצר, תוך הגדרה מדויקת של סיווגי נכסים אשר בגינם נדרשת התערבות במצב הקיים ובחינה מושכלת של המשמעות מבחינת תקציב המדינה והשפעות הרחב של הנושא ומבחינת הרשויות המקומיות, וזאת בטרם הבאת העניין להכרעת הממשלה."

גם שר הפנים דאז [מר אברהם פורז], הודיע למזכיר הממשלה בינואר 2004, כי הוא מתנגד להחלטה זו, כיוון שבשל כך תיפגענה הכנסותיהן של הרשויות המקומיות שבתחומן מצויים נכסים מבצעיים אלו.

בשנים 1998-2000 עיכב משרד הביטחון, לפי הוראת מנכ"ל המשרד, תשלומים שהגיעו לרשויות המקומיות עבור בונקרים, מאגרי תחמושת, מחסנים לשעת חירום, דירים לכלי טייס ומוצבים, בהנחה כי בסופו של דבר יחתום שר הפנים על התקנות המעניקות פטור לנכסים אלו. רק משנת 2001 ואילך, משנוכח מנכ"ל משרד הביטחון, כי התקנות לא הותקנו, הורה, במרבית המקרים, לשלם לרשויות המקומיות גם בגין הנכסים האלו.

בשביל מוצבים המצויים בתחום השיפוט של רשויות מקומיות אין משרד הביטחון משלם תשלומי ארנונה.

בהתייחסו לנושא זה מסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2005, כי בתיקון לפקודת הפיטורין ב-2004 נאמר, שהממשלה תוכל לקבוע בתקנות סיווגים נפרדים לנכסים שהשימוש בהם הוא ייחודי. כדי ליישם את האמור בתיקון דרושה עבודת מטה במשרד הביטחון ובמשרד הפנים שתיצור סיווגים נפרדים לנכסים הרלוונטיים מחד, ותגן על חוסן התקציבי של הרשויות המקומיות מאידך.

I

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הביטחון, כי כל עוד לא נקבעו הסדרים לנכסים המבצעיים, ובכללם מסלולי טיסה ומוצבים, הפוטרים אותם מתשלום ארנונה - חובה על משרד הביטחון לשלם עבורם ארנונה, ככל נכס אחר של המשרד.

הטיפול בסוגיית תשלום מסי ארנונה עבור מתקנים מבצעים לא התקדם עקב מחלוקת הנמשכת כבר כמה שנים בין משרד הפנים ובין משרד הביטחון. ממילא אף לא הותקנו התקנות בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד ראש הממשלה להשלים את הפעולות שהחלו באוקטובר 1997 לגיבוש הסדר בעניין, ועל פיו יפעלו משרד הביטחון והרשויות המקומיות.

תשלומי ארנונה בגין שטחי הקרקע שבמחנות

קרקע תפוסה מוגדרת בפקודת העיריות כ"כל קרקע שבתחום העירייה שאינה אדמה חקלאית, שמשמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בניין". בתקנות ההסדרים שהותקנו מדי שנה נקבע, כי מועצה רשאית להטיל ארנונה כללית על קרקע תפוסה (כמשמעותה בפקודת העיריות), לכל מטר רבוע בהתחשב במקום שבו היא נמצאת או בשימוש הנעשה בה או בשניהם כאחד.

בשנים האחרונות נדרשו בתי המשפט לפסוק במקרים אחדים בשאלה, אילו שטחי קרקע יסווגו כקרקע תפוסה ויחויבו בשל כך בתשלומי ארנונה. השאלה העיקרית שהתעוררה בעניין היא: האם מתקיים התנאי האמור בדבר השימוש בקרקע לצורך סיווג קרקע כקרקע תפוסה. להלן פירוט חלק מפסקי הדין:

בנוגע לשטחים המקיפים את מפעל רפא"ל (רשות לפיתוח אמצעי לחימה בע"מ), הנמצאים בתחום המגודר של המפעל אולם אין בהם שימוש כלשהו, קבע בית המשפט המחוזי ב-2.6.04¹⁶, כי אם השימוש בפועל הוא שימוש על דרך השלילה אין בכך הפחתה של יסוד השימוש. הגדר אינה משמשת רק לתיחום השטח ולמניעת השגת גבול, אלא גם לצרכיו של המפעל, ובלעדיה לא הייתה יכולה רפא"ל להפיק את התועלת הכלכלית שהיא מפיקה מהשטח הבנוי. בהתייחסו לאפשרות של הגשת ערעור על פסק הדין האמור, כתב היועץ המשפטי לממשלה למונה על ענייני הבג"צים בפרקליטות המדינה ב-20.7.04 כלהלן:

"... איני סבור כי עלינו להתייזב בהליך זה. פסה"ד מבוסס על קביעה עובדתית, כי הקרקע משמשת כמרווח בטחון חיוני לפעילות המפעל, ואין כאן סטיה מהכלל, כי 'שימוש' חייב להתבטא בניצול כלשהו של הקרקע (הלכת 'פרופיל חן'). על-כן, איני רואה בפסה"ד משום סטיה מהלכה, וממילא גם אינו יכול עמוד בסתירה להלכה של ביהמ"ש העליון או לשנותה."

בכמה פסקי דין נוספים קבעו בעבר בתי המשפט¹⁷, כי אחזקת שטחי קרקע מגודרים שלא נעשה בהם שימוש אקטיבי, או שטחי קרקע ריקים למטרות אחזקה ושירותים בשעת חירום (ואפילו אם עבודות האחזקה מתבצעות מעת לעת), וכן למטרות

16 עמ"ן 210/02, עת"מ 565/02, עמ"ן 421/04 - רפא"ל - רשות לפיתוח אמצעי לחימה בע"מ נ' שושנה וירון, מנהלת הארנונה של עיריית קריית ים (פורסם בתקדין).

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

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

מרווחי ביטחון או רצועת מגן, או סמוך למבנים סמוכים - מהוות שימוש בקרקע, אף אם אין בכך תועלת כלכלית, כיוון שעצם גידורם או מניעת הגישה והשימוש מאחרים מצדיקה הטלת ארנונה.

מקורות המידע של הרשויות המקומיות בנושא הקרקעות

בהוראות הדין האמורות נקבעו התנאים שעל פיהן יש לבחון אם תסווג הקרקע כקרקע תפוסה. בין היתר, מדובר בקריטריון הנוגע לשימוש שנעשה בקרקע. יוצא, אפוא, כי המידע על השימוש שנעשה בכל קרקע וגודלה של הקרקע הוא הכרחי לצורך קביעת החיוב בארנונה לשתחי קרקע. במדידות שערך משרד הביטחון בחלק ממחנות צה"ל, מוינו שטחי הקרקע שבמחנות ליותר מ-30 שימושים שונים¹⁸.

בביקורת נמצא, כי משרד הביטחון לא העביר למועצה האזורית רמת נגב את התפלגות שטחי הקרקע לפי סוג השימוש בכל אחד מ-16 המחנות שבתחום שיפוטה שהוא משלם עבורם ארנונה. גם למועצה האזורית עמק יזרעאל ולמועצות המקומיות גדרה וגן יבנה לא העביר משרד הביטחון מידע על התפלגות שטחי הקרקעות לפי סוג השימוש בכל אחד מהמחנות שבתחום שיפוטה. בידי המועצה האזורית ברנר לא היו, עד אמצע 2004, נתונים על היקף שטחי הקרקע התפוסה בבסיס חיל האוויר שבתחום שיפוטה שניתן בגינם לגבות ארנונה.

משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005, כי יש רשויות מקומיות שוויתרו בודעין על גביית תשלומים עבור קרקע תפוסה, משום שהיקף תשלומי הארנונה של משרד הביטחון המועברים להן גבוה מאוד בהשוואה למספר התושבים המתגוררים בתחומן. עוד מסר משרד הביטחון, כי נחתם הסכם בינו ובין המועצה האזורית ברנר בשנת 2005 ובו הוסדר העניין.

ביצוע בפועל של תשלומי ארנונה בגין שטחי קרקע

א-י- תשלום עבור שטחי קרקע: בביקורת עלה, כי משרד הביטחון לא שילם ארנונה כלל עבור שטחי הקרקע ב-19 מחנות (ובכללם קרקע החייבת בתשלום ארנונה) לארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו. להלן הפירוט:

1. משרד הביטחון לא שילם ארנונה למועצה האזורית רמת נגב בגין שטחי הקרקע ב-16 מחנות שבתחום שיפוטה.
2. משרד הביטחון לא שילם ארנונה כלל עבור שטחי הקרקע באחד מבסיסי חיל האוויר המשתרעים על מיליוני מ"ר, בתחום שיפוטן של שתי רשויות מקומיות שנבדקו - המועצה האזורית ברנר והמועצה המקומית מזכרת בתיה. להלן הפירוט:
(א) שטחי הבסיס שבתחום המועצה האזורית ברנר משתרעים על כ-5,643 דונם, מתוכם כ-5,421 דונם קרקע. מרבית שטח הקרקע הינו קרקע בור וחורשה - כ-2,264 דונם; שטח מעובד -

18 משטחי אספלט, משטחי עפר, משטחי כורכר, מגרשי חנייה, משטח תחנת דלק, רמפה ומשטחי אוהלים, מיכל סולר/גז, משרפה, משטחי אחסנה, מרקם טבעי, דרכים ומדרכות, תעלות מבוטנות, משטח מנחת מסוקים, בריכות חמצון, סוללות עפר, משטחי גינות וגינה ציבורית, מגרשי כדורסל וספורט, חורשה, מגדל מים, בריכת מים, קרקע תפוסה מחוץ לגדר, קרקע לא בשימוש, אנדרטה, מגרש מסדרים, מסלולי טיסה, בור, קרקע מעובדת, מצעים, צמחייה, משטחי אנטנות, שטח חקלאי ומטוחים.

כ-1,333 דונם וכבישים ודרכי עפר - כ-1,226 דונם. עוד יצוין, כי בצווי הארנונה שהוציאה המועצה בשנים 2002-2004 נקבע תעריף של כ-4 ש"ח למ"ר עבור קרקע תפוסה.

(ב) שטחי הבסיס שבתחום המועצה המקומית מזכרת בתיה משתרעים על כ-1,284 דונם, מתוכם כ-1,277 דונם שטחי קרקע. מדובר בעיקר בקרקע מעובדת המשתרעת על שטח של כ-831 דונם, אדמת בור - כ-152 דונם ומסלולי טיסה בשטח של כ-93 דונם.

3. משרד הביטחון לא שילם ארנונה כלל למועצה האזורית עמק יזרעאל עבור שטחי הקרקע בשני מחנות מתוך ארבעה המצויים בתחום השיפוט של המועצה.

תשלום חלקי עבור שטחי קרקע: נמצא, כי ב-15 הרשויות המקומיות הנוספות שנבדקו¹⁹, לא שילם משרד הביטחון עבור חלק ניכר משטחי הקרקעות של מחנות זה"ל שבתחום שיפוטן, בלי שקיבל חוות דעת משפטית הקובעת כי יש להבחין בין החלק שעבורו שולמה ארנונה ובין שטחי קרקע אחרים. בפועל, התקבלו ההחלטות בדבר סיווג קרקעות במחנות זה"ל כתוצאה של משא ומתן בין נציגי הרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון. להלן דוגמאות אחדות:

1. בעקבות הסדר מספטמבר 2004 בין עיריית צפת ובין משרד הביטחון, שילם משרד הביטחון לעירייה החל בשנת 2004, על אחד המחנות שבתחום שיפוטה, עבור כ-9% משטח הקרקע שבו (כ-6 דונם מתוך כ-64 דונם); על מחנה שני שילם עבור כ-42% משטח הקרקע (כ-13 דונם מתוך כ-30 דונם) ועבור המחנה השלישי בגין כ-78% משטח הקרקע (כ-191 דונם מתוך כ-244 דונם). העירייה הסבירה, כי אופי ההסכם "נקבע ע"י עו"ד על-פי הבנתו ותפסתו".

2. עד סוף שנת 2003 שילם משרד הביטחון למועצה האזורית מרחבים ארנונה עבור חלק קטן משטחי הקרקע בכל אחד מהמחנות שבתחום שיפוטה, כדלהלן: בבסיס חיל האוויר עבור שטח של 5,000 דונם קרקע, המהווה כ-11% מכל שטח הקרקע שבבסיס (כ-45,000 דונם); עבור מחנה שני על 43 דונם קרקע, המהווים כ-10% משטח הקרקע שבבסיס; ועבור מחנה שלישי על 43 דונם קרקע, המהווים כ-7% משטח הקרקע שבבסיס.

יצוין, כי עפ"י הסיכום בין משרד הביטחון ובין המועצה, מנובמבר 2003, אף קטנו תשלומי משרד הביטחון בגין שטחי הקרקע במחנות שבתחומה. כך לדוגמה, השטח החייב בתשלום ארנונה בבסיס חיל האוויר לאחר ההסכם הוא פחות מאלף דונם, שהוא רק כ-2% מכל שטחי הקרקע שבבסיס.

3. בהסכם פשרה בין המועצה האזורית גן-רווה ובין משרד הביטחון מפברואר 2004 נקבע, כי משרד הביטחון לא יישא בתשלום בגין למעלה מ-93% משטחי הקרקע בבסיס חיל האוויר שבתחום שיפוטה, שהוגדרו, על פי מדידות שנעשו בתחילת 2002, כ"שטח בור".

4. שטחי הקרקע של 29 המחנות שבתחום המועצה האזורית גולן משתרעים על כ-4,497 דונם. משרד הביטחון לא שילם ארנונה בגין רוב שטחי הקרקע - כ-2,511 דונם.

5. שטחי הקרקע של חמשת המחנות שבתחום המועצה האזורית באר טוביה משתרעים על כ-3,572 דונם. משרד הביטחון לא שילם ארנונה בגין רוב שטחי הקרקע - כ-2,395 דונם.

מרבית הרשויות המקומיות האמורות, שהייבו את משרד הביטחון בתשלומי ארנונה חלקיים בגין שטחי הקרקע במחנות הסבירו, כי מדובר בשטחים שלא נעשה בהם שימוש, כגון: חורשות,

19 הבדיקה נערכה אמנם ב-20 רשויות מקומיות; לאחת מהן - עיריית יבנה אין משרד הביטחון משלם תשלומי ארנונה כיון שאין מחנות ומיתקנים בתחום העירייה. בעיריית יבנה נבדק נושא השטחים הסגורים בלבד (ראו בהמשך הדוח).

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

שטחים פתוחים ו"מרקם טבעי", ולפיכך אינם חייבים בתשלום ארנונה; חלקן הסבירו, כי קיימת מחלוקת משפטית לגבי חלק מהשטחים, וכי הסכם התשלום הסופי נקבע במשא ומתן כמוצא של פשרה.

בתגובת משרד הביטחון מנובמבר 2005 לממצאים נכתב, כי בחלק נכבד מהקרקעות הנמצאות בתחומים המוגדרים של מחנות צה"ל לא נעשה שימוש בפועל, והן משמשות למעשה כעתודה קרקעית לגידול עתידי של מחנות צה"ל. משרד הביטחון הסביר גם, כי בהסכמות עם הרשויות המקומיות נקבע כי קרקע שלא נעשה בה שימוש בפועל ומהווה "מרקם טבעי" - תסווג כקרקע הפטורה מתשלום ארנונה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות האמורות, כי הסכמתן לחייב את משרד הביטחון בתשלומי ארנונה עבור שטחי הקרקע באופן חלקי משקפת החלטות שהתקבלו בדרך לקויה, על בסיס של משא ומתן ללא חוות דעת משפטיות שבהן כל שטח קרקע עפ"י השימוש שנעשה בו. תהליך של גביית מסים על ידי רשות מינהלית המושתת כמעט כולו על משא ומתן אינו עולה בקנה אחד עם סדרי המינהל התקינים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון, כי קבלת חוות דעת משפטית היא הכרחית מכיוון שעל פי הפסיקה שטחי קרקע מוגדרים חייבים בתשלומי ארנונה גם אם לא נעשה בהם שימוש אקטיבי, מאחר שמדובר במרווחים ביטחוניים או תפעוליים המונעים למעשה עשיית שימוש אחר בקרקע.

חוסר אחידות בגביית ארנונה ממשרד הביטחון בגין שטחי קרקע

בבדיקה הועלה, כי עפ"י הסכמות בין משרד הביטחון ובין הרשויות המקומיות שולמו, בשנים 2001-2004, לחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו, תשלומי ארנונה בגין שטחי קרקע שנעשה בהם שימוש מסוים, בעוד שלרשויות אחרות לא שולמה ארנונה באותן שנים, עבור שטחי קרקע שנעשה בהם שימוש דומה או זהה. להלן כמה דוגמאות:

1. לשש רשויות מקומיות מבין אלו שנבדקו (עיריית טירת הכרמל וראשון לציון, מועצה מקומית כפר יונה ומועצות אזוריות: גולן, מגידו ומרום הגליל), שולמה ארנונה עבור משטחי אספלט במחנות שסווגו כקרקע תפוסה, אך למועצה המקומית מזכרת בתיה לא שולמה ארנונה בגין משטחי אספלט.
2. לעיריית ראשון לציון ולמועצות האזוריות: באר טוביה, גולן, גזר ומרום הגליל, שולמה ארנונה עבור משטחי אחסנה שסווגו כקרקע תפוסה, אך למועצה האזורית מגידו לא שולמה ארנונה עבור משטחי אחסנה.
3. עבור סוללות עפר שולמה ארנונה למועצות האזוריות: גולן ומגידו, אך לא שולמה עבור סוללות עפר שהיו במחנות שבתחום המועצות האזוריות מרום הגליל ועמק יזרעאל.
4. למועצה האזורית באר טוביה שולמה ארנונה עבור מסלולי הטיסה בבסיס חיל האוויר שבתחום שיפוט, אך למועצה האזורית ברנר ולמועצה המקומית מזכרת בתיה לא שולמה עבור מסלולי הטיסה שבתחום שיפוטן.
5. שולמה ארנונה עבור מגרש מסדרים בתחום המועצה האזורית באר טוביה, אך לא שולמה בעבור מגרשי מסדרים במחנות שבתחום המועצה האזורית מגידו.
6. במקרה אחד אף נמצא חוסר עקביות בהחלטה על חיוב נכסים דומים בכמה מחנות שבתחום אותה רשות מקומית, כלהלן: משטחי הגינון באחד המחנות שבתחום המועצה האזורית מגידו חויבו בתשלום ארנונה כקרקע תפוסה, בעוד שמשטחי הגינון במחנה שני לא חויבו בו. כמו כן, מגרשי החנייה באחד המחנות שבתחום אותה מועצה חויבו בתשלום ארנונה כקרקע תפוסה, בעוד שמגרשי החנייה במחנה אחר לא חויבו בו.

פעולות לשינוי החקיקה בנושא

בעקבות פסק הדין האמור בעניין רפא"ל פנה שר הביטחון מר שאול מופז אל שר האוצר דאז [מר בנימין נתניהו], ואל שר הפנים דאז [מר אברהם פורז], ביוני 2004, בבקשה לפעול לתיקון פקודת העיריות, באופן שימנע חיוב בתשלומי ארנונה מופרזים עבור קרקעות של מפעלים ביטחוניים וקרקעות המוחזקות בידי צה"ל ומשרד הביטחון. במכתבו הפנה שר הביטחון את תשומת לבם של שני השרים לכך, שפסק הדין בעניין רפא"ל הוא פסק דין תקדימי, וייתכן שבעקבותיו יחויבו בארנונה כל הקרקעות שגודרו על ידי מערכת הביטחון מטעמי ביטחון. במכתבו הוסיף: "... עד כה לא שולמה בגינם ארנונה עקב ההבנה, כי אין המדובר בשימוש אקטיבי המחייב בתשלום ארנונה על קרקע תפוסה". כמו כן ציין השר, כי המשמעות הכספית "במקרה של יישום כזה על ידי בתי המשפט על בסיס פסק הדין הנ"ל, מוערכת על ידינו בתוספת ארנונה של כ-2.5 מיליארד ש"ח לשנה בגין השטחים הסגורים ובסכום של עוד כ-300 מיליון ש"ח לשנה בגין הקרקעות במחנות הצבאיים - דבר שכמובן אינו מתקבל על הדעת ומחייב טיפול חקיקתי דחוף למתן פטור מארנונה בגין שטחים אלו". שר האוצר ושר הפנים לא השיבו לפניית שר הביטחון בעניין זה.

ב-30.6.04 התקיים דיון בפרקליטות המדינה, ובו השתתפה המשנה לפרקליטת המדינה (לעניינים אזרחיים), ונציגי משרדי הביטחון, האוצר, הפנים ורשות החברות הממשלתיות. בסיכום הדיון, כתבה המשנה לפרקליטת המדינה, בין היתר, כי על משרדי הממשלה לדאוג לחקיקה מתאימה להסדרת העניין. כאמור, החליט היועץ המשפטי לממשלה ביולי 2004, כי המדינה לא תערער לבית המשפט העליון על פסק הדין בעניין רפא"ל; פסק הדין של בית המשפט המחוזי אושר על ידי בית משפט העליון לאחר שרפא"ל ביקשה רשות ערעור מינהלי בנושא²⁰.

בספטמבר 2004 פנה שר הביטחון אל מזכיר הממשלה בבקשה להעלות בפני הממשלה את האפשרות של תיקון החוק בעניין הנחה בארנונה לקרקעות המשמשות לצרכים ביטחוניים.

במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005²¹, תוקנה פקודת העיריות כך שנקבעו סכומים מרביים לארנונה כללית שתוטל על קרקע תפוסה במפעל העוסק בעיקר בתכנון או בייצור של מערכות נשק או תחמושת. לגבי מפעלים כאלה נקבע בחוק, כי ככל שהמפעל עתיר שטח יותר, כן יקטן התעריף לכל מ"ר קרקע תפוסה; עם זאת לא נקבע דבר לגבי קרקעות המוחזקות בידי צה"ל ומשרד הביטחון.

משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005, כי יש להסדיר בחקיקה את התשלומים עבור קרקע תפוסה במחנות צה"ל כפי שנעשה לגבי מפעלי נשק.

I

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות, למשרד הפנים ולמשרד הביטחון, כי הטיפול בחיוב הארנונה עבור שטחי קרקע של מחנות צה"ל נעשה, במקרים רבים, שלא על יסוד הוראות החוק שנקבעו בעניין זה. ההסכמות בעניין חיוב שטחים אלו בתשלומי ארנונה לא נקבעו עפ"י סיווגי הקרקעות כקרקע תפוסה כפי שבאו לידי ביטוי בפסיקה, אלא הושגו כפשרה מאולצת בסיום הליכי משא ומתן שהתנהל בין הרשויות המקומיות השונות ובין משרד הביטחון. זוהי גם תוצאה של חוסר שיתוף פעולה מצד משרד הביטחון, ושל האיסור שהטיל על הרשויות המקומיות להיכנס למחנות צה"ל ולמודדם. בפועל היו שטחי הקרקע שחויבו בתשלום ארנונה קטנים במידה ניכרת מהשטחים שהיו אמורים להיות מחויבים אילו היה נעשה החיוב לפי אמות המידה שנקבעו בדין ובפסיקה.

20 בר"מ 6239/04 רפא"ל רשות לפיתוח אמצעי לחימה בע"מ נ' שושנה ויירון, מנהלת הארנונה של עיריית קריית ים (פורסם בתקדין).
21 ספר החוקים 1997, ב' בניסן התשס"ה, 11.4.2005, עמ' 370.

משרד מבקר המדינה מעיר עוד, כי מצב עניינים זה אינו ראוי, ויש לדאוג לתיקונו. מחובתן של הרשויות המקומיות לחייב בארנונה ולגבותה לפי השטחים הקיימים בפועל ולפי סוגי השימושים הנעשים בנכסים.

שטחים סגורים

מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945, הוציא, במרס 1976 הרמטכ"ל דאז צו סגירת שטחים שגבולותיהם סומנו במפה שצורפה לצו (להלן - הצו). בצו נקבע, כי "לא יכנס אדם לשטח סגור כאמור בסעיף 1 ולא יצא ממנו, אלא אם בידיו רשיון בכתב שניתן על ידי או מטעמי".

בדיקה שערכה מערכת הנכסים באמו"ן במשרד הביטחון בתחילת שנת 2003 העלתה, כי הצו מתייחס לשטחים שבתחום השיפוט של 55 רשויות מקומיות (להלן - השטחים הסגורים). מרבית השטחים הסגורים משתרעים על שטח של כ-6.8 מיליארד מ"ר (כ-5.3 מיליארד מ"ר מהם מצוי בתחומן של המועצות האזוריות: רמת נגב, חבל איילות והערבה התיכונה). מרבית השטחים הסגורים משמשים שטחי אש.

במרס 2000 פנה ראש עיריית יבנה למשרד הביטחון ודרש מהם לשלם ארנונה עבור השטחים הסגורים שבתחום השיפוט של העירייה. בפנייתו ציין, כי להערכתו גודלו של השטח הוא כ-740 דונם. כמו כן דרש לקיים דיון עם נציגי משרד הביטחון, לפני הוצאת הודעות חיוב. באוגוסט 2000 התקיים דיון בין נציגי משרד הביטחון ונציגי העירייה, ובו טענו נציגי משרד הביטחון, כי על השטחים שבידי צה"ל ומשרד הביטחון חלים מגבלות בנייה וצווי סגירה שהתקבלו על ידי הרמטכ"ל, וכי אין לערער עליהם. כמו כן טענו, כי משרד הביטחון אינו מחזיק בשטח ואינו משתמש בו. נציגי העירייה טענו מצדם, כי גם עבור שטחים שבהם אין משרד הביטחון משתמש, או משנה את פני השטח, יש לשלם ארנונה, היות והוא מונע פיתוח ובנייה במקום. בדיון סוכם, כי היועץ המשפטי של העירייה "יפנה במכתב מנומק משפטי" ליועץ המשפטי במשרד הביטחון. מאז קיום הדיון ועד דצמבר 2002 לא נקטה העירייה פעולות נוספות בעניין זה.

בדצמבר 2002 פנתה העירייה למשרד הביטחון באמצעות משרד עורכי דין, בתביעה לשלם ארנונה כללית בגין השטחים התפוסים על ידה, לפי תעריף העירייה שנקבע בצו הארנונה לסיווג "קרקע תפוסה". העירייה נימקה את דרישתה כלהלן:

1. מדובר בשטחים בהיקפים עצומים, כשליש משטח השיפוט של העירייה, אשר משרד הביטחון אינו מאפשר לעירייה ו/או לכל צד שלישי לפתח אותם ולעשות בהם שימוש, והוא מטיל על שטחים אלה מגבלות שימוש חמורות וקשות.
2. שטחים אלו משמשים את משרד הביטחון, בין היתר, לצורך מרווחי ביטחון ו/או לצרכי שמירה ואבטחת מתקני משרד הביטחון המצויים בסמוך לשטחים אלו, ובעניין זה קבע בית המשפט,²² כי שמירת מרווחים לצורך בטיחות כמוהם כשימוש.
3. ההצדקה לתשלום ארנונה על ידי משרד הביטחון נובעת מהיותו בעל הזיקה הקרובה ביותר לשטחים אלה ו/או לחלקם הגדול.

בינואר 2003 הודיע אגף היועץ המשפטי של מערכת הביטחון לעירייה, כלהלן: "אין כל מקום לחייב את משרד הביטחון בגין השטחים הנ"ל וזאת מעצם העובדה שהמשרד אינו נחשב לא כמחזיק ולא כמשתמש בשטח לצרכי חיוב בארנונה"; העובדה, כי "צו הסגירה מכוח תקנות ההגנה מוצא על ידי המפקד הצבאי אינה מקנה זכות קניינית כלשהי בקרקע למפקד הצבאי". "הואיל ומשרד הביטחון אינו נחשב לא למחזיק ולא למשתמש במקרקעין לצרכי חיוב בארנונה, אזי אין המדובר כלל בקרקע תפוסה החייבת בארנונה".

בעקבות דרישת עיריית יבנה הכין ראש מערכת נכסים באמו"ן במשרד הביטחון באפריל 2003, מסמך ובו גובשה הערכה לגבי שיעור התשלומים שיכולות רשויות מקומיות לתבוע ממשרד הביטחון בגין השטחים הסגורים שבשטחן. לצורך כך הוא הסתייע בנתוני מערכות מידע גיאוגרפי (ממ"ג), וכן בתעריפים שנקבעו לסיווג "קרקע תפוסה" שבצווי המיסים של 55

22 בע"ש (חיפה) 127/95 תשחיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מועצה מקומית קריית טבעון (פורסם בפד-אור).

דוח על הביקורת ברשויות מקומיות

הרשויות המקומיות שבתחומן נמצאים שטחים אלו. הבדיקה בעניין זה העלתה, כי העלות הכוללת היא "עלות אסטרונומית" ומסתכמת בכ-2.9 מיליארד שקל לשנה.

לאור תוצאות הבדיקה, הציע ראש מערכת נכסים לפעול לקידום הליכי חקיקה שתפטור נכסים אלו מתשלום ארנונה. עד למועד סיום עריכת הביקורת לא נעשו פעולות לקידום החקיקה כאמור.

משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005 את עמדתו, שיש לפטור בחוק שטחי אש ושטחים סגורים מתשלום ארנונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים ומשרד הביטחון לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולבקשו שיבדוק סוגיה זו מבחינה משפטית, וחות דעתו בעניין זה תנחה את משרד הביטחון ואת הרשויות המקומיות.

יישוב חילוקי הדעות בין הרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "התדיינות בין המדינה ובין רשויות מקומיות"²³ (להלן - הליך הברור המוקדם) נקבע, בין היתר, כי בטרם תוגש תביעה על ידי רשות מרשויות המדינה נגד רשות מקומית, ייעשה ברור מוקדם בין הנוגעים לעניין, כדי לבחון את האפשרות להסדיר את הנושא השנוי במחלוקת ללא הזדקקות לערכאות. לצורך זה נקבע בהנחיה, כי לפני שפונים לפרקליט המחוז בבקשה להגיש תביעה אזרחית נגד רשות מקומית - יש להעביר את נושא התביעה, בתיאום עם פרקליט המחוז, לידיעת הממונה על המחוז, והוא ינסה להסדיר את העניין.

כמו כן נקבע בהנחיה הנ"ל, כי בכל דיון בין הממונה על המחוז ובין המשרד הממשלתי ישתתף פרקליט המחוז או נציגו. אם לא נענתה התביעה בתוך 30 יום מעת מסירתה לטיפול הממונה, רשאי פרקליט המחוז לפתוח בהליכים משפטיים, אם הוא רואה שיש לכך מקום מכל הבחינות האחרות. בהנחיה נאמר גם כי ההסדר הנ"ל קיבל את הסכמת משרד הפנים, והובא לידיעתם של הממונים על המחוזות ושל הרשויות המקומיות. בהנחיה נכתב, כי משרד הפנים הורה בהנחיותיו, כי יש לקיים הדדיות בהסדר זה - היינו שלא תוגש תביעה אזרחית נגד רשות מרשויות המדינה על ידי רשות מקומית בטרם נעשה ברור, כמפורט בהנחיה, בין הממונה על המחוז ובין פרקליט המחוז והיועץ המשפטי של המשרד המתאים.

במאי 2004 התקיים דיון במשרד המשפטים בנושא תשלום ארנונה (שנויה במחלוקת) שנדרשו רשויות המדינה לשלם לרשות מקומית. להלן עיקרי הדברים שסוכמו בדיון, והועלו על הכתב במסמך שהוציא המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ב-20.5.04: (א) משרד ממשלתי אשר קיבל דרישה לתשלום ארנונה שאינו חולק עליה ישלמה במועד. אם הוא חולק על הסכום שנדרש ממנו, ישלם את הסכום שאינו שנוי במחלוקת במועדו, ולגבי החלק השנוי במחלוקת יפנה לאלתר לרשות המקומית, ויביא בפניה את השגותיו לגבי אותו חלק. אם לא הגיע המשרד להסכמה עם הרשות המקומית לגבי החלק השנוי במחלוקת, ינהג בהתאם להנחיה האמורה של היועץ המשפטי לממשלה. (ב) משרד הפנים יוציא חוזר מנכ"ל לרשויות המקומיות ובו תמצית האמור לעיל. בחוזר יובאו דוגמאות לנסיבות שבהן אין בסיס חוקי לדרישת תשלום ארנונה מהמדינה. משרדי הממשלה יעבירו למשרד הפנים דוגמאות למקרים שהם מבקשים להביא כדוגמאות בחוזר האמור.

בנובמבר 2004 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא "תשלום ארנונה השנויה במחלוקת המוטלת על המדינה על ידי הרשויות המקומיות", שבו שולבו עיקרי הסיכום האמור מאי 2004. בחוזר המנכ"ל אף פורטו דוגמאות להטלת ארנונה שלא כדין על ידי הרשויות המקומיות על נכסי המדינה.

בשנים 2004-1998 התגלעו מחלוקות בין רוב הרשויות המקומיות שבתחומן מצויים מחנות של צה"ל ובין משרד הביטחון בנוגע לגביית תשלומי ארנונה. שבע מתוך 20 הרשויות המקומיות שנבדקו הגישו תביעות לבתי משפט נגד משרד הביטחון. הסוגיות העיקריות שסביבן התגלעו המחלוקות היו: דרישת רשויות מקומיות ממשרד הביטחון שלא לקזז תשלומים בגין הוצאות פינוי אשפה; דרישת רשויות מקומיות לערוך מדידות בתוך מחנות צה"ל; מחלוקות על סיווג מבנים, מתקנים ושטחי קרקע לצורך קביעת החיוב בארנונה, וחיוב משרד הביטחון בתשלומי ארנונה בגין חובות עבר. המחלוקות בין הרשויות

23 ההנחיה יצאה לראשונה ב-1.4.69 (הנחיה מס' 60.105) ועודכנה ב-6.3.03 (הנחיה מס' 6.1200).

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

המקומיות ובין משרד הביטחון נמשכו, בחלק מן המקרים במשך שנים, וניהולן היה כרוך בעלויות נכבדות. במרבית המקרים הסתיימו המחלוקות בהסדרים ובסיכומים בין המתדיינים.

בביקורת שנערכה ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא, כי בחלק מהמקרים לא יושם הליך הבירור המוקדם שנקבע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ובחזר מנכ"ל משרד הפנים (להלן ההנחיות), לפני הגשת תביעות לבתי משפט. במקרים אחרים נמצא שהליך הבירור המוקדם לא היה יעיל ולא סייע ליישוב המחלוקות. בפועל אף אחת מהמחלוקות שהתעוררו בין משרד הביטחון ובין הרשויות המקומיות שנבדקו לא יושבה בעזרת הליך ההידברות. להלן פירוט המקרים:

1. שלוש רשויות מקומיות (עיריית טירת הכרמל, המועצה המקומית מזכרת בתיה והמועצה האזורית באר טוביה) הגישו, בשנים 2002-2003, תביעות לבית המשפט המחוזי נגד משרד הביטחון, בלא שפנו תחילה לממונה על המחוז במשרד הפנים כפי שנקבע בהנחיות. יצוין, כי בשניים מהמקרים (עיריית טירת הכרמל והמועצה האזורית באר טוביה), הגיעו הרשויות ומשרד הביטחון לפשרה עוד בטרם נדון כתב התביעה בבתי המשפט.

2. המועצה האזורית מרחבים פנתה, במאסר 1998, לממונה על המחוז וביקשה את התערבותו בעניין המחלוקות הקיימות בינה ובין משרד הביטחון בשלושה נושאים עיקריים: קרקע תפוסה, נתוני השטחים של מתקנים ומבנים בתחום מחנות הצבא ותשלום ארנונה שלא לפי התעריפים הקבועים בתקנות ההסדרים. במאי 1998 הפנה הממונה על המחוז את המועצה למנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, כיוון שהבעיה של תשלום ארנונה על ידי משרד הביטחון היא "בעיה ארצית, ורשויות רבות מתחבטות בה מול משרד הביטחון".

בספטמבר 1998, כחודשיים לאחר דיון נוסף שקיים הממונה על המחוז בנושא, הוא הודיע לראש המועצה, כי הוא משהה את הטיפול בנושא המחלוקות בין המועצה ובין משרד הביטחון, כיוון ש"הבעיה הולכת ומחריפה וקיימת ברשויות רבות ברחבי הארץ". בנובמבר אותה שנה הודיע הממונה על המחוז לראש המועצה, כי נושא חובות הארנונה של משרד הביטחון לרשויות המקומיות הועבר לטיפול מנכ"ל משרד הפנים, והוא הבטיח לדון בבעיה עם מנכ"ל משרד הביטחון, וכי עד לסיום טיפולם אין באפשרותו לטפל בבקשה.

כארבע וחצי שנים מאוחר יותר, ביוני 2003, שוב פנתה המועצה לממונה על המחוז בבקשה לקיים דיון בנוגע לסוגיות העיקריות השנויות במחלוקת בין המועצה ובין משרד הביטחון: תעריף חיוב ארנונה בגין קרקע תפוסה, שטחי המבנים ואי קבלת נתוני מדידות של בסיס חיל האוויר שבתחום שיפוטה. משלא נענתה פנייתה, שלחה המועצה לממונה, ביולי 2003, את עיקרי טענותיה בנוגע למשרד הביטחון. גם פנייה זו לא נענתה, ולפיכך הגישה המועצה תביעה נגד משרד הביטחון לבית המשפט המחוזי בבאר שבע בנובמבר 2003.

3. המועצה האזורית ברנר הגישה לבית המשפט תגובה לתשובת המדינה ממנה עולה, כי הממונה על המחוז במשרד הפנים הודיע טלפונית לגזברית המועצה במאי 2004, כי אינו רואה עצמו מתאים לדון במחלוקת הקיימת בין המועצה ובין משרד הביטחון בנושא תשלומי ארנונה, מאחר שמדובר בסוגיות משפטיות עקרוניות שיכולות להיות להן השפעות בקנה מידה ארצי, ואין הוא האדם המתאים לברר אותן.

4. עיריית צפת פנתה, ביוני 2003, לממונה על המחוז בבקשה שיברר את המחלוקות בינה ובין משרד הביטחון. הדיונים שהתקיימו אצל הממונה בעקבות פניית העירייה לא הניבו כל תוצאות בפועל. באפריל 2004, פנתה המועצה האזורית גן-רווה לממונה בבקשה שיברר את המחלוקות בינה ובין משרד הביטחון. הממונה אמנם הצליח לפשר בין הצדדים, אך בפועל לא מומשו הסיכומים שהושגו, ומשום כך הגישו שתי הרשויות המקומיות הנ"ל תביעות נגד משרד הביטחון לבתי המשפט המחוזיים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים וליועץ המשפטי לממשלה, כי בכמה מקרים לא פעלו רשויות מקומיות על פי ההסדר שנקבע בהנחיות. בשאר המקרים, כאשר פעלו הרשויות על פי ההנחיה, לא הצליח הממונה להביא ליישוב המחלוקת שהתגלע, או שלא ניסה כלל.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005, כי נראה שניתן יהיה להגיע לפשרה בין הרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון אם ישתתף בדיון גם פרקליט המחוז או נציגו. משרד הפנים הוסיף עם זאת, כי יש מקום לכך שהממונה על העניינים האזרחיים במשרד המשפטים ימונה כגוף המפשר, בהיותו איש מקצוע מיומן בנושא, וכך אפשר יהיה לדלג על השלב של הליכי הפישור בפני הממונה על המחוז.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שהליך הברור המוקדם לא היה בו כדי להביא ליישוב רוב המחלוקות שהתעוררו בשנים האחרונות, אכן מצביעה על הצורך, שמשרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה יבדקו אם יש מקום להציע לרשויות המקומיות, למשרד הביטחון ולמשרדי ממשלה אחרים הסדר או הליך חלופי, יעיל יותר, שיוכל לסייע להם באופן ממשלי ליישב את המחלוקות ביניהם.

הסכמים שנעשו בין הרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון

כאמור, התגלעו במהלך השנים האחרונות חילוקי דעות שנגעו להיבטים שונים של הנושא כגון: הסמכות לבצע מדידות במחנות, סיווג נכסים לצורך חיוב בתשלומי ארנונה, קיזוז הוצאות פינוי אשפה ועוד.

נמצא, כי מרבית המחלוקות יושבו בדרך של משא ומתן בין נציגי משרד הביטחון ובין נציגי הרשות המקומית, ובסיומו הושגו הסדרים לגביית חובות ארנונה מן העבר ולתשלומי ארנונה בעתיד. בחלק מהמקרים לא צלח המשא ומתן והרשות המקומית פנתה לקבל סיוע בדרכים אחרות (פנייה לממונה על המחוז במשרד הפנים, או הגשת תביעה לבית המשפט). נכון לסוף שנת 2004 הגיע משרד הביטחון להסדרים בעניין תשלומי ארנונה עם 33 מבין 94 הרשויות המקומיות שבתחומן מצויים מחנות של צה"ל.

מבין 20 הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת זו, הגיע משרד הביטחון להסדרים עם 15 רשויות²⁴. משרד מבקר המדינה בדק את ההסדרים והסיכומים האמורים ולהלן הממצאים בנושא:

ניהול המשא ומתן: המשא ומתן בין משרד הביטחון ובין הרשויות המקומיות השונות (שהתנהל ברובו במשרדי משרד הביטחון בקריה בתל אביב), לא התבסס על עקרונות וקווים מנחים. בסיכומים שהושגו בפועל בסופו של המשא ומתן הממושך הושגה פשרה בעניין תשלומי חובות העבר ונקבע בסיס לתשלומי הארנונה בעתיד. כתוצאה מכך נוצרו הבדלים בין ההסדרים

שהושגו עם רשויות מקומיות שונות ללא כל הנמקה בכמה רכיבים עיקריים, כגון: משך ההסכם, אופן סיווג הנכסים, משך התשלומים בגין חובות העבר ושיעורם, קיזוז עלויות בגין פינוי האשפה, עדכון נתוני שטחים ועוד (דוגמאות להבדלים בין ההסדרים ראו בהמשך הפרק).

בתגובת משרד הביטחון בנובמבר 2005 נמסר, כי אופן ניהול המשא ומתן נגזר בדרך כלל מהצגת עמדת הרשות בקביעת הסיווג לשימושים ולסוגי הקרקע השונים, ועמדת פתיחה זו הכתיבה למעשה את מתכונת ההתדיינות ותוצאותיה.

24 עיריות: טירת הכרמל, עפולה, צפת, ראשון לציון, רמת השרון; מועצה מקומית כפר יונה; מועצות אזוריות: באר טוביה, גולן, גזר, גן-רווה, מגידו, מרום הגליל, מרחבים, עמק יזרעאל ורמת נגב.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

גם נציגי הרשויות המקומיות שהשתתפו במשא ומתן הצביעו על כך שההסדרים שהושגו למעשה הם אכן תוצאה של מגעים ממושכים, וכי אופן ההתנהלות של כל צד השפיע על אופי ההסדר שהושג.

כך לדוגמה קבלה המועצה האזורית מגידו, כי משרד הביטחון התנהג כ"שריף העיירה ולא כתושב בה", וכי "משרד הביטחון הינו גוף רב עוצמה, בעל זהות אינטרסים עם המדינה וסדר העדיפויות של תקציבה. משכך מרשה לעצמו משרד הביטחון לנהוג באופן בלתי ראוי, לכופף את ידה של הרשות המקומית פשוטו כמשמעו ולכפות עליה את רצונו. משרד הביטחון בוחר 'להתעלם' מהוראות החוק וליצור לעצמו מערכת כללים והנהיות משלו, כשלמועצה לא נותרה כל ברירה אלא לציית לה אם ברצונה לראות ולו חלק קטן מן החוב. מאבק משפטי כנגד גוף שכזה נראה כחסר כל סיכוי וככזה העלול לפגוע בכלל מערכת היחסים בין הרשות המקומית למדינה על זרועותיה השונות...". עוד הסבירה המועצה, כי משרד הביטחון הבהיר לה, כי אם לא תסכים לשני תנאים: (א) תשלומים רטרואקטיביים לשנתיים בלבד ו-(ב) המשך קיזוז תשלומים עבור האשפה מתשלומי הארנונה השוטפים - מדידות שטחי המחנות שבתחומה לא יתבצעו כלל.

בעניין זה יצוין עוד, כי גם משרד הפנים העיר שהתנהלותו של משרד הביטחון הייתה בדרך של "כל דאליס גבר" ו"כיפוי ידיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שגביית תשלומי ארנונה שנקבעו לגביה נורמות חוקיות מחייבות - בפקודת הפיטורין, בחוק ההסדרים ובצווי הארנונה של הרשויות המקומיות מתנהלת במידה רבה, בדרך של התמקחות והתדיינות כוחנית - היא בעייתית וטעונה תיקון. מציאות זו מחייבת מעורבות רבה יותר של משרד הפנים. עליו לקבוע מדיניות ברורה ועקרונות מנחים בהתאם להוראות הדין בסוגיות השנויות במחלוקת המתמשכת, ולהנחות את המתדיינים להסדיר את העניין על פיהם. על משרד הפנים להסתייע בתחום זה ביועץ המשפטי לממשלה.

הסדרי סיווג הנכסים: רבים מהמבנים, המתקנים ושטחי הקרקע משמשים למטרות דומות במרבית מחנות צה"ל כשטחי הרשויות המקומיות. המדובר, בין היתר, במבני מגורים, משרדים, מחסנים, סככות, בריכות, תחנות דלק, חניות, מגרשי ספורט ושימושי קרקע שונים. מרבית צווי הארנונה של הרשויות המקומיות שנבדקו כוללים את הסוגים הרלוונטיים לשימושים השונים שנעשים בנכסים שבמחנות.

בביקורת נמצא, כי במסגרת ההסכמים שנחתמו בין רשויות מקומיות ובין משרד הביטחון סווגו הנכסים שבמחנות בדרכים שונות, ולא בהתאם לסוגים שנקבעו בצווי הארנונה של הרשויות המקומיות שבתחומן נמצאים המחנות. כך למשל, בהסכמים שנחתמו עם כמה רשויות מקומיות סווגו כל הנכסים במחנות לאחד עד שלושה סוגים שבצו הארנונה, חרף העובדה שבצווי הארנונה

יש סוגים ספציפיים המתאימים למרבית הנכסים האלו; לעומת זאת בהסכמים שנחתמו עם כמה רשויות אחרות סווגו הנכסים לסוגים רבים בהתאם לצו הארנונה. להלן מספר דוגמאות:

1. בהסכמים שנחתמו בין משרד הביטחון ובין עיריית רמת השרון והמועצה האזורית גזר מסווגים כל הנכסים שבמחנות ל"מתקנים ממלכתיים"; בהסכם עם המועצה האזורית גן-רווה מוינו כל הנכסים שבמחנות לשני סוגים - מבנים ומגורים. בהסכם עם המועצה האזורית באר טוביה מוינו הנכסים שבמחנות לשלושה סוגים - מגורים, בינוי אחר וקרקע תפוסה.
2. בהסכם עם עיריית ראשון לציון מוינו הנכסים שבמחנות ליותר מ-10 סוגים - מגורים, סככות ומחסנים, משרדים, תעשייה, אולמות אירועים, מכוני כושר וספורט, בית חולים, מוסדות דת, חדרי אוכל מטבחים ומכולות, בית ספר (לחינוך, לכבאות, ללימוד מקצועות), ספרייה; בהסכם עם עיריית צפת מוינו הנכסים לפי ההסדר שלהלן: 55% משטחי המשרדים והמחסנים סווגו לפי תעריף הממוצע של הסוגים שנקבעו לשימושים אלו; ו-45% לפי התעריף הגבוה שנקבע לסוג "נכסי רשויות ממלכתיות". שאר הנכסים במחנות שאינם משרדים ומחסנים סווגו, על פי ההסכם, לפי שימושים בפועל המוגדרים בצווי הארנונה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון ולרשויות המקומיות, כי ההבדלים הרבים הקיימים באופן שבו סווגו הנכסים ברשויות מקומיות שונות מצביעה על הגמישות הקיימת בקביעת ההסדרים בנושא, כמו גם על

סטיות ניכרות הנעשות בהשוואה לקבוע בחוק. לדעת משרד מבקר המדינה הזהות הרבה הקיימת בין המבנים והמתקנים במחנות צה"ל השונים מצביעה על הצורך לצמצם את ההבדלים בדרכים השונות שבהן מסווגות רשויות מקומיות את המבנים והמתקנים לצורך חיוב בתשלומי הארנונה.

קיצוז הוצאות "פינוי אשפה" מתשלומי ארנונה שנתיים: לפי חוק ההסדרים ארנונה כללית מוטלת על סוגי נכסים שונים שבתחום הרשות המקומית, על פי הסיווגים והתעריפים שנקבעו על ידי הרשות. וכבר פסק בית המשפט²⁵, כי ארנונה אינה משולמת תמורת שירות מסוים אשר הרשות המקומית חייבת לתת לאזרח, אלא תמורת מכלול השירותים הציבוריים שהרשות חייבת לספק לתושביה על פי דין, והיא נגבית, אפוא, ממחזיק נכס ללא קשר ישיר למגוון השירותים שהוא מקבל.

בפסק דין של בית המשפט המחוזי מאוגוסט 1999 בעניין הפחתת תשלומים מסכומי ארנונה בגין שירותים שסופקו שלא על ידי הרשות המקומית²⁶ נקבע, בין היתר, כלהלן:

"וכפי שאין האזרח הפשוט יכול לפטור את עצמו מתשלום ארנונה לרשות המקומית משום שזו לא נתנה לו שירות זה או אחר, גם אם שירות זה מגיע לו על-פי דין, כך אין המדינה יכולה לפטור את עצמה מתשלום ארנונה שהוטלה כדין על נכסיה רק משום שהמועצה מסרבת למלא חובתה כלפיה בענין סילוק אשפה".

"משקבעתי כי אין המדינה רשאית לפטור עצמה מתשלום ארנונה עקב אי סילוק אשפה על ידי המועצה ובעניין זה מעמדה שווה למעמדו של כל תושב קבעתי למעשה כי אין המדינה רשאית להפחית מסכומי הארנונה בהם היא חייבת סכומים שהיא שילמה עבור

אותם שירותים שהמועצה היתה חייבת לספק לה, ודרכה בעניין זה הוא הגשת תביעה נפרדת ולא הפחתה מסכומי הארנונה. לא יעלה על הדעת כי כל אזרח שטוען כי רשות מקומית אינה מספקת לו שירות זה או אחר יקנה לעצמו שירותים אלה ויפחית את אשר שילם עבורם מהארנונה שהוא חייב לרשות".

"יחד עם זאת מס, וארנונה הינה כאמור בעלת תכונות של מס, הינו חוב מיוחד שאינו בר קיצוז אלא אם נקבעה לגביו הוראה חוקית מיוחדת ובהעדר הוראה חוקית מיוחדת נראה לי כי חוב של ארנונה אינו חוב בר קיצוז...".

בעקבות החלטת בית המשפט המחוזי יידעה, בנובמבר 1999, מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה את פרקליטות המחוזות השונים על פסק הדין והציעה, שיינקטו כל האמצעים העומדים לרשותה של המדינה לאכוף, מבעוד מועד, על הרשויות המקומיות לבצע את תפקידם וחובתן לפי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], ובכלל זה גם פנייה לממונה על המחוז שיפעל בהתאם לסמכותו לפי פקודת העיריות.

נוסף להצעה זו הודיעה מנהלת המחלקה האזרחית ליועצת המשפטית של משרד הביטחון, כי לאחר שנבחנה בפרקליטות שאלת קיצוז עלויות האשפה מתשלום הארנונה הכללית, התקבלה החלטה שאין מקום לערער על החלטת בית המשפט המחוזי. מנהלת המחלקה האזרחית הנחתה את היועצת המשפטית של משרד הביטחון להגיש תביעה נגד המועצה האזורית גליל תחתון, ובינתיים לדאוג לכך שמועצה זו תקיים את חובתה לפנות את האשפה מנכסי המדינה. בכלל זה לפנות גם לממונה על המחוז שיפעיל את סמכותו לאכוף את החובה הזו על המועצה. להלן פירוט הממצאים שעלו בנושא זה:

1. נמצא, כי רק חמש רשויות מקומיות מ-20 הרשויות שנבדקו נהגו לספק שירותים של פינוי אשפה למחנות הצבא שבתחום שיפוטן (עיריות): עפולה וצפת ומועצות אזוריות: מרחבים, עמק יזרעאל ורמת נגב). במחנות המצויים בתחומן של שאר הרשויות המקומיות, פינה צה"ל את האשפה בעצמו, וקיצוז, מדי שנה, מתשלומי הארנונה ששילם לרשויות המקומיות סכומים עבור העלויות של פינוי האשפה. רק המועצה האזורית גזר הביעה כמה פעמים את התנגדותה לקיצוז הוצאות פינוי האשפה, ואף הודיעה למשרד הביטחון, כי היא שוקלת להגיש נגדו תביעה בעניין זה.

25 דנ"א 2687/00 עיריית חיפה נ' מדינת ישראל, פ"ד, נו (4), 332; בג"צ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קריית אתא, פ"ד, מ"ו (1), 793.

26 בש"א (נצרת) 524/99 מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' מועצה אזורית גליל תחתון (תקדין 1999), פ"ד, ס', 931.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

המועצה האזורית גן-רווה הודיעה, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הביעה את נכונותה לפנות אשפה מבסיס חיל האוויר שבתחומה, ובפגישה האחרונה בינה ובין משרד הביטחון סוכם שהקיוזו ייפסק.

2. נמצא, כי במקרים שנעשו בהם פעולות הקיוזו לא היו, בדרך כלל, בידי הרשויות המקומיות נתונים על הסכומים שקיוזו משרד הביטחון בכל שנה מתשלומי הארנונה בגין פינוי האשפה מהמחנות. כמו כן, לא הועברו לידי הרשויות המקומיות התחשיבים שעל פיהם נעשו פעולות הקיוזו האמורות.

השיטה שלפיה נהג משרד הביטחון לקזז את עלויות פינוי האשפה מתשלומי הארנונה שהעביר לרשויות המקומיות אף עוגנה בהסדרים שסוכם בין חלק מהרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון. מדובר בעיריות טירת הכרמל וראשון לציון; במועצה המקומית כפר יונה ובמועצות האזוריות: באר טוביה, גולן ומגידו, שהסכימו, בהסדרים שנחתמו בינם ובין משרד הביטחון, כי יקזזו מתשלומי הארנונה המשולמים להן הוצאות פינוי האשפה.

עיריות טירת הכרמל, ראשון לציון ורמת השרון מסרו למשרד מבקר המדינה כי פינוי האשפה בבסיסי הצבא אינו כדאי מבחינה כלכלית, והוא מחייב מכרו מיוחד כדי לבחור קבלן פינוי אשפה שיעמוד בדרישות הביטחוניות של הצבא - דבר המייקר את הוצאות הפינוי.

המועצה האזורית באר טוביה הסבירה, כי בפסק הדין האמור לא נאסר על הרשות המקומית "להסכים לשאת בהוצאה זו הנעשית בידי הנישום ועל חשבוננו", ואילו המועצה האזורית מגידו הסבירה, כי הועמדה בפני ברירה של "הכל או לא כלום", ומשרד הביטחון הסביר לה, כי אם לא יקוזזו עלויות פינוי האשפה לא ייכנס לבצע מדידות במחנות שבתחומה כלל.

משרד הביטחון הסביר בנובמבר 2005, כי במקרים שבהם הרשות המקומית אינה ערוכה לספק שירותי פינוי אשפה ממחנות צה"ל, למשרד הביטחון אין ברירה אלא לקזז את עלויות פינוי האשפה על סמך העלויות בפועל של הפינוי וכי כל רשות שביקשה קיבלה את התחשיב שלפיו בוצע הקיוזו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הביטחון, כי פעולות הקיוזו של הוצאות פינוי האשפה מתשלומי הארנונה שהוא חייב לרשויות המקומיות, אינן עולות בקנה אחד עם העיקרון לפיו מסי הארנונה נגבים ללא קשר לשירותים שנותנת הרשות המקומית למחזיקים בנכס. לכן על הרשויות המקומיות להיערך לספק את שירותי פינוי האשפה ממחנות צה"ל בכל מקום שיידרשו על ידי משרד הביטחון, ובמקום שלא תספק הרשות את השירות למשרד הוא יפעל להגיע להבנה אתה. בהיעדר הבנה כזו, על משרד הביטחון לנקוט צעדים משפטיים העומדים לרשותו. אין זה מן הראוי שמשרד הביטחון יעשה דין לעצמו ויקזז באופן חד-צדדי סכומים שלטענתו מגיעים לו מסכומי הארנונה השוטפים²⁷. עוד העיר משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות, כי האופן שבו נעשו ההתחשבנויות לקיוזו הוצאות פינוי האשפה מהמחנות היה לקוי ולא עלה בקנה אחד עם כללי המינהל התקינים.

הסדרים בדבר תקופת ההסכם: הועלה, כי תוקפם של ההסדרים שנקבעו שונה מרשות אחת לחברתה, כלהלן:

ההסכם עם עיריית צפת נחתם לשנתיים; עם המועצה האזורית גן-רווה לשלוש שנים; עם המועצה האזורית באר טוביה לארבע שנים (ולגבי מחנה אחד - שבע שנים); עם העיריות של טירת הכרמל ועפולה ועם המועצה האזורית מגידו לחמש שנים; עם המועצות האזוריות מרום הגליל ומרחבים לשש שנים ועם המועצה האזורית עמק יזרעאל ל-10 שנים. בחלק מהמקרים נקבע בהסכם, כי תתאפשר הארכתו בשנים נוספות.

בהסדר עם העיריות של ראשון לציון ורמת השרון, ועם המועצה המקומית כפר יונה והמועצות האזוריות גולן וגזר לא הוגבלה, תקופת ההסכם כלל.

הסדרים לתשלום חובות העבר: בפקודת העיריות נקבע בעניין מחיקת חובות, כי "כל סכום המגיע לעירייה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, והוא בפיגור לא פחות משלוש שנים ונראה שאינו ניתן לגביה, מותר באישורו של הממונה, למחוק אותו מפנקסי העירייה" וכי "כל סכום המגיע לעירייה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, מותר למחוק אותו מפנקסי

27 הערה ברוח זו ניתנה בדנ"א 2687/00 עיריית חיפה נ' מדינת ישראל, פ"ד נ"ו (4), 332, עמ' 335-336.

דוח על הביקורת ברשויות מקומיות

העירייה באישורו של השר אם ראה לעשות כן לטובת הצבור". הסדרים דומים נקבעו בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות.

בחוזר המנהל הכללי (מס' 4/2001) של משרד הפנים מיולי 2001 נקבע, בין היתר, נוהל שנועד להסדיר את הליכי מחיקת חובות הנעשים על פי הסעיפים לעיל של הפקודה והצווים. בנוהל מודגש, בין היתר, כי "כל הבקשות למחיקת חוב תוגשנה לממונה על המחוז הרלוונטי". עוד פורט בנוהל, כי לבקשות למחיקת חובות יש לצרף את פרטי החוב, החלטת ראש העירייה בעניין, תצהיר של בעל החוב, העתק החלטת מועצת העירייה בנושא וכן הודעת היועץ המשפטי או הגזבר על כך שננקטו הפעולות הדרושות לגבייה.

נמצא, כי במרבית ההסדרים שבין משרד הביטחון ובין הרשויות המקומיות נקבעו תשלומים חד-פעמיים שונים שהיו מיועדים לכיסוי הפרשים של תשלומי ארנונה ששולמו בעבר וסכומיהם היו שנויים במחלוקת. בהסדרים ובתיעוד הקשור בהם לא נמצאו הסברים מפורטים כיצד נקבעו הסכומים שעל משרד הביטחון לשלם בגין חובות העבר. בפועל נקבע גובה הסכום במשא ומתן. הרשויות המקומיות מצדן התעלמו מהכללים שנקבעו בחוק ובנוהל של משרד הפנים לגבי הליך מחיקת החובות, ולא פנו לממונה על המחוז כנדרש. להלן מספר דוגמאות (במיליוני ש"ח):

התשלום שנקבע בהסדר		הסכום שאותו תבעה הרשות המקומית	שם הרשות המקומית
באחוזים	הסכום		
9	20	211.8	עיריית ראשון לציון
18	10.5	58	עיריית טירת הכרמל
6	10.75	185	מ.א. באר טוביה
88	8.5	9.7	מ.מ. כפר יונה
-	8.1	-	עיריית צפת
-	6.7	-	עיריית רמת השרון

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התנהלות בדרך זו פוגעת בעקרון השקיפות ומובילה לגיבושם של הסדרים לא שוויוניים.

I

השימוש הנרחב שנעשה בדרך של משא ומתן בין רשויות מקומיות ובין משרד הביטחון בעניין מחיקת חובות וגיבוש הסדרים לתשלומי ארנונה על דעת הרשויות בלבד, אינו עולה בקנה אחד עם הדינים המסדירים תחומים אלה שהשאירו רק מרווח מצומצם ביותר לשיקול דעת עצמאי. משא ומתן שאינו מתבסס על עקרונות מנחים כלליים ועל מרווחים מוגדרים של שיקול דעת מוביל לתוצאות של חוסר שוויון בהחלטות, היעדר שקיפות ואפליה בין רשויות מקומיות. כמו כן נפגעים גם האינטרסים הציבוריים וקופות הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח המחלוקות שהתגלעו, שמקורן בסוגיות משפטיות עקרוניות הנוגעות לרשויות מקומיות רבות, יש מקום לבחון את האפשרות שהסוגיות השנויות במחלוקת יובאו להכרעתם של הדרגים הבכירים ביותר במשרד הפנים ואצל היועץ המשפטי לממשלה, כדי שתיתן הכרעה המחייבת הן את משרדי הממשלה והן את כל הרשויות המקומיות.

עלות ניהול המחלוקות בין משרד הביטחון ובין הרשויות המקומיות

המחלוקות הרבות שהתגלעו בשנים האחרונות בין משרד הביטחון ובין הרשויות המקומיות הניעו את מרבית הרשויות המקומיות לשכור שירותים מקצועיים בשני תחומים: שירותים משפטיים ממשרדי עורכי דין פרטיים (להלן - משרדי עו"ד); ושירותים מחברות העוסקות במדידות הנדסיות (להלן - חברות מדידה), לצורך המאבק במשרד הביטחון על כספי הארנונה שהם תובעים ממנו. משרד הביטחון וצה"ל נאלצו אף הם להקצות משאבים רבים (בעיקר משאבי כוח אדם), כדי לטפל בדרישות, בתביעות המשפטיות ובמגעים שנערכו בנושא עם עשרות רבות של רשויות מקומיות.

משרד מבקר המדינה בחן בעניין זה את הליכי ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם משרדי עו"ד ועם חברות המדידה; כמו כן נאסף מידע על התשומות והעלויות שהיו כרוכות בניהול המאבקים וביישוב המחלוקות, כדי להעריך את הנזק שנגרם לקופה הציבורית כתוצאה מאי ההסכמה שבין רשויות שלטוניות.

התקשרות הרשויות המקומיות עם משרדי עו"ד

שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו, בשנים 2001-2002, עם משרדי עו"ד כדי שיטפלו בנושא התשלומים ויגישו בשמם תביעות לבתי משפט נגד משרד הביטחון. בכל ההתקשרויות האמורות (למעט אחת) נקבע, כי שכר הטרחה שישולם למשרד עו"ד יחושב באחוזים מתוספת שומת המס שתיקבע למשרד הביטחון, לרבות אחוזים מתוספת התשלומים ממשרד הביטחון בגין חובות העבר (להלן - שיעור שכר הטרחה).

להלן נתונים הנוגעים להתקשרויות האמורות:

שם הרשות המקומית	מועד ההתקשרות	שיעור שכר הטרחה (כולל מע"מ)	ס"ה החיוב בש"ח
עיריית צפת	2.7.02	*25%	3,728,863
מ.א. מרום הגליל	30.10.01	*25%	1,661,692
מ.א. גולן	6.1.02	*25%	1,550,000
מ.א. באר טוביה	13.9.01	**9%	736,354
מ.א. מרחבים	15.1.02	**10%	440,986
מ.א. ברנר	26.3.02	10% - עד 500,000 ש"ח 5% - מעל 500,000 ש"ח	לא חויב עד מועד סיום הביקורת
מ.א. גן-רווה		שולם לפי שעות עבודה שהוקדשו לטיפול בנושא, במסגרת שירותי ייעוץ משפטי הניתנים על ידי אותו משרד למועצה	221,496
ס"ה			8,339,391

* בהתקשרות עם נקבע, כי שכר הטרחה ישולם גם בעבור שנת המס העוקבת לשנת המס שבה יסתיים הטיפול.

** לא כולל מע"מ.

להלן הממצאים שעלו בנושא זה:

1. בחלק מהרשויות המקומיות שהתקשרו עם משרדי עו"ד לא היה תיעוד לכך שהרשות המקומית קיבלה הצעות ממשרדים נוספים המתמחים בתחום הארנונה. משרד מבקר המדינה העיר לאותן רשויות, כי מן הראוי, שבדיקה כזו תיעשה לפני שהן רוכשות שירותים מקצועיים שעלותן מאות אלפי ש"ח לכל הפחות. הערה זו מקבלת משנה תוקף נוכח הפערים הגדולים כל כך בין הסדרי התשלומים עבור שכר הטרחה ברשויות המקומיות השונות.

המועצה האזורית באר טוביה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2005, כי בחרה את משרד עוה"ד, בלי לקבל הצעות נוספות, בגלל התמחותו של אותו משרד בנושא הארנונה. עיריית צפת הסבירה בתשובתה, כי התקשרה עם משרד עוה"ד לאחר המלצות שהתקבלו מרשויות מקומיות אחרות על ניסיונו בתחום הארנונה ועל ההצלחות שנחל בטיפול בעניין זה נגד משרד הביטחון.

2. בתיקי חלק מהרשויות המקומיות האמורות אף לא נמצא תיעוד על כך ששיטת חישוב שכר הטרחה למשרדי עוה"ד (אחוזים מתוספת השומה שתיקבע), נבחנה בהשוואה לשיטות מקובלות אחרות לתשלום שכר טרחה, כגון: תשלום שכר טרחה לפי שעות עבודה, או תשלום שכר טרחה במסגרת "סל" שירותי יעוץ משפטי הניתנים על ידי אותו משרד לרשות המקומית על פי הסדר ביניהם ("ריטיינר"). ממילא לא נמצא תיעוד המלמד על השיקולים שהנחו את הרשויות המקומיות לקבוע את ההסדר האמור לתשלום שכר טרחה.

מועצה אזורית ברנר הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2005 (ללא תיעוד בכתב על כך), כי שיטה זו נבחרה כיון שבדיקה ברשויות מקומיות אחרות העלתה, כי בתביעה מעין זו יש חשיבות מכרעת למוטיבציה ולקשר הישיר שבין הצלחה לתמורה (ואילו בשיטה של שכר לפי שעות עבודה יש עניין למשוך את הטיפול בתביעה במשך תקופה ארוכה כדי לצבור מספר רב של שעות). עיריית צפת הסבירה בתשובתה ביוני 2005, כי שכר הטרחה שסוכם "זהה לאחוזים שסוכם בשאר הרשויות". המועצה האזורית גולן טענה בתשובתה במאי 2005, כי "המדובר במחירים המקובלים לגבי עבודה מסוג זה".

משרד מבקר המדינה העיר, כי תשלום שכר טרחה המתבסס על ההצלחה בהגדלת התשלומים פועל לטובת משרדי עוה"ד. תשלום שכר טרחה לפי שיטה מקובלת אחרת (שעות עבודה - מועצה אזורית גן-רוה), הביאה לתשלום נמוך בהרבה ולחיסכון ניכר לקופה הציבורית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי הנתונים לעיל הצביעו גם על שוני רב בקביעת אחוזי שכר הטרחה אצל רשויות מקומיות שונות, במקרים שנקבע בהם שיעור שכר טרחה על בסיס ההצלחה.

התקשרויות הרשויות המקומיות עם חברות מדידה

לאור העובדה שבסיס נתוני השטחים של מחנות צה"ל שלפיו נגבתה ארנונה בשנות התשעים היה חסר ובלתי מדויק, התקשרו הרשויות המקומיות, בשנים 2002-2004, עם משרדי מדידה שיעדכנו אותו כדי לתבוע תשלומים על פי שומות מס עדכניות. בהתקשרויות נקבע, כי בתמורה ישלמו הרשויות המקומיות באחוזים משיעור הגידול בחיוב הארנונה השנתי של משרד הביטחון לשנה אחת, הנובע מעדכון נתוני השטחים. להלן נתונים בנוגע להתקשרויות האמורות:

שם הרשות המקומית	מועד ההתקשרות	שיעור שכר הטרחה שנקבע בהתקשרות (לא כולל מע"מ)	ס"ה החיוב בש"ח
עיריית ראשון לציון	1.1.2003	25%	1,800,000
עיריית טירת הכרמל	4.7.2002	*12.8%	1,149,034
עיריית עפולה**	26.3.2000	19%	837,734

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

774,073	10%	25.3.2002	מ.מ. כפר יונה
616,784	12%	3/2002	עיריית רמת השרון
526,100	25%	10.7.2000	מ.א. מגידו
טרם חויב ***	15%	3/2004	מ.מ. מזכרת בתיה
	10%	24.11.2000	מ.א. גזר
5,703,725			ס"ה

* כולל מע"מ.

** התקשרות עם חברת גבייה שביצעה את המדידות.

*** בתיקי הרשות המקומית לא נמצא תיעוד של התמורה ששילמה המועצה לחברה.

1. מקצוע המדידה מעוגן בחקיקה בפקודת המדידות (להלן - הפקודה).

הפקודה דורשת שבמקצוע המדידה יעסוק רק אדם בעל רישיון ונקבע בה, כי העוסק, או מתיימר לעסוק, במדידה ללא רישיון עובר על החוק וצפוי לקנס. תנאי הסף לקבלת רישיון נקבעו בתקנות

המודדים, ולפיהם דרוש תואר ראשון במדעי הגיאודזיה או בהנדסה אזרחית והשלמת כל קורסי החובה הנדרשים בהנדסה גיאודזית בטכניון, ולחילופין סיום לימודים במדעי הגיאודזיה או בהנדסה גיאודזית במוסד אחר להשכלה גבוהה שהכיר בו שר הבינוי והשיכון. על המבקש רישיון לעבור תקופת התאמנות של שנתיים, ולעמוד בבחינות לפי תוכנית שאישר מנהל אגף המדידות במשרד הבינוי והשיכון.

להלן פרטים על תעריפי שעת עבודה (בש"ח) של מודדים בעלי רישיון הנהוגים במגזר הציבורי²⁸ ובמשרד הביטחון²⁹:

מחיר יום עבודה של צוות מודדים בשדה		מחיר יום עבודה במשרד	
תעריף משרד הבינוי והשיכון ^(*)	תעריף משרד הביטחון ^(**)	תעריף משרד הבינוי והשיכון ^(*)	תעריף משרד הביטחון ^(**)
2,624	3,205	1,109	3,205

* המחירים נכונים לסוף 2004.

** בהתחשבותו עם מודדים נוהג משרד הביטחון לפי תעריף מתכננים ויועצים. החישוב נעשה לפי תעריף לשעת עבודה של צוות מדידה, נכון לינואר 2004.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קביעת שכר טרחה למודדים על בסיס ההצלחה בהגדלת הארנונה היא תופעה פסולה, משום שהיא מתנה את קבלת התמורה בתוצאות המדידה. מודד הוא איש מקצוע ועל תוצאות עבודתו לשקף במדויק, ללא שיקולים זרים, את הנתונים שעליהם מתבססת עבודתו. משנקבע שכרו של מודד על בסיס אחוזי ההצלחה של תוצאות המדידה נוצר אצלו ניגוד עניינים בין העניין עליו הופקד, שהוא ביצוע מדידה מדויקת וחסרת פניות, לבין עניינו האישי בקבלת שכר טרחה גבוה. מן הראוי שמשרד הפנים יקבע אמות מידה ברורות לשיטת חישוב שכר הטרחה למודדים המועסקים על ידי הרשויות המקומיות.

2. הבדיקה העלתה גם, כי חברות המדידה ששירותיהן נשכרו (למעט אחת), לא ערכו מדידות פיזיות בשטחי המחנות כלל. מבחינה של היקף העבודה של החברות עם נציגי צה"ל ומשרד הביטחון עולה, כי הדוח שהגישו נכתב על סמך פגישות אחדות שנערכו עם נציגי משרד הביטחון. פגישות אלה, שנמשכו כמה שעות, התקיימו במשרדי מרכז בינוי של צה"ל, ונעשו בהן מדידות על גבי מפות ותצלומי אוויר, במטרה לאשר את נתוני

28 על פי חוברת תעריפים "ביצוע מדידות ומיפוי על ידי מודדים בעלי רישיון", שפורסמה על ידי משרד הבינוי והשיכון, בינואר 2001, במסגרת "מודד פרויקט".

29 על פי חוברת "תעריף מיפוי ומדידות במערכת הביטחון", שפורסמה על ידי משרד הביטחון - אגף בינוי, במאי 2001.

המדידות של משרד הביטחון. נוסף על כך נפגשו אנשי החברות עם בעלי תפקידים (גזברים ויועצים משפטיים) ברשויות המקומיות שהעסיקו אותם, לצורך גיבוש וסיכום הנתונים.

על פי הערכה של משרד מבקר המדינה הייתה התמורה שקיבלה כל חברת מדידה מהרשויות שפורטו בטבלה שלעיל, עשרות אלפי ש"ח לשעת עבודה. יוצא, אפוא, כי בפועל שילמו רשויות מקומיות למשרדי מדידה פי כמה יותר מהתעריפים שנקבעו על ידי גופים במגזר הציבורי. פער זה גדל עוד יותר נוכח העובדה שבעבודה שנעשתה עבור הרשויות המקומיות לא נערכו מדידות בשטח כלל.

3. ברשויות המקומיות שנבדקו לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהרשויות המקומיות שלעיל בחנו חלופה זו בהשוואה לחלופות של תשלום שכר על פי תעריפים לשעת עבודה של מודדים, או לפי תעריפים של מ"ר מדוד הנהוגים בתחום זה. ממילא לא קיימו הרשויות הליך בחירה כלשהו לקניית השירותים הללו, ולא ברור מה היו השיקולים שהניעו אותן להתקשר עם חברות מדידה על פי ההסדר האמור של התמורה באחוזים משיעור הגידול בתשלומי הארנונה של משרד הביטחון. משרד מבקר המדינה העיר לאותן רשויות מקומיות, כי ראוי היה שבדיקה כזו תיעשה, בעיקר נוכח העובדה שמדובר בקניית שירותים מקצועיים בהיקף כספי גדול כל כך.

עיריית ראשון לציון הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2005, כי לשכר בהתקשרויות כאלו יש שתי חלופות: שכר הנגזר באחוזים מהגידול שבגביית ארנונה שנוצר בעקבות הסקר, או תשלום בגין כל מ"ר שיימדד. העירייה ציינה, כי העבודה של חברת המדידות נמשכה עשרות רבות של שעות, וכי העריכה שהיקף הגידול הצפוי בחיובי משרד הביטחון יסתכם ב-20-30 אחוזים לכל היותר, אך למעשה חרגה התוצאה הסופית בהרבה מכל סכום שנצפה על ידי הצדדים במועד עריכת ההסכם, ולפיכך הוסכם עם חברת המדידה כי הסכום שתשלם העירייה יופחת באופן ניכר, כך שבמקום דרישתה של חברת המדידה - לאחור סיום העבודות - לתשלום של למעלה משישה מיליון ש"ח, שולם לה סך 1.8 מיליון ש"ח בלבד.

גם עיריית עפולה והמועצה המקומית כפר יונה טענו, כי הערכותיהן היו שמדובר בתוספות נמוכות בהרבה מההפרשים שהתגלו בפועל וכי התוספת שנמדדה בסופו של דבר לא הייתה צפויה.

עיריית רמת השרון הסבירה, כי התחייבה בפני משרד הפנים, כחלק מתוכנית הבראה שתבצע בתוך שנת 2002 (עקב גירעון מצטבר בסך כ-40 מיליון ש"ח), להגדיל גם את הכנסותיה ממקורות עצמיים וביניהן גם פעולות לאיתור נישומים כמשרד הביטחון. לנוכח דחיפות העניין חיפשה חברה שתוכל לבצע את המדידות בזמן הקצר ביותר, והחברה שנבחרה (ללא תיעוד בכתב על קבלת הצעות מחברות נוספות) יכלה לעמוד בלוח זמנים בתוך שלושה חודשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרשויות המקומיות שהתקשרו לקבל שירותי מדידה לאמוד מראש את תשומות העבודה של חברות המדידה, בעיקר בהתחשב בעובדה כי אין באפשרותן לערוך מדידות בשטח. כמו כן היה עליהן לבחון ביתר קפידה את התקשרותן, הן מהיבט של קביעת התמורה, והן מהיבט של השוואת תנאי ההתקשרות להצעות חלופיות של חברות נוספות.

הקצאת משאבים של משרד הביטחון וצה"ל במגע עם הרשויות המקומיות

המשאבים שהשקיעו צה"ל ומשרד הביטחון בטיפול בנושא התשלומים לרשויות המקומיות בכלל, ובתביעות בתחום הארנונה בפרט, גדלו בשנים האחרונות באופן ניכר. גידול זה נבע בעיקר מהמחלוקות הנרחבות שהתעוררו בין משרד הביטחון ובין הרשויות המקומיות. ההתדיינויות עם הרשויות המקומיות בין כותלי בתי המשפט ומחוץ להם חייבו את משרד הביטחון ואת צה"ל בשנים האחרונות להקצות עובדים המייחדים חלק ניכר מעיסוקם לנושא זה.

באמו"ן במשרד הביטחון עוסקים בנושא שני עובדים והממונה עליהם; במרכז בינוי באט"ל יש מדור מ"ת (מאגרי מידע תשתית), המעורב מאוד בנושא הטיפול בארנונה, ובו ארבעה קצינים המטפלים בנושא המדידות במחנות הצבא השייכים לזרועות היבשה, וכן אדריכלית וארבעה הנדסאי בניין. גם בחיל האוויר עוסקים רבות בתחום זה קצינים וחיילים במדור בינוי

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

ובמחלקת תקציבים; יועצים משפטיים מהלשכה המשפטית של מערכת הביטחון מסרו לעובדי משרד מבקר המדינה, כי בשנים האחרונות מושקע זמן רב בטיפול בתביעות של הרשויות המקומיות בנושאי ארנונה.

I

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי התנהלות הרשויות השלטוניות בעניין גביית המסים של הרשויות המקומיות ממשרד הביטחון גרמה להזרמת כספי ציבור רבים לגופים פרטיים שסייעו לרשויות המקומיות במאבקן במשרד הביטחון. העובדה שרשויות ציבוריות מזרימות מיליוני שקלים מהקופה הציבורית לניהול מאבק ברשויות ציבוריות אחרות במקום להשתמש בהם לרווחת תושביהם, מחייבת התערבות ובחינה יסודית שמן הראוי היה לעשותם זה מכבר.

ביצוע מדידות במחנות צה"ל

הבסיס הנורמטיבי

בפקודת העיריות, נקבע, כי לעניין גביית ארנונה רשאי מי שהוסמך לכך על ידי ראש העירייה "להיכנס בכל עת סבירה לנכסים, בעצמו או על ידי שליחיו ולערוך בהם בדיקות ומדידות".

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

משרד הביטחון מנע ממודדים אזרחיים הפועלים מטעם הרשויות המקומיות שנבדקו (למעט אחת), להיכנס למחנות צה"ל, וזאת מטעמים של ביטחון שדה. בנובמבר 1997 כתב עו"ד מלשכת היועץ המשפטי של מערכת הביטחון, בתשובתו לדרישת עיריית טירת הכרמל לערוך בדיקות ומדידות בנכסי משרד הביטחון שבתחומה, כלהלן:

"משיקולים ביטחוניים ברורים לא ניתן לאשר לגורמים אזרחיים לבצע בדיקות ומדידות בתוך מחנות צה"ל, ולפיכך, מבוצעות המדידות על ידי גורמים מוסמכים של מערכת הביטחון". עו"ד הוסיף, כי "אין בכוונת מערכת הביטחון לאפשר זליגת מידע ונתונים שונים על מתקני ומבני צה"ל במחנות הצבאיים לגורמים חיצוניים, שכן המדובר במידע מסווג ובעל ערך ביטחוני רב". עם זאת הודיע, כי "צה"ל מבצע בדיקות ומדידות במחנות הצבאיים ובזמן הקרוב יועברו הנתונים לעירייה...".

באפריל 1999 קבע בית המשפט המחוזי בנצרת³⁰, כי יימדדו נכסי משרד הביטחון בצפת, על ידי מודד שייבחר מתוך רשימה של שלושה מודדים בעלי סיווג ביטחוני שאינם עובדי משרד הביטחון שתמציא באת כוח המדינה. עוד קבע בית המשפט בפסק הדין, כי תפקידו של המודד - אשר "מתבקש לתת חוות דעתו בהקדם האפשרי ועוד לפני 15/7/99" - הוא לקבוע את גודל השטחים התפוסים על ידי משרד הביטחון בשטח עיריית צפת, ואת אופי המבנים והשימוש שנעשה בשטחים התפוסים, לדוגמה: מבנה המשמש למגורים, סככה המשמשת לחנייה וכו'.

נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא הורשו מודדים אזרחיים לערוך מדידות במחנות שבתחום שיפוט של עיריית צפת, וכאמור לא נעשו מדידות כאלו גם במחנות שבתחום שיפוט שאר הרשויות המקומיות שנבדקו (למעט אחת - עיריית טירת הכרמל).

באפריל 2004 פנתה סגנית בכירה לפרקליטת מחוז הצפון (להלן - הסגנית) למשנה לפרקליטת המדינה במשרד המשפטים ויידעה אותה, כי בין העניינים הקשורים בתביעות שהוגשו נגד משרד הביטחון במחוז עולה גם שאלת המדידה של שטחי משרד הביטחון בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות התובעות. הסגנית פירטה במכתבה, כי עמדת משרד הביטחון היא, כי אין לאפשר לגורם אזרחי מטעם הרשות המקומית לערוך מדידות מטעמי ביטחון, וכי עקב ריבוי הדרישות למדוד את שטחי משרד הביטחון בכל רחבי הארץ, ובגלל הצורך שהדבר ייעשה אך ורק על ידי המשרד עצמו, יש תור ארוך ועל המבקשות להמתין לתורן. ההמתנה עשויה להימשך כמה שנים. הסגנית ציינה, כי בבית המשפט המחוזי בנצרת כבר הכריעה השופטת שהמדידות בצפת יבוצעו על ידי גורם אזרחי, וכי בתביעת המועצה המקומית ראש פינה נגד משרד הביטחון הביע בית המשפט את תמיהתו על התנגדות משרד הביטחון שהמדידה תיעשה על ידי גורם אזרחי בעל סיווג ביטחוני. הסגנית הוסיפה, כי עמדת משרד הביטחון בעניין זה "הינה בעייתית ויהא לנו קשה להגן עליה". הסגנית סיימה את המכתב באמרה, כי יש מקום לקיים פגישה משותפת ולגבש עמדה מוסכמת, במיוחד בעניין נוהל המדידות.

ביוני 2004 נערך דיון במרכז הבינוי בצה"ל בעניין עריכת מדידות על ידי מודד מטעם הרשויות המקומיות. בדיון, שבו השתתפו נציגי מרכז הבינוי וראש מערכת נכסים במשרד הביטחון, הציע ראש מערכת נכסים, כי המודדים הפועלים מטעם הרשויות המקומיות יורשו להיכנס למחנות ולמדוד בהם, וכי הרשויות המקומיות ישאו בתשלום עבור המדידות. עוד הוצע, כי לאחר שיסיימו המודדים את עבודתם יעבירו את החומר למרכז הבינוי ומשם למשרד הביטחון, והוא יעביר טבלת תוצאות חתומה לרשות המקומית. כן הוצע, כי מרכז הבינוי ילווה את התהליך, ובכלל זה את סיווגי המבנים בזמן המדידה. בתום הדיון סוכם, כי מבחינת מרכז הבינוי אין מניעה להכנסת המודדים בנוהל כזה, ובתנאי שיינתן תדריך מוקדם למודדים לפני כניסתם לעבודה.

עד מועד סיום הביקורת, במאוס 2005, לא התיר משרד הביטחון לרשויות המקומיות שנבדקו לערוך מדידות במחנות צה"ל שבתחום שיפוטן באמצעות מודדים מטעמן.

משרד הביטחון מסר בנובמבר 2005, כי לאחרונה נחתם הסכם עם עיריית אילת לביצוע ניסוי ראשוני האמור להתחיל במהלך חודש נובמבר 2005, כדי לבחון את האפשרות להכניס מודד מטעם העירייה למחנות צה"ל הנמצאים בתחום שיפוטה. תוצאות המדידה יימסרו לצה"ל בלבד,

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

ולעירייה תועבר רק טבלה מרוכזת. משרד הביטחון מסר עוד, כי על פי תוצאות הניסוי תיקבע מדיניות המשרד בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הביטחון, כי החלטתו שלא לאפשר עריכת מדידות על ידי מודדים מטעם הרשויות המקומיות הקשתה על גביית הארנונה בגין מחנות צה"ל, כפי שיפורט בהמשכו של פרק זה.

היערכות משרד הביטחון לביצוע המדידות בעצמו

כאמור, משרד הביטחון נוקט, מאז אמצע שנות התשעים, מדיניות גורפת האוסרת על כניסתם של מודדים מטעם הרשויות המקומיות למחנות צה"ל. מדיניות זו חייבה מתן מענה לצורך של הרשויות המקומיות לערוך מדידות במחנות לשם גביית תשלומי ארנונה. בחינת טיפולו של משרד הביטחון בנושא זה בעשור האחרון מצביעה על כך כי המשרד לא נתן מענה כנדרש.

מאז אמצע שנות התשעים ועד סוף שנת 2003 לא נקט משרד הביטחון אמצעים ממשיים ומקיפים לשם עריכת מדידות וסיווג שימושים של מבנים, מתקנים ושטחי קרקע במחנות צה"ל שבתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות. בפועל השיב משרד הביטחון בשלילה לפניית רבות של רשויות מקומיות לערוך מדידות, או לקבל נתונים על שטחים בנויים, מתקנים ושטחי קרקע במחנות שבתחומן.

בתשובת צה"ל לפניית משרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 נכתב, כי אחת הסיבות להתנהלותו האיטית הייתה מחסור באמצעים טכנולוגיים ובעזרים מדויקים, כגון: מערכות מידע גיאוגרפיות ומערכות ממוחשבות נוספות. סיבה נוספת הייתה, שלא נערכו מדידות עצמאיות בשטח באופן יזום על ידו. עוד מסר צה"ל, כי סגן הרמטכ"ל הורה על הכנת תוכנית רב-שנתית, בתקציב של שני מיליון שקלים לשנה כדי להשלים את המדידות במחנות.

במהלך שנת 2004 ובתחילת שנת 2005 הרהיב צה"ל את פעולותיו לביצוע מדידות במחנות ובמתקנים. עם זאת, עד חודש מארס 2005 טרם נעשו מדידות כלל בכמהצית מהמתקנים ומהמחנות. להלן הנתונים שהתקבלו מאט"ל ומחיל האוויר על כך:

ס"ה מתקנים ומחנות שלא נמדדו	ס"ה מתקנים ומחנות שנמדדו	ס"ה מתקנים ומחנות	
209**	269*	543	חילות היבשה
81	13	94	חיל האוויר
290**	282*	637	ס"ה

* מספר זה אינו כולל 65 מחנות ומתקנים שלגביהם היה לצה"ל מידע חלקי בלבד, דהיינו נתוני שטחים כוללים ללא חלוקה לסוגי שימושים.

** מספר זה כולל כ-20 מחנות, מתקנים ונכסים של מג"ב או משרד הביטחון.

באוקטובר 2005 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מאז חודש מאי 2005 ערך מדידות ב-13 מיתקנים ומחנות נוספים.

דוח על הביקורת ברשויות מקומיות

בתשובתו של משרד הביטחון מנובמבר 2005 נמסר, כי מספרם הרב של המחנות והמתקנים במערכת הביטחון ובצה"ל והפריסה הגיאוגרפית הרחבה והדינמית, אינם מאפשרים מתן מענה מהיר לפניית הרשויות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון ולצה"ל כי כשש שנים לאחר שעלה הצורך בסיכום נתוני המדידה, לא ערך משרד הביטחון מדידות בכמהצית מהמתקנים ומהמחנות, וכתוצאה מכך נמנע מהרשויות מידע אמין על הנכסים הנמצאים בהם. הדבר מצביע על דרך טיפול לקויה, אשר לא ענתה על הדרישות. המצב בעניין זה חמור במיוחד במחנות ובמתקנים המשמשים את חיל האוויר. על משרד הביטחון וצה"ל להגביר את קצב פעילותם בתחום זה ולסיימה בהקדם.

עיכוב הטיפול בפניות

בחינה של מהלכי הטיפול של משרד הביטחון בבקשותיהן של רשויות מקומיות לקבל נתונים על מדידות ושימושים מצביעה על סחבת בטיפול. לעתים הייתה מידת ההיענות לפניות תלויה במידת הנחישות שהתבטאה בדרישת הרשויות המקומיות. כך, לדוגמה, קבע העוזר הבכיר למסים וארנונה שבאמו"ן, במכתב שהפנה למפקד חיל האוויר בספטמבר 2001, כי עדיפות מיידית תינתן למדידות בבסיסי חיל האוויר ברשויות המקומיות המאיימות בהגשת תביעה משפטית, או לאלו ששלחו מכתב למנכ"ל משרד הביטחון; עדיפות משנית תינתן לרשויות מקומיות שמאיימות בפנייה ליועץ משפטי לצורך הכנת תביעה, או כאלו שפנו למשרד הביטחון בקשר לנושאים מסוימים הקשורים בארנונה, ואילו שאר הרשויות, שלא פנו למשרד הביטחון, יהיו ב"עדיפות ג'".

משרד הביטחון ניהל רשימת המתנה ("תורים") של רשויות מקומיות שהגישו בקשות לערוך מדידות. כך לדוגמה, בדיון שנערך בפברואר 2000 בין נציגי עיריית עפולה ובין נציגי משרד הביטחון סוכם, כי עיריית עפולה תיכנס "לרשימה בה נמצאים כ-35 מועצות הממתינות למדידה". לעיריית רמת השרון הודיע משרד הביטחון באפריל 2002, כי "המועצה נמצאת במקום ה-45 בתור למדידות ותיכנס למדידה תוך כשנה".

להלן דוגמאות של העיכובים שחלו במתן מענה לפניותיהם של רשויות מקומיות לקבלת מידע ממשרד הביטחון:

שם הרשות	מועד הפנייה	מועד קבלת מידע חלקי*	מועד קבלת מידע מלא
עיריית טירת הכרמל	ספטמבר 1991	-	דצמבר 2002
מ.מ. מזכרת בתיה	ספטמבר 1997	אוגוסט 2000	ספטמבר 2003
מ.א. באר טוביה	אוגוסט 1985	יוני 2001	יולי 2003
מ.א. ברנר	נובמבר 1997	אוגוסט 2000; אוקטובר 2001	מארס 2004
מ.א. גן-רווה	מארס 1998	נובמבר 1998; פברואר 2001	יולי 2002

* מידע חלקי לגבי כל המחנות, או מידע מלא לגבי חלק מהמחנות.

מן הטבלה יוצא אפוא, כי משך הזמן שבין פניית הרשויות המקומיות שנבדקו ועד סיום המדידות, היה ארוך מאד ובדרך כלל נמשך שנים ארוכות.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

בסיס הנתונים ששימש את המודדים בעבודתם

1. כאמור, רוב המדידות שנערכו על ידי משרד הביטחון עד שנת 2003 (ועד בכלל), ושעליהם התבסס החיוב של המשרד בתשלומי ארנונה, לא נעשו באמצעות מדידות פיזיות בשטח, אלא בעיקר באמצעות מדידת מפות מקרקעין ותצלומי אוויר (תצ"אות). נמצא, כי בחלק מהמקרים היו מפות המקרקעין והתצ"אות שהשתמשו בהם ישנים ולא מעודכנים. לדוגמה, נתוני המדידות של 29 מחנות שבתחום שיפוט המועצה האזורית גולן הועברו לידי המועצה בתחילת שנת 2002; נתונים אלו התבססו על ניתוח תצ"אות משנת 1999. נתוני המדידות של שני מחנות שבתחום שיפוט המועצה האזורית ברנר, שהועברו לידיה באוגוסט 2002, התבססו על תצ"אות מאפריל 1998. הנתונים לגבי שני מחנות בשטח המועצה האזורית מרחבים, שהועברו לידיה בשנת 2002, התבססו על תצלומי אוויר שנעשו למעלה מחמש שנים קודם לכן (בשנת 1997). לעיריית צפת, העביר משרד הביטחון בינואר 2003 נתוני שטחים על המחנות שבתחומה, אך לא נמסר לה מתי הוכנו התצ"אות שעל בסיסם נעשו המדידות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הביטחון ולצה"ל, כי המדידות שבוצעו על בסיס המפות והתצ"אות האמורים נעשו בלי שנערכו בדיקות משלימות במחנות כדי לוודא שלא חלו בהם שינויים מאז שהופקו העזרים. עוד העיר משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות ולמשרד הביטחון, כי שימוש בתצ"אות ובמערכות המידע הגיאוגרפיות בלבד לצורך ביצוע מדידות המשמשות בסיס לחיוב תשלומי ארנונה לוקה בחסר, משום שתצלומי האוויר אינם מראים מבנים מצויים מתחת לפני הקרקע.

2. לשתי רשויות מקומיות (המועצות האזוריות עמק יזרעאל ורמת נגב) המציא משרד הביטחון נתוני מדידות כלליים בלבד, ולא פורטו בהם סוגי השימושים שנעשו בשטחים הבנויים ובשטחים הלא מבונים.

פערים שנמצאו במדידות שנערכו

במדידות שביצע צה"ל בשנים האחרונות בכמה בסיסים, נמצא, כי נתוני השטחים, שעליהם התבססו חיובי משרד הביטחון בתשלומי ארנונה, היו בדרך כלל נמוכים במידה רבה מנתוני השטח האמיתיים. להלן כמה דוגמאות:

1. במדידות שבוצעו ביולי 2003 במחנה חיל האוויר שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית באר טוביה נמצא, כי היקף השטחים המבונים שבו הוא 170,933 מ"ר, לעומת 93,798 מ"ר שלפיהם שולמה ארנונה למועצה עד אז.
2. מדידות שנעשו במחנה חיל האוויר שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית גן-רווה בתחילת 2002 העלו, כי השטח המבונה מסתכם ב-79,756 מ"ר. עד אז שילם משרד הביטחון למועצה ארנונה לפי שטח בנוי של 31,829 מ"ר.
3. שטחי הקרקע בשני מחנות שבתחום שיפוט עיריית צפת, עודכנו על פי מדידות שנערכו בשנת 2002, ושטחם הסתכם ב-243,976 מ"ר. עד מועד ביצוע המדידות שילם משרד הביטחון ארנונה לעיריית צפת עבור 2,136 מ"ר בלבד.
4. במדידות שנערכו בשנת 2002 בשני מחנות בשטח שיפוטה של עיריית ראשון לציון נמצא, כי שטח הקרקע בראשון הוא 1,168,052 מ"ר ובשני 2,923,927 מ"ר. עד אז לא שילם משרד הביטחון לעיריית ראשון לציון תשלום כלשהו בגינם.

עדכון נתונים בעקבות עבודות בינוי

במחנות צה"ל נעשות עבודות בינוי רבות לצורך הקמת מבנים או הריסתם. חלק ניכר מעבודות הבינוי נעשות על ידי אגף הבינוי במשרד הביטחון. עבודות בינוי בהיקף מצומצם יותר נעשות על ידי מרכז הבינוי במחנות חילות היבשה, ועל ידי מחלקת הבינוי של חיל האוויר במחנות החיל.

לאחר עבודות הבינוי צריך לעדכן את הנתונים שעליהם מתבסס חישוב החיובים בתשלומי ארנונה הן מבחינת גודל המבנים והשטחים, והן מבחינת השימוש שנעשה בהם. לשם כך אמור הגורם האחראי על ביצוע עבודות הבינוי לעדכן את אמו"ן, המטפל בנושא תשלומי הארנונה, כדי שהוא יעביר דיווחים שוטפים לרשויות המקומיות.

להלן הממצאים שעלו בנושא:

1. רק בחלק מההסכמים וההסדרים שגובשו בין הרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון נקבע מנגנון שיבטיח העברת נתונים עדכניים ממשרד הביטחון לרשויות המקומיות כל אימת שמסתיימת עבודת בינוי (המדובר בהסכמים של הרשויות המקומיות שלעיל, בפרק הסכמים בין הרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון).
2. בידי אגף הבינוי במשרד הביטחון נתונים מרוכזים על פרויקטים שהוא ביצע בכל שנה. נמצא, כי בנתונים לא נכלל מידע בתחומי אילו רשויות מקומיות נמצאים מחנות הצבא והמתקנים של משרד הביטחון שבהן בוצעו העבודות, ולאילו שימושים נועדה הבנייה. כמו כן לא נהג אגף הבינוי להעביר את נתוני הבנייה לאמו"ן. מרכז בינוי בצה"ל נהג להעביר נתונים על עבודות הבנייה שביצע אגף הבינוי, אולם נתונים אלו התבססו על תכניות הבנייה ולא על נתוני הבנייה בפועל (AS MADE).
3. נמצא, כי חיל האוויר לא נהג להעביר לאמו"ן כל נתונים על עבודות בנייה שביצע במחנות.

לדעת משרד מבקר המדינה על אמו"ן להבטיח כי כל הגופים העוסקים בעבודות בנייה במחנות צה"ל - אגף הבינוי במשרד הביטחון, מרכז בינוי בצה"ל ומחלקת בינוי בחיל האוויר יעבירו אליו מידע שוטף הנוגע לעבודות בנייה שביצעו במחנות הצבא. במידע זה צריך לכלול נתוני שטחים, שימושים ומועדי סיום הבנייה.

I

בשנים האחרונות התעוררו מחלוקות רבות בין הרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון בשאלה של אופן ביצוע המדידות במחנות צה"ל לצורך חיוב משרד הביטחון בתשלומי ארנונה. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים ומשרד הביטחון למצוא פתרון לבעיה זו. על שני המשרדים לבחון אפשרות לתת הכשר ביטחוני לקבוצה של מודדים אזרחיים, שמתוכם יוכלו הרשויות המקומיות שבתחומן מצויים מחנות צה"ל לבחור מודד שיביצע עבורן את המדידות. בדרך זו יוכלו לקבוע חיובי ארנונה המבוססים על נתוני שטח מדויקים ועדכניים. במחנות בודדים שמתקיימת בהם פעילות מסוגת במיוחד תיעשה המדידה, באופן חריג ובהקדם האפשרי, על ידי מודדים של משרד הביטחון ללא קשר להסדרת הטיפול כאמור.

אופן אכיפת תשלומי הארנונה

אי-תשלום ארנונה

הבדיקה העלתה, כי משרד הביטחון אינו משלם תשלומי ארנונה בגין 239 מתקנים ומחנות שבתחומי עשרות רשויות מקומיות המפורטים במאגר מידע של צה"ל³¹. 170 מהמתקנים והמחנות משמשים את חילות היבשה ו-69 את חיל האוויר. משרד הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2005, כי "מבדיקה ראשונית עולה, כי רוב המתקנים שלכאורה המשרד אינו משלם עבורם ארנונה הינם מוצבים ומותקנים בשטחים שאינם מאוכלסים".

31 מאגר מידע זה מכונה "הספר הירוק".

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

הודעות חיוב

בחוק ההסדרים נקבע, כאמור, כי הארנונה תחושב בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו. החיוב בתשלום ארנונה מחושב על פי המכפלה של שטח הנכס וסוגו.

לצורך גביית תשלומי הארנונה השנתיים נהגות הרשויות המקומיות להוציא, בתחילת כל שנה, הודעות חיוב ובהן נמסר, בין היתר, הסכום השנתי לתשלום הארנונה, פירוט דרכי התשלום האפשריות ופרטים בדבר הזכות לקבל פטור (חלקי או מלא) מתשלום. במהלך השנים זיכה משרד הביטחון, מדי שנה, את חשבון הרשויות המקומיות שנבדקו בסכומים שונים בגין הארנונה השנתית.

1. הועלה, כי במשך שנים, לפני שערך משרד הביטחון מדידות במחנות לצורך העברת נתונים לרשויות המקומיות, קיבלו ממנו רוב הרשויות המקומיות שנבדקו תשלומי ארנונה בלי שהיו בידיהן נתונים כלשהם על השטחים שבגינם שולמו. מדובר בתשלומים ששולמו במשך שנים עד שנת 2003. מצב זה קיים גם כיום לגבי המתקנים והמחנות שבהם עדיין לא נערכו מדידות. הנתונים החסרים, בין היתר: סוגי המתקנים, המבנים והשימושים השונים (מגורים, משרדים, בתי מלאכה, סככות, כיתות לימוד וכיו"ב), לרבות השטח של כל אחד מהם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במשך שנים קיבלו הרשויות המקומיות תשלומי ארנונה ממשרד הביטחון, בלי שידעו עבור אילו שטחים שילם, וממילא גם לא ידעו עבור אילו שטחים לא שילם. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, למשרד הביטחון ולרשויות המקומיות, כי נתונים מלאים ומדויקים הם הבסיס לטיפול בנושא הארנונה כולו.

2. בביקורת נמצא, כי גם כשהיו בידי הרשויות המקומיות נתונים על שטחי המחנות שבתחום שיפוטן, לא הופיע הפירוט של השטחים המבונים ושל שטחי הקרקע לסוגיהם ברוב הודעות החיוב שנשלחו למשרד הביטחון, ולא צוינו בהם המועדים האחרונים לתשלום. חשבונות חיוב כאלו אף לא היו בידי הרשויות לצורך מעקב אחר התשלומים ששולמו על ידי משרד הביטחון.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו, כי לאחר שהיה בידיהן מידע מפורט על שטחי המחנות שבתחומן, היה עליהן להוציא למשרד הביטחון, בתחילת כל שנה, הודעות חיוב לתשלום הארנונה. הוצאת הודעת חיוב היא שלב הכרחי וחיוני בהליכי גביית מסים עירוניים. העברת כל תשלומי הארנונה שמשלם משרד הביטחון לרשויות המקומיות ללא הודעת חיוב מפורטת, אינה תקינה מבחינה מינהלית. הודעת החיוב היא אמצעי חשוב למעקב אחר מועדי תשלומי הארנונה, לחישוב תשלומי ריבית והצמדה המגיעים לרשות המקומית בגין איחור בתשלום, ולבקרת שינויים החלים בנתונים הבסיסיים שעל פיהם נעשה החיוב הראשוני.

הנחה בגין תשלום ארנונה מראש בתחילת שנת הכספים

1. בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000 נקבע, כי רשות מקומית רשאית לקבוע הנחה מרבית בשיעור שלא יעלה על 2%, למי שמשלם ארנונה כללית בתשלום אחד בתחילת שנת הכספים. שיעור ההנחה המרבית שהותר בתקנות, (2%), לא שונה גם בשנים 2001-2005.

לפי נתונים מרוכזים שבידי משרד הביטחון נהגו 15, 16, 25 ו-33 רשויות מקומיות, בשנים 2002-2005, כסדר השנים, לתת למשרד הביטחון הנחות בארנונה בגין תשלום מראש של הסכום השנתי. נמצא, כי הנחות אלו הוענקו שלא על פי תקנות ההסדרים, ולעתים היו שיעורי ההנחה פי שניים ויותר משיעור ההנחה המרבית שהותר בתקנות. להלן הנתונים:

שנה	ס"ה התשלום לפני הנחה (במיליוני ש"ח)	סכום ההנחה המרבי המותר לפי התקנות (במיליוני ש"ח)	סכום ההנחה שניתן בפועל (במיליוני ש"ח)	ההיקף הכספי של ההנחה העודפת (במיליוני ש"ח)	שיעורי ההנחה החריגים (ב-%)	מספר הרשויות המקומיות שנתנו הנחה מעל 2%

דוח על הביקורת ברשויות מקומיות

15	2.5-5	0.74	1.93	1.19	59.5	2002
16	3-5	1.42	3.16	1.74	87.0	2003
25	4-5	3.12	5.29	2.17	108.7	2004
*33	5-7	3.85	6.54	2.69	134.4	2005

* על פי נתוני משרד הביטחון 28 רשויות מקומיות נתנו 5% הנחה תמורת התשלום מראש; שתיים - 5.5%; שתיים - 6% ואחת - 7%.

הנתונים מצביעים על התרחבות התופעה בשנים 2004 ו-2005, גם במספר הרשויות המקומיות שנתנו הנחה חריגה, וגם בשיעורי ההנחות החריגות שניתנו. משרד מבקר המדינה העיר, כי מתן ההנחות החריגות על ידי הרשויות המקומיות היה בניגוד לתקנות ההסדרים.

הרשויות המקומיות שנבדקו הסבירו, כי נאלצו, בגלל מצבן הכספי וכדי להימנע מנטילת הלוואות מהבנקים, להבטיח שהכסף יימצא בקופותיהן מוקדם ככל האפשר. חלקן הסבירו שניסיון העבר שלהן הראה, כי אם משרד הביטחון לא ישלם מראש בתחילת שנת הכספים, יידחו התשלומים לסוף השנה ממש ותזריים המזומנים של הרשות יימצא בסכנה. כך לדוגמה, טענה המועצה האזורית עמק יזרעאל, כי "עקב המצב הכלכלי הקשה אליו נקלעו הרשויות המקומיות, בעיקר בשל הקטנת תמיכת משרדי הממשלה ברשויות המקומיות, מתן ההנחה האמורה, כנגד הקדמת תשלומים על ידי משרד הביטחון, הינו בעל תועלת כלכלית רבה לשני גופים ציבוריים: משרד הביטחון קיבל הנחה מתשלום ארנונה וחסך הוצאה כספית למדינה והמועצה, בעצם קבלת סכום התשלום המלא בראשית השנה, על אף הנחה גבוהה יותר במספר אחוזים בודדים, הרוויחה יותר מאשר לו היתה ממתנה ומקבלת את התשלום פרוס לארבעה תשלומים שנתיים ומתמשך על משך כל שנת הכספים. בעצם קבלת מלוא התשלום בבת אחת, בראשית השנה, חסכה לעצמה המועצה עלויות של מימון ביניים, הלוואות וריבית בגין משיכת יתר."

2. בהוראות תכ"מ³² הוסדרו דרכי הטיפול בתשלומי הארנונה שבהם מחויבים משרדי הממשלה. בהוראת תכ"מ מאפריל 2004, החל, בין השאר, גם על משרד הביטחון, הונחו משרדי הממשלה לשלם את חיובי הארנונה בשנת 2004 "בתשלומים תקופתיים על פי ההסדרים השונים הנהוגים ברשויות המקומיות. בכל מקרה אין לשלם את כל חיוב הארנונה עבור כל השנה מראש".

בדצמבר 2004, פנה ראש חטיבת נכסים ושיווק מחנות במשרד הביטחון לחשב המשרד וביקש את אישורו להקדמת תשלומי הארנונה לשנת 2005 לעשרות רשויות מקומיות, בסכום כולל של כ-140 מיליון ש"ח. בבקשתו ציין, כי הקדמת התשלומים סותרת את האמור בהוראת תכ"מ מאפריל 2004.

בתיקי הארנונה באמו"ן לא נמצא תיעוד אם אכן אישר החשב את הקדמת התשלומים.

משרד הביטחון מסר בנובמבר 2005, כי הקדמת התשלומים אושרו על ידי החשב הכללי במשרד האוצר ועל ידי חשב משרד הביטחון. משרד הביטחון לא המציא למשרד מבקר המדינה תיעוד על כך בכתב.

פיגור בתשלומים שוטפים

במרבית צווי הארנונה הכללית שהוציאו הרשויות המקומיות בשנים האחרונות נקבע שאופן ביצוע התשלומים יהיה כלהלן: מועד תשלום הארנונה יחול בראשון לינואר של אותה שנה שלגביה הוטלה (בחלק מצווי הארנונה, ברשויות המקומיות שנבדקו נכתב, כי מועד תשלום הארנונה יחול עד 31 לינואר של אותה שנה), וכי מי שמעוניין לשלם את הארנונה בתשלומים, רשאי לשלם אותה בשישה תשלומים דו-חודשיים צמודים. חלק מהרשויות המקומיות הוסיפו בצו, כי אם לא ישולם אחד התשלומים האלה במועדו רשאית הרשות המקומית לבטל את הסדר התשלומים, ולחייב בתשלום מלוא יתרת החיוב השנתי בצירוף הפרשי הצמדה וריבית.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ם-1980 קובע, כי תשלום חובה שלא שולם תוך שלושים ימים מהמועד שנקבע לשילומו - ישולם בתוספת תשלומי פיגורים³³. הוראות החוק הוחלו גם על תשלומי חובה שהמדינה חייבת בהם.

בבדיקה הועלה, כי מלבד לאותן רשויות מקומיות שנהגו לתת הנחה מעבר לסכום הקבוע בתקנות לתשלום כל הסכום מראש, לא נהג משרד הביטחון להעביר את תשלומי הארנונה בתחילת השנה, ואף לא נהג לשלם את הארנונה באמצעות הסדר תשלומים דו-חודשי. בפועל שילם משרד הביטחון את רוב תשלומי הארנונה בשנים 2001-2004, למרבית הרשויות המקומיות שנבדקו, רק במחצית השנייה של השנה. עוד נמצא, כי מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו לא חייבו את משרד הביטחון בתשלומי ריבית והצמדה כחוק.

אגרות והיטלי פיתוח

1. אגרות והיטלי פיתוח הם תשלומי חובה חד-פעמיים בדרך כלל, שנועדו לממן את התקנתן או רכישתן של מערכות תשתיות מוניציפליות. מדובר בעיקר במערכות ביוב (ביבים לסוגיהם ומכוני טיהור), מערכות מים (צינורות להובלת מים ומתקנים נוספים כגון: בארות, מכוני שאיבה וכיו"ב), רחובות ציבוריים (כבישים, מדרכות, רחובות משולבים ושאר נתיבי גישה ומעבר הנסללים על ידי הרשות המקומית), ומערכות תיעול וניקוז שתפקידם לנקז את המים ולהזרימם במערכת הובלה מסודרת כדי למנוע הצפות.

פקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות והאזוריות מסמיכים את הרשויות המקומיות לגבות אגרות והיטלים לצורך מימון עלותן של מערכות התשתית המוניציפאליות. בחוקי העזר העירוניים נקבעו הוראות המסדירות את התשלום למימון עלות העבודות.

בחוק הרשויות המקומיות (ביוב), תשכ"ב-1962 (להלן - חוק הביוב) נקבע, כי "לעניין חוק זה דין המדינה כדין בעל נכס או מחזיק אחר". ועל פי חוק זה חייבת המדינה, ככל בעל נכס אחר, בהיטל ביוב ובאגרת ביוב.

בחוק לתיקון דיני רשויות מקומיות (חיוב המדינה בסלילת רחובות), תשכ"ב-1962 נקבע, כי "מועצת רשות מקומית רשאית להכריז, כי רחוב פלוני או כביש פלוני הם ציבוריים; הכריזה כך, יהיה דין המדינה, לעניין חובת סלילתו או סלילת המדרכה שלו, על פי חוק-עזר שהותקן כדין על-ידי אותה רשות, כדין בעל נכס, אלא שלא תהא חייבת לשלם קנס על פי אותו חוק-עזר."

בשנת 1968 הנחה היועץ המשפטי לממשלה בנושא "חיוב המדינה בתשלום אגרות לרשויות מקומיות", כי "המדינה חייבת לשלם לרשות המקומית את כל התשלומים עבור שירותים שכל

33 תשלום פיגורים מוגדר בחוק כך: "ריבית צמודה בשיעור של 0.75% לחודש או בשיעור אחר כפי שקבעו שר הפנים ושר האוצר ממועד החיוב בתשלום החובה עד יום שילומו, בהוספה או בהפחתה של הפרשי הצמדה". "הפרשי הצמדה לעניין ארנונה כללית המשלמת בפיגור - עדכון הארנונה לפי שיעור השינוי מן המדד שפורסם לפני מועד החיוב עד המדד שפורסם סמוך לפני יום התשלום".

בעל רכוש חייב לשלם לה בגין רכושו ... אם לדעת משרד ממשלתי זה או אחר האגרות הנתבעות על ידי רשות מקומית הן גבוהות למעלה מן המידה, הדרך היחידה והנכונה ללכת בה היא לפנות למשרד הפנים ולשכנעו כי אגרות אלה אין לאשרן. אך אם האגרות כשרות וראויות הן בשביל האזרח, כי אז כשרות וראויות הן גם למדינה, ואין לה למדינה להפלות עצמה לטובה.³⁴

בחוות דעת שנתן המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ביוני 1998 בנושא "סע' 42 לפק' הפרשנות: חיוב המדינה באגרת שילוט לרשות מקומית" נכתב, כי בבסיס הנחייתו האמורה של היועץ המשפטי לממשלה עומד, לצד העיקרון של מניעת "עשיית עושר ולא במשפט", גם עקרון השוויון. בסיכום חוות הדעת נכתב, כי המגמה הכללית, הן בחקיקה והן בפסיקה, היא צמצום החסינות המוקנית למדינה, רק למקרים שבהם קיימת הצדקה עניינית לחסינות זו, וכך גם עולה מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה הקובעת במפורש, כי המדינה חייבת לשלם לרשות מקומית כל תשלום עבור שירות שהיא מקבלת.

לגבי השאלה עד מתי ניתן לגבות היטל בגין ביצוע עבודות למערכות תשתיות קבע בית המשפט העליון,³⁵ כי "הפרשנות הרחבה שמציעה העירייה לחוק העזר, שלפיה ניתן לגבות מכוחו היטל סלילת כביש אף זמן רב לאחר סלילתו הושלמה, אינה סבירה ואינה מבטאת את הזיקה הנדרשת בין השירות לבין תשלום החובה, והמהווה תנאי לקיום סמכותה של העירייה לגביית היטל. חשוב לציין, כי פסק הדין איננו קובע כלל נוקשה שלפיו לא ניתן כלל לגבות היטל סלילה לאחר תום הסלילה, וניכר ממנו כי הוא מכיר בתקופת ביניים סבירה לאחר הסלילה שבה הדבר יתאפשר; ואילו שאלת אורכה המדויק של תקופה זו ... הינה שאלה יישומית באופייה, שאינה מצדיקה דיון נוסף ואשר יכולה לשמש נושא להתדיינות עתידיות."

2. נמצא, כי חרף סמכותן לגבות חלק מההיטלים והאגרות, לא הגישו הרשויות המקומיות, במשך השנים, דרישות תשלום למשרד הביטחון. רק בסוף שנת 2002 החלו חלק מהרשויות המקומיות לתבוע ממשרד הביטחון תשלום עבור אגרות והיטלים שונים. דרישות התשלום הוגשו עבור מחנות חדשים או מבנים חדשים בתוך מחנות קיימים, וכן עבור מחנות ומבנים שניבנו לפני שנים (לעתים שנים רבות), וחוברו אז לתשתיות מוניציפליות.

הועלה, כי עד חודש פברואר 2005 פנו 23 רשויות מקומיות בדרישה לתשלום אגרות והיטלים, בסך מצטבר של כ-554 מיליוני ש"ח. מדובר בעיקר בדרישה לתשלום היטל סלילת כבישים ומדרכות, ובמידה פחותה - בהיטל ביוב, ובמידה פחותה בהרבה - גם בהיטל תיעול ובאגרת הנחת צינורות.

נמצא, כי הדרישות בסכומים הגבוהים ביותר הוגשו על ידי עיריית פתח תקווה - כ-180 מיליון ש"ח (מזה כ-134 מיליון ש"ח בגין היטל סלילת כבישים ומדרכות); עיריית ראשון לציון - כ-101 מיליון ש"ח (מזה כ-74 מיליון ש"ח היטל סלילת כבישים ומדרכות) ועיריית תל אביב-יפו - כ-70 מיליון ש"ח (מזה 22 מיליון ש"ח - היטל סלילת כבישים ומדרכות).

הועלה, כי עיקר הדרישות (כ-460 מיליוני ש"ח), הוגשו בגין מחנות קיימים ובגין בנייה שהסתיימה לפני שנים. יצוין, כי דרישות התשלום של הרשויות המקומיות היו כלליות, ללא מידע מפורט אודות העבודות שבוצעו, כמו: ציון הרחובות שבהם בוצעו העבודות, עלותן ומועדי הביצוע. גם באמו"ן לא נמצאו נתונים מפורטים, שמהם ניתן לדעת לגבי כל דרישה מתי בוצעו עבודות הבנייה, שבגינן נדרשים הסכומים לתשלום; לפיכך לא היו בידי משרד הביטחון הכלים שיאפשרו לקיים בקרה על פרטי הדרישות שקיבלו.

3. באפריל 2004 התקיים במשרד הביטחון דיון בנושא דרישת הרשויות המקומיות לתשלום אגרות והיטלים. בדיון השתתפו נציגי הלשכה המשפטית של מערכת הביטחון, אמו"ן, אגף הכספים במשרד הביטחון, אט"ל, חיל האוויר ומפקדת זרוע היבשה. מטרת הדיון הייתה לגבש עמדה עקרונית לגבי תשלום ההיטלים. בדיון הוחלט כלהלן: הנושא כולו יוצג בפני מנכ"ל משרד הביטחון לשם קבלת החלטה עקרונית; אם יחליט המנכ"ל לאשר תשלום בגין היטלים, יומלץ להקים צוותי עבודה משותפים עם רשויות מקומיות "ולדון עימם בכלל הנושאים כגון: ארנונה, פינוי אשפה, היטלים וכו', דבר העשוי

34 הנחיה זו של היועץ המשפטי לממשלה הוסרה בינתיים מקובץ ההנחיות של היועץ. בדף הסבר לשימוש בקובץ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מאוקטובר 2003, נכתב בנוגע להנחיות שהוסרו מהקובץ, כי אין להתייחס להנחיות אלו לאחר הסרתן מהקובץ, אולם אין מניעה מאזכורן של הנחיות אלו והן בבחינת חוות דעת.

35 דנ"א 10197/02 עיריית ירושלים נ' אל עמי - ייזום השקעות ובנייה בע"מ (פורסם בתקדין). עיריית ירושלים ביקשה לקיים דיון נוסף בפסק דינו של בית המשפט העליון ובו נדחה ערעורה על פסק-דינו של בית המשפט המחוזי, אשר ביטל חיוב בהיטל סלילה שהטילה העירייה, משום חלוף זמן רב לאחר תום פעולות הסלילה; העירייה דרשה ב-1999 תשלום בגין עבודות סלילה שהסתיימו בסוף שנות ה-80.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

להזויל עלויות". עוד הוחלט, כי תיבחן אפשרות של חקיקה שתפטור את המדינה מתשלום היטלים, או לחילופין תאפשר תשלום חלקי כדוגמת הארנונה; ייבדק נושא פיתוח התשתיות במהלך פינוי מחנות לשם הקמת מחנות חדשים, ותיבחן העסקת חברת ייעוץ.

עד מועד סיכום הביקורת, בנובמבר 2005, לא שילם משרד הביטחון תשלומי אגרות היטלים לרשויות המקומיות. כמו כן לא קיבל משרד הביטחון כל החלטה עקרונית בנושא, כפי שנקבע בדיון האמור מאפריל 2004. עוד הועלה, כי בספרי תקציב משרד הביטחון לשנים 2004 ו-2005 לא תוקצבו סכומים כלשהם עבור תשלומי אגרות היטלים.

4. חלק מהרשויות המקומיות התקשרו עם חברות מדידה או עם משרדי עורכי דין, לצורך איסוף מידע על בנייה ועבודות פיתוח שבוצעו במחנות צה"ל ובמתקנים של משרד הביטחון, כדי לאתר חיובים בהיטלי פיתוח, ולרכז את הטיפול המשפטי נגד משרד הביטחון. להלן דוגמה:

עיריית רמת השרון התקשרה באוקטובר 2003 עם חברת מדידה ועם עורך דין לצורך "עריכת מדידה פיקוח וסקר ואיתור חיוב בהיטלי פיתוח, תשלומי חובה, תשלומי השתתפות ואגרות של בסיס צה"ל באזור העירייה". בחוזה נקבע, כי חברת המדידה ועורך הדין יכינו את החומר הדרוש לצורך הוצאת הודעות חיוב למשרד הביטחון וירכזו את הטיפול המשפטי, לרבות ייצוג העירייה, בהליכים משפטיים בכל הערכאות.

עוד נקבע בחוזה, כי התמורה לחברת המדידה ולעורך הדין תהיה יחסית לגובה התשלומים שיתקבלו ממשרד הביטחון בגין היטלי פיתוח ואגרות, כמפורט להלן: עד תקבול בסך 1.5 מיליון ש"ח תשולם עמלה של 21.6% (+ מע"מ); מ-1.5 מיליון ש"ח ועד 3 מיליון ש"ח תשולם עמלה של 16.2% (+ מע"מ); מעל 3 מיליון ש"ח תשולם עמלה של 13.5% (+ מע"מ).

במשרדי העירייה לא נמצא תיעוד שיסביר מה היו שיקולי העירייה לקבוע הסדר תמורה כאמור, ולא על פי שכר טרחה לפי שעות עבודה הנהוג אף הוא במקרים כאלה. יצוין, כי עד למועד סיום הביקורת, טרם שולם לחברת המדידות ולעורך הדין שכר כלשהו, שכן משרד הביטחון לא העביר לעירייה תשלומים כלשהם.

עיריית רמת השרון הסבירה, כי במשך שנה וחצי התנהל משא ומתן עם חברת המדידה ו"לאחר התלבטויות רבות ובדיקת הנושא הן ברמת מקבלי החלטות הנבחרים והן ברמה המקצועית של

בכירי העירייה הוחלט לחתום על הסכם כזה. אין ולא קיים הסכם לפי שעות עבודה בנושא כזה המהווה רעיון שלא יושם עד היום בשום רשות. עד היום הושקעו מאות שעות באיסוף חומר, עריכת מסמכים משפטיים, תכתובות ופגישות רבות, כולל עם משרד הביטחון. לא ברור האם, מתי ובאיזה ערכאות יוכרעו דרישות אלו ולכן לא היה מקום לחתום על הסכם כזה על פי שעות עבודה."

I

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הביטחון, כי הימנעותו מקבלת החלטות חד-משמעיות והתעלמותו מדרישות הרשויות המקומיות בנושא מאז סוף שנת 2002 היו לא ראויות, ובוודאי שאינן תורמות לפתרון הבעיה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הביטחון בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, להתוות מדיניות ברורה ואחידה בנושא ההיטלים, בטרם יצטרפו רשויות מקומיות רבות אחרות לתביעות משפטיות נגד משרד הביטחון. מאבקים משפטיים כאלה יכולים להימשך שנים, ויהיה צורך להזרים סכומי עתק למימון מתוך הקופה הציבורית המדולדלת.

אגרת ביוב

אגרת ביוב מיועדת למימון האחזקה השוטפת של מערכת הביוב ומוטלת מדי תקופה על המחזיקים בנכס. האגרה המוסדרת והמעוגנת בחוק הביוב, נקבעת ומחושבת בדרך כלל, על ידי הרשויות המקומיות לפי תעריף קבוע למ"ק שופכין, המתבסס על כמות המים שנצרכה בנכס המחוייב בה.

ארבע מועצות אזוריות שנבדקו (גזר, גן-רווה, מגידו ומרום הגליל) ביצעו, בשנים 2003-1996, עבודות פיתוח ובהן הקמת קווי ביוב ומאגר איסוף, לצורך חיבור חלק ממחנות הצבא שבתחומן למערכת הביוב שלהן.

בתום ביצוע העבודות נחתמו הסכמים בין המועצות האזוריות האמורות ובין משרד הביטחון ובהם נקבע, בין היתר, כי משרד הביטחון ישלם להן אגרת ביוב שנתית. הבדיקה העלתה, כי לא נקבע תשלום של 100% מן הסכום שצוין בתעריף חוק העזר המקומי לאף אחת מהמועצות האזוריות האמורות, אלא רק סכום מופחת כלהלן: בהסכם עם המועצה האזורית גזר נקבע, שיועברו תשלומים בשיעור 70% בלבד מכמות המים שצורך אחד הבסיסים שבתחום שיפוטה, על פי קריאת מד המים שהותקן בו; בהסכם עם המועצה האזורית באר טוביה נקבע, כי ישולמו לה רק 62% מתעריף אגרת הביוב למ"ק, לפי כמות צריכת המים באחד הבסיסים שבתחום שיפוטה. עם המועצה האזורית מרום הגליל סוכם, כי תשולם אגרת ביוב עבור אחד המחנות שבתחום שיפוטה לפי תעריף של 51.2% מתעריף החיוב המלא, ואילו עם המועצה האזורית מגידו נקבע בהסכם, כי משרד הביטחון ישלם אגרת ביוב עבור אחד המחנות שבתחום שיפוטה שאליו חוברה מערכת הביוב בשיעור 42% בלבד מכמות צריכת המים. בידי כל המועצות האזוריות האלה לא היה תיעוד

שיסביר מהם אמות המידה והתחשיבים שלפיהם נקבע למשרד הביטחון חיוב מופחת בהשוואה לכל שאר החייבים.

המועצה האזורית מגידו הסבירה, כי ההסכם שהושג הוא תוצאה של התדיינות ארוכה בין שותפים בלתי שווים. למועצה היה אינטרס שהמחנה יחובר למערכת ביוב מסודרת, מאחר ומערכות הביוב שלו היו מטרד קשה במשך שנים. כדי לקדם את החיבור נאלצה המועצה להתפשר על תשלומי האגרה.

משרד הביטחון מסר בנובמבר 2005, כי אופן צריכת המים במחנות צה"ל שונה בהתאם לסוג הבסיס. בסיסי יחידות מבצעיות "מוציאים" מים מהמחנות במיכליות, נגררים וכו' ומימיהם אינם זורמים למערכת הביוב. על כן נחתמו עבורם הסכמים מיוחדים לתשלום מופחת של אגרות המים.

עוד הועלה בבדיקה, כי משרד הביטחון מסר את נתוני קריאת מדי המים שעליהם התבסס החיוב בחלק מהמועצות האזוריות האלה, בלי שקוראי מדי המים שלהן יוכלו לבדוק אותם. המועצות האזוריות האמורות גם לא התקינו מונה למדידת השפכים שיוצאים מן המחנות, כדי שניתן יהיה לחייב לפי כמויות השפכים הזורמים במחנות המחוברים לרשת הביוב האזורית. המועצות האזוריות גם לא דרשו התקנת מונה כזה בהסכם שנחתם עם משרד הביטחון. משרד מבקר המדינה העיר, כי דרוש מונה כזה כיוון שכמות השפכים אינה תואמת את כמות המים שסופקו למחנה, משום שלשפכים נוספים מרכיבים אחרים מלבד המים, ומצד שני חלק מהמים שסופקו אינם מוחזרים בשפכים. בעקבות הערות הביקורת, ציינה המועצה האזורית באר טוביה, כי תתקין מד שפכים לפי הנחיות מהנדס המועצה, וקריאתו תיעשה על ידי עובד המועצה. לאחר התקנתו יחוייב משרד הביטחון באגרת ביוב בהתאם לחוק העזר.

משרד הביטחון מסר בנובמבר 2005, כי בכל מקום שהרשות המקומית מעוניינת במד ביוב, אין המשרד מתנגד לכך.

עוד נמצא, כי משרד הביטחון לא שילם למועצה האזורית מרום הגליל סכומים כלשהם בגין אגרת ביוב עבור אחד המחנות שחובר לרשת הביוב האזורית. המועצה הפנתה אליו דרישה אחת לתשלום ביוני 2002, אך לא חזרה על כך פעם נוספת. בתיקי המועצה גם לא נמצא תיעוד שממנו ניתן ללמוד אם שולם היטל ביוב בגין חיבור המחנה למערכת הביוב האזורית.

לגבי המועצה האזורית גזר העלתה הבדיקה, כי למועצה לא שולמה אגרת ביוב בגין חודשים אוקטובר-נובמבר 2001, ספטמבר-דצמבר 2002, ינואר 2003 ויולי-דצמבר 2003. עד מועד סיום הביקורת טרם הוציאה המועצה חיוב למשרד הביטחון גם עבור אגרת הביוב לשנת 2004, ומשרד הביטחון לא העביר כל תשלום לשנה זו. יתרה מזו, המועצה גם לא ידעה (עד שצוות הביקורת הסב את תשומת לבו), כי לא שולם לה כלל בגין החודשים שפורטו לעיל.

עוד הועלה, כי בתיקי המועצה האזורית גזר לא נמצא תיעוד המסביר מדוע לא נגבה היטל ממשרד הביטחון בתמורה לחיבור מחנה ביל"ו למערכת הביוב האזורית. כמו כן לא נעשה תחשיב כמה עלו עבודות ההקמה של הקווים.

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ

למועצה האזורית באר טוביה שילם משרד הביטחון בשנת 1999, בתמורה לחיבור אחד הבסיסים שבתחומה למערכת הביוב האזורית בשנת 1995, סכום חד-פעמי בסך 5.5 מיליון ש"ח, אך בתיקי המועצה לא נמצא התחשיב שעל פיו נקבע התשלום הנ"ל.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות גזר, גן-רווה, מגידו ומרום הגליל, כי ההנחות שהעניקו למשרד הביטחון בתשלום אגרת הביוב ניתנו שלא כדין.

O

נושא גביית תשלומי הארנונה עבור נכסי משרד הביטחון מוסדר בהוראות הדין המפורטות בפקודת הפיטורין, בחוק ההסדרים ובצווי הארנונה של הרשויות המקומיות בישראל. משרד הביטחון והרשויות המקומיות פעלו בתחום זה במשך שנים שלא על פי הוראות הדין, תוך קבלת החלטות וביצוע פעולות אשר אינן עולות בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין. האחריות לכך מוטלת בין היתר גם על משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד המשפטים שלא נקטו פעולות ממשיות שהיה בהן כדי להביא לשינוי יסודי באופן ההתנהלות.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד המשפטים לפעול כדי להביא לשינוי יסודי באופן שבו מתנהל הטיפול בנושא זה על ידי משרד הביטחון והרשויות המקומיות, וכדי להבטיח כי גביית מס הארנונה תיעשה על פי הוראות הדין. בתוך כך יש מקום לבחון מחדש את כל מערכת ההסדרים שסוכמו בין הרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון.

להלן פירוט ההמלצות העיקריות:

1. על משרד הפנים ומשרד האוצר לקיים בחינה מקיפה של ההכרה ברשויות המקומיות כיישובי עולים, ולפעול לתיקון המצב שבו במקרים רבים אין כל הצדקה, לפי מצבן הכלכלי של הרשויות ומספר העולים המתגוררים בהן, להמשיך להכיר בהן כיישובי עולים. לצורך זה יש לנתח את הנתונים הכספיים והדמוגרפיים של כל הרשויות המקומיות בארץ, לבטל את ההכרה בחלק מהן ולהכריז על רשויות מקומיות אחרות, שהן באמת יישובי עולים, ככאלה.

2. האופן שבו סיווג רשויות מקומיות מבנים ומתקנים במחנות צה"ל שבתחומם, לא עלה תמיד בקנה אחד עם הוראות הדין. על הרשויות המקומיות לוודא כי כל הנכסים במחנות צה"ל ובמתקניו יסווגו עפ"י הסוגים הקיימים בצו הארנונה, שהם המתאימים ביותר לשימוש שנעשה בנכס; כמו כן עליהן למחוק מצווי הארנונה כל סוג מיוחד שנקבע לנכסי צה"ל או למשרד הביטחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, לצורך הסדרה נאותה של סיווג נכסי משרד הביטחון על משרד הפנים ומשרד האוצר, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, לגבש הנחיות שיגדירו את השימושים העיקריים הנעשים במבנים, במתקנים ובקרקעות שבמחנות צה"ל, ויתאימו אותם לסוגים המצויים בתקנות ההסדרים, ולצווי הארנונה של הרשויות המקומיות. קביעת הנחיות אלו אמורה להבטיח, שמבנים ומתקנים יוגדרו באופן הולם ואחיד, ושלא יינתן סיווג אחר למבנים ומתקנים דומים בבסיסים שונים.

3. על משרד ראש הממשלה להשלים את העשייה שהחלה באוקטובר 1997 להסדרת נושא תשלום הארנונה עבור מתקנים מבצעיים (כגון: מוצבים ומחסני תחמושת), ולגבש הסדר שעל פיו יפעלו משרד הביטחון והרשויות המקומיות. כל זמן שנושא זה לא יוסדר כאמור מחויב משרד הביטחון לשלם ארנונה עבור כל הנכסים הללו.

4. חיובו של משרד הביטחון בתשלומי ארנונה עבור שטחי קרקע של מחנות צה"ל נעשה, במקרים רבים, שלא על יסוד הוראות החוק שנקבעו בעניין זה, ולמעשה שטחי הקרקע שחויבו בתשלום קטנים במידה ניכרת מהשטחים שהיו אמורים להיות מחויבים אילו היה נעשה החיוב לפי אמות המידה שנקבעו בדין ובפסיקה.

נתונים מהימנים ומפורטים על שטחי הקרקע שבמחנות ועל השימוש שנעשה בהם הם תנאי בסיסי להסדרת הנושא; על משרד הביטחון להבטיח כי נתונים אלו יהיו בידי כל הרשויות המקומיות שבתחומן מצויים מחנות צה"ל. כמו כן על משרד הפנים, משרד הביטחון והרשויות המקומיות להבטיח כי ההסכמות לחיוב שטחי קרקע בתשלומי ארנונה לא ישקפו תוצאה מאולצת של הליכי משא ומתן, אלא יושתתו אך ורק על הכרעות משפטיות שיוסכמו על פי אמות המידה לסיווג קרקע כקרקע תפוסה.

5. יש לקיים ברור יסודי באופן הטיפול במחלוקות שהתגלעו בין הרשויות המקומיות ובין משרד הביטחון בנושא גביית תשלומי הארנונה. השימוש הנרחב שנעשה בדרך של התמקחות במשא ומתן שניהלו רשויות מקומיות עם משרד הביטחון על מחיקת חובות, וגיבוש הסדרים שנעשו על דעת הרשויות בלבד, אינו עולה בקנה אחד עם הדינים המסדירים תחומים אלה. דינים אלו הותירו בידי הרשויות המקומיות רק מרווח צר ומצומצם ביותר לשיקול דעת עצמאי בקביעת ארנונה ובויתור על חובות. משא ומתן שאינו מתבסס על עקרונות מנחים כלליים ועל מרווח מוגדר לשיקול דעת, מוביל לחוסר שוויון בהחלטות, להיעדר שקיפות ולאפליה בין רשויות מקומיות. מלבד זאת פוגעת קביעת הסדרים באופן זה גם באינטרסים הציבוריים ובקופות הרשויות המקומיות.

העובדה שהליך הברור המוקדם לא הצליח ליישב את רוב המחלוקות שהתעוררו בשנים האחרונות, מצביעה על הצורך, שמשרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה יציעו הסדר או הליך חלופי, יעיל יותר, לרשויות המקומיות, למשרד הביטחון ולמשרד ממשלה אחרים, שיהיה בו כדי לסייע סיוע של ממש ביישוב המחלוקות ביניהם. ביסוד מרבית המחלוקות עומדות סוגיות משפטיות עקרוניות שיש להן השפעות נרחבות על רשויות מקומיות רבות. מכאן שיש מקום שסוגיות אלו יובאו להכרעת הדרגים הבכירים ביותר במשרד הפנים ואצל היועץ המשפטי לממשלה, כדי שאלו יכריעו הכרעות מחייבות שינחו כיצד לנהוג במקרים דומים הנוגעים לרשויות מקומיות אחרות.

6. לדעת משרד מבקר המדינה אין מקום לאיסור הגורף שהטיל משרד הביטחון על כניסת מודדים מטעם הרשויות המקומיות כדי לערוך מדידות במחנות צה"ל. על משרד הפנים ומשרד הביטחון לבחון אפשרות לתת הכשר ביטחוני לקבוצה של מודדים אזרחיים, שמתוכם יוכלו הרשויות המקומיות לבחור מודד שיבצע עבורן את המדידות. בדרך זו יוכלו לקבוע חיובי ארנונה המבוססים על נתוני שטח מדויקים ועדכניים. במקרים מועטים בלבד שבהם מתקיימת פעילות מסווגת במיוחד תיעשה המדידה, באופן חריג ובהקדם האפשרי, על ידי מודדים של משרד הביטחון ללא קשר להסדרת הטיפול כאמור.

7. על הרשויות המקומיות להוציא למשרד הביטחון הודעות חיוב על כל תשלום ארנונה. זהו שלב הכרחי וחיוני בהליכי גביית מסים עירוניים, והוא אמצעי מעקב חשוב לבדיקת מועדי תשלומי הארנונה, ולבקרת שינויים החלים בנתונים הבסיסיים שעל פיהם נעשה החיוב הראשוני.

8. על הרשויות המקומיות לפעול על פי הוראות הדין בעניין מתן הנחות למשרד הביטחון ויותר על תשלומי ריבית והצמדה בגין איחורים בתשלום.

9. הוראות החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה לגבי תשלום היטלים אינן מאפשרות למשרד הביטחון להמשיך ולהתעלם מדרישות הרשויות המקומיות כפי שעשו מאז סוף שנת 2002. על משרד הביטחון, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, להתוות מדיניות ברורה ואחידה בנושא ההיטלים, בטרם יצטרפו רשויות מקומיות רבות אחרות לתביעות משפטיות נגד משרד הביטחון. מאבקים משפטיים כאלה יכולים להימשך שנים, שבהן תידרש הקופה הציבורית המדולדלת להזרים למימון סכומי עתק.