

גביית ארנונה מגופים ציבוריים

תקציר

בשנת 2003 הוטלה לראשונה החובה לשלם ארנונה על נכסים שגופים ציבוריים מחזיקים. חובה זו הוטלה, בין היתר, על מוסדות להשכלה גבוהה, על בתי חולים ועל מוסדות דת ושיבות. מאז שנת 2006 נדרשו הגופים הציבוריים לשלם בעבור הנכסים שבשימושם 33% מהשיעור שנקבע בצווי הארנונה של הרשויות המקומיות.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2005-מאי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולן של הרשויות המקומיות בנושא גביית הארנונה מגופים ציבוריים. הבדיקה נעשתה בתשע רשויות מקומיות: בעיריות אריאל, אשקלון, באר שבע, ירושלים, לוד ורמת גן, במועצה המקומית באר יעקב ובמועצות האזוריות עמק הירדן ועמק יזרעאל. במסגרת זו נבדק אופן הטיפול של הרשויות האמורות בגביית הארנונה ממוסדות להשכלה גבוהה, מבתי חולים, ממועצות דתיות, מישיבות ומכוללים, מבתי עלמין, ממוזיאון וממבנה של ההסתדרות הכללית.

נבדקו בעיקר הנושאים האלה: המידע שעליו מתבססות הרשויות המקומיות לצורך חיוב הגופים הציבוריים בארנונה; אופן הסיווג של נכסי הגופים הציבוריים; הסדרי חיוב מיוחדים שסוכמו בין רשויות מקומיות ובין גופים ציבוריים; וחייב הגופים הציבוריים בתשלומי הארנונה.

עיקרי הממצאים

הממצאים שפורטו בדוח זה מעידים שאופן טיפולן של הרשויות המקומיות שנבדקו בגביית הארנונה מגופים ציבוריים היה לקוי מאוד. נמצאו ליקויים חמורים בנוגע למידע שעליו התבססו הודעות החיוב, לפעולות החיוב ולגביית התשלומים. בשל השפעתם הניכרת של הממצאים שהועלו על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות שנבדקו נדרשת גם מעורבותו של משרד הפנים לצורך הסדרת הפעולות של הרשויות המקומיות בנושא.

1. נמצא שרשויות מקומיות לא חייבו גופים ציבוריים בארנונה בגין מבנים וקרקות בהיקף של אלפי מ"ר החייבים בתשלום.

2. מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו, ושבתחומיהן נמצאים נכסים של גופים ציבוריים, לא מדדו את שטחי הנכסים, וחייבו את הגופים הללו בעיקר על סמך מסמכי תכנון ובנייה (תכניות, היתרי בנייה ומפות) שחלק מהם היו ישנים.

3. האופן שבו סיווגו חלק מהרשויות המקומיות מבנים וקרקות של הגופים הציבוריים שבתחומן לא תמיד עלה בקנה אחד עם ההוראות המחייבות.

מדובר, בין היתר, בסיווג נכסים שלא על פי השימוש המתאים ביותר המצוין בצו הארנונה שלהם, או שלא על פי סיווג המצוין בצו הארנונה של הרשות המקומית.

4. חרף העובדה שנקבעו נורמות חוקיות בדבר חיוב בתשלומי ארנונה, חלק מהגופים הציבוריים חויבו בתשלומי ארנונה לפי הסדרים שנעשו ביניהם ובין הרשויות המקומיות. רוב ההסדרים האלה לא הושתתו על מידע מדויק בדבר גודל הנכסים והשימוש שנעשה בהם. ביסוס חיובים על הסדרים כאלה מוביל בדרך כלל להקטנת החיובים.

5. לפי ההוראות הקיימות יש פער בין שיעור החיוב של בתי החולים הממשלתיים לבין שיעור החיוב של בתי החולים של קופות החולים. יש מקום לבחון את הפער האמור, שכן גופים אלו נותנים שירותים דומים והשימוש הנעשה בנכסיהם דומה.

6. עיריית ירושלים לא עשתה במהלך השנים האחרונות פעולות כלשהן כדי לגבות מהישיבות הגבוהות ומהכוללים החייבים לשלם ארנונה את חובם המצטבר, שהסתכם בסוף שנת 2005 בכ-26 מיליון ש"ח (כולל הפרשי הצמדה וריבית). עיריית באר שבע לא חייבה כלל בארנונה את כל 22 הישיבות הגבוהות והכוללים שבתחום שיפוטה.



מבוא

בפקודת מס' העירייה ומס' הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן - פקודת הפיטורין), פורטו סוגי נכסים, בניינים וקרקע תפוסה¹ הפטורים מתשלום ארנונה. בתיקון משנת 2002 לפקודת הפיטורין (להלן - תיקון מס' 10)² הוטלה ארנונה בשיעור מופחת על רשימה של נכסים ובניינים ציבוריים³. להלן שיעורי התשלום שנקבעו

- 1 "קרקע תפוסה" הוגדרה בפקודת העיריות [נוסח חדש]: "כל קרקע שבתחום העירייה שאינה אדמה חקלאית, שמשמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בנין".
- 2 תיקון מס' 10 פורסם ב-29.12.02 בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002. שיעורי המס נקבעו בהתחשב בסוגי הנכסים ובתעריפים הנהוגים ברשות המקומית. בתיקון מס' 10 נקבע כי בשנים 2003-2005 לא תשולם בשל נכסים הפטורים חלקית מארנונה אגרת סילוק אשפה או כל אגרה אחרת שיש לה זיקה לפטור מהארנונה ובלבד שסכום הארנונה שישולם לא יפחת מסכום האגרה ששולמה לרשות המקומית בשל אותו נכס בשנים שקדמו לתשלום; החל בשנת 2006 לא תשולם אגרה בשל נכסים הפטורים חלקית מארנונה. עוד נקבע בתיקון כי באין ברשות המקומית סיווג מתאים לנכס או סיווג דומה לו, תוטל על הנכסים האמורים ארנונה בשיעורים המפורטים להלן, שיחושבו לפי תעריף הארנונה הנמוך ביותר שהרשות המקומית משלמת בעבור בניין או קרקע, כמפורט להלן: בשנת 2003 - 12% מתעריף זה; בשנת 2004 - 30%; בשנת 2005 - 48%; ומשנת 2006 ואילך - 66%.
- 3 ואלה הנכסים: 1. בית כנסת, כנסייה, מסגד או בית תפילה אחר (בתיקון נקבע שהפטור מארנונה יחול רק על השטח המשמש לצורכי תפילה ואין בו פעילות עסקית); 2. מקווה; 3. מוסד חינוך מוכר ובית ספר שלומדים או מתחנכים בו באופן שיטתי

בתיקון: בשנת 2003 - 6% מסכום החיוב המלא; בשנת 2004 - 15%; בשנת 2005 - 24%; ומשנת 2006 ואילך - 33%.

בחודשים נובמבר 2005-מאי 2006 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולן של הרשויות המקומיות בנושא גביית הארנונה מגופים ציבוריים. הבדיקה נעשתה בתשע רשויות מקומיות: בעיריות אריאל, אשקלון, באר שבע, ירושלים, לוד ורמת גן, במועצה המקומית באר יעקב ובמועצות האזוריות עמק הירדן ועמק יזרעאל. במסגרת זו נבדקה גביית הארנונה ממוסדות להשכלה גבוהה, מבתי חולים⁴, ממועצות דתיות, משיבות ומכוללים, מבתי עלמין, ממוזיאון וממבנה של ההסתדרות הכללית.

נבדקו בעיקר הנושאים האלה: המידע שהרשויות המקומיות מתבססות עליו לצורך חיוב הגופים הציבוריים בארנונה; אופן הסיווג של נכסי הגופים הללו; הסדרי חיוב מיוחדים שסוכמו בין רשויות מקומיות ובין הגופים הללו; וחיוב גופים כאמור בתשלומי הארנונה.

גביית ארנונה ממוסדות להשכלה גבוהה

למוסדות להשכלה גבוהה ניתן בעבר פטור מארנונה מכוח סעיף 5(י) לפקודת הפיטורין, הקובע כי ינתן פטור מארנונה ל"כל רכוש (לרבות רכוש המדינה) שמוסד-מתנדב לשירות הציבור משתמש בו אך ורק לשירות הציבור, בתנאי שאותו מוסד יתאשר ע"י שר הפנים לצורך פיטורין עפ"י סעיף זה". בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 1999 פורטו 13 אמות מידה למתן פטור מארנונה למוסדות להשכלה גבוהה לפי סעיף 5(י) לפקודת הפיטורין.

בתיקון מס' 10 הוטלה לראשונה חובת תשלום ארנונה, בשיעור מופחת, גם על מוסדות להשכלה גבוהה שהיו עד אז פטורים מארנונה.

בעקבות פסיקה של בג"ץ מפברואר 2003⁵, שהורה למדינה לקבוע אמות מידה עדכניות, הוסיף משרד הפנים בחוזר מנכ"ל המשרד מאפריל 2004 עוד שתי אמות מידה למתן הפטור, כלהלן:

"(1) המוסד הוא מוסד מוכר להשכלה גבוהה כמשמעותו בסעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, או מוסד הפועל בהיתר או

יותר מעשרה תלמידים, ושניתן בו חינוך גן ילדים, חינוך יסודי וחינוך על-יסודי לתלמידים עד גיל 18, אם אינו פועל למטרות רווח (בתיקון נקבע שהפטור מארנונה יחול רק על השטח המשמש לחינוך או ללימוד ואשר אין בו פעילות עסקית); 4. מעון יום;

5. מקלט לנשים מוכות; 6. מעון המספק הגנה וטיפול לילדים ולנערות בסיכון ובמצוקה; 7. מבנה המוחזק בידי תנועת נוער, ובלבד שעיקר שימושו הוא לקיום פעילויות לחניכי אותה תנועה כפי שמקובל לקיימן בתנועות נוער.

4 בעניין גביית ארנונה משלושת המרכזים הרפואיים שבתחום שיפוטה של המועצה המקומית באר יעקב ומהמרכז הרפואי ע"ש ברזילי באשקלון ראו בפרק "גביית ארנונה ממשדי ממשלה ומחברות ממשלתיות".

5 בג"ץ 26/99, בג"ץ 2606/00, עיריית רחובות ו-4 אח' נ' שר הפנים ו-13 אח' (פורסם בתקדין).

באישור המועצה כאמור בסעיף 21א לחוק האמור, שהמדינה משתתפת בתקציבו, שכר הלימוד הנגבה מתלמידיו הוא בהתאם להנחיות הוועדה לתכנון ולתקצוב שליד המועצה להשכלה גבוהה.

(2) הנכסים עליהם יחול הפטור כאמור יהיו אלה המשמשים את המוסד לצרכי לימוד בלבד ובתנאי שלא נעשית בהם פעילות עסקית".

בחוזר האמור נקבע גם נוהל להגשת בקשות לתשלום מופחת של ארנונה. בנוהל נקבע כי על מוסדות המבקשים תשלום מופחת לפי הקריטריונים שנקבעו "לפנות בבקשה, חתומה על ידי מנכ"ל המוסד, או מי שהוא הסמיק, בה יפרט המוסד עמידתו בקריטריונים אלה בצרוף מסמכים ו/או אישורים המעידים על כך". עוד נקבע בנוהל כי בקשה לפטור לפי סעיף 5(י) לפקודת הפיטורין תוגש לממונה על המחוז שהמוסד נמצא בו, בצירוף העתק לרשות המקומית שהמוסד נמצא בתחום שיפוטה.

לשם קבלת הזכאות לתשלום ארנונה בשיעור מופחת נדרש אפוא המוסד להשכלה גבוהה להגיש בקשה למשרד הפנים, וזו אמורה להיבחן על פי אמות המידה שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מ-1999 ומ-2003.

משרד מבקר המדינה בדק את נושא גביית הארנונה מ-14 מוסדות להשכלה גבוהה הנמצאים בתחום שיפוטן של חמש עיריות (ירושלים, באר שבע, אשקלון, רמת גן ואריאל) ושתי מועצות אזוריות (עמק הירדן ועמק יזרעאל). עשרה מהמוסדות הללו עמדו באמות המידה האמורות ולכן הם זכאים לשלם ארנונה מופחתת בשיעורים שנקבעו בתיקון מס' 10, וארבע מוסדות⁶ לא עמדו באמות המידה האמורות ולכן אינם זכאים לכך.

מידע בדבר שטחי המוסדות להשכלה גבוהה

בפקודת העיריות (נוסח חדש) נקבע כי לעניין גביית ארנונה רשאי מי שהוסמך לכך בידי 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 שהוא קנין הפרט ובין שהוא קנין הציבור".

ארבע מהעיריות שנבדקו - עיריות אשקלון, באר שבע, ירושלים ורמת גן - לא מדדו את השטחים של מוסדות להשכלה גבוהה שבתחומיהן, וחייבו את המוסדות לשלם ארנונה בעיקר על פי השטח הרשום בתכניות בנייה, בהיתרי בנייה ובמפות שהיו במחלקת ההנדסה. בעיריית אריאל לא נמצאו נתונים בדבר תוצאות המדידה של נכסי מכללת אריאל. יצוין כי חלק ממסמכי התכנון והבנייה שלפיהם נקבעו סכומי הארנונה שעל מוסדות להשכלה גבוהה לשלם הם ישנים, מקצתם אף מלפני עשרות שנים.

6 האוניברסיטה העברית בירושלים; אוניברסיטת בר אילן ומכללת שנקר בית ספר גבוה להנדסה ולעיצוב ברמת גן; אוניברסיטת בן גוריון בנגב, המכללה האקדמית להנדסה בנגב והמכללה לחינוך ע"ש קיי בבאר שבע; המכללה האקדמית יהודה ושומרון באריאל; המכללה האקדמית עמק יזרעאל; המכללה האקדמית עמק הירדן; והמכללה האקדמית באשקלון.

7 מכללת סנט ג'ורג' בירושלים; מכללת רמת גן ובית הספר הגבוה לאמנויות הבמה בית צבי ברמת גן; המכללה הטכנולוגית באר שבע.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות הללו כי כאשר הן קובעות תשלומי ארנונה על נכסים גדולים כל כך, ששטחיהם עשרות ואף מאות אלפי מ"ר, אל להן להתבסס רק על המידע הקיים במסמכי הבינוי. עליהן לפעול כמיטב יכולתן למדידת הנכסים עצמם, בעיקר משני טעמים: (א) חיוב הארנונה נקבע לפי מכפלת המחיר למ"ר בגודל השטח לפי סוג הנכס. סוג הנכס נקבע לפי השימוש הנעשה בו. סכום הארנונה הסופי ישתנה אפוא בהתאם לשימוש שייקבע. (ב) ייתכנו פערים בין האמור במסמכי הבינוי לבין גודל השטחים המבונים ושטחי הקרקע בפועל.

מוסדות להשכלה גבוהה שהוכרה זכאותם לשלם ארנונה בשיעור מופחת

בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1995 (להלן - חוק ההסדרים), נקבע כי הארנונה תחושב בהתאם "לסוג הנכס, לשימוש ולמקומו". בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000 (להלן - התקנות), נקבעו הגדרות לסוגים שונים של נכסים, כגון משרדים, שירותים ומסחר, תעשייה, מלאכה, מבני מגורים וכיו"ב, ונקבעו להם תעריפים 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: "קביעת סוג הנכס בהתאם לשימוש בו". בפקודת הפיטורין נקבע שאם אין סיווג מתאים - יחול הסיווג המתאים ביותר. להלן הממצאים שהועלו בנושא זה:

עיריית רמת גן

1. אוניברסיטת בר אילן: מתחם האוניברסיטה כולל - על פי בדיקה שעשתה עיריית רמת גן בתחילת שנת 2004 - מבנים ששטחם הכולל כ-150,000 מ"ר, שטחי חנייה בשטח כולל של כ-54,000 מ"ר וקרקע לא מבונה ששטחה יותר מכ-200,000 מ"ר.

(א) הביקורת העלתה שעיריית רמת גן לא חייבה את אוניברסיטת בר אילן בארנונה בגין מרבית השטחים האמורים, כמפורט להלן:

- (1) בשנת 2003 חייבה העירייה את האוניברסיטה בארנונה רק בעבור 7,846 מ"ר (כ-15%) של שטחי חנייה. באותה שנה העירייה לא חייבה את האוניברסיטה בגין השטחים המבונים (כ-150,000 מ"ר), שטחי הקרקע הלא מבונה (למעלה מכ-200,000 מ"ר) ומרבית שטחי החנייה.
- (2) בשנת 2004 לא חייבה העירייה את האוניברסיטה על חלק ניכר משטחי המבנים והקרקע שבתחומה: כמחצית שטחה המבונה של האוניברסיטה, כ-85% משטח החנייה (כ-46,000 מ"ר) וכל שטח הקרקע הלא מבונה (200,000 מ"ר).
- (3) באוקטובר 2005 חתמה העירייה על הסכם עם האוניברסיטה ובו נקבע, בין היתר, כי משנת 2005 ואילך תחויב האוניברסיטה לשלם בעבור 50,000 מ"ר של

מבנים המשמשים אותה לפעילות לימודית, 30,000 מ"ר של מבנים המשמשים למגורים ו-12,846 מ"ר של שטחי חנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן שההסכם האמור משמעותו מתן הנחה לאוניברסיטת בר אילן בשיעור של מאות אלפי ש"ח בשנה, שכן נקבע בו כי העירייה תגבה ארנונה רק בעבור כמחצית משטח המבנים שבאוניברסיטה ובעבור פחות מרבע משטחי החנייה שבתחומה, ולא נקבע בו שעליה לשלם ארנונה עבור שטחי הקרקע הלא מבונה שבשימושה.

(ב) בגין מעונות הסטודנטים שבתחום האוניברסיטה, ששטחם על פי ההסכם 30,000 מ"ר, גבתה העירייה את שיעור הארנונה שנקבע בפקודת הפיטורין (33% משנת 2006 ואילך).

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבוע כללים ברורים בעניין חיוב בארנונה בגין מעונות סטודנטים בכל מוסד להשכלה גבוהה שהוכרה זכאותו לשלם ארנונה בשיעור מופחת. ראוי שמשרדי הפנים והאוצר יפנו לוועדה לרפורמה בנושא הארנונה שהוקמה לפי החלטת הממשלה⁸ בבקשה שתבחן סוגיה זו ותקבע המלצות בעניין.

ביוני 2006 מסרה עיריית רמת גן למשרד מבקר המדינה כי לאחר דיון בהנהלת העירייה הוחלט שבשלוש השנים הבאות תשלם לה אוניברסיטת בר אילן ארנונה לפי הפשרה שהושגה בהסכם האמור משנת 2005, ובגמר ההסכם יובא הנושא לבחינה מחדש; באשר לשטחי הקרקע התפוסה מסרה העירייה כי היא רואה בהם כשטחים ציבוריים ובהם גינות נוי לרשות הציבור (לאו דוקא סטודנטים). ביוני 2007 מסר ראש עיריית רמת גן למשרד מבקר המדינה כי משנת 2008 תפעל העירייה לחייב את האוניברסיטה בעד השטח המבונה, בהתחשב באילוצי ההסכם, וכי העירייה אינה מוצאת לנכון לחייב את האוניברסיטה בעד שטחי הגינון, שכן מדובר בריאות ירוקות שנועדו לכלל הציבור. עוד כתב ראש העירייה בתשובתו כי אל לרשויות המקומיות ולמדינה להכביד את ידן על המוסדות להשכלה גבוהה, שכן כפועל יוצא יעלה שכר הלימוד ויכבד העול המוטל על הסטודנטים.

החלטות שקיבלה עיריית רמת גן בשנים 2003-2006 בנוגע לחיוב אוניברסיטת בר אילן בתשלומי ארנונה פטרו למעשה את האוניברסיטה מתשלום ארנונה בגין מרבית השטחים שעל פי הדין חובה לשלם בגינם. משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית רמת גן, מר צבי בר, כי פעולותיה והחלטותיה של העירייה בנושא זה נעשו שלא לפי הנורמות החוקיות שנקבעו בנוגע לחיוב בתשלומי ארנונה וגרמו להפסד הכנסות בהיקף של מיליוני ש"ח בשנה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי יישום של מדיניות מקלה הנוגעת לגביית מיסים ממוסדות להשכלה גבוהה מחייב עיגון מפורש בהוראות הדין.

8 ב-12.9.06 החליטה הממשלה להטיל על שר הפנים ועל שר האוצר למנות ועדה לרפורמה בנושא הארנונה; הוועדה תגיש את המלצותיה לשני השרים, בתוך 150 יום. בעניין זה ראו גם בפרק "גביית ארנונה ממשרדי ממשלה ומחברות ממשלתיות".

2. מכללת שנקר, בית ספר גבוה להנדסה ולעיצוב (להלן - מכללת שנקר): מכללה זו משתרעת על שטח של כ-19,900 מ"ר, מהם כ-1,600 מ"ר לחנייה ושטחים לא מבונים, המשמשים את ציבור הפוקדים את המכללה ואשר לא חויבו בארנונה. יצוין כי בסוף שנת 2003 מדדה עיריית רמת גן שטחים במכללת שנקר, אולם המדידה לא כללה את שטחי הקרקע הלא מבונים (למעט שטחי החנייה).

ראש עיריית רמת גן מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2007 כי העירייה תחייב את שטחי החנייה בארנונה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן כי יש מקום שתפעל למדידה ולמיפוי השימושים של שטחי הקרקע שבתחום מכללת שנקר, ותחייב אותה בגין אותם השטחים אשר יימצא במדידה שחובה לשלם בגינם ארנונה.

עיריית באר שבע

1. אוניברסיטת בן גוריון בנגב: בשנים האחרונות חייבה עיריית באר שבע את אוניברסיטת בן גוריון בארנונה על פי נתוני שטח שנלקחו מתכניות בנייה ומתרשימים ממחלקת ההנדסה. על פי נתונים אלו סיכמה העירייה שומה ראשונית לאוניברסיטה וחייבה אותה בפברואר 2003 לשלם ארנונה עבור כ-187,000 מ"ר שטח מבונה. בעקבות השגה שהגישה האוניברסיטה במאי אותה שנה, נבדקו החיובים ונוהל משא ומתן שבסופו הוסכם, בין היתר, על הקטנה בכ-45,000 מ"ר של שטח המבנים שהאוניברסיטה תחויב לשלם בגינם ארנונה. עיריית באר שבע מסרה למשרד מבקר המדינה כי הודעת החיוב ששלחה מלכתחילה לאוניברסיטה נערכה באופן מקסימליסטי.

נמצא כי בשנים 2003-2005 חויבה האוניברסיטה לשלם בגין השטחים המבונים לפי תעריף אחיד של 45 ש"ח למ"ר, שאינו קיים כלל בצו המסים של העירייה. השטחים המבונים משמשים לפעילויות מסוגים שונים: פעילות לימודית ומחקרית, משרדים ושטחי תחזוקה.

בשנת 2006 סיווגה העירייה את שטחי המבנים האמורים לשני סוגים: 24% מהם סווגו ל"כיתות לימוד" ו-76% סווגו ל"תעשייה ומלאכה". על פי צו הארנונה של העירייה לשנת 2006, התעריף של כיתות לימוד היה 82.33 ש"ח למ"ר והתעריף של תעשייה ומלאכה הוא כ-36 ש"ח למ"ר. התעריף שקבעה העירייה בשנת 2006 למ"ר היה 46.3 ש"ח, שהוא תעריף ממוצע של שני הסוגים האמורים, אך אינו נקוב בצו הארנונה של העירייה.

נמצא כי סיווג שטחי המבנים לכיתות לימוד (24%) לא התבסס על מידע בדוק בדבר גודל השטחים המשמשים לכיתות לימוד באוניברסיטת בן גוריון, שכן בתכניות הבנייה שעליהן התבסס החיוב אין פירוט של כלל השטחים המשמשים לכיתות לימוד, ואילו העירייה לא עשתה מדידה עדכנית ומדויקת של השטחים.

2. המכללה האקדמית להנדסה בנגב: עיריית באר שבע סיווגה, על פי תכניות בנייה, את כל השטח המבונה שבתחום המכללה להנדסה - 8,482 מ"ר - ל"כיתות לימוד". בתיקי העירייה נמצא פירוט הנוגע לשימוש הנעשה רק בכחצי מהשטח שנבנה לפני שנת 2002.

3. המכללה לחינוך ע"ש קיי (להלן - מכללת קיי): השטח המבונה שבתחום מכללה זו, לפי תכניות הבנייה שבעיריית באר שבע, הוא 14,376 מ"ר. העירייה חייבה את מכללת קיי בארנונה בעבור כל השטח המבונה שבתחומה (על סמך נתונים מתכניות בנייה ומתרשימים) לפי התעריף שנקבע בצו המסים ל"כיתות לימוד". נמצא כי לעירייה לא היו נתונים בעניין השימוש הנעשה בשטחי המכללה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית באר שבע כי עליה לבסס את המידע שיש בידה בקשר למוסדות להשכלה גבוהה שבתחומה כדי להבטיח שתהיה התאמה מלאה בין השטחים והשימושים בפועל לבין החיוב של המוסדות בהתאם לסיווג המתאים ביותר לפי צו המסים התקף לאותה שנה.

עיריית ירושלים

האוניברסיטה העברית בירושלים: באוניברסיטה לומדים כ-22,000 תלמידים. עיריית ירושלים חייבה את האוניברסיטה העברית בתשלומי ארנונה בעיקר בהסתמך על תכניות בנייה מלפני עשרות שנים, שעל פיהן שטח האוניברסיטה הכולל הוא כ-303,000 מ"ר, מהם כ-260,000 מ"ר שטח מבונה והשאר שטחים לא מבונים. בשנים 2003-2005 שילמה האוניברסיטה לעירייה ארנונה בסך כ-1.2 מיליון ש"ח, כ-3.1 מיליון ש"ח וכ-5.1 מיליון ש"ח, בהתאמה.

העירייה לא מדדה את שטחי האוניברסיטה ולצורך קביעת סכום הארנונה שהטילה על האוניברסיטה היא הסתמכה על הערכות של גודל השטחים שהעבירה לה האוניברסיטה. מאחר שאף אין בידה מידע עדכני ומלא בדבר השימוש הנעשה בכל השטחים, לא יכלה העירייה להבטיח שהחיוב של האוניברסיטה תואם את הוראות הדין.

עוד נמצא כי לעירייה אין מידע על כל העסקים הפועלים בתחום האוניברסיטה העברית, ועקב כך לא חויבו בארנונה במשך השנים ארבע חברות עסקיות שפעלו בתחומי האוניברסיטה: הוצאת ספרים, מעבדה, חברה לפיתוח המחקר ומכון ללימודי המשך וחינוך מבוגרים.

עיריית אשקלון

המכללה האקדמית אשקלון: מכללת אשקלון הוקמה בשנת 1967 בתור שלוחה של אוניברסיטת בר-אילן. שטחה המבונה של המכללה האקדמית מסתכם ביותר מ-20,000 מ"ר.

1. נמצא כי בשנים 2003-2005 לא גבתה העירייה ארנונה מהמכללה לפי פקודת הפיטורין, דבר שאין להשלים עימו.

9 בהסתמך על סיכום מאוקטובר 2004 בין האוניברסיטה העברית לעיריית ירושלים, שבו נאמר, בין היתר, כי "האוניברסיטה תעביר לעירייה את כלל השטחים לחיוב, שטחים שנמדדו והערכה לגבי היקף השטחים הנוספים. בשלב זה תסתפק העירייה בהצהרה זו ולא תפעל למדידה כללית של השטחים".

2. בינואר 2006, במהלך עריכת הביקורת בעירייה, שלחה העירייה למכללה בפעם הראשונה דרישה לתשלום ארנונה לשנת 2006 בסך כ-1.5 מיליון ש"ח, בגין שטח כולל של כ-28,000 מ"ר (כ-21,000 מ"ר מהם שטח מבונה). כחמישה חודשים לאחר מכן, ביוני 2006, דרשה העירייה מהמכללה לשלם לה ארנונה עבור השנים 2003-2005. נמצא כי נתוני החיוב נקבעו בעיקר על פי תכניות בנייה ומפות שהיו בידי העירייה, למעט שטח של כ-17,000 מ"ר (קרקע שאינה מבונה)¹⁰ שנמדד בפועל בתחילת שנת 2006.

3. הבדיקה העלתה כי במועד שבו שלחה העירייה את הדרישה האמורה היו בידי מחלקת הרישוי והפיקוח על הבנייה שבעירייה נתונים שלפיהם שטח המכללה הכולל הוא כ-69,000 מ"ר.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי ההפרש בין השטח שחויב ובין השטח האמור (69,000 מ"ר) הוא שטחה של קרקע שאינה נמצאת בשימוש: אדמות בור ואדמות המשמשות עתודה לבנייה. עוד מסרה העירייה כי היא לא מצאה לנכון למדוד את שטח המכללה כיוון שסקרה ובדקה את המבנים ושטחי הקרקע שבמכללה לעומת היתרי הבנייה ולא מצאה חריגות בנייה. זאת ועוד, העירייה לא המציאה למשרד מבקר המדינה את כל המסמכים ששימשו אותה בבדיקה זו, אף שהתבקשה לעשות כן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לפעול לביצוע מדידות במכללה שבמסגרתן ייבחנו כלל השימושים שנעשים בשטחים המבונים והבלתי מבונים. מן הראוי שהחלטות העירייה שלא לחייב את המכללה בעד שטחים מסוימים יתבססו על חוות דעת משפטית העוסקת בכל שטח ושטח באופן פרטני.

עיריית אריאל

המכללה האקדמית יהודה ושומרון באריאל: מכללה זו (להלן - מכללת אריאל) משתרעת על שטח של כ-248,000 מ"ר, שמהם כ-59,000 מ"ר שטח מבונה.

1. מכללת אריאל חויבה בתשלומי ארנונה מופחתים לפי השיעורים שנקבעו בתיקון מס' 10 לפקודת הפיטורין. בשנים 2003-2005 גבתה העירייה מהמכללה כ-77,000 ש"ח, כ-128,000 ש"ח וכ-509,000 ש"ח, בהתאמה. העירייה חייבה את המכללה על פי הנתונים שצוינו בהיתרי הבנייה, ולפיהם שטח המכללה הוא 58,637 מ"ר.

על פי חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) ממארכ 2005, חלה פקודת הפיטורין באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש) בנוסחה מ-1967. לפי נוסח הפקודה ולפי הפרשנות דאז, רק מוסדות ממשלה פטורים מתשלום ארנונה.

10 בשטח האמור נכללה תוספת של כ-10,000 מ"ר (קרקע לא מבונה) שלגביה לא נדרש תשלום קודם לכן.

עיריית אריאל השיבה למשרד מבקר המדינה בעניין זה באפריל 2006 כי "אין כל סבירות וכל תכלית בפרשנות לפיה הפטורים שיחולו באיו"ש ינהגו לפי פקודת הפיטורין בנוסחה המנדטורי בעוד שיתר ההנחות בארנונה יינתנו לפי התקנות כפי תוקפן בישראל מעת לעת!" העירייה ציינה כי "תושביה של העיר אריאל הם ישראלים והם מורגלים דווקא למושגיו של הדין הישראלי; החלת התיקונים של פקודת הפיטורין אינה פוגעת ב'ריבון זר' שהרי מדובר אך ורק בהחלתו בתוך מכללות ישראליות שבאזור". העירייה הוסיפה בנובמבר 2006 כי מכללת אריאל היא מוסד שפטור מתשלומי ארנונה לפי פקודת הפיטורין, לפחות משנת 2004, שבה קבע משרד הפנים אמות מידה למתן הפטור; מכללת אריאל היא מוסד להשכלה גבוהה בהיתר ובאישור המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מ"ג); המדינה משתתפת בתקצובה; שכר הלימוד בה נקבע לפי הנחיות הוועדה לתכנון ולתקצוב שליד מ"ג.

עד כה לא ניתנה חוות דעת מטעם משרד המשפטים המתייחסת לחבותם של גופים ציבוריים, דוגמת מוסדות להשכלה גבוהה.

ממסמכים שונים עולה שיש אי בהירות האם ארנונה חלה על גופים ציבוריים או שהם פטורים ממנה באיו"ש. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו להבהיר מהי הנורמה החוקית שלפיה נדרשות הרשויות המקומיות באיו"ש לפעול בעניין גביית ארנונה מהמחזיקים בנכסים ציבוריים, כגון מוסדות להשכלה גבוהה. ראוי שסיכום העמדה בעניין זה ייעשה בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, ובשים לב לעובדה שהפעילויות של מוסד כאמור באיו"ש דומות לאלה שבישראל.

2. בשטח מכללת אריאל יש שבעה נכסים המשמשים לפעילות עסקית: שתי קפטריות, חנות לספרים ולציוד משרדי, חנות לצרכי צילום, סניף דואר, מכולת ופאב-קפה. נמצא כי עד שנת 2003 (ועד בכלל) לא חייבה העירייה את המכללה בארנונה בעבור הנכסים הללו.

התשלום המופחת לפי תיקון מס' 10 אמור לחול על נכסים המשמשים את המכללה לצורכי לימוד בלבד, ולא על נכסים שמתקיימת בהם פעילות עסקית. לפיכך היה על העירייה לחייב את המכללה בתשלומי ארנונה מלאים בגין השטחים המשמשים לפעילות עסקית.

3. במכללת אריאל יש גם מגורונים (קרוונים) המשמשים למגורי סטודנטים. לפי נתוני העירייה המבוססים, כאמור, על היתרי הבנייה, שטחם הכולל של המגורונים הוא כ-21,500 מ"ר. נמצא כי העירייה לא סיווגה את המגורונים ל"מבנים המשמשים למגורים" אלא ל"כל מבנה שאינו משמש למגורים ולא מופיע באף סיווג אחר".¹¹

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אריאל כי עליה לבחון את הסיווג שקבעה למגורוני הסטודנטים לצורך קביעת הארנונה ולוודא שהאוניברסיטה תחויב לשלם בעבור השטח הכולל של המגורונים בהתאם לסיווג המתאים ביותר מבין הסוגים המפורטים בצו הארנונה.

11 בשנת 2005 היה תעריף הארנונה ל"מבנים המשמשים למגורים" 28.41 ש"ח למ"ר, והתעריף ל"כל מבנה שאינו משמש למגורים ולא מופיע באף סיווג אחר" היה 31.81 ש"ח למ"ר.

4. לפי נתוני העירייה, השטח הלא מבונה שהמכללה מחזיקה הוא כ-189,000 מ"ר. באפריל 2005 פנתה העירייה למכללה לראשונה בדרישה לשלם ארנונה בגין הקרקע. ביוני 2005 היא שלחה למכללה תזכורות בנדון. נמצא כי עד מאי 2007 לא קבעה העירייה אילו משטחי הקרקע חייבים בארנונה וממילא לא גבתה מהמכללה ארנונה בעד שטחי הקרקע.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אריאל כי עליה לבדוק ולתקן את החיוב בארנונה של המכללה האקדמית יהודה ושומרון בהתאם להוראות הדין.

המועצה האזורית עמק יזרעאל

המכללה האקדמית עמק יזרעאל (להלן - מכללת עמק יזרעאל): מכללה זו הנמצאת בתחום שיפוטה של המועצה האזורית עמק יזרעאל משתרעת על שטח של כ-68,000 מ"ר, מהם כ-28,000 מ"ר קרקע מבונה. המכללה קיבלה ממל"ג הכרה שהיא מוסד להשכלה גבוהה.

1. המועצה האזורית ביצעה מדידות רק בחלק משטחי המכללה; בשרטוטי המדידה שהיא המציאה למשרד מבקר המדינה הוצגו רק כחצי מהשטחים המבונים. בעניין זה מסרה המועצה האזורית למשרד מבקר המדינה ביוני 2007 כי נציג המועצה ופקח מטעמה עשו באפריל 2004 סיור בשטחי המכללה והשוו בין נתוני מפות של הוועדה לתכנון ולבנייה של המועצה ובין המצב בפועל.

2. בדצמבר 2004 נחתם הסכם בין המועצה האזורית עמק יזרעאל למכללת עמק יזרעאל, ובו נקבע שהמכללה תחויב בארנונה לפי השיעורים שנקבעו בתיקון מס' 10. עוד נקבע בהסכם כי "עבור השנים 2003-2005 יושת על המכללה... תשלום ארנונה לפי תעריף של 36 ש"ח למ"ר בנוי וכן 3 ש"ח למ"ר עבור שטחי הקרקע הלא מבונים...". יצוין כי בצו הארנונה של המועצה באותן שנים היה התעריף לקרקע תפוסה, 4.96 ש"ח למ"ר. בהסכם צוין כי "... המועצה תפעל לתקן את צו הארנונה שלה באופן שהתעריפים שיחולו לגבי מכללות להשכלה גבוהה יהיו כאמור... בהסכם".

המועצה האזורית הסבירה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006 כי התעריפים נקבעו בהסכם פשרה עם המכללה בגלל טענות המכללה בנוגע לחיוב בתשלום ארנונה, וכדי למנוע התדיינויות בעתיד בוועדות ערר ובבתי משפט.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית עמק יזרעאל כי בחתימתה על שני הסכמי הפשרה האמורים היא נקטה למעשה מהלך מיוחד שבאמצעותו הפחיתה את הארנונה המוטלת על מכללת עמק יזרעאל שלא על פי ההוראות שנקבעו בדין ובכללן צווי הארנונה של המועצה.

מוסדות להשכלה גבוהה שלא הוכרה זכאותם לתשלום ארנונה בשיעור מופחת

1. מכללת סנט ג'ורג' בירושלים: לפי מדידה שעשתה עיריית ירושלים בשנת 1994, השטח המבונה של המכללה, המוחזקת בידי הוותיקן, היה כ-1,700 מ"ר. בשנת 2005 חייבה העירייה את המכללה בתשלום של כ-461,000 ש"ח.

(א) נמצא כי העירייה לא מדדה את השטח הלא מבונה שבתחום המכללה ולא חייבה אותה לשלם ארנונה בגינו.

(ב) הועלה, כי בשנת 2003 שילמה המכללה לעירייה על חשבון הארנונה 31,164 ש"ח בלבד, וכך גם בשנת 2004. בשנת 2005 היא לא שילמה לעירייה ארנונה כלל. משנת 1995 ועד מועד הביקורת ביוני 2006, צברה המכללה חובות ארנונה בסך כ-8.6 מיליון ש"ח. נמצא שכל אותן שנים לא פעלה העירייה לגביית החובות מהמכללה.

עיריית ירושלים הסבירה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006, כי "ידוע לנו כי מתקיים משא ומתן בין ממשלת ישראל ומשרד החוץ לבין הוותיקן. במסגרת המשא ומתן נדונה גם שאלת תשלום חיובי ארנונה של מוסדות דת נוצריים בגין הנכסים המוחזקים על ידם. משא ומתן זה טרם הגיע לידי מיצוי והכרעה".

2. בית הספר הגבוה לאמנויות הבמה בית צבי ברמת גן: על פי מדידה של מודד מוסמך, שנעשתה בספטמבר 2003, בית צבי משתרע על שטח של 2,951 מ"ר, מהם 590 מ"ר שטחי חנייה. בית צבי לא קיבל ממל"ג הכרה שהוא מוסד כמוסד להשכלה גבוהה, והוא אינו עומד באמות המידה לקבלת פטור מארנונה למוסדות להשכלה גבוהה שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. לפיכך היה על עיריית רמת גן לחייבו במהלך השנים בתשלום ארנונה בשיעור מלא.

בשנת 2004 חייבה העירייה את בית צבי לשלם ארנונה בסך של 35,820 ש"ח, ובשנת 2005 - בסך 45,180 ש"ח. אילו נהגה העירייה בהתאם להוראות פקודת הפיטורין וחייבה את בית צבי בסכום הארנונה המלא, היה עליו לשלם לה בגין השנים 2003-2005 ארנונה בסך כולל של כ-600,000 ש"ח.

ראש עיריית רמת גן מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2007 כי מכללת בית צבי תחויב בארנונה מלאה החל מינואר 2007.

3. מכללת רמת גן: עד שנת 2002 (ועד בכלל) לא חייבה עיריית רמת גן את המכללה לשלם ארנונה, אף שמל"ג לא הכירה בה כמוסד להשכלה גבוהה, ולפיכך היא אינה עומדת באמות המידה לקבלת פטור מארנונה למוסדות להשכלה גבוהה שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

בשנת 2003 חויבה מכללת רמת גן לראשונה לשלם ארנונה על פי שטח המבנים המשמשים בה ללימוד (כ-7,000 מ"ר).

לפי פרסומי המכללה באתר האינטרנט שלה, השטח הלא מבונה שברשותה הוא 41,000 מ"ר. נמצא כי עיריית רמת גן לא מדדה כמחצית השטח הלא מבונה, ולא

בחנה מבחינה משפטית את השימושים שנעשים בו לצורך קבלת החלטה בעניין הארנונה.

עוד נמצא שהעירייה גם לא חייבה את המכללה לשלם ארנונה בעבור החניונים שבתחומה, ששטחם הכולל הוא 12,913 מ"ר (3,773 מ"ר חניון סגל ומרצים ומבנה של שלוש קומות בשטח כולל של 9,140 מ"ר המשמש לחניון). יצוין כי ברשימת סוגי המבנים שבצו הארנונה של העירייה נמצא הסוג "חניונים סגורים ופתוחים (כולל חניונים במגרשים ריקים וחניונים ללא תשלום)", והתעריף לשנת 2005 שנקבע לסוג זה היה 18.08 ש"ח למ"ר.

ראש עיריית רמת גן מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2007 כי שטחי החנייה לא יחויבו בתשלום גם בעתיד "מאחר ומדובר בשטחים שהינם לטובת הציבור... כדי להקל על ציבור הסטודנטים וגם על ציבור התושבים שגרים באזור". בעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי החלטתה שלא לחייב את המכללה בארנונה בעד שטחי החניונים אינה עולה בקנה אחד עם הוראות צווי הארנונה שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת גן כי סכומי הארנונה שהיא דרשה במשך השנים ממכללת רמת גן היו חלקיים, וכי הדבר גרם לה הפסד של מאות אלפי ש"ח בשנה. על העירייה לפעול במהרה לתיקון החיוב ולבססו על הוראות הדין ועל נתוני השטחים והשימושים.

4. המכללה הטכנולוגית באר שבע: השטח הכולל של מבני המכללה הוא 13,953 מ"ר. למשרד מבקר המדינה נמסר כי חלק משטחי המכללה משמשים למתן שירותים לתלמידי בית ספר מקיף בבאר שבע, וכן את הציבור הרחב, וכי לאחר הפחתת שטחים אלו והפחתת החלק היחסי בשטחים הציבוריים של המכללה, מסתכם השטח המהווה בסיס לחיוב המכללה בכ-10,000 מ"ר.

בין העירייה למכללה התגלעה מחלוקת בשאלה אם המכללה פטורה על פי דין מתשלום ארנונה. ההכרעה באשר למחלוקת האמורה הועברה ביוני 2001 לממונה על המחוז במשרד הפנים, ובסיכום הדיון קבע הממונה כי הצדדים ינסו לבוא לידי הסכם באשר לכל הנושאים שאין לגביהם חילוקי דעות, וכי באשר לנושאים שהצדדים לא יצליחו ליישב את המחלוקת לגביהם יגישו הצדדים למחוז את החומר בעניינם לרבות טענותיהם.

בנובמבר 2001 חתמה עיריית באר שבע על הסכם עם המכללה ובו נקבע, בין היתר, כי המכללה תשלם לעירייה שליש מסכום החיוב הכולל. יצוין כי בפתיחת ההסכם נכתב כי המכללה חולקת על חיובי הארנונה שהושתו עליה בטענה כי היא פטורה מתשלום ארנונה על פי דין, אולם העירייה סבורה כי המכללה אינה פטורה מתשלום ארנונה.

בפועל, עד מועד עריכת הביקורת שילמה המכללה לעירייה שליש מסכום החיוב הכולל.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה לקבוע את סכום הארנונה שתוטל על המכללה לפי הוראות הדין, קרי, על פי הנתונים על שטחי המכללה והשימושים שנעשים בהם בפועל.

עיריית באר שבע מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2007 כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, היא הודיעה למכללה שבכוונתה "לשנות את החיוב" של המכללה בארנונה ובעקבות הודעתה, הגישה המכללה עתירה מנהלית נגד הממונה ונגד העירייה ועניין זה "ממתין בשלב זה להכרעת בית המשפט העליון".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן טיפולן של הרשויות המקומיות שנבדקו בגביית ארנונה מהמוסדות להשכלה גבוהה שבתחומיהן. רשויות אלו חייבו את המוסדות האמורים שלא על פי הוראות הדין ולמעשה פטרו אותם מתשלומי ארנונה בהיקף של מיליוני ש"ח. הרשויות הללו אף לא פעלו לביצוע מדידות כדי שיהיה בידיהם מידע עדכני ומדויק בנוגע לשטחים המבונים ולשטחים הלא מבונים ובנוגע לשימוש הנעשה בהם.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול להסדרת הנושא על ידי ריכוז מידע עדכני ומלא בדבר השטחים המבונים והשטחים הלא מבונים, השימוש שנעשה בשטחים האמורים, סיווג הנכסים על פי הסוגים המפורטים בצו הארנונה ושליחת הודעות חיוב בהתאם לתעריפים שנקבעו בצו.

בתי חולים

הבסיס הנורמטיבי לחיוב בתי החולים

ככלל, יש להבחין בין הנורמות שנקבעו לחיוב בתי החולים של משרד הבריאות ובין הנורמות שנקבעו לחיוב בתי החולים של קופות החולים.

1. עד שנת 1995 הייתה המדינה פטורה מתשלום ארנונה לרשויות המקומיות בגין נכסים ציבוריים השייכים לה¹². בשנת 1995 נקבע בחוק ההסדרים כי החובה לשלם ארנונה חלה על משרדי הממשלה בגין הנכסים שברשותם. בתי חולים ומרפאות בבעלות המדינה השייכים למשרד הבריאות, חויבו מאותה שנה ואילך לשלם ארנונה בשיעור 45%.

2. בסעיף 5(ז) לפקודת הפיטורין נקבע כי יינתן פטור מארנונה על "כל רכוש השייך לאגודה שיתופית שמטרתה העיקרית לספק, שלא על מנת לקבל פרס, עזרה רפואית ולהחזיק בתי-חולים, בתי הבראה, מרפאות או קליניקות, בתנאי שרכוש זה משמש אך ורק לאחת מאותן המטרות או ליותר מאחת, ובתנאי שאותה אגודה או אותו מוסד שיתופי אושרו מטעם שר הפנים לצרכי פיטורים עפ"י סעיף זה"¹³.

12 למעט רשויות מקומיות ששר הפנים הכריז, בהתאם לפקודת הפיטורין שהן "ערי עולים" או "יישובי עולים", ושלגביהן נקבע כי שיעור הארנונה שייגבה בעבור נכסי המדינה הוא 100%.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2004 נקבעו אמות מידה למתן פטור חלקי מארנונה לתאגיד המספק שירותי בריאות כלהלן:

"(1) המוסד הינו קופת חולים מוכרת המפורטת בתוספת השביעית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 [להלן - חוק בריאות ממלכתי].

(2) הנכסים עליהם יחול הפטור כאמור, יהיו אלה המשמשים את הקופה לצורך מתן שרותים על פי חוק בריאות ממלכתי".

קופות החולים שחל עליהן פטור חלקי מארנונה לפי התוספת השביעית לחוק בריאות ממלכתי הן שירותי בריאות כללית, קופת חולים לאומית, קופת חולים מאוחדת ומכבי שירותי בריאות.

3. על פי פקודת הפיטורין מוטלים על בתי החולים שיעורים שונים של ארנונה, כמפורט להלן: בתי החולים והמרפאות שבבעלות משרד הבריאות חייבים לשלם החל משנת 1995 לרשויות המקומיות ארנונה בשיעור של 45%; לעומת זאת בתי החולים של קופות החולים חייבים לשלם החל משנת 2006 33% מסכום הארנונה המלא. יצוין כי בתי חולים של משרד הבריאות הנמצאים ברשויות מקומיות ששר הפנים הכריז שהן "יישובי עולים" חייבים לשלם 100% ארנונה¹⁴.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות ולמשרד הפנים כי מאחר שבתי החולים הממשלתיים ובתי החולים השייכים לקופות החולים נותנים שירותים דומים, והשימוש שהם עושים בשטחיהם דומה, יש מקום לבחון את הפער הקיים בשיעורי החיוב. מן הראוי שבדיקה זו תיעשה בידי הוועדה לרפורמה בנושא הארנונה שהקימה הממשלה בספטמבר 2006¹⁵.

המרכז הרפואי האוניברסיטאי סורוקה

המרכז הרפואי האוניברסיטאי סורוקה (להלן - המרכז הרפואי סורוקה) שוכן בעיר באר שבע. עיריית באר שבע לא מדדה את השטחים המבונים ואת השטחים הלא מבונים של המרכז הרפואי סורוקה שבבעלות שירותי בריאות כללית. במהלך השנים חיובה העירייה את המרכז הרפואי סורוקה בארנונה לפי נתוני תכנון הבנייה והיתרי הבנייה שלפיהם השטח המבונה שלו הוא כ-144,000 מ"ר¹⁶.

בפברואר 2004 חתמה עיריית באר שבע על הסכם עם שירותי בריאות כללית, ובו נקבע כי בשנים 2003-2006 ישלם המרכז הרפואי סורוקה לעירייה ארנונה בשיעורים שנקבעו בתיקון מס' 10, וכי הארנונה תחושב לפי שטח מבונה של 143,508 מ"ר ותעריף של 60 ש"ח למ"ר.

נמצא, כי התעריף האמור אינו כלול בצו המסים של העירייה. יוצא אפוא שהעירייה לא קבעה את תעריף הארנונה בעבור נכסי המרכז הרפואי סורוקה על פי

13 כאמור, בתיקון 10 לפקודת הפיטורין משנת 2003 נקבעו שיעורי חיוב הארנונה על נכסים אלה.

14 בנושא זה ראו דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, דצמבר 2005, עמ' 237-240.

15 בעניין זה ראו לעיל בפרק העוסק בנושא "גביית ארנונה ממשרדי ממשלה ומחברות ממשלתיות".

16 יצוין כי בשנים 2003-2005 נעשו במרכז הרפואי סורוקה עבודות בנייה בשטח כולל של כ-40,000 מ"ר ורובן טרם הסתיימו.

התעריפים שנקבעו בצו המסים שלה לסוגים המתאימים ביותר לנכסים אלה, כנדרש לפי פקודת העיריות.

המרכזים הרפואיים הדסה עין כרם והדסה הר הצופים בירושלים¹⁷

כלל השטחים המבונים בשני המרכזים הרפואיים שבבעלות חברת הדסה בע"מ בירושלים (להלן - המרכזים הרפואיים) הוא כ-184,000 מ"ר, מהם כ-43,000 מ"ר המשמשים לעסקים פרטיים ועיריית ירושלים מחייבת ישירות את מחזיקיהם לשלם ארנונה בעבורם.

בפברואר 2005 חתמה עיריית ירושלים על הסכם עם חברת הדסה, שלפיו ישלמו המרכזים הרפואיים בגין השנים 2003-2005 בעבור מתחמי בתי החולים ומרפאות החוץ ארנונה בסך כ-4.8 מיליון ש"ח, לפי השיעורים שנקבעו בתיקון מס' 10 לפקודת הפיטורין. הסכום חושב לפי שטח של כ-133,000 מ"ר שנקבע בהסכם, ולפי התעריף שנקבע לסוג "מרפאות קופות חולים ובתי חולים".

1. הועלה כי עיריית ירושלים חתמה על ההסכם האמור בלי שמדדה את השטחים המבונים ואת השטחים הלא מבונים שבמרכזים הרפואיים. זאת ועוד, בהסכם התחייבה העירייה שלא למדוד את שטחי המרכזים הרפואיים עד שנת 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ביצוע מדידה יש בה משום הפעלת שיקול דעת שלטוני של העירייה וזו סמכות שיש להפעילה לפי הנסיבות ולא לכבול אותה בהסכם. לדעת משרד מבקר המדינה עיגון הסדר, שלפיו לא ייעשו מדידות בעתיד יגביל את יכולת העירייה לדרוש בעתיד להגדיל את סכום הארנונה בגין מבנים חדשים.

2. עוד הועלה, כי עיריית ירושלים לא בחנה מהו השימוש שעושים המרכזים הרפואיים בקרקעות שבתחומם, ולא חייבה אותם לשלם ארנונה בגין (למעט בגין חניונים בתשלום ששטחיהם נמדדו).

3. לעיריית ירושלים לא היה מידע בעניין התפלגות שטחי המבנים המשמשים למשרדים, לאחסון ולצורכי משק, תחזוקה ומלאכה. העירייה סיווגה את מבני המרכזים הרפואיים לסוג אחד ("מרפאות קופות חולים ובתי חולים"), ולא לפי השימוש שנעשה בהם.

4. עוד נמצא, כי העירייה חייבה את המרכזים הרפואיים לשלם ארנונה בגין שטח מבונה שקטן בכ-6,400 מ"ר מהשטח המבונה לפי הנתונים שהיו בידיה¹⁸.

17 בעניין גביית הארנונה מהמרכז הרפואי ע"ש ברזילי באשקלון ומשלושת המרכזים הרפואיים שבתחום שיפוטה של המועצה המקומית באר יעקב, ראו לעיל בפרק העוסק בנושא "גביית ארנונה ממשרדי ממשלה ומחברות ממשלתיות".

18 בעניין זה הסביר מנהל הארנונה של עיריית ירושלים לעובדי משרד מבקר המדינה כי העירייה הפחיתה מהנתונים שקיבלה מבתי החולים שטחים בשיעור 7% שהם 9,125 מ"ר. בפועל חויבו בתי החולים בארנונה לפי 133,062 מ"ר שטח מבונה. בעירייה לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם מדוע הוטלה ארנונה על שטח קטן מזה שבפועל.

5. לעירייה לא היה מידע בדבר השטחים המשמשים גופים וחברות המספקים שירותי בריאות משלימים, כגון מרפאות לניתוחים פלסטיים, מרפאות לרפואה משלימה ומרפאות להסרת משקפיים בלייזר, הפועלים בתחומי המרכזים הרפואיים, ואשר שירותיהם ניתנים בתשלום מלא ואינם נכללים בסל הבריאות שנקבע בחוק בריאות ממלכתי. לעירייה אף לא היה מידע על המבנים המשמשים חברה בת של המרכזים הרפואיים, העוסקת ביישומים עסקיים של מחקר ופיתוח.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מספטמבר 2006 כי בתום תקופת ההסכם היא תיערך למדידת נכסיהם של המרכזים הרפואיים ותבחן מחדש את סכומי הארנונה המוטלים עליהם.

עיריות באר שבע וירושלים ביססו את סכומי הארנונה המוטלים על המרכזים הרפואיים האמורים על הסדרים שעוגנו בהסכם, ואשר לא תמיד עלו בקנה אחד עם הוראות הדין בתחום הארנונה, ולא היו מושתתים על נתוני שטח מלאים ועדכניים. על העיריות להקפיד לחייב את המרכזים הרפואיים בהתאם להוראות הדין שהן מקור הסמכות לגביית ארנונה. כמו כן עליהן לרכז מידע מלא ועדכני בנוגע לכלל השטחים המבונים והשטחים הלא מבונים שבמרכזים הרפואיים ובנוגע לשימוש שנעשה בהם.

ישיבות גבוהות וכוללים

לפי פקודת הפיטורין, זכאי לפטור מארנונה רק "מוסד חינוך מוכר כמשמעותו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ובית ספר כמשמעותו בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969, שחל עליו החוק האמור, שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מ-10 תלמידים ושניתן בו חינוך גן ילדים, חינוך יסודי וחינוך על יסודי לתלמידים עד גיל 18 שנים, והכל אם אינו למטרות רווח ולגבי השטח המשמש לחינוך או ללימוד כאמור ואשר אין בו פעילות עסקית". ישיבות גבוהות¹⁹ וכוללים²⁰ אינם נכללים בהגדרה זו.

בסעיף 5(י) לפקודת הפיטורין נקבע כי מוסד מתנדב לשירות הציבור פטור מתשלום ארנונה. בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מ-1999 ומ-2005 נקבעו אמות מידה לבחינת בקשות של גופים לקבלת פטור מארנונה, בכללם ישיבות גבוהות וכוללים. עוד נקבע כי לפני קבלת הפטור יש לקבל את אישור משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולן של עיריות ירושלים ובאר שבע בגביית ארנונה מישיבות גבוהות ומכוללים השוכנים בתחום שיפוטן. להלן ממצאי הבדיקה:

19 מוסדות ללימודי קודש לתלמידים רווקים בני 18 ומעלה.
20 מוסדות ללימודי קודש לתלמידים נשואים בני 18 ומעלה.

עיריית ירושלים

עד שנת 2002 לא הוטלה ארנונה על ישיבות גבוהות וכוללים. עיריית ירושלים נהגה לחייבם לפי חוק עזר עירוני לשלם רק אגרת פינוי אשפה. האגרה חושבה לפי שיעור של שליש מתעריף הארנונה המלא. בשנת 2003, לאחר תיקון מס' 10 בפקודת הפיטורין (ראו לעיל), החלה העירייה לחייב בתשלום ארנונה גם ישיבות גבוהות וכוללים שלא קיבלו פטור ממשרד הפנים.

בתחום השיפוט של עיריית ירושלים יש 849 ישיבות גבוהות וכוללים, ששטחם הכולל הוא כ-235,000 מ"ר². על פי נתוני העירייה הסכום הכולל של הארנונה שהיה צריך לשלם בעבורם בשנת 2005 מגיע ליותר מ-9 מיליון ש"ח. נמצא כי התשלום באותה שנה שהתקבל בגין הישיבות הגבוהות והכוללים שמוטלת עליהם ארנונה היה בשיעור של כ-23% בלבד מהחוב הכולל והסתכם בכ-2 מיליון ש"ח בלבד. לפי חישובי העירייה, בסוף אותה שנה הסתכם חוב הארנונה של המוסדות האמורים בסכום כולל של כ-26 מיליון ש"ח (כולל הפרשי הצמדה וריבית). הביקורת העלתה כי במהלך השנים האחרונות לא עשתה העירייה פעולות כלשהן כדי לגבות מהגופים כאמור את חובות הארנונה שצברו.

נמצא כי עיריית ירושלים לא מדדה מבנים בכ-70% מהנכסים המוחזקים בידי ישיבות גבוהות וכוללים (590 מ-849), ולא בדקה איזה שימוש נעשה בהם ולכן אין היא יודעת אילו מהשטחים שלא נמדדו משמשים מקומות תפילה ופטורים מתשלום ארנונה, ואילו משמשים למטרות אחרות ויש להטיל עליהם ארנונה.

להלן שתי דוגמאות לתפקודה של עיריית ירושלים בכל הנוגע לגביית ארנונה מישיבות השוכנות בתחום שיפוטה:

1. אגודת הישיבה המרכזית העולמית מרכז הרב: לישיבה זו (להלן - ישיבת מרכז הרב) יש בירושלים שמונה נכסי מקרקעין ששטחם הכולל 6,483 מ"ר. הנכסים כוללים מבנה של חמש קומות ששטחו 1,384 מ"ר ומתחם ששטחו 4,670 מ"ר ובו בית כנסת (שלפי הערכת הישיבה שטחו 1,750 מ"ר), חדרי לימוד, ספרייה ציבורית, חדר אוכל, בניין מגורים לתלמידי הישיבה ואורחיה ועוד.

עד שנת 2004 לא חייבה העירייה את ישיבת מרכז הרב לשלם ארנונה, אלא אגרת פינוי אשפה בלבד. באוקטובר 2004 הודיעה העירייה לישיבה כי עליה לשלם ארנונה בעבור כל נכסיה, וכי היא רשאית להגיש למשרד הפנים בקשה לקבלת פטור מארנונה לפי סעיף 5(י) לפקודת הפיטורין.

הבדיקה העלתה כי מנובמבר 2004 מתנהלת תכתובת בין ישיבת מרכז הרב ובין העירייה בעניין הארנונה שעל הישיבה לשלם. ישיבת מרכז הרב העלתה כמה טענות, ואחת מהן הייתה כי המבנה של חמש הקומות שברשותה אינו ראוי לשימוש, ולפיכך יש לפטור אותו מארנונה. ביוני 2005 עשו נציגי העירייה סיור בישיבה כדי לבדוק את טענות הישיבה. בבדיקה נמצא כי המבנה ראוי לשימוש, וכי שטחו 1,384 מ"ר ולא 825 מ"ר כפי שהיה רשום במסמכי העירייה. בעקבות זאת

21 חלק מהמוסדות האלה פועלים במבנים שבבעלות העירייה, וחלק במבנים שבבעלות עמותות ומוסדות פרטיים. 755 מהם סווגו לסוגים שחלה עליהם ארנונה.

חייבה העירייה את הישיבה לשלם ארנונה בעבור השטח הנוסף למפרע ממאי 1998.

טענה נוספת שהעלתה ישיבת מרכז הרב הייתה כי רוב שטחה פטור מארנונה, שכן בניין המגורים שבה משמש את תלמידיה ואורחים משיבות אחרות, וחדר האוכל בו הוא בית תמחוי. העירייה דחתה את טענות הישיבה לאחר שבחנה את השימוש הנעשה בנכסי הישיבה.

נמצא כי חוץ מבחינת הטענות שהעלתה ישיבת מרכז הרב, לא עשתה העירייה מדידה כוללת של שטח המבנים שבבעלות הישיבה ולא בדקה אילו שימושים נעשים במבנים השונים, לצורך קביעת הסוג המתאים לפי צו הארנונה וסכום החיוב.

בפברואר 2005 הגישה ישיבת מרכז הרב למשרד הפנים, באמצעות עיריית ירושלים, בקשה לקבלת פטור מתשלום ארנונה על נכסי המקרקעין שלה לפי סעיף 5(י) לפקודת הפיטורין²². הועלה כי יתרת החוב של הישיבה לעירייה ב-31.12.05 הייתה כ-1.4 מיליון ש"ח.

רק באוגוסט 2006 קיבלה ישיבת מרכז הרב את אישורו של משרד הפנים לקבלת פטור מארנונה על כל הנכסים, ובעקבות זאת הצטמצם חובה לעירייה, באותו מועד, לכ-240,000 ש"ח, חלק מזה בשל חוב שהצטבר עד שנת 2002 בגין אי-תשלום אגרת פינוי אשפה. יצוין כי חישוב החוב לא התבסס על מדידות עדכניות.

2. ישיבת מיר: לישיבת מיר יש נכסים ששטחם נאמד בכ-3,200 מ"ר. נמצא כי עיריית ירושלים לא מדדה את שטח הישיבה ולא בדקה את השימושים שנעשים בה, אלא סיווגה את כל הנכסים בסוג "מוסדות". בתחילת שנת 2004 חייבה העירייה לראשונה את הישיבה לשלם ארנונה, וביולי אותה שנה הגישה הישיבה למשרד הפנים בקשה לפטור אותה מתשלום ארנונה לפי סעיף 5(י) לפקודת הפיטורין. עד למועד סיום הביקורת, מאי 2006, לא קיבלה הישיבה את הפטור שביקשה, ואף לא שילמה ארנונה כלל. יתרת החוב של הישיבה לעירייה ב-31.12.05 הייתה כ-478,000 ש"ח²³.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי היה עליה לעשות הבחנה בין חובות שאין כל ספק שעל פי החוק היא רשאית לגבות ובין חובות שעדיין לא ברור אם מותר לה לגבות, ולפעול בהקדם לגביית החובות שהיא רשאית לגבות.

עיריית ירושלים הסבירה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006, כי אמנם עד שנת 2002 גופים שהיו פטורים מתשלום מארנונה על פי פקודת הפיטורין חויבו

22 ראו להלן בפרק "בקשות לקבלת פטור מארנונה על נכסים המשמשים לפעילות התנדבותית".

23 בהתבסס על שיעור של 100% חיוב בארנונה.

לשלם אגרת פינוי אשפה לפי חוק העזר העירוני, אולם בפסיקה של בית המשפט העליון נקבע כי העירייה לא הייתה רשאית לגבות אגרה זו, ובעקבות זאת הציף את העירייה גל של תביעות השבה שהפנו אליה גופים ששילמו או שחויבו לשלם אגרת פינוי אשפה. העירייה הגישה ערעור לבית המשפט העליון, ומכיוון שהעניין עדיין תלוי ועומד בבית המשפט, החליטה העירייה כי עד שיוכרע היא לא תמחק את החובות בגין האגרה האמורה שהצטברו עד שנת 2002, אך גם לא תגיש תביעות נגד ישיבת מיר בנוגע לחובות אלה.

מאחר שחלק מהשטחים המבונים בישיבות הגבוהות ובכוללים שבתחום שיפוטה של עיריית ירושלים משמשים לפעילות שאיננה לימוד ותפילה, ושטחים אלה אינם פטורים מתשלום ארנונה, עליה לעשות במוסדות אלה סקר שימושים מקיף, כדי לקבוע על אילו מהנכסים יש להטיל ארנונה.

עיריית באר שבע

בשטח השיפוט של עיריית באר שבע יש 22 ישיבות גבוהות וכוללים. על פי נתוני העירייה, בכל המוסדות האלה יש משרדים, ובמקצתם יש גם מטבח, חדרי לינה ומעונות, חדרי אוכל, ספריות וחדרי ספח אחרים. באחדים מהמוסדות הללו אף יש אולם אירועים.

נמצא כי לעיריית באר שבע אין נתונים כלשהם על ארבע מהמוסדות האלה לבד מכתובותיהם. משום כך העירייה לא עשתה מדידות במוסדות האמורים, לא בדקה אילו שימושים נעשים בהם וממילא אינה יודעת אילו מהשטחים משמשים מקומות תפילה ופטורים מתשלום ארנונה, ובאילו מהשטחים נעשה שימוש שמחייב להטיל עליהם ארנונה.

נמצא כי עיריית באר שבע לא השיתה כלל ארנונה על כל 22 הישיבות הגבוהות והכוללים שבתחום שיפוטה.

עיריית באר שבע הסבירה למשרד מבקר המדינה במאי 2006 כי בעקבות הערותיו בעניין זה הונחה מפקח השומה של העירייה לבדוק את נכסי המוסדות האלה כדי לקבוע את סכום הארנונה הראוי שיש לגבות מהם.

מועצות דתיות

מועצות דתיות אינן נמנות עם הגופים הציבוריים הפטורים מארנונה לפי פקודת הפיטורין, לפיכך יש לחייבן לשלם ארנונה בשיעור מלא.

המועצה הדתית בבאר שבע

למועצה הדתית בבאר שבע יש מבנה ששטחו 600 מ"ר ומחסן ששטחו 68 מ"ר. עד שנת 2004 נהגה העירייה לקזז את חיוב הארנונה של המועצה הדתית מהתמיכה השנתית שהקציבה העירייה למועצה במסגרת סעיפי תמיכות למוסדות.

בשנת 2005 הסתכם חיוב הארנונה של המועצה הדתית בבאר שבע ב-171,000 ש"ח. נמצא כי העירייה לא ניתנה את החוב מסכומי התמיכות שקיבלה המועצה הדתית מהעירייה בסכום הארנונה חרף העובדה שהמועצה לא שילמה את הארנונה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית באר שבע כי עליה לגבות בהקדם את החוב של המועצה הדתית.

המועצה הדתית באריאל

למועצה הדתית באריאל יש נכס מקרקעין ששטחו 47 מ"ר. נמצא כי עיריית אריאל לא חייבה את המועצה בתשלומי ארנונה בעבור נכס זה.

המועצה הדתית בבאר יעקב

למועצה הדתית בבאר יעקב יש נכס מקרקעין ששטחו 101 מ"ר והוא אינו פטור מארנונה. למרות זאת עד שנת 2002 לא חויבה המועצה לשלם ארנונה בעבור הנכס. משנת 2003 ואילך החלה המועצה המקומית באר יעקב לחייב את המועצה הדתית לשלם ארנונה, אך בשיעור מופחת (6% בשנת 2003 ו-15% בשנת 2004) ולא בשיעור של 100%, כנדרש על פי הדין.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות באר שבע ואריאל ולמועצה המקומית באר יעקב כי הנכסים שמחזיקות המועצות הדתיות שבתחום שיפוטן אינם זכאים לפטור מארנונה, ולפיכך עליהן לפעול כדי לגבות מהן תשלומי ארנונה כחוק.

הסתדרות העובדים בלוד

להסתדרות העובדים הכללית בלוד (להלן - ההסתדרות) יש מבנה של שלוש קומות ששטחו 2,283 מ"ר (615 מ"ר שטח מבונה ו-1,667 מ"ר שטח לא מבונה). ההסתדרות אינה נמנית עם המוסדות הזכאים לפטור מארנונה.

עד שנת 2003 לא פעלה העירייה לגביית חובות הארנונה של ההסתדרות. ממסמכי העירייה עולה כי בשנת 2003 היא הטילה על נכסי ההסתדרות כמה עיקולים בגין החוב, אך ביטלה אותם בנובמבר 2003 ובפברואר 2004 אף על פי שההסתדרות לא הסדירה את חובה. בעירייה לא נמצאו מסמכים המסבירים מדוע בוטלו העיקולים ומדוע היא לא הגישה במשך השנים תביעה משפטית נגד ההסתדרות.

בסוף נובמבר 2005 הייתה ההסתדרות חייבת לעיריית לוד בעבור המבנה האמור ארנונה בסך

כ-741,000 ש"ח בגין השנים 2001-2005.

עיריית לוד הסבירה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2006 כי היא סברה שלהסתדרות יש פטור מתשלום ארנונה, וכי נושא החובות שנצברו משנת 2003 נמסר לטיפולו של עורך דין מטעמה. במרס 2006 הגישה העירייה תביעה נגד ההסתדרות בסך של כ-806,000 ש"ח, כיון שחובות הארנונה לא שולמו.

חברת מוזיאון ישראל בע"מ

חברת מוזיאון ישראל בע"מ (להלן - מוזיאון ישראל) שבירושלים התאגדה כחברה פרטית בע"מ בשנת 1969²⁴. מטרתה לאסוף, לשמר, לחקור ולהציג את אוצרות התרבות והאמנות של העם היהודי ואמנות מערבית מזרמים שונים. עד שנת 2002 היה המוזיאון פטור מתשלום ארנונה על פי פקודת הפיטורין.

בתחילת שנת 2004 פנתה עיריית ירושלים לראשונה למוזיאון ישראל בדרישה שישלם לה ארנונה בגין השנים 2003 ו-2004 (400,000 ש"ח וכ-2.8 מיליון ש"ח, בהתאמה)²⁵. סכום הארנונה חושב על פי הערכת שטחים ותכניות בנייה שרובן היו מעודכנות לסוף שנות הששים של המאה הקודמת, על פי שטח הנכס ברוטו (השטח לרבות שטח הקירות).

בדצמבר 2005 נחתם הסכם בין עיריית ירושלים למוזיאון ישראל ובו נקבע, בין היתר, כי שטח המוזיאון לצורך חישוב הארנונה הוא 28,000 מ"ר. גודל השטח שסוכם עליו התבסס על תשריטי תכניות בנייה שהיו בידי המוזיאון באותה העת. מנספח שצורף להסכם עולה כי השטח ברוטו לצורך חישוב הארנונה אמור היה להיות 34,191 מ"ר. השטח שסוכם עליו (28,000 מ"ר) נקבע באופן שרירותי על ידי הפחתת שטחי שירות ושטחי קירות בכ-14% מהשטח ברוטו, בלי שנעשתה מדידה. העירייה התחייבה בהסכם שלא למדוד את שטחי המוזיאון עד שנת 2008.

הבדיקה העלתה כי עיריית ירושלים לא חייבה את מוזיאון ישראל בגין השטחים הלא מבוזרים שבתחומו, שגודלם, לפי נתוני אתר האינטרנט של המוזיאון, הוא לפחות 24,000 מ"ר.

נמצא כי הסיכומים האמורים נעשו בלי שהעירייה מדדה את שטחי המוזיאון, וכי היא התבססה על נתונים שמסר לה המוזיאון. עוד נמצא שהעירייה אף לא בדקה את השימוש שנעשה בשטחי המוזיאון, והיא סיווגה את כל שטח המוזיאון לפי סוג אחד - "מוזיאונים".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי בעת חיוב גוף בעל נכסים המשתרעים על שטחים נרחבים כל כך בעיר, יש להתבסס על נתוני מדידה עדכניים ועל נתונים בעניין השימוש שנעשה בשטח. עוד העיר לה, כי הסכמתה שלא למדוד

24 הבעלים העיקריים של החברה הם מדינת ישראל, בית הספר לאמנות בצלאל, הסוכנות היהודית, עיריית ירושלים והאוניברסיטה העברית.

25 החיוב משנת 2003 לשנת 2004 גדל בשיעור כה גדול בגלל שתי סיבות עיקריות: שינוי בשיעור החיוב בגלל תיקון מס' 10 (ראו לעיל בפרק ה"מבוא") ושינוי בגודל השטחים המבוזרים באותה שנה.

את שטחי המוזיאון עד שנת 2008 אינה ראויה שכן דבר זה אינו אלא ויתור על סכומי ארנונה על חלק מהשטחים, והתעלמות מהאפשרות שבתקופה זו ייבנה עליהם וכי עליה להיערך לביצוע המדידות מיד לאחר פקיעת ההסכם.

בתי עלמין

עד שנת 2002 היו בתי עלמין היו פטורים מתשלום ארנונה. מאז נקבע תיקון מס' 10 הם אינם נמנים עם הגופים הציבוריים הפטורים מארנונה לפי פקודת הפיטורין.

הבדיקה העלתה שעיריות ירושלים, אשקלון, באר שבע ולוד והמועצה המקומית באר יעקב לא מדדו את שטחיהם של בתי העלמין שבתחום שיפוטן ולא שלחו מאז שנת 2002 דרישות לתשלום ארנונה למפעיליהם (בדרך כלל חברות קדישא או המועצה הדתית). יצוין כי רשויות מקומיות העלו בפני משרד מבקר המדינה את הבעייתיות הכרוכה ביישום ההוראה המחייבת גבייה של מסי ארנונה עבור בתי עלמין, ששטחים מהם נמכרים לאורך השנים כחלקות קבר לתושבים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי מאחר שהחוק אינו פוטר את מחזיקי בתי העלמין מתשלום ארנונה בגין בתי העלמין, היה עליהן לפעול לגביית התשלום כנדרש בחוק, ובד בבד להעלות בפני שר הפנים ושר האוצר את הבעייתיות הכרוכה בחיוב - מחזיקי בתי העלמין בתשלום ארנונה. לדעת משרד מבקר המדינה נכון יהיה ששר הפנים ושר האוצר יקבעו את עמדתם בעניין חיוב בתי עלמין בתשלומי ארנונה, וכי לצורך כך באפשרותן להנחות את ועדת הרפורמה בנושא הארנונה שהקימה הממשלה ב-2006 להתייחס גם לסוגיה זו.

בקשות לקבלת פטור מארנונה עבור נכסים המשמשים לפעילות התנדבותית

בתיקון מס' 10 בפקודת הפיטורין בסעיף 5(י) נקבע כי רכוש שמוסד מתנדב לשירות הציבור משתמש בו אך ורק לשירות הציבור יהיה פטור מתשלום ארנונה, בתנאי שיקבל ממשרד הפנים אישור לקבלת הפטור.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 1999 פורסם נוהל להגשת בקשה לקבלת פטור מארנונה ל"מוסד מתנדב לשירות הציבור", ובו אמות המידה שגיבש משרד הפנים למתן הפטור. בנוהל נקבע שמוסד המבקש פטור מתשלום ארנונה עבור נכס מקרקעין ימלא בקשה לקבלת פטור ויגיש אותה באמצעות הרשות המקומית שבתחומה הוא פועל לממונה מטעם משרד הפנים על המחוז שהנכס נמצא בו. עוד נקבע בנוהל כי ועדת התמיכות (ובהיעדר ועדה כזאת - ועדת ההנחות) תבחן את הבקשה ותיתן המלצה בעניין לממונה על המחוז, והוא יחליט לפי אמות המידה שנקבעו בנוהל אם לתת למוסד את הפטור המבוקש.

בשנים 2003-2005 הגישה עיריית ירושלים לממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים 445 בקשות של מוסדות וארגונים שבתחום שיפוטה לפטור אותם מארנונה בשל היותם גופים המתנדבים לשירות הציבור שמשתמשים ברכוש שברשותם אך ורק לשירות הציבור. הבקשות הוגשו לממונה על המחוז לאחר שאושרו בוועדת ההקצבות (תמיכות) של העירייה.

הבדיקה העלתה כי עד מאי 2006 טרם מסר הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים את תשובתו בקשר ל-194 (כ-44%) מן הבקשות. כ-56% מהבקשות שטרם נמסרה תשובתן של הממונה לגביהן הוגשו בשנים 2004 ו-2005. מכאן שחלק מהגופים ממתינים להחלטת משרד הפנים בין שנה לשנתיים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי המתנה להחלטותיו פרק זמן כה ארוך איננה סבירה ועליו לעשות ככל הניתן כדי לקצר את זמן הטיפול במתן הפטורים.

נושא גביית תשלומי הארנונה מגופים ציבוריים שונים מוסדר בהוראות הדין המפורטות בפקודת הפיטורין, בחוק ההסדרים ובצווי הארנונה של הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות שנבדקו פעלו בתחום זה שלא על פי הוראות מחייבות, תוך ביצוע פעולות אשר אינן עולות בקנה אחד עם סדרי המינהל התקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול כדי להביא לשינוי יסודי באופן שבו מתנהל הטיפול בנושא זה, וכדי להבטיח כי גביית מסי הארנונה תיעשה על פי הוראות הדין. היקפם ומהותם של הליקויים שהועלו בדוח זה מחייבים גם את התערבותם של משרדי הממשלה - משרד הפנים ומשרד האוצר - לצורך הבהרת הנורמות שנקבעו בדין ולצורך פיקוח ומעקב אחר יישומן.

1. ריבוי המחלוקות המשפטיות בין רשויות מקומיות לבין נישומים באשר לחיובם בארנונה מלמד על בעיה של ממש בתחום זה. מציאות זו מחייבת לדעת משרד מבקר המדינה פעולה בשני מישורים עיקריים:

(א) יש מקום לבחון את מידת הבהירות והחדות של הנורמות שנקבעו בדין, שהן הבסיס להחלטות הרשויות המקומיות על חיוב נישומים בארנונה. יצוין כי בית המשפט העליון כבר התייחס בעבר במספר החלטות לצורך בפישוט והבהרה של הנורמות החוקיות בתחום הארנונה²⁶.

26 כך לדוגמא: בבג"צ 7712/04 אהובה וינברג ואח' נ' עיריית תל אביב ואח' (פורסם בתקדין); ע"מ 980/04 המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ (פורסם בתקדין).

(ב) ככלל, רשות מקומית רשאית לאשר הנחה או פטור מתשלום ארנונה רק כאשר ניתנה לה סמכות בדין לעשות זאת. לדעת משרד מבקר המדינה יישוב המחלוקות בדרך של חתימה על הסכמי פשרה בין הרשות לבין החייב בלי שהתקיימו מספר תנאים בסיסיים (מידע מפורט ובדוק על השטחים החייבים בארנונה ועל השימוש הנעשה בהם) אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין. מן הראוי שהרשות תבסס את החלטתה בעניין זה גם על חוות דעת משפטית המתייחסת לכל שטח ושטח באופן פרטני, ובכלל זה לסיכויי התביעה וסיכוייה במקרה הנדון; יש מקום כי משרד הפנים יבחן את ההיבטים השונים של הנושא ויוציא נהל שינחה את הרשויות המקומיות בעניין זה ויקבע את התנאים לחתימה על הסכמי פשרה.

2. על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לביצוע מדידות עדכניות של נכסי הגופים הציבוריים ולמפות את אופן השימוש בשטחים השונים. מידע זה צריך להוות בסיס להוצאת הודעות חיוב בתשלומי ארנונה מטעמן. כמו כן אל להן לרשויות המקומיות להגיע להסדרים לפיהן תינתנה התחייבויות למוסדות ציבור להימנע מלערוך מדידות לתקופה של מספר שנים. הסכם כזה מבטא הסכמה לחיוב בתשלומי ארנונה מופחתים. יש להבטיח כי כל הנכסים יסווגו על פי הסוגים הקיימים בצו הארנונה שהם המתאימים ביותר לשימוש שנעשה בנכס.

3. על הרשויות המקומיות לבטל את ההטבות הניכרות השונות שניתנו למוסדות להשכלה גבוהה, ולפעול לחיוב כלל הנכסים המבונים והלא מבונים החייבים בתשלום ארנונה. כמו כן על עיריית באר שבע, לוד ואריאל והמועצה המקומית באר יעקב לפעול כדי לגבות מהמועצות הדתיות שבתחום שיפוטן תשלומי ארנונה כחוק.

ביוני 2007 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לרענן את הוראות הדין הקיימות לגבי גביית ארנונה מגופים ציבוריים בחוזר המנכ"ל הקרוב.