

## ארנונה כללית מול תשלומי חובה ייעודיים

מאת

עפר שפיר, עו"ד • אמיר בירנבוים, עו"ד\*

### 1. פתח דבר

פרק 12 לפקודת העיריות<sup>1</sup> מפרט (יש האומרים לעיפה) את חובותיה וסמכויותיה של הרשות המקומית. סעיפים 235-248 לפקודת העיריות מפרטים את החובות המוטלות על העיריה, ובהן אחזקה תקינה של רחובות וניקיונם, פיקוח על בניינים וחצרות, תכנון ובניית ביבים, פיקוח על מפעלי מים והסדרתם, הסדרת שווקים ציבוריים, הקמתם והסדרתם של בתי מטבחיים, פינוי אשפה, פיקוח על הצבת שלטים, פיקוח על בעלי חיים, כיבוי אש והכנת משק לשעת חירום. סעיף 249 לפקודת העיריות מונה את סמכויות העיריה, ובהן בניית מבני ציבור, ניהול מפעלים לתועלת הציבור, פעולה בנאמנות שנוצרה לצרכי ציבור, הקמת שיכונים ציבוריים, הקמת בתי מחסה ומרחצאות, הקמת גנים ציבוריים ואחזקתם, נטיעת עצים, סלילה ואחזקה של רחובות ציבוריים ומדרכות, הריסת בניינים, פיקוח על שמירת חזיתות, סילוק גרוטאות, הסדרת בתי עלמין, הוצאת תעודות אישור, הקמת תאגידיים, צמצום נגע הסמים ועוד.

למימון השירותים והמטלות שעל ביצועם מופקדת הרשות המקומית, עומד לרשותה מגוון מקורות תקציביים המוסדרים בדברי חקיקה שונים. אלה מתחלקים בראש ובראשונה למקורות ממשלתיים ולמקורות עצמיים, והמקורות העצמיים של הרשות מתחלקים אף הם חלוקת-משנה על פי סוגם ותכליתם.

בראש המקורות הממשלתיים ניצב מענק האיזון המשולם מדי שנה על ידי משרד הפנים. לצדו משולמים מענקים ייעודיים למימון מטרות מוגדרות היטב. בין אלה ניתן למנות את התשלומים המשולמים על ידי משרד החינוך לכיסוי חלקו במימון מערכת החינוך, השתתפות במימון סלילת כבישים מאת משרד התחבורה, השתתפות במימון הקמתן של שכונות בידי משרד הבינוי והשיכון ועוד.

לצד המקורות הממשלתיים מתבסס תקציבה של הרשות המקומית על המקורות העצמיים, ובראשם תשלומי החובה שהרשות מוסמכת לגבות על פי הדין. תשלום החובה העיקרי הוא הארנונה, המהווה את המקור העיקרי למימון פעולתה של הרשות המקומית. לצדה של הארנונה, אך לא פחותים בחשיבותם, קיימים תשלומי

\* המחברים הינם עורכי דין המתמחים בתחומי המשפט המוניציפלי והמינהלי.

1. נ"ח התשכ"ד 197 (להלן: "פקודת העיריות").

החובה הייעודיים המוטלים באופן מוגדר למימון מטלה מסוימת שהרשות המקומית מבצעת.

מאמר זה יעסוק ביחס שבין הארנונה ובין תשלומי החובה הייעודיים.

## 2. תשלומי החובה המוניציפליים

### האבחנה: מס - אגרה - מחיר

בדין הישראלי השתרשה האבחנה בין שלושה סוגים של תשלומי חובה: מס, אגרה ומחיר. הבסיס לאבחנה זו נעוץ במידת הזיקה הדרושה בין הזכות לגביית תשלום החובה ובין השירות הניתן בידי הרשות.

**מס**, על פי מהותו, הוא תשלום חובה המוטל למימון כלל פעולותיה של הרשות. ככזה, הוא אינו משולם בזיקה לשירות זה או אחר ואינו מותנה במתן תמורה ישירה או עקיפה מצד הרשות, כפי שאין הוא מותנה במידת השימוש או ההנאה של הנישום מאותם שירותים הניתנים בידי הרשות והממונים מכספי המס.

להבדיל מהמס, **אגרה** היא תשלום חובה המוטל למימון שירות מסוים מתוך מגוון השירותים הניתנים על ידי הרשות. על מנת שהרשות תהא זכאית לגבות אגרה, חייבת להתקיים זיקה של הנאה בין הנישום ובין השירות מושא האגרה. בלא שאדם צרך את השירות שלשם מימונו מוטלת האגרה, אין הרשות זכאית לגבות את האגרה מאותו אדם. ברם, מנגד לא חייבת להתקיים זיקה מימונית בין האגרה לשירות, קרי: גובה האגרה אינו חייב להלוים את עלות השירות שניתן.

**המחיר** הוא תשלום המשולם כתמורה ישירה בעבור מתן שירות, כאשר גובהו נגזר במישרין מעלות השירות שניתן.<sup>2</sup>

בהתאם לסעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה, הטלתם של מס או אגרה, וכן שיעורם של המס או האגרה, חייבים להיות מעוגנים בחיקוק. ואכן, רשויות מקומיות מוסמכות לגבות הן מס והן אגרות, ואלה גם אלה מרכיבים את עיקר הכנסותיה העצמיות של הרשות המקומית.

### הארנונה כמס

המס היחיד אותו מוסמכת הרשות המקומית להטיל הוא הארנונה הכללית. הארנונה מוטלת מכוח פרק 14 לפקודת העיריות ובהתאם לסעיפים 19-7 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.<sup>3</sup> מכוחם של חיקוקים

---

2. לענין האבחנה בין מס, אגרה ומחיר, הן ככלל והן קונקרטיית לגבי תשלומי חובה מוניציפליים, ראו: אלפרד ויתקון ויעקב נאמן **דיני מסים - מיסי הכנסה, עזבון ושבח** 8 (מהדורה רביעית מורחבת, הוצאת שוקן, התשכ"ט); עפר שפיר **אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות** כרך א 120-125 (מהדורה שניה).

3. ס"ח 1406, 10.

אלה מתקינה כל רשות מקומית, מדי שנה, את צו הארנונה, בו נקבעים תעריפי המס המוטלים על כל סוג של נכס בתחומה.

הארנונה היא מס טהור, שכן תכליתה היא מימון כלל פעילותה של הרשות המקומית, בלא זיקה למטלה מסוימת.<sup>4</sup> כיוצא בזה, גבייתה של הארנונה אינה מותנית במתן תמורה ישירה כלשהי לנישום מצד הרשות המקומית המטילה אותה.<sup>5</sup> מעקרון יסוד זה נגזר ונובע עקרון-משנה לפיו, אי מתן שירותים ברמה מספקת ואף אי מתן שירותים כלל, אינו פוטר מתשלום הארנונה. עקרון זה השתרש היטב בפסיקת בתי המשפט, ובכלל זה בית המשפט העליון.<sup>6</sup>

לשם השלמת התמונה יצוין, כי הגם שארנונה היא מס, היא מוגדרת בפקודת העיריות כמוטלת לשם מימון פעולתה של הרשות, והגדרה זו יוצרת זיקה מובהקת בין שיעור הארנונה ובין כלל הוצאות הרשות.<sup>7,8</sup> לעניין זה חשוב להדגיש, כי מזה כעשרים שנה לא מבוססת הארנונה ברשויות המקומיות על בחינה כלכלית אמיתית באשר לצרכיהן; שיעורה הוקפא בשנת 1985 בחקיקה ראשית ומתעדכן מידי שנה לפי שיעורי עדכון הנקבעים בתקנות, התואמים לערך את שיעור עליית מדד המחירים לצרכן בלבד. עדכון כלל ארצי אחיד זה מנותק, מטבע הדברים, מהשינויים המהותיים שחלו בעשורים אלו בצרכיהן הקונקרטיים של הרשויות השונות.<sup>9</sup>

#### האגרה כתשלום חובה ייעודי

לצד הארנונה הכללית מוסמכת הרשות המקומית להטיל תשלומי חובה מסוג אגרה. סמכות זו קבועה בראש ובראשונה בסעיפים 250-251 לפקודת העיריות.<sup>10</sup> סעיף 250

- 
4. בג"ץ 764/88 **דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא**, פ"ד מו(1) 793 (1992) (להלן: **"עניין דשנים וחומרים כימיים"**); ע"א 9368/96 **מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק**, פ"ד נה(1) 156 (1999); ע"א 1130/90 **חברת מצות ישראל בע"מ נ' עיריית פתח-תקווה**, פ"ד מו(4) 778 (1992).
  5. ע"א 154/83 **שופרסל בע"מ נ' איגוד ערים אזור רמת-גן, בני-ברק וגבעתיים**, פ"ד לו(4) 403 (1983).
  6. עניין **דשנים וחומרים כימיים**, לעיל ה"ש 4; ה"פ (מחוזי ת"א) 1221/89 **בן יעקב נ' עיריית תל-אביב-יפו**, תק-מח (2) 575 (1992); ת"א (מחוזי חי') 873/94 **עיריית חיפה נ' מדינת ישראל**, תק-מח (1) 1170 (1997).
  7. אין כל סתירה בין זיקה זו שבין הארנונה לבין צרכי הרשות והוצאותיה, לבין הגדרתה כמס. היעדר הזיקה המאפיין מס עניינו ביחס שבין תשלומו לבין **הנאתו הישירה** של הנישום ממנו. כל מס באשר הוא, מיועד לצורך תכליות ציבוריות ומהווה חלק ממקורות הכנסתה של הרשות הציבורית המטילה אותו.
  8. ראוי לציין, כי רשויות מקומיות רבות מכתירות בצו הארנונה שלהן את הארנונה כ"היטל ארנונה". ביטוי זה אמנם מגלם בחובו סתירה פנימית, אך למותר לציין, כי אין בו בכדי לגרוע ממעמדה של הארנונה הכללית כמס טהור לאור מאפייניה.
  9. למען הדיוק ראוי לציין, כי רשות מקומית החפצה לעדכן את תעריפיה בשונה משיעור העדכון הכללי, רשאית לפנות ולבקש את אישורי שרי הפנים והאוצר. ראו בעניין זה תקנה 9 לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000.
  10. סמכות זהה נתונה גם למועצה מקומית בהתאם לסעיף 24 לפקודת המועצות המקומיות, נ"ח התשכ"ה 256 (להלן: **"פקודת המועצות המקומיות"**).

קובע, כי רשות מקומית מוסמכת להתקין חוקי עזר **בקשר לדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשות על פי הפקודה**. סעיף 251 קובע, כי במסגרת חוקי העזר מוסמכת הרשות המקומית להטיל תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות **בקשר לדברים האמורים בסעיף 250**. דהיינו, על פי פשט, בסעיפים 250-251 לפקודת העיריות מוגדרים תשלומי החובה אותם מוסמכת הרשות המקומית להטיל במסגרת חוקי העזר שהיא מתקינה, כגון תשלומים מסוג אגרה, המוטלים לשם מימון השירותים שהרשות המקומית נדרשת או מוסמכת לבצעם.

לצד מקור הסמכה זה, קיימים חיקוקים נוספים המסמיכים את הרשות המקומית להטיל ולגבות תשלומי חובה מסוג אגרה. ביניהם ניתן למנות את חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962,<sup>11</sup> פקודת העיריות (אספקת מים), 1936,<sup>12</sup> חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949,<sup>13</sup> חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968,<sup>14</sup> חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח-1957<sup>15</sup> ועוד. כל אחד מהחיקוקים הללו מסמיך את הרשות המקומית לגבות אגרה לשם מימונו של שירות מסוים, שאספקתו מוטלת על כתפי הרשות.

בהתאם למהותה של האגרה, להבדיל ממס, הרשות המקומית אינה מוסמכת לגבותה בלא שסיפקה את השירות המסוים שאותה אגרה אמורה לממן.<sup>16</sup>

את האגרות שמטילה הרשות המקומית ניתן למיין למספר חלוקות משנה עליהן נעמוד להלן.

#### אבחנה I: אגרות מימוניות מול אגרות רגולטוריות

חלוקה מסוג אחד על פיה ניתן למיין את האגרות למיניהן הינה בין אגרות מימוניות ובין אגרות רגולטוריות. אגרות מימוניות הן אגרות המשולמות כנגד מתן שירות מסוים ומוטלות במטרה לממן בדיוק את הוצאות הרשות המקומית בקשר לאותו שירות. בין אלה ניתן למנות את אגרות והיטלי הפיתוח: היטל סלילת כבישים ומדרכות, היטל ביוב ואגרת הביוב, היטל צנרת מים והיטל תיעול. למימון עלות התקנתה של כל אחת מהתשתיות לעיל נוהגות הרשויות המקומיות להטיל אגרה בחוק עזר.<sup>17</sup> הכספים המתקבלים בגין האגרה חייבים להתנהל כמשק סגור, בחשבון

11. ס"ח 376, 96.

12. ע"ר 560 תוס' 1.

13. ס"ח 26, 287.

14. ס"ח 537, 204.

15. ס"ח 236, 4.

16. ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובניה בע"מ, פ"ד נו(1) 340 (2001) (להלן: "עניין אל עמי"); ע"א 7316/97 עיריית ראשון לציון נ' חב' לוינשטיין משולם הנדסה וקבלנות בע"מ, תק-על(1999) 117 (3).

17. ראו לדוגמה: חוק עזר לתל-אביב-יפו (סלילת רחובות), התשס"ג-2003, ק"ת חש"מ 663, 166; חוק עזר לראשון לציון (תיעול), התשנ"ה-1994, ק"ת חש"מ 529, 72; חוק עזר לרמלה (אספקת מים),

נפרד, ולשמש את הרשות המקומית לצורך התקנתה של אותה התשתית בלבד, כמצוות סעיף 213א לפקודת העיריות.<sup>19,18</sup> שיעורן של אגרות אלה נקבע בהתבסס על תחשיב כלכלי, כך שהכנסות הרשות המקומית מהאגרה ישתוו, במדויק ככל שניתן לאמוד, לסך כל הוצאותיה בגין התקנתה של התשתית הרלוונטית.<sup>20</sup>

לצד האגרות המימוניות קיימות האגרות הרגולטוריות. בדומה לאגרות המימוניות, אף אלה משתלמות בזיקה לשירות או לרישיון שניתן על ידי הרשות המקומית. ברם, להבדיל מהאגרות המימוניות, שיעורן של האגרות הרגולטוריות אינו מבוסס על תחשיב ואינו מחושב כך שיספיק במדויק למימון הוצאותיה של הרשות המקומית בגין מתן השירות הנדון, אלא נקבע על בסיס תעריפים מקובלים המאושרים בידי משרד הפנים. בין אלה ניתן למנות את אגרת השילוט,<sup>21</sup> אגרת תעודת אישור (המשתלמת בעד מתן תעודות ואישורים שונים המתבקשים מהרשות)<sup>22</sup> ואגרת הצבת כסאות ושולחנות.<sup>23</sup>

בין שאגרה היא מסוג האגרות המימוניות ובין שהיא מסוג האגרות הרגולטוריות, בבסיסה היא משקפת זיקה כלפי השירות ותמורה עבורו, גם כאשר הזיקה המימונית בין שיעור האגרה ובין עלות השירות רחוקה ודחוקה. על כן, במאמרנו זה לא נבחין בין אלה.

## אבחנה II: היטל - אגרה - דמי השתתפות

סעיף 251 לפקודת העיריות מסמיך את הרשות המקומית להטיל היטל, אגרה ודמי השתתפות. כל אלו הינם תשלומי חובה המשולמים כנגד שירות שמעניקה הרשות, ועל כן כולם מסווגים כאגרה בהתאם לחלוקה דלעיל, ועל אף זאת אין הם זהים.

התשנ"ט-1998, ק"ת חש"ם 602, 50; חוק עזר לאלעד (אגרת ביוב), התש"ס-2000, ק"ת חש"ם 626.423

18. הוראה זו חלה על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות. הוראות אלה נקבעו בתיקון משנת 1999 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט-1999.
19. ראו בעניין זה: **משרד הפנים - חוזר המנהל הכללי 8/94** (התשנ"ד). הלכה למעשה, חלק מהרשויות המקומיות אינן מקפידות כדבעי על עקרון זה. ראו לעניין זה בג"ץ 4056/98 **צור נ' עיריית ראשון לציון**, תק-על 174 (2) 1998. לניתוחו של כלל המשק הסגור וביקורת עליו ראו שפיר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 309.
20. ראו: **משרד הפנים - חוזר המנהל הכללי 4/96** (התשנ"ו), הכולל נוהל להכנת תחשיבים להיטלי הסלילה והתיעול שנערך בחודש נובמבר 1995 בידי חברת "יוזמה". גם אגרת השמירה המוטלת על ידי מספר רשויות מקומיות בחוקי עזר שהותקנו לאחרונה הינה אגרה מימונית וראו בעניין זה **משרד הפנים - חוזר המנהל הכללי 10/04** (התשס"ה). על אגרה זו נרחיב את הדיבור להלן.
21. ראו לדוגמה: חוק עזר ליבנה (מודעות ושלטים), התשס"ב-2001, ק"ת חש"ם 644, 89; חוק עזר לבאר שבע (שילוט), התשמ"ט-1989, ק"ת חש"ם 393, 200.
22. ראו לדוגמה: חוק עזר לירושלים (אגרת תעודת אישור), התשכ"ז-1967, ק"ת 2016, 1804; חוק עזר לתל-אביב-יפו (אגרת תעודת אישור), התשי"ד-1954, ק"ת 439, 640.
23. אגרה זו מוטלת ברגיל בחוק עזר לשמירת הסדר והניקיון או חוק עזר לסילוק מפגעים ואיכות הסביבה.

ההבדל בין אלה נעוץ, בעיקרו, במידת הזיקה הקיימת בין התשלום ובין השירות, הן מבחינת ההנאה והן מבחינת השיעור.

על גבי הסקאלה הנמתחת שבין מס למחיר, **ההיטל** הוא הקרוב ביותר למס. גם ההיטל מיועד למימונה של התקנת תשתית מוניציפלית, ואולם, שיטת ההיטל מנתקת את עצמה מעבודת תשתית מסוימת. העיקרון הניצב בבסיס שיטת ההיטל הינו, כי החיוב בהיטל אינו מיועד למימונו של קטע תשתית מסוים, אלא לכיסוי חלקו של הנישום במימון כלל מערכות התשתית העירוניות. על כן, מושא התייחסותו של ההיטל אינו קטע התשתית הגובל בנכסו של הנישום, אלא כלל השקעותיה של הרשות המקומית - הקודמות, הנוכחיות והעתידיות - בהתקנת התשתית המוניציפלית בתחום שיפוטה. שיעור ההיטל נקבע על פי תעריפים המעוגנים בחוק העזר, אשר בעיקרון הינם תולדה של נוסחת חילוק, שבמונה שלה מוצבת עלותה של התשתית המוניציפלית הרלוונטית ואילו במכנה שלה מוצב סיכום השטחים בני החיוב בהיטל בתחום שיפוטה של הרשות. באופן זה, התעריף המתקבל משקף את חלקו היחסי של כל בעל נכס במימון העלות הכוללת של התשתית המוניציפלית, באופן שתשלום ההיטל בידי כל בעלי הנכסים החייבים יכסה על דרך האומדנה את הוצאותיה של הרשות בגין התקנתה של אותה תשתית.<sup>24</sup>

מכאן, שההיטל כשלעצמו הינו בעל זיקה מימונית הדוקה לנושא הטלתו. ברם, מנגד הוא נטול כל זיקה מימונית למושא הנאתו הישירה של משלמו. תשלום ההיטל אינו מיועד לממן דווקא את הקמת הרחוב או המדרכה הגובלים בנכסו של הנישום, את קו המים המשמש אותו וכיוצא בזה.<sup>25</sup>

במונח "**אגרה**" מקובל לכנות תשלומי חובה המשולמים בזיקה קרובה יותר לשירות, וזאת גם אם לא נדרשת זיקה מימונית בין עלות השירות ובין גובה התשלום. ואולם, במקרים רבים קיים עירוב בין שני כינויים אלה, באופן שתשלום חובה, שהינו היטל במהותו, מכונה "אגרה".<sup>26</sup>

- 
24. לפירוט וניתוח אודות עריכתם של תחשיבים וקביעתם של תעריפי היטל ראו: שפיר, לעיל הי"ש 2, בפרק השלישי.
25. יובהר עם זאת, כי לעולם מתקיימת זיקה של הנאה בין החבות בהיטל לבין הנכס ובעליו החייב בו. החיוב תמיד יוטל שעה שלנכס קמה זיקה של הנאה מהמערכת נושא ההיטל. כך למשל, יוטל היטל סלילת רחובות בעת סלילתו של רחוב גובל, והיטל ביוב - בעת התקנת ביוב המיועד לשמש את הנכס. מאפיין זה בעיקרו מבחין בין היטל לבין מס טהור.
26. כך לדוגמה, בחלק ניכר מחוקי העזר בדבר תיעול ואספקת מים, מכונה תשלום החובה המיועד למימון התקנתן של תשתיות אלו כאגרת תיעול או אגרת הנחת צינורות. ראו לדוגמה: חוק עזר לרמת גן (תיעול), התשל"ה-1974, ק"ת 3234, 71; חוק עזר לרמת גן (אספקת מים), התש"ס-1980, ק"ת 4120, 1520. עוד נעיר, כי במובן מסוים מצוי היטל פיתוח בקירבה גדולה דווקא למחיר, משמשקף הוא תמורה אקוויולנטית ומימונית לשירות מסוים. על רקע זה שוללים אנו את הגישה שזכתה להד מסוים בפסיקה, לפיה היטל פיתוח ייחשב כמס - ראו עניין **אל עמי**, לעיל הי"ש 16.
- להשלמת היריעה נוסף, כי בזירגון הממשלתי נעשה שימוש בביטוי "היטל" דווקא בנוגע לתשלום חובה הנעדר זיקה מימונית לשירות, כדוגמת **היטל עינוגים** שנכלל בזמנו בכרטיסי קולנוע.

**דמי ההשתתפות** גם הם תשלום חובה המיועד למימון הוצאות הרשות המקומית בגין התקנתה של תשתית מוניציפלית. ואולם, מושא ההתייחסות של דמי ההשתתפות הינו עבודת תשתית מסוימת. בהתאם לשיטת דמי ההשתתפות, מקום שהרשות המקומית הוציאה בפועל הוצאות על התקנת תשתית, היא זכאית לחלק את סך כל הוצאותיה בגין אותה עבודת תשתית בין כלל בעלי הנכסים הגובלים באותו קטע בו בוצעה העבודה. באופן זה, סך כל התשלומים המשולמים על ידי בעלי הנכסים הגובלים בקטע בו בוצעה עבודת התשתית המסוימת יספיק במדויק לכיסוי הוצאות הרשות בפועל בגין ביצוע אותה עבודה.<sup>27</sup> הנה כי כן, דמי ההשתתפות קרובים במהותם ל"מחיר", באשר שיעורם נקבע בזיקה מימונית ישירה לעלות השירות שניתן בידי הרשות, ואולם הם נבדלים מה"מחיר" הן בכך שהם מוטלים בכפייה והן בהיותם מיועדים למימון הוצאה כלל מוניציפלית, שמידת ההנאה הישירה של המשלם ממנה אינה בהכרח אקוויוולנטית לגובה התשלום.<sup>28</sup>

### 3. היחס בין הארנונה לאגרות

#### המצב החוקי

על הרשות המקומית חלה חובה לערוך את תקציבה כך שיהא מאוזן.<sup>29</sup> מחובה זו נגזר הצורך להעמיד מול הוצאות הרשות מקורות הכנסה מספיקים, ואולם, אין בדין כל הנחיה באשר לאופן בו יש לפלח את הכנסות הרשות ולחלקן בין תשלומי החובה שרשאית היא להטיל, ובמילים אחרות: אלו שירותים עליה לממן באמצעות הארנונה ואלו שירותים יש לממן באמצעות האגרות השונות.

ידוע ומוסכם כהנחת מוצא, כי סכום הארנונה והאגרות המשתלמות לרשות המקומית אמור לכסות את סך כל הוצאות הרשות ולאזן את תקציבה (יחד עם המקורות הממשלתיים), ואולם חלוקת השירותים - בין אלה הממומנים מארנונה ובין אלה הממומנים מאגרות - אינה ידועה ואינה ברורה כלל ועיקר.

הדילמה סבוכה לאור היותה של הארנונה מס טהור, כך שלא ניתן לקשור בינה (או בין חלקים מתוכה) לבין שירות מסוים או מטלה מסוימת. הארנונה הרי משולמת למימון כלל פעולותיה של הרשות, שלא בזיקה למטלה מסוימת, ותשלומה אינו כפוף

27. שיטת דמי ההשתתפות כמכשיר מימוני להתקנת תשתיות נזנחה עקב פגמים בסיסיים שקיימים בה והיא נותרה כיום בשימוש רק אצל מיעוטן של הרשויות המקומיות. ראו לדוגמה חוק עזר לשדרות (סלילת רחובות), התשי"ט-1959, ק"ת 1362, 907; חוק עזר לצפת (סלילת רחובות), התשי"ס-1980, ק"ת 4142, 2006. על שיטת דמי ההשתתפות ופגמיה ראו שפיר, לעיל ה"ש 2, בפרק שלישי, עמ' 111-114.

28. נבקש להבהיר בעניין זה, כי בשונה מ"מחיר טהור", מידת הנאתו האובייקטיבית של משלם דמי השתתפות ושיעור התועלת שהוא מפיק מהשקעות אלו אינם אקוויוולנטיים בהכרח לסכום ששילם, ולפיכך לא ניתן להקבילם באופן מוחלט לטובין שנרכשו על ידי אדם, זאת חרף העובדה שסכום דמי ההשתתפות מתבסס על שווי ריאלי של התשתית שנוא ההיטל. אבחנה זו יפה מקל וחומר גם לגבי היטל, שחרף תכליתו המימונית המובהקת אין הוא יכול מטעם זה להיחשב כמחיר.

29. תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, ק"ת 2649, 290.

לביצועה של מטלה מסוימת. אם כך, גריעתה של מטלה מסוימת מתוך כלל המטלות הממוננות מארנונה ספק אם תשפיע על שיעורה של הארנונה, שאם כן יהא בכך לקרב את הארנונה לסיווג כאגרה.

השאלה הנתרת היא איפוא, אלו שירותים ראוי שימוננו באמצעות אגרות ייעודיות.

החיקוקים הייעודיים המסמיכים את הרשות המקומית להטיל אגרות, כגון חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 ופקודת העיריות (אספקת מים), 1936 מפרטים את המטלות המיועדות להיות ממוננות מאותן אגרות, ואולם אלה מהוות מיעוטן של האגרות בלבד.

סעיפים 250-251 לפקודת העיריות קובעים, כאמור, בעקרון גג, כי עיריות מוסמכות להטיל ולגבות אגרות למימון המטלות שהן נדרשות ומוסמכות לבצע בהתאם לפקודה. כפי שפורט לעיל, מטלות אלה רבות ומגוונות ומקיפות את מכלול פעולותיה של הרשות המקומית. אם כך, סעיפים 250-251 לפקודת העיריות מקנים לעיריה סמכות עקרונית להטיל אגרה למימון כל אחת מהמטלות שזו נדרשת או מוסמכת לבצע על פי הפקודה. אלא שבריי, כי לא ניתן להטיל אגרות למימון כל מטלות הרשות המקומית, שאז תישמט מאליה ההצדקה להטלת הארנונה. מכאן נשלל גם היפוכם של דברים, היינו: הארנונה גם היא אינה מיועדת לממן את כלל השירותים וההוצאות המוניציפליים, שאילולא כך למה נועדו הוראות סעיפים 250-251 לפקודת העיריות, שהרי כלל הוא שהמחוקק אינו משחית מילותיו לריק. משמע, קיים הכרח לקבע מערכת יחסי גומלין וחלוקת נטל בין הארנונה ותשלומי החובה הייעודיים בהקשר לנושאי ומושאי מימוןם.

דא עקא, אין בנמצא בפקודת העיריות או בכל חיקוק אחר מערכת שכזו. כיוצא בזה, אין בחקיקה כל אמת מידה להבחנה בין שירותים אותם ראוי ונכון לממן באמצעות הטלתן של אגרות ייעודיות ובין שירותים אותם יש לממן מכספי הארנונה.

לא רק החקיקה הראשית שותקת בשאלה זו, אלא כך גם מחוקק המשנה וכן הפקידות המינהלית על זרועותיה השונות. ואכן, אין בנמצא כל קריטריונים המעוגנים בתקנות, בצווים ואף לא בהנחיות ונהלים, הקובעים אמות מידה לאישור הטלתן וייחודן של אגרות מסוימות לשם מימון מטלות קונקרטיים המבוצעות בידי הרשות המקומית.

### המצב הנוהג

במציאות קיימת שונות רבה בין הרשויות המקומיות בשימוש באגרות ככלי למימון שירותים מוניציפליים. כך, ניתן לזהות מטלות ושירותים אשר רובן המכריע של הרשויות המקומיות מטילות אגרות לשם מימוןם. בין אלה ניתן למנות, כמצוין לעיל, את התקנת התשתיות המוניציפליות: סלילת הכבישים, התקנתה ואחזקתה של תשתית הביוב, התקנתה ואחזקתה של תשתית הולכת המים, התקנת תשתית הניקוז

והתיעול וכן: שירותים וטרינריים, הוצאת תעודות אישור והסדרת שילוט.<sup>30</sup> מנגד, ישנם שירותים ומטלות שבחלק מהרשויות ממומנים באמצעות הטלת אגרה ייעודית, ואילו בחלק מהרשויות אינם זוכים לאגרה ייעודית משלהם. לדוגמה: שירותי שמירה,<sup>31</sup> שירותי קבורה<sup>32</sup> ופינוי אשפה.<sup>33</sup> **בחינת שלל סוגי האגרות המוטלות כיום בידי רשויות מקומיות מוכיחה, כי כיום אין כל קו מנחה בקביעת מהות השירותים שיש לממן מאגרות.**

למעלה מכך, השונות - שלא לומר העדר העקביות בתחום זה - אינה נחלתו של השלטון המקומי בלבד ומצויה היא גם בבסיס החקיקה עצמה. המחוקק מצא לנכון להטיל אגרה למימון אחזקתה של מערכת הביוב,<sup>34</sup> אך לא מצא לנכון לעשות כן לגבי מערכות התשתית האחרות. כך, איפשר המחוקק להטיל חיוב למימוןם והתקנתם של צינורות חיבור להולכת מים,<sup>35</sup> ונמנע מלקבוע חיוב דומה לגבי מערכת התשתיות האחרות. המחוקק התיר לרשות הניקוז להטיל תשלומים ייעודיים למימון אחזקתה של מערכת ניקוז אך לא התיר זאת עד כה לרשות מקומית.<sup>36</sup>

ניכר ובולט לעין, שמציאות זו המשתקפת בחקיקה אינה תולדה של מדיניות מוכתבת ויד מכוונת אלא תולדה של הליכי חקיקה ספורדיים.

#### מדיניות שר הפנים ומשרדו

שר הפנים ומשרדו הם האמונים על הסדרת מדיניות המימון של שירותים מוניציפליים, זאת מתוקף היותם הגורמים המופקדים על הרשויות המקומיות,<sup>37</sup> כמו גם אלו האחראים על בדיקתם ואישורם של חוקי העזר.<sup>38</sup> ברם כאמור, עד כה לא יצאו מתחת ידם כל הנחיות או אמות מידה בדבר השירותים והתכליות שעבור מימוןם ניתן להטיל אגרה ייעודית.

- 
30. ראו לדוגמה: חוק עזר לאשדוד (פיקוח על מכירת בשר ומוצריו), התשנ"ט-1999, ק"ת חש"ם 242, 609; חוק עזר לבאר-שבע (אגרת תעודת אישור), התשל"ה-1974, ק"ת 3234, 62; חוק עזר לשוהם (מודעות ושלטים), התשנ"ה-1995, ק"ת חש"ם 536, 311.
31. חוק עזר לאלעד (שירותי שמירה), התשס"ו-2006, ק"ת חש"ם 692, 107.
32. חוק העזר לקרית ביאליק (שירותי קבורה נוספים), התשנ"ב-1992, ק"ת חש"ם 482, 468; חוק עזר לקרית טבעון (שירותי קבורה נוספים), התשל"ט-1978, ק"ת 3921, 295.
33. ראו חוק עזר לבאר שבע (איכות הסביבה), התשנ"א-1991, ק"ת חש"ם 450, 208.
34. סעיפים 37-39 לחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962.
35. סעיף 27 לפקודת העיריות (אספקת מים), 1936.
36. ראו סעיפים 36 ו-43 לחוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, התשי"ח-1957. סעיפים אלו מסמיכים רשות ניקוז להטיל ולגבות ארנונת ניקוז מבעלי נכסים ולחילופין - הוצאות ניקוז מהרשויות המקומיות החברות בה. אלו מצידן רשאיות במקרה כזה להשית על הבעלים היטל ניקוז למימון חבותן לרשות הניקוז.
37. סעיף 233 לפקודת העיריות.
38. סעיף 258 לפקודת העיריות.

במציאות, נדרשים השר ומשרדו לחוקי עזר המוגשים בפניהם במצוות המחוקק, הכוללים בחובם הטלת אגרות ייעודיות, ומחליטים "אד הוק" לאשרם או לדחותם שלא על פי קריטריונים פומביים המשקפים מדיניות.

לאחרונה ביקר אף מבקר המדינה התנהלות זו של משרד הפנים, תוך שעמד על הפגם הקיים בהיעדר מדיניות ברורה המבוססת על קריטריונים המפורסמים ברבים.<sup>39</sup>

### בג"ץ ראשון לציון ואגרת השינוע

לפני מספר שנים התאפשרה הצעה נדירה אל הטעמים המנחים את מדיניותו של משרד הפנים (ככל שניתן לזהות כזו), בעטיה של עתירה לבג"ץ אותה הגישה עיריית ראשון לציון כנגד סירובו של שר הפנים להתיר לה להטיל אגרה חדשה למימון עלות שינוע האשפה אל אתר פינוי האשפה החדש בדודאים (להלן: "בג"ץ ראשון לציון").<sup>40</sup>

הרקע לעתירה היה חיובה של עיריית ראשון לציון להשבית את אתר האשפה העירוני שפעל בתחום שיפוטה, בהתאם להנחיות המשרד לאיכות הסביבה, ולהקים תחתיו מערך לשינוע כל האשפה אל אתר פינוי האשפה המרכזי הממוקם במתחם דודאים שבנגב. הקמתו והפעלתו של מערך שינוע האשפה היו כרוכות בעלות של כעשרים מיליון ש"ח. העירייה ביקשה לממן עלות זו באמצעות הטלה של אגרה ייעודית חדשה. למטרה זו תיקנה העירייה את חוק העזר הרלוונטי ושילבה בו אגרה שכזו.<sup>41</sup>

אלא שמשהוגש התיקון לחוק העזר ובמסגרתו האגרה החדשה לשר הפנים, סירב השר להתירה ולאשרה. כנגד עמדה זו של השר ומשרדו, עתרה העירייה לבג"ץ. עמדתו של שר הפנים בתשובה לעתירה התבססה בעיקרה על שני נימוקים. הנימוק הראשון היה שמירה על הסטטוס-קוו, שמשמעותו המשך אישורן של האגרות הקיימות בקרב הרשויות המקומיות, לצד סירוב להטלתן של אגרות חדשות. הנימוק השני היה, שפינוי אשפה הינו "שירות ליבה", המהווה חלק מסל השירותים הבסיסי ביותר המוטל על כתפי כל רשות מקומית, וככזה הינו חלק מאותם שירותים שבמובהק יש לממן מארנונה.<sup>42</sup>

39. משרד מבקר המדינה דו"ח ביקורת על השלטון המקומי 001-2005 (2005).

40. בג"ץ 8322/02 עיריית ראשון לציון נ' שר הפנים (לא פורסם, 15.4.2003).

41. התיקון נערך בחוק העזר לראשון לציון (שמירת הסדר והנקיון), התשמי"ט-1988, ק"ת חש"ם 390, 112, הכולל בחובו פרק נרחב העוסק בפינוי פסולת.

42. לצד שני הנימוקים האמורים העלה השר נימוק נוסף לפיו יש באישור האגרה משום חריגה מכללי ההקפאה המעוגנים בחקיקה מאז שנת 1985. נימוק זה הועלה על ידי הפרקליטות, שייצגה את השר בעתירה, רק בתגובה לעתירה, והוא נעדר מהתכתובת מטעם השר שקדמה לעתירה. נימוק זה חורג ממסגרת דיונו, ולפיכך לא נרחיב בו. נטעים רק, כי לדעתנו אין יסוד לנימוק זה משני טעמים: האחד - כללי ההקפאה חלים ורלוונטיים רק לגבי ארנונה כללית ולא ניתן להחילם, ולו על דרך ההיקש, על תשלומי חובה אחרים. השני - כללי ההקפאה אינם כוללים איסור מוחלט להעלות את שיעורי הארנונה אלא מתנים העלאה שכזו באישור השרים. אגרה המוטלת מכוח חוק עזר מחייבת אף היא את אישור השר (בנוסף לאישור המועצה). משמע, במישור הנורמטיבי ממילא טעונה האגרה אישור של אותם גורמים בשלטון המקומי והמרכזי הנדרש לצורך העלאה חריגה של תעריפי ארנונה. מכל מקום, דומה כי

להלן נבחן איפוא את המבחנים שהוצגו על ידי השר. בחינה זו תיערך באספקלריה החורגת ממסגרתה של העתירה למול מקורות והלכות נוספים שנדרשו לסוגייה באופן כזה או אחר.

#### 4. האבחנות והמבחנים שהוצעו בידי משרד הפנים בבג"ץ ראשון לציון

##### מבחן הסטטוס קוו

נפתח בנימוק הראשון שעמד בבסיס תשובתו של שר הפנים לעתירה ואשר היווה את הנימוק העיקרי בה. אליבא ד'שר בתשובתו, הטלת אגרת שינוע חורגת מהסטטוס קוו המשתקף מסוגי התשלומים הייעודיים הנהוגים והמעוגנים בחקיקת העזר המוניציפלית. דא עקא, נימוק זה, בכל הכבוד, אינו יכול להיות בסיס למדיניות. יתרה מזו, זהו נימוק המשקף היעדר מדיניות.

כבר עמדנו על כך שהמצב הקיים כלל אינו תוצאה של מדיניות ולא ניתן לזהות בו כל עיקרון מנחה על פיו מטלות מסוימות ממומנות באמצעות הטלתן של אגרות ומטלות אחרות ממומנות מארנונה. ממילא, אין כל קו מנחה ואמות מידה הניצבים ביסוד השונות הרבה הקיימת בחקיקת העזר של הרשויות המקומיות השונות, כך שמטלה פלוניית הממומנת ברשות אחת מתקבולי ארנונה, ממומנת ברשות שניה באמצעות הטלת אגרה ייעודית. המצב הקיים כיום מייצר סתירות פנימיות אשר אין להן כל היגיון או הצדקה לבד מהיותן התפתחות ספורדית, תוצאה של צרכי השעה.

על כן, "קידוש" של המצב הקיים וסירוב לסטות ממתווה וממכלול האגרות שאושרו במהלך השנים, אשר כשלעצמם משוללים היגיון ועקרון מנחה, אינו יכול להיחשב כמדיניות.

עמדה זו של משרד הפנים עומדת בסתירה לעיקרון הבסיסי, לפיו לעולם לא ניתן לגזור מסקנה נורמטיבית מהמצב העובדתי, ובהתאם לא ניתן ללמוד על הרצוי מהקיים. אין מנוס מלקבוע איפוא, כי בטעם זה שהעלה משרד הפנים יש משום התחמקות מקביעת עמדות באשר למצב הרצוי.

##### מבחן שירותי הליבה

##### מהותו של המבחן

המבחן השני שהוצע על ידי שר הפנים בתשובתו לעתירה נסמך על אבחנה בין סל השירותים הבסיסי שחבה רשות מקומית לתושביה, אשר מכונה בפיו "שירותי ליבה", לבין שירותים אחרים. לדידו, דינם של שירותי ליבה להתממן מתקבולי הארנונה, בעוד ששירותים מוניציפליים אחרים יכול שימומנו באמצעות אגרות ייעודיות.

---

דווקא נימוק זה צד את עינם וליבם של שופטי ההרכב שישבו בדיון ולאורו הם המליצו לעיריה למשוך את עתירתה, המלצה שאומצה על ידה.

לשיטתו של השר, שינוע הפסולת הוא "שירות ליבה", בהיותו חלק ממשימת פינני הפסולת שהינה אחד משירותי הבסיס שעל רשות מקומית לספק לתושביה. לעניין זה מבחין השר בין פינני פסולת ביתית מנכסים למגורים ובין פינני פסולת עסקית ממפעלים ומבתי עסק. זה האחרון לטעמו הינו שירות חריג, שאינו נמנה על שירותי הליבה, ולפיכך ניתן לגישתו להטיל בגינו ולמימונו אגרה ייעודית, ואין מימונו אמור לבוא מהמס העירוני, הוא הארנונה הכללית.

ניתנת האמת להיאמר, כי מבחן שירותי הליבה כאמור, להבדיל ממבחן הסטטוס קוו דלעיל, אכן משקף ניסיון להציג מדיניות ומשום כך לטעמנו אין הוא פסול מיסודו. יתרה מזו, מבחן זה אינו נעדר היגיון על פניו וממילא מהווה הוא אמת מידה ראויה לכאורה לסיווגם של שירותים מוניציפליים. אלא שחירונו הבולט של מבחן זה טמון בקושי ביישומו ובתרגומו לשפת המציאות. על אודות קושי זה יורחב עוד להלן.

### מבחן שירותי הליבה בהקשר של אגרת פינני פסולת

לא בכדי נולד והוצע מבחן שירותי הליבה בהקשר לאגרה שעניינה פינני פסולת, שכן יש להודות, כי לגבי אגרה זו ניתן לזהות מגמות ברורות למדי בהחלטותיו של משרד הפנים בדבר אישורן או דחייתן של אגרות לפינני פסולת. בהתאם, ניתן לזהות מידה רבה של עקביות בחקיקת העזר של הרשויות המקומיות השונות. עקביות זו מתבטאת בקיומן התדיר של אגרות פינני פסולת עסקית בחקיקת העזר, לעומת היעדרן הכמעט מוחלט של אגרות פינני פסולת ביתית. לפיכך, באופן יוצא דופן, אבחנה זו מצאה לה ביטוי גם בהנחיה מינהלית במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים<sup>43</sup> בו נקבע, כי "פינני אשפה ממגורים הינו בין השירותים שיש לממנם מארנונה, וזאת בשונה מפינני אשפה מעסקים שלמימונה נוהג השר לאשר אגרה באופן תדיר". הנחיה זו אינה מלווה בנימוק וממילא אינה מבוססת מפורשות על מבחן שירותי הליבה, ברם אפשר שניתן להסיקו בדיעבד מעצם קיומה של ההנחיה והאבחנה שנערכת במסגרתה.

מבחן זה זכה לתימוכין עקיפים בפסק דינו של בית המחוזי בעניין **הוד חפר**.<sup>44</sup> בפסק דין זה דחה בית המשפט תובענה התוקפת את חוקיותה של אגרת פינני פסולת שהשיתה המועצה האזורית על המפעל המבקש, מהטעם שהפסולת המפונה על ידי המועצה הינה פסולת מפעל חריגה, שאין המועצה מחויבת לפנותה במסגרת עסקיה ופעילותה הרגילים. גושפנקה לחוקיותה של אגרת פינני פסולת עסקית ניתנה גם בהלכות נוספות שיצאו תחת ידם של בתי המשפט.<sup>45</sup>

43. **משרד הפנים - חוזר המנהל הכללי 9/92** (התשנ"ב).

44. ה"פ (מחוזי ת"א) 1847/95 **הוד חפר בע"מ נ' מועצה אזורית עמק חפר** (לא פורסם) (להלן: "עניין הוד חפר").

45. ראו בג"ץ 1480/92 **סיעת רצ במועצת עיריית חיפה נ' ראש עיריית**, פ"ד מח(2) 52 (1994). בפסק הדין, אשר עסק בעיקרו בשאלה אחרת הנוגעת לפטור שנקבע בחוק העזר למוסדות דת, קבע בית המשפט העליון, כי העירייה מוסמכת לפי פקודת העיריות לממן פינני אשפה בדרך של הטלת אגרה, וזאת בנוסף לארנונה. ראו גם ת"א (שלום י-ם) 18956/92 **עיריית ירושלים נ' מלון אייל ונורית בע"מ**, תק-של 97 (3) לארנונה.

מבחן שירותי הליבה קשור במידה ידועה באבחנה נוספת שהיתה נהוגה - בין נישומים המשלמים ארנונה, ובכך מממנים את פינוי האשפה מנכסיהם, לבין נישומים הפטורים בחקיקה מתשלום ארנונה. אבחנה זו עוגנה בחוקי העזר העוסקים בפינוי פסולת או בשמירת הסדר והניקיון<sup>46</sup> ולפיהם הוטלה אגרת פינוי אשפה על מוסדות הפטורים מארנונה על פי דין בשיעור של 1/3 משיעור הארנונה שהיה מוטל על המוסד לולא היה זכאי לפטור. אגרה זו אושרה במספר הזדמנויות בבתי המשפט,<sup>47</sup> ואולם בשנת 2000 נסתם עליה הגולל בפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין **עיריית חיפה**.<sup>48</sup> בפסק דין זה, אשר אושר בדיון הנוסף,<sup>49</sup> קבע בית המשפט העליון, כי אין זיקה בין התשלום לבין השירות, בראש ובראשונה משום שגם אלה שאינם חייבים באגרה נהנים מפינוי אשפה באותה מידה כמו אלה שחייבים באגרה, וכל תכליתה לעקוף את הפטור מארנונה, ועל כן אין מדובר באגרה אלא במס לכל דבר, אשר העיריה אינה מוסמכת להטילו בהיעדר הסמכה מפורשת בחוק. על כן קבע בית המשפט, כי חוק העזר הנדון וההוראה בו המטילה אגרה על מוסדות פטורים מארנונה עבור פינוי האשפה, הינם בלתי חוקיים ולכן בטלים מעיקרם. בעקבות הלכה זו הלכו בתי משפט השלום והמחוזי וביטלו הוראות דומות בחוקי עזר של רשויות מקומיות אחרות,<sup>50</sup> וכך בא הקץ על אבחנה זו.

בין הנימוקים שחוזרים בפסקי הדין הקובעים את בטלותן של ההוראות המטילות אגרה זו שב ועולה הנימוק בדבר היעדר הזיקה בין תשלום האגרה ובין פינוי האשפה, מהטעם שהשירות של פינוי אשפה מסופק ממילא על ידי הרשות המקומית וממזמן מהארנונה.<sup>51</sup> בנימוק זה ניתן למצוא משום עיגון משתמע למבחן "שירותי הליבה",

- 
- 2780 (1997) (להלן: "עניין מלון אייל"); וכן פסק-דינו של בימ"ש השלום בפתח תקווה בעניין **איגל בע"מ נ' עיריית ראשון לציון** (לא פורסם).
46. ראו למשל: סעיף 27 לחוק העזר לת"א-יפו (שמירת הסדר והניקיון), התש"ס-1980, ק"ת 4084, 887; סעיף 27 לחוק העזר לירושלים (הוצאת אשפה), התשי"ג-1953; סעיף 30 לחוק העזר לראשון לציון (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ט-1988, ק"ת חש"ם 390, 112.
47. ת"א (מחוזי חי') 873/94 **עיריית חיפה נ' מדינת ישראל**, תק-מח (1) 1170 (1997); ת"א (שלום י-ם) 18981/92 **עיריית ירושלים נ' קרן מפעלי שיקום**, תק-של (1) 746 (1996). כן ראו, הגם שבעקיפין, עניין **מלון אייל**, לעיל הי"ש 45.
48. רע"א 1816/97 **מדינת ישראל נ' עיריית חיפה**, פ"ד נד(2) 16 (2000) (להלן: "עניין עיריית חיפה").
49. דנ"א 2687/00 **עיריית חיפה נ' מדינת ישראל**, פ"ד נו(4) 332 (2002).
50. ראו: ת"א (מחוזי י-ם) 2359/00 **שירותי בריאות כללית נ' עיריית ירושלים**, תק-מח 2003(3) 38 (2003) (להלן: "עניין שירותי בריאות כללית"); ת"א (מחוזי ת"א) 2518/00 **שירותי בריאות כללית נ' עיריית תל-אביב**, תק-מח 2006(2) 2087 (2006); הי"פ (מחוזי ת"א) 346/94 **סמינר הקיבוצים נ' עיריית תל-אביב** (לא פורסם, 1999); ת"א (שלום ת"א) 159347/02 **איגוד הכדורסל בישראל בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו** (לא פורסם); ת"א (שלום ת"א) 10999/03 **אמי"ת רשת מוסדות חינוך בישראל נ' עיריית תל-אביב יפו**, תק-של (2) 2004(2) 7357; ת"א (שלום ת"א) 128952/00 **רשות השידור נ' עיריית תל אביב-יפו** - ראו ב: [www.nevo.co.il/Psika\\_word/shalom/s00128952-309.doc](http://www.nevo.co.il/Psika_word/shalom/s00128952-309.doc)
- כן ראו סעיף 28 לחוק העזר לנתניה (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ג-1982, ק"ת חש"ם 154, 122 ופסקי הדין שקבעו את בטלותו: ת"א (שלום פ"ת) 7687/01 **המכללה לחינוך גופני ע"ש זימנן בע"מ במכון וינגט נ' עיריית נתניה** - ראו ב: [www.nevo.co.il/Psika\\_word/shalom/s01007687-547.doc](http://www.nevo.co.il/Psika_word/shalom/s01007687-547.doc).
51. ראו עניין **שירותי בריאות כללית**, שם, בפסקה 8 לפסק הדין.

תוך קביעה כי פינוי הפסולת הינו אחד מאותם שירותים הראויים להיכלל בקטגוריית  
זו.<sup>52</sup>

כשלעצמנו, סבורים אנו כי אין מקום לאבחנה שנוצרה בין פסולת עסקית לבין פסולת  
ביתית. פינוי אשפה, הן ממגורים והן מעסקים, הוא אחת המטלות שרשות מקומית  
מחויבת לבצע בהתאם לפקודת העיריות. בעבר נשמעה הטענה, כי ביחס לעסקים יש  
הצדקה להטלת אגרת פינוי אשפה מעבר לארנונה, בשל העובדה כי הפסולת המופקת  
על ידם אינה סטנדרטית ומצריכה את הרשות המקומית להשקעה נוספת מצדה.  
ברם, טענה זו אינה נשענת על עובדות, והראיה שאגרת פינוי האשפה מוטלת באותה  
מידה הן על מפעלים והן על משרדים ומסחר, אשר הפסולת המופקת על ידם אינה  
שונה במאום מהפסולת הביתית. זאת ועוד, תעריפי הארנונה המוטלים על נכסים  
שלא למגורים גבוהים במידה משמעותית מאלו החלים על נכסים למגורים, כאשר  
הטעם שנהוג להציב לכך הוא העלות הגבוהה יותר הכרוכה במתן השירותים  
המוניציפליים למגזר העסקי, ובין היתר הטיפול בפסולת. מכאן, שגם טעם זה אין בו  
להצדיק את האבחנה בין פינוי פסולת ביתית לפינוי פסולת עסקית.

#### האבולוציה בעמדת משרד הפנים לגבי מבחן שירותי הליבה

הביקורת דלעיל כלפי יישומו של מבחן שירותי הליבה לגבי שירותי פינוי הפסולת  
והאבחנה הבעייתית שאומצה בעניין זה, אכן חלחלה לאחרונה ומצאה לה דגם אצל  
הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים. הגורם שהביא לרוויזיה בעמדת המשרד נעוץ,  
כמעט כרגיל, בהליך משפטי שנקט כנגד שר הפנים - במקרה דנן, עתירה לבג"ץ  
שהוגשה כנגדו מצד עמותת סוחרי ירושלים בעניין חוקיות אגרת פינוי הפסולת בה  
חויבו.<sup>53</sup> בעתירה זו נטען, כי אגרת פינוי הפסולת המוטלת על עסקים בלבד בהתאם  
לסעיף 28 לחוק העזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978, הינה בלתי  
חוקית ובטלה מעיקרא, בראש ובראשונה מהטעם שפינוי פסולת הוא שירות ליבה  
שדינו להתממן מתקבולי הארנונה.

52. יצויין עם זאת, כי הלכות אלו של בתי המשפט בעניין הטלת אגרת פינוי פסולת על גופים פטורים  
מארנונה, לא הבחינו בין סוגי הפסולת המופקת על ידי המוסדות הפטורים ולא הבחינו בין מוסדות  
המייצרים פסולת סטנדרטית לבין אלו המייצרים פסולת חריגה. בכך, טושטשה מבלי משים האבחנה  
המקורית אותה הגה והתווה משרד הפנים, בין פסולת עסקית לבין פסולת רגילה. אלא שלטעמינו, אין  
בכך בכדי ללמד על ביטולה של אבחנה זו בין סוגי הפסולת לעניין הטלתה של אגרה ייעודית, זאת  
מהטעם שכל אותן הלכות ביססו עצמן על כך שהאגרה לגופים פטורים מהווה נגזרת מהארנונה הכללית.  
בכך זיהו בתי המשפט סממנים של פיקציה וניסיון לעקוף את הפטור מארנונה לו זכאים אותם מוסדות.  
יש להניח, כי לו היתה האגרה מוטלת כפונקציה של כמות פסולת, היקף הפינויים ו/או מספר כלי  
האצירה, היתה מסקנתם שונה. כיוצא בזה, האבחנה בין סוגי הפסולת לעניין מבחן שירותי הליבה היתה  
הופכת רלוונטית. עוד נעיר להשלמת היריעה, כי בסעיף 5 לפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה  
(פיטורין), 1938, שהוסף לפקודה בשנת 2003, הוחלה חובת תשלום ארנונה בשיעור מופחת על מרבית  
המוסדות הפטורים, תוך שהובהר כי חיוב זה כולל בחובו כל תשלום בגין פינוי פסולת. למותר לציין, כי  
הסדר מיוחד זה נסב רק על מוסדות פטורים ואין בו בכדי להשליך על עצם חוקיותה של אגרת פינוי  
פסולת ועל הסמכות להטילה על גופים אחרים, שאינם פטורים מחבות בארנונה.

53. בג"ץ 2851/04 עמותת סוחרים למען סוחרים נ' שר הפנים.

בעקבות הגשת העתירה, החליט היועץ המשפטי של משרד הפנים להשעות את אישורן של אגרות פינוי פסולת חדשות, המתבקש במסגרת חוקי עזר לפינוי פסולת או תיקון להם, וזאת עד לגיבושה של מדיניות עקרונית בסוגייה.<sup>54</sup> גם החלטה זו של משרד הפנים בדבר השעיית אישורים של חוקי עזר המטילים אגרות פינוי פסולת עסקית לא עוגנה בכתובים ולא פורסמו לגביה כל הנחיות בנוהל או בחוזר. ברם בפועל, חוקי עזר חדשים הכוללים הטלת אגרות מעין אלה אינם מאושרים על ידו. המסרים שהושמעו מטעמו של המשרד מלמדים על כך שהוא אכן נוטה לבטל את האבחנה שיצר בין פינוי פסולת עסקית ובין פינוי פסולת ביתית, תוך סיווגם של שירותי פינוי הפסולת לסוגיהם כשירותי ליבה בגינם אין להטיל אגרה ייעודית.

דומה, מכל מקום, שמבחן שירותי הליבה הוא "מבחן הדגל" שאוחז בו המשרד נכון לעת הזו.<sup>55</sup>

### הביקורת על מבחן שירותי הליבה

כבר הערנו לעיל, כי מבחן שירותי הליבה אכן משקף מציאות ואף יש להודות כי על פניו יש בו מן ההיגיון. דא עקא, התעמקות בו מלמדת, כי הינו קשה עד מאוד ליישום ולמותר לציין, כי אינו עולה בקנה אחד עם המצב הנוהג.

לביקורת כלפי מתן שירותי הליבה שני ראשים: נורמטיבי ותכני.

במישור הנורמטיבי אנו מבקרים את צמיחתו של מבחן זה אגב הליכים משפטיים וכעילת הגנה במסגרתם. דומה, כי אין חולק שסוגיית היחס בין תשלומי החובה השונים לבין מושאי מימונם היא סוגייה נורמטיבית מהמעלה הראשונה, שאינה יכולה להיוותר בלתי מוסדרת ובלא קריטריונים מוגדרים וידועים. מקור הסמכות להטלת ארנונה, כמו גם האגרות הייעודיות, הוא חקיקה ראשית, וממילא תפקידה של זו לקבוע את היחס ביניהם. ככל שלא עשה כך המחוקק הראשי, עליו להשלים את מלאכתו, אם ישירות בשלבו הוראות קונקרטיות לעניין זה בחקיקה הראשית, ואם באמצעות הסמכת השר לעגן את הנושא באמצעות חקיקת משנה ועל ידי תקנות שיתקין.

רשויות השלטון המרכזי ומשרד הפנים בראשן מחויבות, לטעמנו, ליזום חקיקה שכזו, במסגרתה יעגנו את ההסדרים והמבחנים בהקשר לסוגייה זו, יהא טיבם אשר יהא. לדעתנו, חקיקה היא האכסניה הראויה להסדרת סוגייה זו, ואולם בהיעדרה ניתן היה לצפות, כי למצער השר ומשרדו יעגנו את מדיניותם בנושא בהנחיות מינהליות במסגרת חוזרי מנכ"ל. אלא שאף זאת לא נעשה על ידם. תחת זאת, נגררים

54. יצוין, כי נכון למועד כתיבת מאמר זה טרם ניתנה הכרעה בעתירה.

55. על בסיס מבחן זה התדיין משרד הפנים בעבר עם עו"ד עפר שפיר, ממחברי רשימה זו, במרוצת שנת 2003, אודות אגרות שונות שבקשה מועצה מקומית רמת חובב להשית על המפעלים שבתחומה. כך לדוגמה סבר המשרד, כי אין מקום להתיר הטלתה של אגרת ניטור אוויר במסגרת חוק עזר, שכן אחד משירותי הליבה שמשפיקת המועצה המקומית ברמת חובב הינו טיפול בזיהום האוויר הנגרם מהמפעלים. מקור המימון לשירות שכזה הינו לפיכך הארנונה הכללית.

השר ומשרדו להתנהלות סבילה, במסגרתה הם מגיבים ולא יוזמים, כאשר בכל פעם תגובתם נובעת מהנסיבות הקונקרטיות באותו הליך ונעדרת בחינה כוללת של הסוגייה, משל מדובר בסוגיות איזוטטריות. מדיניות אמורה להיקבע מראש ולשמש מסד להתנהלות הרשויות המקומיות; אין היא אמורה להיקבע לשיעורין, וברמיזות וטפטופי מסרים.

במישור התוכני, כאמור, אין פסול במבחן שירותי הליכה מבחינה תיאורטית. חסרונו טמון בתרגומו למציאות ויישומו בחיי המעשה. הבעייתיות הכרוכה ביישומו נובעת בראש ובראשונה מהקושי להגדיר, מה כולל אותו סל שירותים בסיסי שעל כל רשות מקומית לספק לתושביה. רבות נכתב על כך שמכלול השירותים הניתנים על ידי רשות מקומית משתנה ממקום למקום ומזמן לזמן.<sup>56</sup> ניתן לציין לעניין זה, כי שירותים שבמדינות מסוימות נחשבים ללב תפקידה של הרשות המקומית, כגון שירותי שיטור, במדינות אחרות כלל אינם בסמכותה של הרשות המקומית.

אמצעי עזר לאבחנה בין שירותי ליבה לבין שירותים אחרים עשוי להיות אבחנה מהותית בין שירותים חיוניים ובין שירותים שאינם חיוניים. ברם, גם מיון זה מוביל לתוצאה דומה, באשר דומה כי לא תהא מחלוקת באשר להיותם של סלילת דרכים והתקנת תשתיות ביוב, מים וניקוז, שירותים חיוניים אשר לא ניתן לקיים חיים סדירים בהיעדרם. ברם, דווקא שירותים אלו זוכים לאגרות ייעודיות משלהם.

מכל מקום, משרד הפנים נמנע עד היום מלהציע אמות מידה משלו לאבחנה בין שירותי ליבה ובין שירותים אחרים, כך שכל שנתר בידנו הן ההשערות דלעיל.

### המבחן הכרונולוגי - שירותים חדשים ימומנו באמצעות אגרה ייעודית

לאחרונה בא לעולם מבחן נוסף בסוגייה דנן, מבית מדרשו של משרד הפנים, וביסודו האבחנה בין השירותים שסופקו ומומנו עד כה מתקציבה השוטף של הרשות ומתקבולי הארנונה, לבין שירותים חדשים המסופקים לראשונה. אלו האחרונים יכול שיהיו נושא למימון ולחיוב באמצעות אגרה ייעודית.

מבחן זה אומץ על ידי משרד הפנים ביחס למימון עלויות שמירה ואבטחה. את הטלתו התיר משרד הפנים בשל ההחרפה במצב הביטחוני בארץ כתוצאה מהאינתיפאדה השנייה. בחוזרים שפירסם בנוגע להיטל זה, קבע מנכ"ל המשרד כי ההיטל מיועד לממן את עלות השמירה והאבטחה שנתווספו לרשות המקומית מטילת ההיטל החל מחודש אוקטובר 2000 ואין לממן באמצעותו פעולות שמירה סדירות שניתנו גם קודם למועד זה.<sup>57</sup>

במובן ידוע מהווה מבחן זה את היפוכו של מבחן הסטטוס-קוו, משזה האחרון מעלה על נס את הקיים ומתיר הטלת אגרה למימון ואילו המבחן הכרונולוגי שם לנגד עינינו את החדש דווקא ומייחד עבורו אגרה ייעודית.

.56 Gerald E. Frug "City Services" 73 N.Y. L. Rev. 23 (1998)

.57 משרד הפנים - חוזר המנהל הכללי 10/04 (התשס"ה).

במישור התפיסתי אין מבחנים אלו יכולים לטעמנו לדור בכפיפה אחת. עם זאת, באופן אירוני משהו, לנוכח המימד הכרונולוגי המשותף לשניהם, חולקים הם את אותו פגם יסודי עליו הצבענו לעיל בביקורתנו כלפי מבחן הסטטוס קוו - היותם נעדרים כל מדיניות ותפיסה עקרונית.

ושמא יטען הטוען, כי המגמה הניצבת ביסודו של מבחן זה הינה כלכלית: היינו, שירותים שמומנו עד כה באמצעות ארנונה, משמע שקיים להם מקור מימון ואין כל צידוק כלכלי-מימוני להשית בגינם אגרה ייעודית, גם אם מלכתחילה ראוי היה לממנם באמצעותה. טיעון זה, ככל שהוא ניצב בבסיסו של המבחן הכרונולוגי, אינו מקובל עלינו, בכל הכבוד, וזאת משני טעמים:

האחד - במישור העקרוני - כשרותו של שירות פלוני להתממן באמצעות אגרה ייעודית הינה סוגייה שבמדיניות הנובעת בעיקרה מתכליתו וממהותו של אותו שירות; כיוצא בזה, אם השירות ראוי על פי טיבו להתממן באמצעות אגרה ייעודית, מן הדין לאפשר זאת. הנפקות הכלכלית הנובעת משינוי מקור המימון של אותו שירות, ככל שמומן בעבר מתקבולי ארנונה, הינה לטעמנו הפחתת הארנונה, וזאת ככל שיימצא כי השתת אגרה מותרת את תקבוליה של הרשות בעודף לעומת הוצאות אותן היא מיועדת לממן.

השני - הנחת המוצא לפיה מימונו בעבר של שירות פלוני הראוי להתממן באמצעות אגרה ייעודית, מתקבולי ארנונה, אינה מעידה בהכרח על העדר צורך כלכלי בהטלת האגרה. כיוצא בזה, מקום שהרשות המקומית מספקת השירות מצויה בגירעון שוטף או מצטבר ותקבולי הארנונה אינם מספיקים למימון צרכיה והוצאותיה, הטלת אגרה ייעודית במטרה לממן שירות פלוני, שמומן עד כה מהכנסותיה הרגילות, אינה יוצרת עודף תקציבי ואינה משיתה חבות יתר או כפל מס על החייבים, אלא לכל היותר מצמצמת את הפער בין הכנסותיה השוטפות של הרשות לבין תשומותיה. אמנם ניתן לצמצם פער זה גם באמצעות העלאת הארנונה, ברם במצב דברים שכזה ממילא שבים אנו להתלבטות העקרונית, מהי הדרך הנאותה למימון שירות שכזה.

נעיר עוד להשלמת היריעה, כי מעבר לפגמים המהותיים, משקף מבחן זה חוסר עקביות אצל שר הפנים ומשרדו, שהרי אליבא דידם, אמורה היתה אגרת השינוע שביקשה עיריית ראשון לציון להטיל - להתאשר. זו, כזכור, נולדה על מנת לממן שירות חדש שלא סופק עד כה, ושהצדק לספקו הינו תולדה של נסיבות חדשות.

איננו מוצאים כל צידוק להחלתו הסלקטיבית של המבחן הכרונולוגי על שירות מוניציפלי פלוני והימנעות מהחלתו על שירות אחר.

## 5. סיכום הביקורת אודות המצב הנוהג

כעולה מהסקירה לעיל, ביקורתנו כלפי המצב הנוהג בסוגייה דנן מתייחסת לשני מישורים:

**המישור הנורמטיבי** - היעדר מוחלט של מדיניות ברורה ויזומה המוסדרת ומעוגנת בחקיקה או למצער בהנחיות מינהליות.

**המישור הענייני** - היעדר בהירות באשר למדיניות שנקבעה והותוותה בסוגייה זו ולמבחנים שביסודה, וכן הפגמים הקיימים באותם שלושה מבחנים שהוצעו והותוו על ידי שר הפנים ומשרדו.

נודה על האמת, כי ככל שייגענו את מוחנו, באנו לכדי מסקנה כי אין בנמצא מבחן מושלם ונטול חסרונות ופגמים, לפיו ניתן להבחין בין השירותים שימומנו באמצעות אגרות ייעודיות ובין אלו שימומנו על ידי תקבוליה הרגילים של הרשות מארנונה כללית. עם זאת, סבורים אנו, כי יש בידינו להציע מבחן שיאפשר מיון סביר של השירותים המוניציפליים ברזולוציה ועל פי אמות מידה עדיפות לעומת המבחנים הקיימים, **ולהלן נציגו ונסבירו**.

מבחן זה, אותו נכנה להלן "המבחן הכלכלי", משלב במידה מסויימת בין המבחנים הקיימים, בנטלו מהם מרכיבים המשתדכים יחדיו ומשלימים אחד את רעהו.

## 6. המבחן הכלכלי כמודל לקביעת סוגי האגרות הייעודיות

המבחן המוצע מבוסס בעיקרו על שני מאפיינים בולטים הנגזרים מתכונותיה של אגרה ייעודית.

**הראשון** - כל עוד לא הוציאה הרשות המקומית כספים או ייחדה אמצעים למתן שירות שיוחדה לו אגרה ייעודית, היא לא תהא זכאית לגבות את האגרה. מימונה של מטלה בדרך של אגרה יוצר באופן מובנה תמריץ לרשות להוציא כספים לביצועה של המטלה;

**השני** - משתכליתה היחידה של אגרה היא מימון עלותה של מטלה מסוימת ומוגדרת, חובה לנהל את התקבולים מאותה אגרה בחשבון נפרד כמשק סגור, וכך ניתן לפקח בצורה יעילה על הפניית הכספים המתקבלים בגין האגרה אך ורק למימון הוצאות הרשות בגין המטלה המסוימת מושא האגרה הנדונה.<sup>58</sup> פיקוח שכזה אפשרי הן מצד משרד הפנים באמצעות פקידי, מכוח סמכויות הביקורת והפיקוח שהוקנו להם בדיון, והן באמצעות בתי המשפט, שייזקקו לכך במסגרת בירורן של תביעות מצד נישומים כנגד חבותם באגרות שכאלו.

58. מאפיין נוסף של אגרה הנגזר ממהותה ומהשוני היסודי בינה לבין הארנונה הכללית הינו הגמישות המתאפשרת באגרות ייעודיות באשר לזהות החייב ושיטת החיוב, אשר אינה מתאפשרת בארנונה. כך, במסגרת הטלת אגרה ניתן לקבוע כי זו תוטל על בעל הנכס, המחזיק בנכס או מקבל השירות הישיר, וכי סכום האגרה ייקבע על פי שטח הנכס, מספר הנפשות, או היקף השירות. זאת, בניגוד לארנונה, אשר מוטלת על פי דין על המחזיק בנכס ושיעורה נקבע על פי שטח הנכס וסיווגו. ואולם, משתנה זה חורג מגדר מאמרנו זה, ועל כן לא נרחיב בו.

מנגד, ארנונה, מעצם טיבה, מאפשרת לרשות המקומית חופשיות רבה ושיקול דעת בלתי מוגבל באשר לשאלה, האם בכלל לבצע מטלות ולהוציא כספים לשם כך ואלו מטלות היא מעוניינת לבצע, וזאת כאשר זכאותה של העיריה לכספי הארנונה אינה תלויה בבחירתה בשני הנושאים דלעיל.

הידרשות לשאלה, אילו מדרכי המימון הללו עדיפה, מעלה שאלות כבדות משקל מתחום יחסי השלטון המקומי אל מול השלטון המרכזי, כאשר ההתלבטות הנצחית היא בין ביזור והדגשת שיקול הדעת של הרשות המקומית ובין הידוק הפיקוח מצד השלטון המרכזי. סוגייה נכבדה זו ראויה לדיון נפרד וחורגת מגדרי מאמרנו זה.

אמת המידה המוצעת על ידנו, בהתבסס על האמור לעיל, היא אבחנה בין מטלות, שמעצם מהותן ולאור ניסיון העבר, ביצוען דורש מידה רבה של פיקוח מצד השלטון המרכזי וקיים תמריץ ממשי לרשות המקומית להוציא את הכספים הרבים הדרושים לביצוען ברמה הנדרשת, לבין מטלות שאינן דורשות רמה מוגברת של פיקוח כזה. בנוסף, יש להתחשב במידת ישימותו של הפיקוח האמור, הנובעת מהאפשרות להפריד בין עלות ביצוע המטלות לבין תקציבה השוטף של הרשות.<sup>59</sup>

בין המטלות שלטעמנו כלולות בקטגוריה הראשונה ניתן למנות את התקנתן של התשתיות המוניציפליות (סלילת רחובות, ביוב, תיעול, אספקת מים). התקנת התשתיות דורשת סכומים נכבדים, המהווים שיעור ניכר מתקציבה של הרשות המקומית; מעבר לכך, התקנתן של התשתיות המוניציפליות כרוכה בהוצאת הכספים בהווה, כאשר תוצאות ההשקעה או היעדר ההשקעה יראו לרוב בעתיד בטוח הבינוני והרחוק, ובמרבית המקרים - הרבה לאחר תום קדנציה של מועצה נבחרת והעומד בראשה. מאפיינים אלו מצדיקים צמצום שיקול הדעת המסור לרשות המקומית והנהגת שיטת מימון שתתמרץ אותה ואת הנהגתה הנוכחית להוציא את הכספים הדרושים לשם התקנתן של התשתיות המוניציפליות ברמה הנדרשת. הדבר יתאפשר בדרך של מימון באמצעות אגרות ייעודיות, במסגרתן יהיה לרשות התמריץ ולצידו החובה להוציא את הסכומים הדרושים, שכן בלא הוצאת הכספים לא תהא זכאית לגבות את האגרה, וכן ניתן יהיה לפקח על כך שכל הסכומים הנגבים מנוהלים כמשק סגור ומופנים ליעדם. ככל שמטלות אלה ימומנו באמצעות הארנונה, לא ניתן יהיה לבצע פיקוח אפקטיבי על אופן השימוש בתקבולים והטיפול בתשתיות. במצב דברים שכזה מתעוררת סכנה להידרדרות התשתיות ואף לקריסתן.

מאותו טעם ראויים גם שירותי שמירה ופינוי אשפה להיכלל בין השירותים הממומנים באמצעות הטלתן של אגרות ייעודיות. הטלתן של אלו וניהול תקבוליהן

59. יוסבר לעניין זה, כי קיימות מטלות המבוצעות בידי אגף נפרד בעיריה, ובמקרה כזה ניתן בנקל יחסית לפקח על כך שהתקבולים מהאגרה מתנהלים במשק סגור ומוצאים עבור המטלה שהוגדרה כמושא האגרה, שכן אלה מרוכזים במסגרת אותו אגף; ברם, קיימות מטלות המבוצעות בידי המנגנון העירוני הכללי, אותו מנגנון המבצע במקביל עשרות מטלות נוספות, ובמקרה כזה ייקשה על משרד הפנים לפקח באופן יעיל על ניהולם של התקבולים מהאגרה כמשק סגור, באשר כל תקבול מהאגרה שיופנה למימונו של אותו מנגנון ישמש לביצוע כל המטלות גם יחד.

כמשק סגור, תוך הקדשתן לתכלית זו, יביאו לשיפור השירות לתושב, ובהמשך גם להוזלתו.

מנגד, כל יתר השירותים אשר כרוכים בפעולתה השוטפת של הרשות עד שלא ניתן להפרידם ואינם דורשים רמה מוגברת של פיקוח ותמריצים, אין עילה לממנם בדרך של הטלת אגרות ייעודיות וראוי לממנם מכספי הארנונה. כך לדוגמה, איננו מוצאים הצדקה מיוחדת להטלת אגרות וטרינריות ואגרות בגין הצבת כסאות ושולחנות וכיוצא בזה. כל אלו נסבות על פעולות רגולציה ופיקוח האינהרנטיים לפעילותה הסבירה והשוטפת של הרשות המקומית. מתוך אלו ניתן להוציא מן הכלל פעולות רגולציה בתחומים מורכבים יחסית, כדוגמת הסדרת השילוט, המחייבים אדמיניסטרציה והיערכות מיוחדים. בגין אלו ניתן יהא להטיל אגרה ייעודית.

איננו מתיימרים להציג מבחן זה כנעדר פגמים, משאף בו ניתן לזהות "תחום אפור" של שירותים שאינם משתייכים באופן מובהק לאחד משני הסוגים שנמנו ואופיינו לעיל. אלא שאנו סבורים, כי תחום "אפור" זה מצומצם יותר מאשר זה הנוצר בעטיו ובמסגרתו של מבחן שירותי הליבה, והוא ניתן לצמצום נוסף על ידי אמות מידה קונקרטיות שיוצבו בבסיסו.

נראה כי במבחן זה קיים הפוטנציאל להגשים את התכלית העקרונית ובת השאיפה בתחום ניהול המשק הכספי של הרשות המקומית, מקסום השקיפות והיעילות בניהול הכנסות הרשות וניצולן לרווחת תושביה. והלוא לכך, בסופו של יום, נועדה רשות מקומית וזו תמצית קיומה.

## 7. סוף דבר

לסיכומם של דברים, אין לנו אלא לחזור על ביקורתנו, המשיקה לדרישתו של מבקר המדינה, כי נושא כה מהותי לא ייוותר פרוץ לגחמות לבו של פקיד זה או אחר במשרד הפנים, יהא הוא ההגון והמקצועי ביותר, אלא יוסדר בחקיקה פומבית, ראשית או משנית, לאחר בחינה מחודשת של הסוגייה וקביעת מדיניות מושכלת וברורה שתבסס על מבחנים ואמות מידה מוגדרים, יהיו אשר יהיו.

בחינה כזו ביחס לזהות השירותים שראוי לממן באמצעות הטלתן של אגרות ייעודיות אינה יכולה להיערך בפני עצמה, במנותק משאלת מקורות המימון העומדים לרשות הרשות המקומית, אלא במקביל לבחינת תעריפי הארנונה והתאמתם לצרכים העדכניים של הרשות המקומית, כאשר אך מתבקש, כי מקום שתאושר הטלתה של אגרה ייעודית, יבוא הדבר לידי ביטוי בקביעת שיעורי הארנונה.

מן הראוי איפוא, שרשויות השלטון המרכזי ומשרד הפנים בראשן, ייחלצו לפעולה וינקטו יוזמה במטרה לקבוע מדיניות מושכלת בסוגייה, שתמיר את גישתם הפסיבית, שלא לומר אסקיפיסטית, המאפיינת את התנהלותם עד כה.

יוזמה שכזו תחייב עריכת "בדק בית" למבחנים השונים הנהוגים כיום, הן לגופם והן לגבי היחס ביניהם.

יוזמה שכזו לו תינקט, תוביל ללא ספק להסרת הערפל האופף את הסוגייה ולגיבוש פתרונות ומבחנים נאותים ובהירים בסוגייה אקוטית זו.