

הנחות מארנונה למפעלי תעשייה

ביקורת מעקב – דוח מבקר העירייה מס' 25

1. ממצאי הביקורת (כפי שפורסמו בדוח שנתי מס' 25)

1.1 להלן ריכוז נתוני מפעלים מקבלי הנחות לפני שנים (נכון למועד עריכת הביקורת 11/2001):

(הסכומים מעוגלים באלפי שקלים חדשים)

2003			2002			2001			2000			מספר מפעלים	אחוז הנחה
חיוב שנתי נטו	חיוב שנתי	הנחה שנתית	חיוב שנתי נטו	חיוב שנתי	הנחה שנתית	חיוב שנתי נטו	חיוב שנתי	הנחה שנתית	חיוב שנתי נטו	חיוב שנתי	הנחה שנתית		
2,774	2,903	129	2,023	2,903	880	1,902	2,903	1,001	-	-	-	9	100%
-	-	-	768	1,024	256	512	1,024	512	338	1,024	686	53	90%
-	-	-	1,168	1,168	-	876	1,168	232	850	1,168	318	34	50%
-	-	-	2,054	2,054	-	2,054	2,054	-	1,701	2,054	353	32	25%
2,774	2,903	129	6,013	7,149	1,136	5,344	7,149	1,805	2,889	4,246	1,358	128	סה"כ

1.2 מתן הנחה בשיעור של 100% (פטור) לתשעה (9) מפעלי תעשייה אינה תקינה בהיותה מנוגדת, לכאורה, לחוק:

1.2.א. תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) מאפשרות מתן הנחות למפעלים ברשויות מקומיות בהם שיעור האבטלה עולה על 8%. בכפר סבא אין שיעורי אבטלה כאלה.

1.2.ב. השיעור המירבי שנקבע בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) הינו 75% בשנה הראשונה.

1.2.ג. החלטות מועצת העירייה והפטור מתשלום ארנונה לא הובאו לאישור שר הפנים.

1.3 מתן הנחות בשיעורים אחרים, כפי שנקבעו בהחלטות מועצת העירייה אינן תקינות אך הן בהיותן מנוגדות לחוק ומהטעמים הנוספים הבאים:

1.3.א. לגבי 119 מפעלים אחרים, אשר קיבלו הנחות מארנונה בהסתמך על החלטות מועצת העירייה מיום 6.7.92 ומיום 4.12.96, החלטות שלא תאמו את האמור בחוק ובתקנה, הביקורת מבקשת לציין שלא מצאה ולא הומצאו לה המסמכים אשר יצדיקו את ההחלטות למתן ההנחות ואת הבדיקות שנעשו, בהתאם להוראות ראש העיר משנת 1992, וגם משנת 1997.

1.3.ב. הביקורת מצאה שההנחות ניתנו על סמך מכתבים בחתימת מנכ"ל העירייה דאז, אשר הועברו אל הנהלת המפעלים ובהם אישור המנכ"ל לסיכומים אשר סוכמו בין המפעלים לבין מנכ"ל/סמנכ"ל העירייה והקובע כי המפעל יזכה להנחות מארנונה בכפר סבא. לא נמצאו הוראות מפורטות אל מחלקת הגבייה על מתן הנחה מכל גורם שהוא. בנוסף ההנחות "המדורגות" אשר ניתנו למפעלים בשלוש שנותיהם הראשונות בכפר סבא לא הולמות את הנחיות חוק ההסדרים במשק המדינה, אשר אינו מאפשר העלאת ארנונה בשיעורים מעבר לנקבע על ידי ועדת הכספים של הכנסת. נושא זה הועבר לבדיקה, טיפול והחלטת משרד הפנים.

הביקורת העלתה כי במקרים מאוד מסויימים, הבולטים בחריגתם מהחלטת מועצת העירייה, מנהלת מחלקת הגבייה מעירה למנכ"ל העירייה דאז, בכתב, שהנתונים שבידיה לגבי הנכס עברו הוא סיכם על מתן הנחה מארנונה, אינם עונים לקריטריונים של שטח, מספר עובדים, משך שהות, קיום מוצר או פיתוח מוצר וכד'. אין כל התייחסות של מנכ"ל העירייה להערותיה של מנהלת מחלקת הגבייה וממילא ההנחה מארנונה ניתנת כפי שנקבע בסיכום

הראשוני של המנכ"ל דאז, עם הנהלות המפעלים. כמו כן, נמצאו במקרים מסויימים הערות מנהלת מחלקת הגבייה המתייחסות לכפל הנחות ועל העובדה שחברות משנות שמן ומבקשות הנחה נוספת, כאילו שלא נהנו בעבר מהנחה בארנונה.

ג.1.3. הביקורת ציינה שלדעתה האמור בהחלטת מועצת העירייה מיום 13.5.92, לאמור "בקשות להנחה בארנונה של מפעלים יצרניים, שבמצוקה יובאו לדיון בפני הנהלת העיר בלבד...", לא קויים היות ולמיטב הבנתה, "הנהלת העיר" ומנכ"ל העירייה/סמנכ"ל העירייה דאז, אינם היינו הך. נשאלת השאלה שלמרות ובעלי התפקידים לעיל, פעלו בהתאם להחלטת המועצה, האם הם פעלו ברשות ובסמכות. הביקורת לא מצאה ולא הוצגו לה מסמכים אשר יוכיחו כי רשות כזו ניתנה וכי סמכות כזו הואצלה להם. החלטות מועצת העירייה לא היו חוקיות ומבלי לקבל אישור משר הפנים, כמקובל.

ד.1.3. בנוסף ציינה הביקורת כי לא מצאה ולא הוצגו לה העתקי הפניות לשר הפנים לקבלת אישור להנחות החריגות מארנונה למפעלי תעשייה וממילא לא נמצאו אישורי שר הפנים.

ה.1.3. הביקורת העירה על כך כי עקב החלטות מועצת העירייה שלא היו תקינות מבחינת התאמתם לחוק ולתקנות ולא קיבלו אישור שר הפנים, נגרם/ייגרם לעירייה הפסד ארנונה של כ - 4.4 מיליון ש"ח במשך 4 שנים. אמנם ניתן לקבוע בוודאות שזה היה "המחיר" להבאת מפעלים חדשים לאזורי התעשייה בעיר. ללא מפעלים חדשים יתכן והיה נגרם הפסד כלכלי עתיד.

ו.1.3. הביקורת ציינה בנוסף שקיים חוסר בהירות לגבי ההגדרה על הזכאים להנחה: "עסקים (שאינם מסחר) – תעשייה ועסקים.."

בין המפעלים הנהנים מהנחות מארנונה קיימים מספר מפעלים מצומצם ביותר שאינם מתאימים לכאורה, להגדרה שבהחלטת המועצה מיום 18.11.96 (לדוגמא : שיווק, תיווך נכסים וכד').

1.3.ז. אותה החלטת מועצה מ - 18.11.96 קבעה תנאי נוסף לזכאות לקבלת פטור מתשלום ארנונה לשנתיים והוא גודל הנכס :
"... תעשייה ועסקים אשר שטחם מעל 2,500 מ"ר..."
 הביקורת מצאה כי שטחם של העסקים/תעשייה הנהנים מהנחות מארנונה מתחלק כלהלן :

שטח במ"ר	עד 100 מ"ר	101 מ"ר - 499 מ"ר	500 מ"ר - 1,000 מ"ר	1,001 מ"ר - 2,500 מ"ר	מעל 2,501 מ"ר
מספר עסקים/תעשייה	11	75	17	16	9
באחוזים מסה"כ 128	8%	60%	13%	12%	7%

1.3.ח. הביקורת העלתה מקרה של חברת תוכנה המחזיקה נכס, ברשות מקומית שכנה, ששטחו אלפים רבים של מ"ר. אותה חברה החזיקה בעת קבלת פטור מארנונה בתחומי כפר סבא נכס ששטחו היה אז נמוך מ - 2,500 מ"ר (למען הדיוק 2,392 מ"ר). החברה האמורה משלמת ארנונה לרשות השכנה, בו בזמן שבעיריית כפר סבא קיבלה פטור מתשלום ארנונה. מאז עריכת הביקורת בסוף 2001 ועד קיץ 2002 עברו שטחי הנכסים שבהחזקת המפעל שינויים והם עומדים על 5,264 מ"ר, כיום.

1.3.ט. הביקורת העלתה שככל הנראה הבדיקות שנעשו ע"י מנכ"ל העירייה ו/או סמנכ"ל העירייה דאז, בבואם להעניק פטור מארנונה לא היו מספיקות :

◆ נמצאו 8 עסקים אשר שטחם מתחת לתקרה של 2,500 מ"ר אשר נקבע בהחלטת המועצה ובהנחיות ראש העיר. (170 מ"ר בטענה שזו חברה בת של חברת אם אחרת; 721 מ"ר כאשר במתן הפטור הסתמכו על הערכה של כ - 2,000 מ"ר; 1,680 מ"ר כאשר ההערכה היתה 6,000 מ"ר, 1,923 מ"ר כשהזכאות נקבעה ע"י מנכ"ל העירייה; 325 מ"ר; 2,080 מ"ר; חברת נכסים 1,719 מ"ר; 1,155 מ"ר).

◆ כמו כן הביקורת מצאה, בניגוד להחלטת המועצה ולהנחיות ראש העיר מפעלים שמספר עובדיהם בעת מתן ההנחה היה פחות מ - 20 עובדים :
 44 עסקים עם 5 עובדים ועד פחות מ - 20 עובדים.
 25 עסקים עם כ - 20 עובדים או למעלה מ - 20 עובדים (מספר לא ברור) או בעתיד יגיעו ל - 20 עובדים.
 30 עסקים לגביהם לא היתה כלל התיחסות למספר העובדים.
 יחד עם זאת יש לדייק ולציין כי היות ומדובר לרוב בחברות סטארט - אפ, מספר עובדיה משתנה מעת לעת על פי התפתחות החברה, כשכולן צופות פוטנציאל התרחבות.

הביקורת מציינת שלא הוצגו לפנייה מסמכים אשר יעידו כיצד נקבע מספר עובדי העסקים אשר זכו בהנחות.

הביקורת כן העלתה מספר מקרים בהם נלקחו יחד עובדי חברות מאותה קבוצה, או חברות בנות וחברת האם, וכד', על מנת להגיע למספר המינימלי הנדרש (20 עובדים). כמו כן, בחלק מהחברות למספר עובדי החברה הקבועים נוספו גם עובדי קבלנים או זמניים חיצוניים, על מנת להגדיל מלאכותית את מספר עובדי העסק.

1.3.1 ג. נמצאו לפחות 10 מקרים ברורים, בהם ההטבה והתמריץ ניתן באמצעות חברות נדל"ן אשר משווקות את אזור התעשייה. הביקורת רואה בכך חריג בלתי תקין לחלוטין, היות שע"י מתן ההטבה העירייה סייעה לחברת הנדל"ן למכור או להשכיר נכסים ולהרוויח דמי תיווך.

1.3.1.יא. רוב רובם של הסיכומים עם העסקים נעשו, כאמור ע"י מנכ"ל העירייה דאז, וכ - 30 סיכומים נעשו ע"י סמנכ"ל העירייה דאז, ואושרו בדיעבד ע"י המנכ"ל.

1.3.1.יב. לפי הבנתה של הביקורת לגבי מספר קטן של עסקים הגדרתם כתעשייה אינה חד משמעית והיא נקבעה ע"י המנכ"ל דאז, על פי שיקול דעתו וללא קריטריונים ברורים וקבועים מראש.

1.3.1.יג. הביקורת מצביעה על כך ש - 18 מפעלים הפסיקו פעילותם בכפר סבא במהלך תקופת שלושת השנים בהן נהנו מהנחה מארנונה או מייד לאחר סיום תקופה זו, כלהלן:

◆ 8 מפעלים תוך כדי השנה הראשונה או מייד לאחר תומה ולאחר שנהנו מ - 90% הנחה מארנונה;

◆ 4 מפעלים לאחר כ - 1 ½ שנה ולאחר שנהנו מהנחה בשיעור של 90% בשנה הראשונה ושל 50% בהמשך;

◆ 2 מפעלים לאחר כ - 2 שנים ולאחר שנהנו מהנחה בשיעור של 90% בשנה הראשונה ושל 50% בשנה השנייה;

◆ 2 מפעלים לאחר כ - 2 ½ שנים ולאחר שנהנו מהנחה בשיעור של 90% בשנה הראשונה ושל 50% בשנייה ושל 25% בהמשך;

- ◆ 2 מפעלים לאחר תום 3 שנים ולאחר שנהנו מהנחה בשיעור של 90% בשנה הראשונה ושל 50% בשניה ושל 25% בשלישית ;

סה"כ 18 מפעלים שעזבו ומהווים כ - 14% מכלל 128 המפעלים שנהנו מהנחות מארנונה. לא היה בידי העירייה כל אמצעי לפעול במקרים כאלה.

2. מסקנות והמלצות

מועצת העירייה קיבלה החלטה למשוך מפעלים חדשים לעיר. החלטות אלה לא היו תקינות, לכאורה.

בעקבות הממצאים, כפי שמוצאים ביטויים בדו"ח הביקורת, מועצת העירייה דנה מחדש וקיבלה החלטות חדשות וקבעה נהלים לגבי הארנונה למפעלים חדשים. החלטות אלה מוצאות ביטוי בצו הארנונה לשנת 2002. יחד עם זאת בעת עריכת הביקורת ונכון לאותו מועד הפעולות היו תקינות ולכן האמור להלן :

- 2.1. הביקורת חוזרת שוב שהחלטות מועצת העירייה היו, על פי ההסברים שקיבלה, נבעו מהרצון להביא מפעלי תעשייה מתקדמים לכפר סבא ולהגדיל על ידי כך הכנסותיה העתידיות מארנונה. בנוסף היה רצון ליצור מקורות פרנסה ולמשוך מפעלי היי טק לעיר, וכל זאת בתקופה של תחרות מצד המושבים בסביבה ועיריות שכנות אשר נתנו וממשיכות להעניק הנחות מארנונה למפעלים חדשים. למרות כל זה כל החלטות מועצת העירייה אשר פורטו בדו"ח ביקורת זה היו לכאורה לא תקינות ולא הובאו לאישור שר הפנים. ההחלטות האמורות נתקבלו בניגוד לחוות דעת משפטיות ובהתנגדותו המקצועית של גזבר העירייה.

- 2.2. החלטות מועצת העירייה, כפי שמופיעות בפרוטוקולים של ישיבותיה, מועברות לביצוע מחלקת הגבייה, מבלי כל התייחסות של מועצת העירייה לכך שביצוע ההחלטה כלשונה אינו תואם ככל הנראה את הנחיות החוק.

- 2.3. הביקורת מתייחסת למכתבי ראש העירייה דאז, המתבססים על החלטות המועצה כהנחיות ונוהל על פיהם יש לפעול. יחד עם זאת היות ויש ספק לגבי חוקיות החלטות המועצה יש לדעת הביקורת לקבל תחילה אישור שר הפנים להחלטות ובהמשך לקבוע נוהל מפורט, כולל סמכויות ואחריות לביצוע ההחלטות.
- 2.4. לדעת הביקורת, לאור פרסום "הכללים לחיוב אישי של נושאי משרה", יש לנהוג משנה זהירות, היות ובמקרה של החלטות בלתי חוקיות לכאורה, האחריות עלולה לחול הן על הדרג המחליט והן על הדרג המבצע.
- 2.5. הטיפול במתן הנחות לתעשייה ועסקים ע"י מנכ"ל וסמנכ"ל העירייה דאז, היה צריך להיות מלווה בהוראות ביצוע והאצלת סמכויות בחתימת ראש העיר, במיוחד שבמקרים רבים הביצוע הסתמך על שיקול הדעת הבלעדי של מנכ"ל העירייה ולא נעשו הבדיקות המתחייבות מההחלטות.
- 2.6. נושא ההנחות בארנונה נמצא בתחום אחריותו של גזבר העירייה. כל ההחלטות שנתקבלו על ידי מנכ"ל העירייה בנדון לא הובאו לידיעתו של גזבר העירייה ועל המכתבים שהוצאו מטעם מנכ"ל העירייה דאז, כמוסבר בדו"ח, הגזבר אף לא מכותב לידיעה.
- 2.7. לסיכום, מהותן של החלטות מועצת העירייה והסיבות שהיו לקבלתן, יתכן שהיו חיוביות מבחינת כוונתן ומטרתן, קרי תמריץ ועידוד הבאת מפעלים חדשים לאזורי התעשייה של העיר. יחד עם זאת ישנה משמעות ברורה וחמורה לגבי היותן של החלטות אלה לא תקינות לכאורה מבחינת החוק.
- לכן מומלץ, להפסיק באופן מיידי את מתן ההנחות הבלתי חוקיות לתעשייה, ללא אישור שר הפנים, וליזום ביטול ההחלטות ע"י מועצת העירייה. על מנת למזער את הנזק ולנסות לעמוד על ההתחייבויות שהעירייה לקחה על עצמה יש לקבוע תעריף מיוחד לתעשייה חדשה בצו הארנונה השנתי.

בכל מקרה יש לשנות את דרך הטיפול בנושא, כפי שנעשה עד כה ע"י בעלי תפקידים גם כשהם הבכירים ביותר בעירייה. מן הראוי היה לקבוע נהלים ברורים לגבי מתן הנחות בארנונה למפעלים חדשים.

בנוסף רצוי להסתייע בייעוץ משפטי הן לגבי הטיפול שיש לעשות לגבי העבר והן לגבי ההחלטות החדשות לגבי העתיד, בכל הקשור למתן הנחות מארנונה לתעשייה/עסקים.

עד לסיום הביקורת ופרסום הדו"ח חלו שינויים רבים בנושא. מועצת העירייה הבינה את המצב הבלתי תקין בה היא נמצאת והחליטה:

- ◆ להפסיק מתן הנחות בלתי תקינות מבחינת החוק.
 - ◆ לקבוע תעריף מינימום לתעשיות חדשות וחדישות המגיעות לעיר בצו הארנונה.
 - ◆ למסור לבדיקת משרד הפנים ולהחלטתו את האישור לגבי ההנחות שנתנו בעבר למפעלים קיימים.
- בכל מקרה בהמשך להחלטות המועצה ולאישור משרד הפנים יש להשלים את ההגדרות לגבי מתן הנחות בארנונה לתעשייה, בהנחיות מתאימות.

3. ביקורת מעקב

הביקורת ציינה, שהיות והנושא הובא לדיון מועצת העירייה בעקבות הצעה לסדר, מועצת העירייה ביטלה את החלטותיה הקודמות והלא תקינות, לכאורה. במקומן נתקבלו החלטות, במסגרת אישור צו הארנונה לשנת 2002, המסדירות את נושא מתן הנחות למפעלי תעשייה חדשים.

כמו כן, יש לציין שנושא ההנחות למפעלים חדשים אשר ניתנו בעבר, הועבר לבדיקה, טיפול ואישור משרד הפנים.

לכן הביקורת מציינת כי ממצאי הדו"ח נכונים למועד עריכת הביקורת, נובמבר/דצמבר 2001. בינתיים נערכו דיונים במועצת העירייה ונתקבלו

החלטות לגבי הנושאים שמופיעים בדו"ח זה. להלן החלטת מועצת העירייה מס. 400 מיום 20.2.2000 :

"כמו כן נושא תעריפי הארנונה למפעלים הוסדר בצו הארנונה לשנת 2002" (ראה החלטת מועצת העירייה מס. 397 מיום 23.1.2002).

המנכ"ל וסגנו דאז, ציינו כי נהגו בעניין זה בתום לב, מתוך רצון לקדם את פיתוח איזור התעשייה, והתנצלו על החרیגה בנושא. ציינו כי מתוך אינטרסים ציבוריים, מתוך שראו לנגד עיניהם את טובת העיר ולא היו כאן שיקולים של טובות הנאה אישיות, כל רצונם היה לפעול ברוח מדיניות המועצה, להביא מפעלים חדשים לכפר סבא ולעמוד בתחרות עם הערים באזור.

מועצת העירייה החליטה על מבנה חדש לארנונה במפעלים חדשים, לפיכך המנכ"ל וסגנו דאז, יעסקו בעידוד הפעלת מפעלים חדשים אולם הסמכות לקביעת חיובי ארנונה, לרבות שטחים, תעריפים וכו', תבוצע מעתה על ידי מחלקת הגבייה.

לעניין החיוב האישי, מאחר שמועצת העיר החליטה לחזור בה מהחלטותיה הקודמות בדבר מתן הנחות למפעלים חדשים, ולקבוע תעריפים מיוחדים למפעלים אלה, שיבואו לידי ביטוי בצו המיסים כך שכל נושא ההנחות למפעלים יוסדר כדת וכדין, אין עוד מקום לדון במושגי העבר או לבחון את שאלת החיוב האישי לגביהם, שכן המדיניות ממילא שונתה, והנושא בכללותו בא על תיקונו.