

עדכון לקוחות אפריל 2008

זה (החיוב) הקטן גדול יהיה

מאת: אנה הלאלי, כלכלנית ותחקירנית אגרות והיטלי פיתוח

נפלאות ונסתרות דרכיה של הרשות המקומית אל כיסו של האזרח, במיוחד כשהיא מבקשת להשית חיובים בהיטלי פיתוח. אספנו לכם כמה מהן.

אגרות והיטלי פיתוח מהווים מקור הכנסה חשוב של הרשויות מקומיות. מדובר בתשלומי חובה המוטלים על בעלי הנכסים בתחום הרשות המקומית, והם מיועדים לממן את עלות התקנתן או עלות רכישתן של מערכות תשתית מוניציפאליות. על מערכות אלו נמנים קווי הולכת המים, רשת הביוב, סלילת רחובות (כבישים ומדרכות) ומערכת התיעול והניקוז.

החבות בתשלום אגרות והיטלי פיתוח מתגבשת בדרך כלל בעת תחילת עבודות התשתית, או בעת מתן היתר לבניה חדשה או לתוספת בניה. שיעור ההיטלים נגזר משטחי הבניה (לעיתים תלוי בסוג השימוש – מגורים, תעשייה וכיוצ"ב) ומשטחי הקרקע, המוכפלים, כל אחד, בתעריפים הקבועים בחוקי העזר העירוניים. תעריפים אלו מוצמדים לפי מנגנוני הצמדה שונים, במקרים רבים לפי חוקי עזר שעניינם הצמדה למדד.

דוח מבקר המדינה לשנת 2004 מגלה לנו נתון מעניין: בתקציבי הפיתוח של הרשויות המקומיות חלה **ירידה** בהוצאות התקציב לפיתוח בהשוואה לשנה הקודמת, לעומת **עלייה** בהיקף ההכנסות לפיתוח באותה תקופה.

נשאלת אפוא השאלה: הכיצד זה גדלות הכנסות הרשויות המקומיות מעבר לצרכי הפיתוח האמיתיים?

נסתרות ונפלאות הן דרכי הרשויות המקומיות אל כיסו של האזרח. החלטנו להביא בפניכם את הנפוצות שבהן, אלה שהרשות עושה בהן שימוש, בדרך כלל מבלי שהאזרח התמים יוכל לחוש בכך:

חיוב פעם אחת - לא מספיק

בדיני ההיטלים והאגרות יש כלל בל יעבור המכונה "עיקרון חד-פעמיות ההיטלי". משמעותו של עקרון זה הינה כי נכס שבעדו שולם היטל בעבר, לא יחויב בשנית. עקרון זה עומד גם בבסיס קביעת התעריפים בחוקי העזר.

דוגמא להפרת עקרון זה, הינה כאשר נישום מבקש לבנות על קרקע באזור בו קיימות תשתיות והוא מחויב בגין שטח הקרקע בנכס, או במקרה בו נישום מבקש תוספת בניה ומחויב בגין הקרקע ובגין בניה קיימת.

המקרה הנפוץ ביותר כיום של חיוב כפל מקורו בהשתת חיוב על בסיס ההנחה, השגויה, שהנכס לא חויב בעבר בשל טעות או מזיניות, וכעת מבקשת הרשות המקומית לתקן כביכול "עיוות" זה. במקרים רבים נמצא כי מדובר למעשה בחיוב כפל, שכן הנכס חויב כבר לפני עשרות שנים. לעיתים קרובות אין בידי האזרח להביא קבלות לכך וניתן להוכיח את התשלום באמצעים אחרים.

אחד ועוד אחד שווה שלוש

האזרח מקבל הודעת חיוב שבה קובעי החיוב הינם השטחים והתעריפים. רוב האזרחים יודעים אמנם לקרוא את הודעת החיוב, אולם הם אינם יודעים כי במקרים רבים התעריף מוצמד באופן שגוי והוא אינו נכון.

דוגמא להצמדה שגויה של תעריפים יכולה להיות הצמדתם למדד שפורסם מספר חודשים לפני שחוק העזר נכנס לתוקף. דוגמא אחרת היא כפל הצמדה, הנוצר כתוצאה מפגמים בחוק עזר הצמדה למדד הלוקח בחשבון תקופות חופפות.

יצוין כי בשל ריבוי תיקונים בחוקי העזר ובשל שיטות הצמדה ותחשיבים הנעלמים מעיניו של הציבור, בדיקת ההצמדות היא מלאכה מסובכת, כזו שגם בעלי השכלה בתחום הכלכלה או החשבונאות יתקשו בה.

שכחו לחלק בשניים

התעריפים בחוקי העזר נקבעים על סמך תחשיב כלכלי והנדסי שהכין מומחה לדבר מטעם הרשות המקומית. שיעור התעריפים נקבע לאחר שנבחנו, מצד אחד - אומדן העלויות להן תידרש העירייה להקמת התשתית נשוא החוק, ומצד שני - אומדן השטחים אותם ניתן לחייב בהיטל (שטחי קרקע ושטחי מבנה).

טעויות באומדנים אלו, גוררים תעריפים גבוהים. כך למשל הפרזה בעלויות או אומדן נמוך של שטחי החיוב, יגרור בהכרח תעריפים גבוהים לחיוב.

לעיתים אנו רואים, כי בתחשיבים ישנם סוגי שטחים שאינם נלקחים באומדן השטחים ברי החיוב, אך בפועל, מושת חיוב על שטחים אלה, באופן היוצר מקור הכנסה נוסף, יש מאין.

זאת ועוד, לרשויות מקומיות יש תמיד הוצאות פיקוח בשווי 15% מהיקף העבודה, יש להן אך ורק הוצאות מימון ולא הכנסות ממימון, הבלתי צפוי מראש אצלם צפוי להגיע לעשרות אחוזים ועלויות הביצוע שלהם יקרות מכל מחירון מוכר בענף הבניה, כאשר כל תוספת שניתן לחשוב עליה מגולמת בצד העלויות. גם המע"מ ברשויות המקומיות נשאר עדיין ברמה של 17.5%.

הזמן כאילו עומד מלכת

פער זמנים, הולך וגדל, בין המועד בו בוצעו העבודות לבין המועד בו מוטל חיוב בגין עבודות אלו, פועל בדרך כלל לטובת הרשות. בחלוף השנים אנו עדים בדרך כלל לעליה בתעריפים, בה בשעה שבהוצאות הרשות המקומית, אשר שולמו על ידה לפני שנים במועד ביצוע התשתית, לא חל כל שינוי.

יש הכנסה בלי הוצאה

"שוק" האגרות והיטלי הפיתוח אמור להתנהל כמשק סגור, לאור ההנחות בבסיס התחשיבים עליהם עמדנו. בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה לפיה בעלי נכסים מקבלים הודעות חיוב במיליוני שקלים, כאשר על פניו נראה כי הרשות לא ביצעה ולא מימנה עבודות תשתית כלשהן אם בשל מימון ממשלתי, הסכמי פיתוח, ביצוע פרויקטים בשיטת BOT וכיוצא בכך.

גביה בנסיבות אלה יוצרת לרשות הכנסה נאה, בלא הוצאה או טרחה בצידה. מסתבר שזה עסק טוב להיות רשות מקומית.

עבודה אחת - מספר חוקי עזר שיממנו אותה

גביית היטלים עבור עבודות זהות מכוח חוקי העזר שונים, יוצרת למעשה גביית יתר אבסולוטית בהשוואה לעלויות שנקבעו בתחשיב. במקרים רבים ניתן לגלות, ולא בנקל, כי עבודות הניקוז וחלקים מעבודות הביוב והמים מגולמות זה מכבר בהיטלי הסלילה. ואלה הן לא הדוגמאות היחידות.

גביית היטלים בגין ביצוע עבודות תחזוקה ושיפוץ

לעיתים מוטל חיוב בהיטלים ובאגרות פיתוח, כאשר מן העובדות עולה כי בוצעו עבודות תחזוקה ושיפוץ בלבד. עבודות אלו שאינן הנחת תשתית, צריכות להיות ממומנות מתשלומי ארנונה או מאגרות ביוב השוטפות (במקרה של תחזוקת תשתית הביוב).

הסכמי פיתוח

באזורים רבים בארץ, בדרך ככל באזורי תעשייה או באזורים חדשים בלתי מפותחים, נחתמים הסכמי פיתוח כדי להאיץ עבודות הפיתוח במתחם. לכל הסכם יש הסדר והגיון משלו, אבל ככולם מרוויחה תמיד הרשות המקומית.

טול למשל הסכם בו צד שלישי מבצע פיתוח המתחם, ובתמורה גובה מכל בעל קרקע דמי פיתוח בשווי מאות אלפי שקלים. לימים מגיעה הרשות המקומית ומבקשת מבעל הקרקע תשלומי היטלים גם עבור הקרקע וגם עבור המבנים. לגביה זו שני פגמים, האחד – הבעלים כבר שילם מעין היטל על הקרקע, לחברה המפתחת; השני – העירייה גובה היטלים עבור תשתית שלא בוצעה על ידה, ועל כך כבר הרחבנו.

מקרה אחר הוא הסכם בו בעל קרקע מתחייב לבצע עבודות תשתית בשטחים ציבוריים, ששווין מעל שווי ההיטלים שהיה עליו לשלם לולא ביצע את התשתיות בעצמו. אך צפוי הוא כי הרשות תשלם לבעלים את ההפרש בין שווי העבודות לשווי ההיטלים שהיה עליו לשלם לרשות, אם הרשות היתה מבצעת העבודות בעצמה. אי תשלום ההפרש לבעלים, דבר שקורה בפועל פעמים רבות, יוצר התעשרות אצל הרשות.

כמה זה עולה לנו? "ככה וככה"

מכל שלל המקרים שהובאו, עולה מסקנה ברורה: הרשויות המקומיות, לכל הפחות כמעט כולן, מחייבות באגרות והיטלי פיתוח "ככה וככה", ובדרך כלל חיוב ביתר לרעתו של האזרח או היזם. כשם שאדם אינו קונה דירה מבלי לבדוק האם היא מצדיקה את מחירה, כך נראה שאין "לקנות" את חיובי הרשות המקומית בעניין אגרות והיטלי פיתוח מבלי לבדוק אותם. חיובים אלה צריכים להיות מוחזקים כחשודים ושגויים, יש לבדוק בהם כל תג ופסיק, לרבות את ההכפלות והסיכומים, גם אם לכאורה נראה כי לא יד אדם חישבה אותם. כל עוד לא הוכח ההיפך, חיובים באגרות בניה והיטלי פיתוח אינם נכונים.

הכותבת היא כלכלנית העוסקת בניתוח ואיסוף מידע אודות אגרות והיטלי פיתוח בחברת דראל נכסים בע"מ.