



הכנסת מרכז המחקר והמידע

ירושלים, י"ח בשבט תשע"ד

19 ינואר 2014

לכבוד

חברת הכנסת

שולי מועלם-רפאלי

הנדון: כפרי נוער ופנימיות – סוגיות בתחום ארנונה ומיס

על-פי נתוני הפורום הציבורי לכפרי הנוער והפנימיות, בישראל פועלות כיום כ-180 פנימיות. כ-130 פנימיות פועלות במסגרת משרד הרווחה והשירותים החברתיים (פנימיות שיקומיות, פנימיות טיפוליות, פנימיות פוסט-אשפוזיות ופנימיות חינוכיות) וכ-56 כפרי נוער (שעל-פי רוב פועלים בהם בית-ספר, מוסד פנימייתי ומשק חקלאי) פועלים במסגרת משרד החינוך. במסגרות אלו שוהים כ-25,500 ילדים בני 5–18 (כ-18,000 ילדים בפנימיות הרווחה וכ-7,500 ילדים בכפרי הנוער).¹

מרכז המחקר והמידע של הכנסת התבקש לבחון סוגיות שונות בנושא תשלומי הארנונה והמיסים המשותפים על הפנימיות וכפרי הנוער.

ארנונה

מוסדות חינוך ומעונות המספקים הגנה וטיפול לילדים ולנערות בסיכון ובמצוקה פטורים מתשלום ארנונה מתוקף פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938.²

לדברי מר בן-ציון בראנץ, מפקח ארצי פנימיות שירות ילד ונוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, על-פי נוהל המשרד, פנימייה המבקשת ליישם את זכותה לקבלת פטור מתשלום ארנונה, פונה למפקח הרלוונטי, מקבלת ממנו אישור שהמתקן הוא מוסד עבור ילדים בסיכון, והיא מגישה אותו לרשות המקומית.³

לדברי מר אברהם לוי, מנהל תחום תקציבים במינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, החוק בדבר מתן פטור מארנונה לבתי-ספר ברור מאוד, אולם פנימיות עלולות "ליפול בין הכיסאות", שכן הן אינן מוגדרות בהכרח מוסד חינוכי בכל שטחן, משום שבשטח זה נמצאים, נוסף על בית-הספר, מגורי התלמידים, מגורי הצוות, משק חקלאי (אם מדובר בכפר נוער) ועוד. לדבריו, משרד החינוך אינו מסוגל לקבוע כיום כמה פנימיות אינן מקבלות פטור מארנונה בשל טיעון זה, אם בכלל, אולם מן הראוי כי תוגדר מדיניות ברורה

¹ אתר האינטרנט של הפורום הציבורי לפנימיות ולכפרי הנוער בישראל, תאריך כניסה: 19 בינואר 2014.

² מוסדות חינוך: ג.ה) "לא תוטל ארנונה כללית או אגרה על שטח נכס המשמש לאחד מאלה... (3) מוסד חינוך מוכר כמשמעותו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, מוסד חינוך כמשמעותו בסעיף 5 לחוק האמור 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 וכן בית-ספר מקצועי... והכל אם אינו למטרות רווח ולגבי השטח המשמש לחינוך או ללימוד כאמור ואשר אין בו פעילות עסקית".

³ מעונות לטיפול בילדים ונוער בסיכון: ג.ה)6) "מעון כמשמעותו בתע"ס המספק הגנה וטיפול לילדים ולנערות בסיכון ובמצוקה".

³ בן ציון בראנץ, פקח ארצי פנימיות שירות ילד ונוער, שיחת טלפון, 14 בינואר 2014.

בעניין. לשם כך, טען, הוגשה בקשה למשרד הפנים להסדרת הנושא.⁴ ואולם, לדברי עו"ד איתיאל מלאכי, מהלשכה המשפטית במשרד הפנים, פניית משרד החינוך למשרד הפנים נסבה על פנימייה מסוימת בכפר-סבא, ולא הוגדרה בעיה מערכתית שיש לטפל בה. עוד הוסיף כי במידת הצורך, אם אכן מדובר בבעיה שאינה פרטנית, יבחן משרד הפנים את הנושא.⁵

תעריף תשלומי המים

בינואר 2010 נכנסו לתוקף תעריפי מים חדשים, המבוססים על עקרון העלות (כלומר תעריפים אשר משקפים את עלות הפקת המים ואספקתם). תעריפי המים האחידים חלים על ספקי המים השונים, ובהם תאגידי המים והביוב, ספקי המים המקומיים, חברת "מקורות", ועוד. לדברי מר גלעד פרננדז, מנהל חטיבת הכלכלה ברשות הממשלתית למים וביוב, מבנה התעריפים לפני הרפורמה ב-2010, כפי שהתבטא בין השאר בחוק המים, התשי"ט-1959 היה גמיש ובלתי אחיד ולא שיקף את עלות המים. מאידך גיסא, מאז חקיקת חוק תאגידי המים והביוב, התשס"א-2001, והרפורמה ב-2010, מבנה התעריפים נוקשה ואחיד, ויש התייחסות מוגבלת בלבד למהות השימוש במים (סוג השימוש, מספר המשתמשים ועוד).⁶ על אף האמור לעיל, כדי להגיש את משאב המים לכלל האוכלוסייה, וכדי לעודד חיסכון במים, תעריפי המים הביתיים⁷ ברשויות שפועל בהן תאגיד מים וביוב הם מדורגים: בצריכה של עד 3.5 מ"ק לנפש התעריף לתשלום הוא התעריף הבסיסי, אשר עומד כיום על 8.89 ש"ח למ"ק (כולל מע"מ). בגין כל כמות נוספת התעריף גבוה יותר, ועומד כיום על 14.305 ש"ח למ"ק. לכל צריכה אחרת, לרבות מסחר, מלאכה, בתי-חולים ומקוואות, שירותים, משרדים, עסקים, מוסדות ציבור ועוד, קבוע התעריף הגבוה לכלל השימוש, ללא קשר למספר המשתמשים או סוג השימוש. נוסף על כך, מוסדות ציבור אשר נמצאים בבעלותן של הרשויות המקומיות משלמים תעריף מופחת, שהוא הממוצע בין התעריף הגבוה לתעריף הבסיסי, ועומד כיום על 11.6 ש"ח למ"ק.⁸ לדברי גלעד פרננדז, התעריף הממוצע הנהוג במוסדות הרשויות המקומיות אינו על דעת רשות המים, והחלתו נבעה מלחץ ציבורי מצד השלטון המקומי.⁹ כאמור, תשלומי המים במוסדות ציבור אשר אינם בבעלות הרשות המקומית, מבוססים על התעריף הגבוה, העומד כיום על 14.305 ש"ח למ"ק, ללא כל התייחסות לסוג המוסד, אופן השימוש במים ומספר המשתמשים במים. מכאן, שהתעריף שפנימיות משלמות זהה לתעריף המשולם בבניין משרדים ציבורי, לדוגמה, למרות ההבדלים באופן השימוש במים בין פנימייה, אשר משמשת למגורים ארוכי טווח, ובין בניין משרדים, ששוהים בו עובדים ומבקרים כמה שעות ביום. למעשה, בבניין משרדים השייך לרשות המקומית ישולם תעריף נמוך יותר (11.6 ש"ח למ"ק) מזה שישולם בפנימייה אשר אינה מופעלת על-ידי הרשות. יש לציין כי עד היום כ-40 רשויות טרם הקימו תאגיד מים כאמור בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001,¹⁰ ונוסף על כך יש רשויות שאינן מחויבות בהקמת תאגיד על-פי החוק (מועצות אזוריות ורשויות ביהודה ושומרון).¹¹ לדברי גלעד פרננדז מרשות המים, גם פנימיות ברשויות שאינן מאוגדות משלמות את התעריף הנהוג בתאגידי המים (כמפורט לעיל), בשל תפיסה עקרונית שזהות ספק המים (תאגיד, מקורות, וכד') אינה אמורה להשפיע על התעריף שהצרכן משלם.¹²

⁴ אברהם לוי, מנהל תחום תקציבים במינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, שיחת טלפון, 15 בינואר 2014.

⁵ עו"ד איתיאל מלאכי, הלשכה המשפטית במשרד הפנים, שיחת טלפון, 15 בינואר 2014.

⁶ גלעד פרננדז, מנהל חטיבת הכלכלה ברשות הממשלתית למים וביוב, שיחת טלפון, 16 בינואר 2014.

⁷ שם

⁸ הרשות הממשלתית למים ולביוב, ספר תעריפי המים והביוב – תעריפים לצרכני מים וביוב, 1 בינואר 2014.

⁹ גלעד פרננדז, מנהל חטיבת הכלכלה ברשות הממשלתית למים וביוב, שיחת טלפון, 16 בינואר 2014.

¹⁰ משרד המשפטים, תזכיר חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 7), התשע"ד-2014, תאריך כניסה: 19 בינואר 2014.

¹¹ אתר האינטרנט של רשות המים, תאגידי מים וביוב, תאריך כניסה 19 בינואר 2014.

¹² שם.

על-פי חוזר מנכ"ל רשות המיס, צרכן זכאי להעביר את זכותו לכמות מוכרת בתעריף הבסיסי (עד 3.5 מ"ק), או את זכותו להנחה במחיר המיס¹³ לכתובת השונה מכתובתו הרשמית, ובתנאי שהוא אינו מקבל את ההטבה גם בכתובתו המקורית.¹⁴ כלומר, תלמיד אשר מתגורר בפנימייה רוב ימי השבוע רשאי להעביר את כתובתו לרשות המקומית שבה ממוקמת הפנימייה או להעביר לפנימייה את זכותו לכמות מוכרת בתעריף בסיסי, ובתנאי שהוא אינו מקבל את ההטבה גם בבית הוריו. לדברי גב' יפית קבסו, תקציבנית שירות ילד ונוער במשרד הרווחה, שהותם של ילדים בפנימיות היא לתקופה קצובה, ולכן לא סביר שישנו את כתובתם לשם העברת הזכאות לתעריף מיס בסיסי ויגרעו את הזכאות ממשפחתם.¹⁵

עוד נציין כי חלק מהמסגרות אשר מעניקות שירותים לאוכלוסיות היעד של משרד הרווחה משלבות בפעילותן השיקומית או הטיפולית מרכיבים חקלאיים (טיפול בבעלי-חיים, טיפוח גינות ועוד). בעקבות פניית משרד הרווחה למשרד החקלאות, אושרה הקצאת מיס (בתעריף "מיס לחקלאות") למסגרות שיקומיות טיפוליות המתוקצבות או המפוקחות על-ידי משרד הרווחה.¹⁶ הקצאה זו מעוגנת במסגרת סעיף "הקצאה למטרות מיוחדות" בתקנות המיס (אמות מידה להקצאת מיס לחקלאות) (הוראת שעה) התשע"ג–2013.¹⁷

תקצוב הפנימיות וכפרי הנוער

תקציב אחזקתו השוטפת (אחזקה והוצאות מינהליות) של תלמיד בפנימייה נקבע במסגרת "סל לאור", ובו חמישה סעיפים: שכר, מזון, דלק, אחזקת בית ואחזקת תלמיד. על-פי גורמים באגף תקציבים במשרד האוצר, אין הקצאה ספציפית של תקציב לצריכת מיס במסגרת סל לאור, ורכיב זה נכלל באופן עקיף בסעיפי אחזקת בית ואחזקת תלמיד.¹⁸

סל לאור הוא אחד המרכיבים העיקריים בתקציב הפנימיות וכפרי הנוער, ונוסף עליו מועברות למוסדות הקצבות על-ידי משרד החינוך ומשרד הרווחה (כגון הקצאות עבור פעילות חברתית, שיעורי עזר ושיפוצים). לדברי מר אברהם לוי, מנהל תחום תקציבים במינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, התקציב על-פי סל לאור הוא כ-55% מהתקציב של כפרי הנוער וכ-70%-80% מתקציב הפנימיות האחרות של משרד החינוך.¹⁹

לדברי מר אברהם לוי, מרכיבי השכר בסל לאור אמורים להתעדכן בעקבות שינוי בהסכמי שכר, והמרכיבים שאינם מרכיבי שכר אמורים להתעדכן לפחות פעם בשנה בעקבות שינויים במדד. לדבריו, **תעריפי סל לאור (מרכיבים שאינם שכר) לא עודכנו מאז 1 בינואר 2008**. להערכתו, השינויים במרכיבים שאינם שכר מאז העדכון האחרון עומדים על כ-40 מיליון שקלים.²⁰ על-פי גורמים באגף התקציבים באוצר, יש הקפאה נומינלית של מרכיבי הקניות כבר כמה שנים, ומסיבה זו לא התעדכנו גם המרכיבים שאינם

¹³ באפריל 2012 החליטה ועדת הכספים של הכנסת על מתן תמיכה מתקציב המדינה בשיעור שלא יפחת מ-42 מיליון ש"ח בשנה, לשם הפחתת מחיר שירותי המיס עבור צרכנים ביתיים המנויים ברשימה שלהלן: צרכנים הזכאים לגמלת זיקנה, גמלת סיעוד, קצבת שירותים מיוחדים, קצבת נידות, גמלת ילד נכה, צרכן שנקבעה לו נכות בשיעור של 70% לפחות, וצרכן אשר משרד הבריאות קבע את זכאותו בשל סיבות רפואיות או סיבות ייחודיות. מתוך: ועדת הפנים של הכנסת, [החלטה למתן תמיכה להפחתת מחיר שירות המיס](#), 2 באפריל 2012.

¹⁴ חוזר מנכ"ל רשות המיס, [דיווח לעניין מספר נפשות מוכר של צרכני מיס וקביעת כמות מוכרת בגינה](#), 27 באוקטובר 2010.

¹⁵ יפית קבסו, תקציבנית שירות ילד ונוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 16 בינואר 2014.

¹⁶ נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [הקצאת מיס מיוחדת עבור מסגרות הרווחה- מכתב עבור חברי הנהלת המשרד](#), 10 במאי 2012.

¹⁷ 8. (א) נותרה יתרה מכמויות המיס השפירים שיועדו להקצאה לפי תקנות 6 ו-7(ב), תיועד היתרה למטרות האלה:

(2) הקצאה לפעילות חקלאית חדשה שמטרתה שיקומית לפי אישור של משרד הרווחה והשירותים החברתיים או תוספת להקצאה לפעילות חקלאית קיימת שמטרתה שיקומית כאמור.

¹⁸ שירלי באבד, רפרנטית חינוך באגף התקציבים באוצר, שיחת טלפון, 19 בינואר 2014.

¹⁹ אברהם לוי, מנהל תחום תקציבים במינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך, שיחת טלפון, 19 בינואר 2014.

²⁰ ש.ס.

שכר בסל לאור. עוד נמסר כי סל לאור לא אמור לממן באופן מלא את תשלומי המים של הפנימיות, וכי הרשויות המקומיות או המפעילים של הפנימיות אמורים לתת לכך את המענה.²¹

בשנת 2012 פעל במשרד הרווחה והשירותים החברתיים צוות שמטרתו בחינת עדכון תעריפי מודל האחזקה של הסידורים החוץ-ביתיים בשירות לילד ונוער. בהמלצות הוועדה הוצעה תוספת של 10% על תעריפי סל לאור (לא כולל סעיף מזון). נוסף על כך, הוחלט להתנתק מתהליך העדכון המשותף של סל לאור עם משרד החינוך ולעדכן את המודלים על-פי מדד המחירים לצרכן אחת לשנה, בתחילת חודש ספטמבר.²²

לדברי מר גדעון שלום, אשר עמד בראש הוועדה, התקורות הכלולות בסל לאור (כגון, מים, חשמל וגז) לא נדונו בעבודת הוועדה באופן פרטני אלא כמקשה אחת, כהוצאות מינהליות, ומכאן שלא נערכה בדיקה של צריכת המים של הפנימיות וההוצאות בגינה ולא נבחנו הפערים, אם ישנם, בין הוצאות הפנימיות עבור תשלומי המים לבין תקצובן במסגרת סל לאור.²³ לדברי גבי יפית קבסו, תקציבנית שירות ילד ונוער במשרד הרווחה, ההחלטה בדבר העלאת תקציב סל לאור ב-10% לא נעשתה בעקבות בדיקה פרטנית של השינוי במחירי הרכיבים השונים. לדבריה, מדובר בהעלאה סבירה של תקצוב הוצאות מינהליות, שנעשתה בעקבות המלצת דוח רואה חשבון. היא מוסיפה כי ההעלאה בתקציב סל לאור אושרה על-ידי ועדת תעריפים, ותיכנס לתוקף בקרוב, במהלך היישום ההדרגתי של מסקנות הוועדה.²⁴

כתיבה: שירי ספקטור-בן ארי

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

²¹ שירלי באבד, רפרנטית חינוך באגף התקציבים באוצר, שיחת טלפון, 19 בינואר 2014.

²² משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוח הצוות לבדיקת מודל דמי החזקה של מסגרות חוץ ביתיות לטיפול בילדים בסיכון, גרסה מעודכנת: 18 ביולי 2012.

²³ גדעון שלום, סמנכ"ל בכיר במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ומנהל האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית, שיחת טלפון, 15 בינואר 2014.

²⁴ יפית קבסו, תקציבנית שירות ילד ונוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 16 בינואר 2014.