

**בלאגן ושמו ארנונה:
התמקדות במיסוי המוניצפלי בישראל
והצעות לשינויים**

קרן הראל

עמיתת קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת-מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאחר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון מכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן העניינים

1 מבוא

2 מהי ארנונה?

2 סקירה היסטורית

2 שנות השלושים - שנות השבעים

4 שנות השמונים

4 שנות התשעים

6 שנות האלפיים

8 סיכום

8 המשבר ברשויות המקומיות

12 ניתוח - העיוותים בשיטה הקיימת

12 חוסר מתאם בין תעריף הארנונה לרמה החברתית- כלכלית של הרשות המקומית

14 אין שיטה אחידה למדידת שטח הנכס

16 פטורים והנחות מארנונה

20 עיקר נטל הארנונה נופל על המגזר העסקי

25 סיכום

25 סקירה בינלאומית

31 סיכום והמלצות

בלאגן ושמו "ארנונה"

התמקדות במיסוי המוניציפאלי בישראל והצעות לשינויים

קרן הראל

אוגוסט 2004

מבוא

כל מי שינסה לחפש שמץ של היגיון במערכת הארנונה בישראל, ייאלץ להרים ידיים בתוך זמן קצר. אין שום שיטה וסדר בחישוב השטחים הבנויים ובסיווג אזורי המגורים, כך שכל רשות מקומית מפעילה תעריפי ארנונה על-פי ראות עיניה, לעיתים ללא כל הגיון וקשר לשטח הנכס, ולרמת השירותים אשר הדיירים או בעלי העסקים מקבלים מהעירייה. מעבר-לכך, אין כלל זיקה בין הרמה הכלכלית-חברתית של הרשות המקומית לבין תעריפי הארנונה הנגבים. כפועל יוצא מזה נוצר עיוות המתבטא בכך שמשלם המיסים מעביר כספים רבים דווקא לרשויות בערים אמידות, ומענקים ממשלתיים נמוכים לרשויות באזורי פיתוח.

לא חסרו הצעות לשיפורה של מערכת המיסוי העירוני בישראל. לאורך השנים הוקמו עשר ועדות שקבעו המלצות בכיוון של: אימוץ שיטת מדידה ארצית אחידה לחישוב הארנונה, קביעת קריטריונים להקצאת המענקים שמעבירה הממשלה לרשויות, ומתן יתר עצמאות לשלטון המקומי. במשך השנים, כל אחת מהוועדות נתנה מספר המלצות לשיפור גביית הארנונה בישראל. למרות שלכאורה ניתן לחשוב שיש סתירה בין יעילות לשוויוניות, לפעמים אותה הוועדה חתרה בחלק מהמלצותיה לכיוון של יעילות ומתן עצמאות לראשי הרשויות, בעוד שבשאר המלצותיה גרסה כי מס הארנונה בישראל אינו שוויוני וצודק, ועל הממשלה לתקן את המצב.

ואכן, המסקנה העולה ממחקר זה היא שבנושאים מסויימים הדרך הנכונה היא חתירה למס עירוני פרוגרסיבי, בעוד שבנושאים אחרים דווקא התייעלות ומתן חופש פעולה לרשויות יהיו הפתרון הנאות.

את מרבית ההמלצות ממשלות רבות אימצו, אך בפועל הן לא בוצעו, והליקויים הבסיסיים נותרו בעינם. בדיעבד ניתן לקבוע כי בישראל לא בוצעה מעולם רפורמה כוללת ומקיפה במימון הרשויות המקומיות, עד שבא שר הפנים, אברהם פורז, והבטיח להנהיג יותר רפורמות מאשר בכל שנות הוועדות. אולם, טרם מוקדם לשמוח: חלק מהרפורמות בוצעו בצורה חלקית, ואף נותרו רפורמות נוספות שהשר הבטיח לקדם, אך עוד ארוכה הדרך ליישומן.

מפרספקטיבה בין-לאומית השוואתית, מערכת השלטון המקומית בישראל בולטת במענקי ממשלה גבוהים יחסית, ובתלות במס הרכוש המקומי (ארנונה). למרות (או שיש לומר: בגלל...) מענקי הממשלה הגבוהים, הרשויות המקומיות בישראל אף סובלות מגרענות גבוהים יחסית לאלו שבמדינות אחרות. לעומת ישראל, במדינות אחרות קיימת מערכת מיסוי עירוני פשוטה ואחידה, השואפת להתייעלות ולחלוקת הנטל בצורה שוויונית. השלטון המרכזי במדינות אלו כופה על הרשויות המקומיות

שינויים תפיסתיים בתחום הניהול המוניציפאלי, ואימוץ דפוסי פעולה "עסקיים". לטובת האזרח הישראלי הנאנק תחת נטל הארנונה, הנגבית בשירותיות, יש לשנות מהיסוד את מערכת המיסוי העירוני בישראל ולבצע רפורמה מקיפה ויסודית.

מחקר זה בוחן את הרקע ההיסטורי לשיטת גביית הארנונה הנהוגה בישראל עוד משנות השלושים. בחלקו השני של המחקר מוצג ניתוח של הבעיות והעיוותים הקיימים בשיטה הנוכחית. החלק השלישי סוקר מגמות שונות בנושא המס העירוני בעולם, תוך מתן דוגמאות מהמדינות גרמניה, צרפת, בריטניה, דנמרק, ארה"ב וניו-זילנד. החלק האחרון במחקר מסיים בשורת המלצות אשר עיקרן יישום שיטת גביית חדשה ונכונה יותר בישראל.

מהי ארנונה?

בראשיתה של כל שנת כספים, מוטלת הארנונה על-ידי כמאתיים וחמישים רשויות מקומיות בישראל על-פי צווים המוצאים על-ידי המועצות הנבחרות – אשר הן הגוף המחוקק של הרשויות המקומיות. הארנונה העירונית הפכה למקור התקצוב העיקרי של מרבית הרשויות המקומיות.¹ מטרתה לאפשר לרשויות הספקת שירותים מוניציפליים כמו: תברואה, מים וביוב, תכנון עירוני, חינוך, תרבות, רווחה ועוד.

שני תחומים בפעילות השוטפת של הרשות המקומית נקבעים על-ידי הממשלה: תחום שירותי החינוך ותחום שירותי הרווחה. הממשלה מחליטה מהי רמת השירותים שתינתן בתחומים אלה, מפקחת עליה ומסדירה את היחסים בין הרשות המקומית למקבל השירות. מחד הממשלה מפקחת על הרשויות המקומיות עם סמכויות פיקוח ואישור נרחבות, ומאידך היא מממנת חלק מפעילות הרשויות המקומיות, על-פי קריטריונים והסדרים שונים לשם איזון תקציבם. רשות בה קיים פער בין הוצאותיה המוכרות לבין הכנסותיה המוכרות, מקבלת מהממשלה "מענק איזון". המענק נקבע על בסיס פרטני לכל רשות בנפרד, בהתחשב בנתוני הרשות המקומית הספציפית.

שיעור הארנונה נקבע לפי שטח הדירה ולפי סוג הנכס, שימושו ומיקומו. נהוגות שלוש שיטות עיקריות לחישוב הארנונה: שטח ברוטו ברוטו, שטח נטו.² למעשה, בחוקים ובתקנות אין הגדרה של יחידת השטח שיש להביא בחשבון לצורך קביעת הארנונה, ובכל רשות מקומית נהוגה שיטה שונה.³

סקירה היסטורית

שנות השלושים – שנות השבעים:

בראשית היתה הארנונה פרי חיקוק של המנדט הבריטי בארץ ישראל. פקודת העיריות הותקנה ב-1934 ומכוחה הטילו העיריות ארנונת רכוש וארנונה כללית בגין הנכסים שבתחום שיפוטן. ארנונת הרכוש הוטלה על הבעלים של הנכסים, והארנונה הכללית – שארנונת המגורים היא יורשתה – היתה מבוססת על אחוז מסויים משכר דירה משוער שניתן לקבל עבור הנכס, ושולמה על-ידי המשתמש בנכס. פקודת העיריות, 1934, הוחלפה ב"פקודת העיריות (נוסח חדש), תשכ"ד-1964". פקודה זו עברה תיקונים

רבים, שהחשוב בהם היה בשנת 1968, משבוטלה ארנונת הרכוש. מס חשוב נוסף בתקציבן של הרשויות המקומיות היה "מס עסקים". מס זה הוטל על עסקים בלבד, בעוד הארנונה הכללית הוטלה על עסקים ועל מגורים כאחד.⁴ מטבלה מס' 1 ניתן ללמוד על סוגי המיסים שנגבו ברשויות המקומיות, תוך פירוט משקלם היחסי.

טבלה מס' 1

סך מיסי הרשויות המקומיות בשנים 1953-1981 באחוזים

שנה	ארנונת רכוש	ארנונה כללית	מס עסקים	מיסים אחרים*	סך-הכל
1953	19	48	10	23	100
1958	25	47	8	20	100
1963	38	33	7	22	100
1968	---	52	10	38	100
1973	---	69	12	19	100
1978	---	74	12	14	100
1981	---	83	9	8	100

מקור: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, השלטון המקומי בישראל, בעריכת דניאל אלעזר וחיים קלכהיים (ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1987), עמ' 199, לוח 7.9.

* "מיסים אחרים" כוללים היטל עינוגים, היטל סעד ונופש ואגרות לשירותי מנהל. בשנים 1953-1963 כלולות גם ההכנסות המועברות מאגרות העברת מקרקעין, מס שבח ואגרות כלי רכב.

בשנת 1975 סוכם בין שר הפנים לשר האוצר, כי יש לבדוק מחדש את המערכת הכספית של הרשויות המקומיות, זאת על רקע האצה באינפלציה והחשש כי אי היציבות הכלכלית תפגע ביכולתן של הרשויות לתפקד כראוי. השרים החליטו על הקמת ועדה לשיפור המימון של הרשויות המקומיות. בראש הוועדה הועמד חיים קוברסקי, המנהל הכללי דאז של משרד הפנים. המלצות הוועדה עסקו בקביעת עקרונות וכללים לתפקוד מערכת התקציב וגיוס המשאבים של הרשויות המקומיות. באורח כללי הומלץ שהרשויות המקומיות ינקטו ניהול יעיל ופעולות חיסכון. הוועדה המליצה שלא לבטל את הארנונה הכללית עד לבחינה נוספת של הנושא על-ידי ועדה ציבורית. כמו-כן, הומלץ על הקמת ועדה ממלכתית להצעת חוקה חדשה לשלטון המקומי ולקביעת תפקידיהן וסמכויותיהן של הרשויות המקומיות.⁵ המלצות ועדת קוברסקי קיבלו תוקף כהחלטת ממשלה בנובמבר 1976, אך יושמו באופן חלקי.⁶

מבט על שנות השישים והשבעים מלמד כי משקל ההשתתפות הממשלתית במימון הרשויות המקומיות עלה בהתמדה: בשנת 1963 השתתפות הממשלה (כולל הכנסות מועברות) עמדה על 15% מהתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות, כאשר בשנת 1978 היא הגיעה ל-61%.⁷

שנות השמונים:

בתחילת שנות השמונים הפסיקו הרשויות המקומיות לגבות את "מס העסקים", שכן בשל מורכבותו המשפטית נאלצו לפנות להכרעת בתי המשפט פעמים רבות. לפיכך, נותרה הארנונה בדומה להיום כמס, המוטל על המחזיקים בקרקע תפוסה, בקרקע חקלאית ובבניינים, בין אם הם משמשים לעסקים ובין אם הם משמשים למגורים.⁸

כך מערכת מגוונת של מיסים כלליים הצטמצמה למעשה למס אחד. כתוצאה מכך, חלה עליה בשיעורי הארנונה הכללית שגבו הרשויות. שיעורה של הארנונה הכללית מההכנסות של הרשויות המקומיות עלה מ-83% בשנת 1981 ל-97% בשנת 1989.⁹

והנה, בעקבות המלצת ועדת קוברסקי החליטה הממשלה על הקמת ועדה נוספת בנושא: "הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בישראל" בראשות משה זנבר, לשעבר נגיד בנק ישראל. דו"ח מסקנות הוועדה פורסם בחודש יוני 1981. ועדה זו המליצה על מתן יתר עצמאות לשלטון המקומי, כפי שנעשה ברוב המדינות הדמוקרטיות במערב, בהן קיימת זיקת גומלין בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, אך אין הראשון תלוי בשני בפעילותו ובתקציביו.¹⁰ על-פי הוועדה דרושה מערכת ש:

תורמת לעצמאותו של השלטון המקומי, מציבה בפניו אתגרים בזה שהיא מטילה עליו את האחריות לניהול התקציב לפי מערכת עדיפויות משלו, ממריצה אותו לחיסכון וייעול, ומאידך השלטון המרכזי, לא יצא חסר, עוצמתו לא קטנה.¹¹

למרות שהממשלה אימצה את המלצות הוועדה,¹² בפועל לא נפסק המנהג שלפיו חייבים שיעורי הארנונה ותקציבי הרשויות המקומיות באישור משרד הפנים.

בשנים 1981, 1982 ו-1983 הגיע שיעור האינפלציה בישראל ל-127% לשנה בממוצע,¹³ החשש כי כלכלת ישראל עומדת בפני משבר חמור הביאה לחקיקת החוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985, אשר בין השאר, אסר על ראשי הרשויות להעלות את תעריפי הארנונה כראות עיניהם, וסמכות זו הועברה לשרי הפנים והאוצר. בכך הוגבל כוחן של הרשויות המקומיות.¹⁴

בהתחשב בעובדה שההכנסות מארנונה בעיריות הגדולות מכסות מעל ל-80% מתקציבן הרגיל,¹⁵ הרי שהגבלה זו משמעותית לרשויות. למדיניות זו, התקפה עד היום, שני חסרונות בולטים: האחד, שהעלאת הארנונה נקבעת באופן אחיד בכל הרשויות המקומיות בישראל, בלי להביא בחשבון את התנאים המקומיים; והשני, כי הגבלה זו יוצרת תלות מיותרת במשרדי הממשלה. הסמכות שהעניק המחוקק לשרי הפנים והאוצר לאשר במקרים מסוימים העלאת ארנונה מעבר לשיעורים שאושרו על ידם, מאפשרת להם לסייע לראשי רשויות אשר הינם חפצים ביקרם, ובכך משמשת בידיהם נכס פוליטי חשוב.

שנות התשעים:

בפברואר 1992 מינה שר הפנים, אריה דרעי, את פרופסור יצחק סוארי לעמוד בראש ועדה חדשה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענקי איזון. בשנת 1993 הוגשו המלצות הוועדה:

1. מתן יתר חופש לשלטון המקומי בקביעת רמת ההכנסה, רמת ההוצאה, והרכב התקציב: "הגדלת עצמאותן והטלת האחריות, הפיננסיות והתפעוליות על הרשויות המקומיות עצמן תוך צמצום

מעורבות הממשלה בפעילותן השוטפת.¹⁶ הומלץ לאפשר בחקיקה גביה חופשית לרשויות, אך חוק כזה לא חוקק.

2. ביטול הקפאת תעריפי הארנונה. בפועל, ההקפאה לא בוטלה, משרד הפנים לא פעל לביטול ההסדרים וחישב את המענק לאיזון לפי תעריף הארנונה המוקפא.

3. חישוב המענק לאיזון על-פי הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית. הממשלה אימצה את המלצות הדו"ח, אולם יישום המלצות ועדת סוארי היה חלקי עקב מגבלות תקציב, ועקב הקושי לשנות באחת עיוותים שהשתרשו במשך שנים.

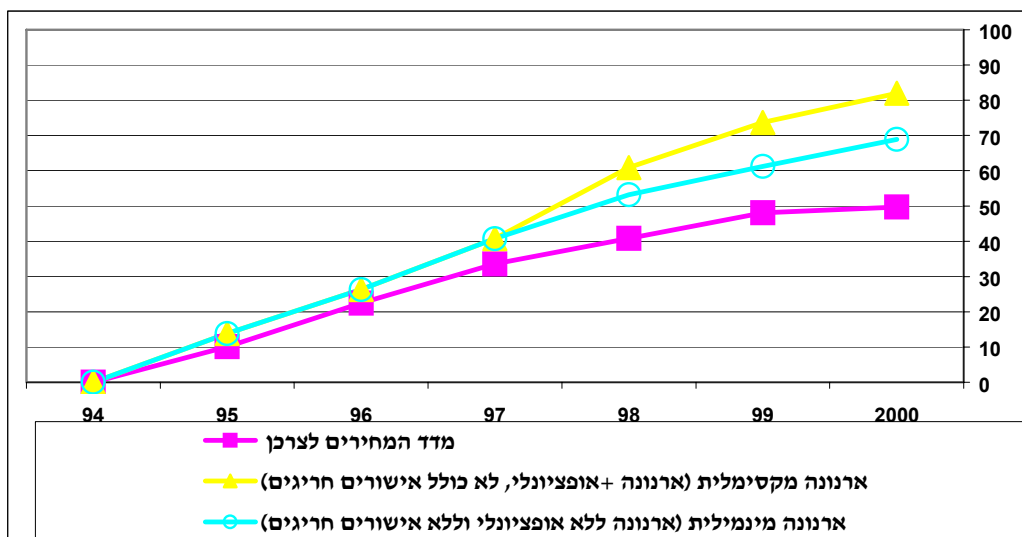
בשנת 1993 נחקק חוק ההסדרים במשק המדינה, התשנ"ג-1992. החוק קובע כי רשות מקומית תטיל בכל שנת כספים ארנונה על הנכסים שבתחומה. שר הפנים ושר האוצר הוסמכו לקבוע בתקנות כללים לארנונה: סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה הכללית, כללים בדבר עדכון סכומי הארנונה הכללית, דרכים לשינוי סיווג נכסים, שיעור ההנחה המרבי, כללים אחידים להנחות ולפטורים בארנונה. לאישור חריג נדרש אישורם של שרי הפנים והאוצר.¹⁷

והנה, הוקמה עוד ועדה. בשנת 1994, בהתאם להחלטות הממשלה, מינו ראש הממשלה ושר הפנים, יצחק רבין, ושר האוצר, אברהם שוחט, את ארנון גפני, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ונגיד בנק ישראל, לעמוד בראש ועדה מקצועית לבחינת שיטת המיסוי הנהוגה ברשויות המקומיות (ארנונה, אגרות, היטלים ודמי השתתפות). עיקרי המלצות הוועדה: אחידות בשיטת המדידה, ביטול כל הפטורים הקיימים, חיוב כל הנכסים בארנונה, לרבות נכסי מדינה, הרחבת חופש הפעולה של הרשויות המקומיות, הטלת הארנונה על עסקים על בסיס שטח הנכס, חיוב בנייני העסקים בכל רשות מקומית לפי תעריף ארנונה אחיד (ללא אבחנה בין סוגי בניינים, בעלים או שימושים), קביעת יחס קבוע בין תעריף העסקים הבסיסי כך שלא יעלה על 500% (פי 6) מתעריף המגורים הבסיסי באותה רשות מקומית, וקביעת תקרה לתעריף העסקים הבסיסי כדי למנוע הכבדות נטל המס על העסקים.¹⁸ מרבית ההמלצות החשובות של ועדה זו לא יושמו עד כה.¹⁹

בשנת 1998 הוכנס תיקון לחוק ההסדרים שקבע שהארנונה תועלה בהתאם למדד, בניכוי מקדם התייעלות. העיריות נדרשו לנקוט בצעדי התייעלות, לרבות קיצוץ במשכורות ובהוצאות השוטפות. אולם, מדי שנה נוסף בחוק ההסדרים סעיף שקובע כי הרשויות המקומיות מורשות להטיל ארנונה למרות שלא התייעלו, וההתייעלות נדחתה בשמחה לשנה הבאה.²⁰ כך, מקדם התייעלות לא נלקח בחשבון, ובשנות התשעים הארנונה עלתה יותר מהעלייה במדד המחירים (ראה גרף מס' 1). ההתנהלות של "אכול ובזבז כי מחר תתייעל" יושמה על-ידי כל הרשויות, ובכך נדחה העיסוק החיוני בנושא.

גרף מס' 1

השוואה בין הארנונה המצטברת לבין מדד המחירים לצרכן המצטבר, באחוזים, על בסיס 1994



עיבוד ל: התאחדות התעשיינים בישראל, אגף הכלכלה, "טבלת שיעורי שינוי מדדים לפני שנים, על בסיס 1994" (תל-אביב, התאחדות התעשיינים, 2002).

שנות האלפיים:

בשנת 2000, כאשר נתן שרנסקי כיהן כשר הפנים, הוקמה ועדה מקצועית בראשות יעקב גדיש, לשעבר הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, אשר בדקה את שיטת הקצאת מענקי האיזון ושיעורם, במגמה ליצור קשר בין תעריפי הארנונה לבין המציאות החברתית-כלכלית ברשות המקומית. הוועדה המליצה על הקטנת מענקי האיזון הניתנים לרשויות המקומיות, כאשר מענק האיזון ייקבע על-פי ההבדל בין ההוצאה המינימלית המחושבת לרשות לבין פוטנציאל ההכנסות המחושב שלה. כמו-כן, היא המליצה כי הכנסות הארנונה למגורים יקבעו על בסיס נורמטיבי כך שתעריפי הארנונה יהיו גבוהים יותר ככל שהרמה הסוציו-אקונומית של אוכלוסיית הרשות גבוהה יותר. מסקנותיה הוגשו בספטמבר 2001 ואומצו על-ידי שר הפנים דאז אלי ישי, אולם המסקנות לא יושמו, אף לא בחלקן. כך היה עד שהמשרד עבר לניהולו של אברהם פורז. משנת 2003 החל משרד הפנים ליישם את דו"ח ועדת גדיש. מימוש מלוא ההמלצות ייעשה במהלך של עד שש שנים, כאשר ההפחתה במענקי האיזון תהיה בין 2%-5% מההוצאה המחושבת של כל רשות מקומית בכל שנה, בהתאם להחלטת שר הפנים בדבר יכולת הרשות לעמוד בהפחתה, וזאת מלבד רשויות שבתכנית הבראה.²¹

וזה מביא אותנו להקמת ועדה נוספת, בראשות אריה אשכנזי, גזבר הישוב מכבים-רעות, אשר דנה במציאת שיטה אחידה למדידת שטח הנכס. זאת בעקבות דו"ח מבקר המדינה לשנת 1999, לפיו בחוקים ובתקנות אין הגדרה של יחידת שטח, כל רשות נוהגת בשיטה שונה, ונוצרים פערים של עשרות אחוזים בין רשות לרשות מעצם שיטת המדידה.²²

אולם, המלצות הוועדה טרם יושמו. על כך ניתן ללמוד מדברי חן רון, סמנכ"ל וראש היחידה הכלכלית במרכז השלטון המקומי: "הכל תקוע מעל שנה. את השאלה מה יקרה צריך להפנות למשרד הפנים... אני מניח שזה יקח זמן... זה יכול לקחת שנים... אבל בסוף שיטת המדידה האחידה תקרום עור וגידים".²³

עד היום, המצב הקיים בו גובות הרשויות המקומיות ארנונה לפי שיטות שונות, ללא אחידות וללא הגיון, מביא לכך שתושבים באזורי יוקרה משלמים פחות מאשר תושבים בעיירות פיתוח. (הנושא יפורט בהרחבה בהמשך). על-כן, הכריז שר הפנים, אברהם פורז, בחודש פברואר 2002 כי יבצע שינוי בשיטת גביית הארנונה הקיימת כיום, אותו יחל ב-5 רשויות מקומיות, בהן תוחלף השיטה הישראלית בשיטה האמריקנית – גביה כנגזרת של שווי הנכס.²⁴ דהיינו, בתחילת כל שנת תקציב, הרשות המקומית תבצע אומדן שווי הנכסים בעיר, שתאפשר לעירייה לקבוע את אחוז המס אשר תגבה מכל בעל נכס. נכון למועד כתיבת מחקר זה, לא חל כל שינוי.

בחודש יוני 2003, הודיע פורז כי מדיניותו העקרונית היא הפחתת שיעורי הארנונה לעסקים, וכי החלטות רשויות מקומיות להפחתת הארנונה יישקלו בחיוב. לדבריו: "אין פסול בתחרות חופשית להפחתת הארנונה, בעיקר בעסקים עתירי שטח. לא תתכן דיספרופורציה בין הארנונה למגורים לארנונה לעסקים, ולא יתכן שהארנונה המוטלת על עסקים תשמש אמצעי לכיסוי גרעונות הרשויות המקומיות".²⁵ עד כה לא בוצעה ההפחתה המיוחלת.

יתרה מזאת, בחודש אוגוסט 2003, החליט פורז כי יאפשר ל-15 ערים לקבוע בעצמן את גובה הארנונה, מבלי שיידרשו להיתרים ממשרד הפנים ומוועדת הכספים בכנסת להפחתת מסי הארנונה.²⁶ מטרת ההצעה הייתה לגרום לרשויות המקומיות להתנהל באופן עסקי, ולא להישען על תקציב המדינה. גם צעד זה עדיין לא יושם, ונמצא בהליכי התהוות.

מעבר לכך, בחודש ספטמבר 2003, חתם פורז על תיקון תקנות ההסדרים במשק המדינה, התשס"ג-1993, המשנות את הכללים למתן הנחות מארנונה. לפיו, החל מיום 1 בינואר 2004, תינתן הנחה משמעותית ל"נכס ריק".²⁷ מטרת התקנה הייתה לאפשר לנכסים העומדים ריקים תקופה ארוכה פטור מלא מארנונה לתקופה של 6 חודשים, כפי שקיים כיום, והנחה של מעל 50% בארנונה במשך 30 חודשים נוספים. אולם, שמחתם של בעלי הנכסים הריקים הייתה מוקדמת מדי. בעיריות טענו כי מדובר באובדן הכנסה של מאות מיליוני שקלים, ובעקבות לחצם הכבד של ראשי הרשויות המקומיות, חזר בו שר הפנים והותיר את ההחלטה על מתן ההנחה לשיקול דעתם של כל מועצת עירייה. פירוש ההחלטה הוא שמרבית בעלי הנכסים הריקים ימשיכו לשלם ארנונה לאחר ששת החודשים הראשונים, ולא יינתנו ההנחות ההדרגתיות לתקופה של שלוש שנים כפי שהובטח.

בחודש ינואר 2004 הועבר חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2003. פרק ב' בחוק, הדין בנושא הרשויות המקומיות, טומן בחובו סעיפים הפוגעים בעצמאות השלטון המקומי ואשר מביאים לשינוי ביחסי הכוחות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי: העברת סמכויות מהעיריות למשרד הפנים, הרשאת שר הפנים למנות לעירייה גובה, חשב מלווה, גזבר, ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש העירייה, הקמת חברה עירונית מיוחדת למטרות כלכליות, בחירת מועצה חדשה ועוד.

כיום פועלות במשרד הפנים במקביל שתי וועדות הבחנות את נושא הארנונה. האחת הוקמה בפברואר 2004, על-ידי מנכ"ל משרד הפנים, גדעון בר-לב, למען בדיקת מדיניות הארנונה בישראל בצורה מקיפה. יושב ראש הוועדה הוא אודי לוקסנבורג, יועץ בכיר לשר הפנים ומשתתפים בה נציגי משרדי הפנים, האוצר והמרכז לשלטון המקומי. האחרת הוקמה במאי 2004 על-ידי שר הפנים, אברהם פורז, אשר מינה ועדה חיצונית בראשות יעקב גדיש, לבדיקת חלוקת הכנסות מארנונה שאינה ממגורים. הוועדה הוקמה למען גיבוש פתרונות כלל ארציים. הוועדות אמורות להגיש את המלצותיהן הסופיות עד ליום 31 באוגוסט 2004.²⁸

סיכום

המסקנה החשובה ביותר העולה מהסקירה דלעיל היא כי נושא הארנונה עומד אמנם על סדר יומה של המדינה מיום הקמתה, וחדשות לבקרים מוקמות ועדות המעלות מסקנות והמלצות, אולם עד כה לא בוצעו השינויים המיוחלים. נושא החקיקה של הארנונה נמצא אף הוא במצב של חוסר ודאות ושליטה, שכן, מניינם של החוקים, התקנות והפקודות עולה כיום על ארבעים, ונוסף לכך נחקקים מדי שנה 266 צווי ארנונה של הרשויות המקומיות.²⁹ מן הראוי שלאחר שבעים שנות קיומה של פקודת העיריות, ושל טלאי טלאים בתיקוני חקיקה, ייחקק חוק חדש, אחיד ועדכני, "חוק הארנונה".

המשבר ברשויות המקומיות

מימון הרשויות המקומיות מצטייר כנושא המצוי במשבר תמידי. אחת למספר חודשים עולה על סדר היום הציבורי דיון המתנהל בין הממשלה לבין רשויות מקומיות בדבר אי תשלום משכורות לעובדי רשויות מחד, והוצאות מופרזות על שכר הבכירים מאידך, בנושא הגרעונות בקופת הרשויות המקומיות, אי גביית תשלומי הארנונה, ואי עמידת הממשלה בהתחייבויותיה להשתתף בתשלומי הרווחה והחינוך.

חדשות לבקרים הממשלה מטיחה כנגד העיריות והרשויות על חריגותיהן מהמסגרת התקציבית שלהן. על-פי דו"ח של אגף הביקורת במשרד הפנים בשנת 2001 נרשמה חריגה של כ-5.7% במרבית סעיפי ההוצאות, כאשר נרשמה חריגה של 5.1% בהוצאות המשכורת והשכר של הרשויות המקומיות. סך הגידול בהוצאות השכר באותה השנה עמד על 1,128 מיליון ₪.³⁰ עולה מהדו"ח כי בכירים לא שילמו במשך שנים עבור ארנונה ומים, נסיעות לחו"ל של עובדי רשויות מקומיות מומנו ללא אישורים, ותמיכות הוענקו לגופים שונים ללא כל פיקוח.

תמונת המצב העגומה של הרשויות המקומיות בישראל באה לידי ביטוי בסקר שערכה חברת דן אנד ברדסטריט בחודש ינואר 2004: 15 מתוך 17 רשויות הערים הגדולות נמצאות בגרעונות עצומים של עשרות מיליוני שקלים.³¹ ב-70% מהרשויות המקומיות נרשם גרעון תקציבי בשנת 2002, לעומת 64% ב-2001.³² אחת הסיבות להיווצרות הגרעון התקציבי של הרשויות היא אי גביית הארנונה השוטפת במהלך כל שנה. טבלה מס' 2 מראה את גביית הארנונה הפוטנציאלית לכל אחת מהשנים 1998-2002, לעומת סכומי הארנונה שנגבו בפועל.

טבלה מס' 2

חובות הארנונה ברשויות פר שנה במיליארדי שקלים במחירים שוטפים:

שנה	1998	1999	2000	2001	2002
גביית הארנונה הפוטנציאלית*	9.33	10.13	10.89	11.41	13.19
גביה בפועל**	8.53	9.52	10.41	10.78	11.31
סך הארנונה שלא נגבתה	0.8	0.61	0.48	0.63	1.88

עיבוד ל: משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות -1998-2002 (ירושלים: משרד הפנים, 1998-2002), נתוני סה"כ הרשויות המקומיות - דו"ח גביה וחייבים.

* גביית הארנונה הפוטנציאלית = חיוב הארנונה השנתי – הנחות ופטורים שניתנו
 ** גביה בפועל = גביה בשנת הדו"ח

אחת הסיבות לגרעונות של הרשויות המקומיות היא חובות הארנונה שהולכים וטופחים משנה לשנה, חובות אשר צברו במהלך השנים קנסות וריביות, ובמקרים רבים הפכו ל"חובות אבודים". על העלייה בחובות הארנונה והגרעונות הנצברים במהלך השנים ניתן ללמוד מטבלה מס' 3 ומגרף מס' 2.

טבלה מס' 3

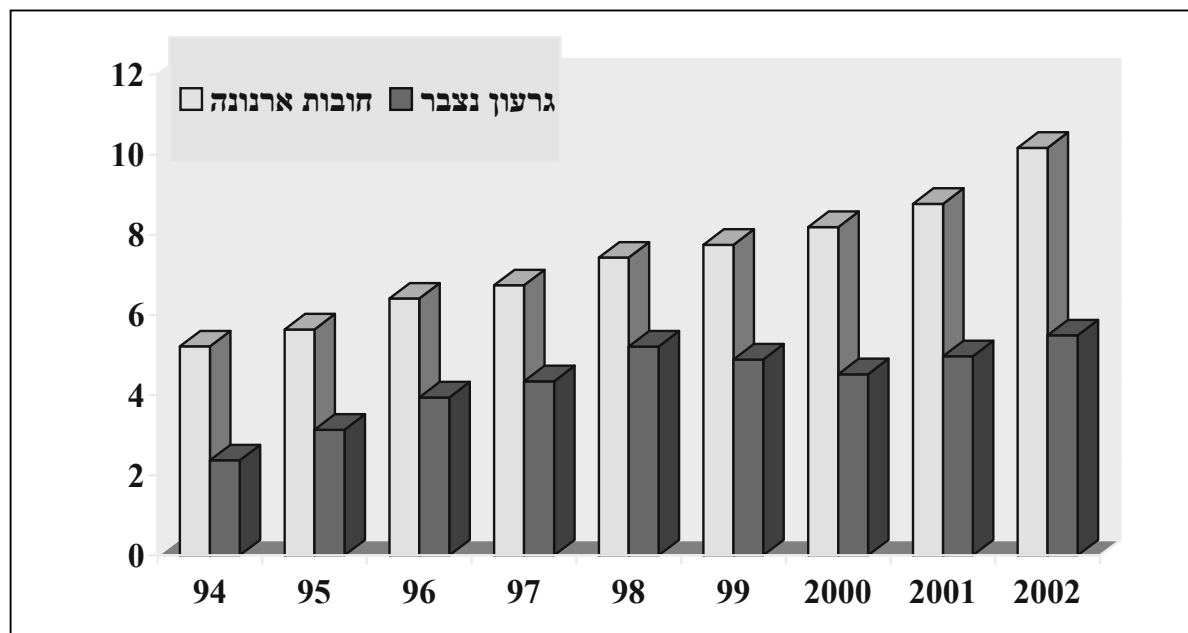
סך חובות הארנונה ברשויות (כולל חובות משנים עברו) במיליארדי שקלים במחירים שוטפים:

שנה	1998	1999	2000	2001	2002
סך החוב	15.06	16.69	18.06	19.07	21.72
סך גביה בפועל	8.53	9.52	10.41	10.78	11.55
סך חוב לסוף שנה	6.53	7.17	7.65	8.3	10.17

מקור: משרד הפנים, הצעת תקציב לשנת הכספים 2004, חוברת ה' (ירושלים: משרד האוצר, 2003), עמ' 71.

גרף מס' 2

חובות לעומת חייבים (במחירי 2002 במיליארדי שקלים)



מהגרפים והטבלאות המוצגים בעמ' 10-11 עולה כי חובות הארנונה הנצברים לסוף שנת 2002 נאמדים ב-10.17 מיליארדי שקלים, סכום כמעט כפול מהגרעון הנצבר של כל הרשויות המקומיות באותה השנה, 5.49 מיליארדי שקלים. אילו ראשי הרשויות היו גובים את הארנונה בצורה יעילה, תוך העלאת אחוזי הגבייה, ונמנעים מיצירת חובות חדשים כל שנה, הגרעון הנצבר היה מופחת בצורה משמעותית.

ואכן, בחודש ינואר 2004, פרץ משבר גדול בין משרד האוצר לרשויות המקומיות כתוצאה מקיצוץ של כ-1.4 מיליארדי שקלים בתקציבן בשנת 2003, ואי תשלום משכורות לעובדים ברשויות למעלה מחצי שנה. משרד האוצר גורס כי הגרעון העמוק נוצר בשל בזבז הרשויות על שכר העובדים, וגביה בעצלתיים של מסי הארנונה. שיעורי הגביה של ארנונה על-ידי הרשויות המקומיות לא השתנו במהלך השנים 1996-2001, והם עמדו בכל אחת משנים אלו על שיעור של 56%-58% בלבד. שיעור זה אף הלך ופחת, ובשנת 2002 עמד שיעור הגביה על 53%.³⁴ מדו"ח שהציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אביגדור יצחקי, בישיבת ממשלה ב-8 בפברואר 2004, עולה כי חלק מהרשויות כמעט אינן גובות ארנונה מתושביהן. כך ביישוב לקיה שיעור הגביה של הארנונה עומד על 1.9%, בשבע הרשויות המקומיות הבדוויות בנגב שיעור הגביה הממוצע עומד על 5% בלבד מפוטנציאל הגביה, ובטירה שבמשולש שיעור הגביה הוא 16%.³⁵

טבלה מס' 4

שיעור גביית ארנונה ברשויות מקומיות אחדות בשנת 2002

שם הרשות	אחוז הגביה מחובות הארנונה המצטברים	חוב ארנונה מצטבר במיליוני שקלים
אופקים	22%	46.58
באר שבע	46%	362.97
דימונה	36%	50.06
לוד	37%	147.97
קרית שמונה	33%	30.09
עכו	35%	115.78

מקור: הארץ, 23 בינואר 2004; משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, *זוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2002*, דו"ח מספר 8 (ירושלים: משרד הפנים, אוקטובר 2003), עמ' 79, 95, 109, 141, 167, 193.

טבלה מס' 4 ממחישה את אחוז הגביה הנמוך אשר גובות חלק מהרשויות המקומיות בישראל. על-כן, משרד האוצר גורס כי: "ניהול תקין של הרשויות מחייב גביית ארנונה, כחוק, ולא דרישה מהממשלה להעברת תקציבים נוספים לכיסוי הגרעונות, תוך הטלת מסים נוספים על התושבים".³⁶

הרשויות המקומיות תולות את קריסתן הכלכלית בהיעדר מימון ממשלתי בתקציבי החינוך והרווחה. לפי הסכם בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, הממשלה אמורה להעביר לרשויות 75% ממימון השירותים הני"ל, והרשויות אמורות לשלם 25% מהמימון. אך בפועל חלקן של הרשויות במימון החינוך בשנת 2002 עומד על כ-34% ובמימון שירותי רווחה על כ-36%. במילים אחרות, הרשויות סבסדו את הממשלה בתחומי הרווחה והחינוך ב-1.095 מיליארדי שקלים מעבר למחויבותן בהסדר.³⁷ בשנה זו הגרעון השוטף של הרשויות המקומיות עמד על 1.265 מיליארדי שקלים, כך שבפועל כמעט כל גרעון השלטון המקומי - 87% ממנו - נוצר עקב ההוצאה העודפת של הרשויות על חינוך ורווחה.

השלטון המרכזי והמקומי הגיעו לבסוף לפשרה. הוחלט על מתן סיוע כספי לרשויות בסך 1.5 מיליארדי שקלים שיתפרס על שלוש שנים, 100 מיליון שקלים כהלוואות לתכניות פיתוח, 50 מיליון שקלים לכיסוי הקיצוץ בהסעות תלמידים, וכן כ-700 מיליון שקלים שיוחזרו למענקי האיזון שקוצצו.³⁸ התכנית כוללת פיטורים של מאות עובדים, קיצוץ בהוצאות שכר, איחוד אגפים ומחלקות, מכירת נכסים, מינוי חשב מלווה מטעם האוצר לרשויות בקשיים, העלאת תעריפי הארנונה וצמצום היקף ההנחות מתשלומי ארנונה הניתנות כיום לגופים ויחידים.

על העלאת שיעורי הארנונה כחלק מהפתרון לבעיית הרשויות מתח ביקורת חריפה יוסי שוסטק, מנכ"ל איגוד לשכות המסחר: "העלאת שיעור הארנונה אינה הפתרון לבעיית הרשויות. אי אפשר לבוא בכל פעם לאלו שכן משלמים ולדרוש מהם לשלם יותר... כל עוד הרשויות המקומיות מהוות דוגמה שלילית לפריצת תקציבים ולתוספות שכר מופרזות לעובדים ולנבחרים, מול חוסר יעילות בהליכי הגביה,

הן אינן יכולות לבוא ולבקש סיוע נוסף מהמדינה. אי אפשר להמשיך ולהעמיס את אי-היעילות שלהן על כתפי המגזר העסקי ומשקי הבית".³⁹

בעקבות המשברים התכופים ברשויות, השר פורז ניסה לקדם הליך לפיו לרשויות המצויות במשבר קשה, תמונה ועדה או כונס נכסים, או שהן יאוחדו עם רשות סמוכה. בישראל ישנן היום 266 רשויות מקומיות, מתוכן כ-140 מונות עד 10,000 תושבים ומהן 66 המונות עד 5,000 תושבים. ההצעה המקורית של משרד הפנים היתה לאחד כ-175 רשויות, דבר אשר אמור היה להביא לחסכון של כ-2-1.4 מיליארדי שקלים בשנה, אך בסיכומו של תהליך אוחדו 29 רשויות בלבד.⁴⁰ כמו-כן, פורז רצה להפחית את מספר סגני ראש העיר ב-290, אך בסופו של דבר הקיצוץ ירד ל-142, זאת לאחר שראשי הרשויות הפעילו לחץ נגדי. לטענת הממשלה איחוד נוסף של רשויות כך שמספר התושבים בכל רשות יהיה בין 10,000 ל-50,000, יביא לחיסכון של כ-810 מיליוני שקלים לשנה. אך כל עוד לא מאפשרים למשרד הפנים לבצע צעד חשוב זה שיוכל לחסוך כספים רבים, יצטרכו להמשיך להעביר לרשויות מעל למיליארד שקלים במענקי איזון ובתוכניות הבראה.⁴¹

ניתוח - העיוותים בשיטה הקיימת:

א. חוסר מתאם בין תעריף הארנונה לרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית:

כאמור, בשנת 1992 מינה שר הפנים, אריה דרעי, את פרופסור יצחק סוארי לראש ועדה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענקי האיזון. הוועדה הגישה דו"ח באוגוסט 1993 בו קבעה, בין היתר, עקרונות לחישוב מענק האיזון בהתאם למצב החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. עקרון זה מבטא שאיפה ל"צדק חברתי" לפיו, לצורך מתן שירותים מזעריים לתושבים – ככל שרשות מקומית חלשה יותר היא תגבה פחות ארנונה ותקבל מענק לאיזון בסכום גדול יותר, וכן להיפך. על קביעת הקצאת מענקי האיזון ניתן ללמוד מדו"ח ועדת סוארי:

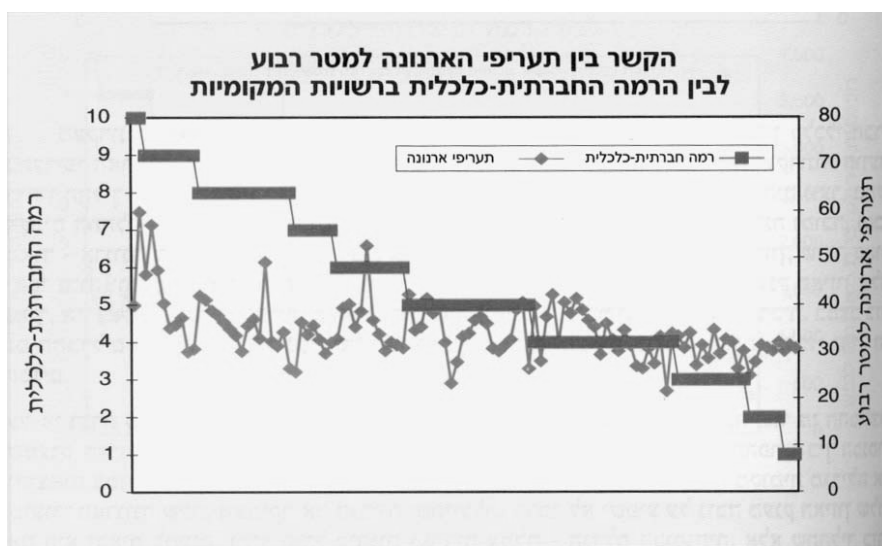
הוועדה ממליצה כי יקבעו דרגות של מצב סוציו-כלכלי של הרשויות המקומיות ובהתאם יקבעו תעריפי ארנונה ושיעורי גביה. קביעת המצב הסוציו כלכלי תבוצע על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה... במידה ופוטנציאל ההכנסות של רשות מקומית עולה על סכום הוצאת המינימום הרי שהרשות הינה נטולת מענק איזון ואינה זכאית למענק... במידה ופוטנציאל ההכנסות של הרשות נמוך מהוצאות המינימום כפי שהוגדרו הרי חובת הממשלה, באמצעות מענק איזון, להבטיח את השלמת המקורות והבטחת מינימום השירות אותו אין הרשות מסוגלת לספק בכוחות עצמה.⁴²

הוועדה ממליצה כי ההכנסות יחושבו בכל רשות על-פי תעריפי ארנונה מרביים ואחידים למטר רבוע (מ"ר), ולפי סוג הנכס, תוך קביעת התעריפים המרביים בהתאם לרמה החברתית-כלכלית של כל רשות מקומית. לפי המלצות הוועדה, המענק לאיזון יחושב כהפרש שבין הכנסה נורמטיבית המתקנת לפי הרמה החברתית-כלכלית (ולא מההכנסה בפועל) לבין הוצאה נורמטיבית – הוצאה שלדעת הוועדה על כל רשות להוציא כדי לספק לתושביה רמת שירותים מזערית לפחות. הוועדה גרסה כי יש בחישוב המענק לפי הכנסה נורמטיבית כדי לתמרץ את הרשות להעמיק את גביית הארנונה שכן זו לא באה על חשבון מענק

האיזון. התמריץ מותנה במימוש הנחת הוועדה, שהקפאת שיעורי הארנונה תבוטל, ולא תהיה מגבלה על גובה הארנונה למגורים (לפי הוועדה מגבלות ייקבעו רק על ארנונה לעסקים).

ב-31 באוגוסט 1993 אישרה הממשלה את העקרונות וההמלצות של ועדת סוארי והטילה על שר הפנים ליישם. בכך הפכה המטרה של ביטול הקפאת הארנונה וחישוב המענק לאיזון לפי העקרונות המפורטים לעיל למדיניות ממשלתית מוגדרת, שלאורה צריכים משרדי הפנים והאוצר לפעול. אולם, בדיעבד ניתן לומר כי המציאות היתה רחוקה מחזון חברי הוועדה. מניתוח תעריפי הארנונה למ"ר לשנת 1999 עולה שאין מתאם בין תעריף הארנונה לבין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית. ראה גרף מס' 3.

גרף מס' 3



מקור: מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 51 (ירושלים: מבקר המדינה, 2001), עמ' 591.

גרף מס' 3 מראה כי ישנן רשויות ממעמד סוציו-אקונומי בינוני עד גבוה (9-3) בהן תעריף הארנונה למ"ר גבוה או שווה לתעריף שנגבה ברשות ממעמד סוציו אקונומי נמוך (1). כך, בעיריית ביתר עילית, רמה חברתית 1, תעריף הארנונה למגורים עומד על 29 שקלים למ"ר, בזהה למועצה איזורית גדרות, רמה חברתית 9.⁴³ כלומר, תושבי רשויות מקומיות ברמה חברתית-כלכלית בינונית עד גבוהה משלמים ארנונה כמו תושבי הרשויות המקומיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה. ישנם אף מקרים בהם רשות ברמה חברתית-כלכלית גבוהה משלמת פחות מרשות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה יותר: במועצה איזורית גן רווה, רמה חברתית 9, תעריף הארנונה עומד על 24 שקלים למ"ר למגורים, בעוד שבמועצה איזורית קרית יערים, רמה חברתית 2, תעריף הארנונה למגורים גבוה יותר, 32 שקלים למ"ר (וזאת למרות שבשתי המועצות הוקצה סכום דומה למתן פטורים והנחות מארנונה).⁴⁴ כמו-כן, יש הבדלים גדולים בתעריפים בין רשויות מקומיות באותה רמה חברתית-כלכלית: עיריית בת-ים, ומועצה איזורית בקעת בית שאן, שתיהן ברמה חברתית-כלכלית 6. בבקעת בית שאן תעריף הארנונה למגורים עומד על 20 שקלים למ"ר, ובבת-ים על 48 שקלים למ"ר (פי 2.4). ועדיין, הגרעון המצטבר בתקציב הרגיל של עיריית בת-ים (97.7 מיליון שקלים) גבוה פי 9 מזה שבמועצה איזורית בקעת בית שאן (10.8 מיליון שקלים).⁴⁵

נוצר מצב בו רשויות אמידות גובות תעריפי ארנונה למי"ר הנמוכים מאלו שנגבים ברשויות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. הבעיה נוצרת כאשר אותן רשויות אמידות מקבלות מענקי איזון גבוהים מהממשלה לכיסוי גרעונותיהן. העובדה שרשות מבוססת גובה תעריפים הנמוכים בעשרות אחוזים מאלו שגובות הרשויות החלשות, ובמקביל מקבלת תמיכה על-חשבונם של משלמי המיסים הינה תמוהה.

כפי שהוזכר לעיל, בשנת 2001 ועדה מקצועית בראשות יעקב גדיש המליצה כי תעריפי הארנונה יהיו גבוהים יותר ככל שהרמה הסוציו-אקונומית של אוכלוסיית הרשות גבוהה יותר. המסקנות אומצו על-ידי שר הפנים דאז, אלי ישי, אך לא יושמו על ידו. שיטת הגביה נשארה על כנה ויצרה עיוות גם בחלוקת מענקי האיזון לרשויות. מטבלה מס' 5 עולה כי חלה ירידה משנת 2001 לשנת 2002 במענקי האיזון הניתנים פר תושב בממוצע לרשות מקומית (חוץ מרמות 1, 2 ו-9) כאשר הירידה הגדולה ביותר חלה ברמה 10. אולם, עדיין תושבים ברשויות מקומיות מרמות 2-4 בשנת 2002 ו-2-6 בשנת 2001 מקבלים בממוצע מענק איזון גבוה מאילו שמקבלות הרשויות החלשות ביותר (רמה 1). דהיינו, המצב הפוך לזה שהיינו מצפים לראות – דווקא רשויות מרמה כלכלית-חברתית גבוהה יחסית מקבלות מענקי איזון גדולים (וכך התושבים המבוססים מקבלים סיוע ממשלתי גדול יותר).

טבלה מס' 5

מענק כללי לאיזון פר תושב בממוצע לרשות מקומית בשנים 2001-2002, בשקלים

רמה חברתית-כלכלית	מענק כללי לאיזון בשנת 2001	מענק כללי לאיזון בשנת 2002	הפרש
1	1,146	1,350	+ 204
2	1,510	1,519	+ 9
3	1,559	1,516	- 43
4	1,406	1,371	- 35
5	1,319	1,241	- 78
6	1,502	1,235	- 267
7	1,077	973	- 104
8	914	838	- 76
9	798	838	+ 40
10	1,108	166	- 942

עיבוד ל: משרד האוצר, "טבלת מספרי השוואה לשנת 2002" (משרד האוצר, ירושלים, 2004).

יישום המלצות דו"ח ועדת גדיש, אשר החליף את נוסחת סוארי, החל עם כניסתו של אברהם פורז לתפקיד שר הפנים בשנת 2003. לדברי מנכ"ל משרד הפנים, גדעון בר-לב: "החל משנת 2004 תיושם במלואה 'נוסחת גדיש' לתקצוב הרשויות המקומיות... משרד הפנים ייתן העדפה ברורה לאוכלוסיות עם בעיות סוציו-אקונומיות".⁴⁶ יש לבחון בתחילת שנת 2005, באם ועדת גדיש השיגה את מטרתה, וגביית הארנונה נעשית בצורה נכונה והוגנת יותר.

ב. אין שיטה אחידה למדידת שטח הנכס:

לצורך חישוב הארנונה הרשויות המקומיות אינן נוקטות שיטה אחידה למדידת שטחי הנכס. כאמור, לפי חוק ההסדרים 1992, הארנונה מחושבת לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, שימוש ומיקומו. סכום הארנונה היא מכפלה של התעריף למי"ר ושטח הנכס החייב במס. בחוקים ובתקנות אין הגדרה של יחידת שטח, דהיינו מהו השטח שיש להביא בחשבון לצורך קביעת הארנונה. בחלק מצווי הארנונה מוגדר מהו השטח המובא בחשבון לצורך חישוב הארנונה, ובחלק אין הגדרה.

נהוגות שלוש שיטות עיקריות לחישוב הארנונה: שיטת ברוטו ברוטו, שיטת ברוטו ושיטת נטו. עיריות מסוימות, לרבות עיריות תל-אביב וירושלים, מודדות לפי שיטת נטו, כלומר שטח הדירה, ללא קירות חוץ ופנים, ולרבות מרפסות. במקביל קיימות רשויות המודדות לפי שיטת הברוטו, כלומר שטח הדירה, כולל קירות חוץ ופנים (לדוגמא: בת-ים, נתניה, רחובות). גם ברשויות שמודדות באותה השיטה, למשל שיטת ברוטו ברוטו, רשות אחת מודדת רק חניות מקורות (לדוגמא: בקעת בית שאן) ואחרת מודדת חניות מקורות וחניות פתוחות (לדוגמא: באר יעקב), רשות אחת מודדת רק מרפסות מקורות (לדוגמא: מעלה אדומים ואבן יהודה), ואחרת גם מרפסות פתוחות (לדוגמא: מועצת קרית אונו).⁴⁷

כמו-כן, ישנן רשויות אשר נוהגות בשיטות מדידה שונות עבור דירות מגורים ועבור עסקים. כך, שיטת המדידה הנהוגה בעיר חיפה עבור מגורים היא "שטח נטו", ועבור עסקים היא "שטח ברוטו".⁴⁸ מכיוון שכל רשות נוהגת כדרכה, קיימים כ-1,300 סוגי מדידה של שטחי נכסים לקביעת ארנונה.⁴⁹

מעבר לשונות בקביעת שטחי הנכס לחישוב הארנונה, ישנם גם הבדלים בתעריפי הארנונה למ"ר הנגבים בכל יישוב. כך נוצרים פערים של עשרות אחוזים בין רשות לרשות בתעריפי הארנונה למגורים (ולא בהתאם לרמתן החברתית-כלכלית של הרשויות), כפי שניתן לראות בטבלה מס' 6. גרף מס' 4 מציג את הפערים הגדולים הקיימים גם בתעריפי הארנונה לעסקים.

טבלה מס' 6

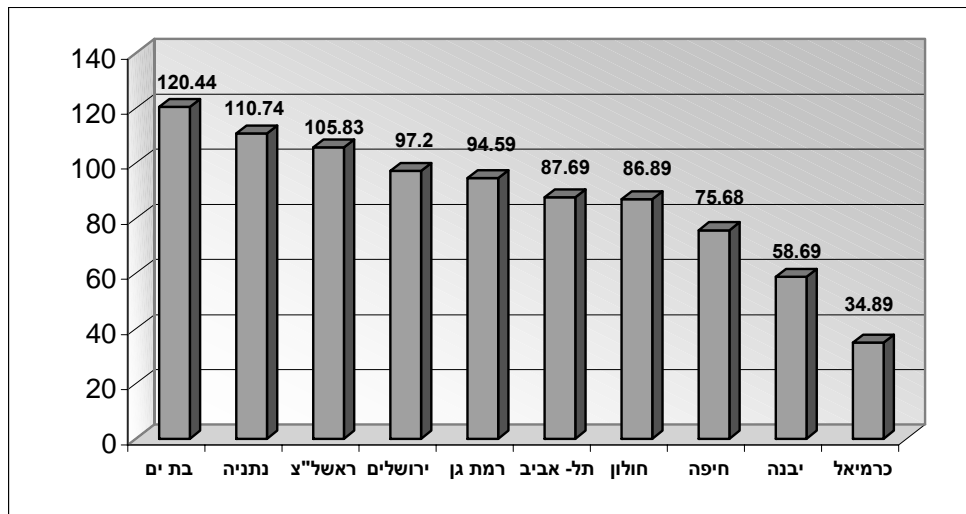
השוואת תעריפי ארנונה ב רשויות נבחרות, שקל למ"ר מגורים, שנת 2002
(דירוג רמה חברתית כלכלית מ-1 עד 10, כאשר 1 = הנמוך ביותר)

הפרש בין התעריף ברשות החזקה לתעריף ברשות החלשה	תעריף	רמה חברתית כלכלית	רשות מקומית	תעריף	רמה חברתית כלכלית	רשות מקומית
גבוה בכ- 86%	29	10	סביון	54	5	ירושלים
גבוה בכ- 60%	28	5	באר שבע	45	3	בני-ברק
גבוה בכ- 33%	24	9	גן-רווה	32	2	קריית יערים
גבוה בכ- 25%	20	6	בקעת בית שאן	25	1	תל-שבע
גבוה בכ- 15%	26	8	מטולה	30	4	בית-אל

עיבוד ל: משרד האוצר, "טבלת מספרי השוואה לשנת 2002" (משרד האוצר, ירושלים, 2004).

גרף מס' 4

עלות ארנונה בפועל למ"ר רבוע לשנה, לעסק יצרני קטן, ביישובים שונים, בשקלים



מקור: התאחדות המלאכה והתעשייה, "סקר: ארנונה במגזר העסקים היצרניים הקטנים" (התאחדות המלאכה והתעשייה, תל-אביב, 29 בפברואר 2003), עמ' 4.

הטבלאות והגרפים המוצגים בעמ' 14-17 מעלים שתי בעיות: האחת, אי-השוויון שנוצר כתוצאה מכך שדווקא הרשויות האמידות גובות את תעריפי הארנונה הנמוכים; האחרת הינה היווצרותם של תעריפי ארנונה שונים בין הרשויות, הנקבעים בצורה שרירותית, ללא כל הגיון וסדר. כפועל יוצא מזה, אין שקיפות כלפי התושבים בהשוואה שבין חיובי הארנונה ביישובם לבין חיובי הארנונה שביישובים אחרים. אילו התושבים היו יודעים כי עירייה מסויימת נוהגת להגדיל באופן מלאכותי את שטחי העסקים והמגורים כבסיס לקביעת תעריפי ארנונה גבוהים יותר, הם היו יכולים לשקול את העתקת מקום מגוריהם / עסקיהם לאיזור אחר. אומנם בארץ זה פחות שכיח, מסיבה זו או אחרת, אבל בארה"ב לדוגמא, נושא הארנונה מהווה שיקול ראשון במעלה. בישראל, בשל הפערים הגדולים בתעריפי הארנונה, הנקבעים בשרירותיות, ובשל ריבוי שיטות המדידה השונות, וה"בלאגן" שנוצר כתוצאה מכך, תושבים ובעלי העסקים מתקשים להשוות בין חיובי הארנונה ביישובים השונים. באין השוואה שקיפה, נפגמת המוביליות של תושבים ועסקים, ואין מגבלה תחרותית על העלאת הארנונה על-ידי הרשויות, דבר הפוגע בחופש הבחירה של האזרחים.

כאמור, ועדת אשכנזי שהוקמה למציאת שיטת מדידה אחידה לא סיימה את עבודתה. אולם, בחודש פברואר 2004, הקים מנכ"ל משרד הפנים, גדעון בר-לב, ועדה חדשה למען "חקיקת חוק ארנונה בישראל", אשר אמורה להמשיך, בין היתר, את עבודת ועדת אשכנזי לקביעת שיטת מדידה אחידה, ולהגיש את המלצותיה בסביבות חודש יולי 2004. לטובת האזרח המתמודד עם נטל הארנונה, הנגבית בשרירותיות, ללא כל היגיון, רצוי כי שיטת המדידה האחידה תיושם בהקדם.

ג. פטורים והנחות מארנונה:

החוק המנדטורי מפרט רשימה ארוכה של גופים הזכאים לפטורים והנחות מתשלומי ארנונה: "מוסדות דת, בתי חולים, גני ילדים, בתי יתומים, סמינרים, בתי מחסה לעניים, בתי תמחוי, בתי משפט

דתיים, אגודות צדקה, בתי קברות, אגודות ומוסדות שיתופיים שמטרתם לספק שירותים שלא על מנת לקבל פרס, וכן אגודות לצורכי ספורט ותרבות הגוף שלא למטרות רווח".

עם השנים התארכה רשימת מקבלי הפטור, וגם גופים שענו על הקריטריונים בחוק אך הפכו לרווחיים המשיכו להנות מההטבות. אליהם נוספו ארגונים ועמותות רבים, בהם העוסקים בתחום החינוך והספורט: קבוצות כדורגל וכדורסל, מפעל הפיס, סמינר הקיבוצים, המכללה למנהל, בית אבות משען, מכללת לוינסקי ועוד, למרות שחלקם רווחיים. ההטבה הצנועה שניתנה לגופים ההתנדבותיים בשנותיה הראשונות של המדינה, הפכה לנטל על הרשויות המקומיות ויצרה מערכת בעייתית של גביית תשלומי ארנונה, המעוגנת בחוק פקודת מיסי עירייה ומיסי ממשלה (פיטורין) משנת 1938.

בהחלטת ממשלה משנת 1997 הוחלט לערוך תיקון לפקודת הפטורין כך שכלל המוסדות הפטורים יחויבו בהדרגה בתשלום ארנונה, ונקבע כי יקום צוות מקצועי שיבחן את כל נושא הפטורים וההנחות מארנונה, אולם החלטה זו לא בוצעה.⁵⁰ כתוצאה מכך במשך עשרות שנים נהנו 110 מוסדות שונים מפטור מארנונה,⁵¹ בלי שנבחן אם יש נימוקים כלכליים וחברתיים המצדיקים מתן פטורים אלה, ואם כן – באיזה שיעור ואופן ראוי להעניקם.

בשנת הכספים 2003, נקבע תיקון בחוק ההסדרים במשק המדינה, לפיו תוטל ארנונה כללית על גופים אלו בהדרגה: בשנת 2003 - 6%, בשנת 2004 - 15%, בשנת 2005 - 24% ומשנת 2006 ואילך הם ישלמו 33% ארנונה בלבד.⁵²

לחלק ניכר ממוסדות אלו הזכאים לפטור מלא או חלקי מארנונה ישנם סניפים רבים ברחבי הארץ, כך שבכל הארץ קיימים אלפי גופים הפטורים מארנונה: רק בשלושת הערים הגדולות, תל-אביב, חיפה וירושלים, ישנם למעלה מ-6,800 מוסדות הנהנים מפטור מארנונה.⁵³

הנתונים הבאים מלמדים על גידול ניכר בהיקף ההנחות והפטורים בשנים האחרונות: בשנת 1998 ניתנו בכלל הרשויות הנחות ופטורים בסך 2.14 מיליארדי שקלים; בשנת 2002 כבר הסתכם הסעיף ב-3 מיליארדי שקלים. במונחים ריאליים, במחירי שנת 2002, היתה עלייה של כ-0.39 מיליארד שקל (שמהווים עלייה של כ-14% ריאלית).⁵⁴ על-פי הערכות של המרכז לשלטון מקומי כל ישראלי חמישי זכאי להנחה כלשהי בארנונה(!).⁵⁵

הממצאים ממחישים את עיוותה של מערכת גביית הארנונה בישראל: על-פי נתוני עיריית תל-אביב יש כ-900 גופים הנהנים מפטור שהסתכם בשנת 2001 בכ-100 מיליון שקלים. עיריית תל-אביב, שסיימה את השנה בגרעון של כ-40 מיליון שקל, היתה יכולה לסיים באיזון תקציבי אילו הייתה גובה תשלומי ארנונה מגופים אלה.⁵⁶

מטבלה מס' 7 ניתן ללמוד כי אם הממשלה היתה מצמצמת את רשימת הזכאים לפטורים והנחות רק לאוכלוסיות הנזקקות, ובמקביל הרשויות היו גובות (ואפילו באופן חלקי) את חובות הארנונה המצטברים, הן היו עוברות לאיזון תקציבי.

תופעה זו מאפיינת גם את עיריית רמת-גן בה סעיף הפטורים וההנחות הסתכם בשנת 2002 ב- 68.2 מיליון ₪, כאשר הגרעון בתקציבה באותה השנה עמד על 58.5 מיליון ₪.⁵⁷ לדוגמא, אחד המוסדות הזכאים לפטור מלא מארנונה עוד משנת 1938, בהתאם לפקודת העירייה והממשלה (פטורין), הוא בית האבות של ארגון עולי מרכז אירופה. לעומתו, קיימים ברמת-גן בסך הכל 27 בתי אבות, המשלמים סכום כולל של 1.54 מיליון ₪ בשנה. כלומר, בית אבות ברמת-גן משלם בממוצע 57,000 ₪ בשנה עבור ארנונה (!), בעוד שבתי אבות אחרים פטורים לחלוטין מתשלום זה.⁵⁸

טבלה מס' 7

חובות ארנונה וגרעונות במספר רשויות מקומיות בשנת 2002 במיליוני שקלים

רשות מקומית	הנחות ופטורים שניתנו	חובות הארנונה המצטברים	גרעון מצטבר
תל-אביב	176	1,160	885
ירושלים	723	1,351	434
חיפה	195	927	59
באר שבע	88	362	340
בני ברק	92	280	140
פתח תקווה	143	209	96
ראשון לציון	58	131	26
נצרת	15	210	67
אום אל פחם	25	89	24
חולון	66	155	29
גרעון מצטבר של כלל הרשויות לשנת 2002 : 5,492 מיליון שקל			
חובות הארנונה של כלל הרשויות לשנת 2002 : 10,166 מיליון שקל			

עיבוד ל: (א) משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2002 (דוח מספר 8) (ירושלים: משרד הפנים, אוקטובר 2003).

גם נכסי מדינה היו זכאים לפטור מלא מארנונה עד לשנת 1995, בה נקבע בחוק ההסדרים במשק המדינה, כי "נכסי המדינה" יחלו לשלם ארנונה בהדרגה, כך שמשרדי הבטחון או צה"ל ישלמו 30% ארנונה, בתי חולים או מרפאות ממשלתיים 45%, ונכסים אחרים בהחזקת המדינה 55%. כמו-כן, נקבע בחוק כי לא תיגבה אגרה בנוסף על הארנונה.⁵⁹ שווי הפטורים לנכסי המדינה ומוסדות ציבור מגיע לכ-800 מיליון ₪ בשנה.⁶⁰

מעבר-לכך, מתקנים הנחשבים לכלל ארציים באופיים (כגון: שדות תעופה ומתקנים צבאיים) הנמצאים ללא שיוך מוניציפאלי אינם משלמים ארנונה, למרות שגופים אלו נהנים משירותי הרשויות המקומיות כמו עסקים אחרים ומגורים. אי-גביית ארנונה בגין מתקנים ועסקים אלו פירושה סבסוד של גורמים עסקיים וממשלתיים, ויצירת תחרות בלתי הוגנת לעסקים אחרים החייבים בארנונה (כדוגמת בתי האבות לעיל). סך הארנונה שמדינת ישראל משלמת לרשויות המקומיות עבור נכסי משרד הביטחון (כולל נכסי צה"ל) המצויים בתחום הרשויות מסתכמת בכ-300 מיליון ₪ בשנה.⁶¹

דוגמא נוספת הינה מתחם בתי הזיקוק אשר נחשב עד כה ל"שטח גלילי", כלומר, ללא שייכות מוניציפאלית. לכן, במשך עשרות שנים, לא שילמה החברה ארנונה וגם הפיקוח על פעילותה לא היה הדוק בהיעדר רשות מקומית אחראית. מדובר בהפסד של עשרות מיליוני דולרים לרשויות השכנות (חיפה, קרית אתא ונשר) בשל אי-גביית תשלומי ארנונה. ועדת חקירה לענייני גבולות, בראשות עוזי וכסלר, לשעבר מנהל מינהל מקרקעי ישראל, החליטה כי הפתרון הראוי הוא סיפוח השטח במלואו לחיפה, הרשות הגדולה והמנוסה באיזור. ואכן, ב-24 במאי 2004 החליט שר הפנים, אברהם פורז, לאמץ את המלצות הוועדה במלואן ולספח את מתחם בתי הזיקוק לתחום השיפוט של העירייה חיפה.⁶²

זאת ועוד, קיים סעיף בחוק ההסדרים לשנת 2003 המסב נזק כספי כבד לרשויות המקומיות, הפוטר כמעט לגמרי חברות תשתית – בהן חברת החשמל, בזק ומקורות – מתשלום ארנונה לרשויות המקומיות בגין מרבית קווי התשתית. על כך הלין יושב ראש מרכז המועצות האיזוריות, שמואל ריפמן: "מדובר בתיקון חפז שיגרום להגדלת הנטל על תקציב המדינה... הרשויות יאבדו כ-200 מיליון שקל בשנה אם יתקבל סעיף זה... אין הצדקה עניינית או כלכלית למתן פטור מארנונה לחברות תשתיות שהן מונופולים עסקיים, והדבר הוא בבחינת אפליה לטובה לעומת נישומים אחרים שבתחום הרשויות המקומיות".⁶³

בנוסף, בחוק ההסדרים לשנת 2004 ישנו סעיף המסייע למפעילי כביש חוצה ישראל, ולפיו הזכיינית, חברת דרך ארץ, לא תשלם ארנונה למועצות האיזוריות שבתחומן עובר הכביש. לטענת חברת דרך ארץ היא אינה צריכה לשלם ארנונה לרשויות אלו בעבור כביש חוצה ישראל, שכן כיום לא מוטלת ארנונה על כבישים. טענה נוספת היא שאין החברה מקבלת שירותים עבור הכביש (גינון, נקיון, תחזוקה, תאורה וכו').

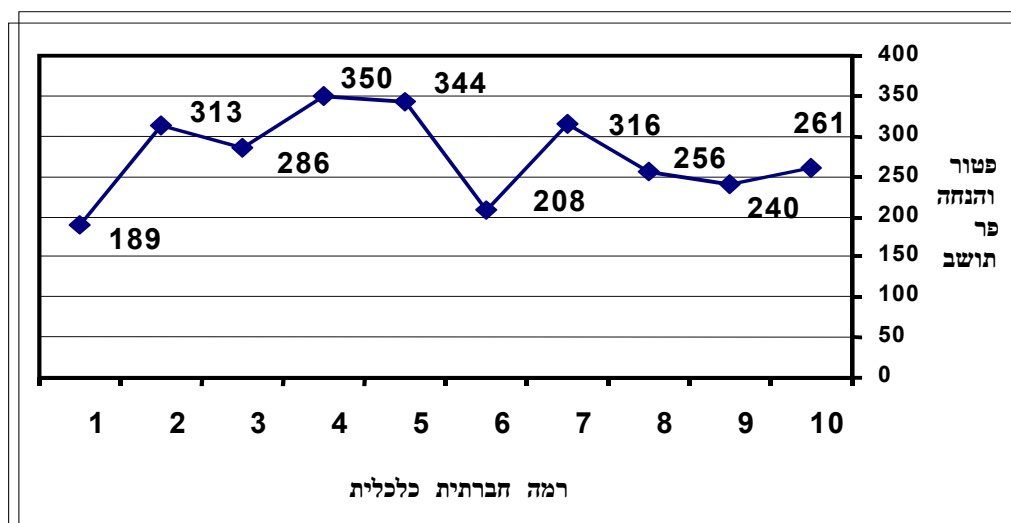
ראש המועצה האזורית דרום השרון, מוטי דלגיו, טוען כי שווי הפטור לקטע המרכזי של הכביש עומד על 80-100 מיליון שקל לשנה. הוא גורס כי על חברת דרך ארץ לשלם 17 מיליון שקל לשנה עבור ארנונה למועצה. טענת המועצה היא שאין מדובר ב"מוצר ציבורי", אלא בכביש אגרה שהצרכנים משלמים כסף עבור השימוש בו. כמו-כן, אין להתעלם מהעובדה שהכביש עובר בשטחי הרשויות, שטחים בהם יכלו להבנות דירות מגורים ועסקים שהיו תורמים לפיתוח האיזור ומביאים להגדלת הכנסות הרשות. לשם המחשה, בדרום השרון ישנם 24,646 תושבים, כך שכל תושב המתגורר ברשויות אלו לכאורה "מסבסד" את חברת דרך ארץ, בשלמו בעבורה ארנונה, בכ-690 ₪ בשנה בממוצע.⁶⁴ אולם, משרדי הפנים והאוצר מעדיפים לתת פטור מלא מארנונה לחברת דרך ארץ, במקום להשקיע את אותם מיליוני השקלים כהנחות לעסקים המצויים בקשיים, או כהטבות ותמריצים לפתיחת עסקים חדשים באיזור דרום השרון ובשאר הרשויות המקומיות הסמוכות לכביש חוצה ישראל.

מעבר לכך, תופעת הפטורים וההנחות גורמת לכך שדווקא בערים העניות הארנונה הכי יקרה, לדוגמא בבני ברק ובירושלים נגבית ארנונה בשיעורים כפולים מהארנונה הממוצעת במשק כיום: כ-54 שקלים למ"ר למגורים בירושלים וכ-45 שקלים למ"ר למגורים בבני-ברק. זאת מפני שעשרות אלפי תושבים בערים אלו נהנים מפטורים והנחות ניכרות בתשלומי הארנונה.⁶⁵

רק בעיר ירושלים ישנם 5,900 מוסדות, בהם בתי תפילה ומוסדות אחרים כמו מוזיאון ישראל, הסוכנות וההסתדרות הציונית, מוסדות דת רבים, מכוני מחקר והוראה ועוד, אשר נהנים מתמיכה

ממשלתית באמצעות פטור מלא או חלקי מתשלום ארנונה. הנטל של ההנחות והפטורים מסתכם בכ-220 מיליוני שקלים, ונטל זה נופל על יתר תושבי העיר ועל כלל הציבור, שתומך באמצעות תקציב המדינה בעיר ירושלים.⁶⁶

גרף מס' 5
פטורים והנחות בארנונה פר תושב, בממוצע לרשות מקומית בשנת 2002, בשקלים



עיבוד ל: משרד האוצר, "טבלת מספרי השוואה לשנת 2002" (משרד האוצר, ירושלים, 2004).

גרף מס' 5 מוכיח כי אין כלל קשר בין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית לבין הפטורים מארנונה וההנחות שתושביה מקבלים. היינו מצפים כי רשות שתושביה הינם ממעמד סוציו-אקונומי נמוך יקבלו יותר פטורים מארנונה והנחות מאשר תושבי רשות ממעמד סוציו-אקונומי גבוה. אולם, ההיפך הוא הנכון: תושבים ברשות ממעמד חברתי-כלכלי 10-2 מקבלים יותר פטורים והנחות בארנונה מאשר מקבלים תושבי הרשות החלשה ביותר (רמה 1). לדוגמא: תושב בעיריית בית שאן, רמה חברתית-כלכלית 4, קיבל בממוצע בשנת 2002 פטורים והנחות בארנונה בסך של 290 שקלים בלבד, בעוד שתושב במועצה מקומית שבי ציון, רמה חברתית-כלכלית 9, קיבל באותה השנה 566 שקלים בממוצע (פי 2). יש לציין כי בשתי הרשויות אחוז הגביה דומה ועומד על כ-45%.⁶⁷

ד. עיקר נטל הארנונה נופל על המגזר העסקי:

בחירת תעריפי הארנונה מראה כי גם בארנונה הנגבית על מבנים שאינם למגורים קיימים עיוותים:

* הרשות המקומית רשאית לסווג את הארנונה שלא למגורים על בסיס איזורי ועל בסיס סקטוריאלי בהתאם לסוג הענף. ב"תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות)" ישנה חלוקה לסוגי נכסים עם טווח מחירים מינימלי ומקסימלי, כאשר ישנם הפרשים עצומים בין ענף אחד למשנהו:

טבלה מס' 8

סיווג נכסים לפי תקנות הסדרים במשק לשנת 2003, בשקלים חדשים למ"ר

סוג הנכס	תעריף מינימלי	תעריף מקסימלי
מבנה מגורים	26.28	91.05
משרדים, שירותים ומסחר	51.59	291.65
בנקים וחברות ביטוח	350.76	1050.38
תעשייה	18.81	125.69
בתי מלון	29.04	110.37
מלאכה	34.82	169.59
אדמה חקלאית	0.0074	0.51
קרקע תפוסה	0.0088	42.32
קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח	0.0091	5.17
קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים	5.61	42.09
חניונים	1.08	50.84
מבנה חקלאי	0.26	34.68

מקור: מרכז השלטון המקומי, היחידה הכלכלית, צווי הארנונה הכללית ברשויות המקומיות 2003, חלק א' (החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, תל-אביב, 2003), עמ' 19.

יתרה מזאת, בכל רשות מקומית ישנה חלוקה נוספת לתתי סיווגים. כך לדוגמה בעיר אשקלון ישנם 99 סיווגי נכסים בעלי תעריפי ארנונה שונים.⁶⁸ הטלת ארנונה על בסיס סיווג סקטוריאלי יוצרת בחלקה עיוותים לא מוצדקים. מטבלה מס' 8 עולה כי תעריף הארנונה המינימלי על בנקים וחברות ביטוח עומד על 350.76 שקלים למ"ר, והינו גבוה פי 688 (!) מהתעריף המקסימלי על קרקע חקלאית, 0.51 שקלים למ"ר. במקרים מסוימים הפער בתעריפים בעסקים הפועלים מאותו הבנין, למשל חברת ביטוח מול משרד רואה חשבון, יכול לנוע בין פי 1.2 לפי 20. לדוגמה, בעיר רמת-גן, באזור מתחם הבורסה, קיימים בסמיכות חניונים, בית מלון, בנק, תחנת דלק, משרדים, מסעדות ועוד. למרות שכולם ממוקמים באותו האזור, נמצא מחירי ארנונה שונים לגמרי מאחד למשנהו: בנק משלם 1,011.52 שקלים למ"ר, תחנת דלק משלמת 273.24 שקלים למ"ר, משרדים בבנייני הבורסה משלמים 251.83 שקלים למ"ר, בית המלון באזור הבורסה משלם 58.21 שקלים למ"ר, וחניון משלם 17.52 שקלים למ"ר.⁶⁹

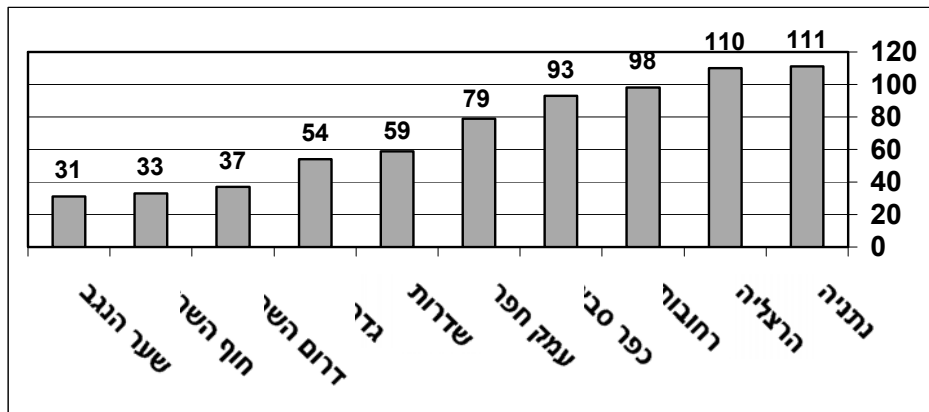
כמו-כן, עסקים קטנים באזורים מסוימים, לרבות בערים חיפה ורמת-גן, מסווגים כמפעלי מלאכה, ולפיכך מחויבים לעיתים בארנונה גבוהה יותר ממפעלי תעשייה גדולים. בעיר רמת-גן, ישנם 661 מפעלי תעשייה המשתרעים על 81,699 מ"ר, והמשלמים מחיר ארנונה של בין 101.69 ל-115.95 שקלים למ"ר. לעומתם, קיימים בעיר זו 77 מפעלי מלאכה המשתרעים על 6,049 מ"ר בלבד, והמשלמים 160.33 שקלים למ"ר.⁷⁰

גם במפעלים המסווגים כאותו "סוג נכס", ניתן למצוא הפרשים עצומים בין היישובים השונים בארץ. על ההפרשים הקיימים בתעשייה מעיד גרף מס' 6. סכום הארנונה המשולם על-ידי התעשייה כולה ובכללה המפעלים הקטנים נאמד בסך של 1.3 מיליארדי שקלים בשנת 2002, כאשר תעריפי הארנונה

למגזר התעשייתי עלו בשיעור מצטבר של 20% מעבר לעליית מדד המחירים לצרכן בחמש השנים האחרונות.⁷¹

גרף מס' 6

תעריפי ארנונה לתעשייה בממוצע במספר רשויות מקומיות (שקלים למ"ר)



עיבוד ל: ראובן חביב, "הוצאות השכר מסך התקציב", שקופית מספר 21.

מדד המחירים לצרכן הינו הגורם שאמור לכאורה לקבוע את העלייה בארנונה, שכן מדי שנה מחשבים את עליית המדד (בין ספטמבר לספטמבר), ולפי עלייה זו אמורים לעדכן את תעריפי הארנונה. אולם, ניתן לראות כי העלאת הארנונה נעשית ביתר קלות, כאילו שמש העיריות אינו מס רק משום שהוא נקרא "ארנונה". בשנים 1994-2000 עלו תעריפי הארנונה באופן מצטבר במלעלה מ-80%, בעוד ששיעור מדד המחירים לצרכן עלה ב-50% בלבד (ראה גרף מס' 1).⁷²

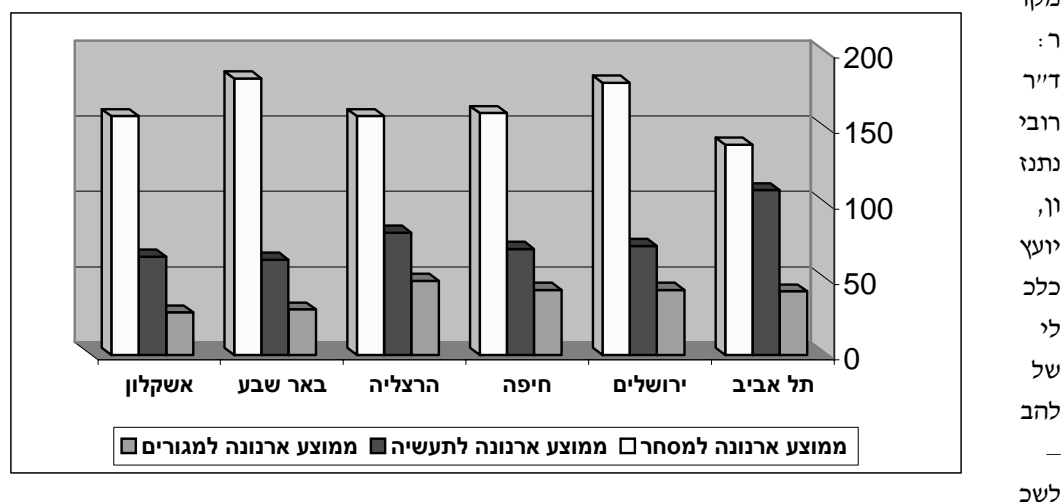
זאת ועוד, הנתונים הבאים מעידים כי עיקר נטל הארנונה בישראל נופל על המגזר העסקי אשר הפך ל"שיק החבטות" של הרשויות המקומיות:

משקלו היחסי של המגזר העסקי בסך תשלומי הארנונה הלך וגדל במשך השנים: בשנת 1978 הארנונה ששילמו העסקים הסתכמה בכ-25% מסך הגביה, עשור לאחר מכן היוו ההכנסות מגביית ארנונה מעסקים 64%.⁷³ העלייה הדרמטית שחלה באמצע שנות ה-80 בשיעורי הארנונה המוטלת על עסקים, הביאה למהפך בחשיבות הארנונה מעסקים כמקור הכנסה לרשויות המקומיות. בשנים 1980-1989 גדלה גביית ארנונה ממגורים פי 1.1, בעוד העלייה הריאלית של גביית ארנונה מעסקים גדלה פי 5.9 (!).⁷⁴ ההכנסות מעסקים הפכו למקור ההכנסה החשוב של הרשויות, בעיקר לאור העובדה שההוצאה של הרשויות על שירותים הניתנים לשטחי מסחר ותעשייה פחותה בהרבה מזו על השירותים הניתנים לתושבים. לפי תפישת העולם של ראשי הרשויות, העסקים משמשים מקור בלתי נדלה לכיסוי הוצאות הרשויות, שמעדיפות להטיל את המעמסה על אלה שברובם ממילא אינם נמנים על הבוחרים המקומיים. כך שמנקודת ראות של הרשות המקומית "רווחי" יותר לפתח שטחי תעשייה ומסחר לעומת שטחי מגורים. ואכן, שיעורי הארנונה הגבוהים המוטלים על עסקים נשארו עד היום: בשנת 2002 הארנונה המוטלת על עסקים מגיעה לכ-62% מסך תשלומי הארנונה, כאשר בערים הגדולות, משקל זה אף מגיע ל-70% ויותר. בתל-אביב היחס בין יחידות מגורים למגזר העסקי הוא של 1:3, ולמרות זאת העסקים משלמים יותר מ-80% מסך הארנונה.⁷⁵

כאמור, קיים פעם עצום בין הארנונה המוטלת על עסקים לזו המוטלת על מגורים. הפער נע בין פי 3 לפי 30 ויותר בתעריף למ"ר.⁷⁶ כך בעיריית אשקלון תעריף הארנונה למגורים עומד על כ- 29.5 שקלים בממוצע למ"ר, בעוד תעריף הארנונה לבנק עומד על 1050.39 שקלים למ"ר – פי 36.⁷⁷ בגרף מספר 8 מוצגים ההבדלים העצומים הקיימים בין תעריפי הארנונה למגורים ובין תעריפי הארנונה לתעשייה ולמסחר.

גרף מס' 8

השוואה בין ממוצע ארנונה בשקלים למגורים, לתעשייה ולמסחר בערים נבחרות, שנת 2003



ת ארגוני העצמאים בישראל, העסקים תמונת מצב עדכנית, תנופה ושינוי - מעבר ממדיניות פסיבית למדיניות אקטיבית (תל-אביב: להב, ינואר 2004), עמ' 15, נספח 2, גרף 4.

ההפרשים העצומים הקיימים בין הארנונה המוטלת על מגורים לבין הארנונה המוטלת על עסקים יוצרים הבדלים משמעותיים בין הרשויות המקומיות. תקבולי הארנונה של רשות מקומית בעלת שטחי מסחר ותעשייה גבוהים בהרבה משל רשות מקומית אשר מרבית או כלל הכנסותיה מארנונה הן ממגורים. כך, נוצר פער ביכולת של הרשויות המקומיות השונות לספק שירותים מוניציפאליים נאותים לתושביהן, לרבות שירותי חינוך ורווחה, דבר המנציח את הפער הקיים לדורות הבאים, ומגביר את אי-השוויון במשק ובפרט בין המרכז לפריפריה.

למעשה, נטל הארנונה הפך לאחד מההטרדות המרכזיות במגזר העסקי, והינו בין התורמים לשיתוקו. משכירים רבים, ה"תקועים" כיום עם אלפי מטרים פנויים בכל רחבי הארץ, רואים כיצד הפך ה"נכס המניב" לנכס הזולל עשרות אלפי שקלים מדי חודש.

תעריפי הארנונה הגבוהים יוצרים מצוקת מימון בקרב עסקים רבים, ובראשונה בקרב העסקים הקטנים והעצמאים, אשר מתקשים לעמוד בקשיי המיתון המתמשך של השנים האחרונות, ונאבקים על מנת להמשיך ולשרוד. אחת מאותות תקופת המיתון היתה שבעלי עסקים פרטיים רבים העבירו את עסקיהם למקום מגוריהם, כדי לחסוך את ההוצאות הכרוכות בהחזקת משרד. כעת, מס הכנסה והשלטון המקומי בוחנים את האפשרות שעצמאים המנהלים עסקיהם מהבית, ישלמו במקום ארנונת מגורים

ארנונת עסקים, ובכך יאלצו לשלם ארנונה הגבוהה פי כמה. על-כך שהעסקים הקטנים הם הנפגעים העיקריים מנטל הארנונה, ניתן ללמוד מממצאי סקר שנערך בהתאחדות בעלי התעשייה והמלאכה הזעירה, לפיו עלות הארנונה השנתית במגזר העסקים היצרניים הקטנים נאמדת בסך של 5.1 מיליארדי שקלים, סכום המהווה כ-40% מסך ההכנסות של הרשויות המקומיות מארנונה בשנת 2003.⁷⁸

דוגמא לענף שקורס תחת נטל הארנונה הינו ענף האולמות וגני האירועים, בו נטל הארנונה עומד על 8%-4% מהמחזור, בעוד שבשאר המדינות המתוקנות בעולם הוא מגיע ל-1% עד 2% מהמחזור.⁷⁹ ישנם אולמות אירועים בהם שיעור הארנונה אף מגיע ל-35%-30% מסך המחזור השנתי, כאשר בתקופות מסוימות במהלך השנה (למשל: ימי ספירת העומר), נכסייהם עומדים ריקים, ומיסי הארנונה אף מגיעים לשיעור של מעל ל-80% מהמכירות.⁸⁰

ענף נוסף הגורס כי תשלומי הארנונה מכבידים על פעילותו השוטפת ופוגעים ברווחיותו הינו ענף המלונות בישראל. דני ירדן, כלכלן ראשי בהתאחדות המלונות, טוען כי בשלוש השנים האחרונות שיעור הארנונה כאחוז מהמכירות הוכפל פי שלושה. כיום, אחוז הארנונה עומד על 7%-5% מהמחזור ואף יותר.⁸¹ לדוגמא, במלון "רנסאנס" בירושלים ישנו בניין שעומד ריק לגמרי, ובית המלון ממשיך לשלם עליו ארנונה זה שלוש שנים, כאשר בשנת 2003 שילם עבורו ארנונה מלאה. כך שסך שיעור הארנונה הגיע לכ-12.6% מההכנסות של המלון. לדברי חשב המלון, שלמה ליבוביץ: "אילו המדינה היתה מחשבת את תשלומי הארנונה בהתאם לתפוסת המלון גביית הארנונה היתה יותר הוגנת וצודקת. בית המלון נאלץ להעביר מיליוני שקלים עבור ארנונה גם כאשר אין דיירים בבית המלון, ואין הכנסות".⁸² זאת ועוד, במקרים קיצוניים כמו במלונות הממוקמים במזרח ירושלים, שיעור הארנונה אף מגיע לכ-50% מהמחזור ויותר.⁸³

אנו עדים לאחרונה לתופעה שהתפתחה במגזר הנדל"ן לתעשייה, ואפילו בבנייני משרדים, שבעלי נכסים מוכנים להשכיר קומות שלמות בחינם, בכדי להיפטר מנטל הארנונה. לדוגמא, בבניין "בית הטקסטיל" בעיר תל-אביב, שליד חוף הים, בוצעו בשנת 2003 מספר עיסקאות השכרה תמורת תשלום הארנונה ודמי האחזקה בלבד.⁸⁴

בעיית תעריפי הארנונה מרקיעי השחקים על העסקים לעומת המגורים נובעת, בין היתר, מכך שכאמור, כל תושב חמישי זכאי לפטור או הנחה מארנונה; אולם במגזר העסקי, אין לרשות מקומית את האפשרות לתת הנחות בארנונה לעסקים המצויים בקשיים. מתן הנחה לעסקים ניתן על-פי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, רק לבניין ריק שאין משתמשים בו במהלך שישה חודשים, או לעסק זעיר ששטחו אינו עולה על 75 מ"ר, וגם זאת רק במידה ולבעל העסק מלאו 65 שנה לגבר או 60 שנה לאישה, או לעסק שמסווג כ"תעשייה" בלבד, בשלוש השנים הראשונות להקמתו, ורק אם הוא נמצא בישוב מוכה אבטלה, ששיעור האבטלה בו עולה על 8%.

מהאמור לעיל עולה כי גם עסק המצוי בקשיים מתקשה לקבל הנחה בארנונה בישראל. לעומת זאת, העלאה בתעריפי הארנונה מתבצעת ביתר קלות. מבדיקה שערך מבקר המדינה בשנת 1999 עלה כי באותה השנה ביקשו 65 רשויות בקשות לשינוי בתעריפי הארנונה (שינוי סיווג, העלאה/הפחתה), שהן יותר ממחצית מבין 112 הרשויות שנבדקו. מהן אושרו 55 בקשות, מתוכן 5 בלבד ניתנו להפחתה. על הקלות במתן האישורים החריגים להעלאת תעריפי הארנונה קבל מבקר

המדינה: "עולה שהיקף הבקשות המאושרות כהיתר חריג, הופך את החריג לכלל, ואינו תואם את מטרת החקיקה לאפשר העלאה חריגה שלא כדבר שבשגרה".⁸⁵

נוצר מצב בו אין לראש רשות מקומית את הסמכות להוריד את תעריפי הארנונה לעסקים ולתושבים בעיר. לדוגמא: על-מנת לתמרץ את חברת IKEA להקים את סניפה בשטח השיפוט של נתניה, דובר על הפחתת הארנונה בגובה של כמיליון שקל. אולם, לשם כך חייבת העירייה באישור משרד הפנים. לטענתה, פנייתה למשרד הפנים נדחתה.⁸⁶

דוגמא נוספת: בתקנות לשנת 2003 נקבע כי תחול העלאה בארנונה הכללית של 3.2%. ראש עיריית ראשון לציון לא רצה להעלות את תעריפי הארנונה בעיר באופן רטרואקטיבי, אך נתקל בסירוב. על-כן, פנה לבג"ץ בבקשה לאפשר לו להפחית את שיעור ההעלאה בארנונה הכללית לשנת 2003, אולם, התיק עדיין נדון בבית המשפט.⁸⁷ כל זה יכל להמנע באם שר הפנים היה מיישם את הכרזתו מאוגוסט 2003 כי יאפשר ל-15 הערים הגדולות לקבוע בעצמן את גובה הארנונה, מבלי שיידרשו להיתרים ממשרד הפנים ומוועדת הכספים של הכנסת.

חוסר העצמאות בתחום המיסוי המוניציפאלי של הרשויות המקומיות, פוגע ביכולת של ראשי הרשויות למשוך יזמים חדשים ואנשי עסקים באמצעות מתן תמריצים והנחות בארנונה, דבר שיכול היה להגדיל את הכנסותיה של הרשות מארנונה לעסקים, והיה יוצר תחרות בין ראשי הרשויות על ליבם של המשקיעים.

סיכום

שיטת גביית הארנונה הנהוגה בארץ מזה עשרות שנים לקויה מיסודה, וגורמת לעיוותים ומחדלים רבים: אי התאמה בין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות לתעריפי הארנונה, שונות רבה בסיווגי הנכסים, בתעריפים, ובשיטות מדידת שטח הנכס, סבסוד מוסדות רבים על-ידי מתן פטורים והנחות מארנונה לגופים רווחיים, וחוסר פרופורציה משווע בין הארנונה המוטלת על עסקים לעומת מגורים. כל אלו גורמים לחוסר שקיפות כלפי התושבים ובעלי העסקים, ולפגיעה בחופש הבחירה שלהם.

סקירה בינלאומית

דרכי גביית המיסים המקומיים והקצאת מענקי האיזון המקובלים בעולם מתחלקים לשלוש קבוצות עיקריות:⁸⁸

1. מערכת מס כללית: המיסים העירוניים כלולים בתוך מערכת המס הכללית, וישנה חלוקה דיפרנציאלית של מס הכנסה בין הרשויות המקומיות למדינה. לדוגמא: גרמניה.
2. מערכת מחוזית מאזנת: ישנן מדינות בהן קיימת חלוקה למחוזות. השלטון המחוזי גובה את המס המוניציפאלי ומחלק בצורה מאוזנת לרשויות שבתחומו. לדוגמא: צרפת וארה"ב.
3. הקצאה משווה של מיסים מוניציפאליים: השלטון המרכזי עושה חלוקה מחדש בין הרשויות של המיסים הנגבים על-ידי הרשויות. לדוגמא: דנמרק ובריטניה.

חוקת המדינה של גרמניה מכירה בשלטון המקומי כחלק אינטגרלי במבנה המשטר, וכבעל זכויות מוגנות. כחלק מההסדר החוקתי גרמניה מקיימת שיטה של השתתפות השלטון המקומי במיסים הנגבים על-ידי השלטון המרכזי (מס הכנסה, מע"מ, מס על ריבית).⁸⁹ כך, 15% מכלל מס הכנסה הנגבה בגרמניה, מיועד לרשויות המקומיות, ומוגדר כחלק מההכנסות ה"עצמיות" של הרשות. מעבר-לכך, המס המקומי מורכב מ: מס רכוש, מס עסקים, מיסים שונים (מס עינוגים, מס משקאות אלכוהוליים, מס על כלבים ועוד), והיטלים ואגרות על שירותים (אשפה, ביוב, איכות הסביבה, דמי קבורה ועוד). מס הרכוש מוטל על כלל נכסי הנדל"ן: מבנים וקרקע, ונקבע על-פי הערכת ערך הנכס או לחלופין ערך שכירות משוער. מס העסקים מכיל: מס הכנסה המתבסס על רווחי העסקים, ומס על הציוד שברשות העסקים. המס נגבה על-ידי הממשלה ומועבר ברובו (85%) לרשויות.⁹⁰

צרפת

השלטון המקומי נתון לפיקוחו הישיר של השלטון המרכזי, והוא מחולק לשלוש רמות: אזורי, מחוזי ומקומי. חלקה של הממשלה במימון השלטון המקומי עומד על כ-34%, והוא נועד לאפשר קידום פרויקטים של פיתוח עירוני (תשתיות, התחדשות ערים וכדומה).⁹¹

המיסוי המקומי כולל: מס רכוש, מס מגורים ומס עסקים. מס רכוש נקבע על-פי הערכות ערך הנכסים (מבנים וקרקע) על-ידי גוף ממשלתי. מס מגורים נקבע על-פי ערך שוק של שכירות. מס עסקים נקבע על בסיס נוסחה הכוללת: שכר משולם, מחזור עסקי וערך שכירות של המבנים. הרשויות רשאיות לקבוע את גובה המסים המקומיים עד לתקרה הקבועה בחוק. אף כי רשות יכולה לקבוע את המשקל היחסי של כל אחד מהמסים האמורים, הוגבלה היכולת של הרשויות להגדיל את משקלו היחסי של המס על העסקים, ללא שינוי מקביל של המס למגורים.⁹²

בצרפת קיימים מנגנוני בקרה מוקדמים המבטיחים מניעת קבלת החלטות בנושאים כספיים, או ביצוען, שלא על פי הדין. כך, ממונה "חשב" עובד משרד האוצר, האמור לוודא את חוקיות ההוצאות בפועל לפי התקציב המאושר וכללי המנהל התקין. כמו-כן, חריגות תקציביות או מעשים חריגים שבוצעו על-ידי נבחרים ועובדים מקצועיים נידונים בפני בתי משפט מנהלתיים בצרפת. רשויות אשר גרעוניתהן עולים על 10% מהתקציב המאושר מועברות לפיקוח ישיר של משרד הבקרה האזורי.⁹³

בריטניה

השלטון המקומי בבריטניה מתאפיין באוטונומיה מוגבלת, והמדיניות המוניציפאלית בעיקרה נקבעת בידי השלטון המרכזי, תוך ריסון ובקרה מתמדת על הניהול הכספי של הרשויות המקומיות. השלטון המרכזי בבריטניה אף "קונס" רשויות המעלות את המסים המקומיים מעל לגג מוסכם. לעומת זאת, לראשי הרשויות יש שיקול דעת למתן פטורים והנחות לתושבים ועסקים המצויים בקשיים.⁹⁴ מאפיין נוסף של המדיניות המוניציפאלית הבריטית היא המגמה להתייעלות, הן על-ידי כפיית חובת מכרזים בתחומי פעילות שונים והן על-ידי החדרת עקרונות "עסקיים" בתחום הניהול המוניציפאלי (ראייה רב שנתית של הוצאות-הכנסות הרשות, זקיפה נכונה של עלויות ועוד).⁹⁵

בתחילת שנות התשעים ננקטה בבריטניה רפורמה מקיפה. אחד מצעדיה היה קביעת מס אחיד על עסקים, שנועד בין היתר למנוע עיוותים רבים במיסוי הסקטור העסקי, כאשר נטל המס שונה בין העסקים במקומות שונים.⁹⁶ הרשויות גובות את מס הרכוש על העסקים, אך התמורה מועברת ל"קרן איזון" המחלקת מחדש את הכנסותיה בין הרשויות בהתאם למספר התושבים ולמצבם הסוציו-אקונומי. הקצאת כל מס העסקים על-פי אוכלוסיית התושבים, תורמת להקטנת אי השוויון (לקיחת הכנסות עודפות, מעל ממוצע נתון, מהרשויות העשירות וחלוקתן באופן מפצה בין רשויות דלות אמצעים).⁹⁷

המס המוניציפאלי בבריטניה מורכב ממס רכוש, ממס אישי וממס הכנסה של דיירי דירות המגורים. מס הרכוש הוא המס העיקרי, והוא נגזר מערך השוק של הנכס. ערך הנכסים נקבע על-ידי נציבות מס ההכנסה.⁹⁸

דנמרק

דנמרק הינה דוגמא למדינת רווחה שבה יש לרשויות המקומיות חופש פעולה ואוטונומיה נרחבת.⁹⁹ בדנמרק ישנה מערכת מקיפה של שירותים ציבוריים, המצטיינים ברמתם הגבוהה. המס העירוני מורכב ממס הכנסה מקומי (אחוז נתון מכלל מס ההכנסה הלא-עסקי הנגבה מתושבי הרשות), וממס רכוש הנקבע על-פי הערכות ערך שוק של נכסי הקרקע והמבנים, ונגבים היטלים ואגרות שירותים עבור: חשמל, גז, מים, ביוב, פינוי אשפה ועוד.¹⁰⁰

דנמרק מציגה דגם ייחודי לקביעת מענקי האיזון בכך שהמאמץ להשוואה בין רשויות מוטל על הרשויות המקומיות עצמן.¹⁰¹ העברת "מענקי האיזון" מתבצעת בין הרשויות לבין עצמן, כאשר הממשלה המרכזית היא בחזקת מתווך בלבד. בבסיס השיטה מונח העיקרון של התערבות מינמלית של הממשלה המרכזית בשלטון המקומי.¹⁰² זאת בניגוד לישראל בה המדינה אחראית לחלוקת והקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות.

מעבר לכך, חוק השלטון המקומי הדני משנת 1996 מטיל אחריות אישית על נבחרי הציבור בגין מעשים לא חוקיים, לרבות אפשרות פיצויים לרשות בשל גרימת נזקים לה עקב אי-מילוי נאות של תפקידם.¹⁰³

ארה"ב

במודל הממשל האמריקאי יש לרשויות המקומיות אוטונומיה פוליטית ותקציבית ניכרת. אוטונומיה זו, המעניקה לעירייה את הסמכות לחוקק חוקי עזר ולנהל את ענייני העיר כראות עיניה מעוגנת בהרשאה חקיקתית על-ידי בית המחוקקים של המדינה. תקצוב הרשויות המקומיות מתבסס רבות על גובה הכנסותיהן, ופחות על גובה ההוצאות הנדרש לאספקת סל שירותים נתון. אם חסרים לרשות המקומית מקורות הכנסה, הפתרונות האפשריים הם קיצוץ בשירותים, העלאת מיסים, או חיפוש אחר מקורות הכנסה נוספים באמצעות התקשרות עם גורמים עסקיים לשם פיתוח ובנייה של שטחים פנויים או מוזנחים.¹⁰⁴ הסיוע הממשלתי בארה"ב מתבטא באמצעות מענקים המועברים לפיתוח תחומים מסוימים כמו: שיקום עירוני, כבישים ורווחה, והמנוהלים באופן עצמאי על-ידי הרשות, או מענקים המיועדים לפרוייקטים ספציפיים. כמו-כן, הרשויות המקומיות רשאיות ללוות כספים הן על-ידי לקיחת הלוואות קצרות מועד לכיסוי גרעונות בלתי צפויים, אגרות חוב כלליות המיועדות לצרכי פיתוח בלבד,

ואגרות חוב לפרוייקטים מניבים (דוגמת מפעלי מים, גשרי אגרה וכדומה), והן באמצעות פנייה לשוק החופשי ולמקורות פיננסיים פרטיים.¹⁰⁵

במסגרת מודל זה, החותר לתחרות על שימושי קרקע כדאיים מבחינת בסיס המס המקומי, ועל יעילות כלכלית באספקת השירותים המוניציפאליים, רשויות מקומיות קטנות צפויות לסבול מהיעדר יתרון לגודל. אך מכיוון שלא ניתן פיצוי לחסרונות אלו באמצעות מענקים ממשלתיים מוגדלים, הרשויות פונות לפתרונות חלופיים של הפרטת שירותים, שיתופי פעולה עם רשויות מקומיות שכנות והפעלת שירותים על-ידי רשויות מיוחדות (רשויות פונקציונליות לנושאים ספציפיים כמו: חינוך, שיכון ציבורי ופיתוח קהילתי).¹⁰⁶

בארה"ב השלטון המרכזי כופה על הרשויות שינויים תפיסתיים ואימוץ דפוסי פעולה עסקיים, מעבר לשיטות ניהול ודיווח כספי התואמות כללים המקובלים במגזר העסקי. כמו-כן, קיימים בארה"ב מנגנוני מעורבות אזרחית, המתבססים על בקרה פעילה מצד התושבים באשר לניהולה הכספית של הרשות ופעולותיה. זאת, באמצעות חשיפה מרבית של הרשות לציבור הרחב, חובת מתן דין וחשבון לציבור על-פי עקרונות של דיווח כספי שקוף (גילוי נאות), ושיתוף הציבור בתהליכי תכנון, לרבות תוכניות פיתוח. מעורבות אזרחית פעילה, המושתתת על מידע עדכני, בולטת כמנגנון הרתעה ובקרה רב השפעה.¹⁰⁷

בסיס המס המקומי מורכב מ: 1) מס רכוש המהווה כ-52% מכלל המיסים המקומיים, מוטל על מגורים, עסקים וקרקע, ונקבע על בסיס הערכת ערך הנכס על-ידי שמאי ציבורי. 2) מס מכירות המהווה כ-27% מכלל המיסוי המקומי, מוטל ב-22 מדינות בלבד, ואימוצו הוא לשיקול דעתה של הרשות. מס זה מוטל בשיעור קבוע על כל מכירה המתבצעת בתחום העיר. 3) מס הכנסה מקומי, נדיר יחסית, התורם כ-21% מכלל המיסוי המקומי, ומוטל ב-8 מדינות בלבד. מס זה אינו חובה וזאת אופציית מיסוי לרשות המעוניינת בכך. 4) היטלים ואגרות שירותים בגין פינוי אשפה, ביוב, ניקיון, חניה ועוד.¹⁰⁸

כאמור, הערכת הנכס נעשית בהתאם לשווי של הנכס בשוק. כך כל הבתים ששוים בשוק זהה – מוערכים וממוסים במידה שווה. סך כמות המס שמוטלת על תושבי העיר נקבעת על-פי שני קריטריונים: א. כמות הכסף שהעירייה רוצה לקבל על מנת לספק שירותים לתושבי העיר. ב. ערך הנכסים כפי שקובע אותם המערך. בתחילת כל שנת תקציב, הרשות המקומית מבצעת אומדן שווי הנכסים בעיר, וממנה גוזרת את ההכנסות שיתקבלו מהמיסים המקומיים, המשמשים בסיס לקביעת התקציב העירוני.¹⁰⁹

כך נוצרת חלוקה הוגנת של נטל הארנונה בהתאם לשווי השוק של הנכס, אשר מתבססת על שיקולי היגיון ויעילות כלכלית. היתרון נעוץ בכך שהרשויות המקומיות מתנהלות באופן עסקי, וממעטות להישען על תקציב המדינה.

הורדת תעריפי המיסים המקומיים וההשלכות מכך - דוגמאות:

קליפורניה

עוד בשנת 1978, בקליפורניה, ולאחריה במדינות אחרות בארה"ב, נקבעה בחוק תיקרה לשיעורי המס המקומיים בשיעור של עד 1% מערך הנכסים. לצעד זה הייתה השפעה מרחיקת לכת: אמנם בטווח הקצר חלה ירידה ברמת והיקף השירותים של חלק מהרשויות המקומיות, אולם בטווח הארוך אלו נאלצו

להתייעל ולחולל שינויים מבניים, לרבות הפרטת שירותים ותשתיות. תהליך ההפרטה בקליפורניה ובמדינות נוספות החל בשנות השמונים, במקביל למדיניות של "הקטנת הממשלה" בתקופת שלטונו של הנשיא רייגן, והתבטא בקניית שירותים (כגון שירותי תברואה ואיסוף אשפה) מקבלנים ומארגונים לא ממשלתיים, אשר נעשו בעלות נמוכה יותר בהתבססם על תחרות.¹¹⁰

העיר ניו יורק

בשנת 1997 נקטה ניו-יורק בצעדים כדי להפחית את נטל המס המקומי. על מנת להבין מהן ההשלכות שיש לכך פיתח מוסד "מנהטן" מודל של העיר ניו-יורק ככלי אקונומטרי וכמודל לניתוח מס המדינה, ובחן את ההשפעות במהלך השנים 1997-2001. מהניתוח עלה כי הירידה במס על מכירה, מס עסקים ומס רכוש יצרה מעל ל-80,000 מקומות עבודה חדשים בסקטור הפרטי מאז 1997, או 1 מכל 4 מקומות עבודה חדשים שהעיר יצרה במהלך תקופה זו. הקיצוץ במס הוא הסיבה שהעיר ניו-יורק הוסיפה מקומות עבודה לסקטור הפרטי במהירות רבה יותר מהממוצע הלאומי באותן השנים. לעומת זאת, בשנת 1990, העיר העלתה מיסים וקבעה בחוק שני תשלומים נוספים שהוסיפו מעל ל-28% לסך תשלומי מס ההכנסה האישיים ומס הרכוש. מחקר משנת 1991 אשר נערך על-ידי מבקרת העיר דאז, אליזבת הולצמן, הראה שמעל ל-100,000 מקומות עבודה אבדו כתוצאה מהגידול במיסוי. כלומר, הקיצוץ במס עובד, העלאת המס העירוני עולה בקנה אחד עם הירידה במקומות עבודה, והקיצוץ במס עם עלייה במקומות עבודה.¹¹¹

ניו-זילנד

מידת הפיקוח והבקרה בניו-זילנד של הממשלה על השלטון המקומי היא מינימלית, כמעט ואין התערבות ברמה המקומית, וחלקה של הממשלה במימון השלטון המקומי עומד על כ-10% בלבד.¹¹⁰ מעבר לכך, הממשלה אינה מעבירה מענקים כלליים למימון השוטף של הרשויות המקומיות, כאשר ההשתתפות היחידה של הממשלה היא סיוע המיועד לסלילת כבישים ותחזוקתם ולפיתוח תשתיות. הממשלה אינה מתערבת בקביעת מסגרות תקציב. במידה וקיים גרעון בתקציב הרשות, היא אינה זכאית לסיוע ממשלתי, והיא מופנית לביקורת במשרד מבקר המדינה. כמו-כן, הממשלה אינה מעניקה הלוואות לרשויות המקומיות. אלו רשאיות ללוות כספים בשוק החופשי וללא הגבלת סכום. גם בניו-זילנד, בדומה לארה"ב, מקובלים מנגנוני מעורבות אזרחית, המתבססים על בקרה פעילה מצד התושבים באשר לניהולה הכספית של הרשות ופעולותיה.¹¹³

ניו-זילנד נמצאת בחזית המדינות המחוללות רפורמות מקיפות במגזר הציבורי, המיועדות להקטין את היקף ההוצאה הציבורית. במרוצת עשרים השנים האחרונות נערכה בניו-זילנד מדיניות של רה-ארגון המערכת המוניציפאלית. תוצאת רה-הארגון היתה הקטנת מספר הרשויות המקומיות בכשני-שליש, מ-204 ל-73, אם על-ידי ביטולן או מיזוגן.¹¹⁴ מטרת רה-הארגון היתה להפוך את הרשויות לגופים "עסקיים", מבחינת גישתם ודרכי ניהולם, תוך התבססות רחבה יותר על תחרות, יעילות כלכלית ושקיפות מירבית.

המיסוי המקומי בניו-זילנד מסתמך ברובו על מס רכוש, המוטל על מגורים, עסקים וקרקעות. גובה המס הוא שיעור מסוים משווי הנכס, התלוי בשימושו ומיקומו, והמתעדכן אחת לשלוש שנים. לדוגמא, באוקלנד, שווי הנכס מתבסס על גובה השכירות הפוטנציאלי לנכס, או 5% מערך שוויו בשוק.¹¹⁵

מעבר-לכך, הרשות גובה אגרות בגין שירותים אדמיניסטרטיביים, כגון: פינוי אשפה, מים, ביוב וכד'. כל המסים המקומיים נגבים על-ידי הרשות המקומית, בהפעלה שיקול דעת האם לגבות בצורה אחידה מכלל בעלי הנכסים ומשקי הבית או על-פי צריכת השירותים בפועל.

טבלה מס' 9

השוואת העודף (גרעון), אחוז המענקים ואחוז מס הרכוש (ארנונה) במדינות נבחרות לשנת 2002

העודף (גרעון) כאחוז מסך כל הוצאות השלטון המקומי**	אחוז מס הרכוש כל ההכנסות העצמיות (הכנסות ללא מענקים)	אחוז המענקים מסך כל הכנסות השלטון המקומי	
24.50	14.76	19.79	סלובניה
20.06	7.74	14.02	רוסיה
19.02	7.06	6.60	קרואטיה (2001)
15.37	45.69	40.11	ארה"ב (2001)
15.05	10.02	17.67	שוויץ (2001)
11.81	55.59	39.84	צרפת
10.94	9.00	10.91	רומניה (2001)
10.09	15.20	10.05	איסלנד (2001)
9.42	62.14	10.61	ניו-זילנד
9.24	19.68	18.26	דרום אפריקה
4.79	0.36	65.40	בריטניה
4.75	46.12	17.22	אוסטרליה
2.95	6.23	20.19	אוסטריה
2.82	5.30	35.95	דנמרק
1.50	12.88	28.56	לטביה
0.48	3.14	22.12	פינלנד (2001)
-2.37	8.39	35.06	גרמניה
-3.70	58.41	39.34	ישראל

עיבוד ל: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2002), pp. 44, 48, 134, 146, 173, 177, 185, 204, 204, 222, 255, 322, 367, 370-1, 399, 402, 426, 458, 462;

משרד הפנים, *דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2002*, עמ' 26-27.

* הנתונים לשנת 2002, או לשנה הקרובה ביותר שהיו עליה נתונים.

** העודף (גרעון) הוא ההפרש בין סך ההכנסות (למעט מלוות) לבין סך ההוצאות.

** לעיון בנוסחאות לחישוב הנתונים המספריים ראה הערת מקור מס' 116.

מטבלה מס' 9 עולה כי מערכת השלטון המקומית בישראל בולטת במענקי ממשלה גבוהים יחסית לשאר המדינות (דומה לזה שבארה"ב ובצרפת, ונמוך משל בריטניה. אולם, יש לקחת בחשבון שבבריטניה, מענקי הממשלה מכילים גם את המס המוטל על עסקים), ובתלות הגבוהה ביותר במס הרכוש המקומי (ארנונה), אחרי ניו-זילנד. למרות מענקי הממשלה הגבוהים (או שיש לומר בגלל...), וההכנסות הגבוהות יחסית מהארנונה, הרשויות המקומיות בישראל סובלות מהגרעונות הגבוהים ביותר לעומת אלו שבמדינות האחרות.

ברוב המדינות הדמוקרטיות במערב קיימת זיקת גומלין בין השלטון המקומי למרכזי, אך אין הראשון תלוי בשני בתקציביו ובפעילותו. השלטון המרכזי מעודד את הרשויות לבצע שינויים בדרכי הניהול המוניציפאלי, תוך אימוץ נורמות עסקיות. מעבודת מחקר זו עלה שמערכת המיסוי העירוני בישראל טעונה שיפור רציני ומקיף. רצוי שישראל תלמד מהנעשה במדינות אחרות בעולם, הן על טיב יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי למקומי, והן על דרכי גביית המס העירוני בצורה אחידה, יעילה, ושוויונית.

סיכום והמלצות:

מחקר זה סקר את התפתחות מערכת גביית הארנונה בישראל, תוך פירוט מספר בעיות כוללות של מערכת המיסוי העירוני בארצנו והשפעתן על תושבי המדינה בכלל, ועל המגזר העסקי, שמהווה את החלק העיקרי באחוז הגביה של הארנונה, בפרט. בשל נסיבות היסטוריות בחקיקה שהקפיאה את שיטות הגביה השונות כפי שהיו נהוגות בכל רשות מקומית מזה עשרות שנים, חישוב הארנונה שונה לחלוטין מיישוב ליישוב. בכדי לשנות המצב הקיים, ובהסתמך על הלקחים שנלמדו ממקומות אחרים בעולם, מוצעות בזאת ההמלצות הבאות, אשר תסייענה בהבאת פתרון לכל הבעיות שהוזכרו במסמך זה:

1. אי-אפשר להתעלם מהעובדה שנסיון איחוד הרשויות המקומיות שהציעו שרי האוצר והפנים בשנת 2004 נכשל בעקבות לחצים כבדים של ראשי הרשויות. ריבוי רשויות מקומיות גורם לחוסר יעילות ארגונית ותפעולית אשר באה לידי ביטוי בכל תחומי פעילותן, ובעיקר בהוצאות גבוהות פר תושב ברשויות הקטנות. כתוצאה מכך מעל ל-60 אחוזים מסך מענקי האיזון מועברים לרשויות המקומיות הקטנות (שגודלן עד 20,000 תושבים).¹¹⁷ כאמור, במדינות אחרות הצליחו ליישם תכניות לאיחוד רשויות. בניו-זילנד הקטינו את מספר הרשויות המקומיות מ-204 ל-73. אם השרים היו מובילים מהלך חדש ואמיץ לצמצום מספר הרשויות המקומיות, הדבר עשוי היה להביא לשיפור היכולת הארגונית והכלכלית של הרשות המאוחדת, להעלות את רמת השירותים הניתנים לתושבים, ולחסוך מאות מיליוני שקלים למדינה ולמשלם המיסים בכל שנה.

2. כפי שעולה ממחקר זה, כוונות ועדת סוארי שיהיה מתאם בין תעריף הארנונה לבין הרמה החברתית כלכלית של הרשות המקומית, לא הושגו. החל משנת 2003 הוחל יישום את נוסחת ועדת גדיש, אשר הינה אמורה להביא לכך ש"תעריפי הארנונה יהיו גבוהים יותר ככל שהרמה הסוציו-אקונומית של אוכלוסיית הרשות גבוהה יותר". מכיוון, שנכון לכתיבת שורות אלו, אוגוסט 2004, הנתונים על תעריפי הארנונה לשנים 2003 ו-2004 עדיין לא פורסמו, אין באפשרותנו לבדוק אם הושגה המטרה. על-כן, רצוי שמשרד הפנים יבחן בתחילת שנת 2005 את תעריפי הארנונה של שנים אלו, ויבדוק באם גביית הארנונה נעשית בצורה נכונה והוגנת יותר, ואם לאו, יש כמובן לשנותה. במקביל יש להביא לכך שהתופעה השלילית הקיימת כיום של חריגות מהמסגרת התקציבית, הוצאות שכר גבוהות, נסיעות לחו"ל, אחוזי גבייה נמוכים ועוד, תיעלם כליל.

3. המחקר בחן לעיל את נטל הארנונה הכבד המוטל על העסקים בישראל, המקשה עליהם בפעילותם הכלכלית וביכולתם לשרוד. אחת המסקנות החשובות שעולה מהמחקר היא שיש לנקוט בשורת צעדים, ולחולל רפורמה מקיפה בארנונה המוטלת על המגזר העסקי בכלל, ועל עסקים המצויים בקשיים בפרט, כמפורט להלן:

א. רצוי לבחון את שיטת המיסוי הקיימת כיום על עסקים והמחושבת על-פי שטח הנכס, ולקחת בחשבון גם את הפעילות הכלכלית של העסק: מחזור כספי, מספר עובדים, רווחיות העסק, ועוד. כך הארנונה תחושב כנגזרת ממצבו הפיננסי הכולל של העסק, ולא רק בהתאם לשטחו, מיקומו ושימוש. שיטת גביה כזו תקל ותיטיב עם מפעלים בקשיים, וחלוקת הארנונה תהיה הוגנת ונכונה יותר. לדוגמא, על מנת להפחית את נטל הארנונה על בתי המלון וגני האירועים בישראל, מומלץ לחשב את הארנונה בהתאם לתפוסת הדיירים בבתי המלון, ומספר האירועים באולמות השמחה. ניתן לאמץ את השיטה הנהוגה בארה"ב ובמדינות נוספות ולעשות הערכת ערך הנכס על-ידי שמאי חיצוני או בהתאם לערך שכירות משוער. זאת בהתאם להבטחת שר הפנים לאפשר למספר רשויות מקומיות להחליף את השיטה הישראלית בשיטה האמריקאית: גביה כנגזרת של שווי הנכסים. במידה והשיטה תוכיח את עצמה כיעילה, יש ליישמה על כלל הרשויות המקומיות. כמו-כן, ניתן ללמוד מגרמניה, בה המס המוטל על עסקים מורכב ממס הכנסה על רווחי העסקים, וממס על הציוד שברשות העסקים, ומצרפת, בה מס העסקים מתבסס על השכר המשולם, המחזור העסקי וערך השכירות של המבנים.

ב. אין להעלות את נטל הארנונה על המגורים, מכיוון שהעובדה שנטל הארנונה נופל בעיקר על המגזר העסקי, אינה אומרת שהוא היחיד שישלם אותה בסופו של דבר, שכן יתכן כי מבחינה כלכלית תושבי המקום יאלצו לשלם מחירים גבוהים יותר על המוצרים, וכך הארנונה תיפול בעקיפין על האזרח. אך כדאי, בדומה לצרפת, לשמור על יחס קבוע בין תעריף הארנונה לעסקים לבין תעריף הארנונה למגורים. זאת בהתאם לדבריו של שר הפנים כי "לא תיתכן דיספרופורציה בין הארנונה למגורים לארנונה לעסקים". מומלץ כי תעריף הארנונה לעסקים לא יעלה על פי 5 מתעריף הארנונה למגורים באותה רשות מקומית, במקום הפער העצום הקיים היום המגיע אפילו לפי 30 ויותר למ"ר.

ג. יש לשקול קביעת תיקרה מקסימלית לתעריף העסקים הבסיסי כדי למנוע הכבדת נטל המס על המגזר העסקי. בקליפורניה, לדוגמא, נקבעה תקרה לשיעורי המס המקומיים, עוד בשנת 1978, של עד 1% מערך הנכסים. ניתן אף "לקנוס" רשויות שיעלו את המיסים המקומיים מעל לגג מוסכם, כנהוג בבריטניה.

ד. אי העלאת הארנונה לעסקים זעירים, המנהלים את עסקיהם מהבית. תקופת המיתון הביאה בעלי עסקים פרטיים רבים להעביר את עסקיהם לבית, כדי לחסוך את ההוצאות הכרוכות בהחזקת משרד. חיוב עסקים אלו בארנונת עסקים במקום ארנונת מגורים, יכפיל פי כמה את סכומי הארנונה המוטלים עליהם כיום, ויביא להפלתם של עסקים זעירים רבים.

ה. מומלץ כי שר הפנים, אברהם פורז, יוציא לפועל את התיקון לתקנות ההסדרים במשק, עליו חתם, ואשר לפיו תינתן הנחה משמעותית ל"נכס ריק".

ו. בהתאם להבטחת פורז, שטרם מומשה, יש לתת לערים נבחרות יתר עצמאות ואוטונומיה, לרבות קביעת גובה תעריפי הארנונה שייגבו בעירם, ולאפשר להן להתנהל באופן "עסקי" מבלי להישען על תקציב המדינה. בראש וראשונה, יש לקבוע מהם הקריטריונים על-פיהם

תבחרנה הרשויות המתאימות (כמו: אי חריגות שכר וכח אדם, עמידה באחוזי גביה, אי מתן הנחות לא חוקיות בארנונה ועוד). במקביל, יש לשקול הדחת ראשי רשויות עקב אי מילוי נאות של תפקידם.

ז. מומלץ לאפשר לראשי רשויות מקומיות להפחית את תעריפי הארנונה, כסיוע לעסקים המצויים בקשיים, וכתמריץ למשיכת יזמים חדשים, ללא צורך בתהליכים ביורוקרטיים לקבלת אישורים רבים ממשרדי הפנים והאוצר.

4. כאמור, כל ישראלי חמישי זכאי להנחה מארנונה, ואלפי מוסדות בארץ, מקבלים פטור מלא או חלקי מארנונה. הגיעה העת לבחון מחדש את נושא הפטורים וההנחות מארנונה, ובאיזה שיעור ואופן ראוי להעניקם. מן הראוי שיבוטל מתן הפטורים הגורף הקיים כיום, לעיתים ללא כל הצדקה, לרבות לגופים ומוסדות רווחיים ולתושבים אמידים, ולעשות חלוקה מחדש כך שרק עסקים המצויים בקשיים ומשפחות נזקקות יהנו מהנחות בארנונה.

5. שיטת מדידת שטחי הנכסים מתאפיינת בשונות רבה בתעריפים, ללא קריטריונים ברורים. הארנונה מוטלת בצורה שרירותית, ללא כל הגיון, ובהעדר זיקה למצבו הפיננסי של העסק. לפיכך, יש לקבוע שיטת מדידה אחידה לחישוב הארנונה שתחייב את כלל הרשויות המקומיות. מומלץ ליישם את המלצת ועדת אשכנזי, לפיה שיטת המדידה תקבע על-פי חוק התכנון והבנייה, בהתאם ליחידות השטח המחושבות בעת קניית דירה/עסק, ויבוטלו שלושת שיטות המדידה הקיימות כיום: ברוטו-ברוטו, ברוטו, ונטו.

6. במידה ולא תיושם המלצה מספר 5, ותשאר השונות הקיימת בתעריפי הארנונה ברשויות המקומיות, יש לנקוט בצעדים שיגדילו את שקיפות הנתונים. זאת על מנת שכל תושב יוכל להשוות בין תעריפי הארנונה המוטלים על מגורים ועסקים בארץ. מומלץ לפרסם באתר האינטרנט של משרד הפנים את כל צווי הארנונה של הרשויות המקומיות, וליצור מערכת של מדדי ביצוע מבחינת יעילות, תוך פירוט הוצאות הרשות על העלאות השכר ומצבת כח האדם, הוצאות הרשות למתן שירותים לתושבים, ואחוזי הגביה של הארנונה, ולפרסמם באינטרנט/מקומונים.

7. האחריות של אי הלנת שכרם של עובדי רשויות מוטלת הן על המדינה והן על ראשי הרשויות המקומיות. מחד, על המדינה להעביר לשלטון המקומי את מלוא התקציב עליו התחייבה, 75% ממיומן שירותי הרווחה והחינוך, ומאידך, על הרשויות להעלות את אחוזי גביית הארנונה, זאת על-ידי גבייתה בצורה מקסימלית ויעילה.

8. ה"ארנונה" הינה מס לכל דבר ועניין. אם ברצון המחוקק למנוע העלאת הארנונה בקלות בלתי נסבלת, כדאי לעגן בחקיקה הגדרת הארנונה כ"מס עירוני"; אי היעילות בהליכי גביית הארנונה ודרך ניהולה נוצרו כתוצאה מכך שדברי החקיקה של הארנונה בישראל בנויים כטלאי על טלאי למעלה משבעים שנה. על-כן, כדאי לגבש בהקדם חוק מס עירוני אחיד, מודרני ומשוכלל.

יישום הרפורמה המוצעת לעיל יקטין במידה ניכרת את העיוותים הקיימים בשיטת גביית הארנונה הנהוגה כיום, ויסייע להקטנת נטל הארנונה על המגזר העסקי. הארנונה תגבה בצורה פשוטה, אחידה ושוויונית. מערכת מיסוי עירוני הגיונית ושקולה, החותרת ליעילות, לשקיפות, ולחופש בחירה מירבי לתושבים ולעסקים, תיטיב עם כלל הציבור ותעודד תחרות, השקעות, יזמות וצמיחה.

קרן הראל הינה כלכלנית בקרן קורת.

* תודות לזאב גולן, מנהל תכנית עמיתי קרן קורת, אשר סייע רבות בעריכת המחקר, והגה את הרעיון.

הערות:

1. הנריק רוסטוביץ, פנחס גלעד, משה וקנין, ונורית לב, *ארנונה עירונית*, ספר ראשון, מהדורה חמישית, בעריכת רונית כהן כספי ושיגב חנין (תל-אביב: המכון לחקר המיסוי המוניציפאלי, 2001), עמ' 64.
2. **שטח ברוטו-ברוטו**: כל השטח המקורה, לרבות קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה, מקלט ומחסן המשמשים את הבניין. **שטח ברוטו**: שטח הפנים של הדירה ובכללו חדרי מגורים, פרוזדורים, אולם כניסה, מרפסות מקורות, חדרי שירות ובנייני עזר, קירות פנימיים, מרפסות ושטחים מקורים, למעט קירות חיצוניים ושטחים משותפים (מקלט, חניה, חדר כניסה, חדר מדרגות ומבני עזר). **שטח נטו**: שטח הפנים של הדירה ובכללו חדרי שירות ומרפסות סגורות, למעט קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה, מקלט ומוסך.
3. מבקר המדינה, *דוח מבקר המדינה 51* (ירושלים: מבקר המדינה, 2001), עמ' 595.
4. רוסטוביץ, גלעד, וקנין ולב, *ארנונה עירונית*, עמ' 63-61.
5. ד"ר אליהו בורוכוב, *מושגי יסוד בשלטון המקומי*, יחידה 7, כלכלה ושלטון מקומי, (האוניברסיטה הפתוחה, תל-אביב, 2002), עמ' 74-75 (חוברת פנימית של האוניברסיטה הפתוחה, לא להפצה).
6. המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, *השלטון המקומי בישראל*, בעריכת דניאל אלעזר וחיים קלכהיים (ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1987), עמ' 241-242.
7. בורוכוב, *מושגי יסוד בשלטון המקומי*, עמ' 32, לוח 5.
8. רוסטוביץ, גלעד, וקנין ולב, *ארנונה עירונית*, עמ' 64.
9. בורוכוב, *מושגי יסוד בשלטון המקומי*, לוח 17, עמ' 35.
10. הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי ("ועדת זנבר", דו"ח (ירושלים: יוני 1981), עמ' 14-8.
11. שם, עמ' 132.
12. הממשלה אימצה את המלצות ועדת קוברסקי, בהסתייגות אחת, והיא, כי יישומן לא יחייב הקצאת משאבים נוספת לרשויות המקומיות: בורוכוב, *מושגי יסוד בשלטון המקומי*, עמ' 75.
13. בנק ישראל www.bankisrael.gov.il תאריך כניסה לאתר: 18 ביולי 2004.
14. רוסטוביץ, גלעד, וקנין ולב, *ארנונה עירונית*, עמ' 65-64.
15. יוסי שוסטק, מנכ"ל איגוד לשכות המסחר, "הארנונה לא עוד יסתם מספר אלא נטל כבד הפוגע בעסקים", עסקים וככלכלה, גליון מס' 126 (תל-אביב: איגוד לשכות המסחר, אפריל 1997), עמ' 26.
16. הוועדה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענקי איזון ("ועדת סוארי"), דו"ח: *המלצות* (ירושלים: משרד הפנים, 1993), עמ' 28-29.
17. מבקר המדינה, *דוח מבקר המדינה 51*, עמ' 595.
18. הוועדה לבחינת שיטת המיסוי ברשויות המקומיות ("ועדת גפני"), דו"ח: *המלצות* (ירושלים: משרד הפנים, נובמבר 1995), מכתב מצורף של יו"ר הוועדה, ארנון גפני לשרי הפנים והאוצר, נובמבר 1995.
19. מני ישראל, מנהלת אגף הכלכלה באיגוד לשכות המסחר, ראיון עם המחברת, 2 בנובמבר 2003.
20. *יתד נאמן*, 12 בינואר 2001; ערן פולק, רפרנט פנים אגף התקציבים במשרד האוצר, ראיון עם המחברת, 13 בינואר 2003.
21. הוועדה לבחינת הקריטריונים להקצאת מענק האיזון ("ועדת גדיש"), דו"ח: *המלצות* (ירושלים: משרד הפנים, ספטמבר 2001), עמ' 26, 9.
22. מבקר המדינה, *דוח מבקר המדינה 51*, עמ' 595.
23. רון חן, סמנכ"ל ר' היחידה הכלכלית במרכז השלטון המקומי, ראיון עם המחברת, 30 בנובמבר 2003.
24. *ynet*, מ-2003: 5 רשויות יקבעו הארנונה עפ"י שווי הנכס", 4 בפברואר 2002, מדור כלכלה www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-1616008,FF.html תאריך כניסה לאתר: 25 בנובמבר 2003.
25. משרד הפנים, "תאושר הפחתה בארנונה לעסקים", הודעה לעיתונות, 11 ביוני 2003. www.moin.gov.il תאריך כניסה לאתר: 11 בינואר 2004.

26. *y.net*, "15 ערים יקבעו עצמאית ההפחתה בתעריפי הארנונה", 25 באוגוסט 2003, מדור כלכלה. www.y.net.co.il/Ext/Comp/ArticlesLayout/CdaArticlePrintPreview/1,2506,L-2736695,00.html
תאריך כניסה לאתר: 29 באוקטובר 2003.
27. משרד הפנים, "הנחות בארנונה לנכסים ריקים", הודעה לעיתונות, 25 בנובמבר 2003. www.moin.gov.il תאריך כניסה לאתר: 11 בינואר 2004.
28. משרד הפנים, "ועדה לבדיקת חלוקת הכנסות מארנונה שאינה ממגורים", הודעה לעיתונות, 5 במאי 2004 www.moin.gov.il, תאריך כניסה לאתר: 18 ביולי 2004; אודי לוקסנבורג, יועץ בכיר לשר הפנים, ראיון טלפוני עם המחברת, 18 ביולי 2004.
29. רוטטוביץ, גלעד, וקנין ולב, *ארנונה עירונית*, עמ' 67; משרד האוצר, אגף התקציבים, "איחוד רשויות מקומיות" (משרד האוצר, ירושלים, 9 באפריל 2003), עמ' 1.
30. איגוד לשכות המסחר, אגף הכלכלה, "ניתוח נתונים פיננסיים של הרשויות המקומיות" (איגוד לשכות המסחר, תל-אביב, 20 בדצמבר 2001); משרד הפנים, *דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2001* (ירושלים: משרד הפנים, 2001), עמ' 4.
31. *מעריב*, 14 בינואר 2004.
32. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הרשויות המקומיות בישראל 2002", הודעה לעיתונות, 30 ביוני 2004 www.cbs.gov.il/hodaot2004/13_04_168.htm, תאריך כניסה לאתר: 25 ביולי 2004.
33. חן, ראיון; *הארץ*, 15 בפברואר 2004.
34. קיצוץ של 1.4 ש"ח בסך המענקים הכלליים בשנת 2003, וקיצוץ כולל בכ-2 מיליארד ש"ח בשנים 2002-2004: בנק ישראל, "השפעת מדיניות הממשלה על מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות", הודעה לעיתונות, 25 במרס 2004, עמ' 1; *הארץ*, 15 בפברואר 2004; פולק, ראיון טלפוני עם המחברת, 15 בפברואר 2004.
35. ראובן חביב, "הוצאות השכר מסך התקציב", שקופית מספר 20 מתוך מצגת על הרשויות המקומיות שהוכנה בלשכת היועץ הכלכלי לראש הממשלה, והוצגה בישיבת ממשלה ב-8 בפברואר 2004.
36. *הארץ*, 23 בינואר 2004.
37. שם; רון חן, ראיון טלפוני עם המחברת, 23 בינואר 2004.
38. *הארץ*, 13 בפברואר 2004.
39. *הארץ*, 9 בפברואר 2004; יוסי שוסטק, מנכ"ל איגוד לשכות המסחר, ראיון עם המחברת, 20 באפריל 2004.
40. הצעת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, פרק ג': איחוד רשויות מקומיות, עמ' 270; פולק, ראיון.
41. עיבוד ל: *הארץ*, 6 בפברואר 2004; משרד האוצר, אגף התקציבים, "איחוד רשויות מקומיות", עמ' 6; ראובן חביב, "הוצאות השכר מסך התקציב", שקופית מספר 14.
42. הוועדה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענקי איזון ("ועדת סוארי"), *דו"ח: המלצות*, עמ' 42-40.
43. משרד האוצר, "טבלת מספרי השוואה לשנת 2002" (משרד האוצר, ירושלים, 2003).
44. שם.
45. שם.
46. *גלובס*, 17 בדצמבר 2003.
47. מרכז השלטון המקומי, היחידה הכלכלית, *סקר תעריפי ארנונה לשנת 2000* (תל-אביב: החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי, 2000), עמ' 12-18.
48. יפעת שי, עובדת מחקר ומידע, "מדידות לצורך תשלום הארנונה" (מסמך רקע לקראת דיון בוועדה לפניית ציבור, הכנסת, מרכז מחקר ומידע, ירושלים, 28 ביולי 2003), עמ' 4.
49. יעקב ליצמן, אז יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת, ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, *פרוטוקול מס' 521*, 12 במאי 2001, עמ' 785; *גלובס*, 22 במאי 2001.
50. מבקר המדינה, *דוח מבקר המדינה 51*, עמ' 597.
51. משרד הפנים, האגף למינהל מוניציפאלי, *ועדת הנחות בארנונה, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות*, חוברת מספר 5 (ירושלים: משרד הפנים, 2003), עמ' 180-182.

52. חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002, פרק ב': רשויות מקומיות, סעיף 2. www.knesset.gov.il כניסה לאתר: יוני 2004.
53. משה לוי, מנהל אגף הגביה והשומה בעיריית ירושלים, ראיון טלפוני עם המחברת, 22 באפריל 2004; שרון שלומי, סגנית גזבר בעיריית תל-אביב, ראיון טלפוני עם המחברת, 28 באפריל 2004.
54. עיבוד של המחברת על בסיס: משרד הפנים, *דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 1998, 2002*, דוח גביה וחייבים – ארנונה, הנחות ופטורים שניתנו בשה"כ הרשויות המקומיות, עמ' 7.
55. הארץ, 13 בנובמבר 2002.
56. הארץ, 28 באוקטובר 2002.
57. משרד הפנים, *דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2002*, עמ' 205-204.
58. מרכז השלטון המקומי, היחידה הכלכלית, *צווי הארנונה הכללית ברשויות המקומיות 2003*, חלק א' (החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, תל-אביב, 2003), עמ' 667.
59. משרד הפנים, האגף למינהל מוניציפאלי, *ועדת הנחות בארנונה*, עמ' 53-52.
60. רון חן, "הכל (כמעט) על ארנונה" (מרכז השלטון המקומי, תל-אביב, 2003), עמ' 6.
61. עו"ד (כלכלן) גדי רז רוקח, עו"ד גיל צומן, עו"ד שמואל לנקרי, "משרד האוצר מנסה לבצע מחטף חקיקתי", מאמר מיום 21 בספטמבר 2003. www.arnona.co.il, תאריך כניסה לאתר: 26 באפריל 2004.
62. עוזי וכסלר, "דוח ועדת החקירה לשינוי גבולות שיפוט בתי הזיקוק, חיפה" www.moin.gov.il; משרד הפנים, "השר פורז: מתחם בתי הזיקוק יצורף לתחום השיפוט של עיריית חיפה", הודעה לעתונות, www.moin.gov.il, תאריך כניסה לאתר: 12 ביולי 2004.
63. הארץ, 13 בנובמבר 2002; חן, ראיון טלפוני עם המחברת, 8 במרץ 2004.
64. עיבוד של המחברת על בסיס: אוסנת מיכאלי, פניות הציבור בחברת דרך ארץ, מכתב למחברת המחקר בנושא הפטור מתשלום ארנונה, 26 יולי 2004; יצחק אגוזי, גזבר מועצה אזורית דרום השרון, ראיון טלפוני עם המחברת, 19 ביולי 2004, משרד הפנים, *דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2002*, עמ' 528; הארץ, 5 בנובמבר 2003.
65. עיבוד של המחברת על בסיס: משרד האוצר, "טבלת מספרי השוואה לשנת 2002".
66. לוי, ראיון.
67. משרד הפנים, *דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2002*, עמ' 97-96, 478-479.
68. מרכז השלטון המקומי, *צווי הארנונה הכללית ברשויות המקומיות 2003*, חלק א', עמ' 68-62.
69. שם, עמ' 662-660.
70. שם, עמ' 667-666.
71. התאחדות המלאכה והתעשייה, "העסקים היצרניים הקטנים – מעבר ממצוקה לתנאי צמיחה" (תל-אביב, התאחדות המלאכה והתעשייה, ינואר 2003), עמ' 8.
72. התאחדות התעשיינים, אגף הכלכלה, "הקפאת תעריפי הארנונה לשנת 2002" (התאחדות התעשיינים, תל-אביב, דצמבר 2001).
73. בורוכוב, *מושגי יסוד בשלטון המקומי*, עמ' 39.
74. שם.
75. שם; יוסי שוסטק, מנכ"ל איגוד לשכות המסחר, "הארנונה לא עוד 'סתם מספר אלא נטל כבד הפוגע בעסקים", עמ' 26; רחל גנני, עובדת בכירה במרכז החברתי-כלכלי של עיריית תל-אביב, ראיון טלפוני עם המחברת, 8 במרץ 2004.
76. שוסטק, "הארנונה לא עוד 'סתם מספר אלא נטל כבד הפוגע בעסקים", עמ' 26; איגוד לשכות המסחר, "פערים הולכים וגדלים בין תעריפי ארנונה לעסקים ולמגורים", הודעה לעתונות (איגוד לשכות המסחר, תל-אביב, 9 באוקטובר 2002).
77. עיבוד ל: מרכז השלטון המקומי, *צווי הארנונה הכללית ברשויות המקומיות 2003*, חלק א', עמ' 62, 65.
78. התאחדות המלאכה והתעשייה, "סקר: ארנונה במגזר העסקים היצרניים הקטנים" (תל-אביב, התאחדות המלאכה והתעשייה, 29 בפברואר 2003), עמ' 4.
79. חיים טל, יו"ר התאחדות בעלי האולמות וגני האירועים, ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, *פרוטוקול מס' 521*, 12 במאי 2001, עמ' 785.

80. יהודה כהן, מנכ"ל התאחדות בעלי האולמות וגני אירועים, ראיון עם המחברת, 13 באפריל 2004; בעל אולם אירועים במרכז הארץ, ראיון טלפוני עם המחברת, 28 באפריל 2004, השם שמור במערכת.
81. דני ירדן, כלכלן ראשי בהתאחדות המלונות בישראל, ראיון טלפוני עם המחברת, 31 במאי 2004.
82. שלמה ליבוביץ, חשב מלון "רנסאנס" ירושלים, ראיון טלפוני עם המחברת, 1 ביוני 2004.
83. ירדן, ראיון.
84. מעריב, 25 בנובמבר 2003.
85. מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 596, עמ' 596.
86. הארץ, 9 ביולי 2004; פולק, ראיון.
87. החלטה בתיק בג"ץ 8527/03 מיום 27 ביוני 2004.
88. ערן פולק, "רפורמה במיסוי מוניציפאלי", שקופית מספר 8 מתוך מצגת פנימית באגף התקציבים של משרד האוצר (משרד האוצר, ירושלים, 2004).
89. ד"ר נחום בן-אליה, "דגמי שלטון מקומי, שיטות מימון ובקרה: ניתוח השוואתי של 8 מדינות נבחרות" (הוכן עבור אגף התקציבים, משרד האוצר, רחובות, 2001), עמ' 8, 70.
90. Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), *Limitation of local taxation, financial equalization and methods for calculating general grant*, Local and regional authorities in Europe, No. 65 (Strasbourg: Council of Europe, November 1998), pp. 85, 87.
91. בן-אליה, דגמי שלטון, עמ' 6, 7.
92. שם, עמ' 47.
93. שם, עמ' 14, 50.
94. Congleton Borough Council, Council Tax & Non-Domestic Rates Information, www.congletton.gov.uk/pages/3168/ctaxndrleaflet2003-04.pdf, כניסה לאתר: 14 בדצמבר 2003.
95. בן-אליה, דגמי שלטון, עמ' 11, 15, 16.
96. פרופ' יוסף גבאי וד"ר מרים גבאי, כלכלת השלטון המקומי בישראל במסגרת הכלכלה הציבורית, סדרת ניירות לדיון מספר 03.11 (תל-אביב: בית הספר למנהל עסקים המסלול האקדמי המכללה למנהל, דצמבר 2003), עמ' 20.
97. Committee on Local and Regional Democracy, *Limitation*, pp. 109-110.
98. בן-אליה, דגמי שלטון, עמ' 18.
99. ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות (ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מאי 2003), עמ' 34; ערן רזין, מכון פלורסהיימר, ראיון טלפוני עם המחברת, 20 ביולי 2004.
100. Committee on Local and Regional Democracy, *Limitation*, pp. 73-75.
101. בן-אליה, דגמי שלטון, עמ' 8, 23.
102. גבאי וגבאי, כלכלת השלטון, עמ' 25.
103. בן-אליה, דגמי שלטון מקומי, עמ' 14, 88.
104. רזין, רפורמה, עמ' 35-36.
105. בן-אליה, דגמי שלטון, עמ' 62-64.
106. רזין, רפורמה, עמ' 35-36.
107. בן-אליה, דגמי שלטון, עמ' 14.
108. שם, עמ' 61-62.
109. גבאי וגבאי, כלכלת השלטון, עמ' 19, 43.
110. www.cityofboston.gov/trac/faq03.asp?ID=9, תאריך כניסה לאתר: 14 בדצמבר 2003.
111. Edmund J. McMahon, *What New York Has Gained From Tax Cuts*, Civic Report, No. 20 (New York: The Manhattan Institute for Policy Research, September 2001).
- www.manhattan-institute.org/cr_20.pdf תאריך כניסה לאתר: 14 בדצמבר 2003

112. עיבוד של המחברת על בסיס: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2002), p. 311.

113. בן-אליה, דגמי שלטון, עמ' 42.

114. שם, עמ' 39.

115. שרון פז, עובדת מחקר ומידע, "מסים מקומיים: שיטת חישוב ואופן גביה" (מסמך רקע המוגש לחבר הכנסת רשף חן, הכנסת, מרכז מחקר ומידע, ירושלים, 3 בפברואר 2003), עמ' 4; <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00761&type=pdf>, כניסה לאתר: 14 בדצמבר 2003.

116.

$$\frac{\text{Surplus / deficit}}{\text{Expence}} = \frac{(\text{Revenue} - \text{Expence})}{\text{Expence}} * 100 = \text{העודף (גרעון) כאחוז מסך כל הוצאות השלטון המקומי}$$

$$\frac{\text{Grants}}{\text{Revenue}} * 100 = \text{אחוז המענקים מסך כל הכנסות השלטון המקומי}$$

$$\frac{\text{Taxes on Property}}{\text{Revenue} - \text{Grants}} * 100 = \text{אחוז מס הרכוש מסך כל הכנסות העצמיות}$$

117. משרד האוצר, "איחוד רשויות מקומיות", עמ' 1, הנתונים מתייחסים לשנת 2001.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org