

הבעייתיות בשיטות גביית חיובי הארנונה למגורים, הקיימות כיום במדינת ישראל¹

לעומת שיטות חיוב הארנונה וגבייתה במדינות אחרות

והדרכים המוצעות להטמעת חלק משיטות אלו - במשק הישראלי

נכתב ע"י חיים לוי וגולדשמידט ליאור – שמאי מקרקעין

מבוא

עפ"י דו"ח מבקר המדינה לשנת 2014 תפקידה העיקרי של הרשות המקומית הם לספק לתושביה שירותים ממלכתיים - בתחומי חינוך ורווחה, ושירותים מוניציפליים - בתחומי ניקיון ותברואה, תחזוקת דרכים ותאורה ותכנון עירוני. ככל גוף סטטוטורי, הרשות המקומית מנוהלת באמצעות תקציב לביצוע מטלותיה וסמכויותיה. המקורות העיקריים למימון התקציב השוטף הם הכנסות עצמיות, דהיינו תקבולים שהיא גובה; השתתפות של משרדי ממשלה ייעודיים במימון שירותים ממלכתיים; והשתתפות משרד הפנים במימון, באמצעות מענק כללי לאיזון שניתן לפי קריטריונים מסוימים ובמצבים שבהם סך הכנסותיה קטן מסך הוצאותיה המאושרות.

המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) הוא מס הארנונה שהן מטילות על המחזיקים בנכסים בתחומן, שנקבע לפי ייעוד השימוש בנכסים, שטחם ומקומם. כללי הארנונה מעוגנים הן בחקיקה הראשית - דהיינו, פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) וצווי המועצות המקומיות; והן בחקיקת המשנה - דהיינו, תקנות וצווים שהותקנו בידי שרי הפנים והאוצר, וכן צווי ארנונה שהמועצות של הרשויות המקומיות מעדכנות מדי שנה.

בית המשפט העליון קבע בעבר כי ארנונה היא מס, ולכן היא מוטלת ללא כל זיקה לשירות הניתן ובלי שהרשות המקומית נותנת בעדה כל תמורה ישירה. מכאן שהמחזיקים בנכסים חייבים בתשלום הארנונה, גם אם דעתם אינה נוחה מהשירותים שנותנת להם הרשות המקומית.

החוק הסמיך את משרד הפנים לפקח על הרשויות המקומיות ולהכווין את פעולותיהן, בין היתר בתחום קביעת מדיניות התקציב שלהן והתאמתה למדיניות המקרו-כלכלית של הממשלה.

פרק 1 - הבעיות בשיטת חיוב הארנונה הקיימת היום.

בדו"ח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2014 נקבע כי משרד מבקר המדינה לא מצא את מערכת הנימוקים, הסיבות וההצדקות ההגיוניות לשיעורי הארנונה המוטלת הלכה למעשה על ידי הרשויות המקומיות. כל רשות מטילה ארנונה בשיטה התוספתית, מבלי שנבחן סרגל הצרכים הדרוש לה למימון פעילותה. רשויות מקומיות קבעו בצווי הארנונה שלהן תעריפים החורגים מההוראות בתקנות הארנונה; הן חייבו את הנכסים בתחומן לפי שיטות מדידה שונות. התייחסו באופן שונה להצמדות ולשטחים המשותפים, וחלקן אף חייבו לפי שיטת מדידה השונה מזו שנקבעה בצו הארנונה שלהן. מצב זה גורם להבדלים גדולים בשטחים המחויבים בארנונה על ידי רשויות מקומיות שונות, ויוצר אי-שוויון בחלוקת נטל המס בין המחזיקים בנכסים.

¹ בהתבסס על דוחות מבקר המדינה ודוחות של מרכז המידע של הכנסת והעיתונות שפורסמו בין השנים 2003 עד 2018

במשך שנים רבות לא ביצעו חלק מהרשויות המקומיות סקר נכסים, וקיים חשש שהדבר גורם הן להפסד הכנסות ויוצר אי-שוויון בנטל המס המוטל על המחזיקים בנכסים השונים בתחומן. היקפן הגדול של הבקשות לאישור חריג שאישור משרדי הפנים והאוצר באופן מלא או חלקי - 92 בקשות ב-2012 ו-62 בקשות ב-2013 - אינו עולה בקנה אחד עם מטרת החקיקה, ולמעשה הפך את החריג לכלל; טיפולם של משרדי הפנים והאוצר בחלק מהבקשות לאישור חריג נמשך זמן רב מדי, עד כדי כך שחלק מהרשויות המקומיות לא יכלו לממשו בשנת המס הרלוונטית.

לסיכום הדברים קבע המבקר כי אחרי שנים רבות שבהן לא זכה הנושא לטיפול יסודי, הגיעה העת שמשרדי הפנים והאוצר, בשיתוף משרד המשפטים, יבצעו רפורמה עמוקה להסדרה מקיפה וקוהרנטית של סוגיית הארנונה ברשויות המקומיות, בין היתר באמצעות התקנת תקנות וייזום תיקון של סעיפי חוק.

להלן נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נכון לחודש מאי 2018²

ישוב	אוכלוסייה	ארנונה למ"ר מגורים	ארנונה לתושב	סה"כ ארנונה למגורים	סה"כ שטח מגורים במ"ר	הוצאה שנתית של העירייה * ללא תב"ר	הוצאה פר תושב	יחס ארנונה/הוצאה לתושב
גבעתיים	58.5	61.57 ₪	2,327	136,122	2,211	365,707	6,251	0.37
גבעת שמואל	25.5	54.55 ₪	2,067	52,717	966	144,681	5,674	0.36
רמת השרון	45.1	61.44 ₪	3,072	138,544	2,255	385,371	8,545	0.36
קריית מוצקין	40.8	51.37 ₪	2,089	85,238	1,659	238,842	5,854	0.36
יהוד	29.3	49.59 ₪	2,099	61,501	1,240	181,215	6,185	0.34
קריית אונו	38.6	60.76 ₪	2,260	87,255	1,436	259,364	6,719	0.34
הוד השרון	58.9	46.26 ₪	2,162	127,323	2,753	408,768	6,940	0.31
נתניה	210.8	58.25 ₪	2,026	427,023	7,330	1,410,371	6,691	0.30
כפר סבא	99.0	48.12 ₪	2,176	215,389	4,476	713,701	7,209	0.30
בת ים	128.9	58.81 ₪	1,842	237,479	4,038	804,575	6,242	0.30
רמת גן	153.7	64.11 ₪	2,214	340,241	5,307	1,152,834	7,501	0.30
טירה	25.3	33.34 ₪	1,227	31,048	931	105,239	4,160	0.30
חולון	190.8	57.73 ₪	1,725	329,187	5,702	1,146,063	6,007	0.29
קריית ים	39.4	47.39 ₪	1,653	65,122	1,374	231,963	5,887	0.28
ראשון לציון	247.3	53.94 ₪	1,809	447,282	8,292	1,612,321	6,520	0.28
פתח תקווה	236.2	61.49 ₪	1,961	463,168	7,533	1,672,947	7,083	0.28
קריית ביאליק	39.3	51.07 ₪	2,022	79,465	1,556	288,561	7,343	0.28
טייבה	41.6	36.96 ₪	1,162	48,327	1,308	182,234	4,381	0.27
כפר יונה	22.3	40.33 ₪	1,431	31,912	791	120,896	5,421	0.26
הרצלייה	93.1	59.38 ₪	2,407	224,108	3,774	858,767	9,224	0.26
חדרה	91.7	44.60 ₪	1,670	153,142	3,434	591,527	6,451	0.26
ירושלים	882.7	73.74 ₪	1,450	1,279,656	17,354	4,944,846	5,602	0.26
נס ציונה	48.2	45.07 ₪	1,791	86,319	1,915	336,419	6,980	0.26
רחובות	135.7	60.24 ₪	1,910	259,160	4,302	1,013,137	7,466	0.26
יבנה	44.1	45.76 ₪	1,711	75,448	1,649	296,273	6,718	0.25
נהרייה	54.9	48.76 ₪	1,832	100,578	2,063	396,138	7,216	0.25
כרמיאל	45.3	42.22 ₪	1,598	72,395	1,715	287,813	6,353	0.25
באקה אל-גרביה	28.5	35.09 ₪	1,303	37,125	1,058	148,761	5,220	0.25
ערד	24.7	41.00 ₪	1,543	38,106	929	157,555	6,379	0.24

² בהתאם לאתר גלובס 5/2018

יחסי ארנונה/הוצאה לתושב	הוצאה פר תושב	הוצאה שנתית של העירייה * ללא תב"ר	סה"כ שטח מגורים במ"ר	סה"כ ארנונה למגורים	ארנונה לתושב	ארנונה למ"ר מגורים	אוכלוסייה	יישוב
0.24	9,218	2,577,298	9,826	622,136	2,225	63.32 ₪	279.6	חיפה
0.24	6,757	382,443	2,081	91,160	1,611	43.81 ₪	56.6	קריית אתא
0.23	9,959	714,043	3,583	167,753	2,340	46.81 ₪	71.7	רעננה
0.23	7,195	1,480,801	7,783	341,576	1,660	43.89 ₪	205.8	באר שבע
0.23	6,759	246,712	1,232	56,875	1,558	46.16 ₪	36.5	אור יהודה
0.23	4,071	447,047	2,486	102,627	935	41.28 ₪	109.8	בית שמש
0.22	3,850	176,737	857	39,244	855	45.80 ₪	45.9	אלעד
0.22	5,699	303,778	2,014	67,176	1,260	33.35 ₪	53.3	אום אל-פחם
0.22	5,403	726,736	4,555	159,049	1,183	34.92 ₪	134.5	אשקלון
0.22	4,379	177,357	1,143	38,671	955	33.84 ₪	40.5	שפרעם
0.22	4,520	343,095	2,195	74,092	976	33.76 ₪	75.9	נצרת
0.21	6,735	142,098	784	30,175	1,430	38.49 ₪	21.1	מעלות-תרשיחא
0.21	6,721	1,489,391	7,476	310,180	1,400	41.49 ₪	221.6	אשדוד
0.20	6,270	139,818	753	28,450	1,276	37.78 ₪	22.3	כפר קאסם
0.20	7,015	264,450	1,226	53,511	1,419	43.64 ₪	37.7	מעלה אדומים
0.20	6,958	327,037	1,870	66,122	1,407	35.37 ₪	47.0	עפולה
0.20	7,300	332,169	1,548	66,272	1,457	42.81 ₪	45.5	ראש העין
0.20	7,366	296,108	1,541	58,359	1,452	37.86 ₪	40.2	נצרת עילית
0.20	4,312	94,426	555	18,553	847	33.46 ₪	21.9	קלנסווה
0.19	5,376	395,645	2,030	76,683	1,042	37.78 ₪	73.6	לוד
0.19	6,283	120,635	639	23,087	1,202	36.13 ₪	19.2	אריאל
0.19	5,895	1,114,129	3,442	211,715	1,120	61.51 ₪	189.0	בני ברק
0.18	7,320	245,230	1,184	44,859	1,339	37.88 ₪	33.5	דימונה
0.18	7,819	337,007	1,697	60,246	1,398	35.50 ₪	43.1	טבריה
0.18	6,099	162,226	740	28,889	1,086	39.06 ₪	26.6	אופקים
0.18	5,529	135,466	721	24,056	982	33.35 ₪	24.5	עראבה
0.18	3,671	189,447	849	33,622	652	39.59 ₪	51.6	ביתר עילית
0.18	6,371	190,501	950	33,431	1,118	35.19 ₪	29.9	סחינין
0.18	5,936	194,698	1,010	34,121	1,040	33.80 ₪	32.8	טמרה
0.17	10,534	4,622,137	16,323	798,431	1,820	48.92 ₪	438.8	תל אביב -יפו
0.17	6,222	209,069	925	36,092	1,074	39.00 ₪	33.6	צפת
0.17	7,528	172,401	856	29,246	1,277	34.17 ₪	22.9	קריית שמונה
0.17	7,547	178,873	877	30,098	1,270	34.34 ₪	23.7	נשר
0.17	7,110	156,409	713	26,130	1,188	36.66 ₪	22.0	יקנעם עילית
0.16	5,274	171,417	775	27,925	859	36.01 ₪	32.5	נתיבות
0.16	8,022	383,448	1,455	62,097	1,299	42.67 ₪	47.8	עכו
0.16	6,770	507,761	2,108	80,933	1,079	38.39 ₪	75.0	רמלה
0.16	8,020	201,305	843	31,765	1,266	37.69 ₪	25.1	מגדל העמק
0.15	3,622	241,949	1,026	35,615	533	34.70 ₪	66.8	מודיעין עילית
0.14	10,998	550,981	2,093	78,674	1,570	37.59 ₪	50.1	אילת
0.14	8,858	155,900	590	21,943	1,247	37.22 ₪	17.6	אור עקיבא
0.14	8,773	461,465	1,607	64,120	1,219	39.91 ₪	52.6	קריית גת
0.14	8,460	184,425	645	25,611	1,175	39.72 ₪	21.8	קריית מלאכי
0.14	9,347	164,503	612	22,487	1,278	36.73 ₪	17.6	בית שאן
0.12	10,576	253,825	788	31,373	1,307	39.82 ₪	24.0	שדרות
0.12	4,402	283,942	1,017	33,927	526	33.35 ₪	64.5	רהט
0.11	10,026	203,535	664	23,007	1,133	34.66 ₪	20.3	טירת כרמל

■ שיטות מדידה לחיוב ארנונה הקיימות היום

שיעור הארנונה נקבע לפי שטח הדירה ולפי סוג הנכס, שימוש ומיקומו (לפי אזורי מס). בחוקי ובתקנות אין הגדרה של יחידת השטח שיש להביא בחשבון לצורך קביעת הארנונה, ובכל רשות מקומית נהוגה שיטה שונה. נהוגות ארבע שיטות עיקריות לחישוב הארנונה:

1. שטח ברוטו-ברוטו: כל השטח המקורה, לרבות קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה, מקלט ומחסן המשמשים את הבניין.

2. 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).

3. 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.

4. שטח נטו -נטו: שטח הפנים של הדירה למעט חדרי שירות ומרפסות סגורות, קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה מקלט ומוסך.

מדידות לצורכי ארנונה במספר רשויות מקומיות³

שם הרשות	שיטת המדידה	התשלום עבור המדידה	פיקוח	מספר המדידות בשנה האחרונה ותוצאותיהן
אילת ¹⁴	המדידה נעשית על-ידי חברה חיצונית.	התשלום לחברה הוא אחוז מסוים מתוספת ההכנסה בפועל לרשות מהגדלתו של השטח שנמדד.	העירייה מפקחת באמצעות עובדת מחלקת הגבייה הממונה על נושא עדכון השומה.	בשנת 2002 נערך סקר נכסים באילת באזור התעשייה ובכל המרכזים המסחריים בעיר. העבודה טרם הסתיימה אולם לפי הנתונים המצטברים כיום גדלו השטחים שנמדדו בכ-6%.
באר-שבע ¹⁵	סקר מדידות על-ידי חברה חיצונית נעשה רק בעסקים; מדידות בבתים מבוצעות על-ידי עובדי העירייה, והן מבוססות על תוכניות הבנייה המועברות למחלקת שומה.	התשלום לחברה נעשה רק אם גדל שטח הנכס יחסית לשטח שנקבע קודם לכן. התשלום מתבצע רק לאחר הגבייה של הפרשי החיוב.	פיקוח העירייה נעשה באמצעים האלה: 1. הנפקת תעודת לסוקרים; 2. קבלת כל החומר בגין הפרשי ארנונה; 3. הודעות השומה החדשות נשלחות על-ידי העירייה; 4. אם יש השגות, הן מטופלות על-ידי החברה במשותף עם העירייה.	בשנתיים האחרונות נסקרו כ-2,650 עסקים, וגדל שטחם של כ-1,000 מהם. בעקבות הסקר גדל פוטנציאל גביית הארנונה בתשעה מיליוני ש"ח, ומתוכם נגבו שבעה מיליוני ש"ח (מהם שולמה עמלה לחברה). בכ-1,600 עסקים לא היה שינוי, ובשאר העסקים הופחתה הארנונה בסכום זעיר.
חדרה ¹⁶	מדידת שטחי הבתים לצורך חישוב תשלומי הארנונה נעשית על-ידי עובדי העירייה (מודד מחלקת הגבייה). סקר מדידות נכסים בעיר נעשה מאז שנת 2000 על-ידי חברה חיצונית.	התשלום לחברה הוא רק בגין ההפרש בין השטח שנמצא במדידה לבין השטח שנקבע קודם לכן.	כל שינוי שטח מובא לאישור מנהלת מחלקת הגבייה, וכאשר השינוי הוא חריג (בשיעור גבוה), אף נשלח מודד של מחלקת הגבייה לבדיקת השטח.	
חולון ¹⁷	המדידה נעשית על-ידי חברה חיצונית.	התשלום מתבסס על השטח שנמדד ו/או על הגדלתו.	העירייה מפקחת על עבודת החברה החיצונית על-ידי בדיקת הנכסים שבהם גדל השטח.	
חיפה ¹⁸	מדידות נעשות על-ידי עובדי אגף הגבייה (למעט סקרי מדידות שנעשות על-ידי חברה חיצונית).			

¹⁴ אסי בן-חמו, גובר עיריית אילת, מכתב, 5 במאי 2003.

¹⁵ אבטובי אבישג, מנכ"ל עיריית באר שבע, מכתב, 28 באפריל 2003.

¹⁶ שרי אלדן, מנהלת הארנונה, עיריית חדרה, מכתב, 11 במאי 2003.

¹⁷ מלי כץ, מנהלת מחלקת פניות ציבור בעיריית חולון, מכתב, 17 ביוני 2003.

¹⁸ קויתי בת שבע, מנהלת אגף הגבייה המאוחדת בעיריית חיפה, מכתב, 27 באפריל 2003.

שם הרשות	שיטת המדידה	התשלום עבור המדידה	פיקוח	מספר המדידות בשנה האחרונה ותוצאות
ירושלים ¹⁹	העירייה עורכת זה כמה שנים סקר נכסים כללי בכל רחבי העיר על-ידי חברות מדידה.	התשלום לחברה הוא אחוז מסוים מתוספת החיוב השנתי הנובעת מהמדידה.	הפיקוח על חברות המדידה כולל בדיקת כל תלונה או השגה של התושבים. נוסף על כך, מדי חודש נציגי העירייה בודקים עם מבצעי הסקר את תוצאות המדידות.	
כפר-סבא ²⁰	המדידה נעשית על-ידי חברה חיצונית (נערך מבצע למדידת כל הנכסים בעיר).	התשלום נקבע לפי גודל השטח הנמדד.	תושבי העיר קיבלו לביתם תרשים של המדידה לשם בקרה. כמו כן נערכה בקרה של עובדי אגף ההנדסה ומחלקת הגבייה של העירייה.	
כרמיאל ²¹	המדידה נעשית על-ידי חברה חיצונית.	התשלום נקבע לפי השטח הנמדד והגדלתו.	מינהל הארנונה בעירייה מפקח על התחום.	בשנים 2000-2002 נעשו כ-900 מדידות. (נוסף שטח של כ-30,000 מ"ר).
מודיעין ²²	המדידה נעשית על-ידי חברה חיצונית.	התשלום נקבע לפי גודל השטח הנמדד.	העירייה מפקחת על המדידות על סמך הכתוב בהיתרי הבנייה.	המדידות נעשות עם קבלת טופס אכלוס. עד היום נמדדו כ-11,000 יחידות דיור.
נתניה ²³	המדידה נעשית על-ידי עובדי העירייה, למעט מקרים מיוחדים שבהם נעזרים במודדים מומחים.			
פתח-תקווה ²⁴	המדידה נעשית על-ידי עובדי העירייה. עם זאת, בכוונת העירייה ליזום סקר מדידה מקיף של כל העיר על-ידי חברת מדידה.			
ראשון-לציון ²⁵	המדידה נעשית על-ידי עובדי העירייה.			
תל-אביב ²⁶	המדידות נעשות הן על-ידי עובדי העירייה הן על-ידי חברה חיצונית. מרבית המדידות ביחידות שאינן למגורים נעשות על-ידי חברה חיצונית.	התשלום מבוסס על גודל השטח הנמדד לפי סכום קבוע לכל מ"ר.	עובדי האגף לחיובי ארנונה פוקדים את הנכסים שנמדדו על-ידי חברה חיצונית ובוחנים את התאמת השרטוט למצב בשטח. אם יש אי-התאמה, המדידה מוחזרת לחברה לתיקון כנדרש.	בשנת 2002 נמדדו על-ידי החברה החיצונית שטחים בהיקף כולל של 1.5 מיליון מ"ר, ונמצאו שינויים במספר רב של נכסים.

¹⁹ בן שטרית מאיר, סגן מנהל אגף השומה והגבייה בעיריית ירושלים, שיחת טלפון, 24 ביולי 2003; פקס, 27 ביולי 2003.
²⁰ יצחק ולד, ראש עיריית כפר-סבא, מכתב, 10 באפריל 2003.
²¹ מנחם טפר, גזבר עיריית כרמיאל, פקס, 4 באפריל 2003.
²² אלי בארד, גזבר עיריית מודיעין, מכתב, 23 ביוני 2003.
²³ לי דרור, ממנהל הארנונה בעיריית נתניה, מכתב, 13 באפריל 2003.
²⁴ דוד בריק, יועץ כלכלי לראש העיר, עיריית פתח-תקווה, מכתב, 24 באפריל 2003.
²⁵ זאק מוסרי, הממונה על ההכנסות בעיריית מודיעין, מכתב, 9 ביולי 2003.
²⁶ עדנה סבן, סגן גזבר עיריית תל-אביב-יפו, מכתב, 21 במאי 2003.

ליקויים בגביית הארנונה

עפ"י דו"ח מבקר המדינה לשנת 2014 הבדיקה העלתה תמונה עגומה ומדאיגה בכל הנוגע לטיפול הרשויות המקומיות בהיקף העצום של חובות הארנונה שאינם משולמים להן. בסוף 2012 הסתכמו החובות בכ-27.5 מיליארד ש"ח; היקף החובות בשנה זו היה גבוה ביותר מ-9 מיליארד ש"ח מהגירעון המצטבר ומעומס המלוות שלהן גם יחד; השיעור המשוקלל של גביית הארנונה ברשויות המקומיות עמד באותה שנה על כ-42%, וב-20 מהן היה נמוך אף מ-10%. בהיעדר אמות מידה ברורות, אימצו לעצמן הרשויות המקומיות, כל אחת על פי דרכה, כללים שונים להגדרת חובות ארנונה שיש חוסר ודאות לגבי גבייתם כ"חובות מסופקים". בסוף 2012, 62% מסך חובות הארנונה כלפי הרשויות המקומיות - 17.0 מיליארד ש"ח - הוגדרו כמסופקים. משרד הפנים הציג את חובות הארנונה בדוחות השנתיים שלו ללא החובות המסופקים, וכך ייפה את התמונה האמתית של היקף החובות ונתן לגיטימציה לרשויות המקומיות להתייחס לחובות המסופקים כאל חובות אבודים שאין כל יכולת לגבותם.

הבדיקה העלתה ליקויים רבים בהליכי הרישום, המעקב והגבייה של חובות הארנונה על ידי הרשויות המקומיות; חובות כלפי כמה מהרשויות המקומיות התיישנו בשל אי-נקיטת הליכים לגבייתם; רשויות מקומיות הפסיקו או עיכבו הליכי גבייה של חייבי ארנונה בתחומיהן, בלי שנמצאו מסמכים המעידים על הסיבות לכך, והן הורו לעשות כן אף על פי שהתקשרו עם חברות גבייה לטיפול בחייבים.

4 אופן חישוב הארנונה בארצות שונות

מדינה	מס או אגרה	חישוב ומדידה	זכאות להנחות	ייחודיות
אונטריו, קנדה	מס (חלק מהארנונה מועבר למחוז ומשמש לחינוך ולרווחה).	הארנונה היא בשיעור מסוים מערך הנכס. השיעור נקבע ברשויות המקומיות. ערך הנכס נקבע בידי המחוז.	סוגי נכסים רבים פטורים מארנונה על-פי חוק המחוז.	הארנונה מורכבת משני תשלומים – הן לרשויות המקומיות והן למחוז.
נורבגיה	מס	הארנונה היא בשיעור של 0.2%–0.7% מערך הנכס. להלכה, ערך הנכס נקבע על-פי שווי השוק של הנכס; למעשה, ערך הנכס הוא כ-30% משווי השוק.	אין הנחות לשום קבוצת אוכלוסייה. כל בקשה להנחה נבחנת לגופה. יש הנחות לנכסים מסוימים, למשל כנסיות.	לרשויות המקומיות ניתנים סמכות ושיקול דעת רחבים.
פינלנד	מס	הארנונה היא בשיעור מסוים מערך הנכס. את	סוגי נכסים מסוימים פטורים	גודל מבנה מגורים מוערך

⁴ גביית ארנונה – סקירה משווה, הכנסת -מרכז המחקר והמידע, 31 בדצמבר 2007.

<u>מדינה</u>	<u>מס או אגרה</u>	<u>חישוב ומדידה</u>	<u>זכאות להנחות</u>	<u>ייחודיות</u>
		השיעור מערך הנכס קובעות הרשויות המקומיות, בטווח שנקבע בחוק.	על-פי חוק המדינה.	לפי שטחו (מ"ר) ; גודל מבנה מסחרי מוערך לפי נפחו (מ"ק).
ויקטוריה, אוסטרליה	מס	הארנונה נקבעת באמצעות החלת מכפיל על ערך הנכס. הערכת הנכסים נעשית בידי הרשויות המקומיות, בפיקוח גוף של המדינה. המכפיל נקבע בהתאם לצורכי כל רשות מקומית. הרשויות המקומיות זכאיות לקבוע מכפילים שונים לסוגים שונים של נכסים.	נכסים מסוימים פטורים מארנונה או זכאים להנחה. ככלל, לרשויות המקומיות יש מדיניות מתן הנחות לתושבים שיש להם קשיים כלכליים.	
אנגליה, בריטניה	מס	השלטון המרכזי מעריך את הנכסים ומסווג אותם על-פי קטגוריות. הרשויות המקומיות קובעות את השיעור שייגבה בכל קטגוריה, בטווח המותר.	יש גורמים הזכאים לפטור או להנחה מארנונה למגורים ומארנונה לעסקים.	ערך נכס מסחרי נקבע לפי השכירות השנתית שניתן לקבל תמורתו. השלטון המרכזי קובע את שיעור הארנונה לעסקים.
דנמרק	מס	הארנונה היא בשיעור מסוים מערך הנכס. הרשויות המקומיות קובעות שיעור זה.	יש גופים הפטורים מארנונה. הרשויות המקומיות רשאיות לתת הנחות לגופים נוספים.	

פרק 2 – טיטה להצעה לחיוב מס ארנונה בהתאם לשווי הנכס

במהלך השנים האחרונות היו מספר הצעות שהובאו על ידי לשכת השמאים וגופים אחרים לשנות את חיוב הארנונה בהתאם לשווי הנכס - כנהוג בחלק ממדינות העולם (כמפורט בפרק 1 שלעיל). מאמר זה הינו תיאורטי בלבד ומציע מספר אפשרויות כיצד במעבר לשיטה החדשה ניתן להתגבר על מרבית החסמים הקיימים כיום בקרב הרשויות המקומיות והציבור.

- **עיקרי ההצעה שלעיל תעסוק כרגע רק בגביית ארנונה בהתאם לשווי דירות המגורים.**
- הארנונה השנתית תחושב בהתאם לאחוז מסוים משווי דירות המגורים (להלן: **"אחוז הארנונה"**) או לחלופין משווי דירות המגורים בהתאם לשטח ולשימושים המתקיימים בהם ללא היתר (כנהוג כיום). אחוז הארנונה יקבע עפ"י מדיניותה ושיקולה העצמאי של כל רשות ורשות, לאחר אומדן ראשוני של שווי הנכסים בתחומה ואומדן התקציב השנתי הצפוי. (לדוגמא : ביישוב מסוים קיימות 200 דירות בנות 2 חדרים כ"א בשטח זהה. שווי כל דירת מגורים בת 2 חדרים הינו 850,000 ₪ והארנונה המשולמת כיום הינה 2,600 ₪ לשנה, לפיכך **"אחוז הארנונה"** הממוצע ביישוב (בהנחה תיאורטית שגביית מס הארנונה הינה מלאה וללא פטורים) הינו $60 \text{ יח"ד} * 2,600 \text{ ₪} / 850,000 \text{ ₪} = 0.3\% \text{ בשנה}$.
- דירות המגורים יוערכו מחדש מדי כל תקופה של שלוש שנים⁵ באמצעות **טבלאות שווי**. סכום הארנונה שייקבע בתחילת התקופה יוצמד למדד המחירים לצרכן, עד לסיום הערכה תקופתית מחודשת.
- טבלאות השווי לדירות מגורים יהיו למתחמים מוגדרים שבתחומם מבנים דומים ויוערכו ע"י שמאי מקרקעין בהתאם לתקן שמאי שייחוד לנושא ויאושר ע"י הוועדה לתקינה שמאית. שטח הנכס יהיה בהתאם לתקן 9 של הוועדה לתקינה שמאית, שכבר אושר.
- להבדיל מתקנים שמאיים אחרים, התקן לשומות ארנונה יתייחס בין היתר לרמת הגמר השכיחה לאזור ולא לרמת הגמר בפועל. הערכת השווי תכלול חריגות בנייה ושימושים החורגים מהיתר הבנייה. כמו כן התקן יתייחס לנושאים נוספים שאינם רלוונטיים למרכיב שווי השוק של הנכס וחוות הדעת לצורך ארנונה לא תוכל לשמש עבור שומת משכנתא או לכל מטרה אחרת.
- אחוז הארנונה ביחס לשווי הנכס יהיה קבוע למשך שלוש שנים ולאחר מכן תידרש הערכה מחודשת של הרשות לעניין אחוז הארנונה. הכל בהתאם להתפתחות הדברים.
- (לדוגמא במידה וגביית המדינה תהייה גבוהה מגובה התקציב הצפוי, הרשות המקומית אף תוכל להפחית את אחוז הארנונה בכל היישוב או לחלופין לשנות את אחוז הארנונה כלפי מעלה או מטה באזורים שונים, כמומחש בדוגמאות שבהמשך).
- העדיפות בשיטה החדשה הינה כי אחוז הארנונה משווי הנכס יהיה אחיד בכל יישוב. אם זאת ועל מנת שלא ליצור זעזוע במעבר שבין שיטות הגביה השונות, לרשויות המקומיות יתאפשר לקבוע בתקופה הראשונה את אחוז הארנונה בהתאם ליחס שבין התשלום האחרון שנקבע

⁵ תקופה זו הינה תקופה מינימאלית ביחס לרגישות שוק מחירי הדירות בישראל - להשפעות מקומיות ובינלאומיות שהתרחשו בעשורים האחרונים (לדוגמא שנות השמונים של המאה הקודמת, השפעות האינפלציה השנייה בשנים 2002 עד 2003, מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006, ומשבר כלכלי עולמי בשנת 2008)

בשיטה הישנה לשווי הנכס כפי שייקבע בשיטה החדשה (כלומר ללא שינוי משמעותי בטווח הקצר).

■ גביית הארנונה עבור דירות מגורים תבוצע ע"י המדינה באמצעות משרד האוצר, בגין שירותים אלו יופרש למדינה אחוז מסוים מסך סכום הגבייה, וזאת לאחר ניכוי הוצאותיה ובתנאי שסכום גביית הארנונה בשיטה החדשה ע"י המדינה לאחר הוצאותיה יהיה גבוה יותר מסכום הגבייה האחרון שניגבה בשיטה הישנה על ידי אותה רשות מקומית. המדינה תוכל להטיל קנסות כבדים, ולהשתמש בכל הכלים העומדים לרשותה כיום בתחום גביית המיסים, על חייבי ארנונה.

לדוגמא אם רשות מקומית מסוימת גבתה בשיטה הישנה בגין ארנונה לדירות מגורים סך של כ- 14.7 מיליון ₪ בשנה, אך המדינה הצליחה לגבות שנה לאחר מכן בשיטה החדשה לאותה הרשות סך של כ- 17 מיליון ₪, הרי שהמדינה תיגבה עד 10%⁶ מסך ההכנסות לפני ניכוי הוצאותיה (נגיד חצי מיליון ₪ הוצאות לשנה) . הכנסות המדינה הנקיות בשיטה החדשה יהיו 1.2 מיליון ₪ (17 מיליון ₪ * 0.1 - 0.5 מיליון ₪) והכנסות הרשות המקומית לשנה יהיו 15.3 מיליון ₪) .

יטענו מי שיגידו כי כבר כעת ניתן לבצע מהלך שכזה בו המדינה בעצמה תגבה את הארנונה בהתאם לשיטה הקיימת. אך אי ההלימה בין גובה הארנונה לאופי היישוביים זועקת לשמיים.

- ערעור על קביעת שווי הנכס יוגש ע"י שמאי מקרקעין, בתחילה לרשות המיסים ולאחר מכן יוגש לערכאה גבוהה יותר של שמאי מכריע לפי תיקון 84 או וועדת ערר.
- עו"ד יוכלו לערער לוועדת ערר בנושאים משפטיים.
- הנחות בארנונה יהיו בהתאם למצב הקיים היום, תוך אפשרות של דחיית התשלום עד למימוש מלא בעת מכירת הנכס, דבר שיגרום להחזרת החוב לרשות המקומית ביתר קלות.

⁶ יש לזכור כי שכלל שאחוזי הגבייה של רשות מקומית נמוכים יותר כך הוצאות המדינה יהיו גבוהות יותר בגין הפעולות הנדרשות לגבייה מלאה ככל הניתן. כך שיכול להיות שאחוז הגבייה שיועבר למדינה במקרים מסוימים יהיה גבוה בסופו של דבר מ- 10%.

פרק 3 – דוגמאות מוחשיות להצעה

דוגמה ראשונה

בעיר מסוימת קיימים רק שני סוגים של דירות מגורים, דירות ישנות בשטח 65 מ"ר בנות 2.5 חדרים ודירות חדשות בשטח 120 מ"ר בנות 5 חדרים. (לצורך הפשטות בדוגמאות, שטח הארנונה של הדירות זהה לשטח הרשום, כלומר שטח נטו).

אחוז גבייה ע"י הרשות A	ש/מ"ר שנתי ארנונה	כמות יח"ד	שטח יח"ד	תשלום 100% ארנונה שנתי B	גביית תשלום ארנונה בפועל A*B	שווי למ"ר בנוי	סה"כ שווי הנכסים C	אחוז הארנונה B/C
70%	40 ש	4750	65	12,350,000 ש	8,645,000 ש	13,100 ש	4,044,625,000 ש	0.31%
80%	100 ש	500	120	6,000,000 ש	4,800,000 ש	22,900 ש	1,374,000,000 ש	0.44%
73%	50 ש	5,250	368,750	18,350,000 ש	13,445,000 ש		5,418,625,000 ש	0.34%

* ממוצע, סה"כ

מהטבלה שלעיל (נכון לשנת 2019) עולה כי אחוז הארנונה הממוצע ביישוב הינו 0.34% (המתקבל מסה"כ שווי הנכסים / תשלום הארנונה הצפוי ביישוב בגבייה מלאה מכל בעלי הדירות, ללא התייחסות לפטורים) ומכיוון שרק 73% מהתושבים שילמו את חובות הארנונה. סכום הגבייה השנתי של הרשות המקומית עמד על **13,445,000 ש בלבד**. ($18,350,000 * 73\%$ ש),

כעבור 3 שנים (שנת 2022), לאחר המעבר לשיטה החדשה ולאחר שדרוג תשתיות ציבוריות והקמת מתנ"סים חדשים ומרכזים קהילתיים בשכונות הוותיקות, עלו מחירי הדירות הישנות ב – 10% ואילו מחירי הדירות החדשות עלו רק ב – 7.5%.

אחוז גבייה לרשות ע"י המדינה A	ש/מ"ר שנתי ארנונה בהתאם להשתנות שווי	כמות יח"ד	שטח יח"ד	תשלום 100% ארנונה שנתי C*D	גביית תשלום ארנונה בפועל A*C*D	שווי למ"ר בנוי	סה"כ שווי הנכסים C	אחוז ארנונה ללא שינוי מתקופה קודמת D
80.50%	43.97 ש	4750	65	13,575,573 ש	10,928,336 ש	14,400 ש	4,446,000,000 ש	0.31%
92.00%	107 ש	500	120	6,445,415 ש	5,929,782 ש	24,600 ש	1,476,000,000 ש	0.44%
84%	54 ש	5,250	368,750	20,020,987 ש	16,858,118 ש		5,922,000,000 ש	0.34%

במידה והרשות המקומית תחליט להשאיר את אחוז הארנונה ללא שינוי (0.31% לדירות ישנות ו – 0.44% לדירות חדשות. תשלום הארנונה בשיטה החדשה יעלה בדומה להשתנות מחירי הדירות. בעלי דירות ישנות ישלמו 44 ש/מ"ר במקום 40 ש/מ"ר בתקופה הקודמת ובעלי הדירות החדשות ישלמו 107 ש/מ"ר במקום 100 ש/מ"ר בתקופה הקודמת.

בהנחה שהמדינה תצליח לגבות 15% יותר ממה שגבו הרשויות המקומיות בתקופה הקודמת (73% $= 1.15 * 84\%$). סה"כ תיגבה הרשות 16,858,118 ש. וסכום הגבייה למדינה לפני ניכוי הוצאותיה השנתיות המוערך הינו **1,685,000 ש** ($20,020,987 * 84\% * 10\%$)

כך שסכום הגבייה שנעשה על ידי המדינה לרשות המקומית עלה ל – **15,172,000 ש**

($20,020,987 * 84\% * 90\%$).

דוגמה שנייה

כעבור 3 שנים נוספות (**שנת 2025**) בהן נבנו 500 יח"ד חדשות, שקצב עליית מחירי הדירות דומה לתקופה בדוגמה הקודמת, כלומר עלייה של 10% במחירי הדירות הישנות ועלייה של 7.5% במחירי הדירות החדשות. הרשות המקומית החליטה, בעקבות סקר נכסים שנערך בתחומה כי היא מעוניינת לקבוע, אחוז ארנונה שיהיה זהה בכל היישוב (0.31%) ואף יהיה נמוך יותר מהאחוז הממוצע הקודם (0.34%)

אחוז גבייה לרשות ע"י המדינה A	ש/מ"ר שנת ארנונה בהתאם להשתנות שווי	כמות יח"ד	שטח יח"ד	תשלום 100% ארנונה שנתי C*D	גביית תשלום ארנונה בפועל A*C*D	שווי למ"ר בנוי	סה"כ שווי הנכסים C	אחוז ארנונה אחיד D
80.50%	49 ש	4750	65	15,122,575 ש	12,173,673 ש	15,800 ש	4,878,250,000 ש	0.31%
92.00%	82 ש	1000	120	9,820,800 ש	9,035,136 ש	26,400 ש	3,168,000,000 ש	0.31%
85%	58 ש	5,750	428,750	24,943,375 ש	21,208,809 ש		8,046,250,000 ש	0.31%

במעבר לאחוז ארנונה זהה בכל תחום היישוב, בעלי דירות ישנות ישלמו בהתאם לעליית מחירי הדירות 49 ש/מ"ר במקום 44 ש/מ"ר ששולמו בסוף התקופה שבדוגמה הראשונה, ובעלי הדירות החדשות ישלמו 82 ש/מ"ר במקום 107 ש/מ"ר ששולמו בסוף התקופה שבדוגמה הראשונה.

בהנחה שהמדינה עדיין תצליח לגבות 15% יותר ממה שגבו הרשויות המקומיות בתקופה הקודמת וביחס להשתנות מחירי הדירות, סה"כ כ - 85%. הרי שסכום הגבייה למדינה לפני ניכוי הוצאותיה השנתיות יהיה **2,120,000 ש** ($24,943,375 * 85\% * 10\%$)

וסכום הגבייה שיעשה על ידי המדינה לרשות המקומית יעלה ל - **19,087,000 ש**

($24,943,375 * 85\% * 90\%$)

עינינו הרואות כי פיתוח תשתיות ופיתוח המרחב הציבורי בשכונות וותיקות, הוספת יח"ד בתחום היישוב וקביעת אחוז ארנונה אחיד, יכולים במקרים מסוימים גם להזיל את מחיר הארנונה בדירות החדשות.

לחלופין אותה רשות הייתה יכולה (**נכון לשנת 2025**) להפחית את אחוז הארנונה לדירות מגורים ישנות ביחס לשווין מול הדירות החדשות ואחוז הארנונה לדירות אלו (15,800 ש/מ"ר לדירות ישנות / 26,400 ש/מ"ר לדירות חדשות) * 0.44 אחוז ארנונה לדירות חדשות, וכך אחוז הארנונה לדירות ישנות יהיה 0.26% במקום 0.31% כפי שהיה בתחילה. אחוז הארנונה הממוצע ביישוב יפחת אף הוא ביחס לתקופה המקבילה אשתקד (0.33% במקום 0.34%).

אחוז גבייה לרשות ע"י המדינה A	ש/מ"ר שנת ארנונה בהתאם להשתנות שווי	כמות יח"ד	שטח יח"ד	תשלום 100% ארנונה שנתי C*D	גביית תשלום ארנונה בפועל A*C*D	שווי למ"ר בנוי	סה"כ שווי הנכסים C	אחוז הארנונה עם שינוי פרטני לתקופה קודמת D
80.50%	41 ש	4750	65	12,749,165 ש	10,263,078 ש	15,800 ש	4,878,250,000 ש	0.26%
92.00%	115 ש	1000	120	13,834,061 ש	12,727,336 ש	26,400 ש	3,168,000,000 ש	0.44%
86%	62 ש	5,750	428,750	26,583,226 ש	22,990,414 ש		8,046,250,000 ש	0.33%

במקרה זה בעלי דירות ישנות ישלמו 41 ₪/מ"ר במקום 44 ₪/מ"ר ששולמו בסוף התקופה בדוגמה הראשונה, ובעלי הדירות החדשות ישלמו 115 ₪/מ"ר (בהתאם לעליית מחירי הדירות) במקום 107 ₪/מ"ר ששולמו בסוף התקופה בדוגמה הראשונה.

בהנחה שהמדינה עדיין תצליח לגבות 15% יותר ממה שגבו הרשויות המקומיות לפני המעבר לשיטה החדשה וביחס להשתנות מחירי הדירות, סה"כ כ - 86%. הרי שסכום הגבייה למדינה לפני ניכוי הוצאותיה השנתיות יהיה **2,299,000 ₪** (86% * 26,583,226 * 10%)

וסכום הגבייה שנעשה על ידי המדינה לרשות המקומית יעלה ל - **20,691,000 ₪**

(86% * 26,583,226 * 90%)

פרק 4 - סיכום

- על פי שיטת הגבייה לארנונה המוצעת שלעיל, שווי הנכס יושפע ביתר קלות מפעילות הרשות בסביבת הנכס ומהפעולות הנעשות במרחב הציבורי, כגון שיפור תשתיות, רוחה, תרבות, חינוך. ברגע ששווי הנכס יעלה, תוכל גם הרשות בהצדקה מלאה, לגבות מס ארנונה גבוה יותר והדבר נכון גם להפך. ברגע שהרשות המקומית תזניח שכונה מסוימת ומחירי הדירות יתחילו לרדת מס הארנונה יופחת.
 - סכום מס הארנונה שייגבה יהיה צמוד לירידה או לעליית ערך דירות המגורים. כמו כן מדי תקופה של כל 3 שנים, כל רשות מקומית, תוכל לתכנן בהתאם לשיקוליה ולמדיניותה את אחוזי הארנונה השנתית שתיגבה באמצעות המדינה, וזאת על סמך סקר תקופתי שיאמוד את שווי דירות המגורים בתחומה (כהגדרת השווי שתיקבע בהתאם לתקינה שמאית שתיוחד לנושא). קשירת מס הארנונה לשווי הנכס תעדין השתנות קיצונית במחירי הדירות. שכן מעתה הם יהיו בעלי השפעה דו כיוונית זה על זה. להבדיל מהמצב כיום בו ירידה פתאומית במחירי הדירות לא תשפיע על מס הארנונה ולהפך (במקרים בהם ייקבע מיסוי גבוה של ארנונה ללא עלייה במחירי הדירות).
 - המדינה תיגבה את מס הארנונה עבור הרשויות בצורה יעילה יותר מכפי שהרשויות המקומיות עושות זאת עד היום בעצמן (לעיתים בשל אי נוחות מהתושבים ומסיבות דומות אחרות) ובכך תעשה המדינה את מרבית "העבודה השחורה" עבורן. לכל רשות מקומית יינתן שיקול דעת לקבוע את אחוז הארנונה בהתאם למדיניותה, תוך התחשבות בעמדות התושבים.
 - עקב שקיפות גבוהה יותר בשיטה החדשה, הרשות המקומית לא תהיה בעמדה נוחה להסביר מדוע העלתה את אחוז הארנונה בשכונות מסוימות בהן לא השקיעה דבר, בעוד בשכונות אחרות בהן השקיעה מבחינת תשתיות ומרחב ציבורי, היא נמנעה מלעלות את אחוז הארנונה.
- **המעבר לשיטה החדשה אינו כרוך בזעזועים מכיוון שסכום הגבייה השנתי האחרון של כל רשות מקומית ביחס לשווי דירות המגורים, ישמש כבסיס לאחוז הארנונה. בעת המעבר לשיטה החדשה, המדינה תיגבה את הכספים מיתר החייבים שהורגלו לא לשלם מס זה, שחלק נכבד מכספים אלו יועבר לרשות המקומית. ברגע שההכנסות הרשות**

המקומית מארנונה יוגדלו. הרשות המקומית תוכל להפחית חלק משיעור אחוז הארנונה בשכונות חלשות ולהשאיר על כנו את שיעור אחוז הארנונה בשכונות החזקות.

- כפי שהוצג בדוגמא השנייה שלעיל ניתן לראות כי פיתוח תשתיות ופיתוח המרחב הציבורי בשכונות וותיקות, בניית יח"ד חדשות וקביעת אחוז ארנונה אחיד בתחום היישוב, יכולים גם להוזיל את מס הארנונה בדירות חדשות לעומת השיטה הקיימת כיום.

- למעט התושבים שהורגלו לא לשלם מס ארנונה, המעבר לשיטה החדשה ישרת את הציבור הרחב, את הרשויות המקומיות ואת המדינה.

- התערבות המדינה בשיטה החדשה, לגביית הארנונה עבור הרשויות המקומיות⁷, יכולה להוות מנוע צמיחה למשק הישראלי, תוך צמצום הפערים החברתיים ובדגש על מיסוי המושפע מפרמטרים סוציאליים ושוויוניים ככל הניתן.

הערה: למרות שהכותב וזיקתו לנושא זה הינם בשל היותו שמאי מקרקעין, דעתו במאמר זה מובאת כדעה של אזרח בלבד ואינה מייצגת עמדה כלשהי של גוף רשמי כלשהו ו/או שמאי מקרקעין אחרים.

⁷ גם אם הגבייה באמצעות המדינה לא תהייה גבוהה בתחילה כצפוי.