

משרד הפנים

פעולות ביקורת

באגף לכספים ותקציבים במשרד הפנים נעשתה בדיקה בדבר מימוש המדיניות הממשלתית בקביעת תעריפי ארנונה שבאה לידי ביטוי בקביעת תעריפי ארנונה למגורים ומתן אישורים להעלאה חריגה של הארנונה ולשינוי סיווג של נכסים. בירורי השלמה נעשו אצל החשב הכללי שבמשרד האוצר.

בחשבות המשרד נבדק נושא חלוקת התמיכות לקריות חינוך ובעיקר שמירת עקרון השוויון בחלוקת התמיכות. בדיקות השלמה נעשו אצל החשב הכללי במשרד האוצר ובמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

במשרד הראשי ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה במחוזות המרכז, ת"א וירושלים, נבדקו סדרי המינהל וניגוד עניינים בוועדות אלה.

במינהל התכנון שבמשרד נבדקו דרכי פעולתה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, ושל שתי ועדות הפועלות לצדה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, במשרד לאיכות הסביבה ובמינהל מקרקעי ישראל.

במינהל התכנון, במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה; בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה של תל אביב-יפו, חיפה ואילת נבדקו המידה שבה הובאו בחשבון שיקולים סיסמיים בתכנון המתארי הארצי, המחוזי, המקומי והמפורט, וכן אכיפת תקנון התכנון והתקן בדבר הבטחת עמידות המבנים והתשתיות ברעידות אדמה (ראו בדוח זה, עמ' 253-260).

קביעת תעריפי ארנונה

1. משרד הפנים מופקד על הפיקוח על הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) והכוונת פעולותיהן, בין היתר, בתחום קביעת המדיניות התקציבית של השלטון המקומי והתאמתה למדיניות המקרו-כלכלית של הממשלה. לצורך כך יש למשרד הפנים סמכויות שונות לפי פקודת העיריות, [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, (להלן - צו המועצות האזוריות).

תפקידן של הרשויות המקומיות לספק שירותים לתושביהן; שירותים ממלכתיים - בעיקר בתחומי חינוך ורווחה, ושירותים מוניציפליים - בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה, מים, ביוב ותכנון עירוני. תקציביהן של הרשויות למימון פעולותיהן השוטפות כוללים: הכנסות עצמיות, שהן

התקבולים שכל רשות מקומית גובה; השתתפות משרדי ממשלה ייעודיים למימון שירותים ממלכתיים, כגון חינוך ורווחה; וכן השתתפות משרד הפנים באמצעות מענק כללי לאיזון, שניתן לפי קריטריונים מסוימים לרשות מקומית, שכלל הכנסותיה קטן מכלל הוצאותיה המאושרות. תקציבי הרשויות המקומיות טעונים, לפי החוקים המפורטים לעיל, אישור מאת שר הפנים.

2. המקור העיקרי של ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הן הכנסות מארנונה. ארנונה מוטלת על נכסים לפי ייעודי השימוש בהם בתחום הרשות המקומית. כללי הארנונה מעוגנים בחקיקה ראשית - פקודות מנדטוריות וחוקי הכנסת, ובחקיקת משנה - תקנות וצווים שהותקנו בידי השרים, וכן צווי ארנונה שמחוקקות מדי שנה המועצות של הרשויות המקומיות. הארנונה היא מס המשולם לרשות המקומית, ומטרתה לאפשר לרשות המקומית לספק שירותים מוניציפליים שהיא חייבת לספק לתושביה על פי דין.

3. בשנת 1984 הסתכמה האניפלציה בארץ ב-450% ובמחצית הראשונה של 1985 היא התקרבה בחישוב שנתי ל-1,000%. אשר על כן התכנית הכלכלית, שהכינו ראשי האוצר וכלכלנים מן האקדמיה לשם ייצוב המשק כללה הקפאת מחירים מינהלית, לתקופת זמן מוגבלת. בהתאם לכך נחקק חוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985, (להלן - החוק לייצוב המשק) אשר קבע, בין היתר, כי שיעורי המסים, ההטלים ותשלומי חובה המשתלמים לרשות המקומית, לא יעלו על הסכומים שהיו חייבים בהם אילו חל מועד תשלומם ב-2.11.84. מכאן ואילך שימשו התעריפים, שהוקפאו באותו מועד, בסיס לקביעת הארנונה בידי הרשות המקומית בצירוף תוספת מרבית, שקובעים מדי שנה שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת.

"חוקי ההקפאה" שנחקקו בישראל החל מאמצע שנות השמונים (החוק לייצוב המשק ואחרים), צמצמו את כוחן של הרשויות המקומיות לפעול בתחום המיסוי, והעבירו את השליטה על קביעת שיעורי הארנונה מהרשות המקומית לשלטון המרכזי. המחוקק ראה בארנונה מיסוי בעל השפעה מקרו-כלכלית וביקש לשלוט על השפעה זו באמצעות הסמכתם של שר הפנים ושר האוצר לקבוע כללים לארנונה ולחריגה מהם. סמכות השרים בחוק ובתקנות נועדה, בין היתר, לנטרול השפעות מקרו-כלכליות אפשריות של שינויים בתעריפי הארנונה.

4. בפברואר 1992 מינה שר הפנים ועדה ציבורית בראשות פרופ' יצחק סוארי לקביעת קריטריונים להקצאת מענק לאיזון לרשויות המקומיות (להלן - ועדת סוארי). בדוח שהגישה באוגוסט 1993 המליצה הוועדה, בין היתר, על הקטנת המעורבות הפרטנית של הממשלה, שאמורה להתמקד בקביעת מסגרות לפעולת הרשות המקומית, והגברת האוטונומיה של השלטון המקומי. לצורך כך המליצה הוועדה על מתן יתר חופש לשלטון המקומי בקביעת רמת ההכנסה, רמת ההוצאה והרכב התקציב במסגרת שתקבע. הוועדה קבעה עקרונות לחישוב המענק הכללי לאיזון בהתאם למצב החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. עקרון זה מבטא שאיפה לצדק חברתי לפיו: לצורך מתן רמת שירותים מזערית לתושבים - ככל רשות מקומית חלשה יותר היא, תגבה פחות ארנונה ותקבל מענק לאיזון בסכום גדול יותר, וכן להפך. לפי המלצת ועדת סוארי, לצורך חישוב המענק לאיזון יש להתחשב במצב החברתי-כלכלי הן בחישוב ההוצאה והן בחישוב ההכנסה. הוועדה הניחה, כי לא תהיה מגבלה מינהלית על גובה הארנונה, וכי ככל שהמצב הכלכלי של תושבי רשות מקומית פחות טוב תהיה הכנסתה מארנונה למגורים לצורך חישוב המענק לאיזון נמוכה יותר. רק לעניין ארנונה לעסקים המליצה הוועדה להטיל מגבלות לשינויה. ב-31.8.93 אישרה הממשלה את העקרונות וההמלצות של ועדת סוארי והטילה על שר הפנים ליישמן. בין השאר החליטה הממשלה: "להטיל על שר הפנים ושר האוצר להכין בדחיפות הצעה לתיקוני חקיקה נדרשים לאור המלצת ועדת סוארי". בכך הפכה המטרה של ביטול הקפאת הארנונה וחישוב המענק לאיזון לפי העקרונות המפורטים לעיל למדיניות ממשלתית מוגדרת, שלאורה צריכים משרד הפנים ומשרד האוצר לפעול.

5. בחודשים מאי-ספטמבר 2000, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את מימוש המדיניות הממשלתית, כפי שבאה לידי ביטוי בקביעת תעריפי ארנונה למגורים ובמתן אישורים להעלאה

חריגה ולשינוי סיווג של נכסים. משרד מבקר המדינה בדק - בכל העריות והמועצות המקומיות במגזר היהודי - בייחוד את הקשר בין חיובי הארנונה לבין הרמה החברתית-כלכלית של היישוב; את אופן התפלגות תעריפי הארנונה בין רשויות מקומיות; ואת הקשר בין הארנונה לבין המענק לאיזון. הביקורת נעשתה באגף לכספים ותקציבים שבמשרד הפנים (להלן - המשרד). בירורי השלמה נעשו אצל החשב הכללי שבמשרד האוצר.

הקפאת תעריפי ארנונה

1. בראשיתה של כל שנת כספים מוטלת ארנונה בידי הרשויות המקומיות על פי צווים של מועצת הרשות. עד שנת 1992 הוטלה הארנונה הכללית בידי הרשות המקומית מכוח חיקוקי השלטון המקומי (פקודת העריות, פקודת המועצות המקומיות, צו המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות). כאמור, ב-1985 הוקפאו תעריפי הארנונה והם עודכנו בשיעורים שנקבעו בידי שר הפנים ושר האוצר מדי שנה. בשנת 1993 נחקק חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים 1992). מאותה שנה מוטלת הארנונה בידי הרשויות המקומיות מכוח חוק זה, אשר שימר את המנגנון שמנע את העלאת הארנונה בידי הרשויות המקומיות. יוצא אפוא, שהמנגנון שימר גם את העיוותים בתעריפי הארנונה, אם היו.

תפקידו של המשרד להבטיח שהרשות המקומית תספק לתושבים רמת שירותים מזערית לפחות. בדרך כלל, אין ההכנסות מארנונה מכסות את עלות השירותים המזערית; לכן מעביר המשרד לרשויות מקומיות רבות מדי שנה מענק לאיזון, שהוא ההפרש בין כלל הכנסותיה של הרשות המקומית לבין כלל הוצאותיה המאושרות. המענק לאיזון הוקצה¹ בהתאם להמלצות ועדת סוארי, על פי קריטריונים שהביאו בחשבון, בין היתר, את מספר התושבים ברשות, את מצבה החברתי-כלכלי, ואת אזורי העדיפות הלאומית.

2. לפי המלצות ועדת סוארי, המענק לאיזון יחושב כהפרש שבין הכנסה נורמטיבית, המתוקנת לפי הרמה החברתית-כלכלית, לבין הוצאה נורמטיבית - הוצאה שלדעת הוועדה על כל רשות להוציא כדי לספק לתושביה רמת שירותים מזערית לפחות. כדי לחשב את ההכנסה הנורמטיבית, המליצה ועדת סוארי כי ההכנסות יחושבו בכל רשות על פי תעריפי ארנונה מרביים ואחידים למ"ר, לפי סוג הנכס, ואף פירטה בדוח שלה את התעריפים המרביים לכל סוג נכס - תעריפים אלה יתוקנו ויופחתו, לכל רשות מקומית, לפי הרמה החברתית-כלכלית שלה. משמעות ההחלטה להתחשב בחישוב המענק בהכנסה נורמטיבית במקום ההכנסה בפועל היא, שניתן לרשויות תמריץ להגדיל את גביית הארנונה, שכן הדבר היה מגדיל את הכנסותיה, ולא בא על חשבון המענק לאיזון. מובן שתמריץ זה מותנה בהתממשות הנחת הוועדה, שהקפאת שיעורי הארנונה תבטל ולא תהיה מגבלה על גובה הארנונה למגורים, למעט מגבלה הנובעת ממצבם החברתי-כלכלי של תושבי הרשות; מגבלות ייקבעו רק על ארנונה לעסקים.

אם כך, לביצוע החלטת הממשלה מאוגוסט 1993, שהורתה לשר הפנים ליישם את החלטות ועדת סוארי, היה על המשרד לפעול לביטול ההסדרים הנוגעים להקפאת הארנונה. אולם המשרד לא פעל לביטול ההסדרים. הסטגנציה שנוצרה לא היתה תוצאה של החלטת מדיניות שקדמה לה עבודת מטה כלשהי.

1 אשר ליישום המלצות ועדת סוארי ראו דוח שנתי 200 של מבקר המדינה, עמ' 498. בעקבות דוח מבקר המדינה מינה שר הפנים מר נתן שרנסקי - ב-21.2.2000 - ועדה ציבורית חדשה לבחינת הקריטריונים להקצאת המענק לאיזון. עד סוף שנת 2000 הוועדה טרם סיימה את עבודתה.

המשרד חישב את המענק לאיזון לפי תעריף הארנונה המוקפא, הממוצע בכל רמה חברתית-כלכלית, מתוקן לפי מפתחות שהמשרד קבע.

3. משרד מבקר המדינה ניתח את נתוני הארנונה לשנת 1999 מתוך קובץ חיובי ארנונה של המשרד, המרכז את הדוחות הכספיים הרבעוניים של הרשויות המקומיות, מהם דוחות כספיים מבוקרים (להלן - ארנונה בפועל); מתוך קובץ נתוני המענק לאיזון של המשרד (להלן - המודל); ומתוך סקר תעריפי ארנונה של "החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ".

בניתוח² הנתונים נבדק הקשר בין הארנונה לבין הרמה החברתית-כלכלית של הרשויות המקומיות, לפי מדדים אלה: תעריפי הארנונה, חיובי הארנונה, והשפעתה של הקפאת הארנונה על המענק לאיזון.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה דירגה³ את הרשויות המקומיות, לפי חוזקן החברתית-כלכלי ל-10 רמות, בסדר עולה (להלן - הרמה החברתית-כלכלית).

1. מניתוח תעריפי הארנונה למ"ר (ראו תרשים 1 להלן)⁴ עולה, שאין מתאם בין תעריף הארנונה לבין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות:

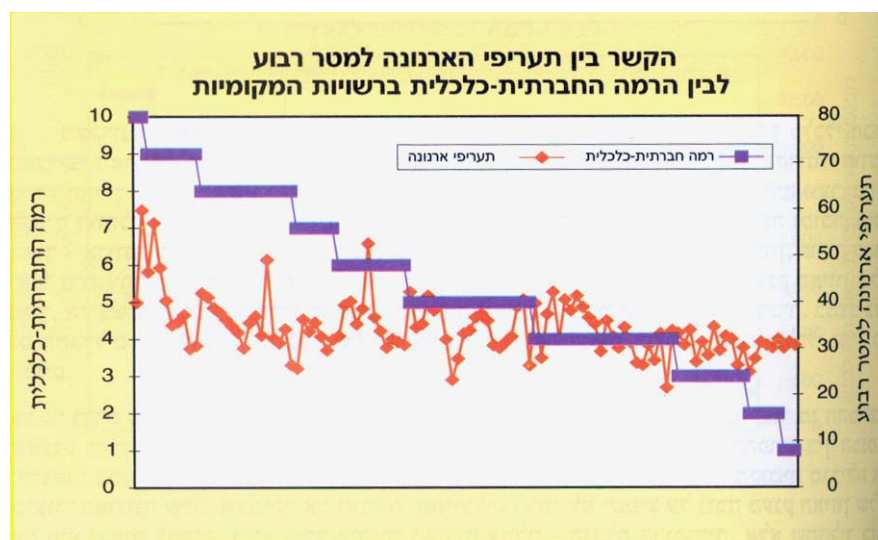
(א) בכל אחת מהרמות החברתיות-כלכליות 3-9 ישנן רשויות מקומיות שתעריפיהן נמוכים או שווים לתעריפים של הרשויות המקומיות שברמה 1. כלומר, תושבי הרשויות המקומיות שהרמה החברתית-כלכלית שלהן בינונית-נמוכה (3-5) עד לרמה גבוהה (6-8), ולעתים אף גבוהה מאד (9), יחסית לתושבי רשויות מקומיות ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר, משלמים ארנונה כמו תושבי הרשויות המקומיות ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר. כך, למשל, התעריף בשדרות, אור עקיבא ואופקים (רמה 1) גבוה או שווה לתעריף באשקלון (רמה 3) ביקנעם עלית (רמה 4) בגן יבנה (רמה 5) בתל מונד (רמה 6) במזכרת בתיה (רמה 7) בשבי ציון (רמה 8) וכנרת (רמה 9).

- 2 נערכו ניתוחי נתונים בהיבטים אלה (כל הנתונים נעשו לגבי רשויות מקומיות המקבלות מענק לאיזון):
- א. הקשר בין תעריף הארנונה למ"ר ובין המצב החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. בשל ההבדלים בין תעריפים באזורי חיוב שונים באותה רשות מקומית הובאו בחשבון, לצורך הניתוח, לא רק התעריף הממוצע אלא גם תעריפי מינימום ומקסימום.
 - ב. הקשר בין חיובי הארנונה לנפש ובין המצב החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. הניתוח נערך בנפרד עבור הארנונה למגורים (לנפש) והארנונה מכל סוגי הנכסים (לנפש).
 - ג. הקשר בין הנתונים המשמשים לחישוב המענק לאיזון, (הוצאות לנפש; הכנסות לנפש מארנונה מכל הסוגים; ס"ה ההכנסות לנפש) ובין המצב החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.
 - ד. הקשר בין הנתונים המשמשים לחישוב המענק לאיזון (ההוצאות לנפש; ההכנסות לנפש מארנונה מכל הסוגים) ובין גודל האוכלוסייה.
 - ה. הקשר בין חיובי הארנונה לנפש מכל סוגי הנכסים ובין הארנונה לנפש מכל סוגי הנכסים לצורך חישוב המענק לאיזון.
 - ו. נבנה מודל, שהוא היחס בין חיובי ארנונה לכל סוגי הנכסים ובין הארנונה מכל סוגי הנכסים המשמשת לחישוב המענק לאיזון. נבדק הקשר בין מדד היחס הזה ובין המצב החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.
- 3 דוח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: אפיון הרשויות המקומיות ודרוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה, 1997, פרסום מס' 1039, שעל פיו חישב המשרד את הנתונים.
- 4 בכל התרשימים שיוצגו להלן כל נקודה על הגרף מציינת רשות מקומית אחת; בחלק מהתרשימים שולבו הגרפים לשם המחשה בלבד.

(ב) יש הבדלים גדולים בתעריפים בין רשויות מקומיות באותה רמה חברתית-כלכלית, ולפעמים גם כאלה שיש בהן אותו מספר אוכלוסין, כמו למשל רמות השבים (1,012 תושבים ותעריף של 57 ש"ח למ"ר) לעומת הר אדר (1,432 תושבים ותעריף של 35 ש"ח למ"ר). כמו כן, יש רשויות מקומיות ברמות חברתיות-כלכליות בינוניות-גבוהות שהתעריף שלהן גבוה במיוחד: אילת (רמה 6), מודיעין (רמה 8), רמות השבים (רמה 9), זאת לעומת רשויות מקומיות באותן הרמות שתעריפיהן נמוכים במיוחד: מזכרת בתיה (רמה 7) שבי ציון (רמה 8) אלקנה וכנרת (רמה 9).

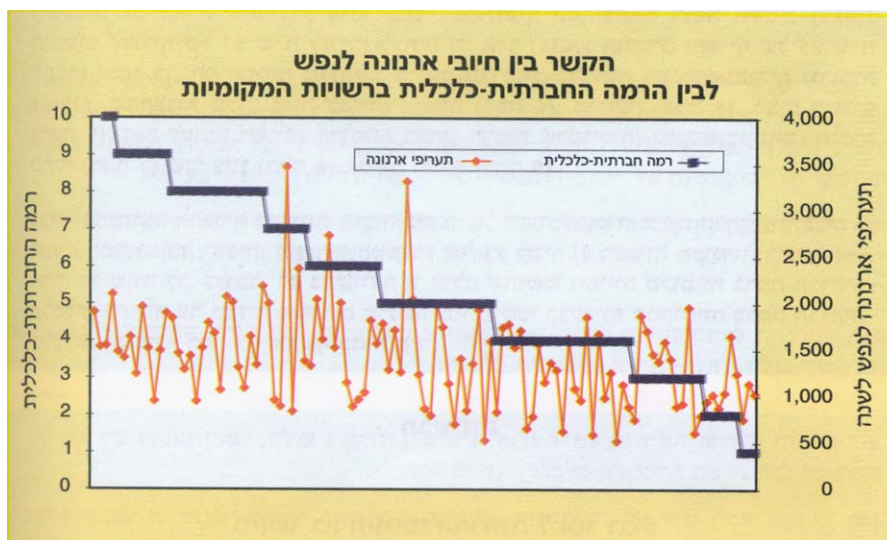
(ג) בהשוואה לתעריף הארנונה הגבוה ביותר של רשות מקומית ברמה חברתית-כלכלית 3, שהיא רמה נמוכה יחסית, התעריף הממוצע של 51 מבין 81 רשויות מקומיות ברמות 4-8, נמוך או שווה לו. כלומר, גם בהשוואה זו עולה שתושבי רשויות מקומיות ברמה חברתית-כלכלית בינונית עד גבוהה משלמים ארנונה כמו תושבי הרשויות המקומיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה - רמה 3 - או אף פחות מזה.

תרשים 1



2. גם מניתוח נוסף של חיובי הארנונה למגורים - בחישוב לנפש (ראו תרשים 2 להלן), עולה, שאין מתאם בין חיובי הארנונה למגורים לנפש לבין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית; וגם בתוך כל רמה חברתית כלכלית יש הבדלים גדולים בחיובי הארנונה למגורים לנפש. כלומר, בחישוב לנפש - חיובי הארנונה למגורים של רשויות מקומיות ברמות כלכליות-חברתיות נמוכות יחסית, שווים ולעתים גבוהים מאלה של רשויות מקומיות שרמתן החברתית-כלכלית גבוהה יותר ופעמים גבוהה מאוד. גם בחישוב כלל חיובי הארנונה לנפש (מגורים ושימושים אחרים) עולה, שאין מתאם בינם לבין הרמה החברתית-כלכלית של היישוב.

תרשים 2



3. מעקרוונות ועדת סוארי עולה, כי למענק האיוון תפקיד חשוב ביצירת היגיון כלכלי-חברתי בתעריפי הארנונה, המבטא צדק חברתי, ולפיו החזק משלם יותר והחלש פחות. עקרוונות הוועדה היתוו תהליך שנועד להשיג יעד זה. לפי תפיסת היסוד של הוועדה, אילו יושמה, היה נוצר, במשך השנים התהליך הזה: רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך היו גובות ארנונה נמוכה, (סביר מאוד - ארנונה מזערית), אך היו מאזנות את מקורותיהן מול צורכיהן ממענק האיוון, שהיה באופן יחסי גבוה יותר; ואילו רשויות מקומיות שדירוגן החברתי-כלכלי איתן, ואשר מענק האיוון שלהן נמוך, היו נאלצות לגבות מתושביהן ארנונה גבוהה יותר, עד לגבולות הארנונה המרבית. במצב כזה, גם ההבדלים בין תעריפי הארנונה של רשויות מקומיות שנמצאות בדירוג חברתי-כלכלי זהה, היו קטנים.

על-פי ועדת סוארי, התמריץ לרשויות למצות את פוטנציאל הכנסותיהן מארנונה נגזר מן ההמלצה, שמענק האיוון, המבטא הפרש בין הכנסות להוצאות, לא יחושב על בסיס ההפרש בין הכנסות והוצאות **בפועל**, אלא על בסיס הכנסות והוצאות **נורמטיביות**. כך, שאם רשות מקומית מגדילה את שיעורי הארנונה שלה, מעמיקה את הגבייה ומתייעלת, הדבר לא ישפיע על גובה מענק האיוון שלה, אם היא זכאית למענק, והיא תוכל ליהנות מפירות עמלה - הגדלת הכנסותיה. אלא שתהליך כזה, שבו תעריפי הארנונה מתייצבים על שיעורים התואמים פחות או יותר את מצבה של הרשות, מותנה בהתקיימותם של שני תנאים מרכזיים: האחד, כי יהיה מתאם חזק בין ההכנסות הנורמטיביות, המובאות בחשבון לצורך חישוב מענק האיוון, ובין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות; והשני, כי הרשות אכן תוכל להעלות את תעריפי הארנונה.

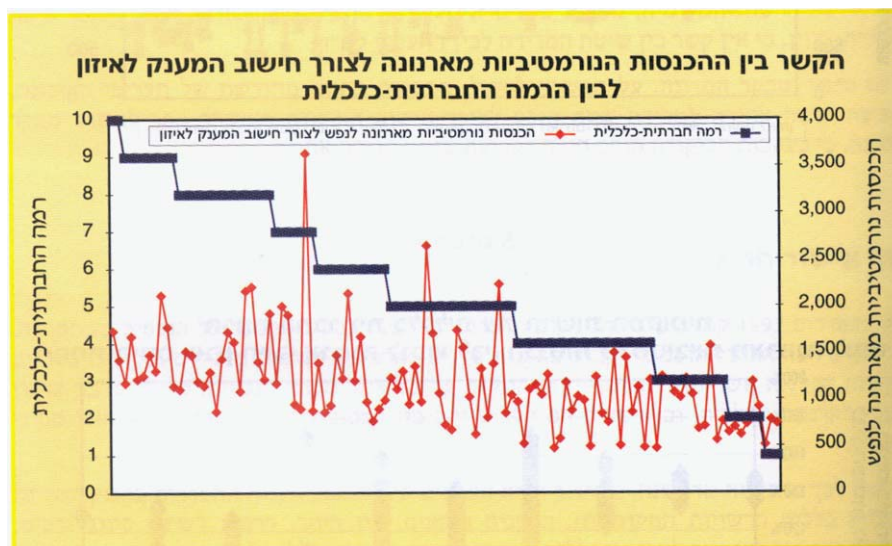
נמצא, כי תנאים אלה לא נתקיימו במלואם. לעניין המתאם שבין ההכנסות הנורמטיביות שהמשרד הביא בחשבון לצורך חישוב מענק האיוון, ובין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית, לא נמצא מתאם חזק בין שני משתנים אלה⁵ (ראו תרשים 3 להלן). לעניין התנאי השני, הקפאת תעריפי הארנונה נשמרה, כאמור, גם לאחר שנת 1993. אמנם, רשויות מקומיות העלו את תעריפי הארנונה,

5 לעניין זה, ראו גם דוח מבקר המדינה 50, הערת שוליים 1 דלעיל.

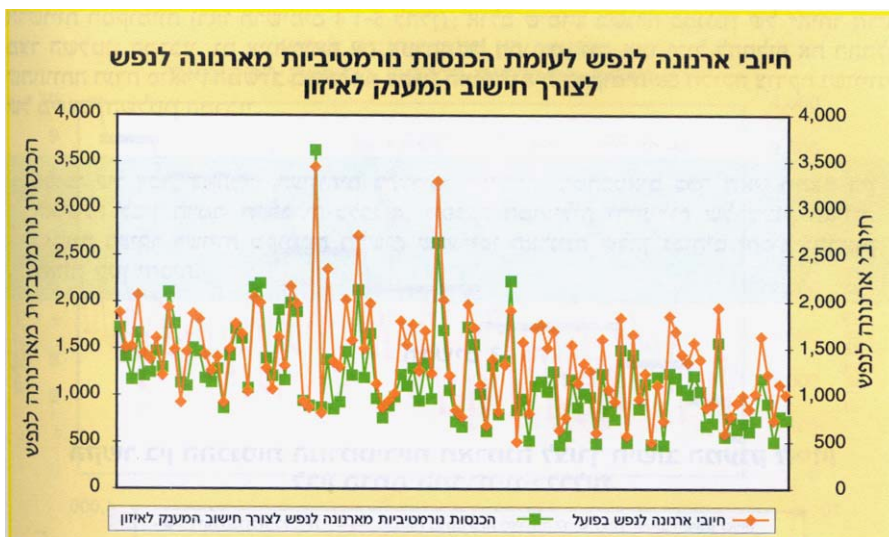
לאחר שביקשו, וקיבלו, היתרים חריגים מאת השרים לעשות כן, וכך נוצרו הפרשים לטובת הרשויות המקומיות בין ההכנסות הנורמטיביות ששימשו לחישוב המענק ובין החיובים שהטילו הרשויות המקומיות (ראו תרשימים 4 ו-5 להלן); אולם שימוש בשגרה במנגנון של "היתר חריג" מצד השלטון המרכזי, גם אינו תואם את מטרתו של המנגנון, וגם אינו יכול להחליף את התהליך שהתוותה ועדת סוארי, המשלב בתוכו את עקרון האוטונומיה המקומית עם חלוקה צודקת ושוויונית של משאבי השלטון המרכזי.

בסופו של דבר, נשתמרו העיוותים בתעריפי הארנונה, המתבטאים בכך שאין מתאם בין הארנונה לבין הרמה החברתית-כלכלית, ונפגעת המועילות והיעילות של מענק האיזון. נפגעות בעיקר רשויות מקומיות חלשות שתעריפי הארנונה שלהן גבוהים יחסית והמענק לאיזון קטן יחסית.

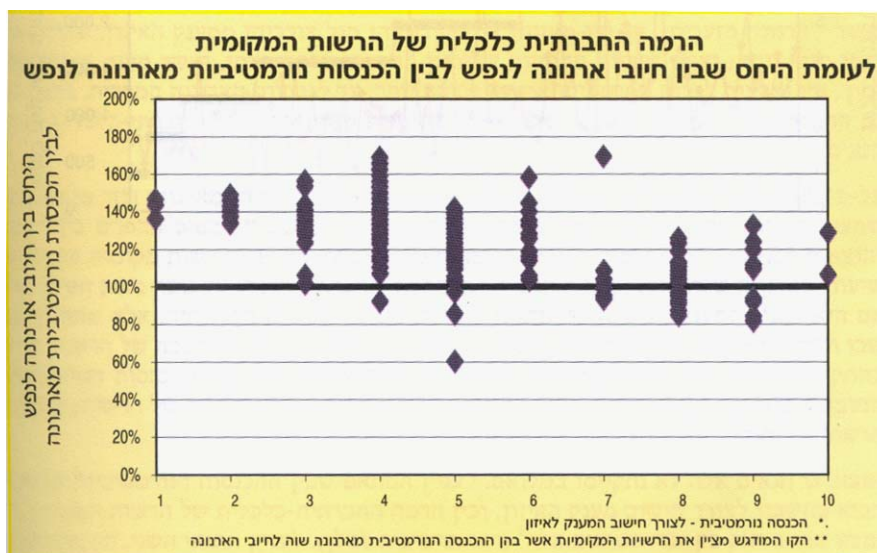
תרשים 3



תרשים 4



תרשים 5



חישוב השטח לקביעת הארנונה

לפי חוק ההסדרים 1992, הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, שימוש ומיקומו. 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 כאמור. בפועל, נהוגות שלוש שיטות עיקריות לחישוב הארנונה: שטח ברוטו ברוטו⁶, שטח ברוטו⁷ ושטח נטו⁸. לפי סקר תעריפי ארנונה לשנת 1999 של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ, ב-157 מבין 211 רשויות מקומיות שנכללו בסקר, החישוב נעשה לפי שיטת ברוטו ברוטו; ב-16 רשויות מקומיות - לפי שיטת ברוטו; ב-17 רשויות מקומיות לפי שיטת נטו; וב-21 רשויות מקומיות לא הוגדרה יחידת שטח לחישוב בצווי הארנונה.

בשל שיטות המדידה השונות, קשה לתושבים להשוות בין חיובי הארנונה ביישובם לבין חיובי ארנונה ביישובים אחרים, ואין שקיפות בעניין זה כלפי תושבי הרשות. יתרה מזאת, שיטת המדידה משפיעה על גובה הארנונה המוטלת על התושב, שכן חישוב סכום הארנונה הוא מכפלה של התעריף למ"ר ושטח הנכס החייב במס. כיוון ששטח הנכס החייב בארנונה תלוי בשיטת המדידה שבה נהגת הרשות המקומית, נוצרים פערים של עשרות אחוזים בין רשות לרשות מעצם שיטת המדידה. יצוין, כי אין קשר בין שיטת המדידה לבין התעריף למ"ר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול, במסגרת בחינה מחודשת של תעריפי הארנונה, לקביעת שיטה אחידה למדידת שטח הנכס לצורך חישוב הארנונה. המשרד מסר למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת תוקם ועדה לקביעת שיטת מדידה אחידה.

מתן אישור חריג

חוק ההסדרים 1992 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 אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים, כללים בדבר עדכון סכומי הארנונה הכללית, וכן רשאים הם לקבוע יחס בין הסכומים אשר יוטלו על כל אחד מסוגי הנכסים.

בהתאם לכך מותקנות מדי שנה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות). בתקנות נקבעים, בין היתר, דרכים לשינוי סיווג נכסים, סכומים מזעריים ומרביים לארנונה כללית, שיעור ההנחה המרבי, כללים לקביעת שיעור עדכונה של ארנונה כללית ופרוצדורה לקבלת אישור חריג להעלאה או שינוי סיווג החורגים מן המותר על פי הכללים שבתקנות. לאישור חריג נדרש אישורם של שר הפנים ושר האוצר.

סיווג נכס או שינוי סיווג משפיע על גובה הארנונה, שכן תעריפי הארנונה נקבעים לפי סוג הנכסים. בחוק הארנונה הכללית (סייג להעלאה בשנת הכספים 1988), התשמ"ח-1988, בחוק ההסדרים

6 ברוטו ברוטו - כל השטח המקורה לרבות קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה ומחסן המשמש את הבניין או המקלט.

7 ברוטו - שטח הפנים של הדירה כולל חדרי מגורים, פרוזדורים, אולם כניסה, מרפסות מקורות, חדרי שירות ובנייני עזר, קירות פנימיים, מרפסות ושטחים מקורים, לא כולל קירות חיצוניים ושטחים משותפים (מקלט, חניה, חדר כניסה, חדר מדרגות ומבני עזר).

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

במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשמ"ט-1989, בחוק הארנונה הכללית (סיגים להעלאה בשנת הכספים 1990), התש"ן-1990, ובתקנות שהותקנו לפי חוקי ההסדרים מדי שנה נקבע, כי אין לעקוף את האיסור החל על העלאת שיעורי הארנונה על ידי שינוי סיווג של נכס. סיווג נכס או תת סיווג לא ייעשה, אלא באישור שר הפנים ושר האוצר. כלומר, כדי למנוע עקיפת האיסור של העלאת הארנונה באמצעות שינוי סיווג נקבעה מערכת חקיקתית שנועדה להבטיח, כי השלטון המרכזי יקבע לא רק את סכומי הארנונה המרביים אלא גם יאשר את שינוי הסיווג של הנכסים ברשות.

1. מדי שנה, מאז 1997, קבע המשרד "קריטריונים, בבחינת קווים מנחים", לצורך הפעלת שיקול דעת השרים לאישור בקשות חריגות לשינוי תעריפי ארנונה (להלן - הקריטריונים) ולשינוי סיווגים ותת סיווגים של נכסים. כן קבע המשרד נוהל הגשת בקשה לשינוי סיווג/תת-סיווג או העלאה חריגה (להלן - הנוהל). הנוהל מופץ בחוזר המנהל הכללי של המשרד לראשי הרשויות המקומיות, אולם אין מצרפים אליו את הקריטריונים. יתרה מזאת, המשרד אינו מפרסם בציבור את הנוהל ואת הקריטריונים, כדי להביאם לידיעת תושבי הרשות.

2. בביקורת הועלה, כי בשנת 1999 ביקשו 65 רשויות מקומיות, שהן יותר ממחצית מבין 112 שנבדקו, בקשות לשינוי בתעריפי הארנונה (שינוי סיווג, העלאה/הפחתה), מהן אושרו 55 בקשות. שאר הבקשות, ברובן, לא אושרו מסיבות פרוצדורליות, כגון הגשה באיחור או הגשה שלא בהתאם לטפסים שנקבעו בנוהל. מרבית האישורים ניתנו להעלאה חריגה, לשינוי סיווג, או להעלאה חריגה וגם לשינוי סיווג, חמישה אישורים ניתנו להפחתה. בקשות רבות היו במסגרת תכנית הבראה, או לשם הטלת ארנונה על שכונות חדשות.

מהאמור לעיל עולה, שהיקף הבקשות המאושרות, כהיתר חריג, הופך את החריג לכלל ואינו תואם את מטרת החקיקה לאפשר העלאה חריגה שלא כדבר שבשגרה. היתרים חריגים מרובים משמעותם שינוי ההחלטה הכללית בדבר שיעור הארנונה שקובעים השרים, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לאחר שהובאו בחשבון מכלול הנימוקים לכך.

עם זאת, ייתכן שמצב שבו נדרש אישור חריג לארנונה ברשויות רבות מאוד מעיד על הצורך לבחון מחדש את השיטה לקביעת תעריפי הארנונה, ולשקול את האפשרות שהפיקוח של השלטון המרכזי ייעשה לאו דווקא באמצעות עדכון תעריפים שהוקפאו לפני יותר מ-15 שנה.

אשר על כן, ראוי שהמשרד יבחן מחדש את שיטת הארנונה ושיעוריה, את הקשר בינה לבין מדדים חברתיים-כלכליים ומדדים אחרים כגון עלויות חינוך ורווחה, ויפעל לתיקון כולל, שיטתי ופרוגרסיבי לכל הרשויות המקומיות במקום לאשר תיקונים באופן אקראי ורק לרשויות המגישות בקשה לכך.

3. בשנת 2000 נתנו שר הפנים ושר האוצר אישור חריג לבקשה לשינוי סיווג ולהעלאה תעריפי הארנונה של עיריית תל אביב-יפו. ניתן אישור לשינויים רבים של סיווגים וכן להעלאה של 10% לכל הנכסים ו-25% לתחנות דלק. כן ניתן אישור מראש להעלאה של 10% מעל התעריף המותר, בשנים שיבואו, ו-25% לתחנות דלק. מתן האישור החריג להעלאה עתידית נועד להגביל את שיעור ההעלאה לגבי נכסים שסיווגם שונה, בשנים הבאות. הסיווג החדש, ללא הגבלה, עלול להעלות את התעריפים בשיעור של עשרות אחוזים לעומת התעריפים הקודמים.

במקרה זה נעשה שימוש בפרוצדורה לאישור חריג לשם העלאה כוללת בתעריפי הארנונה ברשות, חלקה באמצעות שינוי סיווג. יתרה מכך, ניתן אישור חריג עתידי, אף בלי שהשרים יודעים מה יהיה שיעור ההעלאה הכללי המותר בשנים הבאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסדרה של נושא קביעת הארנונה בכללותו ממילא תיתר את הצורך בנקיטת אמצעים עקיפים לאישור הסדרי ארנונה לרשויות המקומיות שתקינותם מוטלת בספק.

4. בתיקון לחוק ההסדרים 1992, שתוקפו מיום 1.1.99 נאמר, כי רשות מקומית תקבע את סכומי הארנונה לכל שנת כספים, בהתאם לנוסחה שיקבעו בתקנות ובאופן שבכל שנה יעודכנו סכומי הארנונה בהתאם לנוסחה שיקבעו השרים בתקנות, ואשר תביא בחשבון מקדם התייעלות. כן נקבע בתיקון, כי בתקנות כאמור, יכול שייקבע כי רשות מקומית רשאית להעלות את סכומי הארנונה הכללית, דרך כלל או לסוג נכסים, בשיעור גבוה מן האמור, ובלבד שהעלאת ארנונה בכל נכס שאינו מבנה מגורים תותנה בהעלאת ארנונה בשל נכס מסוג מבנה מגורים, בהתאם לנוסחה שתיקבע בתקנות. מטרת התיקון היתה לעודד את הרשויות המקומיות להתייעל ולהגביר את האוטונומיה שלהן. השרים לא קבעו בשנת 1999 נוסחאות כאמור, וממילא לא התקינו תקנות המאפשרות קביעה עצמאית של הארנונה. בתיקון משנת 2000 לחוק ההסדרים 1992, לא נכלל הסעיף הדן בנוסחאות ההתייעלות. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי לשקול, במסגרת הבחינה הכוללת של אופן קביעת הארנונה, גם דרכים אלה שיש בהן כדי לגרום להתייעלות וליתר אוטונומיה של השלטון המקומי.

פטור מתשלום ארנונה

בפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן - פקודת הפיטורין), נקבע בסעיף 3 פטור מלא מתשלום ארנונה לסוגי נכסים המוחזקים בידי המדינה, ובסעיפים 4 ו-5, בתנאים הקבועים בפקודה, פטור למוסדות אחרים, מוסדות דת, מוסדות צדקה, מוסדות חינוך, בתי חולים, הסוכנות היהודית, ועוד. בתיקון מ-1995 לפקודה נקבע פטור חלקי לנכסי המדינה בשיעורים שונים לפי סוגי הנכסים (התיקון אינו חל בירושלים וברשויות שהוכרוזו בידי שר הפנים כערי עולים).

1. יצוין, שעד 1995, מועד תיקון פקודת הפיטורין, שילמה המדינה, על פי חוקי עזר שנחקקו ברשויות מקומיות, ארנונה בשיעור של שליש מהסכום שהיה מוטל עליה לשלם אלמלא הפטור. הרשויות המקומיות נימקו את החיוב בכך שהוא דרוש לכיסוי שירותים שהן נתנו למוסדות המדינה. גם מוסדות אחרים הפטורים על פי פקודת הפיטורין חויבו בחוקי עזר לשלם תשלומים שונים בנימוק זה. זאת, אף שבהנחיה של פרקליטות המדינה ממארכ 1992 נקבע, "שחובת משרדי הממשלה לשלם בעד שירותים שהם מקבלים, שאין להם קשר לעלות השירות, היא למעשה תשלום ארנונה שאיננה חוקית". המשרד הודיע לראשי הרשויות המקומיות, במארכ 1992, כי אין לחייב בעלי נכסים או מחזיקי נכסים, הפטורים על פי דין, מתשלום שליש מסכום הארנונה שהיו חייבים לשלם, אלמלא הפטור. בית המשפט העליון קבע⁹, כי המדינה לא היתה מחויבת באותו מועד בתשלום אגרת פינוי אשפה לפי חוק העזר של עיריית חיפה.

2. בהחלטת ממשלה מ-1997 הוחלט לתקן את פקודת הפיטורין 1938, באופן שהמוסדות הפטורים יחויבו באופן הדרגתי בתשלום ארנונה. לצורך כך יוקם צוות בראשות מנכ"ל המשרד ובהשתתפות נציגים ממשרד האוצר, ממשרד הבריאות וממרכז השלטון המקומי; הצוות יגיש לממשלה המלצות לקראת דיוני תקציב 1998. החלטה זו לא בוצעה. כתוצאה מכך, במשך עשרות שנים נהנים עשרות מוסדות מפטורים מארנונה, בלי שנבחן אם יש נימוקים כלכליים וחברתיים המצדיקים מתן פטורים אלה, ואם כן - באיזה שיעור ואופן ראוי להעניקם. דוגמה לפגיעה בהכנסות של רשות מקומית מארנונה היא ירושלים, שיש בה מוסדות רבים המוחזקים בידי המדינה, בהם משרדי ממשלה; ומוסדות אחרים, בהם האוניברסיטה העברית, מוזיאון ישראל, מוסדות לאומיים - הסוכנות וההסתדרות הציונית, מוסדות דת רבים מאוד, מכוני מחקר והוראה, ועוד. מוסדות אלו

נהנים מתמיכה, באמצעות פטור מלא או חלקי מתשלום ארנונה, והנטל נופל על יתר תושבי העיר ועל כלל הציבור שתומך באמצעות תקציב המדינה בעיר ירושלים. אפשר שמיצוי ריאלי של הכנסות מארנונה היה מפחית את הנטל מתקציב המדינה ומביא להגברת העצמאות של העיר, ולתמחור כלכלי יותר של מוסדות אלה.

באוקטובר 1999 החליטה הממשלה שוב להטיל על שר האוצר, בתיאום עם שר הפנים, להגיש תיקון לפקודת הפיטורין במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2000, כדי לאפשר גביית תשלומים ממי שפטור מארנונה באופן מלא או חלקי; זאת כדי למנוע פגיעה קשה בהכנסות של הרשויות המקומיות. החלטת הממשלה באה בעקבות החלטת בית המשפט המחוזי בתל אביב¹⁰, מספטמבר 1999, לבטל את חיוביה באגרה, על פי חוק עזר של עיריית תל אביב-יפו, של מכללה שהיתה זכאית לפטור מארנונה על פי פקודת הפיטורין; בית המשפט קבע, כי הדרך הנכונה לתקן את הראוי תיקון - חיובה של המבקשת בתשלום ארנונה כללית לצורך מימון השירותים הנאותים - היא על דרך חקיקה ראשית על ידי הכנסת ולא על ידי חקיקת משנה עוקפת ו"סותרת".

ואכן, בחוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2000), התש"ס-2000, נקבע, כי על אף הסעיפים בפקודת הפיטורין אשר מעניקים פטורים לנכסים שאינם נכסי המדינה - רשאים שר הפנים ושר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע כללים שלפיהם תוטל ארנונה כללית בשל הנכסים האלה.

בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית בשל נכסים פטורים לשנת 2000), התש"ס-2000, שהותקנו בספטמבר 2000, נקבע כי שיעור הארנונה הכללית לנכסים שאינם נכסי המדינה יהיה 5% מן התעריף הנמוך ביותר ברשות המקומית, אולם אם היה ברשות המקומית סיווג מתאים או סיווג דומה לנכסים הפטורים, תשולם ארנונה כללית בשיעור 1% מן הארנונה הכללית שהיתה משולמת אלמלא הפטור. על נכסים שלגביהם שולמה ארנונה, ישולם הסכום ששולם בפועל לרשות המקומית באחת מן השנים 1997, 1998 או 1999, לפי הגבוה, בתוספת שיעורי העדכון שנקבעו מדי שנה, בתקנות לפי פרק ב' לחוק ההסדרים. תוקפן של התקנות לשנת 2000 בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההסדר הקבוע בתקנות הוא הסדר זמני בלבד ואינו בגדר הסדר מקיף שמטרתו הסדרת גביית הארנונה ממי שפטור בפקודת הפיטורין. כמו כן, יש בתקנות אפליה לרעה של מוסדות ששילמו בעבר ארנונה למרות הפטור הקבוע בחוק, לעומת מוסדות שלא שילמו ארנונה בעבר.

3. לפי סעיף 5(י) לפקודת הפיטורין, כל רכוש ש"מוסד מתנדב לשירות הציבור" משתמש בו אך ורק לשירות הציבור, בתנאי שאותו מוסד יתאשר על ידי שר הפנים, יהיה פטור מתשלום ארנונה. המשרד העניק במשך עשרות שנים אישורים למוסדות מתנדבים, בלי שקבע קריטריונים להענקתם.

רק בפברואר 1999, בעקבות עתירה לבג"ץ¹¹ קבע המשרד נוהל בקשה לקבלת פטור מארנונה למוסד מתנדב לשירות הציבור וכן קריטריונים לאישור מוסד מתנדב. הקריטריונים והנוהל נקבעו בחוזר מנכ"ל של המשרד (מס/2/99) המופץ לראשי הרשויות המקומיות, אך אלה לא הובאו לידיעת הציבור ובייחוד לידיעת מוסדות העשויים לעמוד בתנאי הפטור.

10 ה"פ (ת"א) 346/99 המכללה לחינוך סמינר הקיבוצים נ' עיריית תל אביב.
11 בינואר 1999 הגישה עיריית רחובות עתירה (בג"ץ 26/99 עיריית רחובות נ' שר הפנים ואח') לביטול האישורים שהוענקו על פי הפקודה למכון וייצמן למדע, לאוניברסיטה העברית בירושלים, ולקופת חולים של ההסתדרות הכללית, בגין נכסים המצויים בתחומה. באפריל 2000 הגישה עיריית פתח תקווה עתירה (בג"ץ 2606/00 עיריית פתח תקווה נ' שר הפנים ואח') לביטול פטורים לבתי החולים המצויים בתחומה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד ביחד עם משרד האוצר לבחון, אם אין מקום להתייחס למתן פטורים מתשלום ארנונה כאל הענקת תמיכה במוסד ציבור כמשמעותו בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב - התשמ"ה-1985, ולנהוג בהם בהתאם. התמיכה במוסדות, אם יש בה צורך, מן הראוי שתיעשה תוך בחינת השיקולים הרלוונטיים לכל סוג של מוסד - דת, רווחה, בריאות, תרבות, חינוך וכיו"ב, ועל ידי גופים המופקדים על אותם תחומים, בראייה מערכתית כוללת של כלל הסיוע מכספי הציבור לכל מוסד ומוסד¹².

נכסים בשטחים חסרי שיוך מוניציפלי (שטחים גליליים)

1. הנטייה הרווחת בישראל היתה, שלא לשייך לרשות מקומית כלשהי מתקנים הנחשבים לכלל ארציים באופיים והנתונים בבעלות הממשלה או בבעלות רשויות וחברות ממשלתיות, כגון נמלים, נמלי תעופה, מתקנים צבאיים, ומתקנים ומוסדות אחרים (להלן - המתקנים). השארתם בשטח ללא שיוך מוניציפלי נועדה להבטיח שאינטרסים מקומיים צרים ובעיות הנובעות מנורמות ניהול לא תקינות ברשויות מקומיות, לא ישפיעו על תפקוד המתקנים הלאומיים. מתקנים כגון אלה השתייכו לרשות מקומית כלשהי, בעיקר אם בעת הקמתם כבר היה השטח מצוי בתחום שיפוטה של הרשות. עם זאת, האפשרות הפוטנציאלית להגדיל את הכנסות הרשות המקומית במידה ניכרת באמצעות הטלת ארנונה על המתקנים הביאה בשנות השמונים לגידול חד במספר התביעות לסיפוח מתקנים, ובהם מחנות צבא, קריות מחקר, נמלים, נמלי תעופה, מתקני חברת חשמל וחברות מקורות ומתקנים ממשלתיים אחרים. מתקנים ומפעלים המצויים בשטח שאינו משויך מוניציפלי אינם משלמים ארנונה. מפעלים אלה לפעמים הם בלב לבם של שטחים בעלי פעילות כלכלית ניכרת. אי-גביית ארנונה בגין מתקנים ועסקים כאלה פירושה סבסוד של גורמים עסקיים וממשלתיים, ופעמים אף יצירת תחרות בלתי הוגנת לעסקים אחרים החייבים בארנונה. הבעלים של המתקנים עצמם התנגדו בחריפות לסיפוחם לרשויות מקומיות עירוניות, הן מטעמי מיסוי והן מחשש להתערבות הרשות המקומית בענייניהם, בתחומי התכנון והבנייה. המצב הרצוי מבחינתם היה להימצא בשטח ללא שיפוט מוניציפלי, מאחר שממילא אין הם נזקקים כמעט לשירותים מוניציפליים.

בעשור האחרון חלה תמורה במדיניות המשרד. עמדתו בעניין ביזור סמכויות לשלטון המקומי השתנתה, ונוצרה נכונות עקרונית לספח מתקנים המצויים בשטח חסר שיוך מוניציפלי לרשויות מקומיות סמוכות. במשרד נתגבשה הדעה, שרשות מקומית זכאית ליהנות מתקבולי ארנונה ממתקנים הסמוכים אליה וזכאית גם לפקח על המתקנים לא פחות משזכאים לכך גורמי השלטון המרכזי. כמו כן, לפי עמדת המשרד כיום, כל שטחה של המדינה צריך להיכלל בתחומן של הרשויות המקומיות, כיוון שהטיפול בשטחים חסרי מעמד מוניציפלי מוטל על מחוזות המשרד שאינם ערוכים לכך¹³. ביטולם של שטחים שאינם משויכים מוניציפלי (שטחים גליליים), וחיובם של מתקנים ומפעלים בשטחים אלה בתשלום ארנונה, תוך התחשבות באינטרסים הלאומיים ובצרכים המיוחדים של המתקנים, יתרמו לניהול כלכלי ריאלי של נכסים אלה, לרבות נכסי מדינה.

12 לנושא תמיכות במוסדות ציבור ראו דוח שנתי זה: "תמיכות במוסדות ציבור" עמ' 775; "יישום ההנחיה בדבר כפל תמיכות" עמ' 776 ו-"חלוקת כספי תמיכות לקריות חינוך" עמ' 601.

13 לעניין שטחים שאינם משויכים מוניציפלי ראו דוח מבקר המדינה 50, עמ' 28.



1. הארנונה היא מס שמשולם לרשות המקומית ומטרתה לאפשר הספקת שירותים מוניציפליים שהרשות חייבת לספק לתושביה על פי דין. יצירת מגבלה מינהלית ארוכת שנים שמשמעותה הקפאת תעריפי הארנונה הביאה להנצחת המצב שבו אין קשר בין תעריפי הארנונה לבין הרמה החברתית-כלכלית של הרשויות המקומיות. אמנם שיעורי ארנונה הועלו באמצעות מתן היתר חריג, אולם גם העלאה זו לא הביאה לתוצאות הרצויות והיא נעשתה בפרוצדורה שלא נועדה למטרה זו. כתוצאה מכך, תעריף הארנונה שחל על תושבי רשויות מקומיות שרמתן החברתית-כלכלית גבוהה הוא לפעמים כמו תעריף הארנונה של רשויות מקומיות שרמתן נמוכה, ולעתים אף פחות. מאחר שמשרד הפנים קובע את רמת השירותים המזערית שעל רשות מקומית לספק, ומאחר שבדרך כלל אין ההכנסות מארנונה מכסות את עלות השירותים המזערית, מעביר משרד הפנים לרשויות מקומיות רבות מענק לאיזון. גם שיטת חישוב המענק לאיזון אמורה לשקף את הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית.

מאחר שהארנונה לנפש, שהיא מרכיב מהותי בחישוב המענק לאיזון, אינה משקפת את הרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית, אין גם מתאם חזק בין המענק לאיזון לבין הרמה החברתית-כלכלית. בכך נפגעת היעילות והמועילות של חלוקת המענק לאיזון לרשויות המקומיות.

מן הראוי, שמשרד הפנים יבחן מחדש את שיטת הארנונה ושיעוריה ואת המגבלה על תעריפי הארנונה, ובעיקר הארנונה למגורים, ויפעל לקביעה כוללת שיטתית ופרוגרסיבית של תעריפי הארנונה. בכך תושג גם חלוקה צודקת, שכן החלש ישלם פחות ארנונה ויקבל בחישוב לנפש מענק לאיזון גדול יותר, והחזק ישלם יותר ארנונה ויקבל מענק קטן יותר. בכלל זה, יש לשקול אמצעי פיקוח על תעריפי הארנונה שלא באמצעות הקפאת התעריפים, ולפעול ליצירת מתאם חזק יותר בין המענק לאיזון לבין הרמה החברתית-כלכלית של הרשות. בחינה מקיפה של השיטה לקביעת תעריפי הארנונה ועריכת השינויים הנדרשים, תמנע מצב שבו ניתנים היתרים חריגים מרובים להעלאת הארנונה, כדי כך שהחריג הפך לכלל.

2. לצורך חישוב הארנונה אין הרשויות נוקטות שיטה אחידה למדידת שטח הנכס. על משרד הפנים לפעול לקביעת שיטת מדידה אחידה כדי למנוע שחישוב הארנונה יושפע מעצם שיטת המדידה, וכדי שתהיה שקיפות בעניין זה כלפי תושבי הרשות. מן הראוי ליישם את החלטת הממשלה, לפעול ליצירת הסדר מקיף באשר לפטור מארנונה למוסדות ומתקנים הנהנים מפטור זה. כמו כן, יש לפעול לצירופם של שטחים חסרי שיוך מוניציפלי לרשויות מקומיות; באופן זה יחויבו בעלי נכסים בשטחים אלה בתשלום ארנונה. הדבר יאפשר לרשויות מקומיות להזדקק למענק לאיזון קטן יותר - מענק שאותו מממנים כלל התושבים באמצעות תקציב המדינה. הסדרה כוללת של קביעת תעריפי ארנונה תגביר את האוטונומיה של הרשויות המקומיות ואת אחריותן לאיזון תקציבן. כמו כן, תהיה אז הצדקה לאפשר לרשויות המקומיות ליהנות מפירות התייעלותן.