

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ג-2023



ביקורת פיננסית

ארנונה ברשויות המקומיות - אסדרה, הטלה ומתן הנחות



ארנונה ברשויות המקומיות - אסדרה, הטלה ומתן הנחות

רקע

הארנונה היא המס העיקרי שהרשויות המקומיות בישראל גובות, והוא המקור העיקרי למימון ההוצאות לביצוע תפקידיהן ולאספקת שירותים ממלכתיים ומקומיים לתושביהן. הרשויות המקומיות מטילות ארנונה על המחזיקים בנכסים בתחום שיפוטן לפי סוג הנכס, שטחו, השימוש הנעשה בו והאזור שבו הוא נמצא. כללי הארנונה מעוגנים בחקיקה ראשית - פקודות מנדטוריות וחוקי הכנסת, בחקיקת משנה - תקנות וצווים שהותקנו בידי שרי הפנים והאוצר, ובצווי ארנונה שהמועצות של הרשויות המקומיות מחוקקות מדי שנה. בשנת 2020 חייבו הרשויות המקומיות את בעלי הנכסים שבתחום שיפוטן בארנונה בסך כ-34.6 מיליארד ש"ח, ומכלל זה גבו כ-24.2 מיליארד ש"ח שהיו כ-60% מהכנסותיהן העצמיות. הרשויות המקומיות רשאיות, ולעיתים אף מחויבות, להעניק לאוכלוסיות שונות, ובהן נזקקים ואנשים עם מוגבלויות, פטורים מתשלום ארנונה והנחות בארנונה. בשנת 2020 נתנו הרשויות המקומיות הנחות ופטורים מכלל חיובי הארנונה בסכום של כ-8.8 מיליארד ש"ח.



נתוני מפתח

86% מהרשויות המקומיות מחייבות בארנונה לפי שיטת "ברוטו - ברוטו"	24.2 מיליארד ש"ח גביית הארנונה ברשויות המקומיות בשנת 2020	31.7 מיליארד ש"ח יתרת החייבים בארנונה ברשויות המקומיות לסוף שנת 2020	כ-21.7 מיליארד ש"ח יתרת החובות המסופקים של הרשויות המקומיות מארנונה לסוף שנת 2020
58% שיעור החיוב בארנונה למגורים מסך חיובי הארנונה במועצה המקומית רינה בשנת 2020	כ-290 מיליון ש"ח חובות הארנונה במועצה המקומית רינה לסוף שנת 2020	כ-792 מיליון ש"ח יתרת חייבי הארנונה בשש הרשויות המקומיות שנבדקו לסוף שנת 2020	כ-8.8 מיליארד ש"ח סך ההנחות והפטורים מארנונה שניתנו על ידי הרשויות המקומיות בשנת 2020
39% מתוך התלונות שבוררו בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה בנושא ארנונה סווגו כמוצדקות או כתלונות שעניינן בא על תיקונו	722 מהתלונות שהוגשו לנציבות תלונות הציבור על הרשויות המקומיות בשנים 2019 - 2021 עסקו בנושא הארנונה (7% מכלל התלונות)	ב-2 מהרשויות המקומיות שנבדקו לא הייתה בשנת 2022 ועדת ערר לענייני ארנונה (המועצות המקומיות קריית טבעון ו רינה)	11% בלבד שיעור גביית הארנונה מפגורים בעיריית נוף הגליל בשנת 2020 לעומת ממוצע ארצי של 26%



פעולות הביקורת



בחדשים מאי עד נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הארנונה ברשויות המקומיות בהיבטים האלה: סקירת המיסוי המוניציפלי בארץ ובעולם; אסדרה על ידי השלטון המרכזי; הטלת הארנונה; החיוב בארנונה וגבייתה ומתן הנחות. הבדיקה נעשתה בשש רשויות מקומיות: עיריות **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל**, המועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** והמועצה האזורית **עמק יזרעאל** (הרשויות המקומיות שנבדקו). בבדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים. בדוח הביקורת שולבו גם נתונים על תלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה בנושא ארנונה בשנים 2019 - 2021, וכן הובאו דוגמאות לתלונות שנבדקו בנציבות ולהחלטות שהתקבלו בעניינן.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



חובות ארנונה וחובות מסופקים - יתרת החייבים מארנונה של כלל הרשויות המקומיות לסוף שנת 2020, כולל חובות מסופקים (חומ"ס), הייתה כ-31,735 מיליון ש"ח לעומת 28,961 מיליון ש"ח בשנת 2016, ויתרת החומ"ס בסוף שנת 2020 הייתה 21,697 מיליון ש"ח לעומת 19,265 מיליון ש"ח בשנת 2016. נכון לסוף שנת 2020 הייתה יתרת החומ"ס כ-69% מסך יתרת החייבים שהייתה כ-31,735 מיליון ש"ח. עולה תמונת מצב מדאיגה ולפיה חובות הארנונה במועצה המקומית **ריינה** מסתכמים בכ-290 מיליון ש"ח ויתרת החובות המסופקים שלה מסתכמת בכ-273 מיליון ש"ח - הגבוהה כמעט פי שלושה מהתקציב השנתי של המועצה, והיא כ-95% מחובות הארנונה למועצה.



אישורים חריגים לשינוי בשיעור הארנונה - המספר הגדול של הבקשות לאישור חריג, בין 78 ל-102 רשויות הגישו בקשות בשנים 2020 - 2022, אינו עולה בקנה אחד עם מטרת החקיקה - לאפשר העלאה חריגה במקרים מיוחדים בלבד; השימוש כאמור הופך את החריג לכלל, והוא עלול לשמש אמצעי לעקיפת המנגנון והתכלית של דיני ההקפאה.



אסדרה על ידי השלטון המרכזי - במועד סיום הביקורת, בנובמבר 2022, יותר מ-16 שנים לאחר שהחליטה הממשלה על הצורך ברפורמה בתחום הארנונה, לא בוצעה רפורמה בתחום. שתי הוועדות הבין-משרדיות שהוקמו למטרה זו, הוועדה לרפורמה בנושא הארנונה (ועדת ברזילי) והצוות הבין-משרדי לשינויים מבניים בארנונה, לא גיבשו דוחות סופיים והמלצותיהם לא קיבלו את אישור השרים, לא פורסמו ולא יישמו. על פי נתוני משרד הפנים שהועברו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2022, 219 מהרשויות המקומיות מחייבות את תושביהן בצווי ארנונה לפי שיטת "ברוטו-ברוטו", ואילו 25 רשויות מקומיות אימצו את שיטת ה"ברוטו" ו-11 רשויות מקומיות אימצו את שיטת ה"נטו". אף שכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל**, המועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** והמועצה האזורית **עמק יזרעאל**) אימצו את שיטת המדידה "ברוטו-ברוטו", אופן חיוב הארנונה אינו זהה בשל שונות בשיוך השטחים המשותפים לצורך החיוב ובחלקים במבנים כמו מרפסות פתוחות, חניה, קומות עמודים ומקלטים. כך למשל, הרשויות שנבדקו



חייבו באופן שונה את תחנות הדלק בתחומן וסיווגו באופן לא אחיד את חנויות הנוחות ואת הקרקע התפוסה של תחנות הדלק.

קביעת תעריפים נמוכים מהמותר בצווי הארנונה - המועצה המקומית קריית טבעון קבעה בצו הארנונה לשנת 2022 תעריף לסיווג "מבני עזר ומחסנים המשמשים למגורים" הנמוך מהתעריף המזערי שנקבע לסיווג מגורים.

גביית הארנונה - שיעורי גביית הארנונה ממגורים בעיריית **נוף הגליל** ובמועצה המקומית **ריינה** היו נמוכים יחסית - 65% ו-63% בהתאמה. נמצא שיעור גבייה קטן במיוחד (30%) בגביית ארנונה שלא למגורים במועצה המקומית **ריינה**. שיעור הגבייה מפגורים בעיריית **נוף הגליל** בשנת 2020 היה קטן במיוחד - כ-11% לעומת ממוצע ארצי של 26%.

נוהל טיפול במתן הנחות בארנונה - הרשויות המקומיות שנבדקו נבדלות זו מזו בכל הנוגע לקביעת נהלים לטיפול במתן הנחה בארנונה - עיריית **אשדוד** קבעה נהל כולל ומפורט למתן הנחה בארנונה; המועצה האזורית **עמק יזרעאל** קבעה כמה נהלים להסדרת מתן ההנחה בארנונה; עיריית **כפר סבא** קבעה כמה נהלים שחלקם חופפים זה לזה; המועצה המקומית קריית טבעון קבעה נהל חלקי. לעומתן, עיריית **נוף הגליל** והמועצה המקומית **ריינה** לא קבעו נהלים לטיפול במתן הנחה בארנונה.

הממשק בין הרשויות המקומיות לבין מוסדות המדינה לקבלת מידע על זכאים להנחה - לא נקבעו קווים מנחים בנושא תדירות העברת המידע של הביטוח הלאומי לרשויות המקומיות ובנושא הטמעתו במערכות הממוחשבות של מחלקות הגבייה ברשויות המקומיות לצורך מתן הנחות אוטומטיות בארנונה בזמן אמת. עיריית **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל** מקבלות את המידע האמור אחת לחודש, ולעומתן המועצה האזורית **עמק יזרעאל** והמועצה המקומית **ריינה** מקבלות אותו אחת לשנה. עוד עולה כי כל הרשויות שנבדקו מטמיעות את המידע בפרקי זמן סמוכים למועד קבלתו, למעט המועצה המקומית קריית טבעון שמקבלת מידע פעם ברבעון אך מטמיעה אותו פעם בשנה.

מתן הנחה בארנונה שלא בהתאם לתקנות ולדין - במשך שנים ועד מועד סיום הביקורת נתנה עיריית **כפר סבא** לעובדי עירייה ותיקים הנחה של 20% בארנונה בניגוד להוראות החוק, לתקנות ולפסיקה. ההנחה שניתנה לעובדים אלה בשנים 2019 - 2021 הסתכמה בכ-100,000 ש"ח. עיריית **כפר סבא** ו**נוף הגליל** והמועצה המקומית קריית טבעון נתנו הנחות משולבות, המשקללות כמה הנחות המגיעות למחזיקים בנכס אחד, שלא בהתאם לקבוע בתקנה 17 לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה בארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההנחות), ולפיה אם המחזיק בנכס זכאי להנחות שונות על פי תקנות אלה, תינתן לו הנחה אחת בלבד, הגבוהה בהן, ולא תינתן כל הנחה למחזיק נוסף בנכס שלגביו ניתנה הנחה.

היערכות להגבלת הפטור מארנונה לנכסים לא ראויים לשימוש - בשנת 2020 הוחלה במסגרת תיקון לצווי הרשויות המקומיות הגבלה מדורגת, לשלוש תקופות, על הפטור מארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש בתחום שיפוטן של המועצות המקומיות והאזוריות. לצורך ההיערכות לתחילת החיוב בארנונה בהתאם לתיקון, נדרשו המועצות המקומיות והאזוריות לבצע תהליך של בחינת הנתונים בנוגע לנכסים שאינם ראויים לשימוש בתחום שיפוטן; למועד שבו החלו לקבל פטור מתשלום ארנונה; ולשימוש האחרון בכל אחד מהנכסים; וכן הן נדרשו לחייב בהתאם לכך נכסים לא ראויים לשימוש בשנת 2023.



המועצה המקומית **ריינה** והמועצה האזורית **עמק יזרעאל** לא חייבו בארנונה נכסים שאינם ראויים לשימוש בתחום שיפוטן, אשר הסתיימה לגביהם תקופת הפטור הראשונה. בעקבות הביקורת המועצה האזורית **עמק יזרעאל** חייבה את הנכסים הרלוונטיים בארנונה מתחילת שנת 2023 כנדרש.

מינוי ועדת ערר לרשות המקומית - הביקורת העלתה כי המועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** מתקשות לאתר מועמדים המעוניינים להתמנות לחברי ועדת הערר לענייני ארנונה ועומדים בתנאים שנקבעו בחוק ובהנחיות. נמצא כי מדצמבר 2021 ועד לסוף דצמבר 2022 לא מינתה המועצה המקומית **קריית טבעון** ועדת ערר לענייני ארנונה, וכי מאוגוסט 2022 ועד למועד סיום הביקורת לא מינתה המועצה המקומית **ריינה** ועדת ערר לענייני ארנונה. עוד נמצא כי מיוני 2022 ועד מרץ 2023 לא מינתה עיריית **כפר סבא** ועדת ערר לענייני ארנונה.

תדירות התכנסות ועדת הערר - בתקנות הערר אין הוראה בנוגע לתדירות ההתכנסות של ועדות ערר, אולם סדרי מינהל תקין מטילים על הרשות את החובה לבצע את תפקידה בלוחות זמנים סבירים. הביקורת העלתה כי בשנת 2022 התכנסה ועדת הערר של עיריית **כפר סבא** פעם אחת בלבד אף שהוגשו לה 36 עררים, וכי נכון לנובמבר 2022 לא ניתנה החלטה לגבי 30 מהם; בשנת 2022 הוגשו למועצה האזורית **עמק יזרעאל** שלושה עררים, אך ועדת הערר לא התכנסה בשנה האמורה; ועדת הערר של המועצה המקומית **ריינה** התכנסה פעם אחת בלבד בשנת 2022, אף שהוגשו לה שלושה עררים ששניים מהם היו עדיין פתוחים בדצמבר 2022.

פרסום החלטות ועדת הערר באתר הרשות המקומית - בסעיף 20(ג) לתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בוועדת ערר), התשל"ז-1977, נקבע כי החלטות הוועדה יפורסמו באתר הרשות המקומית במרשתת. נמצא כי המועצה האזורית **עמק יזרעאל** והמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** לא פרסמו את החלטות ועדת הערר באתריהן במרשתת; עיריות **כפר סבא** ו**נוף הגליל** פרסמו באופן חלקי בלבד את ההחלטות.



הגשה דיגיטלית של בקשות לאישור חריג - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השינויים שעשה משרד הפנים בשיטת הגשת הבקשה לאישור חריג, את אימוץ השיטה הדיפרנציאלית לקביעת תעריף הארנונה ואת היעילות של המערכת החדשה והשימוש במחשב לצורך יצירת תקשורת בין הרשויות המקומיות למשרד הפנים. הקווים המנחים להגשת בקשה לאישור חריג שמפרסם משרד הפנים וחווות הדעת המקדמיות שניתנות ללא צורך בהגעה פיזית למשרד הפנים, כל אלה מסייעים לרשויות המקומיות להגיש בקשות לאישור חריג על פי הקווים המנחים והמדיניות שנקבעה ומונעים סרבול מיותר.

נוהל טיפול במתן הנחות בארנונה - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות עיריית **אשדוד** לקביעת ניהול מפורט, כולל וסדור למתן הנחה בארנונה ולטיפול בבקשות לקבלת הנחה, באופן המאפשר גם דיווח, בקרה ופיקוח כנדרש.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר, בשיתוף משרד המשפטים יבחנו את עבודת הצוותים הבין-משרדיים ואת ההמלצות בדוח ה-OECD לרפורמה בארנונה בישראל, וכי הם יפעלו לביצוע רפורמה מקיפה בתחום הארנונה; זאת כדי להסדיר, בין היתר, את שיטת חישוב הארנונה, את סיווגי הנכסים לצורך הטלת ארנונה, ואת ההנחות והפטורים המוענקים לפי כל דין.

מומלץ כי משרד הפנים, בשיתוף הרשויות המקומיות, יבחן הנהגת שיטה אחידה לחישוב שטח נכס, ויסדיר את ההאחדה של סוגי ההצמדות והשטחים שתווספו לשטח הנכס לצורך הטלת ארנונה. זאת בשם לב להשלכות המהלך על חיובי הארנונה ברשויות המקומיות, ובכלל זה על איתנות הפיננסית תוך מניעת פגיעה בנישומים.

מומלץ כי משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי, ינהל מאגר של צווי הארנונה של הרשויות המקומיות משנים קודמות, יפקח על השינויים הנעשים בהם ויוודא כי צווי הארנונה שהן מאשרות מדי שנה עומדים במגבלות החוק והתקנות, והם אינם כוללים שינויים שלא אושרו. כמו כן מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך להסדיר את נושא מינוי חברי ועדת ערר לענייני ארנונה ברשויות מקומיות שהיצע המועמדים המתאימים בהן קטן.

מומלץ למועצה המקומית **ריינה** להגביר את מאמצי הגבייה השוטפים כדי לצמצם את תופעת החובות המסופקים והמיועדים למחיקה, בייחוד בתחום הארנונה שלא למגורים. הצגת יתרות חובות מסופקים בסכומים גדולים עלולה לשמש תמרץ להתחמקות מתשלום הארנונה, והיא פוגעת - ולו למראית עין - בשוויון בין התושבים. כמו כן, היא עלולה לפגוע בהכנסות הרשות המקומית ובשירותים שביכולתה להעניק לתושביה, ומעידה על אוזלת היד של הרשות המקומית בגביית חובות ארנונה. עוד מומלץ כי עיריית **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל** והמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** יפעלו למניעת הצטברותם של חובות הארנונה לאורך שנים, וכי הרשויות האמורות והמועצה האזורית **עמק זרעאל** יגבירו את מאמציהן לגביית חובות הארנונה.

מוצע כי עיריית **כפר סבא** ו**נוף הגליל** והמועצה המקומית **קריית טבעון** יפרסמו בין היתר בצווי הארנונה שלהן את הכללים למתן הנחה בארנונה על חלק יחסי בנכס כדי להביא לידיעת התושבים את דבר זכאותם להנחה.

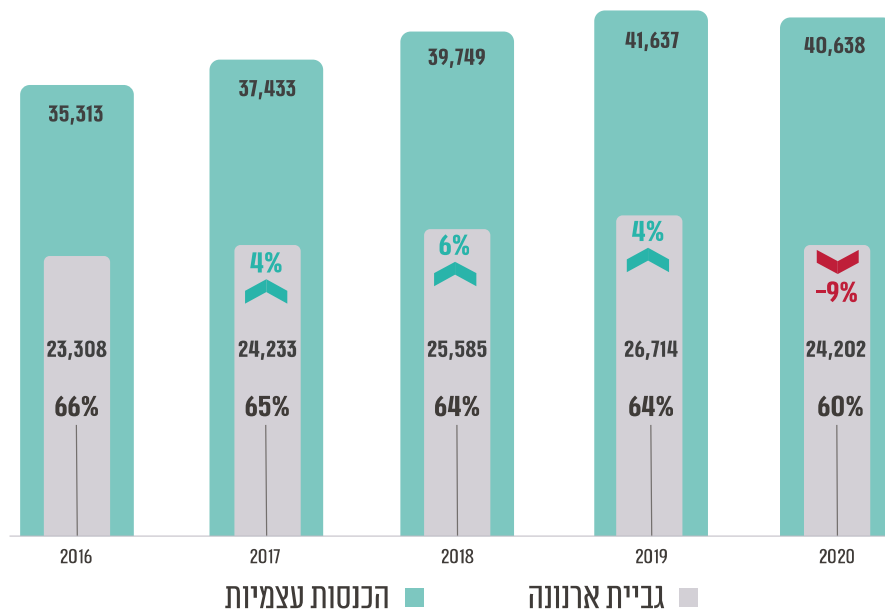
על עיריית **כפר סבא** ו**נוף הגליל** ועל המועצה המקומית **קריית טבעון** לפעול על פי תקנות ההנחות, ואם מחזיקים במשותף בנכס אחד זכאים לכמה הנחות בארנונה, יש לתת להם את ההנחה הגבוהה בהן לפי תקנות ההנחות.

על המועצה המקומית **ריינה** לחייב ארנונה בגין נכסים לא ראויים לשימוש בתחום שיפוטה, על פי התיקון לצו המועצות המקומיות, התשע"א-1950, והתיקון לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, כבר בשנת 2023 כנדרש.

על עיריית **כפר סבא** והמועצה המקומית **ריינה** למנות ועדת ערר לענייני ארנונה מכוח חוק הערר, ועליהן לקבוע לאחר מכן מועדים קרובים לדיונים בעררים שהוגשו. על המועצה האזורית **עמק זרעאל** להשלים את הדיון בעררים שנותרו פתוחים ולהכריע בעניינם.



**סך גביית ארנונה וההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות,
2016 - 2020 (במיליוני ש"ח)**



על פי נתוני הספר המרכז לשנים 2016 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

הארנונה היא המס העיקרי שהרשויות המקומיות בישראל גובות, והיא המקור העיקרי למימון ההוצאות הכרוכות בביצוע תפקידיהן ולאספקת שירותים לתושביהן. להכנסות מארנונה יש השפעה ניכרת על יכולתן של הרשויות המקומיות לספק שירותים, לחזק את העצמאות הכלכלית שלהן ולהפחית את תלותן בשלטון המרכזי.

בדוח זה הועלו ליקויים בנושא הארנונה, ובין היתר בתחומי אסדרת הארנונה, צווי הארנונה והטלתה, שיטת מדידת שטחי הנכסים וחיובם, הגשת בקשות לאישור חריג לשינויי בארנונה והטיפול בהן, גביית הארנונה וטיפול בחובות ומתן הנחות. ממצאי הביקורת מלמדים כי תחום הארנונה דורש אסדרה, בין היתר בשל ריבוי סיווגים, תעריפים ושיטות מדידה, ומתאפיין בחוסר אחידות ובאי-שוויוניות. משרדי הפנים והאוצר היו ערים לליקויים ולעיוותים המאפיינים את מערך הארנונה ברשויות המקומיות, ובמשך השנים הוקמו ועדות בין-משרדיות לתיקונם, אך המלצות הוועדות לא פורסמו ולא יושמו.

יצוין לחיוב כי משרד הפנים ביצע שינויים בשיטת הגשת הבקשה לאישור חריג ואימוץ שיטה דיפרנציאלית לקביעת תעריף הארנונה, וכי הדבר הביא לייעול המערכת והשימוש במחשב לצורך יצירת תקשורת עם הרשויות המקומיות. כמו כן, משרד הפנים החל להעניק חוות דעת מקדמיות ללא צורך בהגעה פיזית, באופן המסייע לרשויות המקומיות להגיש בקשות לאישור חריג על פי המדיניות שנקבעה ללא סרבול מיותר.

על עיריות **אשדוד, כפר סבא ונוף הגליל**, המועצות המקומיות **קריית טבעון וריינה** והמועצה האזורית **עמק יזרעאל** - לפעול לתיקון הליקויים ולבחירת ההמלצות שעלו בדוח, לפי העניין, ובין היתר עליהן לפעול להגדלת שיעורי גביית הארנונה ולמתן הנחות על בסיס חוקי תוך הקפדה על שקיפות ושוויוניות.

על משרדי הפנים והאוצר לבחון את הממצאים שהועלו בדוח זה, לדון בהמלצות של הוועדות והצוותים הבין-משרדיים שהוקמו לאורך השנים, ולפעול במשותף להסדרת תחום הארנונה בישראל על כל היבטיו.



ארנונה ברשויות המקומיות - אסדרה, הטלה ומתן הנחות

מבוא

הארנונה בישראל היא מס המוטל על ידי הרשות המקומית על המחזיק בנכס, ומטרתה לממן את הפעילויות השונות של הרשות. הנכסים שמוטלת עליהם ארנונה הם בניין, אדמה חקלאית וקרקע תפוסה כמשמעותם בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות).

הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) מטילות ארנונה על המחזיקים בנכסים בתחומן לפי סוג הנכס, שטחו, השימוש הנעשה בו והאזור שבו הוא נמצא. הארנונה היא המקור העיקרי להכנסות עצמיות של הרשויות המקומיות. כללי הארנונה מעוגנים בחקיקה ראשית - פקודות מנדטוריות וחוקי הכנסת, בחקיקת משנה - תקנות וצווים שהותקנו בידי שרי הפנים והאוצר, ובצווי ארנונה שהמועצות של הרשויות המקומיות מחוקקות מדי שנה.

בית המשפט העליון התייחס בשורה של פסקי דין למהות הארנונה, ופסק כי ארנונה במהותה היא מס ולא היטל או אגרה, והתשלום אינו מותנה במתן שירותים למשלם על ידי הרשות המקומית¹. בית המשפט העליון, בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק, דן בחובת קביעת סל שירותים מינימלי שהרשויות המקומיות יהיו חייבות לספק לתושביהן בתמורה לגביית הארנונה, והוא לא מצא מקום לחייב את שר הפנים בקביעת סל כאמור².

לשר הפנים יש סמכויות נרחבות הנוגעות לפיקוח על פעילותן של הרשויות המקומיות ואף להתערבות בניהולן. סמכויותיו באות לידי ביטוי ביתר שאת בכל הנוגע לניהול הפיננסי של הרשויות המקומיות, בפעולות כגון אישור תקציב, הכפוף לאישורו של שר הפנים³. כמו כן, תעריפי הארנונה שהרשויות המקומיות מטילות מתעדכנים מדי שנה על פי נוסחה⁴, וכל חריגה טעונה אישור של שרי האוצר והפנים⁵.

לשם כך, יש למשרד הפנים סמכויות שונות לפי פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות), צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950,

1 ע"מ 3447/12 **מפעלי תרנ"א מלונאות ונופש בע"מ נ' עיריית חדרה ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 12.11.13); בג"ץ 764/88 **דשנים וחומרים כימיים נ' עיריית קרית אתא**, פ"ד מו(1) 793, 805 (1992); רע"א 1816/97 **מדינת ישראל נ' עיריית חיפה**, פ"ד נד(2) 16, 25 (2000); דנ"א 2687/00 **עיריית חיפה נ' מדינת ישראל**, פ"ד נו(4) 332, 335 (2002).

2 בג"ץ 2489/19 **אביב בגליל - התנועה לצדק חברתי ומנהל תקין נ' שר הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.4.21).

3 לפי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות.

4 על פי תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007.

5 תקנה 10 לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007.



צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צווי המועצות המקומיות).

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד נובמבר 2022 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את נושא הארנונה ברשויות המקומיות בהיבטים האלה: סקירת המיסוי המוניציפלי בארץ ובעולם; אסדרה על ידי השלטון המרכזי; הטלת הארנונה; החיוב בארנונה וגבייתה ומתן הנחות. הבדיקה נעשתה בשש רשויות מקומיות: עיריות **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל**⁶, המועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** והמועצה האזורית **עמק יזרעאל** (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים.

בדוח הביקורת שולבו גם נתונים על תלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה (להלן - הנציבות) בנושא ארנונה בשנים 2019 - 2021, וכן הובאו דוגמאות לתלונות שנבדקו בנציבות והחלטות שהתקבלו בעניינן.

הרשויות המקומיות שנבדקו - סקירה כללית

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים נכון למועד סיום הביקורת, נובמבר 2022

מ"א עמק יזרעאל	מ"מ ריינה	מ"מ קריית טבעון	עיריית נוף הגליל	עיריית כפר סבא	עיריית אשדוד	
39,689	19,141	18,312	41,937	101,830	226,154	אוכלוסייה
8 (גבוה)	3 (נמוך)	8 (גבוה)	5 (בינוני)	8 (גבוה)	5 (בינוני)	אשכול חברתי- כלכלי
4 (פריפריאלי)	5 (פריפריאלי)	5 (פריפריאלי)	5 (פריפריאלי)	8 (מרכזי)	7 (מרכזי)	אשכול פריפריאלי
יציבה	הבראה	איתנה	יציבה	איתנה	איתנה	סיווג הרשות המקומית
399,496	107,196	116,260	320,394	884,543	1,756,175	הכנסות (ביצוע)
399,188	107,034	115,743	320,350	883,145	1,756,014	הוצאות (ביצוע)

6 בשנת 2019 שונה שם היישוב מנצרת עילית לנוף הגליל.



מ"מ מק זרעאל	מ"מ רינה	מ"מ קריית טבעון	עיריית נוף הגליל	עיריית כפר סבא	עיריית אשדוד	
308	162	517	44	1,398	161	עודף (גרעון) שוטף
(9,561)	(32,598)	(11,879)	(20,534)	(823)	37,486	עודף (גרעון) מצטבר
2.7%	34.2%	11.8%	7.6%	0.1%	-	שיעור גירעון מצטבר

אוכלוסייה - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - ה"מ"ס) לסוף שנת 2020.

אשכול חברתי-כלכלי - ה"מ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2019.

אשכול פריפריאליות - איזור פריפריאלי מוגדר כאיזור מרוחק משווקים, מקומות תעסוקה, מסחר, שירותי בריאות, השכלה, פנאי וכיוצא באלה. דירוג הפריפריאליות של ה"מ"ס הוא מדד המאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך של המדד מציינ את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2020.

סיווג הרשות המקומית - החל משנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות. בהתאם לקריטריונים, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות, מסווגות הרשויות לקבוצות האלה - איתנות, יציבות, בהמראה, בתכנית הבראה, בתכנית התייעלות או במצב ביניים. לפירוט לגבי הקריטריונים לסיווג הרשויות, ראו את הפרסומים הבאים: סיון להבי וגל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל (2016), עמ' 38 - 44; משרד הפנים, "נוהל לסיווג הרשויות המקומיות" (15.7.21). הנתון המוצג מעודכן נכון למועד סיום הביקורת.

הכנסות (ביצוע) - ביצוע הכנסות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

הוצאות (ביצוע) - ביצוע הוצאות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

עודף (גירעון) שוטף - עודף (גירעון) שוטף בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

עודף (גירעון) מצטבר - עודף (גירעון) מצטבר בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

שיעור גירעון מצטבר - היחס שבין הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לבין הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל המפורטות בדוח המבוקר שבו הופיע הגירעון המצטבר, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה (לפי סעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]). הנתונים לצורך החישוב נלקחו מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחסים לסוף שנת 2020.



מיסוי מוניציפלי על נכסים בישראל ובעולם

מיסי הארנונה בישראל

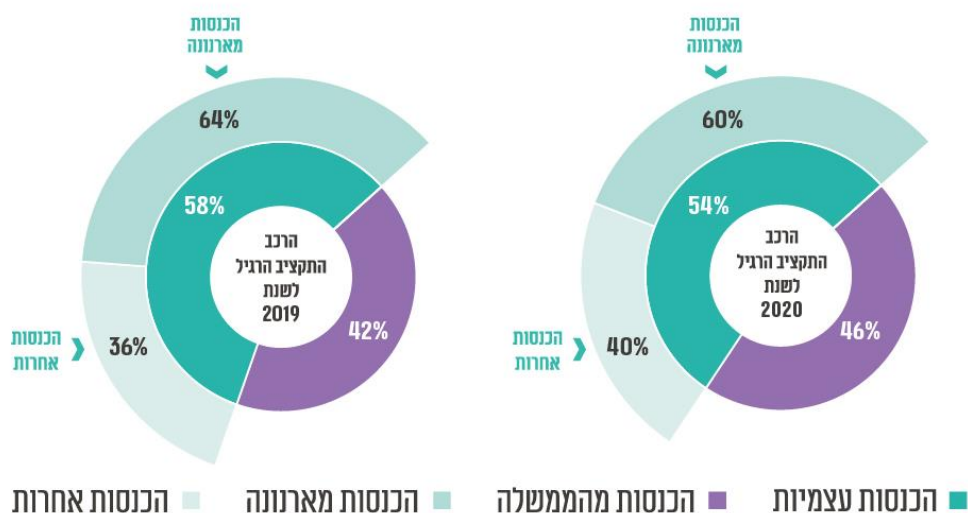
הארנונה היא המס העיקרי שהרשויות המקומיות בישראל גובות, והוא המקור העיקרי למימון ההוצאות לביצוע תפקידיהן⁷ ולאספקת שירותים ממלכתיים ומקומיים⁸ לתושביהן. ההכנסות העצמיות⁹ של הרשויות המקומיות, המורכבות מהכנסותיהן מארנונה ומהכנסות ממקורות אחרים¹⁰, חשובות ליכולת שלהן לספק שירותים לתושביהן ולחיזוק העצמאות הכלכלית שלהן והקטנת תלותן בשלטון המרכזי¹¹.

מהדוחות הכספיים המבוקרים¹² לשנים 2018 - 2020 הנוגעים לרשויות המקומיות בישראל¹³ עולה כי בשנת 2018 היו ההכנסות ממיסי הארנונה שגבו הרשויות מבעלי נכסי המקרקעין שבתחום שיפוטן, כ-25.5 מיליארד ש"ח, שהם כ-64% מהכנסותיהן העצמיות, בשנת 2019 היו כ-26.7 מיליארד ש"ח, שהם כ-64% מהכנסותיהן העצמיות, ובשנת 2020 היו כ-24.2 מיליארד ש"ח, שהם כ-60% מהכנסותיהן העצמיות¹⁴. הסכומים האמורים היו רוב ההכנסות העצמיות המתוכננות בתקציב השוטף של הרשויות המקומיות בכל אחת מהשנים האמורות. להלן בתרשים הרכב ההכנסות הכספיות בתקציב הרגיל והרכב ההכנסות העצמיות של כלל הרשויות המקומיות בשנת 2020:

- 7 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 157.
- 8 שירותים ממלכתיים כגון חינוך, רווחה וקליטת עלייה ושירותים מקומיים כגון ניקיון ותברואה ופיקוח עירוני.
- 9 ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית והעברות כספיות ממשרדי ממשלה הן שני מקורות ההכנסה המרכזיים יחד את התקציב הרגיל של הרשות המיועד למימון הפעילות השוטפת שלה.
- 10 למשל, מאגרות והיטלים, מקנסות, מדמי שימוש בנכסי הרשות ומהשתתפות התושבים בפעילות חינוך, תרבות ורווחה.
- 11 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 191.
- 12 משרד הפנים, **דוח נתונים כספיים מבוקרים - רשויות מקומיות 2019**, דצמבר 2021; משרד הפנים, **דוח נתונים כספיים מבוקרים - רשויות מקומיות 2020**, יולי 2022.
- 13 דוח הנתונים הכספיים המבוקרים לשנת 2019 מכיל נתונים לגבי 257 רשויות מקומיות בישראל, והדוח משנת 2020 מכיל נתונים לגבי 253 רשויות מקומיות בישראל.
- 14 יצוין כי בשנת 2020 חלה ירידה בהכנסות העצמיות עקב מגפת הקורונה. בהתאם לכך, בשנה זו שופו הרשויות המקומיות על ידי הממשלה.



תרשים 1: הרכב ההכנסות הכספיות בתקציב הרגיל והרכב ההכנסות העצמיות של כלל הרשויות המקומיות, 2019 ו-2020



על פי נתוני משרד הפנים שהובאו בדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2020 (יולי 2022), ובדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שיטת הטלת הארנונה בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD

מהשוואת המאפיינים של מיסוי מוניציפלי על נכסים¹⁵ בין ישראל לבין מדינות ה-OECD¹⁶ עולה כי קיימת שונות רבה. למשל, בתחומים האלה:

מיסים מוניציפליים: מעבר לכך שמס הארנונה הוא המרכיב הגדול ביותר בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, הוא גם המס המוניציפלי העיקרי בישראל. לפי דוח של ארגון ה-OECD משנת 2021¹⁷, בנושא המלצות לרפורמה בשיטת הארנונה בישראל תוך השוואה למדינות ה-OECD (להלן - דוח ה-OECD לרפורמה בארנונה בישראל), במרבית מדינות ה-OECD הרשויות המקומיות מטילות מגוון של מיסים מוניציפליים על התושבים בתחומן, ואילו בישראל המס על נכסים הוא המס המוניציפלי העיקרי; רק מספר קטן של מדינות החברות ב-OECD נמצאות במצב

15 מס מוניציפלי על נכסים בעולם הוא המקביל לארנונה בישראל.

16 OECD - הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי - הוא ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות המקבלות את עקרונות הדמוקרטיה וכללי השוק החופשי. הארגון הוא פלטפורמה לדיון על מדיניות, על השוואת ביצועים, על איתור פתרונות לקשיים וגיבוש קודים ועל עקרונות מנחים וסטנדרטים משותפים לביצוע מדיניות כלכלית וחברתית ברמה הלאומית. נכון לשנת 2022, בארגון חברות 38 מדינות. <https://www.oecd.org/about/members-and-partners>.

17 OECD (2021), *A Review of Local Government Finance in Israel: Reforming the Arnona System*, OECD Publishing, Paris, p. 31.



דומה לישראל - אוסטרליה, בריטניה, אירלנד וניו זילנד. במרבית מדינות ה-OECD חלק מהמיסים נגבים מהתושבים לצורך קבלת שירותים מהרשויות המקומיות, ובהם מיסי איסוף אשפה, מיסי ניקיון, מיסי תאורת רחוב ומיסי חניה.

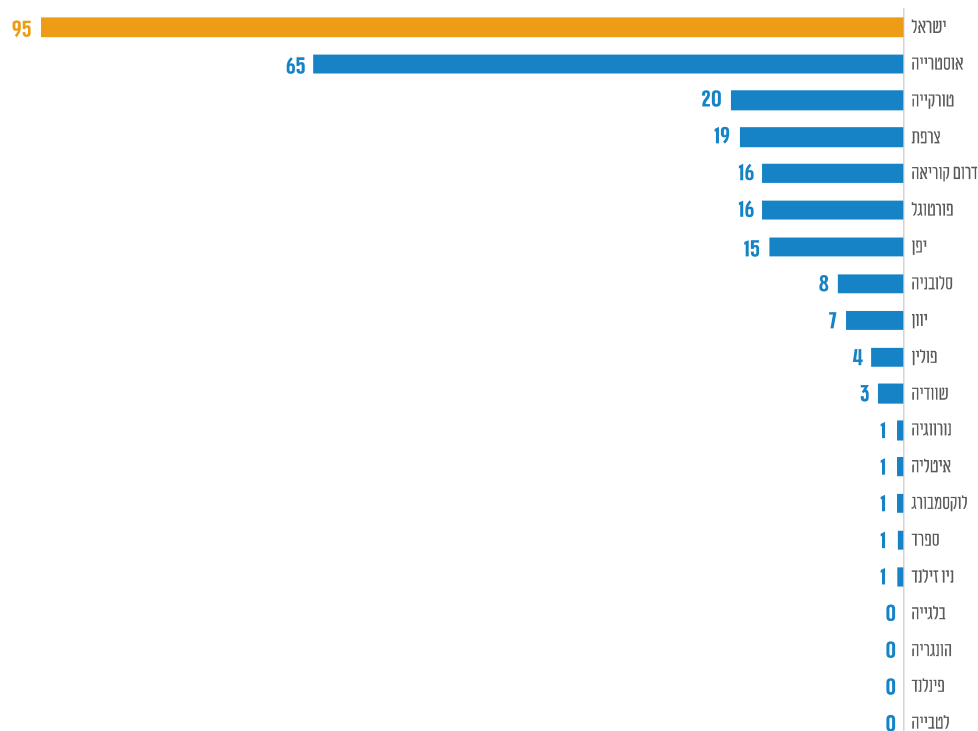
מעורבות השלטון המרכזי בקביעת המס העירוני: יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל מתאפיינים בדגם ריכוזי¹⁸. לפי דוח סקירת מצב¹⁹ שהגיש הצוות לקידום אזוריות בישראל²⁰ לממשלה בשנת 2020, את מרבית תעריפי המיסוי המקומי בישראל קובעת הממשלה, והיא מאשרת בין היתר את התעריפים המזעריים והמרבניים של הסיווגים השונים של הנכסים החייבים בארנונה, את שיעור העדכון השנתי ואת בקשות הרשויות המקומיות לשינויים בצו הארנונה.

לפי הדוח האמור, מצב זה רחוק מאוד מהנורמה המקובלת בכל מדינות ה-OECD שבהן הרשויות המקומיות עצמאיות הרבה יותר בכל הנוגע למיסוי המוניציפלי. האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי²¹ קבעה בשנת 1985 עיקרון יסוד ולפיו יש לתת לרשויות מקומיות את הסמכות הבסיסית לקבוע בעצמן את תעריפי המיסים בתחומן. גם ארגון ה-OECD והאיחוד האירופי מגדירים את האוטונומיה של השלטון המקומי בגביית המס כערך דמוקרטי²², מתוך התפיסה שקיימת חשיבות גבוהה לכך שרשות מקומית תוכל להתאים את שיעורי המס המוניציפלי לצורכי התושבים שבתחומה ולהעדפותיהם. בדוח שפרסם ארגון ה-OECD בשנת 2020²³ נמצא כי ישראל היא המדינה הריכוזית ביותר מבין מדינות ה-OECD בתחום המיסוי המוניציפלי. להלן בתרשים מוצג שיעור המיסים המוניציפליים שאת תעריפיהם²⁴ קובע השלטון המרכזי בישראל, לעומת המדינות החברות ב-OECD:

- 18 דגם ריכוזי - לשלטון המרכזי יש סמכויות אסדרה נרחבות על פעילות השלטון המקומי, הבאות לידי ביטוי בחובה לקבל אישורים לביצוע פעולות בתחומים רבים ובסמכות שיש לשלטון המרכזי לקבוע הוראות מחייבות והנחיות.
- 19 משרד הפנים, "רפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי - דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה", נובמבר 2020.
- 20 הצוות לקידום אזוריות בישראל הוקם בהנחיית שר הפנים והחל לפעול בדצמבר 2018 בראשות מנכ"ל משרד הפנים. הצוות כולל בעלי תפקידים בכירים לשעבר מהשלטון המרכזי והמקומי ומהאקדמיה. חברי הצוות התבקשו לבחון את השפעת המבנה השלטוני על תפקוד המערכת בתחום המינהלי, הכלכלי והחברתי ולגבש רפורמה לקידום אזוריות בישראל.
- 21 אמנה זו נחתמה בשנת 1985 על ידי מרבית מדינות אירופה. האמנה כוללת סעיפים רבים המעגנים את עצמאותו של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי ואת הצורך לשמור עליו כמסגרת דמוקרטית מקומית.
- 22 OECD (2021), **A Review of Local Government Finance in Israel: Reforming the Arnona System**, OECD Publishing, Paris, p. 69.
- 23 OECD (2020), **OECD Economic Surveys: Israel 2020**, OECD Publishing, Paris.
- 24 בתקנות הארנונה נקבעו הסכום המזערי והסכום המרבי לארנונה שהרשויות המקומיות רשאיות להטיל בגין הסיווגים העיקריים השונים. ראו להלן בתת-פרק "קביעת תעריפי הארנונה וסיווג הנכסים".



תרשים 2: שיעור המיסים המוניציפליים בישראל הנקבעים על ידי השלטון המרכזי לעומת מדינות נבחרות החברות ב-OECD, 2014 (באחוזים)



על פי נתוני ארגון ה-OECD²⁵, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי השלטון המרכזי בישראל קובע כ-95% משיעורי המיסים המוניציפליים, דבר המעיד על ריכוזיות גבוהה במיוחד לעומת שאר מדינות ה-OECD, וכי המדינה הבאה לאחר ישראל היא אוסטריה, בפער ניכר, עם 65% משיעורי המיסים המוניציפליים.

למשל, הרשויות המקומיות באנגליה קובעות בכל שנה את שיעור הארנונה למגורים²⁶; במדינת ויקטוריה באוסטרליה הרשויות המקומיות יכולות להטיל שיעור ארנונה אחיד על כל הנכסים או לקבוע תשלום לפי קטגוריות²⁷; בנורווגיה הרשויות המקומיות מחליטות אם להחיל את הארנונה על כל שטח הרשות המקומית או על אזורים בנויים בלבד או רק על נכסים תעשייתיים²⁸.

25 OECD (2021), **Subnational governments in OECD countries:Key data**, OECD, Paris.

26 אורי טל, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, "גביית ארנונה - סקירה משווה", דצמבר 2007.

27 מספר הקטגוריות שהרשויות המקומיות רשאיות לקבוע אינו מוגבל, אולם עליהן לעמוד בתנאי ששיעור הארנונה הגבוה ביותר לא יהיה גבוה יותר מפי ארבעה משיעור הארנונה הנמוך ביותר.

28 אורי טל, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, "גביית ארנונה - סקירה משווה", דצמבר 2007.



שיטת חיוב הארנונה: מסקירת שיטות חיוב בארנונה בעולם עולה כי במרבית המדינות החברות ב-OECD חיוב במס מקומי מחושב כשיעור מסוים **משווי הנכס**, שבדרך כלל מוערך לפי שווי השוק שלו - לעיתים בידי השלטון המרכזי ולעיתים בידי הרשויות המקומיות. לעומת זאת, בישראל מס הארנונה מחושב לפי **יחידת שטח**. להלן בלוח ובתרשים שאחריו סקירה של שיטת חיוב הנכסים במדינות נבחרות החברות ב-OECD:

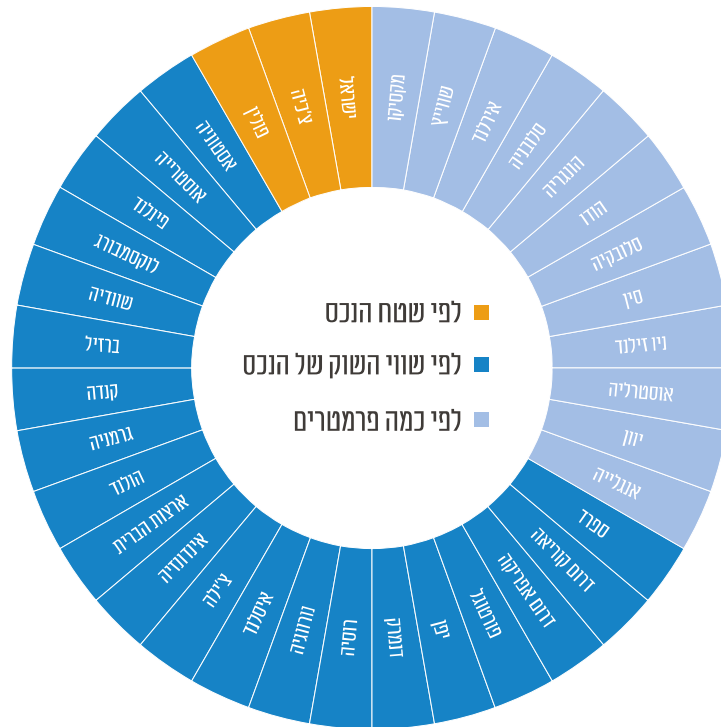
לוח 2: שיטת חיוב הארנונה ברשויות המקומיות בישראל ובמדינות נבחרות החברות ב-OECD

מדינה	שיטת חיוב הנכסים
ישראל	ארנונה הנגזרת משטח הנכס והתעריף למ"ר שנקבע לפי השימוש
ויקטוריה, אוסטרליה	מס על נכסים הוא שיעור קבוע משווי הנכס. יש שלוש דרכים להעריך את הנכסים: לפי ערך הקרקע בלבד, לפי ערך הקרקע והמבנים שעליה (והשבחות קרקע אחרות) ולפי ערך השכירות השנתית
אנגליה	מס על נכסים הנגזר משווי הנכס, והנכסים מחולקים לפי קבוצות שווי
נורווגיה	מס על נכסים הנגזר משווי השוק של הנכס - ערך הנכס אם יימכר
ניו זילנד	מס על נכסים שנגזר משווי השוק שלהם, משטחם ומאופן השימוש בהם
סלובניה	מס על נכסים הנגזר משווי השוק שלהם ומהעלות המקומית לתחזוקתם (למשל, תאורת רחוב)
סלובקיה	מס על נכסים שהקרקע בו ממוסה לפי שווי השוק שלה והבניינים ממוסים לפי שטח (בסלובקיה מגבשים רפורמה במטרה שכל מרכיבי הנכס יחויבו במס לפי שווי השוק של הנכס)
פולין	בחלק מהרשויות יש מס על נכסים הנגזר משטחם
דנמרק	מס על נכסים הוא שיעור בטווח מוגדר משווי הנכס. גודל הנכס, מיקומו ומאפיינים נוספים שלו משפיעים על הערכת שווי השוק שלו, ולפיכך גם על גובה המס

המקור: UCLG, World Report Observatory on Subnational Government (2019); הכנסת - מרכז המחקר והמידע, "גביית ארנונה - סקירה משווה" (2007).



תרשים 3: שיטת חיוב הנכסים ברשויות מקומיות במדינות החברות ב-OECD ובמדינות נוספות, 2014



על פי נתוני ה-OECD²⁹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיטת חיוב נכסים על פי שטח הנכס, הנהוגה בישראל, נהוגה בעוד שתי מדינות בלבד מתוך 36 המדינות שהוצגו לעיל. במרבית המדינות (21 מדינות) שיטת חיוב הנכסים היא לפי שווי השוק של הנכס, וב-12 מדינות אחרות לפי כמה פרמטרים.

הנחות בארנונה ופטורים מארנונה: הרשויות המקומיות בישראל רשאיות, ולעיתים אף מחויבות, להעניק לתושביהן ולגופים הפועלים בתחומן פטורים מארנונה והנחות בארנונה. ההנחות נחלקות לשני סוגים עיקריים: הנחות שהרשות המקומית מחויבת להעניק ואין לה שיקול דעת בנתינתן והנחות שהיא רשאית לאמץ במלואן או בחלקן או להגביל את שיעורן. יצוין כי במהלך 2019 העניקו הרשויות המקומיות הנחות בארנונה ופטורים מתשלומה בסך של כ-5.9 מיליארד ש"ח ובשנת 2020³⁰ בסך של 8.8 מיליארד ש"ח.

29 Almy, R, **Valuation and Assessment of Immovable Property**, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 19, OECD Publishing, Paris, 2014.

30 יצוין כי העלייה בסך ההנחות בארנונה ופטורים מתשלומה ביחס לשנת 2019 נבעה ממגפת הקורונה.



ישראל, בדומה למרבית מדינות ה-OECD, מעניקה הנחות ופטורים לאוכלוסיות שונות, ובהן נזקקים, בעלי מוגבלויות ואזרחים ותיקים. להלן בלוח סקירה של ההנחות והפטורים העיקריים המקובלים בישראל ובמדינות ה-OECD³¹:

לוח 3: סוגי הנחות בארנונה בישראל ובמדינות נבחרות ב-OECD

סוג הנחה או פטור	מדינה
הנחה לאנשים עם מוגבלויות	ישראל, סלובקיה, אנגליה, בלגיה
הנחה או פטור לנכס ריק	ישראל, אנגליה, אוסטרליה, בלגיה, נורווגיה, סלובניה, ארצות הברית, צ'ילה, אירלנד, דרום קוריה, סלובקיה, שוודיה
הנחות למעוטי יכולת	ישראל, אוסטרליה, אנגליה, ארצות הברית, איטליה, יפן, נורווגיה, ניו זילנד, פורטוגל, סלובקיה
הנחה לאזרחים ותיקים	ישראל, אנגליה, אוסטרליה, צ'ילה, אסטוניה, ארצות הברית, סלובקיה
הנחה לסטודנטים	אנגליה
הנחה או פטור למוסדות מסוג מסוים (אחד או יותר מהמוסדות האלה: מוסדות ללא כוונת רווח, מוסדות ממשלתיים, מוסדות דת, מוסדות צדקה ומוסדות השייכים לארגון בינלאומי)	ישראל, דנמרק, שווייץ - ברן, פינלנד, אירלנד, דרום קוריה, שוודיה, אנגליה, סלובניה
הנחה לחוות סולריות	ספרד

המקור: OECD, Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries (2021).

לפי המלצות ארגון ה-OECD לרפורמה בארנונה בישראל מ-2021³², בעוד שמתן הנחות ופטורים לזכאים מקטין את נטל המס על אוכלוסיות ראויות לקידום, הוא גורם בעת ובעונה אחת להגדלת הפערים בין רשויות מקומיות, בעיקר בשל השיעור הגבוה של הזכאים להנחות ולפטורים ברשויות מקומיות מאשכול חברתי כלכלי נמוך לעומת שיעורם ברשויות מקומיות מאשכול חברתי כלכלי גבוה. כתוצאה מכך, כדי להגדיל את הכנסותיהן מארנונה מעדיפות הרשויות המקומיות לקלוט לשטחן אוכלוסיות אמידות שאינן זכאיות להנחות ולעודד כניסה של עסקים לשטחן.

31 לפי נתוני ה-OECD במחקר שנערך ב-22 מדינות נבחרות בשנת 2021.

32 OECD (2021), **A Review of Local Government Finance in Israel: Reforming the Arnona System**, OECD Publishing, Paris.



גם בדוח משרד מבקר המדינה משנת 2021³³ נמצא כי בשל מתן הנחות ופטורים ההכנסות בפועל מארנונה של רשות מקומית בדירוג חברתי-כלכלי 1 - 4 קטנות בכ-25% מהפוטנציאל (אילו לא היו ניתנות הנחות), וברשויות בדירוג חברתי-כלכלי 1 הן קטנות אף בכ-50% מהפוטנציאל. עוד נמצא בדוח האמור כי תופעה זו מקטינה את הסיכוי של רשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך להגדיל את ההכנסות העצמיות שלהן ומרחיקה אותן מעצמאות כלכלית.

המלצות ארגון ה-OECD לרפורמה בארנונה בישראל

בדוח שפרסם ארגון ה-OECD בספטמבר 2020 הוצע שישראל תשנה את שיטת חיוב הארנונה באופן שתתבסס על שווי השוק של נכסי הנדל"ן של התושבים, כמקובל במדינות מפותחות³⁴.

בדוח ה-OECD לרפורמה בארנונה בישראל נכללו בין היתר המלצות והצעות ליישום הרפורמה, כדוגמת צמצום ניכר במעורבותו של השלטון המרכזי במיסוי המוניציפלי על נכסים רק לכדי קביעת כללים להערכת שווי הנכס או לקביעת קריטריונים למתן הנחות בארנונה; שינוי חישוב הארנונה בישראל לפי שיטה המבוססת על שווי הנכס - תחילה בחישוב הארנונה לעסקים ובהמשך גם בחישוב הארנונה למגורים; ואימוץ מקורות הכנסה נוספים על ידי הרשויות המקומיות בישראל, מעבר להכנסות ממיסי ארנונה, כגון מיסי תיירות וחניה.

עוד הומלץ כי משרדי הפנים והאוצר, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, יבצעו מחקר מקיף לבחינת החסרונות והיתרונות של המדיניות הנוכחית למתן הנחות בארנונה ופטורים מארנונה בישראל, ויחוללו רפורמה בתחום זה שתוביל בין היתר לצמצום הפערים בין הרשויות המקומיות.

אסדרה על ידי השלטון המרכזי

כאמור, לדיני הארנונה בישראל מאפיינים ייחודיים. כבוד השופט א' רובינשטיין תיאר את דיני הארנונה במתכונתם הקיימת כך: "עקרונות הארנונה, להבדיל משיעוריה, נקבעים על בסיס מקומי ולא על בסיס ארצי, תוך טלאי על גבי טלאי והבדלים שאינם מוצדקים בין רשויות, ולתיקון הדברים יפה שעה אחת קודם"³⁵.

נוכח הצורך באסדרת תחום הארנונה הקים השלטון המרכזי במשך השנים כמה ועדות וצוותים מיוחדים לבחינת מערך הארנונה בישראל. להלן סקירה של הוועדות המרכזיות ועיקרי החלטותיהן.

הוועדה לרפורמה בנושא הארנונה - ועדת ברזילי

בהחלטת הממשלה 455, "מיסוי מוניציפאלי" (ספטמבר 2006), הוטל על שרי הפנים והאוצר למנות ועדה לרפורמה בנושא הארנונה. הוועדה נדרשה לבחון את הנושאים העקרוניים האלה:

33 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (2021), "החוסר הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 205.

34 OECD, Economic Surveys Israel (2020), "Reducing Socio-Economic Differences between Municipalities", p. 103.

35 ע"א 10977/03 דור אנרגיה 1988 בע"מ נ' עיריית בני ברק (פורסם במאגר ממוחשב, 30.8.06).



קביעת הגדרות ברורות לגבי נכסים החייבים בארנונה וסיווגם; קביעת מספר קבוע ומוגדר של סיווגים ותת-סיווגים של נכסים לצורך הטלת ארנונה; ביטול טווחים מרביים ומזעריים של תעריפי הארנונה הקיימים כיום וקביעת תעריפים אחידים לרשויות המקומיות בהתאם למשתנים אובייקטיביים כגון מספר התושבים, מצב כלכלי-חברתי, מקום גיאוגרפי; קביעת כללים בנוגע לגבייה רטרואקטיבית של ארנונה; החלת שיטת חישוב אחידה לכל הרשויות המקומיות; בחינת ההסדרים הקיימים בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976; בחינת ההנחות והפטורים המוענקים לפי כל דין במטרה לצמצמם ולבטלם ככל הניתן; בחינת הסוגיות הנוגעות ל"ערי עולים" וההשלכות שלהן; בחינת סוגיית גביית ארנונה בשטחים גליליים. בהחלטה נקבע כי הוועדה תגיש את המלצותיה לשרי הפנים והאוצר בתוך פרק זמן שלא יעלה על 150 ימים, ובהמשך להמלצות הוועדה יכין משרד הפנים תזכיר חוק וטיטוט תקנות הנדרשים לצורך ביצוע הרפורמה.

לפי החלטת הממשלה האמורה, הוקמה במרץ 2007 הוועדה לרפורמה בנושא ארנונה (להלן - ועדת ברזילי³⁶). טיוטה סופית של דוח ועדת ברזילי הוגשה למשרד הפנים בפברואר 2015.

הרקע להחלטה על הקמת ועדה זו תואר בפתיח של טיוטת דוח הוועדה³⁷ כך: "הצורך בהקמת ועדה זו נולד כתוצאה מהשינויים שחלו בדיני הארנונה החל משנת 1985. במשך השנים נעשתה החקיקה בצורה ספוראדית ללא קשר אמיתי בין ההחלטות שהתקבלו בנושא, ריבוי המחלוקות בין הרשויות לנישומים, חוסר האחידות והשקיפות הובילו את שרי הפנים והאוצר למסקנה ולהחלטה כי יש מקום להקים ועדה אשר תמליץ על השינויים הנדרשים. תוך קביעת כללים להסדרת הנושא".

לפי טיוטת הדוח שהוגשה לצוות הביקורת, כללו המלצות הוועדה שני חלקים: החלק הראשון מציע חלופות לשיטת הארנונה הקיימת, וזאת בהסתמך על סקירה השוואתית בין-לאומית ושמיעת דעות מגופים שונים; החלק השני מתייחס לשיפור המצב הקיים ושיטת הארנונה הנהוגה כיום. הצעה זו מתייחסת לנושאים שעלו מכתב המינוי ולנושאים נוספים שהתגלו לחברי הוועדה במהלך הדיונים. להלן מעיקרי מסקנות הוועדה:

הגדרות: הגדרות של מושגים בתחום הארנונה אינן ברורות ואינן מעודכנות (למשל, הגדרה של "בניין" או "מחזיק בנכס").

סיווגים: ריבוי סיווגים ותת-סיווגים בתוך הרשויות המקומיות וביניהן יוצר חוסר אחידות ופער שאינם תואמים את השוני בגודל הרשויות, במעמדן המוניציפלי או בדירוגן החברתי-כלכלי, וכן חוסר שוויון בין המגזרים השונים ברשויות המקומיות (למשל, תעשייה, בנקאות ואזורי תעשייה - חדש מול ישן).

שיטת החישוב: הקפאת היכולת לשינוי שיטת חישוב השטח ברשויות המקומיות מנציחה את השיטה הקיימת על ליקוייה ללא התחשבות בשינויים פיזיים, משפטיים, מערכתיים וארגוניים, אשר חלו בתקופה ארוכה זו; אי-צדק בחלוקת עושר בין נישומים ובין רשויות מקומיות באמצעות

36 הוועדה נקראה על שם עו"ד (רו"ח) אודי ברזילי שעמד בראשה.

37 באוגוסט 2022 העביר אגף בכיר בקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות במשרד הפנים לצוות הביקורת טיוטה של דוח ועדת ברזילי, שלא נשאה תאריך ולא ברור אם היא זהה לטיוטה הסופית שהוועדה הגישה.



הענקת הטבות רבות לאוכלוסייה שאינה נזקקת כלכלית, והעמסת תמיכה באוכלוסיות חלשות, בעיקר על רשויות מקומיות חלשות ופריפריאליות.

צווי הארנונה: חוסר בהירות בצווי הארנונה בנוגע לתעריפים, לבסיס השומה ולמידע בדבר הליכי תשלום המס, היוצר חיכוך בין התושב לרשות המקומית ואינו מאפשר להשוות בין הרשויות המקומיות למען חופש הבחירה (לרבות, כדאיות לעסקים), ומקשה על הבקרה של הממשל ועל קביעת מדדים אובייקטיביים לרגולציה בנוגע לרמת הניהול, ליעילות הגבייה ולרמת השירות לתושב.

נמצא כי על אף החלטת הממשלה שקבעה שהוועדה תגיש את המלצותיה בתוך 150 ימים, נמשכו דיוני ועדת ברזילי יותר מארבע שנים, לא גובש דוח סופי ולא הוגש לשרים. עוד נמצא כי המלצות הוועדה לא פורסמו ולא יושמו³⁸.

הצוות הבין-משרדי לשינויים מבניים בארנונה

בהחלטת הממשלה 1936 מספטמבר 2016 בדבר "שינויים מבניים בארנונה - תיקון החלטת הממשלה" הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי לשינויים מבניים בארנונה, בראשותו של מנהל המינהל לשלטון מקומי, שיכלול נציגים ממשרדי הפנים והאוצר וממשרד ראש הממשלה (להלן - הצוות הבין-משרדי). נקבע כי הצוות יתמקד באסדרת שלושה נושאים בתחום הארנונה: צמצום מספר הסיווגים ותת-הסיווגים לנכסים לצורך הטלת ארנונה וקביעת מספר מוגדר שלהם, תוך כדי הגבלת יכולת הרשויות המקומיות לקבוע בעצמן סיווגים ותת-סיווגים; בחינת האפשרות לתת סמכויות לרשויות המקומיות לביצוע שינויים, באישור שרי האוצר והפנים, בשיטות החישוב בצווי הארנונה, לרבות בחינת האפשרות לקביעת שיטת חישוב אחידה והחלתה, באופן חלקי או מלא, בכל הרשויות המקומיות; בחינת האפשרות לעדכן ולבצע התאמות בנוסחת חישוב שיעור העדכון השנתי של תעריפי הארנונה. בהחלטה נקבע שהצוות יגיש את המלצותיו לשרים בתוך 75 ימים.

בטיטת דוח הצוות הבין-משרדי ממאי 2020 צוין כי הצוות הוקם על רקע ריבוי המחלוקות בין הרשויות המקומיות לבין נישומים בענייני ארנונה כאשר חוסר האחידות והשקיפות משמשים כר נרחב למחלוקות אלו. עוד צוין כי הממשלה התרשמה שלא ניתן לקדם אסדרה כוללת של מגוון הנושאים שבהם עסקה ועדת ברזילי, לכן הוחלט לקדם את בחינתם של הנושאים המהותיים ביותר בתחום הארנונה.

להלן עיקרי ההמלצות בטיטת דוח הצוות הבין-משרדי לשינויים מבניים בארנונה:

צמצום סיווגים - צו ארנונה אחיד: הצוות המליץ לקדם תיקון חקיקה אשר יחייב את כלל הרשויות המקומיות לשנות את צווי המיסים שלהן, כך שטבלת סיווגי הארנונה שעל פיהם

38 יצוין כי בית המשפט העליון בחן את פעולות משרד הפנים והממשלה לקידום הרפורמה בנושא הארנונה במסגרת עתירה שהגישה חברת החשמל לישראל בע"מ בדרישה לפרסם את דוח ועדת ברזילי - בג"ץ 8199/13 **חברת חשמל לישראל בע"מ נ' הוועדה לרפורמה בנושא ארנונה ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 31.10.18). באוקטובר 2018 ניתנה החלטת בג"ץ על מחיקת העתירה בעקבות החלטת הממשלה 1936 (ספטמבר 2016) שתקנה את ההחלטה בדבר הקמת ועדת ברזילי, שבגינה הוגשה העתירה.



מחויבים הנכסים בשטחה תהיה אך ורק על פי טבלת הסיווגים האחידה. נוסף על כך, הצוות קבע עקרונות מנחים לגיבוש צו המיסים האחיד, בין היתר כתיבת פרק הגדרות במסגרת תיקון החקיקה, שיסייע לרשויות המקומיות למקם את הנכסים בסיווג הנכון, במטרה למנוע מחלוקות ולשפר את האחידות והשקיפות; הגבלת אזורי הארנונה באופן שתאפשר יצירה של עד שלושה אזורי ארנונה ויצירתן של עד שלוש מדרגות שטח אחידות ובנות השוואה בין הרשויות המקומיות; קביעת תעריפים מזעריים ומרביים (בשלב הראשון רק ברמת הסיווגים הראשיים).

שיטת מדידה אחידה: הצוות המליץ לקדם תיקון חקיקה לצורך מעבר לשיטת מדידה אחידה המסתמכת על שיטת הברוטו-ברוטו³⁹ של כלל הנכסים בכלל הרשויות המקומיות. הומלץ כי במסגרת תיקון החקיקה ייקבעו הוראות מעבר על פני כמה שנים, וזאת כדי לאפשר את המעבר משיטות המדידה השונות לשיטת מדידה אחידה באופן שימנע זעזועים הן מצד המחויבים והן מצד הרשויות המקומיות.

נוסחת שיעור העדכון השנתי: הצוות המליץ לשנות את ההגדרות הקבועות בחוק בנוגע לשיעור המדדים המשפיעים על שיעור העדכון השנתי (להלן - שיעור העדכון). כך, בעת חישוב "שיעור העדכון"⁴⁰ יהיה משקל "מדד המחירים לצרכן"⁴¹ 60% ומשקל "מדד השכר הציבורי"⁴² יהיה 40%⁴³. עוד המליץ הצוות על מעבר מתחשיב חודשי לתחשיב שנתי באופן שיפחית את השפעתן של תנודות חודשיות חריגות.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 2022 לא הגיש הצוות הבין-משרדי את המלצותיו לשרי הפנים והאוצר אף שהוטל עליו בהחלטת הממשלה מספטמבר 2016 לעשות כן עד סוף 2016.

- 39 מדידה של הנכס העיקרי על פי קירותיו החיצוניים כולל הקירות החיצוניים עצמם בתוספת שטחים משותפים.
- 40 לפי חוק ההסדרים, "שיעור העדכון" הוא עדכון בשיעור הסכום המתקבל מחיבור של 50% משיעור עדכון המדד ו-50% משיעור עדכון מדד השכר הציבורי.
- 41 לפי חוק ההסדרים, "מדד המחירים לצרכן" הוא מדד המחירים לצרכן שהלמ"ס מפרסמת.
- 42 לפי חוק ההסדרים, "מדד השכר הציבורי" הוא מדד השכר החודשי הממוצע למשרת שכיר, לפי מגזר, תת-מגזר וענף כלכלי ראשי בסך כל השירותים הציבוריים, כפי שהלמ"ס מפרסמת בירחון שכר ותעסוקה (לוח ה/9), עמודה "סך כולל במחירים שוטפים".
- 43 במועד הביקורת החישוב מתבצע לפי משקל זהה בין שני הפרמטרים.



הוועדה לביזור סמכויות בשלטון המקומי

בהחלטת הממשלה 675 מנובמבר 2021 בדבר "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת", הוטל על מנכ"ל משרד ראש הממשלה ועל מנכ"ל משרד הפנים להקים ועדה, בהשתתפות מנכ"לי משרדי ממשלה וגופים נוספים⁴⁴, לצורך גיבוש המלצות לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי בתחומי העיסוק הרלוונטיים של המשרדים האמורים. בין היתר, התבקשה הוועדה לגבש המלצות בדבר ביזור סמכויות למוסדות השלטון המקומי, ולהגיש לממשלה את המלצותיה במסגרת ישיבת ממשלה שתתקיים בתוך 120 ימים ממועד קבלת ההחלטה, תוך פירוט הצעדים המומלצים במסגרת עבודתה. נוסף על כך, נרשמה בהחלטת הממשלה הודעת שרת הפנים על כוונתה להקים צוות לגיבוש המלצות בדבר ביזור סמכויות לרשויות המקומיות, כולל איגודי ערים ואשכולות, שהן בתחום סמכותו של משרד הפנים.

במסמך "ביזור סמכויות לשלטון המקומי - תוצר של הוועדה הבין-משרדית מכוח החלטת ממשלה 675" מאפריל 2022, המסכם את הפרק הראשון בעבודת הוועדה, ניתנה בין היתר התייחסות לסמכויות שבתחום אחריותו של משרד הפנים, וצוין כי הן יבוצרו או לכלל הרשויות המקומיות או באופן דיפרנציאלי על פי מדד הביזור. הסמכויות בתחום הארנונה נוגעות ל"שינויים בצו הארנונה של הרשות המקומית" ו"פטור מארנונה למוסד מתנדב - ביטול הערר".

במסגרת מסמך "ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל, מסמך מסכם עבודת הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור" מאוקטובר 2022 (להלן - מסמך ביזור הסמכויות) צוינו המלצות הצוות שהקימה שרת הפנים. בתחום הארנונה המליץ הצוות בין היתר על העברת הסמכות לרשויות המקומיות, לבצע שינויים בצווי הארנונה בכפוף לכללים שיוגדרו בנוגע לשיעורי העלאה והפחתה מדורגים מדי שנה, לפי סוגי הנכסים ורמת התעריפים הנורמטיבית ולפי המדד החברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות של הרשות המקומית.



בשנת 2014 המליץ משרד מבקר המדינה 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 ויזום תיקון של סעיפי חוק"⁴⁵.

44 משרד האוצר, משרד האנרגיה, המשרד לביטחון הפנים, משרד הבינוי והשיכון, המשרד להגנת הסביבה, משרד החינוך, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הכלכלה והתעשייה כולל הממונה על זרוע העבודה, משרד הרווחה והביטחון החברתי, המשרד לשוויון חברתי, משרד המשפטים, המשרד לשירותי הדת, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד התרבות והספורט, וכן היועץ המשפטי לממשלה.

45 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2014), "ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה", עמ' 4 - 7.



הביקורת העלתה כי למרות השנים הרבות שחלפו, יותר מ-16 שנים, מאז החלטת הממשלה שהצביעה על הצורך ברפורמה בתחום הארנונה, ומאז ההחלטה על הקמת ועדת ברזילי בשנת 2006, לא בוצעה רפורמה בתחום. ועדת ברזילי והצוות הבין-משרדי לשינויים מבניים בארנונה היו אמורים לסיים את עבודתם תוך 150 יום ותוך 75 ימים (בהתאמה), אך הם לא גיבשו דוחות סופיים והמלצותיהם לא קיבלו את אישור השרים, לא פורסמו ולא יושמו; לו הדבר היה נעשה, היה בו כדי להביא לאסדרת תחום הארנונה במדינת ישראל ולקידום פתרונות לסוגיות שהועלו⁴⁶. כאמור, גם בדוח ה-OECD לרפורמה בארנונה בישראל נכללו בין היתר המלצות והצעות ליישום הרפורמה, כדוגמת צמצום ניכר במעורבותו של השלטון המרכזי במיסוי המוניציפלי על נכסים ושינוי חישוב הארנונה בישראל לפי שיטה המבוססת על שווי הנכס. עוד הומלץ כי משרדי הפנים והאוצר, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, יבצעו מחקר מקיף לבחינת החסרונות והיתרונות של המדיניות הנוכחית למתן הנחות בארנונה ופטורים מארנונה בישראל, וכי הם יחוללו רפורמה בתחום זה שתוביל בין היתר לצמצום הפערים בין הרשויות המקומיות.

במציאות כזו, נותרה הבעייתיות בעינה - תחום הארנונה לא הוסדר - וחוסר האחידות ואי-הבהירות בתחום גורמים לריבוי המחלוקות בין הרשויות המקומיות לתושבים ועשויים לגרום לעיוותים כלכליים זאת לנוכח שיטת הטלת מס הארנונה הנהוגה בישראל - לפי שטח הנכס.

מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר, בשיתוף משרד המשפטים יבחנו את עבודת הצוותים הבין-משרדיים ואת ההמלצות בדוח ה-OECD לרפורמה בארנונה בישראל, וכי הם יפעלו לביצוע רפורמה מקיפה בתחום הארנונה; זאת, כדי להסדיר, בין היתר, את שיטת חישוב הארנונה, את סיווגי הנכסים לצורך הטלת ארנונה, את ההנחות והפטורים המוענקים לפי כל דין.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 צוין כי מסמך ביזור הסמכויות אינו מסמך רשמי אלא מסמך שמטרתו להציג למנכ"ל משרד הפנים את העמדות בנושא ביזור הסמכויות, וכי נושא זה נבחן במועד הביקורת על ידי משרד הפנים כדי לבחון אילו מהחלטות הצוות ניתנות לאימוץ וכיצד.

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי בחינת הצורך והאפשרות לבצע רפורמה בארנונה, וקל וחומר ההחלטה אילו שינויים והסדרים ייקבעו במסגרתה, הן פעולות הנוגעות למדיניות המשרד, אשר כרוכה בסוגיות רבות ומורכבות. סוגיית ביצוע שינויים בדיני הארנונה נבחנה לאורך העשור האחרון במשרד הפנים, לרבות תוך הקמת צוותים לבחינת הנושא, ובשלב זה קובעי המדיניות לא מצאו כי יש לפעול לביצוע רפורמה כוללת בארנונה. עם זאת ראוי להוסיף ולציין מעבר לנדרש כי משרד הפנים ביצע שינויים מהותיים בדיני הארנונה שעל בסיסם התנהלו דיוני הוועדה, לדוגמה: תיקון חקיקה בעניין לוח הזמנים להגשת בקשות לאישורים חריגים על מנת להבטיח שההחלטות יתקבלו בשנה שלפני שנת החיוב; פרסום נהלים וקווים מנחים למדיניות השרים בבקשות לאישור חריג; פיתוח כלי ממוחשב להשוואת תעריפי רשויות; פרסום חוזר מנכ"ל בעניין

46 יש לציין כי במהלך השנים קודמו פתרונות נקודתיים לחלק מהבעיות המאפיינות את תחום הארנונה; למשל, הבעייתיות שבסוגיית "ערי עולים" שהוצגה בטיט דוח ועדת ברזילי. החלטת הממשלה 1841 (מאוגוסט 2016) ביטלה את מעמדן המיוחד של "ערי עולים" וקבעה כי הכספים שנחסכו יוקצו מחדש על בסיס צרכי הרשויות המקומיות. הזקוקות לסיוע באמצעות קרן ייעודית לצמצום פערים ברשויות המקומיות.



הסדרת פעילות ועדות הערר לארנונה; ביטול ערי העולים; והחלטת ממשלה על העברת סמכות שר האוצר לאישור היתר חריג לשר הפנים בכפוף לקווים מנחים שייקבעו על ידי השרים.

כמו כן נמסר בתשובת משרד הפנים כי עבודת הצוות הבין-משרדי לא הושלמה והצוות לא הגיש המלצות לשר, וכי המסמך שהועבר למשרד מבקר המדינה הוא ככל הנראה טיוטה פנימית שלא הבשילה להמלצות ולא אושרה על ידי כל חברי הצוות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי דיני הארנונה מצויים בתחום סמכותם של שרי הפנים והאוצר, ואם אלו יחליטו לקבל החלטה מקצועית בדבר שינוי נדרש זה או אחר באסדרת התחום - משרד המשפטים ילווה את התהליך כפי שנעשה דרך שגרה.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 הובהר כי במשך השנים התקיימו דיונים בוועדות שונות שעסקו בכלל הסוגיות הכרוכות בתשלומי הארנונה, החל במבנה הארנונה וכלה בשיטות המדידה. כלל הסוגיות כאמור לא הוסדרו באופן מלא, בשל הקושי בהסדרתן בתוכנית אחת. עם זאת, הממשלה פעלה, וממשיכה לפעול ביתר שאת במשך השנים האחרונות, לצמצום העיוותים העיקריים הקיימים בארנונה בתוכניות פרטניות.

הטלת ארנונה על ידי הרשויות המקומיות

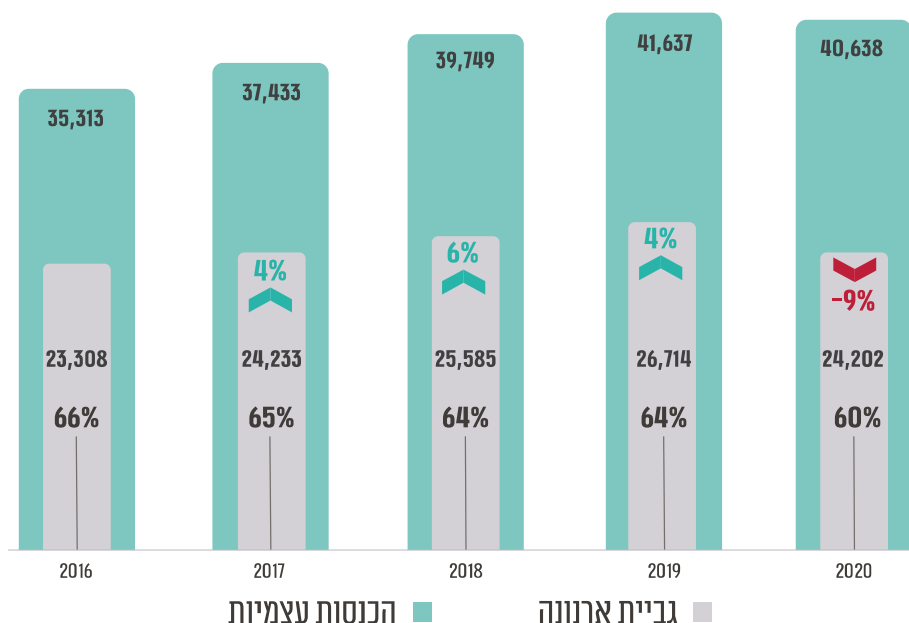
נתוני ארנונה כלליים

מריכוז נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות שהכין משרד הפנים⁴⁷ (להלן - הספר המרכז), להלן בתרשים מוצגים השינויים בגביית הארנונה לעומת השינוי בסך ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בשנים 2016 - 2020:

47 הספר המרכזי שמשרד הפנים מכין המבוסס על ריכוז נספח 2 לטופס 1 - מצב חשבון החייבים בגין ארנונות, היטלים והשתתפויות לפי נתוני אגף הגבייה - המצורף לכל אחד מהדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות.



תרשים 4: סך גביית ארנונה וסך ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות, 2016 - 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי הספר המרכז לשנים 2016 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מלמד על מגמת עלייה הן בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות והן בסך גביית הארנונה בשנים 2016 - 2019: ההכנסות העצמיות עלו מכ-35 מיליארד ש"ח לכ-42 מיליארד ש"ח ואילו גביית הארנונה עלתה מכ-23 מיליארד ש"ח לכ-27 מיליארד ש"ח. בשנת 2020, השנה שבה התפרצה מגפת הקורונה, נרשמה ירידה ביחס לשנת 2019 הן בהכנסות העצמיות מכ-41.7 לכ-40.7 מיליארד ש"ח והן בגביית הארנונה מכ-26.7 לכ-24.2 מיליארד ש"ח. לשם השוואה, באותן שנים מדד המחירים לצרכן עלה בכ-1.4%. כמו כן, העלייה בגביית הארנונה בכל שנה הסבירה עלייה בשיעור שבין 44% ל-60% בהכנסות העצמיות. יש לציין כי העלייה בהכנסות העצמיות ובגביית הארנונה נובעת בין היתר גם מתוספת בשטחים מבונים ועדכון התעריפים השנתיים⁴⁸.

תלונות בנושא ארנונה שהתקבלו בנציבות

נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה מבררת תלונות על משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מוסדות של המדינה, חברות ממשלתיות וגופים ציבוריים אחרים שעל פי חוק ניתן להגיש תלונה עליהם, וכן על עובדים ונושאי משרה באותם גופים. בשל המעורבות הרבה של השלטון המקומי בחיי התושבים מתקבלות בנציבות תלונות הציבור, מדי שנה בשנה, תלונות

48 מדד המחירים לצרכן עלה ב-1.4% בין ינואר 2016 לדצמבר 2020.

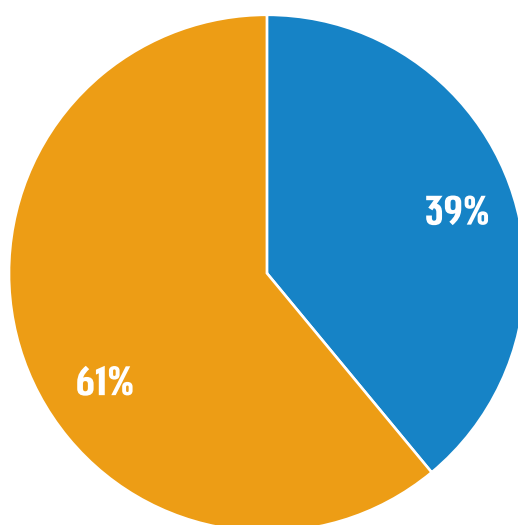


רבות העוסקות בשלטון המקומי. למשל, בשנת 2021 התקבלו 4,718 תלונות על גופי השלטון המקומי⁴⁹, בשנת 2020 - 3,429 תלונות, ובשנת 2019 - 3,342 תלונות. כ-22% מהתלונות על גופים נילונים שהתקבלו בנציבות בשנת 2021 עסקו בשלטון המקומי⁵⁰.

בשנים 2019 - 2021 הוגשו לנציבות תלונות הציבור 10,050 תלונות על הרשויות המקומיות, מתוכן 722 תלונות (7%) עסקו בנושא ארנונה: על הטלת הארנונה, על שיטת חישובה ועל תעריפיה. כמו כן, מתקבלות תלונות רבות על הנחות בארנונה ועל פטורים מארנונה לסוגיהם, בכלל זה על הנחות סוציאליות, פטור בגין נכס ריק והנחות לעסקים בתקופת הקורונה. התלונות שעניינן הנחות למיניהן נסבות על זכאות להנחה ועל תהליך קבלת ההנחה, למשל על עיכוב בטיפול בבקשה, על אי-מתן הנחות אוטומטיות שאינן מותנות בהגשת בקשות, על נטל בירוקרטי, על אופן חישוב ההנחה ועל אי-כינוסה של ועדת הנחות.

להלן בתרשים התפלגות תוצאות בירור התלונות⁵¹ שהוגשו לנציבות בנושא ארנונה בשנים 2019 - 2021:

תרשים 5: התפלגות תוצאות בירור התלונות שהוגשו לנציבות בנושא ארנונה, 2019 - 2021



■ שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון
■ שיעור התלונות שנסגרו בעילות סגירה אחרות

על פי נתוני נציבות תלונות הציבור, בעיבוד נציבות תלונות הציבור.

49 הנתונים מתייחסים לרשויות מקומיות, לוועדות מקומיות ומרחביות לתכנון ובנייה ולתאגידי מים וביוב.

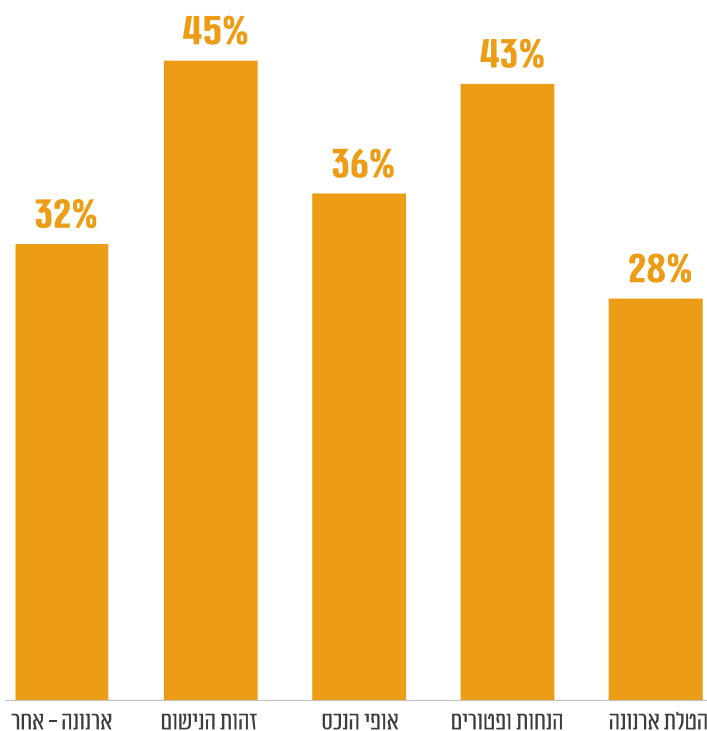
50 נציב תלונות הציבור, **דוח שנתי 48 (2021)**, עמ' 91.

51 תלונות שנסגרו בעילות סגירה אחרות - תלונות שאינן מוצדקות ותלונות שהבירור בעניינן הסתיים ללא הכרעה משום שהמתלונן ביטל את תלונתו או שהתברר שהנציבות אינה מוסמכת לברר את התלונה.



להלן בתרשים התפלגות נושאי משנה של התלונות שהוגשו לנציבות בנושא ארנונה בשנים 2021 - 2019:

תרשים 6: שיעור התלונות המוצדקות והתלונות שבאו על תיקון בכל אחד מנושאי המשנה של התלונות בנושא הארנונה שהוגשו לנציבות, 2021 - 2019



על פי נתוני נציבות תלונות הציבור, בעיבוד נציבות תלונות הציבור.

אלפי התלונות המוגשות לנציבות תלונות הציבור מדי שנה מעידות על הצורך באסדרת תחום הארנונה במטרה למגר את המחלוקות בין הרשויות המקומיות לתושבים באופן שישפר את השירות, יגביר את השקיפות וייתר את ההתדיינות בתחום בבתי המשפט ובפני גופים כגון נציבות תלונות הציבור.

צווי הארנונה של הרשויות המקומיות

בתקנות הארנונה⁵² נקבע כי הארנונה השנתית שתוטל על נכס תחושב לפי שטחו הכולל במטרים רבועים (מ"ר) כפול תעריף הארנונה למ"ר. הארנונה תוטל לשנת כספים מסוימת לפי

52 תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007.



השטח שחושב לצורך הטלת הארנונה בשנה הקודמת, אלא אם התגלתה טעות בחישוב השטח שמקורה אינו בשיטת חישוב שונה.

ניסוח הסעיף מקבע אפוא את שיטת החיוב של נכסים שהייתה נהוגה ברשות המקומית עובר למועד כניסת תקנות הארנונה לתוקף, והוא מונע מהרשויות המקומיות לשנות או לעדכן את שיטת המדידה כדי להתאימה לשינויים באופי הבנייה בתחומן. למשל, בעבר היו השטחים המשותפים בבנייני מגורים זניחים וכללו בעיקר את חדרי המדרגות, אך בשנים האחרונות נבנו מגדלי מגורים רבים המתאפיינים בשטחים רחבי היקף נוספים המשמשים את כלל הדיירים, כגון לובי נרחב, מועדון, חדרי עגלות, חדרי אשפה ומערכות כיבוי אש; שטחים אלה יחויבו בארנונה רק ברשויות המקומיות שבהן שיטת חישוב הארנונה הנהוגה ברשות המקומית מאפשרת זאת.

מועצת הרשות המקומית, היא הגוף הנבחר בידי תושבי הרשות המקומית והיא הגוף המחוקק בענייני הארנונה ב"צו הטלת הארנונה" השנתי (להלן - צו הארנונה). סיווג של נכס לצורכי חיוב בארנונה נקבע על פי השימוש העיקרי הנעשה בו (להלן - סיווג). בהיעדר שימוש בפועל ייקבע לרוב סיווגו של הנכס על פי ייעודו התכנוני. הצו קובע את העקרונות והקריטריונים שעל פיהם תיקבע שומת הארנונה לכל נכס ונכס בתחומי הרשות המקומית, ומפרט את התעריפים לכל סיווג לפי השימוש הנעשה בנכס והאזור שבו הוא נמצא, ולפי קריטריונים נוספים שמועצת הרשות המקומית קבעה.

לפי פקודת העיריות, החלטת מועצה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מיום 1 ביולי שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה. ההודעה בדבר הצו אמורה להתפרסם בתוך 15 ימים מיום קבלת ההחלטה.

על פי תקנות הארנונה, רשות מקומית אשר מעוניינת לשנות את תעריף הארנונה מעבר לנוסחה, נדרשת לקבל אישור חריג משרי הפנים והאוצר (להלן - בקשה לאישור חריג), והבקשה לאישור חריג תוגש לפני תחילת שנת הכספים העוקבת.

בשנת 2017 ערך משרד הפנים ניסוי (פיילוט) בעשר רשויות מקומיות הנוגע למעבר לצו ארנונה ובו רשימת סיווגים סגורה במבנה אחיד, כדי לקבל תובנות בדבר ההשפעות הצפויות על נישומי הארנונה ולתת פתרונות לסוגיות כגון מדרגות הגודל (תעריף מדורג לנכס לפי השטח שלו), החלוקה לאזורים מרובים ושיטות המדידה.

תוצאות הפיילוט מנובמבר 2018 לא היו חד-משמעיות בנוגע לנפגעים העיקריים מהמעבר לצו ארנונה במבנה אחיד ולהכנסות מארנונה של הרשויות מכל אחד מהסיווגים שנקבעו. כמו כן, לא הסתמן שינוי בחלוקה של הכנסות הארנונה בין ארנונה ממגורים לארנונה שאינה ממגורים. לאחר הפיילוט לא בוצעו שינויים במבנה צו הארנונה ולא אומץ צו ארנונה במבנה אחיד.

קביעת שטחי הנכסים

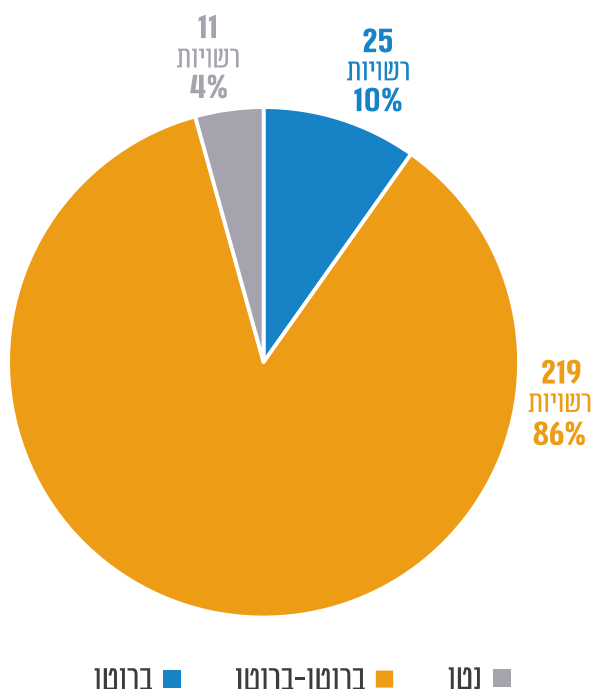
קיימות שלוש שיטות עיקריות שבאמצעותן הרשויות המקומיות נוהגות לחשב שטחי נכסים לצורך הטלת ארנונה: **שיטת "נטו"** - בשטח הנכס נכללים שטח הרצפה והשטח מתחת לקירות הפנימיים; **שיטת "ברוטו"** - בשטח הנכס נכללים שטחי הרצפה והשטח מתחת לקירות הפנימיים והחיצוניים; **שיטת "ברוטו-ברוטו"** - בשטח הנכס נכללים שטחי הרצפה, השטח מתחת לקירות הפנימיים והחיצוניים וחלק הנכס בשטחים המשותפים.



נוסף על כך, יש רשויות מקומיות שמוסיפות לשטח המחויב בארנונה גם את שטחם של כל השטחים המוצמדים לנכס - כגון חניה מקורה, מחסן, מרפסות פתוחות ובריכות פרטיות - או רק חלק מהם.

על פי נתוני משרד הפנים שהועברו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2022, 219 מהרשויות המקומיות מחייבות את תושביהן בצווי ארנונה לפי שיטת "ברוטו-ברוטו", ואילו 25 רשויות מקומיות אימצו את שיטת ה"ברוטו" ו-11 רשויות מקומיות אימצו את שיטת ה"נטו", כפי שמתואר בתרשים להלן:

תרשים 7: פילוח שיטות המדידה ברשויות המקומיות



על פי נתוני משרד הפנים שהועברו באוגוסט 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה בדק מהי שיטת המדידה שהרשויות המקומיות שנבדקו אימצו בצווי הארנונה שלהן לשנת 2022.



לוח 4: שיטות המדידה והחישוב לפי צווי הארנונה של הרשויות המקומיות שנבדקו

הרשות המקומית	שיטת המדידה	חללים שכלולים בחישוב	חללים שאינם כלולים בחישוב
עיריית אשדוד	ברוטו - ברוטו, על פי מידות החוץ של המבנה	מעברים, הול, חדרי שירותים, מדרגות, מרפסות מקורות, מבני עזר, מתקנים, סככות, מחסנים, מרתפים, גלריות, מקלט, ממ"דים וכל שטח אחר בתוך המבנה. שטחים משותפים נכללים בחיוב ומחולקים בין המחזיקים	
עיריית כפר סבא	ברוטו - ברוטו, כל השטח שבתוך מבנה מגורים (כולל מתחת לקירות הפנימיים והחיצוניים) וכן כל שטח מקורה אחר הצמוד למבנה או שאינו צמוד לו אולם משמש את המחזיקים במבנה	חדרי כניסה, חדרי מדרגות, חדרי שירות, מרפסות סגורות, מחסנים ומרפסות מקורות, ממ"דים וכן מרתף שאינו משמש מקלט. נוסף על כך, לשטח כל דירה בבית משותף יתווסף השטח של כלל הרכוש המשותף כשהוא מחולק באופן שווה למספר יחידות הדיור בבית המשותף	
עיריית נוף הגליל	ברוטו - ברוטו, מידות החוץ של המבנה כולל השטח מתחת לקירות החיצוניים והפנימיים	מעברים, מדרגות, מרפסות מקורות, קומת עמודים לא סגורה, מבני עזר, סככות, גלריות, מחסנים, ממ"דים, מקלטים וכן כל מבנה ושטח מקורה הצמוד לנכס אם הם מבנה אחד או כמה מבנים. שטחים משותפים יתווספו לשטחים המחויבים בארנונה של כל מחזיק לפי חלקו היחסי	
המועצה האזורית עמק יזרעאל	ברוטו - ברוטו, שטח הרצפה כולל שטחים מתחת לקירות הפנימיים והחיצוניים	כל תוספת או מרפסת או קומה הסגורות בארבעת צדדיהן	מקלטים, מרפסות הפתוחות בצד אחד לפחות, חניה פתוחה בצד אחד לפחות או קומת עמודים הפתוחה בצד אחד לפחות. אין התייחסות בצו לשטחים משותפים במבני מגורים



הרשות המקומית	שיטת המדידה	חללים שכלולים בחישוב	חללים שאינם כלולים בחישוב
המועצה המקומית קריית טבעון	ברוטו - ברוטו, שטח הרצפה המקורה בכל קומה לפי מידות החוץ שלו, כולל השטח מתחת לקירות החיצוניים והפנימיים	ממ"דים, מרפסות סגורות (כולל סגירה ברשת או חלון או תריסים), מעברים ומבואה, גלריה, עליית גג, מקלטים, חדרי מדרגות וכן כל מבנה ושטח מקורה הצמוד לנכס אם הם מבנה אחד או כמה מבנים	מקלטים אינם מחויבים אלא אם נעשה בהם שימוש נוסף בפועל, וכי השטח של חדרי מדרגות בבית פרטי יהיה 50% משטח הרצפה בלבד
המועצה המקומית ריינה	ברוטו - ברוטו, מידות החוץ של המבנה	מרפסות מקורות וחדרי מדרגות פנימיים	

על פי צווי הארנונה לשנת 2022 של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל**, המועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** והמועצה האזורית **עמק יזרעאל**) אימצו את שיטת המדידה "ברוטו-ברוטו". עוד עולה כי אופן חיוב הארנונה אינו זהה בשל שונות בשיוך השטחים המשותפים לצורך החיוב ובחלקים במבנים כמו מרפסות פתוחות, חניה, קומות עמודים ומקלטים.

מומלץ כי משרד הפנים, בשיתוף הרשויות המקומיות, יבחן הנהגת שיטה אחידה לחישוב שטח נכס, ויסדיר את ההאחדה של סוגי ההצמדות והשטחים שיתווספו לשטח הנכס לצורך הטלת ארנונה. זאת בשם לב להשלכות המהלך על חיובי הארנונה ברשויות המקומיות, ובכלל זה על איתנותן הפיננסית תוך מניעת פגיעה בניהולים.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי כ-85% מהרשויות מחייבות את תושביהן בארנונה לפי שיטת מדידה ברוטו-ברוטו. עם זאת, הרשויות המקומיות נבדלות זו מזו גם בשיטת מדידה זו. עוד ציין המשרד בתשובתו כי במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2023 ו-2024 הוצע כי שר הפנים ושר האוצר יהיו רשאים לאפשר לרשויות מקומיות לעבור לשיטת מדידה מרחיבה יותר, שתאפשר הן להגביר את האחידות בין הרשויות המקומיות מבחינת שיטת המדידה והן להקל על הרשויות במדידת הנכסים שהן מבצעות. עוד מסר משרד האוצר בתשובתו כי בשל האופן שבו הוסדרו דיני הארנונה בישראל ולנוכח דיני ההקפאה, תעריפי הארנונה למגורים נמוכים בהרבה ממרבית תעריפי הארנונה שאינה למגורים. זאת, אף שבד בבד יש פער משמעותי גם בהוצאות הרשות המקומית על תושבים, לעומת הוצאותיה על נכסים אחרים. תושבים ככלל צורכים שירותים רבים ויקרים יותר, ובראשם שירותי רווחה וחינוך, אשר כוללים תחזוקת מבני חינוך, תשלום שכר לגננות ולסייעות, וכן שירותי ניקיון, תאורה, גינון, שטחים פתוחים, תחזוקת דרכים ותשתיות, תרבות, דת ואירועים. לעומת זאת, הוצאות הרשות המקומית על שירותים לעסקים מצומצמות במידה ניכרת, והרשות נדרשת להשקיע בעיקר בהוצאות תברואה, תאורה ותחזוקת רחוב כללית.



עוד צוין בתשובת משרד האוצר כי בחוק ההסדרים לשנים 2023 - 2024 מקדם אגף התקציבים במשרד חקיקה הנוגעת למבנה הארנונה שתביא להגדלה משמעותית של היצע הדיור ולצמצום פערים בין רשויות מקומיות וכן תסייע לרשויות מקומיות מוחלשות להגדיל את ההוצאה לתושב.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לא ברור אם נכון להנהיג שיטה אחידה לחישוב שטח, ולא לאפשר לכל רשות מקומית לבצע בעצמה את השינויים וההתאמות הנדרשים לה, בהתאם למאפייניה הייחודיים, לרבות בכל הנוגע לשיטת חישוב.

חלוקה לאזורים וסיווג נכסים

בתקנות הארנונה נקבע כי רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה על בניין בהתחשב בסוג הבניין, השימוש בו והמקום שבו הוא נמצא; על קרקע תפוסה - בהתחשב בשימוש בה או במקום שבו היא נמצאת או בהתחשב בשני המבחנים כאחד; על אדמה חקלאית - בהתחשב בשימוש בה.

בתקנות האמורות נקבעו יותר מ-13 סיווגים עיקריים ותעריפים מזעריים ומרביים לכל סיווג עיקרי כפי שיוצג להלן⁵³:

לוח 5: חיוב ארנונה, שטחי נכסים וחייב ממוצע בכלל הרשויות המקומיות, לפי סוגי נכסים עיקריים, 2020

חיוב ממוצע למ"ר (בש"ח)	שטחים באלפי מ"ר	חיוב באלפי ש"ח	
950.83	946.09	899,572.72	בנקים
81.46	31,826.71	2,592,600.04	תעשייה
87.20	5,150.42	449,121.53	בתי מלון
0.04	2,070,184.27	87,630.40	אדמה חקלאית
2.05	30,179.58	61,835.74	מבנה חקלאי
174.48	54,335.01	9,480,447.14	משרדים
6.07	25,055.22	152,203.12	קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח וקרקע תפוסה לעריכת אירועים
50.75	312,713.92	15,871,578.54	מגורים

53 נקבעו תעריפים שונים לרשות עצמאית ולרשות שאינה עצמאית.



חיוב ממוצע למ"ר (בש"ח)	שטחים באלפי מ"ר	חיוב באלפי ש"ח	
3.21	486,703.73	1,563,849.07	קרקע תפוסה
31.18	12,597.61	392,836.62	חניונים
81.99	8,675.82	711,311.72	מלאכה
52.84	13,082.67	691,292.76	אחר

על פי נתוני הספר המרכזי לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממצגת בנושא "המלצות ביניים של הצוות הבין-משרדי לשינויים מבניים בתחום הארנונה" שהכין משרד הפנים ביוני 2020, עולה כי בצווי הארנונה של הרשויות המקומיות קיימים 13 סיווגים עיקריים, אלפי סיווגי משנה (להלן - תת-סיווגים), חלוקה של עד שבעה אזורים⁵⁴ וחלוקה לפי גודל הנכס (תעריפים מדורגים) של עד חמש מדרגות. מהמלצות הביניים של הצוות עלה כי קיימים כ-11,000 תעריפי משנה לפי תת-סיווג, אזור ומדרגת גודל הנכס.

בבדיקה של צווי הארנונה לשנת 2022 של הרשויות המקומיות שנבדקו הועלו הממצאים האלה:

לוח 6: השוואה בין אזורים, סיווגים ותעריפים בצווי הארנונה של הרשויות המקומיות שנבדקו, 2022

המועצה המקומית ריינה	המועצה המקומית קריית טבעון	המועצה האזורית עמק יזרעאל	עיריית נוף הגליל	עיריית כפר סבא	עיריית אשדוד	
1	1	8	3	5	5	מספר אזורים שאינם למגורים
23	29	26	36	76	67	מספר סיווגים ותת-סיווגים
לא	כן	לא	לא	כן	כן	קיום תעריפים מדורגים

על פי הנתונים בצווי הארנונה של הרשויות המקומיות שנבדקו לשנת 2022.

54 חלוקה של שטח הרשות לאזורים כאשר לכל אזור נקבעים תעריפים ייעודיים.



מהלוח עולה כי במועצות המקומיות **קריית טבעון וריינה** מספר תת-הסיווגים מצומצם באופן יחסי (29 ו-23 בהתאמה), ובעיריות **אשדוד וכפר סבא** המספר גדול יותר (67 ו-76 בהתאמה); הדבר מאפשר מתן מענה מותאם לנישומים ולנכסים שונים אך מקשה על הבנתו ויישומו של צו הארנונה.

המספר הגבוה של אזורים, של תת-סיווגים ושל תעריפים מדורגים מקשה על ההבנה והיישום של צווי הארנונה. על כן, מומלץ שהרשויות המקומיות שנבדקו יפעלו בתיאום עם משרד הפנים להבהרת צווי הארנונה שלהן, במטרה לפשט את הליך הטלת הארנונה במידת האפשר, למנוע חוסר ודאות ולתרום לחלוקה צודקת ושקופה בין חייבי המס.

עיריית **כפר סבא** מסרה בתשובתה ממרץ 2023 כי תת-הסיווגים מאפשרים את קביעת הסיווג הקרוב ביותר לשימוש הנעשה בפועל בנכס.

המועצה האזורית **עמק יזרעאל** מסרה בתשובתה ממרץ 2023 כי ניסתה בעבר לצמצם את אזורי החיוב באמצעות הגשת בקשה לאישור חריג, אולם בקשה זו נענתה בשלילה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לעמדתו צמצום מספר הסיווגים יקשה אומנם על הרשות המקומית לתת מענה מותאם אך יאפשר האחדה ופשטות ברמה הארצית. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי לסיווגים רבים עלולה להיות השפעה שלילית על היכולת להפעיל בקלות את מערכת המס וליצור ודאות מרבית. המשרד הוסיף כי השונות בין צווי הארנונה בין הרשויות אינה בהכרח חיסרון אלא דווקא יתרון הנובע מתכליתו של מס הארנונה כמס מקומי של רשות מקומית פלוגית ובהתבסס על עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי. עוד מסר המשרד בתשובתו כי כל דרישה כשלעצמה ליצירת אחידות בין הרשויות המקומיות תוך כבילת שיקול הדעת של הגופים הנבחרים יש בה כדי לפגוע במעמד הרשויות המקומיות ובאוטונומיה של השלטון המקומי במישור התיאורטי והמעשי.

משרד הפנים ציין כי אם רשות מקומית מסוימת מעוניינת לצמצם סיווגים לצורך ייעול מערך השומה והגבייה, אין מניעה שתגיש בקשה מתאימה לאישור חריג.

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי היקף שיקול הדעת הנתון לרשות המקומית בנוגע למהות המבחנים שעליהם תבסס את חיובי הארנונה של מבנים כאלה ואחרים שבתחום שיפוט - בכפוף להוראות חוק ההסדרים ולתקנות שלפיו - הוא נרחב. הנחת היסוד היא שהרשות המקומית מוחזקת כמי שמיטיבה להכיר את כלל צורכי העיר, את היקף השירותים העירוניים שצורכות האוכלוסיות השונות, וכן את מידת יכולתם היחסית של מחזיקי הנכסים לסוגיהם לשאת בנטל הארנונה. בקביעת המבחנים עשויה אפוא הרשות המקומית להתחשב בשיקולים שונים שביניהם נכלל, ולא בכדי, גם השיקול של צדק סוציאלי וצדק חלוקתי.

קביעת תעריפי הארנונה וסיווג הנכסים

בתקנות הארנונה נקבעו התעריפים המזעריים והמרבניים לארנונה אשר הרשויות המקומיות רשאיות להטיל בגין הסיווגים העיקריים השונים.

להלן בלוח מפורטים חלק מהתעריפים המזעריים והמרבניים שנקבעו בתקנות, בהשוואה לתעריפים שנקבעו בצווי הארנונה לשנת 2022 של הרשויות המקומיות שנבדקו:



לוח 7: חלק מהתעריפים המזעריים והמרביים שנקבעו בתקנות בהשוואה לתעריפים שנקבעו בצווי הארנונה לשנת 2022 של הרשויות המקומיות שנבדקו, לפי כמה סיווגים עיקריים

סיווג	תעריף מזערי (בש"ח)	תעריף מירבי (בש"ח)	עיריית אשדוד	עיריית כפר סבא	עיריית נוף הגליל	מ"א עמק יזרעאל	מ"מ קריית טבעון	מ"מ ריינה
מבנה מגורים	36.88	127.78	*38.55	*38.81	41.75	48.71	*41.53	36.92
משרדים, שירותים ומסחר	72.4	409.37	*207.34	*324.09	250.11	81.84	*140.48	73.65
בנקים	492.34	1,474.37	1,273.65	*1,474.37	1,078.69	1,474.36	1,289.28	525.31
תעשייה	26.39	176.43	*64.78	176.42	71.91	57.91	*99.77	73.65
קרקע תפוסה	0.012	59.38	*21.14	12.84	11.45	6.96	57.12	7.49
קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים	7.86	59.06	20.27	49.62	11.45	10.27	57.82	7.83
מערכת סולרית הממוקמת על גג נכס (לכל מ"ר מעל 200 מ"ר עד דונם)	0.07	0.67	0.58	0.06	אין	0.36	אין	0.67

על פי הנתונים בצווי הארנונה לשנת 2022 של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * אם צו הארנונה כולל חלוקה לאזורים או לתעריפים מדורגים צוינו אזור א' והמדרגה הראשונה המופיעים בצו.

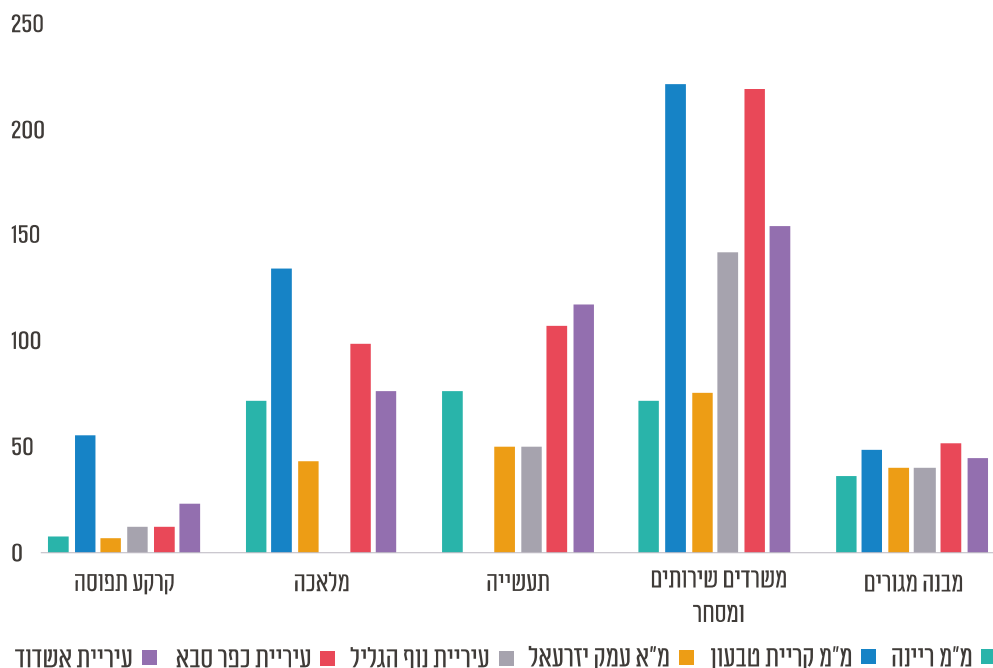
התעריף הנמוך ביותר התעריף הגבוה ביותר



מהלוח עולה כי קיימים פערים גדולים בתעריפים המוטלים על חלק מהסיווגים; למשל, בסיווג קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים התעריף במועצה המקומית **קריית טבעון** (57.82 ש"ח) הוא כמעט פי שמונה מהתעריף במועצה המקומית **ריינה** (7.83 ש"ח). עוד עולה כי בסיווג בנקים שבו נקבעו התעריפים המרביים והמזעריים הגבוהים ביותר, כל הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט המועצה המקומית **ריינה**, קבעו תעריף הקרוב לתעריף המרבי⁵⁵ (1,474.37 ש"ח למ"ר), ואילו בסיווג למגורים קבעו כל הרשויות המקומיות תעריף הקרוב יותר לתעריף המזערי (36.88 ש"ח למ"ר).

להלן בתרשים נתונים על תעריפי החיוב המשוקללים⁵⁶ של הרשויות המקומיות שנבדקו, לפי כמה סיווגים עיקריים:

תרשים 8: תעריפי החיוב המשוקללים של הרשויות המקומיות שנבדקו (בש"ח), לפי סיווגים עיקריים, 2020



על פי הנתונים שהובאו בדוחות הכספיים לשנת 2020 של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

55 עיריית כפר סבא קבעה תעריפים מדורגים לסניפי בנקים: סך של 1,474 ש"ח לשטח של מטר עד 2,500 מ"ר, ולשטחים מעבר לכך נקבעו תעריפים נמוכים יותר.

56 לפי חישוב שהרשויות המקומיות עורכות ובו הן מחלקות את סך החיוב בסך השטח.



מהתרשים עולה כי קיים פער ניכר בתעריפי החיוב המשוקללים של הרשויות המקומיות שנבדקו, למשל בסיווגים משרדים שבו הפער הוא יותר מפי שלושה - 220 ש"ח למ"ר בעיריית **כפר סבא** ובמועצה המקומית **קריית טבעון** לעומת כ-70 ש"ח למ"ר במועצה המקומית **ריינה**.

המועצה המקומית קריית טבעון: נמצא כי צו הארנונה כולל סוג נכס של "מבני עזר ומחסנים המשמשים למגורים" המחויב בתעריף של כ-24 ש"ח למ"ר, הנמוך מהתעריף המזערי שנקבע לסיווג מגורים.

על המועצה המקומית **קריית טבעון** לפעול לעדכון התעריפים בצו הארנונה על פי התעריפים שנקבעו בתקנות הארנונה.

המועצה המקומית **קריית טבעון** מסרה בתשובתה ממרץ 2023 כי התעריף לסיווג "מבני עזר ומחסנים המשמשים למגורים" תוקן בצו הארנונה לשנת 2023.

חיוב בארנונה בגין תחנות דלק

עסקים ברשויות המקומיות משתמשים בקרקע שלידם לצורכי העסק (להלן - קרקע תפוסה⁵⁷). קרקע תפוסה יכולה לשמש חלק עיקרי בעסק או חלק משני, מחסן או חניון - תלוי במהות השימוש בקרקע ובמהות העסק.

בביקורת עלה כי עיריית **נוף הגליל** חייבה בארנונה בגין שטח של תחנת דלק לפי הפירוט הזה: שטח של כ-250 מ"ר, כולל השטח של חנות הנוחות, חיוב בתעריף של תחנת דלק ושטח נוסף של כ-275 מ"ר חויב כקרקע תפוסה. יוצא אפוא שהעירייה הפסידה הכנסות מארנונה כשסיווגה את שטח חנות הנוחות כתחנת דלק במקום "מסעדה, בית קפה וקיוסק" וחייבה בגין שטח זה 93 ש"ח במקום 150 ש"ח למ"ר.

עוד עלה כי עיריית **כפר סבא** והמועצה המקומית **קריית טבעון** חייבו ארנונה בגין משרדי תחנת דלק ובגין השטח המקורה שבתוך מתחם התדלוק (שטח המשאבות), לפי סיווג ותעריף של תחנת דלק.

הועלה כי בעיריית **אשדוד**, במועצה האזורית **עמק יזרעאל** ובמועצה המקומית **ריינה** שטח המשאבות בתחנות דלק חויב לפי סיווג ותעריף של קרקע תפוסה ולא של תחנת דלק.

עיריות **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל**, המועצה האזורית **עמק יזרעאל** והמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** חייבו באופן שונה את תחנות הדלק בתחומן וסיווגו באופן לא אחיד את חנויות הנוחות ואת שטח הקרקע התפוסה בתחומי תחנות הדלק.

57 לפי פקודת העיריות, קרקע תפוסה היא קרקע שבתחום העירייה, שאינה אדמה חקלאית ומשתמשים ומחזיקים בה לא עם בניין.



עיריית **כפר סבא** מסרה בתשובתה כי שטחי המשאבות והשטחים המקורים בשטח תחנת הדלק מחויבים בתעריף תחנת דלק, וכי שטחי הקרקע שאינם מקורים מחויבים בתעריף קרקע תפוסה לתחנת דלק.

המועצה האזורית **עמק יזרעאל** מסרה בתשובתה כי קרקע תפוסה וכל יתר הסיווגים הקשורים לתחנות הדלק בשטח השיפוט של המועצה מחויבים כדין על פי צו המיסים של המועצה ובהתאם לאזור החיוב שבו נמצאות התחנות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בתקנות שהותקנו מכוח חוק ההסדרים נקבעו בין היתר נכס מסוג קרקע תפוסה ונכס מסוג של משרד, שירותים ומסחר הכולל לפי הגדרתו גם תחנת דלק. מעבר לקביעת הסיווגים ותעריפיהם כאמור, אין הסמכה להכריע בשאלה מהו הסיווג הנכון של נכס ספציפי כזה או אחר, שכן אין באפשרותם להכריע בשאלה כזאת. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי לא ניתן להטיל עליו לבחון כיצד יש לסווג שטחים בתחנת דלק או נכסים דומים, שכן אין באפשרותו להידרש לבדיקה עובדתית של כל הנכסים ברשויות המקומיות ולבחינת צווי הארנונה של הרשויות המקומיות שהוראותיהם עשויות להיות שונות זה מזה, ואשר יש להם השפעה כמובן על אופן החיוב.

משרד הפנים הוסיף בתשובתו כי שאלת הסיווג של שטח תחנות דלק היא שאלה מורכבת ומפסיקותיהם של בתי המשפט השונים עולה כי היו ביניהם חילוקי דעות בסוגיה כיצד יש לסווג מכלים תת-קרקעיים הנמצאים בתחנת דלק. יש הרואים במכלים תת-קרקעיים חלק ממבנה, ויש הרואים בהם קרקע תפוסה. עוד הוסיף כי לא מתפקידו ויכולתו של שר הפנים להכריע בין פסקי דין סותרים, והכרעה כזאת אין להטיל על כתפי השר אלא יש להותירה לבית המשפט העליון, אם הדבר יובא בפניו.

נוכח השונות בין הרשויות השונות בהגדרת קרקע תפוסה בתחנות דלק, מומלץ כי משרד הפנים ישקול לקבוע כללים מנחים לחיוב ולסיווג של שטחים שונים בתחנת דלק כקרקע תפוסה; או כחלק עיקרי משטח העסק.

סיווגים חסרים

בשנת 2015 נקבעו בתקנות ההסדרים סיווגים חדשים של מערכות סולריות. בביקורת עלה כי בצווי הארנונה לשנת 2022 של עיריות **אשדוד** ו**כפר סבא**, המועצה האזורית **עמק יזרעאל** והמועצה המקומית **ריינה** קיים סיווג ל"מתקנים סולריים", ואילו בצווי הארנונה של עיריית **נוף הגליל** והמועצה מקומית **קריית טבעון** לא קיים סיווג כזה.

עוד עלה כי עיריית **נוף הגליל** והמועצה המקומית **קריית טבעון** אינן מחזיקות במידע על היקף שטחם של המתקנים הסולריים בתחומן, והן לא חייבו בגינם ארנונה. במצב זה נמנעו מהרשויות האמורות הכנסות מארנונה בגלל היעדר סיווג כאמור, ובשל כך היעדר יכולת לחייב בגין המתקנים האלה.

במהלך הביקורת עלה כי במסגרת סקר נכסים שעיריית **נוף הגליל** התחילה בשנת 2022 היא החלה במיפוי ומדידה של המערכות הסולריות בתחומה.



המועצה המקומית קריית טבעון: בביקורת עלה כי בשנת 2009 ערכה המועצה המקומית **קריית טבעון** מכרז להשכרת גגות של מבני ציבור בתחומה לצורך התקנה והפעלה של מערכות סולריות (פוטו-וולטאיות). הועלה כי לאחר עריכת המכרז הגישה המועצה למשרד הפנים בשנת 2011 בקשה להוספת סיווג חדש של מתקנים סולריים המותקנים על גגות מבנים שאינם משמשים למגורים בתעריף של 10 ש"ח למ"ר.

נמצא כי משרד הפנים לא אישר את הבקשה לתוספת הסיווג, והמועצה לא פעלה להסדרת הטלת ארנונה בגין מערכות סולריות בתחומה.

יצוין כי בנוהל להגשת בקשה לאישור חריג בארנונה לשנת 2023, שפרסם משרד הפנים ביוני 2022, נקבע כי אם מדובר בהטלה ראשונה של ארנונה לגבי הסיווג "מערכות סולריות", אין כל צורך בהגשת הבקשה לגבי סיווג זה לאישור שרי הפנים והאוצר.

מומלץ כי עיריית **נוף הגליל** והמועצה המקומית **קריית טבעון** יבחנו הוספת סיווגים הקשורים למתקנים סולריים בתחום שיפוטן ובהתאם לכך יפעלו לחייב בגינם בארנונה.

עוד נמצא כי בצו הארנונה של עיריית **נוף הגליל** והמועצה המקומית **קריית טבעון** אין הפרדה בין הסיווגים תעשייה ומלאכה, כנדרש בתקנות.

על עיריית **נוף הגליל** ועל המועצה המקומית **קריית טבעון** לפעול מול משרד הפנים לעדכון צו הארנונה על פי התקנות כאמור.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי האחריות לכך שצווי הארנונה יעמדו בהוראות החוק והתקנות איננה מוטלת עליו אלא על הרשות המקומית, שהיא מחוקקת המשנה המתקינה את צו הארנונה.

מוצע כי משרד הפנים יקיים בקרה על צווי הארנונה ויפעל ביחד עם הרשויות המקומיות להתאמת צווי הארנונה לדרישות החוק, לפי התעריפים ורשימת הסיווגים שנקבעו, ובכפוף למגבלות דיני ההקפאה.

סיווגים שאינם בשימוש

המועצה המקומית קריית טבעון: בבדיקת צו הארנונה של המועצה לשנת 2022 נמצא סיווג ל"קרקע חקלאית למרעה" שאינו בשימוש.

המועצה המקומית ריינה: הועלה כי בצו הארנונה לשנת 2022 נקבע סיווג למלאכה הכולל מוסכים. נמצא כי על אף האמור לעיל קבעה המועצה בצו הארנונה סיווג נפרד למוסכים באותו תעריף. כמו כן, הסיווגים שקבעה המועצה ל"דוכן פיס" ול"שנאי של חברת החשמל" אינם בשימוש.

נוכח החשיבות שבפישוט צו הארנונה ובהגברת השקיפות, מומלץ כי משרד הפנים, בכפוף למגבלות דיני ההקפאה, ינחה את הרשויות המקומיות לפעול להפחתת תת-הסיווגים בצו הארנונה, בייחוד תת-סיווגים שאינם בשימוש ואינם צפויים להיות בשימוש.



משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין כל פסול בקביעת תתי-סיווגים שאינם בשימוש, שהרי תמיד קיימת אפשרות שאותו סוג נכס יוקם בתחומי שיפוט של הרשות המקומית גם אם איננו קיים היום. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי אם רשות מקומית מסוימת מעוניינת לצמצם סיווגים לצורך ייעול מערך השומה והגבייה שלה, אין כל מניעה שתגיש לשרים בקשה מתאימה לאישור חריג בהתאם לשיקול דעתה ולאחר שתבצע בחינה בנושא.

עדכון תעריפים ואישורים חריגים

כדי להילחם באינפלציה הדוהרת הוקפאו בשנות השמונים של המאה העשרים תעריפי הארנונה⁵⁸, ובתחילת שנות התשעים נקבע כי הרשויות המקומיות רשאיות לעדכן אותם על פי נוסחת עדכון הקבועה בדין⁵⁹. הנוסחה מביאה בחשבון את שיעור עליית המדד ואת עליית השכר במגזר הציבורי. כאמור, רשות מקומית אשר מעוניינת לשנות את תעריף הארנונה מעבר לנוסחה, נדרשת לקבל אישור חריג של שרי הפנים והאוצר, והבקשה לאישור החריג תוגש לפני תחילת שנת הכספים העוקבת.

על פי חוק ההסדרים⁶⁰ (להלן - חוק ההסדרים), משנת 2007 מתעדכנים תעריפי הארנונה ברשויות המקומיות מדי שנה. שיעור העדכון השנתי לשנת 2023 התקבל מחיבור של מחצית שיעור עדכון המדד ומחצית שיעור עדכון מדד השכר הציבורי⁶¹ (להלן - שיעור העדכון). להלן בלוח נתונים על שיעורי העדכון בעשור האחרון:

58	חוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985.
59	תיקון מס' 9 לחוק ההסדרים משנת 2006.
60	חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.
61	בעבר שיעור העדכון היה 80% מהסכום המתקבל מחיבור 50% משיעור עדכון מדד המחירים לצרכן ו-50% משיעור עדכון מדד השכר הציבורי.



לוח 8: נתונים על שיעורי העדכון, 2014 - 2023

שיעור העדכון	עדכון לשנה
*3.36%	2014
0.75%	**2015
1.27%	2016
1.77%	2017
2.18%	2018
0.32%	2019
2.58%	2020
1.1%	2021
1.92%	2022
1.37%	2023

על פי הנתונים באתר משרד הפנים במרשתת.

* על פי החוק, שיעור העדכון ברשות עצמאית כהגדרתה בחוק יהיה גבוה ב-0.3%.

** נקבע בהוראת שעה בשל תיקון חקיקה להקדמת לוחות הזמנים.

מהלוח עולה כי בעשור האחרון הסתכם שיעור העדכון בכ-17% נומינלית, דהיינו כ-1.7% לשנה בממוצע.

הצוות הבין-משרדי שהוקם כאמור בשנת 2006 בחן את נוסחת שיעור העדכון, ובטיטות ההמלצות שהגיש המליץ בין היתר על עדכון המשקולות בנוסחה, הפחתת משקלו של השכר ומעבר ממשקולות זהים של 50% מדד ו-50% שכר ל-60% מדד ו-40% שכר; על מעבר לנתוני שכר של עובדי הרשויות המקומיות בלבד; על מעבר מתחשיב חודשי לתחשיב שנתי. חוק ההסדרים ותקנות הארנונה מאפשרים לרשות מקומית לשנות את צו הארנונה שלא על פי שיעור העדכון, בתנאי שהתעריף המעודכן לא יעלה על התעריף המרבי ולא יפחת מהתעריף המזערי. כמו כן, סעיפים אלה מאפשרים לרשות לשנות סיווג או תת-סיווג של נכס, והכול בכפוף לקבלת אישור משרי הפנים והאוצר.

משרדי הפנים והאוצר בודקים את הבקשות לאישור חריג ומגבשים המלצה אם לאשר או לדחות כל בקשה, כולה או מקצתה, לפי הנסיבות והמאפיינים.



בינואר 2000 פרסם משרד הפנים לראשונה נוהל הגשת בקשה לשינוי סיווג או תת-סיווג או העלאה חריגה או הפחתה חריגה⁶². משנת 2010 משרד הפנים מפרסם את הקווים המנחים⁶³ לבדיקת בקשות לאישור חריג בארנונה.

ביוני 2022 פורסמו הקווים המנחים להגשת בקשה לאישור חריג לשנת 2023. בקווים המנחים הוטמעה לראשונה שיטה דיפרנציאלית לקביעת תעריף הארנונה למגורים לפי המדרג החברתי-כלכלי, מדד הפריפריאליות ושיטת המדידה הנהוגה בכל רשות מקומית. למשל, על פי הקווים המנחים בשיטת "ברוטו-ברוטו" ינועו התעריפים למגורים מ-46 ש"ח למ"ר (רשויות מקומיות במדד חברתי-כלכלי ופריפריאליות 1 - 3) עד 90 ש"ח למ"ר (רשויות במדד חברתי-כלכלי ופריפריאליות 8 - 10). כמו כן, נקבעו שיעורי העלאה מרביים לנכסים שאינם למגורים על בסיס השוואה עם התעריף בסיווג האמור בין רשויות סמוכות או רשויות דומות.

בביקורת עלה כי מאז 2021 ניתן להגיש בקשה לאישור חריג באופן ממוחשב, ואין נדרשת הגעה פיזית של נציגי הרשות המקומית למשרד הפנים בירושלים לצורך הגשתה. עוד עלה כי משנת 2022 אימץ משרד הפנים את שיטת חוות הדעת המקדמית (PRE RULLING), ולפיה הרשות המקומית תוכל לבדוק מראש מול משרד הפנים אילו שינויים בצו ניתנים לאישור.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השינויים בשיטת הגשת הבקשה לאישור חריג, את אימוץ השיטה הדיפרנציאלית לקביעת תעריף הארנונה ואת היעילות של המערכת החדשה והשימוש במחשב לצורך יצירת תקשורת בין הרשויות המקומיות למשרד הפנים. הקווים המנחים כאמור וחוות הדעת המקדמיות שניתנות ללא צורך בהגעה פיזית למשרד הפנים, מסייעים לרשויות המקומיות להגיש בקשות לאישור חריג על פי הקווים המנחים והמדיניות שנקבעה ומונעים סרבול מיותר.

בקשה לאישור חריג

בלוח להלן מוצגים נתונים על מספר הבקשות לאישור חריג שהגישו הרשויות המקומיות בישראל בשנים 2018 - 2023:

לוח 9: מספר הבקשות לאישור חריג, 2018 - 2023

שנה	2018	2019	2020	2021	2022	*2023
מספר רשויות שביקשו אישור חריג להטלת ארנונה	99	99	102	88	78	83

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

62 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2000, מינואר 2000.

63 השיקולים המרכזיים בבדיקת הבקשות שיינתן להן משקל בכל מקרה לגופו ועל פי נסיבותיו.



* הנתונים נכונים לאוגוסט 2022, לאחר המועד האחרון להגשת בקשות.

מהנתונים עולה כי בכל אחת מהשנים 2018 - 2023 הגישו בממוצע כ-36% מהרשויות המקומיות בישראל בקשות לאישור חריג⁶⁴.

בשנת 2001⁶⁵ התייחס משרד מבקר המדינה לסוגיה זו וציין כי "מצב 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". בית המשפט העליון התייחס אף הוא לנושא, בפסק דין משנת 2010⁶⁶, והמליץ כי "הגיעה העת להסדרה כוללת של נושא תעריפי הארנונה באופן ארצי, הוגן ושוויוני, תחת הסדרה מקומית לא שוויונית וכטלאי על גבי טלאי".

בלוח להלן מובאים הנתונים לגבי בקשות לאישור חריג שהגישו במהלך השנים 2018 - 2023 הרשויות המקומיות שנבדקו:

לוח 10: בקשות לאישור חריג שהגישו הרשויות המקומיות שנבדקו לשנים 2018 - 2023

	עיריית אשדוד	עיריית כפר סבא	עיריית נוף הגליל	מ"א עמק יזרעאל	מ"מ קריית טבעון	מ"מ ריינה
2018	+	+	---	+	+	---
2019	+	---	+	+	---	---
2020	+	+	---	+	+	---
2021	+	+	---	+	+	+
2022	---	+	---	+	+	---
2023	+	+	---	+	---	---

על פי נתוני משרד הפנים וכן הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

+ הוגשה בקשה לאישור חריג באותה שנה.

--- לא הוגשה בקשה לאישור חריג באותה שנה.

64 הירידה במספר הבקשות בשנים העוקבות חלה כנראה בגלל התפרצות מגפת הקורונה בשנת 2020 והתפשטותה בישראל.

65 מבקר המדינה, **דוח שנתי 51 לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999** (2001).

66 בג"ץ 4150/08, **עיריית כפר סבא נ' שר הפנים ושר האוצר** (פורסם במאגר ממוחשב, 8.1.10).



מהלוח עולה כי בשנים 2018 - 2023 הגישה עיריית **אשדוד** חמש בקשות לאישור חריג, עיריית **כפר סבא** - חמש בקשות⁶⁷, עיריית **נוף הגליל** - בקשה אחת, המועצה האזורית **עמק יזרעאל** - שש בקשות, המועצה המקומית **קריית טבעון** - ארבע בקשות והמועצה המקומית **ריינה** - בקשה אחת.

המועצה האזורית **עמק יזרעאל** מסרה בתשובתה כי היא פנתה כדין בבקשות לאישור חריג. עוד מסרה כי היא צריכה לאזן בין החלטותיה לאספקת מכלול השירותים לכלל תושבי המועצה, ולפיכך רק כאשר ראתה צורך להגיש בקשה חריגה היא עשתה כן. כמו כן ציינה המועצה כי הבקשות החריגות נענו בשלילה או נענו חלקית.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לא ניתן להסיק מסקנות ממספר הבקשות שהגישו הרשויות לאישור חריג, שכן בקשה לשינוי צו הארנונה עשויה לכלול שינוי אחד עד עשרות רבות של שינויים, והשרים דוחים רבות מהבקשות במלואן או בחלקן. מעבר לכך, לעיתים רשות מקומית שבקשתה נדחתה בשנה מסוימת שבה וחזרת על אותה בקשה בשנה שלאחריה אף שזו נדחתה בשנה הקודמת. עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי למעשה רק בתקנות שהתקינו השרים מכוח סמכותם האמורה כונה האישור "חריג" ולא נקבע כי האישור האמור יינתן במקרים חריגים בלבד. עוד ציין המשרד כי הוא מפרסם מדי שנה את הקווים המנחים המבטאים את מדיניות השרים לאישור הבקשות לשנת הכספים הבאה, ומטבע הדברים הקווים המנחים עשויים להשתנות משנה לשנה בהתאם למדיניות השרים המכהנים.

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי עד שנת 1985 היו הרשויות המקומיות מוסמכות לקבוע את תעריפי הארנונה בתחומי שיפוטן ללא כל הגבלה. בעקבות משבר כלכלי שפקד את המדינה בשנות השמונים של המאה העשרים, נוצר צורך לייצב את המשק, לרסן את עליית המחירים ולעצור את האינפלציה הדוהרת. במסגרת החקיקה, שתחילתה בתוכנית לייצוב המשק משנת 1985, הידועה כ"חקיקת ההקפאה", נקבעו מגבלות שונות על סמכות הרשויות המקומיות בנוגע להטלת ארנונה ולקביעת שיעורה, לרבות לעניין קביעת סיווגים ותעריפים לצורכי ארנונה בגין נכסים שבתחום שיפוטן. מגבלות אלה הוטלו לאחר שנמצא באותה עת כי רשויות רבות העלו את תעריפי הארנונה והעניקו הנחות משמעותיות ללא קריטריונים מוגדרים וברורים, באופן שגרם לגירעון בתקציב הרשות ולהשפעות מקרו-כלכליות שליליות על המשק, שנמצא באותה עת במצב חירום. חקיקה זו הגבילה את העצמאות הרחבה שממנה נהנו הרשויות המקומיות עד אז בשינוי התעריפים והסיווגים בצו הארנונה. בתשובתו ציין המשרד כי תכלית דיני ההקפאה לא הייתה להקפיא את סכומי הארנונה באשר הם, אלא להגביל את עצמאות הרשויות המקומיות ולרסן את כוחן בשל השפעת הארנונה על האינפלציה במשק ולהכפיף לשלטון המרכזי. עוד נמסר בתשובה כי אין לראות מקום לפרשנות שמבקשת, בנסיבות מעין אלו, לראות בסמכות האמורה סמכות המוגבלת ל"מקרים חריגים בלבד".

67 למשל, עיריית כפר סבא כללה בבקשה לשנת 2022 אישור להפחתת תעריפים בסיווגים שונים.



נוכח עשרות הבקשות (78 בקשות לשנת 2022 עד 102 בקשות לשנת 2020) לאישור חריג שהרשויות המקומיות בישראל מגישות בכל שנה, מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר, בשיתוף הרשויות המקומיות, יבחנו מחדש את כל סוגיית האישור החריג, ובכלל זה יפעלו לגבש פתרון זמני לשלב הביניים. המספר הגדול של הבקשות בכל שנה עלול לשמש אמצעי לעקיפת המנגנון והתכלית של דיני ההקפאה.

מועד אישור הבקשה לאישור חריג

רשויות מקומיות שהגישו למשרדי הפנים והאוצר בקשות לאישור חריג והן טרם אושרו, נדרשות להמשיך ולחייב בארנונה לפי תעריפים שאינם כוללים את ההעלאות החריגות. עיכוב בקבלת האישור החריג יוצר חוסר ודאות הן מבחינת הרשות המקומית בנוגע להכנסותיה הצפויות מארנונה והן מבחינת מחזיקי הנכסים בנוגע לשיעור החיוב שישת עליהם.

בביקורת נמצא כי לבקשות לאישור חריג שהגישו במהלך חמש השנים האחרונות הרשויות המקומיות שנבדקו השיב משרד הפנים בדצמבר של כל שנה, בסמוך לתחילתה של שנת הכספים העוקבת⁶⁸. למשל, החלטה בבקשה שהגישה עיריית **כפר סבא** ביולי 2020 עבור 2021 נחתמה בידי השרים בדצמבר 2020. עיתוי המענה של משרד הפנים לבקשות לאישור חריג, לא מאפשר לרשויות ודאות בעת אישור תקציבן השנתי.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את המועד שנקבע למענה על בקשות לאישור חריג ולא לחכות לחודש האחרון של השנה, כך שהרשויות יוכלו לפעול בהתאם לאישור לפני תום השנה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי על פי תיקון לפקודת העיריות משנת 2014 החלטת המועצה על הטלת ארנונה או על שינוייה תתקבל עד לאחד ביולי שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה. עוד נקבע בחוק כי אישור השרים לבקשות לאישורים חריגים יינתן עד 15 בדצמבר שלפני שנת הכספים שבשלה ניתן האישור. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי התיקון האמור נועד להביא לסיום הליכי האישור במועצה ולמתן היתר חריג על ידי השרים, אם יינתן, מבעוד מועד ולפני תחילתה של שנת הכספים, וזאת על מנת לאפשר ודאות, יציבות ומניעת הטלת חיובים למפרע על הנישומים במהלכה של שנת כספים כפי שהיו הדברים בהתאם למצב שקדם לתיקון האמור. המועד למתן אישור השרים, 15 בדצמבר של שנת הכספים הקודמת לשנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה, נקבע בין היתר בשם לב ללוח הזמנים המתחייב להוצאת חיובי השומה לנישומים מבעוד מועד וקודם לגיבוש חובת התשלום עם תחילתה של שנת הכספים החדשה. מועד זה מאפשר לרשויות המקומיות להיערך להוצאת השומות בהתאם להחלטות השרים עוד קודם לתחילתה של שנת הכספים שלגביה ניתנו האישורים. ומאידך גיסא, נוכח היקפי הבקשות לאישורים חריגים ומורכבות הבדיקות נותרה בידי משרדי הפנים והאוצר שהות מספקת לבדיקת הבקשות, שנאמדת בחמישה חודשים. משרד הפנים ציין בתשובתו כי הוא יבחן אפשרויות להקדמת הזמנים אף יותר מכך.

68 ככלל, כל בקשה כוללת סעיפים שונים שלגביהם נדרש אישור לשינוי.



שינויים בצו הארנונה

עיריית נוף הגליל: בצו הארנונה של העירייה לשנת 2014 היה קיים סיווג ל"מבנים המשמשים רשתות שיווק" (קוד סיווג 306) שאינו מופיע עוד בצו של העירייה לשנת 2022. נמצא כי העירייה לא הגישה בקשה לשינוי האמור ולא קיבלה אישור על כך.

המועצה המקומית ריינה: בצו הארנונה של המועצה לשנת 1993 היו 15 סיווגים, בשנת 2014 היו 38 סיווגים, ובשנת 2022 הצטמצם המספר ל-23 סיווגים בלבד.

למשל, נמצא כי בצו הארנונה של המועצה לשנת 2014 הוגדר סיווג של "דיר חזירים" שלא הופיע בצו לשנת 2022.

הביקורת העלתה כי המועצה לא קיבלה אישור על השינויים שביצעה בצו הארנונה שלה.

המועצה המקומית ריינה מסרה בתשובתה⁶⁹ ממרץ 2023 כי היא קיבלה את הערות מבקר המדינה בדוח של המועצה שפורסם בשנת 2017⁷⁰ והחלה בתיקון צו המיסים שלה בהתאם להנחיות המבקר. עוד מסרה המועצה כי התיקון עודנו מצוי בעיצומו והמועצה מתעתדת להמשיך ולתקן את הצו בהתאם להוראות החוק והאישורים הנדרשים גם בשנים הבאות עד לקבלת צו מסים חוקי ועדכני אשר מיישם את הוראות החוק מחד ואת צרכי המועצה ותושביה מאידך.

עוד עלה כי משרד הפנים אינו בודק ואינו מאשר את צווי הארנונה של הרשויות המקומיות שלא ביקשו אישור חריג, ואין בקרה יזומה של משרד הפנים על צווי הארנונה. כמו כן, הוא אינו עוקב אחר השינויים בצווי הארנונה של הרשויות המקומיות.

עלה כי עיריית **נוף הגליל** ביטלה את הסיווג "מבנים המשמשים רשתות שיווק" בצו הארנונה שלה שנוסף ללא קבלת אישור, והמועצה המקומית **ריינה** ביטלה את הסיווג "דיר חזירים" בצו הארנונה שלה - בלי שהן הגישו בקשה לאישור. עוד עלה כי משרד הפנים לא עקב אחר השינויים שהן ביצעו בצווי הארנונה ולא מנע מהן לעשות כן.

על עיריית **נוף הגליל** ועל המועצה המקומית **ריינה** להקפיד לבצע שינויים בצווי הארנונה שלהן רק לאחר קבלת אישור ממשרד הפנים כנדרש.

עיריית **נוף הגליל** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי הסיווג של "מבנים המשמשים רשתות שיווק" אינו חוקי ולא קיבל את אישור השרים מעולם, ולכן לא היה צריך אישור של משרד הפנים כדי לבטל אותו. כמו כן ציינה העירייה כי היא לא השתמשה בסיווג זה יותר מעשר שנים.

69 לרבות הנספח לתשובה.

70 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017** (2017), "המועצה המקומית ריינה", עמ' 633.



מומלץ כי משרד הפנים, כמאסדר השלטון המקומי, ינהל מאגר של צווי הארנונה של הרשויות המקומיות משנים קודמות, יפקח על השינויים הנעשים בהם ויוודא כי צווי הארנונה שהן מאשרות מדי שנה עומדים במגבלות החוק והתקנות, והם אינם כוללים שינויים שלא אושרו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי האחריות לכך שצו הארנונה עומד בהוראות החוק והתקנות מוטלת על הרשות המקומית שהתקינה את הצו, והיא אחראית לתקינתו. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי הוא מבצע רק בדיקה של בקשות לאישורים חריגים בארנונה המוגשות לו, בהתאם לסמכות שניתנה לשר הפנים בחוק ההסדרים, ובהיותו הגורם שנדרש לאשר בקשות אלו, וכי במסגרת בדיקה זו נבדקת בין היתר חוקיות התיקון המבוקש.

חיובי הארנונה והגבייה ברשויות המקומיות

בחיוב הארנונה נעשית הבחנה בין ארנונה שהרשות גובה מנכסי מגורים לבין ארנונה מנכסים שאינם למגורים, כמו מסחר, משרדים ותעשייה (להלן - ארנונה אחרת). ככלל, הארנונה למגורים אינה מכסה את עלות השירותים שהתושבים מקבלים מהרשות המקומית, ועל כן אין בהכנסות אלו כדי לאזן את תקציבה של הרשות. לעומת זאת, ארנונה אחרת מוטלת על נכסים שבעליהם צורכים שירותים מועטים מהרשות המקומית, בעיקר שירותים מוניציפליים, והיא בדרך כלל בתעריף גבוה יותר, להבדיל מתושבים המקבלים מהרשות גם שירותים נוספים כגון רוחה וחינוך⁷¹.

הרשויות המקומיות מוסמכות לבצע פעולות גבייה ואכיפה לצורך מיצוי פוטנציאל גביית הארנונה ברשות. מחובתן של הרשויות המקומיות - מהבחינה הכלכלית ומהבחינה המוסרית - לפעול לגביית חובות ארנונה מכל החייבים בתחומן. אי-שימוש בכלי האכיפה והגבייה העומדים לרשותן או שימוש בררני בהם עלול להתפרש כאכיפה בררנית, כפגיעה בשוויון⁷² ובמקרים מסוימים הדבר יכול להגיע לכדי פגיעה בטוהר המידות.

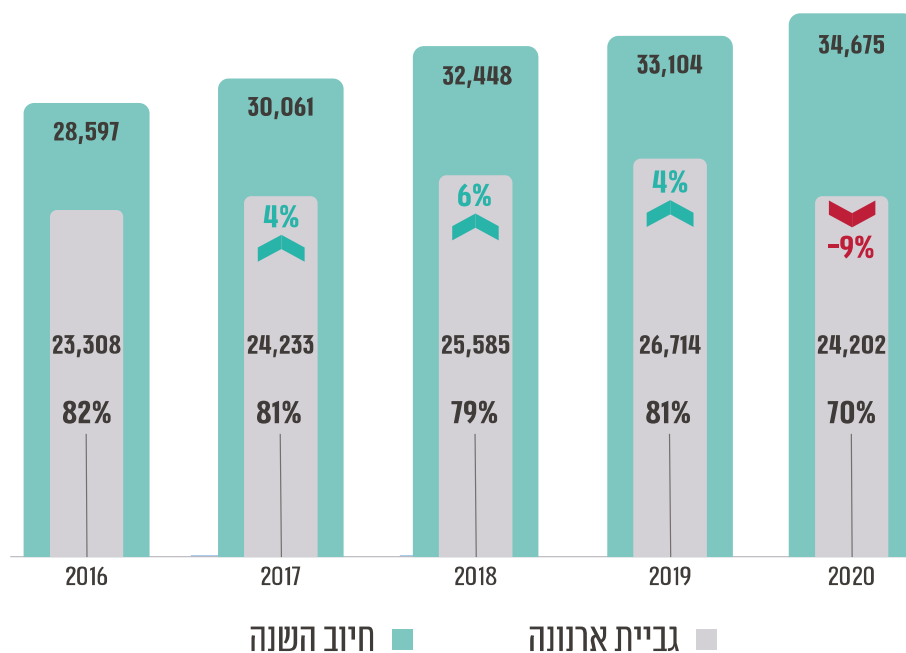
האיתנות הפיננסית של רשות מקומית נבחנת בין היתר על פי שיעור גביית הארנונה. שיעורי גבייה גבוהים הם ביטוי למינהל תקין, והם משקפים חלוקה שוויונית של נטל המס. להלן בתרשים הנתונים הארציים של חיובי הארנונה וגבייתה בשנים 2016 - 2020:

71 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020** (2021), "החוסר הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 159.

72 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2014), "ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה", עמ' 3.



תרשים 9: הנתונים הארציים של חיובי הארנונה וגבייתה, 2016 - 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני הספר המרכז לשנים 2016 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מלמד כי בשנים 2016 - 2020 עלה חיוב הארנונה ברשויות המקומיות בכ-20%. העלייה נבעה בעיקר מתוספות שטחים בנויים המחויבים בארנונה ומעדכון התעריפים האוטומטי. עוד עולה מהתרשים כי הפער בין החיוב השנתי לגבייה השנתית גדל מ-5.3 מיליארד ש"ח בשנת 2016 לכ-10.5 מיליארד ש"ח בשנת 2020.

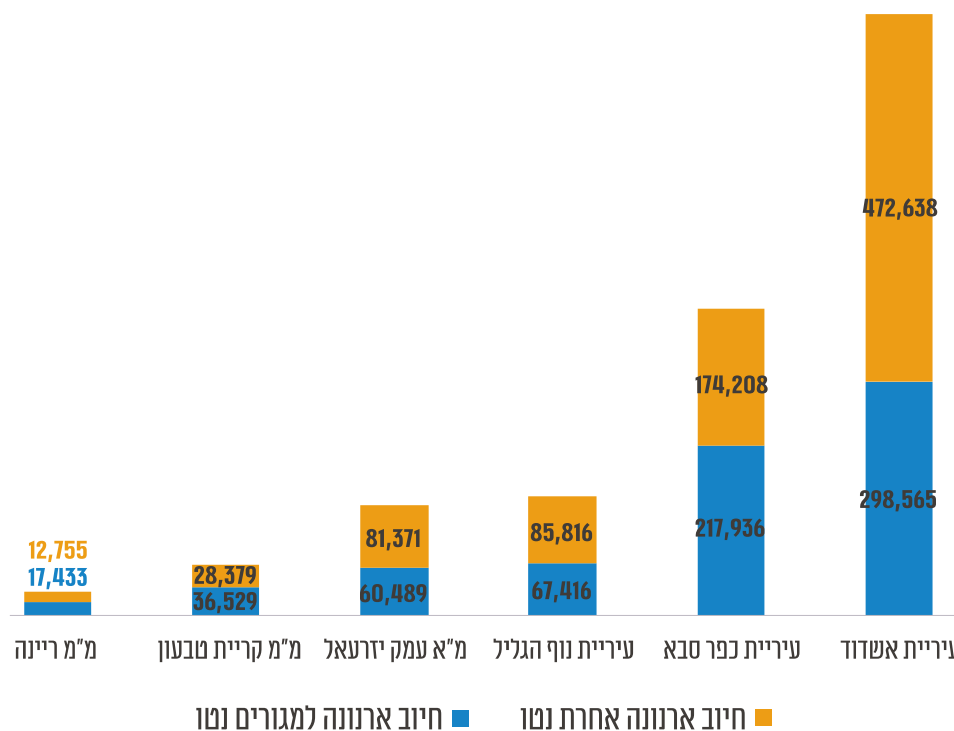
מנתוני הספר המרכז לשנת 2020 עלה כי יתרת חובות הארנונה הסתכמה בסוף אותה שנה ביותר מ-10 מיליארד ש"ח.

כל הרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו עם חברות גבייה לטיפול בגביית הארנונה. חברת הגבייה אחראית לביצוע הגבייה בפועל בתחומי הרשות המקומית, והיא אמורה לעבוד בפיקוחה של הרשות ובכפוף להנחייתה.

להלן בתרשים מוצגים נתונים לגבי חיוב ארנונה לשנת 2020 ברשויות המקומיות שנבדקו:



תרשים 10: חיוב ארנונה ברשויות המקומיות שנבדקו, 2020 (באלפי ש"ח)



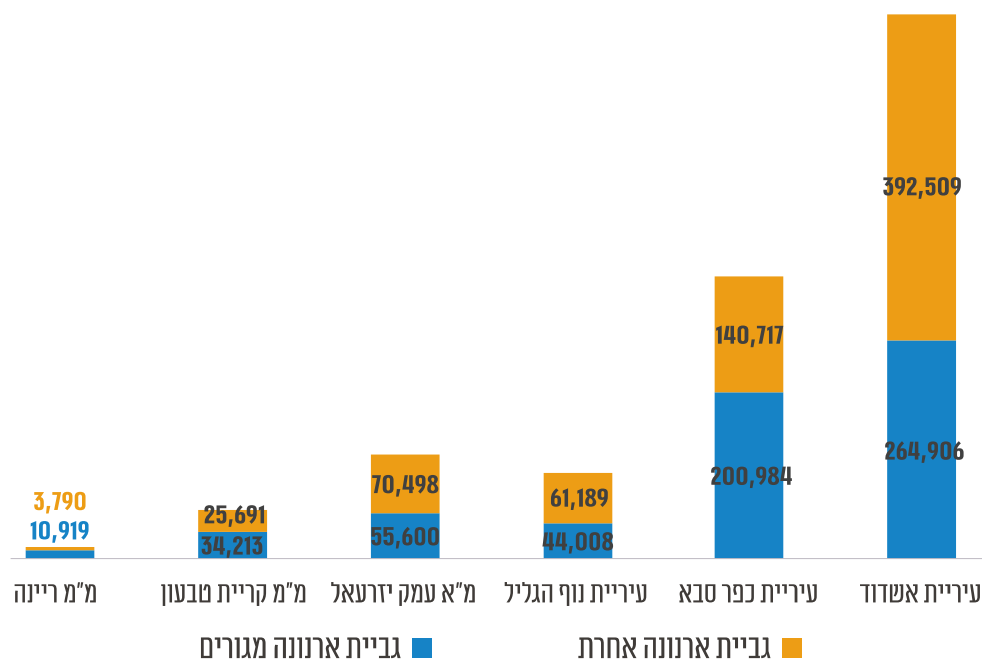
על פי הנתונים שהובאו בדוחות הכספיים לשנת 2020 של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בעיריית **כפר סבא** ובמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** היה החיוב בארנונה אחרת ביחס לחיוב הארנונה למגורים נמוך - 80%, 78% ו-73%, בהתאמה. בעיריות **אשדוד** ו**נוף הגליל** היה החיוב כ-158% ו-127%, בהתאמה. יצוין כי ככל שהשטחים המבונים שאינם למגורים גדולים יותר וכוללים אזורים כמו מסחר, תעשייה או נמל, כך שיעור החיוב בארנונה אחרת ביחס לארנונה למגורים גבוה יותר.

להלן בתרשים מוצגים נתונים לגבי גביית הארנונה לשנת 2020 ברשויות המקומיות שנבדקו:



תרשים 11: גביית הארנונה ברשויות המקומיות שנבדקו, 2020 (באלפי ש"ח)

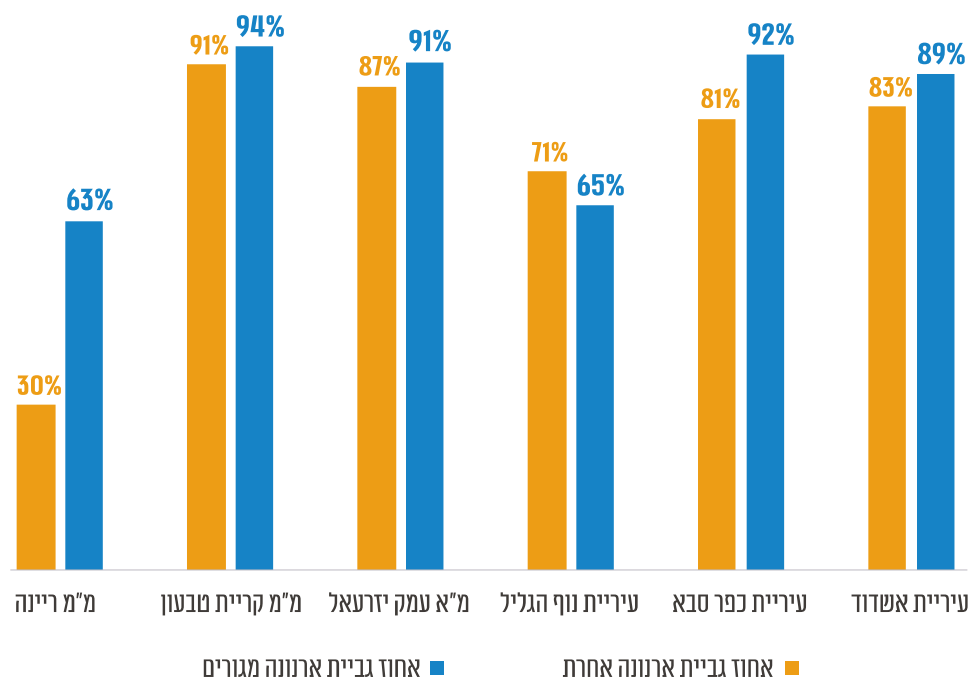


על פי הנתונים שהובאו בדוחות הכספיים לשנת 2020 של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בעיריית **כפר סבא** ובמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** הייתה גביית הארנונה למגורים ביחס לגבייה של ארנונה אחרת גבוהה - במועצה המקומית **ריינה** הגבייה של ארנונה למגורים הייתה כמעט פי שלושה מהגבייה של ארנונה אחרת, בעיריית **כפר סבא** - 143% וב**קריית טבעון** - 133%. הדבר מעיד על חלקה הגדול יחסית של ארנונה למגורים בהכנסות העצמיות של הרשות המקומית.



תרשים 12: שיעורי גביית ארנונה⁷³ למגורים וארנונה אחרת ברשויות המקומיות שנבדקו, 2020



על פי הנתונים שהובאו בדוחות הכספיים לשנת 2020 של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעורי הגבייה בעיריית נוף הגליל ובמועצה המקומית ריינה היו נמוכים יחסית הן בארנונה למגורים (65%-ו 63% בהתאמה) והן בארנונה אחרת (71%-ו 30% בהתאמה). שיעורי גבייה נמוכים במיוחד היו בתחום גביית הארנונה האחרת במועצה המקומית ריינה.

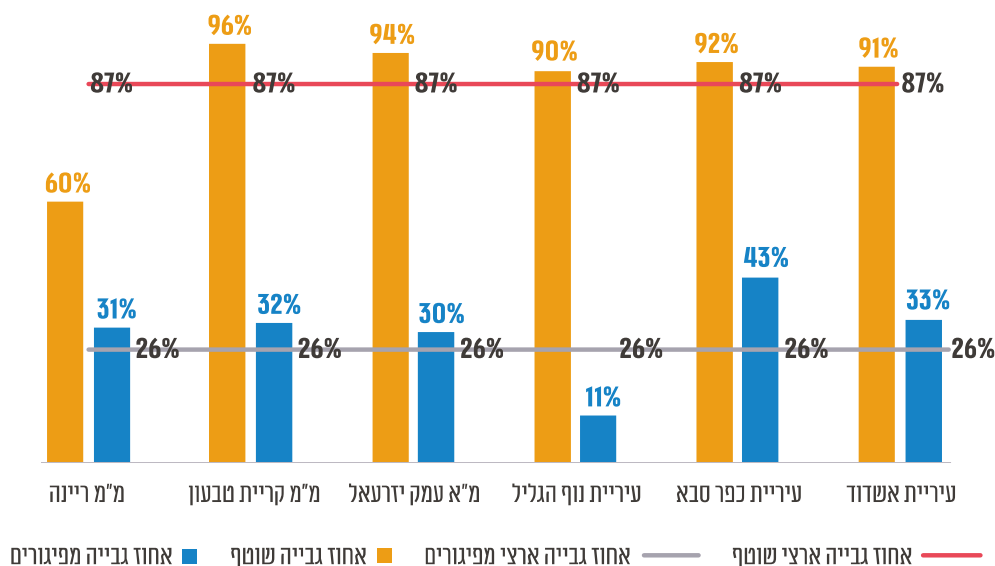
להלן בתרשים נתונים על גביית הארנונה לשנת 2020 ברשויות המקומיות שנבדקו, לפי אחוז הגבייה מפיגורים ואחוז הגבייה השוטף⁷⁴:

73 שיעור גביית ארנונה - גביית הארנונה של אותה שנה ביחס לחיוב של אותה שנה בתוספת היתרה לתחילת שנה ובניכוי פטורים, שחרורים והנחות והעברה לחובות מסופקים.

74 אחוז הגבייה השוטף הוא האחוז של הגבייה מהחיוב של אותה שנה; אחוז הגבייה מפיגורים הוא אחוז הגבייה בגין חובות של שנים קודמות.



תרשים 13: גביית הארנונה ברשויות המקומיות שנבדקו, לפי אחוז הגבייה מפיגורים ואחוז הגבייה השוטף, 2020



על פי הנתונים שהובאו בדוחות הכספיים לשנת 2020 של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור הגבייה מפיגורים ב**נוף הגליל** נמוך במיוחד - כ-11% לעומת ממוצע ארצי של 26%, ובמועצה המקומית **ריינה** שיעורי הגבייה מהשוטף נמוכים והם כ-60% בלבד לעומת ממוצע ארצי של כ-87%.

על עיריית **נוף הגליל** לפעול להעלאת שיעור גביית הארנונה מפיגורים בתחומה.

עיריית **נוף הגליל** ציינה בתשובתה כי שיעור הגבייה של הארנונה למגורים בשנת 2020 (65%) מתייחס ליתרת פתיחה גבוהה שנובעת מחובות ישנים (כ-70% מהם נוצרו יותר מ-7 שנים לפני כן). עוד מסרה העירייה בתשובתה כי היא שינתה את הסטטוס של חובות ארנונה ישנים לסטטוס "חובות מסופקים", והדבר יגדיל במידה ניכרת את שיעורי הגבייה שיוצגו בדוחות הכספיים.

על המועצה המקומית **ריינה** לפעול להעלאת שיעורי גביית הארנונה השוטפת בתחומה.

המועצה המקומית **ריינה** מסרה בתשובתה כי בשנים 2020 - 2022 חל גידול בהיקף גביית הארנונה, אך הדבר לא התבטא בהגדלת שיעור גבייה, וזאת לנוכח הטמעת ממצאיו של סקר הנכסים שהוכן באותן שנים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שיעורי הגבייה הגבוהים בעיריות **אשדוד** ו**כפר סבא**, במועצה האזורית **עמק זרעאל** ובמועצה המקומית **קריית טבעון**.



מומלץ כי משרד הפנים יפעל מול הרשויות המקומיות להגברת הפעולות לגביית חובות ארנונה משנים קודמות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי את שאלת האחריות לביצוע הפעולות להגברת גביית חובות ארנונה משנים קודמות יש להפנות בראש ובראשונה לרשויות המקומיות ולא למשרד הפנים, אשר עליהן מוטלת האחריות לכך.

חובות ארנונה וחובות מסופקים

מהבחינה החשבונאית חובות מסופקים הם חובות שיש חוסר ודאות בנוגע לגבייתם⁷⁵ והם מיועדים למחיקה (להלן - חומ"ס).

הביקורת בדקה את ההגדרות של חוב מסופק ברשויות המקומיות שנבדקו:

עיריית אשדוד: חומ"ס כוללים סכומי חוב ספציפיים לפי אומדן של הנהלת העירייה, והיא הגדירה אותם כסכומים שגבייתם מוטלת בספק, כחובות שעברו שבע שנים מיום היווצרותם וכחובות בשל פשיטת רגל או חובות שהוגדרו לאחר בדיקה קשים לגבייה.

עיריית כפר סבא: חומ"ס הם חובות שנוצרו עד 2013 והליכי הגבייה לגביהם מוצו, סומנו באופן ספציפי וקודדו במערכת הגבייה.

עיריית נוף הגליל, המועצה האזורית עמק יזרעאל והמועצה המקומית קריית טבעון: חומ"ס חושבו לפי אומדן של הרשות המקומית עבור סכומי חוב ספציפיים שגבייתם מוטלת בספק.

המועצה המקומית ריינה: חומ"ס חושבו על פי אומדן של המועצה. בשנת 2020 סיווגה המועצה את כל החובות עד 2015 כחובות מסופקים ועוד 30% מהחובות לשנים 2016 - 2019.

בביקורת עלה כי לא קיימת נורמה מחייבת להגדרת חוב כחוב מסופק. בביקורת נבדקה הגדרת חובות מסופקים ועלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו נבדלות זו מזו בהגדרת חוב מסופק.

מומלץ למשרד הפנים לקבוע כללים אחידים להגדרת חוב כחוב מסופק ומיועד למחיקה בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, ובייחוד לגבי חובות ישנים שגבייתם מוטלת בספק.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ההגדרה של "חוב מסופק" המיועד למחיקה ואופן רישומו בספרי העירייה הם עניינים חשבונאיים במהותם הנוגעים לרישום בספרים, אשר ראוי שייבחנו בהתאם לנסיבות של כל מקרה ובהתאם לאפשרויות מיצוי הגבייה של החוב באופן פרטני. משרד הפנים

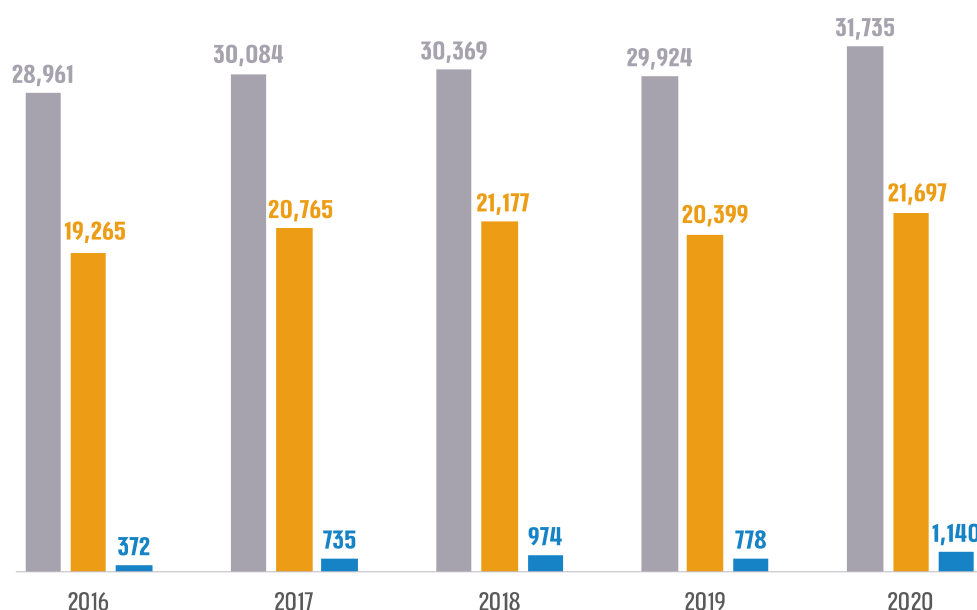
75 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2014), "ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה", עמ' 3.



מסר עוד בתשובתו כי אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים יבחן את הכללים לרישום חשבונאי ואת הדיווח הכספי של חובות מסופקים.

להלן בתרשים נתונים לגבי החובות המסופקים והמיועדים למחיקה של כלל הרשויות המקומיות בישראל:

תרשים 14: סך יתרת החייבים והחובות המסופקים של כלל הרשויות המקומיות בישראל, 2016 - 2020 (במיליוני ש"ח)



■ יתרת חייבים כולל חומ"ס ■ יתרת חומ"ס לסוף השנה ■ חובות מסופקים ומיועדים למחיקה השנה

על פי נתוני הספר המרכז לשנים 2016 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

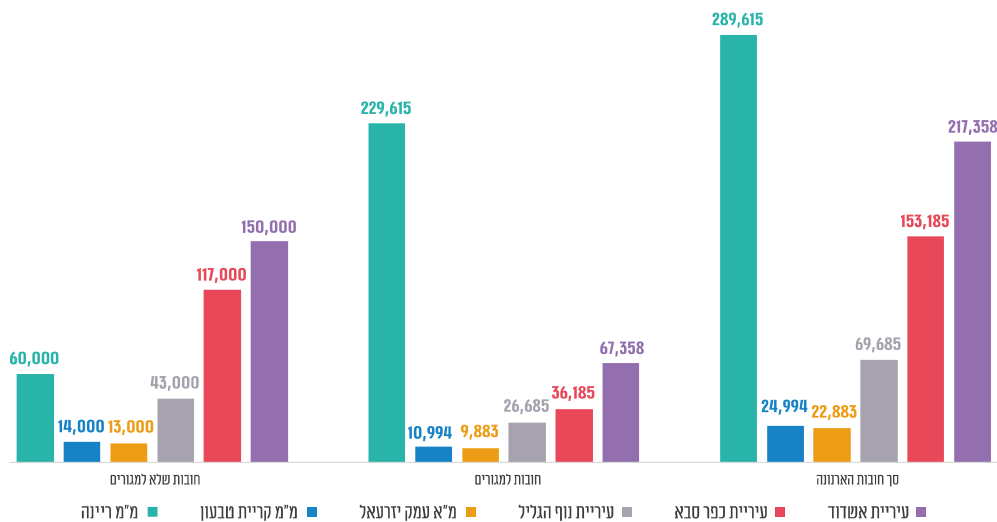
מהתרשים עולה כי יתרת החייבים בכלל הרשויות לסוף 2020, כולל חומ"ס, היא כ-31,735 מיליון ש"ח לעומת 28,961 מיליון ש"ח בשנת 2016, ויתרת החומ"ס בסוף 2020 הייתה 21,697 מיליון ש"ח לעומת 19,265 מיליון ש"ח בשנת 2016. נכון לסוף 2020 הייתה יתרת החומ"ס כ-69% מסך יתרת החייבים שהייתה כ-31.7 מיליארד ש"ח.

נתוני התרשים מלמדים כי השינוי ביתרת החייבים בשנים 2016 - 2020 נובע ברובו (יותר מ-85%) מהעלייה ביתרת החובות המסופקים.

להלן בתרשימים נתונים לגבי יתרת חובות הארנונה והחובות המסופקים לשנת 2020 ברשויות המקומיות שנבדקו:

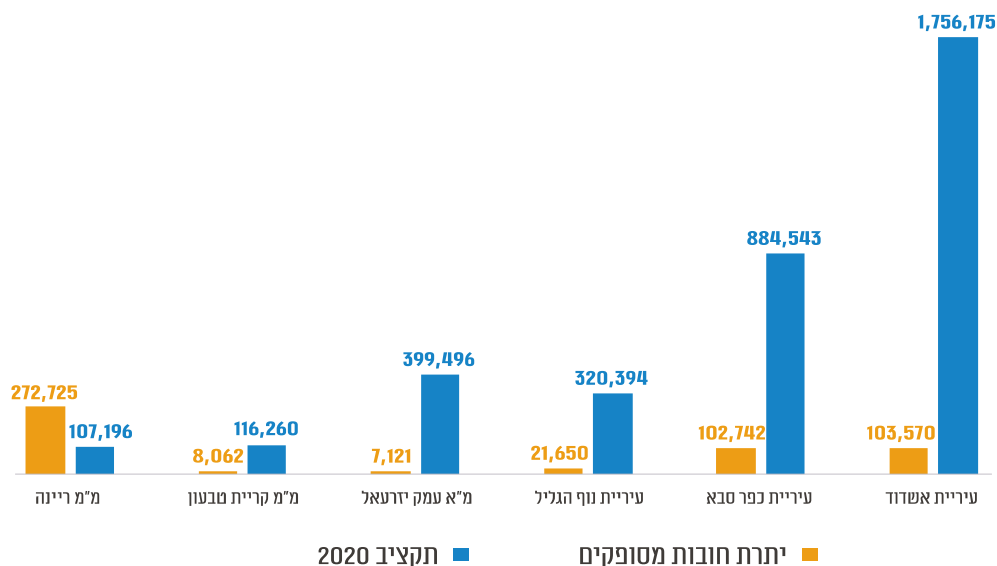


תרשים 15: סך חובות הארנונה ברשויות המקומיות שנבדקו, 2020 (באלפי ש"ח)



על פי הנתונים שהובאו בדוחות הכספיים לשנת 2020 של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 16: תקציב הרשויות המקומיות שנבדקו לעומת יתרת החובות המסופקים, 2020 (באלפי ש"ח)



על פי הנתונים שהובאו בדוחות הכספיים לשנת 2020 של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



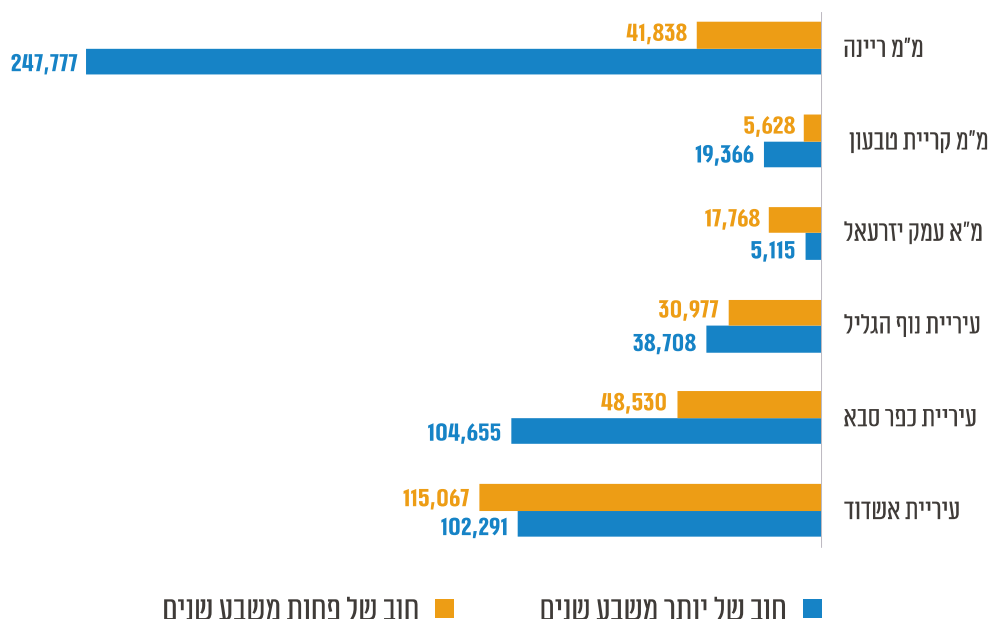
מהתרשימים עולה תמונה מדאיגה בנוגע לחובות הארנונה במועצה המקומית **ריינה** המסתכמים בכ-290 מיליון ש"ח וליתרת החובות המסופקים - כ-273 מיליון ש"ח - הגבוהה כמעט פי שלושה מהתקציב השנתי של המועצה, והיא כ-95% מחובות הארנונה למועצה.

מומלץ למועצה המקומית **ריינה** להגביר את מאמצי הגבייה השוטפים כדי לצמצם את תופעת החובות המסופקים והמיועדים למחיקה, בייחוד בתחום הארנונה שלא למגורים. הצגת יתרות חובות מסופקים בסכומים גדולים עלולה לשמש תמריץ להתחמקות מתשלום הארנונה, ופוגעת ולו למראית עין בשקיפות ובשוויון בין התושבים. כמו כן, היא עלולה לפגוע בהכנסות הרשות המקומית ובשירותים שביכולתה להעניק לתושביה, ומצביעה על אוזלת היד של הרשות המקומית בגביית חובות ארנונה.

גיול ומחיקה של חובות

קיימת חשיבות רבה לכך שהרשויות המקומיות יפעלו לגביית חובות הארנונה כלפיהן בסמוך ככל הניתן למועד היווצרותם. יתרת חובות גדולה משנים קודמות יכולה להעיד על הליכי גבייה ואכיפה לא מספקים לאורך השנים.

תרשים 17: יתרות החוב ברשויות המקומיות שנבדקו, לפי עומק החוב, 2020 (באלפי ש"ח)



על פי הנתונים שהובאו בדוחות הכספיים לשנת 2020 של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



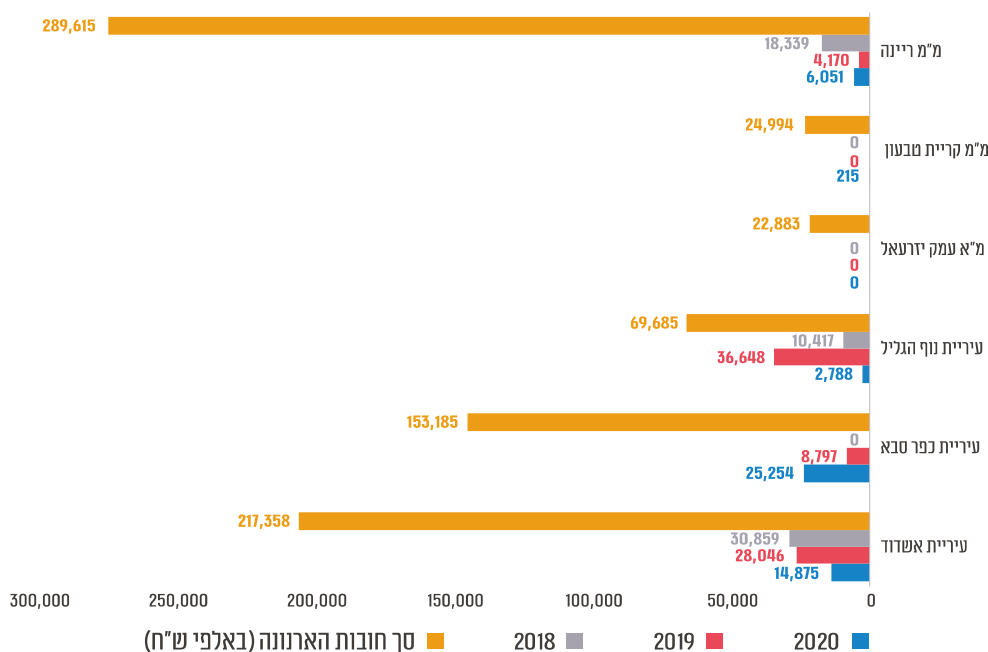
מהתרשים עולה כי חובות הארנונה של יותר משבע שנים ברשויות המקומיות שנבדקו הסתכמו בכ-518 מיליון ש"ח, למשל במועצה המקומית **ריינה** הסתכמו החובות בכ-248 מיליון ש"ח; בעיריית **כפר סבא** בכ-105 מיליון ש"ח; ובמועצה המקומית **קריית טבעון** ביותר מ-19 מיליון ש"ח. עוד עולה מהתרשים כי בעיריות **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל** היה שיעור החובות בני פחות משבע שנים מסך חובות הארנונה כ-54%, 34%-ו-47%, בהתאמה; במועצה האזורית **עמק יזרעאל** - כ-79%; במועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** - כ-23%-ו-14%, בהתאמה.

מומלץ לעיריות **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל** ולמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** לפעול למניעת הצטברותם של חובות הארנונה לאורך שנים.

מקור הסמכות למחיקת חובות מצוי בפקודת העיריות, בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות. לפי הוראות הדין האמורות נדרש אישור שר הפנים למחיקת חוב⁶.

מחיקת חובות פוגעת בשוויון ובחלוקת הנטל בין התושבים והיא אמורה להיות חריג לכלל.

תרשים 18: מחיקת החובות ברשויות המקומיות שנבדקו, בהשוואה ליתרת חובות הארנונה נכון לסוף 2020, 2018 - 2020 (באלפי ש"ח)



על פי הנתונים שהובאו בדוחות הכספיים לשנת 2020 של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

76 למעט רשויות מקומיות איתנות.



המועצה המקומית **ריינה** מסרה בתשובתה כי על כ-90% מחובות הארנונה למועצה חלה "התיישנות", וכי המועצה נמצאת בעיצומו של הליך מחיקת החובות האמורים מספריה.

מהתרשים עולה כי הרשויות המקומיות שנבדקו מחקו חובות ארנונה בהיקף של יותר מ-186 מיליון ש"ח בשנים 2018 - 2020, שנגרעו מפוטנציאל הגבייה שלהן והקטינו את יתרת החייבים שלהן לכ-792 מיליון ש"ח בסך הכול.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל**; למועצה האזורית **עמק יזרעאל** ולמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** להגביר את מאמציהן לגביית חובות הארנונה.

עיריית **כפר סבא** מסרה בתשובתה כי היא פועלת באמצעות תוכנית סדורה למחיקת חובות בהתאם לנוהל מחיקת חובות.

המועצה האזורית **עמק יזרעאל** מסרה בתשובתה כי היא תפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה, לרבות באמצעות אכיפה מינהלית ומשפטית, על מנת לגבות את חובות הארנונה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הרשויות המקומיות רשאיות למחוק חוב בהתאם לנוהל מחיקת חובות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012 - בכפוף לאפשרות למיצוי הגבייה של כל חוב באופן ספציפי. מחיקת חובות עשויה להתאפשר רק בנסיבות ייחודיות של כל מקרה לגופו, ועל כן אין המשרד יכול "להיכנס לנעלי" הרשויות ו"לעודד" אותן למחוק תשלומים המגיעים לקופתן כאשר הדבר אינו ראוי ומתבצע בהתאם לבחינה עובדתית ולכללים שקבע המשרד.

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי הוא ימשיך לפעול ככל יכולתו ובמסגרת סמכויותיו לעידוד הרשויות המקומיות לגביית תשלומי חובה על פי דין. עוד מסר המשרד כי ביולי 2022 נחקק בכנסת חוק לתיקון מס' 151 לפקודת העיריות, המסדיר את יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות לחברות גבייה פרטיות המועסקות כיום על ידי הרשויות המקומיות.



מומלץ כי משרד הפנים יעודד את הרשויות המקומיות להגביר את מאמציהן לגביית חובות ארנונה. פעולות אלה יאפשרו להן לגבות מיליארדי שקלים הנחוצים להן לצורך מתן שירות לתושביהן, ציות לחוק ולחלוקה שוויונית יותר של הנטל. גבייה של חובות אלה, ולו של חלק מהם, עשויה לצמצם במידה ניכרת את הגירעון המצטבר של כלל הרשויות המקומיות, המסתכם בסוף שנת 2020 בכ-3.1 מיליארד ש"ח. כמו כן, מומלץ כי משרד הפנים יפעל מול הרשויות המקומיות לעידוד מחיקת חובות ארנונה אשר אינם ניתנים לגבייה והליכי גבייתם מוצו, בהתאם להנחיות שבנוהל למחיקת חובות.



הוצאות בגין תהליכי אכיפה וגבייה

הרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו עם חברות גבייה לצורך ביצוע גבייה בתחומן. לצורך גביית הארנונה השוטפת וחובות הארנונה נוקטות הרשויות המקומיות, בין היתר באמצעות חברות הגבייה, תהליכי אכיפה וגבייה שונים, כגון משלוח התראות וביצוע עיקולים, שבגינם יש לשלם אגרות, והדבר מייצר להן הוצאות נוספות (להלן - הוצאות אכיפה).

ניתן לגבות הוצאות אכיפה גם בהליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גבייה) ומכוח אכזר המיסים (גבייה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות מקומיות) (הוראת שעה) התש"ס - 2000 שמחילה את הוראות הפקודה גם על חוב ארנונה או לפי פקודת העיריות שהחילה גם על גבייה מכוח פקודת העיריות את הסעיפים הרלוונטיים בפקודת המיסים ובתקנות מכוחה.

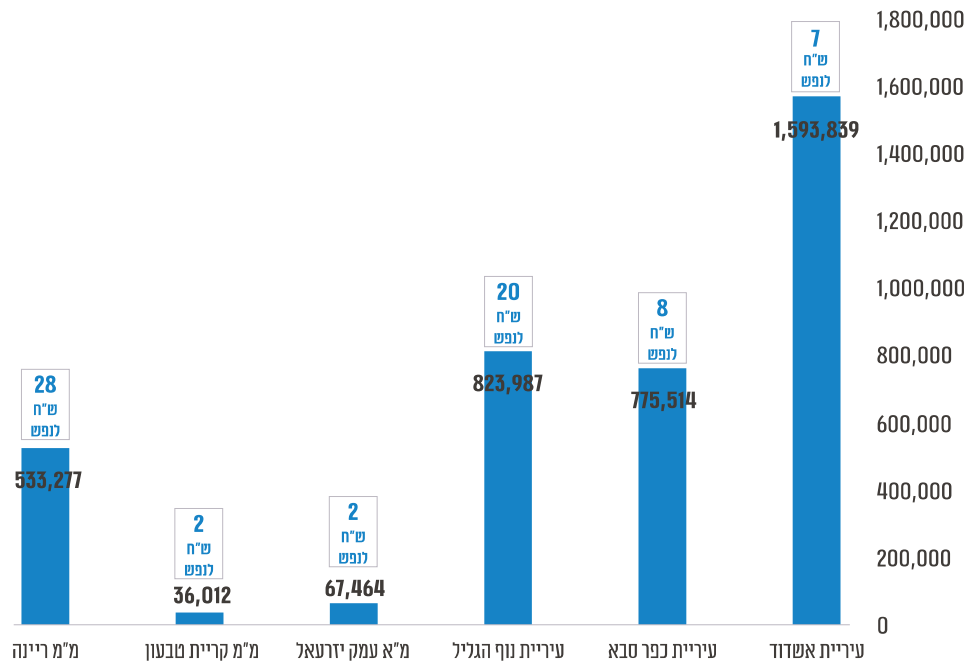
בפקודת המיסים (גבייה) קיימת הסמכה לגבות הוצאות אכיפה. מכוח פקודת המיסים (גבייה) נקבעו תקנות המיסים (גבייה) (קביעת הוצאות מירביות), התשע"א - 2011 לפיהן ניתן לגבות את הוצאות האכיפה הישירות ואף נקבעו שם התעריפים. לפי הפסיקה⁷⁷ העירייה אינה רשאית לגבות אוטומטית את הסכום המקסימלי הקבוע בתקנות המיסים (גבייה) כסכום קבוע אלא מוגבלת לגביית ההוצאות הישירות שהוציאה לצורך אמצעי אכיפה ספציפי וביחס לחייב ספציפי, לא כולל שכר הפקידים אך כולל עלות ממשקים למאגרי מידע ועלויות מחשוב.

להלן בתרשים נתונים לגבי הוצאות אכיפה והוצאות אכיפה לנפש לשנת 2021 ברשויות המקומיות שנבדקו:

77 בבע"מ (ת"א) 10343-03-13 עדי ליבוביץ נ' עיריית תל אביב (פורם במאגר ממוחשב, 19.3.15).



תרשים 19: הוצאות אכיפה והוצאות אכיפה לנפש ברשויות המקומיות שנבדקו, 2021 (בש"ח)



■ חיוב בהוצאות אכיפה בשנת 2021

על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו ונתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מלמד כי בעיריית **נוף הגליל** ובמועצה המקומית **ריינה** הוצאות האכיפה לנפש גבוהות במיוחד, ובמועצה המקומית **ריינה** הן גבוהות כמעט פי ארבעה מהוצאות האכיפה לנפש בעיריית **אשדוד** ופי 14 מהוצאות האכיפה לנפש במועצה האזורית **עמק יזרעאל** ובמועצה המקומית **קריית טבעון**.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל** ולמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** לפעול במסגרת סמכותן לעידוד תשלום חובות הארנונה בזמן; כך, הן גם יימנעו משימוש בכלי אכיפה וגבייה הכרוכים בהטלת מעמסה נוספת, בעיקר על התושבים שהם בעלי חובות.

בביקורת עלה כי מכל הרשויות המקומיות שנבדקו רק המועצה האזורית **עמק יזרעאל** משפה את חברת הגבייה בגין הוצאות האכיפה הנגרמות לה, אך היא אינה מחייבת את התושבים באותן הוצאות.



מומלץ כי המועצה האזורית **עמק יזרעאל** תבחן את מדיניותה שלפיה התושבים פטורים מתשלום הוצאות אכיפה. מדיניות כזאת אינה מעודדת תשלום ארנונה בזמן, והיא מלמדת על כך שהמועצה אינה משתמשת בכל הכלים העומדים לרשותה כדי לקיים את חובתה לפעול לגביית ארנונה כדין.

המועצה האזורית **עמק יזרעאל** מסרה בתשובתה כי ככלל לא נדרשות פעולות אכיפה מרובות בתחום שיפוט, ואם הן מבוצעות המועצה היא שנושאת בעלויות האכיפה. עוד מסרה המועצה כי היא תבחן את המדיניות לחיוב התושבים בנוגע להוצאות האכיפה.

על עיריות **אשדוד, כפר סבא ונוף הגליל** והמועצות המקומיות **קריית טבעון וריינה** לוודא שגובה הוצאות האכיפה הנגבה על ידם מהתושבים עומד בנורמה של החוק והפסיקה.

מהנציבות - תלונות שנבדקו בנציבות בתחום הליכי גבייה



לוח 11: תלונות בתחום הליכי גבייה שהוגשו לנציבות תלונות הציבור

שם הרשות	התלונה	התוצאה
עיריית בית שמש (נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 47 (2020) עמ' 113)	העירייה דרשה תשלום חוב ארנונה ישן כתנאי למתן אישור לטאבו	בעקבות הברור בנציבות, נמחק החוב והוחזר למתלונן הסכום ששולם
עיריית לוד (נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 46 (2019) עמ' 69)	אף שהעירייה החליטה למחוק חוב ופנתה למשרד הפנים לקבלת אישור, היא המשיכה בהליכים לגביית החוב	בעקבות הברור בוטלו הליכי הגבייה



הנחה בארנונה ופטור מארנונה

חוק ההסדרים הגביל את סמכות הרשויות המקומיות בין היתר בתחום מתן הנחות בתשלום ארנונה. בחוק נקבע כי הנחות בארנונה יינתנו רק על פי תנאים שנקבעו בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה בארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההנחות), ובהן רוכזו הכללים ואמות המידה למתן הנחות בארנונה ופטורים מארנונה, ונקבעו שיעורים מרביים ומזעריים של הנחות שהרשויות המקומיות מוסמכות לתת.

ניתן לחלק את ההנחות בארנונה והפטורים⁷⁸ מארנונה שהרשויות המקומיות מוסמכות לתת לשני סוגים עיקריים: הסוג הראשון - הנחות חובה המעוגנות בדין (להלן - הנחות חובה), דהיינו הנחות שהרשויות המקומיות מחויבות לתת, למשל הנחת אזרח ותיק, הנחה לכי המלחמה בנאצים והנחה למשפחות שכולות⁷⁹.

הסוג השני - הנחות שאין חובה על פי דין לתיתן (להלן - הנחות רשות), דהיינו הנחות המפורטות בתקנות ההנחות שהרשות המקומית רשאית לאמץ במלואן או בחלקן. למשל, הנחה לעיוור הנושא תעודת עיוור, הנחה לעולה חדש והנחה להורה יחיד לילד מתחת לגיל 18. הנחות רשות כוללות גם הנחות שאישורן הוא בסמכות ועדת ההנחות של הרשות המקומית, כגון הנחת נזקק. צוין כי ועדת ההנחות מוסמכת בין היתר להפעיל שיקול דעת גם לעניין שיעור ההנחה⁸⁰.

78 במשך השנים נחקקו חוקים ספציפיים שקבעו הנחות בארנונה לאוכלוסיות שונות והשתמשו במונח "פטור מארנונה", לדוגמה חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התשי"ג-1953. נוסף על כך, בפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, נקבעו פטורים נוספים כגון פטור לבתי ספר ופטור לבתי כנסת.

79 לפי החקיקה המובאת להלן, בהתאמה: חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989 (להלן - חוק האזרחים הוותיקים); חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התשי"ג-1953, וסעיף 14(2) (ב) לתקנות ההנחות.

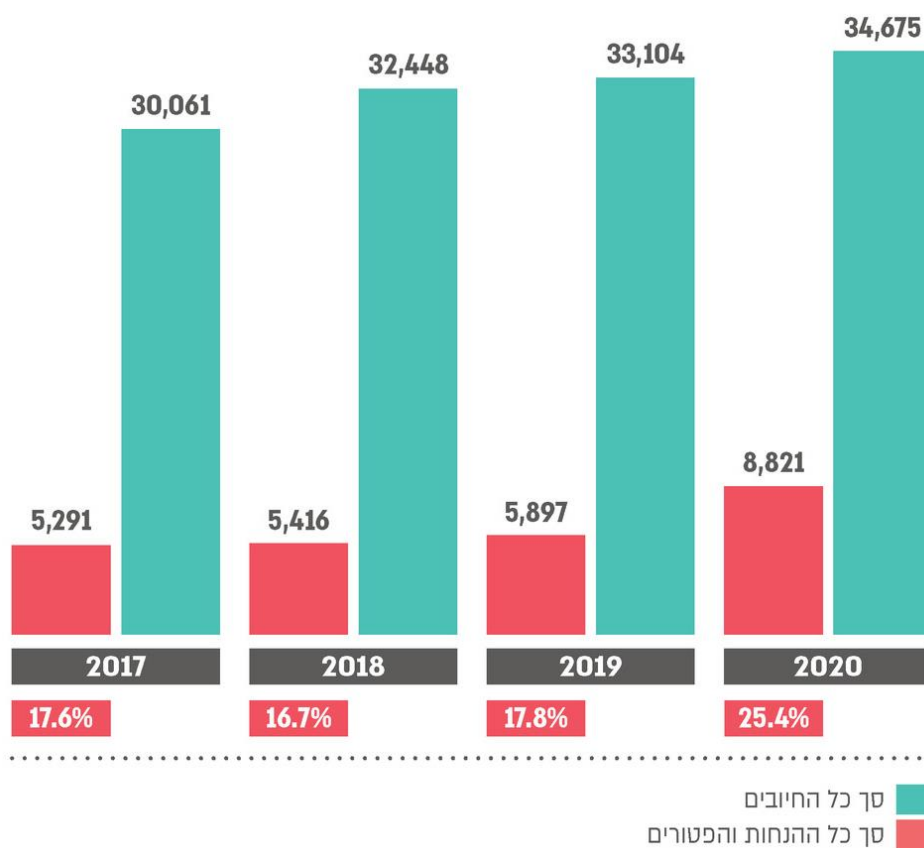
80 בפסיקה נקבע כי אם הרשות המקומית מחליטה לתת לתושביה את הנחות הרשות, היא אינה רשאית לחרוג מהשיעורים שנקבעו לכך בתקנות - ע"מ 1373/14 **אריה יהודה גואטה נ' עיריית תל אביב** (פורסם במאגר ממוחשב, 17.6.15). בפסק הדין נקבע כי רשות מקומית המאמצת הנחת רשות מסכום הארנונה רשאית לקבוע את מדיניות מתן ההנחה, לפי שיקול דעתה, אך היא מוגבלת בקביעת שיעור ההנחה המרבי שיינתן לפי טבלת ההנחות הנמצאת בתוספת הראשונה לתקנות ההסדרים.



הנחות ופטורים - נתונים כלליים

להלן בתרשים סך כל ההנחות והפטורים שנתנו הרשויות המקומיות בישראל בשנים 2017 - 2020 מתוך סך כל החיובים בארנונה:

תרשים 20: סך כל ההנחות בארנונה והפטורים מארנונה מתוך כל החיובים בארנונה, לשנים 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

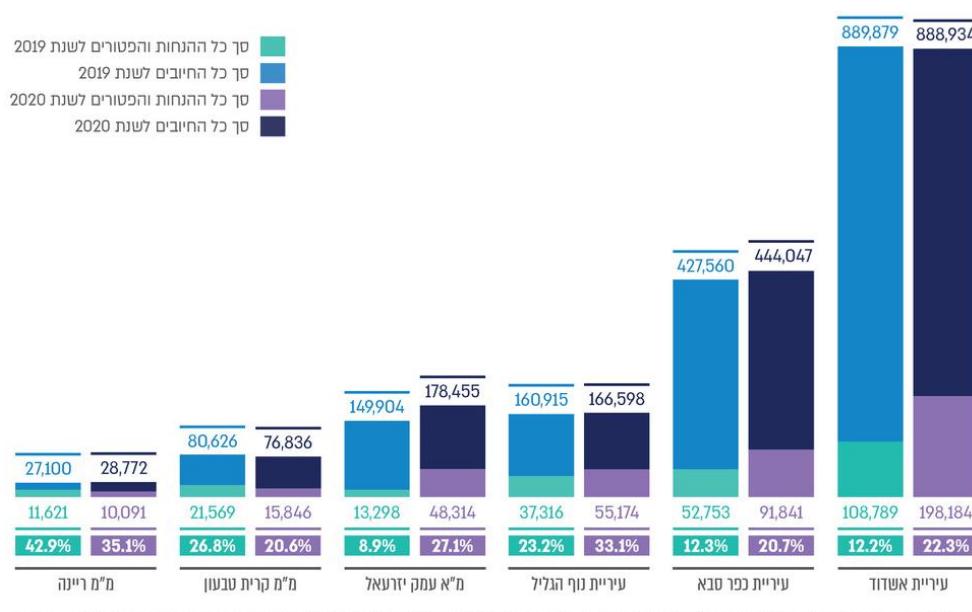
מהנתונים עולה כי בשנים 2017 - 2019 הסתמנה מגמת יציבות יחסית בשיעור ההנחות והפטורים שהרשויות המקומיות בישראל נתנו מתוך סך כל חיובי הארנונה, אך בשנת 2020 נרשמה עלייה בשיעורם של ההנחות והפטורים. יצוין כי לשנת 2020 מאפיינים ייחודיים בשל התפרצות מגפת הקורונה.



היקף ההנחות בארנונה והפטורים מארנונה ברשויות המקומיות שנבדקו

להלן בתרשים סך כל ההנחות שניתנו בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו ביחס לחיוב הכללי בארנונה באותה רשות, לשנים 2019 - 2020:

תרשים 21: סך כל ההנחות שניתנו בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו, ביחס לחיוב הכללי בארנונה באותה רשות, 2019 - 2020 (באלפי ש"ח)



על פי הנתונים שהובאו בדוחות הכספיים הרלוונטיים של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנת 2019 שיעור ההנחות שהעיריות **אשדוד** ו**כפר סבא** והמועצה האזורית **עמק זרעאל** נתנו היה השיעור הנמוך מבין הרשויות המקומיות שנבדקו (12.2%, 12.3% ו-8.9% בהתאמה). בשנת 2020 שיעור ההנחות שהעיריות **אשדוד** ו**כפר סבא** והמועצה המקומית **קריית טבעון** נתנו היה השיעור הנמוך מבין הרשויות המקומיות שנבדקו (22.3%, 20.7% ו-20.6% בהתאמה).

צוות הביקורת בחר סוגי הנחות נבחרות לצורך השוואה בין שיעורי הנחות אלה בקרב הרשויות הנבדקות. ההנחות שנבחרו הן: הנחה בארנונה לפי מבחן ההכנסה⁸¹ (להלן - הנחת מבחן

81 הנחה, לפי תקנות ההנחות, לבעל הכנסה חודשית ממוצעת לפי השיעורים שנקבעו בטבלה שפורטה בתוספת הראשונה לתקנות ההנחות.



ההכנסה), הנחה בארנונה שניתנת לאזרחים ותיקים⁸² (להלן - הנחת אזרח ותיק), הנחה בארנונה שניתנת לנזקקים⁸³ (להלן - הנחת נזקק), הנחה בארנונה למקבלי גמלת סיעוד⁸⁴ והנחה בארנונה לעיוורים⁸⁵.

להלן בלוח שיעור ההנחות כפי שנתנו הרשויות המקומיות שנבדקו, לפי סוגי הנחות נבחרות, ביחס לסך כל ההנחות שהן נתנו בשנת 2021:

לוח 12: שיעור ההנחה בכל אחת מהרשויות שנבדקו, לפי סוגי הנחות נבחרות, מתוך סך כל ההנחות, 2021

סוג ההנחה	עיריית אשדוד	עיריית כפר סבא	עיריית נוף הגליל	מ"מ קריית טבעון	מ"מ א.עמק זרעאל	מ"מ ריינה
הנחת מבחן הכנסה	11%	1%	5%	1%	4%	46%
הנחת אזרח ותיק	25%	20%	25%	10%	14%	7%
הנחת נזקק	0.1%	0.1%	0.004%	0.03%	0.2%	0.2%
הנחת מקבלי גמלת סיעוד	0.03%	10%	1%	4%	5%	1%
הנחת עיוורים	1%	2%	1%	1%	1%	2%

על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי שיעור ההנחות לאזרח ותיק שניתנו בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו היה הגבוה ביותר והגיע לכדי 25% מסך כל ההנחות שנתנו העיריות **אשדוד ונוף הגליל** בשנת 2021. כמו כן, הנתונים מראים כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו אחוז הנחת נזקק היה נמוך מאוד והגיע לכל היותר ל-0.2% מסך כל ההנחות.

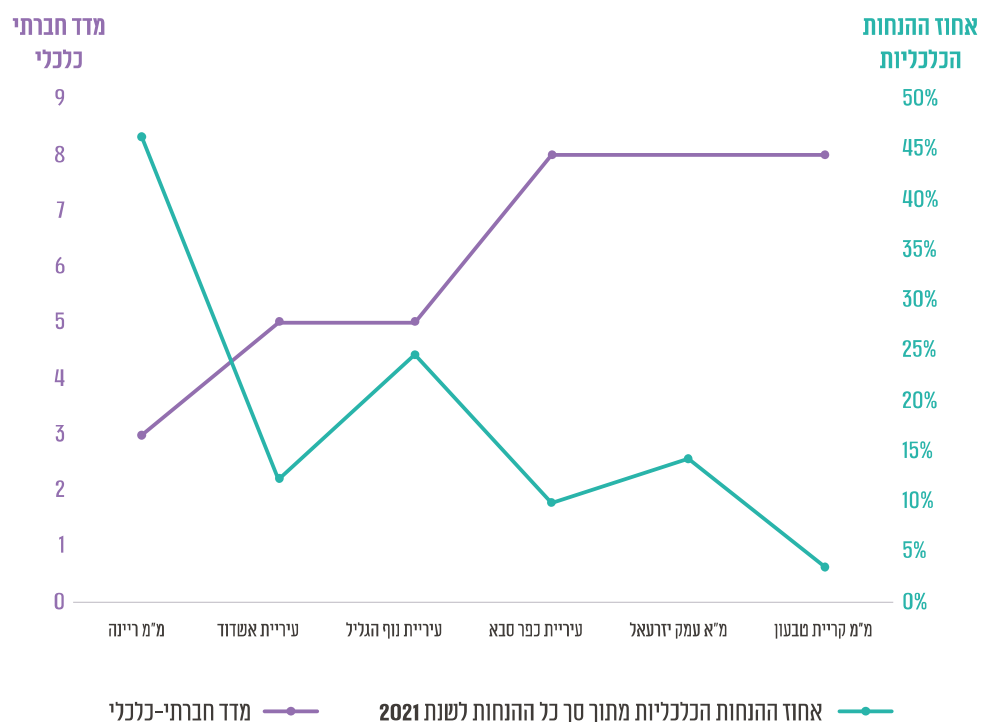
חלק מההנחות בארנונה ניתנות בשל מצבו הכלכלי של המחזיק בנכס - הנחה לפי מבחן הכנסה, הנחת נזקק, הנחה למקבלי גמלת הבטחת הכנסה⁸⁶ והנחה לאזרחים ותיקים המותנית בגובה

82 לפי חוק האזרחים הוותיקים ועל פי תקנות ההנחות, אזרחים ותיקים זכאים להנחה בארנונה בשיעורים שונים.
 83 לפי תקנות ההנחות, "נזקק" הוא מחזיק בנכס שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד בשל טיפול רפואי חד-פעמי או מתמשך שלו או של בן משפחתו; או מחזיק בנכס שחלה הרעה משמעותית במצבו החומרי בשל אירוע לא צפוי.
 84 הנחה לפי תקנות ההנחות - הנחה שלא תעלה על 70% לזכאי לגמלת סיעוד לפי פרק ו' לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968.
 85 הנחה לפי תקנות ההנחות - הנחה שאינה עולה על 90% לבעל תעודת עיוור לפי חוק שירותי הסעד, התש"ח-1958.
 86 לפי תיקון לתקנות ההנחות, ההנחה ניתנת למקבלי גמלת הבטחת הכנסה ברצף מלפני 1.1.03 ולא הייתה הפסקה רצופה של שישה חודשים בזכאות.



ההכנסה (להלן - הנחות כלכליות). להלן בתרשים מוצגים נתונים של הרשויות המקומיות שנבדקו בנוגע לאחוז ההנחות הכלכליות שהן נתנו מול המדד החברתי-כלכלי שלהן:

תרשים 22: ההנחות הכלכליות מתוך כלל ההנחות שניתנו מול המדד החברתי-כלכלי, 2021



על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי לרוב קיים מתאם בין דירוג הרשות לפי המדד החברתי-כלכלי לבין אחוז ההנחות הכלכליות מתוך כלל ההנחות שהיא נתנה. בכל הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריית **אשדוד**, עלה כי ככל שהרשות המקומית מדורגת במקום גבוה יותר לפי המדד החברתי-כלכלי, כך עולה אחוז ההנחות הכלכליות מתוך כלל ההנחות הניתנות על ידה.



מנגנון הטיפול במתן הנחה בארנונה

נוהל טיפול במתן הנחה בארנונה

הרשויות המקומיות נדרשות לבחון מתן מגוון רחב של הנחות בארנונה לאוכלוסיות שונות ובתנאים משתנים, באופן הדורש קבלת מידע רב ובחינתו, ולעיתים גם תיאום בין מחלקות שונות בתוך הרשות המקומית ותיאום מול גופים חיצוניים לרשות המקומית.

כתיבת נוהלי עבודה בתחום מתן הנחה בארנונה מאפשרת לרשות המקומית לפעול באחידות ובעקביות, תוך קביעת תחומי אחריות לעובדיה בנוגע לטיפול במתן ההנחה; קביעת מבחני משנה למתן הנחות רשות; עיגון כללים לממשקים פנימיים וחיצוניים לאיתור זכאים להנחות חובה על פי דין לשם מיצוי זכויות; התוויית מנגנון לטיפול בכל סוגי הבקשות להנחה, מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח להסדרת מתן הנחה לתושבים הזכאים לה. כתיבת נוהלי עבודה סדורים ומפורטים לטיפול במתן הנחה בארנונה תאפשר גם בקרה על פעולות הרשות המקומית.

בבדיקה של קביעת נהלים לטיפול במתן הנחה בארנונה ברשויות המקומיות שנבדקו הועלו הממצאים האלה:

עיריית אשדוד: בשנת 2014 קבעה עיריית אשדוד נוהל "הנחות בארנונה" שמטרתו לקבוע כללים ולפרט את תהליכי העבודה באגף הגבייה, בכל הנוגע להענקת ההנחות בארנונה לתושבים הזכאים להן על פי חוק. הנוהל מפרט בין היתר את אופן הטיפול במתן הנחה בארנונה ופטור מארנונה למגורים, הוא מתייחס להגדרת סמכויות וחלוקת אחריות בין עובדי הרשות הנוגעות לטיפול במתן ההנחות, וקובע כללים למתן ההנחות השונות ואילו מסמכים יש לצרף לבקשה לקבלת הנחה. הנוהל המקיף והמפורט עודכן בשנת 2022 בהתאם להוראות התיקון לחוק האזרחים הוותיקים (תיקון מס' 17), התשפ"ב-2022 (פורסם בילקוט הפרסומים בפברואר 2022).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת עיריית אשדוד לקביעת נוהל מפורט, כולל וסדור למתן הנחה בארנונה ולטיפול בבקשות לקבלת הנחה, באופן המאפשר גם דיווח, בקרה ופיקוח כנדרש.

עיריית כפר סבא: עיריית כפר סבא קבעה חמישה נהלים שונים לטיפול במתן הנחה בארנונה - "נוהל מתן פטור לנכס הרוס"⁸⁷; "נוהל מתן פטור לנכס ריק"⁸⁸; "נוהל בקשה לקבלת פטור מארנונה לפי סעיף 5(י) לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין) 1938"; "נוהל הנחות על פי תקנות ארנונה למגורים"; "כללים למתן הנחה מארנונה".

87 הנחה מדורגת בארנונה הניתנת לנכס לא ראוי לשימוש לפי הקבוע בסעיף 330 לפקודת העיריות.

88 הנחה הניתנת לנכס ריק לפי תקנה 13 לתקנות ההנחות ולפי התקופה שהנכס היה ריק.



נמצא כי בשני הנהלים האחרונים קיימות הנחיות חופפות במגוון נושאים, כמו אופן בחינת מתן הנחות מסוימות בארנונה, כללים לטיפול בבקשות לקבלת הנחה, מסמכים שיש לצרף לבקשה לקבלת הנחה, מועדי עדכון ההנחות, כללים לסיום מתן ההנחות וכללים לעדכון הנחה רטרואקטיבית.

מומלץ כי עיריית **כפר סבא** תפעל לביטול הכפילות וההוראות החופפות, ותגבש נוהל אחד עדכני שיחליף את "נוהל הנחות על פי תקנות ארנונה למגורים" ואת "כללים למתן הנחה מארנונה".

בתשובת עיריית **כפר סבא** נמסר כי במסגרת תהליכי שיפור והתייעלות, העירייה מעדכנת ומרעננת את נוהלי האגף באופן שוטף, וכי נוהלי ההנחות והפטורים ימוזגו תחת אוגדן הנחות אחד.

עיריית נוף הגליל: נמצא כי אין לעירייה נוהל כתוב בנושא מתן הנחה בארנונה. עוד נמצא כי העירייה פירטה בצו הארנונה כללים למתן ההנחות השונות מתוך תקנות ההנחות, אולם פירוט זה אינו מעודכן, והוא כולל סוגי הנחות שבוטלו לפני שנים; למשל, הנחה למקבלי גמלת הבטחת הכנסה⁸⁹ והנחה למקבלי תשלום לפי חוק המזונות⁹⁰, שבוטלו בשנת 2003. העירייה גם לא קבעה כללים והנחיות בנוגע לאופן הגשת הבקשה לקבלת הנחה ובנוגע לבקרה ופיקוח, ולא גיבשה כללים בדבר חלוקת האחריות לטיפול בבקשות השונות.

המועצה המקומית קריית טבעון: נמצא כי המועצה לא קבעה נוהל לטיפול במתן הנחה בארנונה, למעט "נוהל מתן הנחה לנכס ריק", והיא פועלת על פי תקנות ההנחות ולפי התניות שקבעה בצו הארנונה⁹¹. אשר להנחה בגין נכס ריק, קבעה המועצה נוהל סדור ומפורט לטיפול במתן הנחה זו, לרבות הגדרות, אופן יישום, סמכות ואחריות ובקרה ועדכון.

המועצה האזורית עמק יזרעאל: נמצא כי במאי 2019 המועצה קבעה נוהל "הכנת מסמכים לצורך הנחות מארנונה" שמפרט בין היתר את הכללים למתן הנחות שונות, מתייחס להגדרת סמכויות וחלוקת אחריות בין עובדי הרשות הנוגעות לטיפול במתן ההנחות, וקובע נוהלי דיווח ובקרה. עוד קבעה המועצה בינואר 2017 "נוהל הנחות על פי מבחן הכנסה" שמטרתו היא לקבוע את השיטה, הסמכות, האחריות והבקרה בתהליך מתן הנחות על פי מבחן הכנסה, וכן "נוהל מתן הנחות לנכס ריק" שמטרתו לקבוע את השיטה, הסמכות, האחריות והבקרה בתהליך מתן הנחה לנכס מהסוג האמור.

המועצה המקומית ריינה: בביקורת עלה כי המועצה לא קבעה נוהל לטיפול במתן הנחה בארנונה.

89 בשנת 2003 בוטלה ההנחה למקבלי גמלת הבטחת הכנסה, פרט למקבלי גמלת הבטחת הכנסה שהתחילו לקבל את הגמלה לפני 2003 ולא הייתה הפסקה של שישה חודשים רצופים בזכאות לגמלה. נוסף על כך, בוטלה ההנחה למקבלי תשלום לפי חוק המזונות, פרט לזכאים שהתחילו לקבל את התשלום לפני 2003.

90 ראו למשל עמ' 12 לצו הארנונה לנוף הגליל לשנת 2022, סעיף 3.3(1) ו-2).

91 בצו הארנונה אימצה המועצה את תקנות ההנחה בשיעורן המרבי, למעט הנחת תשלום מראש והנחה לנכס ריק, ולא אישרה מתן הנחה לנכס חדש וריק.



מהאמור לעיל עולה כי קיימת שונות בין הרשויות המקומיות שנבדקו בכל הנוגע לקביעת נהלים לטיפול במתן הנחה בארנונה - עיריית **אשדוד** קבעה נוהל כולל ומפורט למתן הנחה בארנונה; עיריית **כפר סבא** קבעה כמה נהלים שחלקם חופפים זה לזה; המועצה האזורית **עמק יזרעאל** קבעה כמה נהלים לטיפול בנושא המועצה המקומית **קריית טבעון** קבעה נוהל חלקי. לעומתן, עיריית **נוף הגליל** והמועצה המקומית **ריינה** לא קבעו נהלים לטיפול במתן הנחה בארנונה.

בתשובת המועצה המקומית **ריינה** נמסר כי היא פועלת למתן הנחות בארנונה ולטיפול בהן בהתאם לתקנות ההנחות ובהתאם לנהלים ולחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

מומלץ כי עיריית **נוף הגליל** והמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** יפעלו לעיגון נוהל כתוב ומוסדר למתן הנחה בארנונה, כדי להסדיר את אופן הטיפול בבקשות, את תחומי האחריות לטיפול בבקשות ואת מועדי הבקרה והדיווח.

בתשובה הנוספת של עיריית **נוף הגליל** ממרץ 2023 נמסר כי לנוכח הערת משרד מבקר המדינה יוכן נוהל לטיפול במתן הנחות בארנונה.

בתשובת המועצה המקומית **קריית טבעון** נמסר כי באתר המועצה מתפרסמים המסמכים הנדרשים לצורך קבלת הנחות שונות, וכי עם סיום הכנת הנוהל למתן הנחות הוא יפורסם באתר המועצה.

הגשת בקשה לקבלת הנחה בארנונה

ההנחות מארנונה ניתנות בחלקן בכפוף להגשת בקשה לקבלת ההנחה ובחלקן ללא צורך בהגשת בקשה. בתקנות ההנחות נקבעו סוגי ההנחות שיינתנו על פי בקשה חתומה של המבקש; למשל, הנחה לנכה אשר דרגת נכותו הרפואית המוכחת על פי כל דין היא בשיעור 90% ויותר או הנחה לעולה חדש. משקבע המחוקק את הצורך בהגשת בקשה חתומה רק בנוגע להנחות שנקבעו בתקנה 4, יתר ההנחות אמורות להינתן באופן אוטומטי ללא צורך בהגשת בקשה (להלן - הנחות אוטומטיות).

בהנחות האוטומטיות נכללות הנחות שהזכאים להן מקבלים קצבאות שונות מהמוסד לביטוח לאומי (להלן - בטל"א), כגון אזרח ותיק, נכה קשה, אדם הזכאי לגמלת סיעוד, מחזיק שמתגורר עימו ילד נכה ופדוי שבי המקבל תשלום לפי חוק. מתן ההנחות האוטומטיות פוטר אוכלוסיות אלה מהצורך בהגשת בקשה להנחה בכל שנה; הדבר גם מסייע בהקלת הנטל הבירוקרטי ובמיצוי הזכויות בייחוד של אוכלוסיות ראויות לקידום. הגשת בקשה לקבלת הנחה בארנונה בכל שנה משמעותה איסוף מסמכים ממוסדות שונים במדינה והמצאתם לרשות המקומית לצורך מתן ההנחה. דרישה זו מאוכלוסיות מסוימות מקשה עליהן עד מאוד, ופעמים רבות אין באפשרות הזכאי להנחה להגיש בקשה בשל מוגבלות או שהוא אינו מודע לזכאותו להנחה בארנונה.

אוכלוסיית האזרחים הוותיקים זכאית להנחה בארנונה הן מכוח תקנות ההנחה מארנונה והן מכוח חוק האזרחים הוותיקים. ההנחה הניתנת להם מכוח תקנות ההנחות היא הנחה אוטומטית שאין



צורך בהגשת בקשה כדי לקבלה⁹². לצורך קבלת ההנחה מכוח חוק האזרחים הוותיקים נדרשה בעבר הגשת בקשה בכל שנה. במסגרת התיקון לחוק האזרחים הוותיקים ממרץ 2022 עוגנה החובה למתן הנחה אוטומטית לאזרחים ותיקים ללא הצורך בהגשת בקשה לקבלת הנחה⁹³.

קיימות הנחות נוספות בארנונה שלא הוגדרו בתקנות ההנחות כהנחות אוטומטיות, אשר ניתנות לזכאים הנמנים עם אוכלוסיות ראויות לקידום, כגון הנחות לעיוורים, לנכי המלחמה בנאצים, לאסירי ציון ולמחזיקים בנכסים שנקבעה למחזיקים דרגת נכות רפואית על פי כל דין בשיעור 90% ויותר.

כך, מחזיק בנכס שהוא עיוור נדרש על פי התקנות להגיש בקשה חתומה בכל שנה לקבלת הנחה בארנונה. לאחר מכן, הוא יהיה זכאי להנחה בשיעור שהרשות המקומית קבעה בצו הארנונה ולפי תקנות ההנחה - הנחה שאינה עולה על 90%.

בביקורת עלה כי קיימת שונות בטיפול הרשויות המקומיות שנבדקו במתן הנחה לעיוורים. במועצה האזורית **עמק יזרעאל** עיוור מתבקש להגיש בקשה כל שנה, ואילו בחמש הרשויות האחרות שנבדקו - עיריות **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל** והמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** - על הזכאי להנחה להציג תעודת עיוור בפעם הראשונה, ולאחר מכן ההנחה בארנונה מעודכנת באופן אוטומטי מדי שנה, והוא אינו נדרש עוד להגיש בקשה.

בתשובת המועצה האזורית **עמק יזרעאל** נמסר כי על פי תקנות ההנחות חובה על מבקש הנחת עיוור להגיש בקשה, אולם לפנים משורת הדין המועצה נוהגת לשלוח מדי שנה תזכורת להגשת בקשה להנחה.

נמצא כי המידע על תושבים עיוורים המתגוררים בתחום הרשויות המקומיות שנבדקו - **אשדוד**, **כפר סבא**, **נוף הגליל**, **עמק יזרעאל**, **קריית טבעון**, ו**ריינה** - לא הועבר למחלקות הגבייה, בדומה להעברת המידע מהמוסד לביטוח לאומי על אנשים עם מוגבלות בתחומים אחרים.

הבטל"א מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי הוא מעביר מידע על אנשים עם מוגבלות מכוח חוק או תקנות שנקבעו באותו עניין, או בהתאם לבקשה שהתקבלה לפי הכללים שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו ואושרה על ידי הוועדה למסירת מידע של הבטל"א.

בתשובת משרד הרווחה והביטחון החברתי למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 נמסר כי מיצוי הזכויות שהן פועל יוצא לזכאות לתעודת העיוור נעשה בעזרת מערך הדיגיטל הלאומי, וכי בשלב זה נעשה קישור, בין היתר, מול רשויות מקומיות.

92 הנחה בשיעור של עד 25% ניתנה לאזרח ותיק המקבל על פי חוק הביטוח אחת מהקצבאות האלה: קצבת זקנה, קצבת שאירים, קצבת תלויים או נכות בשל פגיעה בעבודה, והנחה בשיעור של עד 100% לאזרח ותיק המקבל גמלת הבטחת הכנסה נוסף על הקצבאות לעיל. ההנחות יחולו על עד 100 מ"ר משטח הנכס.

93 לפי הקריטריונים שנקבעו בתיקון לחוק האזרחים הוותיקים.



מוצע כי משרד הפנים יבחן את האפשרות להרחיב את מתן ההנחה האוטומטית בארנונה גם לאוכלוסיות ראויות לקידום נוספות שזכאותן להנחה קמה בשל מצב שלא עתיד להשתנות, כגון עיוורים, נכי המלחמה בנאצים, משפחות שכולות, נכים אשר נקבעה להם דרגת נכות רפואית על פי כל דין בשיעור 90% ויותר. זאת, באופן שייתר הגשת בקשה בכל שנה ויפחית את הנטל הבירוקרטי המיותר שפוגע באפשרות של אוכלוסיות מוחלשות למצות את זכויותיהן.

המשק בין הרשויות המקומיות לבין מוסדות המדינה לקבלת מידע על זכאים להנחה

לצורך מתן הנחה אוטומטית בארנונה נדרשת העברת מידע על הזכאים ממשרד האוצר⁹⁴, ממשרד הביטחון⁹⁵ ומהבטל"א⁹⁶ לרשויות המקומיות. לפיכך, קיימת חשיבות להעברת המידע כאמור באופן רציף וסדור לצורך מתן הנחות אוטומטיות בארנונה ועדכון במערכות המידע של הרשויות המקומיות בזמן אמת.

תקנות ההנחות לא הסדירו את אופן יישום מתן ההנחות האוטומטיות או את השיטה והתדירות של העברת המידע הנדרש לרשויות המקומיות ממוסדות המדינה הרלוונטיים - הבטל"א ומשרדי הביטחון והאוצר - לצורך בחינת הזכאות להנחה ומתן ההנחה לזכאים.

אי-הסדרת משק יעיל בין הרשויות המקומיות לבין מוסדות המדינה, לרבות הבטל"א, לצורך העברת המידע כאמור מקשה על הזכאים להנחה בארנונה, משום שלרוב מדובר באוכלוסיות ראויות לקידום שנדרשות לאתר מסמכים רבים ומגוונים ממוסדות המדינה השונים ולהמציאם לרשות המקומית לצורך קבלת ההנחה.

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, קובע שגוף ציבורי אינו רשאי למסור מידע לגורם אחר, למעט חריגים שפורטו בחוק, ובהם העברת מידע בין גופים ציבוריים על פי תנאים שנקבעו בחוק. סדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים מוסדרים בחוק האמור ובתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986.

הביקורת העלתה כי הגורמים הרלוונטיים ובהם משרד הפנים, המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מערך הדיגיטל הלאומי והרשויות המקומיות לא קבעו קווים מנחים בנושא תדירות העברת המידע של הבטל"א לרשויות המקומיות ולהטמעתו במערכות הממוחשבות של מחלקות הגבייה ברשויות המקומיות לצורך מתן הנחות אוטומטיות בארנונה בזמן אמת.

להלן בלוח מוצגות תדירות קבלת המידע על זכאים ותדירות עדכון המידע במערכותיהן הממוחשבות של מחלקות הגבייה ברשויות המקומיות שנבדקו:

- | | |
|----|--|
| 94 | מקבלי קצבאות כגון נכי רדיפות הנאצים, יוצאי גטאות ומחנות ונכי מלחמה. |
| 95 | מקבלי קצבאות כגון משרתי מילואים פעילים, נכי צה"ל ומשפחות שכולות. |
| 96 | מקבלי קצבאות כגון קצבת זקנה, קצבת שאירים, גמלת הבטחת הכנסה וקצבת נכות. |



לוח 13: תדירות קבלת המידע על הזכאים להנחות ועדכונו במערכות הממוחשבות

תדירות עדכון המידע במערכות הרשות	תדירות קבלת המידע על זכאים לפי הבטל"א	הרשות המקומית
פעם בחודשיים	פעם בחודש	עיריית אשדוד
באופן שוטף	פעם בחודש	עיריית כפר סבא
פעם ברבעון	פעם בחודש	עיריית נוף הגליל
פעם בשנה	פעם ברבעון	מ"מ קריית טבעון
פעם בשנה	פעם בשנה	מ"א עמק יזרעאל
פעם בשנה	פעם בשנה	מ"מ ריינה

על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי עיריות **אשדוד, כפר סבא ונוף הגליל** מקבלות את המידע האמור אחת לחודש, לעומת המועצה האזורית **עמק יזרעאל** והמועצה המקומית **ריינה** המקבלות אותו אחת לשנה. עוד עולה כי כל הרשויות שנבדקו מטמיעות את המידע בפרקי זמן סמוכים לקבלת המידע, למעט המועצה המקומית **קריית טבעון** שמקבלת מידע פעם ברבעון אך מטמיעה אותו פעם בשנה.

המועצה המקומית **קריית טבעון** מסרה בתשובתה כי המידע שמתקבל מהבטל"א פעם ברבעון מצריך בדיקה. פעם בשנה נעשית בחינה פרטנית ויסודית להצלבת מידע בין נתוני הבטל"א לבין הנתונים שמופיעים במערכת הגבייה, ומשיקולי זמינות כוח אדם לא ניתן לבצע את הבחינה האמורה מדי רבעון. אם נמצא בבחינה פער בין הדוחות, נעשה זיכוי או ביטול ממועד הזכאות - רטרואקטיבית.

במצב האמור, נמצא כי קיימת שונות בתדירות קבלת המידע על זכאים לפי הבטל"א ברשויות המקומיות שנבדקו. כמו כן, קיימת שונות בתדירות הטמעת המידע על ידי הרשויות המקומיות.

באוקטובר 2012 החליטה הממשלה כי על שר הרווחה לנקוט פעולות כדי להסדיר העברת מידע לגופים ציבוריים לשם הקלת הנטל הביורוקרטי המוטל על האזרח בדרך למימוש זכויותיו. בעקבות ההחלטה מונה צוות בין-משרדי לטיפול בסוגיה זו⁹⁷.

97 לעניין זה, ראו בהרחבה מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 33; **דוח שנתי 72א** (2021), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות - ביקורת מעקב" עמ' 898 - 903.



בדיון שהתקיים באפריל 2022, בהשתתפות נציגים ממשרד הפנים, מבטל"א, ממשרד הרווחה והביטחון החברתי, ממערך הדיגיטל הלאומי - ממשל זמין ומהרשויות המקומיות, סוכם בין היתר על הקמת ועדת היגוי שתהיה אחראית לגיבוש כללים להפעלת מנגנון שיאפשר לתושב הזכאי לקבל הנחה בארנונה, לפי הנתונים הקיימים במערכות המידע השונות, ובפרט בבטל"א, ללא צורך בפעולה אקטיבית. בסיכום הדיון הוצג מודל שבו התושב לא יידרש לאסוף נתונים ולהמציאם לרשות המקומית, אלא הרשות תרכז את הנתונים לגביו מכל מערכות המידע השונות, כולל בנקים, ותיחשב את חיוב הארנונה בניכוי ההנחה המגיעה לכל זכאי על פי אלגוריתם קבוע מראש.

בתשובת מערך הדיגיטל הלאומי למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 נמסר כי ועדת ההיגוי ממשיכה לפעול ולקדם את הנושא, ובמועד מתן התשובה החל מיפוי של התהליך הפנימי בכמה רשויות מייצגות בשיתוף פעולה עם איגוד מנהלי הגבייה ברשויות המקומיות. בד בבד ממופה התהליך מצד הבטל"א על מנת לפתח את הממשקים הנדרשים בין הרשויות המקומיות לבין מוסדות המדינה לקבלת מידע על זכאים להנחה באופן שוטף ורציף.

נכון למועד סיום הביקורת מודל זה טרם הונהג, ולא הוסדר נושא הממשק בין הרשויות המקומיות לבטל"א להעברת מידע בזמן אמת על הזכאים להנחות האוטומטיות בארנונה.

משרד הפנים מסר לצוות הביקורת ביוני 2022 כי הוא מקדם הסדרת מערכת מידע משותפת, באמצעות מערך הדיגיטל הלאומי - ממשל זמין, שתאפשר הזנת מידע על ידי משרדי הממשלה השונים ודלייתו על ידי הרשויות המקומיות, ללא תשלום ובזמן אמת, באופן שישפר מאוד את זמינות המידע הנחוץ למתן הנחה בארנונה.

מערך הדיגיטל הלאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי היחידה במשרד שעוסקת בקידום הדיגיטל בשלטון המקומי מקדמת את הגדרת הקווים המנחים בשיתוף עם משרד הפנים מול הבטל"א. עוד נמסר בתשובת המערך כי ההתממשקות עם המערכות הממוחשבות של הגבייה ברשויות המקומיות נעשית על ידי ספקיות התוכנה בשלטון המקומי, וכי היחידה מקדמת פיתוח מרכזי לצורך יצירת ממשקים בעלי תדירות גבוהה ורציפה יותר.

בתשובת הבטל"א נמסר כי הוא מעביר את קובצי המידע אחת לחודש באמצעות ארבעה בתי תוכנה שאושרו לצורך כך על ידי מרכז השלטון המקומי. לעיתים העברת המידע מבתי התוכנה לרשויות המקומיות כרוכה בתשלום, ולביטוח הלאומי אין שליטה בכך. הבטל"א ציין שהדרך היעילה ביותר להעברת המידע היא כי הבטל"א יעביר את קובצי המידע ישירות למרכז השלטון המקומי, והוא יפעל להפצתו לכל הרשויות. עוד ציין הבטל"א כי לצורך הבנת הצרכים של הרשויות המקומיות ושיפור הקבצים המועברים, קיים הבטל"א בשנים 2021 - 2022 פגישות עם נציגי כמה עיריות, ובעקבות פגישות אלו נוספו כמה פרמטרים ודיוקים במידע המועבר בקבצים המועברים לרשויות המקומיות בכל חודש ובוצעו כמה מהלכים לצורך שיפור השירות בנושא הנחה בארנונה לזכאי הבטל"א.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל לקדם את השלמת מערכת מידע כאמור, וכי עד השקת המודל שהוצע יקבע קווים מנחים שיסדירו את תדירות קבלת המידע מבטל"א על הזכאים להנחה בארנונה ואת הטמעתו במערכות הממוחשבות של הרשויות המקומיות, כדי לאפשר מתן הנחה בארנונה בזמן אמת ובאופן שירותי ומכבד.



בתשובת משרד הפנים נמסר כי הוא פועל במרץ בשיתוף מערך הדיגיטל הלאומי ואיגוד מנהלי הארנונה לקדם פתרון רוחבי ארוך טווח, דיגיטלי, מאובטח וללא עלות כספית מצד הרשויות המקומיות. עם זאת, יש להביא בחשבון כי קיומה והשלמתה של מערכת מידע, האופן והתדירות של העברת מידע מגופים שונים לרשויות שונות באמצעותה או בהיעדרה כיום, אופן הזנת הנתונים ברשויות וכיו"ב, הן סוגיות הטעונות בחינה והסדרה שאינן נוגעות למשרד הפנים ואינן נוגעות לתחומי סמכותו ואחריותו. על כן קידום הנושא תלוי בגורמים נוספים שאינם משרד הפנים.

ועדת הנחות

על פי פקודת העיריות ותקנות ההנחות, ועדת ההנחות היא ועדת חובה ברשות המקומית⁹⁸. במועצות מקומיות או אזוריות הרכב ועדת ההנחות כולל שני חברי מועצה, גזבר, מנהל מחלקת רווחה⁹⁹ ויועץ משפטי¹⁰⁰. הרכב ועדת ההנחות בעיריות כולל גם מנהל מחלקת גבייה וחבר מועצה שלישי¹⁰¹. עוד נקבע בחוק ובתקנות כי מועצת הרשות המקומית תבחר מבין חבריה שמונו לוועדה את יושב ראש הוועדה וממלא מקומו.

סמכות ועדת ההנחות - הנחות לבניין ריק

בתקנות ההנחות נקבעו סוגי ההנחות שוועדת ההנחות מוסמכת לדון בהן ואלו הן: הנחת נזקק, הנחות לבניין ריק ולתעשייה והנחות לעסקים¹⁰². עוד נקבע כי גזבר הרשות המקומית יהיה ממונה על ביצוע מתן הנחות לפי תקנות אלה, למעט הנחות שבסמכות ועדת ההנחות. באוגוסט 2022 קבע בית המשפט העליון כי הסמכות להחליט על מתן הנחה לבניין ריק נתונה לגזבר הרשות המקומית ולא לוועדת ההנחות¹⁰³, וזאת נוכח התיקונים שנעשו במרוצת השנים בפרק ה' לתקנות ההנחות. בית המשפט העליון הדגיש בפסק הדין כי בפרקטיקה הנוהגת כיום העבירו רוב הרשויות המקומיות את סמכות ההחלטה בעניין מתן הנחה בארנונה לנכס חדש או ריק לגזבר הרשות, וועדת ההנחות אינה דנה במתן הנחות אלה.

98 בתקנות ההנחות בנוגע למועצות מקומיות ואזוריות ובפקודת העיריות.

99 לתפקיד זה, הגזבר ומנהל מחלקת הרווחה יכולים להסמיך מטעמם אדם מעובדי העירייה או מהמועצה.

100 כמפורט בתקנות ההנחות ובפקודת העיריות - יועץ משפטי שמינתה המועצה לפי חוק הרשויות המקומיות (יועץ משפטי), התשל"ו-1975, או עורך דין משרדו או מלשכתו, ובמועצה שלא מינתה יועץ משפטי כאמור - עורך דין שמינתה המועצה לעניין זה.

101 תקנות ההנחות ופקודת העיריות קובעים כללים לגבי זהות חברי המועצה שישמשו חברי ועדת ההנחות.

102 נוסף על כך, ועדת ההנחות מוסמכת להמליץ בעניין מחיקת חובות שאינם חובות ארנונה ואינם מוגדרים חובות אבדים בהתאם לפקודת העיריות [נוסח חדש] ולנוהל מחיקת חובות לרשות המקומית שפורסם בחוזר המנהל הכללי 5/2012 מדצמבר 2013) ולחוות דעה בעניין מתן פטור מארנונה למוסד מתנדב לשירות הציבור (סעיף 5(י)4) לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938).

103 ע"מ 8914/20 מועצה מקומית גוש חלב נגד עורכי דין לקידום מנהל תקין (פורסם במאגר ממוחשב, 22.8.22). בפסק הדין נקבע כי הסמכות להעניק הנחה לבניין ריק נתונה לגזבר הרשות ולא לוועדת ההנחות.



הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת לא עודכנה תקנה 5 לתקנות ההנחות שקובעת כי ועדת ההנחות מוסמכת לדון בבקשה להנחה לנכס ריק, בהתאם לקביעת בית המשפט העליון שקיבל את עמדת הרשות המקומית ומשרד הפנים ופסק כי מדובר בטעות של מחוקק המשנה.

בביקורת עלה כי ברשויות המקומיות שנבדקו - **אשדוד, כפר סבא, נוף הגליל, עמק יזרעאל, קריית טבעון וריינה** - ועדת ההנחות אינה דנה בבקשות לקבלת הנחה בארנונה בגין בניין ריק.

מתן הנחה שלא כדין בעיריית כפר סבא

בשנת 1992 הגביל המחוקק את סמכות הרשויות המקומיות בנוגע לטיפולן בגביית תשלומי הארנונה, וקבע בין היתר כי הנחות בארנונה יינתנו רק לפי הקבוע בתקנות ההנחות¹⁰⁴. בביקורת נבדק נושא מתן הנחה בארנונה לפי הקבוע בתקנות ההנחות ברשויות המקומיות שנבדקו.

הביקורת העלתה כי במשך שנים, ועד מועד סיום הביקורת, נתנה עיריית **כפר סבא** לעובדי עירייה ותיקים הנחה של 20% בארנונה. נמצא כי ההנחה שניתנה להם בשנים 2019 - 2021 הסתכמה בכ-100,000 ש"ח.

בשנת 1997 בחן בג"ץ את סוגיית מתן הנחה בארנונה לעובדי עירייה, וקבע כי הדבר נוגד את הוראות סעיף 12 לחוק ההסדרים, שכן הנחה זו אינה מעוגנת בתקנות ההנחות¹⁰⁵. בעקבות הפסיקה האמורה החליטה העירייה בדצמבר באותה השנה כי "תינתן ההנחה בארנונה אך ורק לעובדים אשר החלו עבודתם בעירייה לפני שנחקק חוק ההסדרים (1985)" (עובדים ותיקים).

נוכח הוראות החוק, התקנות והפסיקה, על עיריית **כפר סבא** להפסיק את מתן ההנחה בארנונה לעובדי עירייה ותיקים, שכן מדובר בהנחה הניתנת שלא בהתאם להוראות הדין. המשך פעולה זו עלול לגרום להפסד הכנסה ולפגיעה בשוויון בחלוקת הנטל בין התושבים.

בתשובת עיריית **כפר סבא** צוין כי היא נהגה בהתאם להחלטת בג"ץ משנת 1997 שלא להחיל על עובדים חדשים הטבות שכר שאינן נהוגות במגזר הממשלתי. כמו כן ציינה העירייה בתשובתה כי מדובר בשני עובדים ותיקים בלבד שמקבלים את ההנחה האמורה, וכי העירייה תפעל לביטול ההנחה באופן מיידי.

104 חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992.

105 בג"ץ **562/95 אמיל מנור נ' עיריית חולון**, פ"ד נא(1), עמ' 141 ו-144. בית המשפט קבע כי מתן הנחה בארנונה לעובדי העירייה נוגד את הוראות חוק ההסדרים.



חיוב לפי הסכם פשרה - המועצה המקומית קריית טבעון

המועצה המקומית קריית טבעון נותנת לנכס בתחומה הנחה בארנונה לפי הסכם פשרה שקיבל תוקף פסק דין במסגרת הליך עתירה מינהלית שהתנהל בין הצדדים, אף שתוקף ההסכם שעל פיו ניתנת ההנחה פג בשנת 2018. נמצא כי העירייה המשיכה ונתנה את ההנחה לבית האבות גם בשנים 2019 - 2022, והיא הסתכמה בכ-2.69 מיליון ש"ח, נוסף על הנחת קורונה בסך של כ-46,000 ש"ח שניתנה לבית האבות בשנת 2020.

יובהר כי בשנת 2019 הוגשה עתירה נוספת על ידי בעלי הנכס עקב מחלוקת בעניין שומת ארנונה שהוצאה על ידי המועצה. בפסק דין מינואר 2021 הורה בית המשפט על מחיקת העתירה לאחר שהצדדים הסכימו כי כל הטענות שהועלו בעתירה ידונו בפני ועדת הערר לענייני ארנונה של המועצה.

הבדיקה העלתה כי ועדת הערר לענייני ארנונה כללית במועצה המקומית קריית טבעון לא התכנסה מפרברואר 2020 עד דצמבר 2021, המועד שבו הסתיים מינוי חבריה. מאז לא הצליחה המועצה למנות ועדת ערר חדשה. כתוצאה מכך, במועד סיום הביקורת הטענות שהועלו בעתירה עדיין לא נדונו לפני ועדת ערר של המועצה בהתאם להסכמת הצדדים בפסק הדין מינואר 2021.

מומלץ כי המועצה המקומית תפעל לכינוס ועדת הערר בהקדם, גם כדי לדון בטענות בעלי הנכס ותכריע במחלוקת לעניין השומה.

מתן הנחות רטרואקטיביות למחזיק בנכס שאינו בעל חוב

באפריל 2012 הנחה משרד הפנים את גזברי הרשויות המקומיות בדבר מתן הנחות רטרואקטיביות בארנונה (הנחות שניתנו בדיעבד)¹⁰⁶. בהנחיה נקבע כי אם למחזיק בנכס המבקש הנחה רטרואקטיבית קיים חוב ארנונה לרשות המקומית, תפעל הרשות על פי הוראות נוהל מחיקת חובות¹⁰⁷. אולם כאשר המחזיק בנכס שילם לרשות המקומית את מלוא הסכומים שהטילה עליו, וכעת הוא מבקש הכרה בדיעבד בזכאותו להנחה בארנונה, ההכרה בזכאותו מקימה לו "יתרת זכות" בספריה, ואין עסקינן במקרה זה במחיקת חוב. משרד הפנים קבע כי במקרים כאלה נתון שיקול הדעת בידי הרשויות המקומיות להחליט בדבר השבת הכספים, ולצורך כך כל רשות תקבע מראש כללים ותפעל על פיהם.

106 במסגרת הנחיות לגזברים ברשויות המקומיות בנושא "מתן הנחות רטרואקטיביות בארנונה", אגף בכיר לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים, אפריל 2012.

107 בפרק "מנגנון הטיפול בהנחות מארנונה", חוזר המנהל הכללי 5/2012, דצמבר 2012.



הביקורת העלתה כי עיריית **אשדוד ונוף הגליל** והמועצה המקומית **קריית טבעון** קבעו נהלים המסדירים מתן הנחה רטרואקטיבית למחזיק בנכס שאינו חייב. עיריית **כפר סבא** והמועצה האזורית **עמק זרעאל** פועלות לפי קריטריונים שנקבעו בהחלטות מועצה בעניין.

נמצא כי המועצה המקומית **ריינה** לא קבעה כללים למתן הנחה רטרואקטיבית בארנונה למחזיק בנכס שאינו חייב.

על המועצה המקומית **ריינה** לקבוע כללים למתן הנחה רטרואקטיבית למחזיק בנכס שאינו חייב, לפי הנחיית משרד הפנים.

בביקורת נבדקו הכללים שקבעו הרשויות המקומיות למתן הנחה רטרואקטיבית למחזיק בנכס שאינו חייב, ואלה הממצאים:

עיריית אשדוד: העירייה קבעה בנוהל מינואר 2014 כי במקרים המזכים בהנחה רטרואקטיבית, בסוגי הנחות שאינן מחייבות הגשת בקשה לקבלתן, תינתן הנחה לשלוש השנים שקדמו למועד הגשת הבקשה, באישור מנהלת מחלקת שומה והנחות. בסוגי הנחות המחייבות הגשת בקשה לקבלתן, תינתן הנחה רטרואקטיבית לשנה שקדמה למועד הגשת הבקשה, בתנאי שלא קיים בגינה חוב והתושב זכאי להנחה גם בשנה שבה הוגשה הבקשה.

עיריית כפר סבא: העירייה קבעה בהחלטת מועצה מדצמבר 2011 כי מתן הנחה רטרואקטיבית יהיה לתקופה שלא תעלה על שנתיים ממועד הגשת הבקשה, במקרים שבהם הזכאות להנחה בארנונה קמה מכוח תקנות ההנחות, למעט הורה יחיד. מקבלי גמלאות, נכי המלחמה בנאצים וניצולי שואה יזכו להנחה רטרואקטיבית לתקופה של עד שבע שנים מיום הגשת הבקשה. בשנת 2014 הוחלט לתת הנחה רטרואקטיבית בארנונה להורה יחיד שאינו חייב, לשנה שקדמה למועד שבו הוגשה הבקשה. הבקשות להנחה רטרואקטיבית נדונות בפני ועדת הנחות.

עיריית נוף הגליל: העירייה קבעה בנוהל מינואר 2016¹⁰⁸ כי במקרים המזכים בהנחה שקמה מכוח הכרה רטרואקטיבית של הבטל"א או של כל גוף אחר, ובמקרים שבהם הזכאות להנחה משנים קודמות לא נוצלה מסיבות כגון אי-הגשת בקשה, תינתן הנחה רטרואקטיבית עד שלוש השנים שקדמו למועד שבו הוגשה הבקשה, בתנאי שמתקיימות נסיבות מיוחדות שיירשמו, לרבות מצב כלכלי או אישי או נסיבות מיוחדות אחרות. נקבע כי הסמכות למתן הנחות כאמור תהיה נתונה לגזבר העירייה, באישור היועץ המשפטי או עורך דין מהלשכה המשפטית.

המועצה המקומית קריית טבעון: המועצה קבעה בנוהל מאפריל 2021 כי הנחה רטרואקטיבית תינתן ממועד ההכרה בזכאות או שלוש שנים רטרואקטיבית ממועד הגשת הבקשה, לפי המועד הקצר מבין השניים. אם הזכאות אינה מותנית בהכרה של גוף חיצוני וקיים מסמך המעיד על הזכאות, תזכה הצגת המסמך את המחזיק בנכס בהנחה רטרואקטיבית לשנת המס שבה הוצג המסמך, ולכל היותר גם לגבי שנה אחת בדיעבד (אך לא מוקדם מתאריך המסמך). צוין כי הנוהל יובא בפני המועצה לבחינה מחודשת בדצמבר 2022.

המועצה האזורית עמק זרעאל: המועצה קבעה ביוני 2012 כי תינתן הנחה רטרואקטיבית למחזיק בנכס שאינו בעל חוב לתקופה שלא תעלה על חמש שנים שקדמו למועד הגשת הבקשה. כמו כן, הנחות רטרואקטיביות יינתנו אך ורק לזכאים להנחות מכוח תקנה 2 לתקנות

108 העירייה פועלת בהתאם לנוהל לפחות משנת 2016.



ההנחות. את הבקשות תאשר ועדת בדיקה שחבריה הם גזבר המועצה, מנהל מחלקת גבייה, מנהלת מחלקת רווחה (או מי מטעמה), יועץ משפטי ונציג ציבור. לוועדת הבדיקה תהיה שמורה הזכות להחליט על מתן הנחה רטרואקטיבית לתקופה ארוכה יותר, שאינה עולה על שבע שנים, מנימוקים חריגים שיירשמו וינומקו ובכפוף לאישור ועדת ההנחות של המועצה.

נמצא כי קיימת שונות בכללים שהרשויות המקומיות קבעו למתן הנחה רטרואקטיבית למחזיק בנכס שאינו חייב, בהיבטים שונים כגון תקופות מתן ההנחה, סוגי ההנחות שלגביהן יינתן אישור רטרואקטיבי וזהות הגורם המוסמך להחליט בבקשות להנחה מסוג זה. השונות הרבה בכללים שקבעו הרשויות המקומיות בעניין מתן הנחה רטרואקטיבית בארנונה למחזיק בנכס שאינו חייב יוצרת חוסר אחידות בין תושבי הרשויות השונות במימוש זכויותיהם.

מומלץ למשרד הפנים לשקול קביעת קווים מנחים בדבר מתן הנחות רטרואקטיביות למחזיק בנכס שאינו חייב, תוך מתן התייחסות למאפייניהן השונים של הרשויות המקומיות ותוך קביעה מי הוא הגוף המוסמך להחליט בדבר מתן הנחה רטרואקטיבית למחזיק בנכס שאינו חייב.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי עמדתו בעניין החלה למפרע של הנחה בארנונה למחזיק שאינו חייב מקורה בסיכום מספטמבר 2011 של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, ולפיו "יש להבחין בין מקרים בהם חלה על העירייה חובת מתן הנחה, לבין מקרים בהם העניין נתון לשיקול דעתה. הואיל וארנונה היא חיוב הנקבע על בסיס שנתי, עירייה מחויבת במתן הנחה במקרים בהם הבקשה להנחה הוגשה לה במהלך אותה שנה, או לפני כן. ככל שהבקשה להנחה הוגשה בעבור שנים קודמות, אין חיוב על העירייה להעניק ההנחה באופן רטרואקטיבי, וזאת כאמור נוכח העובדה שהארנונה היא חיוב שנתי. עם זאת, במקרים אלו, נתון לעירייה שיקול דעת להכיר בזכאות להנחה באופן רטרואקטיבי. ככל שהעירייה מבקשת להפעיל שיקול דעת בהתייחס למקרים פרטניים, עליה לקבוע מראש כללים מפורטים שיתייחסו, בין השאר, לסיבות בגינן הוגשה הבקשה להנחה, משך תקופה מקסימאלי בו תוכר זכאות להנחה באופן רטרואקטיבי וכד'".

מתן הנחה על חלק יחסי משטח הנכס

חוק ההסדרים ותקנות ההנחות קבעו כי הנחה בארנונה תינתן למחזיק בנכס, כמשמעות "מחזיק בנכס" בפקודת העיריות. לפי הפסיקה, משמעות המונח "מחזיק בנכס" בהקשר של דיני הארנונה היא "בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס", דהיינו זיקה המשקפת שימוש בנכס והנאה משירותי הרשות המקומית הלכה למעשה, כאשר אין להוציא מכלל אפשרות כי במקרה נתון יאותרו יותר ממחזיק אחד בנכס לצורכי ארנונה¹⁰⁹.

תקנות ההנחות קבעו מקרים שיש לתת הנחה בארנונה על חלק משטח הנכס¹¹⁰, ובמקרים מסוימים אף קבעו מהו גודל השטח שזוכה בהנחה לפי מספר המתגוררים בנכס במתן הנחה

109 רע"א 9813/03 מדינת ישראל - משרד הבריאות נ' עיריית ראשון לציון (פורסם במאגר ממוחשב, 4.2.07).

110 לדוגמה, תקנות 2(א) ו-2(4) וסעיפים קטנים 6, 6ב ו-11 ותקנות 14 ו-14א לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.



בארנונה וקביעת שיעור ההנחה עד לשיעורים המרביים הקבועים בתקנה 2 לתקנות ההנחות. רשאית הרשות המקומית להתחשב במצבו החומרי של מקבל ההנחה ולקבוע לעניין זה תנאים ומבחני משנה.

בשנת 2018 התייחס בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, לסוגיית מתן הנחה על חלק יחסי בנכס לאזרח ותיק שעימו מתגוררים מחזיקים נוספים בנכס¹¹¹. בפסק הדין נקבע בין היתר כי "מטרת הסדר ההנחה מארנונה שבחוק אזרחים ותיקים הינה להעניק הנחה מארנונה לאזרח ותיק ולבן זוגו בלבד. אין מקום ליתן את הפטור לאנשים נוספים המתגוררים באותה דירה, ועל אלה לשאת בחלק היחסי של הארנונה".

עיריית אשדוד: העירייה נותנת הנחה בארנונה על חלק יחסי בנכס לכל סוגי הזכאים להנחות בארנונה¹¹². בצו הארנונה לשנת 2022 עיגנה העירייה את דבר מתן הנחה בארנונה על החלק היחסי בנכס וקבעה ב"נוהל הנחות בארנונה" כללים לחישוב ההנחה. בכללים הוגדרו הישויות הנלקחות בחשבון לצורך חישוב ההנחה, ובין היתר נקבע כי חלוקת הנכס לצורך חישוב ההנחה בארנונה תהיה לפי הרשום בחוזה הרכישה או בחוזה השכירות.

העירייה מסרה לצוות הביקורת בינואר 2023 כי בשנת 2019 ניתנו הנחות על חלק מהנכס 1,363 מקרים; בשנת 2020 - ל-1,283 מקרים; ובשנת 2021 - ל-1,185 מקרים.

כך למשל העירייה נתנה הנחה בארנונה על 33% משטח הנכס בגין נכס א' שבו גרה אזרחית ותיקה המקבלת גמלת השלמת הכנסה וזכאית להנחה בשיעור 100% על 100 מ"ר, המתגוררת בנכס עם משפחת בנה ונכדיה שגילם יותר מ-18 שנים. במקרה נוסף, נתנה העירייה הנחה על 33% מהנכס בגין נכס ב' שבו גר תושב הזכאי לקצבת זקנה וקצבת נכות בשיעור 100%, המתגורר בנכס עם בנו ונכדיו שגילם יותר מ-18 שנים.

עיריית כפר סבא: העירייה נותנת הנחה על החלק היחסי בנכס במקרים שהזכאי להנחה מתגורר עם מחזיקים נוספים בנכס. לא נמצא כי ההנחה האמורה פורסמה לציבור, ולא נקבעו כללים למתן הנחה. העירייה מסרה לצוות הביקורת בפברואר 2023 כי ברישומיה סווגו המקרים של מתן הנחה בארנונה לנכסים שמתגוררים בהם יותר משני שותפים ולפחות אחד מהם זכאי להנחה, כ"הנחה משולבת". כמו כן, מסרה כי בשנת 2019 ניתנו הנחות משולבות ל-236 מקרים, בשנת 2020 - ל-240 מקרים ובשנת 2021 - ל-267 מקרים.

למשל, העירייה נתנה הנחה בארנונה בשיעור 40% בגין נכס ג' שבו גרה אם עם בתה שמקבלת קצבת נכות, והיא זכאית להנחה בשיעור 80%.

עיריית נוף הגליל: העירייה נותנת הנחה על החלק היחסי בנכס לזכאי להנחה המתגורר עם כמה מחזיקים בחלוקה לפי מספר הנפשות על פי טבלה שהוכנה מראש¹¹³. העירייה מסרה לצוות הביקורת בינואר 2023 כי ברישומיה סווגו המקרים של מתן הנחה בארנונה על החלק היחסי בנכס והמקרים שבהם שוקללו כמה הנחות המגיעות לכמה מחזיקים בנכס כ"הנחה

111 עת"מ 15694-09-18 **מושאילוב ואח' נ' עיריית חדרה** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.10.18)

112 לרבות הנחה למשפחות שכולות, הנחה לנכה צה"ל ולמשרתי מילואים והנחות נוספות על פי תקנות ההנחות.

113 טבלת הנחות של עיריית נוף הגליל. הטבלה משמשת גם למתן "הנחה משולבת" כפי שיפורט בהמשך הפרק. העירייה לא פרסמה בצו הארנונה את הכללים למתן הנחה בארנונה על חלק יחסי בנכס.



משולבת". כמו כן, מסרה כי בשנת 2019 ניתנו הנחות משולבות ל-96 מקרים, בשנת 2020 - ל-208 מקרים ובשנת 2021 - ל-201 מקרים.

כך למשל העירייה נתנה הנחה בארנונה על 50% מנכס ד' שבו גרה אזרחית ותיקה המקבלת קצבת שאירים וזכאית להנחה בארנונה בשיעור 100%, המתגוררת בנכס עם בתה שאינה זכאית להנחה. במקרה נוסף, בגין נכס ה' שבו גרה אזרחית ותיקה המקבלת גמלת הבטחת הכנסה וזכאית להנחה בארנונה בשיעור 100%, המתגוררת בנכס עם משפחת בנה ובתו בת ה-26, ניתנה הנחה משוקללת בשיעור 25%. הנכס חולק לפי מספר הנפשות לצורך קביעת שיעור ההנחה.

המועצה המקומית קריית טבעון: נמצא כי המועצה נותנת הנחה על החלק היחסי בנכס במקרים שזכאי להנחה מתגורר עם מחזיקים נוספים בנכס, אולם לא נמצא כי ההנחה האמורה פורסמה לציבור ולא נקבעו כללים לתתה. נמצא כי המועצה נתנה הנחה על החלק היחסי בנכס לשני מקרים בשנת 2019, למקרה אחד בשנת 2020 ולמקרה אחד בשנת 2021.

למשל, המועצה נתנה הנחה בארנונה על 50% מנכס ו' שבו מתגורר זוג עם בנם, בוגר מעל גיל 18 שמקבל קצבת נכות וזכאי להנחה בשיעור 80%.

המועצה המקומית ריינה והמועצה האזורית עמק יזרעאל: הועלה כי המועצות האמורות לא נתנו הנחה בארנונה על חלק יחסי בנכס.

היעדר הסדרה של מתן הנחות בארנונה על חלק יחסי משטח הנכס עלול לפגוע באוכלוסיות ראויות לקידום ומצד שני ליצור אי-שוויון בחלוקת נטל תשלום המיסים בין התושבים.

נוכח האמור, מוצע כי משרד הפנים ישקול קביעת כללים מנחים למתן הנחה בארנונה על חלק יחסי בנכס שבו מתגוררים כמה מחזיקים, לרבות הפעלת שיקול דעת אם יש להבחין בין כמה זכאים להנחה בארנונה המחזיקים במשותף בנכס אחד; אם המחזיקים בנכס הם בני משפחה אחת או זרים; על איזה חלק מהנכס תוחל ההנחה.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי על הרשות המקומית לפעול בהתאם לדין וליישמו, בין השאר בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי לרשות המקומית לגבי הסוגיה המשפטית הכרוכה בכך. עם זאת הוא יבחן שוב אם נדרשת הסדרה נוספת בנושא.

מוצע כי עיריות **כפר סבא ונוף הגליל** והמועצה המקומית **קריית טבעון** יפרסמו בין היתר בצווי הארנונה שלהן את הכללים למתן הנחה בארנונה על חלק יחסי בנכס לשם יידוע התושבים לגבי זכאותם להנחה.

עיריית **כפר סבא** מסרה בתשובתה כי היא תסדיר את הנושא במסגרת קביעת כללים למתן הנחות.

המועצה המקומית **קריית טבעון** ציינה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה, וכי תטפל בנושא.



מתן הנחה משולבת

הזכאות להנחה בארנונה יכולה להתקיים בנסיבות שונות, לרבות מקרים שמחזיק בנכס זכאי ליותר מהנחה אחת, או כששני מחזיקים או יותר בנכס זכאים להנחה בארנונה או כשזכאי להנחה מחזיק בשני נכסים או יותר. במקרים אלה חלה הוראת תקנה 17(א) לתקנות ההנחות שקובעת כי "קיימת זכאות להנחות שונות על פי תקנות אלה, תינתן לזכאי הנחה, הנחה אחת בלבד, הגבוהה מביניהן, ולא תינתן כל הנחה למחזיק נוסף בנכס שלגביו ניתנה הנחה".

לשון התקנה מחייב את הרשות המקומית לתת את ההנחה בארנונה בשיעור הגבוה ביותר מבין ההנחות המגיעות למחזיק בנכס, ולא לתת הנחה למחזיק נוסף בנכס.

יוצא אפוא כי מתן הנחה בארנונה המשלבת כמה הנחות שלהן זכאים מחזיקים שונים באותו נכס (להלן - הנחה משולבת) אינה בהתאם לתקנות.

עיריית כפר סבא: העירייה קבעה את שיעור ההנחה לנכס תוך שקלול ההנחות המגיעות למחזיקים הזכאים להנחה לפי נוסחאות שנקבעו על ידה. העירייה לא הבחינה בין המקרים שבהם ניתנה הנחה משולבת על נכס לבין מקרים שבהם ניתנה הנחה על החלק היחסי בנכס. למשל: בגין נכס ז' נתנה העירייה הנחה משולבת בשיעור 60%, אשר חושבה באמצעות שקלול של הנחה בשיעור 25% שלה זכאית אזרחית ותיקה ושל הנחה נוספת שלה זכאית השותפה לדירה, שהיא אזרחית ותיקה המקבלת גמלת הבטחת הכנסה בשיעור 100%.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי מתן הנחות שונות לכמה מחזיקים בנכס אחד, שאינם משתייכים לתא משפחתי אחד, היא פעולה נפוצה בקרב הרשויות המקומיות ומטרתה לייחס למחזיק את ההנחה האמיתית שהוא זכאי לה ולשייך אותה לחלק הספציפי שבו הוא מחזיק מתוך כלל שטח הנכס, באופן שאין כפל הנחות וכל מחזיק מקבל הנחה ביחס לשטח היחסי שבו הוא מחזיק. לעומת זאת, מתן הנחה אחת, הגבוהה ביותר, ביחס לכל שטח הנכס, יגרום לפגיעה משמעותית בקופה הציבורית יחסית למצב הנוכחי. העירייה סבורה כי האופן שבו היא פועלת תואמת את לשון הוראות תקנה 17, שמטרתה היא למנוע כפל הנחות ופגיעה בקופה הציבורית.

עיריית נוף הגליל: עלה כי בצו הארנונה של עיריית נוף הגליל לשנת 2022 צוטט נוסח תקנה 17 לתקנות ההנחות האוסרת מתן הנחה בארנונה למחזיק נוסף בנכס, ואף על פי כן העירייה נותנת הנחה משולבת. העירייה קבעה את שיעור ההנחה לפי טבלה שהוכנה מראש המשקללת את שיעורי ההנחה המגיעים למחזיקים בנכס לפי מספר הנפשות המתגוררות בו. כאמור, העירייה לא הבחינה בין המקרים שבהם ניתנה הנחה משולבת בארנונה על נכס לבין מקרים שבהם ניתנה הנחה על החלק היחסי בנכס. בגין נכס ח' נתנה העירייה הנחה משוקללת בשיעור 90%, שחושבה באמצעות שקלול של הנחה בשיעור 100% שלה זכאי אזרח ותיק שמקבל גמלת הבטחת הכנסה ושל הנחה בשיעור 80% שלה זכאית בתו המתגוררת עימו ומקבלת קצבת נכות.

המועצה המקומית קריית טבעון: המועצה קבעה את שיעור ההנחה בגין נכס תוך שקלול ההנחות המגיעות למחזיקים הזכאים להנחה לפי נוסחאות שנקבעו על ידה. נמצא כי המועצה נתנה הנחה משולבת לשלושה מקרים בשנת 2019, לתשעה מקרים בשנת 2020 ולשמונה מקרים בשנת 2021.



נמצא כי עיריות **כפר סבא ונוף הגליל** והמועצה המקומית **קריית טבעון** נתנו הנחות משולבות שלא בהתאם לקבוע בתקנה 17 לתקנות ההנחות.

על עיריות **כפר סבא ונוף הגליל** ועל המועצה המקומית **קריית טבעון** לפעול על פי תקנות ההנחות, ולהימנע ממתן הנחה משולבת במקרים של מחזיקים במשותף בנכס אחד מגיעות כמה הנחות בארנונה.

בתשובת עיריית **נוף הגליל** נמסר כי לנוכח הערת משרד מבקר המדינה, היא תפסיק לתת הנחות משולבות. עוד מסרה העירייה כי פרט למקרים שבהם ניתנה הנחה משולבת, הרשות פעלה לפי תקנה 17. כמו כן, הובהר כי בעבר היא העניקה הנחה משולבת, במקרים שבהם התגוררו שתי ישויות או יותר בנכס הזכאים להנחות, אולם להבא ההנחה תינתן לבעלי הזיקה הקרובה ביותר לנכס ובהתאם לשיעור ההנחה שהוא זכאי לה.

בתשובת המועצה המקומית **קריית טבעון** נמסר כי הליקוי יתוקן ויופסק מתן הנחה משולבת במקרים שבהם מחזיק נוסף בנכס זכאי להנחה.



יצוין כי משרד מבקר המדינה כבר ציין בדוח משנת 2014¹¹⁴ כי מתן הנחה משוקללת נוגד את הוראות הדין ואת תקנות ההנחות. עוד הומלץ בדוח האמור כי על הרשויות להעניק הנחה בארנונה למחזיק בנכס הזכאי לשיעור ההנחה הגבוה ביותר, ורק לו, לרבות במקרים שהמחזיקים בנכס אינם משפחה גרעינית, וכי על משרד הפנים להסדיר את סוגיית ההנחות בארנונה למחזיקים בנכסים שאינם משפחה גרעינית; הכול, כדי למנוע מצב שבו כל רשות מקומית פועלת כראות עיניה.

מאחר שבתקנות אין התייחסות לקביעת ההנחה בארנונה במקרים בעלי מורכבות ומאפיינים ייחודיים כאמור ומכיוון שקיימת שונות בין הרשויות השונות בהחלת תקנות ההנחה בתחומן, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לקבוע כללים ברורים ואחידים בנושא חישוב ההנחה בארנונה לנכס שבו מתגוררים כמה מחזיקים הזכאים להנחה בארנונה, תוך הבחנה בין סוגים שונים של שותפויות בין מחזיקים בנכס, כך שזכויותיהן של אוכלוסיות אלה לא ייפגעו ויווצר שוויון בחלוקת נטל תשלום המס.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי לנוכח המלצת משרד מבקר המדינה, משרד הפנים יבחן את שאלת הצורך בקביעת הסדרה וכללים נוספים בנושא מעבר להסדר הקיים כיום.

היערכות לקראת הגבלת הפטור לנכסים לא ראויים לשימוש

כחלק ממדיניות ההתמודדות עם מצוקת הדיור בישראל ננקטו צעדים חקיקתיים לעידוד בעלים של מבנים שעומדים נטושים ומוזנחים פרקי זמן ממושכים, ומהווים מפגעים סביבתיים,

114 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** (2014), "ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה", עמ' 27.



תברואתיים, בטיחותיים וחברתיים, לפעול להשגשתם. בשנת 2012 תוקנה פקודת העיריות באופן שנקבעה הגבלה מדורגת, לשלוש תקופות, על מתן פטור מארנונה לנכסים לא ראויים לשימוש¹¹⁵ בתחומן של עיריות. באותה עת לא הוחל סעיף הגבלה מקביל על מועצות מקומיות ואזוריות. בדוח של משרד מבקר המדינה משנת 2016¹¹⁶ הומלץ למשרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי לבחון את יישומו של תיקון מקביל בחקיקה הנוגעת למועצות המקומיות והאזוריות. בשאיפה ליצור כללים אחידים בנושא ארנונה המוחלים על תושבי הרשויות המקומיות השונות.

בשנת 2020, במסגרת צו המועצות המקומיות (תיקון), התש"ף-2020, וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון), התש"ף-2020, נוספו סעיפי הגבלה מדורגים המקבילים לתיקון בפקודת העיריות משנת 2012, לצו המועצות המקומיות, התשע"א-1950, ולצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

תרשים 23: שלבי החיוב בארנונה בגין נכס לא ראוי לשימוש, לפי סעיפי ההגבלה המדורגים, על פי התיקון לצווים



על פי הנתונים בצווי המועצות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תחולת התיקון לצווים היא מינואר 2021, ובמסגרתו הוטל על המועצות המקומיות והאזוריות לחייב באופן מדורג בגין נכסים לא ראויים לשימוש בתחומן. לפי התיקון, המועצות אמורות להתחיל לחייב בארנונה, שנתיים ממועד כניסת התיקון לתוקף (קרי מינואר 2023), בגין נכסים בתחומן אשר קיבלו פטור במשך ארבע השנים שקדמו לכניסת התיקון לתוקף.

לצורך ההיערכות לחיוב האמור נדרשו המועצות המקומיות והאזוריות לבצע תהליך של בחינת הנתונים בנוגע לנכסים שאינם ראויים לשימוש בתחומן ולמועד שבו החלו לקבל פטור מתשלום ארנונה. הרשויות המקומיות והאזוריות היו אמורות למפות את הנכסים הלא ראויים לשימוש בתחומן ולערור רשימה של הנכסים שקיבלו פטור מתשלום מיסי ארנונה במשך ארבע השנים שקדמו למועד תחולת התיקון. נוסף על כך, על הרשויות המקומיות לבדוק מהו השימוש האחרון שנעשה בכל נכס מהנכסים האמורים ולחשב את תעריף הארנונה המזערי לצורך הכנת שומה

115 נכס שאינו ראוי לשימוש הוא נכס שנהרס או שניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו ובפועל אין יושבים בו.

116 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (2016), "טיפול הרשויות המקומיות במבנים שאינם בשימוש", עמ' 424.



שתשלח למחזיקים בנכסים בתחילת תקופת החיוב. בהתאם לנתונים אלו, על המועצות לחייב בארנונה החל מינואר 2023 נכסים שקיבלו פטור במשך ארבע שנים כאמור.

המועצה המקומית קריית טבעון: בנתונים שהמועצה מחזיקה לא נמצאו נכסים שסווגו כלא ראויים לשימוש ושקיבלו פטור מארנונה יותר מארבע שנים.

המועצה המקומית ריינה: נמצא כי המועצה לא נערכה כנדרש: עד 2020 לא ניהלה המועצה מאגר נתונים נפרד על נכסים שאינם ראויים לשימוש, ובמאגר שברשותה, נכון למועד הביקורת, אין המידע הנדרש לגבי הנכסים הרשומים כיום כלא ראויים לשימוש, למשל מתי הוכרו לראשונה כנכסים כאלה וניתן בגינם פטור מתשלום ארנונה. עד סוף נובמבר 2022 לא הוכנו רשימות של הנכסים שקיבלו פטור במשך ארבע השנים שקדמו למועד תחולת התיקון, ונכסים כאלו לא חויבו בארנונה כנדרש בשנת 2023.

המועצה האזורית עמק זרעאל: הביקורת העלתה כי בתחום המועצה קיימים 12 נכסים שאינם ראויים לשימוש הפטורים שנים רבות מארנונה, יותר מארבע שנים, אולם המועצה לא נערכה לקראת תחילת החיוב בארנונה בגינם. עד סוף נובמבר 2022 לא הוכנו רשימות של הנכסים שקיבלו פטור במשך ארבע השנים שקדמו למועד תחולת התיקון, ולא מופו השימושים האחרונים שנעשו בנכסים אלה. כמו כן, לא הוכן תחשיב של תעריף הארנונה המזערי לכל נכס לפי השימוש האחרון שנעשה בו. נמצא כי עד ינואר 2023 המועצה לא חייבה בארנונה את 12 הנכסים האמורים כנדרש.

נמצא כי המועצה המקומית **ריינה** והמועצה האזורית **עמק זרעאל** לא נערכו לצורך הגבלת הפטור לנכסים שאינם ראויים לשימוש בתחומן, אשר הסתיימה לגביהם תקופת הפטור הראשונה, והן לא חייבו אותם בארנונה החל מינואר 2023 כנדרש.

המועצה המקומית **ריינה** מסרה בתשובתה כי היא נערכה להגבלת הפטור מארנונה לנכסים שאינם ראויים לשימוש באמצעות סקר הנכסים שבוצע והליך הטמעתו במערכת.

בתשובת המועצה האזורית **עמק זרעאל** נמסר כי בהתאם להערת משרד מבקר המדינה, המועצה החלה לחייב את הנכסים האמורים בארנונה בסכום המזערי שבתקנות ההסדרים במשק המדינה על פי השימוש האחרון שנעשה, זאת מ-1.1.23.

על המועצה המקומית **ריינה** לפעול לחיוב ארנונה בגין נכסים לא ראויים לשימוש בתחומה, כבר בשנת 2023 בהתאם להוראות הדין.

מומלץ כי משרד הפנים יעקוב אחר יישום הוראות התיקון לצווים בנוגע להטלת ארנונה על נכסים שאינם ראויים לשימוש במועצות המקומיות והאזוריות.



ועדת הערר על קביעת ארנונה כללית

ועדת הערר על קביעת ארנונה כללית (להלן - ועדת הערר) פועלת מתוקף חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן - חוק הערר). הוועדה היא גוף עצמאי מעין שיפוטית שתפקידו להכריע בסכסוך שהצדדים לו הם מנהל הארנונה - כזרוע המבצעת של הרשות המקומית - והחייב בארנונה¹¹⁷. על פי חוק הערר, "המועצה תמנה ועדת ערר אחת או יותר, בהרכב של שלושה חברים מבין בעלי הזכות להיבחר כחברי המועצה, ואת היושב ראש שלהן".

בשנת 2010 הוגשה עתירה לבג"ץ¹¹⁸ שעסקה באופן מינוי ובפעילותן של ועדות הערר לענייני ארנונה. בעקבות זאת, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2012, בנושא "הנחיות לעניין דרך מינוי ופעולתן של ועדות הערר לארנונה" מינואר 2012 (להלן - חוזר מנכ"ל 1/2012), פורסמו הנחיות חדשות בכל הנוגע לסוגיית ערר על ארנונה. בחוזר האמור נקבע בין היתר כי בשל מהות תפקידן של הוועדות כגוף מעין שיפוטית, על המועצה למנות כיושב ראש הוועדה עורך דין הכשיר להתמנות לשופט בית משפט שלום ומצוי בדיני השלטון המקומי והמיסוי המוניציפלי. עוד נקבע כי על הרשות המקומית להבטיח שירותי מזכירות מתאימים והולמים במסגרת נפרדת, ככל האפשר, ובכל מקרה תוך הפרדה ממזכירות אגפי הכספים והגבייה.

מינוי ועדת הערר ותדירות כינוסה

להלן בלוח ריכוז הנתונים על מספר העררים שהוגשו וההתכנסויות של ועדת הערר ברשויות המקומיות שנבדקו, בשנים 2020 - 2022:

117 משרד הפנים, "הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות - ועדת ערר לענייני ארנונה", 2019.

118 בג"ץ 4038/10 התנועה להגיינות שלטונית נ' שר המשפטים (פורסם במאגר ממוחשב, 10.10.11).



לוח 14: מספר העררים שהוגשו ומספר התכנסויות ועדת הערר, 2020 - 2022

שם הרשות	2020		2021		2022		מינוי ועדת ערר*	פרסום המינוי בילקוט הפרסומים	פרסום המינוי באתר הרשות המקומית במרשתת
	מספר העררים שהוגשו	מספר ההתכנסויות	מספר העררים שהוגשו	מספר ההתכנסויות	מספר העררים שהוגשו	מספר ההתכנסויות			
עיריית אשדוד	54	14	44	8	35	8	כן, ארבעה חברים	כן	לא
עיריית כפר סבא	39	8	34	3	36	1	כן, ארבעה חברים**	כן	כן
עיריית נוף הגליל	13	2	23	3	20	5	כן, ארבעה חברים	לא	לא
מ"מ עמק זרעאל	1	0	6	2	3	0	כן, שלושה חברים	לא	לא
מ"מ קריית טבעון	7	1	2	0	6	0	לא	לא	לא רלוונטי***
מ"מ ריינה	0	0	0	0	3	1	לא	לא	לא רלוונטי***

על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נכון למועד הביקורת.

** בסוף יוני 2022 פג תוקף מינויו של יו"ר ועדת הערר ונכון למרץ 2023 טרם מונה יו"ר חדש.

*** נכון למועד הביקורת לא מונתה ועדת ערר במועצה.

אף שאין חובה לכך, נמצא כי שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו, עיריית אשדוד וכפר סבא, פרסמו לציבור את מינוי ועדת הערר והרכבה באתר שלהן במרשתת או בילקוט הפרסומים, ובכך פעלו לקידום השקיפות והנגשת המידע לציבור: עיריית כפר סבא פרסמה את המידע האמור באתר העירייה במרשתת ובילקוט הפרסומים, ועיריית אשדוד פרסמה את המידע האמור בילקוט הפרסומים.

נמצא כי עיריית נוף הגליל, המועצה האזורית עמק זרעאל והמועצות המקומיות קריית טבעון וריינה לא פרסמו את דבר המינוי של חברי ועדת הערר בילקוט הפרסומים, וכי עיריית אשדוד ונוף הגליל והמועצה האזורית עמק זרעאל לא פרסמו את דבר המינוי באתר שלהן במרשתת.



מומלץ שעיריות **אשדוד ונוף הגליל**, המועצה האזורית **עמק יזרעאל** והמועצות המקומיות **קריית טבעון וריינה** יפרסמו לציבור את דבר המינוי של חברי ועדת הערר, בין אם פרסום בילקוט הפרסומים כפי שנוהגות חלק מהרשויות המקומיות, אף שאין חובה לכך בחוק הערר, ובין אם פרסום באתר שלהן במרשתת.

המועצה האזורית **עמק יזרעאל** מסרה בתשובתה כי אף שאין חובה בחוק לעשות כן, תדאג המועצה לפרסם את מינוי חברי ועדת ערר.

עיריית אשדוד: הועלה כי בשנים 2020 - 2022 הוגשו לעירייה 133 עררים, וכי ועדת הערר התכנסה כעשר פעמים בשנה בממוצע. נמצא כי נכון לנובמבר 2022 לא ניתנה החלטה ב-6 עררים מתוך 35 שהוגשו בשנת 2022.

עיריית כפר סבא: הועלה כי מינוי יו"ר ועדת הערר בעירייה הסתיים ביוני 2022, ומאז לא הצליחה העירייה למנות יו"ר חדש לוועדת הערר. עוד הועלה כי בשנת 2022 התכנסה הוועדה פעם אחת בלבד אף שהוגשו לה 36 עררים. נכון לנובמבר 2022 לא ניתנה החלטה ב-30 עררים מהם.

עיריית **כפר סבא** מסרה בתשובתה כי יו"ר חדש אמור היה להתחיל את כהונתו באוקטובר 2022, אולם בדיקת היועמ"ש העלתה כי קיים חשש לניגוד עניינים ולפיכך העירייה פרסמה הודעה מתאימה בעיתונות, באתר העירייה, באתרי גיוס עובדים וברשתות החברתיות, לצורך איתור יו"ר חדש לוועדה. נכון למרץ 2023 טרם עלה בידי העירייה לאתר מועמד למילוי תפקיד זה.

בתקנות הערר אין הוראה בנוגע לתדירות ההתכנסות של ועדות ערר, אולם סדרי מינהל תקין מטילים על הרשות, את החובה לבצע את תפקידה בלוחות זמנים סבירים. כדי למלא את תפקידיה, ולאור זאת שעררים הנוגעים למרכיבי השומה טרם הוכרעו, קיים חשש לחיוב מס שגוי על ידי הרשות המקומית. מומלץ כי עיריית **כפר סבא** תקפיד שתדירות ההתכנסות ועדת הערר לארנונה תאפשר דיון אפקטיבי ויעיל בלוחות זמנים סבירים שמותאם למספר העררים המוגשים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו מתנגד לכך שייקבעו לוחות זמנים לדיון בעררים אך הדבר אינו בתחום סמכותו, וכי שר הפנים אינו מוסמך ואינו רשאי לתת הנחיות לוועדות הערר לארנונה בדבר קביעת לוחות זמנים לדיונים ולהכרעה בהם. עוד מסר המשרד בתשובתו כי ועדת ערר לענייני ארנונה היא גוף שיפוטי או "מעין שיפוטי" והחלטותיה נתונות לביקורת שיפוטית של בית משפט מנהלי במסגרת ערעור מנהלי בפני בית המשפט לעניינים מנהליים.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך באסדרת קביעת לוחות זמנים לדיון בעררים ולהכרעה בעניינים, ויפעל בהתאם.

עיריית נוף הגליל: הועלה כי בשנים 2020 - 2022 הוגשו לעירייה 56 עררים, וכי ועדת הערר התכנסה שלוש פעמים בשנה בממוצע. כמו כן, נכון לנובמבר 2022, מתוך 20 עררים שהוגשו בשנת 2022 נותרו 9 עררים פתוחים שוועדת הערר טרם החליטה לגביהם.



עיריית **נוף הגליל** מסרה בתשובתה כי לאחר התכנסות ועדת ערר שהתקיימה בנובמבר 2022 נותרו ארבעה עררים פתוחים, וכי שלושה מהם נמצאים במועד מתן התשובה בהליכי חתימה על הסכמי פשרה.

המועצה האזורית עמק יזרעאל: נמצא כי המועצה אינה מנהלת רישום סדור של העררים שהוגשו. עוד נמצא כי בשנת 2022 הוגשו למועצה שלושה עררים, אך ועדת הערר לא התכנסה בשנה האמורה, והעררים נותרו פתוחים¹¹⁹.

על המועצה האזורית **עמק יזרעאל** לנהל רישום סדור ועדכני של העררים שהוגשו, רצוי באופן ממוחשב, כדי שתוכל לעקוב אחריהם באופן שוטף ולקבל מידע על העררים הפתוחים. מידע זה דרוש גם לצורכי בקרה ופיקוח על הטיפול בעררים.

על המועצה האזורית **עמק יזרעאל** להשלים את הדיון בעררים שנותרו פתוחים ולהכריע בעניינם.

המועצה האזורית **עמק יזרעאל** מסרה בתשובתה כי נושא רישום העררים תוקן וטופל, וכי כעת מנוהל הרישום באופן סדור. עוד מסרה כי בהתאם ללוחות הזמנים ולבקשת היועץ המשפטי, נקבעו מועדים לשנת 2023 לדיון ולטיפול בעררים.

המועצה המקומית קריית טבעון: הביקורת העלתה כי מינוי ועדת הערר במועצה המקומית **קריית טבעון** הסתיים בדצמבר 2021, ומאז לא הצליחה המועצה למנות ועדת ערר חדשה. במהלך 2022 פרסמה המועצה שני קולות קוראים לבחירת חברי ועדת הערר בינואר 2022, ומשלא נמצאו מועמדים מתאימים פרסמה קול קורא נוסף ביולי 2022. נמצא כי בשנת 2022 לא הייתה במועצה ועדת ערר לענייני ארנונה, ונכון למועד סיום הביקורת לא הצליחה המועצה למנות ועדת ערר.

הביקורת העלתה כי ועדת הערר של המועצה המקומית **קריית טבעון** לא התכנסה מפברואר 2020 עד דצמבר 2021, אז הסתיים מינוי חברי ועדת הערר של המועצה. נמצא כי בשנים 2020 - 2021 התכנסה ועדת הערר של המועצה פעם אחת, אף שבשנים אלה הוגשו לה תשעה עררים. נכון לדצמבר 2022, קיימים חמישה עררים פתוחים הממתינים להתכנסות ועדת הערר ולהחלטתה.

נמצא כי מזכירת ועדת הערר של המועצה המקומית **קריית טבעון** מונתה לתפקיד בשנת 2016, ונכון למועד הביקורת מינויה עדיין בתוקף. נמצא כי באוקטובר 2020 מונתה אותה מזכירת ועדת הערר גם לתפקיד מזכירת אגף הגבייה של המועצה, וממועד זה היא משמשת בתפקיד מזכירת ועדת הערר של המועצה ומזכירת אגף הגבייה כאחד.



המועצה המקומית **קריית טבעון** פעלה שלא בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל 1/2012 של משרד הפנים, ומינתה את מזכירת ועדת הערר גם לתפקיד מזכירת אגף הגבייה. על המועצה לפעול על פי הוראות חוזר המנכ"ל האמור ולהבטיח שירותי מזכירות לוועדת הערר במסגרת נפרדת, ככל האפשר, ובכל מקרה תוך הפרדה ממזכירות אגפי הכספים והגבייה.

המועצה המקומית ריינה: בביקורת עלה כי בינואר 2022 מינתה המועצה יושב ראש לוועדת הערר, שפרש מתפקידו זמן קצר לאחר מכן, ובמאי 2022 מינתה המועצה יושבת ראש שהודיעה על התפטרותה לאחר כחודשיים. נמצא כי מאוגוסט 2022 עד מועד סיום הביקורת לא מינתה המועצה ועדת ערר לענייני ארנונה.

עלה כי במהלך השנים 2020 - 2022 התכנסה ועדת הערר של המועצה פעם אחת בלבד, וכי בשנת 2022 הוגשו למועצה שלושה עררים ששניים מהם עדיין פתוחים¹²⁰.

המועצה המקומית **ריינה** נמסר לצוות הביקורת כי המועצה פנתה באמצעות חברי המועצה ונציגיה לעורכי דין תושבי ריינה כדי שיגישו את מועמדותם להתמנות לתפקיד בוועדת הערר. היא הוסיפה שהיא מתכוונת לפרסם קול קורא לצורך מינוי הוועדה. עוד נמסר כי קיים קושי במועצה לאתר מועמדים המתאימים לשמש חברי ועדת הערר לפי הדרישות בתקנות. מספר עורכי הדין במועצה מצומצם, והקביעה שלפיה על חברי ועדת הערר להיות בעלי זכות להיבחר כחברי מועצה, מקשה על איתור ומינוי של מועמדים מתאימים, משום שהמועצה המקומית **ריינה** מורכבת ממספר בתי אב ראשיים ומרבית התושבים מכירים זה את זה או שהם בעלי קרבה משפחתית. האמור מרתיע מועמדים פוטנציאליים מלהגיש מועמדות לתפקיד בוועדת הערר עקב החשש שיצטרכו לדון ולהחליט בנושאים כספיים של מכריהם.

נמצא כי המועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** מתקשות לאתר מועמדים המעוניינים להתמנות לחברי ועדת הערר לענייני ארנונה ועומדים בתנאים שנקבעו בחוק ובהנחיות.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך להסדיר את נושא מינוי חברי ועדת ערר לענייני ארנונה ברשויות מקומיות שהיצע המועמדים המתאימים בהן נמוך.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הדרישה שחברי ועדת הערר לארנונה יהיו תושבי הרשות המקומית קבועה בחקיקה, ולכן לא ניתן לקבוע הסדר שונה בהנחיות של משרד הפנים. עם זאת, רשות מקומית שנתקלת בקשיים במינוי יו"ר בשל תנאי הכשירות שנקבעו בחוזר המנכ"ל ושלא נקבעו בחקיקה רשאית לפנות למנכ"ל משרד הפנים בבקשה שיאפשר לה לחרוג מעמידה בכל תנאי כשירות אלה. זאת על רקע העובדה שתנאי כשירות אלו אינם קבועים בחוק אלא בחוזר מנכ"ל ולכן מנכ"ל משרד הפנים מוסמך לבחון מתן אישור לחרג מהוראות החוזר. אישורים כאמור ניתנו בעבר לרשויות מקומיות שהראו שלא עלה בידיהן לאתר יו"ר מתאים למרות המאמצים לכך, בשל מאפייני הרשות.

120 נכון לדצמבר 2022.



על עיריית **כפר סבא** והמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** למנות ועדת ערר לענייני ארנונה מכוח חוק הערר, ולקבוע לאחר מכן מועדים קרובים לדיונים בעררים שהוגשו.

המועצה המקומית **קריית טבעון** מסרה בתשובתה כי היא מינתה ועדת ערר בסוף דצמבר 2022 שהתכנסה לראשונה במרץ 2023.

המועצה המקומית **ריינה** מסרה בתשובתה כי היא פרסמה במרץ 2023 קול קורא לגיוס מועמדים לתפקיד יו"ר ועדת הערר לענייני ארנונה.

פרסום החלטות ועדת הערר באתר הרשות המקומית במרשתת

בתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בוועדת ערר), התשל"ז-1977, נקבע כי החלטות הוועדה יפורסמו באתר הרשות המקומית במרשתת, כפי שיקבע יו"ר הוועדה.

נמצא כי **עיריית אשדוד** פרסמה את החלטות ועדת הערר באופן עקבי וכי באתר העירייה במרשתת מפורסמות החלטות הוועדה משנת 2014 עד מועד הביקורת.

בביקורת עלה כי עיריית **כפר סבא** ו**נוף הגליל** פרסמו באופן חלקי בלבד את החלטות ועדת הערר באתר שלהן במרשתת. נמצא כי ממרץ 2020 לא פרסמה עיריית **כפר סבא** את החלטות ועדת הערר אף שהוועדה התכנסה 10 פעמים מאז; עיריית **נוף הגליל** פרסמה החלטה אחת מתוך 21 החלטות שהתקבלו בשנת 2021.

נמצא כי המועצה האזורית **עמק יזרעאל** והמועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** לא פרסמו את החלטות ועדת הערר באתריהן במרשתת.

על עיריית **כפר סבא** ו**נוף הגליל**, על המועצה האזורית **עמק יזרעאל** ועל המועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** להשלים את פרסום החלטות ועדת הערר החסרות באתריהן במרשתת, ולהקפיד לפרסם את החלטות ועדת הערר כנדרש בתקנות, וזאת בסמוך למועד קבלתן.

עיריית **כפר סבא** מסרה בתשובה ממאי 2023 כי החלטות ועדת הערר לשנת 2021 הועלו לאתר העירייה במרשתת.

עיריית **נוף הגליל** מסרה בתשובתה כי לנוכח הערת משרד מבקר המדינה, המחלקה המשפטית תעביר הנחיות מעודכנות למזכירת הוועדה כדי שתפעל לפרסם את החלטות ועדת הערר באתר המרשתת של העירייה.

המועצה האזורית **עמק יזרעאל** מסרה בתשובתה כי היא תפרסם את החלטות ועדת ערר בהתאם לתקנות.

המועצה המקומית **ריינה** מסרה בתשובתה כי היא תפעל לפרסום החלטות של ועדות הערר העתידיות באתר המרשתת של המועצה.



מהנציבות - תלונות שנבדקו בנציבות בתחום הליכי גבייה



לוח 15: תלונות בתחום הנחות ופטור שהוגשו לנציבות תלונות הציבור

רשות	התלונה	התוצאה
הנחה לאזרחים ותיקים		
עיריית בית שאן (נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 47 (2020) עמ' 88)	המתלוננת קיבלה קצבת זקנה משנת 2015 אולם ההנחה בארנונה ניתנה לה רק משנת 2018	בעקבות התערבות הנציבות ניתנה לה הנחה למפרע
המועצה המקומית בני עי"ש (נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 47 (2020) עמ' 89)	המתלוננת אזרחית ותיקה המקבלת גם גמלת הבטחת הכנסה, המקנה זכאות לפטור מלא מארנונה. המועצה הפחיתה את שיעור ההנחה מפטור מלא ל-90%	בעקבות הבירור הוחזר שיעור ההנחה ל-100%, והעניין תוקן גם באופן מערכתי
עיריית בת ים (נציב תלונות הציבור, דוח מיוחד מס' 2 - בירור תלונות בגל השלישי ובגל הרביעי של משבר הקורונה (דצמבר 2021) עמ' 84)	אזרחים ותיקים מקבלי קצבת זקנה נדרשו להביא מסמכים והתקשו עקב הקורונה. התברר כי הדרישה הייתה מיותרת משום שמדובר בהנחה אוטומטית על בסיס רישומי המוסד לביטוח לאומי	בעקבות הבירור הם קיבלו הנחה רטרואקטיבית
הנחה למקבלי קצבת נכות		
עיריית באר שבע (נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 47 (2020) עמ' 112)	המתלונן, נכה בשיעור 75%, הפסיק לקבל קצבת נכות כללית כי החל לעבוד ורמת ההכנסות שלו עלתה. העירייה הפסיקה לתת לו את ההנחה בארנונה אבל חוק הביטוח הלאומי קובע שהוא עדיין זכאי להטבות לעוד שלוש שנים	בעקבות התערבות הנציבות קיבל המתלונן את ההנחה, והנושא הועבר לידיעת משרד הפנים לעדכון הרשויות על הפרשנות הנכונה של החוק



הנחה לחיילים		
עיריית קריית אתא (נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 46 (2019) עמ' 71)		בעקבות בירור הנציבות, הנחה בארנונה הוענקה לנכה צה"ל גם ללא שינוי כתובתו הרשומה במרשם האוכלוסין לכתובת מגוריו בקריית אתא
עיריית בת ים	העירייה סירבה לתת לחייל בודד הנחה בארנונה מכיוון שהתגורר עם סבתו הרשומה כמחזיקה בנכס	בעקבות התערבות הנציבות הכירה העירייה בחייל כ"דייר משנה" המחזיק בחלקו של הנכס, והעניקה לו הנחה בארנונה
הנחה למקבלי קצבת נכות		
המועצה האזורית עמק חפר (נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 46 (2019) עמ' 72)	המתלונן לא קיבל את ההנחה שאינה מותנית בהגשת בקשה, וניתנה לו הנחה בדיעבד לחלק מתקופת הזכאות בלבד	בעקבות הבירור ניתנה לו הנחה בגין מלוא התקופה
הנחות קורונה לעסקים		
עיריית אלעד ועיריית ראשון לציון	בעלים של עסקים, שנמצאו זכאים להנחות קורונה על ידי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה, לא קיבלו את ההנחות מכיוון שלא היו רשומים בספרי העירייה כמחזיקים בנכס	בעקבות התערבות הנציבות העניקו להם העיריות את ההנחות
הנחה על פי מבחן הכנסה		
עיריית ירושלים	הוגשה תלונה על הכללת סכום נוסף לגמלת ילד נכה כחלק מההכנסות לצורך חישוב שיעור ההנחה בארנונה על פי מבחן הכנסה, אף שבתקנות הוחרגה הגמלה מההגדרה "הכנסות"	בעקבות הבירור שינתה העירייה את עמדתה והחריגה גם את הסכום הנוסף מחישוב ההכנסות, גם עבור אנשים אחרים



סיכום

הארנונה היא המס העיקרי שהרשויות המקומיות בישראל גובות, והיא המקור העיקרי למימון ההוצאות הכרוכות בביצוע תפקידיהן ולאספקת שירותים לתושביהן. להכנסות מארנונה חשיבות רבה ליכולתן של הרשויות המקומיות לספק שירותים, לחזק את העצמאות הכלכלית שלהן ולהקטין את תלותן בשלטון המרכזי. בשנת 2019 גבו הרשויות המקומיות מארנונה כ-26.7 מיליארד ש"ח שהיו כ-60% מהכנסותיהן העצמיות באותה השנה.

ממצאי הביקורת מלמדים כי תחום הארנונה דורש הסדרה, בין היתר בשל ריבוי סיווגים, תעריפים ושיטות מדידה, ומתאפיין בחוסר אחידות ואי-שוויוניות. משרדי הפנים והאוצר היו ערים לליקויים ולעיוותים המאפיינים את מערך הארנונה ברשויות המקומיות, ובמשך השנים הוקמו ועדות בין-משרדיות לתיקונם, אך המלצות הוועדות לא פורסמו ולא יושמו.

אופן הטלת הארנונה והצורך לבצע שינויים בעניינה מקבלים משנה תוקף נוכח ההיקף הגדול של הבקשות לאישור חריג, עשרות רבות בכל שנה, ובשל יתרה גבוהה של חובות הארנונה שהסתכמה נכון לסוף 2020 בכ-10 מיליארד ש"ח¹²¹. אשר למתן הנחות בארנונה ופטורים מארנונה, לא נקבעו כללים וקווים מנחים בהיבטים חשובים של הנושא, בייחוד בכל הנוגע לאוכלוסיות ראויות לקידום, לרבות הסדרת הממשק בין המוסד לביטוח לאומי לרשויות המקומיות.

יצוין לחיוב כי משרד הפנים ביצע שינויים בשיטת הגשת הבקשה לאישור חריג ולאִימוץ שיטה דיפרנציאלית לקביעת תעריף הארנונה, והדבר הביא לייעול המערכת ומאפשר שימוש במחשב לצורך יצירת תקשורת עם הרשויות המקומיות. נוסף על כך, משרד הפנים החל להעניק חוות דעת מקדמיות והדרכות שמתבצעות ללא צורך בהגעה פיזית, באופן המסייע לרשויות המקומיות להגיש בקשות לאישור חריג על פי המדיניות שנקבעה ללא סרבול מיותר.

על הרשויות המקומיות - העיריות **אשדוד, כפר סבא ונוף הגליל**, המועצות המקומיות **קריית טבעון וריינה** והמועצה האזורית **עמק יזרעאל** - לפעול לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות שעלו בדוח לפי העניין, ובין היתר להעלאת שיעורי גביית הארנונה; ולמתן הנחות על בסיס חוקי תוך הקפדה על שקיפות ושוויוניות.

על משרדי הפנים והאוצר לבחון את הממצאים שהועלו בדוח זה, לדון בהמלצות של הוועדות והצוותים הבין-משרדיים שהוקמו לאורך השנים, ולפעול במשותף להסדרת תחום הארנונה בישראל על כל היבטיו.