

גישות למדידת חיובי ארנונה - שטח מול שווי

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין*

מבוא

במקור שימש המונח "ארנונה" לציון "מס חקלאי" שנועד בעיקר למימון פעילות השלטון המרכזי. במשך הזמן הפכה הארנונה למס מוניציפלי המשמש למימון פעילות השלטון המקומי. להבדיל ממיסוי, שמטרתו מימון פעולות השלטון המרכזי, מטרת הארנונה כמס מוניציפלי היא מימון הוצאותיה של הרשות המקומית בתחומיה שלה, לרווחת תושביה.

לעתים יוזמות הרשויות המקומיות בנייה נוספת בתחומן, וזאת כמקור נוסף למימון פעילותן - בין על ידי עשיית רווח מיידי תוך הטלת היטל השבחה ואגרות בנייה ופיתוח ובין על ידי עשיית רווחים שוטפים בדמות תשלומי הארנונה על הנכסים הנוספים.

הטיעון המרכזי במאמר זה הוא, שציפוף בנייה החורג מאופי הסביבה שבה הוא מבוצע, אמנם יביא לעלייה בהכנסות הרשות המקומית בטווח הקצר (אגרות, היטלים וארנונה בתקופת החיים הראשונה של הנכסים), אך בטווח הארוך הוא עלול לגרום דווקא לצמצום ההכנסות של הרשות המקומית. הסיבות לכך הן, בין היתר, ירידה באטרקטיביות של האזור בו נעשה ציפוף בנייה, כניסת אוכלוסיה הזכאית לצמצום תשלומי הארנונה וצמצום נפח פעילויות הלוואי בו בעקבות כך (מסעדות, מסחר וכדומה).

כשל זה הוא בעיקר מנת חלקן של רשויות מקומיות, אשר שמות לנגד עיניהן את האינטרסים הצרים והמיידיים שיתממשו בתקופת כהונתן, ובתוך כך מתעלמות מההשלכות העתידיות שיהיו לכך, כגון צמצום הכנסות הרשות והתדרדרות האזור המצופף.

אחת הדרכים לצמצם תופעה זו היא שינוי שיטת גביית הארנונה משיטה אחידה, המבוססת על שטח, לשיטה המבוססת על שווי. כפי שיובהר להלן, שיטת גבייה המבוססת על שווי תעודד את הרשות המקומית לשקול את החלטתה לצופף אזור מסוים ולשנות את אופיו, תוך שקלול אינטרסים קצרי טווח לצד אינטרסים ארוכי טווח.

שיטת הגבייה האחידה

סעיף 8(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 קובע:

* המחבר הינו גיאוגרף, מומחה לתכנון עירוני.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

**"מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת
בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו,
ותשולם בידי המחזיק בנכס."**

גובה הארנונה נקבע, אם כן, לפי שטח הנכס שעליו היא מוטלת, לפי סוג הנכס (חנות, משרד וכדומה) ומיקומו (שכונת יוקרה לעומת שכונת מצוקה). באופן זה מבקש החוק ליצור אחידות ושוויוניות.

ככלי עיקרי למימון הוצאותיה, ניסתה הרשות המקומית במשך הזמן לשכלל את שיטות הגבייה שלה בדרכים שונות. בעבר, העלתה הרשות המקומית את סכומי הארנונה שגבתה בכל שנה ושנה לשם כיסוי גירעונותיה.¹ העלאות אלו השפיעו באופן ישיר על מדד המחירים לצרכן ופגעו ברווחיות המגזר היצרני.² כחלק ממאמציו של המחוקק לבלום את האינפלציה הדוהרת ולייצב את המשק, נחקקו הוראות הקפאה בפברואר 1985, ובהן הוגבלו סמכויותיהן של הרשויות המקומיות לקבוע תעריפי ארנונה.³

משהגביל המחוקק את הרשויות המקומיות בהעלאת תעריפי הארנונה, הן מצאו דרך לעקוף הגבלות אלו ולהעלות את תעריפי הארנונה על-ידי סיווג מחדש של רשימת שימושים וקביעת מדרגות מס חדשות לשימושים אלו. פירצה זו, אם לא היתה נחסמת, היתה מרוקנת מתוכן את הוראות ההקפאה.⁴ כך לדוגמה, אם רצתה הרשות להגדיל את הגבייה על שטחי מסחר, היא יכלה ליצור סיווג חדש של מסחר עד שטח מסוים ומסחר משטח מסוים, ולהגדיל את סכום הארנונה שגבתה בגין ההגדרה החדשה.

גם חסימת אפשרות זו לא מנעה מהרשות להגדיל את הגבייה, במסווה של גבייה אחידה, בכל הנוגע לנכסים חדשים המותאמים לצורכי המקום והזמן, לגביהם לא היה סיווג קודם. לגבי נכסים אלו יכלה הרשות לקבוע תעריפים גבוהים, שלא הולמים את סוג הנכס, רק מתוך רצונה "לפצות" את עצמה על התשלומים שאינה יכולה לגבות בשל "הוראות ההקפאה". אלא שבשנת 1993 נקבעו בתקנות סכומים מזעריים ומירביים לארנונה אותם רשאיות הרשויות המקומיות להטיל,⁵ וגם אפשרות זו נחסמה ולו באופן חלקי.⁶

1. ע"א 5746/91 **החברה לכבלים ולחוטי חשמל בישראל בע"מ נ' המועצה המקומית בית-שאן**, פ"ד (3) 876, הערתו של השופט זמיר בעניין זה בפסקה 3 (1996).
2. ראו דברי הסבר להצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ה"ח 2143, 2.
3. לפירוט בנוגע להוראות ההקפאה השונות ופרשנותן ראו רע"א 3784/00 **שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה**, פ"ד נז(2) 481 (2003), **מקרקעין ב/2** 337 (2003).
4. רע"א 11304/03 **כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה, מקרקעין ה/2** 235 (2005) (להלן: **"עניין כרטיסי אשראי"**).
5. ראו סעיף 9(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992. חוק זה הגביל את הרשויות המקומיות בהעלאת תעריפי הארנונה, תוך מתן סמכות לשרי הפנים והאוצר להתקין תקנות לעניין השיעורים המירביים והמזעריים לארנונה, לעניין שיעורי העדכון של תעריפי הארנונה ולעניין הסיבות למתן הנחות ושיעורן. כן הוסמכו השרים בחוק זה לקבוע לכל הרשויות באופן אחיד את סיווג הנכסים, את שיטת חישוב השטחים ואת היחס בין שיעורי הארנונה שתוטל על סוגי הנכסים השונים.

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין

הרצליה, רחוב ברנר 39, מיקוד 46427 טל': 09-9503774 פקס: 09-9587846

דואר אלקטרוני - boazbar@012.net.il

www.barzilay-appraisers.com

נמצא, כי כאשר לרשות המקומית ניתנה היכולת להעמיק את גביית הארנונה, היא השתמשה בכלים שהוענקו לה למטרה זו, גם אם היתה בכך פגיעה במגזר זה או אחר.

אלא שגם גבייה הנעשית באצטלה של גבייה אחידה, אינה אחידה בפועל. בשנת 2000 נחקקו תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התשי"ס-2000 (להלן: "תקנות ההסדרים 2000"). מדי שנה מתקנת הכנסת בחוק ההסדרים את תקנות ההסדרים 2000. במסגרת זו נקבע, בין היתר, השיעור המותר של העלאת הארנונה. התקנות קובעות תעריפי ארנונה מירביים ומזעריים לפי סוג הנכס והשימוש בו. הרשות המקומית מצידה קובעת במסגרת גבולות אלה את גובה הארנונה לכל נכס על-פי סוגו, שטחו ומיקומו. מכאן שייתכן מצב, שרשויות מקומיות שונות מטילות ארנונה בסכומים שונים על נכסים דומים.⁷

רואים אם כן, שלמרות כל המגבלות המוטלות על הרשות המקומית בהעלאת שיעורי הארנונה, שמטרתן להביא לגבייה אחידה ושוויונית, עדיין נותרו פרוצדורות המותרות בידי הרשות המקומית שיקול דעת המאפשר לה לקבל החלטות הפוגמות באחידות הגבייה.

משהוגבלו דרכי הרשויות המקומיות להעמקת הגבייה באמצעים המתוארים, הן ניסו למצוא דרך אחרת להגדיל את הכנסותיהן. כך ניתן למצוא רשויות מקומיות אשר מרחיבות את היקף הבנייה בתחומן באופן משמעותי, בלא לדאוג לתשתיות הולמות, על אף הפגיעה ארוכת הטווח שיש לפעולות אלו, וכל זאת בשם הגבייה האחידה כביכול.

הקשר בין צפיפות לשווי

שווי של נכס מקרקעין מושפע מגורמים רבים: גורמים פיזיים הקשורים בנכס עצמו כגון מבנה, גימור, תחזוקה, בלאי מצטבר וכדומה, גורמים סביבתיים, כלכליים, חברתיים, פוליטיים (שינוי מדיניות הריבית, פחות בשער הדולר, הסכמי שלום, מתח ביטחוני, פיגוע, מלחמה) ומשפטיים (אופי הזכות בנכס). הגורמים המשפיעים על שווי הנכס מתפרסים הן ברמה המקומית (מאפייני האזור), הן ברמה הארצית (חוקים, מצב כלכלי וביטחוני) והן ברמה הבינלאומית (שערי חליפין של מטבעות, הסכמי סחר).

שווי של דירה במרחב נתון יגלם את נכונותו של רוכש הדירה או שוכר הדירה לשלם סכום כלשהו בעבור אותם נתונים מרחביים. הנחה זו מצביעה על הקשר ההדוק שבין המדד החברתי המכונה "המרחב החברתי" לבין שווי של הנכס. על בסיס תובנה זו, רכישת דירה איננה רכישה של מוצר העומד בפני עצמו ומנותק מתכונות הסביבה, אלא תלויה באוסף של היבטים מרחביים הבאים לספק את צרכי האדם כמו ביטחון, קורת גג, נוחות, צורך אסתטי וכדומה, אותם צרכים אשר צירופם יחד יוצר את המונח "איכות חיים".

ספרות אקדמית ענפה בחנה את השפעת המדד האיכותי על ערך דירות המגורים. כך, נבחנו אפשרויות התעסוקה, רמת ההכנסה של תושבי הסביבה, רמת השכלה, ערך סימבולי,

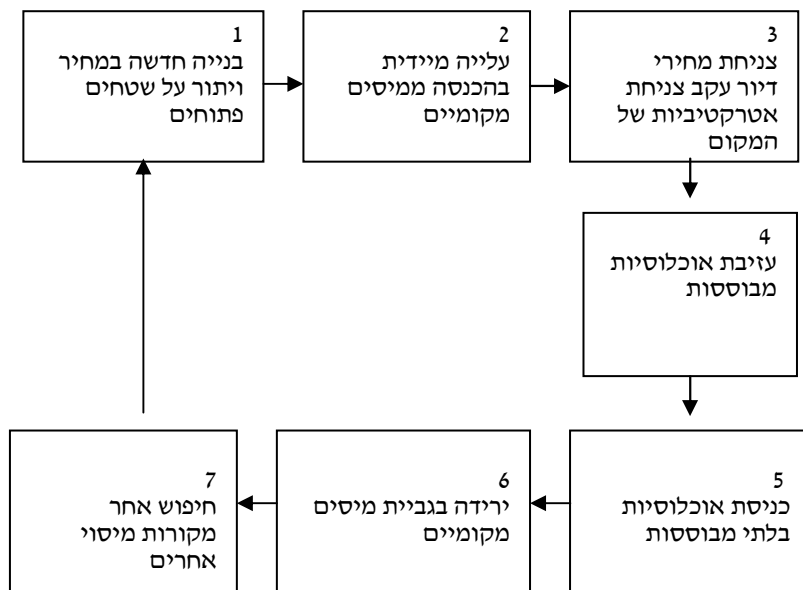
6. ראו פרשנות בית המשפט למגבלת הוספת הסוגים בעניין **כרטיסי אשתי**, לעיל הי"ש 4.

7. מתוך "מסמך רקע בנושא: קריטריונים לקביעת תעריפי ארנונה עירונית" (הוגש לחברת הכנסת מרינה סולודקין, 1.9.2004), ראו ב: www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m01261.doc.

מרכיב אסתטי, הרכב אתני של אוכלוסיה, קיום מטרדים וכדומה. במחקר אקדמי שעסק בשכונות הול"ל (הוועדה לבנייה, לתעשייה ולמגורים) שהוקמו בתחילת שנות התשעים, נמצא קשר בין הגדלת צפיפות המגורים לרמות המחירים של המקרקעין בסביבה. יודגש, כי הקשר אינו ישיר אלא עקיף ומקורו, בין היתר, בעיקר בשינוי מרקם האוכלוסייה (הקשר בין הרקע הסוציו-אקונומי של תושבי הסביבה לערכי המקרקעין) ובהעמסת תשתיות, קרי: הגדלת צפיפות תוך הגדלת מספר היחידות המשתמשות באותה התשתית.⁸

הקשר בין שווי לארנונה

הקשר בין הגדלת צפיפות לשיעורי הארנונה לאורך זמן נבחן במחקר שנערך על פי הגישה הכלכלית של תורת המחירים ההדונית, באוניברסיטת חיפה, בנוגע לשתי ערים מרכזיות בארץ - ירושלים וחיפה.⁹ המחקר כלל כ-1,200 יחידות דיור בשמונה שכונות (ארבע בכל עיר). המחקר מצא, כי למרות שבטווח הקצר הרשות המקומית נהנית מעלייה בגביית ארנונה ותשלומים מוניציפליים אחרים (אגרות בנייה, היטלים וכדומה), הרי שבטווח הארוך חלה ירידה בגבייה. המחקר מציע את תרשים הזרימה שלהלן:



8. ראו בועז ברזילי פגיעות חיצוניות בהליכי תכנון (עבודת גמר לתואר "ד"ר בפילוסופיה", אוניברסיטת תל אביב - המחלקה לגיאוגרפיה, 2006).

9. ראו בוריס פורטנוב סביבת מגורים ומחירי נדל"ן, בחינה מחודשת של פרדיגמות מסורתיות (אוניברסיטת חיפה, 2005).

התרישים המוצע לעיל מסביר את השינוי בצמצום הגבייה בתהליך המכונה "סינון" (filtering) ו"המשכיות מגורים" (residential succession) באמצעות עזיבת אוכלוסייה מבוססת וכניסת אוכלוסייה חלשה עקב ירידת האטרקטיביות של המקום.

הסיבות העיקריות לירידה בגביית הארנונה נעוצות בקבוצות של אוכלוסייה חלשה, הנהנית ממיסוי מופחת או שאינה משלמת כלל. בנוסף, השקעות ציבוריות של קבוצות חזקות תורמות באופן חיובי למחירי הדיור ולאטרקטיביות של המקום, כך ביחס לשכונות המגורים שנבחנו.

עוד יצוין, כי עלייה באטרקטיביות של אזור תורמת בעקיפין ולאורך זמן להגדלת נפח פעילויות הלוואי שבו (מסחר, מסעדות וכדומה), המלוות בהגדלה בגביית הארנונה.

המחקר הנ"ל תומך בהשערה, שהגדלת צפיפות תביא בסופו של יום להקטנה בגביית הארנונה, כל עוד היא באה על חשבון צמצום תשתיות ושטחים פתוחים.

כאמור, מוצע לשנות את שיטת גביית הארנונה משיטה המבוססת על שטח לשיטה המבוססת על שווי. ההנחה עליה מבוססת הצעה זו היא, שתכנון עירוני משפיע על ערכי המקרקעין בטווח הקצר, מכיוון שהוא מביא בחשבון את הציפיות מהשלכותיה של התכנית, עוד לפני מימושה. להערכתנו, שיטה זו אינה זרה לחקיקה גם במתכונתה הקיימת. ראו, למשל, האפשרות העומדת בפני הרשות המקומית לחלק את שטח השיפוט שלה לכמה אזורים שומה ולהטיל על נכסים דומים תעריף שונה בכל אזור. דירוג זה כשלעצמו מבוסס על התועלת הכלכלית השונה המופקת מנכסים דומים באזורים שונים. מדוע, אם כן, ניתן להניח כי קיים שוני בתועלת הכלכלית בין אזור אחד למשנהו, אולם להתעלם משוני כזה בתוך אזור?

בעניין זה ניתן להפנות לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות ההנחה") בכל הנוגע להנחות לבעלי עסקים.¹⁰ הסמכות למתן הנחות בארנונה לבעלי עסקים¹¹ נתונה בידי ועדת הנחות מארנונה של הרשות המקומית.¹² הקריטריונים על פיהם אמורה ועדת הנחות לקבל את החלטותיה¹³ הם בחלקם כלכליים, כמו שטח העסק, זהות המחזיק בו כבעלים יחיד, מחזור העסקים וכדומה. מכאן, שגם בקביעת ההנחות לעסקים, קיימת התחשבות בקריטריונים כלכליים ובתכונות הנכס (שטח).

המעבר לגבייה המבוססת על שווי אינו מצריך עריכת שומה פרטנית של כל נכס ונכס, העלולה להפוך את המלאכה לבלתי ישימה עבור רשויות המס. השומה תהיה בהתאם לחלוקה לאזורים המאופיינים ברמות מחירים דומות ובהומוגניות יחסית בשימושי

10. ראו פרק ה1 לתקנות ההנחה.

11. סעיף 14א לתקנות ההנחה מגדיר "עסק" כ: "בנין או קרקע שאינו משמש למגורים". "בעל עסק" מוגדר כ: "בעל השליטה בעסק, למעט עסק שמנהל חבר-בני-אדם כהגדרתו בסעיף 1 לפקודת מס הכנסה".

12. יש הנחות שהסמכות ליתן אותן נתונה בידי גזבר העירייה, למשל הנחות לעולים חדשים. יש הנחות שהסמכות ליתן אותן נתונה בידי ועדת הנחות, למשל הנחות לעסק זעיר ולתעשייה.

13. סעיף 14ג לתקנות ההנחה.

הנכסים, בדומה לחלוקה הנערכת כיום על-ידי הרשויות לאזורי שומה. אולם במקום לקבוע מחיר אחיד לפי אזור, יוטל מחיר אחיד על בסיס שווי. באופן זה, אם באזור מסוים תצופף הרשות את הבנייה ותשנה את אופי האזור ואת מגוון השימושים בו, או מאידך גיסא תשנה את התכנון באופן שישביח את הנכסים, יבוא השינוי לידי ביטוי מיידי בשומת הארנונה. מכיוון ששווי המקרקעין מגלם ציפיות הקשורות במימוש עתידי של היבטים תכנוניים, משפיע התכנון על השווי בטווח המיידי. זאת לעומת המצב הקיים, בו ההשפעה על השווי נדחית עד לאחר המימוש בפועל של התכנון ושינויים סוציו-דמוגרפיים הנלווים לו. ההשפעה המיידית על כיסה של הרשות המקומית תעודד אותה לשקול פעם נוספת את כדאיות ציפוף הבנייה והשפעתו המיידית על הסביבה.

המנגנון לביצוע השמאות לצורך גביית ארנונה יכול להתבסס על המנגנון המשמש לגביית מס רכוש, אשר קובע את בסיס המס בהתאם לשווי הקרקע על פי מחירה בשוק החופשי (ממוכר מרצון - לקונה מרצון).¹⁴ בהתאם לאותו מנגנון, מנהל מס רכוש היה חייב לקבוע שומה לקרקע אחת לתקופה, אולם הוא רשאי לתקן אותה כל שנה אם שווי הקרקע עלה או ירד בשיעור מסוים לעומת השומה האחרונה שנקבעה. התיקון יכול להיעשות הן ביוזמת מנהל מס רכוש והן ביוזמת בעל הקרקע. אם אירע שינוי כלשהו בקרקע - על-ידי בנייה או הריסה או על-ידי שינוי ייעוד על-פי תכנית בניין ערים - נקבע לצורך מס רכוש, כי התיקון ייעשה מיום השינוי. חוק מס רכוש מלמד על רגישות לשינויים תכנוניים, העומדים בבסיס ההצעה למעבר מגישת חיוב בארנונה על בסיס שטח לעבר גישה הדוגלת בחיוב על בסיס שווי.

אימוץ המנגנון האמור יאפשר לשלטון המרכזי לפקח על גביית הארנונה העירונית, בין באמצעות פיקוח עקיף - אם סמכויות המנהל בחוק מס רכוש יועברו לרשות המקומית, ובין באמצעות הותרת הפיקוח הישיר בידי השלטון המרכזי. במידה שהשומה תתבצע על-ידי השלטון המרכזי, בסיסי הנתונים המצויים אצל רשויות המס יהוו כלי מרכזי בקביעת תעריפי המס לאזורים השונים. אם הסמכות לשום תוענק לשלטון המקומי, השומה תתבצע על-ידי בעלי מקצוע מטעמו, בדומה למנגנון לוחות השומה (קביעת שומה לצורך היטלי השבחה לאזור שעבר תכנון חדש) הנערך כיום על-ידי שמאי מקרקעין.

סיכום

באמצעות קביעת ארנונה לפי שטח הנכס, סוגו ומיקומו, מבקש סעיף 8(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, לקבוע שיטת חיוב אחידה בגביית מיסים עירוניים (ארנונה).

ככלי עיקרי למימון הוצאותיה ניסתה הרשות המקומית במשך הזמן דרכים שונות ויצירתיות להעמקת גביית המיסים העירוניים, גם כשהדבר היה כרוך בפגיעה ברווחתו הכלכלית של המגזר היצרני-עסקי הפועל בתחומה ובהשפעה על מדד המחירים לצרכן. על-מנת לבלום פגיעה זו, נחקקו חוקים שפורשו על-ידי בתי המשפט באופן שהגביל את סמכויותיה של הרשות המקומית בהעלאת תעריפי הארנונה.

14. חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961.

הרשויות המקומיות לא אמרו נואש ומצאו דרך יצירתית אחרת להעמקת הגבייה, וזאת באמצעות הגדלת צפיפות שטחי הבנייה על-חשבון שטחים פתוחים והעמסה על תשתיות קיימות. אך אליה וקוץ בה - נמצא, כי למרות שבטווח המידי הכנסות הרשות מתוספות הבנייה עלו, בטווח הארוך הביא הדבר להפחתה בגביית הארנונה באותם אזורים.

במאמר זה הצענו דרך שעשויה להביא לצמצום התופעה, וזאת באמצעות שינוי שיטת גביית הארנונה משיטה אחידה, המבוססת על שטח, לשיטה המבוססת על שווי. הראנו כיצד גבייה בשיטה זו תביא את הרשויות המקומיות להפנים את התוצאות השליליות של ציפוף בנייה שאינו מתיישב עם אופי הסביבה, מחד גיסא, ומאידך גיסא, תביא להעמקת הגבייה במקרה של עליית ערך הדירות עקב פיתוח האזור (כמו פארק חדש ביחס ליחידות הגובלות בו).

ההחלטה ביחס לשיטת הגבייה תיקבע, בסופו של יום, במערך של שיקולים משפטיים וחברתיים הקשורים בשוויוניות, צדק חברתי, אחידות, מידתיות ויעילות. במסגרת מערך זה יכול מאמר זה להוות חיזוק נוסף לגישה התומכת בחישוב ארנונה על בסיס שווי.