

[דף הבית](#) < [מאמרים/הצעות חוק](#)

גביית ארנונה כפונקציה של שווי הנכס

ערן שמעוני

פיסיקאי (B.sc.) מנהל עסקים (MBA) ושמאי מקרקעין

מאז העליתי את הרעיון לרפורמה מקיפה בחוק הארנונה, לפני למעלה מ-15 שנה, המציע שהארנונה תיגבה כפונקציה התלויה בעיקר בשווי הנכס (להלן: "השיטה"), ולא בעיקר בשטחו, כנהוג היום, דובר ונכתב רבות בנושא שינוי מבנה תעריפי הארנונה. לדוגמה, בהחלטתו, בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, מתאריך 13.04.2016¹, בעתירה למתן צו על תנאי לפירסום המלצות ועדת "ברזילי"², המפנה אל "נושא כאוב - תעריפי הארנונה בישראל", דן השופט "אליקים רובינשטיין" (המשנה לנשיאה), בנושא הרפורמה וקבע כי התעריפים טעונים "רפורמה, אך זו מבוששת לבוא", כבר לאורך שנים רבות וכן כי "הטיפול בנושא הוא בחינת ביזיון וקצף, ככתוב במקרא".

לצורך הדיון בהצעתי לרפורמה תחילה אציג במאמר זה בקצרה את יתרונות "השיטה" על פני המצב הקיים, כפי שנסקרו עד היום ואציין מספר מקומות בהם נהוגה "השיטה" בואריאציות שונות, ורק לאחר מכן, אנסה להראות כמה מיתרונותיה הנוספים של "השיטה" המוצעת.

יתרונות "השיטה" המוצעת על פני המצב הקיים כפי שנסקרו עד היום הינם, בין היתר:

• חלוקה פרוגרסיבית וצודקת יותר של נטל המס

המס יחושב על בסיס שווי הנכסים המעודכן ולא יושבת על תעריפים וסיווגי בסיס שנקבעו לפני למעלה משלושים שנה, כך שהיום אינם משקפים עוד נאמנה את המציאות הקיימת הכוללת את שווי היחסי של השכונה והעיר, מצב הנכס וכד'.

• חוק ארצי יעיל ופשוט (להלן: "התוספת השביעית"³ לחוק⁴ או ה- "חוק")

החוק המוצע יהיה חוק ארצי אחיד הכולל התייחסות לכול הסיווגים, השימושים והמחזיקים הקיימים בחישוב אחיד וברור. בהשוואה לשיטה הקיימת כיום בה לכול רשות צו ארנונה משלה, השונה בשיטת מדידת הנכס, בגובה התעריפים, בהגדרת הסיווגים ובמשתנים רבים נוספים.

• ייעול ופישוט הליך ההשגה שיביא להעמקת הגבייה

"ההשגה", שתתבסס על עיקרון הדומה לעיקרון ה"שמאי המכריע" כפי שהותווה ב"תיקון 84" ל"תוספת השלישית" ל"חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965", הפועל בהצלחה מזה למעלה מ-6 שנים, תתברר בצורה יעילה ומהירה. התוצאות יהיו, בין היתר, הקטנת כמות ההשגות הקיימת ועוצמת החיכוך עם הרשויות וכן ביטול היתרון של "החזק-בעל הממון" להגיע להסכמות להפחתת חיוב הארנונה הגורם להשתמטות "סיטונאית" מתשלום ארנונה מלאה, עפ"י חוק. בדרך זו תוסג העמקת הגבייה שתייצר הכנסות נוספות אשר יופנו, גם אם בחלקן, לצורך הפחתת החיוב עבור המשלמים כחוק.

• יתייר הצורך במדידות שטחים חוזרות ונשנות

נושא שטח יהפוך להיות גורם מרכזי פחות וככה יהווה מרכיב משני משומת השווי שקובע שמאי המקרקעין.

¹ בג"ץ 8199/13, חברת החשמל לישראל בע"מ נגד הועדה לרפורמה בנושא הארנונה ואחרים.
² הועדה מונתה בשנת 2006 לצורך טיפול בתיקון החקיקה בארנונה, סיימה את דיוניה ב-2009, אך מסקנותיה לא פורסמו עד היום.

³ הצעת שם לחוק לצורך מאמר זה.
⁴ "חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965".

מקומות בהם נהוגה ווריאציה כזאת או אחרת של "השיטה"⁵ הינם, בין היתר:

- אונטריו, קנדה
- פינלנד
- אנגליה
- נורבגיה
- ויקטוריה, אוסטרליה
- דנמרק

לאחר שהצגתי כמה מיתרונות "השיטה" המוצעת, כפי שנסקרו עד היום ומספר מקומות בהם נהוגה "השיטה" בואריאציות שונות, אמשיך את הדיון בדוגמה מספרית, חלקית, לא מחייבת, אתיחס לשאלה מדוע "השיטה" חייבת להיות פונקציה בעיקר של שווי הנכס ואציע כמה מיתרונותיה הנוספים של "השיטה".

דוגמה מספרית, לא מחייבת,

לחלק בחוק המוצע העוסק במבנה התעריפים לחיוב^A:

מגורים:

- על חלק השווי העולה על 0 ₪ ועד 1,000,000 ₪ - 0%
- על חלק השווי העולה על 1,000,000 ₪ ועד 2,000,000 ₪ - $X_1\%$
- על חלק השווי העולה על 2,000,000 ₪ ועד בכלל - $X_2\%$

תעשייה:

- על חלק השווי העולה על 0 ₪ ועד 1,000,000 ₪ - $Y_1\%$
- על חלק השווי העולה על 1,000,000 ₪ ועד 2,000,000 ₪ - $Y_2\%$
- על חלק השווי העולה על 2,000,000 ₪ ועד בכלל - $Y_3\%$

בנקים:

- על חלק השווי העולה על 0 ₪ ועד 1,000,000 ₪ - $Z_1\%$
- על חלק השווי העולה על 1,000,000 ₪ ועד 2,000,000 ₪ - $Z_2\%$
- על חלק השווי העולה על 2,000,000 ₪ ועד בכלל - $Z_3\%$

A הסיווגים והתעריפים שהוצגו הם לצורך הדוגמה בלבד. יש צורך כי החוק יתייחס לסיווגים נוספים (מלאכה, מסחר, משרדים, ביטוח, בנקים ועוד) ותתי סיווגים נוספים, כשימוש עיקרי בנכסים בניתוק פיזי מהנכס המוביל (משרדים, מחסנים לחברות תעשייתיות, מסחריות, "בונייד" וכד'), והכול בחוק ארצי כולל, אחיד, ברור ופשוט.

הערה - $Z_3 > Z_2 > Z_1$ ו- $Y_3 > Y_2 > Y_1$, $X_2 > X_1$

⁵ בהתאם לסקירה משווה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מ-31 בדצמבר 2007.

השאלה הנשאלת היא, מדוע יש לחשב את גובה הארנונה כפונקציה, דווקא, של שווי הנכס ?

לטעמי, כל שיטת מס, ראוי שתישען על המשתנה הטבעי ביותר האפשרי ותתחשב במשתנים פחות טבעיים באמצעות תיקונים, התאמות ופטורים, כך השיטה תהיה יעילה, נכונה יותר וזולה לתפעול. אם נסתכל על מס הכנסה, לשם הדוגמה, קיימים משתנים טבעיים רבים כגון: רמת השכלה, מקום מגורים, ארץ מוצע, גודל הדירה, מספר ילדים, גיל, מצב רפואי ועוד. למרות זאת נראה כי מרבית בני האדם יסכימו כי המשתנה הטבעי ביותר לחישוב גובה המס לחיוב הוא גובה השכר. ואכן גובה מס הכנסה לחיוב מחושב כאחוזים מגובה השכר עם התאמות למשתנים פחות טבעיים, כמו למקום מגורים (ישובי גבול, ספר), למספר ילדים (נקודות זיכוי), וותק בארץ (עולים חדשים) ועוד.

בהתאמה למס ההכנסה, נראה כי המשתנה הטבעי ביותר לחישוב החיוב בארנונה הוא שווי הנכס. גורמים אחרים כדוגמת שטח, מיקום, סיווג, זהות המשתמש ועוד הינם גורמים טבעיים נוספים שיטופלו על ידי החוק, באמצעות תיקונים והתאמות.

יתרונות נוספים לשינוי המוצע היכולים להיות לתועלת למדינה כשלנו:

פיזור אוכלוסין שיוביל להפחתה במחירי הנדל"ן

כידוע שווי הנדל"ן בפריפריה נמוך מזה שבמרכז, בייחוד ב"מדינת ת"א", כך שהארנונה בפריפריה, בהתאם ל"שיטה" המוצעת, תהיה נמוכה באחוזים רבים. חלק מהעסקים ובתי האב יעשו את השיקול הכלכלי לתשלום ארנונה מופחתת, בנוסף לעלות הקניה המופחתת, ויעברו רחוק מהמרכז. הדבר יתרום לפיזור האוכלוסייה מהמרכז והחוצה, לעליית הביקושים בפריפריה וירידת הביקושים במרכז ובכך לירידת מחירים במרכז לעומת עליה קטנה של המחירים בפריפריה. כל זאת בדרך טבעית, ללא סובסידיה או תמיכה ממשלתית, כזאת או אחרת, כך שיתכן כי לא יהיה עוד צורך בתכניות כדוגמת "מע"מ 0", "מחיר מטרה", "מחיר למשתכן" ואחרות, תכניות אשר עלותן למדינה גבוה מאוד. בנוסף, ראוי לציין כי, הוראות החוק עצמן ישפיעו על כדאיות המעבר לפריפריה. לדוגמה, הפחתת הארנונה לעסקים/מגורים במקומות הרחוקים מהמרכז עד כדי ביטולה כליל למגורים בשווי נמוך (בדוגמה - ש"מ 1,000,000), תתרום אף היא לכדאיות המעבר לפריפריה.

התחדשות עירונית

בערים קיימים נכסים רבים אשר אינם מנצלים את כל זכויות הבניה המותרות (להלן: "זכויות בניה נוספות"), נכסים כדוגמת דירת מגורים צמודת קרקע ישנה הבנויה על מגרש בו ניתן לבנות מספר יחידות דיור או מגרש ריק עליו ניתן לבנות מרכז מסחרי. במקרים כגון אלה שהוזכרו הארנונה שתחויב תתבסס על שווי הנכס הכולל את "זכויות הבניה הנוספות", כך שעלות הארנונה למ"ר בנוי יכולה להגיע עד כדי פי 10, 20 ויותר מהארנונה למ"ר לנכס המנצל את כל זכויות הבניה⁶. התוצאה תהיה שבנכסים רבים בהם קיימים "זכויות בניה נוספות" נרחבות ייווצר לחץ כלכלי טבעי לניצול זכויות אלו⁷ (שוק של מוכרים). הדבר יתרום להפחתת מחירי הנדל"ן ולהתחדשות עירונית ללא עלות או תמריצים מצד השלטון העירוני/מרכזי, אולי אפילו לביטול הצורך בתמריצים הכלולים בחוק "פינוי ובינוי (פיצויים), תשס"ו-2006" וב"בתמ"א 38" על תיקוניה, העולים, גם הם⁸, כסף רב למדינה.

⁶ מוצע, לפחות בנכסים המשמשים למגורים, שכל עוד שווי הנכס ללא זכויות הבניה הנוספות עולה על 50% משווי כולל זכויות הבניה הנוספות הארנונה תחושב על בסיס השווי שאיננו כולל את זכויות הבניה הנוספות.

⁷ בעניין זה ראוי לציין את "תיקון 27" ל"חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961", משנת 1999, שהעמיד את שיעור המס על 0% ובכך ביטל למעשה את מס הרכוש אשר היווה גורם הפועל בכיוון דומה לעידוד ניצול זכויות בניה בקרקעות לא בנויות.

⁸ בנוסף לתכניות כגון: "מע"מ 0", "מחיר מטרה", "מחיר למשתכן" ואחרות, כפי שהוזכרו בפרק הדין בפיזור האוכלוסין.

תמיכה כלכלית בישובי הפריפריה

כיוון שעסקינן בחוק ארצי, ניתן יהיה, בנקל, להפנות עודפי גביית ארנונה מישובים חזקים (בעיקר במרכז) לישובים חלשים (בעיקר בפריפריה) ללא פגיעה כלכלית בישובי המרכז החזקים.

הגברת הצמיחה והנעת גלגלי המשק

עינינו הרואות כי החוק המוצע, בעיקרו, הינו חוק פרוגרסיבי, סוציאלי, דהינו, הוא מגדיל את ההכנסה הפנויה ברמות השכר הנמוכות (להלן: "עשירון הכנסה נמוך") ומקטין אותה ברמות ההכנסה הגבוהות יותר (להלן: "עשירון הכנסה גבוה/עליון").

כידוע, ככול שעסקינן ב"עשירון הכנסה גבוהה" יותר, מרבית ההפחתה ברמת ההכנסה הפנויה תבוא על חשבון הפחתה ברמת החיסכון. בעוד שב"עשירון הכנסה נמוך" תוספת הכנסה פנויה תופנה, בעיקרה, להגברת הצריכה ומיעוטה, אם בכלל, להגדלת החיסכון. משכך תוספת ההכנסה הפנויה ב"עשירונים הנמוכים" לעומת הפחתתה ב"עשירונים העליונים" תגדיל את הצריכה ותקטין במעט את החיסכון. התוצאה תהיה, הגברת הצמיחה הכללית במשק, מה שיגדיל את ההכנסות, בעיקר של ה"עשירונים העליונים", ובכך "יפצה", ולו חלקית, על תוספת הארנונה ששילמו.

לפני סיום

ברור לכול כי כמו כל חוק חדש, יש צורך שגם חוק זה יכלול הוראות מעבר מתאימות, יעסוק במקרים חריגים, קיצוניים ויתחשב בנושאים נוספים, שביניהם:

- יצירת מנגנון התאמה לשינויים ארציים במחירי הנדל"ן דהינו, עם כול עליה/ירידה כללית במחירי הנדל"ן יופחתו/יועלו, בהתאמה אחוזי החיוב בארנונה, לאורך כול הסיווגים והשימושים במידה שווה, לשנה העוקבת.
- יצירת מנגנון התאמה מדורג להתאמת החיוב הקיים בארנונה לחיוב העולה מהחוק החדש, באופן מתון, שיתמשך על פני מספר שנים, כך שהמעבר לחוק החדש יתבצע בצורה חלקה ככול האפשר.
- התייחסות לדרכי עריכת שומה חדשה ומועדים שיחייבו עריכתה.
- התייחסות למשתנים, אחרים נוספים.

לסיכום

נראה כי הקמת חוק ארנונה חדש, נכון, שיתבסס על העקרונות שהותו במאמר זה, תתרום למדינה בתחומים רבים (כלכליים, דמוגרפיים, חברתיים, סוציאליים ועוד), כך שיתרונותיו יהיו גדולים לאין שיעור על חסרונותיו.