



מסמך רקע בנושא :

קריטריונים לקביעת תעריפי

ארנונה עירונית

מוגש לחה"כ מרינה סולודקין

כתיבה: תמר מרכוס, עובדת מחקר ומידע

ט"ו באלול תשס"ד

אישור: הודיה קין, ראש צוות

1 בספטמבר 2004

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הקדמה

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ מרינה סולודקין, והוא סוקר את הקריטריונים לקביעת תעריפי ארנונה עירונית מתוך התמקדות בעסקים של עולים חדשים.

הממצאים העיקריים

- הקריטריונים העיקריים לקביעת תעריפי הארנונה הם סוג הנכס והשימוש הנעשה בו, מקום הנכס ושטח הנכס.
- הכנסת קובעת בחקיקה את שיעור העדכון השנתי בגובה הארנונה וקובעת תעריפים מרביים ומזעריים.
- הרשויות המקומיות קובעות את גובה הארנונה שהן גובות על סמך התעריף המרבי והמזערי.
- סוגי הנחות קבועות בתקנות שהתקין שר הפנים, והוא רשאי לגרוע ולהוסיף עליהן.
- הרשות המקומית מחליטה על מתן ההנחות הקבועות בתקנות לתושביה, כולן או חלקן, וקובעת את שיעוריהן על סמך שיעורי ההנחות המרביים או המזעריים שנקבעו בתקנות.¹
- לא נקבעו בתקנות הנחות ייחודיות לבעלי עסקים שהם עולים חדשים. עם זאת, הם יהיו זכאים להנחה ככל בעל עסק העומד בקריטריונים הכלליים להנחות לבעלי עסקים.

1. הגדרה ומהות

ארנונה היא מס שהרשות המקומית מטילה על המחזיקים בנכסים השוכנים בתחום שיפוטה. בהיותה מס, אין כנגדה שום תמורה ישירה שהרשות נותנת למשלם המס. לפיכך, גבייתה אינה מותנית באספקת שירות זה או אחר מהרשות למשלם.²

¹ משרד הפנים, המדריך השימושי לנבחר, עמ' 165.
² ד"ר הנריק רוסטוביץ, עו"ד פנחס גלעד, עו"ד משה וקנין, עו"ד נורית לב, ארנונה עירונית, ספר ראשון, המכון לחקר המיסוי המוניציפלי, 2001 (להלן: ארנונה עירונית).

2. מקור הסמכות להטלת ארנונה ולגבייתה

בעבר היתה לרשויות המקומיות סמכות כמעט בלעדית לקביעת שיעורי הארנונה.³ בשנת 1985 הוחל בסדרת חיקוקים שנועדו להגביל סמכות זו.

בשנת 1993 נחקק חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, וחולל רפורמה בדיני הארנונה. עיקריה הרפורמה הם קביעת מינוח ומבנה אחידים להיטלי הארנונה, קביעת כללים לאופן העלאת הארנונה משנה לשנה, קביעת שיעורי ארנונה מרביים ומזעריים והנחיות לקביעת סוגי ההנחה בארנונה ושיעוריה והזכאים להנחות אלו.

חוק זה תוקן בחוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998. בעקבות התיקון הוסמכו שר הפנים ושר האוצר להתקין את תקנות ההסדרים במשק המדינה לפי העקרונות הנ"ל, שנועדו לקבוע ולהסדיר את שיעורי העלאת הארנונה בכל שנה. כמו כן, הסמיך החוק את שר הפנים להתקין תקנות הסדרים במשק המדינה שנועדו לקבוע ולהסדיר את ההנחות בארנונה.

כיום תשלום הארנונה מוסדר בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000 (להלן: תקנות ההסדרים 2000), בשינויים שנערכים בהן לצורך התאמתן לאותה שנה. בשנת 2002 נעשה ניסיון לחוקק חוק ארנונה כללית אך הניסיון לא צלח, אך באותה שנה הוסדרו שיעורי הארנונה בחוק הארנונה הכללית לשנת 2002 (הוראת שעה), התשס"ב-2002.⁴

3. קריטריונים לקביעת תעריפי ארנונה⁵

מאז שנת 2000, הכנסת קובעת מדי שנה בחוק ההסדרים של אותה שנה תיקון לתקנות ההסדרים 2000, ובו נקבע שיעור העלאת הארנונה המותר. תקנות ההסדרים 2000 קובעות תעריפי ארנונה מרביים ומזעריים לפי סוג הנכס והשימוש בו, והרשות המקומית קובעת במסגרתם את גובה הארנונה לנכס מסוים. מכאן שייתכן מצב שרשויות מקומיות שונות מטילות ארנונה בסכומים שונים על נכסים דומים.⁶

את תעריפי הארנונה קובעת מועצת הרשות המקומית לכל נכס לפי שלושה קריטריונים עיקריים:

³ מכוח פקודת העיריות 1934.

⁴ המצב החוקי נכתב בתיאום עם עו"ד שגית אפיק מן הלשכה המשפטית של הכנסת.

⁵ משרד הפנים, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ועדת הנחות בארנונה, פרק ג', עמוד 25.

⁶ מר רן אייזנברג, אגף התקציבים, משרד הפנים, פגישה, 10 באוגוסט 2004.

- סוג הנכס והשימוש הנעשה בו ;
- האזור שבו שוכן הנכס ;
- השטח (במ"ר).

מכאן שתעריפי הארנונה לנכסים באותה רשות עשויים להיות שונים אם הנכסים שונים בסיווגם, במקום משכנם או בגודלם.

3.1 סוג הנכס והשימוש הנעשה בו⁷

יש מדדים שונים לקביעת סוג בניין.⁸

גיל הבניין : על בניין חדש אפשר להטיל תעריפי ארנונה גבוהים יותר משאפשר להטיל על בניין ישן.

החומרים שמהם בנוי הבניין : אבן, עץ, פח וכו'. על בניין אבן אפשר להטיל תעריפי ארנונה גבוהים יותר משאפשר להטיל על בניין הבנוי מפח או מחומרי בנייה זולים אחרים.

תכונות פיזיות של הבניין : על בניין מקורה ומחופה בשלמות אפשר להטיל תעריפי ארנונה גבוהים יותר משאפשר להטיל על בניין שאינו מחופה בשלמות, כגון סככה מקורה שיש לה קיר אחד או שניים.

לשימוש שנעשה בנכס יש כמה מדדים אפשריים, ובין השאר תכונות המשתמש, שיקולי רווחיות ומהות הפעילות הנעשית בנכס.

בסעיף 1 לתקנות ההסדרים משנת 2000 ואילך נקבעו הגדרות של נכסים לסוגיהם, שימושים שונים וסיווגי משנה.⁹ מן ההגדרות:¹⁰

⁷ ארנונה עירונית, עמוד 486-487.

⁸ הגדרת "נכסים" קבועה בסעיף 269 לפקודת העיריות וכוללת בניין, שטח קרקע שעיקר שימושו עם המבנה, קרקע תפוסה, אדמה חקלאית ואדמת בניין. בתקנה 3 לתקנות ההסדרים נאמר שאפשר לקבוע את תעריפי הארנונה בהתחשב בסוג הבניין, ואילו בדבר קרקע תפוסה ואדמה חקלאית לא נקבעה הוראה דומה. מתוך : ארנונה עירונית, עמוד 486.

⁹ ארנונה עירונית, עמוד 467.

¹⁰ הגדרות נוספות בתקנות : "מבנה חקלאי" – מבנה של קבע השוכן על אדמה חקלאית ומשמש לצורכי חקלאות ; "חניון" – בין מקורה ובין שאינו מקורה ואשר החניה בו נעשית תמורת תשלום ; קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח – כדי שקרקע תתאים להגדרה זו צריכים להתקיים בה ארבעה תנאים מצטברים : הקרקע היא "קרקע תפוסה" כמשמעה בסעיף 269 לפקודת העיריות, הקרקע אינה משמשת למפעל שתחום עיסוקו הוא חשמל, מים, ביוב או בזק כהגדרתו בחוק הבזק, התשמ"ב1982-, שטח הקרקע התפוסה עם השטח הבנוי של המפעל בתחום רשות

- "משרדים שירותים ומסחר" – לרבות מתקני חשמל, תחנות אוטובוס, מסעדות, בתי-קולנוע, תחנות דלק, חנויות, רשתות שיווק, דוכנים, מרכולים ובתי-מרקחת; למעט בנקים וחברות ביטוח.
- "תעשייה" – לרבות מפעלי בנייה ומחצבות ובתי תוכנה.
- "מלאכה" – לרבות מוסכים. המחוקק לא הגדיר מהי "מלאכה" ומהם הפרמטרים המבחינים בין מלאכה לתעשייה.¹¹
- "בתי מלון" – לרבות בתי הארחה ואכסניות.
- "מבני מגורים" – לרבות בתי-אבות. פעמים רבות נקבעים לבית-אבות כמה תעריפי ארנונה לפי השימוש שנעשה בכל חלק ממנו. כך למשל, מושת תעריף של מגורים בגין החלק המשמש למגורים, תעריף של משרדים בגין משרדי ההנהלה ותעריף של מסעדה בגין חדר האוכל.
- "נכסים אחרים" – בתקנות ההסדרים נקבע כי "נכסים אחרים" הם סוגי נכסים שלא פורטו בתקנות. סעיף זה הוא סעיף שיורי ותפקידו למנוע מצב שבו לא יהיה אפשר להטיל ארנונה בגין שימוש מסוים שלא פורט בתקנות ההסדרים או בצו הטלת הארנונה.¹²

3.2 מקום הנכס¹³

אפשר לחלק את שטח השיפוט של הרשות המקומית לכמה אזורי שומה ולהטיל על הנכסים תעריף שונה בכל אזור, למעט על קרקע חקלאית. דירוג זה מבוסס על התועלת הכלכלית השונה המופקת מנכסים דומים באזורים שונים. כך למשל, שווי השוק של חנות ברחוב מסחרי מרכזי עשוי להיות פי כמה וכמה משווי השוק של חנות דומה ברחוב צדדי, דמי השכירות גבוהים יותר בהתאמה לשווייה והארנונה המוטלת בגינה גבוהה יותר.

3.3 שטח הנכס¹⁴

בתקנה 2(א) לתקנות ההסדרים 2000 נקבע כי חישוב השטח לצורך חיוב בארנונה ייעשה במטרים רבועים. שיטת המדידה נקבעת בצו הטלת הארנונה. יש ארבע שיטות מדידה אפשריות:

¹¹ מקומית מסוימת הוא 400 דונם לפחות, ובשטח הבנוי יש בניינים, סככות, מכלים, שנאים ומתקנים. השטח הבנוי כאמור של המפעל אינו עולה על מחצית משטח הקרקע התפוסה.
¹² ארנונה עירונית, עמוד 470.

¹³ צו הטלת הארנונה – הודעה של מועצת הרשות על-פי סעיף 277 לפקודת העיריות בדבר שיעורי הארנונה שהחליטה עליהם ומועדי תשלומה. פרסום הצו לא יהיה מאוחר מ-15 בדצמבר שלפני שנת הכספים.
¹⁴ ארנונה עירונית, עמ' 487.
 ארנונה עירונית, עמ' 476.

- מדידת שטח הבניין כולו, על השטחים המשותפים, קירות-החוץ וקירות-הפנים. בשיטה זו נמדד שטח הבניין המרבי, והיא מכונה שיטת "ברוטו-ברוטו".
- מדידת הבניין בלי שטחים שאינם בחזקת משתמש מסוים. בשיטה זו איש אינו משלם בעד שטחים משותפים, והיא מכונה שיטת "ברוטו".
- מדידת הבניין בלי השטחים המשותפים ובלי קירות-חוץ. שיטה זו מכונה שיטת "נטו". אפשר להעריך ששטח הממוצע של השטחים המשותפים וקירות-החוץ בבניין טיפוסי הוא 18% משטח התכסית.
- מדידת הבניין בלי השטחים המשותפים, בלי קירות-חוץ ובלי קירות-פנים. אפשר להעריך ששטח הממוצע של השטחים המשותפים, קירות-החוץ וקירות-הפנים בבניין טיפוסי הוא 25% משטח התכסית.

4. הנחות בארנונה לעסקים של עולים חדשים

חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג1992-, ותקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג1993- (להלן: תקנות ההנחות), הם התשתית החוקית למדיניות מתן הנחות בארנונה וליישומן ברשויות המקומיות.¹⁵

את תקנות ההנחות התקין שר הפנים בשנת 1993. הן אינן טעונות אישור של ועדת הכספים של הכנסת, ולכן נתונות בסמכותו הבלעדית של שר הפנים.

הרשות המקומית מחליטה על מתן ההנחות הקבועות בתקנות ההנחות, כולן או חלקן, וקובעת את שיעוריהן על-פי שיעורי ההנחות המרביים או המזעריים הקבועים בהן.¹⁶

בנוסף לתקנות ההנחות הקיים אין הנחות ייחודיות לבעלי עסקים שהם עולים חדשים. עם זאת, הם זכאים להנחה ככל בעל עסק העומד בקריטריונים הכלליים להנחות לבעלי עסקים, כמפורט להלן.

17 הנחות לעסקים

¹⁵ המדריך השימושי לנבחר, עמ' 165.

¹⁶ המדריך השימושי לנבחר, עמ' 165.

¹⁷ הנחה זו מוסדרת בפרק ה'1 לתקנות ההנחות, שכותרתו הנחות לעסקים.

הסמכות למתן הנחות בארנונה לבעלי עסקים נתונה בידי ועדת הנחות מארנונה של הרשות המקומית.¹⁸ ועדת ההנחות רשאית לתת הנחה למחזיק בעסק¹⁹ שנתקיימו בעניינו כל התנאים האלה:²⁰

- הוא הבעלים היחיד של העסק ;
- שטחו של העסק אינו עולה על 75 מ"ר ;
- מלאו לו 65 שנה, ולאשה – 60 שנה ;
- הוא עוסק שמחזור עסקיו אינו עולה על 240,000 ₪ (2002), צמוד למדד הידוע בתחילת השנה ;
- הוא זכאי להנחה מארנונה לפי מבחן הכנסה בעד דירת המגורים שבה הוא מחזיק.

ועדת ההנחות רשאית לתת הנחה לנישום בגין העסק עד לשיעור ההנחה שניתנה לו באותה שנת כספים בגין דירת מגוריו. נוסף על מגבלת שטח העסק כתנאי לזכאות כאמור, ההנחה ניתנת בעבור 40 מ"ר בלבד.²¹

יצוין כי ההנחה הייחודית הניתנת לעולים חדשים בתקנות חלה על דירת מגורים בלבד, ולא על עסק. תקנה 2(6) לתקנות קובעת כי עולה חדש²² זכאי להנחה שאינה עולה על 90% עבור 100 מ"ר בלבד משטח דירת המגורים, למשך 12 חודשים מתוך 24 החודשים המתחילים ביום שנרשם במרשם האוכלוסין כעולה לפי חוק השבות. על השטח שמעבר ל-100 מ"ר ישלם העולה החדש את מלוא הארנונה.

¹⁸ יש הנחות שהסמכות לנתינתן נתונה בידי גזבר העירייה, למשל הנחות לעולים חדשים, ויש הנחות שהסמכות לנתינתן נתונה בידי ועדת הנחות, למשל הנחות לעסק זעיר ולתעשייה.

¹⁹ סעיף 14א לתקנות מגדיר "עסק" כבניין או קרקע שאינו משמש למגורים. "בעל עסק" מוגדר כבעל השליטה בעסק, למעט עסק שמנהל חבר בני אדם כהגדרתו בסעיף 1 לפקודת מס הכנסה.

²⁰ סעיף 14ג לתקנות.

²¹ הנחות נוספות לעסקים הן הנחה לבניין ריק (תקנות 12-13) לתקופה שאינה עולה על שנה, והנחות למפעל תעשייתי חדש שהוקם בתחום רשות מקומית ששיעור האבטלה בה עולה על 8% (הנחה עד שיעור של 75% לשנה ראשונה, עד 50% לשנה השנייה ועד 25% לשנה שלישית). כמו כן קבועה הנחה עד שיעור של 2% למי שמשלם ארנונה כללית בתשלום אחד בתחילת שנת הכספים. את הדברים מסרה עו"ד שגית אפיק מן הלשכה המשפטית של הכנסת.

²² יהודי שעלה לישראל על-סמך חוק השבות, התשי"א-1950.