

הקורונה והארנונה: משבר הקורונה כזרז לרפורמה במשק הכספי של הרשויות המקומיות בישראל

ערן רזין בהשתתפות ליהיא לוזון-ברנן*

הארנונה שלא למגורים היא מקור הרווח העיקרי של הרשויות המקומיות בישראל, אך ביקוש גבוה למגורים לעומת גידול מתון יותר בשטחי תעסוקה מעלים ספקות אם מודל המימון הנוכחי יכול להמשיך להתקיים. מודל זה מייצר תכנון עודף של שטחי תעסוקה משיקולי בסיס מס, מעצים פערים בין רשויות מקומיות ומשבר הקורונה חידד את פגיעותו לעליית המסחר המקוון והעבודה מרחוק. המאמר עוסק בשינוי הנדרש במשק הכספי של הרשויות המקומיות ומתמקד בשאלת צמצום הפערים בתעריפי הארנונה בין מגורים לעסקים, באמצעות ניתוח נתונים כספיים וראיונות עם מומחים ובעלי תפקידים המייצגים את בעלי העניין, שסייעו לגבש תובנות לגבי חלופות לשינוי וחסמים למימושן. ניתוח נתונים כספיים הראה שהקושי הגדל להישען על הארנונה לעסקים ישפיע על הרשויות המקומיות באופן דיפרנציאלי. אתגר ההסתגלות לתמורות בשוק הנדל"ן יבלוט בפרט בערים ברמות ביניים של חוסן כלכלי ובמיקומי ביניים מבחינות פריפריאליות ואטרקטיביות לעסקים. יותר מאשר להציע פתרונות קסם חדשניים, בלט מהראיונות רתיעה מלטפל בנושא והודגשו החסמים לביצוע שינויים. לצד אלה שראו צורך דחוף ברפורמה, אחרים העדיפו שלא להיחפז בטרים יתבהרו המגמות ארוכות הטווח והדגישו את הקושי לקדם רפורמה שזהות המפסידים והמרוויחים ממנה קשה לחיזוי, כאשר הנהנים יישארו שקטים, המפסידים ימחו ומבצעי הרפורמה ישלמו מחיר פוליטי.

אתגר תלות היתר של הרשויות המקומיות במיסוי העסקים בולט בישראל גם מכיוון שהארנונה לעסקים איננה מתבססת על ערך הנכס ואיננה מוטלת על בעל הנכס, אלא על המחזיק בו. המאמר מונה שורת חלופות, בהן מעבר לשיטות כמו מע"מ, מס הכנסה ומס רכוש מקומיים, המתאפיינות בחסמים מקצועיים ופוליטיים גבוהים למימוש, כאשר השתיים הראשונות מתחרות על בסיס מס בלעדיים של המדינה. הפוטנציאל בקידום פרויקטים מניבים על ידי רשויות מקומיות מוגבל והקמת קרן למימון השירותים המוניציפליים באמצעות הגדלת זכויות בניה והעברת ההכנסות מההשבחה לקרן תיתקל גם היא בחסמים פוליטיים ותכנוניים. הגדלת מענקי המדינה לרשויות המקומיות, חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות והקמת רובד שלטוני אזורי הם פתרונות "קלים" לכאורה,

* ערן רזין, פרופסור במחלקה לגיאוגרפיה ומנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים. גב' ליהיא לוזון-ברנן, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים. תודתנו למרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, המכללה למינהל, על תמיכתו במחקר זה.

אך אפשר לצפות לכל היותר ליישום מידתי ומוגבל שלהם. כל זאת מחזיר את מקבלי ההחלטות לעריכת שינויים במודל הארנונה הקיים: האחדת הגדרות, סיווגים ושיטות מדידה, שינוי הדרגתי ודיפרנציאלי ביחס שבין תעריפי הארנונה לעסקים לתעריפי הארנונה למגורים, ובחינת אפשרויות לשלב בארנונה למגורים רכיב של ארנונת רכוש המשולם על ידי בעל הנכס ובארנונה לעסקים רכיב המבוסס על רווחים.

המשטר הקואליציוני הישראלי מייצר חסמים גבוהים לביצוע רפורמות בשלטון המקומי. בחינת הנושא במשרד הפנים מאז 2007 אינה נחשפת לציבור והתנהלות זו אולי דווקא מקטינה את הלחץ הציבורי לביצוע שינויים. הבחירה בין חלופות היא ערכית-פוליטית, אך מחייבת הבנה של יתרונות וחסרונות כל חלופה ושל החסמים למימושה. כיוון פעולה אחד הוא להתמקד בשינויים אינקרמנטליים, רצוי דיפרנציאליים, שקל יותר לממש, בעוד שכיוון שני שולל התמקדות בשינויים קטנים במערכת שהיא פגומה מיסודה ושואף לרפורמה מקיפה. הסיכוי לה, במציאות הפוליטית הישראלית, קטן ותלוי בהיווצרות "חלון הזדמנויות" פוליטי, כאשר במקרה נדיר זה, שינוי טכני בהגדרות, סיווגים ושיטות מדידה יהיה החמצה, וראוי יהיה להתקדם לצעד מהותי יותר של צמצום התלות בשימושי הקרקע העסקיים והפיכת המגורים לכדאיים יותר לרשויות המקומיות.

א. מבוא. ב. רקע. ג. המחקר. ד. גביה, חיובים ותעריפים – מה מלמדים הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות? 1. גביה; 2. התפלגות החיובים השנתיים; 3. תעריפי הארנונה; 4. יחס תעריפי הארנונה; 5. השפעת הפחתת הארנונה לעסקים על תעריפי הארנונה למגורים. ה. חסמים בעיני בעלי העניין; 1. נקודת המבט של המדינה; 2. נקודת המבט של הרשויות המקומיות; 3. נקודת המבט של המגזר העסקי; 4. נקודת המבט של אנשי המקצוע. ו. החלופות. ז. מסקנות.

א. מבוא

מימון הרשויות המקומיות בישראל נשען במידה רבה על הארנונה, שהיא סוג של מס רכוש שמאז שנות ה-70 אינו מבוסס על ערך הנכס אלא על שטחו, השימוש בו ומיקומו, ושאינו משולם בדרך כלל על ידי בעל הנכס אלא על ידי המחזיק בו. מקור הרווח העיקרי של הרשויות הוא הארנונה שלא למגורים, דהיינו על עסקים, מתקני תשתית ונכסים ממשלתיים, שעלות השירותים המוניציפליים המסופקים להם נמוכה מגובה הארנונה שהם מחויבים בה, בעוד שמשק בית ממוצע עולה לערייה יותר מהארנונה השנתית שהוא משלם. הרווח לרשות מהארנונה שלא למגורים תלוי בתמהיל הנכסים שלא למגורים, ההפסד מהארנונה שלא למגורים תלוי במאפייני משקי הבית ברשות ושניהם מושפעים מתעריפי הארנונה הספציפיים

לכל רשות ורשות.¹ מסחר ומשרדים עדיפים על תעשייה, בתנאי שאינם סובלים מתפוסה נמוכה. חנויות, לדוגמה, מחויבות בארנונה גבוהה ובאגרות דוגמת אגרת שילוט ואינן צורכות כמעט שירותים. בקניונים ניתן לחייב בארנונה כמעט את כל השטחים והרשות המקומית כמעט שאינה נתבעת לתמורה כלשהי בגינם. ארנונה שלא למגורים מוטלת מאז תחילת שנות ה-2000 בשיעורים מופחתים גם על מוסדות להשכלה גבוהה ומלכ"רים, על מוסדות אחרים ועל נכסי המדינה. ההכנסות מרכיב אחרון זה הצטמצמו במידת מה מאז 2017, בעקבות ביטול מעמד "ישוב העולים" שאפשר לרשויות מקומיות יהודיות רבות – פריפריאליות ואחרות – לגבות ארנונה מלאה מנכסי המדינה. גרעוניות משקי הבית גדלה ככל שיש בהם יותר ילדים ושמעמדם החברתי הכלכלי נמוך יותר, בעיקר בגלל הוצאות חינוך ורווחה גבוהות והסתברות גבוהה לזכות בהנחות בארנונה.

במדינות רבות נוספות, שהשלטון המקומי בהן נשען על מיסי רכוש, כמו קנדה, אוסטרליה, בריטניה, ארצות הברית, ניו זילנד, יוון וצרפת,² יש למס רכוש מקומי על שימושי קרקע עסקיים, שמוטל בדרך כלל כשיעור מערך הנכס, השפעה רבה על חוסן הכספי של הרשויות המקומיות. לחוסן הכספי יש השפעה קריטית על רמת השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאזרחים ועל איכות החיים המקומית ושיקולי בסיס מס משפיעים אפוא על מדיניות התכנון והפיתוח העירוני.³ הרשויות המקומיות מתחרות על פיתוח שימושי קרקע עסקיים – תחרות המכונה פעמים רבות *The race for the ratables* או *Fiscal zoning*.⁴ לצד תרומה חיובית של תחרות זו לצמיחה הכלכלית, השפעות הלוואי שלה כוללות עודף היצע של שטחי תעסוקה מתוכננים לצד מחסור בדוור, וגידול בפערים בחוסן התקציבי בין רשויות מקומיות הנהנות ממיקום עדיף וממנהיגות אפקטיבית לאחרות.⁵

1 יוגב שרביט "עושר מוניציפלי וגיוון משתמשים" המדד המוניציפלי, בלוג על כלכלה מוניציפלית (7.5.2020); יוגב שרביט "תושבים גרעוניים (בממוצע)" המדד המוניציפלי, בלוג על כלכלה מוניציפלית (5.10.2020).

2 UN Habitat, Property tax regimes in Europe, UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (2013); OECD/UCLG, *Subnational governments around the world: Structure and finance* (2016); Enid Slack, *Paying for municipal services and infrastructure: an international perspective* (Presentation at the Institute of Urban and Regional Studies, 27.2.2020).

3 נחום בן אליא "קופת התכנון" הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2000).

4 Eric A. Hanushek and Kuzey Yilmaz, *Land-use controls, fiscal zoning, and the local provision of education*, 43 PUBLIC FINANCE REVIEW 559 (2015); Karen Chapple, *The fiscal trade-off: Sprawl, the conversion of land, and wage decline in California's metropolitan region*, 177 LANDSCAPE AND URBAN PLANNING 294 (2018); Sebastian Langer and Artem Korzhenevych, *The effect of industrial and commercial land consumption on municipal tax revenue: Evidence from Bavaria*, 77 LAND USE POLICY 279 (2018).

5 סיוון להבי וגל-חגית רומנו כלכלת השלטון המקומי בישראל, ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל (2016); JEFFEREY M. SELLERS, MARTA ARRETCHÉ, DANIEL KÜBLER AND ERAN RAZIN, *INEQUALITY AND GOVERNANCE IN THE METROPOLIS: PLACE EQUALITY REGIMES AND*

המאמר הנוכחי עוסק בשינוי הנדרש במשק הכספי של הרשויות המקומיות, בעקבות מה שנראה כקושי מתגבר להמשיך להישען במידה קיצונית על תקבולי הארנונה מהעסקים. הערכתנו היא שהיכולת לנצל את המסחר הפיסי והמשרדים כפרה החולבת של הרשויות המקומיות בישראל תקטן.⁶ הפערים בין תעריפי הארנונה על המסחר והמשרדים לתעריפי הארנונה על המגורים אינם משקפים כיום פערים מקבילים בערכי הקרקע וכדי להתחרות בקניות באינטרנט, ולהמשיך להחזיק בשטחי משרדים נרחבים, "מגרש המשתקים" צריך להיות הוגן מבחינת תעריפי הארנונה שמשלמים חנויות ומשרדים. משבר הקורונה צפוי להגדיל את ההכרה בכך שאין מנוס ממהלך בו ישתנה היחס בין תעריפי הארנונה למסחר, למשרדים ולמלונאות לתעריפי הארנונה למגורים, למעט ברשויות מקומיות בהן תעריפי הארנונה לעסקים נמוכים באופן חריג לסביבתם.

אין מדובר בשאלה העוסקת במיסוי מוניציפלי בלבד. בצד התכנון והפיתוח, הכוונה למתן, גם אם לא לבטל, את העיוות של תכנון עורף של שטחי תעסוקה משיקולי בסיס מס מוניציפלי, ובדרך זו לטפל בחסם המקשה על התמודדות עם משבר הדיור. משבר זה אינו צפוי להיעלם, גם אם תרחיש של האטה כלכלית ועליית שערי הריבית ימתן אותו לכמה שנים. תכנון עורפי שטחי תעסוקה הממומשים רק באופן חלקי פוגע ללא צורך בשטחים הפתוחים ומייצר פיצול מרחבי של התעסוקה שמקשה לשרת אותה באמצעות תחבורה ציבורית. מיתון תלותן של רשויות מקומיות בשימושי קרקע עסקיים כמקור הכנסה רווחי עיקרי גם יצמצם את נחיתותן של רשויות מקומיות הממוממות מחוץ ללב הכלכלי של ישראל, המתקשות למשוך עסקים בהיקף גדול לתחומן, ו/או שחסרים בהן שטחים לפיתוח שימושי קרקע עסקיים. המאמר בא להעריך באופן ביקורתי את הטיעון הזה, שיש לו השפעה דרמטית לא רק על המשק הכספי של הרשויות המקומיות ועל איכות השירותים שיסופקו לתושביהן, אלא גם על דמותן של הערים ועל איכות החיים שתוצע לתושביהן.

ב. רקע

סוגיית הפערים הגדולים (מדי) בין תעריפי מס הרכוש המקומי המוטל על עסקים לזה המוטל על מגורים, עמדה על הפרק עוד לפני משבר הקורונה במדינות שמימון הרשויות המקומיות בהן נשען על מס רכוש, בפרט קנדה⁷ וארצות הברית. Johal et al.⁸ טענו שרשויות מקומיות

FISCAL CHOICES IN ELEVEN COUNTRIES 253 (2017); OECD, *OECD Economic Surveys Israel*, c. 2., 71-107 (2020).

6 ערן רזין "כך תשפיע הקורונה על הארנונה" **הארץ: דה מרקר** (26.4.2020); מירב ארלוזורוב "הבלוף נחשף: רשויות מקומיות לא יוכלו להמשיך להתקיים על חשבון העסקים" **הארץ: דה מרקר** (4.11.2020).

7 Enid Slack and Richard M. Bird, *The Political Economy of Property Tax Reform* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism 18, 2014); Harry Kitchen and Enid Slack. *More Tax Sources for Canada's Largest Cities: Why, What, and How?* (Institute on Municipal Finance and Governance, 2016); Enid Slack, *How Much Local Fiscal Autonomy do Cities*

בקנדה צריכות לצמצם את תלותן במיסי רכוש מקומיים, בעקבות המהפכה הדיגיטלית, השינויים בדפוסי המיקום של פעילויות כלכלית והקושי להעלות את מס הרכוש על המגורים. מס הרכוש המקומי בקנדה, בארה"ב וברוב המדינות שיש בהן מס כזה, מבוסס על שווי הנכס, אם כי קיימים בו עיוותים, בראש ובראשונה שימוש בהערכות שווי לא עדכניות. אלא שגם כאשר המס מחושב כאחוז מערך הנכס, יש נטייה "לחלוב" את העסקים בשיעורי מס רכוש משווי הנכס שהם גבוהים במקרים מסוימים פי ארבע ויותר מהשיעור הנגבה ממגורים. כך בערים כמו ניו יורק, בוסטון, מונטריאול וונקובר, וגם שם עולה הטענה שמדובר בעיוות שיצא מפרופורציות.⁹

השפעת משבר הקורונה על המשק הכספי של הרשויות המקומיות זכתה להתייחסויות רבות במדינות שונות, שהתמקדו במשבר הכלכלי ובגירעונות התקציביים שיצרה המגפה. תחזיות על השפעות מגפת הקורונה על הכלכלה העירונית בארה"ב חזו ירידה של 5.5%–9% בממוצע בהכנסות העירייה,¹⁰ שיש בה גם הזדמנות לתכנון מחדש של תמהיל ההכנסות המקומיות. העלאת מס הרכוש המקומי, בפרט על המגורים, אינה פופולארית בקרב נבחרים וציבור הבוחרים, אך בקנדה נמצא שהציבור יתמוך בהעלאת מיסים, כאשר הכספים נדרשים למטרות כמו התמודדות עם שינויי אקלים, קידום תשתיות והפחתת הגרעון.¹¹ הנחות במיסי רכוש מכבידות על הרשויות המקומיות ו-*Slack et al.*¹² המליצו להתמקד בהנחות לעסקים קטנים וציינו שהנחות במס רכוש למגורים אינן בהכרח הדרך המיטבית לטפל באוכלוסיות הראויות להקלה בנטל הכלכלי.

אי בהירות לגבי השפעת משבר הקורונה על מימון הרשויות המקומיות בצפון אמריקה נבעה בין היתר מכך שמנגנוני הסיוע לעסקים ולמובטלים הקשו לבודד את ההשלכות ארוכות הטווח על גביית המיסים. מחקרים בארה"ב הדגישו דווקא את הפגיעה במס הקנייה המקומי – מס המוטל על מכירת סחורות ושירותים, המחושב כאחוז ממחיר המכירה – כתוצאה

Have? A Comparison of Eight Cities Around the World (Institute on Municipal Finance and Governance, 2017); Harry Kitchen, Enid Slack and Tomas Hachard, *Property Taxes in Canada: Current Issues and Future Prospects* (institute on municipal finance and governance, 2019)

Sunil Johal, Kiran Alwani, Jordann Thirgood and Peter Spiro, *Rethinking Municipal Finance for the New Economy* (Mowat Centre for Policy Innovation, 2019) 8

Slack, לעיל ה"ש 2. 9

Howard Chernick, David Copeland and Andrew Reschovsky, *The fiscal effects of the COVID-19 pandemic on cities: An initial assessment*, 73 NATIONAL TAX JOURNAL 699 (2020). 10

Matt Lesch, *The Public Acceptability of Taxation: Implications for Canadian Cities* (Institute on Municipal Finance and Governance, 2018) 11

Enid Slack and Tomas Hachard, *Designing Property Tax Deferrals in Response to the Covid-19 Crisis* (Institute On Municipal Finance And Governance, Munk School Of Global Affairs And Public Policy, University Of Toronto, Federation Of Canadian Municipalities, 27.3.2020), <https://bit.ly/3HwvVBP> 12

מהמגפה.¹³ למס הרכוש המקומי כמעט ולא היו התייחסויות והוא נתפס לעיתים כעוגן של יציבות בעת משבר, בהשוואה למיסי הקניה וההכנסה (מס הכנסה מוטל על הכנסות השכירים והעצמאיים ועל רווחי החברות העסקיות). ניתן לצפות שמשבר בנדל"ן העסקי במדינות בהן קיים מס רכוש מקומי המבוסס על שווי הנכס יקטין את שווי הנכסים ובדרך זו את תשלומי המיסים שמשלמים העסקים בתחומים שנפגעו, גם בלי שיהיה שינוי בתעריפי המס. מגד, שווי הנדל"ן למגורים דווקא זינק בערי המדינות המפותחות בזמן משבר הקורונה,¹⁴ מה שצפוי להביא לעליה בתשלומי מס הרכוש המקומי על המגורים,¹⁵ אם הערכות שווי הנכסים יעודכנו. תהליך זה מציב אתגר בפני המדיניות העירונית: רכישת דירה מתרחקת מהישג ידם של שכבות רחבות באוכלוסייה דווקא בזמן משבר ובעלי דירות שיתקשו לשלם את המס צפויים להפעיל לחץ פוליטי להפחתתו.

עוד נדונה בספרות השפעת משבר הקורונה על עתיד העיר: מגוף לקידום עירוב שימושים ולצמצום מרחקי נסיעה או דווקא לפרבור ולירידת קרנם של מרכזים עירוניים צפופים?¹⁶ יש הרואים במשבר סימן לקיצו של "הסטטוס קוו" המוניציפלי, ולשינויים שיאיצו לדוגמה את השימוש בטכנולוגיות של בינה מלאכותית לאספקת שירותים.¹⁷ תהליכי מקרו החורגים ממשבר הקורונה, כמו ההתמודדות עם ההתחממות הגלובלית ועליה בשערי הריבית, צפויים גם

- Tracy Gordon, Lucy Dadayan, and Kim Rueben, *State and local government finances in the COVID-19 era*, 73 NATIONAL TAX JOURNAL 733 (2020); Daniel Green and Erik Louliche, *State and local government employment in the COVID-19 crisis*, 193 JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS 104321 (2021). 13
- גילי מלניצקי, אקונומיסט ובלומברג "מתל אביב עד ניו יורק, אוסלו וסיאול – מחירי הבתים ממשכיכים לשבור שיאים" **הארץ: דה מרקר** (19.4.2021); ארי אלטסטדטר וקווין אורלנד "רק משהו מטורף כמו ממשלה קומוניסטית יכלום את התייקרות הבתים בקנדה ("השוק בוער ואין דרך לכבות אותו": המדינה שבה מחירי הבתים לא מפסיקים לעלות)" **הארץ: דה מרקר** (17.3.2021). 14
- Mariely López-Santana and Philip Rocco, *Fiscal Federalism and Economic Crises in the United States: Lessons from the COVID-19 Pandemic and Great Recession*, PUBLIUS (2021). 15
- Esra Suel and John W. Polak, *Incorporating Online Shopping into Travel Demand Modelling: Challenges, Progress, and Opportunities*, 38 TRANSPORT REVIEWS 576 (2018); Ayyoob Sharifi and Amir Reza Khavarian-Garmsir, *The COVID-19 Pandemic: Impacts on Cities and Major Lessons for Urban Planning, Design, and Management*, SCIENCE OF THE TOTAL ENVIRONMENT 142391 (2020); Lu Shen, Yiming He, Ling-hin Li and Kwong-wing Chau, *Impacts of Online Shopping Convenience and Physical Retail Proximity on Housing Prices in Shenzhen, 2016–2018*, JOURNAL OF HOUSING AND THE BUILT ENVIRONMENT 1-20 (2020); Anne L. Roggeveen and Raj Sethuraman, *How the COVID-19 pandemic may change the world of retailing*, 96 JOURNAL OF RETAILING 169 (2020); Arjun Ramani and Nick Bloom, *The Donut Effect: How COVID-19 Shapes Real Estate*, SIEPR POLICY BRIEF (January 2021). 16
- Michael Fenn, *Another Victim of COVID-19: The Municipal Status Quo?*, STRATEGYCORP INCOME INSTITUTE OF PUBLIC POLICY AND ECONOMY (2021) <https://bit.ly/3LdoLof>. 17

הם להשפיע על המבנה העירוני ועל המשק המוניציפלי בעשור הקרוב. למגמות אלו צפויה להיות השפעה גם על מנגנונים למימון הפיתוח המקומי: הסתמכות גדלה על תפיסת ערך (value capture), כמו היטלי השבחה ומטלות יזם, ועל שותפויות מוניציפליות פרטיות,¹⁸ במידה שגירעונות עתק ציבוריים, אינפלציה מתעוררת ושערי ריבית עולים יביאו אל קיצה את התקופה שהתאפיינה בכסף זול וזמין בשפע.

בישראל, בה רווחתן הכלכלית של הרשויות המקומיות נשענת במידה רבה על תקבולי הארנונה שלא למגורים, השיח הציבורי בנושא התמקד עד לעשור האחרון בעיקר בפערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות. אלה התרחבו מאז המהפך שהתחולל במשק הכספי של הרשויות המקומיות ב-1985/6, כתוצאה מהתוכנית הכלכלית לבליימת האינפלציה, שחיזק את תלותן של הרשויות המקומיות בארנונה שלא למגורים. תעריפי הארנונה, בעיקר שלא למגורים, זינקו, ובתגובה צומצמו המענקים: בוטלו מענקי האיוון (המענק הכללי של משרד הפנים) לערים מבוססות וההכנסות המועברות (אחוז קבוע ממיסים ממשלתיים מסוימים שהועברו לרשויות המקומיות).¹⁹

במשך השנים עלו יוזמות שונות לצמצום הפערים שמקורם בארנונה שאינה למגורים,²⁰ כמו הלאמת חלק ממנה וחלוקתה מחדש. הצעה זו נשללה על ידי ועדה בראשותו של יעקב גדיש ב-2004, שהמלצותיה הובילו לתיקון בפקודת העיריות ב-2006 (סעיף 9ב), שאפשר לשר הפנים באישור שר האוצר לכפות חלוקת הכנסות מארנונה, מהיטלי השבחה ומתשלומי חובה אחרים שנגבו באזור חלוקת הכנסות (אזור תעסוקה או מתקנים ממשלתיים) בין רשויות מקומיות סמוכות. יישום ראשון של תיקון זה היה ב-2014²¹ והנושא קיבל דגש רב בוועדות הגאוגרפיות לשינויי גבולות וחלוקת הכנסות של משרד הפנים, שהופעלו ב-2016/7. כיוון אחר כלל יוזמות לרפורמה כוללנית בארנונה. ועדה ציבורית לרפורמה בארנונה (ועדת ברזילי), שמונתה ב-2007 בעקבות החלטת ממשלה מ-2006 וסיימה את עבודתה ב-2009, בחנה בין היתר אם נכון לעבור לחיובי ארנונה על פי שווי הנכס, או להעלות את המע"מ ב-2.5% כתחליף לארנונה, על מנת לבטל עיוותים הגלומים במצב הנוכחי. שתי החלופות לא היו מקובלות על משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי וההתייחסות המעמיקה יותר הייתה אפוא לתיקון עיוותים במערכת הקיימת: בעיקר האחדת הגדרות, שיטות מדידת גודל הנכס, סיווג העסקים, גיבוש מבנה אחיד לצו הארנונה, הגדרת תעריפי מינימום ומקסימום ומתן אוטונומיה

18 UN HABITAT, FINANCE FOR CITY LEADERS HANDBOOK (2016); Eran Razin, Anna Hazan, and Osnat Elron, *The rise and fall (?) of public-private partnerships in Israel's local government*, LOCAL GOVERNMENT STUDIES 1-20 (2020).

19 אריה הכט **שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1997).

20 ערן רזין ואנה חזן **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל, צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006).

21 Eran Razin, *Inter-municipal cooperation in the development of industrial parks and tax redistribution: The road to hell is paved with good intentions*, 35 QUAECTIONES GEOGRAPHICAE 83 (2016).

רבה יותר לרשויות המקומיות בקביעת התעריפים.²² ואולם דוח הועדה לא הוגש פורמלית ובפועל נגזז על ידי משרד הפנים. במקום זאת הוקם צוות בינמשרדי לבחינת שינויים מבניים בארנונה, בדגש על תיקון העיוותים במערכת הקיימת, בעקבות החלטת ממשלה מס' 1936 מ-2016. גם מסמך שהוכן במסגרת זו לא פורסם ואי היציבות הפוליטית מאז 2018 עיכבה את הטיפול בנושא.

הביקוש הגבוה למגורים בישראל לעומת גידול מתון יותר בשטחי תעסוקה העלו בשנים האחרונות ספקות אם מודל המימון הקיים יוכל להתקיים לאורך זמן. האיום המתגבר על המסחר בחנויות הרחוב ובמרכזי הקניות ממחיש שהרשויות המקומיות תתקשינה להסתמך על המסחר בטווח הארוך כמקור הכנסה דומיננטי. הבנקים, שהיו ה"פרה החולבת" של הרשויות המקומיות בישראל ונשאו בנטל תעריפי הארנונה הגבוהים ביותר, היו ראשונים לעבור לפעילות מקוונת (בנקאות דיגיטלית), לסגור סניפים, להצמצם במונחי מ"ר לתושב, ובהמשך להעביר את הנהלותיהם מתל אביב לערים בהן הרנטה הקרקעית זולה יותר. כל זאת עוד לפני שהגיע משבר הקורונה, שחשף שלא לעולם חוסן²³ גם כשמדובר במבני משרדים.²⁴ ההתנסות שנכפתה על הציבור בעבודה ובקניות מרחוק בקנה מידה שלא שוער קודם לכן, מאז מרץ 2020, צפויה "לרכך" את הביקוש לשטחי מסחר ומשרדים וגם הזעזוע שספגה המלונאות מעצים את ההכרה בצורך לצמצם את מידת ההישענות של הרשויות המקומיות על הכנסות מארנונה מעסקים. המודל הקיים גם מעצים פערים בין רשויות מקומיות, מעוות את מדיניות התכנון ומקשה לטפל במשבר הדיור: פיתוח מואץ של שכונות חדשות צפוי להביא עיריות רבות לקריסה²⁵ ואלו ממעטות אפוא לאשר תוכניות מגורים ולהוציא היתרי בניה, כשאינן להן מימון מספק לפיתוח התשתיות הנדרשות ולאספקת השירותים המוניציפליים לאורך זמן.

ג. המחקר

השאלות הספציפיות של מחקר זה היו באיזו מידה נכון לצמצם את נטל המיסוי המקומי על המסחר, המשרדים והמלונאות? מה תהיינה ההשלכות של צמצום זה על מיסוי משקי בית, בהנחה שגובה המענקים הממשלתיים לא ישתנה דרמטית? ומהי הישימות של צעדים אלה? חלקו הראשון של המחקר עליו מבוסס מאמר זה כלל ניתוח נתונים לכל אחת מ-255 הרשויות

22 יוגב שרביט "שלושת הפלונטרים בתחום הארנונה שהממשלה הבאה תהיה חייבת להכריע בהם" **גלובס** (30.12.2019).

23 Louise Sheiner and Sophia Campbell, *How much is COVID-19 hurting state and local revenues?* BROOKINGS INSTITUTE (24.9.2020).

24 Michael Naor, Gavriel D. Pinto, Amir I. Hakakian, and Akiva Jacobs, *The impact of COVID-19 on Office Space Utilization and Real-Estate: a Case Study about Teleworking in Israel as New Normal*, JOURNAL OF FACILITIES MANAGEMENT (2021).

25 משרד הפנים מינהל הפיתוח, אגף תכנון ובניה **דיוור מואץ וחוסן מוניציפלי, בחינת השפעת פיתוח מואץ למגורים על חוסן כלכלי של רשויות מקומיות** דו"ח מסכם (מהדורה 2.0); Roy Kelly, Roland White And Aanchal Anand, *Property Tax Diagnostic Manual* (World Bank, 2020).

המקומיות במדינה (לא כולל שתי המועצות המקומיות התעשייתיות) על גביית הארנונה למגורים ושלא למגורים, שטחים לחיוב, חיובים ותעריפים לפי שימושים ועל השפעת הפחתת תעריפי הארנונה לעסקיים על השיעור הנדרש להעלאת הארנונה למגורים, בהנחה של רפורמה ניטרלית מבחינת סך כל חיובי הארנונה של הרשויות המקומיות. שלב זה כלל גם לימוד של מגבלות הנתונים, המדווחים על ידי הרשויות המקומיות למשרד הפנים, כפי שהם מתפרסמים על ידי הלמ"ס.

הרשויות המקומיות חולקו לשש קבוצות: שלוש קבוצות כללו את הרשויות המקומיות העירוניות (עירויות ומועצות מקומיות), שרוב אוכלוסייתן אינו ערבי או חרדי: ערים גדולות (למעלה מ-50,000 תושבים), ערים בינוניות (20,000 עד 50,000 תושבים) ורשויות מקומיות עירוניות קטנות (פחות מ-20,000 תושבים). שלוש הקבוצות האחרות כללו רשויות מקומיות שרוב אוכלוסייתן ערבי (כולל מועצות אזוריות ערביות), רשויות שרוב אוכלוסייתן חרדי ומועצות אזוריות יהודיות. הניתוח התייחס לשנים 2010, 2014, 2018 ו-2019, בעיקר במטרה לבחון אם היו בעשור האחרון תמורות מהותיות שאינן תוצאה של שינויים בסיווג השימושים, ברמת הפירוט ובדיוק בדוחות הכספיים המבוקרים. תמורות כאלו לא היו והלוחות המוצגים מתייחסים אפוא לנתוני 2019, ערב משבר הקורונה. ההשפעה הישירה של משבר הקורונה תתבטא בדוחות 2020 ו-2021 – מעקב שיוכל להתבצע במחקר המשך.

חלקו השני של המחקר כלל 25 ראיונות שמטרתן לקבל תובנות מדמויות מובילות בתחומים הרלוונטיים. המראיינים כללו בעלי תפקידים במשרד הפנים, יועצים העובדים עבורם, בעלי תפקידים במשרד הכלכלה והתעשייה, גזברי רשויות מקומיות, גורמים המייצגים את המגזר העסקי ויועצים בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי (נספח א').

שאלה שלא נדונה במחקר הנוכחי מתייחסת לנטל המיסוי המקומי על העסקים בישראל בהשוואה למדינות אחרות. איסוף מידע השוואתי מהיימן בנושא זה הוא מורכב. קיים קושי באיסוף נתונים ממדינות שונות, בהבנת ההגדרות המשמשות בכל מדינה ובהערכת רמת האמינות של הנתונים. איסוף נתונים על נטל הארנונה / מס הרכוש המקומי גם מתעלם מהמשקל השונה של מס הרכוש המקומי מכלל המיסים המקומיים במדינות שונות, משאלת אופן חישוב מס הרכוש המקומי (על פי ערך הנכס או שלא על פי) והאם הוא מוטל על המחזיק בנכס או על בעל הנכס, ומנטל המס הכולל על העסקים – במדינות מסוימות, עיקר הכנסות הרשויות המקומיות הן ממיסוי מקומי, אך באחרות משקל המענקים גדול ובהתאם דומיננטיים המיסים שמטיל השלטון המרכזי, לעיתים גם מס רכוש שגובה המדינה.

ד. גביה, חיובים ותעריפים –

מה מלמדים הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות?

לכל אחת משש קבוצות הרשויות המקומיות חושבו שלושה ממוצעים למדדי גביית הארנונה, החיובים והתעריפים: ממוצע לא משוקלל של הרשויות המקומיות בכל קבוצה, ממוצע משוקלל בגודל אוכלוסיית הרשות המקומית וממוצע משוקלל בהיקף הגבייה / בגובה החיובים בכל רשות מקומית. הממוצעים המשוקללים בהיקף הגבייה / החיובים הם אלה המוצגים בלוחות 1-5. ממוצעים אלה נותנים משקל גבוה לערים הגדולות בהן מתגוררת רוב האוכלוסייה

ומשקל מצומצם לרשויות המקומיות הקטנות. להערכתנו הצגה זו של הנתונים נכונה יותר מאשר הצגת ממוצעים פשוטים בה דומיננטיות דווקא הרשויות המקומיות הקטנות ומשקלה של בני ברק, לדוגמה, זהה למשקלה של עמנואל.

1. גביה

הארנונה שלא למגורים הייתה ב־2019 יותר ממחצית (56%) מסך כל הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה וכ־21% מסך כל הכנסות הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל (כולל ארנונה למגורים, הכנסות עצמיות אחרות, מענק כללי והשתתפויות ממשלה ייעודיות). ברשויות המקומיות הערביות היא הגיעה ל־30% ול־4% בהתאמה בלבד (עלייה בהשוואה לשנים מוקדמות יותר), מה שממחיש את חולשתן. הערים הגדולות והמועצות האזוריות נהנו מהשיעור הגבוה ביותר של הכנסות מארנונה שלא למגורים (לוח 1).

לוח 1: אחוזי הכנסות מארנונה שלא למגורים לפי קבוצת הרשויות המקומיות, 2019 (ממוצעים משוקללים בהיקף הגביה בכל רשות מקומית)

קבוצה	מספר רשויות מקומיות	% הכנסות מארנונה שלא למגורים מסך כל הכנסות מארנונה	% הכנסות מארנונה שלא למגורים מסך כל הכנסות בתקציב הרגיל
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – למעלה מ-50,000 ת'	30	59	27
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – 20,000-50,000 ת'	37	48	17
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – פחות מ-20,000 ת'	46	34	11
רשויות ערביות	*82	30	4
רשויות חרדיות	7	58	12
מועצות אזוריות יהודיות	50	58	17
כל הרשויות המקומיות	252	56	21

מקור לכל הלוחות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ רשויות מקומיות (2010-2019). * לא כולל שלוש רשויות שלא הגישו דוחות כספיים.

שונות משמעותית קיימת בתוך כל אחת משש הקבוצות. הרשויות המקומיות המובילות באחוזי הכנסות מארנונה שלא למגורים מסך כל הכנסותיהן בתקציב הרגיל ב־2019 היו תמר (82%), חבל מודיעין (47%), תל אביב (43%), ראש פינה (43%), אילת (38%), באר טוביה (38%), קריית עקרון (37%) וקריית גת (37%). בקרב הרשויות המקומיות הערביות, היחידות שהכנסותיהן מארנונה שלא למגורים היו למעלה מ־10% מכלל הכנסותיהן בתקציב הרגיל היו כפר קאסם (14%), שבה מתקני אחסנה/לוגיסטיקה רבים, ירכא (12%), שהפכה למרכז מסחרי מוביל בצפון הארץ וטירה (11%). בקרב שבע הרשויות המקומיות החרדיות, בני ברק חריגה

באחוז גבוה של הכנסות שמקורם בארנונה שלא למגורים (18% מכלל הכנסותיה בתקציב הרגיל). פרט לבני ברק, ההכנסות משימושים אלה ברשויות החרדיות הן מעטות. לנתונים אלה משמעות רבה מכיוון שההכנסות מארנונה שלא למגורים הן מקור הרווח העיקרי של הרשויות המקומיות. לכאורה, צמצום שטחי מסחר ומשרדים יפגע בראש ובראשונה ברשויות מקומיות שנהנות מהכנסות משימושים אלה (נתוני הגביה אינם מבחינים בין שימושים אלה לשימושים שההכנסות מהם אינן צפויות להיפגע, כמו לוגיסטיקה, תעשיית היי-טק וכדו', ולשימושים שההכנסות מהן כבר נפגעו: בנקים ונכסים ממשלתיים ברשויות שנהנו ממצמד יישוב עולים שבוטל). עם זאת, הירידה בביקוש לשטחי מסחר ומשרדים צפויה להיות דיפרנציאלית ויתכן שתתמקד במיקומים פחות מבוקשים. הלחץ להורדת תעריפים, שאמור למתן את צמצום שטחי המסחר והמשרדים, אינו רלוונטי לרוב המועצות האזוריות שהתעריפים בהן נמוכים יחסית ושם האתגר העיקרי הוא חלוקת הכנסות ותביעות להעברת שטחים לשכניהם העירוניים.

2. התפלגות החיובים השנתיים

חיובי הארנונה למגורים לפני הנחות הם מעט פחות ממחצית סך כל חיובי הארנונה בישראל (לוח 2), אך ברוב הרשויות המקומיות התלות בארנונה למגורים גבוהה יותר. החיובים ממשרדים, שירותים ומסחר הם למעלה רבע מכלל החיובים והתעשייה והמלאכה מהווה 10% (לוח 2). בהתפלגות החיובים בלטה יציבות רבה בין 2010 ל-2019. הבנקים וחברות הביטוח, שהם הרווחיים ביותר לרשויות המקומיות, מהווים רק 3% מסך כל החיובים והיו השימוש היחידי שסך כל חיובי הארנונה בו בשקלים ירד בין 2014 ל-2019, מה שמשקף את מגמת סגירת הסניפים, צמצום השטחים והמעבר לבנקאות אלקטרונית.

לוח 2: התפלגות חיובי הארנונה (לפני הנחות) לפי שימושים עיקריים וקבוצת הרשויות המקומיות, 2019 (באחוזים – ממוצעים משוקללים בגובה החיובים)

קבוצה	מגורים	משרדים, שירותים ומסחר	תעשייה ומלאכה	בנקים וחברות ביטוח	בתי מלון
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – למעלה מ-50,000 ת'	44	32	9	3	1
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – 50,000-20,000 ת'	55	20	13	3	1
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – פחות מ-20,000 ת'	69	13	7	2	1
רשויות ערביות	78	12	4	1	0
רשויות חרדיות	52	36	7	2	0
מועצות אזוריות יהודיות	43	15	19	0	2
כל הרשויות המקומיות	48	27	10	3	1

האחוזים אינם מסתכמים ל-100 מכיוון שהלוח אינו כולל את הסיווגים: חניונים, קרקע תפוסה, יתר הנכסים.

משקל חיובי הארנונה שלא למגורים גבוה במיוחד במועצות האזוריות ובערים הגדולות (57% ו-56% בהתאמה ב-2019) ונמוך מאוד ברשויות הערביות (22%) וברשויות העירוניות היהודיות הקטנות (31%) (לוח 2). משקל חיובי הארנונה למשרדים, שירותים ומסחר גבוה במיוחד בערים הגדולות (32% ב-2019) וברשויות החרדיות (36%) – נתון אחרון זה נובע מבני ברק בלבד ובלעדיה אחוז החיובים משימושים אלה ברשויות החרדיות נמוך ודומה לזה של הרשויות הערביות, הקטנות והמועצות האזוריות. משקל החיובים על משרדים, שירותים ומסחר גם היה במגמת עליה בין 2010 ל-2019, בעיקר בערים גדולות ובבני ברק. משקל התעשייה והמלאכה בסך כל החיובים בלט במועצות האזוריות (19%). חיובי הבנקים וחברות הביטוח בלטו בערים הגדולות והבינוניות (3% ב-2019), אך בערים הגדולות בלטה ירידה מתמשכת במשקל החיובים בסיווג זה.

גם בהתפלגות חיובי הארנונה קיימת שונות גדולה בתוך הקבוצות. החיובים ממשרדים, שירותים ומסחר היו דומיננטיים ב-2019 בתל אביב (48%), בקריית עקרון (47%), בבני ברק (43%), בחבל יבנה (43%) ובחבל מודיעין (42%). משקל גבוה של חיובים מתעשייה ומלאכה בלט בשורת ערים ומועצות אזוריות פריפריאליות, ובראשן באר טוביה (47%) ותמר (41%). הבנקים וחברות הביטוח משמעותיים לבית דגן (14%) ולתל אביב (8%) – ירידה מ-11% ב-2014). תחום המלונאות רלוונטי לרשויות מקומיות ספורות – אפילו בערים כמו ירושלים, תל אביב, נתניה והרצליה משקלו שולי; אך לגבי אותן רשויות ספורות – בעיקר אילת (27%), תמר (23%) וטבריה (12%) – הפגיעה מירידת תקבולי הארנונה תהיה משמעותית מאוד. כפי שצוין לעיל בהתייחס לנתוני הגביה, לכאורה, הרשויות המקומיות הנהנות משיעור גבוה של חיובי (ותקבולי) ארנונה ממשרדים, שירותים ומסחר הן הפגיעות ביותר, ואולם רשויות אלו הן ברוב המקרים המבוססות יותר, ומסוגלות לספוג צמצום מסוים בהכנסותיהן ממקור זה. בנוסף לכך, המגמות בשוק הנדל"ן הן דיפרנציאליות וסביר שהצמצום היחסי בביקוש למשרדים לא יבלוט דווקא בריכוזים המובילים, הנהנים מהמיקומים האטרקטיביים ביותר. כך לדוגמה, בלט הביקוש הגבוה של חברות היי-טק למשרדים במרכז תל אביב בקיץ 2021.²⁶ בשנה הראשונה של מגפת הקורונה היה נדמה שהשטחים ששוכרות חברות אלו, שהובילו את מהפכת העבודה מהבית, יצטמצמו, אך מסתבר שב-prime locations בלב תל אביב אין הדבר כך.

3. תעריפי הארנונה

הניתוח העוסק בתעריפי הארנונה אינו מתבסס על צווי הארנונה המפורטים, אלא על חישוב סך כל חיובי הארנונה לפני הנחות בכל קטגוריית שימוש מחולק בשטח לחיוב באותה קטגוריה

26 גיא נרדי "חברות ההייטק משריינות קומות שלמות במשרדים במרכז תל אביב" גלובס (8.8.2021).

הקורונה והארנונה : משבר הקורונה כוזר לרפורמה במשק הכספי של הרשויות המקומיות בישראל

באותה רשות. השטחים לחיוב הומרו לשיטת מדידה ברוטו ברוטו לפי המפתח המקובל: 1 מ"ר נטו (שטח רצפה ללא קירות וללא שטחים משותפים) = 1.13 מ"ר ברוטו (שטח רצפה כולל קירות וללא שטחים משותפים) = 1.29 מ"ר ברוטו ברוטו (שטח רצפה כולל קירות ושטחים משותפים). מדובר באומדנים שיש בהם אי דיוקים ועיוותים כאשר מתייחסים לרשויות מקומיות ספציפיות (דוגמת חיפה), אך המגמות הרחבות המסתמנות מהנתונים הן להערכתנו בעלות רמת אמינות גבוהה.

תעריפי הארנונה הגבוהים ביותר למגורים הם בערים הגדולות והנמוכים ביותר ברשויות המקומיות הערביות (לוח 3). גם במועצות האזוריות התעריפים נמוכים. הפערים בין קבוצות הרשויות המקומיות גדולים במיוחד כשמדובר בתעריפי הארנונה למשרדים, שירותים ומסחר. תעריפים אלה בערים הגדולות כפולים מאשר ברשויות הערביות ובמועצות האזוריות (התעריף הגבוה ברשויות החרדיות נובע אך ורק מבני ברק ומאלעד). סביר שחלק לא מבוטל מפערי התעריפים נובע מהפריפריאליות של רוב הרשויות הערביות והמועצות האזוריות ובניכוי משתנה הפריפריאליות הפערים מצומצמים יותר. בתעשייה ומלאכה, בנקים ובתי מלון ההבדלים בין הקבוצות מצומצמים יותר אם כי גדולים יותר מאשר במגורים. תחום הבנקים הוא היחיד בו תעריפי הערים הגדולות אינם הגבוהים ביותר, אלא דווקא תעריפי הערים הבינוניות, אך מצב זה נובע כנראה מתמהיל שונה: תעריפי הארנונה על הנהלות ראשיות נמוכים מהתעריפים על הסניפים, כך שריכוז גבוה של הנהלות יתבטא בתעריף ממוצע נמוך יותר.

לוח 3: תעריפי הארנונה לפי שימושים עיקריים וקבוצת הרשויות המקומיות, 2019 (בש"ח – ממוצעים משוקללים בגובה החיובים)

קבוצה	מגורים	משרדים, שירותים ומסחר	תעשייה ומלאכה	בנקים וחברות ביטוח	בתי מלון
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – למעלה מ-50,000 ת'	49.04	167.83	97.05	778.17	88.19
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – 50,000-20,000 ת'	45.86	145.97	77.88	1165.94	63.65
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – פחות מ-20,000 ת'	46.51	119.05	70.07	1021.05	61.22
רשויות ערביות	34.83	72.98	49.93	587.65	41.34
רשויות חרדיות	45.67	202.22	111.94	988.81	61.09
מועצות אזוריות יהודיות	37.52	85.13	47.53	830.50	55.33
כל הרשויות המקומיות	45.58	153.15	76.85	810.55	77.02

התעריפים חושבו בדרך הבאה: סך כל חיובי הארנונה בקטגוריית השימוש ברשות המקומית מחולק בשטח לחיוב באותה קטגוריה (המרה לשיטת מדידה ברוטו ברוטו) ברשות המקומית.

בהתייחס לנתוני רשויות מקומיות בודדות (יודגש שקיימות הטיות בנתונים אלה ואמינות ההשוואה בין רשויות בודדות היא חלקית), תעריפי הארנונה הגבוהים ביותר למגורים הם בחבל אילות, גבעתיים, רמת השרון, קריית אונו, מבשרת ציון וירושלים. מבין הערים הגדולות ביותר בולטים תעריפי ארנונה נמוכים למגורים בתל אביב (בפרט ביחס למיקומה ולערכי הנדל"ן בה).

מבין הערים הגדולות, תעריפי הארנונה הגבוהים ביותר למשרדים, שירותים ומסחר הם בקריית אונו, ואחריה בבת ים ובגבעתיים. גם בירושלים התעריפים גבוהים מאוד אך ב־2019 הוכללו משרדי הממשלה בסיווג משרדים, מה שהוריד את התעריף הממוצע לסיווג זה. השונות בתעריפי הארנונה למשרדים, שירותים ומסחר גבוהה, כולל בין רשויות מקומיות סמוכות.

4. יחס תעריפי הארנונה

עד כמה גבוהים תעריפי הארנונה שלא למגורים מתעריפי הארנונה למגורים? היחסים הממוצעים בין תעריפי הארנונה לעסקים מסוגים שונים לתעריפי הארנונה למגורים בשש קבוצות הרשויות המקומיות חושבו גם הם בשלושה אופנים: יחסים ממוצעים לא משוקללים, יחסים ממוצעים משוקללים בגודל אוכלוסיית הרשות המקומית ויחסים ממוצעים משוקללים בגובה החיובים, שהם אלה המוצגים בלוח 4.

בערים הגדולות תעריף הארנונה למ"ר משרדים, שירותים ומסחר היה גבוה כמעט ארבע (3.73) מהתעריף למ"ר מגורים בשנת 2018, אך היחס ירד ל־3.42 ב־2019 (לוח 4), קרוב לוודאי בעיקר מפני שעריית ירושלים העבירה בשנה זו לקטגוריית המשרדים נכסים שסווגו קודם לכן ביתר הנכסים. הפערים מצומצמים יותר ברשויות מקומיות מהקבוצות האחרות (למעט החרדיות, בהן הפער גדול מאוד בבני ברק ובאלעד), אך ככולן התעריפים על משרדים, שירותים ומסחר גבוהים למעלה מפי שנים מאשר התעריפים למגורים. הפערים הנמוכים ביותר הם ברשויות המקומיות הערביות.

תעריפי הארנונה הגבוהים ביותר למ"ר הם לבנקים וחברות ביטוח. תעריפים חריגים אלה הונצחו בשנות ה־80 של המאה ה־20, בהנחה שלגופים אלה, בפרט לבנקים הגדולים, יש את היכולת לשאת בנטל מיסוי גבוה יותר מאשר לעסקים אחרים. התעריף הממוצע לבנקים וחברות ביטוח, המשוקלל בגובה החיובים בכל רשות, גבוה פי 18 מהתעריף הממוצע של הארנונה למגורים (לוח 4). עם זאת, תעריפי הארנונה לבנקים בערים הגדולות גבוהים רק פי 16 מאשר התעריפים על המגורים, לעומת נתון של פי 25 בערים הבינוניות ופי 22 ביתר הקבוצות, למעט ברשויות הערביות. בתעשייה ומלאכה תעריפי הארנונה בערים הגדולות גבוהים בכפי שנים מאשר למגורים, כאשר ביתר קבוצות הרשויות המקומיות (למעט בני ברק) פערי התעריפים נמוכים יותר ובמועצות האזוריות הפערים הממוצעים הם הנמוכים ביותר.

לוח 4: תעריפי הארנונה לשימושים עסקיים עיקריים ביחס לתעריפי הארנונה למגורים לפי קבוצת הרשויות המקומיות, 2019 (ממוצעים משוקללים בגובה החיובים)

קבוצה	משרדים, שירותים ומסחר	תעשייה ומלאכה	בנקים וחברות ביטוח	בתי מלון
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – למעלה מ-50,000 ת'	3.42	1.98	15.87	1.80
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – 20,000-50,000 ת'	3.18	1.70	25.43	1.39
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – פחות מ-20,000 ת'	2.56	1.51	21.95	1.32
רשויות ערביות	2.10	1.43	16.87	1.19
רשויות חרדיות	4.43	2.45	21.65	1.34
מועצות אזוריות יהודיות	2.27	1.27	22.13	1.47
כל הרשויות המקומיות	3.36	1.69	17.78	1.69

בחינת פערי התעריפים בכל אחת מהרשויות המקומיות מצביעה על שונות משמעותית, שחלקה נובע משיטות מדידה וסיווג שונות, מתעריפים שונים לתתי סיווגים בתוך כל קטגוריה ומנתונים חסרים ברשויות מקומיות קטנות. התעריפים בתחום המשרדים, השירותים והמסחר הם למעלה מפי חמש מאשר התעריפים למגורים בעפולה, לוד, אשקלון, תל אביב, בת ים, באר שבע והרצליה, כולן ערים גדולות. בתעשייה ומלאכה בלט יחס תעריפים גבוה במיוחד בלוד (3.92), אך ישנן גם כמה רשויות שבהן התעריף למ"ר תעשייה נמוך מהתעריף למגורים. בתחום הבנקים בולט יחס תעריפים נמוך מאוד בתל אביב (15.78) בהשוואה לערים הגדולות האחרות, אם כי דומה לזה שבירושלים, כאשר בחולון וברמת גן יחסי התעריפים נמוכים עוד יותר (12.62 ו-9.10 בהתאמה). פערים אלה נובעים בעיקר משונות בהיקף שטחי סניפי הבנקים בהשוואה לשטחים אחרים המוחזקים על ידם בתעריפים נמוכים יותר. תחום בתי המלון משמעותי לרשויות ספורות ויחס התעריפים באותן רשויות נוטה להיות גבוה יחסית לרשויות מקומיות דומות אחרות.

שונות גדולה זו של התעריפים ממחישה שרפורמה בתעריפי הארנונה, מעבר להעלאה או להורדה באחוזים ספורים איננה יכולה להיות גורפת, אלא מחייבת התייחסות לשונות בין הרשויות המקומיות ולתתי-סיווגים בכל רשות ורשות. מצב זה ממחיש את הצורך ברפורמה של האחדת הגדרות, סיווגים ושיטות מדידה, שבלעדיה יהיה קושי לזהות את ההשלכות ואת העיוותים בכל צעד שיעשה.

5. השפעת הפחתת הארנונה לעסקים על תעריפי הארנונה למגורים

עד כמה תשפיע הפחתת תעריפי הארנונה לעסקים על שיעור ההעלאה הנדרש בתעריפי הארנונה למגורים על מנת שהשינוי יהיה "ניטרלי", דהיינו שסך כל הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה לא ישתנה? התחשיבים המוצגים בלוח 5 הם פשטניים, ובין היתר אינם מתייחסים להשפעת השינוי בתעריפים על הביקוש לשימושי קרקע עסקיים, להשפעת השינוי על שיעורי הגביה מהשימושים השונים ובעיקר לשונות הגדולה בתעריפים בכל סיווג ותת-סיווג בין

רשויות מקומיות דומות במיקומן ובמאפייניהן. משמעותה של שונות זו היא שהצורך להפחית את הארנונה העסקית משתנה מרשות לרשות ומשימוש לשימוש באותה רשות. עם זאת, התחשיבים מאפשרים לקבל התרשמות ראשונית על קנה המידה בו נדרש להעלות את הארנונה למגורים על מנת לפצות על הפחתות בתעריפי הארנונה העסקית.

לוח 5 מציג שתי חלופות להפחתת הארנונה על העסקים (נתוני 2019). האחת מניחה הפחתה של 20% בתעריפי הארנונה לכל העסקים: משרדים, שירותים ומסחר, תעשייה ומלאכה, בנקים וחברות ביטוח ובתי מלון. השנייה מניחה את אותה הפחתה לעסקים פרט לתעשייה ומלאכה. הרציונל בחלופה השנייה הוא שהתעשייה והמלאכה מושפעת פחות מהמשרדים ומהמסחר מהמעבר לעולם וירטואלי. כמו כן, אין הצדקה להפחתת תעריפי הארנונה למתקנים לוגיסטיים ולמפעלים גדולים ועתירי שטח וספק גם אם עסקים בתחומי ההיי טק ובתחומים אחרים, שאינם צורכים שטח רב, צריכים להמשיך להיות מסווגים כתעשייה.

לוח 5: שיעור העלייה הנדרש בתעריף הארנונה למגורים לכיסוי הפסד ההכנסות כתוצאה מהפחתת תעריף הארנונה לעסקים ב-20% לפי קבוצת הרשויות המקומיות, 2019 (ממוצעים משוקללים בגובה החיובים)

קבוצה	הפחתת תעריף הארנונה לעסקים ב-20%	הפחתת תעריף הארנונה לעסקים ב-20%, תעשייה ומלאכה
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – למעלה מ-50,000 ת'	21%	17%
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – 20,000-50,000 ת'	13%	8%
רשויות עירוניות (רוב יהודי לא חרדי) – פחות מ-20,000 ת'	6%	4%
רשויות ערביות	4%	3%
רשויות חרדיות	17%	14%
מועצות אזוריות יהודיות	17%	8%
כל הרשויות המקומיות	17%	13%

הערים הגדולות (לא כולל ערביות וחרדיות) הן לכאורה הנפגעות העיקריות מהפחתת תעריפי הארנונה על העסקים. הפחתה ב-20% תחייב בממוצע להעלות את תעריפי הארנונה למגורים בערים אלו ב-21% על מנת שגובה התקבולים מארנונה יישאר זהה, אך רק ב-17% אם ההפחתה לא תכלול את התעשייה והמלאכה (לוח 5). במועצות האזוריות היהודיות תעלה הארנונה למגורים במידה משמעותית אם הפחתת הארנונה לעסקים תכלול את התעשייה והמלאכה, אך במידה קטנה יחסית אם תתמקד במשרדים, שירותים, מסחר ומלונאות בלבד. חלופה שנייה זו תפגע במידה מוגבלת ברשויות מקומיות מכל הקטגוריות הנוספות, למעט בני ברק החרדית, כאשר ברשויות המקומיות הערביות ובמידה פחותה ברשויות הקטנות (פחות מ-20,000 ת') מיעוט שימושי הקרקע העסקיים פירושו שהפחתת תעריפי הארנונה לעסקים תחייב רק העלאה מינורית בתעריפי הארנונה למגורים. ברשויות אלו, בפרט ברשויות הערביות, ובמועצות האזוריות, תעריפי הארנונה על העסקים (בפרט על משרדים, שירותים ומסחר)

נמוכים יחסית וסביר שאין סיבה להורידם. לכאורה, לא נדרשת בהן העלאה של הארנונה למגורים על מנת לפצות על הפחתת תעריפי הארנונה לעסקים, אבל נדרשת העלאה כזו כדי לפצות על מחסור בשימושי קרקע עסקיים, בעיקר ברשויות הערביות, אך גם ברשויות קטנות ובינוניות אחרות.

החיישבים המוצגים בלוח 5 הם אומדן גם למצב בו לא ישתנו תעריפי הארנונה לעסקים, אך ההכנסות מהן יפחתו עקב היחלשות שוק הנדל"ן למסחר ומשרדים, או שיעלו בקצב איטי יותר מאשר החיובים על המגורים, בגלל גידול איטי יותר בשטחי הנדל"ן העסקי. הצמצום בנתח הנדל"ן העסקי מסך כל הנכסים המחויבים בארנונה צפוי להיות דיפרנציאלי וסביר שערים גדולות ומרכזיות, שיספגו לכאורה את עיקר הפגיעה מהפחתת התעריפים לעסקים, בפועל לא יהיו הנפגעות העיקריות.

התייחסות נפרדת לכל רשות מקומית (בזהירות הנדרשת) מראה שהפחתת הארנונה לעסקים (ללא תעשייה ומלאכה) ב-20% תחייב לפי התחשיב ההיפותטי להעלות את תעריפי הארנונה למגורים במידה ניכרת בתמר (304%), תל אביב (44%), אילת (38%), חבל מודיעין (35%), חבל יבנה (32%), חבל אילות (32%) וקרית עקרון (28%). ואולם, ברוב המועצות האזוריות תעריפי הארנונה נמוכים יחסית ואין סיבה להורידם. חלק מהערים, בראש ובראשונה תל אביב, צפויות להיפגע פחות ממיעוט השקעות בנדל"ן עסקי. הרשויות שנהנו מהכנסות גבוהות מארנונה מעסקים גם אמורות להיות בעלות יכולת לספוג חלק מהירידה היחסית בהכנסות משימושים אלה.

סוגיית הפחתת הארנונה למשרדים, שירותים ומסחר, בנקאות, ביטוח ומלונאות היא אפוא בעלת רלוונטיות מצומצמת לרוב הרשויות המקומיות הקטנות, הערביות, החרדיות (למעט בני ברק), ולרוב המועצות האזוריות, אם משום שהכנסותיהן מארנונה לעסקים מצומצמות ממילא, או שתעריפי הארנונה בהן נמוכים בהשוואה לערים סביבן. האתגר נוגע בראש ובראשונה לערים הגדולות (מעל 50,000 נפש) – פחות מ-40 רשויות מקומיות, אך בהן מתגוררת למעלה מ-60% מאוכלוסיית המדינה. ההשפעה עליהן תהיה דיפרנציאלית, בהתאם לתמהיל שימושי הקרקע הנוכחי והצפוי בעתיד, ובהתאם למאפיינים הספציפיים של צו הארנונה בכל רשות. הניתוח הסטטיסטי הפשוט שהוצג לעיל ממחיש את השונות במאפיינים הבסיסיים של הארנונה ברשויות מקומיות מטיפוסים שונים בישראל. הוא אינו כולל זיהוי של הרשויות החורגות באופן בולט כלפי מעלה ומטה ממתאמים בין תעריפי הארנונה לערך הקרקע באזורי הארץ השונים וניתוח כמותי של הרווחיות או ההפסדיות של הארנונה לשימושים שונים. עם זאת, הניתוח ממחיש שללא רפורמה מהותית בארנונה קשה יהיה לטפל באופן דיפרנציאלי באתגרים שנדונו, ואפשר יהיה לבצע רק שינוי אינקרמנטלי בתעריפים שהשפעתו תהיה מוגבלת.

ה. חסמים בעיני בעלי העניין

יותר מאשר להציע פתרונות קסם בלתי ידועים לאתגר המסתמן למשק הכספי של הרשויות המקומיות בישראל, בלטה בראיונות עם דמויות מובילות בתחום, בפרט אלה המייצגים את

משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, רתיעה מטיפול בו. הטיעונים המרכזיים נגעו פחות לפתרונות חדשניים ויותר לחסמים לביצוע שינויים ולקשיי ההתמודדות עימם בתנאי אי ודאות.

1. נקודת המבט של המדינה

משרדי הממשלה, בהובלת משרד הפנים, מכירים בצורך ברפורמה בארנונה, שנתפסת כצעד מקדים חיוני לעיסוק בשאלת היחס בין תעריפי הארנונה שלא למגורים לתעריפי הארנונה למגורים. ואולם, מקבלי ההחלטות נרתעים מהחסמים הפוליטיים הגבוהים לרפורמה, שאינם מסתכמים באינטרסים מגזריים, אלא גם בקושי לחזות מראש את זהות הרשויות המקומיות, העסקים והתושבים שירוויחו ושיפסידו מהרפורמה, גם אם זו תהיה ניטרלית, דהיינו לא תשנה את סך כל הכנסות השלטון המקומי מארנונה. לעניין רפורמה בארנונה תקפות הכללות ברוח כהנמן וטברסקי,²⁷ על פיהן הנהנים משינוי יישארו שקטים בעוד שהמפסידים יזעקו ומבצעי הרפורמה ישלמו מחיר פוליטי על הצעד: "מי שתעלה לו הארנונה יקלל, מי שתרד לו הארנונה ישכח מזה".

העיכוב הראשוני בהגשת המלצות ועדת ברזילי לרפורמה בארנונה ב-2009 היה קשור ככל הנראה לעיסוקה הבלתי נמנע בסוגיית ההנחות בארנונה למגורים, כאשר במקומה הוקמה ועדת קהת שהמליצה ב-2011 להגדיל את ההנחות, בפרט למשפחות מרובות ילדים – המלצה שאומצה על ידי שר הפנים דאז אלי ישי. התפיסה שהתגבשה בהשפעת טיוטת דוח ועדת ברזילי הייתה שיש להתחיל בעשיית סדר בצווי הארנונה: הגדרות אחידות בצווים, צמצום מספר הסיווגים ושיטת מדידה אחידה (ברוטו ברוטו) יציפו בבהירות רבה יותר את הצורך בשינויים מהותיים, דוגמת היחס בין התעריפים למגורים ולעסקים. הקושי המהותי ביישום צעד טכני לכאורה זה נבע כאמור מכך שלאור ריבוי צווי הארנונה ומורכבותם, "איש אינו יודע מראש מי ירוויח ומי יפסיד, אף אחד לא רוצה לקחת אחריות ולכן מעדיפים להישאר עם המערכת הנוכחית": "זה תפוח אדמה לוחט ואדם חכם יודע באילו מלחמות כדאי לא להילחם". מרואיינים ציינו שרפורמה כזו, אם תתגבר על החסמים ותצא לדרך, תהיה חייבת להתפרס על תקופה של כ-10 שנים, שבמהלכה יועלו ויופחתו בהדרגה חיובי הארנונה. סביר שידרשו גם מיליארדי שקלים בתקופת המעבר על מנת למתן את הזעזועים לרשויות שתפגענה. לאור החשש מהתמודדות עם המפסידים מהרפורמה, בחינת הנושא במשרד הפנים לא נחשפה לציבור. הטיוטה המפורטת של דוח ועדת ברזילי, שנכתבה סביב 2009, לא פורסמה, למרות שהיא זמינה לחלק מהעוסקים בתחום, וגם חומרים שנכתבו במסגרת הצוות הבינמשרדי שעסק בנושא ב-2017–2018 (עד שפעילות הממשלה נכנסה לקיפאון בשנים 2018–2021), לא נחשפו. דיסקרטיות זו נועדה כנראה להקטין את הלחצים על מקבלי ההחלטות בסוגיה הרגישה, אך היעדר דיון ציבורי מושכל בנושא, הנשען גם על חומרים כתובים והצעות שלא הגיעו לכלל מימוש, יכול דווקא לצמצם את הסיכוי להיווצרות לחץ ציבורי לקידום רפורמה.

27 Daniel Kahneman and Amos Tversky, *Prospect theory: An Analysis of Decision Under Risk*, 47 *ECONOMETRICA* 363 (1979).

אחד המרואיינים הביע דעה על פיה הרפורמה הדרושה, מעבר לצעד הטכני של האחדת הגדרות, סיווגים ושיטות מדידה, כוללת שלושה מרכיבים: (1) העלאת תעריפי הארנונה למגורים, (2) הסטת הכנסות מרשויות מקומיות חזקות לחלשות ו־(3) הסטת משאבים בתקציב המדינה מהביטחון לשירותים אזרחיים. לעניין העלאת תעריפי הארנונה למגורים, צוין שצעד זה מחייב רפורמה מקיפה בארנונה, אחרת יעצים את העיוותים הגלומים בה, בהם הנחות לא חוקיות ומדידות לא מלאות, אם כי בעיית המדידות בולטת יותר דווקא בארנונה לעסקים.

2. נקודת המבט של הרשויות המקומיות

מגפת הקורונה פגעה ב־2020 בעיקר בהכנסות מארנונה למגורים, מכיוון שלא התאפשרה אכיפה מאסיבית של הגביה בזמן המגפה ובפרט בתקופת הסגרים, ומכיוון שאנשים איבדו את פרנסתם. הייתה פגיעה מסוימת בעסקים קטנים, אך היו גם עסקים ששגשו בזמן המגפה ומנגנוני השיפוי הממשלתי, שניתנו בחודשים הראשונים (אביב 2020) גם לעסקים שלא נפגעו כלל, מנעו פגיעה ברשויות המקומיות בגלל הנחות בארנונה שניתנו לעסקים. הלוואות לאיזון שנטלו הרשויות המקומיות לכיסוי הגירעון השוטף בגין משבר הקורונה עמדו ב־2020 על 0.35% בלבד מתקציביהן.

בשלטון המקומי קיימת רתיעה משינוי, אולי הדחקה של הקושי העתידי להישען על תקבולי הארנונה לעסקים. תקוות הרשויות המקומיות הנהנות מאוטונומיה תקציבית משמעותית בזכות ההכנסות מארנונה שלא למגורים, היא שהשינוי בשוק הנדל"ן יהיה מתון: "המהפכה הדיגיטלית צפויה להיות הדרגתית ואין לנקוט בצעדים לפני שמתבהרות המגמות". גזברי ערים הביעו אופטימיות שתהליך שחיקת הנדל"ן העסקי לא יבלוט אצלם, והעריכו שגובה הארנונה הוא בכל מקרה שיקול מיקום שולי, בוודאי בתחום ההיי־טק הצומח. מרואיין מתל אביב ציין שברמת הרחוב לא צפוי בתל אביב שינוי דרמטי אך מעליו יתכן שינוי בתמהיל העסקים ויתכנו גם שינויי יעוד מעסקים למגורים. איש אינו יודע מה יהיה, אך בתל אביב סביר שדברים יתאזנו. פיתוח מערכת הסעת ההמונים בגוש דן מעניק זכויות בניה גבוהות סביב התחנות, שחלק משמעותי מהן יהיו לתעסוקה, בוודאי בתל אביב, כך שהתחזיות לקריסת הנדל"ן העסקי בלב המטרופולין מופרזות. אם ההכנסות מעסקים אכן יפסיקו לגדול יהיה צורך לחשוב על שינוי השיטה, אך אין טעם להקדים את המאוחר. בכל מקרה, הודגש שאין להטיל מס שלא ניתן לאכוף ושיגרום לאנשים לשקר, כפי שהיה המס שהוטל בזמנו על דירות רפאים. בקוטב השני, בערים המתאפיינות במעמד חברתי־כלכלי נמוך, הודגש הקושי להעלות את תעריפי הארנונה למגורים. בערים אלו ההנחות יכולות להגיע לעשרות אחוזים מחיובי הארנונה למגורים ולהעלאת התעריף תהיה השפעה מינימלית על גובה ההכנסות, יתכן שאפילו שלילית, מכיוון שככל שהתעריפים יעלו המוטיבציה לבקש הנחות תגדל. הלחץ לשמור על איזון בין מגורים לשימושי קרקע עסקיים קטן יותר ברשויות מקומיות פריפריאליות, אם משום שגישתן לפיתוח פחות כלכלית, בגלל התלות הגבוהה ממילא בממשלה, ואם משום שהצמיחה הדמוגרפית נחוצה כדי לקדם פעילות עסקית. הנטייה הרווחת היא לגלגל על המדינה את האחריות לסגירת פערים שיווצרו כתוצאה משחיקת ההכנסות מארנונה שלא למגורים.

קיימת ברשויות המקומיות מודעות לצורך ברפורמה של האחדת שיטות מדידה, הגדרות וסיווגים. ריבוי הסיווגים שימש מעקף לרגולציה הממשלתית שלא אפשרה לשנות במידה

משמעותית את תעריפי הארנונה מאז 1985, אך מורכבות צווי הארנונה מקשה גם על הרשויות המקומיות, מפרנסת עורכי דין ומייצרת עומסים בבתי המשפט. מרואיין מתל אביב הדגיש את "דליפת הארנונה": פסיקות בתי משפט המכרסמות בארנונה, קובעות תקדימים שמקלים על העסקים בכל הנוגע לחיובים ולסיווגים, כאשר מנגד הרגולציה הממשלתית אינה מאפשרת להעלות תעריפים ללא אישור משרד הפנים. לדעת המרואיין, אבד הכלח על סיווג הארנונה לתעשייה, למעט מפעלי ענק. הטכנולוגיה מצמצמת שטחים ואין הצדקה להגדרת בתי תוכנה, מוסכים ומלאכות אחרות, שנוזקות כיום לשטחים מצומצמים, כתעשייה.

לצד הכרה עקרונית בחשיבותה של רפורמה נוסח ועדת ברזילי, הובעו גם עמדות שאינן מסתפקות בתקופת התאמה של כמה שנים, בהן יועלו ויופחתו חיובי הארנונה באופן הדרגתי. אלו כללו דרישות לשיפוי של המדינה לרשויות המקומיות שהכנסותיהן מארנונה יפגעו עקב יישום הרפורמה ותביעות מרחיקות לכת שהרפורמה תהייה ניטרלית עבור כל הרשויות המקומיות, דהיינו שהמדינה תשפה כל רשות מקומית שהכנסותיה מארנונה יפגעו עקב הרפורמה לפרק זמן ממושך.

שניים מהמרואיינים העלו הצעות לשינויים מהותיים יותר. מרואיין מתל אביב הציע לפצל את הארנונה למגורים לשניים: ארנונה משתנה שתוטל על בעל הנכס ותשלום קבוע לדירה שיוטל על המחזיק בו, בהנחה שכל תושב נהנה ממרכיב קבוע מינימלי של שירותים ותשתיות מוניציפליות מעצם הימצאותו בעיר, ולחלשים כלכלית ממילא מגיעות הנחות. כמו כן המליץ להפחית את הארנונה לעסקים ובמקביל להטיל מס עסקים מקומי שמבוסס על רווחי העסק. תקבולי מס זה לא יעלו על 30% מסך כל תקבולי הרשות המקומית מהמיסוי על העסקים, על מנת לשמור על יציבות ולאפשר לעירייה לממן את השירותים גם בשנה גרועה לעסקים. גזבר עיריית נתניה – שגיא רוכל – הדגיש את כישלון מודל הארנונה הנוכחי. לדבריו, נתניה יכולה לצמוח ל-400,000 תושבים, אך זו תהיה עבודה התאבדות כלכלית. מחוז מרכז של מינהל התכנון מכיר בצורך ביחס של 15 מ"ר תעסוקה לנפש בתכנון. בותמ"ל מקצים 5 מ"ר שטחי תעסוקה מתוכננים לנפש, כאשר בפועל צריך 25-30 מ"ר תעסוקה לנפש כדי לאזן את התקציב המוניציפלי. אלא שתכנון שטחי תעסוקה ביחס מתאים לא יפתור את הבעיה, מכיוון שיש פערים בקצב המימוש בין מגורים לנדל"ן עסקי. מימוש שטחי התעסוקה אחרי עשור צפוי להיות 30% ואחרי שני עשורים 50%, בעוד שמימוש המגורים יכול להגיע ל-95% והתוצאה תהיה גירעון. הגזבר תהה מדוע רק בעלי הקרקע צריכים להרוויח מהזינוק במחירי הקרקע ולא הרשות המקומית שהיא ספקית השירותים והציע מנגנון של קרן שירותים ותחזוקה הוגית / פירותית כפתרון למחסור בתקבולי ארנונה לעסקים. על פי הצעתו, מקור הכסף יהיה בעיקר בהענקת זכויות בניה נוספות, לדוגמה הקצאת 17% זכויות בניה נוספות בקרקעות רמ"י, כאשר התקבולים על תוספת הזכויות יגיעו לקרן. בקרקע פרטית הגדלת הזכויות תיעשה באמצעות איחוד וחלוקה, כאשר הרשות המקומית היא שתשווק את הדירות / הנכסים בזכויות שיתווספו. דהיינו, ציפוף ו"תפיסת ערך" השבחת הקרקע על ידי הרשות המקומית לקרן שתבטיח את מימון אספקת השירותים המוניציפליים לעשרות שנים תהפוך פיתוח נדל"ן למגורים רווחי עבור הרשויות המקומיות.

עיריות רבות פועלות לייצר מקורות הכנסה נוספים באמצעות יזמויות, כמו מתן זיכיונות בשטחים פתוחים, גגות סולאריים, בניה והשכרת שטחים, תאורת LED חסכונית וכדו', אך ארגון הכלים בתחום זה מוגבל ואינו תחליף למרכיב משמעותי של ארנונה שמשלמים העסקים.

3. נקודת המבט של המגזר העסקי

נציגי הגופים המייצגים את המגזר העסקי – איגוד לשכות המסחר, התאחדות המלונות והתאחדות התעשיינים – ביקורתיים כלפי נטל הארנונה המוטל על העסקים בישראל, שאין תמורה משמעותית בצדו והוא נועד בעיקר כדי לסבסד את עלות מתן השירותים לתושבים. בפרט יש ביקורת רבה על נוסחת העדכון השנתית של הארנונה ועל האישורים החריגים להעלאה גבוהה יותר שנותן משרד הפנים ומובעת דרישה למנגנון מיסוי שייקח בחשבון את רווחי העסקים ואת עלות השירותים הניתנים לעסקים בתמורה.

לארגוני המגזר העסקי, למעט התאחדות התעשיינים, אין בסיסי נתונים משלהם וכולט היעדר מידע מבוסס על נטל המיסוי המקומי בישראל בהשוואה למדינות אחרות. מחקר השוואתי שהוכן לבקשת התאחדות התעשיינים מצא שמחירי הארנונה בישראל המותאמים לכוח הקניה גבוהים מאשר ברוב הערים שנבדקו – פי שתיים ואפילו פי שלוש מהממוצע באירופה ובארה"ב (למעט גרמניה בה חיובי מס הרכוש המקומי דומים וערים קנדיות בהן החיובים גבוהים יותר). בתחום המלונאות צוין נטל גבוה במיוחד של תשלומי הארנונה כאחוז מהמחזור, בהשוואה לתחומים אחרים.

עם זאת, קיים בקרב הארגונים חשש מרפורמה של צמצום מספר הסיווגים והאחדת שיטות מדידה, שתכלול מעבר של כל הערים לשיטת ברוטו ברוטו, מכיוון שגם רפורמה ניטרלית לכאורה עלולה להביא בסופו של דבר להכבדת נטל המס בערים הגדולות, המודדות כיום את הנכסים בשיטת נטו. מרואיין ממשרד הכלכלה והתעשייה ציין שהארנונה מייצרת תמריץ לרשויות מקומיות לדחוק מפעלי תעשייה לטובת מסחר ומשרדים והעלה את האפשרות למיסוי מקומי המבוסס על מס החברות, אם כי הכיר בכך ששינוי כזה יפגע באוטונומיה של השלטון המקומי וייצר תלות ברשות המיסים.

4. נקודת המבט של אנשי המקצוע

גם בקרב יועצים וחוקרים המתמחים בתחום השלטון המקומי רווחת הדעה שרפורמה בארנונה צריכה לעסוק בשלב ראשון בהאחדת שיטות מדידה, סיווגים והגדרות. הרעיון להטיל את הארנונה על בעל הנכס ולא על המחזיק בו, מתוך ראייתה כמס רכוש, כמעט ואינו קיים בשיח ומרואיינים לא התייחסו אליו כאפשרות ראלית. צעד כזה יוביל להעלאת דמי השכירות, אם כי בעלי הנכסים לא בהכרח יוכלו לגלגל את מלוא עלות הארנונה על השוכרים. הצעד ידרוש גם התייחסות לעולם ההנחות והפטורים מארנונה, ושם צפויה התנגדות פוליטית משמעותית.

על פי תמיר בן שחר,²⁸ שיטת המימון המוניציפלי פשטה רגל ו"דוהרת לקיר". יש בה גירעון מובנה, מכיוון שבישראל בונים 1.7 מיליון מ"ר נדל"ן מניב בשנה בעוד שכדי לפרנס את תוספת משקי הבית צריך 2.5 מיליון מ"ר.²⁹ הרשויות המקומיות מתחרות על משרדים, אך הביקוש למשרדים חדשים מצומצם, ומתרכז בעיקר בקרבת מערכות הסעת המונים. התכנון מייצר שטחי תעסוקה עודפים, בפרט במיקומים פריפריאליים. הצפי (לפי הערכת בן שחר מ-2021) הוא שבעתיד הקרוב 10%–20% מעובדי המשרדים יעבדו מהבית והמסחר המקוון יגיע ל-20%–30% מהקניות. קיים ביקוש גדול כיום למתקנים לוגיסטיים, שתורמו למהפך במשק הכספי של רשויות מקומיות כמו כפר קאסם, אלא שמתקנים לוגיסטיים מייצרים מעט מקומות עבודה והרבה תנועה. תרומתם למשק הכספי מהותית בעיקר לרשויות קטנות כמו כפר קאסם וחבל מודיעין, ופחות לערים גדולות יותר, מכיוון שמדובר במבנים חד-קומתיים וגם אם גובה הקומה הוא 40 מטר, תעריף הארנונה אינו מתייחס לנפח הבניין אלא רק לשטח רצפה ובסיווג זול יחסית.

עיקר הצמיחה בהכנסות מארנונה עסקית היא בערים החזקות שממשיכות להתחזק, אך יש לזכור שלמעלה ממחצית אוכלוסיית המדינה מתגוררת ברשויות החזקות ומשקלן בקרב המצביעים גדול עוד יותר. להערכת מרואיינים, המודל הנוכחי עשוי להמשיך להיות בר קיימא לחלק ניכר מהרשויות החזקות ובמקום שימושים עסקיים שישקעו יעלו שימושים עסקיים חדשים, שלא את כולם אפשר לחזות. מנקודת מבטן, אין טעם בעריכת שינויים דרמטיים לפני שאפשר יהיה לראות בבירור את מגמות השינוי, ויש להתמקד עד אז ב"רפורמת ברזילי" ולעשות סדר בצווי הארנונה.

1. החלופות

הראיונות שנערכו עם בעלי העניין מלמדים שהחלופה הזוכה להסכמה הרחבה ביותר היא **רפורמה במודל הארנונה הקיים: "רפורמת ברזילי" של האחדת הגדרות, סיווגים ושיטות מדידה**, שתהפוך את המערכת לשקופה יותר. רפורמה כזו היא לדברי המרואיינים תנאי מקדים לבחינת שינויים מהותיים ביחס שבין תעריפי הארנונה למגורים לתעריפי הארנונה לעסקים. תת-חלופה של חלופה זו היא הטלה מחודשת של **ארנונת רכוש** (מס רכוש מקומי המבוסס על ערך הנכס) **המשולמת על ידי בעל הנכס**. ארנונת רכוש נגבתה עד 1968 במקביל לארנונה הכללית, אך קשיי השומה והגביה בזמן המיתון של 1965/6 הביאו את הרשויות המקומיות לוותר עליה ולהסכים לאחדה עם מס הרכוש הממשלתי, בתמורה להעברת חלק קבוע ממיסים שגובה המדינה לרשויות המקומיות ("הכנסות מועברות"). ארנונת הרכוש המקומית בוטלה

28 ראיון עם תמיר בן-שחר, חברת ייעוץ "צ'מנסקי בן-שחר" (24.4.2021).

29 אין אפשרות למדוד במדויק את עלות השירותים למשקי הבית, בהיעדר הגדרה של סל שירותים אותו אמורה רשות מקומית לספק.

אפוא ב-1968³⁰ וב-1981 הציעה הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (ועדת זנבר) להעביר את מס הרכוש על דירות מגורים כולו חזרה לרשויות המקומיות, לבטל את מס העסקים המקומי (מס שהונהג ב-1945 ונתפס כמעוות ומורכב לגבייה), לבטל את הארנונה הכללית על העסקים (המבוססת על שטח הנכס והשימוש בו), ולהמירם בארנונת עסקים על פי מע"מ. זו תסתמך על השומה הממשלתית, אך תיגבה על ידי הרשויות המקומיות, כאשר הארנונה על מלכ"רים ונכסי המדינה תתבסס על השכר שהם משלמים. בפועל, מס הרכוש בוטל כליל, למעט על קרקעות פנויות, בגלל "קשיים מינהליים בגביה וסבל לאזרחים" (ואולי כתוצאה אידיאולוגית של המהפך הפוליטי ב-1977) ומס העסקים בוטל גם הוא. הארנונה הכללית למגורים ושלא למגורים נותרה מס בלעדי בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות. זו זינקה בעיקר בשנת 1985, כאשר במקביל קוצצו מענקים ממשלתיים והוטלה רגולציה ממשלתית הדוקה על תעריפי הארנונה.

מודל זה קפא מאז 1985, והשאלה היא אם הרפורמה הנדרשת בו אמורה לכלול בנוסף להאחדת הגדרות, סיווגים ושיטות מדידה ולשינוי היחס בין תעריפי הארנונה למגורים ולעסקים גם הסטה מסוימת לפחות של הנטל מהמחזיקים בנכסים לבעלי הרכוש. ועדת ברזילי ראתה בחיוב הסטה כזו, ואולם מהראיונות מתקבל הרושם שאפשרות זו איננה נתפסת כשינוי בעל סיכוי להתממש.

תת־חלופה נוספת מציעה לשלב בארנונה העסקית מרכיב המבוסס על הכנסות ולהקטין את החלק המבוסס על שטח הנכס. כך הוצע להפחית את הארנונה לעסקים ובמקביל להטיל מס עסקים מקומי שמבוסס על רווחי העסק, בתנאי שתקבולי מס זה לא יעלו על 30% מסך כל תקבולי הרשות המקומית מהמיסוי על העסקים, על מנת לצמצם אי ודאות בהכנסות הרשויות המקומיות. חלופה זו הולכת לכאורה לקראת תביעות בעלי העסקים (בתנאי שסך כל המיסוי עליהם לא יעלה), אך לא תתקבל בהכרח בברכה על ידי המדינה, מכיוון שהיא מתחרה על בסיס מס ממשלתי ומשמעותה היא העלאת מס החברות, בעוד שיתרונה של הארנונה כמעין מס רכוש, היא שאין היא מתחרה עם דרג שלטוני אחר.

חלופות כוללניות חליפיות לרפורמה בארנונה ולהעלאת הארנונה למגורים, שהוזכרו ושלא הוזכרו בראיונות, כוללות את האפשרויות הבאות:

- **מס ערך מוסף מקומי.** יתרונו של מס זה, שהומלץ על ידי ועדת זנבר ב-1981 ונדון גם בוועדת ברזילי ב-2007/9, הוא בהישענותו על מערך גביה קיים של המדינה ועל פרמטר כלכלי מרכזי של פעילות העסק. חסרונו מבחינת הרשויות המקומיות הוא אובדן אוטונומיה מקומית: המס, אם יגבה על ידי המדינה, יקבל סממנים של מענק, בעוד שגבייתו על ידי הרשויות המקומיות בעייתית בגלל התלות ברשות המיסים ובגלל שלא תמיד ניתן לקבוע מהו המיקום בו נוצר הערך המוסף. הבעיה המרכזית למדינה היא שהעברת מרכיב מהמע"מ לרשויות המקומיות תפגע בהכנסות הפוטנציאליות של המדינה ממס זה, בעוד שהסתמכות הרשויות המקומיות על מס רכוש אינה מתחרה על בסיסי מס של המדינה. מן הראוי לציין שהניסיון

30 אריה הכט "מימון הרשויות המקומיות" השלטון המקומי בישראל 177 (דניאל אלעזר וחיים קלכהיים עורכים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1987).

האמריקאי מעיד על כך שמש קניה מקומי אינו עוגן של יציבות בזמן משבר, והוא גם לא יפתור את בעיית חוסר האטרקטיביות בפיתוח מגורים עבור הרשויות המקומיות.

• **מס רכוש מקומי המבוסס על שווי הנכס והמוטל על בעלי הנכסים** הוא החלופה המקובלת במדינות המפותחות, אך המרת הארנונה במס רכוש זה נתקלת בהתנגדות, גם על רקע מאפייני שוק המקרקעין בישראל, שאינו חופשי לחלוטין בגלל היותה של רמ"י שחקן דומיננטי בשוק, ובגלל שרוב בעלי הקרקעות ביישובים הערבים שומרים על הקרקע עבור משפחותיהם בדורות הבאים ואינם סוחרים בה בשוק החופשי. יש גם רתיעה מקשיי עריכת שומות ועדכון לכל הנכסים במדינה ומעיוותים הגלומים במס בלתי אהוד זה במדינות אחרות. עדכוני שומות צפויים להקשות על החייאת מרכזי ערים והתחדשות עירונית ולעודד דחיקת קשישים ועניים ממקומות שבהם ערך הנדל"ן עולה. משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי התנגדו לחלופה זו בגלל הצורך להקים מערך שמאות ארצי ובגלל שהיא מגדילה את החיכוך בין הרשויות לתושבים, בפרט לאור השינויים המהירים בערכי המקרקעין בישראל. בחו"ל גם מודגש החשש שמשבר בשוק המקרקעין יביא לקריסת רשויות מקומיות. לדברי מרואיין, ראוי שיהיה קשר בין שווי הנכס לגובה הארנונה, אבל את השירותים המוניציפליים צריך לספק גם כאשר מחירי הנדל"ן יורדים ומדידות שטח מקנות יציבות בתזרים ההכנסות שאין בהערכות שווי. קיים גם החסם הפוליטי להטלת מס רכוש על דירות מגורים: רבים ממקבלי ההחלטות מחזיקים בבעלותם כמה דירות.

• **מיסוי מקומי של ערך הקרקע**,³¹ דהיינו ללא שווי הבינוי בפועל עליה. יתרונו של מס זה לעומת מס רכוש רגיל הוא בכך שהוא מעודד פיתוח: הרווחיות לבעל הקרקע תגדל ככל שיבנה יותר וימצא את זכויותיו. כשלב מקדים, שרביט מציע להעלות את תעריף "הקרקע התפוסה" (קרקע שאינה חקלאית ושאינה בנין) בארנונה. מס כזה יעורר מחלוקות רבות סביב נסיבות שאינן מאפשרות לבעלי הנכסים לממש את מלוא זכויותיהם, ממגבלות המונעות קידום בנייה על שטחים שלכאורה מיועדים לפיתוח ועד החסמים למיצוי זכויות בניה בבתים משותפים: תוספת זכויות בניה יכולה לשמש את הרשויות המקומיות לגביית היטלי השבחה משמעותיים בעת מכירת הנכסים, ובמקרה של מיסוי ערך הקרקע גם להעלאת החיובים של מס זה. זאת כאשר מימוש התוספת אינו ראלי במקרים רבים, בגלל התנגדות חלק מבעלי הדירות.

• **מס הכנסה מקומי** הוא החלופה שיכולה למנוע תכנון יתר של שימושי קרקע עסקיים משיקולי בסיס מס, ולהפוך את התושבים, בעיקר האמידים, לכדאיים לרשות המקומית. ואולם שינוי כזה, בו הרשויות המקומיות לוקחות נתח מבסיס מס שלשלטון המרכזי יש עליו בלעדיות כיום, אינו על הפרק בישראל.

• **קידום פרויקטים מניבים על ידי הרשויות המקומיות**. צעד זה כרוך בהקלת הרגולציה של משרד הפנים על דפוס פעולה זה, שהפוטנציאל בו מוגבל ודיפרנציאלי, דהיינו מתאים רק לחלק מהרשויות המקומיות, ואינו מהווה תחליף להכנסות מארנונה שלא למגורים. קרקע בבעלות הרשות המקומית היא מרכיב בעל חשיבות קריטית ליוזמה מוניציפלית. שרביט³²

31 יוגב שרביט "מיסוי ערך הקרקע" המדד המוניציפלי (5.2.2021) <https://bit.ly/3Gwg7gQ>
 32 שרביט, לעיל ה"ש 28.

הציע רפורמה במסגרתה יועברו קרקעות רשות מקרקעי ישראל לעיריות, והחכרתן ופיתוחן יהיו למקור הכנסה מרכזי להן. רוכל³³ הציע להקים קרן למימון אספקת שירותים מוניציפליים, שהכנסותיה יגיעו מהענקת זכויות בניה נוספות בקרקעות רמ"י ובקרקעות פרטיות. החסם למימוש הצעות אחרונות אלו הוא שהן מעבירות הכנסות מהמדינה (רמ"י) לרשויות המקומיות, כך שלא יתקבלו בברכה על יד המדינה.

• **הגדלת מענקי המדינה לרשויות המקומיות** היא צעד שיש לו הצדקה, כיוון שגובה המענק הכללי כיום אינו מכסה את הפערים בין ההכנסות הפוטנציאליות של רשויות מקומיות רבות להוצאותיהם על פי המודל של משרד הפנים. שר הפנים הציע בתחילת 2021 חלופה בכיוון זה:³⁴ הסכמי גג של עיריות עם המדינה, שבנוסף למימון התשתיות הכרוכות בהקמת שכונות גדולות חדשות, יכללו רכיב לתקצוב שוטף של הגירעון שייווצר כתוצאה מאכלוס השכונות לפרק זמן של כ-10 שנים. שרביט³⁵ הציע רפורמה שתגדיל את המענקים הממשלתיים, כולל התייחסות להשתתפויות הרשויות המקומיות בתקציבי החינוך והרווחה, שמייצרות או מעצימות את גירעונות הארנונה למגורים והופכות משקי בית עם ילדים לגירעוניים במיוחד. עוד הציע להעלות את תעריף המינימום לארנונה למגורים, בשילוב עם פיצוי משקי בית מוחלשים באמצעות תיקונים במדיניות ההנחות בארנונה ושיפוי הרשויות המקומיות על ההנחות שהן מחויבות לתת לתושבים על פי חוק. אלו כוללות הנחות לבעלי הכנסה נמוכה והנחות המוענקות לקבוצות אוכלוסייה מסוימות ללא תלות במצבן הכלכלי.³⁶ יש לציין, עם זאת, שמשקל מענקי המדינה בסך כל הכנסות הרשויות המקומיות גדל במידה משמעותית בעשור האחרון ולא ברור עד כמה יוכל להמשיך לגדול, מה גם שהישענות גבוהה מאוד של הרשויות המקומיות על מענקים ממשלתיים תגדיל עוד את הריכוזיות הגבוהה המאפיינת את היחסים בין השלטון המרכזי למקומי בישראל בהשוואה למדינות אחרות בעולם המפותח.³⁷

• **חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות.** העברת הכנסות שמקורן בשימושי קרקע שלא למגורים מרשויות מקומיות מבוססות לרשויות מקומיות סמוכות שחסרות בסיס מס מספק למילוי צורכיהם זכתה לגושפנקא חוקית בשנת 2006 והייתה ליעד מרכזי של הועדות הגאוגרפיות של משרד הפנים מאז 2016/7. אלא שגם הפוטנציאל בכיוון זה מוגבל ויש לו "השפעות רוחב" מורכבות על מערכת השלטון המקומי.³⁸ אלו כוללות אילוצים והטיות פוליטיות בקבלת החלטות בנושא זה בממשלה, פגיעה ביוזמה המקומית ובאוטונומיה

33 ראיון עם שגיא רוכל, גזבר עיריית נתניה (28.6.2021).

34 עדי כהן "דרעי מגבש מודל חדש ויקר להסכמי הגג – ומתחיל ברובע החרדי של קריית גת" **הארץ: דה מרקר** (9.3.2021).

35 יוגב שרביט "רפורמה בהכנסות השלטון המקומי" **המדד המוניציפלי, בלוג על כלכלה מוניציפלית** (5.10.2020).

36 מומי דהן "הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה למגורים והבניה חברתית" **הרבעון לכלכלה**.

37 Andreas Ladner, Nicolas Keuffer and Alexander Bastianen, *Self-Rule Index for Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020*, EUROPEAN COMMISSION, PUBLICATIONS OFFICE OF THE EUROPEAN UNION.

38 Razin, לעיל ה"ש 21.

המקומית המצומצמת בישראל, ליבוי מריכות "על פירורים" בפריפריה, וחשש שהסטת משאבים מרשות לרשות תביא להקטנת המענקים הממשלתיים ותצמצם את סך כל המשאבים העומדים לרשות השלטון המקומי.

• **הקמת רוכב שלטון אזורי** קודמה רעיונית על ידי משרד הפנים.³⁹ רוכב כזה קיים ברוב מדינות העולם ולצד תרומתו הפוטנציאלית למימוש מיטבי של עקרון ה־subsidiarity (ביצוע כל מטלה בדרג הקרוב ביותר לאזרח שמסוגל לבצעה ביעילות) ולצמצום פערים תקציביים פנים־אזוריים בין רשויות מקומיות, יש לו חסרונות, בהם נטייתו להגדיל את סך כל ההוצאה הציבורית והיותו מרוחק יותר מהאזרחים, גם אם הוא נבחר ישירות על ידם. סיכויי מימוש בישראל קטנים בגלל המורכבות ביחסי יהודים־ערבים.

החסמים לרפורמה בשלטון המקומי בכלל ובמיסוי המקומי בפרט גבוהים בישראל מאוד.⁴⁰ המשטר הקואליציוני וחוסר היציבות של הממשלה מערימים קשיים לביצוע צעדים, גם אם קיימת הסכמה רחבה על נחיצותם, למרות הריכוזיות הטבועה במערכת הפוליטית הישראלית. העלאת הארנונה למגורים נתפסת כ"התאבדות" פוליטית ולשלטון המקומי נוח לגלגל את האחריות לירידה אפשרית בהכנסות מארנונה על המסחר, המשרדים והמלונאות לשלטון המרכזי.

יש מקום להתייחס לשתי הרפורמות המהותיות היחידות שנעשו בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בארבעים השנים האחרונות, מאז בוטל מס העסקים המקומי ב־1982, על מנת להעריך את האפשרות להתגבר על החסמים הגבוהים לרפורמה. האחת היא הזינוק בהכנסות מארנונה, בפרט מארנונה שלא למגורים, ב־1985/6, כתוצאה מאי הקפאת תעריפי הארנונה במסגרת ההקפאה הגורפת של המחירים, שהייתה חלק מהתוכנית הכלכלית לבלימת האינפלציה ביולי 1985. משרד האוצר ביטל בתגובה את ההכנסות המועברות לרשויות המקומיות, צמצם את מענקי האיזון והטיל פיקוח ממשלתי על שינויים בתעריפי הארנונה. מהפכה זו התבטאה בזינוק במשקל ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מכלל הכנסותיהן, מכ־37% ליותר מ־60%, ומנגד באובדן האוטונומיה המקומית בקביעת תעריפי הארנונה. שינוי רדיקלי זה, שקבע במידה רבה את מאפייני המשק הכספי של הרשויות המקומיות עד היום (שנות ה־20 של המאה ה־21), לא נבע ממהלך מסודר של לימוד הנושא וגיבוש המלצות על ידי ועדה או מדיון סדור בדרגים המקצועיים, אלא קרה "במקרה", אולי ללא כוונה ואולי במכוון, אם פקיד זה או אחר הבין את משמעויותיו.

רפורמה שנייה היא ביטול מעמד יישוב העולים, שאפשר לרשויות מקומיות הכלולות ברשימת יישובי עולים (שגובשה ברובה בשנות ה־50) לגבות ארנונה מלאה מנכסי המדינה. רבות דובר על כך שרשימת יישובי העולים התיישנה ונדרשת בה רפורמה וגם הוגשו בנושא

39 משרד הפנים הצוות לקידום אזוריות בישראל הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי (2020).

40 Eran Razin, *Needs and impediments for local government reform: Lessons from Israel*, 26 JOURNAL OF URBAN AFFAIRS 623 (2004); Itai Beeri, *Lack of reform in Israeli local government and its impact on modern developments in public management*, PUBLIC MANAGEMENT REVIEW 1 (2020).

עתירות לבג"ץ. ואולם בסופו של דבר, מה שהכריע את הכף לא היה ניתוח סדור, אלא חוסר רצונו של משרד הביטחון להמשיך להתדיין עם הרשויות המקומיות על מדידות וסיווגים. ביטול הארנונה הממשלתית בתמורה לסכום כסף קבוע שיועבר לרשויות המקומיות נכלל בדרך זו או אחרת בהסכם שלא פורסם בין שרי הביטחון והאוצר, מסוף 2015. זמן קצר לאחר מכן מונה אריה דרעי לשר הפנים והוביל לכך שהארנונה הממשלתית לא בוטלה כליל. במקום זאת בוטל רק מעמד יישוב העולים, משרד הביטחון יצא וחצי תאוותו בידו, נכסי המדינה המשיכו לשלם ארנונה מופחתת ובתמורה לביטול מעמד יישוב העולים הוקמה קרן ממשלתית לצמצום פערים, דהיינו מענק ממשלתי נוסף לרשויות המקומיות.

דוגמאות אלו מצביעות על כך שרפורמות מהותיות במימון הרשויות המקומיות בישראל התחוללו ללא זיקה לניתוחים סדורים ולהערכת היתרונות והחסרונות של חלופות שונות, אלא היו תוצאה של נסיבות פוליטיות שלכאורה הייתה בהן מקריות רבה. המאמר הנוכחי יכול אפוא לכל היותר לשמש מסד מידע לציבור ולמקבלי ההחלטות ובדרך זו אולי להשפיע כאשר ייווצרו אותן סיטואציות המאפשרות שינוי.

אסטרטגיית פעולה לעקיפת חסמים פוליטיים לרפורמה יכולה לכלול צעדים אינקרמנטליים, הדרגתיים, שהשפעתם המידית מוגבלת ואולי זניחה, אך הם מתווים כיוון ויכולים כעבור שנים להיות משמעותיים ולדרבן התאמות כוללניות יותר. משרד האוצר יזם שינוי כזה בקיץ 2021, במסגרת חוק ההסדרים לתקציב 2021/2: העלאת תעריפי המינימום והמקסימום של הארנונה למגורים ב-15% על פני 10 שנים (1.5% לשנה) והורדת תעריפי הארנונה שלא למגורים ב-10% כבר ב-2022. בנוסף לכך, הוצע שכל עדכון שנתי של הארנונה יהיה א-סימטרי: הארנונה שלא למגורים תעלה בחצי אחוז פחות מ"הטייס האוטומטי" שמחשב משרד הפנים והארנונה למגורים בחצי אחוז יותר מהטייס האוטומטי. בדרך זו יצטמצמו פערי התעריפים בין הארנונה למגורים לארנונה שלא למגורים ב-10% תוך עשר שנים. הערכה ביקורתית של שרביט⁴¹ על ההצעה ציינה ששינוי תעריפי המינימום והמקסימום יפגע בעיקר באוכלוסיות חלשות שאינן זכאיות להנחות. השינוי ישפיע על תעריפי הארנונה הנורמטיביים בנוסחאות מענק האיזון והקרן לצמצום פערים וגם במקרה זה הרשויות המקומיות הנשענות בעיקר על ארנונה למגורים עלולות להיפגע. ההצעה הוצאה מטיוטת חוק ההסדרים עוד בטרם אושרה בממשלה.

לכאורה, העלאה וזחלת של תעריף הארנונה למגורים והפחתה וזחלת לעסקים מאפשרת לבצע שינוי הדרגתי בלי להתמודד עם עיוותי המערכת, אך גם בצעד מינורי זה מתבקשת דיפרנציאציה בין רשויות מקומיות שונות ובין עסקים מסוגים שונים. אין להפחית, או להעלות בצורה מתונה בלבד, את הארנונה שלא למגורים ברשויות שהתעריפים בהן נמוכים מאשר ברשויות מקומיות מסביבן ואין להפחית את הארנונה למפעלים גדולים כמו מפעלי ים המלח או בזן, או לנכסים ממשלתיים שממילא משלמים תעריף מופחת. הפחתת הארנונה אמורה

41 יוגב שרביט "מתושבי ג'סי כהן ועד מפעלי בזן: מי ירוויח ומי יפסיד מהשינויים הצפויים בארנונה" גלובס (18.7.2021).

להתמקד בתחומים הרגישים, בפרט עסקים קטנים בתחום המסחר, שירותי האוכל והשירותים האישיים, המלונאות והמשרדים.

בכל שינוי שיערך, יש להכיר בכך שאזורי הפריפריה ימשיכו להישען על מענקים ממשלתיים משמעותיים ואין שיטת מיסוי מקומי על הקרקע שתאזן את הרשויות המקומיות החלשות. ספק אם נכון להגיע למודל בו מימון שירותים מוניציפליים לתושבים אינו נשען במידה מסוימת על תשלומי המס של הנכסים שלא למגורים, והציפיה מרפורמה היא למתן את תלותן של הרשויות המקומיות בשימושי קרקע אלה.

ז. מסקנות

ישראל איננה המדינה היחידה הסובלת מתלות יתר של הרשויות המקומיות במיסוי מקומי על העסקים, ואולם המערכת הישראלית ניצבת בפני אתגר משמעותי במיוחד בתחום זה. האם אכן דוחק לעשות שינוי במודל הארנונה, לאור אתגרי העולם הדיגיטלי שהתעצמו בעקבות מגפת הקורונה, לאור השפעתו המעוותת של מודל זה על התכנון העירוני ולאור תרומת ההישענות על הארנונה שלא למגורים להגדלת פערים? התשובות לשאלה זו תלויות במידה רבה בנקודת המבט של הנשאל/ת. אנשי מקצוע מתחום התכנון והנדל"ן נוטים לומר ששיטת הארנונה הנהוגה בישראל "דוהרת לקיר" ומחייבת התמודדות כעת. לעומתם, בשלטון המקומי מעדיפים שלא להיחפז בביצוע שינויים מהותיים, בטרם יתבהרו המגמות ארוכות הטווח, ולמדינה יש קושי לקדם רפורמה בארנונה שתוצאותיה קשות לחיזוי.

הקושי הגדל להישען על הארנונה לעסקים לא ירע לכאורה באופן מהותי את מצבן של מרבית הרשויות המקומיות הקטנות, הערביות והחרדיות, שהכנסותיהן מארנונה לעסקים מצומצמות ושמודל המימון הנוכחי אינו מצליח לאזן בכל מקרה. אלא שבינוי מואץ למגורים ברשויות אלו יכביד עוד על המשק המוניציפלי שלהן. אין סיבה להפחית את תעריפי הארנונה במועצות אזוריות רבות, שתעריפי הארנונה בהן נמוכים בהשוואה לערים סביבן, ואולי להיפך כשמדובר במועצות אזוריות במרכז הארץ, אך יש לקחת בחשבון מיסים המוטלים על ידי הוועדים המקומיים. המודל הנוכחי עשוי להמשיך להיות בר קיימא לערים חזקות במיקומים מרכזיים, כאשר במקום שימושים עסקיים שישקעו יצמחו שימושים עסקיים אחרים. אתגר ההסתגלות לתמורות בשוק הנדל"ן צפוי אפוא לבלוט בראש ובראשונה בערים ברמות ביניים של חוסן חברתי-כלכלי ותקציבי ובמיקומי ביניים מבחינת פריפריאליות ואטרקטיביות לעסקים, אך בסופו של דבר ישפיע על המערכת כולה, ככל שקצב צמיחת המגורים יהיה גדול יותר מקצב צמיחת הנכסים שלא למגורים.

המאמר מונה שורת חלופות לשיטת המיסוי המקומי הקיימת: מס ערך מוסף, מס הכנסה, מס רכוש המבוסס על שווי הנכס ומס רכוש על ערך הקרקע בלבד. מע"מ מקומי כבר הוצע בעבר ומס הכנסה מקומי הוא אולי הפתרון האולטימטיבי לחולשות המערכת הקיימת, אך שניהם מתחרים על בסיסי מס שמשמשים בלעדית את המדינה וסיכויי מימושם קלושים. מס רכוש, לעומת זאת, הוא בסיס מס שאינו מנוצל על ידי המדינה, אך גם הוא אינו נהנה מתמיכת המדינה והרשויות המקומיות וקיימים חסמים מקצועיים ופוליטיים גבוהים למימושו.

קידום פרויקטים מניבים על ידי הרשויות המקומיות הוא חשוב אך הפוטנציאל בו מוגבל, למעט רעיון הגדלת זכויות הבניה והשימוש בהשבחה להקמת קרן למימון השירותים המוניציפליים, שגם לו חסמים לא פשוטים. הסטת משאבים מגורם שלטוני אחד לשני – הגדלת מענקי המדינה לרשויות המקומיות, חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות והקמת רובד שלטוני אזורי, שיסיט משאבים לרשויות המקומיות החסרות מקורות עצמיים, הם פתרונות שזוכים לכאורה לתמיכה רבה, אך גם להתנגדות מצד אלה שיאלצו לחלוק במשאביהם, ובהם המדינה, כך שאינם צפויים להציע פתרון כוללני לצמצום ההכנסות מארנונה שלא למגורים.

כל זאת מחזיר את מקבלי ההחלטות לרפורמות מינוריות יותר במודל הארנונה הקיים: התנעת מהלך האחדת הגדרות, סיווגים ושיטות המדידה בצווי הארנונה, שהעיסוק בו החל ב-2007, שינוי הדרגתי ודיפרנציאלי ביחס בין תעריפי הארנונה לעסקים לתעריפי הארנונה למגורים, ושילוב מרכיב של ארנונת רכוש המשולם על ידי בעל הנכס בארנונה למגורים ומרכיב המבוסס על רווחים בארנונה לעסקים.

החסמים לביצוע רפורמות כוללניות במשטר הקואליציוני הבלתי יציב בישראל הם גבוהים, והחסמים לביצוע רפורמות בשלטון המקומי גבוהים שבעתיים, מכיוון שברשויות המקומיות מיוצגות מגוון הקבוצות המרכיבות את החברה הישראלית, על הערכים השונים והאינטרסים הסותרים המאפיינים אותן. למרות זאת, "ההתאבנות" של מערכת המיסוי המקומי בישראל במשך כמעט 40 שנה היא חריגה. בחינת הנושא במשרד הפנים מאז 2007 אינה נחשפת לציבור והניירות בנושא לא פורסמו שנים רבות לאחר כתיבתם. דיסקרטיות זו נועדה כנראה להקטין לחצים על מקבלי ההחלטות בסוגיה רגישה זו, אך היעדר דיון ציבורי מושכל בנושא, הנשען גם על חומרים כתובים והצעות שלא הגיעו לכלל מימוש, יתכן שדווקא מצמצם את הסיכוי להיווצרות לחץ ציבורי לקידום רפורמה.

מי שמצפה לניתוח כלכלי מתוחכם שיזהה פתרון אופטימלי מבין שלל החלופות שהוזכרו לעיל יתאכזב. הבחירה היא ערכית-פוליטית, אך מחייבת הבנה של יתרונות וחסרונות כל חלופה ושל החסמים המקשים על מימושה. עם זאת, ראייה ראלית ושמרנית של הממצאים מעלה שני כיוונים אפשריים לפעולה. האחד הוא להתמקד בשינויים אינקרמנטליים, רצוי דיפרנציאליים. אלה יכולים להתבצע לצד המשך הניסיונות לביצוע רפורמה מקיפה יותר, שתטפל בעיוותים במיסוי המקומי ותשאף לתת מענה לאתגרי מיקום העסקים בעידן המסחר המקוון והעבודה הרחוק ולהטיות בתחום התכנון שמיצר המודל הקיים. רפורמה בתעריפי הארנונה, מעבר להעלאה או להורדה באחוזים ספורים איננה יכולה להיות גורפת, אלא מחייבת התייחסות לשונות בין הרשויות המקומיות ולתתי-סיווגים בכל רשות ורשות.

הכיוון השני איננו מקבל "מהלכים בשיטת הסלאמי, המותירים על כנה מערכת מיסוי שבסיסה שגויה", בפרט על רקע המהפכה הדיגיטלית המעצימה את הסיכון בהמשך הסתמכות הרשויות המקומיות על מסי ארנונה לעסקים, ומתמקד בצורך לערוך רפורמה מקיפה בשיטת המיסוי המקומי. במציאות הפוליטית הישראלית, הסיכוי לרפורמה כזו שתהיה מבוססת על דוח של ועדה מקצועית ודיון ציבורי מעמיק קטן למדי ותלוי בהיווצרות של חלון הזדמנויות פוליטי, רצוי מצב משברי וממשלה יציבה. במקרה נדיר זה, שינוי טכני נוסח "רפורמת ברזילי" אינו מספק וראוי להתקדם לצעד מהותי יותר של צמצום התלות בשימושי הקרקע העסקיים והפיכת המגורים לשימוש קרקע כדאי יותר לרשויות המקומיות.

נספח א': רשימת המרואיינים

אלכס אלטר – מ"מ מנכ"ל בניני האומה ויועץ כלכלי מוניציפלי למשרד הפנים
 סיון להבי – מנהל אגף בכיר תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, משרד הפנים
 יוסי בנישתי – מנהל אגף מקרקעין ומיסוי מקומי, מינהל השלטון המקומי, משרד הפנים
 רני פינצי – יועץ, לשעבר מנהל מינהל השלטון המקומי, משרד הפנים
 עודד סטקלוב – מנהל תחום מחקר ושלטון מקומי, חברת עדליא (מייצעת למשרד הפנים)
 טל וינטר – מנכ"ל משותף, טלדר יעוץ ובקרה בע"מ
 בני צימרמן – מנכ"ל משותף, טלדר יעוץ ובקרה בע"מ
 יוסי עדס – מנהל תחום מימון, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, משרד הכלכלה

והתעשייה

אמיר רובין – אגף אסטרטגיה, משרד הכלכלה והתעשייה
 איתי חוטר – סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי בישראל
 הדסה אלמוג – יועצת כלכלית, מרכז השלטון האזורי בישראל
 רן איזנברג – סגן גזבר, עיריית מודיעין
 גל פרויקט – מנהל אגף גביית ארנונה ואגרת מים, עיריית תל אביב
 אריה ברדוגו – גזבר עיריית בית שמש
 קרן ברק – גזברית עיריית ראשון לציון
 תומר ביטון – יו"ר איגוד הגזברים וגזבר עיריית באר שבע
 מוחמד סרסור – גזבר עיריית כפר קאסם
 אלי מלאכי – סגן גזבר עיריית תל אביב
 שגיא רוכל – גזבר עיריית נתניה
 ישראלה מני – סמנכ"ל כלכלה ומיסים, איגוד לשכות המסחר
 פנינה בן דוד – מנהלת המחלקה הכלכלית, התאחדות המלונות בישראל
 נתנאל היימן – מנהל אגף כלכלה, התאחדות התעשיינים בישראל
 תמיר בן שחר – מנכ"ל, צ'מנסקי בן שחר
 יוגב שרביט – יועץ כלכלה מוניציפלי
 ד"ר מיכל סבח – מנהלת תחום מרשם דירות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה