

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



ביקורת פיננסית

**ארנונה ברשויות
המקומיות -
אסדרה, הטלה
ומתן הנחות**



ארנונה ברשויות המקומיות - אסדרה, הטלה ומתן הנחות

רקע

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



נתוני מפתח

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



פעולות הביקורת

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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



עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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

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

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

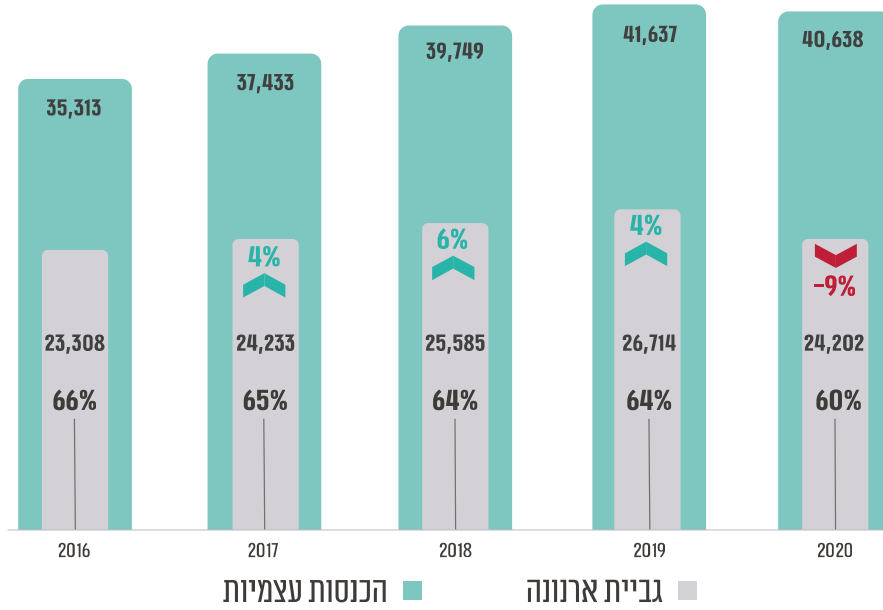
על עיריית **כפר סבא** ו**נוף הגליל** ועל המועצה המקומית **קריית טבעון** לפעול על פי תקנות ההנחות, ואם מחזיקים במשותף בנכס אחד זכאים לכמה הנחות בארנונה, יש לתת להם את ההנחה הגבוהה בהן לפי תקנות ההנחות.

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

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



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



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



סיכום

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

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

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

על עיריית **אשדוד**, **כפר סבא** ו**נוף הגליל**, המועצות המקומיות **קריית טבעון** ו**ריינה** והמועצה האזורית **עמק זרעאל** - לפעול לתיקון הליקויים ולבחירת המלצות שעלו בדוח, לפי העניין, ובין היתר עליהן לפעול להגדלת שיעורי גביית הארנונה ולמתן הנחות על בסיס חוקי תוך הקפדה על שקיפות ושוויוניות.

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

