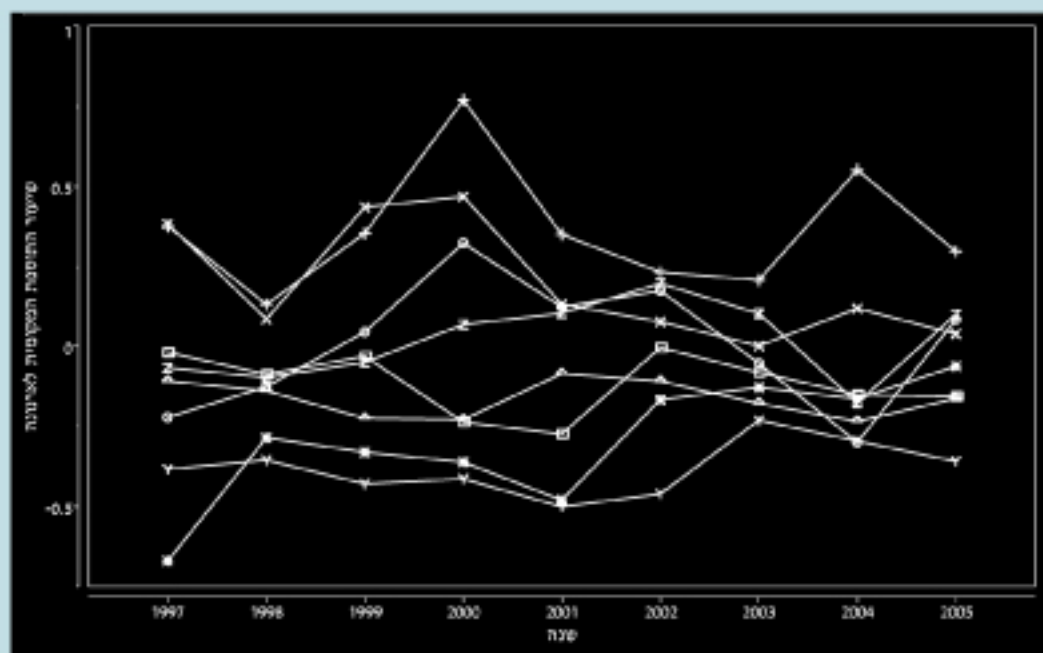


פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים

ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית

רון הורן



מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

**פערים בין רשויות מקומיות
בנטל הארנונה למגורים**
ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית

רון הורן

ירושלים, ספטמבר 2008

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Disparities in Local Property Tax
Trends and an International Perspective

Ron Horn

עורכת אחראית: שונמית קרין

עימוד: רות סובל

הדפסה: דפוס אחוה

No. Publication 1/66 מס' פרסום

ISSN 0792-6251

© 2008 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

רון הורן הוא דוקטורנט במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. הוא מתמחה במחקר כלכלי מרחבי ועוסק בחקר פערים מרחביים ביוקר המחיה בישראל וביצירת מדדי מחירים לצרכנים מקומיים.

על המחקר

המחקר בוחן את התפלגות נטל הארנונה למגורים בישראל באמצעות ניתוח סקר הוצאות משק הבית בין השנים 1997-2005. כיוון המחקר החדש מאפשר לזהות את יתרונות השיטה הקיימת כמו גם את נקודות התורפה בה, כדי להעלות הצעות ייעול למנגנון הקיים.

על מחקרי פלורסהיימר

באביב 2007 הוקמה במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים מסגרת חדשה למחקרי מדיניות: מחקרי פלורסהיימר. המסגרת החדשה זוכה לתמיכתו של ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר. מחקרי פלורסהיימר הוא ממשיכו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בין השנים 1991 ל-2007. מחקרי פלורסהיימר ממשיך לעסוק בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית. תחומים נוספים הם: (1) ערבים ויהודים בישראל, בפרט סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל, ביישובים מעורבים ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח; (2) יחסי דת, חברה ומדינה: שילוב האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה וסוגיות של שלטון מקומי וממשל מקומי ביישובים חרדיים וביישובים "מעורבים" בהם מתגוררת אוכלוסייה חרדית גדולה. מחקרי פלורסהיימר מנוהל על ידי פרופ' ערן רזין, בסיועה של ועדה אקדמית.

תודות

פרסום זה מבוסס על עבודת גמר בהדרכת פרופ' דניאל פלזנשטיין אשר נערכה בסיוע קרן ספיר למחקר מוניציפלי של מפעל הפיס.

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 1997

- שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
- נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1997
- נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
- אריה הכט, שיזוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
- אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
- ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
- שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
- יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החרדית, 1997
- לביאה אפלבוים ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
- נחום בן-אליא, היש מקום למינהל עיר מקצועי בישראל?, 1997
- דויד ג'אנר קלואוזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
- ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
- נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
- עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
- נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
- רחל אלטרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
- ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999
- יצחק שנל, עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
- נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
- ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000
- נחום בן-אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000
- דני פלזנשטיין, יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת, 2000
- נחום בן-אליא, אזרח החינוך בישראל: זה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000

- אברהם דיסקין, ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001
- גדליה אורבך, יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001
- ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות, 2002
- יצחק שנל ומיכאל אלכסנדר, מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו, 2002
- לביאה אפלבוים, יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה, 2002
- ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב, 2003
- אלי אברהם, קידום ושיווק ערים בישראל, 2003
- ערן רזין, עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, 2003
- נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל, 2005
- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן-אליא, מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל, 2006
- נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה מאתר האינטרנט

www.fips.org.il

תקציר

הארנונה בישראל היא מנגנון מיסוי מקומי של נכסים המשמש מקור הכנסה לרשויות המקומיות כדי שאלה תוכלנה לממן את השירותים עליהם הן אמונות. במסגרת החוק הקיים, שומת הארנונה איננה נקבעת על בסיס שווי הנכסים. כדי להימנע מהליך יקר של אומדן שווי הנכסים, ננקטת גישה מרחבית ואיכותית לקביעת תעריפי המס. כל רשות מקומית מגדירה תעריפים שונים על פי אזורים וסוגי מבנים בשטחה המוניציפלי. ככלל, ניתן לומר שנכסים איכותיים יותר הממוקמים באזורים יוקרתיים משלמים את התעריפים הגבוהים יותר למ"ר בכל רשות. כדי לחשב את שומת הארנונה מוכפל התעריף למ"ר בשטח החייב במס. הגדרת השטחים החייבים במס ואופן מדידתם משתנים מרשות לרשות ולכן מקשים על קיום דיון המשווה בין רשויות. בנסיבות אלה רווחת הדעה שהארנונה הינה מס בלתי שוויוני הנקבע בשירותיות, ובסופו של דבר גם גרסיבי.

מחקר זה בוחן באמצעות סקר ארצי את ההוצאה לארנונה של משקי בית במשך תשע השנים שבין 1997-2005. מהניתוחים הסטטיסטיים עולה שהמשתנה החשוב ביותר להסבר השוני בארנונה הינו שווי בתי המגורים ואחריו עושר משק הבית. גמישות המס ביחס לשני משתנים אלה קטנה יחסית ולכן המס גרסיבי באופן מובהק. אולם, המגמה הכלל ארצית של הקשר בין שני המשתנים גוברת על ההבדלים בין הרשויות המקומיות. קיומה של שיטה ייחודית לכל רשות ורשות דווקא תורם לחיזוק הקשר בין המס לבין שווי הנכסים.

לאור תוצאות המחקר וסקירת המצב במדינות אחרות בעולם מסקנות המדיניות העיקריות הן שהמס מתפקד ומצליח להתחקות אחר שווי הנכסים גם אם על חשבון ממד השקיפות, הפשטות להבנה וליישום. שיפור ניכר בהתפלגות הצודקת של נטל המס יכול אפוא להתקבל מהגדלת הפערים בין התעריפים כדי שאלה ישקפו טוב יותר את הפערים בשווי הנכסים ובעושר הדיירים. ההצעה לאיחוד הקריטריונים לקביעת התעריפים לכל הרשויות המקומיות תהפוך על פיה את הכוונה המקורית לגביית מס דיפרנציאלי בהתאם לעקרונות השוויון וההוגנות בנטל המס. כמו כן, ביצוע רפורמה מקיפה כדי לתת ביטוי מדויק יותר לשווי הנכסים בעת חישוב השומה סרת טעם כיוון שכבר היום הארנונה המשולמת בפועל קשורה בטבורה בשווי הנכסים, גם אם הזיקה היא באמצעות קריטריונים איכותניים שאינם תמיד מובנים מאליהם. יש לזכור שכל רשות מפרסמת צו ארנונה מדי שנה ובמסגרתו מעדכנת באופן אינקרמנטלי את הפרמטרים. היות ומלאי הדיור קבוע ברובו ומוכר לפרנסי העיר, העדכון השולי מאפשר את הגמישות וההתאמה בין הרשויות ובתוכן.

תוכן העניינים

9	מבוא
12	מס רכוש מקומי – הניסיון הבין-לאומי
19	הארנונה כמקור הכנסה של הרשויות המקומיות
24	הארנונה למגורים בישראל
29	שאלות המחקר
31	ניתוח הנתונים
39	מסקנות, בחינת חלופות והמלצות מדיניות
43	נספח 1: שווי הנכסים, הארנונה ושיעור המס האפקטיבי, 2005-1997
53	נספח 2: ניתוח רגרסיה מרובה של ההוצאה לארנונה של משקי בית, 2005-1997
54	מקורות

מבוא

הארנונה לסוגיה היא מקור ההכנסה העצמית החשוב ביותר של רשויות מקומיות בישראל. על פי הגדרתה היא מס בלתי מיועד המעוגן בנכסים אולם איננו נגזר ישירות משוויים. חייבים בו כל המוגדרים כמחזיקים בנכס או בעליו בתחום הרשות המקומית ובכלל זה משקי בית המשתמשים בנכס למגורים. התעריפים נקבעים לפי סוג השימוש הנעשה בנכס בפועל. מדי שנה מפרסמת כל רשות צו ארנונה ייחודי המסדיר את הכללים לחיוב ולהקלות במס בתחומה. במסגרת זו מוגדרים תעריפי מס למטר רבוע בהתאם לסוגי מבנים ופילוח מרחבי. התעריף מוכפל בשטח הנכס בהתאם להגדרות הכללת השטח כחייב במס וכך נקבעת השומה. שיטה זו הנהוגה בישראל משנות השבעים ואילך נועדה לפריסת נטל מימון ההוצאות הציבוריות על פי עקרון היכולת לשלם. התעריפים נקבעים כך שבתים איכותיים יותר באזורים המועדפים של העיר ישלמו תעריפים גבוהים יותר. כך נחסך תהליך יקר ומסורבל של אומדן קפדני של שווי כל נכס בנפרד.

אבן יסוד בשיטת חישוב השומה היא שהנכסים מייצגים נאמנה את הפערים בעושר התושבים ולכן גם את חובתם להשתתף בנטל מימון השירותים הציבוריים ברמה המקומית. למרות זאת, יש הסבורים שהשיטה איננה עומדת בכללי ההוגנות (Fairness) ומתאפיינת בשרירותיות. יתר על כן, קביעת התעריפים באמצעות קריטריונים ייחודיים לכל רשות אינה מבטיחה את עקרון הצדק (Equity), לפיו שוויון בנטל נלווה לשוויון בעושר. זאת, מכיוון שאין מנגנון המבטיח שבעלי נכסים שווי ערך ברשויות שונות ישאו באותו הנטל. ועדת סוארי שמונתה על ידי שר הפנים סברה שעל המשרד לקבוע תעריפים אחידים, שיטת מדידה אחת וכללי הכללה לשטח החייב במס בכל הארץ. בלעדיהם לא ניתן ליישם את עקרונותיה ולקיים את המלצותיה (סוארי, 1993).

בראייה רחבה יש לראות בארנונה גרסה ישראלית של מס הרכוש המקומי המקובל ברוב מדינות העולם. למרות אופייה הייחודי של הארנונה בנוף המסים המקומי מתברר

שיתרונותיה, כמו גם חסרונותיה, אינם יוצאים מן הכלל באספקלריה בין לאומית. במדינות רבות כולל בעולם המערבי המס משמש למימון השירותים הציבוריים ברמה המקומית ומעוגן בנכסים. יתר על כן, במקרים רבים ישנה זיקה פורמלית בין שווי הנכסים והמס, אולם שמאות רציפה ועדכנית של כל הנכסים מתבצעת במקומות בודדים בלבד. ברוב המדינות מקוצרת הדרך לקביעת השומה באמצעות כלים איכותניים וכמותניים או שהאומדנים אינם מעודכנים באופן שוטף.

העיסוק הרב בסוגיות הקשורות לארנונה בישראל, נובע מהיותה מרכיב מרכזי במקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות ובעיקר בהכנסתן העצמית שאיננה מן הממשלה. במהלך שנות השמונים חל מפנה משמעותי במימון השלטון המקומי בישראל. מגמה מתמשכת הביאה לצמצום השתתפות הממשלה במימון הרשויות עד כדי הפיכת המקורות העצמיים למרכיב העיקרי בתמהיל המקורות. הקיצוץ הוא תוצר של יוזמות ממשלתיות בדידות אשר התקבלו בלא דיון ציבורי משמעותי והעלו את נטל המס על התושבים והשימושים העסקיים (בן-אליא, 1999). בממוצע כלל ארצי, גדל מרכיב ההכנסות העצמיות מ-30% ל-60% מכלל ההכנסות בתקציב הרגיל (רזין וחזן, 2006).

מחקר זה בוחן את הארנונה למגורים מנקודת מבטם של משקי הבית הנושאים בנטל. המחקר מתמקד בזיהוי המשתנים העיקריים המסבירים את ההוצאה לארנונה למגורים. מסגרת זו מאפשרת לנתח את התפלגות נטל המס על האוכלוסייה תוך התמקדות בממדי השוויון וההוגנות בפועל לאור השימוש בתחליף מרחבי ואיכותני לאומדן שווי הנכסים. במרכזו של מחקר זה עומדות שתי שאלות מרכזיות ואלו הן:

1. באיזו מידה תשלומי המס מבטאים פערים בשווי הנכסים וברמת ההכנסה של משקי הבית?
2. האם קיימים פערים ניכרים בארנונה בין רשויות מקומיות לאחר שמביאים בחשבון את המשתנים המסבירים?

תוצאות ניתוח סקר הוצאות משק הבית עבור השנים 1997-2005 מלמד שקיים קשר הדוק בין שווי הנכסים והארנונה המשולמת בגינם. אולם, הקשר מתאפיין בגמישות נמוכה המשקפת את הממד הרגריסיבי של המס. עם הגידול בשווי הנכס צפויה הארנונה לגדול בשיעורים פחותים. בעלי נכסים יקרים משלמים אפוא יותר ארנונה בשקלים אולם נטל המס שהם נושאים בו קטן במונחי אחוזים משווי הנכס. הפן הרגריסיבי של המס מחמיר ביחס להוצאה לנפש של משקי הבית. עבור משתנה זה מקדמי הגמישות שנאמדו נמוכים עוד יותר כך שנטל המס קטן גם עם הגידול בעושר. לאחר ניכוי השפעת שני משתנים אלה הפערים בין רשויות בארנונה המשולמת בפועל אינם גדולים והמגמה הכלל ארצית

בקשר בין המס, שווי הנכס והעושר היא הדומיננטית. תוצאות הניתוחים עקביות לאורך זמן ולא ניתן לזהות מגמות ברורות של שינויים יחסיים.

מהניתוח ניתן ללמוד שעל אף חוסר האחידות של תעריפי הארנונה ושיטות מדידת הנכסים בין הרשויות קיימת מגמה כלל ארצית חזקה ויציבה לאורך זמן של קשר בין שווי הנכסים והמס. המסקנה היא שהרשויות משתמשות בעדכון השנתי של צו הארנונה כדי לעדכן בשוליים את התעריפים, בהינתן שמלאי הדיור לא השתנה משמעותית, כדי להתיישר עם המגמה הארצית. משמעות הדבר היא שההימנעות מאומדן מדויק של שווי כל הנכסים לצורך מיסוי השתלמה וצלחה המטרה של התאמת מס דיפרנציאלי בהתאם לקירובים לשווי. מקור הרגרסיביות של המס הינו הפערים המצומצמים בתעריפי הארנונה לעומת הפערים הגדולים בשווי הנכסים. כדי לשפר את הוגנות נטל המס בקרב המשלמים יש להגדיל את הפערים בין התעריפים ולהשוותם לאלה הקיימים בשווי הנכסים.

האחדת אבני הבוחן לקביעת התעריפים תגביר אמנם את השקיפות ותצמצם את השרירותיות שבתעריפים שנקבעים ברמה המקומית אולם תעקר מתוכן את התשלום על פי שווי הנכס. היות והפערים הגדולים בשווי הנכסים נובעים בראש ובראשונה ממיקומם, היכולת לקביעת תעריפים מקומיים היא המכילת את המס. כדי שהמס ישמור על הזיקה הקיימת היום לשווי הנכסים יהיה צורך לקבוע עשרות ואולי מאות קריטריונים שונים. במצב זה יתמסמס היתרון של הפשטות והשקיפות בשיטה המוצעת.

מס רכוש מקומי - הניסיון הבין-לאומי

מיסוי נדל"ן נפוץ כמעט בכל מדינות העולם. הבעלות או זכויות השימוש בנדל"ן נחשבים מקדמת דנא לאומדנים המשקפים עושר ולכן גם את המחויבות לשאת בנטל המימון הציבורי (Hale, 1985). נדל"ן הם למעשה הנכס הקל ביותר למיסוי בהשוואה לרכוש מסוגים שונים. הפשטות היחסית שבמיסוי נדל"ן נובעת ממאפייניהם הייחודיים. הנכסים גלויים וקבועים ולכן קשה יחסית להתחמק מהמס. בחברה חקלאית, הקרקע והמבנים היוו את רוב הרכוש ואת אפשרויות החיסכון וההשקעה. התמורות הגדולות במנגנוני החיסכון, ההשקעה וצבירת ההון במאה ה-19, בעקבות המהפכה התעשייתית, הפרו לחלוטין את המשוואה שבין נדל"ן ועושר. סוגי הרכוש החדשים בדמות חשבונות בנק וניירות ערך דרשו מהרשויות תחכום רב יותר באיתורם, אומדנם ומיסויים. כך, נוצר פער בנטל המס לא כתוצאה מפערים בעושר אלא מאמצעי צבירתו. בארצות הברית של אותה תקופה, התמורות המבניות באמצעי צבירת ההון הביאו את הרשויות, מחוסר אונים, לצמצם את ההגדרה של מסי רכוש למסי נדל"ן (Youngman and Malme, 2004). בתקופת השפל הגדול של תחילת המאה העשרים, נוכח קריסתם של ערכי הנכסים, נטשו מדינות ארצות הברית את מיסוי הנדל"ן באופן שהמס העיקרי בגינו מוטל על ידי הרשויות המקומיות.

ההשערה לפיה קיים קשר ישיר בין העושר ונכס המגורים איננה מוכחת. ההיפך הוא הנכון, מחקרים רבים אומדים את גמישות ההוצאה למגורים ביחס להכנסה בפחות מיחידה (unitary elastic). משמעות הדבר היא שעם הגידול בעושר גדל שווי הנכסים אולם חלקו היחסי קטן. מורכבות נוספת נובעת גם מממד העיתוי. עבור משק בית צעיר נכס מגורים בבעלות מהווה מרכיב גדול יותר בהצבר ההון ובמקרים רבים נלווית אליו מחויבות כספית גדולה. נכס מגורים בבעלות משמש בתפקיד כפול. בית הוא נכס הון המשמש בו זמנית כמוצר חיסכון וכאמצעי ליצור שירותי מגורים. לכן, המס המוטל על נכסי מגורים משלב מיסוי על רכוש וצריכה (Englund, 2003).

ההיגיון שבקשירת המס המקומי לשווי הנכסים נעוץ במאפיינים של השירותים הניתנים ברמה המקומית. ההיגיון שבקשירת קשר זה מקורו במחשבה הליברלית מן המאה ה-17 אשר עיגנה את נטל המימון של אספקת ביטחון והבטחת קדושת הקניין במיסוי. זאת בניגוד למיסוי בתקופות קדומות יותר שהיה מבוסס על ההיררכייה הפאודלית (Hale, 1985). הבעיה המרכזית בטיעון זה בימינו, היא שהשירותים המקומיים, המסופקים במימון המס, אינם ניתנים לנכסים ואין קשר בין שווי הנכסים, מחיר אספקת השירותים והתועלת מהם.

טיעון נוסף המצדיק את מיסוי נכסי המגורים מצוי בקשר שבין הנכס והשירותים המקומיים. אולם, בפועל פעילות הרשויות המקומיות באמצעות אותם התקבולים איננה מתן שירותים לנכסים אלא לאנשים. יתר על כן, בשל אופי השירותים והמוצרים המסופקים קיימות זליגות רבות וגם תושבי רשויות אחרות נהנים מהם. מצב זה בולט לעין בזירה שבה עיר גדולה עתירת תשתיות ומוצרים ציבוריים משרתת תושבים של מטרופולין, בזמן שמקווה המס שלה מוגבל לשטחה המוניציפלי. הנכסים גם אינם קשורים בקשר כלשהו הנראה לעין עם היכולת להפיק את התועלת מהשירותים המסופקים במימון המס.

מגוון רחב של אומדנים ומנגנונים לקביעת תעריפי המס קיימים בעולם. ניתן להבחין בין המסים המקובלים בכמה מישורים. אחת האבחנות מבוססת על הנכסים החייבים במס. לרוב, המס נגזר משווי הרכוש או מהפוטנציאל הכלכלי הטמון בו. לעומתם, ישנם מקומות בהם המס משולם בעבור הקרקע בלבד כך שאיננו מבטא את השבחתו כתוצאה משימוש או בנייה. עוד אבחנה מבוססת על שיטת חישוב השומה בהתאם למחיר הנכס בעת הרכישה, באמצעות אומדן שוויו מעת לעת, אומדנים אלטרנטיביים לשווי כגון יעוד הקרקע או השימוש הרווחי ביותר בה וחלוקה מרחבית (McCluskey, 1999; Youngman and Malme, 1994).

שווי הנכסים משמש כיום בסיס למיסוי בקנדה, דנמרק, הולנד, בריטניה, פיליפינים, ברזיל וברוב מדינות ארצות הברית. אולם, השימוש בשווי הנכסים איננו, משמעו כפשוטו, אומדן שמאי מלא לקראת כל שומה. במקום זאת נוקטים במגוון רחב של דרכים עקיפות וקיצורי דרך לחיבור המס לשווי הנכסים. במקומות מסוימים שווי הנכס נקבע לפי המחיר שבו נמכר לאחרונה או על פי סקר הנכסים הכללי האחרון ואומדנים מסוגים שונים בתדירות משתנה. מתברר שקיימת מגפה של עיוותי אמידה כמעט בכל המדינות, היוצרת חוסר שוויון בנטל המס. בין הגורמים העיקריים לאומדני השווי השגויים ניתן למנות שימוש בטכניקות פרימיטיביות, נגישות מוגבלת לנתוני השוק, השמטה של משתנים קובעי מחיר, התיישנות האמידה, מדגמים לא מייצגים ורישום שגוי של הנכסים

(De Cesare and Ruddock, 1998). דוגמה קיצונית היא מדינת אינדיאנה בה חוסר השוויון בגביית מס הרכוש הגיע בשנת 1998 לדיון בבית המשפט העליון. בפסק הדין נקבע ששיטת אומדן שווי הנכסים נוגדת את חוקת המדינה. זאת כיוון שהיא סותרת את העיקרון לפיו אבני הבוחן לקביעת השומה חייבים להיות אחידים, שוויוניים והוגנים. כתוצאה מכך, ערכה המדינה רפורמה יסודית בקביעת שווי הנכסים לצורך מס. אולם, כבר בשנת 2003 זוהו עיוותים שיטתיים. Payton (2006), מצא שקיים קשר הפוך בין שווי הנכסים והטיות האומדן בהשוואה למחירי המכירה בפועל. באופן כללי נכסים יקרים נוטים להיות משוערכים בחסר ונכסים זולים ביתר. כתוצאה מכך, התפלגות נטל המס שונה מכוונת המחוקק. בנייתו מרחבי של העיר אינדיאנפוליס התגלו דפוסים לפיהם במקבצים של שיערוך יתר שיעור הנכסים הזולים גבוה יחסית. דפוסים מרחביים של עיוותי אומדן התגלו גם ברמת שכונות בתוך רשויות מקומיות וגם בין רשויות מוניציפליות.

ברוב המקומות בארצות הברית נערכים סקרי נכסים מדי כמה שנים. נכסים חדשים או נכסים שבעליהם מתחלפים הם היחידים שערכם מעודכן לצורך מס בתקופה שבין הסקרים. בתנאי אינפלציה, הממד העתי גורם להגברת האשליה הפיסקלית (אי הלימה בין ההוצאה הציבורית לנטל המס) בקרב התושבים הוותיקים, ששווי ביתם עודכן בסקר האחרון. תושבים אלה נוטים לשלם פחות מסים ולהשתמש בכוחם האלקטורלי להגברת ההוצאה הציבורית המקומית. בשלב השני, התקבולים הריאליים יורדים מעבר לרמה המספקת את התועלת החברתית, כתוצאה מאומדני החסר של הנכסים (Strumpf, 1999). עימותים בין קבוצות אוכלוסייה מתחדדים בהקשר של ג'נטריפיקציה, כאשר ערך הנכסים במגמת עלייה ככל שנכנסים יותר תושבים חדשים. תושבים אלה מעוניינים בעריכת סקר נכסים מחודש כדי להשוות את נטל המס של הוותיקים לזה שלהם. עבור ותיקים, שאינם מעוניינים לממש את נכסיהם ולהעתיק את מגוריהם, מדובר בהעלאת נטל המס (קנס) למרות שיכולתם הכספית לשאת במס לא השתנתה (Hale, 1985).

מיסוי נדל"ן על בסיס מרחבי קיים בעיקר במדינות בהן שוק הנכסים איננו מפותח מסיבות היסטוריות. במדינות מזרח אירופה, שהיו בעבר סוציאליסטיות וכיום הנכסים בבעלות התושבים, קיים קושי אובייקטיבי לקבוע את שווי כלל הנכסים תוך זמן קצר ולמסותם בהתאם. בשל כך, עם המעבר לכלכלת שוק נקבעו מסי רכוש על בסיס גאוגרפי לדוגמה: בפולין, הונגריה, בולגריה, צ'כיה, סלובקיה והרפובליקות הבלטיות. בפולין, צ'כיה וסלובקיה נהוגה שיטה המבוססת על קביעת תעריפים למ"ר לפי השימוש בנכס (McCluskey et al., 1998; Malme and Youngman, 2004). קביעת תעריפים, באמצעות צביעת שטחים על גבי מפות, היא ניסיון ליצירת שוויון בקרב הנישומים מתוך הנחה שמיקום הנכס משפיע על שוויון, איכויותיו ותועלתו הכלכלית.

מדינות מזרח אירופה, העוברות בשנים האחרונות תמורות כלכליות משמעותיות ובעיקר שינוי קיצוני במבנה הבעלות על הנכסים, מתמודדות כעת גם עם סוגיות מיסוי. המשמעות של מיסוי נכסים המבוסס על ערכם, לעומת בעלות ציבורית עליהם, היא שהציבור מעורב בתשואה הנובעת מהם מבלי להיות מעורב ישירות בניהולם. התמורות במדינות אלה מושכות תשומת לב רבה בדיון המקצועי, בעיקר בשל מכלול המנגנונים המקוריים למיסוי נכסים, כאשר שוויים הכספי לוט בערפל. בשנת 1993 החלה אסטוניה בגביית מס רכוש המבוסס על ערכי שווי מקורבים שחושבו באמצעות נוסחאות המשקללות אזור, מיקום, איכות וסוג השימוש הנעשה בנכס. לעומתה, לטביה החלה ליישם בשנת 1998 מס רכוש המבוסס על סקרים מפורטים של הנכסים ומיפויים. שיטה זו פרטנית יותר והמס נקבע בשיטת ניקוד לכל המאפיינים הנכללים בסקר. בעידוד הבנק העולמי, הכינה סלובניה אומדנים לשווי הנכסים כבסיס לתחילת הפעלתו של מס רכוש מקומי. מונטנגרו וקוסובו החלו לבחון גם הן אפשרויות של הפעלת מיסוי רכוש בתחומן (Youngman and Malme, 2004).

במקרים רבים ביכולתן של רשויות מקומיות להשפיע על נטל המס המקומי. בתנאים אלה נוצרת תחרות בין רשויות מקומיות על בסיס מס, על הרכב שימושי הקרקע והתושבים. למרות זאת, מנקודת מבטם של מי שנושאים בנטל, התאמות מיקום בתגובה למיסוי מקומי אפשריות רק בטווח הארוך. מאפיין זה מגביל את יכולת המשיכה והדחיפה של הרשויות המקומיות באמצעות מיסוי מקומי. מיסוי רכוש מקומיים יוצרים מגוון תמריצים בהתאם למשטר המיסוי והפוטנציאל הכלכלי במקום. בכל מקום בו מוטל מס, התמריץ הראשון הוא לנסות להתחמק ממנו ככל הניתן. בארצות הברית נעשה ניסיון להשתמש במנגנון מיסוי הנכסים כדי לצמצם את לחצי הפיתוח הפרוורי על קרקע חקלאית. אולם, מיסוי הרכוש המופחתים שהוטלו על הקרקע החקלאית הוזילו את עלויות החזקת הקרקע בידי ספקולנטים עד התייקרותה ופיתוחה (Youngman and Malme, 2004). למעשה, לא ניתן לעשות הפרדה בין מי שמחזיקים בנכסים ומשתמשים בהם בהתאם לייעודם ובין ספקולנטים הממתינים לגרף רווחים כתוצאה משינויים באיזור. פתרון חלקי לתופעה טמון במיסוי הנכסים בעת שינוי ייעודם על בסיס ההשבחה.

כמעט בכל המדינות המנהיגות מס מקומי על נכסי המגורים מקובל לקשור אותו בשווי הנכסים, ישירות או בעקיפין. בחלק מן המדינות המחיר לצורך מס מחושב על בסיס שווי השוק, מחיר הרכישה, אומדן שמאי או שווי השכירות של הנכס. לעומתן, במדינות רבות, לרבות ישראל, נגזר המס ממשתנים איכותיים וכמותיים המקובלים כקירובים לשווי הנכסים. מדינות רבות עסוקות בסוגיות שוויון נטל המס והתמריצים לתושבים הנגזרים משיטת חישוב השומה. לכן, קיימת מידה רבה של יצירתיות ונערכים תיקונים מתמידים בנהלי המיסוי. ברוב המדינות בארצות הברית מקובל לבסס את אומדני שווי הנכסים על

עסקאות ממשיות של נכסים דומים, בזמן ובסביבה קרובים. מאמצים רבים מושקעים ביצירת אומדנים שחייבים להיות בני הגנה משפטית (Arnott and Petrova, 2006).

תנאי הכרחי לתפקוד תקין של כל מנגנון גביית מסים הוא הקונצנזוס לגבי היותו מס הוגן וצודק. המונח "הוגן" מתייחס לממד ההצהרתי של חקיקת המס לגבי הפטור שניתן לפרטים מסוימים. ממד הצדק של המס מתחלק לשני מישורים. במישור האופקי, צדק מבטיח שמש שווה מוטל על נכסים בעלי שווי זהה. במישור האנכי, מס צודק הוא מס ששומר על פרופורציות בין שינויים בשווי הנכסים והשומה. במסגרת מושגית זו, מס בלתי צודק במישור האנכי יכול להיות גרסיבי – במידה ושיעור המס קטן עם הגידול בשווי הנכס, או לחילופין פרוגרסיבי – כאשר שיעור המס גדל עם העלייה בשווי הנכס (De Cesare and Ruddock, 1998).

בארצות הברית החוק מכיר בהוצאות מס רכוש מקומי של בעלי נכסים ומקזז אותם לצורך מס הכנסה. הכרה זו פוגעת בפרוגרסיביות של מס ההכנסה ומשמשת תמריץ מס (אחד מרבים) למגורים בבעלות. למעשה, שני משקי בית זהים בכל, פרט לבעלות על נכס המגורים, ישאו בנטל מס כולל שונה. ביטול ההקלות במס הכנסה, למשלמים מס רכוש מקומי, ישפר את השוויון האנכי של מס ההכנסה בכך שיפזר את הנטל לכיוון משקי הבית בעלי ההכנסות הגבוהות והנכסים היקרים יותר (Anderson and Roy, 2001).

בשנת 1980 נחקק חוק במדינת מסצ'וסטס המגביל את מס הרכוש המקומי ל-2.5% מהשווי המוערך של הנכס וקובע רף עליון להעלאתו מדי שנה ב-2.5% (נומינאלית). כתוצאה מחוק זה הצטמצמו תקבולי הרשויות המקומיות מהמס בערכים ריאליים לנפש, למרות הגאות בכלכלה המקומית. אובדן ההכנסות גרר בעקבותיו גידול משמעותי בתמיכת המדינה מחד גיסא, ובאגרות והיטלים מקומיים מאידך גיסא, כדי למזער את הפגיעה באמצעים הזמינים לאספקת שירותים (Lang and Jian, 2004; Bradbury et al., 2001). להורדת המס הייתה גם השפעה על ערך הנכסים. Lang and Jian (2004), מצאו שברשויות בהן החוק צמצם יותר את המס, שווי הנכסים עלה בשיעורים פחותים לעומת רשויות מקבילות ולהפך. לפי Bradbury et al. (2001), הסיבה העיקרית הגורמת לבוחרים להצביע בעד תקנות המגבילות את המיסוי היא החשש מפני נטיית הנבחרים המקומיים להוצאות שעלותן גדולה מתועלתן עבור הציבור.

כאשר מימון הרשויות המקומיות כולל מרכיב משמעותי של הכנסות מהממשלה המרכזית נוצר עיוות נוסף. בתנאים אלה נטל ההוצאה מתחלק על פני כלל מקורות ההכנסה של הממשלה, הרחבים לאין שיעור מאלה של כל רשות מקומית בנפרד. אי ההתאמה בין ההוצאה הציבורית (של הרשות המקומיות) למקורות המימון (תמיכה ממשלתית) גורמים לאומדן חסר של נטל המסים ומכאן להגברת ההוצאה במסגרת

הרשות המקומית – תופעה המכונה אשליה פיסקלית. בתנאים אלה מקור הכספים והנטל הכרוך בגבייתם מתעמעם מנקודת מבטם של הרשויות המקומיות והבוחרים (Grossman, 1990).

בין השנים 1990-1993 הונהג בבריטניה מס גולגולת במקום מס הרכוש למשקי בית. זאת במקביל להלאמת תקבולי העיריות ממסי הרכוש לשימושים עסקיים וחלוקת הכסף מחדש על ידי השלטון המרכזי. מס הגולגולת בבריטניה בוטל בלחץ דעת הקהל. במקומו הונהג מס על נכסי המגורים אשר איננו מבוסס על שוויים המדויק. לחילופין, נקבעו שמונה טווחי מחירים של נכסים ולכל טווח נקבעה דרגת מס יחסית, אחידה בכל רחבי המדינה. דרגות המס נקבעו כך שבמעבר ממדרגה אחת לבאה אחריה, גדל שיעור השומה ביחס לשווי הנכס. כעת, כל נכס משתייך לטווח מחירים, המגדיר את השומה, על סמך אומדן שוויו בשנת 1991 (ערב הטלת מס הגולגולת). החוקרים Plimmer et al. (2000), מוצאים שכבר בשנת 1997 רק 55% מהנכסים, באנגליה ווילס, היו מצויים בטווח המחירים המתאים להם לצורך מס. היתר מתפלגים באופן שווה כמעט בין מיקום גבוה מדי לנמוך מדי. העיוות חמור עד כדי כך שבפועל המס גרסיבי בהשוואה להתפלגות הנטל אם הנכסים היו משובצים בטווח המחירים המתאים. בצפון אירלנד, שם אומדני שווי הנכסים מעודכנים לשנת 1976, העיוותים חמורים עוד יותר. 68% מהנכסים מתומחרים ביתר והשאר בחסר. לעניינינו חשובה התובנה שלאורך זמן משתנים גם היחסים שבין שווי הנכסים ולא ניתן להניח ששוק הנדל"ן סופג תנודות באופן אחיד. העמקת פערים בשווי הנכסים קיימת ברמה הלאומית בין מוקדי הפעילות הכלכלית והפריפריה כמו גם בתוך המטרופולינים עצמם.

מס בלתי יעודי צופן בחובו חוסר יעילות בהקצאת משאבים הנובע מאי התאמה בין השימושים בתקבולים לבין רצונותיהם של הנושאים בנטל. אספקת שירותים ציבוריים באמצעות מס בלתי יעודי פותחת פתח להקצאת משאבים לא יעילה. כיוון שלא ניתן לזהות במדויק את ההקצאה הרצויה לתושבים, כספי הציבור יוקצו באופן שאינו אופטימלי ושיוצר פער בין הרצונות הקבוצתיים והתנהגות הפרטים. Henderson (1995), טוען שמס רכוש לא היה נבחר להיות מקור המימון לשירותים ציבוריים מקומיים על ידי תושבים. חוסר היעילות בהקצאת התקבולים מביא לשחיקה ביכולתם למצות את הוצאותיהם לעומת אגרות והיטלים ייעודיים הנגבים בהתאם לצריכה (ביקוש). רבים מהשירותים העירוניים הם מוצרים ציבוריים במהותם ולא ניתן להגביל את ההנאה מהם על בסיס מרחבי, או להתנות את הפקת התועלת מהם בתשלומי המס. יתר על כן, כאשר קיימת חלוקה מוניציפלית בטווחי נגישות סבירים, לא ניתן להדיר תושבי רשויות סמוכות ממוצרים ושירותים המופקים באמצעות כספי מסים מקומיים.

עבור התושב הנושא בנטל, מס הרכוש הוא עוד מרכיב בעלויות המגורים. בעיניו לא ניתן להפריד בין הוצאות המס והוצאות המגורים האחרות בעת בחינת חלופות דיוור. לפי הגישה הכלכלית הקלאסית, המס יוצר נטל עודף אשר משולם על ידי בעלי הנכסים או שוכרים, בהתאם לתנאים בשוק. אולם, כאשר מדובר ברשויות מקומיות רבות המתחרות ביניהן על הרכב התושבים בתנאי שוק משוכלל ומציעות תמהילים שונים של מיסוי ושירותים, חוסר היעילות יכול להצטמצם משמעותית ואף להתהפך (Tiebout, 1956). במסגרת מחשבתית זו קיימים קשרים מורכבים יותר בין מס הרכוש המקומי ושווי הנכסים. מוצרים ציבוריים ושירותים יכולים, בתנאים מסוימים, לקזז את הנטל ואף להתגבר עליו כך שמחירי הנכסים (והשכירות) יעלו עם העלייה ברמת המס (Oates, 1969).

המנגנון העיקרי שמסוגל לממש את תנאי המודל של Tiebout הוא "הצבעה ברגלים" של התושבים כך שכל משק בית יכול לבחור, מתוך מגוון, את הרשות המקומית שמספקת את תמהיל המס והשירותים הרצויים לו. (Fischel, 2001), מחדד את תוצאות המודל של Tiebout באמצעות התייחסות לרשויות מקומיות כחברות ציבוריות שתושביהן הם בעלי המניות. בתנאים אלה, התושבים עושים כל שביכולתם כדי לשלוט ברשות המקומית ולהעלות את שווי נכסיהם (בתייהם). לשם כך, משקי הבית לא רק בוחרים את מקום מגוריהם, אלא גם נוקטים אמצעים לניפוי שכנים ושימושי קרקע בלתי רצויים. עוד מנגנון, הפועל במקביל הוא הפיצול המוניציפלי עצמו אשר מאפשר לתושבים להתרשם מחבילות המסים והשירותים ברשויות אחרות ולהשתמש בהן כבסיס להשוואה לחבילתם המקומית. מידע זה משמש אותם לא רק בזמן שיקולי מעבר אלא גם בעת בחירות מקומיות (Salmon, 1987; Besley and Case, 1995). (Revelli, 2001), חשף התאמה סמויה של תעריפי מס הרכוש המקומי בקרב רשויות בפריפריה (שאינן נכללות במטרופולינים), בבריטניה בשנות השמונים. לשיטתו, התאמה לאורך השנים מבטאת "העתקה" של ביקושים בין הרשויות.

התנאים הדרושים לקבלת שווי משקל יעיל, לפיו הקצאת המשאבים ממיסוי בלתי יעודי תהיה אופטימלית, לא קיימים במציאות. לכן לא סביר להניח שהתפלגות האוכלוסייה לרשויות מקומיות היא זו שמביאה על פתרונה את בעיית ההקצאה היעילה (Percy and Hawkins, 1992; Newton, 1997). אף על פי כן, התפלגות האוכלוסייה על פני הרשויות המקומיות בהחלט איננה אקראית. במגבלות האילוצים והאמצעים העומדים לרשותם, משקי בית בוחרים את מקום מגוריהם ובתוך כך גם את הרשות המקומית. במקביל, רשויות מקומיות רבות פועלות בדרכים מגוונות כדי למשוך אוכלוסיות מסוימות ולהדיר אחרות. בתנאים אלה, תמהיל המיסוי והשירותים הניתנים על-ידי הרשות המקומיות משקף הסכמה בלתי כתובה, אותה רואים לפניהם התושבים הנוכחיים והפוטנציאלים של כל רשות.

הארנונה כמקור הכנסה של הרשויות המקומיות

העיסוק הרב בסוגיות הקשורות לארנונה בישראל, נובע מהיותה מרכיב מרכזי במקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות ובעיקר מתוך הכנסתן העצמית שאיננה מן הממשלה. במהלך שנות השמונים חל מפנה משמעותי במימון השלטון המקומי בישראל. מגמה מתמשכת מתחילת העשור, הביאה לצמצום ההשתתפות הממשלתית במימון הרשויות המקומיות עד כדי הפיכת המקורות העצמיים למרכיב הדומיננטי בתמהיל המקורות. הקיצוץ הניכר בהשתתפות הממשלתית במימון הרשויות המקומיות הוא תוצר של יוזמות ממשלתיות בדידות אשר התקבלו בלא דיון ציבורי משמעותי והעלו את נטל המס על התושבים והשימושים העסקיים (בן אליא, 1999). בממוצע כלל ארצי, מרכיב ההכנסות העצמיות גדל מ-30% ל-60% מכלל ההכנסות בתקציב הרגיל (רזין וחזן, 2006). בתנאים אלה גברה חשיבות ההכנסות ממקורות עצמיים של הרשויות ובמרכזן הארנונה וההיטלים לסוגיהם. קיימים פערים משמעותיים בין הרשויות בתקבולי הארנונה ובחלקן מתוך מקורות ההכנסה. פערים אלה נובעים בעיקר מהיקף נכסי הנדל"ן החייבים בארנונה ומתמהיל שימושי הקרקע בתחומי הרשויות.

הארנונה בישראל היא מס בלתי מיועד המשולם לרשויות המקומיות. חייבים בו כל המוגדרים כמחזיקים בנכס (נדל"ן) או כבעליו בתחום הרשות המקומית ובכלל זה משקי בית המשתמשים בנכס למגורים. התעריפים נקבעים בראש ובראשונה לפי השימוש הנעשה בנכס. שימושים עסקיים מחויבים בתעריפים גבוהים יותר. הארנונה משולמת בהתאם לשימוש בפועל בנכס ולא בהתאם לשימוש המותר בו. גביית המס מעוגנת בחקיקה במסגרת **חוק יסוד: משק המדינה**, פקודות העיריות, תקנות ההסדרים במשק המדינה, צו הארנונה של כל רשות מקומית ובחקיקה הכללית (רוסטוביץ ואחרים, 2007). מקור המילה ארנונה הוא מיוונית (eranos) או מלטינית (annona) ומשמעותה בעת העתיקה היא מס חקלאי מיוחד שנגבה מן התושבים בכסף או ביבול (אבן שושן, 2003).

כהכנסה, הארנונה נוחה לרשויות במובנים רבים. התקבולים יציבים והתאמות שוליות מתבצעות באופן קבוע בכל רשות. עד לאחרונה, הייתה ועדת הכספים של הכנסת קובעת מרווח לקראת כל שנת תקציב, במסגרתו רשאיות הרשויות להעלות את תעריפי הארנונה ביחס לשנה הקודמת. שיעור העדכון שנקבע מבוסס על השינויים במדד המחירים לצרכן. אפילו בשנת 1985, כאשר הונהגה בישראל תוכנית לייצוב המטבע באמצעות הקפאת מחירים, הארנונה נותרה צמודה. כתוצאה מכך, זינקו ההכנסות העצמיות של הרשויות תוך העמקת הפערים ביניהן. לאור האינפלציה הנמוכה ששררה במשך בשנים האחרונות נקבע שהחל משנת 2007 התעריפים יתייקרו באופן קבוע ב-2.73% מדי שנה. הגישה הפרגמטית לפיה מעדכנים את התעריפים במתינות וברציפות מונעת עזעזועים. הצמדת הארנונה לאינפלציה ולא לשווי הנכסים מגנה על התקבולים גם מפני תנודות בשוק הנדל"ן המקומי. לו המס היה מבוסס על שווי הנכסים, הרשויות היו חייבות לעדכן את אומדני שווי הנכסים מדי שנה. חשיפה מסוג זה הייתה יוצרת תנודות בתקבולי הרשות. לחילופין, היה נוצר אילוץ לשינויים דחופים בשיעורי המס, בניגוד לתנודות השוק, כדי להימנע מזעזועים חדים בתקבולים. שינויים כאלה צפויים להיות מאד לא פופולריים. יתר על כן, אין קשר בין תנודות ברמות מחירי הנכסים ודפוסי ההוצאה של הרשויות המקומיות.

הגורם המרכזי בחשיבותו לחוסן התקציבי של רשות מקומית הוא מרכיב הארנונה שאינה למגורים (רזין ורזון, 2006). ההכנסות ממקור זה גדולות מן ההוצאות עבור שירותים אותם מעניקה הרשות המקומית לשימושים אלה. לעומת זאת, הוצאות הרשות על תושבים גבוהות מההכנסות מארנונה למגורים. התמורות בתמהיל המקורות של הרשויות המקומיות מחדדות פערים בין רשויות גדולות וקטנות, יהודיות וערביות וכן בין המרכז לפריפריה. ככלל, הרשויות המקומיות הקטנות בישראל סובלות מחולשה תקציבית בהשוואה לרשויות הגדולות. למעט מספר מצומצם של רשויות קטנות חריגות, רשויות קטנות נזקקות לסיוע כספי מהמדינה יותר מאשר רשויות גדולות בעלות אותם המאפיינים (רזין, 1999).

נחיתותן התקציבית של הרשויות המקומיות הערביות מוכרת בשיח הציבורי ובמחקר. מיקומן הפריפרי, גודלן המצומצם, הרכבן החברתי-כלכלי החלש והיעדר בסיס ארנונה שאינה ממגורים הם הגורמים המרכזיים לחולשה זו. לבד מכך, שיעורי גביית הארנונה ברשויות המקומיות הערביות נמוכים בהשוואה לרשויות היהודיות. אולם, קיימות מגמות סותרות בתחום זה. בחלקן נעשים מאמצים להגברת הגבייה ואפילו לגביית חובות משנים קודמות ולעומתן נותרו רשויות ששיעורי הגבייה בהן מזעריים. בין הסיבות המשוערות לשיעורי הגבייה הנמוכים ברשויות הערביות, ניתן למנות מינהל לא תקין וקשיים הנובעים מקשרים משפחתיים. מאפיינים אלה באו לידי ביטוי גם במדדים

המקובלים להשוואה בין שאר הרשויות אולם בלטו ביתר שאת בקרב הרשויות הערביות. שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות הערביות היה במגמת ירידה מסוף שנות התשעים עד שנת אלפיים. הגידול הדרמטי בהכנסות עצמיות פסח על הרשויות הערביות. לעומת זאת, מענקי הממשלה גדלו במתינות לאורך אותה תקופה. שיעור ההכנסות לנפש ברשויות המקומיות גדל מתחילת שנות השבעים עד שנת 2000 (רזין, 2002). לאורך זמן מצטמצמים הפערים בין המגזרים במענקי האיזון לנפש, אולם בהשוואה לרשויות יהודיות קטנות ברמה חברתית-כלכלית מקבילה, הפער נותר מובהק (Portnov et al., 2001). ההעדפה בחלוקת המענק לרשויות קטנות יוצרת מראית עין, בניתוח פערים גולמיים, לפיה הרשויות הערביות נהנות ממענק איזון לתושב הגבוה בשני סדרי גודל מאשר הרשויות היהודיות (רזין, 2002).

על הרשויות המקומיות לממן את שירותיהן לתושבים בתחומים השונים באמצעות תקבולי הארנונה, המענקים הממשלתיים וההכנסות משירותים. התחומים העיקריים עליהם אמונה הרשות המקומית כלפי תושביה הם: תברואה, חינוך, רווחה, פיתוח תשתיות, מים, ביוב, שירותי דת וכבאות. כדי להבטיח רמת שירותים מינימלית לתושבי כל הרשויות, למרות הפערים הגדולים ביכולת הכספית בין רשויות, ובמערכת שלטון מקומי הממומנת על בסיס מקורות עצמיים, מקצה הממשלה תקציבים לרשויות. באמצעות המשרדים השונים ובעיקר משרדי הפנים והחינוך מפנה המדינה מקורות לרשויות וכן מממנת פעילויות שונות בתחומן לרווחת התושבים. משרד הפנים מעביר כל שנה מענק איזון לרשויות המקומיות, כדי לצמצם את הגירעון השוטף והמצטבר שלהן. סוגיית תפקיד מענקי האיזון תמיד תישאר טעונה מבחינה פוליטית. נשאלת השאלה האם תפקידם להשוות את רמת השירותים לתושב בכל רחבי המדינה או רק לכסות על הגירעון המקומי? בתנאים הנוכחיים, השלטון המרכזי נמנע מלהבטיח רמת שירותים אחידה לתושבים משתי סיבות. ראשית, העלויות הצפויות יהיו גבוהות. שנית, הבטחה מסוג זה יכולה להביא רשויות לחוסר מוטיבציה ביצירת מקורות עצמיים. הגברת התלות של הרשויות המקומיות במקורות עצמיים, דרבנה אותן ליזמות ולתחרות ביניהן על הכנסות ובראשן הארנונה שאיננה למגורים.

רשימת הרשויות נטולות מענקי איזון כוללת ערים המדורגות גבוה מבחינה חברתית-כלכלית לצד רשויות עתירות שימושי קרקע עסקיים. בשנת 2004 לדוגמה, נמנו ברשימה זו רק 19 רשויות מקומיות (אחת מהן רשות תעשייתית) מתוך 256 הרשויות הקיימות. רשויות שתקציבן השנתי איננו מבוסס על מרכיב איתן של הכנסות עצמיות, מתקשות להתמקח עם משרדי האוצר והפנים בסוגיות כגון רפורמות מבניות ואיחוד רשויות (רזין וברנדר, 2004).

מענק האיזון ניתן לפי מפתח המשתנה מעת לעת, על בסיס המלצות ועדות ציבוריות. בשנת 1994 קיבלה הממשלה החלטה לאמץ את המלצות ועדת סוארי להקצאת מענק האיזון. המלצות הוועדה נועדו להסדיר את חלוקת תקציב האיזון המאושר במסגרת התקציב הממשלתי השנתי באמצעות קביעת מבחנים אחידים ושוויוניים. תפקיד המענק, כפי שהוגדר על ידי הוועדה, הינו לאפשר לכל רשות לספק לתושביה לפחות חבילת שירותים בסיסית. קרי, אין מטרתו להעניק רמת שירותים אחידה לכל תושבי המדינה. מסגרת חישוב הזכאות למענק, עליה המליצה הוועדה, התבססה על הכנסה והוצאה תקנית של הרשות. ההכנסה התקנית היא אותה הכנסה שכל רשות יכולה להשיג אם היא ממצה את מקורות גביית הארנונה בתחומה. ההוצאה התקנית היא זו המספקת לכל תושבי הרשות לפחות רמת שירותים מינימלית. התנגדות הוועדה לביסוס המענק על ההוצאות וההכנסות בפועל, נועדה למזער את התמריץ השלילי לרשויות המקומיות שלא למצות את הכנסותיהן ו/או לחילופין להגביר את הוצאותיהן, מתוך הנחה שקיימת ערבות צל לפעילותה באמצעות כספי הממשלה. על סמך ההפרש בין ההוצאות וההכנסות התקניות יש לחלק את המענק. עוד המליצה הוועדה להעניק משקל רב לרמה החברתית-כלכלית של תושבי הרשויות בעת חישוב ההכנסה וההוצאה התקניות מסיבות של שוויוניות והוגנות.

הקצאת מענק האיזון, על פי המלצות הוועדה במלואן, דרשה ממשרד הפנים עריכת מחקר יסודי כדי לעמוד על פוטנציאל המיסוי מחד גיסא ועל הצרכים המקומיים מאידך גיסא. במסגרת זו המליצה הוועדה שמשרד הפנים יקבע תעריפי ארנונה אחידים ושיטת מדידה אחידה שאם לא כן כמעט בלתי אפשרי לעמוד בהמלצותיה. בשנת 2000 פרסם מבקר המדינה, במסגרת הדו"ח השנתי, את מסקנותיו מביקורת שערך במשרד הפנים והתמקד בין השאר בהקצאת מענק האיזון בין השנים 1997-1999. המבקר מצא שלוש נקודות מרכזיות בהן סטה המשרד מעקרונות ועדת סוארי. הראשונה, המשרד העניק משקל נמוך מהמומלץ לרמה החברתית-כלכלית של תושבי הרשויות. השנייה, חישוב ההכנסה מארנונה בוצע על סמך הכנסות בפועל במקום על סמך הכנסות תקניות. הנקודה השלישית, ההוצאה התקנית בפועל חושבה על בסיס מספר התושבים, בניגוד להמלצות שגיבשה הוועדה.

מסקנות המבקר הן שכתוצאה מסטיות אלה, שלא אושרו על ידי הממשלה, נהנו בעיקר רשויות קטנות ורשויות שאוכלוסייתן מדורגת גבוה בסולם חברתי-כלכלי. יתר על כן, חישוב על בסיס תקבולים בפועל שוחק את המוטיבציה לגבייה מרבית ומלאה. הואיל והיקף המענק שיחולק לכל הרשויות נקבע בטרם חלוקתו, העדפת רשות מסוימת חייבת לבוא על חשבון אחרת. הקפדה על המלצות ועדת סוארי הייתה מניבה חלוקה שוויונית יותר ומגדילה את החלק שהוקצה לרשויות שאוכלוסייתן ברמה חברתית-כלכלית נמוכה

יותר. המבקר מצא כי תושבי רשויות קטנות ברמה חברתית-כלכלית גבוהה נהנו מתעריפי ארנונה נמוכים וחלוקת המענקים על פי הנחיות ועדת סוארי הייתה מאלצת אותם להעלות תעריפים. לבד מכך, המבקר סבר שמקור הנתונים לאפיון הרמה החברתית-כלכלית של הרשויות מיושן (נתוני הלמ"ס מבוססים על מפקד 1995 ומעודכנים מדי כמה שנים על בסיס נתונים לא מפורטים). כתוצאה מכך, נפגעו רשויות חלשות בפריפריה שנשאו בנטל קליטת עולים רבים תוך תקופה קצרה. כעבור עשור מאימוץ המלצות ועדת סוארי נכנסו לתוקפן המלצות ועדת גדיש המבוססות על עקרונות דומים. המודל והפרמטרים לחלוקת המענק עודכנו.

בתנאים הקיימים בהם הממשלה מסייעת לרשויות המקומיות להתגבר על המחסור בהכנסות עצמיות מספיקות, נוצרת האשליה הפיסקלית. מצב זה מחדד לא רק את שאלות השוויון בנטל מסי הארנונה, אלא גם את סוגיית השוויון בחלוקת התמיכה הממשלתית. התמיכה הממשלתית ברשויות המקומיות הזעירות גדולה בהרבה ביחס לחלקם של תושביהן באוכלוסייה והדבר נופל כנטל על שאר האוכלוסייה (רזין, 1998).

בספטמבר 2006 קמה ועדה חדשה בראשות עו"ד ר"ח ברזילי לבחינת הארנונה, הפעם מטעם משרד האוצר, אולם זו טרם הגישה את מסקנותיה. פעילותה מעלה לסדר היום הציבורי את סוגיית מימון הרשויות המקומיות, את התפלגות נטל המס בין תושביהן וכן את התפלגות הסיוע הממשלתי המשלים את מימונן. בין השאר שוב נשקלות סוגיות האחדת הקריטריונים לכל הרשויות ובפרט הצמדת המס לאומדני שווי הנכסים.

הארנונה למגורים בישראל

בישראל הקשר בין שווי הנכסים ורבות המס איננו מנוסח באופן רשמי. אולם, ברור ומוסכם על הכל שהפערים בעושר, שמשתקפים בפערים בשווי הנכסים, הם הבסיס לחבות מס שונה בין משקי בית. אם לא כן, אין כל הגיון בתשלום לפי שטח הדירה. המכשול הגדול ביותר בניתוח דפוסי הוצאה לארנונה נובע מחוסר האחידות באבני הבוחן לחישוב המס. מכשול נוסף נובע מיכולת מוגבלת לקביעת שווי הנכסים באופן חסר פניות ושקוף. השימוש בשווי הרכישה בעייתי, כיוון שבפועל, ישנם נכסים רבים שאינם מחליפים בעלים בתדירות גבוהה. מכאן שהערך הכספי לפיו התבצעה העסקה האחרונה עשוי להיות חסר משמעות לגבי שווי הנכס בעת חישוב השומה. גם כאשר השוק משוכלל דיו, קביעת שווי של נכס באמצעות הערכה שמאית שנויה במחלוקת. שיטת חישוב השומה על בסיס שטח הנכס במטרים רבועים נהוגה בישראל משנת 1970. החוק איננו קובע את שיטת החישוב וכתוצאה מכך בולט חוסר האחידות בין רשויות מקומיות בכל הקשור לחישוב השומה בשלושה מישורים. המישור הראשון הוא חוסר אחידות באמות המידה לקביעת התעריף למ"ר. המישור השני הוא חוסר אחידות בשיטות המדידה והכללת השטחים. בהתאם לנהוג בכל רשות בנפרד, כולל השטח החייב במס שטחים ציבוריים של בתים משותפים ובכללם מקלטים, חדרי מדרגות, שטחי שירות, חניות ומחסנים. ברעננה לדוגמה, לבד משטח הדירה כוללת השומה תעריף ייחודי לשטחי חניה מקורה. בבת-ים שלושים אחוזים משטח הגג הצמוד לדירה נכלל במדידה. רשויות מסוימות מחשבות את שטח המעטפת של המבנה כולל עמודים וקירות פנימיים (ברוטו ברוטו). לעומתן, רשויות אחרות כוללות בחישוב רק את שטח הרצפה בפנים (נטו). בין שתי השיטות המוזכרות קיימת שיטת ביניים, לפיה מודדים את ההיקף הפנימי של הנכס (ברוטו).

במישור השלישי, החלוקה המרחבית ייחודית לכל רשות ומתאימה להתפתחות המקומית ההיסטורית ולפריסה של קבוצות האוכלוסייה. חוסר האחידות בשלושת המישורים

מקשה מאד על עריכת מחקר המשווה בין נכסים הממוקמים ברשויות שונות (Darin, 1999). שיטות החישוב השונות יכולות להניב תוצאות שונות בתכלית במונחי השטחים החייבים במס.

ברוב הערים קיימים בין שלושה לחמישה סוגי אזורים בעלי תעריפי ארנונה שונים ובתוכם שלושה עד חמישה סוגי מבנים לצורך ארנונה. לא תמיד מצויים כל סוגי המבנים בכל סוגי האזורים ולעתים גם נקבעים תעריפים ייחודיים למבנים מסוגים שאינם אופייניים לאזור בו הם ממוקמים. בתל אביב לדוגמה, קיימים חמישה תעריפים אזוריים בעוד בירושלים נמנים ארבעה ובכפר סבא שלושה. בהרצליה לעומת זאת, ישנם שבעה סוגים שונים של מבנים ושבעה אזורים בעלי תעריפים שונים. קביעת סוג המבנה מתבצעת באמצעות קריטריונים שונים מעיר לעיר. המשתנים המקובלים לקביעת סוג המבנה הם: גילו, גודלו, צפיפות יחידות הדירור בו וחומרי הבנייה. הצלבת המיקום עם סוג המבנה מאפשרת את חישוב התעריף למ"ר אולם, לא ניתן לשים את האצבע על החלק היחסי של כל משתנה על התעריף אפילו לא בתוך רשות מקומית אחת.

פתח לחוסר שוויון בנטל תשלומי הארנונה טמון בשוני בתעריפים ובשומה בפועל בין רשויות מקומיות. לא קיימת יד מכוונת שתבטיח ששני נכסים בעלי שווי זהה ברשויות שונות יחויבו באותה ארנונה. בהמלצותיה, הציעה ועדת סוארי (1993) לקבוע סטנדרט כלל-ארצי אחיד למדידת נכסי המגורים. סעיף זה בהמלצות לא יושם מעולם.

ביסוס השומה על פי שטח הנכס מעודד את הרשויות המקומיות לנהל מדידה ורישום מדויק ושוטף של הגושים, החלקות והשטח הבנוי עליהם. עדכון המדידות מתבצע באמצעים שונים מרשות לרשות, בהתאם לשיטת חישוב השטחים החייבים בארנונה. סקרי שטח ואמצעים אלקטרוניים משמשים לצורך זה. שומת הארנונה נשלחת לעושה שימוש בנכס לפי כתובתו מדי שנה וניתנת לתשלום בשישה תשלומים דו-חודשיים בתוספת ריבית או בתשלום חד פעמי. לעתים ניתנות הנחות למסדירים את תשלומיהם מראש למספר שנים. שיעורי הגבייה ברחבי הארץ אינם אחידים. אי תשלום המס גורר קנסות והצמדות בהתאם לחוק. במסגרת החקיקה בכנסת נקבעים שיעורי ההנחה המרביים אותם רשאיות הרשויות להעניק למסדירים חובות קודמים.

הנחות בתשלומי הארנונה מותרות על פי חוק, רק על סמך אמות מידה המוגדרות בו ובכללן לאזרחים ותיקים, לנכים ולנזקקים. רק מי שמשתייכים לקבוצות אלה זכאים להנחות ואין זה מסמכותה של הרשות המקומית להעניק הנחות מעבר לכך ללא אישור משרד הפנים (Darin, 1999). חלוקת נטל המס בקרב המשלמים היא תמיד סוגיה טעונה. נתוני שומה ותשלום מפורטים הינם חסויים ולא ניתן אפוא לערוך מחקר המבוסס על נתונים מהרשויות עצמן. השילוב של קריטריונים איכותיים לקביעת השומה וההנחות,

בהתאם לגבולות הרשויות המקומיות, פוגע קשות בשקיפות הרצויה במערכת המסים. בתנאים אלה נפתח צוהר לטענות קיפוח או העדפה מגזריים, בין ובתוך רשויות. כנראה שמסיבה זו לא כל הרשויות מפרסמות מפות מפורשות של אזורי החיוב השונים.

ניסיון להשגת שוויוניות, באמצעות קביעת הארנונה למגורים על בסיס תעריפים קבועים למ"ר, מניח הנחות סמויות שאינן בהכרח קיימות במציאות. תשלום מס קבוע למ"ר גוזר שהמס יהיה פרוגרסיבי רק בתנאי שמחיר השטח השולי בדירות מגורים פוחת. אם מחיר מ"ר נוסף, עבור נכסים זהים, נמוך ממחיר המטר הממוצע המס מיד הופך לרגרסיבי. אינטואיטיבית ניתן היה לצפות שמחיר השטח השולי פוחת ברוב המקרים. אולם, לאחרונה פורסם מחקר הבוחן את השפעת הנוף על מחירי דירות במגוון ערים בישראל. מקדמי שטח הדירות, בכל המודלים בהם נכלל השטח כמשתנה מסביר, משקפים מחיר עולה לשטח השולי (אודיש ופליישמן, 2006).

בין השנים 2001-2002 הוגשו לבית המשפט העליון, בשבתו כבג"צ, שלוש עתירות בנושא הסמכות לניתוק זרם המים כאמצעי ענישה למשקי בית שלא הסדירו את חובם לרשות המקומית.¹ העתירות הוגשו על ידי ארגונים, תנועות חברתיות וכמה אזרחים נגד עיריות ירושלים, בני ברק ותל אביב-יפו וכן נגד שרי הפנים והחקלאות ומרכז השלטון המקומי. באפריל 2004, בהרכב של שלושה שופטים, קבע בית המשפט "נוהל הפעלת הסמכות לנתק מים". פסק הדין תקדימי ואינו מתיר לרשויות מקומיות לנתק את זרם המים לבית מגורים בעקבות חובות ארנונה. בעקבותיו חייבות הרשויות המקומיות לאפשר לתושב לשלם את חשבון המים בנפרד מן הארנונה. פסק דין זה הפסיק את השימוש שנעשה בעבר בניתוק זרם המים כאמצעי ענישה ואכיפה של תשלומי הארנונה.

צמצום מס הרכוש המקומי לנדל"ן מפלה בין משקי בית על בסיס אמצעי צבירת העושר שלהם במקום על סמך היקפו. משקי בית בעלי עושר כולל זהה, ישאו בנטל מס שונה בהתאם למרכיב הדיור בהוצאתם. בין אם משלם המס הוא בעליו או מתגורר בו בשכירות, הנטייה השולית לצרוך מגורים משפיעה על מידת ההשתתפות בנטל המס. אמנם מגורים הם מוצר חיוני, אולם אם מגורים הם גם מוצר נחות, אזי מרכיב נכס המגורים בתיק ההשקעות של משק הבית פוחת עם הגידול בעושר ולכן המס רגרסיבי. בישראל ובמדינות אחרות קיימת הטיית השקעה של משקי בית לרכישת נכסי המגורים במקום אופטימיזציה נפרדת של צורכי השקעה ומגורים. הטיה זו היא הדוחפת משקי בית רבים להשקיע ולרכוש את בית המגורים מעבר לשיקולים הרגילים הכרוכים בהשקעה כגון, השוואה בין תשואות וסיכונים של נכסים אלטרנטיביים. לכן, הבדלים תרבותיים

¹ בג"צ 5671/01, 6273/01, 476/02

ופערים כלכליים בעבר ובהווה משפיעים, דרך מנגנון הארנונה, על התפלגות נשיאת נטל מימון השירותים המקומיים.

ההוצאה למגורים מקובלת כמדד לפערים בעושר בין מדינות, בשל היות המגורים מוצר חיוני ונחות (ביחס להכנסה). במחקר המשווה בין 10 מדינות, באמצעות Luxembourg income study data, נמצא שבישראל הפערים בהוצאה למגורים הם הקטנים ביותר. זאת בהשוואה להונגריה, טיוואן, בריטניה, צרפת, ארצות הברית, ספרד, רוסיה, פולין ומקסיקו. כמו כן, גם בהשוואת ערך נכסי מגורים בבעלות נמצאת ישראל במקום הראשון כשאחריה ספרד, ארצות הברית והונגריה. זאת לעומת מיקומה במקום החמישי בפערים בהכנסה פנויה לנפש מבין כל מדינות המחקר (Sierminska and Garner, 2005).

הממדים המרחבי והאיכותי, המגדירים את התעריפים למ"ר, נועדו לתת ביטוי לפערים נוספים בעושר האוכלוסייה. באמצעותם נעשה ניסיון להתאים את השומה לפערים בעושר, מתוך הנחה שהפריסה המרחבית של התושבים משקפת מעמד כדי שרמות המס הגבוהות ישולמו על ידי בעלי הנכסים היקרים יותר. קשיחות המסגרת המרחבית של תעריפי הארנונה משתנה אף היא בין הרשויות. בערים הגדולות ניתן למצוא דוגמאות רבות של פרויקטים למגורים, השונים מהותית מהסביבה בה הם ממוקמים, אשר להם נקבעו תעריפים ייחודיים (Darin, 1999).

קביעת שומה באמצעות תעריפים שונים למ"ר באזורים שונים והכפלתו בשטח הדירה מתעלם לחלוטין מצפיפות הדיור של הדיירים. יש בכך פתח לחוסר שוויוניות בין משקי בית המתגוררים באותו שטח ומשלמים ארנונה זהה למרות שצפיפות המגורים שלהם שונה מאד. דוגמה זו ממחישה את הממד השרירותי במס ואת ניתוק הקשר הישיר שבין עושר משק הבית ותשלום המס.

במחקר שנערך בעיר באר שבע מסיקים החוקרים Portnov et al. (2001), שאין בכוחם של משתנים חברתיים-כלכליים להסביר את מלוא הפערים בתשלומי הארנונה. זאת בשל הפערים המצומצמים יחסית בין תעריפי הארנונה לעומת הפערים הגדולים הקיימים בחברה. עוד טוענים החוקרים שאין מתאם בין הרמה הכלכלית של האוכלוסייה למצבם הפיזי של המגורים. נמצא שהתעריפים הגבוהים בתוך העיר באר שבע, משולמים באזורים בהם האוכלוסייה עשירה יותר וההשפעות החיצוניות החיוביות גדולות יותר. אף על פי כן, החוקרים מצאו שהפער בין קצוות תעריפי הארנונה למגורים למ"ר בבאר שבע הינו 21% בזמן שהפערים ברוב המשתנים המייצגים את הפערים בין אזורים סטטיסטיים עולה על 100%. הגורמים העיקריים המסבירים הכנסות מכל סוגי הארנונה לרשויות המקומיות הם מספר התושבים, היקף הבנייה הפרטית וההגירה הבין-יישובית.

בשיח העממי זוכה הארנונה לכינוי "מס בלטות" על רקע טענות בדבר השרירותיות שבקביעת הקריטריונים לתעריפים השונים והכללת השטחים לצורך השומה. במובן זה מס המוטל על שטח הנכס מזכיר את המס הראשון שהיה מבוסס על מאפייני הבתים כאומדן לעושר הדיירים. היה זה מס החלונות שהוטל בבריטניה במאות ה-17 וה-18. באותה העת, מדידת החלונות בבתים הייתה מקובלת כאומדן מקורב לשווי הנכסים ולעושר המתגוררים בהם. כיום, עבור משק הבית הנושא בנטל המס, שונות בקריטריונים ודיוק במדידת הנכס אינם חשובים, אלא, אך ורק השורה התחתונה לתשלום והתפלגות נטל מימון הקופה הציבורית עם שכניו. ניתוח הארנונה כהוצאה של משקי בית חושף את ממדי השוויון וההוגנות שבהתחלקות נטל המס בין ובתוך רשויות מקומיות. הדבר משפיע על שביעות הרצון של משלם המסים מהמס, ומהווה תנאי הכרחי לתפקודם התקין של מנגנון המיסוי וקופת הרשויות המקומיות.

שאלות המחקר

מסקירת הספרות ותיאור המצב החוקי והמעשי של מנגנון המס עולות מספר שאלות מרכזיות לדיון בארנונה למגורים בישראל.

1. באיזו מידה תשלומי המס מבטאים פערים בשווי הנכסים וברמת ההכנסה של משקי הבית?

אמות המידה עליהן מבוססת שומת הארנונה נועדו להוות תחליף לשווי הנכסים. בחינת הקשר שבין שווי הנכסים והארנונה בפועל תספק נקודת מבט חדשה בדיון לגבי מידת הרלוונטיות של השיטה הקיימת. בעיית היותם של המסים המוטלים על נדל"ן גרסיביים כתוצאה מאי אמידת שוויים, ידועה במקומות רבים בעולם ויש מקום לבחון האם זהו המצב גם בישראל.

תפיסת המס כהוגן ושוויוני בתודעה הציבורית, הינה תנאי הכרחי לתפקודו התקין כמקור הכנסה לרשויות המקומיות. השלטון המרכזי מסייע לרשויות המקומיות במתן שירותים על בסיס השלמת המקורות העצמיים. הארנונה למגורים מהווה מרכיב חשוב במקורות העצמיים ולכן, ניתוח שוויוניות נטל המס מהווה מרכיב חשוב לקבלת תמונה כוללת להתפלגות נטל מימון השירותים המסופקים על ידי הרשויות המקומיות.

כפי שתואר בפרקים הקודמים, שומת הארנונה מעוגנת בנכסים, אך איננה מבוססת על שוויים. בכל רשות ישנן אבני בוחן ייחודיות וחלוקה מרחבית בלעדית המגדירים את התעריפים למ"ר. לצד שיטות מדידה שונות נוצר הרושם שהמס שרירותי ולא ניתן לקיים דיון המשווה בין רשויות מקומיות. זיהוי משתנים המסבירים את ההוצאה לארנונה על פני כל המדינה, יאפשר בסיס לדיון בשוויונות והוגנות נטל המס בין התושבים בין ובתוך יישובים.

מהסקירה הבין לאומית מתברר, שהשימוש בתחליפים לאומדן שווי הנכסים נפוץ במדינות רבות אולם קיים קושי לעמוד בדרישות השוויוניות וההוגנות. שימוש במשתנים מסבירים מקובלים לבחינת תפקודו של המס יאפשר השוואה לביצועיהם של מסי רכוש מקומיים הנהוגים בארצות אחרות.

השערת המחקר המרכזית היא שהארנונה, המשולמת בפועל, מוסברת בעיקרה באמצעות שווי נכס המגורים ורמת החיים של המתגוררים בו. שני משתנים אלה הם המקובלים כאומדנים למחויבות וליכולת לשאת בנטל המס.

2. האם קיימים פערים משמעותיים בארנונה בין רשויות מקומיות לאחר שמביאים בחשבון את המשתנים המסבירים?

הארנונה מעוגנת בנכסים ובמרחב ובכך ייחודה לעומת מסים אחרים. הפריסה במרחב של איכויות המגורים ויוקר הנכסים לחלוטין איננה אקראית, ולכן צפויה להשפיע על רמות המס המשולמות על ידי התושבים. בהיעדר אבני בוחן אחידות לקביעת תעריפי המס על פני הרשויות יש לצפות להתאמה בקביעתם. גם אם מנגנון הארנונה בישראל ממלא את ייעודו והמדדים האיכותיים הנהוגים בכל רשות בנפרד ותעריפי המס הצמודים אליהם מבטאים פערים בשווי הנכסים, לא חייב להיות שוויון בין רשויות. לא קיים מנגנון רשמי שיבטיח ששני משקי בית בעלי אמצעים שווים, המתגוררים בנכסים זהים, ישלמו את אותה הארנונה. חוסר שוויון במס כתוצאה מן המעבר בין רשויות בלבד איננו מקובל. לעומת זאת, במסגרת התחרות בין רשויות מקומיות יש לצפות שהמס בפועל יהיה דומה בעיקר בין רשויות סמוכות גאוגרפית ודומות מבחינה חברתית-כלכלית.

ניתוח הנתונים

לאור הסקירה של מצב הארנונה בישראל מתקבל הרושם שתעריפיה שרירותיים והפערים בין הרשויות גדולים, הן במונחים כספיים הן בעקרונות המנחים את קביעת השומה. הניתוח שלפנינו שופך אור חדש על המס בפרספקטיבה ארצית ולאורך זמן. בניגוד לגישה שרווחה בניסיונות הקודמים לבחון את הארנונה, מחקר זה יתמקד בהוצאות הארנונה של משקי הבית תוך ניתוח הקשר בין שווי הנכסים, ההוצאה לנפש של משק הבית ומשתנים נוספים המזכים בהנחות. נקודת מוצא זו עדיפה על פני ניתוח תקבולי הרשויות המקומיות כיוון שהיא בוחנת באופן ביקורתי את השוויון וההוגנות בהתפלגות נטל המס בד בבד עם ההנחות העומדות בבסיס שיטת קביעת השומה.

כדי לבחון את ההוצאה לארנונה של משקי בית בישראל נעשה שימוש בסקר הוצאות משקי הבית עבור השנים 1997-2005. הנתונים נאספו על ידי הלמ"ס והסקר נערך באופן שייצג נאמנה את היישובים השונים בארץ, את הציבורים העיקריים בחברה הישראלית ואת העונתיות. הסקר כולל אלפי משקי בית מדי שנה. משקי הבית מדווחים על הכנסותיהם ועל סעיפי ההוצאה השונים ברמת פירוט גבוהה ביותר. הסקר שימושי מאוד כיוון שהוא היחיד בקנה מידה ארצי המאפשר זיווג של תשלומי ארנונה, שווי הנכסים, עושר משק הבית ומשתנים דמוגרפיים וחברתיים.

הנתונים העומדים לרשותנו בסקר הוצאות משק הבית לשנים 1997-2005 מאפשרים פילוח מרחבי מוגבל של התצפיות. אולם, הפירוט המרחבי גובר עם השנים ולמעשה אין בנמצא סקר עדכני אחר ומפורט ברמת משקי בית או בעל פירוט גאוגרפי כלשהו. הניתוח יתמקד בכל שנה רק באותם משקי בית הניתנים לשיוך לעיר או לנפה ספציפיים. בשנה הראשונה של הסקר ניתן לזהות תושבים מארבעים ושמונה הערים הגדולות ביותר. הפירוט משתפר עם השנים כך שבשנת 2005 ניתן לזהות את כל אוכלוסיות המדגם ב-56 ערים ו-14 נפות (שתי נפות הן למעשה אזורים טבעיים).

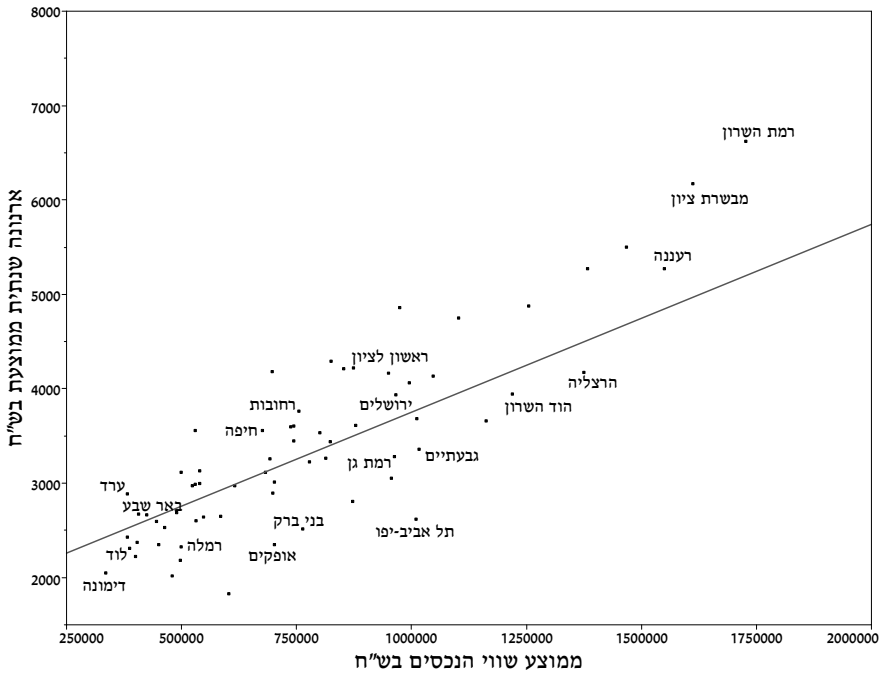
הנתונים אינם מלמדים על משתמטים מתשלום-כחוק של הארנונה: מבין משקי הבית שדיווחו שלא שילמו ארנונה כלל, למעלה מ-90% הם מקבלי קצבאות שונות מן הביטוח הלאומי וסביר להניח שהם גם פטורים מתשלום המס לרשות המקומית. לא ניתן היה לבנות מודל המנבא היטב את עשרת האחוזים הנותרים, ולכן הניתוח הסטטיסטי המוצג כאן אינו כולל אותם ומתמקד בנטל המס ובהתפלגותו בקרב המשלמים בלבד. תושבי רשויות ערביות ניתנים אמנם לפילוח בקובץ הנתונים, אולם בניתוח נפרד מתברר שאין קשר סטטיסטי מובהק בין שווי הנכסים שלהם לבין הארנונה המשולמת בגינם. זאת, כנראה, משתי סיבות עיקריות: (א) שילוב של חוסר אחידות בגבייה לצד שיעורים נמוכים של תשלום באופן כללי, כפי שעולה מהספרות; (ב) שוק הדיור במגזר הערבי איננו משוכלל כפי שהוא בערים היהודיות והמעורבות וייתכן אפוא שאומדני ערכם אינם מדויקים. הוספת תושבי רשויות אלה למודלים הייתה יוצרת עיוותים באמידת המקדמים עבור כלל האוכלוסייה.

הניתוח מוצג בשתי רמות עבור תשע שנות הסקר. ברמה הראשונה, בנתונים מצרפיים לפי ערים. בשלב זה מתוארים הקשרים הגולמיים בין שווי הנכסים, הארנונה ושיעור המס האפקטיבי שהיה מוגדר אילו המס היה נגזר באחוזים מתוך שווי הנכסים. ברמה השנייה, מוצגים ניתוחי רגרסיה מרובה מפורטים ברמת משקי הבית עבור אותה התקופה.

איור 1 מציג בתרשים פיזור את הארנונה הממוצעת כנגד שווי הנכסים הממוצע לכל עיר ונפה בישראל לשנת 2005, בפירוט המרחבי המרבי שבו ניתן לקבל את סקר הוצאות משקי הבית. המגמה הברורה משקפת קשר חיובי מובהק בין שווי הנכסים והארנונה המשולמת בגינם בממוצע. כבר מניתוח גולמי זה ניתן לראות שאין חריגות גדולות מהמגמה הכלל ארצית בקשר שבין שווי הנכסים והארנונה ובעיקר בולט שאין נכסים זולים הנושאים בנטל חריג ולהפך. מהתרשים עולה גם תמונת מצב סטריאוטיפית, אם גם צפויה, של פיזור הרשויות לאורך ציר שווי הנכסים. ברמות הגבוהות של שווי הנכסים הממוצע ניתן למצוא את רעננה, רמת השרון והרצליה המייצגות את צפון מטרופולין תל אביב. ברשויות אלה הארנונה גבוהה אולם ככלל ניתן להתרשם שהיא בקו אחד עם מגמה כלל ארצית, קו שבצדו השני נמצאות רשויות בהן שווי הנכסים נמוך בכמה סדרי גודל: ערד, דימונה ובאר שבע בפריפריה וכן לוד ורמלה במרכז הארץ. נספח 1 מציג את אותו סוג תרשים עבור כל שנות הסקר ומאפשר לזהות את הסטיות השנתיות הקטנות יחסית הנובעות משיטת איסוף הנתונים המבצעת דגימה מחדש של משקי הבית מדי שנה. איור 2 מציג במישור אחד את המגמה הרב שנתית של המתאם בין הארנונה ושווי הנכסים. אם הקריטריונים לקביעת השומה היו לגמרי שונים במהותם מאומדנים המשפיעים על שווי הנכס, לא הייתה מתקבלת מגמה ברורה. יתר על כן, אילו המס היה לגמרי שרירותי לא הייתה סיבה להישנות המגמה מדי שנה.

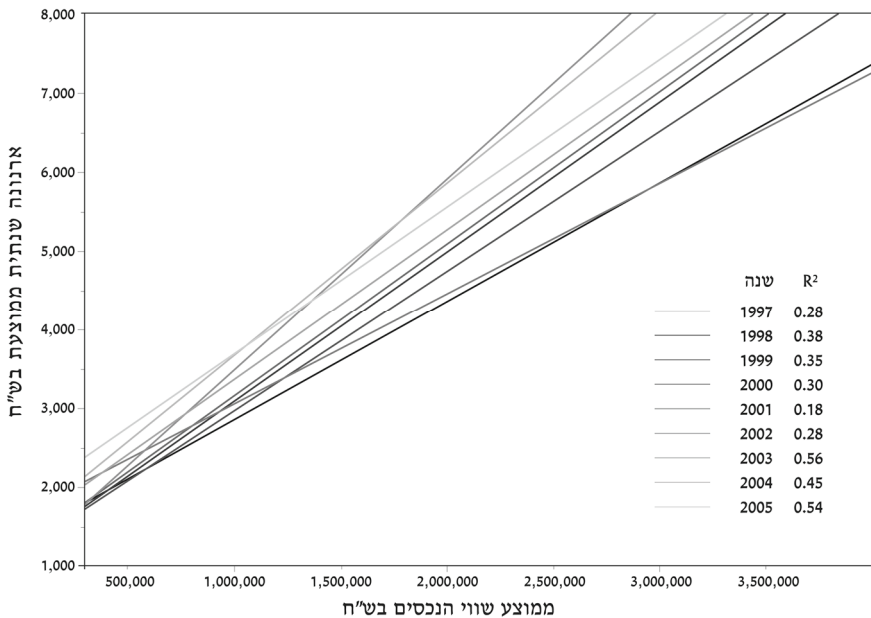
איור 1

הארנונה השנתית הממוצעת ושווי הנכסים, לפי ערים ונפות, 2005



איור 2

הארנונה השנתית הממוצעת ושווי הנכסים, לפי ערים ונפות, 2005-1997



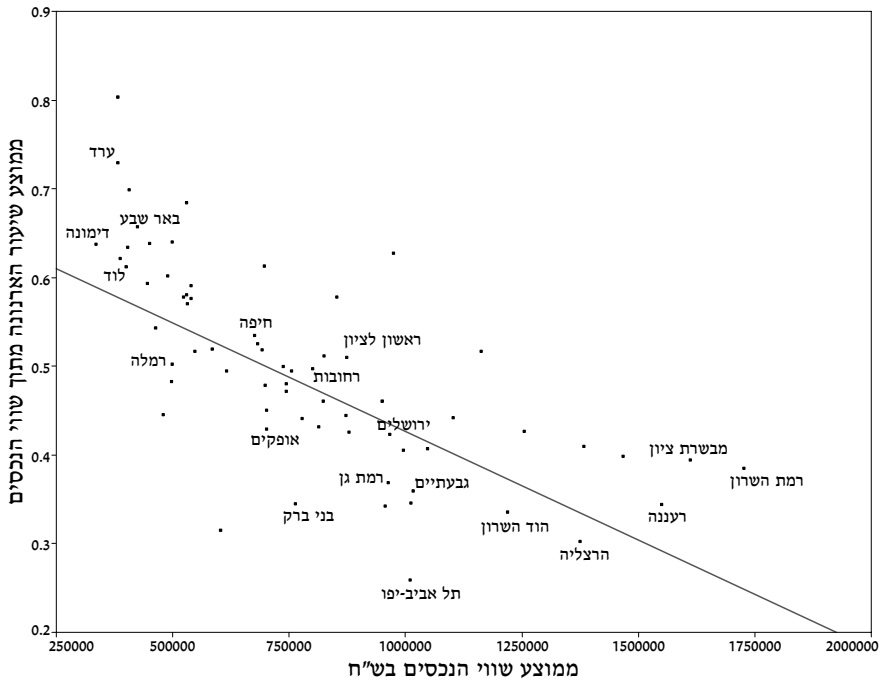
הנתונים הגולמיים מאפשרים גם הצצה להתפלגות נטל המס כאחוז משווי הנכסים. תרגיל זה מדמה ברטרופקטיבה את המצב שבו המס היה מוטל ישירות על שווי הנכסים באחוזים, כמקובל בגביית מסים אחרים בארץ ובמיסוי הנכסים בחו"ל. איור 3 מציג את שיעור המס האפקטיבי מתוך שווי הנכסים המשולם בממוצע ברשויות המקומיות על הציר האנכי, ואת שווי הנכסים על הציר האופקי. כעת התמונה מתהפכת וניתן לראות את הקשר השלילי המובהק בין נטל המס ושווי בתי המגורים. נספח 1 מאפשר לראות גם את אותו התרשים עבור כל שנה בנפרד.

איור 4 מציג את הישנות המגמה לאורך כל תקופת הניתוח בתרשים אחד וממנו ניתן להסיק שהמגמה יציבה לאורך זמן. כמו באיור 1 ניתן לראות שהמגמה הכלל ארצית של הקשר עם שווי הנכסים דומיננטית על פני השונות בין ערים. אולם, נקודת מבט זו חושפת את נקודת התורפה העיקרית של הארנונה. ההבדלים במס המשולם בפועל קטנים יחסית לסדרי הגודל של הפערים בשווי הנכסים. ממוצע שווי הנכסים הגבוה ביותר שווה לפי 11.4 משווי הנכסים הממוצע הנמוך ביותר. לעומת זאת, הארנונה הגבוהה ביותר גבוהה רק פי 4.2 מאשר הנמוכה ביותר. טווח שיעור המס הממוצע נע בין 1% ו-0.1% מתוך שווי הנכסים.

עד כה תוארו הנתונים ברמה אגרגטיבית של רשויות מקומיות ונפות. כדי להבין לעומק ולאמוד במדויק את טיב הקשרים בין שווי הנכסים ורמת החיים של משק הבית לבין הארנונה יש לנתח את הנתונים המפורטים. החלק הבא מציג רגרסיות רב משתניות בפירוט ברמת משקי הבית. כיוון שהסקר נאסף בשיטה של דגימה מחדש מדי שנה לא ניתן לעקוב אחרי אותם משקי בית לאורך זמן ובוצע ניתוח חתך רחב זהה בנפרד לכל שנה. המודל מנתח את ההוצאה לארנונה של משק הבית באמצעות שווי נכס המגורים וההוצאה לנפש. כך ניתן לאמוד את הגמישות של הוצאות המס לשני המשתנים החשובים ביותר העומדים ביסוד התאורטי של הנימוקים לעיגונו בבתי התושבים. מלבד זאת, כוללות המשוואות לאמידה שלושה משתני דְּמִי לזכאים להנחות: מובטלים, גמלאים, נכים/שארים. משתנים אלו מייצגים את עיקר המאפיינים המזכים בהנחה ויוצרו בהתאם לקבלת הקצבאות המתאימות כפי שדווחו על ידי משקי הבית. עוד משתנה דְּמִי מבחין בין משקי בית ערביים ויהודיים. מעבר לכך המודלים כוללים משתנה דְּמִי לכל עיר ונפה כדי לאמוד את ההשפעה המקומית הנקיה על הארנונה בניכוי המשתנים הכלליים. ההשפעה צפויה להיות משמעותית אם קיימות הטיות שומה כתוצאה משיטת החישוב הייחודית בכל רשות.

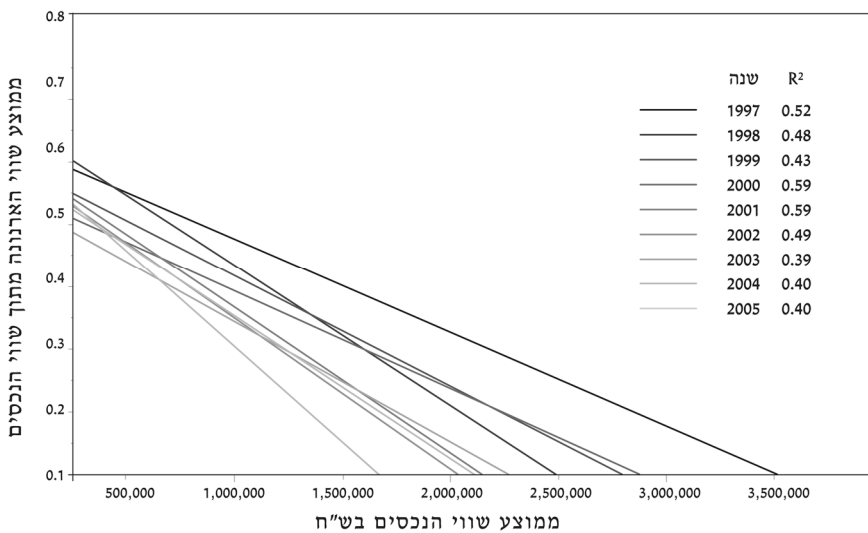
איור 3

שיעור הארנונה מתוך שווי הנכסים ושווי הנכסים, לפי ערים ונפות, 2005



איור 4

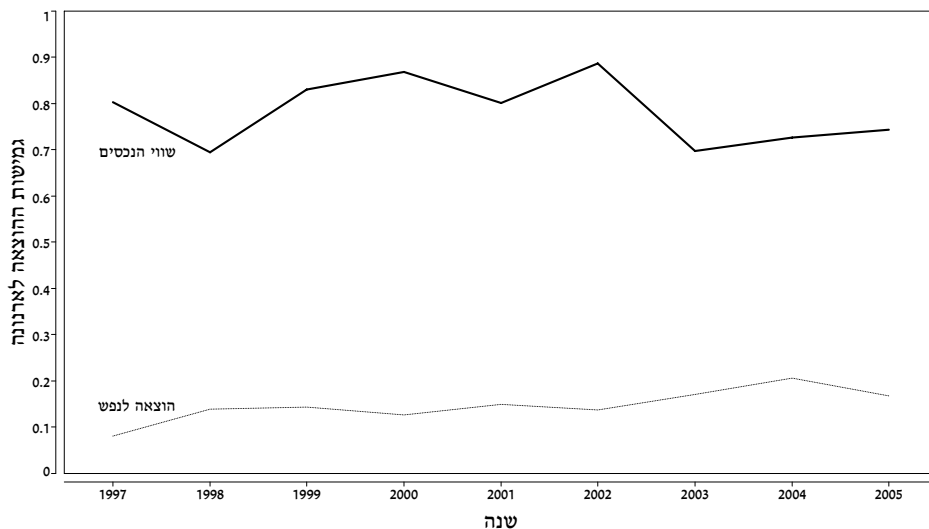
ממוצע שיעור הארנונה ושווי הנכסים, 2005-1997



כדי לבחון את מידת הפרוגרסיביות של המס יש לאמוד את גמישותו ביחס לשווי הנכסים וההוצאה לנפש של משקי הבית. הגמישות מתארת את השינוי הצפוי באחוזים בהוצאת הארנונה כתוצאה מהגדלת המשתנה המסביר באחוז אחד. איור 5 מציג את אומדני הגמישות של שני המשתנים החשובים ביותר להסבר הן מן ההיבט התאורטי הן מן ההיבט האמפירי לאורך השנים. ניתן לראות שביחס לשווי הנכסים הגמישות עקבית לאורך זמן ונעה בטווח צר יחסית מתחת לערך 1. מבחנים סטטיסטיים נלווים מפריכים את ההשערה לגמישות יחידתית ולכן ניתן לומר בביטחון שהארנונה המשולמת גדלה אמנם ככל ששווי הנכסים גדל אולם בשיעור נמוך יותר כך שהמס למעשה רגרסיבי. עוד ניתן לראותו באותו האזור כי ביחס להוצאה לנפש של משק הבית המס רגרסיבי עוד יותר כיוון שגמישותו נמוכה בהרבה. גם במקרה זה גידול במשתנה המסביר צפוי להגדיל את הארנונה המשולמת.

איור 5

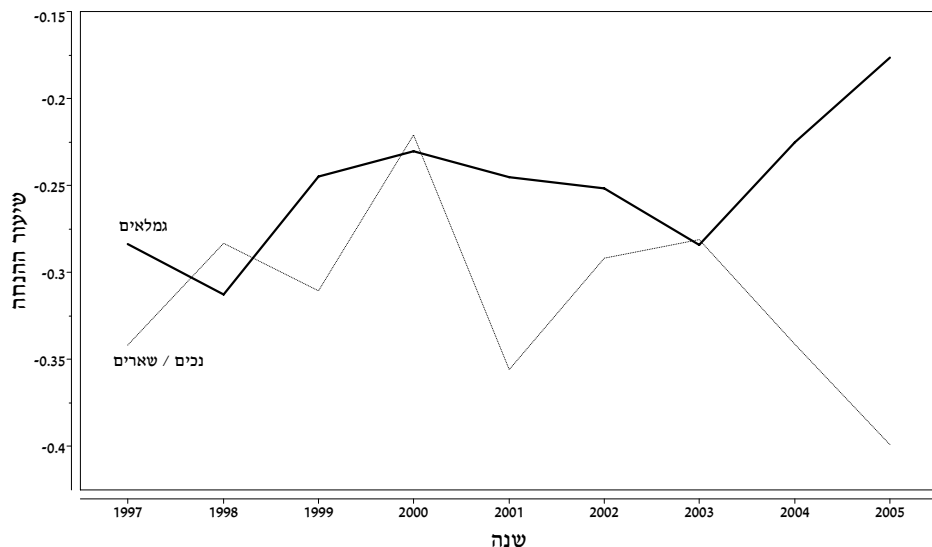
גמישות הארנונה ביחס לשווי הנכסים וההוצאה לנפש, 1997-2005



שני משתנים חשובים נוספים שהתגלו כמובהקים בכל שנות הניתוח הם המזהים גמלאים ומקבלי קצבת נכות או שארים. איור 6 מציג את ההנחה אותה מקבלות בפועל שתי קבוצות אוכלוסייה אלה, לאחר ניכוי השפעת שווי הנכס וההוצאה לנפש. בשנת 1997 עמדה ההנחה לגמלאים על כ-30% וירדה עם השנים ל-20% בשנת 2005. לעומת זאת, ההנחה למקבלי קצבת נכות או שארים גדלה מ-35% ל-40% במהלך תשע שנות הסקר.

איור 6

שיעור ההנחה הממוצעת בארנונה לגמלאים ונכים/ שארים, 1997-2005



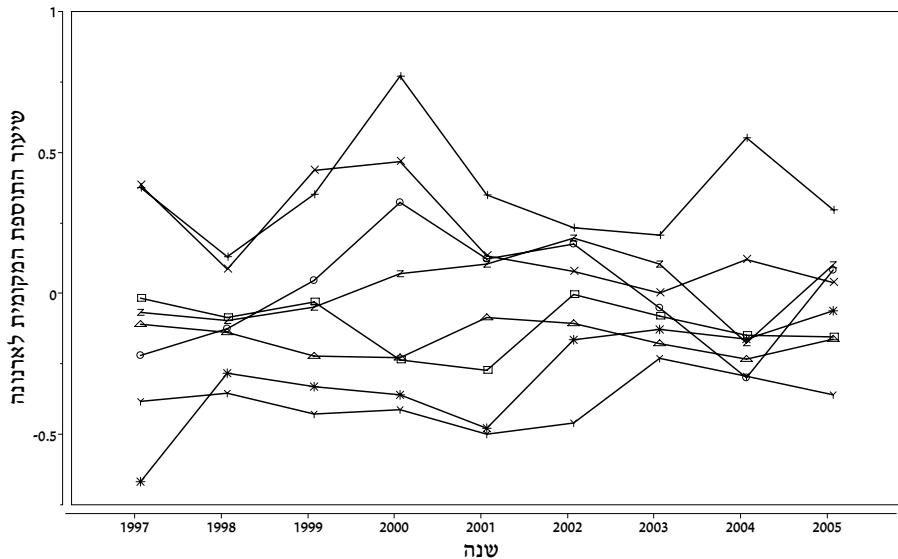
שני משתני הבקרה הנותרים עבור ערבים ומובטלים התקבלו כלא מובהקים ברוב השנים ולא היה ניתן לזהות מגמת השפעה ברורה על המשתנה המוסבר. לכן אפשר להסיק שערבים תושבי רשויות יהודיות ומעורבות אינם ניתנים לאפיון על ידי דפוס שונה של תשלומי ארנונה לעומת יהודים באותן רשויות.

כעת יש לבחון האם נותרה מגמה ברורה במקדמים עבור הערים ובאיזו מידה קיימים פערים ביניהן. מהפלט עולה שרוב מקדמי הערים אינם מובהקים כך שמעבר להשפעת המשתנים הכלליים שנדונו לעיל ההשפעות המקומיות מזעריות. איור 7 מציג את אומדי

המקדמים של ערים נבחרות, ממגוון רמות מחירי נכסים לאורך התקופה הנחקרת. אם ניתן לאפיין מגמה כלשהי הרי שנראה כי המקדמים הולכים ומתכנסים לקראת הערך אפס, המעיד על התרכזות הרשויות למגמה כלל ארצית אחת בקשר שבין המס המשולם ושווי הנכסים.

איור 7

שיעור תוספת הארנונה לאחר השפעת שווי הנכסים וההוצאה של משקי הבית, 2007-1997



x—דימונה +—ערד *—רמת השרון Δ—ירושלים γ—הרצליה z—לוד ○—רמלה □—רעננה

מסקנות, בחינת חלופות והמלצות מדיניות

ייחודה של הארנונה כמס הוא בחוסר האחידות בקריטריונים לקביעת השומה בין הרשויות המקומיות. השימוש בקריטריונים איכותניים שונים בין רשויות נועד לצורך חישוב שומה המקורבת לשווי הנכסים ומחויבות משקי הבית לשאת בנטל מימון השירותים הציבוריים ברמה המקומית. מניתוח הנתונים עולה שהגורמים החשובים ביותר להסבר נטל התשלום לארנונה של משק בית הם: שווי הנכס וההוצאה לנפש של משק הבית. משתנים אלה מטיבים להסביר את ההוצאה בקרב המדגם הארצי, המלמד שהסיווגים לקביעת התעריפים אינם שרירותיים לחלוטין ושומרים על זיקה למשתנים אותם הם נועדו לייצג.

גמישות ההוצאה לארנונה ביחס לשווי הנכס, כפי שנאמדה במודלים השונים בין השנים 1997-2005 נעה בטווח שבין 0.7-0.9 וקטנה מיחידתית במובהק. מכאן, גידול של אחוז בשווי נכס המגורים צפוי להגדיל את הוצאות הארנונה למגורים ב-0.7% - 0.9%. משמעות הדבר שהמס רגרסיבי ושיעורו השולי האפקטיבי פוחת עם הגידול בשווי הנכסים. מחישוב פשוט ניתן לראות שכאשר יש שני נכסים והראשון יקר פי שלושה מהשני, הארנונה שתשולם בגינו תהיה כפולה בלבד. המס התגלה כרגרסיבי עוד יותר ביחס לעושר משק הבית במונחי ההוצאה לנפש. גידול של אחוז אחד בהוצאה לנפש מתלווה לעלייה של 0.07% - 0.2% בתשלום הארנונה. ניתוח ההוצאה בפועל של משקי הבית המשלמים מס ממקד את הדיון בסוגיות שוויוניות נטל המס ואמידה מדויקת של הגמישויות.

היות המס רגרסיבי נובעת מהטווח המצומצם בתעריפים ביחס לפערים הגדולים בשווי הנכסים. רגישות המס נקטמת בערכים הגבוהים של שווי הנכסים. השונות העצומה בחלק העליון של התפלגות שווי הנכסים, אין לה מקבילה בתשלומי הארנונה. חקיקת תקנות למיסוי רגרסיבי מפורש אינה מקובלת בארץ ובעולם. אמנם קיימים מסים

גרסיביים, כך שנטל המס קטן עם הגידול בעושר החייבים בו. אולם, קביעת תקנות מפורשות למס בשיעורים פוחתים לא תזכה לפופולריות ולא סביר שתחוקק. במידה שמשם הרכוש המקומי בישראל היה קשור ישירות לשווי הנכסים ולעושר משקי הבית לא מתקבל על הדעת שהיה מוגדר בשיעורים פוחתים עם הגידול בשווי הנכס. השימוש בקריטריונים איכותיים ומרחביים הם המאפשרים חלוקת נטל בלתי שוויונית בהיקף כה נרחב.

התרומה של המקדמים השונים לרשויות מקומיות לטיב ההתאמה של המודל לא הייתה גדולה. לכן, למרות השוני באמות המידה לקביעת השומה, בפועל קיימת מגמה כלל ארצית רציפה בקשר שבין שווי הנכסים והארנונה. המסקנה המתבקשת היא שבין הרשויות המקומיות בישראל קיים דמיון העולה על השוני בקשרים שבין שווי הנכסים ועושר התושבים לבין הארנונה המשולמת למגורים. דבר זה מושג כנראה באמצעות העדכון השולי השנתי של תעריפי הארנונה. טווח העדכון, הנקבע על ידי משרד הפנים, מותיר לרשויות מסגרת גמישה לפעולה. כך ניתנת להן האפשרות לבחון את התנהגותן של רשויות רלוונטיות אחרות ולעדכן בהתאם. תוצאה זו לא יכולה הייתה להתקבל רק על סמך הפיקוח הממשלתי. מהתעריפים עליהם מפקח משרד הפנים ועד השומה הסופית המוגשת לתושב, ישנם שלבי חישוב רבים הנתונים בידי הרשויות המקומיות ואין מנגנון רשמי שיבטיח התאמה מסוג זה. בהיעדר הנחיות מפורטות ומדויקות של השלטון המרכזי ליחס בין תעריפים ברשויות השונות, חקיינות הינה פיתרון מעשי עבורן. זאת על אף שהתאמה בין רשויות סמוכות מלמדת על נטייה בלתי רשמית וחסרת עוגן חוקי להתאמת המס. מנגנון זה עשוי לשמש גם כשוט לריסון רשויות מקומיות מהאמרת תעריפי המס ומיצוי כל הפרצות החוקיות הקיימות בהיעדר הגדרות מלאות מצד השלטון המרכזי. מנגד, ניתן ללמוד לקח מעניין מנקודת המבט של משק הבית המחפש לחמוק מנטל המס באמצעות העתקת מקום המגורים מרשות לרשות. המשמעות היא שלא ניתן לשנות משמעותית את הארנונה עבור נכסים שווי ערך כספי באמצעות מעבר מרשות אחת לאחרת.

בין אומדן מדויק של שווי הנכסים והשימוש הקיים היום בקריטריונים לקביעת התעריף למטר מרובע, מוצעת לעתים חלופת ביניים. החלופה מציעה קביעת קריטריונים ארציים אחידים לתעריפים למטר מרובע. זאת, כדי להגביר את השקיפות ולמנוע מהעיריות לקבוע תעריפים מקומיים שרירותיים. תוצאות הניתוח לעיל מלמדות שחלופה זו משוללת כל יסוד. התעריפים הייחודיים הם שגורמים לבעלי הנכסים היקרים לשלם יותר מס, כפי שמעיד הקשר הסטטיסטי החזק בין שווי הנכסים והארנונה. האחדה שכזו תפגע קשות בהתפלגות הצודקת של נטל המס. סטנדרטיזציה של הקריטריונים מנוגדת לכלל הבסיסי ביותר בנדל"ן לפיו המיקום הוא הגורם החשוב ביותר לקביעת השווי. זהו גם

הבסיס הרעיוני לקביעת תעריפים שונים לאזורים בתוך העיר. השקיפות היא אמנם ממד חשוב אולם היא אינה מצדיקה הפטת יתר של מנגנון קביעת השומה עד כדי אבדן המס הדיפרנציאלי בהתאם ליכולת לשלם והמחויבות להשתתף בנטל מימון השירותים הציבוריים. קביעת קריטריונים כלל ארציים אחידים, המביאים בחשבון את הפערים בין הערים ובתוכן, תיצור מאות קריטריונים כמעט כפי שקיימים היום. במצב זה לא יושגו השקיפות והמקצועיות המיוחלים. דירוג נכון של עדיפויות לבחירת השיטה הרצויה צריך להתבסס בראש ובראשונה על התפלגות שוויונית של נטל המס בקרב המשלמים לאחר מעשה.

תוצאות המחקר מעידות על כישלון הארנונה למגורים בהשגת שוויוניות בנטל המס בישראל. גם הצידיקים התאורטיים להטלת המס ולעיוגו בנכסים מיושנים ולא רלוונטיים יותר. ואף על פי כן, ההיסטוריה הארוכה, הקשה והנפוצה בעולם של המס והשלכותיו מקשה על ביטולו המוחלט. הוספת משתנים מסבירים, מעבר לשווי הנכסים ועושר משק הבית חשפה ממדים של הוגנות בנטל המס בקרב המשלמים. ההנחות הניתנות לגמלאים, נכים ושארם התגלו כמשפיעות על נטל הארנונה בפועל. בקרב תושבי רשויות ערביות לא קיים קשר בין שווי הנכסים והארנונה. לעומת זאת הפערים בין יהודים וערבים תושבי רשויות יהודיות ומעורבות אינם מובהקים.

השימוש בנתוני סקר הוצאות משק הבית מאפשר לאמוד את תפקוד המס בפועל במונחי שוויון התפלגות נטל המס על סמך יעדים נורמטיביים, מבלי להיכנס לסבך הקריטריונים הייחודיים ולשיטות המדידה השונות. יש לזכור שאת הנישום מעניינת בעיקר השורה התחתונה של השומה והשוואתה לזו של תושבי עירו ותושבי ערים אחרות. השימוש בשיטה גסה יחסית לאמידת שווי הנכסים איננו ייחודי לישראל. גם היות הארנונה רגרסיבית איננה ייחודית לישראל. מס רכוש מקומי רגרסיבי אופייני למדינות רבות שבהן אבני הבוחן לקביעת השומה איכותיים, או לחילופין, שנעשה בהן שימוש באומדנים מיושנים של שווי הנכסים.

על כן, יש לשנות את החקיקה כדי לעגן את המס בגורמים המשקפים יותר את יכולת משקי הבית לשאת בנטל, ולממש את עקרון ההשתתפות בהתאם ליכולת לשלם. השימוש בנכס המגורים כאומדן לעושר הדיירים נחשב מיושן מזה יותר ממאה שנה, עת התרחבו אפשרויות הצבר ההון ומנגנוני החיסכון. יתר על כן, היות המגורים מוצר נחות בחברה המודרנית מכתובה שמש המבוסס על נכסי מגורים יהיה רגרסיבי ביחס לעושר הכולל של התושבים.

ממד האחידות בנטל המס בין רשויות מקומיות חשוב אף כי מרכיב ההכנסות מארנונה למגורים נמוך. בניגוד להמלצות הוועדות הציבוריות שהוקמו בנושא, קיימים יחסי גומלין

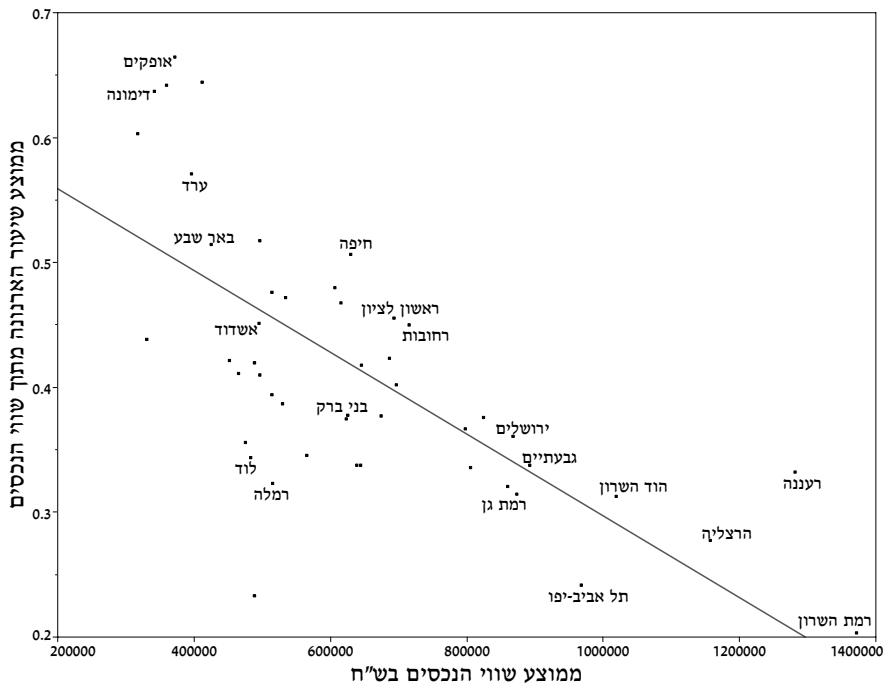
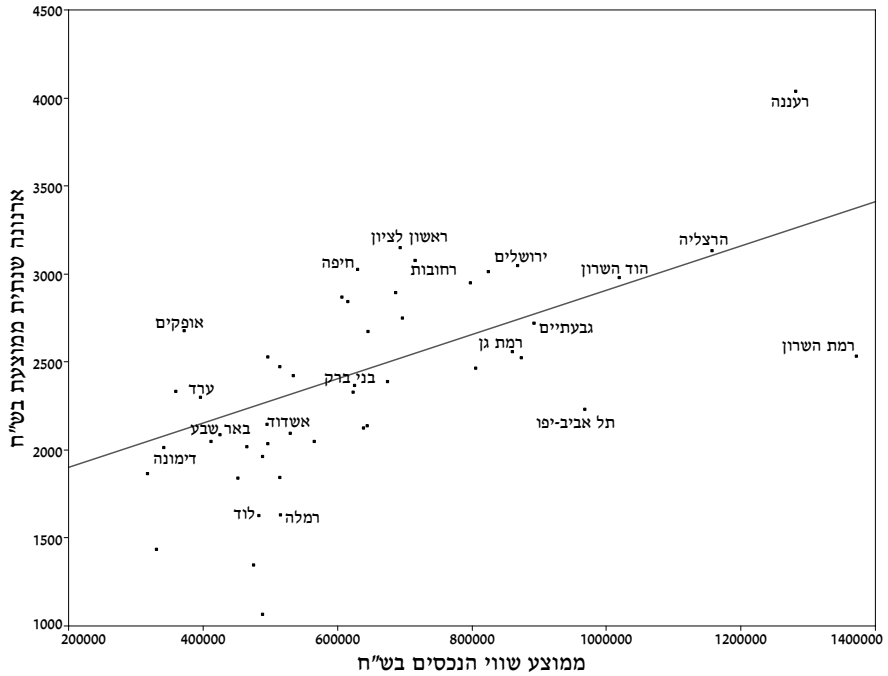
בין המקורות העצמיים בפועל ומענקי האיזון. בתנאים אלה נדרשת פעולה להגברת שיעורי הגבייה מן התושבים, בד בבד עם הסדרה של הנחות ופטורים במסגרת שקופה וכוללנית יותר. מומלץ לשכלל את המס להשגת יתר שוויוניות באמצעות עיגונו בעושר היחסי של התושבים. לכן, יש להרחיב את הבסיס עליו משולם המס מעבר לנכס המגורים. הענקת סמכויות מסוג זה לרשויות מקומיות איננה פשוטה וייתכן שכדאי להעביר לידי השלטון המרכזי את סמכות קביעת השומה, ולהשאיר את הגבייה בידי הרשויות המקומיות. חרף הטענות בדבר גבייה בלתי יעילה מצד הרשויות המקומיות, ניתוקן ממשימה זו אינו רצוי. הגברת הזיקה שבין מנגנון הגבייה המקומי וההוצאה המקומית לא רק חיונית להגברת מודעות הציבור וראשי הרשויות לנטל מימון השירותים הציבוריים, היא מצמצמת את האשליה הפיסקלית.

שני אמצעים עיקריים עשויים להוות תחליף למס הרכוש המקומי, ואלה הם: (א) הגברת הריכוזיות במתן השירותים הממשלתיים המסופקים כיום באמצעות הרשויות המקומיות; (ב) הרחבת ההפרטה של שירותים. אלא ששימוש גורף בכל באחד משני האמצעים עשוי להגביר את חוסר היעילות הכלכלית מכיוון שלכל שיטה יש יתרונות וחסרונות בראייה כוללת. יתרון של הרשויות המקומיות בסמכותן הדמוקרטית וביכולתן להתאים את אספקת השירותים לצרכים המקומיים. לעומת זאת, יתרונה של הממשלה באספקת שירותים שעניינם כלל הציבור ואי אספקתם ברמה נאותה בכל הארץ עלולה להעמיק פערים בין אזורים ואף לסקל את מימוש הפוטנציאל הכלכלי הגלום ברשויות המקומיות. כל שינוי באופי הגבייה של המס ובהעברת תקבולים לשלטון המרכזי יתקל בחשדנות גדולה מצד הרשויות המקומיות. עבורן, הסמכות לגבות מסים הינה חלק מרכזי במשילות. בלעדיה, יסתכם תפקידן כזרוע ממשלתית הפועלת באופן מקומי כדי לסקל שירותים שהיקפם וטיבם יקבעו במשרדי הממשלה. כמו כן, רוב התכנון המקומי מבוסס על תמריץ פיסקלי. שינוי כללי המשחק יגרור השלכות מרחיקות לכת על התנהלות השלטון המקומי במגוון אפיקים שלא את כולם ניתן לחזות מראש.

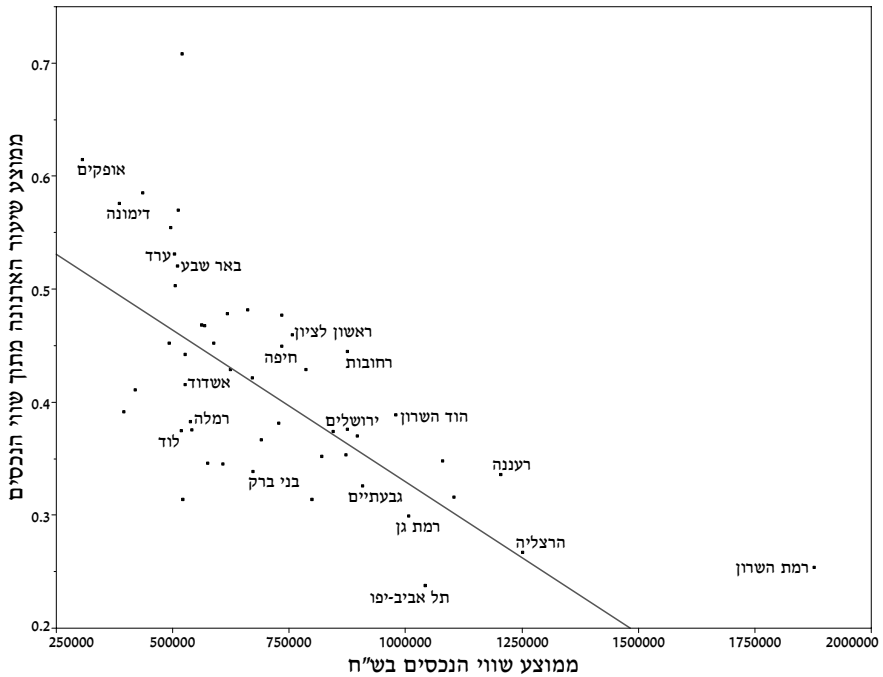
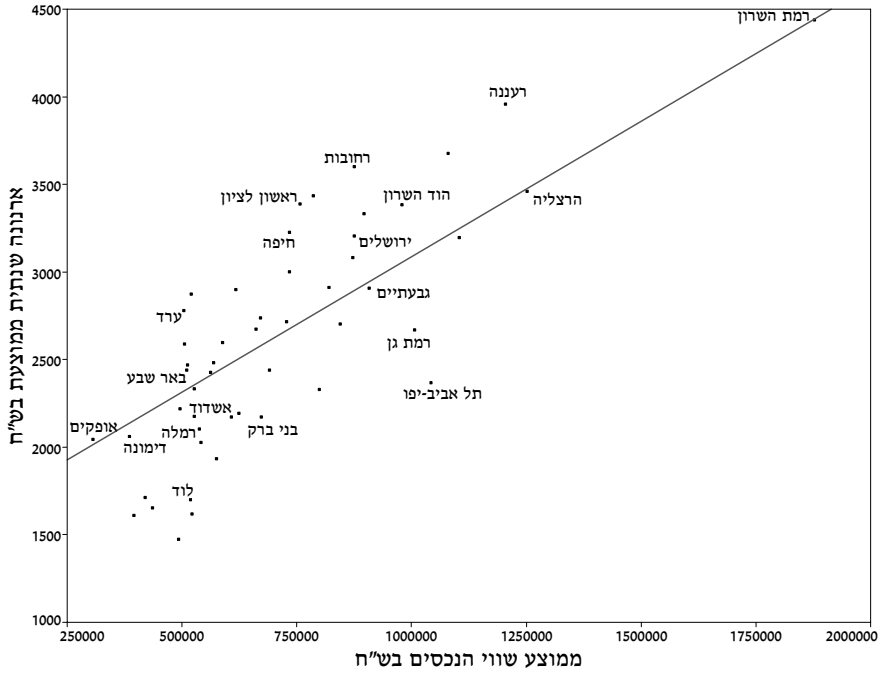
נספח 1

שווי הנכסים, הארנונה ושיעור המס האפקטיבי, 1997-2005

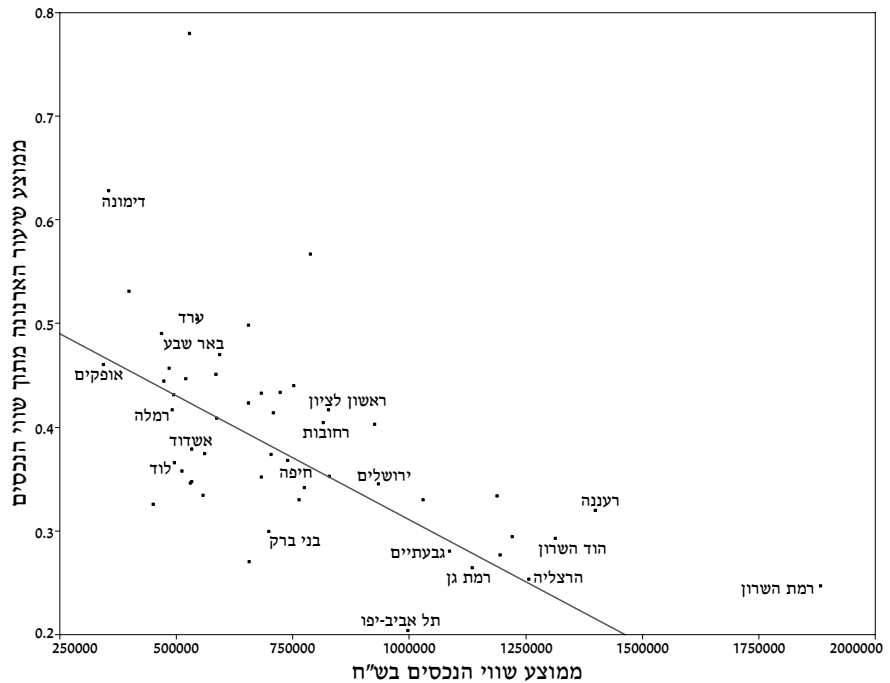
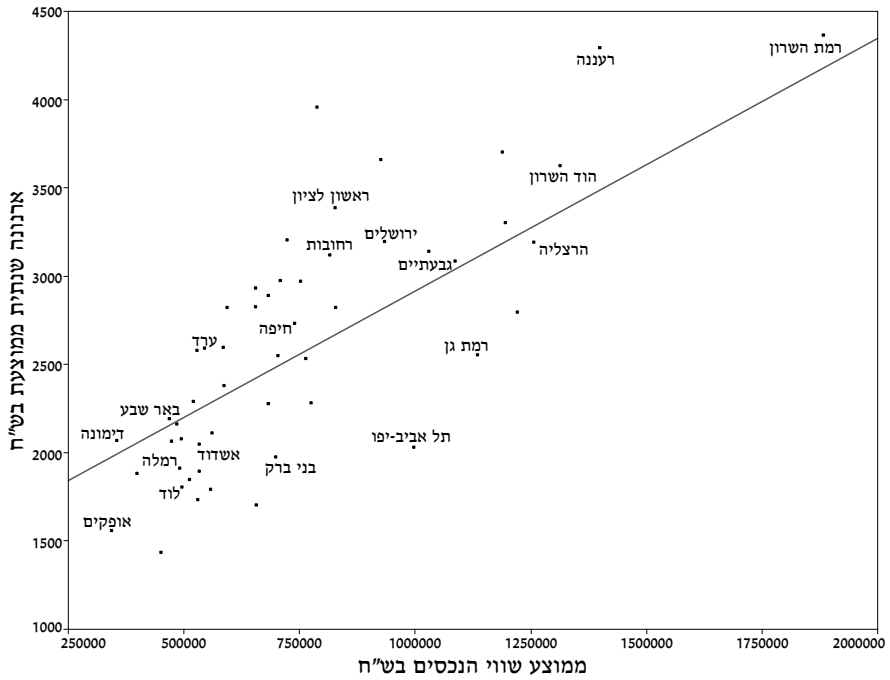
1997



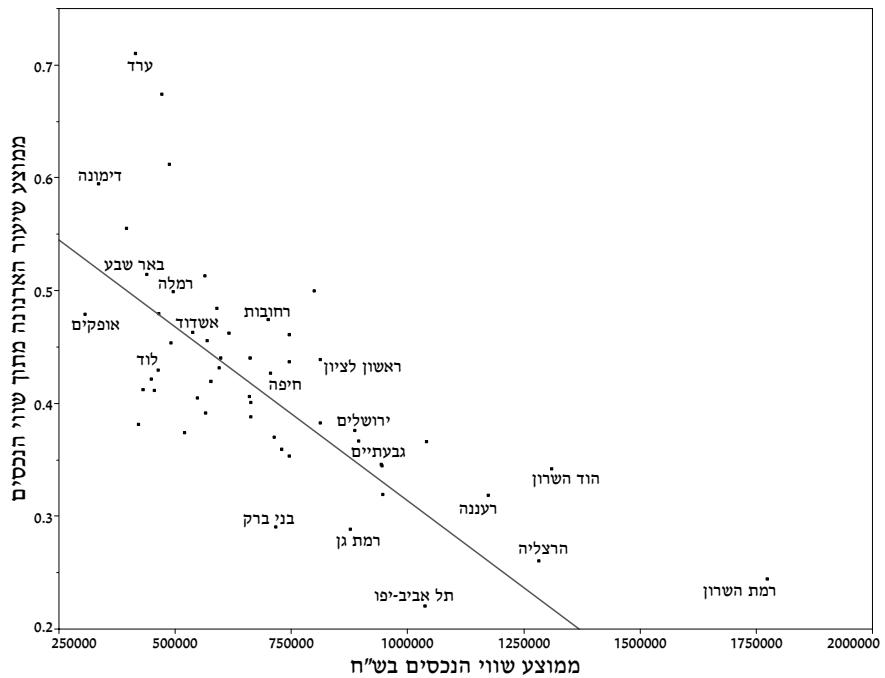
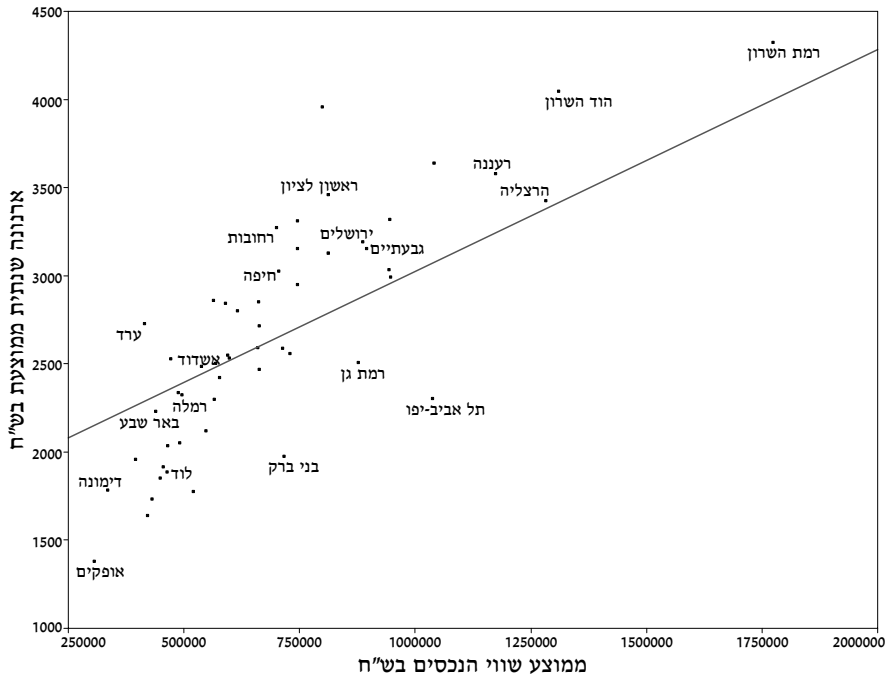
1998



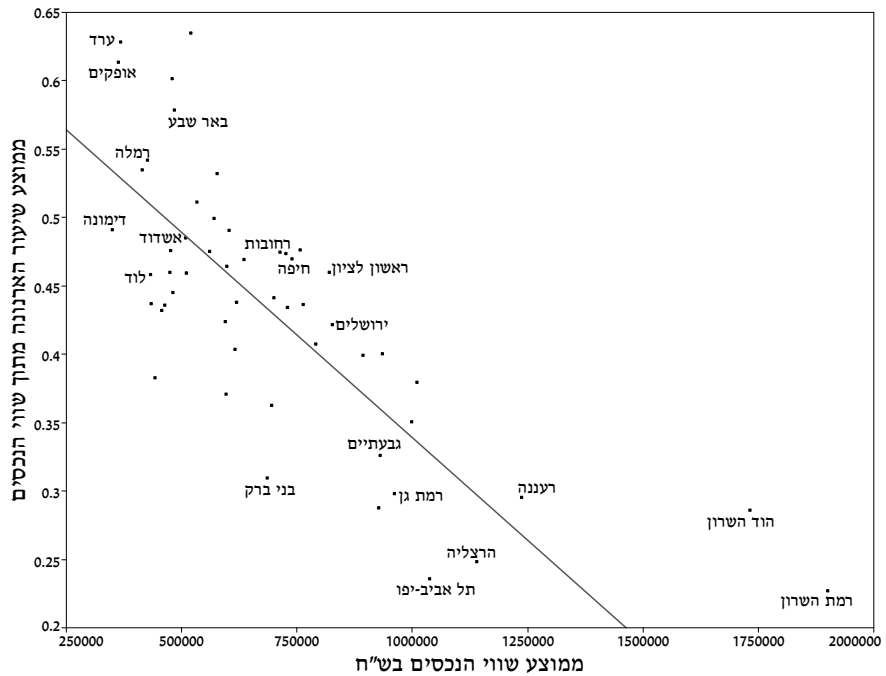
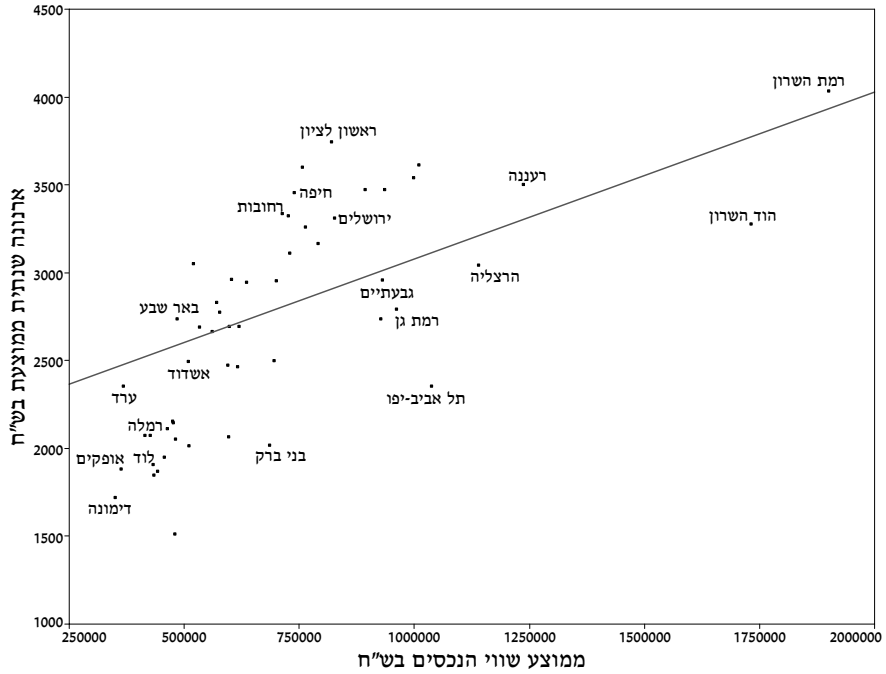
1999



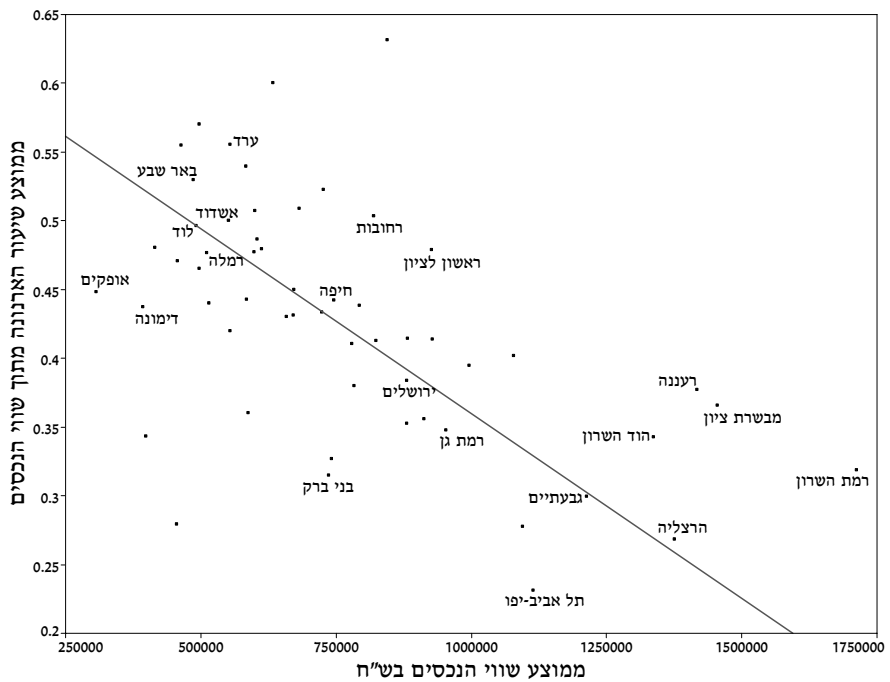
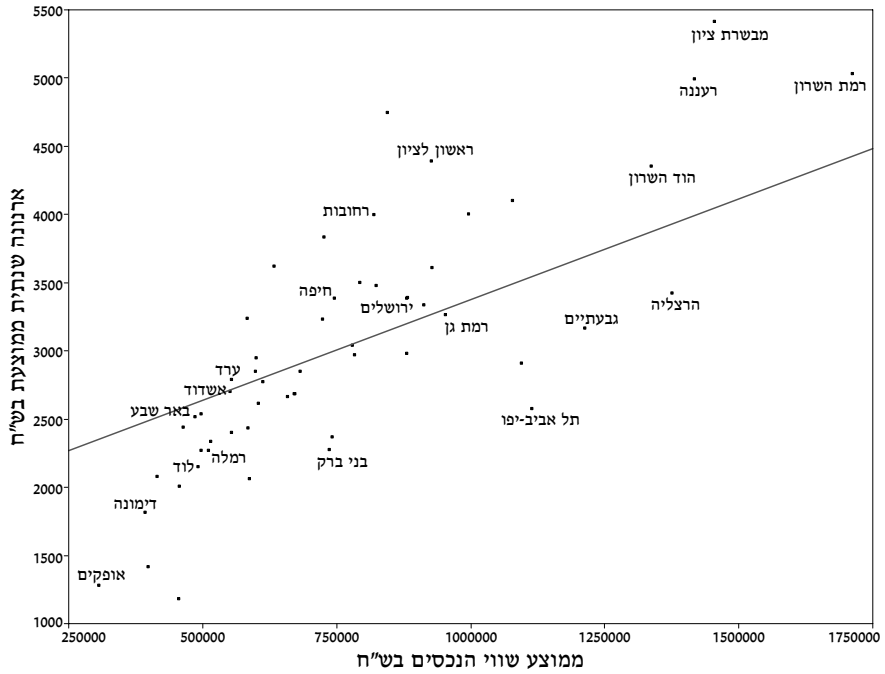
2000



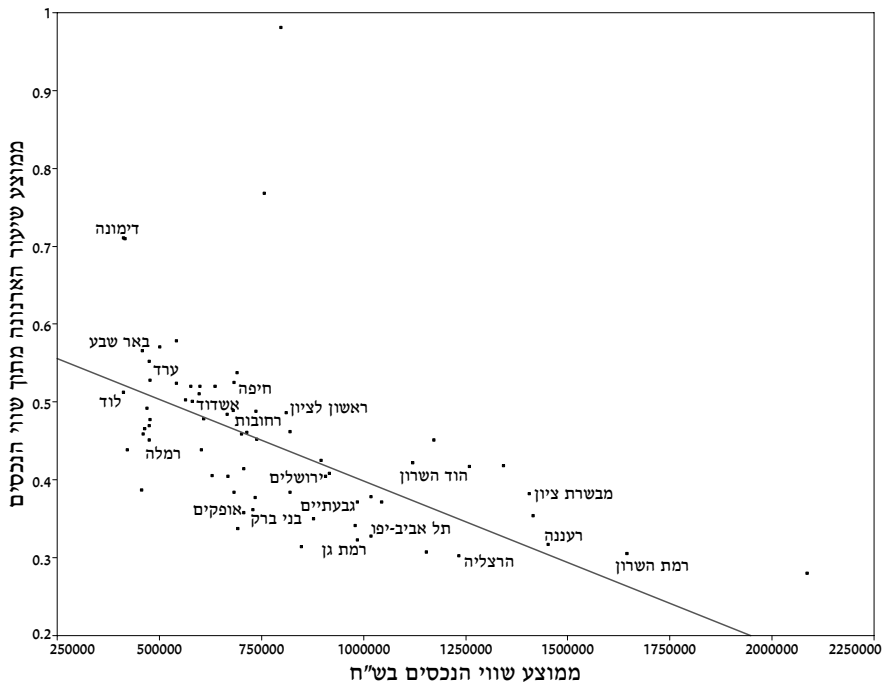
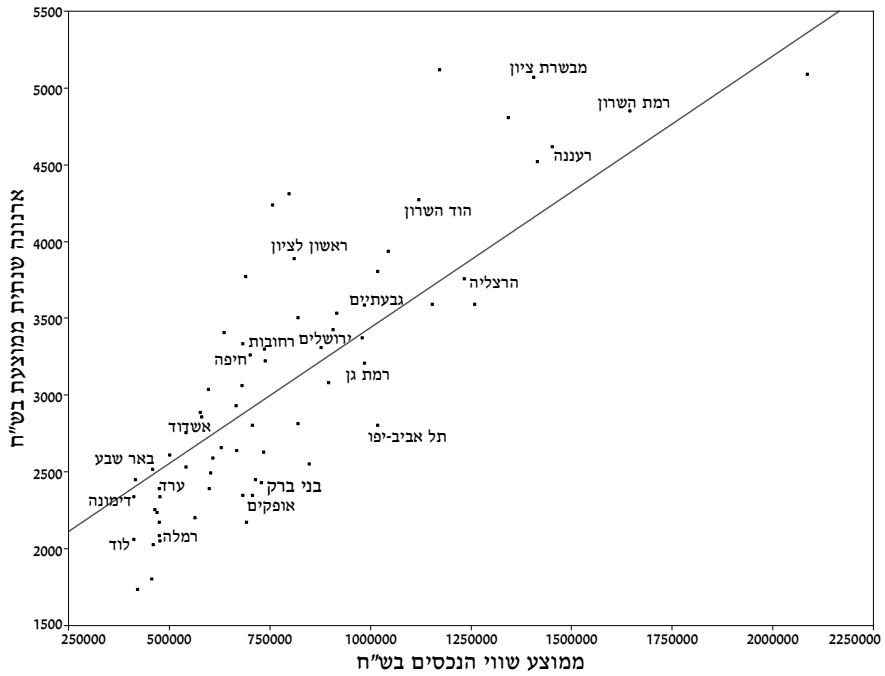
2001



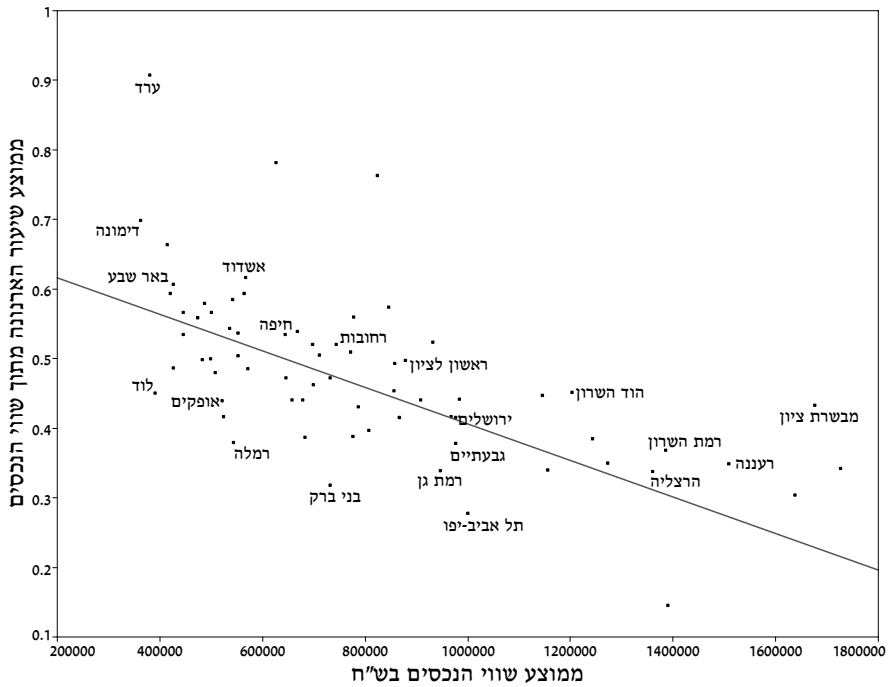
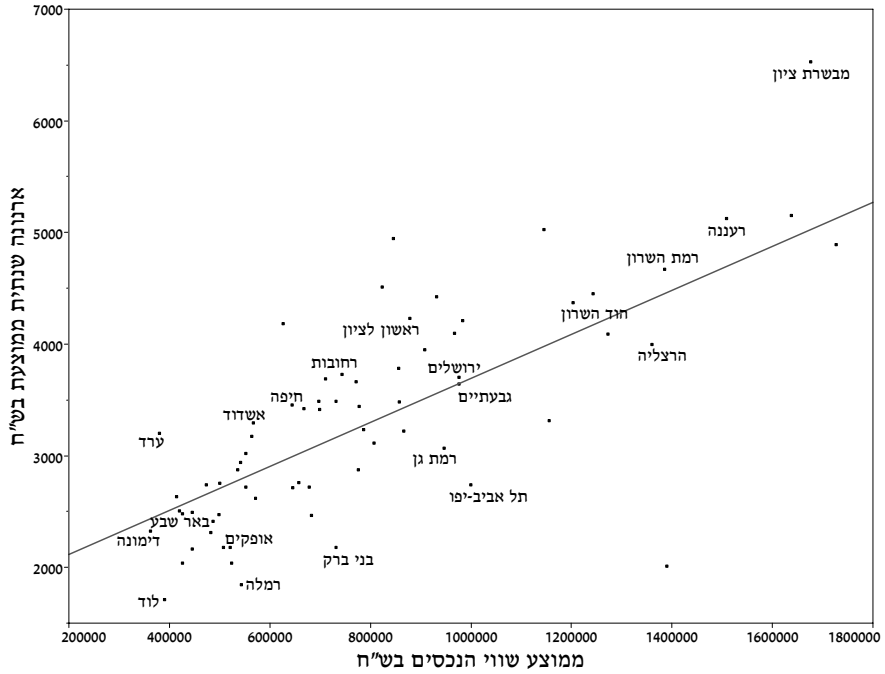
2002



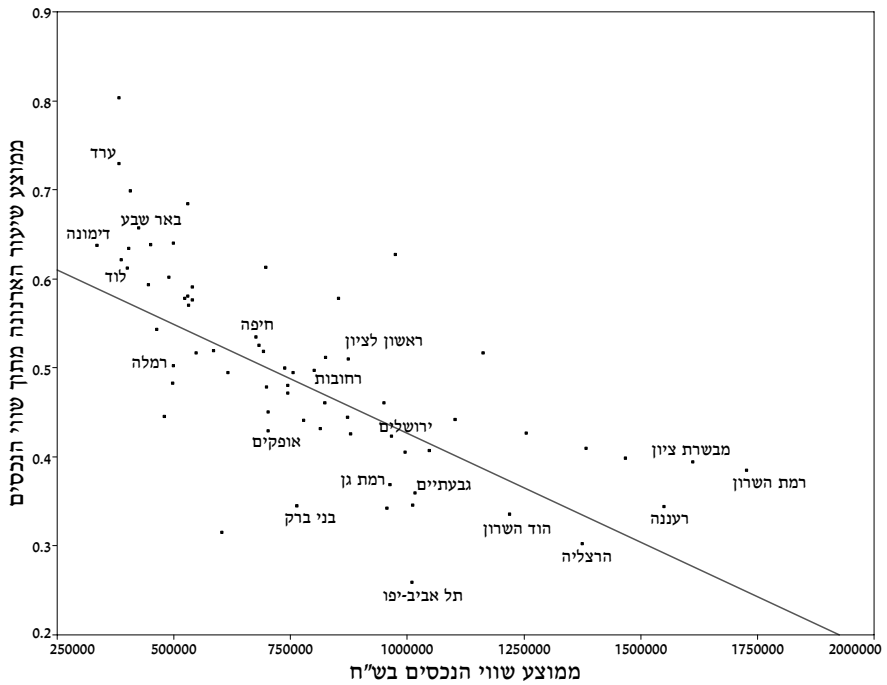
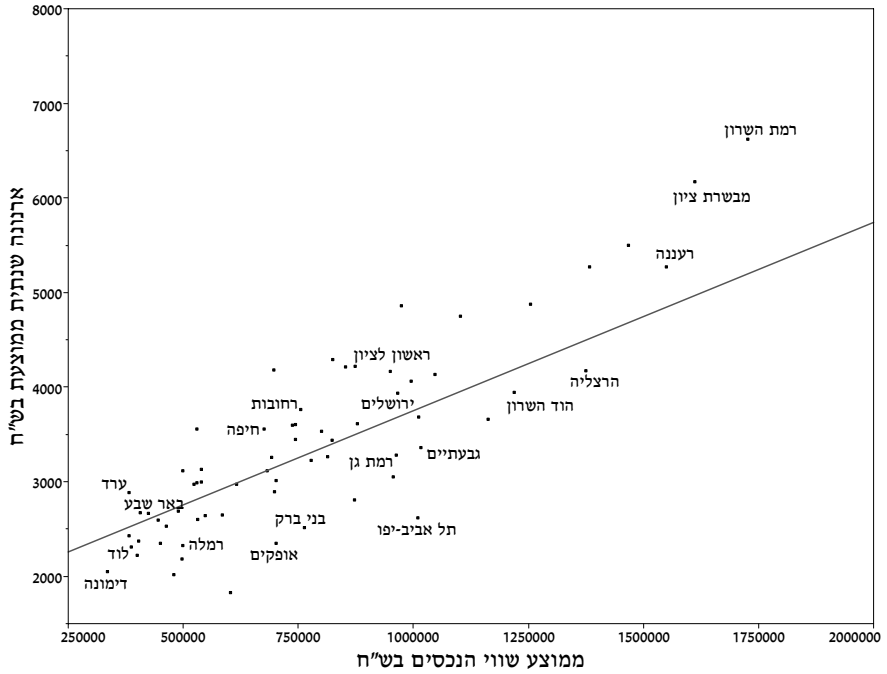
2003



2004



2005



נספח 2

לוח 1

ניתוח רגרסיה מרובה של ההוצאה לארנונה של משקי בית 1997-2005

(מודל לוגריתמי כפול – המשתנה המוסבר ושני המשתנים המסבירים הרציפים בטרנספורמציה לוגריתמית)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
0.804	0.695	0.83	0.869	0.801	0.886	0.698	0.727	0.744	שווי בית המגורים
31.86	28.09	32.28	33.55	30.74	36.62	33.2	35.2	36.13	
0.08	0.139	0.144	0.126	0.149	0.137	0.17	0.207	0.168	הוצאה לנפש
4.493	7.835	8.624	7.711	8.692	8.458	11.38	14.07	11.41	
-0.01	-0.01	0.231	0.112	0.091	0.087	0.102	-0.04	0.13	מובטלים
-0.24	-0.26	4.282	2.177	1.849	1.896	1.768	-0.7	2.225	
-0.28	-0.31	-0.24	-0.23	-0.25	-0.25	-0.28	-0.22	-0.18	גמלאים
-11.4	-12.6	-9.64	-9.15	-9.59	-10.2	-11.9	-9.84	-7.75	
-0.34	-0.28	-0.31	-0.22	-0.36	-0.29	-0.28	-0.34	-0.4	נכים/שארים
-9.75	-8.36	-8.65	-6.37	-10.1	-9.41	-9.41	-11.7	-14.1	
-0.04	-0.11	0.453	-0.03	0.021	-0.13	-0.41	0.323	-0.09	ערבים
-0.17	-0.26	2.986	-0.14	0.211	-1.1	-4.41	3.156	-0.95	
-3.59	-2.53	-4.54	-4.82	-4.07	-5.1	-2.8	-3.37	-3.28	חותך
-10.9	-8.07	-13.2	-14	-11.8	-15.8	-9.88	-12.1	-12.1	ערכי t מוצגים מתחת למקדמים
0.41	0.39	0.34	0.33	0.32	0.38	0.33	0.39	0.40	R ²
0.40	0.38	0.33	0.32	0.31	0.37	0.32	0.38	0.39	R ² adjusted
2864	2970	4027	4073	3933	4217	4932	4821	4973	תצפיות

מקורות

- אבן שושן, א' (2003), הערך – ארנונה, מילון אבן שושן, מחודש ומעודכן לשנות האלפיים, תל-אביב: המילון החדש בע"מ.
- אודיש, י' ול', פלישמן (2006), השפעת הנוף על שוויין של דירות מגורים, ירושלים: משרד המשפטים, אגף שומת מקרקעין, מחלקת המחקר והמידע במקרקעין.
- בן אליא, נ' (1999) המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2006) סקר הוצאות משק הבית 2004, פרסום מס' 1261, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- מבקר המדינה (2000) משרד הפנים, המענק לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות, בתוך: דוח שנתי 2004 לשנת 1999 לחשבונות שנת הכספים 1998, ירושלים: עמ' 498-504.
- סוארי, י' (1993), המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות. תל אביב.
- רוסטוביץ, ה', וקנין, מ', לב, נ', וכהן כספי ר' (2007), ארנונה עירונית (מהדורה חמישית, כך שני). תל אביב: אוריאן.
- רזין, ע' (1998), פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (1999), פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות וגדולות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (2002) פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' וע' ברנדר (2004), רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רזין ע' וא' חזן (2006), חלוקת העושר המוניציפלי בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- Anderson J.E. and Roy A.G. (2001). Eliminating housing tax preferences: a distributional analysis, *Journal of Housing Economics*, Vol. 10: 41-58.
- Arnott R. and Petrova P. (2006). The property tax as a tax on value: deadweight loss, *International Tax and Public finance*, Vol. 13: 241-266.

- Besley T. and Case A. (1995). Incumbent behavior: vote seeking, tax setting and yardstick competition, *American Economic Review*, Vol. 85: 25-45.
- Bradbury K. L., Mayer C. J. and Case K. E. (2001). Property tax limits, local fiscal behavior, and property values: evidence from Massachusetts under Proposition 2.5, *Journal of Public Economics*, Vol. 80: 287-311.
- Darin D. (1999). A Politician's appraisal of property taxation: Israel's experience with the Arnona, Lincoln Institute, working paper, Product code: WP99DD1.
- De Cesare C. and Ruddock L. (1998). A new approach to the analysis of assessment equity, *Appraisal Journal*, Vol.5 (2): 57-69.
- Englund P. (2003). Taxing residential housing capital, *Urban Studies*, Vol. 40: 937-952.
- Fischel W.A. (2001). Homevoters, municipal corporate governance, and the benefit view of the property tax, *National Tax Journal*, Vol. 54 (1): 157-174.
- Grossman P. J. (1990). The impact of federal and state grants on local government spending: a test of the fiscal illusion hypothesis, *Public Finance Quarterly*, Vol. 18 (3): 313-327.
- Hale P. (1985). The evolution of the property tax: a study of the relation between public finance and political theory, *The Journal of Politics*, Vol. 47 (2): 382-404.
- Henderson J. V. (1995). Will homeowners impose property taxes?, *Regional science and Urban Economics*, Vol. 25: 153-181.
- Lang K. and Jian T. (2004). Property taxes and property values: evidence from Proposition 2.5, *Journal of Urban Economics*, Vol. 55: 439-457.
- McCluskey W. J. (1999). *Property Tax: An International Comparative Review*, Ashgate: England.
- McCluskey W. J., Almy R. and Rohlikova A. (1998). The development of property taxation in the new democracies of central and eastern Europe, *Property Management*, Vol. 16, (3): 145-159.
- Newton K. (1997). Residential mobility in London: Rational choice fairy tale, utopia or reality, *British Journal of Political Science*, Vol. 27 (1): 148-151.
- Oates W. E. (1969). The effects of property taxes and local public spending on property values: an empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis, *Journal of Political Economy*, Vol. 77 (6): 957-971.

- Payton S. (2006). A spatial analytic approach to examining property tax equity after assessment reform in Indiana, *Journal of Regional Analysis and Policy*, Vol. 36 (2): 182-193.
- Percy S. L. and Hawkins B. W. (1992). Further Tests of Individual-level Propositions from the Tiebout Model, *Journal of Politics*, Vol. 54 (4): 1149-1157.
- Plimmer F., McCluskey W.J. and Connellan O. (2000). *Equity and fairness within ad valorem real property taxes*, Lincoln Institute, Cambridge Massachusetts, working paper, Product code: WP00fp1.
- Portnov B. A., McCluskey W. J. and Deddis W. G. (2001). Property taxation in Israel: a non ad valorem approach, *Land Use Policy*, Vol. 18: 351-364.
- Salmon, P. (1987). Decentralization as an incentive scheme, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 17: 24-43.
- Sierminska E. and Garner T. I. (2005). *A comparison of income, expenditures, and home market value distributions using Luxemburg Income Study data from the 1990's*, BLS Working Papers, working paper 380, U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Office of Prices and Living Conditions.
- Strumpf K. S. (1999). Infrequent assessments distort property taxes: theory and evidence, *Journal of Urban Economics*, Vol. 46: 169-199.
- Tiebout C. M. (1956). A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, Vol. 64 (5): 416-424.
- Youngman J. and Malme J. (1994). An international survey of taxes on land and buildings, Boston: Kluwer.
- Youngman J. and Malme J. (2004). *the property tax in a new environment: lessons from international tax reform efforts*, paper presented at the Andrew Young School's Fourth Annual Conference on Public Finance Issues.
- <http://isp-aysps.gsu.edu/academics/conferences/conf2004/Youngmannmalme.pdf>