הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ירושלים, כ״ח באייר תשע״ב

20 במאי 2012

לכבוד

חה״כ עתניאל שנלר

כאן

שלום רב,

הנדון: מדידות לצורך חישוב תשלום הארנונה

בישראל לא נהוגה שיטת מדידה אחידה לצורך חישוב תשלום הארנונה. הדבר נדון בדוח מבקר המדינה לשנת 2000 ובספטמבר 2006 החליטה הממשלה על הקמת ועדה לשם הסדרת הנושא (להלן: ועדת ברזילי). כיום, יותר מחמש שנים לאחר הקמת הוועדה, לא חל שינוי בתחום, והליקויים שעליהם הצביע המבקר עדיין קיימים.

ארנונה היא מס מוניציפלי שמטילה הרשות המקומית, המשמש למימון פעולות ולמתן שירות לתושבים בחינוך, רווחה, ניקיון ותברואה, מים ועוד. זהו מקור ההכנסה העצמית הגבוה ביותר, ולפיכך גם החשוב ביותר, של הרשות המקומית.[1] חיוב ארנונה נערך אחת לשנה, וברוב הערים ניתנת לדייר האפשרות לשלם את מלוא הסכום מראש ובהנחה, או לפרוס אותו לתשלומים.[2]

גביית ארנונה בשטחי ישראל החלה עוד בימי המנדט הבריטי בשנת 1934, והוסדרה בפקודת העיריות ופקודת מסי עירייה ומסי ממשלה, 1938. משנת 1992, הוסדרה סמכותה של רשות מקומית להטיל ארנונה על נכסים שבתחום שיפוטה בין היתר בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ״ג–1992 (המוכר גם כ״חוק ההסדרים״), ובתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) שהותקנו משנת 1993 ואילך. בחוק ההסדרים נקבע כי מועצה של רשות מקומית תטיל בכל שנה ארנונה על הנכסים שבתחום שיפוטה שאינם אדמת בניין.[3] נקבעו שלושה מפתחות לקביעת סכום הארנונה: גודל השטח שעליו היא מוטלת, מטרת השימוש בנכס (מגורים, מסחר, תעשייה, משרדים) ומיקומו (שכונת יוקרה, אזור עם מאפיינים סוציו-אקונומיים נמוכים, אזור מסחרי מפותח וכדומה).

---

[1] רון הורן, ״פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים – ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית״, מכון פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית, ספטמבר 2008.

[2] ברוב הערים תשלום הארנונה לאחר יותר מחודש מהתאריך הנקוב (1 בינואר ברוב הערים) נושא עמו הפרשי ריבית והצמדה.

[3] סעיף 8(א).

אופן מדידת השטח שעליו מוטלת הארנונה מוסדר בכמה דברי חקיקה, ובהם סעיף 287 לפקודת העיריות [נוסח חדש], שכותרתו "השגת ידיעות", הקובע כי:

לעניין ארנונה רשאי מי שהוסמך לכך על ידי ראש העירייה –

1. לערוך, בעצמו או על-ידי שליחיו, כל מפקד וחקירה שימצא לנחוץ;
2. לדרוש מכל בעל או מחזיק למסור לו או לשליחיו כל ידיעה שבידו ולהראות לו או לשליחיו כל מסמך שברשותו, הדרוש לו בקשר לתפקידיו;
3. להיכנס בכל עת סבירה לנכסים, בעצמו או על-ידי שליחיו, ולערוך בהם בדיקות ומדידות;
4. להשתמש בכל הידיעות שהושגו כאמור ובכל ידיעה וחומר אחרים.

סעיף 288 (ב) לפקודת העיריות קובע מאסר של שלושה חודשים או קנס למי ש"עיכב או מנע את מי שהוסמך על-ידי ראש העירייה, או כל שליח משליחיה המורשים לכך, מהיכנס לנכס כדי להשיג שם ידיעות הדרושות להם לצורך תפקידיהם או כדי לערוך שם בדיקות ומדידות לפי סעיף 287".

ארבע שיטות עיקריות נהוגות היום למדידת השטח שעליו מוטלת הארנונה:[4]

- **שטח ברוטו–ברוטו**: כל השטח המקורה לרבות קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה ומחסן המשמש את הבניין או המקלט;
- **שטח ברוטו**: שטח הפנים של הדירה כולל חדרי מגורים, פרוזדורים, אולם כניסה, מרפסות מקורות, חדרי שירות ובנייני עזר, קירות פנימיים, מרפסות ושטחים מקורים, לא כולל קירות חיצוניים ושטחים משותפים (מקלט, חנייה, חדר כניסה, חדר מדרגות ומבני עזר);
- **שטח נטו**: כל שטח הדירה, לא כולל מרפסות, כשהוא כולל גם את השטח שמתחת לקירות הפנימיים והחיצוניים. אם יש קירות משותפים עם דירה אחרת, על שטחה של כל דירה נוספת מחצית שטח זה.
- **שטח נטו–נטו**: שטח הפנים של הדירה כולל חדרי שירות ומרפסות סגורות למעט קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה, מקלט ומוסך;

נושא מדידת השטח שעליו מוטלת הארנונה נדון בדוח מבקר המדינה 51ב' לשנת 2000, ובו טען המבקר כי "בשל שיטות המדידה השונות, קשה לתושבים להשוות בין חיובי הארנונה ביישובם לבין חיובי ארנונה ביישובים אחרים, ואין שקיפות בעניין זה כלפי תושבי הרשות... כיוון ששטח הנכס החייב בארנונה תלוי בשיטת המדידה שבה נוהגת הרשות המקומית, נוצרים פערים של עשרות אחוזים בין רשות לרשות מעצם שיטת המדידה". עוד קבע המבקר כי "על המשרד [הפנים – ההוספה אינה במקור] לפעול, במסגרת בחינה מחודשת של תעריפי הארנונה, לקביעת שיטה אחידה למדידת שטח הנכס לצורך חישוב הארנונה. המשרד מסר למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת תוקם ועדה לקביעת שיטת מדידה אחידה".[5] לדברי מר רן אייזנברג מהמינהל

---

[4] ההגדרות לקוחות מדוח מבקר המדינה 51ב' לשנת 2000, עמוד 619, תאריך כניסה: 16 בינואר 2012.
[5] דוח מבקר המדינה 51ב' לשנת 2000, עמוד 619, תאריך כניסה: 16 בינואר 2012.

לשלטון מקומי במשרד הפנים, הוועדה הוקמה, אך **בשל חילופי השרים במשך השנים המלצותיה לא מומשו.**[6]

בספטמבר 2006 התקבלה החלטת הממשלה 455 בנושא מיסוי מוניציפלי.[7] בהחלטה נקבע, בין היתר, כי תוקם ועדה לרפורמה בנושא הארנונה כדי לתת מענה על הבעיות הקיימות, ובהן תעריפים שונים ברשויות שונות, שיטות חישוב שונות ועוד. בהחלטה נקבע כי הוועדה תגיש את המלצותיה בתוך 150 יום.

בחודש מרס 2007 הוקמה הוועדה לרפורמה בנושא הארנונה בראשות עו"ד רו"ח אהוד ברזילי (ועדת ברזילי) ובהשתתפות שישה נציגי ציבור ממשרד האוצר, הפנים והרשויות המקומיות. הוועדה דנה בכמה נושאים, ובהם קביעת צו ארנונה אחיד במבנה ובתוכן בכל הרשויות בארץ והעברת שיקול הדעת העיקרי בנושא הארנונה משר הפנים לרשויות המקומיות. אם שיקול הדעת אכן יהיה בידי הרשויות, ייקבעו מחירי מינימום ומקסימום שיעודכנו לפי המדד בלבד, ועיריות חלשות יורשו להוריד עוד יותר את מחיר המינימום כדי למשוך עסקים. עוד הוצע כי הארנונה תיקבע לפי שווי הנכס, אחת לחמש שנים, ועל-ידי שמאי ולא לפי מחיר למ"ר, כפי שנהוג היום.[8]

מדיון שנערך בוועדה לביקורת המדינה בנובמבר 2010 עלה כי הוועדה סיימה את עבודתה אך לא הגישה את המלצותיה.[9] מפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת לעו"ד ברזילי בנושא עולה כי **הוועדה סיימה את עבודתה, והמלצותיה הוצגו בפני הנהלת משרד האוצר ומשרד הפנים.[10] ממשרד הפנים נמסר כי אף שההמלצות אכן הוצגו, חברי הוועדה מעולם לא חתמו על הדוח ולא הגישו אותן באופן רשמי למשרד.[11]**

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לכמה עיריות כדי לבדוק את שיטת המדידה הקיימת בשטחן ולבחון את הטענות שעלו במסמך קודם של מרכז המחקר והמידע, ולפיהן לכאורה חברות המדידה מטעם העירייה קובעות את גודל השטח על-פי חישוב מוטה כלפי מעלה כדי להגדיל את הכנסותיהן.[12]

להלן תשובותיהן של העיריות.

ירושלים

השיטה המקובלת למדוד שטח לארנונה בירושלים היא שיטת נטו–נטו.[13] בדירות חדשות נעשית מדידה של שטח הדירה טרם אכלוס הדירה. נוסף על כך, אחת לכמה שנים נעשית מדידה יזומה (בדרך כלל אחת ל-10 עד 12 שנה) כדי לבחון את שינוי שטח הדירה ולבדוק אם היו הוספות על שטחה או הפחתות שלו ללא ידיעת העירייה.[14]

---

[6] רן אייזנברג, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, מכתב, 22 בינואר 2012.

[7] החלטת הממשלה 455, מיום 12 בספטמבר 2006, באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, 29 בינואר 2012.

[8] עו"ד קארין (קירשנבאום) צוקרמן, מרכזת הוועדה לרפורמה בארנונה, משרד עורכי-דין "אודי ברזלי", שיחת טלפון, 1 בפברואר 2012.

[9] פרוטוקול מס' 129 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בנושא "בקשה לחוות דעת מבקר המדינה, עפ"י סע' 21 לחוק מבקר המדינה בנושא: התנהלות משרד הפנים במתן אישור תיקוני ארנונה לרשויות המקומיות" מיום 17 בנובמבר 2010.

[10] עו"ד קארין (קירשנבאום) צוקרמן, מרכזת הוועדה לרפורמה בארנונה, משרד עורכי-הדין "אודי ברזלי", דוא"ל, 6 בפברואר 2012.

[11] רן אייזנברג, המינהל לשלטון מקומי, משרד הפנים, מכתב, 22 בינואר 2012.

[12] מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מדידות לצורך תשלום ארנונה, כתבה יפעת שי, יולי 2003.

[13] משה לוי, מנהל אגף השומה והגבייה, עיריית ירושלים, שיחת טלפון, 29 בינואר 2012.

[14] משה לוי, מנהל אגף השומה והגבייה, עיריית ירושלים, מכתב, 29 בינואר 2012.

אשר לדירות מגורים, עיריית ירושלים מחלקת את הקבוצה הזאת לארבע קטגוריות: דירות בשטח של יותר מ-120 מ״ר, דירות בשטח של פחות מ-120 מ״ר, דירה עם שירותים בחוץ או שירותים משותפים עם דירה אחרת ומבנה רעוע עשוי מעץ או מפח. נוסף על כך, העירייה חילקה את קבוצת דירות המגורים לארבעה סוגי אזורים.[15] ככלל, ככל שדירת המגורים גדולה יותר, כך גדול יותר הפער במחיר למ״ר בין האזורים שנקבעו.[16] בבניינים שאינם משמשים למגורים התעריף נקבע על-פי מטרת השימוש בבניין.[17]

חלק מהמדידות נעשות על-ידי צוות של העירייה אך לנוכח גודלה של העיר והיקפי הבנייה בה, **רוב המדידות נעשות על-ידי חברה חיצונית שנבחרה במכרז**. אשר לטענות כי לחברות יש לכאורה תמריץ לדווח על שטח גדול יותר, ציין מר לוי כי כל אדם רשאי לערער על שטח הדירה שנקבע לו ואם **מתברר, במדידה חוזרת, שיש להפחית מהשטח, החברה המבצעת משלמת לעירייה עמלה על כך.**[18] כך למעשה נפגע התמריץ לכאורה של החברה המודדת ״להגדיל״ את שטח הדירה.

בחודש ינואר 2012 ציין מר לוי כי כדי לוודא שהמדידות מדויקות, העירייה מתעתדת להתקשר תוך חודשיים או שלושה חודשים עם מודד מוסמך, שאינו עובד החברה, שכל תפקידו יהיה לבצע מדידה חוזרת כבקרה על מדידת החברה הסוקרת.[19]

מבדיקתנו עולה כי עדיין לא נערכה התקשרות עם מודד חיצוני. לדברי יובל דאר, סגן מנהל אגף השומה והגבייה בעירייה, הסיבה לעיכוב הוא שהעירייה ניסתה לאתר מודד שכבר נמצא בהתקשרות עם אגפים אחרים בעירייה. עם זאת, הדבר לא צלח ונכון למועד כתיבת המסמך, הנושא תוקצב, והוכן מפרט לקראת יציאה למכרז. מר דאר העריך שבתוך חודש או חודשיים ייבחר מודד ויתחיל בעבודתו.[20]

תל-אביב

לדברי מר אלי מלאכי, סגן גזבר העירייה ומנהל האגף לחיובי ארנונה בעיריית תל-אביב, נהוג לחשב את שטח הנכס לחיוב בשיטת נטו–נטו. מדידת השטח נעשית באמצעות חברה חיצונית, **והעירייה משלמת לחברה על כל מטר מרובע שנמדד מחיר ממוצע של 1 ש״ח למ״ר**.[21] שיטה זו, לטענתו, מצמצמת עד מאוד את רצון החברה ״למצוא שטחים״, מכיוון שהם יביאו להם תוספת רווח שולית בלבד, ולכן המניע להוסיף שטח למדידה זניח. נוסף על כך, **העירייה מבצעת עבודת בקרה על מדידות החברה כדי לצמצם עד כמה שאפשר את האפשרות של מדידה מוטעית של שטח הנכס**.[22]

עיריית תל-אביב קובעת את סכום הארנונה בהתאם לגודל הדירה או הבית, שנת גמר הבנייה, האזור שבו הנכס נמצא בעיר והשימוש שנעשה בו. בדירות למגורים, ככל שהבניין גדול יותר וחדש יותר כך יש פער גדול במחיר לכל מ״ר באזורים השונים. למשל, מחיר ארנונה למ״ר בדירות חדשות הגדולות מ-140 מ״ר גבוה באזורים מסוימים כמעט פי שלושה מהמחיר למ״ר בדירות

---

[15] משה לוי, מנהל אגף השומה והגבייה, עיריית ירושלים, מכתב, 29 בינואר 2012; למידע נוסף ראו: אופן קביעת החיוב, באתר האינטרנט של עיריית ירושלים, תאריך כניסה: 30 בינואר 2012.

[16] למידע נוסף ראו: שיעורי הארנונה הכללית לשנת 2012, עמ׳ 1, באתר האינטרנט של עיריית ירושלים, תאריך כניסה: 30 בינואר 2012.

[17] תעריפים לא למגורים, באתר האינטרנט של עיריית ירושלים, תאריך כניסה: 29 בינואר 2012.

[18] שם.

[19] משה לוי, מנהל אגף השומה והגבייה, עיריית ירושלים, מכתב, 29 בינואר 2012.

[20] יובל דאר, סגן מנהל, אגף השומה והגבייה, עיריית ירושלים, מכתב, 1 במאי 2012.

[21] למשל, אם מדידת הדירה על-ידי החברה מעלה שגודלה 100 מ״ר, היא תקבל 100 ש״ח על המדידה.

[22] אלי מלאכי, סגן גזבר העירייה ומנהל האגף לחיובי ארנונה, עיריית תל-אביב, מכתב, 22 בדצמבר 2011.

קטנות יותר באזורים אחרים. בבניינים שאינם משמשים למגורים, התעריפים נקבעים על-פי מטרת השימוש בבניין והאזור שבו הוא נמצא, וללא קשר לגיל הבניין.[23]

באר-שבע

לדברי מר יחיאל חמו, מנהל מחלקת גבייה בעיריית באר-שבע, השיטה הנהוגה לחישוב שטח הנכס היא שיטת ברוטו–ברוטו. מדידת השטח נעשית על-ידי שני גורמים: יחידת המדידה באגף הגבייה וחברות חיצוניות. שני הגורמים הללו מעבירים את נתוני המדידה לגורמים המוסמכים באגף הגבייה, וזה גובה את הארנונה בהתאם לשומה שנקבעה.

אשר לחשש כי החברות החיצוניות "יגדילו" את שטח הבית בעקבות תמריץ שהן מקבלות על כל מ"ר שהן מודדות, אמר מר חמו כי לאזרח ניתנת האפשרות להגיש ערעור על גודל שטח הנכס שנקבע; במקרה כזה תבוא העירייה למדוד את השטח שוב.[24]

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה גם לעיריית חיפה ולמרכז השלטון המקומי בנושאים אלה אך עד למועד הגשת המסמך לא נתקבלה תגובתם על השאלות שהופנו אליהם.

בכבוד רב,

איתי פידלמן

מרכז המחקר והמידע

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

---

[23] ארנונה כללית לשנת 2011, אתר האינטרנט של עיריית תל-אביב, תאריך כניסה: 30 בינואר 2012.
[24] יחיאל חמו, מנהל מחלקת גבייה בעיריית באר-שבע, שיחת טלפון, 6 בפברואר 2012.