

משרד הפנים



מדריך ארנונה מעשי לנבחרי ציבור ברשויות המקומיות

הגשת בקשות לאישורים חריגים בארנונה



2024

אגף הכשרות:
Hachsharot@moin.gov.il

כתובת האתר לנבחר:
[/https://govextra.gov.il/moin/elected-officials/home](https://govextra.gov.il/moin/elected-officials/home)

פרטים על אגף בכיר בקרה וכלכלה ואופן יצירת קשר:
ד"ר יוסף בנישתי, מנהל אגף בכיר בקרה וכלכלה 073-332-0436 Josephbe@moin.gov.il גל' גליה
כהן, מנהלת תחום ארנונה 073-332-0437 GaliaCo@moin.gov.il

אודות אגף בכיר בקרה וכלכלה

אגף בכיר בקרה וכלכלה במשרד הפנים הוא הגורם המקצועי שעוסק בנושא הארנונה ברשויות המקומיות. האגף מלווה את הרשויות המקומיות בהיוועצות לקראת הגשת בקשה לאישורים חריגים בארנונה לשרים וכן משמש סמכות מקצועית בתחום הארנונה בישראל. האגף פועל בשיתוף איגוד מנהלי הארנונה ברשויות המקומיות לבחינה וקידום שינויים רוחביים בנושא הארנונה במטרה לגשר על עיוותים רבים שקיימים בנושא הארנונה לאור דיני ההקפאה בארנונה והצורך לאפשר בכללים הקיימים לספק מענה לחידושים טכנולוגיים ולמציאות המשתנה של ישראל של שנת 2025 כאשר דיני ההקפאה למעשה הובילו להקפאת דיני הארנונה בשנות השמונים והובילו לריכוז כלל הסמכויות לקביעת תעריפי הארנונה מידי השלטון המקומי לידי השלטון המרכזי.

אודות האגף הבכיר לפיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות

האגף הבכיר לפיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות עוסק בקידום איתנות ומצויינות הרשויות המקומיות לטובת שיפור רמת השירות לתושבים וצמצום הפערים בין הרשויות. זאת, באמצעות סט כלים המבוסס על תפיסה משולבת של פיתוח המשאב האנושי והארגוני ברשויות:

מקומות, ביה"ס לניהול בכיר בשלטון המקומי: הכשרה מקצועית וניהולית לסגל הבכיר ברשויות
קהילות לומדות בשלטון המקומי: קהילות למידה מקצועיות למנהלי ביניים ובכירים בשלטון המקומי
צוערים לשלטון המקומי: ערוץ הזנה איכותי לדרגי כניסה בשלטון המקומי
מקום: תוכנית מנהיגות לעתודות ניהוליות לסגל הבכיר בשלטון המקומי
תהליכי שינוי ופיתוח ארגוני: יצירת מבנה ארגוני בר קיימא, תהליכי עבודה וחדשנות ברשויות
פיתוח ידע ותורה מקצועית: פיתוח ידע, מדריכים וכלים לאתגרי השלטון המקומי

מערך ההכשרה לבחירות 2024

מערכת הבחירות המוניציפאלית מזמנת שינויים פרסונליים של כ- 50% מנבחרי הציבור בעמדות ההנהגה המקומית בראשות הרשויות ובמועצות ובמליאות הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מוביל מערך הכשרות וליווי מקצועי לבעלי התפקיד החדשים מתוך ראיית חשיבות חיזוק הדמוקרטיה המקומית ושמירה על איכות השירות לתושבים. מטרתו לסייע לנבחרי הציבור לקצר את "עקומת הלמידה" ולהקנות ידע וכלים רלוונטיים לביצוע אפקטיבי של תפקידם כמו גם מתן היכרות ראשונית עם הסביבה הארגונית, המשפטית והמקצועית ברשויות המקומיות.

כותבי המדריך:
חברת ADALYA
אגף בכיר בקרה וכלכלה, משרד הפנים

המדריך שלפניכם מהווה בסיס איתן לכניסתכם לתפקיד באופן מקצועי ומספק להבנת עבודת הרשות והוועדה.
המדריך לא בנוי פרק על פרק וניתן לדלג בו לפי העניין והצורך.
מדריך זה הינו חלק מסדרת מדריכים לנבחרי הציבור ("הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות").
להרחבה אודות ועדות הרשות ונושאים נוספים בעבודת הרשות המקומית ניתן לראות באתר "נבחרי ונבחרות הציבור".
אנו מאחלים לכם קריאה נעימה, מועילה ובעיקר הצלחה רבה בתפקידכם החדש.

אגף הכשרות וידע, אמון על ההכשרות וכן לפיתוח ידע עבור מנהלים ועובדים ברשויות המקומיות.
המדריך שלפניכם הינו חלק מסדרת מדריכים מפורטים יותר על ועדות הרשות וכן חלק מכלים אותם מפתח האגף עבור נבחרי הציבור.
האגף יעמיד לרשותכם בשנת הבחירות כלים נוספים כגון כנסי אוריינטציה, למידה מקוונת ועוד.
להרשמה לפרסומים השוטפים וכן לכל שאלה, הצעה ובקשה בענייני הכשרות, הדרכה, וידע, ובכלל נשמח שתפנו אלינו בכתיבת - Hachsharot@moin.gov.il.

האמור בפרסום זה מהווה חומר עזר שנועד לסייע בלימוד הנושא. למען הסר ספק, אין הוא בא במקום הנחיות הניתנות על-ידי הגורמים המוסמכים ואינו מהווה אסמכתא משפטית. החומרים המתפרסמים מעודכנים למועד הפרסום בלבד.
חומרים נוספים מעודכנים וכן גרסה אינטרנטית של המדריך שלפניכם נמצאים ב"מרכז ידע מוניציפלי" בכתובת - <https://www.gov.il/he/departments/units/municipal-info/govil-landing-page>
וכן באתר האינטרנט לנבחרי ונבחרות הציבור בכתובת - <https://govextra.gov.il/moin/elected-officials/home>

אם נתקלת בשגיאות, אי התאמות או פערים בתוכן הכתוב אנו מזמינים אותך לפנות אלינו באמצעות הדואר האלקטרוני בכתובת madrachim@adalya.co.il
בעת שליחת התיקון, יש לכלול את שמך המלא, תפקידך ופרטי קשר (כגון כתובת דואר אלקטרוני ומספר טלפון).
כדי לסייע לנו לטפל בבעיה בצורה יעילה, יש לציין את המדריך המדובר ולספק התייחסות ברורה למיקום הרלוונטי במדריך.

7	להטילה מקומית רשות של החוקית והסמכות ארנונה מהי 1.1.....
9	1.2. צו המיסים של הרשות המקומית
9	האוטומטי העדכון שיעור 1.3.....
10	ארנונה להטלת חריג לאישור בקשה הגשת 1.4.....
11	מועצה מחבר מצופה מה 1.5?.....
12	להכיר שחשוב ומקורות מושגים 2.....
12	מושגים 2.1.....
16	להכיר שחשוב מקורות 2.2.....
17	השר אישור את דורשות שלא בקשות 3.....
17	ראשונה הטלה 3.1.....
17	3.2. הבהרות
18	חוקיות-אי תיקון 3.3.....
19	אחרים נכסים" במקום מתאים ראשי סיווג תחת סיווג 3.4".....
20	חוקיות אי שיוצרות בקשות 4.....
20	המשתמש מיהות 4.1.....
20	החיוב שיטת / המדידה שיטת שינוי 4.2.....
20	הנחה למתן בקשות 4.3.....
22	הבקשות בחינת בבסיס העומדים העקרונות 5.....
22	5.1. השוואה לתעריפים נפתיים לעומת השוואה לתעריפים קבוצתיים: למה ההבדל?.....
24	העלאה מול הפחתה 5.2.....
25	תקינה כספית התנהלות 5.3.....
25	שיעור מול זכאות 5.4.....
26	כספית משמעות 5.5.....
27	חריג לאישור בקשה הגשת 6.....
27	הבקשה בהגשת טכניים שלבים 6.1.....
28	הבקשה להגשת מעמיקה הכנה 6.2.....
30	המקומיות הרשויות בקשת את המטה בחינת 7.....
30	מקדימה בחינה 7.1.....
30	הבקשה של מהותית בחינה 7.2.....
23	סיכום 8.....

ראשי רשויות וחברי מועצה יקרים - ראשית ברכות על היבחרכם.

התפקיד אליו אתם נכנסים בימים אלו מאפשר לכם הזדמנות יוצאת דופן וזכות גדולה להשפיע על המרחב המשמעותי ביותר בישראל - המרחב המוניציפאלי.

השלטון המקומי נמצא בחוד החנית של העשייה הציבורית והשירות לתושבים וכשמו כן הוא, מערכת שלטונית סטטוטורית ועצמאית, המייצגת את הקהילה ונותנת ביטוי לרצונות ולצרכים של האוכלוסייה המקומית.

הרשות המקומית, הינה גוף ציבורי, אשר לנגד עיניה עומדת מטרה מרכזית והיא לספק שירותים ברמה הגבוהה ביותר לכלל תושביה. במסגרת זו עליה להיות חדשנית, למצות את היתרונות היחסיים שלה, את המשאבים הכלכליים והאנושיים, לתכנן אסטרטגית לעתיד המשתנה וכל זאת, תוך שמירה על התנהלות תקינה, שומרת חוק, המביאה לידי ביטוי ערכי שוויון הזדמנויות, שקיפות, ושיתוף ציבור.

תפקידו של נבחר הציבור הינו קריטי בהובלת המערכת למימוש יעדיה אלו תוך שמירה על האיזונים המחויבים מגוף ציבורי כאמור.

משרד הפנים משקיע מאמצים ומשאבים רבים בחידוק ארגז הכלים המוניציפלי שברשותכם. אנו מאמינים שידע הוא כוח והמדריך שלפניכם מבקש לבאר מושגים ותהליכים על מנת שתצליחו לבצע את תפקידכם טוב יותר.

מעתה זהו הזמן שלכם לממש את האמון שקיבלתם מהציבור ולהצעיד את הרשות שלכם קדימה.

אני רוצה להודות לאגף הבכיר לפיתוח הון אנושי ברשומ"ק על כתיבת מדריך זה ובניית מערך הכשרה מקצועית נלווית לאורך הקדנציה כולה לטובת נבחרי הציבור ובעלי התפקיד ברשויות המקומיות.

בהערכה רבה

תומר ביטון, רו"ח

מנהל המנהל לשלטון מקוממשרד

הפנים

התקופה המתגרת שחווינו בשלוש השנים האחרונות, עם התפרצות נגיף הקורונה, חוסר היציבות השלטונית והמלחמה בעזה, הבליטה את השלטון המקומי כגורם המוביל בקשר הישיר של התושבים עם הממסד השלטוני. כולנו נוכחנו בכוחות שנמצאים בשלטון המקומי, ובפוטנציאל והיכולת הגדולים להשפיע לטובה על חייהם של כלל תושבי המדינה.

מתוך ההכרה בכך שההון האנושי הוא המפתח לביסוס היכולות בשלטון המקומי בישראל, משקיע משרד הפנים משאבים רבים בפיתוח הכלים שייסעו בידי נבחריו הציבור, נשות ואנשי המקצוע ברשויות המקומיות להוציא לפועל מדיניות מבוססת ידע לטובת כלל התושבים.

מזה כעשור, המשרד מוביל את הדרך ביישום החלטת הממשלה המשמעותית "עתודות לישראל" שקבעה כי משרדי הממשלה יפעלו על מנת להשקיע באופן שיטתי בהון האנושי במגזר הציבורי. מטרת התוכנית - בניית עתודה ניהולית מחוללת שינוי, למען צמצום פערים בין רשויות וחידוק חוסנה החברתי-כלכלי של מדינת ישראל, מתממשת היום, כאשר 77% מכלל בוגרות ובוגרי התוכנית נשארים בעמדות השפעה גם שנתיים מתום תקופת ההשמה. בוגרינו מהווים את חוד החנית של קידום ההון האנושי בשלטון המקומי ובמגזר הציבורי כולו.

בחמש השנים האחרונות, המשרד משקיע מיליוני שקלים ביצירת קפיצת מדרגה ברשויות המקומיות ע"י הטמעת תהליכי שינוי ופיתוח תשתיות ארגוניות. תוכניות הפיתוח ארגוני לרשויות שבהחלטות ממשלה, בהמראה או בתהליכי דיור מואץ הוכיחו אפקטיביות בשיפור תחומי פעילות מרכזיים שהרשות פועלת בהם. התאמת המבנה הארגוני, מיסוד תהליכי עבודה מבוססי נתונים ושגרות ניהול שתומכים בהפיכת הרשות המקומית לארגון המתאים להתמודד עם אתגרי המאה ה-21.

והחידוש האחרון - ביה"ס "מקומות" לניהול מוניציפאלי בכיר, מוסד לאומי להכשרת 15 בעלי התפקיד המהווים את הסגל הניהולי הבכיר ברשויות המקומיות. ביה"ס מהווה בית לנשות ואנשי המקצוע מרגע כניסת לתפקיד ולכל אורך חיי התפקיד באמצעות מערך הכשרות, פורומים ניהוליים וקהילות מקצועיות, וכמובן, איגום ידע, שיתוף והפצה.

מאחלת לכם שתמצאו את מקומכם על מפת העשייה הציבורית בשלטון המקומי, כל אחת ואחד בתפקידו המקצועי והציבורי. שיהיו בכם הכוחות להוביל שינויים נדרשים תוך התמודדות עם האתגרים הלא מבוטלים ושתעשו חיל למען עתיד טוב יותר לחברה הישראלית כולה.

אני מבקשת להודות לצוות המעולה באגף הכשרות וידע, אשר עמל על סדרת מדריכים אלו לניהול הרשות המקומית ומוביל את כלל תוכנית ההכשרה לנבחריו ציבור ובעלי תפקיד בכירים בשלטון המקומי.

תודות לכל צוות האגף הבכיר לפיתוח הון אנושי ברשויות המקומיות ולכל שותפינו בממשלה, בשלטון המקומי ובחברה האזרחית, שרואים תמיד את טובת תושבי ישראל לנגד עיניהם.

בהצלחה!

עיינה אדלר

מנהלת אגף בכיר פיתוח ההון האנושי ברשומ"ק

1.1 מהי ארנונה והסמכות החוקית של רשות מקומית להטילה

ארנונה היא מס שנתי המוטל על פי חוק על המחזיק בנכס. מס זה נגבה על ידי הרשויות המקומיות ומהווה את מקור ההכנסה העצמי העיקרי שלהן למימון פעילויותיהן השונות.¹ בעוד שניתן להסתכל על הארנונה כתשלום של בעלי הנכסים על שירותים מוניציפליים הניתנים על ידי הרשות המקומית, בפועל בית המשפט העליון הבהיר כי הארנונה היא מס ולא היטל או אגרה. הבהרה זו למעשה קובעת כי **תשלום הארנונה אינו מותנה במתן שירותים למשלם על ידי הרשות המקומית**.

סמכותה של רשות מקומית להטיל מס זה היא מתוקף חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 בו מצוין כי "מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין".

בהתאם להוראות סעיף 9(ב)2(לחוק הסדרים במשק המדינה) (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 ותקנה 10 לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית), התשס"ז-2007, העלאה או הפחתה של סכום הארנונה למ"ר לסוג נכס, וכן הוספה או שינוי סוג, סיווג או תת-סיווג של נכס, על-ידי רשות מקומית (ובכלל זה ועד מקומי), או הטלה ראשונה של ארנונה בועד מקומי לפי סעיף 9ב לחוק ההסדרים, טעונים אישור חריג של שר הפנים ושר האוצר

החוק מאפשר למועצה להטיל ארנונה כללית לסוגי הנכסים- בנין, קרקע תפוסה ואדמה חקלאית² ותקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) מחלקות אותם לסיווגים ראשיים שעל-פיהם מוגדר השימוש בנכס:

להלן טבלת התעריפים המעודכנת לשנת 2024 לרשות שאינה עצמאית*

סיווג	תעריף מינימום	תעריף מקסימום
1 מבנה מגורים	38.27	132.62
2 משרדים שירותים ומסחר	75.14	424.87
3 בנקים וחברות ביטוח	510.97	1530.18
4 תעשייה	27.39	183.10
5 בתי מלון	42.29	160.78
6 מלאכה	50.72	247.05
7 אדמה חקלאית	0.010627	0.74
8 קרקע תפוסה	0.012098	61.63
9 קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח	0.013256	7.54
10 קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים	8.16	61.30
11 חניונים	1.57	74.07
12 מבנה חקלאי	0.11	50.53
12 א' מערכת סולארית הממוקמת על גג נכס:		
א. לכל מ"ר שמעל 0.2 דונם ועד 1 דונם	0.07	0.70
ב. לכל מ"ר שמעל 1 דונם ועד 2 דונם	0.03	0.35
ג. לכל מ"ר שמעל 2 דונם	0.017	0.17
12 ב' מערכת סולארית שאינה ממוקמת על גג נכס:		

¹ בשנת 2021 חייבו הרשויות את בעלי הנכסים שבתחום שיפוטן בארנונה בסך של כ-1.35 מיליארד ש"ח, ומכלל זה גבו כ-29.4 מיליארד ש"ח שהיו כ-76% מהכנסותיהן העצמיות.

² ראה הגדרות לנכסים אלו בסעיף 269 לפקודת העיריות בהתאם להפניה בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות).

סיווג	תעריף מינימום	תעריף מקסימום
א. בשטח של עד 10 דונם	0.28	2.79
ב. לכל מ"ר שמעל 10 דונם ועד 300 דונם	0.14	1.39
ג. לכל מ"ר שמעל 300 דונם ועד 750 דונם	0.07	0.70
ד. לכל מ"ר שמעל 750 דונם	0.03	0.35
12 ג' קרקע תפוסה המשמשת למערכת סולארית:		
א. בשטח של עד 10 דונם	0.28	2.79
ב. לכל מ"ר שמעל 10 דונם ועד 300 דונם	0.14	1.39
ג. לכל מ"ר שמעל 300 דונם ועד 750 דונם	0.07	0.70
ד. לכל מ"ר שמעל 750 דונם	0.03	0.35
13 נכסים אחרים	הסכום שהגיע כדין בתוספת שיעור העדכון	

* התעריפים המוצגים לעיל מעוגלים בהתאם למספר הספרות שנקבע בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007

להלן טבלת התעריפים המעודכנת לשנת 2024 לרשות עצמאית כהגדרתה בחוק*

סיווג	תעריף מינימום	תעריף מקסימום
1 מבנה מגורים	38.38	133.00
2 משרדים שירותים ומסחר	75.36	426.10
3 בנקים וחברות ביטוח	512.46	1534.62
4 תעשייה	27.47	183.64
5 בתי מלון	42.41	161.24
6 מלאכה	50.87	247.76
7 אדמה חקלאית	0.010658	0.75
8 קרקע תפוסה	0.012133	61.81
9 קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח	0.013295	7.56
10 קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים	8.18	61.48
11 חניונים	1.57	74.28
12 מבנה חקלאי	0.11	50.68
12 א' מערכת סולארית הממוקמת על גג נכס:		
א. לכל מ"ר שמעל 0.2 דונם ועד 1 דונם	0.07	0.70
ב. לכל מ"ר שמעל 1 דונם ועד 2 דונם	0.03	0.35
ג. לכל מ"ר שמעל 2 דונם	0.017	0.17
12 ב' מערכת סולארית שאינה ממוקמת על גג נכס:		
א. בשטח של עד 10 דונם	0.28	2.79
ב. לכל מ"ר שמעל 10 דונם ועד 300 דונם	0.14	1.39
ג. לכל מ"ר שמעל 300 דונם ועד 750 דונם	0.07	0.70
ד. לכל מ"ר שמעל 750 דונם	0.03	0.35
12 ג' קרקע תפוסה המשמשת למערכת סולארית:		

א. בשטח של עד 10 דונם	0.28	2.79
ב. לכל מ"ר שמעל 10 דונם ועד 300 דונם	0.14	1.39
ג. לכל מ"ר שמעל 300 דונם ועד 750 דונם	0.07	0.70
ד. לכל מ"ר שמעל 750 דונם	0.03	0.35
נכסים אחרים	הסכום שהגיע כדין בתוספת שיעור העדכון	
13		

*התעריפים המוצגים לעיל מעוגלים בהתאם למספר הספרות שנקבע בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007

שיעורי הארנונה נקבעים עבור כל נכס בצו המיסים של הרשות המקומית, בהתחשב ב-4 קריטריונים:

סוג הנכס	שטח הנכס (במ"ר) ³	השימוש בנכס	האזור בו נמצא הנכס
----------	------------------------------	-------------	--------------------

חישוב הארנונה נקבע כמכפלת שטח הנכס בתעריף שנקבע על ידי מועצת הרשות המקומית.

|| 1.2 צו המיסים של הרשות המקומית

בצו המיסים של הרשות המקומית (אשר נקרא גם צו הארנונה) נקבעים סוגי הנכסים השונים והתעריפים בשקלים חדשים למטר רבוע עבור כל אחד מהם. על בסיס הקבוע בצו המיסים, הרשות מחייבת את בעלי הנכסים.

צו המיסים לרוב מחולק ל-4 חלקים עיקריים:

- הגדרות: סעיף זה מספק הגדרות עבור סוגים שונים של נכסים, מבנים, שטחים ומונחים אחרים הרלוונטיים לצו המיסים.
- תעריפים: פירוט תעריף למ"ר עבור כל סיווג בצו המיסים.
- הנחות ארנונה: פירוט על הנחות בארנונה שהרשות מאמצת וכיצד ניתן לקבל אותן.
- מועדי תשלום: הגדרת המועדים בהם יש לשלם את החיוב.

צו המיסים הינו בבחינת חקיקת משנה, וככזה יש לו תוקף משפטי מחייב.

הרשויות המקומיות נדרשות לפרסם את הטייטה לצו המיסים (לפני שמגיעה לאישור המועצה) ואת צו הארנונה הסופי בצירוף דברי הסבר, כך שהצו יהיה גלוי ופומבי לנישומים בכל שלב. אישור חריג הוא בקשה לשנות את תעריף הארנונה לסיווג או לתת סיווג באופן ששונה מהעלאת שיעור העדכון של תעריף הארנונה. רשות מקומית רשאית לבצע בעצמה תיקונים של סעיפים שאינם חוקיים בצו המיסים וכן לבצע העלאה של תעריפים לתעריפי המינימום הקבועים בתקנות ככל שזה לא משתקף בצו המיסים שלה.

|| 1.3 שיעור העדכון האוטומטי

כפי שיפורט להלן, הרשות המקומית זכאית מידי שנה להגיש לשר הפנים בקשה לאישור חריג בארנונה. במידה והרשות בוחרת שלא להגיש בקשה כזו או במידה וכלל בקשתה נדחת, על פי סעיף 9 (ב) (לחוק הסדרים במשק המדינה) תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב, (התשנ"ג - 1992, צו המיסים שלה יתעדכן באופן אוטומטי ב'שיעור העדכון האוטומטי'. סעיף 7 של אותו חוק קובע כי שיעור העדכון האוטומטי יהיה הסכום המתקבל מחיבור של מחצית שיעור עדכון המדד ומחצית שיעור עדכון מדד השכר הציבורי.

³ על הארנונה להיות מחושבת בהתאם לשטח הנכס במ"ר בלבד (ולא בהתאם למס' חדרים/גובה/יחידות וכדומה). לא ניתן לחייב לפי מפתח עונתי. לדוגמה בית בד לא ניתן לחייב רק בעת תקופת המסיק אלא יש לחייב באופן שנתי.

ע"פ סעיף 7 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג - 1992 שיעור העדכון לשנת 2025 נקבע בהתאם לנוסחה הבאה:

רכיב	מדד מחירים לצרכן (בסיס 1951)
מדד אפריל 2023	37,491,321.8
מדד אפריל 2024	38,536,752.9
שיעור שינוי מדד המחירים לצרכן	2.79%
מחצית שיעור השינוי	1.39%

רכיב	שכר ציבורי ממוצע
שכר ממוצע לפי פברואר 2023	10,533
שכר ממוצע לפי פברואר 2024	11,354
שיעור שינוי מדד השכר הציבורי	7.80%
מחצית שיעור השינוי	3.90%

סה"כ שיעור העדכון לשנת 2025: $1.39\% + 3.90\% = 5.29\%$

1.4 || הגשת בקשה לאישור חריג להטלת ארנונה

מדי שנה נקבע שיעור עדכון הארנונה אשר מגלם את החובה הקבועה בחוק לעדכון תעריפי הארנונה לעומת השנה הקודמת. גם אם מליאת המועצה לא תאשר במליאה את יישום שיעור העדכון הוא ייכנס לתוקף ביום 1.1 של השנה בגינה הוא מתייחס. רשות מקומית רשאית להגיש בקשה לאישור חריג בארנונה. הרשות יכולה להגיש בקשה לשינוי בצו המיסים שמשמעותו העלאה/הפחתה/שינוי סיווג/תחת סיווג בצו המיסים. כדי לבצע שינויים אלו, אשר בפועל מאפשרים לרשות להטיל ארנונה באופן שונה מהקבוע בחוק, הרשות המקומית צריכה לקבל את אישורו של שר הפנים⁴.

אגף בכיר לבקרה וכלכלה הוא הגורם המקצועי שעוסק בתחום הארנונה במשרד הפנים. האגף מפרסם מדי שנה קווים מנחים לאישורים חריגים בארנונה, נוהל הגשה ומקיים פרה רולינג מול הרשויות המקומיות במטרה לסייע לרשויות המקומיות ע"פ ניסיונו והיכרותו וכן ע"פ מדיניות השרים לאותה העת:⁵

- קווים מנחים. מסמך שמתאר את אופן בדיקת בקשות הרשויות ולמעשה מגדיר תחת אילו תנאים בקשות יתקבלו או יידחו.
- נוהל הגשת בקשה לאישור חריג. נוהל זה מגדיר לרשות איך להגיש את הבקשה למשרד ובעיקרו מפרט מהם המסמכים שהרשות צריכה להציג ומהם לוחות הזמנים לתהליך.

את הבקשות יש להגיש במערכת רות"ם של המשרד ובהתאם גם פורסם מדריך למשתמש במערכת זו.

סעיף 276 לפקודת העיריות⁶ קובע כי מועצת הרשות נדרשת לקבל החלטה על הגשת בקשת חריגה לא יאוחר מיום 1 ביולי. בשנת בחירות) בה הבחירות מתקיימות בתקופה שמ-1 במאי שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה ועד 31 בינואר של שנת הכספים האמורה) על המועצה לקבל החלטה עד שלושה חודשים מיום תחילת הכהונה של ראש הרשות.⁷

⁴ במקור, סעיף 9(ב)2 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג - 1992, דורש את אישור שר הפנים והאוצר לאותן בקשות חריגות. עם זאת, ביוני 2023 (ילקוטי לקו"ט 1141) הועברה הסמכות של שר האוצר לידי שר הפנים וכיום אין צורך באישורו הפרטני של שר האוצר ובלבד שהבקשה תואמת את הקווים המנחים שנקבעו על ידי השרים הנ"ל למתן אישורים לפי הסעיף האמור.

⁵ ראה קווים קווים ונוהל הגשת בקשה לשנים 2024-2025.

⁶ החל על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

⁷ אשר נכנס לתפקידו 12 ימים לאחר יום בחירתו) בהתאם לחוק הרשויות המקומיות [בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם].

לאור מלחמת 'חרבות ברזל', הבחירות לרשויות המקומיות (בקרב אלו שלא פונו) נדחו לפברואר 2024. דחייה זו בשילוב הקביעה בחוק הותירה מצב בו הרשויות לא היו רשאיות לעדכן את צו המיסים של 2024. כדי לאפשר לרשות לבצע שינויים אלו, הועבר תיקון בחוק לפיו הרשויות רשאיות לקבל החלטת מועצה על צו 2024 והן נדרשות לכך לא יאוחר מ-3 חודשים מיום תחילת כהונת ראש הרשות. על השרים להגיב לבקשות אלו עד 4 החודשים מיום הגשת הבקשה לאישור שר הפנים.⁸

|| 1.5 מה מצופה מחבר מועצה?

צו מיסים של רשות מקומית הינו בגדר קביעת מדיניות המיסוי המקומי והוא מהווה נגזרת של הצרכים התקציביים, האפשרות למתן שירותים מוניציפאליים, היקפם ואיכותם. רשות מקומית בדירוג חברתי כלכלי גבוה, מצופה שתושביה ישלמו תעריף ארנונה גבוה לעומת רשות מקומית בדירוג חברתי כלכלי נמוך. על חבר המועצה לקדם את תפיסת עולמו במדיניות המקומית של הרשות המקומית כפי שהיא באה לידי ביטוי בתקציבה. מוצע לאמץ תפיסה ממלכתית שרואה את מכלול השיקולים בקביעת המיסוי המקומי ולבצע את האיזון הנכון בין שיקולים מנוגדים.

היכרות עם צו המיסים, מלבד שהיא **הכרחית** (שכן המועצה נדרשת באישורו), היא בעלת חשיבות לצורך **קבלת החלטות מושכלות**. כשחבר מועצה מבין את צו המיסים, את האופן בו ההחלטות מתקבלות ואת השלכותיהן (על תקציב הרשות המקומית, יכולתה לאזן את התקציב, לספק שירותים מוניציפאליים, ההשלכות הנישומים, ההשוואה מול נישומים דומים ברשויות מקומיות אחרות באותו דירוג חברתי כלכלי וכן על תקציב והכנסות המועצה, על התנהלותה הכספית של הרשות), הוא יכול לקבל החלטות בצורה מושכלת כך שתיטיב גם עם הרשות וגם עם תושביה. יש חשיבות שחברי המועצה יבינו את סך השיקולים של הרשות ויקבלו החלטה מושכלת.

⁸ס"ח תשפ"ד מס' 3195 מיום 27.3.2024 עמ' 750.

|| 2.1 מושגים

סיווג ראשי. כלל הנכסים מסווגים על פי הסיווגים הראשיים. סיווג הנכס למעשה קובע את סוג הנכס בהתאם לשימוש בו. הסיווגים ראשיים מוגדרים בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), (תשס"ז-2007) (להלן: "התקנות") (והינם: מבנה מגורים, משרדים, שירותים ומסחר, בנקים וחברות ביטוח, תעשייה, בית מלון, מלאכה, אדמה חקלאית, קרקע תפוסה, קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח, קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים, חניונים, מבנה חקלאי, מערכת סולארית הממוקמת על גג נכס, מערכת סולארית שאינה ממוקמת על גג נכס, קרקע תפוסה המשמשת למערכת סולארית, נכסים אחרים).

תת סיווג (סיווג משני/שלישוני). מהסיווגים הראשיים שנקבעו בתקנות, נגזרים גם סיווגי המשנה עבור סוגי הנכסים [לדוגמה, אם סיווג ראשי הוא 'משרדים שירותים ומסחר' אזי סיווג משני אפשרי הוא 'בתי קפה']. בעוד הסיווגים הראשיים מוגדרים בתקנות, סיווגי המשנה נתונים להחלטת הרשויות.

נכס שירותי/נכס אחר: שירותי משמעותו "שאר/מה שנותר". אלו כל הנכסים שאינם נכסים תחת סיווג ראשי אחר. נכסים אחרים נחשב נכסים שירותיים שכן הם כוללים את כל הנכסים שלא נמצאים תחת הסיווגים הראשיים שהוגדרו בתקנות. גם כשנבחנית בקשה של שינוי סיווג/יצירה של סיווג חדש נבחן האם, במידה והבקשה לא תאושר, יהיה סיווג ראשי או תת סוג אחר על פיו יהיה ניתן לחייב את הנישום.

קוד נכס/קוד סיווג. קוד המוקצה לתתי-סיווגים בצו המיסים של הרשות המקומיות.

שיטות מדידה. ישנן 3 שיטות עיקריות (בפועל, לא בכל רשויות הן מיושמות באופן זהה כך שישנן "תתי שיטות" המתקיימות בשטח) למדידת הנכסים ברשויות המקומיות:

- "ברוטו ברוטו" - מדידת שטח הבניין כולו, על השטחים המשותפים, קירות-החוף וקירות-הפנים. בשיטה זו נמדד שטח הבניין המרבי.
- "ברוטו" - מדידת הבניין עם קירות חיצוניים אולם ללא שטחים שאינם בחזקת משתמש מסוים. בשיטה זו איש אינו משלם בעד שטחים משותפים.
- "נטו" - מדידת הבניין בלי השטחים המשותפים ובלי קירות-חוף.

שיעור העדכון. כל שנה תעריפי הארנונה מתעדכנים בשיעור העדכון האוטומטי. שיעור זה הוא הסכום שמתקבל מחיבור מחצית שיעור עדכון מדד המחירים לצרכן ומחצית שיעור עדכון מדד השכר הציבורי. לשנת המס 2025, שיעור העדכון יעמוד על 5.29%

תעריפי מינימום ומקסימום. התקנות קבעו תעריפים מינימליים ומקסימליים עבור כל סיווג ראשי. תעריפים אלו מעודכנים מידי שנה ומפורסמים ע"י משרד הפנים.

תעריף משוקלל. לכל רשות מקומית מחושב תעריף משוקלל לכל סיווג ראשי. התעריף המשוקלל הוא סה"כ החיוב לאותה שנה מחולק בסה"כ השטח בהתבסס על הדו"חות המבוקרים של הרשות (עבור כל סיווג ראשי).

תעריף נפתי. לכל נפה מחושב תעריף משוקלל לכל סיווג ראשי. התעריף המשוקלל הוא סה"כ החיוב לאותה שנה מחולק בסה"כ השטח בהתבסס על הדו"חות המבוקרים של הרשות (עבור כל סיווג ראשי).

תעריף קבוצתי למגורים. תעריף סטנדרט לבקשות לאישורים חריגים בארנונה להעלאת והפחתת תעריפים לנכסי מגורים. התעריף נקבע בהתאם למדד חברתי כלכלי ומדד הפריפריאליות ועל פי שיטת החישוב הקיימת בכל רשות.

הקווים המנחים משקפים תפיסה דיפרנציאלית לעניין התעריף של סיווג זה, בהתאם למטריצה שלהלן:

מדרג פריפריאליות				מדרג חברתי כלכלי
8-10	6-7	4-5	1-3	
קבוצה ד'	קבוצה ג'	קבוצה ב'	קבוצה א'	1-3
קבוצה ה'	קבוצה ד'	קבוצה ג'	קבוצה ב'	4-5
קבוצה ו'	קבוצה ה'	קבוצה ד'	קבוצה ג'	6-7
קבוצה ז'	קבוצה ו'	קבוצה ה'	קבוצה ד'	8-10

התעריפים הקבוצתיים לסיווג מגורים נקבעו על פי שיטת החישוב הקיימת בכל רשות ורשות

לשנת 2024

עבור רשויות בשיטת מדידה נטו:

מדד פריפריאליות				מדד חברתי כלכלי
10 עד 8	7 עד 6	5 עד 4	3 עד 1	
79.06	68.80	59.55	51.34	1 עד 3
91.39	79.06	68.80	59.55	4 עד 5
104.73	91.39	79.06	68.80	6 עד 7
118.08	104.73	91.39	79.06	8 עד 10

עבור רשויות בשיטת מדידה ברוטו:

מדד פריפריאליות				מדד חברתי כלכלי
10 עד 8	7 עד 6	5 עד 4	3 עד 1	
73.93	64.69	56.47	49.29	1 עד 3
85.23	73.93	64.69	56.47	4 עד 5
97.55	85.23	73.93	64.69	6 עד 7
104.73	97.55	85.23	73.93	8 עד 10

עבור רשויות בשיטת מדידה ברוטו-ברוטו:

מדד פריפריאליות				מדד חברתי כלכלי
10 עד 8	7 עד 6	5 עד 4	3 עד 1	
68.80	60.58	53.39	47.23	1 עד 3
78.04	68.80	60.58	53.39	4 עד 5
88.31	78.04	68.80	60.58	6 עד 7
92.41	88.31	78.04	68.80	8 עד 10

עבור רשויות בשיטת מדידה נטו:

מדד פריפריאליות				מדד חברתי כלכלי
10 עד 8	7 עד 6	5 עד 4	3 עד 1	
83.25	72.44	62.70	54.06	1 עד 3
96.23	83.25	72.44	62.70	4 עד 5
110.27	96.23	83.25	72.44	6 עד 7
124.33	110.27	96.23	83.25	8 עד 10

עבור רשויות בשיטת מדידה ברוטו:

מדד פריפריאליות				מדד חברתי כלכלי
10 עד 8	7 עד 6	5 עד 4	3 עד 1	
77.84	68.11	59.46	51.90	1 עד 3
89.74	77.84	68.11	59.46	4 עד 5
102.71	89.74	77.84	68.11	6 עד 7
110.27	102.71	89.74	77.84	8 עד 10

עבור רשויות בשיטת מדידה ברוטו-ברוטו:

מדד פריפריאליות				מדד חברתי כלכלי
10 עד 8	7 עד 6	5 עד 4	3 עד 1	
72.44	63.79	56.22	49.73	1 עד 3
82.17	72.44	63.79	56.22	4 עד 5
92.99	82.17	72.44	63.79	6 עד 7
97.30	92.99	82.17	72.44	8 עד 10

קווים מנחים לבדיקת בקשות חריגות. מסמך שנקבע על ידי שר הפנים והאוצר שמתאר את הקווים המנחים למדיניות השרים בבחינת בקשות לאישורים חריגים בארנונה. בפועל מסמך זה מתאר את אופן בדיקת בקשות הרשויות ולמעשה מגדיר תחת אילו תנאים בקשות יתקבלו או יידחו.

רשויות עצמאיות / רשויות לא עצמאיות. החוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014) קבע בסעיף 14 את רשימת הרשויות המקומיות שמוגדרות כעצמאיות. חוק זה קובע כי הסכום המזערי והסכום המרבי הקבועים לסוג נכס יהיו מוגדלים בתוספת ה"שיעור הנוסף" (בגובה של 0.3%) בקרב רשויות המוגדרות כעצמאיות ([ראה](#) [רשימת רשויות המוגדרות כעצמאיות](#)).

סיווג מצב רשות. בבחינת בקשות הרשויות נבחן גם מצבה הכספי של הרשות המקומית והאפשרויות לבצע העלאה / הפחתה מותנה בפרמטרים כספיים ובסיווגה של הרשות המקומית - רשות איתנה, יציבה או רשות בתכנית הבראה.

אזור סטטיסטי. בהתאם להגדרת הלמ"ס, האזורים הסטטיסטיים הם יחידות גאוגרפיות קטנות והומוגניות ככל האפשר שבאמצעותם ניתן לשקף את המאפיינים הייחודיים של אזורים בתוך יישוב שבו יותר מ-10,000 תושבים. אזור סטטיסטי מונה בדרך כלל 3,000-5,000 תושבים. יישובים מתחת ל-10,000 תושבים מיוצגים באזור סטטיסטי אחד או רק על ידי קוד יישוב. האזורים הסטטיסטיים רלוונטיים בעת בחינת בקשות חריגות של רשויות לתעריפי מגורים.

הטלה ראשונה. קביעה ראשונה של תעריף לסיווג ראשי בצו המיסים של רשות מקומית, אשר לא הופיע קודם לכן בצו, מוגדרת כהטלה ראשונה (במידה ומדובר על קביעת תעריף לתת סיווג, לא מדובר בהטלה ראשונה).

הנחה בארנונה לעומת שינוי חריג. מועצה רשאית לקבוע הנחה מסכום הארנונה הכללית שהוטלה באותה שנת הכספים על מחזיק בנכס. יש הנחות שהרשות מחויבת לספק על פי דין ויש הנחות שהרשות המקומית זכאית לתת לפי בחירתה. בעוד הנחה ניתנת על בסיס מיהות המשתמש, שינוי חריג בצו המיסים ניתן על בסיס מהות השימוש בנכס. קבלת בקשה לאישור חריג בארנונה של רשות משליך על כל בעלי הנכסים (הנישומים), לעומת הנחה שהיא ניתנת באופן פרטני לנישום שעונה על תנאי כזה או אחר. לכן, הנחה בארנונה ושינוי חריג בצו המיסים הם שני תהליכים שונים עבור הרשות המקומית.

תעריפים נפתיים לפי סיווגים ראשיים לשנת 2025

שם הנפה	אדמה חקלאית	בנקים	בתי מלון	חניונים	מבנה חקלאי	מלאכה	משרדים שירותים ומסחר	קרקע תפוסה	תעשייה
אשקלון	9.46	1,246.71	64.92	29.43	14.78	87.32	132.79	14.31	86.63
באר שבע א'	0.52	1,137.96	57.27	13.27	12.45	71.13	99.22	8.80	57.77
באר שבע ב'	5.73	975.36	74.50	20.50	2.77	61.55	103.10	3.56	64.10
גולן	13.59	822.19	45.96	10.34	12.62	54.41	80.58	8.77	38.39
השרון	13.24	1,028.53	82.11	32.25	7.07	83.08	124.52	11.42	91.27
חדרה	0.06	924.20	89.04	14.23	11.43	75.17	99.63	13.50	3.97
חיפה	2.27	1,279.19	72.97	42.94	23.85	102.04	135.62	26.31	104.88
יהודה ושומרון	8.27	624.25	59.62	37.35	2.95	64.75	108.48	11.95	58.26
יזרעאל א'	0.00	718.85	53.43	16.37	14.32	77.32	88.15	12.75	66.80
יזרעאל ב'	0.03	1,128.75	52.10	27.44	1.79	73.20	87.63	16.00	54.22
ירושלים	10.40	1,280.84	97.66	31.25	20.75	98.60	161.57	22.53	111.76
כנרת	0.14	968.55	72.74	20.16	5.59	63.67	117.97	9.93	67.24
עכו א'	1.64	843.92	69.56	17.63	8.86	60.71	91.98	10.34	51.91
עכו ב'	0.67	670.19	65.64	11.20	20.64	61.10	81.40	11.30	47.12
פתח תקווה	0.15	1,286.72	115.88	49.80	14.60	135.89	187.41	21.83	152.84
צפת	15.18	1,003.03	51.10	20.08	2.40	62.31	101.81	8.29	41.77
רחובות	2.01	1,239.32	107.46	24.62	19.29	101.45	141.97	15.38	101.75
רמלה	0.12	1,354.20	106.81	29.86	20.93	113.60	157.01	18.93	99.12
תל אביב	0.27	1,233.22	113.70	43.43	23.45	199.64	269.56	25.84	150.01

2.2 מקורות שחשוב להכיר

חקיקה ותקנות:

- פקודת העיריות [נוסח חדש], צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.
- חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992.
- תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007.

חוזרי מנכ"ל:

מספר חוזר	נושא חוזר המנכ"ל
7/2000	חיוב חברות ביטוח
2/2011	ס צו המסים של הרשויות המקר מיות באתר האינטרנט

הנחיות משרד הפנים:

אגף בכיר בקרה וכלכלה מפרסם את המידע הרלוונטי לנושא הארנונה באתר משרד הפנים.

ראה: <https://www.he.il.gov/guides/departments/tax/>

3. בקשות שלא דורשות את אישור השר

קיימים מספר שינויים שרשויות מקומיות יכולות לבצע בצו המיסים שלהן שלא דורשות את אישור שר הפנים- הטלה ראשונה, הבהרות, תיקון אי חוקיות ושינוי מיקום סיווג או חת סוג קיים תחת סיווג ראשי מתאים במקום 'נכסים אחרים'. במידה ובקשות אלו יוגשו במסגרת הגשת בקשה חריגה- **הן יידחו בטענה כי הן לא דורשות את אישור השר.**

כמצוין בנוהל הגשת בקשה לאישור חריג בארנונה שפרסם משרד הפנים עבור השנים 2024-2025: "במידה והרשות המקומית סבורה שאין בסמכות השרים לאשר את הבקשה (כגון: סוגיות שמשמעותן שינוי שיטת חישוב) או שהבקשה לא מצריכה את אישור השרים- אין צורך לציין זאת בבקשה. בהיבטים אלו יש להיוועץ עם יועמ"ש הרשות."

|| 3.1 הטלה ראשונה

הטלה ראשונה היא קביעה ראשונה של תעריף לסיווג ראשי בצו המיסים אשר לא הופיע קודם לכן בצו של הרשות. **הטלה ראשונה אינה מצריכה את אישור השר.**⁹

מדוע אין צורך באישור השר? החוק מאפשר לרשויות מקומיות להטיל ארנונה בתחום השיפוט שלהן על פי מגוון סיווגים ראשיים¹⁰. בהתבסס על סמכות זו של הרשות, במידה ואין בצו המיסים שלה את אחד מהסיווגים האלו- היא רשאית לקבוע אותם מתוקף החוק ואין לכך צורך באישור חריג של השר.

לצד זה, חשוב להבחין מתי אכן מדובר במקרה של הטלה ראשונה ולצורך כך ישנם שני מבחנים שנעשים בעת בחינת בקשה של רשות מקומית:

- הנכסים בתחומי הרשות מעולם לא חויבו בארנונה.
- נכון לצו החוקי האחרון אין מענה בצו לנכסים אלו.

במידה ואותם נכסים אכן לא חויבו ואין להם כלל מענה בצו הקיים- אכן מדובר בהטלה ראשונה ובסמכות הרשות לקבוע לנכסים אלו חיוב חדש בצו המיסים. לצד זה, במידה וקיים בצו הרשות תעריף לסיווג ראשי והרשות מבקשת את יצירתו של **תת סיווג חדש**, לא מדובר בהטלה ראשונה ועל כן בקשה כזו תדרוש את אישור השר.

עבור בקשות של מועצות אזוריות לאפשר **לוועד מקומי** להטיל ארנונה בשטחו, יש צורך באישור השר. כשוועד מקומי מטיל ארונה בשטחו, זה כתוספת לארנונה שכבר מטילה המועצה האזורית. בהטלה ראשונה של עיריות ומועצות מקומיות, מדובר בהטלה של סיווג שניתן לחייב על פי חוק ושהוא עוד לא חויב ברשות. לעומת זאת, במקרה של ועד מקומי, החיוב מתבצע נוסף על הקיים וככזה הוא מעמיק את התשלומים לנישומים. לכן, זה דורש אישור שר ויש בחינות שנעשות- אם הבקשה היא להטלה ראשונה של נכסים שאינם למגורים צריך לוודא שהוועד כבר מחייב ארנונה למגורים, יש בחינה של הרכב הרוב בה ההחלטה התקבלה (שכן זה משפיע על גובה התעריף שאפשר להטיל) ועוד.

|| 3.2 הבהרות

הרשויות המקומיות מבקשות לעתים לבצע תיקונים בצו המיסים שלהן, שהם בפועל שינוי הבהרתי. שינויים אלו כוללים חידוד הגדרות הסיווגים או ביצוע התאמות בפרק ההגדרות. אישורים חריגים ניתנים להעלאה/הפחתת תעריפים/שינוי סיווג/תת סיווג בלבד. הבהרות, כל עוד הן אכן כאלו, הן אינן מחייבות את אישור השר ועל כן נדחות. לצד זה, כשהשר דוחה בקשות של

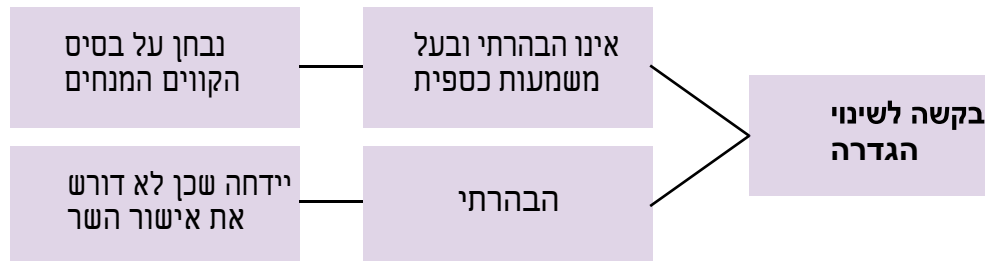
⁹ אין גם מה לנסות להגיש בקשה להיתר חריג שהיא הטלה ראשונה, כדי "לעגן" על ידי שר הפנים החלטת הטלה ראשונה, שכן הבקשה תידחה.

¹⁰ ראה סעיפים 6(1) עד 12(ג) בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות).

הבהרה אין זו הבעת עמדה על נוסח ההגדרה ובחינת סוגיה זו מוטלת על הרשות עצמה.

לעומת זאת, יהיו מקרים בהם הרשות תבקש לבצע שינוי הגדרתי אך זה לא יהיה שינוי הבהרתי ולבקשה תהיה בפועל השלכה על תעריפי הנכסים. לדוגמה, אם קיים סיווג משני בצו שהשם הנוכחי שלו הוא "אורות" והרשות רוצה להוסיף את המילה "לסוסים" כך שהשם החדש לסיווג יהיה מעתה "אורות לסוסים" - אזי ייתכן ויש בעלי חיים אחרים אשר נכללו בסיווג זה אך כעת כבר לא יכללו ומכאן שהתעריף ישתנה עבור נכסים אלו. במקרה כזה, השינוי המבוקש יצריך את אישור השר.

כך מתבצע תהליך הבחינה:



כמצוין לעיל, במידה והרשות המקומית סבורה שהבקשה לא מצריכה את אישור השרים, כמו במקרה של הבהרה - אין צורך בהגשת בקשה ויש להיוועץ לשם כך עם יועמ"ש הרשות. עם זאת, במידה והרשות בחרה לציין שינוי הבהרתי בבקשתה, הוא ייבחן כדי לוודא שלא מתבצע שינוי בלי שנבחנה משמעותו הכספית.

מועצה אזורית לכיש ביקשה לצו המיסים של שנת 2021 להוסיף הבהרה "לשימוש שאינו חקלאי" עבור סוג נכס 302 ובכך לשנות את הגדרת תת-הסיווג מ: "מחסני מכירות - מחסנים ומבנים המשמשים לאחסון סחורה ואספקתה לסיטונאים/צרכנים ושטחם הכולל עולה על 300 מ"ר" ל: "מחסני מכירות - מחסנים ומבנים המשמשים לאחסון סחורה ואספקתה לסיטונאים / צרכנים ושטחם הכולל עולה על 300 מ"ר לשימוש שאינו חקלאי".

בגלל שבצו המיסים המקורי היה סיווג ייעודי למחסן החקלאי התוספת הייתה לשם הבהרה ולכן הבקשה נדחתה שכן **האישור החריג אינו עוסק בהבהרות.**

|| 3.3 תיקון אי-חוקיות

בשל עיוותי עבר, יש תופעות של קביעות בצווי ארנונה של רשויות מקומיות אשר חורגות מהחוק. החוק קובע איך לקבוע את שיעורי הארנונה לכל נכס - כל דבר שחורג מהנחיה זו, הוא מצב אינו חוקי. לדוגמה, תעריפים שחורגים מתעריפי המינימום והמקסימום, חיוב גלובאלי במקום חיוב המבוסס על מ"ר, חיוב מבוסס מיהות משתמש במקום בהתבסס על השימוש בנכס, הגדרות שיוצרות עיוות בצו המיסים כמו הגדרת סיווג שכולל מספר סיווגים ראשיים, הגדרות שבפועל מספקות הנחה לנישומים כאלו ואחרים ועוד. תיקון אי חוקיות אינו מצריך את אישורו של השר שכן הרשויות במצב כזה לא מגישות בקשה לצורך חריגה מהקבוע בתקנות, אלא למעשה מחזירות עצמן למצב של עמידה בחוק הקיים.

מועצה אזורית מגילות ים המלח ביקשה לצו המיסים של שנת 2020 למחוק תת סיווג בשם "משק ונחלה" מתוך נימוק כי "אין לחייב ארנונה באופן גלובלי אלא רק על סמך מדידה במ"ר. מדובר ב'אות מתה' שנותרה בצו משנים קודמות".

לאור העובדה שהמצב הנוכחי בצו המיסים אינו חוקי, **לא נדרש אישור השר כדי לתקן מצב זה.**

חשוב לציין כי תיקון אי-חוקיות תידחה על ידי השרים כל עוד אין בה אלמנט של בקשה חריגה. כך למשל אם רשות מקומית מחזיקה בתעריף שהוא מתחת לתעריף המזערי הקבוע בחוק עבור אותו סיווג והיא מבקשת להעלותו- כל עוד היא מעלה לתעריף המינימום החוקי זה בבחינת תיקון אי חוקיות. לעומת זאת, אם באותו מצב, הרשות תבקש העלאה מעבר למינימום הנדרש- זו כבר בקשה שתידרש לבחינת השר.

|| 3.4 סיווג תחת סיווג ראשי מתאים במקום "נכסים אחרים"

על-פי התקנות, נכסים אחרים הם "נכסים מסוגים שלא פורטו בתקנה 6(1) עד 12ג(-) כלומר, כל מה שהוא לא אחד מהסיווגים הראשיים שהוגדרו בתקנות. סיווג של "נכסים אחרים" בצו המיסים של רשות מקומית הוא מצב בעייתי בשל היקפו המעורפל, שכן לא ברור על אילו נכסים בדיוק הוא חל. זו הסיבה למשל שלא ניתן לאשר יצירת סיווג/העלאה/הפחתה לנכס מסוג "נכסים אחרים" כי לא ברורה השלכת השינוי.

בהתבסס על מורכבות סיווג זה, כאשר רשות מקומית מחליטה לסווג מחדש תת-סיווג שממוקם תחת "נכסים אחרים" לסיווג ראשי אחר המוגדר במפורש בחוק ללא שינוי ההגדרה, היא אינה נדרשת באישור השר (וככל שאין השפעה כספית על הנישומים, כלומר- התעריף נותר זהה על אף השינוי בסיווג). אין צורך באישור שכן שינוי זה מאפשר לרשות להטיל ארנונה כמתכוון בחוק. נכסים אחרים הוא סיווג שיש להשתמש במצב של 'אין ברירה' (נדירים מצבים אלו), כך שהעדיפות היא התאמת צו המיסים לסיווגים הראשיים המוגדרים בתקנות.

מעבר לכך, כאשר רשות מעבירה תת-סיווג מקבוצה רחבה כמו "נכסים אחרים" לסיווג המוגדר בצורה ברורה, היא למעשה משפרת את הדיוק והשקיפות של צו המיסים שלה. שיפור זה מסייע במתן הנחיות ברורות יותר לנישומים, ולמעשה מבטיח שלבעלי הנכסים ולרשות כאחד יש הבנה טובה יותר של השלכות הארנונה על הכנסים בשטחי הרשות.

במידה ומעבר זה כולל גם שינוי תעריפים - תידרש בחינה של הבקשה שכן היא בעלת משמעות כספית.

4. בקשות שיוצרות אי חוקיות

לעומת בקשות שלא דורשות את אישור השר ונדחות כי הן לא מטילות שינוי ריאלי על צו המיסים ולכן הרשות המקומית נדרשת לבצע את התיקון בעצמה, יש מצבים בהם בקשת הרשות נדחת כי אם בקשתה תתקבל היא תיצור מצב לא חוקי.

|| 4.1 מיהות המשתמש

כפי שצוין במבוא, נכס מחויב בהתבסס על 4 קריטריונים: סוג הנכס, שטחו (במ"ר), שימוש, האזור בו נמצא הנכס. **אשר על כן, סיווג בצו המיסים שהגדרתו מכוונת למחזיק ספציפי בנכס אינו חוקי.** ראשית, חיוב הארנונה בהתאם לסוג הנכס ושימוש מאפשר לחיוב להיות שוויוני ואחיד. לעומת זאת, סיווג נכסים על סמך זהות המחזיק עשוי להוביל לתעריפים לא שוויוניים שמתבססים על שיקולים לא נקיים ואינטרסים כאלו ואחרים. לצד זה, הקריטריונים לחיוב הנוגעים לנכס עצמו, כגון גודלו, סוגו, שימוש ומיקומו אלו קריטריונים אובייקטיביים שניתן לכמת ולהעריך באופן עקבי ואחיד.

אליכין הגישה בקשה חריגה עבור שנת 2018 שבמסגרתה ביקשה ליצור סיווג חדש של "בנקים למעט בנק הדואר".

בהטלה ראשונה אך מעבר לכך, צוין כי התוספת לסיווג "למעט בנק הדואר" הינה מיהות המשתמש ולפיכך אינה חוקית

|| 4.2 שינוי שיטת המדידה / שיטת החיוב

חוק ההסדרים משנת 1992 ביטל את יכולתן של הרשויות המקומיות לשנות את שיטת המדידה שלהן. שינוי זה למעשה מונע מהרשויות לנצל את שינויי שיטת המדידה כדי לעדכן את תעריפי הארנונה שלהן באופן לא מבוקר ובכך להשפיע באופן משמעותי על החיוב שהיא מטילה על נישומיה. בהתאם, אין בסמכות הרשויות ואין בסמכות השר לאשר שינוי שיטת מדידה.

אליכין הגישה בקשה חריגה עבור שנת 2018 שבפועל כללה שינוי שיטת חיוב.

הרשות ביקשה לשנות את ההגדרה של "שטח בניין" תוך החרגה של "קומת עמודים מפולשת" ו"פרגולה".

בקשה זו נדחתה שכן גם אם זה לא נאמר במפורש, בפועל שינוי זה הוא שינוי באופן המדידה של השטח המדובר.

|| 4.3 בקשות למתן הנחה

תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) קובעות את נהלי הרשות המקומית למתן הנחות בארנונה לתושביהן. סוג ההנחות שהרשויות מעניקות מתחלק לשניים: כאלו שהרשויות מחויבות לספק וכאלו שהן רשאיות. כל רשות מחויבת להקים ועדת הנחות בארנונה שתפקידה לדון בנושאים אלו. הנחות בארנונה אינן נוגעות באופן ישיר לצו המיסים של הרשות ולאור העובדה כי הן לא ניתנות במסגרת אישור חריג, בקשות להנחות שיוגשו כחלק מבקשה לאישור חריג - יידחו.

ראשון לציון הגישה בקשה חריגה עבור שנת 2018 שבפועל כללה בקשה להנחה.

הרשות ביקשה כי שכונות המצויות בפיתוח, עד להשלמת העבודות יסווגו תחת אזור שונה בעיר- מה שבפועל יספק להם תעריפים נמוכים יותר.

בקשה זו נדחתה שכן משמעותה היא הנחה ומתן הנחה אינו אפשרי במסגרת היתר חריג.

השרים לא יאשרו בקשות לאישורים חריגים על סוגיות שאינן חוקיות בצו המיסים שלהן. כך שאם למשל הרשות מחזיקה בסיווג לא חוקי - לא ניתן לבקש להפחית/להעלות את התעריפים. שכן, השר לא יכול לאשר שינוי שממשיך מצב לא-חוקי.

גוש חלב הגישה בקשה חריגה עבור שנת 2020 במסגרתה ביקשה להעלות תעריף לנכס שמוגדר באופן לא חוקי שכן הוא מבוסס על מיהות המשתמש ("קרקע תפוסה המוחזקת ע"י חברת מקורות, חברת החשמל").

בקשה זו נדחתה ומשמעותה הישארות צו המיסים לא חוקי.

5. העקרונות העומדים בבסיס בחינת הבקשות

5.1 || השוואה לתעריפים נפתיים לעומת השוואה לתעריפים קבוצתיים: למה ההבדל?

בפועל, נהוג להסתכל על הארנונה כמחולקת ל-2 סוגים עיקריים: ארנונה למגורים וארנונה שאינה למגורים (ארנונה אחרת/ ארנונה עסקית). באופן יחסי, תעריפי הארנונה למגורים נמוכים משמעותית מתעריפי ארנונה עסקית זאת לצד זה כמות שירותים גדולה יותר שמקבלים התושבים לעומת העסקים ברשות.

אחד ההכנסות העצמיות של הרשות מסך הכנסותיה הוא אינדיקטור מרכזי לחוזקה של הרשות. רשויות שמצליחות לנהל עצמן באופן עצמאי בלי תלות משמעותית בהעברות כאלו ואחרות, הן רשויות חזקות שמצליחות לספק שירותים איכותיים לתושביהן. לארנונה לעסקים יש חלק משמעותי בכך ובהתאם, ככל שאחד ההכנסות מארנונה שאינה למגורים מתוך כלל הכנסות הרשות גבוה יותר, כך חוסנה הכלכלי של הרשות גדל. לכן, כאשר רשויות רוצות לשפר את מצבן הן יקדמו תהליכים של פיתוח כלכלי עם התמקדות בפרויקטים מניבים - כאלו שיוצרים הכנסה ארוכת טווח לרשות. פרויקטים אלו במרבית מהמקרים יעסקו ביוזמות לפיתוח עסקי ברשות.

כלומר, הגדלת הכנסות מארנונה שאינה למגורים היא כלי אסטרטגי שרשויות מקומיות משתמשות בו כי לחזק עצמן ולהצליח לשפר את השירותים שהן מעניקות לתושבים.

בהתאם, כאשר רשויות מגישות בקשות חריגות לארנונה- אופן הבדיקה של בקשות הנוגעות לארנונה שאינה למגורים שונה לעומת ארנונה למגורים.

ראשית, **מה שמשותף לכל בקשות הארנונה** - מגורים או לא למגורים היא שהבקשה נבחנת במסגרת השוואתית. המשמעות היא שכאשר רשות מקומית מבקשת לשנות את תעריפיה, הבקשה נבחנת לא רק ביחס לאותה רשות אלא ביחס לתעריפים של רשויות אחרות. גישה זו נובעת מההבנה שלשינויים בצו המיסים של רשות אחת עשויות להיות השלכות מעבר לה- על רשויות דומות לה וסמוכות לה. כתוצאה מכך, הערכה השוואתית זו היא חיונית כדי להבטיח הוגנות ועקביות בתעריפים בין רשויות שונות וכדי למנוע חריגות ופערים משמעותיים שעלולות לפגוע בחלק מהרשויות ולהגדיל את הפערים הקיימים בשלטון המקומי.

תהליך הבדיקה נעשה כך שהוא מאזן בין צרכים מקומיים של הרשות המקומית המבקשת לבין צרכים רחבים יותר של הוגנות, פיתוח, אזוריות ועוד.

5.1.1 ארנונה למגורים - תעריפים קבוצתיים

כשרשויות מקומיות מגישות בקשה הנוגעת לארנונה למגורים הבחינה נעשית אל מול "תעריפים קבוצתיים". התעריפים הקבוצתיים מבוססים על 2 מדדים: המדד החברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות:

מדד פריפריאליות				מדד חברתי כלכלי
8-10	6-7	4-5	1-3	
קבוצה ד'	קבוצה ג'	קבוצה ב'	קבוצה א'	1-3
קבוצה ה'	קבוצה ד'	קבוצה ג'	קבוצה ב'	4-5
קבוצה ו'	קבוצה ה'	קבוצה ד'	קבוצה ג'	6-7
קבוצה ד'	קבוצה ו'	קבוצה ה'	קבוצה ד'	8-10

כלומר, ההשוואה כאן נעשית אל מול רשויות דומות.

מדוע זה בסיס ההשוואה?

מצבו החברתי-כלכלי של אזור מגורים ומרחקו ממרכז הארץ משקף את מאפייני התושבים, יכולתם הכלכלית, רמת החיים שלהם, יוקר המחיה שהם חווים ורמת השירותים שהרשויות יכולות להעניק להם. בהתאם, ההשוואה של ארנונה למגורים אל מול רשויות דומות מבטיחה כי תושבים דומים החיים בתנאי סביבה דומים, גם יחויבו בתעריפים דומים.

מדוע לא להשוות גם לרשויות סמוכות?

לעומת התהליך שקורה בבחינת בקשות של ארנונה שאינה למגורים (מופיע להלן), במקרה של ארנונה למגורים לא נעשית השוואה אל מול רשויות סמוכות, אלא רק לרשויות דומות. השוואה לרשויות סמוכות בד"כ נובעת מאלמנטים תחרותיים- כפי שקורה בארנונה לעסקים שכן בחירת המיקום של נכס כזה מאוד מושפעת מעלויות ופוטנציאל הרווחים. לעומת זאת, ארנונה למגורים לא נועדה להיות תחרותית¹¹ אלא נועדה להתאים את עצמה למאפייני האוכלוסייה ולמאפייני המיקום כך שתושבים ישלמו באופן מותאם ליכולתם ולאזור מגוריהם, ועל פי צרכי הרשות המקומית המושפעים ממדיניותה בנוגע להיקף המוצרים הציבוריים שברצונה לספק לתושביה (כפונקציה של היקף ההכנסות שהיא מעוניינת לגבות מהם לצורך אספקת השירותים הללו).

5.1.2 ארנונה אחרת - רשויות דומות וסמוכות

כשרשויות מקומיות מגישות בקשה הנוגעת לארנונה שאינה למגורים הבחינה נעשית אל מול רשויות דומות וסמוכות באמצעות תעריפים נפתיים.

למה רשויות דומות?

בדומה לארנונה למגורים, ראוי שבעלי עסקים שנמצאים באזור דומה מבחינת התנאים הכלכליים-חברתיים שלו ישלמו תעריפים דומים.

למה רשויות סמוכות?

כפי שצוין, רשויות מקומיות עושות מאמצים רבים כדי לקדם את העסקים בשטחן- זה מחזק אותן ומאפשר להן לספק שירותים טובים יותר לתושביהן. לכן, בקשות של רשויות על תעריפי נכסים שאינם למגורים הינן אסטרטגיות ובהתאם צריך לבחון אותן גם בראייה מרחבית ולא רק בראייה מקומית.

אם רשות א' תקבע תעריף נמוך יותר לסוג עסק מסוים, זה יעודד בעל נכס כזה להקים/להעביר אותו לרשות א' לעומת רשות ב' הסמוכה לה שכן תעריפי ארנונה נמוכים מהווים שיקול לבעלי עסקים (במיוחד לאור העובדה שלא תמיד יש השלכה משמעותית לפוטנציאל המכירות/פוטנציאל התעסוקה בין 2 רשויות סמוכות). בהתאם, תחרות זו בין הרשויות נלקחת בחשבון בעת בחינת הבקשות לארנונה שכן מובן כי לכל שינוי כזה יש השלכה משמעותית על רשויות האזור.

דוגמה: על פי הקווים המנחים לשנת 2023, רשויות יכלו להגיש בקשה להפחתה חריגה במסלול יישום רב שנתי. במסגרת זו, במידה ורשות הגישה את הבקשה על סיווג שאינו למגורים היא נדרשה "להציג נימוקים לפיהם ההפחתה נועדה לטובת קידום אזורי תעסוקה והחייאה של אזורי מסחר נטושים בחלקם, ובין היתר להציג בחינה של התעריפים ברחבי העיר, אשר מלמדים כי הפחתת התעריף תסייע למשיכת עסקים אליהם".

כלומר, הרשויות נדרשות להוכיח שהפחתת התעריפים אכן הכרחית

¹¹ זה לא אומר שתושבים צריכים 'להפסיד' כי אין תחרות על התעריפים למגורים אלא שזה לא המניע העיקרי בקביעת התעריפים. תעריפי ארנונה בבסיסם צריכים לשקף את יכולות התושבים לשלם אותם באופן שתואם את מרחב המגורים שלהם ואת צרכי הרשות המקומית כחלות בהיקף המוצרים הציבוריים שברצונה לספק לתושביה.

הפחתת תעריפים:

המגבלה הבסיסית בבקשות להפחתת תעריפים היא שתעריפי הרשות יהיו גבוהים מקבוצת ההשוואה שלהן- בין אם מדובר על הפחתה למגורים ובין אם הפחתה לנכסים שאינם למגורים. בהפחתה, הקווים המנחים מגבילים את הרשות מכמה סיבות:

- **הכנסות הרשות.** הפחתה בתעריפים משמעה הפחתה בהכנסות הרשות. לכן, כאשר רשות מגישה בקשה להפחתה היא נדרשת למספר תנאים:

א. להציג כיצד תקציבה עבור אותה שנה יהיה מאוזן גם לאחר ההפחתה באמצעות צירוף חוות דעת מגזבר הרשות. ב.

כשמדובר בהפחתה לנכסים שאינם למגורים הרשות נדרשת להיות מאוזנת בתקציב השוטף שלה (הקווים המנחים לשנים 2024-2025 דורשים איזון תקציבי לשנים 2021-2022). ג. רשויות בתוכניות הבראה או התייעלות לא רשאיות להפחית תעריפים (אלו רשויות שצריכות לייצב עצמן כלכליות ולהגדיל את הכנסותיהן כך שלא יינתן אישור לצעד שיפגע בכך).

המטרה היא לוודא שהרשות לא פוגעת בעצמה בתהליך ולכן כשזה נוגע להפחתות תעריפים, הוא מטיל על הרשויות מגבלות שמתבססות על מצבן התקציבי והכנסותיהן. מגבלות אלה הם למעשה אמצעי למנוע מרשויות להתחיל בתהליך של היחלשות כלכלית כתוצאה מהפחתת תעריפים. שוב, כמו שצוין, רשויות שיש להן אחוז הכנסות עצמיות גבוה מתוך הכנסותיהן הן רשויות חזקות אשר מצליחות לנהל עצמן בצורה איכותית ויציבה ולספק שירותים טובים לתושביהן. לכן, כל הליך שמקטין את יכולתה של הרשות להגיע למצב כזה, נשקל בכובד ראש ובהתאם למגוון מגבלות ובחינות.

- **תחרות.** קיימת תחרות בין רשויות מקומיות כשזה נוגע לנכסים שאינם למגורים. לכן, כאשר רשות מבקשת להפחית תעריפים לנכסים אלו היא נדרשת למספר תנאים:

א. תעריף גבוה מהתעריף הנפתי (אשר מייצג רשויות דומות וסמוכות).
ב. על מנת למנוע תחרות על שימושי קרקע, עבור נישומים מסוג בתי תוכנה לא תותר הפחתה לסיווג זה ברשות מקומית בדירוג פריפריאליות 5 ומטה אלא במקרים חריגים. ג. במידה וההפחתה היא עבור אזורי תעשייה משותפים הרשות צריכה להוכיח פערי תעריפים באותו אזור בינה לבין שאר הרשויות החברות וגם לקבל את הסכמתן לבקשה.

- **הוגנות ושוויון.** בחינת שינויי התעריפים נעשית במסגרת השוואתית. הערכה זו נועדה להבטיח הוגנות ועקביות בתעריפים בין רשויות שונות כדי למנוע מצב בו אישורי השרים מביאים לפערים משמעותיים בין נישומים דומים שמחזיקים בנכסים דומים באזורים דומים.

העלאת תעריפים:

בבקשות להעלאת תעריפים קיימות 2 מגבלות ראשוניות: ראשית, שתעריפי הרשות יהיו נמוכים מקבוצת ההשוואה שלהן- בין אם מדובר על העלאת למגורים ובין אם העלאת לנכסים שאינם למגורים. שנית, מוטלת מגבלה על ההעלאת המרבית שאפשר להטיל על נישום בשנת מיסים יחידה.

בהעלאת תעריפים ההתמקדות בעיקרה היא בנישום. העלאת תעריפים מטילה נטל משמעותי על מחזיקי הנכס ולכן, גם אם קיימת הצדקה להעלאת המבוקשת, היא נדרשת לעשות בצורה מבוקרת, זאת כדי לצמצם את הפגיעה המיידית שחווים הנישומים.

5.3 התנהלות כספית תקינה

גם בהתייחס להפחתה וגם בהתייחס להעלאה יש התייחסות להתנהלותה הכספית של הרשות המקומית המבקשת. בהפחתה- תנאי לדוגמה הוא שיעור גירעון מקסימלי - כך שרשות עם גירעון שוטף של מעל 1% לא זכאית לבקש הפחתה. לצד זה, גם כשמדובר בהעלאה, יש חשיבות להתנהלות הרשות המקומית. כשהרשות מבקשת העלאה חריגה למגוון נכסים, מצוין כי "אף אם יתקיימו התנאים לעיל, לא תאושר בקשה להעלאה חריגה כאשר הרשות המקומית המבקשת פועלת ברמת יעילות כספית נמוכה משמעותית". כלומר, הרשות לא רשאית להשית עליית תעריפים על הנישומים כדי לכסות על התנהלות פיננסית לקויה. לכן, אם רשות מבקשת תציג לדוגמה אחודי גבייה נמוכים- סביר שהיא לא תקבל אישור להעלאה. **הרשות נדרשת להציג התנהלות כספית תקינה - גם אם מדובר בבקשה להפחתה וגם אם מדובר בבקשה להעלאה.**

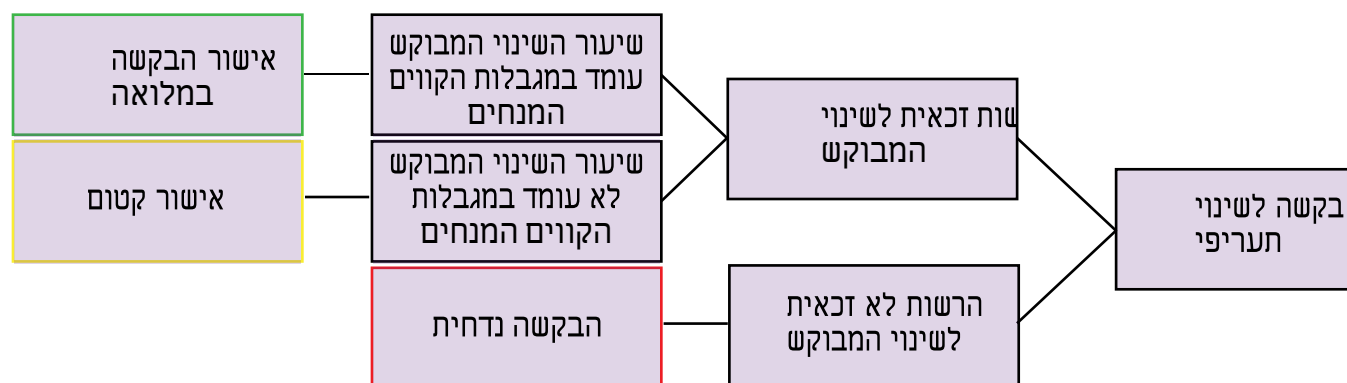
5.4 זכאות מול שיעור

החיים הם לא שחור או לבן וכך גם בדיקות הארנונה. בין אישור הבקשה במלואה או לדחייתה יש אמצע- אישור חלקי. כאשר רשות מקומית מגישה בקשה לשינוי בתעריפיה, הבקשה עוברת 2 שלבי בדיקה מרכזיים:

שלב א': האם הרשות זכאית לשינוי התעריף? למשל, אם הרשות ביקשה הפחתה עבור סיווג שאינו מגורים- האם תעריף הארנונה שלה גבוה מהתעריף הנפתי? האם הרשות מאוזנת בתקציבה השוטף? ועוד. שאלות אלו למעשה בוחנות האם הרשות המקומית המבקשת בכלל זכאית לאותו שינוי. אם התשובות לשאלות האלו היא כן - רק אז הבדיקה לשלב הבא.

שלב ב': מה גובה השינוי המאושר? בבקשותיהן, הרשויות לא רק מבקשות העלאה או הפחתה אלא מציינות את שיעור השינוי המבוקש. על שיעור השינוי עצמו גם כן מוטלות מגבלות. לדוגמה, בקווים המנחים לשנים 2024-2025 - כדי לא להטיל על הנישום עלייה לא מבוקרת הוגדר כי ניתן להעלות תעריפים לנכסים שאינם למגורים עד 7.5% כולל שיעור העדכון.¹² לכן, במידה והרשות הייתה זכאית להעלאת תעריפים אך למשל ביקשה העלאה של 10%, בהתאם לבקשתה ולהנחיות, השינוי היה עשוי להיות מאושר אך להיקטם עד 7.5%.

להלן תרשים להצגת תהליך הבחינה:



¹² יש לשים לב להחרגות קיימות לקביעה זו בקווים המנחים כמו לדוגמה במקרה שבו הבקשה להעלאה חריגה תואמת תכנית הבראה או התייעלות שאושרה על ידי משרד הפנים.

בבחינת בקשת רשות מקומית לשינוי חריג בארנונה, אחת הבדיקות המרכזיות שמתבצעות היא בחינת המשמעות הכספית. כלומר, הערכת הבקשה על סמך השפעתה הכלכלית הן על הכנסות הרשות המקומית והן על הנישומים.

בדיקת המשמעות הכספית חשובה במיוחד כאשר הבקשה כרוכה בשינוי סיווג או יצירת תת-סיווג חדש. בתרחיש אלה, שהם לא שינוי תעריפים 'קלאסי', הערכת המשמעות הכספית היא המפתח להבנת ההשפעה של השינויים המבוקשים על הרשות ועל הנישומים.

אם יימצא כי לבקשה אין משמעות כספית וזו אכן בקשה שדורשת את אישור השר, היא תיבחן על בסיס תבחינים ייעודיים. כלומר, היעדר משמעות כספית משפיע על אופן בחינת הבקשה אך הוא אינו מוביל אוטומטית לאישור. במצבים כאלו, נעשית בחינה כדי לוודא שהשינוי נעשה באופן תקין ושהוא אכן אינו משפיע על הרשות או הנישומים.

בחינת המשמעות הכספית מאזנת בין הגנה על הנישומים ועל הרשות לבין מתן האפשרות לרשות המקומית לעדכן ולחדד את צו המיסים שלה. על ידי מתן ההערכה במשמעות הכספית בשינוי המתבקש, התהליך מבטיח כי כל שינוי בצו הרשות הוא הכרחי ומוצדק, ואינו פוגע באף אחד מהצדדים.

|| 6.1 שלבים טכניים בהגשת הבקשה

שלבים פנים רשתיים

סעיף 276 לפקודת העיריות) שחל על מועצות מקומיות ואזוריות¹³) קובע כי "החלטת מועצה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מיום 1 ביולי שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה"¹⁴.

כלומר, כחלק מהתהליך שהרשות צריכה לעבור בעת קביעת צו המיסים שלה, המועצה נדרשת לאשר את צו המיסים **ובהתאם עליה לדון בכל שינוי בו**. לכן, אם הרשות מעוניינת להגיש בקשה חריגה היא מחויבת לאשר זאת במליאת המועצה.

לאור העובדה כי מדובר בתהליכים עם השלכות כספיות על הרשות, לפני העברת צו המיסים והשינויים המבוקשים לאישור המועצה, **הצו נדון ומאושר בוועדת הכספים** שתפקידה "לייעץ למועצה בכל עניני כספים של העיריה". במועצות מקומיות ואזוריות שאין להן ועדת כספים (שכן זו אינו ועדת חובה ברשויות אלה-) על ועדת ההנהלה לדון בנושא.

הגורמים ברשות הנדרשת מעורבותם בתהליך הגשת הבקשה

בעלי התפקידים שנדרשת מעורבותם באישור צו המיסים הינם: **גזבר, ממונה על הגבייה** (במידה והרשות מינתה בעל תפקיד כזה)¹⁵), **יועמ"ש, מנכ"ל**. מלבדם, כמובן **שראש הרשות** מאשר את צו המיסים המבוקש ואת הבקשה שמגישה הרשות לשר הפנים.

הממונה על הגבייה

תחום אחריותו, כמוגדר בתיאור התפקיד שפרסם משרד הפנים, הוא בין היתר לקבוע את שומות הארנונה ולנהל את מערך חיובי הארנונה. במסגרת תחום אחריות זה, תפקידו של הממונה על הגבייה להכין את צו המיסים ולהציגו בפני הגזבר לקראת הדיון בוועדת הכספים ובמועצה.

הגזבר

הגזבר נדרש לבחון את ההשלכה הכספית של הבקשה, לוודא שהיא תואמת את מדיניות התקציב של הרשות, לבחון את השפעתה על הכנסות הרשות ולהטמיע שינויים בהתאם.

היועץ המשפטי

היועץ נדרש לבחון את הבקשה ולאשר כי היא תקינה ומוגשת בהתאם לתקנות. נוסף על כך, כשרשות מקומית מגישה בקשה חריגה עליה לצרף נספחים שעל רובם נדרשת חתימתם של הגזבר והיועץ המשפטי¹⁶.

גורמים מקצועיים אלו מציגים בפני מנכ"ל הרשות את צו המיסים המבוקש. בהתאם להערות והתייחסויות המנכ"ל, שמשקף גם את הלך הרוח של ראש הרשות, מתבצעים תיקונים ועריכות עד לקביעת צו המיסים שיוגש לאישור ראש הרשות, הוועדה והמועצה.

גאנט עבודה מומלץ

¹³ מחוקף סעיף 43 לפקודת המועצות המקומיות

¹⁴ בתקופת בחירות לוח הזמנים משתנה והחלטת המועצה נדרשת להתקבל עד 3 חודשים מתחילת כהונתו של ראש הרשות

¹⁵ רשויות מקומיות רשאיות למנות עובד ציבור לממונה על הגבייה ולפנות בבקשה למינוי למשרד הפנים

¹⁶ מתוך [נוהל הגשת בקשה לאישור חריג בארנונה לשנים 2024-2025](#)

להלן גאנט לתהליך העבודה הפנים-רשויות להגשת בקשה חריגה לארנונה. גאנט זה הינו המלצה והוא כמובן יכול להשתנות בין רשות לרשות ובין מקרה למקרה.

שלב	תיאור השלב	גורמים מעורבים	לוח זמנים מומלץ
הכנת הצו המבוקש	שינויים הנדרשים בצו	גזבר הרשות, הממונה על הגבייה (במידת הצורך - גורמים מקצועיים נוספים מיחידת הגזברות ברשות)	פברואר- מרץ
אישור פנימי	העברת הצו המבוקש לאישור הגורמים הרלוונטיים ברשות	היועץ המשפטי של הרשות המקומית מנכ"ל הרשות ראש הרשות	מרץ-אפריל
אישור בוועדה ובמליאה*	דיון בוועדת הכספים	גזבר, חברי הוועדה	אפריל-מאי
	דיון ואישור במליאה	גזבר, ראש רשות, חברי המועצה	מאי-יוני**
בקשה לאישור חריג	הכנת הבקשה למשרד ושליחתה בצירוף כלל המסמכים הדרושים	יחידת הגזברות	מאי-יוני

* מומלץ שהרשויות יעבירו את הצו לדיון הוועדה והמליאה מספיק זמן מראש כדי שבמידת הצורך יהיה זמן לעריכות ותיקונים

** החלטת מועצה על צו המיסים **קבועה בחוק** וצריכה להתקבל עד ה-1.7 עבור השנה העוקבת.

בהליך הגשת הבקשה, הרשות המקומית רשאית לפנות בשאלות/בירורים מקצועיים למשרד הפנים אשר מפרסם מידי שנה כתובת מייל דרכה הרשויות יכולות להגיש את פנייתן. יודגש כי מדובר בהליך של מעין "פרה רולינג" ואיננו מחייב, שכן אישור בקשה חריגה נתון להחלטת שר הפנים (ולעתים גם שר האוצר ככל שמדובר בבקשה אינה לפי הקווים המנחים) אלא בהיוועצות מקצועית או טכנית בלבד.

6.2 הכנה מעמיקה להגשת הבקשה

כשרשות מקומית קובעת את צו המיסים המבוקש ומגישה בהתאם לצרכיה בקשה חריגה לשר הפנים, מלבד ההיכרות עם הצעדים הטכניים שצריכים להתבצע, חשוב שהרשות תכיר את השיקולים האסטרטגיים והכלכליים שצריכים לעמוד לנגד עיניה. צו המיסים של הרשות המקומית הוא כלי מרכזי שיש בידי הרשות הן לקביעת הכנסותיה העצמיות והן לקביעת הצביון העסקי ברחבי הרשות. לכן, חשוב שהרשות תסתכל על צו המיסים בעיניים אסטרטגיות ותבין איך היא יכולה לנצל אותו כדי לקדם את מדיניותה.

המדיניות הפיסקאלית של הרשות המקומית

בכל רשות מקומית, ראש הרשות קובע את מדיניות הרשות ויעדיה ובסיוע המנכ"ל הם קובעים את האסטרטגיה להשגתם. חלק משמעותי בקביעת יכולת הרשות להשיג את יעדיה הוא האמצעים הפיסקאליים של הרשות המקומית. לאור העובדה שצו המיסים קובע את החלק המשמעותי בהכנסות העצמיות של הרשות- הקבוע בצו משפיע ישירות על יכולות הפקת ההכנסות של הרשות, אשר בתורה משפיעה על יכולת הרשות לממן תוכניות, שירותים ויוזמות שונות שהיא מעוניינת לקדם.

צו המיסים הוא כלי מרכזי להשגת יעדי הרשות שכן באמצעותו יכולה הרשות לנווט את המשאבים הפיסקאליים לתחומים ולסוגיות המרכזיים במדיניותה. לכן, כאשר מגיע הזמן לבחון את צו המיסים לשנה הבאה, חשוב במקביל לבחון את יעדי הרשות לשנה הקרובה, לבחון את התקציב הנדרש להשגתם ועל בסיס זה להתאים את צו המיסים.

השפעה על הצביון העסקי של הרשות המקומית

צו המיסים אינו רק כלי פיסקלי שנוגע להכנסות הרשות, הוא גם כלי אסטרטגי לעיצוב הסביבה העסקית של הרשות המקומית. לכן, גם אם לאישור חריג בארנונה של רשות מקומית אין השלכה משמעותית על הכנסות הרשות, אין זה אומר כי השינוי חסר השפעה. בקשות כאלו עדיין יכולות להיות משמעותיות במונחים של צביון עסקי. לדוגמה, רשות מקומית שמעוניינת להחיות אזור מסוים יכולה לנצל את צו המיסים כדי לקבוע תעריפים נמוכים יותר באזור זה. אסטרטגיה זו יכולה להיות יעילה ביותר במשיכת עסקים (ועסקים מסוג מסוים- אם כך רצונה של הרשות) אשר לא רק תביא להכנסות נוספות מארנונה אלא גם תיצור הזדמנויות תעסוקתיות לתושבי הרשות מה שיתרום לצמיחה הכלכלית ברשות המקומית.

בנוסף, הרשות יכולה להשתמש בצו המיסים כדי לעודד סוגים מסוימים של עסקים או תעשיות ותוך כדי גם לדחות אחרים. לדוגמה, רשות שמקדמת מדיניות סביבתית ירוקה יכולה להפחית תעריפים עבור חברות היי-טק סביבתיות תוך העלאתם עבור תעשיות מזהמות. מעבר להתאמת צו המיסים למדיניות הרשות זה יכול לשנות את מיתוג הרשות ואיך מסתכלים עליה (גם התושבים וגם מחוץ לרשות).

כל שנה, ניתנת לרשויות המקומיות אפשרות להגיש בקשות לאישור חריג - זה כלי חשוב שיש בידי הרשות שכדאי לנצל אותו. חשוב שהרשות תבחן את צרכיה, את הקווים המנחים לאישור וכל עוד השינוי יכול להועיל לה, מומלץ להגיש בקשה שתוכל לשפר את מצבה.

7.1 בחינה מקדימה

יש לצרף לבקשה לאישור חריג בין היתר את המסמכים הבאים:

- דברי הסבר ואקסל¹⁷: יש לבחון האם דברי ההסבר כתובים בהתאם לנוהל, האם כלל הבקשות מקבלות ביטוי באקסל והאם הנתונים בדברי ההסבר תואמים את נתוני האקסל.
- הודעה לנישומים: נבדק האם נשלחה הודעה לנישומים והאם היא תואמת את בקשת הרשות.
- פרוטוקול: האם המליאה אישרה את המבוקש והאם היא קיבלה את ההחלטה תחת מגבלת הזמנים הקבועה בחוק.
- צו המיסים: האם צו המיסים המבוקש כולל בתוכו את כלל השינויים המבוקשים.
- מכתב מהגזבר: במידה ויש בקשה להפחתה- האם מצורפת חוות דעתו של הגזבר לגבי השלכת ההפחתה על הרשות.
- תוכנית הבראה/התייעלות: במידה והרשות הגישה בקשה במסגרת תוכנית הבראה או התייעלות יש לבחון את הנדרש בתוכנית.

במידה ויש חוסרים כאלו ואחרים, הרשות המקומית עשויה להידרש בהשלמות.

7.2 בחינה מהותית של הבקשה

לאחר הבחינה הטכנית של הבקשה, היא נבחנית באופן מעמיק.

במידה והבקשה של הרשות מחולקת למספר סעיפי בקשה, כל בקשה כזו נבחנת בנפרד שכן כל עוד אין ביניהן קשר, אם אחת נדחת אין זה משליך על קבלתה של אחרת.

כיצד כל בקשה נבחנת?

א. הבנת בקשת הרשות (דברי ההסבר)

ראשית, יש חשיבות בהבנה מעמיקה של בקשת הרשות המקומית והבנת טיבו הספציפי של השינוי המבוקש. הבנה זו היא קריטית כדי שהמענה לבקשת הרשות יהיה מותאם ולא יחרוג מרצונות הרשות. לפיכך, חובה שהרשות תנסח את בקשתה כראוי- גם את התיאור הכספי של הבקשה וגם את נימוקיה. לצד זה, הבקשה של הרשות נבחנת בהתאם להנחיות. לכן, נימוקי הרשות אמנם חשובים- גם כדי להבין טוב יותר את הבקשה וגם כדי להבין את כוונת הרשות אך בסופו של דבר הבקשה תאושר אם ההנחיות יותירו זאת (ראה חריגות בסוף הפרק).

ב. מסמכים

לצד דברי ההסבר, מתבצעת בחינה של כלל המסמכים שהרשות צירפה ובעיקרם צו המיסים החוקי לשנת הבקשה (צו המיסים כפי שהוא היה במידה והרשות לא הייתה מגישה בקשה חריגה/כפי שהוא יהיה במידה וכל בקשותיה יידחו) וצו המיסים המבוקש - זאת כדי להעמיק בבקשת הרשות, לוודא כוונתה ולבחון את השינוי המבוקש.

ג. בחינת הבקשה אל מול ההנחיות

כל בקשה נבחנית בהתאם לסוגיה (העלאה/הפחתה/הוספה/שינוי של סוג, סיווג או תת-סיווג של נכס), בהתאם לסוג הנכס (לאיזה סיווג ראשי הוא משתייך) ובהתבסס על ההנחיות:

¹⁷ כשרשויות מגישות בקשה חריגה- הן נדרשות להגיש למשרד מספר נספחים וביניהם טבלת משמעות כספית (קובץ האקסל). בכל שורה בטבלה, הרשות נדרשת להזין שינוי חריג אחד בלבד. המטרה בצירוף נספח זה לבקשת הרשות היא להצליח לבחון ולהבין את המשמעות הכספית של כל סעיף בבקשה. ראה [נוהל הגשת בקשה לאישור חריג בארנונה לשנים 2024-2025](#) עבור הסבר לאופן מילוי הטבלה.

- **המודל להשוואת תעריפי הארנונה:** כל עוד הבקשה של הרשות נוגעת לנכסים שאינם למגורים, העבודה מול המודל היא צמודה שכן השוואה זו רלוונטית לבחינת דרישת הסף להפחתה/העלאה של תעריפים.
- **כל בקשה נבחנית אל מול כלל התנאים הקבועים בקווים המנחים.** במידה ויש מספר סעיפים בקווים במנחים על בסיסם ניתן לבחון את בקשת הרשות- הבקשה תיבחן מול כולם. אם על פי אחד מסעיפים אלה הבקשה נדחית, אין זה אומר כי היא אכן תידחה שכן נעשית בחינה נרחבת. רק במידה ובקשת הרשות לא עונה על אף סעיף אפשרי בקווים המנחים- הבקשה תידחה.
- **במקביל לקווים המנחים, נבחנית הבקשה בהתאם להנחיות הקבועות בחוק ולקבוע בהתאם לבקשות עבר.** למשל, בתקנות הארנונה נקבע כי מבנה מגורים כולל בתוכו בית אבות וכי "הארנונה הכללית שתטיל רשות מקומית על בית אבות לא תעלה על הסכום המוטל בפועל באותה שנה באותו אזור על מבנה מגורים שאיננו בית אבות". לכן, כאשר רשות מקומית מגישה בקשה על סוג נכס זה, היא נבחנית גם בהתאם לקביעה זו.

ד. הכרעת המענה וכתיבת ההיתר החריג

בהתאם לבחינת בקשת הרשות אל מול הקווים המנחים, מוכרע המענה לרשות. הרשות מקבלת היתר חריג חתום על ידי השר שמסכם את המענה לכלל בקשותיה. בנספח א' מוצגת דוגמה להיתר חריג.

חשוב לציין כי בקשה לאישור חריג יכולה להידחות אף אם מתקיימים לגביה התנאים המפורטים בקווים המנחים, ובקשה לאישור חריג יכול שתאושר אף אם לא מתקיימים לגביה התנאים המפורטים בקווים המנחים- זאת אם נמצא לאחר בחינה פרטנית של הבקשה ונימוקיה כי קיימות נסיבות שבשלן אין לאשר או יש לאשר, בהתאמה, את הבקשה.

צו הארנונה של הרשות המקומית הוא כלי מדיניות לכל דבר. ברצותה, יכולה הרשות באמצעות הצו לעודד פעילותם של עסקים מסויימים. שינויים חריגים בתעריפי הארנונה של הרשות (כלומר, מעבר לאלו של ה"טייס האוטומטי" המקודם בשיעור משתנה מדי שנה) נדרשים באישור שר הפנים ובמקרים מסויימים של חריגה מהקווים המנחים המפורסמים מדי שנה על ידי משרד הפנים (תנו מבט על סעיף 1.5), יידרש גם אישור של שר האוצר. מדי שנה מוגשות עשרות בקשות שכאלו על ידי רשויות מקומיות, וככל שאלו עומדות בקווים המנחים הן לרוב יאושרו.

אז ... כחברי מועצה, חובתכם להבין את צו הארנונה של הרשות בה אתם מכהנים. האם הצו משרת את תפיסת עולמכם? האם ואיך ניתן לבצע שינויים שיעלו בקנה אחד עם הקווים המנחים? וגם אם לא, האם להערכתם מדובר בתיקון נחוץ שיש לבקשו גם בחריגה מהקווים המנחים? האם בכלל נדרשת החלטת שר או שמא מדובר ב"הטלה ראשונה" (תנו מבט על סעיף 3.1)? האם אתם מקבלים את כל הנתונים הנדרשים מאנשי המקצוע ברשות ומה ביקשה הרשות שלכם בשנים האחרונות לשנות בצו הארנונה אם בכלל (ואולי גם רצוי לדעת איך נראים צווי הארנונה של רשויות סמוכות)? האם השינויים שאתם רוצים דורשים הגשת בקשה חריגה לשרים, או שמא יש אמצעים אחרים במסגרת הרשות להפעיל אותם (אולי ועדת הנחות היא הפתרון ולא דווקא שינוי תעריף)?

כל אלו, הן שאלות שרצוי שתשאלו, רק שימו לב ללוחות הזמנים כדי שלא תפספסו את המועד לבצע שינויים חריגים בצו המיסים.

מקרה בוחן עיריית ערד לשנת 2022



אישור חריג להטלת ארנונה

בתוקף סמכותנו לפי סעיף 9(ב)(2) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג – 1992 (להלן: "חוק ההסדרים"), ולפי תקנה 10(א) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) התשס"ז – 2007 (להלן: "תקנות הארנונה") ובהסתמך על צו המיסים של העירייה **ערד** (להלן – העירייה), כפי שהתקבל בהחלטת המועצה מיום **י"ב בתמוז תשפ"א** (22 ביוני 2021) (להלן – צו המיסים), הרינו מחליטים כדלקמן:

1. לאשר העלאה חריגה בארנונה לנכס המתואר בצו המיסים בסעיף א' כך שהתעריף יעמוד על 2.46 ₪ למ"ר.
2. לאשר את החלטת העירייה לשינוי סיווג/ תת סיווג/ הפחתה בארנונה לנכס המתואר בצו המיסים בסעיף 2 טו'.

האישור ניתן בכפוף לכל דין לרבות חוק ההסדרים והתקנות שהותקנו מכוחו

בחיתור זה:

"שיעור העדכון" - כמשמעותו בסעיף 7 לחוק ההסדרים.
 "הסכום תחדיש" - הסכום שהגיע כדין בשנת הכספים 2021 בתוספת שיעור העדכון.
 "העלאה חריגה" - העלאה ארנונה מעל לשיעור העדכון.
 "הפחתה" - הפחתה ארנונה מתחת לשיעור העדכון.
 "סיווג", "תת סיווג" - כמשמעותם בתקנות הארנונה.

אביגדור ליברמן
שר האוצר

15/12/2021
תאריך

איילת שקד
שרת הפנים

29/11/2021
תאריך

מדריכים לנבחרים

מדריך כתוב כללי לעבודת הרשות המקומית ומדריכים מפורטים

לעבודת ועדות הרשות לפי נושאי תוכן [מדריך לנבחר + ועדות](#)

אתר מידע לחברי מועצה

אתר מקיף הכולל מידע וקורסים מקוונים ללמידה עצמית

להכרות עם עבודת הרשות המקומית [אתר למידה לנבחרים](#)

כנסי אוריינטציה מחוזיים לחברי מועצה והכשרות מקוונות על ועדות המועצה

מידע על מועדים ותכנים מתעדכנים ב[אתר משרד הפנים](#)