

פנים ושלטון מקומי

שותפות הממשלה והשלטון המקומי בפתרון משבר הדיור

מחליטים

לצורך הגדלת היצע הדיור ברחבי המדינה באמצעות עידוד הרשויות המקומיות ליזום תכניות מפורטות למגורים ולבצען, בהתאם למדיניות הממשלה ליצירת פתרונות דיור ועל מנת ליצור מתווה שיסייע לרשויות מקומיות קולטות דיור ויגביר את הכדאיות הכלכלית בקליטת תושבים חדשים לרשות המקומית, וכן לצורך צמצום פערים כלכליים בין רשויות מקומיות, ובדומה למודלים שיושמו במדינות רבות בעולם, להקים קרן שתפעל מחוץ לתקציב המדינה ותנוהל באופן עצמאי על ידי מועצה בראשות נציג מטעם השלטון המקומי, הכל כמפורט להלן.

1. לקבוע בחוק, כלהלן:

א. תוקם קרן לתמרוץ הגדלת היצע הדיור ברשויות מקומיות, אשר כספיה ישמשו לתמרוץ הרשויות המקומיות בהגדלת היצע הדיור בתחומן, באמצעות מתן סיוע לקליטת תושבים חדשים ברשות ובצמצום הפערים הכלכליים הנובעים מהגדלת היצע הדיור בה (להלן – **מטרות הקרן**).

(1) הקצאת כספי הקרן תיעשה בהתאם לקריטריונים המפורטים להלן:

(א) עבור כל היתר לבניית יחידת דיור שהוציאה רשות מקומית בין השנים 2018 עד 2020, אשר מגדיל את מלאי יחידות הדיור ברשות ביחס לשנה הקודמת, תהיה זכאית הרשות החל משנת 2024, למענק בסך של 1,500 ש"ח שיועבר לתקציבה השוטף מידי שנה (להלן – **מענק לתמיכה**).

(ב) עבור כל היתר לבניית יחידת דיור שהוציאה רשות מקומית בשנה קלנדרית, החל משנת 2021 ואילך, אשר מגדיל את מלאי יחידות הדיור ברשות ביחס לשנה הקודמת, תהא זכאית הרשות בחלוף שלוש שנים משנת מתן ההיתר, למענק בסך 2,000 ש"ח שיועבר לתקציבה השוטף מידי שנה (להלן – **מענק להאצת דיור**).

(ג) החל משנת 2029, ככל שירדו הכנסות הקרן בשנה מסוימת מעלות סך המענקים להאצת דיור והמענקים לתמיכה שצריכים היו להיות מחולקים באותה שנה, זכאות הרשויות המקומיות באותה שנה עבור היתרי בנייה שזו השנה הראשונה שבגינם היו זכאיות למענק, תעודכן באופן יחסי לסך ההכנסות שנתרו בקרן באותה שנה, לאחר ששולמו המענקים להאצת דיור והמענקים לתמיכה בגין היתרי בנייה שניתנו בשנים קודמות (להלן – **מענק מוחאם להאצת דיור**).

(ד) עלו הכנסות הקרן בשנה מסוימת על סך המענקים להאצת דיור, המענקים לתמיכה והמענקים המוחאמים להאצת דיור שחולקו באותה השנה (להלן – **יתרת הקרן**), 70% מיתרת הקרן תיוותר בקרן לצורך תשלום מענקים כאמור בשנים הבאות ו-30% מיתרת הקרן תחולק לפרויקטים נוספים לתמרוץ רשויות מקומיות להגדלת היצע הדיור ולצמצום פערים הנובעים מהגדלת היצע הדיור, בהתאם להחלטת מועצת הקרן, בהתאם לאמור בסעיף 1(א)(1)(2) להלן. ככל שלא התקבלה החלטה על ידי מועצת הקרן על פרויקטים נוספים כאמור, תשמש כל יתרת הקרן לצורך תשלום מענקים כאמור בשנים הבאות.

(2) החל משנת 2029, תהא רשאית מועצת הקרן, כמפורט להלן, להציע שינוי של הקריטריונים לחלוקת הכספים שנוספו לקרן החל משנה זו, באופן שיענה על מטרות הקרן ובהתאם למפורט להלן:

- (א) הצעה לשינוי הקריטריונים נדרש כי תתייחס לכל אמות המידה המפורטות:
- (1) מספר יחידות הדיור שנבנו ברשות המקומית בשלוש השנים הקודמות, בכלל וביחס למספר יחידות הדיור הקיימות ברשות;
 - (2) האיתנות הפיננסית של הרשות המקומית;
 - (3) מדדים נוספים שייקבעו על ידי שר האוצר, בהתייעצות עם שר הפנים.
 - (4) הצעת מועצת הקרן לשינוי הקריטריונים תתקבל ככל שתינתן לה הסכמה של 70% מהרשויות המקומיות המייצגות 70% מהתושבים ברשויות המקומיות,

ובלבד שלא התקיים האמור בסעיף (ב) להלן. הסכמת רשות מקומית כאמור, תינתן על ידי מועצת הרשות המקומית, לאחר שיתקיים בה דיון בעניין וזאת לא יאוחר מ-90 ימים לאחר שהתקבלה הצעת מועצת הקרן. לא ניתנה הסכמת הרשות המקומית עד לחלוף המועד האמור, יראו את הרשות כמתנגדת להצעת מועצת הקרן.

(ב) שר האוצר, בהסכמת שר הפנים, רשאי לקבוע כי הצעה של מועצת הקרן בדבר שינוי הקריטריונים אינה עומדת במטרות הקרן, ובהתאם להורות על ביטולה, וזאת אף אם ניתנה לגביה הסכמת הרשויות המקומיות לפי סעיף (א)(2)(א) לעיל.

(ג) בתקופה שעד למינוי חברי מועצת הקרן, תפעל הקרן בהתאם לכללים המפורטים בסעיפים (א)(1) עד (3), כאשר יתרת הקרן, ככל שתהיה, תשמש כולה לצורך תשלום מענקים להאצת דיור, מענקים לתמיכה ומענקים מותאמים להאצת דיור בשנים הבאות.

(ד) לקרן תהיה מועצה שתמנה שבעה חברים, והם:

- (1) עובד משרד האוצר שימנה שר האוצר;
- (2) עובד משרד הפנים שימנה שר הפנים;
- (3) עובד משרד ראש הממשלה שימנה ראש הממשלה;
- (4) נציג ציבור, בעל תואר שלישי, המכהן או שכיהן בעבר כאיש סגל אקדמי בכיר במוסד להשכלה גבוהה בישראל או מחוץ לישראל, בעל מומחיות בתחומים הנוגעים לפעילות הקרן, שימנה שר האוצר.
- (5) 3 נציגי השלטון המקומי, שייבחרו על ידי כלל הרשויות המקומיות אחת ל-3 שנים, כפי שייקבע על ידי שר הפנים ובהסכמת שר האוצר, מתוך רשימת מועמדים אשר יידרשו לעמוד בתנאי כשירות שיקבע שר האוצר.

(ה) ניהול מועצת הקרן:

- (1) חברי מועצת הקרן יבחרו מבין נציגי השלטון המקומי את יושב ראשה, כאשר לנציג שר האוצר במועצה יהיה קול מכריע ככל שלא יהיה רוב של מצביעים למינוי חבר מסוים כיושב ראש.
- (2) יושב ראש מועצת הקרן, ביחד עם חבר אחר של מועצת הקרן אשר תקבע לכך המועצה, יהיו מורשים לחתום בשם מועצת הקרן על כל מסמך שעשייתו בתחום סמכותה.
- (3) רוב חברי מועצת הקרן יהיו מניין חוקי בישיבות המועצה, ובלבד שנכחו בישיבה יושב ראש המועצה וכן החברים המנויים בסעיפים 1(א)(2)(ד)(1) ו-2.
- (4) החלטות מועצת הקרן יתקבלו ברוב קולות חברי המועצה, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם על ידי חברי המועצה הנוכחים באותה ישיבה.

(ו) שר האוצר, בהתייעצות עם שר הפנים, יהא רשאי לקבוע בתקנות הוראות נוספות לסדרי עבודת מועצת הקרן.

ב. מקורות למימון פעילות הקרן:

(1) החל משנת 2024 ואילך, כל רשות מקומית תפריש לקרן ברבעון הראשון של השנה, סכום מסוים מהגידול בסך גביית הארנונה שאינה ממגורים בשנה הקודמת לשנה שבה מבוצעת ההפרשה, לעומת סך הגבייה בפועל של הארנונה שאינה ממגורים בשנת 2022 (להלן – **הגידול בארנונה שאינה ממגורים**), בשיעורים המפורטים בסעיף 1(ב)(2) להלן ובהתאם לאשכול שבו נמצאת הרשות המקומית באותה שנה.

(2) הרשויות המקומיות יחולקו ל-4 אשכולות, בהתאם לסכום ההכנסה של הרשות המקומית מארנונה שאינה ממגורים:

(א) האשכול הראשון יכלול כל רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה שאינה ממגורים לנפש בשנה הקודמת עמדו על סכום הגבוה מ-2,000 ש"ח, ואלו יפרישו 49% מהגידול בארנונה שאינה ממגורים;

(ב) האשכול השני יכלול כל רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה שאינה ממגורים לנפש בשנה הקודמת עמדו על סכום הגבוה מ-1,000 ש"ח ועד 2,000 ש"ח בשנה הקודמת, ואלו יפרישו 35% מהגידול בארנונה שאינה ממגורים;

(ג) האשכול השלישי יכלול כל רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה שאינה ממגורים לנפש בשנה הקודמת עמדו על סכום הגבוה מ-500 ש"ח ועד 1,000 ש"ח, ואלו יפרישו 20% מהגידול בארנונה שאינה ממגורים.

- ד) האשכול הרביעי יכלול כל רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה שאינה למגורים
לנפש בשנה הקודמת עמדו על סכום של עד 500 ש"ח לנפש, ואלו יפרישו 10%
מהגידול בארנונה שאינה ממגורים.
- 3) סכומי ההכנסות מארנונה שאינה למגורים לנפש, אשר לפיהם יחולקו הרשויות המקומיות
לאשכולות, יתעדכנו לפי שיעור העדכון הקבוע בסעיף 7 לחוק הסדרים במשק המדינה
(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן – **חוק ההסדרים 1992**
ושיעור העדכון, בהתאמה) החל משנת 2025.
- 4) על אף האמור בפסקה (2), עברה רשות מקומית לאשכול אחר בשל שינוי בהכנסה
מארנונה שאינה ממגורים בה, תפריש בהתאם לשיעורים הנדרשים באשכול שבו היא
נמצאת החל מאותה שנה, ואילו בגין השנים הקודמות תמשיך להפריש בהתאם לאשכול
שבו הייתה מצויה אז.
- ג. לעניין הקרן, "רשות מקומית" – עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית, לרבות באזור
יהודה ושומרון, ולמעט מועצה אזורית תעשייתית. זאת, כאשר מהמענקים להאצת דיור
ומהמענקים לתמיכה שישולמו לרשות מקומית באזור יהודה ושומרון בכל שנה, ינוכה אחוז
מסוים מהגידול בארנונה שאינה ממגורים של אותה רשות מקומית, בהתאם לגובה הכנסותיה
מארנונה שאינה למגורים לנפש באותה שנה, כמפורט בסעיף 1(ב)(2). ככל שהגידול כאמור
יהיה גבוה מהמענקים להאצת דיור ומהמענקים לתמיכה שלהם זכאית הרשות המקומית, לא
תהא זכאית למענקים בגין שנה זו.
- ד. יובהר, כי הקרן תנוהל מחוץ לתקציב המדינה, תנוהל בראשות נציג מטעם השלטון המקומי
וכל הכספים שייצברו בה ישמשו למימון פעילותה ושאר הפעילויות בהתאם לאמור בהחלטה
זו, ולא לכל מטרה אחרת.
2. בכפוף לחקיקה כאמור בסעיף 1 להחלטה זו ובהתאם למועד תחילתה, כהשלמה למקורות הכספיים
לפעילות הקרן לתמרוץ הגדלת היצע הדיור ברשויות מקומיות עד לשנת 2029, משרד האוצר יתקצב
בכל חוק תקציב עד לשנת 2028, את הסכום המשלים שיידרש לקרן לצורך עמידה בתשלום המענקים
להאצת דיור והמענקים לתמיכה, כאמור בהחלטה זו.
3. לתקן את סעיף 9(ב) לחוק ההסדרים 1992, באופן הבא:
- א. שר האוצר ושר הפנים יוסמכו לאשר גם שינוי שיטת מדידה של שטח הנכס שעליו תשתלם
הארנונה, באופן שתוכל להטיל מועצת הרשות המקומית ארנונה על מטר רבוע שעליו לא
הטילה ארנונה עד לאותה שנה. שינוי כאמור יחול על כלל הנכסים בתחום הרשות המקומית
וזאת באופן קבוע לאחר שיינתן לו אישור השרים.
- ב. רשות מקומית איתנה תוסמך להפחית את סכום הארנונה הכללית לסוג נכסים שאינם מגורים,
אם במקביל תעלה את סכום הארנונה לנכס מסוג מבנה מגורים בגובה ההפחתה, ובלבד
שהעלאה וההפחתה כאמור יחולו על כל הנכסים בצו המסים של הרשות שתחת אותו סוג נכס
ובלבד שהעלאה האמורה על נכסי מגורים לא תעלה על 5%, וזאת ללא צורך באישור שר הפנים
ושר האוצר.
- ג. רשות מקומית יציבה או איתנה תוסמך להעלות את סכום הארנונה בשל נכס מסוג מבנה מגורים
בשיעור של עד 5%, בנוסף לשיעור העדכון, כהגדרתו בסעיף 7, ללא צורך באישור שר הפנים
ושר האוצר.
- בסעיף זה, "רשות מקומית איתנה" – רשות מקומית שתעמוד בתנאים שנקבעו להכרזה על
עירייה איתנה, כהגדרתה בסעיף 232א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – **פקודת העיריות**)
ובכפוף לשינויים שיערכו בהגדרה זו כאמור בהצעת ההחלטה שעניינה מינוף תקציבי פיתוח
ברשויות המקומיות; "רשות מקומית יציבה" – רשות מקומית שתעמוד בתנאים שנקבעו לענין
זה בהצעת ההחלטה שעניינה מינוף תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות.
4. לתקן את סעיף 142א(א) לפקודת העיריות, בנוגע לסמכות שר הפנים למינוי גובה ממונה, כך שתהיה
זו סמכות משותפת לו ולשר האוצר.
5. לתקן את אכרזת המסים (גביה)(ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות)(הוראת שעה),
התש"ס-2000, שקובעת כי תשלומי ארנונה ותשלומי חובה המגיעים לרשות מקומית לפי דין הינם

"מס" כמשמעותו בפקודת המסים (גביה), בכפוף לשינויים שמעוגנים בה, כך שהוראותיה יהיו קבועות ולא ייקבעו כהוראת שעה.

6. לצורך עידוד השמשת מבנים קיימים, מניעת מפגעים והגדלת היצע הדיור, לתקן את סעיף 330 לפקודת העיריות [נוסח חדש], באופן הבא:

א. תקוצר התקופה שבה ניתן פטור מתשלום ארנונה לבנין שנמסרה לגביו הודעה, כאמור שם, כי הוא נהרס או ניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו ולא יושבים בו, משלוש שנים, לשנתיים.

ב. פטור כאמור יוכל להינתן, בין ברציפות ובין בתקופות שאינן רצופות, לכל היותר למשך שנתיים.

ג. סעיף קטן (2), שלפיו בחלוף תקופת הפטור מתשלום ארנונה כאמור, יהיה חייב המחזיק בנכס בסכום הארנונה המזערי לפי חוק ההסדרים 1992, יבוטל.

ד. נכס כאמור, שלא הושמש בחלוף תקופה שעולה על 10 שנים, יהיה חייב בארנונה בסכום המרבי, כפי שנקבע על ידי שר האוצר ושר הפנים בהתאם לסמכותם מכוח סעיף 8 לחוק ההסדרים 1992, הקבוע לסוג הנכס המתאים למבנה לפי השימוש האחרון שנעשה בו.

ה. תחולת התיקונים כאמור תהיה גם על מבנים שנהנים היום מהוראות סעיף 330 לפקודה, כמפורט:

1) מבנה אשר נהנה מפטור מתשלום ארנונה במשך תקופה שעלתה על שנה, יוכל לקבל פטור כאמור לעוד שנה בלבד, ומבנה אשר קיבל עד כה פטור לתקופה קצרה משנה, יחד עם תקופה זו יקבל פטור לשנתיים בסך הכל.

2) מבנה אשר נמצא בתקופת הפטור הראשונה, כהגדרתה בסעיף האמור, יחויב בסכום המרבי ככל שלא יושמש בחלוף תקופה של 7 שנים; מבנה אשר נמצא בתקופת התשלום, כהגדרתה בסעיף האמור, יחויב בסכום המרבי ככל שלא יושמש בחלוף תקופה של 4 שנים.

7. להנחות את שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, באופן הבא:

א. להגדרה של "משרד, שירותים ומסחר" יתווספו ענפי שירותים בתחום ההייטק (שירותים עתירי ידע בהייטק) ומההגדרה של "תעשייה" יימחקו "בתי תוכנה" ויתווספו אליה ענפי תעשייה בתחום ההייטק (תעשיות טכנולוגיה עלילת) – הכל בהתאם לדירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של תחום ההייטק, המבוססת על סיווג ענפי כלכלה 2011.

ב. להגדרה של "בית מלון" תתווסף דירת מגורים המשמשת כדירת נופש, אשר תוגדר כנכס המשמש למשך תקופה העולה על 60 ימים בשנה למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים, במסגרת פעילות השכרת הנכס לטווחי זמן קצרים.

ג. בהגדרה של "מבנה מגורים" ובתקנה 9, לאחר "בית אבות" יבוא " בית חולים גריאטרי לטיפול בחולים סיעודיים או תשושי נפש".

ד. לקבוע בתקנות 6 ו-7, סוגי נכסים כמפורט להלן ואת הסכום המרבי והמזערי לארנונה שתוטל עליהם, תוך 90 ימים מיום קבלת ההחלטה:

1) סוג נכס של תשתיות לאומיות, אשר יכלול מערכות ביוב, מערכות מים, תחנות כוח ומתקני חשמל.

2) סוג נכס של חניונים ללא תשלום.

8. להקים צוות בראשות המנהל הכללי של משרד הפנים, יחד עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לבחינת שיעור העדכון, שלפיו מתעדכנים באופן אוטומטי מידי שנה תעריפי הארנונה, בדגש על המדדים שאליהם הוא הוצמד ועל מידת ההתאמה של מדד השכר הציבורי לתעריפי הארנונה עבור נכסים למגורים ועבור נכסים שאינם למגורים.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ארנונה ומבנה הארנונה

ארנונה היא מס שנתי המוטל על ידי הרשויות המקומיות על תושביהן המחזיקים בנכס, כהגדרת מונחים אלה בסעיף 269 לפקודת העיריות [נוסח חדש], אשר מטרתו לממן את הפעילויות השונות של הרשות המקומית, בעניינים המקומיים אשר בתחום סמכותה.

טרם שנת 1985 הוענק שיקול דעת רחב לרשות המקומית בכל הנוגע להטלת ארנונה, לקביעת שיעוריה ולסיווג הנכסים. על רקע האינפלציה מחד והגירעונות בתקציבי הרשויות מאידך, נקבעה, החל משנת 1985, שורת הגבלות סטטוטוריות על סמכות הרשויות המקומיות בענייני ארנונה (להלן – **דיני ההקפאה**). הסמכות להטיל ארנונה נותרה בידי הרשויות המקומיות, אולם דיני ההקפאה הגבילו את כוחן של הרשויות המקומיות לשנות את תעריפי הארנונה. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן – **חוק ההסדרים 1992**), נקבעו כללים ומגבלות ביחס להטלת ארנונה כללית על ידי הרשויות המקומיות, ביחס לשינוי ולעדכון תעריפי הארנונה. בהסתמך על ההוראות האמורות ואחרות, הותקנו במהלך השנים תקנות שנתיות ובסופו של דבר תקנות של קבע, תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן – **תקנות הארנונה**), שבהן עוגנו ההוראות בדבר הסכומים המזעריים והמרביים לסכום הארנונה הכללית שניתן לגבות על סיווגי נכסים שונים.

תמונת המצב בשלטון המקומי כיום, בין היתר בשל האופן שבו הוסדרו דיני הארנונה בישראל כמתואר לעיל, היא שתעריפי הארנונה למגורים נמוכים משמעותית ממרבית תעריפי הארנונה שאינה למגורים. כך למשל, התעריף הממוצע של ארנונה למגורים בכלל הרשויות המקומיות עומד על 52 ש"ח למטר רבוע, בעוד שהתעריף הממוצע של משרדים, שירותים ומסחר עומד על 184 ש"ח – פער של 132 ש"ח למטר רבוע; התעריף הממוצע בסיווג מלאכה עומד על 87 ש"ח – פער של 35 ש"ח; ובסיווג בנקים וחברות ביטוח על 1,023 ש"ח – פער של 971 ש"ח.

זאת, כאשר במקביל קיים פער משמעותי גם בהוצאות הרשות המקומית על תושבים, לעומת הוצאותיה על נכסים אחרים. תושבים ככלל צורכים שירותים רבים ויקרים יותר, ובראשם שירותי רווחה וחינוך, אשר כוללים תחזוקת מבני חינוך, תשלום שכר לגננות ולסייעות, כמו גם שירותי ניקיון, תאורה, גינון, שטחים פתוחים, תחזוקת דרכים ותשתיות, תרבות, דת ואירועים. לעומת זאת, הוצאות הרשות המקומית על שירותים לעסקים מצומצמות משמעותית, כאשר הרשות נדרשת להשקיע בעיקר בהוצאות תברואה, תאורה ותחזוקת רחוב כללית. כך שהעלות של עסקים עבור הרשות המקומית נמוכה משמעותית מעלותם של תושבים, אך תעריפי הארנונה לנכסים שאינם למגורים, ככלל גבוהים יותר.

בעיות מרכזיות הנובעות ממבנה הארנונה במצב הקיים

שילוב הפער בין ההוצאות הגבוהות על תושבים לעומת עסקים להכנסות הגבוהות מעסקים לעומת מתושבים, מוביל לכך שלרשויות המקומיות קיים תמריץ שלילי משמעותי לקליטת תושבים חדשים ואילו תמרוץ יתר לתכנון עודף באופן משמעותי של שטחי תעסוקה ומסחר. עיוות התמריצים מביא בין היתר לעיוות בתכנון העירוני, אשר במקרים רבים נסמך היום על שיקולים כלכליים ולא על תכנון אופטימלי בהתאם לצרכי המשק והאזור. תכנון יתר של שטחי תעסוקה מביא לחוסר יעילות בשימוש בקרקע, שהרי שטחים רבים המתוכננים לשימושי משרדים אינם צפויים להתממש בעשורים הקרובים. נתוני מינהל התכנון לגבי מלאי השטחים המתוכננים לתעסוקה בכלל המחוזות בארץ, מלמדים שקיים עודף תכנוני משמעותי של עשרות מיליוני מ"ר לתעסוקה לעומת הצורך הצפוי בהם עשרות שנים קדימה.

העיוות הקיים מביא, לצד סיבות נוספות, להיצע נמוך של דיור, בפרט באזורי הביקוש, לעלייה במחירי הדיור וכן להשפעה שלילית על יכולתה הכלכלית של רשות מקומית שקולטת תושבים חדשים, בפרט בהיקפים משמעותיים, אשר עשויה להביא לירידה ברמת השירותים שניתנת לתושבי הרשות המקומית, החדשים והוותיקים, ולחזיון התמריץ השלילי של הרשות המקומית לתכנון למגורים.

מבנה הארנונה הקיים, אשר מביא כאמור להיצע רחב של שטחי עסקים לעומת מחסור בהיצע של תכנון למגורים, בא לידי ביטוי בעלייה העקבית במחירי דירות למגורים ובמחירי השכירות שלהן, ומנגד ביציבות מחירי המשרדים במהלך העשור האחרון.

נוסף לכך, בישראל, בדומה למדינות רבות בעולם, בין היתר בשל תופעת האגלומרציה, המבטאת התקבצות של פירמות ופעילות כלכלית במקום אחד לצורך ניצול יתרונות לגודל והגברת יעילות העובדים, מרכזי העסקים המשמעותיים ביותר מרוכזים בגלעין המטרופולין. תהליכים אלו מובילים להעמקת הפערים בין ההכנסות של רשויות מקומיות באזורי הביקוש לבין אלו של רשויות מחוץ לאזורי הביקוש, שבהן האוכלוסייה אמנם גדלה אך לא בהלימה לגידול בשטחי התעסוקה והמסחר.

הפתרון המוצע למבנה הארנונה

מסקירה בינלאומית שערכה המועצה הלאומית לכלכלה, עולה כי על מנת לפתור בעיה זו, מדינות רבות ברחבי העולם יצרו מנגנוני חלוקה מחדש של הכנסות מארנונה, ובפרט ארנונה עסקית, וכיניהן בריטניה, ארצות הברית, אירלנד, דרום קוריאה ושוודיה, לצורך צמצום פערים כלכליים ותיקון תמריצים ברשויות המקומיות.

במדינת מינסוטה בארצות הברית למשל, מיושמת החל משנת 1975 רפורמה בתחום המיסוי המוניציפאלי, והיום היא חלה ב-7 מחוזות המטרופולין של מינסוטה. לפי רפורמה זו, נקבעה שנת 1971 כשנת הבסיס שאליה ישווה בכל שנה שלאחריה הגידול בהכנסות מארנונה שאינה למגורים במחוז, כאשר חלק מהגידול בהכנסות עובר מדי שנה לקרן משותפת. כספי הקרן שנצברו מחולקים מחדש בין המחוזות במטרופולין. מטרת רפורמה זו הן קידום פיתוח אזורי יעיל ואפקטיבי, מניעת מרוץ לתחתית בקביעת שיעורי המס המוניציפלי וצמצום הפערים בין הרשויות המקומיות.

החלטה זו נועדה לצמצם את התמריץ השלילי בהגדלת היצע הדיור בתחומי רשות מקומית וכן לסייע לרשויות מקומיות המתמודדות עם קליטת תושבים חדשים, על ידי הגדלת הכנסותיהן השוטפות מקליטת דיור, באופן שיגביר משמעותית את האטרקטיביות הכלכלית בקליטת תושבים חדשים ברשות המקומית.

נוכח האמור לעיל, ובדומה למנגנונים שיושמו בעולם, מוצע כעת לקבוע כי אחוז מסך הגידול העתידי של גביית הרשויות המקומיות מארנונה שאינה למגורים, לעומת שנת 2022 שתהווה את שנת הבסיס, יופרשו לטובת קרן לתמרוץ דיור. כלומר, ההפרשות לקרן יעשו רק מהגידול בארנונה שאינה למגורים, קרי, מהתקבולים העתידיים בארנונה, באופן שיבטיח לרשויות המקומיות ודאות לגבי הכנסותיהן הקיימות. על מנת להתאים את שיעור הגידול שתידרש להפריש כל רשות מקומית למצבה הכלכלי, מוצע לקבוע הבחנה בין רשויות מקומיות ביחס להפרשות שלהן יידרשו. ההבחנה תיערך בהתאם לגובה הכנסותיהן מארנונה שאינה למגורים, כך שרשויות שהכנסותיהן מארנונה שאינה למגורים הן הגדולות ביותר יפרישו 49% מהגידול בהכנסותיהן וכך במתווה יורד, כאשר רשויות שהכנסותיהן מארנונה שאינה למגורים הן הנמוכות ביותר יפרישו רק 10% מהגידול בהכנסות אלו, באופן שישמר עבורן שיעור גדול יותר מהגידול בהכנסות מארנונה שאינה למגורים.

הכספים שהופרשו על ידי הרשויות המקומיות יועברו לקרן לתמרוץ דיור, שמתוכה הם יחולקו בין הרשויות המקומיות באופן שעבור כל היתר לבניית יחידת דיור שהוציאה רשות מקומית בשנה קלנדרית, החל משנת 2021 ואילך, תהא זכאית הרשות בחלוף שלוש שנים משנת מתן ההיתר, למענק בסך 2,000 ש"ח שיועבר לתקציבה השוטף מידי שנה (להלן – **מענק להאצת דיור**). כך למשל, עבור היתרים שהוציאה הרשות המקומית בשנת 2021 תהיה זכאית למענקים להאצת דיור החל משנת 2024. בנוסף, מוצע לקבוע שעבור כל היתר לבניית יחידת דיור שהוציאה רשות מקומית בין השנים 2018 עד 2020, בהן התממשו הסכמי גג בהיקפים נרחבים, אשר מגדיל את מלאי יחידות הדיור ברשות ביחס לשנה הקודמת, תהיה זכאית הרשות המקומית החל משנת 2024 למענק בסך 1,500 ש"ח (להלן – **מענק לתמיכה**).

כצעד משלים, עד שנת 2029, במידה והכספים שהצטברו בקרן לא יספיקו למימון המענקים להאצת דיור והמענקים לתמיכה, הממשלה תוסיף את הכספים הנדרשים לקרן. זאת, באופן שיבטיח כי בשנים הראשונות לקיומה של הקרן, שבהן ההפרשה של הרשויות עלולה שלא להספיק למימון כלל המענקים להאצת דיור והמענקים לתמיכה, עדיין ניתן יהיה להקצות אותם במלואם.

באופן זה, ייווצר מודל תקצוב קבוע בשל היתרים לבניית יחידות דיור שתיתן הרשות המקומית, שמשקפים את מאמץ הרשות לקליטת תושבים חדשים אליה, באמצעות תשלום המענקים להאצת דיור והמענקים לתמיכה. מענקים אלו נועדו לסייע לרשויות המקומיות לשפר את רמת השירותים לתושביהן, הן החדשים והן הקיימים, ולצמצם פערים בין רשויות מקומיות אשר נהנות היום מהכנסות גבוהות משמעותית מארנונה שלא למגורים ובהתאם טיב השירותים אשר הן נותנות לתושביהן, לעומת רשויות מקומיות אשר הכנסותיהן מארנונה כאמור אינן גבוהות. תמרוץ הרשויות המקומיות כאמור יהווה חלק משמעותי מהמדיניות הממשלתית להגדיל את היצע הדיור ולמתן את מחירי הדירות למגורים.

על מנת להבטיח את יציבות הקרן ואת עצמאותה, מוצע כי הקרן תפעל מחוץ לתקציב המדינה ותנוהל באופן עצמאי על ידי מועצה, אך לא תוקם כתאגיד סטטוטורי. מועצת הקרן תהא אחראית על חלוקת הכספים שנצברו בה, בהתאם לאמור, כאשר החל משנת 2029 תוכל מועצת הקרן לבצע בחינה מחודשת להקצאת הכספים שנצברו בה החל משנה זו ואילך, וזאת בכפוף להסכמה רחבה של הרשויות המקומיות להצעות החלוקה שתביא.

שינוי תעריפי הארנונה ושיעור העדכון

כמתואר לעיל, דיני ההקפאה הגבילו את כוחן של הרשויות המקומיות לשנות את תעריפי הארנונה, תוך שנקבעו בחוק ההסדרים 1992 ובתקנות הארנונה כללים ומגבלות ביחס להטלת ארנונה כללית על ידי הרשויות המקומיות וביחס לשינויים בתעריפיה. כך, התקבעו תעריפי הארנונה שנהגו בכל רשות מקומית בשנה שבה החלו דיני ההקפאה, כאשר הם משתנים בהתאם לשיעור העדכון, כהגדרתו בסעיף 7 לחוק ההסדרים 1992, ובהתאם לבקשות לאישורים חריגים משר האוצר ושר הפנים, לפי סעיף 9(ב) לחוק. אלא שהבעיות במבנה הארנונה שהביאו לחקיקת דיני ההקפאה, הונצחו במידה מסוימת בדיני ההקפאה, וכך נוצר פער מבני בין הארנונה למגורים לארנונה לנכסים שאינם למגורים, שמייצר את אותו תמריץ שלילי בהגדלת היצע הדיור ברשות המקומית.

לכן, מוצע לאפשר לכל רשות מקומית איתנה ורשות מקומית יציבה לשנות את תעריפי הארנונה שלה באופן שיביא לצמצום מתון והדרגתי של הפער בין תעריפי הארנונה לנכסים מסוג מגורים לתעריפי הארנונה לנכסים שאינם למגורים, וזאת ללא שיידרש לכך אישור השרים.

באשר לשיעור העדכון, מוצע לערוך בחינה שלו, בדגש על הרלוונטיות של מדד השכר הציבורי שעליו בין היתר הוא מתבסס.

שיטת מדידה

במצב החוקי היום, לא נהוגה בכלל הרשויות המקומיות שיטת מדידה אחידה לצורך חישוב שטח הנכס לעניין תשלום הארנונה, אלא נהוגות 3 שיטות מדידה עיקריות. חישוב נטו-נטו, שבמסגרתו נמדד שטח הפנים של הדירה, כולל חדרי שירות ומרפסות סגורות ולמעט קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה, מקלט ומוסך; חישוב ברוטו, שבמסגרתו נמדד שטח הפנים של הדירה כולל חדרי מגורים, פרודורים, 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); חישוב ברוטו-ברוטו, שבמסגרתו נמדד כל השטח המקורה במבנה, לרבות קירות חיצוניים ופנימיים, מרפסות פתוחות, חדרי מדרגות, מרתפים משותפים, חדרי כניסה ומחסן המשמש את הבניין או המקלט.

שיטת המדידה הנפוצה ביותר ברשויות המקומיות היא חישוב ברוטו-ברוטו, שבה משתמשות כ-86% מהרשויות המקומיות. שיטת מדידה זו מקלה באופן משמעותי על מדידת שטח הנכס של הנישום על ידי הרשות המקומית, שכן אין צורך בכניסה למבנה אלא די במדידה חיצונית פשוטה, אשר יכולה להיעשות באמצעים טכנולוגיים זמינים.

במצב החוקי היום, תקנות הארנונה לא מאפשרות שינוי שיטת המדידה אלא במצב שהשתנה תחום השיפוט של הרשות המקומית. לכן, מוצע לקבוע בחוק ההסדרים 1992, כי רשות מקומית אשר תבקש לשנות את שיטת המדידה שלה ולעבור לשיטת מדידה מרחיבה יותר, באופן שיורחב שטח הנכס שימדד, תוכל להגיש בקשה לאישור השינוי האמור על ידי שר הפנים ושר האוצר.

מבנים שנהרסו או ניזוקו

מחירי הדיור הגבוהים מחייבים התייחסות ומציאת פתרונות למצב במגוון היבטים. מוצעים כעת כמה כלים בהקשר זה להשמת מבנים שנהרסו או ניזוקו, בנסיבות האמורות בסעיף 330 לפקודת העיריות [נוסח חדש], ומשכך זכאים לפטור מארנונה לתקופה מסוימת, תגדיל את היצע הדירות בשוק ותוכל להוות פתרון ראשוני מהיר למצב. כך ביחס למבנים המיועדים למגורים בעיקר, אך גם ביחס למבנים המיועדים לתעשייה, מסחר ותעסוקה, השמשתם צפויה לתרום משמעותית להכנסות הרשויות המקומיות ולהיטיב עם תושביהן. לכן, מוצע לקצר את התקופה שבה זכאים מבנים כאמור לפטור מארנונה, משלוש שנים לשנתיים בלבד, תקופה אשר תימנה ברציפות או במצטבר, ולאחריה יהיה בעליו של מבנה כאמור חייב בארנונה על פי סיווגו והכל לפי צו המסים של הרשות המקומית. עוד מוצע, כדי לתמרץ השמשת מבנים כאמור, לקבוע כי נכס שלא הושמש בחלוף 10 שנים ויותר, יהיה חייב בארנונה בסכום המרבי שקבוע לסוג הנכס המתאים למבנה, לפי השימוש האחרון שנעשה בו.

בתי תוכנה

במצב החוקי הקיים, בתי תוכנה הינם חלק מסיווג ראשי של "תעשייה", כקבוע בתקנות הארנונה. אלא שנוכח שינויים טכנולוגיים בשנים האחרונות, אשר הביאו לשינויים בשוק העבודה, השתנה אופיים של רבים מאותם בתי תוכנה, שאינם משמשים היום לתעשייה אלא לפיתוח ומחקר, ולכן הסיווג הראשי המתאים להם הוא דווקא "משרד, שירותים ומסחר". לכן, מוצע להנחות את שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הארנונה ולקבוע כי בתי תוכנה אשר משמשים לענפי שירותים בתחום ההייטק (שירותים עתירי ידע בהייטק) יכללו בהגדרה של "משרד, שירותים ומסחר" ואילו בתי תוכנה שמשמשים לענפי תעשייה בתחום ההייטק (תעשיות טכנולוגיה עילית) יכללו בהגדרה של "תעשייה", הכל בהתאם לדירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של תחום ההייטק.

סוגי נכסים לעניין ארנונה ותעריפיהם

מוצע להנחות את שר האוצר ושר הפנים (להלן - **השרים**) לתקן את תקנות הארנונה בקשר לכמה סוגי נכסים:

להוסיף להגדרה של בתי מלון כל נכס אשר משמש למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים במסגרת פעילות השכרת הנכס לטווחי זמן קצרים לתקופה העולה על 60 ימים בשנה, מכיוון שדירות למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים דומות במהותן לנכסים מסוג בתי מלון ובתי הארחה. יודגש כי ריבוי נכסים המשמשים כדירות להשכרה קצרת טווח לתיירים מביא לפגיעה בשוק הדיור שכן ככל שדירות מושכרות לתקופות קצרות, הן נגרעות מסך הדירות הפנויות להשכרה ארוכת טווח ומצמצמות את היצע הדירות למגורים.

להגדרה של "מבנה מגורים", אשר היום כוללת בית אבות, יתווסף גם בית חולים סיעודי גריאטרי. זאת, שכן מהותית בתי חולים אלה דומים לבתי אבות, לרבות מבחינת אופי הטיפול ומשך השהייה הממושך של המטופלים בהם, אשר לרוב אף מסיימים בהם את חייהם. כך גם תובטח אחידות בסיווג בתי חולים כאמור בין הרשויות המקומיות, כאשר במצב הדברים היום חלקן מסווגות אותם תחת "בית חולים" באופן שמייקר את תשלומי הארנונה, ורשויות אחרות תחת "מבנה מגורים".

מוצע לקבוע סוגי נכסים חדשים, של תשתיות לאומיות ושל חניונים ללא תשלום ואת הסכום המרבי והמזערי לארנונה כללית שתוטל עליהם, וזאת לצורך הברת הוודאות בקידום תשתיות לאומיות כאמור.

תקציב

יעודכן בהמשך.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.