

6.11.09

דינה דנון - ייעוץ כלכלי
רח' משה סנה 5, תל-אביב 69350
טלפקס: 077-5522882; טל' נייד: 050-3582143
דאר אלקטרוני: dina_danon@bezeqint.net

ד"ר דנה דנון
ייעוץ כלכלי

מאמר
המאמר - שיתוף מידע
המאמר - שיתוף מידע
המאמר - שיתוף מידע

א. כללי

1. כאמור, בחמש עשרה השנים האחרונות, הנני יועצת כלכלית עצמאית המתמחה במערכות כספים של רשויות מקומיות, זאת בנוסף לשבע עשרה שנות עבודה במינהל הכספים של עיריית תל-אביב-יפו, שם שימשתי ככלכלנית בכירה בהכנסות העירייה, כולל בתפקיד המשנה לממונה על ההכנסות.

במסגרת עבודתי טיפלתי במערכות ארנונה כללית מכל ההיבטים, כולל קביעת התעריפים בצווי הארנונה.

2. בסיס החיוב בארנונה כללית למבנים חקלאיים, כולל לולים, במועצות אזוריות, בהן מרוכזים מרבית השטחים לשימוש ענף החקלאות שאינו נחשב, ובצדק, כענף מזהיר מבחינת מידת הרווחיות בו, אמור להיות בתעריף נמוך, שכן מדובר במבנים חקלאיים על אדמה חקלאית, שלא מוענקים להם שירותים מוניציפליים משמעותיים/כלשהם וכאשר ענפי החקלאות אינם נמצאים גבוה בסולם הענפים הכדאיים במשק, ולפיכך המדינה קבעה תעריף מיזערי של 0.28 ש"ח ל-1 מ"ר בשנה ותעריף מירבי של 36.73 ש"ח. התעריף המירבי אינו מופעל בלולים מורשים, ונועד לאפשר לרשות המקומית, כולל ישובים עירוניים, ליישם את מדיניותה כאשר הלולים, קטנים כגדולים, אינם מוקמים על אדמות חקלאיות המיועדות לכך או שהם מהווים מיפגע לסביבה. יש לזכור שהתעריפים המיזעריים והמירביים חלים על כלל הרשויות המקומיות בארץ, כולל ערים ומועצות מקומיות שאינן בעלות אופי כפרי/חקלאי, ולא רק על מועצות אזוריות, בהן מרוכזת רוב הפעילות החקלאית.

ב. לולי הוד עציון - חיוב בארנונה על ידי המועצה האזורית גוש עציון

3. בשנת 2003, החלה הוד עציון להפעיל את הלולים בתחום המועצה האזורית גוש עציון.

מדובר בלולים שעד אז הופעלו על ידי תושבי המקום, והועברו להוד עציון בשל חוסר כדאיות כלכלית.

4. "דרישת התשלום לארנונה כללית שנשלחה להוד עציון, מתבססת על תעריף של 3.36 ש"ח ל-1 מ"ר, תעריף הגבוה פי 12 מתעריף המינימום שנקבע על ידי המדינה בשיעור 0.28 ש"ח לשנת 2007. הדבר נכון בהתאמה משנת 2003.

3

ג. בדיקת תעריף ללולים של מ.א. גוש עציון בהשוואה לכלל המועצות האזוריות בארץ

11. הואיל ולא היה באפשרותי להשתמש בעבודה של הגב' גייגר כבסיס להתייחסותה של הודו עציון לסבירות התעריפים, בחרתי לערוך בדיקה יסודית ומקיפה.

12. כאמור המדינה קבעה מחירים מיזעריים ומירביים לחיוב ארנונה לפי השימושים השונים כדלהלן:

**טבלה מס' 1: ארנונה לשנת 2007
תעריפים מיזעריים ומירביים כפי שנקבעו על ידי המדינה**

השימוש	תעריף בש"ח	
	מיזערי	מירבי
	ל-1 מ"ר	
מגורים	27.82	96.40
משרדים, שירותים ומסחר	54.62	308.84
בנקים וחברות ביטוח	371.43	1,112.30
תעשייה	19.91	133.10
בתי מלון	30.74	116.87
מלאכה	36.87	179.58
אדמה חקלאית	0.007725	0.54
קרקע תפוסה	0.008794	44.80
קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח	0.009636	5.48
קרקע תפוסה לעריכת ארועים	5.93	44.56
חניונים	1.14	53.84
מבנה חקלאי	0.28	36.73

15. ערכתי השוואה של תעריף הארנונה ללולים/מבנים חקלאיים בכלל המועצות האזוריות, לעומת גוש עציון.

א. להלן פירוט התעריפים במועצות האזוריות לפי אי - בי של שם המועצה:

טבלה מס' 3 : לול/מבנה חקלאי-תעריפי הארנונה במועצות האזוריות

תעריף מבנה חקלאי ל-1 מ"ר לשנת 2007 במועצות האזוריות השונות

מועצה אזורית	הבהרות	תעריף ל-1 מ"ר	שטח במ"ר	חיוב שנתי בש"ח
גוש עציון	לשנת 2007	3.36	45,629	153,313
	מחיר מיזערי	0.28	45,629	12,776
תוספת חיוב לעומת המינימום		1100%		140,537
שם המועצה				
1	אפעל			
2	אשכול	0.31	45,629	14,145
3	באר טוביה	0.28	45,629	12,776
		0.29	45,629	13,232
4	בני שמעון	0.00	45,629	0
	מבנה חקלאי על אדמה חקלאית, כולל לול, פטור מתשלום			
5	בקעת בית שאן	0.28	45,629	12,776
6	בקעת הירדן	1.05	45,629	47,910
7	ברנר	0.28	45,629	12,776
8	גזרות	0.29	45,629	13,050
9	גולן	0.28	45,629	12,776
10	גזר	0.00	45,629	0
11	גן רווה	0.00	45,629	0
12	דרום השרון	0.28	45,629	12,776
13	הגלבוע	0.31	45,629	14,145
14	הגליל העליון	1.74	45,629	79,394
15	הגליל התחתון	0.00	45,629	0
16	הערבה התיכונה	0.28	45,629	12,776
17	הר חברון	2.05	45,629	93,722
18	זבולון	0.28	45,629	12,776
19	חבל יבנה	0.30	45,629	13,689
20	חבל מודיעין	0.28	45,629	12,776
21	חוף אשקלון	0.28	45,629	12,776
22	חוף הכרמל	0.28	45,629	12,776

מועצה אזורית	הבהרות	תעריף ל-1 מ"ר	שטח במ"ר	חיוב שנתי בש"ח
פירוט המועצות האזוריות שיש להם יותר מתעריף אחד ושנכללו בטבלה באחד מהתעריפים המתאימים				
1	חוף השרון	לול עד שטח 1,000 מ"ר	0.29	נכלל בטבלת המיון
		לול בשטח מעל 1,000 מ"ר	4.18	מגמה מקומית לגודל לול
2	לב השרון	מבנה חקלאי לדונם 296.14 ש"ח	0.30	נכלל בטבלת המיון
		בנחלה ולאגודות חקלאיות מקומיות לא נכלל בטבלה	0.00	הפטור לא נכלל במיון
	מגילות	לא בנחלה	11.24	מגמה מקומית לאזור חקלאי
3		לכל המבנים החקלאיים במשק/בנחלה = 626.75 ש"ח. בהנחה של 2000 מ"ר שטח מבנים, מחיר למ"ר	0.31	נכלל במיון שכן הכוונה ללולים באזור מותר לחקלאות
4	מטה בנימין	לול מבוקר	0.28	לא ברור אם היום תעריף זה עוד בתוקף, לפיכך נלקח רק התעריף הרגיל-3.13 ש"ח
5	שדות הנגב	עד 2,000 מ"ר	0.29	נכלל במיון עד 2,000 מ"ר גודל הלולים של גוש עציון
		מהמ"ר ה-2,001 ואילך	1.81	להורד עציון אין לולים בגודל העולה על 2,000 מ"ר
		ליחידה 550 ש"ח	0.07	נחלה משקית-עד 8 דונם ראשונים לולים, רפתות וכיו"ב
6	מרחבים	סה"כ לולים עד 4,000 מ"ר	1.64	
		סה"כ מעל 4,000 מ"ר	0.64	נכלל בטבלת המיון
תעריפי לולים של שתי מועצות אזוריות שלא נכללו בטבלת ההתפלגות של כלל המועצות האזוריות שהתעריף בהן מעל המחיר של גוש עציון				
1	חבל אילות	ישנם 17 אזורי גביה. באזורים המיועדים לכך המחירים נמוכים. המחיר הממוצע ל-17 אזורים	6.91	המחיר הממוצע אינו משקף את התעריף האמיתי ללולים באזורי חקלאיים שם המחירים נמוכים מאד
2	עמק לוד		15.30	

טבלה מס' 4

9

27	רמת הנגב	0.28			
28	באר טוביה	0.29			
29	גדרות	0.29			
30	חוף השרון	0.29			
31	שדות הנגב	0.29			
32	חבל יבנה	0.30			
33	לב השרון	0.30			
34	אפעל	0.31			
35	מגילות	0.31			
36	מטה יהודה	0.31			
37	הגלבע	0.31			
28	מ. אזוריות-תעריף מיזערי	0.0%	58.3%	77.1%	
38	שומרון	0.61			
39	מרחבים	0.64			
40	משגב חישוב תעריף ממוצע ל-1 מ"ר לשטח של 45,629 מ"ר	0.65			
41	לכיש	0.66			
4	מ.אזוריות 0.61-0.66 ש"ח		228.6%	8.3%	85.4%
42	בקעת הירדן	1.05			
1	מ.א. תעריף 1.05 ש"ח למ"ר		375.0%	2.1%	87.5%
43	מעלה יוסף	1.65			
44	הגליל העליון	1.74			
45	שער הנגב	1.82			
46	יואב	1.86			
4	מ.אזוריות 1.65-1.86 ש"ח		631.1%	8.3%	95.8%
47	הר חברון	2.05			
48	מטה בנימין	3.13			
48	סה"כ בש"ח ב-48 מועצות אזוריות-ל-1 מ"ר	23.90		100.0%	100.0%
	תעריף ממוצע ל-1 מ"ר-ש"ח	0.50	177.8%		
	הממוצע גבוה מהמינימום 0.28 ש"ח למ"ר ב-		77.8%		
	גוש עציון	3.36	1200.0%	1200.0%	
	התעריף למ"ר בגוש עציון גבוה מהמינימום ב-			1100.0%	

6.11.2006

אזור ג'

צו ארנונה - איזור בר לב 2007

אזור ג'		תיאור
תעריף בש"ח	סוג הנכס	
30.50	125	<u>1.1 מבני מגורים לכל מ"ר</u>
30.50	124	1.2 בתי אבות לכל מ"ר
70.71	304	<u>2. מבני משרדים, שירותים ומסחר - לכל מ"ר</u>
70.71	243	2.1 המשמשים כחנות או בית עסק, לרבות מבנים המשמשים בפועל כבתי מסחר למכירת טובין, כולל יציע שגובהו לפחות 170 ס"מ ומחסנים צמודים למבנים הנ"ל והמשמשים אותם
70.71	243	2.2 המשמשים כקיוסק, בית קפה, מסעדה, מועדון לילה או כל מקום עינוגים
76.36	836	2.3 המשמשים כתחנת דלק
58.33	837	2.4 המשמשים למתקני חשמל, לרבות תחנת כוח או טרנספורמציה
70.71	834	2.5 המשמשים כמשרדים
76.36	803	2.6 המשמשים למתקני תיקשורת
70.71	933	2.7 המשמשים כמחסן ערובה, והמשמש כמחסן לכל מטרה אחרת שלא פורטה לעיל - לכל מ"ר
58.52	323	2.8 מתקני מים, באר ומכון
429.00	333	<u>3. מבני בנקים - לכל מ"ר</u>
		3.1 המשמשים כבנק
43.87	406	<u>4. תעשייה ומחצבות - לכל מ"ר</u>
43.87	974	4.1 מבנים המשמשים לתעשייה, לרבות מחסנים ולמעט סככות.
20.40	436	4.2 סככה המשמשת לתעשייה.
20.40	437	4.3 מתקנים המשמשים לחציבה, כרייה ו/או גריסה.
20.40	437	4.4 שטחים המשמשים לחציבה, כרייה, ו/או גריסה.
38.26	213	<u>5. בתי מלון, לרבות בתי הארחה, אכסניות נוער ויחידות נופש לכל מ"ר</u>
38.26	221	5.1 הבנויים מבטון, אבן, לבנים או כל בניה קשה
		5.2 הבנויים מעץ, אסבסט, סוף (לרבות סוכות) או כל חומר אחר
49.66	407	<u>6. מבני מלאכה - לכל מ"ר</u>
49.66	959	6.1 המשמשים למלאכה, לרבות מחסנים ולמעט סככות
		6.2 סככה המשמשת למלאכה
6.05	984	<u>7. מבנים חקלאיים - לכל מ"ר</u>
6.05	981	7.1 המשמשים למבנה חקלאי לרבות רפתות, אורוות, דירים, משתלות, חממות או מחסנים.
6.05	982	7.2 סככה המשמשת לחקלאות, למעט לולים ולמעט סככות לגידולי בעלי כנף
6.05	982	7.3 סככה המשמשת ללולים או סככה לגידול בעלי כנף

צו ארנונה לשנת הכספים 2007

מועצה אזורית מטה אשר

איזור ב'			איזור א'		תיאור
סה"כ ארנונה	ארנונה ר.מקומי	ארנונה מורענה	סיווג הנכס	תעריף בש"ח	
27.82			121/2/3	27.82	120
1. מבני מגורים - לכל מ"ר					
1.1 מבני מגורים לרבות בתי אבות.					
2. מבני משרדים, שירותים ומסחר - לכל מ"ר					
100.01	30.00	70.01	301	149.26	300
2.1 המשמשים כחנות או בית עסק, לרבות מבנים המשמשים בפועל כבתי מסחר למכירת טובין, כולל יציע שגובהו לפחות 170 ס"מ ומחסנים צמודים למבנים הנ"ל והמשמשים אותם					
100.18	30.05	70.13	241	149.54	240
2.2 המשמשים כקיוסק, מזנון, בית קפה, מסעדה					
100.18	30.05	70.13	251	149.54	250
2.3 המשמשים כמועדון לילה או כל מקום עינוגים, מכון בריאות יופי וספא					
99.30	29.79	69.51	311	148.20	310
2.4 המשמשים כתחנת דלק					
100.95	30.28	70.67	834	150.65	833
2.5 המשמשים למתקני חשמל, לרבות תחנת כוח או טרנספורמציה					
100.95	30.28	70.67	831	150.65	830
2.6 המשמשים למתקני תיקשורת לרבות שטח הקרקע שבאה יחד עם המבנה אך לא יותר מ- 100 מ"ר					
54.63	16.40	38.24	801	67.74	800
2.7 המשמשים כמשרדים					
54.63	16.40	38.24	931	54.62	930
2.8 המשמשים כמחסן ערובה ומחסנים ושרותים ומסחר לכל מטרה אחרת שלא פורטו לעיל.					
72.38	21.72	50.67	321	77.59	320
2.9 מבנים המשמשים למתקני מים, באר, מכוני מים.					
73.96	22.19	51.77	351	89.61	350
2.10 מבנה הנמצא בתוך מתחם מסחרי שגודלו של המתחם אינו קטן מ-2,000 מ"ר והמשמש כבית עסק למכירת טובין ובלבד שאין לבית העסק סיווג ספציפי בצו זה.					
371.42	111.42	260.00	331	415.87	330
3. מבני בנקים - לכל מ"ר					
3.1 המשמשים כבנק.					
32.50	9.75	22.75	401	48.51	400
4. תעשייה ומחצבות - לכל מ"ר					
4.1 מבנים המשמשים לתעשייה, לרבות מחסנים ולמעט סככות.					
19.92	5.96	13.96	971	19.92	970
4.2 סככה המשמשת לתעשייה.					
19.92	5.96	13.96	431	19.92	430
4.3 מתקנים המשמשים לחציבה, כרייה ו/או גריסה					
19.92	5.96	13.96	434	19.92	433
4.4 שטחים המשמשים לחציבה, כרייה ו/או גריסה.					
44.44	8.90	35.54	211	66.34	210
5. בתי מלון, לרבות בתי הארחה, אכסניות נוער ויחידות נופש לכל מ"ר					
5.1 בתי מלון, בתי הארחה ואכסניות נוער.					
39.04	11.71	27.33	216	46.13	215
5.2 חדרי אירוח ונופש, לרבות צימרים.					
30.76	9.23	21.53	219	30.79	218
5.3 בריכות שחיה (כולל המבנים המשמשים את בריכות השחיה)					
37.77	11.33	26.44	402	56.39	405
6. מבני מלאכה - לכל מ"ר					
6.1 המשמשים למלאכה, לרבות מחסנים ולמעט סככות.					
36.87	11.05	25.82	976	36.87	975
6.2 סככה המשמשת למלאכה					
0.28	0.08	0.20	963	0.28	964
7. סככות ומבנים חקלאיים - לכל מ"ר					
7.1 המשמשים לסככה או מבנה חקלאי לרבות רפתות, אורוות, דירים, משתלות, מחסנים, לולים או מבנים לגידול בעלי כנף.					

התייחסותי

ל"בדיקת סבירות תעריפים ללולים" במועצה אזורית גוש עציון

שנערכה על ידי גב' מור גייגר כלכלנית בחב' מ.ג.ע.ר.

כאמור בסעיפים 9 ו-10, אין בבדיקה כדי להצביע על סבירות התעריפים ללולים במועצה אזורית הוד עציון בהשוואה למועצות אזוריות אחרות שכן המידגם שנלקח על ידי הגב' גייגר אינו מייצג והוא מגמתי והמסקנות על סבירות התעריף אינן נכונות, ולפיכך אינו יכול להוות מענה לסבירות התעריפים:

להלן דוגמאות לפגמים בעריכת הבדיקה:

א. נספח א': השוואה בין רשויות בעלות דרוג סוציו-אקונומי התואם את זה של מ.א. גוש עציון

1. "המידגם" של 26 מועצות אזוריות ברחבי הארץ כולל גוש עציון (ולא 27 מועצות אזוריות כפי שצוין בבדיקה), מעוות את התמונה ואין בו כדי להציג השוואה נכונה בין המועצות האזוריות שכן ישנן כ-50 מועצות אזוריות בארץ, לפי הפירוט בטבלה מס' 3 בחוות הדעת שלי, כאשר מתוכן כ-77% הלולים פטורים מארנונה או מחוייבים לפי תעריף מינימום. ועוד למעלה מ-8% בתעריף של עד 0.66 ש"ח למ"ר. מה לחוף השרון ולגוש עציון? לעומת זאת ההשוואה עם חבל מודיעין, שלא נכלל במידגם, יותר מוצלחת. ככל הנראה התרומה של "חוף השרון" (3.95 ש"ח ל-1 מ"ר) יותר גדולה בחישוב ה"ממוצע" ואילו חבל מודיעין היה תורם "רק" 0.27 ש"ח. כנ"ל לדוגמא מ.א.גזר שפוטרת את בעלי הלולים מארנונה, ולא נכללה במידגם. ועוד כהנה וכהנה.

אין מנוס מלהסיק את המסקנה ש"המידגם" של כ-50% מהמועצות האזוריות לא נבנה בתום לב, מה עוד שהוא לא ניטרל מגמות מקומיות, וגב' גייגר הסתפקה בהערה כללית "כי, על פי מיטב ידיעתנו, תושבים המחזיקים בלולים בתחומי המועצות שבמסגרת ההשוואות הנ"ל אכן מחויבות במועצות על פי צו המסים". הערה כזו אין בה כדי לפטור את גב' גייגר כדי לנטרל השפעות של מגמות מקומיות, או לחבר שני תעריפים באותה מועצה, כאשר ברור לגמרי שלולים מורשים באזור חקלאי לא מחוייבים בתעריף הגבוה כמו בדוגמא של חבל אילות ונחל סורק.

נספח א'

למ.א. מגילות, גם שני תעריפים 0.27 ש"ח למ"ר בנחלה ו-10.61 ש"ח באזור החקלאי. הגב' גייגר כוללת רק את התעריף הגבוה בשיעור של 10.61 ש"ח למ"ר ומתעלמת מהתעריף הנמוך. מדוע הגב' גייגר לא נוהגת בעקביות בשיטתה, וכוללת גם את התעריף השני של מגילות (לא שזה היה הופך את הממוצע שלה לנכון, אך לפחות הוא היה מחושב על ידה בשיטה אחידה).

איזה מין ממוצע זה?

4. לא ברור מדוע עמלה גב' גייגר לערוך השוואה בין תעריף לולים לבין המגורים, המשרדים והתעשייה ביחס לתעריף המינימום.

די היה לגב' גייגר לבדוק שתעריפי המגורים, המשרדים והתעשייה בגוש עציון הם בתעריפי מינימום ואילו תעריף הלולים גבוה ב-1,100% לעומת המינימום, כמפורט בטבלה מס' 2 בחוות הדעת שלי.

"המעגל הפנימי", מבלי לבצע את ההשוואה המיותרת, מצביע על כך שבחלק מהמועצות אזוריות הארנונה למגורים, למשרדים ולתעשייה גבוהים מהמינימום בעוד שהתעריף למבנה חקלאי באותם ישובים קרוב למינימום ואילו בגוש עציון המצב הפוך דהיינו בגוש עציון היחס לרעת המבנים החקלאיים/לולים לעומת ישובים אחרים.

כאמור, את המסקנה הזו ניתן להסיק ללא ההשוואה של לולים לשימושים אחרים והיא מאששת את טענת הוד עציון, שבגוש עציון היחס בין מחיר המינימום ללולים לבין שימושים אחרים אכן מקפח את הלולים.

דוגמאות לטעויות שנפלו בטבלה שבנספח א' (הבדיקה נעשתה רק על המחיר לולים, שכן כאמור למעלה בדיקת שימושים אחרים היא מיותרת לדעתנו):

בני שמעון: התעריף להשוואה 0 ולא 0.52 ש"ח.
לולים/מבנים חקלאיים על שטח חקלאי פטורים מארנונה.
מבנה חקלאי שאינו על אדמה חקלאית מחוייב ב-52.23 ש"ח למ"ר.
לא ברור מהיכן גב' גייגר גזרה את המחיר (אולי "התאימה" את התעריף ל-1 מ"ר לול שאינו על אדמה חקלאית לשטח של 100 מ"ר).

חבל אילות

כפי שמצוין בטבלה מס' 3 בחוות דעתי, בחבל אילות ישנם 17 אזורי גביה שהממוצע שלהם הוא 6.91 ש"ח ל-1 מ"ר בשנת 2007. המחיר הממוצע אינו משקף את התעריף האמיתי לולים באזורים חקלאיים, שם המחירים נמוכים מאד. לא ברור לנו כיצד קבעה הגב' גייגר שהמחיר למ"ר עומד על 8.45 ש"ח בשנת 2005.