

הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה למגורים והבנייה חברתית¹

מומי דהן

בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית

אוגוסט 2021

תמצית

מחקר זה בוחן את מידת הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה למגורים, שחלקן ניתנות לתושבים בעלי הכנסה נמוכה וחלקן מוענקות לקבוצות חברתיות מסוימות ללא תלות במצבן הכלכלי. הנחות ארנונה המוענקות משיקול הכרה של החברה בתרומה של מקבליהן כמו שירות צבאי או בעוול שנגרם להם בשל היותם יהודים (ניצולי שואה) או ישראלים (נפגעי פעולות איבה) יזכו כאן לשם "הנחות הכרה". העבודה חושפת הבדלים בולטים בין תחולה פרוגרסיבית גבוהה של הנחות מותנות-הכנסה לבין תחולה יחסית של "הנחות הכרה". התחולה של "הנחות הכרה" הופכת רגרסיבית כאשר היא נמדדת עבור זכאי הנחות הקשורות לשירות הצבאי. כתוצאה מכך, נפגעת מידת הפרוגרסיביות הכוללת של מערכת המס המקומי. למעשה, הפגיעה בפרוגרסיביות היא חריפה יותר כי הנחות ארנונה מרחיבות את הפערים בהכנסות ובהיקף השירותים המוניציפאליים לטובת יישובים חזקים. התרומה העיקרית של עבודה זו היא להראות שמידת הפרוגרסיביות של מערכת מיסוי או מענקים אינה מושפעת רק ממידת שנאת אי השוויון, מחיר ההתערבות הממשלתית והתפלגות פוטנציאל ההשתכרות, כפי שעולה מהתיאוריה הכלכלית, אלא גם מתהליך ההבניה החברתית שמעצב את יחס הציבור כלפי קבוצות אוכלוסייה מסוימות. עוד נמצא שרשות מקומית ערבית מאופיינת בהנחות ארנונה מותנות-הכנסה גדולות יותר וב"הנחות הכרה" קטנות יותר בהשוואה לרשות יהודית בעלת מאפיינים דומים. תוצאה בלתי מכוונת של מדיניות זו היא עיצוב מערכת מס מקומי פרוגרסיבית יותר ברשויות מקומיות ערביות בהשוואה לרשויות מקומיות יהודיות לא-חרדיות ושל ערים מעורבות לאום לעומת ערים הומוגניות יותר. לא נמצא הבדל מובהק בין רשות מקומית דרוזית לרשות יהודית לא-חרדית, ומכאן שהטיה על בסיס לאום אינה הגורם המרכזי להבדלים שהתגלו.

¹ אני מודה ללירם אהרוני ולסתיו מושקט על עזרתם בהכנת מחקר זה. תודות לשרה ברדה, עפרה ברכה ודבי סופר שהעמידו לרשות המחקר את הנתונים המלאים של הנחות ארנונה לפי עילת הזכאות.

מבוא

עבודה זו בוחנת את מידת הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה למגורים, שחלקן ניתנות בכפוף למבחן הכנסה וחלקן, באופן מפתיע אולי, מוענקות גם לתושבים בעלי הכנסה גבוהה אם הם נמנים על קבוצות חברתיות מסוימות. תקציב הוצאות המס על הנחות ארנונה הוא יותר מ-5 מיליארדי שקלים לשנה, ומתוכו כ-3.5 מיליארדי שקלים נועדו להפחית את תשלום הארנונה על דירות מגורים. בשנת 2018, הנחות ארנונה למגורים הייתה תכנית סיוע ממשלתית גדולה יותר או שווה מבחינה תקציבית לתכניות רווחה מוכרות כמו הבטחת הכנסה (כ-2 מיליארדי שקלים), דמי אבטלה (כ-3.5 מיליארדי שקלים), זיכוי במס הכנסה לתושבים לפי מקום מגורים (כ-2 מיליארדי שקלים) או מענק עבודה (פחות ממיליארד שקל). ההיקף הרחב מתבטא גם במספרם הכולל של מקבלי הנחות ארנונה, שעמד בשנת 2018 על כ-1.4 מיליון משקי בית שהם יותר ממחצית כלל משקי בית בישראל (כ-2.5 מיליון).

הנחות ארנונה בגין הכנסה נמוכה מבטאות את החשיבות שמייחסת החברה למניעת אי שוויון כלכלי מופרז, שרלוונטי במיוחד בישראל בשל שיעורי עוני ואי-שוויון גבוהים במיוחד (דהן, 2020א). כדי לספק שירותים מקומיים, הרשויות המקומיות מחייבות את תושביהן במס לפי שטח הנכס ומיקומו ביישוב, ללא תלות במצבם הכלכלי העכשווי. כדי להתאים את גובה הארנונה למצב הכלכלי הנוכחי של התושב, הרשויות המקומיות מציעות הנחות ארנונה לתושבים שהכנסתם נמוכה או אפסית בשיעור הנע בין 20%-ל-90%, בהתאם לגובה ההכנסה (לוח 1). מאותה סיבה, קשישים מקבלי השלמת הכנסה מהביטוח הלאומי זכאים להנחה של 100% (לוח 1).

ואולם עיון ברשימה הארוכה של הנחות ארנונה למגורים בישראל מגלה זכאים רבים שמקבלים הנחות ללא תלות במצבם הכלכלי (לוח 1). גם בעלי הכנסה גבוהה זכאים להנחה בתשלום ארנונה אם הם נכי צה"ל, משפחות שכולות, ניצולי שואה, אזרחים וותיקים או נפגעי פעולות איבה. ברור כי ההטבה הכספית הניתנת לקבוצות אוכלוסייה אלו אינה נובעת משיקולי נזקקות כלכלית, ולכן נדרש הסבר אחר. לפי התיאוריה של שניידר ואינגרם (Schneider and Ingram 1993, 1997, 2005), המדגישה את ההיבטים החברתיים והפוליטיים, סיוע ממשלתי מתועל לקבוצות בעלות הון פוליטי ותדמית חיובית, שנוצרת בתהליך של הבנייה חברתית ארוכת שנים ומעצבת מיהן הקבוצות הראויות לסיוע (deserving groups). ברוח תיאוריה זו, שמהווה אבן פינה בספרות על עיצוב מדיניות ציבורית, נטען כאן כי המניע להנחות ארנונה למגזרי אוכלוסייה מסוימים, אפילו אם רובם אינם זקוקים להנחה, הוא ביטוי להכרה של החברה בתרומתם לחברה (אזרחים וותיקים, נכי צה"ל ומשפחות שכולות) או בעוול שנגרם להם בשל היותם יהודים (ניצולי שואה) או ישראלים (נפגעי פעולות איבה) ונסיבות חיים מיוחדות (עיוורים ומשפחות עם ילד נכה). בשל כך נכנה אותן בעבודה זו "הנחות הכרה", שניתנות גם לזכאים אמידים כלכלית.

המחיר של מתן "הנחות הכרה" עלול להיות כפול במונחי פרוגרסיביות. המחיר הישיר הוא הפגיעה במידת הפרוגרסיביות של המיסוי המקומי, משום שהן ניתנות גם לבעלי הכנסה גבוהה. המחיר הנוסף של מתן "הנחות הכרה" הוא הירידה בהכנסות של הרשויות המקומיות, הנלווית למתן הנחות ארנונה, אשר גוררת בעקבותיה גם פגיעה בשירותים המוניציפאליים, מהם נהנים יותר באופן יחסי תושבים בעלי הכנסה נמוכה.²

עבודה זו חושפת הבדלים בולטים בין שני סוגי הנחות הארנונה מבחינת השפעתן על מידת הפרוגרסיביות; הנחות ארנונה מותנות-הכנסה הן בעלות גמישות הכנסה שלילית וגדולה, ממצא המצביע על פרוגרסיביות בדרגה גבוהה. לעומת זאת, גמישות ההכנסה של "הנחות הכרה" היא חיובית ויחידתית בקירוב, ומעידה על תחולה יחסית, ובשל כך נפגעת מידת הפרוגרסיביות הכוללת של מערכת המס המקומי. למעשה, הפגיעה בפרוגרסיביות היא חריפה יותר בעקבות צמצום הכנסות הרשויות המקומיות אם השירותים המוניציפאליים ניתנים יותר באופן יחסי לתושבים מעוטי הכנסה. עוד נמצא שרשות מקומית ערבית מאופיינת הן בהנחות ארנונה מותנות-הכנסה גדולות יותר והן ב"הנחות הכרה" קטנות בהשוואה לרשות יהודית לא-חרדית. תוצאה בלתי מכוונת של מדיניות זו היא מערכת מיסוי מקומי פרוגרסיבית יותר ברשות מקומית ערבית בהשוואה לרשות יהודית (בעלת מאפיינים כלכליים ודמוגרפיים דומים) ושל ערים מעורבות לאום כמו תל אביב ועכו לעומת ערים הומוגניות יותר כמו גבעתיים והוד השרון. חשוב לציין, שלא נמצא הבדל מובהק בין רשות מקומית דרוזית לרשות יהודית לא-חרדית, ומכאן שהטיה על בסיס לאום אינה הגורם המרכזי להבדלים שנמצאו.

מחקר זה תורם לספרות מצומצמת המנסה לפענח את הגורמים שמעצבים את מידת הפרוגרסיביות. הספרות הכלכלית על מיסוי אופטימלי גורסת כי מידת הפרוגרסיביות הרצויה תלויה בעוצמת שנאת אי השוויון, בעוצמת הפגיעה בתמריצים ובהתפלגות פוטנציאל ההשתכרות. בשנים האחרונות, התפתחה ספרות סוציולוגית הקושרת בין המבנה החברתי והפוליטי למידת הפרוגרסיביות של מערכת המס. מחקרים שבחנו את מערכות המס במדינות המפותחות גילו ממצא מפתיע ולפיו מדינות רווחה נדיבות במערב אירופה נוטות להישען יותר על מיסים רגרסיביים כמו מס צריכה או דמי ביטוח לאומי (מוגבלים בתקרה) בהשוואה למדינות המספקות רשת ביטחון סוציאלית מצומצמת כמו ארה"ב (Steinmo 1993, Wilenski 2002, Kato 2003, Lindert 2004, Prasad and Deng 2009). מחקרים אלו העלו השערות לגבי השאלה מדוע מדינות אירופיות בעלות תכניות רווחה נדיבות גובות מסים באופן רגרסיבי בעוד ארה"ב מאופיינת במערכת מס פרוגרסיבית, אך השערות אלה לא נבחנו. המחקר היחיד שמוכר לי, שבוחן את הקשר הישיר בין מבנה חברתי לתחולת מערכת המס, מוצא שדרגת הרגרסיביות במדינות בארה"ב עולה

² מחקרים המשווים בין אי השוויון לפני ואחרי מצאו כי במדינות המפותחות התחלקות השירותים החברתיים היא שוויונית יותר מאשר המסים (Rainwater and Smeeding 2003, Kenworthy 2011).

עם עליית שיעור התושבים ממוצא לטיני (O'Brien 2017). מחקר זה מציג עדויות המלמדות שהתמיכה במבנה מס רגרסיבי מתחזקת בשל תחושת האיום שחש הרוב הלבן בעקבות עליית חלקם של קבוצות מיעוט באוכלוסייה, וחשש זה מגביר את הסולידריות הפנים קבוצתית של הלבנים, ובמקביל מחליש את הסולידריות כלפי מיעוטים.

עד כה לא נבחנה מידת הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה למגורים על בסיס נתונים מנהליים, ומכאן נובעת התרומה הנוספת של מחקר זה. מחקרים קודמים שבחנו את התחולה של הארנונה מצאו שהמס המקומי הוא רגרסיבי בישראל (הורן 2008, Portnov et al. 2001). זו גם המסקנה שעולה מסקירת המחקרים בארה"ב (Oates and Fischel 2016). חקירה מקיפה של תחולת כל סוגי המסים חשפה כי המס על נכסים, שהוא המס המקומי העיקרי, הוא רגרסיבי בכל המדינות המפותחות שנבדקו: דנמרק, שוודיה, פינלנד, נורבגיה, שווייץ, צרפת, אוסטרליה וארה"ב (Prasad and Deng 2009). כל המחקרים שהוזכרו התבססו על סקרים ולא על נתונים מנהליים. בנוסף, מחקרים אלה לא הקדישו תשומת לב מיוחדת להנחות, כפי שנעשה כאן.

הפרק הבא במאמר משרטט את הרקע ההיסטורי של התפתחות הנחות ארנונה למגורים. סעיף 3 מציג את המסגרת המושגית שבעזרתה גובשו השערות המחקר, וסעיף 4 מתאר את המתודולוגיה והמודל האקונומטרי. סעיפים 5 ו-6 מביאים את הניתוח האמפירי שכולל את הנתונים והתוצאות. הסעיף האחרון מסכם את ממצאי המחקר ומספק דיון תמציתי בהשלכות.

2. רקע היסטורי

פקודות הנוגעות להנחה בגביית הארנונה קיימות כבר מתקופת ארץ ישראל המנדטורית. פקודת העיריות משנת 1934 היא הפקודה הראשונה המסדירה את תשלומי המיסים למוסדות השלטון על פי החוק. בסעיף 118 לפקודה, שכותרתו "פיטורין מחמת עוני", מצוין כי "יכולה מועצה באישור המושל להפחית כל מס או לוותר על תשלומו מחמת עניותו של האיש החייב בתשלום אותו המס". מכאן למדים כי ההצדקה המוצהרת הראשונה למתן הנחה בתשלום מס מקומי ניתנה לאדם בגין הכנסתו הנמוכה. פקודת העיריות תוקנה והותאמה עם השנים (פקודת המועצות המקומיות 1941), ואחד התיקונים המשמעותיים מבחינת הנחות בתשלום ארנונה היא התוספת ולפיה "המועצה רשאית להפחית ארנונות או לוותר עליהן, בהתחשב במצבו החומרי של החייב בהן, או בגלל סיבה אחרת שתאושר על ידי השר [שר הפנים]". נוסח זה הופיע בצווי המועצות המקומיות, שפורסמו עם הקמתן של רשויות מקומיות מסוימות, כמו מטולה.³ התוספת של "סיבה

³ צו המועצות המקומיות, קובץ התקנות, 10 בינואר 1951 (עמוד 486). פירצה זו עוגנה באופן פורמלי בתיקון של פקודת העיריות שהוכנס בשנת 1952. בשנת 1964 תוקנה פקודת העיריות, ובה כבר צוין באופן רשמי, תחת סעיף שכותרתו "הפחתת ארנונות", ש"המועצה רשאית להפחית ארנונות או לוותר עליהן, בהתחשב במצבו החומרי של החייב בהן, או בגלל סיבה אחרת שתאושר על ידי השר" (סעיף 280 לפקודת העיריות, נ"ח התשכ"ד 197).

אחרת" פתחה צוהר לעילות נוספות למתן הנחה בארנונה, מלבד רמת הכנסה נמוכה של החייב בתשלום המס, זאת כיוון שבפועל שר הפנים לא אכף את סמכותו ולרשויות ניתן חופש מלא בקביעת הנחות בארנונה.⁴

בשנת 1953 נחקק "חוק הרשויות המקומיות, תשי"ג-1953" אשר העניק פטור מלא או חלקי (שני שלישים) מתשלום הארנונה לאוכלוסיית חיילים בשירות חובה, נפגעי מלחמה ושוטרים.⁵ לפי דברי ההסבר לחוק, התוספת של "סיבה אחרת" אפשרה לרשויות מקומיות להעניק פטור מארנונה לפי שיקול דעתן כאילו עשו חסד עם נפגעי מלחמה ואנשי זרועות הביטחון עוד טרם החוק, אך בכך לא היה די. הדאגה לכבודה של קבוצת מקבלי הפטור מארנונה הייתה ההצדקה לשינוי המצב החוקי, כפי שנכתב בדברי ההסבר "...העובדה שהפטור ניתן בחסד ולא בזכות הייתה בה משום פגיעה בכבוד האנשים שנזקקו לו." (דברי הסבר לחוק הרשויות המקומיות-1953).

פקודות אלו, כאמור, הותירו את החופש לקבלת החלטות בנוגע להנחות בתשלום הארנונה בידי הרשויות המקומיות, אשר נהגו להבטיח הנחות לנישומים, ורשויות מסוימות אף ערכו עמם הסכמים הצופים פני עתיד כדי שיישארו להתגורר באותה הרשות (רוסטוביץ, 2007). כך, למשל, עיריית ירושלים העניקה הנחה לבעלי נכסים שפרעו לפני תחילת השנה את מלוא הארנונה לשנת 1989, וזאת על בסיס חיוב שנת 1988 (דו"ח הביקורת 1992, עמ' 26).

עד לשנת 1992, כלל ההחלטות הנוגעות להנחות בגביית הארנונה היו בידי הרשויות המקומיות. בדו"ח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 1992 הוקדש פרק להבדלים בהתנהלות הרשויות המקומיות בכל הנוגע לחיוב, גבייה, הנחות ופטורים מארנונה. בדו"ח מצוינת השפעתו השלילית של התיקון שנערך בשנת 1964 על התנהלות הרשויות המקומיות. הדו"ח מצא חוסר אחידות ארצי במתן הנחות ארנונה (רשויות שונות העניקו הנחות לקבוצות אוכלוסייה שונות), וכן הנחות לקבוצות אוכלוסייה רבות ומגוונות, בניגוד להנחיות משרד הפנים. כך למשל, בחלק מהעיריות ניתנה הנחה לעובדי העירייה, והוענקו הנחות לעולים חדשים או הנחות למשלמים ארנונה מראש לכל השנה בתחילת שנת הכספים. המלצת דו"ח זה הייתה לחוקק חוק שיחול על כלל רשויות השלטון המקומי, ויגדיר בבהירות את קבוצות האוכלוסייה הזכאיות להנחה, ורמת ההנחה הנדרשת (דו"ח הביקורת 1992 עמ' 26).

בעקבות דו"ח מבקר המדינה, ועם חקיקת חוק ההסדרים לשנת 1992, בוטל הסעיף הנוגע להנחות ופטורים בארנונה בחוק הרשויות המקומיות ותוקנו תקנות הנחה מארנונה במסגרת תקנות הסדרים במשק המדינה לשנת 1993. תקנות אלו מפרטות את ההנחות השונות, ומבחינות בין זכאויות שונות זו מזו,

⁴ ארנונה כללית - חיובים, הנחות ופטורים, דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, משרד מבקר המדינה, 1993.
⁵ פטור זה הוגבל לשטח מסוים של הדירה, והיום הפטור ניתן ל-70 מטר מרובע משטח הבית למשפחה עם 4 נפשות או פחות, ול-90 מטר מרובע למשפחה עם יותר מ-4 נפשות.

ובנוסף מסדירות את גובה ההנחה וכן את המבחנים הנדרשים על מנת לקבל הנחה הזו. בנוסף, בכל שנה מצורף תיקון לחוק המעדכן את אחוזי ההנחה וסכומי ההכנסה המאפשרים קבלת הנחה בארנונה בגין מבחן הכנסה. בעלי הכנסה נמוכה זכאים להנחה ששיעורה משתנה לפי רמת הכנסה ומספר הנפשות (לוח 1). מלבד בעלי הכנסה נמוכה, בין מקבלי ההנחה במתכונת החדשה נמנים גם אזרחים וותיקים, נכים, עולים חדשים ומשרתים במסגרות מיוחדות, ללא קשר לרמת הכנסתם.⁶ בשנת 1996 התווספו מקבלי גמלת נכות המשולמת ממדינות שונות בשל רדיפות הנאצים, ובשנות האלפיים צורפו האוכלוסיות הבאות: צד"ל (2002), הורה יחיד (2005) וחייל מילואים (2018).

מבחינה מעשית, הממשל המרכזי ממלא תפקיד מכריע בהסדרת הנחות הארנונה, שכאמור נקבעות במסגרת תקנות הסדרים במשק המדינה, אף כי מבחינה פורמלית הרשות המקומית אינה חייבת אלא רשאית להעניק אותן. הניתוק בפועל בין הסמכות של הממשל המרכזי לאחריות של הממשל המקומי יוצר תמריץ לממשל המרכזי להיות נדיב בקביעת הנורמה למתן הנחות. כלומר, הפער בין סמכות לאחריות עלול להיות אחד הגורמים לשימוש בהטבות מס במקום סיוע ישיר, וקשר זה לא קיבל תשומת לב ראויה. חשוב לציין, נציגי השלטון המקומי הביעו את מורת רוחם על מצב עניינים זה בפני וועדת ברזילי, ואף צידדו בביטול כל הנחות הארנונה ליחיד (דו"ח וועדת ברזילי עמוד 69).

הנימוקים לקביעת ההנחות עצמן אינם מופיעים בחוקים ובתקנות בעניין הנחות הארנונה, כפי שניתן היה לצפות. כדי לגלות את ההיגיון שעומד אחרי מערך ההנחות בארנונה יש הכרח תחילה להבין את ייחודיות דרך החישוב של מס זה. בישראל, הארנונה מחושבת על פי גודל הנכס ואזור המגורים, ומכאן היא איננה קשורה בהכרח למאפיינים הכלכליים הנוכחיים של הדיירים המתגוררים בה. הנחת ארנונה על בסיס רמת ההכנסה, ובראשן הנחה לפי מבחן הכנסה והנחה לקשישים מקבלי השלמת הכנסה, באה כמענה לפגם זה במערכת המס המקומית. הנטל על תזרים המזומנים הוא היבט ייחודי נוסף של הארנונה, שמגביר את ההצדקה להנחה בגין הכנסה נמוכה. בניגוד למס הכנסה שחייבים בתשלומם רק אם יש הכנסה, ארנונה נתבעים לשלם גם אם אין הכנסה באותה עת. מערך גביית הארנונה היה נתקל בבעיית ציות ניכרת אם לא הייתה התחשבות במצב הכלכלי העכשווי של התושבים. כלומר, יש לראות בהנחות לפי מבחן הכנסה רכיב חשוב גם בהבטחת ציות התושבים לשלם את המס המקומי. ואולם רשימת הנחות הארנונה כוללת הקלות לקבוצות אוכלוסייה מסוימות ללא תלות ברמת הכנסתן כמו משפחות שכולות ואזרחים ותיקים. מתן הטבות מס ללא מבחן אמצעים מחייב הצדקה אחרת, שאינה בגין הכנסה נמוכה (או הוצאה עודפת). כאמור, החוקים והתקנות שנסקרו לעיל אינם מציגים את ההצדקה המוצהרת למתן הקלות למגזרים נבחרים בתשלום ארנונה, ונותר רק לשער מה הדריך את קובעי ההחלטות להפעיל מדיניות זו בישראל.

⁶ תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993.

מתן הטבה בארנונה יכול להיות משיקולי יעילות התמיכה הכספית לקבוצות אוכלוסייה הזקוקות לסיוע ממשלתי. ניתן לסייע לקבוצות אוכלוסייה כמו נכים וקשישים באמצעות קצבה המגדילה את הכנסות המוטבים או באמצעות הוזלת מחירי המוצרים ותשלומי החובה (ארנונה, אגרות ועוד). לכאורה, היתרון בהפחתת מס מקומי לעומת הגדלת קצבה הוא התאמה מובנית של הסיוע הממשלתי ליוקר המחיה. כוח הקנייה של מקבלי הסיוע במקרה של מתן קצבה אחידה משתנה בהתאם למקום מגורים אם ישנם הבדלים בגובה הארנונה המקומית. לעומת זאת, סיוע באמצעות הקלות בארנונה מתחשב אוטומטית ביוקר המחיה המקומי, שכולל את עלויות תשלום הארנונה במקום המגורים. לפיכך, שילוב של קצבה והקלות בארנונה מעניק סיוע ריאלי אחיד לזכאים, המנטרל הבדלים בעלויות המחיה המושפעות מגובה המס המקומי. ואולם הצדקה זו, במשתמע, מניחה שהבדלים בגובה הארנונה בין יישובים אינם משפיעים על איכות השירות שמקבלים התושבים כאילו היה מדובר במוצר אחיד שמסופק במחירים שונים. סביר יותר לשער שרשויות מקומיות שגובות יותר גם מספקות יותר שירותים כי אחרת התושבים היו מצביעים ברגליים.

חיסכון בירוקרטי הוא הצדקה אפשרית נוספת למתן הנחות ארנונה משיקולי יעילות. בתנאים מסוימים, שימוש בפעולה אחת של הטבת מס עשוי להיות יעיל יותר מאשר מתן סיוע ממשלתי ישיר כמו מענק, המחייב שתי פעולות שאחת היא מתן המענק והשנייה הטלת מס למימון המענק (Tyson, 2014). מנגד, הטבת מס זוכה לבקרה שנתית מופחתת לעומת סיוע ממשלתי (שאינו מעוגן בחקיקה), העומד למבחן מחדש מדי שנה במהלך אישור התקציב. כדי להגביר את השקיפות נהוגות מדינות, ובכלל זה ישראל, לכלול סעיף "הוצאות מס" בתקציב המדינה. הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות הולכים צעד אחד נוסף מבחינת השקיפות, וכוללים את הנחות הארנונה בסך ההוצאה בתקציב הרגיל (וכן בהכנסות כדי לנטרל את ההשפעה של פעולה רישומית זו על הגירעון התקציבי). עם זאת, השקיפות של הנחות הארנונה אינה מספקת הואיל והרשויות המקומיות אינן מדווחות על סכום ההנחות ומספר המקבלים לפי עילות. בשל שקיפות מופחתת ודיון ציבורי מוגבל עשויה להיווצר אשליה בקרב הציבור שהקלת מס כמו הנחת ארנונה למגורים היא חסרת עלות, וכתוצאה מכך עלולה להישאר בתוקף זמן רב לאחר שהיא איננה רלוונטית (Tyson 2014; נוי 2015; לבון 2017).

הצדקה אפשרית אחרונה למתן הקלות בארנונה שתוצג כאן היא פיצוי על הבדלים בעלויות אספקת השירותים לתושבים לפי מאפיינים כמו גיל. אפשר שמתן הטבות בארנונה לאזרחים וותיקים, ללא קשר לרמת הכנסתם, נעוצה בהרכב אספקת השירותים המקומיים. יתכן, למשל, שאזרחים וותיקים לא נהנים משירותים מסוימים שמספקת הרשות המקומית לתושביה כמו גנים ובתי הספר. אם טענה זו נכונה, הרשות גובה דמי שימוש מופרזים מאזרחים וותיקים, המצדיקה הקלות ארנונה המפצות על כך (Shan, 2009). ואולם היגיון כזה אינו מסביר מדוע קשישים ניצולי שואה זוכים להקלות גדולות מקשישים אחרים או מדוע

משפחות שכולות מקבלות הנחה בהשוואה למשפחות אחרות. הסעיף הבא מציג מודל המסביר מדוע קבוצות אלה זוכות להנחות ארנונה.

3. המסגרת המושגית

בסדרת עבודות פורצת דרך הראו החוקרות שניידר ואינגרם שאזרחים אינם שווים בפני המדיניות הציבורית (Schneider and Ingram 1993, 1997, 2005). לפי הגישה של שניידר ואינגרם, קבוצות בעלות הון פוליטי שנהנות ממוניטין חיובי בעיני הציבור הרחב (קואליציית הרוב) בעקבות תהליך ארוך של הבנייה חברתית צפויות לזכות במדיניות ציבורית נדיבה ומכבדת יותר מקבוצות שסובלות מדימוי שלילי, ללא קשר לצרכים החומריים של קבוצות אלה.

תיאוריה מרכזית זו, שפיתחו שניידר ואינגרם, בוחנת קבוצות יעד למדיניות ציבורית לפי שני סוגי משאבים: תדמית בעיני הציבור והון פוליטי. על שני צירים אלו נוצרות ארבע קבוצות מובחנות: הקבוצה המועדפת (advantaged) היא בעלת תדמית חיובית וכוח פוליטי רב; הקבוצה התלויה (dependent) מאופיינת בתדמית חיובית אך חסרת כוח פוליטי משמעותי; הקבוצה המאיימת (contender) סובלת מתדמית שלילית אך היא בעלת כוח פוליטי רב; וקבוצת הבלתי מקובלים (deviant) שסובלת מתדמית שלילית ונעדרת כוח פוליטי. לפי תיאוריה זו, עיצוב מדיניות ציבורית כלפי הקבוצה המועדפת יושתת על "גזרים" (זכויות, תמריצים חיוביים או חינוך) וזאת לעומת מדיניות "מקלות" כלפי קבוצת הבלתי מקובלים (שלילת זכויות, תמריצים שליליים, ענישה).

המדיניות הציבורית הזו נגזרת גם ממערך התמריצים הפוליטי שרואים נבחרי הציבור. פוליטיקאים שחפצים להיבחר מחדש צפויים לזכות בתמיכה פוליטית אם הם מפעילים מדיניות התואמת את האינטרסים של קבוצות בעלות כוח או מקדמים מדיניות המתועלת לטובת קהל יעד הנהנה מתדמית חיובית בעיני הציבור הרחב. כלומר, מדיניות ציבורית אינה רק מושפעת מפוליטיקה אלא גם משפיעה עליה, כפי שהציע המלומד (Schattschneider 1935), ומאוחר יותר קיבל כיוון קשר זה תמיכה אמפירית בסדרה של מחקרים (Pierson 1993, Soss 1999, Mettler 2005, Baruch et al. 2010, Ben-Bassat and Dahan 2018).

לפי התיאוריה של שניידר ואינגרם, הנתח בהטבות של קבוצת אוכלוסייה מועדפת, הנהנית מיחס חיובי, יהיה גדול יותר מחלקה בנטל המס הנדרש למימון הטבות אלו. המדיניות הציבורית כלפי קבוצה כזו לא רק תהיה נדיבה יותר אלא גם מכבדת יותר. עיצוב המדיניות הציבורית כלפי קבוצה זו יכול אלמנטים כמו הטבה אחידה (אוניברסלית) לכל חברי הקבוצה, הליך מכבד של מימוש ההטבה, המתבטא במיעוט מבחני משנה או אפילו במתן אוטומטי של ההטבה, תוחלת חיים ארוכה, שיקול דעת מורחב למוטבים וגוף ייעודי המטפל בענייני חברי הקבוצה המועדפת. הממשלה או זרועות מעין-ציבוריות צפויות להתגייס במרץ למיצוי

זכויות של הקבוצה המועדפת במקרה שנדרשת הגשת תביעה כדי לקבל את ההטבה, ולהשקיע מאמצים מיוחדים להפוך את ההטבה לאוטומטית.

ברוח תיאוריה זו, קבוצה חברתית מועדפת צפויה לזכות בהנחת ארנונה אוניברסלית קטיגוראלית, שמוגדרת כהנחה הניתנת לקבוצה חברתית תחומה ללא התניה במצב הכלכלי של מקבליה. הנחת ארנונה אוניברסלית מאפשרת הליך מכבד של מימוש ההנחה בארנונה, הארכה אוטומטית בשנים הבאות, והיא גם מקילה על הענקתה באופן אוטומטי אם יש בנמצא טכנולוגיה מתאימה. לעומת זאת, מימוש הנחות מותנות הכנסה אינו מוארך אוטומטית ומחייב הגשת תביעה מדי שנה אפילו אם לא חל שינוי במצבו הכלכלי של התושב (במקום הארכה אוטומטית בכפוף להצהרת התושב שאין שינוי במצבו הכלכלי). במסגרת התביעה להנחה בגין הכנסה נמוכה נדרש התושב להתערטלות כלכלית בפני גובי הרשות המקומית בשל ההגדרה הרחבה מאוד של הכנסה. הליך כזה כרוך בטרחה בלתי מבוטלת וחשש לפגיעה בכבודו של התושב, שעלולים לחבל במיצוי הזכאות להנחת ארנונה.

כל הנחת ארנונה אוניברסלית קטיגוראלית ללא התניה במבחן אמצעים תסווג בעבודה זו כהנחת "הכרה" אלא אם כן ההצדקה להנחה כזו נובעת משיקולים ניהוליים ברורים כמו ארנונה מופחתת לדירה ריקה או הנחת מימון שנועדה לעודד תשלום מראש. מבט על לוח 1 חושף את הקבוצות החברתיות שנהנות מהנחת ארנונה אוניברסלית קטיגוראלית ובראשן אזרחים ותיקים, אנשי מערכות הביטחון ומשפחותיהם וניצולי שואה. הנחת "הכרה" לקבוצות חברתיות כמו משפחות שכולות או ניצולי שואה אינה במענה לנזקקות משום שאינה מוגבלת למשפחות שכולות נצרכות או ניצולי שואה נזקקים. היא ניתנת גם לבעלי הכנסות גבוהות מקרב קבוצות אלה שאינם זקוקים לסיוע חומרי. הנחת ארנונה לקבוצות אלה מבטאת הכרה בתרומה הסגולית שלהן לחברה (אזרחים וותיקים, יוצאי צבא, משפחות שכולות, חסידי אומות עולם) או הכרה בעוול הנורא שנגרם להם בשל היותם יהודים או ישראלים (כמו ניצולי שואה ונפגעי פעולות איבה) ונסיבות חיים מיוחדות (עיוורים ומשפחות עם ילד נכה).

מיון הנחות ארנונה בהתאם לסיווג מראש של קבוצות חברתיות לאחת מארבע המשבצות של שניידר ואינגרם מחייב בחינה שיטתית של מקורות ההבנייה החברתית והערכת תדמיתן ועוצמתן הפוליטית של כל אחת מהקבוצות החברתיות בישראל, החורגת מגבולות עבודה זו. אין בנמצא נתונים מלאים וזמינים כאלה כדי להוציא לפועל דרך זיהוי ישירה מסוג זה. זאת הסיבה שעבודה זו אימצה גישה לפיה מניחים שקבוצות המקבלות הנחת ארנונה אוניברסלית מאופיינות בתדמית חיובית ובכוח פוליטי גדול יחסית. כלומר הזיהוי נעשה לפי העדפה נגלית העולה מעיצוב המדיניות. לצד זאת, יוצגו מיד ראיות תומכות חלקיות על תדמיתן וכוחן הפוליטי המשתמע של קבוצות חברתיות נבחרות שזכו להנחת ארנונה אוניברסלית קטיגוראלית.

סקרי עמדות יכולים להעניק לנו צוהר לתדמית של חלק מהקבוצות החברתיות שמקבלות הנחות ארנונה ללא התניה במבחן הכנסה. פלוריאן, מלקינסון וכשר (1999) מצאו בסקר דעת קהל כי הציבור מגלה רגישות רבה יותר למשפחות ששכלו את יקיריהן בפעילות ביטחונית לעומת נסיבות אזרחיות, והוא נוטה לדרוש עבורן הטבות כלכליות מועדפות. על בסיס סקר עמדות עדכני יותר, שלו וגל (Shalev and 2018) (Gal) מציגים ממצאים מעניינים בעניין שיעור התמיכה של הציבור במתן הטבות חומריות וסמליות לקבוצות שונות בחברה הישראלית. הציבור הישראלי מעדיף לאין שיעור מתן תמיכה כלכלית לניצולי שואה, נכי צה"ל ומשרתי מילואים לעומת משפחות גדולות, אימהות יחידניות, נפגעי תאונות דרכים או תלמידי ישיבה. עוד נמצא שהציבור לא רק תומך בהטבה מוגדלת לקבוצה מועדפת אלא גם רובו מצדד במדיניות מכבדת יותר המתבטאת בסיוע אוניברסלי ללא תלות במצבם הכלכלי של חברי הקבוצה מועדפת. קשישים, שזוכים בישראל להנחות ארנונה גם ללא קשר למצבם הכלכלי, נהנים מתדמית חיובית בכל המדינות. ון-אורשוט (Van Oorschot 2006) מצא שקשישים נתפסים בכל המדינות האירופאיות כקבוצה שראויה לסיוע לפני נכים, וזאת לעומת מובטלים ומהגרים שנתפסים כקבוצות שאינן ראויות לסיוע. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם מתן הנחות ארנונה אוניברסליות (ללא התניה במבחן הכנסה) לקבוצות חברתיות בעלות תדמית חיובית כמו קשישים וניצולי שואה.

היכולת לבלום הצעות לפגיעה בגובה הנחות הארנונה או לקדם הצעות לשיפור מספקת אינדיקציה חלקית לכוחן הפוליטי של חלק מהקבוצות שמקבלות הנחות "הכרה" בארנונה. לאורך השנים כמעט ולא עלו הצעות לצמצום הנחות ארנונה שקשורות לשירות צבאי או לניצולי שואה, וזו אולי העדות החזקה ביותר לכוחן הפוליטי העקיף של קבוצות אלה. וועדת ברזילי היא הפעם היחידה שמצאתי ניסיון גלוי להפחית את הנחות "ההכרה". וועדת ברזילי המליצה להגביל אותן לבעלי הכנסה נמוכה, ואף קיבלה רוח גבית מצד מרכז השלטון המקומי ("...יש לטענת השלטון המקומי לבטל את ההנחות והפטורים לאוכלוסיות מועדפות כגון נכי צה"ל", וועדת ברזילי: עמוד 69). ניסיון זה נכשל, והמלצות וועדת ברזילי הפכו אות מתה.

התהליך הפוליטי שעבר על הנחות ארנונה לאזרחים וותיקים נראה בעל מאפיינים דומים, ומעידים כל כוחה הפוליטי בפועל של קבוצה זו. בתקנות המקוריות לשנת 1993, נקבע שהרשויות רשאיות להעניק הנחה בארנונה של עד 20% לאזרחים ותיקים, ועד 80% לאזרחים ותיקים מקבלי השלמת הכנסה.⁷ עוד באותה שנה הוכנס תיקון המעלה את שיעור ההנחה המרבית ל-25% ול-100%, בהתאמה, ומספק לנו ראייה חלקית לכוח הפוליטי.⁸ מאז 1993, היו ניסיונות שלא צלחו לבטל את ההנחה האוניברסלית של 25% לאזרחים וותיקים.⁹ למעשה, גמלאים שסך כל הכנסותיהם אינו עולה על השכר הממוצע במשק זכו דווקא

⁷ ק"ת תשנ"ג מס' 5503 מיום 25.2.1993 עמ' 419.

⁸ ק"ת תשנ"ד מס' 5563 מיום 22.11.1993 עמ' 225 – תק' תשנ"ד-1993.

⁹ בשנת 2005, בוצע תיקון נוסף לתקנות הנחה בארנונה ובו נקבע שההנחה המקסימלית ללא מבחן הכנסה תעמוד על 15% במקום 25%, אולם תיקון זה בוטל לאחר פחות מחודשיים (ק"ת תשס"ה מס' 6377 מיום 17.3.2005 עמ' 569 – תק' (מס' 2) תשס"ה-2005).

להגדלת הנחת ארנונה לשיעור של 30% במסגרת חוק אזרחים וותיקים (1998). מנגד ביטול הנחת ארנונה למקבלי הבטחת הכנסה ומזונות, שנעשה בשנת 2003, מלמד על כוחם הפוליטי המוגבל של מקבלי הנחות מותנות הכנסה.

ההבחנה שנעשית במחקר זה בין הנחות ארנונה המוענקות בגין מצב כלכלי לבין הנחות "הכרה", שסיבת קיומן היא הוקרה לקבוצות חברתיות מסוימות, משלימה ספרות קודמת שמבדילה בין גמלאות רווחה לבין גמלאות אחרות שנועדו להשיג מטרות מוגדרות כמו נאמנות והקרבה (פרידמן ושל 2010, Shalev and Gal 2018, Lazarus 2016, Shalev and Gal 2018), או שנועדו לגמול לקבוצות חברתיות על תרומתם או כפיצוי על אובדן שנגרם בעקבות שירות לטובת הכלל (גל 1999, גל 2002, Gal 1998). מעניין לציין שגם וועדת ברזילי, שהוקמה על ידי הממשלה בספטמבר 2006 (החלטה 455) כדי להציע רפורמה מקיפה במיסוי המקומי, עשתה הבחנה בין הנחות על רקע מצב סוציו-אקונומי לפטורים והנחות "המבוססים על רצון החברה והמחוקק להכיר ולהוקיר את פועלם של יחידים וקבוצות בחברה. כזה הוא הפטור לקשישים, לנכים, לחיילים ושוטרים וכדומה." (וועדת ברזילי, עמוד 62).

מתן "הנחות הכרה" לכל חברי הקבוצה ללא מבחן הכנסה הוא בעל השפעה מצננת על הפרוגרסיביות של מערכת המס המקומי בישראל. מידת השפעתן של "הנחות הכרה" על מידת הפרוגרסיביות תלויה בגודל ההטבה ובמיקומם של מקבלי ההטבה בסולם ההכנסות. באופן טבעי, השפעה זו תהיה שונה מהשפעתן של הנחות מותנות הכנסה שנועדו להפחית את הרגרסיביות הפוטנציאלית של ארנונה למגורים.¹⁰ באופן בלתי מתוכנן, "הנחות הכרה" צפויות ליצור מבנה מס פרוגרסיבי יותר ברשויות מקומיות ערביות בהשוואה לרשויות מקומיות שתושביהן הם יהודים לא-חרדים (בעלות מאפיינים כלכליים-חברתיים דומים). "הנחות הכרה" מרכזיות מבוססות שירות צבאי או קשורות לשואה ולכן מוטות לטובת תושבי רשויות מקומיות יהודיות (לא-חרדיות) בהשוואה לערביות. מאותה סיבה דרגת הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה בישובים מעורבים כמו תל-אביב וירושלים צפויה להיות גדולה יותר מרשויות מקומיות הומוגניות יותר כמו גבעתיים או הוד השרון. לעומת זאת, הנחות ארנונה ברשויות חרדיות (בשל הנחות לניצולי שואה) ודרוזיות (בשל הנחות מבוססות-שירות צבאי) צפויות להיות פחות פרוגרסיביות בהשוואה לרשויות ערביות. בניתוח האמפירי נתמקד בהשוואה בין רשויות יהודיות לא-חרדיות לרשויות ערביות, המהוות יחד את הרוב המוחלט של רשויות מקומיות בישראל.

נסכם את הדיון למעלה בשתי השערות מחקר:

השערות:

¹⁰ ארנונה צפויה להיות רגרסיבית (שיעור הארנונה משווי הנכס הולך ופוחת עם עליית שווי הנכס) אם השווי הכספי של מטר מרובע בשוליים הולך ועולה עם עליית שווי הנכס, כפי שמצאו אודיש ופליישמן (2006).

H1: "הנחות הכרה" צפויות לפגוע באופן מובהק במידת הפרוגרסיביות של כלל הנחות ארנונה למגורים.

H2: תושבי רשות יהודית צפויים לקבל יותר הנחות "הכרה", ולכן הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה למגורים צפויה להיות גבוהה יותר ברשויות מקומיות ערביות בהשוואה לרשויות מקומיות יהודיות לא-חרדיות.

4. המתודולוגיה

לצורך בחינת ההשערות המרכזיות של מחקר זה, יש להחליט מהו מדד שיבטא את מידת הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה, ומהי הגישה לפיה נמדדת התחולה של הנחות ארנונה, שעונה על השאלה, מי נהנה בפועל מההנחות.

4.1 מדד הפרוגרסיביות

הספרות הכלכלית פיתחה לאורך השנים שלל מדדי פרוגרסיביות, הנבדלים במידת רגישותם למידת אי השוויון לפני מס, שיעור המס הממוצע ומבנה מדרגות המס (Kakwani 1977).¹¹ כבר ב-1928 הציג ארתור פיגו מדד לפרוגרסיביות המסים לפי היחס בין השיעור בשיעור המס הממוצע לשינוי בהכנסה (Pigou 1928), ומאז הלך והתרחב מדף המדדים הסטטיסטיים המסכמים של פרוגרסיביות. מדד פרוגרסיביות, שנמצא בשימוש שכיח של מוסדות בינלאומיים ולאומיים, הוא הפער בין אי השוויון בהכנסות לפני ואחרי מסים, שפותח לפני יותר משבעים שנה על ידי ריצ'ארד מאסגרב ושותפו (Musgrave and Thin 1948).¹²

גמישות ההכנסה של ההנחות, המוגדרת כשיעור השינוי בהנחות ארנונה שנמדד בעקבות שינוי של אחוז אחד בהכנסה, היא המדד שנבחר בעבודה זו להציג את מידת הפרוגרסיביות. לפי מדד זה, הנחת ארנונה היא יחסית אם הגמישות היא חיובית ויחידתית ורגרסיבית אם הגמישות היא חיובית וגדולה מיחידתית. לעומת זאת, הנחת ארנונה היא פרוגרסיבית אם הגמישות קטנה מאחד, ועוצמתה משתנה לפי ערך הגמישות. הפרוגרסיביות היא בדרגה גבוהה אם הגמישות היא שלילית, בדרגה בינונית אם הגמישות שווה לאפס ויורדת לדרגה נמוכה אם הגמישות חיובית וקטנה מאחד. כמובן, מדד הגמישות תואם את ההגדרה המקובלת של פרוגרסיביות לפי היחס בין סכום ההטבה להכנסה, כאשר יחס עולה עם עליית רמת ההכנסה מבטא רגרסיביות, יחס יורד מבטא פרוגרסיביות ויחס קבוע משקף תחולה יחסית של ההטבה.

¹¹ כך למשל, מדד SUIIT אינו רגיש לשיעור המס, וזוהי נקודת תורפה, שמקטינה את כוח המשיכה של מדד זה.
¹² הפער בין שיעור המס השולי לשיעור המס הממוצע הוא מדד נוסף לפרוגרסיביות שהוצע באותה שנה על ידי כלכלן במשרד האוצר האמריקאי (Slitor 1948). מאוחר יותר גדל עוד מצאי מדדי הפרוגרסיביות ושניים בולטים מתוכם ראויים לציון. הראשון הוא דמוי מדד ג'יני של תשלום המסים, השווה לאחד פחות פעמיים השטח מתחת לעקומה המתארת קשר בין אחוז הכנסה מצטבר לאחוז המס המצטבר (Suits 1977), והשני הוא ההפרש בין ריכוזיות תשלום המסים לאי השוויון בהכנסה לפני מס (Kakwani 1977). הסבר גרפי בהיר של מדד זה מופיע ב: Murray et al. 2003: page 515.

נתונים אדמיניסטרטיביים על הנחות ארנונה לפי עילת זכאות זמינים ברמת הרשות המקומית בלבד, ולכן שימוש בגמישות ההכנסה של הנחות ארנונה כמדד פרוגרסיביות נוח לפירוש בשל ההכרח לנטרל הבדלים אפשריים במאפייני הרשות המקומית שעשויים להשפיע על גובה ההנחות. מדדי פרוגרסיביות חלופיים קלים לפירוש כאשר המדידה מבוססת על נתוני הנחות ארנונה ברמת הפרט. ואולם מידע ברמת הפרט על הנחות ארנונה קיים בישראל רק על בסיס סקר הוצאות משקי בית, שאינו מספק תמונה מלאה. למשל, אין מידע על הנחות ארנונה הקשורות לשירות צבאי, שחשובות לבדיקת ההשערות המרכזיות של מחקר זה. בנוסף, חלק ממשקי הבית לא ידעו לדווח בסקר אם קיבלו הטבה. בשל כך, סקר זה אינו מתאים לבחינת פרוגרסיביות לפי עילת קבלת ההנחה. יתרה מזאת, סך הנחות ארנונה למגורים בסקר הוצאות מוטה באופן ניכר כלפי מטה, ושווה פחות ממחצית סכום ההנחות שניתן בפועל, ועל כן הסקר פחות מתאים אפילו לבחינת הפרוגרסיביות של כלל הנחות.

4.2 התחולה הכלכלית של הנחות ארנונה

כלכלנים מעדיפים למדוד את הפרוגרסיביות או חלוקת נטל המס לפי זהות האנשים שנושאים בפועל בנטל (תחולה כלכלית), ולא לפי זהות האנשים שחייבים לפי חוק בתשלום מס (תחולה משפטית). הטלת מס על מעסיקים, שמצליחים לגלגל את המס באופן מלא על עובדיהם, היא דוגמה להבדל תהומי בין התחולה המשפטית, שלפיה המס חל על מעסיקים, לבין התחולה הכלכלית, שלפיה העובדים הם אלה שנושאים בפועל על כתפיהם את נטל המס. מדידת חלוקת נטל המס על פי התחולה המשפטית היא קלה לביצוע, וזאת לעומת מדידת חלוקת הנטל לפי התחולה הכלכלית, המחייבת מאמץ מחקרי בלתי מבוטל והנחות עבודה כדי לגבש הערכה מי נושאים בפועל בנטל המס, לפי הדרך בה התגלגל המס. הערכה זו פותחת את הדלת למחלוקת על התחולה הכלכלית, וזו גדולה במיוחד לגבי מסים מקומיים כמו ארנונה, ומתבטאת בשלוש גישות מתחרות למדידת התחולה הכלכלית (Oates and Fischel, 2016). לפי הגישה הראשונה (old view), ארנונה היא מס על שירותי דיור ששיעורם בסל הצריכה פוחת עם עליית ההכנסה, ולכן הארנונה היא בעלת תחולה רגרסיבית. לפי הגישה השנייה (capital-tax view), ארנונה היא מס פרוגרסיבי כי הוא נופל במלואו על בעלי הנכסים, שנמצאים בחלק העליון של סולם ההכנסות, עקב גמישות אפס בשיווי משקל כללי. על פי הגישה השלישית (benefit view), ארנונה אינה מס אלא תשלום בעד שירות מוניציפאלי, ולכן אין משמעות למדידת תחולתו. המחלוקת על התחולה הכלכלית של מס מקומי על נכסים דיכאה את התיאבון לחקור את מידת הפרוגרסיביות לפי התחולה הכלכלית עד כדי כך שוואלס אוטס ווליאם פישל פותחים את מאמרם במשפט: "ההבנה שלנו לגבי התחולה של מס מקומי על נכסים (ארנונה) היא במצב רע" (Oates and Fischel, 2016). חוקרים אלה מציינים כי עבודות שאמדו את התחולה של מס מקומי בארה"ב עשו זאת לפי התחולה המשפטית וגילו כי היא רגרסיבית (Oates and Fischel, 2016). רגרסיביות המס המקומי שנמדדה לפי התחולה המשפטית היא מסקנה שקיבלה תמיכה אמפירית

גם לגבי מדינות מפותחות נוספות שנבחנו כמו המדינות הסקנדינביות, שווייץ, צרפת ואוסטרליה (Prasad and Deng 2009).

בעבודה זו תימדד התחולה של הנחות ארנונה לפי התחולה המשפטית, לפיה הזכאים על פי חוק להנחת ארנונה הם גם אלו שנהנים ממנה בפועל. הנחה זו מתיישבת עם מחקרים כלכליים שנעשו בשנים האחרונות וגילו כי התחולה בפועל נמצאת בזיקה לתחולה המשפטית (Saez et al. 2012, Saez et al. 2019). ההצדקה למדידה לפי התחולה המשפטית במחקר זה נעוצה גם בכך שהנחות ארנונה ניתנות בהתאם למאפייני הדייר ולא על בסיס מאפייני הדירה. הנחת הארנונה עוברת דירה יחד עם הדייר, ולכן ערך הדירה אינו אמור להיות מושפע מגובה ההנחה כפי שהוא מושפע מהמס.¹³ עם זאת, משכירי דירות עשויים להתאים את גובה שכר הדירה לגובה ההנחה אם עילת הזכאות של הדייר להנחה בארנונה חשופה בפניו. בנוסף, הנחות ארנונה מותנות הכנסה עשויות להשפיע על ההכנסה אם המס המשתמע על תוספת הכנסה הוא מרתיע מספיק. כלומר, יתכן שמשק בית יבחר לעבוד פחות ולהשתכר פחות, או לחילופין להצהיר על הכנסה נמוכה מזו שיש לו בפועל, כדי לזכות בהנחת ארנונה. המדד יראה על פרוגרסיביות גבוהה מדי אם הנחת ארנונה יוצרת תמריץ להשתכר פחות (שיעור ההנחה יחסית להכנסה מתנפח בעקבות ירידת השכר). לעומת זאת, ההנחה שהקלת ארנונה אינה משפיעה על ההכנסה נראית סבירה לגבי "הנחות הכרה", הואיל והן ניתנות ללא תלות בהכנסה. באופן עקרוני, הקלות ארנונה עשויות להשפיע על החלטות נוספות כמו הגירה פנימית (מעבר בין ישובים), שטח הדירה הרצוי ומידת הציות בתשלום המס. במקרה הישראלי, הקלות ארנונה לא צפויות להשפיע באופן ניכר על מעבר בין ישובים הואיל והן זהות כמעט בכל הרשויות המקומיות.

יש לראות במדידת תחולת הנחות ארנונה ברמת הרשות המקומית קירוב בלבד לתחולתן ברמת הפרט הואיל ומדידה זו נותנת ביטוי לאי השוויון בין יישובים אך מתעלמת מאי השוויון בין התושבים בתוך היישובים. חשוב לציין, שהנחות מותנות הכנסה צפויות להיות בעלות תחולה פרוגרסיבית יותר על סמך נתוני פרט בהשוואה לנתונים מצרפיים ברמת הרשות המקומית כי הן מצמצמות גם אי שוויון בין התושבים בתוך רשות מקומית. בנוסף, ההשפעה הנאמדת של הנחות הארנונה משקפת ניתוח חלקי שאינו לוקח בחשבון את המחיר לתושבים בעקבות אובדן ההכנסות שנגרם לרשויות המקומיות. הקלות ארנונה מחייבות הקטנה של היקף השירותים לתושבי הרשות (או העלאת המס המקומי), ולכן יש השפעה הן על אי השוויון בין יישובים והן על אי השוויון בין התושבים בתוך רשות מקומית. אי השוויון בין תושבים ביישוב גובר בשל הפחתת שירותים מקומיים אם תושבים בעלי הכנסה נמוכה מהם יותר באופן יחסי. גם אי השוויון בין יישובים מתעצם בשל הפגיעה בשירותים המקומיים משום ששיעור הזכאים להנחות ארנונה

¹³ חשוב לציין שריבוי הנחות ארנונה ביישוב מסוים מוביל לשירותים מוניציפאליים בהיקף נמוך יותר ולפגיעה אפשרית בערך הדירות, ומכאן שבעלי הנכסים יישאו חלקית בנטל מתן ההנחות.

בגין הכנסה נמוכה אינו אחיד על פני יישובים. יישובים בעלי ריכוז גבוה של בעלי הכנסה נמוכה ייאלצו לספק שירותים מקומיים בהיקף נמוך בשל הפגיעה בבסיס המס בהשוואה לרשויות מקומיות עם מיעוט זכאי הנחות ארנונה בגין הכנסה נמוכה. מעניין לציין, שהרחבת פערים בין יישובים באספקת שירותים מקומיים כתוצאה מהנחות ארנונה משיבה רוח נגדית למענק האיזון ומנטרלת את תפקידו ככלי מדיניות לצמצום פערים בין יישובים.¹⁴

4.3 המודל האקונומטרי

כדי לאמוד את פרוגרסיביות הנחות הארנונה, נשווה את סכום הנחות הארנונה לתושב בין רשויות מקומיות שנבדלות ברמת ההכנסה של תושביהן (שכירים ועצמאיים):

$$\text{Log}(\text{TR}_i) = a_0 + a_1 \text{Log}(I_i) + a_2 \text{PSI}_i + a_3 E_i + a_4 \text{Log}(P_i) + a_5 A_i + a_6 \text{SG}_i + \varepsilon_i$$

כאשר TR_i מסמל את סכום הנחות הארנונה לתושב ברשות מקומית i , ואילו I_i את השכר הממוצע לעובד (שכירים ועצמאיים) של תושבי רשות מקומית i . PSI_i מבטא את שיעור הקשישים המקבלים השלמת הכנסה ברשות מקומית i , ו- E_i את היחס בין מספר השכירים והעצמאיים למספר התושבים בגילאי 30 עד 64 ברשות מקומית i , שתופס את שיעור התעסוקה. P_i מסמן את מספר התושבים ברשות מקומית i ו- A_i את שיעור התושבים בגילאי 65 ומעלה ברשות מקומית i . SG_i מייצג וקטור של שלושה משתני דמי עבור רשות מקומית ערבית, דרוזית ויהודית חרדית בהשוואה לרשות מקומית יהודית לא-חרדית (המשתנה המושמט). ε_i היא השארית הבלתי מוסברת.

המקדם של רמת השכר לעובד מספק אומדן של גמישות ההכנסה הואיל והמשתנה המוסבר והמשתנה המסביר מנוסחים במונחים לוגריתמים. כלומר, a_1 מבטא את שיעור השינוי באחוזים בסכום ההנחה לתושב (בין יישובים) לעומת הפער באחוזים בין יישובים ברמת ההכנסה לעובד. נשים לב, שאמידה זו מבוססת על השוואה בין רשויות מקומיות בנקודת זמן מסוימת, ולא בהשוואת רשות מקומית מסוימת בשתי נקודות זמן. הנחת ארנונה היא יחסית אם a_1 חיובי ושווה לאחד, ורגרסיבית אם הוא חיובי וגדול מאחד. לעומת זאת, הנחת ארנונה היא פרוגרסיבית בדרגה גבוהה אם a_1 הוא שלילי. עוצמת הפרוגרסיביות יורדת לבינונית אם a_1 אינו שונה באופן מובהק מאפס, ולפרוגרסיביות נמוכה אם המקדם הוא חיובי וקטן מאחד.

כדי לתפוס תמונה כלכלית מלאה ככל האפשר, הניתוח האמפירי ייתן ביטוי למשתנים כלכליים המייצגים היבטים נוספים של הפרופיל הכלכלי של התושבים שאינם במעגל העבודה, לצד רמת השכר הממוצע של העובדים. משום כך רשימת המשתנים המסבירים כוללת את שיעור הקשישים המקבלים השלמת הכנסה, שתופס את המצב הכלכלי של האוכלוסייה המבוגרת, ואת היחס בין מספר השכירים והעצמאיים למספר

¹⁴ דיון נרחב על מענק האיזון והשלכותיו על תקציב הרשות המקומית ניתן למצוא אצל דהן (2020ב).

התושבים בגילאי 30 עד 64, שנועד לייצג את שיעור התושבים הבוגרים עם הכנסה כלכלית (בעקיפין תופס גם הרכב דמוגרפי).¹⁵ כדי לגלות את מידת הרגישות של הנחות ארנונה למצב הכלכלי נתמקד במקדם השכר הממוצע אבל לא נזנח את יתר המשתנים המייצגים את המצב הכלכלי של התושבים. רשימה זו כוללת גם משתנים דמוגרפים (שיעור הקשישים וגודל האוכלוסייה) שעשויים להשפיע על הנחות הארנונה הניתנות בפועל.

כדי לבחון את השערה מספר 2, המודל האקונומטרי כולל מגזרי אוכלוסייה: יהודים לא-חרדים (מושמט), יהודים חרדים, ערבים ודרוזים. השיוך המגזרי של רשות מקומית נקבע לפי זהות רוב תושבי הרשות המקומית (הסבר מפורט מוצג בסעיף תיאור הנתונים). המקדמים של רשויות מקומיות לפי מגזרי האוכלוסייה אמורים לחשוף את ההבדלים ב"הנחות הכרה" כאשר נצפה לראות מקדם שלילי לרשויות המשתייכות למגזר הערבי. אמידה נפרדת של המודל האקונומטרי לפי סוגי הנחות ארנונה מאפשרת להשוות את גמישות ההכנסה של "הנחות הכרה" להנחות מותנות הכנסה, וכך ללמוד על המחיר של "הנחות הכרה" במונחי פרוגרסיביות. זו הסיבה שרשימת משתני הבקרה היא אחידה בכל סוגי ההנחות.

5. הנתונים

נתוני הנחות ארנונה למגורים, שרואים כאן אור לראשונה, נמסרו על ידי אגף ביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, שהחל בפעולת איסוף נתוני ההנחות בשנת 2010. חומר הגלם של עבודה זו הוא קובץ לוחות נתוני הנחות ארנונה עבור כל אחת מהרשויות המקומיות (למעט אחדות), שהוכן על ידי רואי חשבון שנשכרו על ידי משרד הפנים. עד כה, משרד הפנים הציג באופן ישיר ובאמצעות הלשכה המרכזית נתוני הנחות ארנונה לפי סוג הארנונה (מגורים ואחרת) וסוג ההנחה (הנחות על פי דין, הנחות מימון והנחות וועדה, מחיקת חובות ופטורים משנים קודמות).¹⁶ החידוש בנתונים של עבודת המחקר הנוכחית הוא הפירוט של סכומי ההנחות ומספר מקבלי ההנחה לפי עילות מוגדרות של זכאות להנחה. פירוט זה מאפשר לפלח את הנחות הארנונה להנחות מותנות הכנסה, "הנחות הכרה" והנחות אחרות, וכך ללמוד על המחיר של "הנחות הכרה" במונחי מידת הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה למגורים.

עבודה זו עושה שימוש בנתוני הנחות ארנונה למגורים לשנת 2018 לפי עילות זכאות, המכסה כמעט את כל הרשויות המקומיות בישראל. הניתוח האמפירי כאן הוגבל לשנה אחת (2018), משום שניתן ללמוד על השפעת "הנחות הכרה" בעיקר על סמך ההבדלים הגדולים יחסית בהנחות ארנונה בין רשויות מקומיות

¹⁵ שיעור השכירים המשתכרים מתחת לשכר המינימום ברשות המקומית, שאמור לייצג את אי השוויון בין העובדים, לא נכלל בשל המתאם הגבוה (-0.94) עם רמת השכר לעובד.

¹⁶ סך הנחות ארנונה למגורים לפי הנתונים שנמסרו על ידי אגף ביקורת במשרד הפנים נמוך בכ-6% לעומת הסעיף המקביל בקובץ נתוני הרשויות המקומיות של הלמ"ס. הפער בין המקורות נובע בעיקר מחוסר היכולת לבודד את ההנחות הקשורות במפורש למגורים. לכן, סכום הנחות בארנונה משרד הפנים אינו כולל הנחות הניתנות על ידי "וועדת הנחות" ברשויות שלא צוין הנימוק להנחה וברשויות שכללו תחת "וועדת הנחות" גם הנחות מארנונה עסקית.

לפי מצב כלכלי, ופחות על בסיס השינויים הקלים יחסית בהתפתחות הנחות הארנונה על פני זמן באותה רשות מקומית.

לאחר שנבחנו קבצי ההנחות התגלו הבדלים בין רשויות מקומיות באיכות המידע שנמסר למשרד הפנים. בשנת 2018, נתוני הנחות ארנונה אינם זמינים עבור שלוש הרשויות המקומיות ג'סר א-זרקא, כאוכב אבו אל-היג'א וראמה. כדי לצמצם הטיה אפשרית הנובעת מטעויות מדידה, דורגו הרשויות המקומיות לפי איכות קובץ ההנחות שהועבר למשרד הפנים. כך למשל, בשנת 2018, אל-קסום קיבלה את הציון 1 כי המסמך היה ריק (רשות אחת בלבד דורגה בציון זה). רשויות מקומיות דורגו בציון 2 אם הקובץ עבורן היה כמעט ריק או ללא פירוט ההיקף הכספי של ההנחות או מספר מקבלי ההנחה (כעביה-טבאש-חג'אג'רה, נווה מדבר ומגדל העמק). ציון 3 ניתן לרשויות מקומיות עם קובץ שחשוד באיכות מוגבלת, בשל אפס מקבלי הנחות בגין מבחן הכנסה (חשד לטעות בסיווג ברשויות מקומיות עם אוכלוסייה חלשה), מספר מופרז של מקבלי הנחה לפי עילת הבטחת הכנסה, שבוטלה בשנת 2003, או הנחות תחת שמות שאינן תואמים את רשימת העילות המוכרות (18 רשויות מקומיות ובהן באר שבע, עכו ונתניה). רשויות זכו לציון 4 אם היו טעויות מינוריות כמו סיווגים לא מוכרים להנחות (66 רשויות מקומיות), ולציון 5 אם הקובץ היה נקי מטעויות (164 רשויות מקומיות). בניתוח האמפירי נבחן אם התוצאות המרכזיות של המחקר רגישות להוצאת רשויות מקומיות שקיבלו ציון 3 ומטה.

נתוני הנחות הארנונה סווגו ל-3 קבוצות. הקבוצה הראשונה היא הנחות מותנות הכנסה שכוללות הנחות לפי מבחן הכנסה, קשישים מקבלי השלמת הכנסה (אזרח וותיק 100%), קשישים שאינם מקבלי השלמת הכנסה אבל זכאים להנחה כי הכנסתם נמוכה יחסית לשכר הממוצע במשק (אזרח וותיק 30%), גמלת סיעוד, מקבלי הבטחת הכנסה מלפני 2003, נכה שנקבעה לו דרגת אי-כושר השתכרות בשיעור 75% ומעלה והורה יחיד.¹⁷ הנחת נכה 75% נכללה ברשימה זו כי קצבת הנכות מותנית בהשתכרות והנחה להורה יחיד נכללה הואיל והרשות המקומית רשאית להתייחס למצב הכלכלי של ההורה ולקבוע מבחני זכאות, כמו מבחן הכנסה. לוח 2 מראה שבשנת 2018 הנחות מותנות הכנסה היו יותר כשני שלישים מכלל הנחות ארנונה למגורים. הקבוצה השנייה היא "הנחות הכרה" שניתנות לקבוצות חברתיות מסוימות ללא התניה במבחן אמצעיים, וכוללות נכי צה"ל ומשפחות שכולות, נכי רדיפות הנאצים, עולים חדשים, פדוי שבי, חיילים, נפגעי פעולות איבה, משרתים בשירות אזרחי או לאומי, חסידי אומות עולם, אזרחים וותיקים 25%, עיוורים ומשפחות עם ילד נכה. בשנת 2018, "הנחות הכרה" היו כחמישית מכלל הנחות הארנונה למגורים (לוח 2). הקבוצה השלישית, שמסווגת כהנחות אחרות, כוללת הנחות בגין שירותים מופחתים (בניין ריק ובניין חדש) הנחות לעידוד תשלום מראש (הנחות מימון) וטעויות דיווח וסיווג. טעויות בדיווח

¹⁷ בשל חוסר זמינות הנתונים, הנחות מותנות הכנסה אינן כוללות הנחות הניתנות על ידי וועדת הנחות בגין נזקקות כלכלית. חשוב לציין, שמדובר בסכומים קטנים יחסית שלא אמורים לשנות את הממצאים העיקריים של המחקר.

וסיווג מהוות אחוזים בודדים מכלל ההנחות (לוח 2), ולכן החשש שהתוצאות רגישות לכך הוא מוגבל למדי.

לוח 3 מעביר את המסר העיקרי של עבודה זו בלי להישען על עיבודים סטטיסטיים. ניתן לראות בבירור כי הנחות מותנות הכנסה הן בעלות אופי פרוגרסיבי מובהק: סכום ההנחה לתושב פוחת והולך ככל שמטפסים בסולם האשכול הכלכלי. לעומת זאת, סכום "הנחות הכרה" לתושב גדל והולך עם העלייה לאשכול כלכלי גבוה יותר. עוד ניתן לראות את הפער הגדול בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות בסכום "הנחות הכרה" לתושב. עם זאת פערים כאלו עשויים לנבוע מהבדלים במאפייני הרשויות המקומיות, ולשם כך נחוץ הניתוח הסטטיסטי שיוצג בהמשך.

קובץ הרשויות המקומיות שמפרסמת מדי השנה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (על בסיס נתונים שמוסר משרד הפנים) הוא המקור לנתונים על מאפייני הרשויות המקומיות כמו המדד הכלכלי-חברתי, השכר הממוצע לעובד (שכירים ועצמאיים), שיעור השכירים המשתכרים מתחת לשכר המינימום, שיעור הקשישים המקבלים השלמת הכנסה, היחס בין מספר השכירים והעצמאיים למספר התושבים בגילאי 30 עד 64, מספר התושבים ושיעור התושבים בגילאי 65 ומעלה. לוח 4 מציג תיאור סטטיסטי של המשתנים הללו ומידע על המתאם ביניהם. מאפייני הרשויות כוללים גם את מספר הדירות ברשות המקומית, המגיע מאותו מקור. עם זאת, נתון זה זמין למועצות מקומיות ועיריות אך אינו זמין למועצות אזוריות (אין בקובץ הלמ"ס נתונים על מספר הדירות במועצות אזוריות). בשל כך ניתוח הרגישות שמחליף את סכום ההנחות לתושב כמשתנה מוסבר בסכום הנחות לדירה מוגבל לרשויות מקומיות בלבד.

רשות יהודית הוגדרה כחרדית אם 50% או יותר מתושבי הרשות הצביעו בבחירות לכנסת בשנת 2015 למפלגות החרדיות (יהדות התורה וש"ס), והמקור לתוצאות ההצבעה הוא וועדת הבחירות המרכזית. במחקר זה, רשות מוגדרת יהודית לא-חרדית אם מחצית או יותר מתושביה יהודים לא-חרדים, ולפי אותו היגיון, רשות מוגדרת כערבית אם רוב תושביה ערבים (מוסלמים ונוצרים) וכדרוזית אם רוב התושבים הם דרוזים.

6. התוצאות

לוח 5 מציג את הממצאים העיקריים של מחקר זה. גמישות ההכנסה של סך הנחות ארנונה למגורים היא שלילית אבל אינה שונה באופן מובהק מאפס. כפי שהוסבר בחלק המתודולוגי, גמישות נאמדת השווה לאפס פירושה פרוגרסיביות במידה מתונה. ואולם מבט על ההרכב הפנימי של הנחות ארנונה למגורים מגלה גמישויות הכנסה הפוכות בסימן לפי קטגוריית ההנחות. גמישות ההכנסה של הנחות מותנות הכנסה היא שלילית ומובהקת, ומעידה על רמה גבוהה של פרוגרסיביות. לעומת זאת, גמישות ההכנסה של "הנחות הכרה" היא חיובית וקרובה לאחד, וגמישות יחידתית פירושה תחולה יחסית (ההנחה היא בשיעור

קבוע מההכנסה ללא תלות ברמת ההכנסה).¹⁸ גמישות ההכנסה הנאמדת של "הנחות הכרה" היא יחידתית גם אם האמידה מבוססת על רשויות מקומיות עם נתונים באיכות גבוהה (לוח 6), או המשתנה המוסבר הוא סכום הנחות לדירה (לוח 7). הגמישות ממריאה ל-1.8 ברגרסיית הנחות ארנונה לנכי צה"ל ומשפחות שכולות בלבד, המעידה על תחולה רגרסיבית (לוח 8).

ניתן לראות שמקדם שיעור הקשישים מקבלי השלמת הכנסה, המהווה אינדיקטור נוסף למצב הכלכלי של תושבי הרשות המקומית, הוא חיובי אבל בלתי מובהק ברגרסיית הנחות מותנות הכנסה בלוח 5, אך הוא הופך למובהק כשהמשתנה המוסבר הוא סכום הנחות לדירה במקום סכום הנחות לתושב (לוח 7). יש לציין, שסכום ההנחות לתושב תלוי בשכיחות הדירות שדייריהן מקבלים הנחה יחסית למספר התושבים, ולכן הוא מושפע מהתפלגות הגילאים ביישוב, שאותה ניתן לנטרל במידה רבה על ידי מעבר לסכום הנחות לדירה כמשתנה מוסבר במקום סכום הנחה לתושב.

מקדם שיעור הקשישים המקבלים השלמת הכנסה ברגרסיית "הנחות הכרה" הוא שלילי ומובהק בלוח 5. כלומר, ככל שהמצב הכלכלי טוב יותר, שמתבטא בשיעור נמוך יותר של קשישים המקבלים השלמת הכנסה, יש יותר "הנחות הכרה". הסימן השלילי נשאר מובהק גם כשהמשתנה המוסבר הוא סכום הנחות לדירה במקום לתושב (לוח 7). ממצא זה מחזק עוד את המסקנה ש"הנחות הכרה" מפחיתות את מידת הפרוגרסיביות.

בהתאם להשערת המחקר, לוח 5 מראה שהמקדם של רשות מקומית ערבית ברגרסיית "הנחות הכרה" הוא שלילי ומובהק. המקדם של רשויות דרוזיות ברגרסיות "הנחות הכרה" הוא חיובי, אך אינו שונה באופן מובהק מרשויות יהודיות לא-חרדיות. לעומת זאת, המקדם של רשויות יהודיות חרדיות ברגרסיות "הנחות הכרה" הוא שלילי, אבל גם הוא אינו שונה באופן מובהק מרשויות יהודיות לא-חרדיות. ההבדל בסימן המקדם בין רשויות דרוזיות לרשויות חרדיות משקף משקל גדול יותר של נכי מערכות הביטחון ומשפחות שכולות באוכלוסייה לעומת ניצולי שואה (לוח 5).

המקדם של רשות מקומית ערבית ברגרסיית הנחות מותנות הכנסה מלמד שתושביהן נהנים מהנחות גדולות יותר בהשוואה לרשות מקומית יהודית לא-חרדית. תוצאה זו מפתיעה משום שההשוואה היא לעומת רשות יהודית לא-חרדית בעלת מאפיינים דומים כמו רמת השכר לעובד ושיעור הקשישים שמקבלים השלמת הכנסה. המקדם הוא חיובי ומובהק גם כאשר כוללים את שיעור השכירים המשתכרים מתחת לשכר המינימום ברשימת המשתנים המסבירים, כפי שנעשה בגרסאות מוקדמות יותר (לא מדווח כאן). ממצא זה נותר בעינו גם כשמוציאים מהנחות מותנות הכנסה הנחות בגין הורה יחיד ונכה שנקבעה לו דרגת אי-כושר השתכרות בשיעור 75% ומעלה (לוח 5), כאשר האמידה מוגבלת לרשויות מקומיות עם

¹⁸ כדי לשמור על מספר התצפיות אחיד, נתון עם הנחות לתושב השוות לאפס הוחלפו בערך אחד וכך נמנע לוג של אפס, וכתוצאה מכך ערך לא מוגדר. שימוש בנתונים בפועל מניב תמונה אמפירית דומה.

נתונים באיכות גבוהה (לוח 6) וגם כשהמשתנה המוסבר הוא סכום ההנחה לדירה (לוח 7). אפשר שתושבי הרשויות המקומיות הערביות מקבלים יותר הנחות עקב מצב כלכלי נחות יותר בפועל, שלא נתפס באופן מלא על ידי המשתנים הכלולים ברגרסיה. יתכן ש"עודף" הנחות מותנות הכנסה ברשויות ערביות בהשוואה לרשויות יהודיות נובע מכך ש"הנחות הכרה" מגיעות גם לזכאים בעלי הכנסה נמוכה, ודבר זה מפחית את מספר הפונים ברשויות יהודיות לקבל הנחה לפי מבחן הכנסה. תופעה זו מתיישבת גם עם הפעלת מבחן הכנסה מתחשב יותר ברשויות מקומיות ערביות בהשוואה לרשויות מקומיות יהודיות לא-חרדיות. חיזוק לכך ניתן למצוא במקדם החיובי של רשות מקומית ערבית ברגרסיית הנחה בגין מבחן הכנסה (לוח 8). הנאמר לעיל תקף גם לרשויות מקומיות דרוזיות ורשויות חרדיות, שגם להן מקדם חיובי ברגרסיית הנחות מותנות הכנסה.

השילוב של מקדם חיובי ברגרסיית הנחות מותנות הכנסה ומקדם שלילי ברגרסיית "הנחות הכרה" לרשות מקומית ערבית מוביל למסקנה שמערכת המס המקומית ברשויות מקומיות ערביות היא פרוגרסיבית יותר בהשוואה לרשויות מקומיות יהודיות לא-חרדיות, ממצא העולה בקנה אחד עם השערת המחקר המרכזית של עבודה זו.

המקדם של שיעור האוכלוסייה בגילאי 65 ומעלה ברגרסיית הנחות מותנות הכנסה מאבד מובהקות במעבר ממשתנה מוסבר הנמדד בסכום הנחות לתושב (לוח 5) לסכום הנחות לדירה (לוח 7). המסקנה מכך היא שחינוי לכלול משתנה המייצג הרכב דמוגרפי ברשימת המשתנים המסבירים כאשר המשתנה המוסבר הוא במונחי הנחות לתושב כיוון שהוא תופס את היחס בין מספר התושבים למספר הדירות, המושפע מההרכב האוכלוסייה ביישוב. התחשבות בהבדלים הדמוגרפיים בין יישובים חינוית גם משום ששיעור ההנחה בגין הכנסה נמוכה תלוי במספר הנפשות. אותם הדברים אמורים למשתנה המסביר שיעור התעסוקה, שמבטא, חלקית, גם את הדמוגרפיה של היישוב. המקדם של שיעור התעסוקה אינו יציב לאורך האמידות, וממצא זה מרמז אולי כי משתנה זה מעורב, ומייצג גם מצב כלכלי וגם הרכב דמוגרפי.

הסימן החיובי של המקדם הנאמד של גודל האוכלוסייה ברגרסיית הנחות מותנות הכנסה הוא ממצא מעניין נוסף שעולה ממחקר זה, אף שאינו נוגע לסוגיה המרכזית הנחקרת כאן. הסימן החיובי מרמז כי רשויות מקומיות גדולות במונחי מספר התושבים כנראה נוהגות להפעיל מבחן הכנסה מתחשב יותר בהשוואה לרשויות קטנות, וכתוצאה מכך תושבי רשויות גדולות זוכים ליותר הנחות בגין הכנסה נמוכה (לוח 5). השערה נוספת המתיישבת עם ממצא זה היא החשש של זכאים המתגוררים ביישוב קטן לחשוף את מצבם הכלכלי הנחות בפני עובדי הרשות המקומית, שנמצאים אולי בקשר חברתי עם סביבתם הקרובה או הרחוקה. יתכן שההטרונות הכלכלית של רשויות מרובות תושבים, שמתבטא במדד ג'יני גבוה יותר, אחראית לממצא זה.

ניתוח רגישות נוסף שנעשה הוא להחליף את המשתנה המוסבר מסכום הנחות לתושב להנחות יחסית לחיוב ארנונה בשנת החשבון במטרה לנטרל את השפעת ההבדלים בין הרשויות המקומיות בגובה הארנונה (נתוני החיוב נלקחו מקובץ רשויות המקומיות של הלמ"ס). היחס בין הנחות לחיוב ארנונה שווה לשכיחות היחסית של זכאי הנחות ארנונה (מספר המקבלים חלקי מספר הדירות) כפול שיעור ההנחה הממוצע, ולכן אינו מושפע מגובה הארנונה.¹⁹ שימוש ביחס זה מנטרל גם את הבדלים בהרכב הדמוגרפי בין יישובים, ולכן אין צורך לכלול משתנים המייצגים את ההרכב הדמוגרפי ברשימת המשתנים המסבירים (כמו שיעור גילאי 65 ומעלה ומספר השכירים והעצמאיים יחסית לגילאי 30 עד 64). לוח 9 מראה כי הממצאים העיקריים נשמרים אבל מובהקותם אינה עקבית אם מחליפים את המשתנה המוסבר סכום הנחות לתושב בהנחות יחסית לחיוב בשנת החשבון.²⁰ המקדם של השכר ברגרסיית יחס הנחות מותנות הכנסה לחיוב הוא שלילי ומובהק, והמקדם של רמת השכר לעובד ברגרסיית יחס "הנחות הכרה" לחיוב הוא חיובי אך אינו מובהק, ומצביע על כך שהשכיחות היחסית של מקבלי ההנחות מטפסת ככל שעולים בסולם ההכנסות (בהינתן שיעור ההנחה). המקדם של לוג השכר אינו מבטא גמישות, כמו קודם, אלא את השינוי באחוזים ביחס הנחות לחיוב בעקבות שינוי של אחוז אחד בשכר. כפי שניתן לראות היחס יגדל בכ- 3% אם השכר גדל ב-1%. סימן המקדם של רשויות ערביות ומובהקותו לא השתנו ברגרסיית יחס הנחות מותנות הכנסה לחיוב וכך גם המקדם השלילי ברגרסיית "הנחות הכרה" (אך מובהקותו נעלמה), וכל אלו מספקים עוד תמיכה להשערה המרכזית של מחקר זה (לוח 9).

נתונים ברמת הרשות המקומית אינם מאפשרים לאמוד באופן מלא את תחולת ההנחות מפאת הידע החסר על התחלקות הנחות הארנונה בין התושבים בתוך היישובים. העובדה שסכום "הנחות הכרה" לתושב עולה עם עליית רמת ההכנסה לתושב אינה מונעת את האפשרות שהנחות ארנונה אלו הגיעו בעיקר לזכאי "הנחות הכרה" בעלי הכנסה נמוכה, שבמקרה מתגוררים ביישוב עם רמת הכנסה גבוהה. סכנה זו בהסקה סטטיסטית ידועה ככשל אקולוגי (Ecological Fallacy). כלומר, "הנחות הכרה" עשויות להיות פרוגרסיביות מאוד למרות ממצאי העבודה אם אכן זכאי "הנחות הכרה" מאופיינים בהכנסה נמוכה יחסית לשאר התושבים ביישובם. ואולם תעריף הארנונה למטר מרובע של זכאי "הנחות הכרה" נמצא גבוה יותר בהשוואה לשאר התושבים באותו ישוב, דבר המצביע על מיקום דירותיהם באזורים יקרים יותר ביישוב.²¹

¹⁹ היחס בין הנחות לחיוב ארנונה בשנת החשבון שווה למספר מקבלי הנחה כפול חיוב ממוצע לדירה כפול שיעור הנחה ממוצע חלקי מכפלת מספר הדירות בחיוב הממוצע לדירה, ומכאן שיחס זה שווה לשכיחות היחסית של זכאי הנחות ארנונה (מספר המקבלים חלקי מספר הדירות) כפול שיעור ההנחה הממוצע.

²⁰ חיוב בשנת החשבון כולל: חיוב ראשוני + חיובי ריבית והצמדה על השוטף + חיובי ריבית והצמדה בגין חובות קודמים + חיוב (ביטול) נוסף.

²¹ חישוב תעריף למ"ר נעשה עבור נפגעי מלחמה על ידי חלוקת סכום ההנחה לזכאי בשני שלישים (שיעור ההנחה), והמנה חולקה ל-75 מ"ר שמייצג את אומדן שטח הדירה של נפגעי מלחמה עליו נתקבלה הנחה (ההנחה ניתנת ל-70 מ"ר הראשונים, והזכאות גדלה ל-90 מ"ר למשפחות מעל 4 נפשות).

מידת הפרוגרסיביות הנאמדת של הנחות מותנות הכנסה עלולה להיות מוטה יחסית למצב בפועל אם ישנו מתאם רופף בין רמת ההכנסה לתושב לשיעור בעלי הכנסה נמוכה ביישוב. פירוש ממצאי העבודה הנוכחית הופך מאתגר אם תושבים בעלי הכנסה נמוכה במיוחד נוטים להתגורר יותר עם בעלי הכנסה גבוהה במיוחד באותם היישובים, ואילו בעלי הכנסה בינונית נוטים יותר להתגורר עם דומים להם. ואולם גם חשש זה קטן, וזאת משום המתאם השלילי הגבוה שנמצא בין רמת השכר לעובד ביישוב לבין שיעור השכירים המשתכרים מתחת לשכר המינימום ביישוב (-0.94).

לסיום פרק התוצאות, יוצגו אמידות של מידת הפרוגרסיביות של המס המקומי (ארנונה) על מגורים כדי לספק תמונת רקע לתפקידן החשוב של ההנחות. נערכה אמידה נפרדת לחיוב ארנונה למגורים לתושב בשנת החשבון, המהווה פוטנציאל גבייה היפותטי (אילו לא היו הנחות), חיוב נטו המבטא פוטנציאל גבייה וכן גבייה בפועל בשנת החשבון (נתוני החיוב והגבייה נלקחו מקובץ רשויות המקומיות של הלמ"ס). הפער בין החיוב לחיוב נטו הוא ההנחות וההבדל בין החיוב נטו לגבייה נובע מחוסר ציות בתשלום המס המקומי. לפי ממצאי האמידה, גמישות ההכנסה של חיוב ארנונה לתושב (לפני הנחות) היא קטנה מאוד באופן מובהק ומשקפת תחולה רגרסיבית (לוח 10). לעומת זאת, התחולה הופכת ליחסית כאשר עוברים לחיוב נטו, ומראה על התפקיד הפרוגרסיבי שממלאות הנחות ארנונה. תוצאה זו מתיישבת עם הממצאים שראינו במחקר זה, ולפיהם הנחות הארנונה למגורים הן פרוגרסיביות בדרגה מתונה. גמישות ההכנסה של הגבייה בפועל לתושב היא גבוהה יותר, ומלמדת על אי-ציות גדול יותר בתשלום הארנונה ברשויות מקומיות בעלות רמת הכנסה נמוכה, אך היא עדיין יחידתית. לפי אמידה זו, הגבייה בפועל של ארנונה למגורים היא בעלת תחולה יחסית, וזאת בניגוד לממצאיו של הורן (2008) שהראה, על בסיס נתוני פרט, כי שיעור המס המקומי הולך ויורד עם עליית ההכנסה. הבדיקה הנוכחית לוקחת בחשבון רק את אי השוויון בין יישובים, ולכן סביר שהפער לעומת התוצאות של הורן נובע מאי השוויון בין התושבים.

7. סיכום ודיון בממצאים

מחקר זה בחן את מידת הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה למגורים, שעלותן התקציבית השנתית היא כ- 3.5 מיליארדי שקלים, אשר חלקן ניתנות לתושבים במצב כלכלי נחות וחלקן מועברות גם לבעלי הכנסות גבוהות. מדידת הפרוגרסיביות נעשתה בנפרד לשתי קבוצות עיקריות של הנחות בהתאם לעילות הזכאות. הקבוצה הראשונה היא הנחות ארנונה מותנות הכנסה שההצדקה לקיומן היא היכולת הכלכלית המופחתת של מקבליהן, ואילו הקבוצה השנייה היא הנחות ארנונה המבטאות הכרה של החברה בתרומתם או בעוול שנגרם למקבליהן בשל היותם יהודים או ישראלים ("הנחות הכרה"). הקלות ארנונה לזכאים כמו משפחות שכולות או ניצולי שואה אינן ניתנות במענה למצוקה כלכלית, והן מוענקות גם לבעלי הכנסות גבוהות בזכות היחס החיובי של הציבור כלפי הזכאים, כפי שמנבאת התיאוריה של שניידר ואינגרם. מתן "הנחות הכרה" עשוי להניב גם רווח פוליטי למקבלי ההחלטות הן מצד המוטבים והן מצד הציבור הרחב, שמתייחס באהדה

לקבוצות אלה. העבודה חושפת הבדלים בולטים בין התחולה של הנחות מותנות הכנסה, שנמצאה פרוגרסיבית בדרגה גבוהה, לבין התחולה היחסית של "הנחות הכרה", מהווים חמישית מכלל הנחות הארנונה. כלומר, הנחות ארנונה למגורים היו פרוגרסיביים יותר אלמלא "הנחות הכרה".

התרומה העיקרית של עבודה זו היא להראות שמידת הפרוגרסיביות של מערכת מיסוי או מענקים אינה מושפעת רק ממידת שנאת אי השוויון, מחיר ההתערבות הממשלתית והתפלגות פוטנציאל ההשתכרות, כפי שעולה מהתיאוריה הכלכלית, אלא גם מתהליך ההבניה החברתית שמעצב את יחס הציבור כלפי קבוצות אוכלוסייה מסוימות. מבחינה זו, ניתוח מערך הנחות ארנונה למגורים מסייע ללמוד על היררכיית ההעדפות של החברה, כפי שהציע הכלכלן האוסטרי יוזף שומפטר (Schumpeter [1918] 1991). מידת הפרוגרסיביות של הנחות ארנונה למגורים נמדדה על בסיס נתונים מנהליים, ומכאן נובע הערך המוסף השני של עבודה זו. סכומי הנחות ארנונה למגורים ומספר מקבלי ההנחה לפי עילות מוגדרות של זכאות להנחה רואים כאן אור לראשונה, והודות לפירוט זה ניתן היה לפלח את סך הנחות הארנונה להנחות מותנות הכנסה ול"הנחות הכרה", וכך למדוד בנפרד את מידת הפרוגרסיביות של כל קבוצת הנחות, כפי שלא ניתן היה לבצע עד היום.

תוצאה בלתי מכוונת של מדיניות זו היא עיצוב מערכת מס פרוגרסיבית יותר ברשויות מקומיות ערביות בהשוואה לרשויות מקומיות יהודיות לא-חרדיות ושל ערים מעורבות לאום כמו תל אביב ועכו לעומת ערים הומוגניות יותר כמו גבעתיים והוד השרון. חשוב להדגיש כי הבדל זה אינו משקף הטיה לטובת יהודים, שכן אין הבדל מובהק ב"הנחות הכרה" בין רשויות מקומיות דרוזיות לבין רשויות מקומיות יהודיות לא-חרדיות.

הפגיעה בפרוגרסיביות של מערכת המיסוי המקומית, שנחשפת כאן, היא חריפה יותר כי השירותים המוניציפאליים שנפגעים בעקבות צמצום הכנסות הרשויות המקומיות ניתנים יותר באופן יחסי לתושבים מעוטי הכנסה. בעקבות אובדן ההכנסות שנגרם לרשויות המקומיות בשל הקלות ארנונה נדרש צמצום של היקף השירותים המקומיים לכלל תושבי המדינה, שאינו נלקח בחשבון במחקר זה. התחשבות בהשפעה זו פירושה גם הרחבת אי השוויון בין יישובים בשל הנחות מותנות הכנסה וצמצומו כתוצאה מ"הנחות הכרה" וההשפעה נטו פועלת להעמיק את אי השוויון בין יישובים בגלל גודלן היחסי של הנחות מותנות הכנסה. הפגיעה בהכנסות המוניציפאליות של יישובים בעלי שיעור גבוה של בעלי הכנסה נמוכה בשל הנחות מותנות הכנסה גוררת אספקת שירותים מקומיים בהיקף נמוך באותם יישובים בהשוואה ליישובים עם מעט מקבלי הנחות ארנונה בגין הכנסה נמוכה, ואילו "הנחות הכרה" דווקא מצמצמות את הפערים בין יישובים כי הן פוגעות יותר בבסיס המס של רשויות מקומיות חזקות. מבחינת מדיניות ציבורית חשוב לציין, שהרחבת פערים בין יישובים באספקת שירותים מקומיים כתוצאה מהנחות ארנונה משיבה רוח נגדית למענק האיזון, ומנטרלת את תפקידו ככלי מדיניות לצמצום פערים בין יישובים.

אמנם מחקר זה מרחיב את הידע בעניין התחלקות הנחות ארנונה בין יישובים, ובמיוחד את תפקידן של "הנחות הכרה", אך הוא אינו מספק תמונה מלאה של מידת הפרוגרסיביות, הכוללת ביטוי להטרוגניות של התושבים בתוך כל יישוב. התפתחות טבעית של סדר היום המחקרי תהיה מדידת התחולה של הנחות ארנונה על בסיס נתונים מנהליים ברמת הפרט. לשם כך נדרש איחוד של נתונים מנהליים על הכנסות הפרטים כמו אלו המצויים במוסד לביטוח לאומי ונתונים מנהליים של 255 רשויות מקומיות ומועצות אזוריות. זהו אתגר בלתי מבוטל בשל החשש המובן לפגיעה בפרטיות, ולכן יתכן שעדיף להתחיל בצעדים מדודים כמו זיווג נתונים של רשות מקומית אחת עם נתוני ביטוח לאומי.

במבט קדימה, יש מקום להתייחס גם ליעד הפרוגרסיביות של מעצבי המדיניות. מדידת הפרוגרסיביות בפועל של ההנחות, כפי שנעשה במחקר הנוכחי, אינה זהה לפרוגרסיביות על הנייר אליה התכוון המחקר. הפער תלוי בשיעור המיצוי של הנחות ארנונה למגורים. ניתן לשער ששיעור המיצוי של "הנחות הכרה" הוא גבוה למדי בשל התדמית החיובית של הזכאים וקלות מימוש ההטבה כאשר בחלק מן הרשויות המקומיות הן ניתנות באופן אוטומטי בהתאם לרשימות זכאים המועברות לרשויות המקומיות על ידי המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון ומשרד האוצר. לעומת זאת, הנחות בגין מבחן הכנסה דורשות פעולה מצד זכאים הסובלים מדימוי שלילי, ולכן פוטנציאלית יתכן שיעור מיצוי נמוך יחסית של הנחות ארנונה מותנות הכנסה. יתרה מזאת, הפרוגרסיביות עשויה להשתנות מרשות אחת לרעותה בגלל הבדלים במידת ההחמרה בבדיקת הזכאות לפי מבחן ההכנסה, ולכן יש מקום למחקר על ממדי תופעת אי-המיצוי של הנחות ארנונה לפי מבחן הכנסה לעומת "הנחות הכרה" תוך דגש על חשיפת התרומה של הנחות אוטומטיות להעלאת שיעור המיצוי.

ביבליוגרפיה

- אודיש, י' ול', פליישמן (2006). השפעת הנוף על שוויון של דירות מגורים, ירושלים: משרד המשפטים, אגף שומת מקרקעין, מחלקת המחקר והמידע במקרקעין.
- גל ג'וני. 2002. "עיקרון הפיצוי במערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות בישראל והשלכותיו", עבודה, חברה ומשפט 115 עמודים 121-130.
- גל ג'וני. 1999. "ערכים, גמלאות קטגוריאליות ומורשות קטגוריאליות בישראל", ביטחון סוציאלי 56, נובמבר, עמודים 79-96.
- דהן מומי. (2020א) "אי השוויון בהכנסות בישראל: התפתחות ייחודית", בתוך **אורות וצללים בכלכלת השוק: המשק הישראלי 1995-2015**, בעריכת אבי בן בסט, ראובן גרונאו ואסף זוסמן, הוצאת עם עובד, עמודים 472-525.
- דהן מומי. (2020ב). "השפעת מענקי הממשלה על תקציב הרשויות המקומיות", רבעון לכלכלה, יפורסם בקרוב.
- דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, משרד מבקר המדינה, 1993.
- הורן, רון, פערם בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2008, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), תשי"ג-1953.
- לבון, אבי, דו"ח מנהל הכנסות המדינה 2015-2016, פרק ד': תחזית הטבות המס לשנת 2018.
- נוי, גוני, מנגנון לניהול הטבות המס בישראל, מחקר מכון מילקן מספר 100, 2015.
- פלוריאן ויקטור, מלקינסון רות וכשר אסא. 1999. "זכויות ושירותים למשפחות שכולות בישראל: סקר דעת קהל", חברה ורווחה יט', 4, 417-432.
- פקודת העיריות, 1934.
- פקודת העיריות, 1964.
- פרידמן, אייל ומיכאל שלו. 2010. "תגמולי נאמנות", בתוך מדינה מפקירה- מדינה משגיחה, בעריכת ארז צפדיה וחנה כ"ץ, הוצאת רסלינג, עמודים 55-75.

רוסטוביץ, הנריק, ארנונה עירונית, הוצאת אוריאן והמכון לחקר המיסוי המוניציפלי, מהדורה חמישית, חלק ראשון 2001, עמ' 665.

תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993.

Bruch, Sarah K., Myra Marx Ferree, and Joe Soss. 2010. "From Policy to Polity Democracy, Paternalism, and the Incorporation of Disadvantaged Citizens." *American Sociological Review* 75.2: 205-226. Available online at <https://doi.org/10.1177/0003122410363563>

Ben-Bassat, Avi., Momi Dahan. (2018). "Biased Policy and Political Behavior: The Case of Uneven Removal of Elected Mayors in Israel", *Politics & Policy*, 46(6), 912-950.

Campbell, Andrea Louise. 2003. "Participatory Reactions to Policy Threats: Senior Citizens and the Defense of Social Security and Medicare." *Political Behavior* 25: 29-49. Available online at <https://www.jstor.org/stable/3657313>

Gal, John. "Categorical benefits in welfare states: Findings from Great Britain and Israel." *International Social Security Review* 51.1 (1998): 73-101.

Kakwani, Nanak C. "Measurement of tax progressivity: an international comparison." *The Economic Journal* 87.345 (1977): 71-80.

Kato, Junko. *Regressive taxation and the welfare state: path dependence and policy diffusion*. New York, Cambridge University Press, 2003.

Kenworthy, Lane. *Progress for the Poor*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2011.

Lindert, Peter H. *Growing public: Social spending and economic growth since the eighteenth century*. New York, Cambridge University Press, 2004.

Mettler, Suzanne. 2005. *Soldiers to Citizens: The GI Bill and the Making of the Greatest Generation*. New York: Oxford University Press.

Murray, Christopher JL, et al. "Assessing the distribution of household financial contributions to the health system: concepts and empirical application." *Health systems performance assessment: debates, methods and empiricism*. Geneva: World Health Organization 12 (2003).

Musgrave, Richard A., and Tun Thin. "Income tax progression, 1929-48." *Journal of political Economy* 56.6 (1948): 498-514.

O'Brien, Rourke L. "Redistribution and the new fiscal sociology: Race and the progressivity of state and local taxes." *American Journal of Sociology* 122.4 (2017): 1015-1049.

Oates, Wallace E., and William A. Fischel. "Are local property taxes regressive, progressive, or what?", *National Tax Journal* 69.2 (2016): 415.

Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." *World politics* 45.04: 595-628. Available online at <https://www.jstor.org/stable/2950710>

Pigou, Arthur Cecil. *A study in public finance*. London, Macmillan, 1928.

- Prasad, Monica, and Yingying Deng. "Taxation and the Worlds of Welfare." *Socio-economic review* 7.3 (2009): 431-457.
- Portnov, Boris A., William J. McCluskey, and William G. Deddis. "Property taxation in Israel: a non ad valorem approach." *Land Use Policy* 18.4 (2001): 351-364.
- Rainwater, Lee, and Timothy M. Smeeding. *Poor kids in a rich country: America's children in comparative perspective*. Russell Sage Foundation, 2003.
- Rosen, Harvey, and Ted Gayer. *Public finance*. McGraw-Hill Higher Education, 2013.
- Saez, E., Matsaganis, M., & Tsakloglou, P. (2012). Earnings determination and taxes: Evidence from a cohort-based payroll tax reform in Greece. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(1), 493-533.
- Saez, E., Schoefer, B., & Seim, D. (2019). Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a young workers' tax cut in Sweden. *American Economic Review*, 109(5), 1717-63.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1935. *Politics, Pressures and the Tariff*. New York: Prentice Hall.
- Schneider, Anne, and Helen Ingram. "Social construction of target populations: Implications for politics and policy." *American Political Science Review* (1993): 334-347.
- Schneider, Anne L., and Helen M. Ingram. *Policy design for democracy*. University Press of Kansas, 1997.
- Schneider, Anne L., Helen M. Ingram, and Helen M. Ingram, eds. *Deserving and entitled: Social constructions and public policy*. SUNY Press, 2005.
- Schumpeter, Joseph A., (1918) 1991 "The crisis of the tax state", in *The economics and sociology of capitalism*. Edited by Richard Swedberg Princeton University Press, 1991.
- Shalev, Michael, and Amit Lazarus. "Horizontal inequality in Israel's welfare state: Do Arab citizens receive fewer transfer payments?." *Socioeconomic Inequality in Israel*. Palgrave Macmillan, New York, 2016. 225-252.
- Shalev, Michael, and John Gal. "Bullets and benefits in the Israeli welfare state." *Warfare and welfare: Military conflict and welfare state development in Western countries* (2018): 393-425.
- Shan, Hui. "Property taxes and elderly mobility." *Journal of Urban Economics* 67.2 (2010): 194-205.
- Soss, Joe. 1999. "Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action." *American Political Science Review* 93.02: 363-380. Available online at <https://www.jstor.org/stable/2585401>
- Steinmo, Sven. *Taxation and democracy: Swedish, British, and American approaches to financing the modern state*. Yale University Press, 1993.
- Suits, Daniel B. "Measurement of tax progressivity." *The American Economic Review* 67.4 (1977): 747-752.
- Tyson, Justin. *Reforming tax expenditures in Italy: What, why, and how?*, No. 14-17, International Monetary Fund, 2014.

Van Oorschot, Wim. "Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states." *Journal of European Social Policy* 16.1 (2006): 23-42.

Wilensky, Harold L. *Rich democracies: Political economy, public policy, and performance*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 2002.

Wittman, D. L. (1972). Property Tax Relief: A Viable Adjunct to Housing Policy. *Urb. L. Ann.*, 171.

לוח 1: שיעור ההנחה בארנונה, לפי עילות זכאות עיקריות

עילת הזכאות	שיעור הנחה	הערות
אזרח ותיק המקבל השלמת הכנסה	100%	עד 100 מ"ר
משרתים בצה"ל ובשירות האזרחי: חייל (עד תום 4 חודשים לאחר שחרורו) הורה של חייל שפרנסתו הייתה על החייל על תחילת שירותו מתנדבת בשירות הלאומי משרת בשירות האזרחי המשמר במסלול מלא משרת בשירות אזרחי-ביטחוני	100%	עד 70 מ"ר (עד 90 מ"ר מעל 4 נפשות)
עיוור הנושא תעודת עיוור	90%	
עולה	90%	עד 100 מ"ר. למשך 12 חודשים מתוך 24 מיום הירשמו כעולה
הנחה מרבית לפי מבחן הכנסה	90%	20%-90%, לפי מדרגות הכנסה
נכה שדרגת אי כושר השתכרותו היא 75% ומעלה	80%	עד 100 מ"ר
גמלת סיעוד	70%	
נפגעי מלחמה: נכה צהל נכה משטרה נכה שירות בתי הסוהר נכה פעולות איבה משפחה שכולה (חייל שנספה או נפגע פעולות איבה)	66%	עד 70 מ"ר (עד 90 מ"ר מעל 4 נפשות)
ניצולי שואה: מקבלי גמלה מגרמניה מקבלי גמלה מהולנד מקבלי גמלה מאוסטריה מקבלי גמלה מבלגיה ניצולי שואה שלא קיבלו קצבה חודשית בשל נרדפותם ניצולי שואה מקבלי קצבה לפי הסכם ועידת התביעות	66%	עד 70 מ"ר (עד 90 מ"ר מעל 4 נפשות)
חסיד אומות העולם	66%	עד 100 מ"ר
אסיר ציון	66%	עד 70 מ"ר (עד 90 מ"ר מעל 4 נפשות)
נכה אשר דרגת נכותו הרפואית היא 90% ומעלה	40%	הרשות רשאית לבצע מבחן הכנסה
מקבלי גמלה לילד נכה (לרבות במשפחת אמנה)	33%	עד 100 מ"ר
אזרח ותיק העומד במבחן הכנסה לפי חוק אזרחים ותיקים	30%	עד 100 מ"ר
אזרח ותיק המקבל קצבת זקנה/שאירים	25%	עד 100 מ"ר
הורה יחיד	20%	הרשות רשאית לבצע מבחן הכנסה
פדוי שבי	20%	
חייל מילואים פעיל	5%	

לוח 2: ההנחות ארנונה, לפי עילות זכאות

מספר המקבלים	ממוצע ההנחות למקבל (בשקלים)	סכום ההנחות לתושב (בשקלים)	
1,406,599	2,589	316.7	סך ההנחות
790,711	2,427	214.3	1. הנחות מותנות הכנסה
227,145	3,183	91.5	מבחן הכנסה
158,376	3,303	57.7	נכה 75%
140,836	2,712	28.8	קשישים מקבלי השלמת הכנסה
70,008	3,027	16.8	גמלת סיעוד
35,112	2,729	9.1	הבטחת הכנסה
84,321	1,182	5.2	קשישים שאינם מקבלים השלמת הכנסה
74,912	849	5.2	הורה יחיד
454,382	1,881	65.0	2. הנחות הכרה
231,371	1,095	20.0	אזרח וותיק 25%
55,020	2,831	20.0	נכי צה"ל ומשפחות שכולות
46,162	1,298	5.8	ילד נכה
14,127	4,198	5.5	עיוור
37,293	2,378	4.8	נכי רדיפות הנאצים
20,259	1,916	2.9	אזרח וותיק כללי
13,272	1,216	1.8	פטור חיילים
6,776	2,259	1.5	פעולות איבה
14,115	1,620	1.1	עולה חדש
15,987	0	1.6	אחרים
161,505	3,984	37.4	3. הנחות אחרות
70,734	10,221	16.3	בניין ריק
20,702	349	5.6	נכה 90%
21,415	9,722	5.5	בניין חדש
14,053	3,095	3.9	אחר
27,219	514	2.1	הנחות מימון
7,382	3	4.0	אחרים

המקור: משרד הפנים ועיבודי המחבר

לוח 3: ההנחות לתושב בשנת 2018, לפי אשכול כלכלי-חברתי ומגזר

הנחות מותנות הכנסה (סכום לתושב, ₪)	הנחות הכרה (סכום לתושב, ₪)	הנחות אחרות (סכום לתושב, ₪)	יחס הנחות הכנסה לחיוב ^{ג,ב}	יחס הנחות הכרה לחיוב ^{ג,ב}	יחס הנחות אחרות לחיוב ^{ג,ב}
214	65	34	17.0%	3.7%	2.0%
157	89	46	9.3%	4.7%	2.6%
322	20	18	36.7%	2.0%	1.7%
322	17	12	31.9%	1.5%	1.0%
302	41	6	24.8%	3.4%	0.5%
326	17	12	35.1%	1.7%	1.1%
284	54	27	22.7%	4.0%	2.1%
331	19	12	38.6%	1.9%	1.2%
315	14	12	35.1%	1.5%	1.1%
447	18	2	38.6%	1.7%	0.2%
286	37	36	23.1%	2.8%	2.2%
236	56	81	16.7%	3.9%	4.4%
256	32	64	23.5%	2.9%	5.9%
341	16	12	29.6%	1.3%	1.0%
259	51	6	20.6%	4.2%	0.5%
185	63	43	12.0%	3.9%	2.8%
176	66	47	11.2%	4.0%	3.1%
-	-	-	-	-	-
289	37	3	20.6%	2.9%	0.2%
151	36	17	10.7%	2.8%	1.3%
129	110	38	6.6%	5.5%	1.9%
126	111	38	6.4%	5.6%	1.9%
98	118	47	2.5%	3.4%	1.3%
98	118	47	2.4%	3.4%	1.3%

המקור: משרד הפנים, הלמ"ס ועיבודי המחבר

- א. מספר הרשויות שעבורם יש נתונים זמינים על סכום ההנחות לתושב
 ב. חיוב בשנת החשבון כולל: חיוב ראשוני + חיובי ריבית והצמדה על השוטף + חיובי ריבית והצמדה בגין חובות קודמים + חיוב (ביטול) נוסף
 ג. הנתונים המוצגים הם ממוצעים פשוטים (ללא שקלול במספר התושבים).

לוח 4: המתאם בין המשתנים המסבירים, 2018

שכר מועסקים לתושב (לוג)	שיעור המשתכרים מתחת לשכר המינימום (%)	שיעור הקשישים המקבלים השלמת הכנסה (%)	שיעור האוכלוסייה בגיל 65 ויותר (%)	גודל האוכלוסייה (לוג)	שיעור השכירים והעצמאיים יחסית לגילאי 30-64 (%)	ממוצע
שכר מועסקים לתושב (לוג)	1.00					9,152
שיעור המשתכרים מתחת לשכר המינימום (%)	-0.94	1.00				40.3%
שיעור הקשישים המקבלים השלמת הכנסה (%)	-0.73	0.67	1.00			19.4%
שיעור האוכלוסייה בגיל 65 ויותר (%)	0.57	-0.61	-0.31	1.00		9.5%
גודל האוכלוסייה (לוג)	0.04	-0.09	0.09	0.26	1.00	35,316
שיעור השכירים והעצמאיים יחסית לגילאי 30-64 (%)	0.15	-0.21	-0.18	0.10	-0.23	1.00
123%						

המקור: הלמ"ס, משרד הפנים ועיבודי המחבר

הערה: ממוצע השכר לעובד וגודל האוכלוסייה הם במונחים רגילים (ללא המרה לוגריתמית)

לוח 5: התחולה של הנחות ארנונה לתושב, 2018

המשתנה המוסבר (במונחים לוגריתמים):						
סך הנחות ארנונה לתושב ¹	הנחות מותנות הכנסה לתושב	הנחות הכרה לתושב	הנחות אחרות לתושב	הנחות מותנות הכנסה לתושב	הנחות הכרה לתושב (ללא אזרח וותיק 25%, עיוור וילד נכה)	
-0.305	-0.913***	0.685**	-0.122	-1.211***	0.440	שכר ממוצע לעובד (לוג), ³ (2017)
(0.212)	(0.255)	(0.288)	(0.521)	(0.280)	(0.949)	
0.153	0.293	-1.559***	-1.052	0.991**	-4.054***	שיעור הקשישים מקבלי השלמת הכנסה
(0.316)	(0.380)	(0.429)	(0.777)	(0.418)	(1.417)	
1.518***	1.672***	1.903***	2.576***	1.455***	4.205***	שיעור התעסוקה ⁴
(0.294)	(0.354)	(0.399)	(0.723)	(0.389)	(1.317)	
0.613***	1.020***	-0.527***	-0.883***	1.218***	-2.975***	רשות מקומית ערבית ⁵
(0.123)	(0.148)	(0.167)	(0.303)	(0.163)	(0.552)	
0.777***	1.199***	0.0923	-1.232***	1.349***	-0.265	רשות מקומית דרוזית ⁵
(0.166)	(0.199)	(0.225)	(0.408)	(0.219)	(0.743)	
0.640***	0.909***	-0.384	-0.412	1.355***	-0.125	רשות מקומית חרדית ⁵
(0.215)	(0.259)	(0.292)	(0.529)	(0.285)	(0.965)	
0.133***	0.213***	0.0939**	0.252***	0.230***	0.304**	גודל האוכלוסייה (לוג)
(0.0320)	(0.0385)	(0.0434)	(0.0787)	(0.043)	(0.143)	
6.110***	6.871***	7.572***	7.224***	8.355***	11.13***	שיעור אוכלוסייה מעל גיל 65
(0.879)	(1.058)	(1.194)	(2.163)	(1.163)	(3.941)	
4.401**	8.201***	-6.090**	-2.125	17.08***	-2.833	קבוע
(2.130)	(2.564)	(2.894)	(5.240)	(2.818)	(9.549)	
251	251	251	251	251	251	מספר הרשויות המקומיות
0.289	0.488	0.667	0.399	0.602	0.544	מקדם הסבר מותאם
0	0	0.27	0.03	0	0.52	האם מקדם השכר שונה מאחד סטטיסטי P

סטיות תקן מופיעות בסוגריים מתחת למקדמים. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

1. סך הנחות ארנונה שווה לסכום הנחות מותנות הכנסה, הכנסות הכרה והנחות אחרות. לפי נתונים שנמסרו על ידי אגף ביקורת במשרד הפנים. סך הנחות ארנונה למגורים לפי הנתונים שנמסרו על ידי אגף ביקורת במשרד הפנים נמוך בכ-6% לעומת סך הנחות ארנונה למגורים בקובץ נתוני הרשויות המקומיות של הלמ"ס. הפער בין המקורות נובע בעיקר מחוסר היכולת לבדוד את ההנחות הקשורות במפורש למגורים בנתוני משרד הפנים (סכום הנחות בארנונה לפי משרד הפנים אינו כולל הנחות הניתנות על ידי "וועדת הנחות" ברשויות אלא אם כן צוין נימוק הקשור למגורים).
2. המקור: קובץ נתוני רשויות מקומיות שמפרסמת מדי שנה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (על סמך נתוני משרד הפנים).
3. שכר הממוצע של שכירים ועצמאיים (משוקלל לפי שיעור השכירים והעצמאיים), נכון לשנת 2017.
4. שיעור התעסוקה שווה ליחס בין מספר השכירים והעצמאיים למספר התושבים בגילאי 30 עד 64.
5. בהשוואה לרשות יהודית-לא-חרדית (המשתנה המושמט).

לוח 6: התחולה של הנחות ארנונה לתושב, 2018: נתונים באיכות גבוהה (ציון 4 ומעלה)

המשתנה המוסבר (במונחים לוגריתמים):				
הנחות אחרות לתושב	הנחות הכרה לתושב	הנחות מותנות הכנסה לתושב	סך הנחות ארנונה לתושב	
-0.142 (0.540)	0.840*** (0.296)	-1.122*** (0.205)	-0.379** (0.169)	שכר ממוצע לעובד (לוג), (2017) ³
-1.217 (0.837)	-1.242*** (0.460)	0.523 (0.318)	0.489* (0.263)	שיעור הקשישים מקבלי השלמת הכנסה
2.857*** (0.783)	1.638*** (0.430)	0.575* (0.297)	0.565** (0.245)	שיעור התעסוקה ⁴
-0.851*** (0.316)	-0.574*** (0.173)	0.765*** (0.120)	0.420*** (0.0991)	רשות מקומית ערבית ⁵
-1.146*** (0.425)	0.176 (0.233)	0.795*** (0.161)	0.465*** (0.133)	רשות מקומית דרוזית ⁵
-0.416 (0.538)	-0.307 (0.296)	0.664*** (0.204)	0.501*** (0.169)	רשות מקומית חרדית ⁵
0.255*** (0.0842)	0.0494 (0.0463)	0.170*** (0.032)	0.0850*** (0.026)	גודל האוכלוסייה (לוג)
6.705*** (2.297)	7.421*** (1.261)	5.871*** (0.872)	5.278*** (0.720)	שיעור אוכלוסייה מעל גיל 65
-2.283 (5.420)	-6.771** (2.976)	12.07*** (2.058)	6.830*** (1.700)	קבוע
230	230	230	230	מספר הרשויות המקומיות
0.386	0.663	0.618	0.354	מקדם הסבר מותאם
0.04	0.59	0.00	0.00	האם מקדם השכר שונה מאחד סטטיסטי P

ראו הערות ללוח 6. העיבודים מבוססים על נתוני רשויות מקומיות עם נתונים באיכות גבוהה בלבד.

לוח 7: התחולה של הנחות ארנונה לדירה, 2018

המשתנה המוסבר (במונחים לוגריתמיים):					
הנחות לנכי צה"ל ומשפחות שכולות (לדירה)	הנחות אחרות לדירה	הנחות הכרה לדירה	הנחות מותנות הכנסה לדירה	סך הנחות ארנונה לדירה	
2.117*** (0.778)	-0.649 (0.642)	0.937*** (0.339)	-0.815*** (0.216)	-0.186 (0.160)	שכר ממוצע לעובד (לוג), ³ (2017)
-1.058 (1.192)	-2.754*** (0.984)	-1.231** (0.519)	0.933*** (0.330)	0.668*** (0.246)	שיעור הקשישים מקבלי השלמת הכנסה
2.935** (1.249)	2.300** (1.030)	1.172** (0.544)	-0.691** (0.346)	-0.500* (0.257)	שיעור התעסוקה ⁴
-1.563*** (0.475)	-1.331*** (0.392)	-0.633*** (0.207)	0.629*** (0.132)	0.237** (0.0978)	רשות מקומית ערבית ⁵
1.289** (0.627)	-1.755*** (0.517)	-0.224 (0.273)	0.407** (0.174)	0.0332 (0.129)	רשות מקומית דרוזית ⁵
-0.371 (0.782)	-0.974 (0.645)	-0.382 (0.340)	0.698*** (0.217)	0.392** (0.161)	רשות מקומית חרדית ⁵
0.183 (0.122)	0.267*** (0.101)	0.0593 (0.0533)	0.086** (0.034)	0.026 (0.025)	גודל האוכלוסייה (לוג)
-3.420 (3.461)	0.681 (2.855)	1.896 (1.507)	0.185 (0.959)	-1.035 (0.713)	שיעור אוכלוסייה מעל גיל 65
-21.03** (8.122)	5.374 (6.700)	-5.205 (3.536)	13.58*** (2.250)	9.039*** (1.673)	קבוע
198	198	198	198	198	מספר הרשויות המקומיות
0.420	0.366	0.549	0.660	0.428	מקדם הסבר מותאם
0.15	0.01	0.85	0.00	0.00	האם מקדם השכר שונה מאחד סטטיסטי P

ראו הערות ללוח 6

נתוני ההנחות לדירה אינם כוללים מועצות אזוריות מפאת חוסר בנתונים.

לוח 8: התחולה של הנחות ארנונה לתושב, 2018 – לפי עילות מרכזיות

המשתנה המוסבר (במונחים לוגריתמים):					
הנחות לתושב לפי מבחן הכנסה	הנחות לתושב לקשישים מקבלי השלמת הכנסה	הנחות לתושב לאזרחים ותיקים	הנחות לתושב לנכי צה"ל ומשפחות שכולות	הנחות לתושב לנכי רדיפות הנאצים	
-2.893*** (0.484)	-1.535** (0.633)	1.035** (0.477)	1.803*** (0.580)	1.026*** (0.324)	שכר ממוצע לעובד (לוג), (2017)
0.0147 (0.722)	3.053*** (0.944)	-1.466** (0.712)	-0.435 (0.866)	-1.285*** (0.484)	שיעור הקשישים מקבלי השלמת הכנסה
1.825*** (0.671)	2.535*** (0.878)	0.809 (0.662)	2.140*** (0.805)	-0.527 (0.450)	שיעור התעסוקה
1.574*** (0.282)	0.286 (0.368)	-1.514*** (0.278)	-1.046*** (0.338)	0.0619 (0.189)	רשות מקומית ערבית
1.903*** (0.379)	1.002** (0.495)	-1.585*** (0.373)	1.280*** (0.454)	-0.165 (0.254)	רשות מקומית דרוזית
1.207** (0.492)	-0.377 (0.643)	-0.324 (0.485)	-0.499 (0.590)	-0.262 (0.329)	רשות מקומית חרדית
0.319*** (0.073)	0.253*** (0.096)	-0.0424 (0.072)	0.0814 (0.088)	0.239*** (0.049)	גודל האוכלוסייה (לוג)
-2.084 (2.009)	11.36*** (2.627)	8.101*** (1.981)	0.736 (2.409)	10.31*** (1.346)	שיעור אוכלוסייה מעל גיל 65
23.93*** (4.867)	8.854 (6.365)	-7.931* (4.799)	-17.86*** (5.837)	-10.82*** (3.261)	קבוע
251	251	251	251	251	מספר הרשויות המקומיות
0.645	0.269	0.619	0.387	0.599	מקדם הסבר מותאם
0.00	0.00	0.94	0.17	0.94	האם מקדם השכר שונה מאחד סטטיסטי

ראו הערות ללוח 6

לוח 9: התחולה של הנחות ארנונה ביחס לחיוב ארנונה, 2018

המשתנה המוסבר:				
הנחות אחרות לחיוב	הנחות הכרה לחיוב	הנחות מותנות הכנסה לחיוב	סך הנחות ארנונה לחיוב	
-0.031* (0.017)	0.028 (0.018)	-0.140*** (0.031)	-0.129*** (0.040)	שכר ממוצע לעובד (לוג), (2017) ³
-0.014 (0.027)	- -	0.222*** (0.048)	0.244*** (0.062)	שיעור הקשישים מקבלי השלמת הכנסה
- -	- -	- -	- -	שיעור התעסוקה ⁴
-0.026*** (0.009)	-0.019 (0.011)	0.122*** (0.016)	0.074*** (0.020)	רשות מקומית ערבית ⁵
-0.031** (0.013)	-0.002 (0.016)	0.086*** (0.023)	0.053* (0.029)	רשות מקומית דרוזית ⁵
-0.026 (0.018)	-0.011 (0.022)	0.184*** (0.032)	0.157*** (0.041)	רשות מקומית חרדית ⁵
0.001 (0.003)	-0.019 (0.011)	0.011** (0.004)	0.013** (0.006)	גודל האוכלוסייה (לוג)
- -	- -	- -	- -	שיעור אוכלוסייה מעל גיל 65
0.302* (0.162)	-0.214 (0.162)	1.250*** (0.295)	1.198*** (0.378)	קבוע
251	251	251	251	מספר הרשויות המקומיות
0.044	0.058	0.715	0.523	מקדם הסבר מותאם
0	0	0	0	האם מקדם השכר שונה מאחד סטטיסטי P

ראו הערות ללוח 6.

החיוב מתייחס לחיוב בשנת החשבון וכולל: חיוב ראשוני + חיובי ריבית והצמדה על השוטף + חיובי ריבית והצמדה בגין חובות קודמים + חיוב (ביטול) נוסף

לוח 10: התחולה של חיוב ארנונה למגורים וגבייה בפועל, 2018

המשתנה המוסבר (במונחים לוגריתמיים):			
חיוב ארנונה לתושב בשנת החשבון	חיוב ארנונה נטו לתושב בשנת החשבון	גביית ארנונה לתושב בשנת החשבון	
0.653*** (0.136)	0.845*** (0.165)	1.000*** (0.143)	שכר ממוצע לעובד (לוג), 3 (2017)
-0.645*** (0.202)	-1.343*** (0.246)	-1.123*** (0.213)	שיעור הקשישים מקבלי השלמת הכנסה
1.027*** (0.188)	1.312*** (0.230)	1.109*** (0.198)	שיעור התעסוקה 4
0.220*** (0.079)	0.203** (0.096)	-0.167** (0.083)	רשות מקומית ערבית 5
0.334*** (0.106)	0.356*** (0.129)	0.160 (0.112)	רשות מקומית דרוזית 5
0.121 (0.138)	-0.072 (0.167)	-0.056 (0.145)	רשות מקומית חרדית 5
0.011 (0.021)	0.020 (0.025)	-0.009 (0.022)	גודל האוכלוסייה (לוג)
4.488*** (0.563)	4.988*** (0.684)	5.076*** (0.592)	שיעור אוכלוסייה מעל גיל 65
-0.396 (1.363)	-9.719*** (1.661)	-3.808*** (1.435)	קבוע
251	250	251	מספר הרשויות המקומיות
0.600	0.685	0.815	מקדם הסבר מותאם
0.01	0.35	0.99	האם מקדם השכר שונה מאחד סטטיסטי P

ראו הערות ללוח 6.

החיוב בשנת החשבון שווה לחיוב ראשוני + חיובי ריבית והצמדה על השוטף + חיובי ריבית והצמדה בגין חובות קודמים + חיוב (ביטול) נוסף.

חיוב נטו שווה לחיוב בשנת החשבון פחות הנחות.

הגבייה מתייחסת לגביית ארנונה בשנת החשבון (קרן+ריבית).