

ד"ר מיכאל שראל
msarel@kohelet.org.il
ראש פורום קהלת לכלכלה



פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8, ירושלים
19 במאי 2023

קרן הארנונה – צעד בכיוון הנכון, שראוי להשלימו עם חיזוק האוטונומיה הפיסקלית של הרשויות המקומיות

ערן יוגב – חוקר, פורום קהלת לכלכלה

מיכאל שראל – ראש פורום קהלת לכלכלה

כחלק מההתמודדות עם עליית מחירי הדירות ועם רמות גבוהות של אי-שוויון בין הרשויות המקומיות בישראל, קודמה בכנסת ההצעה של משרד האוצר להקים את "קרן הארנונה". לפי ההצעה, רשויות מקומיות יפרישו סכום מסוים מתוך הגידול שלהן בהכנסות מארנונה אחרת (כלומר ארנונה שאינה למגורים – בעיקר ארנונה עסקית), ואותם כספים יועברו לרשויות המקומיות לפי מפתח הקצאה המתבסס על כמות יחידות הדיור שנוספו ברשות המקומית.

כפי שמראה דו"ח של ארגון ה-OECD משנת 2022, אי-השוויון הפיסקלי בין הרשויות המקומיות בישראל הוא מהגבוהים בעולם המערבי.¹ אחת מההשלכות של אי-שוויון זה הוא אי-שוויון משמעותי בכל הקשור לשירותים שהרשות המקומית מספקת לתושביה. במילים פשוטות, רשויות חלשות מתקשות לספק לתושביהן שירותים איכותיים, כדוגמת שירותי חינוך ורווחה, כשלאותם שירותים השפעות על אי-השוויון בין משקי הבית בישראל בהווה (באמצעות שירותי רווחה) ובעתיד (באמצעות שירותי החינוך).²

¹ OECD Economic Surveys. (2020). Israel. In *OECD Economic Surveys* (Issue September). <https://doi.org/10.1787/9789264064706-uk>

² דהן, מ. (2017). *השפעת מענקי הממשלה על תקציב הרשויות המקומיות*. https://momidahan.huji.ac.il/sites/default/files/momidahan/files/hshpt_mnqy_hmshlh_l_tqtsyb_hrshvyvt_hmqvmyvt-grst_hrbvn_lklklh.pdf

לפי הספרות המחקרית בנושא, אחת הסיבות המרכזיות לאותו אי-שוויון פיסקלי בין הרשויות המקומיות היא ההכנסה מארנונה אחרת. באופן כללי, ארנונה אחרת מהווה הכנסה אטרקטיבית במיוחד עבור הרשויות המקומיות, שכן השירותים שהרשות המקומית צריכה לספק עבור עסקים מצומצמים ותעריף הארנונה גבוה. כפועל יוצא, הרשות יכולה להשתמש בהפרש הניכר שבין ההכנסה מעסקים לבין ההוצאה על עסקים כדי לממן פעילויות נוספות, כדוגמת שירותים נוספים לתושביה. כתמונת מראה, עבור ארנונה למגורים הרשות המקומית צריכה לספק שירותים רבים בעוד שהתעריף מוגבל ונמוך יחסית, כאשר ברוב המקרים הכנסה זו גרעונית עבור הרשות המקומית.³ לפיכך, לרשויות תמריץ לפתח נדל"ן לעסקים על חשבון נדל"ן למגורים, דבר התואם לכך שהיצע הדירות בשוק לא מספיק גמיש והגידול בביקושים ב-15 השנים האחרונות גרם לעלייה חדה במחירי הדירות.

חשוב להדגיש כי לכל הפחות עבור בעיית אי-השוויון, חלוקת הכנסות בין רשויות בעלות הכנסה גבוהה ובין רשויות בעלות הכנסה נמוכה הוא צעד מדיניות נפוץ בעולם המערבי. לפי ארגון ה-OECD, מדינות מערביות רבות משתמשות במדיניות דומה על מנת לצמצם פערים בין רשויות מקומיות, כדוגמת גרמניה ואוסטריה. באופן כללי, נהוג לחשוב על מדיניות שכזו כיעילה יותר לצמצום אי-שוויון בין רשויות מקומיות בהשוואה לחלופות, כמו למשל מענקי איזון מהשלטון המרכזי.⁴ יתרה מכך, דו"ח ה-OECD שבחן את כלכלת הרשויות המקומיות בישראל המליצה במפורש על הקמת קרן לחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות בישראל.⁵

אם כן, נראה כי מטרות הקרן רצויות וכי מדובר בצעד מדיניות מקובל בעולם, ולכן ניתן לסווג אותה כמקדמת מדיניות רצויה. עם זאת, יש לקחת בחשבון כי מדובר בכלי מוגבל, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה פוליטית. מבחינה כלכלית, קרן הארנונה המוצעת שונה מקרנות סטנדרטיות לחלוקת הכנסות, שכן היא מתבססת על כמות יחידות הדיור שהתווספו לרשות המקומית כגורם הקצאת המשאבים של הקרן, ולא להכנסות הרשות המקומית. נראה כי צעד זה נועד לתמרץ רשויות לקדם בנייה למגורים, תחת ההנחה שפעולות כאלו יגדילו את היצע הדירות. עם זאת, יש לקחת בחשבון שיייתכן וצעד שכזה יוביל לצמצום אי-השוויון בין הרשויות המקומיות בצורה שאיננה אופטימלית, שכן קריטריון ההקצאה איננו תלוי באופן ישיר בהכנסת הרשות או ביכולת שלה לספק שירותים לתושביה.

³ הצוות לתמרוץ רשויות מקומיות לבנייה למגורים, הגרעון השולי לתושב חדש ברשויות המקומיות, יולי 2021.

https://www.gov.il/he/departments/news/news_local_authorities210721

OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. (2007). *FISCAL EQUALISATION IN OECD COUNTRIES*.

⁵ שם.

מבחינה פוליטית, למרות שבספרות המחקרית קיים קונצנזוס ארוך שנים בנוגע להשפעה החיובית של ביזור הסמכויות (הן החוקיות והן הפיסקליות) של הרשויות המקומיות על יעדי מדיניות שונים, לרבות צמיחה כלכלית וצמצום אי-שוויון⁶, יש בקרן הארנונה פגיעה באוטונומיה הפיסקלית, המצומצמת ממילא, של הרשויות המקומיות בישראל. דוגמה בולטת לאותה אוטונומיה מצומצמת היא גביית הארנונה (למגורים ואחרת), הנקבעת לפי טווח תעריפים שמכתיב השלטון המרכזי לרשות המקומית. כמו כן, מרבית הרשויות המקומיות לא רשאיות לשנות את התעריפים שהן גובות, אלא באישור של משרדי הפנים והאוצר. אם לא די בכך, השלטון המרכזי אף מכתیب לרשויות המקומיות אילו הנחות בארנונה הן נדרשות להעניק לתושביהן, במעין מסלול עוקף-תקציב למתן תמיכות, שהרשות המקומית נאלצת לסחוב על גבה (או על גבם של תושביה שאינם זכאים להנחות).

כדי להתמודד עם הבעיות הללו, יש לקדם צעדי מדיניות משלימים להקמת קרן הארנונה, תוך דגש על הרחבת האוטונומיה הפיסקלית של הרשויות המקומיות. צעד מדיניות שכזה יכול להיות מתן סמכות לרשויות העומדות בקריטריונים של ניהול תקציבי שקול ואחראי להפחית את תעריף הארנונה האחרת שהן גובות ולהעלות את תעריף הארנונה למגורים שהן גובות באופן חופשי וללא צורך באישור של שרי הפנים והאוצר. בהינתן אותן סמכויות, רשות מקומית תוכל לשנות את תמהיל ההכנסות שלה באופן עצמאי יותר ומתואם יותר עם המדיניות אותה היא מבקשת לקדם, ובכך תוכל גם לשנות את מארג התמריצים הנוכחי, המתמרץ אותה לפתח שטחי מסחר על חשבון שטחי מגורים.

דוגמה נוספת לצעד מדיניות שכזה הוא לשנות את המעמד של כל הפטורים וההנחות מארנונה, אותן קובע השלטון המרכזי ושהן בגדר חובה לרשויות המקומיות, למעמד של המלצה בלבד, כך שכל רשות מקומית תוכל להחליט בעצמה אם להעניק פטורים והנחות אלה (חלק ניכר מהפטורים וההנחות מארנונה הם כבר כיום בגדר רשות). אותן הנחות חובה מהוות אובדן הכנסה בפועל עבור הרשות המקומית, עומדות בניגוד למגמה של ביזור סמכויות פיסקליות ומובילות פעמים רבות להקצאה לא יעילה של משאבים. הדוגמה הבולטת לכך היא הנחת החובה בארנונה עבור אזרחים ותיקים, גם אם אותם אזרחים ותיקים מתגוררים במגדלי יוקרה ונהנים משירותים מקומיים יקרים במיוחד. בדומה לשינוי תעריפי הארנונה המוצעים, גם צעד מדיניות זה מאפשר לרשות המקומית להגדיל את הכנסתה מארנונה למגורים ולהקצות את משאביה בצורה התואמת יותר את המדיניות אותה היא מבקשת לקדם, וכפועל יוצא להתאים את תמריצי הפיסקליים למטרות מדיניות משמעותיות, לרבות פיתוח שטחים למגורים.

-
- Goerl, C.-A., & Seiferling, M. (2014). Income Inequality, Fiscal Decentralization and ⁶ Transfer Dependency. *IMF Working Papers*, 14(64), 1. <https://doi.org/10.5089/9781484354711.001>
- Oulasvirta, L., & Turala, M. (2009). Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 311–332. <https://doi.org/10.1177/0020852309104178>
- Ebel, R. D., & Yilmaz, S. (2002). *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. Policy Research Working Paper. March*. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2809>
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <http://www.jstor.org/stable/1826343>