

פריצת חסמי הדיור בישראל

חלק ב':

תפקידן והעדפותיהן של
הרשויות המקומיות
בפיתוח נדל"ן למגורים

סנדרין פיטוסי

איתמר יקיר

ד"ר מיכאל שראל



בסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 20

סנדרין פיטוסי חוקרת בכירה, פורום קהלת לכלכלה

תלמידת תואר שלישי באוניברסיטה העברית בירושלים, עם התמחויות בכלכלה מימונית, מדיניות ורציונאליות, תזת הדוקטור מתמקדת בתחום הדיור ובנקאות. בעלת נסיון רב ביעוץ ומחקר כלכלי תומך מדיניות. בעלת תואר שני (בהצטיינות) במנהל עסקים, עם מגמת התמחות בכלכלה פיננסית ומדיניות.



איתמר יקיר חוקר, פורום קהלת לכלכלה

בוגר תואר ראשון בתכנית המשולבת פילוסופיה, כלכלה ומדע המדינה (פב"מ), ובתכנית אמירים למצטיינים במדעי הרוח מהאוניברסיטה העברית. תלמיד תואר שני בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית. שימש בעבר כיועץ כלכלי לגופים ממשלתיים; וכעמית מכון מילקן, התמחה באגף תכנון של משרד הרווחה.



ד"ר מיכאל שראל ראש פורום קהלת לכלכלה

msarel@kohelet.org.il

כיהן ככלכלן הראשי במשרד האוצר והמומנה על הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים. עמד בראש אגף כלכלה ומחקר בקבוצת הראל ביטוח ופיננסים. עבד בקרן המטבע הבינלאומית (IMF) בבנק ישראל ובמשרד האוצר. בעל תואר דוקטור בכלכלה מאוניברסיטת הרווארד, ותואר ראשון בהצטיינות במדעי המחשב ובכלכלה מהאוניברסיטה העברית.



מחקר זה נערך בתמיכת מר דב פרידברג
ובתמיכת קרן תקוה

המחברים מודים לשמואל אברמזון, צבי אקשטיין ואפרת טולקובסקי על הערותיהם המועילות.

**פריצת חסמי
הדיור בישראל
חלק ב':
תפקידן והעדפותיהן של
הרשויות המקומיות
בפיתוח נדל"ן למגורים**

**סנדרין פיטוסי
איתמר יקיר
ד"ר מיכאל שראל**



**בסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 20**

פריצת חסמי הדיור בישראל
חלק א': שוק הקרקעות
חלק ב': תפקיד הרשויות המקומיות
חלק ג': אישורי בנייה

סנדרין פיטוסי, איתמר יקיר, ד"ר מיכאל שראל

נדפס בישראל, בסלו תשע"ו – נובמבר 2015

מסת"ב 978-965-7674-21-5 ISBN



תוכן העניינים

1	תקציר
3	א. מבוא
7	ב. סקירת ספרות
13	ג. מבנה העושר של הרשות המקומית
	ד. האפקט החברתי-כלכלי של מדיניות המיסוי במישור המוניציפלי ובמישור המצרפי
29	
43	ה. המדיניות המוצעת
	ו. הדמיה (סימולציה) – השפעת יישומה של המדיניות המומלצת על הרשויות המקומיות
49	
63	לקריאה נוספת
65	הערות



לקבלת החלטות פיננסיות ולעיצוב המשא-ומתן שלהן מול השלטון המרכזי. העבודה גם מדגישה את העיוותים שמבנה ההכנסות הקיים יוצר במצטבר, לנוכח האינטראקציה האסטרטגית בין רשויות מקומיות, וכן את השלכותיו לאורך זמן במישור הגיאוגרפי-המרחבי וברמה החברתית-הכלכלית. אנו טוענים כי קיימת תחרות בין הרשויות על משיכת אוכלוסייה "איכותית" ועשירה יחסית – הן בהקשר העסקי והן בהקשר הדמוגרפי-החברתי.

כיום אופי ההתמודדות של השלטון המרכזי עם מציאות זו (לדוגמה, גיבוש הסכמי-גג אל מול הרשויות המקומיות) הינו נקודתי ולא-שיטתי, ואינו שקוף לחלוטין, ולפיכך הוא טומן בחובו פוטנציאל לעיוותים נוספים ולהטיות פוליטיות לא-ענייניות. נוסף על כך, מהלכים אלה כרוכים בעלות פיסקלית כבדה. עלות זו מושתת על כלל אזרחי המדינה, אך במיוחד, ובאופן לא-פרופורציונלי, על תושבי הפריפריה. אם לא די בכך, המהלכים הננקטים כיום מעודדים עיכוב בנייה מצד הרשויות, בשל תקוותן לקבל תמריצים אטרקטיביים יותר בהמשך.

היצע הדירות בישראל נקבע באמצעות תהליך מורכב, שמעורבים בו גורמים שלטוניים ומקצועיים רבים. הרשויות המקומיות מהוות שחקן מרכזי בתהליך, משום שביכולתן להשפיע באופן ניכר על שלבי התכנון ומהלכי השיווק של הקרקעות שבשטח השיפוט שלהן, כמו-גם על קצב פיתוח הנדל"ן למגורים בכללותו, באמצעות שליטתן במתן אישורי הבנייה והאישורים האחרים הנדרשים לאורך התהליך. לרשויות המקומיות יש אפוא תפקיד מרכזי בקביעת קצב הבנייה של יחידות דיור בשטחן, ולכן גם במדינה כולה.

באחרונה הועלתה הטענה כי לרשויות המקומיות יש תמריץ שלילי לפיתוח קרקעות לבנייה למגורים בתחומן. הסיבה לכך טמונה בפער בין העלות של הוספת תושבים חדשים לרשות לבין ההכנסה הנובעת מהם לתקציב הרשות. לעומת זאת, עסקים מייצרים לרשות הכנסה אשר גבוהה (בממוצע) מההוצאות העירוניות הנדרשות על-מנת לספק להם שירות.

העבודה הנוכחית מרחיבה את הספרות הקיימת ובוחנת את האפשרות שמבנה ההכנסות של הרשויות המקומיות גורם לא רק ל"חוסר נכונות" שלהן לקדם בנייה למגורים, אלא גם להסתמכות שלהן על היחס בין השטח הבנוי לעסקים לבין השטח הבנוי למגורים ככלי אסטרטגי מרכזי

המלצות

הפתרון המוצע בעבודה זו מתמקד בתמריץ שיינתן לרשויות המקומיות על-ידי השלטון המרכזי בדמות "מענק גולגולת", כלומר, תקציב נוסף שיועבר מהממשלה, אשר יחושב לפי מפתח פשוט ושקוף: מספר התושבים המתגוררים ביישוב. המענק יותנה בכך שהיחס בין תקבולי הארנונה מעסקים לתקבולי הארנונה ממגורים לא יהיה מעל סף מסוים, שייקבע על-ידי הממשלה. תמריץ זה יוסיף על הכנסותיהן של הרשויות רכיב המשקף בתקציבן את מספר התושבים, ולא רק את גודל השטח הבנוי. במקביל תצמצם הממשלה את מעורבותה בקביעת תעריפי הארנונה לעסקים ולמגורים, ותאפשר לרשויות המקומיות חופש רב יותר בקביעתם.

העלות התקציבית של השינוי המוצע תמומן על-ידי השלטון המרכזי באמצעות הגדלת המסים העקיפים האחרים. מקור חלופי למימון העלות התקציבית האמורה הוא הקטנת ההטבות במיסוי השקעות בנדל"ן (בעיקר על דירה "יחידה"). ניתן גם לשלב את שני מקורות המימון.

יישום השינוי המוצע יקדם כמה מטרות רצויות, ביניהן: (1) צמצום העיוותים הנובעים ממדיניות המיסוי הנוכחית; (2) הקטנה של תופעת הסבסוד הצולב ושל התמריץ השלילי של הרשויות המקומיות לקידום בנייה למגורים בתחומן; (3) החלשת האופי הרגרסיבי של מימון הרשויות המקומיות כיום; (4) הגדלת הוודאות והעצמאות של ראש הרשות המקומית לגבי הכנסותיה של הרשות.



א: מבוא

”הדיון הציבורי במשבר הנדל”ן ובאפשרויות להוביל לפתרונו התמקד בשנים האחרונות במדיניותו של השלטון המרכזי וביחסים שבין האזרח לממשלה, ולא התייחס כמעט לחלקו של השלטון המקומי.”

הדיון הציבורי במשבר הנדל”ן ובאפשרויות להוביל לפתרונו התמקד בשנים האחרונות במדיניותו של השלטון המרכזי וביחסים שבין האזרח לממשלה, ולא התייחס כמעט לחלקו של השלטון המקומי בנושא – לאחריות שיש לו למצב ולכלים אשר עומדים (או אינם עומדים) לרשותו על-מנת לחולל בו שינוי. מטרתה של עבודה זו היא לאפיין את תפקידן של הרשויות במשבר הנדל”ן הנוכחי, ולבחון צעדי מדיניות הניתנים ליישום על-מנת להשפיע על התנהלותן.

היצע הדירות בישראל נקבע באמצעות תהליך מורכב, שמעורבים בו גורמים שלטוניים ומקצועיים רבים. הרשויות המקומיות מהוות שחקן מרכזי בתהליך, משום שביכולתן להשפיע באופן ניכר על שלבי התכנון ומהלכי השיוק של הקרקעות שבשטח השיפוט שלהן, כמו-גם על קצב פיתוח הנדל”ן למגורים בכללותו, באמצעות שליטתן במתן אישורי הבנייה והאישורים האחרים הנדרשים לאורך התהליך. לרשויות המקומיות יש אפוא תפקיד מרכזי בקביעת קצב הבנייה של יחידות דיור בשטחן, ולכן גם במדינה כולה.

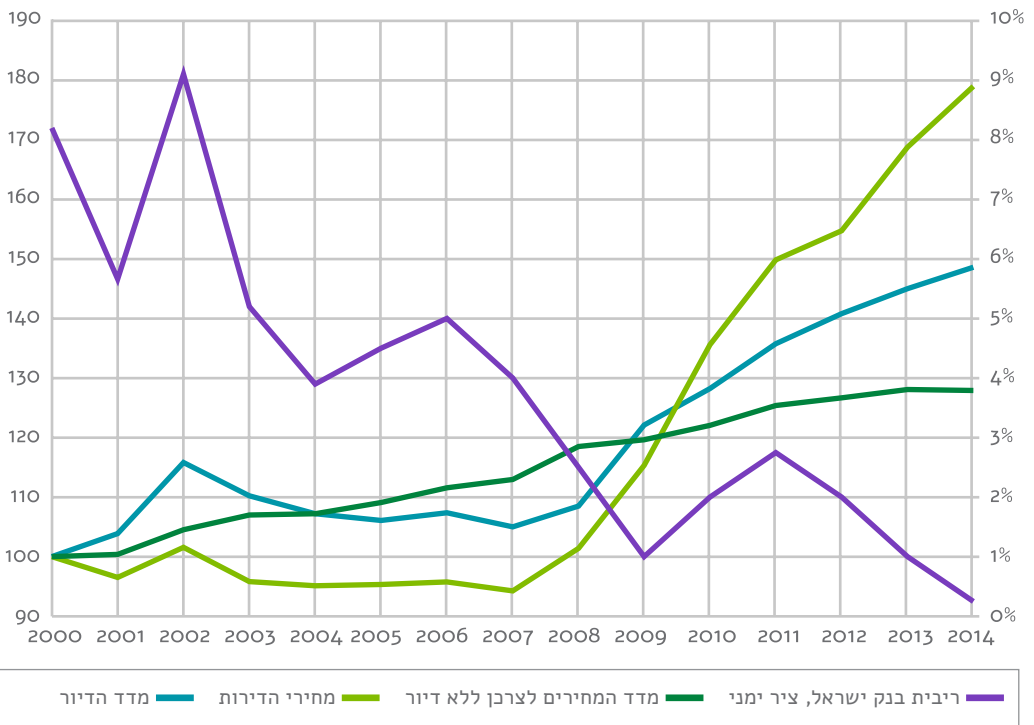
בשנים האחרונות חלה עלייה דרמטית במחירי הדירות בישראל (ראו תרשים 1).¹ עלייה זו נבעה, בין היתר, מכך שבמשך כמה שנים רצופות לא הדביק קצב הבנייה של יחידות דיור חדשות את הגידול בביקוש לרכישת דירות מצד משקי-בית, אשר ניתבו את כספם לתחום הנדל”ן בשל הריבית הנמוכה ועיוותי המס, שיצרו עדיפות להשקעה בנדל”ן.² מצב זה בלט במיוחד באזור המרכז, שבו מצוי ההיצע העיקרי של אפשרויות תעסוקתיות ושירותים איכותיים (“אזורי הביקוש”), ואשר הגמישות של הגדלת הבנייה למגורים בו נמוכה יחסית.

כשלעצמה, ודנה בפתרונות שהשלטון המרכזי מתבקש ליישם לצורך שינוי המצב.

העבודה הנוכחית בוחנת את האפשרות שמבנה ההכנסות של הרשויות המקומיות גורם לא רק ל"חוסר נכונות" שלהן לקדם בנייה למגורים, אלא גם להסתמכות שלהן על היחס בין השטח הבנוי לעסקים לבין השטח הבנוי למגורים ככלי אסטרטגי מרכזי לקבלת החלטות פיננסיות ולעיצוב המשא-ומתן שלהן מול השלטון המרכזי, בטווח הזמן שבו ראש עיר נדרש "להראות תוצאות". אנו מכנים תופעה זו "סבסוד צולב שיטתי". טענתנו היא כי מנגנון זה הינו חלק מאסטרטגיה ניהולית-פיננסית של רשויות מקומיות, המתבססת הן על הגבלת היצע הבנייה למגורים והן על שמירה על מחירי נדל"ן גבוהים באזורים ספציפיים, במטרה לחזק את האטרקטיביות שלהן לעומת שכנותיהן. לצורך אפיון המצב בראי ההנחות שהוזכרו, העבודה הנוכחית מייחסת למבנה ההכנסות שני מאפיינים עיקריים הממלאים תפקיד במנגנון המתואר: (1) הפער המבני בין תעריפי הארנונה למגורים ולעסקים; (2) השימוש בשטח הבנוי כפרוקסי לגודל האוכלוסייה בנוסחת הארנונה. השפעתם של שני מרכיבים אלה מועצמת על-ידי מבנה ההוצאות של רשות מקומית, המספקת מוצרים ציבוריים.

מאמרים אחדים³ בוחנים את העושר המוניציפלי,⁴ את תפקידו במשבר הנדל"ן הנוכחי בישראל ואת השפעתו על היצע הדיור ועל מחירי הדירות בערים בכלל ובאזורי הביקוש בפרט. באחרונה הועלתה הטענה כי לרשויות המקומיות יש תמריץ שלילי לפיתוח קרקעות לבנייה למגורים בתחומן. אקשטיין, טולקובסקי, אייזנברג-בן לולו ושרמן⁵ טוענים כי הפער בתעריפי הארנונה בין עסקים למגורים גורם לחוסר נכונות של הרשויות המקומיות – או ל"תמריץ שלילי" עבורן – לקדם בנייה למגורים, ומוביל אותן להגבלת היצע הדיור מטעמים של ניהול תקציבי. לדעתם, הסיבה לכך טמונה בפער בין העלות של הוספת תושבים חדשים לרשות לבין ההכנסה הנובעת מהם לתקציב הרשות. לעומת זאת, עסקים מייצרים לרשות הכנסה אשר גבוהה (בממוצע) מההוצאות העירוניות הנדרשות על-מנת לספק להם שירות. לדעתם, פתרון ראוי לבעיה צריך לבוא ממיסוי המתבסס על ערך הקרקע, במקום השיטה הנהוגה כיום, אולם פתרון זה מוצג בקווים כלליים בלבד, מבלי לנמק מדוע ובאיזה אופן הוא תורם לפתרון "התמריץ השלילי", ומבלי לבחון את השלכותיו על נושאים מרכזיים נוספים, כגון אי-השוויון במקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות. העבודה הנוכחית מרחיבה את הספרות הקיימת, מגבשת אבחנה המבוססת על מבנה ההכנסות של כל רשות מקומית

תרשים 1: השינוי המצטבר במדדי מחירים נבחרים (2000=100) ובריבית של בנק ישראל



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס) "מאגר המחירים ומדדי המחירים של ישראל". אתר בנק ישראל; www1.cbs.gov.il/reader/prices_db/PricesDB.html

על גודל האוכלוסייה שהרשות משרתת; (3) לתמרץ רשויות לשימוש יעיל יותר בקרקעות – במישור המצרפי ובמישור המקומי. שינוי זה מוצע כרפורמה רוחבית, כלומר, אחידה לכל הרשויות, ללא תלות בהרכב האוכלוסייה ובעדיפויות ובלחצים הפוליטיים, וללא צורך בהתערבות נקודתית מצד הממשלה.

הפתרון המוצע בעבודה זו מתמקד בתמריץ שיינתן לרשויות המקומיות על-ידי השלטון המרכזי בדמות "מענק גולגולת", כלומר, תקציב נוסף שיועבר מהממשלה (מעבר לתקציבים הייעודיים, למענק האיזון ולהעברות אחרות הקיימות כיום) ואשר יחושב לפי מפתח פשוט ושקוף: מספר התושבים המתגוררים ביישוב. המענק יותנה בכך שהיחס בין תקבולי הארנונה מעסקים לתקבולי הארנונה ממגורים לא יהיה

נוסף על כך, עבודתנו מדגישה את העיוותים שמבנה ההכנסות הקיים יוצר במצטבר, לנוכח אינטראקציה אסטרטגית בין רשויות מקומיות, וכן את השלכותיו לאורך זמן במישור הגיאוגרפי-המרחבי וברמה החברתית-הכלכלית. אנו טוענים כי קיימת תחרות בין הרשויות על משיכת אוכלוסייה "איכותית" ועשירה יחסית – הן במישור העסקי והן במישור הדמוגרפי-החברתי. כחלק מניתוח זה, עבודתנו בוחנת את מידת ההשפעה – הלא-מספקת לטענתנו – של הפתרונות שהוצאו לפועל עד כה.

לדעתנו, ניתן לבסס פתרון ראוי לבעיה המתוארת על שינוי מבני שמטרותיו: (1) לתקן את העיוות האמור, על-ידי צמצום הפער בתעריפי הארנונה בין מגורים לעסקים; (2) להוסיף לנוסחת ההכנסות משתנה המתבסס

מוזכרת הספרות התיאורטית הבין-לאומית המתייחסת למהותם של מיסי המקרקעין, שעמים נמנית הארנונה. ספרות זו מתבססת על שלוש השקפות קונספטואליות שונות אשר רלוונטיות, בין היתר, למדיניות המיסוי הרצויה לצורך שימוש "יעיל" בקרקעות הקיימות בשטחי הרשות לטובת בנייה למגורים. חלק ג מציג את מבנה העושר של הרשות המקומית במונחים תקציביים, ואת האתגרים שהשלטון המקומי ניצב בפניהם בבואו למקסם את רווחת התושבים, בהינתן מקורות המימון (ובמיוחד מבנה ההכנסות) העומדים לרשותו. בחלק זה אנו מציגים גם את מהותה הכפולה של הארנונה כתשלום בעבור שירות הניתן לתושבים על-ידי השלטון המקומי וכמס הנגבה מהתושבים. חלק ד בוחן את מדיניות המיסוי הנוכחית בהקשר המצרפי ואת השלכותיה על היצע הדיור במישור המקומי ובמישור המצרפי, כמו-גם את אי-השוויון החברתי-הכלכלי הנוצר כתוצאה ממדיניות זו. במטרה להתמודד עם העיוותים שנוצרו, מוצגים (בחלק ה) קווים מנחים לפתרונות אפשריים, ובמיוחד שינוי מבנה המס, שמטרתו מניעת התופעה של "סבסוד צולב שיטתי". לבסוף, חלק ו בוחן, באמצעות הדמיה (סימולציה), את ההשפעה הצפויה של יישום המדיניות המומלצת על הרשויות המקומיות השונות.

מעל סף מסוים, שייקבע על-ידי הממשלה. תמריץ זה יוסיף על הכנסותיהן של הרשויות רכיב המשקף בתקציבן את מספר התושבים, ולא רק את גודל השטח הבנוי. במקביל תצמצם הממשלה את מעורבותה בקביעת תעריפי הארנונה לעסקים ולמגורים, ותאפשר לרשויות המקומיות חופש רב יותר בקביעתם.

יישום השינוי המוצע יקדם כמה מטרות רצויות, ביניהן: (1) צמצום העיוותים הנובעים ממדיניות המיסוי הנוכחית; (2) הקטנה של תופעת הסבסוד הצולב ושל התמריץ השלילי של הרשויות המקומיות לקידום בנייה למגורים בתחומן; (3) החלשת האופי הרגרסיבי של אופן מימון הרשויות המקומיות כיום; (4) הגדלת הוודאות והעצמאות של ראש הרשות המקומית לגבי הכנסותיה.

על-סמך מסקנות אלה נטען כי כיום אופי ההתמודדות של השלטון המרכזי עם מציאות זו (לדוגמה, גיבוש הסכמי-גג אל מול הרשויות המקומיות) הינו נקודתי ולא-שיטתי, ואינו שקוף לחלוטין, ולפיכך הוא טומן בחובו פוטנציאל לעיוותים נוספים ולהטיות פוליטיות לא-ענייניות. נוסף על כך, מהלכים אלה כרוכים בעלות פיסקלית כבדה (גם הוצאה ישירה על פיתוח תשתיות, אשר בשלעצמן אינן מוצדקות תמיד מבחינה כלכלית, וגם אובדן הכנסות משיווק קרקעות). עלות זו מושתת על כלל אזרחי המדינה, אך במיוחד, ובאופן לא-פרופורציונלי, על תושבי הפריפריה. אם לא די בכך, המהלכים הננקטים כיום מעודדים עיכוב בנייה מצד הרשויות, בשל תקוותן לקבל תמריצים אטרקטיביים יותר בהמשך.

המשך עבודה זו בנוי כדלהלן: סקירת הספרות (בחלק ב) מציגה באופן תמציתי את התייחסותה של הספרות הישראלית לתפקידן של הרשויות המקומיות בקידום הבנייה למגורים וכן לתמריצים ולחסמים המשפיעים עליהן. כמו-כן



ב: סקירת ספרות

1. הספרות המחקרית בישראל

בספרות המחקרית בישראל נכתב אך מעט יחסית על חלקן של הרשויות המקומיות בקביעת היצע הדיור ועל התמריצים המשפיעים על החלטותיהן. ראוי להזכיר כמה מאמרים הכוללים התייחסות לסוגיה זו ולפתרונות אפשריים שניתן לנקוט לגביה.

בן בסט ודהן⁶ מצביעים על הפערים בין הכנסותיהן של רשויות מקומיות שונות, הנובעים במידה רבה מהשוני בהכנסה מארנונה לעסקים. הם מזהים כי ההכנסה מארנונה לעסקים מתרכזת ברשויות המשתייכות לאשכולות החברתיים-הכלכליים הבינוניים, אשר משכנות בתחומן עסקים רבים. לאשכולות הגבוהים יותר משתייכות הרשויות שביכולתן להימנע (באמצעות גביית ארנונה למגורים בהיקפים גבוהים) מהצורך באירוח עסקים, על השפעותיהם השליליות. בתוך כך מדגישים השניים, וכך גם שחור,⁷ כי מענק האיזון אינו מפצה באופן מלא על פערים אלה שבין הרשויות. הפתרונות שכן בסט ודהן מציעים הם בעיקרם פתרונות-רוחב חלוקתיים שמופעלים בין הרשויות השונות (שינוי מענק האיזון, איחוד רשויות), והם אינם מתייחסים לשינויים הדרושים במבנה התקציב של הרשות כשלעצמה.

להבדיל מבן בסט ודהן, המתמקדים ביציבות התקציבית של הרשות המקומית ובפערי ההכנסות בין הרשויות השונות, הראל מוסיפה את נקודת-המבט של העסקים עצמם.⁸ היא מדגישה את הנטל הכלכלי שהארנונה מהווה לגבי העסקים, בין היתר כתוצאה מן החירות שיש לרשויות המקומיות ליצור הבחנה בין סוגי עסקים שונים ולהטיל תעריפים גבוהים על רוב העסקים. הראל מצביעה על העיוות הטמון בחוסר הפרופורציה בין תעריף הארנונה לעסקים לבין תעריף הארנונה למגורים. חוסר פרופורציה זה יידון גם בעבודתנו, אולם אנו מבקשים להתמקד ביחס השטחים כשלעצמו בהתחשב בתעריפים נתונים. הראל רואה את העובדה שהארנונה לעסקים מחושבת בהתחשב בשטח, ולא במשתנה אחר, כבעייתית. אנו שותפים לדעה שהחישוב המבוסס על שטח טומן בחובו בעיות רבות. אולם הצעתה של הראל – לבסס את החישוב על מאפייני הפעילות הכלכלית של העסק – לוקה לטעמנו במורכבות-יתר, ועלולה לפגוע לכן באמונם של בעלי העסקים ובשיעורי הגבייה בפועל. הצעתנו בהקשר זה כוללת שינוי פשוט ואחיד למדי, כפי שיתואר להלן.⁹

רזין וחזן¹⁰ סוקרים את הגורמים היוצרים פערי הכנסה בין הרשויות השונות ואת הפתרונות הרלוונטיים לבעיה. הם מצביעים על הערך

”חוסר הנכונות של הרשויות לקלוט תושבים חדשים נובע מן הפער בין תעריף הארנונה למגורים לתעריף הארנונה לעסקים, ומן העובדה שהעלות הכרוכה בהוספת יחידת דיור חדשה גבוהה מההכנסה הנובעת מיחידת דיור זו.”

תושבים חדשים נובע מן הפער בין תעריף הארנונה למגורים לתעריף הארנונה לעסקים, ומן העובדה שהעלות הכרוכה בהוספת יחידת דיור חדשה, מנקודת-הראות של קופת הרשות, גבוהה מההכנסה הנובעת מיחידת דיור זו (במונחי ארנונה). במציאות זו, מדגישים הכותבים, הרשויות נוטות להגביל במכוון את היצע הקרקעות הזמינות לבנייה למגורים,¹³ ובכך הן ”תורמות את חלקן” למגמת העלייה של מחירי הדירות ברחבי המדינה. הפתרון לבעיה, לדעתם של אקשטיין, טולקובסקי, אייזנברג-בן לולו ושרמן, טמון במעבר משיטת המיסוי הנהוגה כיום – של מס ליחידת שטח בהתאם לתעריפון הנקבע על-ידי השלטון המרכזי – למיסוי של ערך הקרקע.

אנו מבקשים להציע את אפיון הבעיה צעד נוסף קדימה, ולהתמקד בבעיות הנובעות ממבנה ההכנסות של כל רשות מקומית כשלעצמה, וכן מההשפעה הרבה שיש ליחס בין שטח בנוי לעסקים לשטח בנוי למגורים על החלטותיה של הרשות בנוגע לרמת השירותים שהיא מספקת ולהיקף התושבים שהיא רוצה או מוכנה לקלוט. לדעתנו, אכן ראוי שהמפתח הרלוונטי לפתרון יכלול מרכיב מיסויי (המתייחס למערכת המס הקיימת במישור המקומי כפי שהיא נקבעת

הטמון בהקמתם של אזורי תעשייה משותפים – המהווים מקור הכנסה לכמה רשויות – בכל הנוגע בצמצום הפערים, הגם שפתרון זה אינו מספק ואינו רלוונטי בכל המקרים. בהמשך לכך הם מזכירים כמה חלופות נוספות לצמצום פער ההכנסות. בין השיקולים לבחירה בחלופה המתאימה הם מצינים את השאיפה לפגיעה מינימלית באוטונומיה של הרשויות, ואת העקביות והאמינות שיידרשו מצד השלטון המרכזי אם יחליט לחלק מחדש מקורות כספיים לרשויות. גם רזין וחזן, בדומה להצעתנו בהמשך, מעלים את האפשרות של הפחתת הארנונה לעסקים, אך הם מסתייגים לבסוף מחלופה זו משיקולי ישימות. לדעתם, המימון המשלים לחוסר שיווצר חייב להגיע מן השלטון המרכזי, ואפשרות זו היא חסרת סיכוי, לטענתם. לדעתנו, הפחתת הארנונה לעסקים הינה מחויבת-המציאות, ובהמשך נפרט את האופן שבו יכוסה הפער שיווצר כתוצאה מן המהלך.

סדן-סמט מציינת כי המגבלות שהממשלה המרכזית מטילה על תעריפי הארנונה מכוונות, בין היתר, לריסון תחרות אפשרית בין הרשויות על משלמי מסים, אשר עלולה להוביל לשחיקת בסיס המס או לפגיעה באיכות השירותים.¹⁴ אולם, כפי שנראה, ברוב המקרים הרשויות מונעות פגיעה באיכות השירותים דווקא באמצעות בלימת כניסה של תושבים חדשים, או לכל-הפחות תושבים מעוטי הכנסה, והן עשויות דווקא להשתמש באפשרות של גביית ארנונה גבוהה יותר לצורך סינון אוכלוסייה.

בהמשך למקורות שהוזכרו – העוסקים בחוסן הפיסקלי של הרשויות, בפערים ביניהן ובנטל המושט על העסקים – אקשטיין, טולקובסקי, אייזנברג-בן לולו ושרמן¹⁵ מדגישים את השפעתם של עיוותים אלה על נכונותן של הרשויות המקומיות לקלוט תושבים חדשים ולאפשר פיתוח נדל”ן למגורים. לדעתם, חוסר הנכונות (התמריץ השלילי) של הרשויות לקלוט

על-ידי השלטון המרכזי). ואולם, להבנתנו ראוי להוסיף לפתרון גם מרכיב מבני (אשר יתבסס על יכולתו של הרגולטור ליצור מבנה הכנסות הולם ושוויוני לניהולה של רשות מקומית). נוסף על כך קיימים פתרונות משלימים מהשדה התכנוני¹⁴ ומהשדה של כלכלה אורבנית.¹⁵

2. הספרות התיאורטית הבין-לאומית

מיסי המקרקעין – ובמיוחד אותם מסים המכונים "מיסי מקרקעין חוזרים" (recurrent property tax), שעימם נמנית הארנונה – מהווים מקור הכנסה משמעותי של השלטון המקומי ברוב המדינות המפותחות. משום כך, ספרות אקדמית ענפה בתחום המימון הציבורי בוחנת את השפעתם הכלכלית במישור המקומי ובמישור המצרפי.¹⁶ ספרות זו ממוקדת במידה רבה בסוגיה שעודנה שנויה במחלוקת: מי נושא – או מי אמור לשאת – בנטל המס הנדרש למימון פעילותו של הממשל המקומי, ומדוע? לכל אחת מהתשובות האפשריות לשאלה זו יש השלכות שונות על מהות המס, וכן על מבנהו ושיעורו הרצויים, וכתוצאה מכך גם על יעילות השימוש בקרקעות לצורך בנייה למגורים.¹⁷ ניתן להצביע על התעצבותן של שלוש השקפות עיקריות בספרות הבוחנת סוגיה זו באופנים שונים: **התועלתנית, המסורתית וההונית**. מטרתן של חלק זה היא להציג השקפות אלה.

עם זאת, יש להקדים ולסייג את המוצג בספרות התיאורטית, שכן לא הכל בה תואם את המציאות הקיימת בשוק הדיור הישראלי. לדוגמה, שלוש התפיסות התיאורטיות האמורות מושתתות על שיטת החישוב הרווחת ברוב המדינות המפותחות, שלפיה מסים חוזרים על מקרקעין מחושבים כשיעור משווי הנכסים המצויים בשטח השיפוט של הרשות. הנחה זו אינה תקפה כל-כך בהקשר הישראלי, לפחות לא בגרסתה המובהקת, כפי שהיא באה לידי ביטוי ברוב מדינות ה-OECD. אומנם, בחלק מן היישובים

בישראל יש שונות מסוימת בתעריף הארנונה הסטטוטורי לנכסים הממוקמים בשכונות שונות בתוך העיר, וזאת – סביר להניח – בהתאם למחיר השוק הממוצע של הדיור באותה שכונה. אולם נוסחת הארנונה (שקלים למ"ר) אינה קשורה ישירות לערך הנכס הספציפי (נתייחס לנושא זה בהמשך). במובן זה ישראל קרובה יותר למציאות הרווחת בחלק ממדינות מזרח אירופה. ניתן למצוא תיאור מפורט של מערכות המיסוי הקיימות במדינות אלה במחקרים רבים שנערכו בתחילת שנות האלפיים.¹⁸ אולם, בשונה מישראל, ברוב המדינות בגוש המזרחי נעשו מאז רפורמות, שכללו מעבר למס המבוסס על ערך הנכס (Ad Valorem Tax), בדומה למקובל ברוב המדינות המפותחות.

קיימת הנחה משמעותית נוספת ששלוש ההשקפות התיאורטיות שיפורטו להלן מושתתות עליה, גם אם לא באופן מפורש. הנחה סמויה זו היא שלנוכח גודל השטח במישור הארצי, יש מספר גדול של רשויות הפעילות ב"מרחב". רשויות אלה מתנהלות בסביבה שבה אין ביכולתן להשפיע על המחירים ועל ההחלטות ברשויות אחרות במרחב, כלומר, על התעריפים שנקבעים על-ידי הרשויות האחרות, על השימוש בקרקעות לבנייה למגורים לעומת בנייה לעסקים או על כל החלטה אחרת שביכולתה להשפיע על שוק הדיור באופן כללי. הנחה זו תקפה פחות במרחב אזורי שקיים בו מספר מצומצם יחסית של רשויות, או במישור הארצי, במדינות שבהן מספר הרשויות קטן יחסית. במקרים אלה סביר יותר להניח שכל רשות תתכנן את מעשיה בהתחשב בהתנהגותן של הרשויות האחרות. המציאות הישראלית קרובה יותר למצב של "משחק אסטרטגי" בין רשויות או בין מרכזי אוכלוסייה במרחב אזורי או בין מחוזות שונים במרחב הארצי. לכן את ההנחה המקורית העומדת מאחורי מודלים של "תחרות מושלמת" יש להתאים למציאות הישראלית.

ההשקפה התועלתנית (The Benefit View)

מדגישה את מהותו של מס מקרקעין כאגרה או כתשלום הנגבה בעבור שירותים ציבוריים שהרשות מספקת לתושבים. על-פי גישה זו, מס מקרקעין נתפס כלא-מעוות, כלומר, כמס המבטיח שימוש יעיל של הרשות המקומית בקרקעות הנמצאות בשטחי השיפוט שלה, מחד גיסא, והספקה יעילה של מוצרים ציבוריים לתושביה, מאידך גיסא. ההשקפה התועלתנית, כפי שפותחה על-ידי טיב¹⁹ ומאוחר יותר על-ידי המילטון ופישל,²⁰ מתארת את התנהגותם של משקי-בית באמצעות שיווי-משקל חלקי, שבמסגרתו צרכנים בוחרים בין סלי תצרוכת שונים המכילים כל אחד איכות נתונה של שירותים ציבוריים וגובה מסוים של מסים מקומיים, כלומר, מחיר שתושבי הרשות או השכונה מוכנים לשלם בעבור רמת שירות נתונה. בבסיסו של מודל זה טמונה ההנחה שקיים מנגנון של "הצבעה ברגליים",²¹ כלומר, שביכולתם של התושבים המקומיים להביע את העדפותיהם בנוגע לניהול כושל (או מוצלח) של הרשות המקומית על-ידי נטישת הרשות (או באמצעות החלטה להישאר בה). תפיסה זו מושתתת על ההנחה שתושבי העיר (משקי-בית ועסקים) הם ניידים לחלוטין. לכאורה, לדידם של חסידי ההשקפה התועלתנית, אפשרות ההגירה מבטיחה "תחרות מועילה" בין רשויות מקומיות או לכל-הפחות בין שכונות²² בתוך אזור מסוים. תחת הנחות אלה צרכנים צפויים למקסם את תועלתם (ומכאן נובע תיאור המודל כ"תועלתני") באמצעות בחירה בצמד מסוים של "רמת שירות – רמת מיסוי" בהינתן מגבלת התקציב שלהם. במצב זה כל סוגי הצרכנים (או כל פרופיל ביקוש) מוצא את הצמד הממקסם את תועלתו במרחב, כלומר, במסגרת ההיצע הקיים של שכונות וערים.

נוסף על ההנחה בדבר "ניידות התושבים", יש הנחות משמעותיות אחרות שהמודל התועלתני מתבסס עליהן: (1) התנהגותה של רשות מקומית אינה משפיעה על החלטותיהן של רשויות מקבילות, כלומר, אין תופעה של "השפעות חיצוניות"; (2) ליחידים יש מידע מושלם בנוגע לשירותים הניתנים ולמס הנגבה על-ידי כל רשות; (3) קיים מגוון רחב מספיק של קהילות, רשויות וערים המבטיח מענה לכל פרופיל ביקוש במרחב; (4) העלות ליחידה של הספקת שירותים ציבוריים הינה קבועה, כלומר, העלות הכוללת של השירותים הניתנים לתושבים על-ידי השלטון המקומי פרופורציונלית לכמות השירותים המסופקים (אין יתרון לגודל); (5) רשויות מקומיות מממנות את רוב פעילויותיהן בהתבסס על מס מקרקעין חוזר, אשר מחושב כשיעור משווי הנכסים ומשתנה מרשות לרשות; (6) כל רשות יכולה להחליט לגבי ייעוד הקרקעות שבשטח השיפוט שלה ולגבי המחיר המינימלי הנדרש למגורים בכל אזור בשטחיה.

תחת תנאים אלה התפיסה התועלתנית מוכיחה כי: (1) הקצאת השירותים הניתנים על-ידי הרשות הינה אופטימלית; (2) מס מקרקעין חוזר הינו מחיר יעיל שתושבי הרשות משלמים בעבור שירותים ציבוריים הניתנים להם, כלומר, מחיר זה אינו גורם לאובדן של רווחה חברתית (או במילים אחרות – אינו מרסן את שוק הדיור בהשוואה למס עקיף, כפי שנטען במודלים המסורתי וההוני, שיתוארו להלן); (3) כל קהילה הינה הומוגנית למדי בהתחשב בערך הדיור בתחומיה; (4) רשויות מקומיות אינן מסוגלות לקדם צדק חלוקתי בתחומן; (5) בשיווי-משקל שיעורי המס המקומי ורמות השירותים הציבוריים אינם מתגלגלים לשוק הדיור במונחים של שווי הנכסים, מכיוון שעלות השירותים ממומנת באופן מלא על-ידי המס המקומי.

ההשקפה המסורתית (The Traditional View),²⁴

המוקדמת יחסית, פותחה לראשונה בשנות הארבעים של המאה העשרים, והיא בוחנת את ההשלכות של המס במישור המקומי. על-פי השקפה זו, מיסי מקרקעין חוזרים הינם במהותם מסים עקיפים החלים בסופו של יום על צריכת קרקעות ומבנים על-ידי צרכנים מקומיים, בדומה לבלו החל על צריכת אלכוהול או דלק. להבדיל ממסים החלים על שווי המוצר הנצרך, מסים מסוג זה (excise taxes) חלים על כמות המוצר הנצרך. על-פי התפיסה המסורתית, מס מקרקעין חוזר יגולם במלואו במחירי דיוור גבוהים יותר ברשות המקומית, ומשום כך הוא אינו יעיל, שכן הוא מוביל להקטנה של מלאי הדיור ברשות, ולמצב שבו נטל המס חל בפועל על הצרכנים הסופיים לפי היקף צריכת הדיור שלהם ברשות.²⁵

מעבר להיבט הקונספטואלי, ההשקפה המסורתית מציפה סוגיות אשר רלוונטיות באופן ספציפי לעבודה הנוכחית. הסתכלות על הארנונה כעל מס החל על "כמות תצרוכת הדיור ברשות המקומית" יכולה להצדיק – או לכל-הפחות להסביר – את ההיגיון העומד מאחורי קביעת מס הארנונה המוטל על התושבים באופן יחסי לשטח המגורים הבנוי, להבדיל מהנהוג ברוב המדינות בעולם, שבהן מיסי מקרקעין מחושבים כשיעור משווי הנכס. מבחינה זו ניתן לראות את הארנונה כמס החל על כמות תצרוכת הדיור ברשות יותר מאשר על ערך המוצר הנצרך, עם כל המשתמע מכך. נוסף על כך, סוגיית גמישותו של היצע הקרקעות במרחב האורבני הינה מרכזית לשוק הדיור הישראלי,²⁶ שכן היא משליכה באופן ישיר על היצע הדיור ברשות.

תפיסה זו נראית באופן אינטואיטיבי כתואמת לא מעט את המציאות הישראלית. נקודה זו תורחב בהמשך, בחלק 4 להלן. עם זאת, בהקשר של סוגיית מבנה הארנונה, העומדת במרכז של העבודה הנוכחית, יש לסייג את תקפותה של ההשקפה התועלתנית באמצעות שתי הערות לפחות. מחד גיסא, הסתכלות על הארנונה כעל "תשלום בעבור שירות" אינה מצדיקה, במישור הנורמטיבי, את פער התעריפים בין ארנונה לעסקים לבין ארנונה למגורים, כפי שהוא בא לידי ביטוי במציאות הישראלית. זאת, משום שעלות השירותים שהרשות מספקת לעסקים נמוכה באופן משמעותי מעלות השירותים שהיא מספקת לתושבים. יתרה מזו, ייתכן שאפילו חלק מהשירותים ה"ציבוריים" החלים על השלטון המקומי (כגון איסוף אשפה או תאורה) מכוסים על-ידי העסקים עצמם – עובדה המגדילה בשיעור מסויים את נטל ה"אגרות" החלות על העסקים ברשות.²⁷ מאידך גיסא, תפיסת הארנונה כתשלום בעבור שירות הניתן לתושבים אינה מצדיקה את השימוש בשטח הבנוי כפרוקסי למספר התושבים ברשות. יתרה מזו, נוסחת הארנונה המבוססת על השטח הבנוי (שקל למטר מרובע) יוצרת "גירעון מובנה" לחלק מהרשויות במציאות הישראלית, וגירעון זה מכוסה באופן חלקי בלבד באמצעות מענק האיזון. לכן, ההשקפה התועלתנית יכולה לשמש כ"מודל תפיסתי" לניתוח מנגנון ההתנהלות בפועל של משקי-הבית במרחב, אך היא נדמית כרלוונטית פחות במונחים של מדיניות רצויה.

של ההון המושקע בדיור לעומת ההון המושקע בשימושים מסחריים ותעשייתיים בשטח הרשות, והתפיסה כי החלטות של משקי-בית בנוגע למגורים הינן קשיחות יחסית, וזאת גם לנוכח שינויים בתעריפים של מיסי המקרקעין. במילים אחרות, משקי-בית אינם נוטים להעביר בעלות על נכס פיזי כדבר של מה-בכך ובקלות רבה בתגובה על עלייה במסים המקומיים. לעומת זאת, הספרות ה"הונית" מתייחסת לעסקים כ"ניידים" יותר מטבעם, ולכן גם כמושפעים במידה רבה יותר משינוי בתעריפי המסים המקומיים (גמישות גבוהה יותר).

כאשר בוחנים את מבנה המס ואת הפערים בין שיעורי המס, דווקא "נהוג", על-פי ההשקפה ההונית, להטיל מס גבוה יותר על האוכלוסייה אשר מגיבה פחות על שינוי המס (תושבים לעומת עסקים). בשל הפערים בהתנהגות ההגירה, מיסוי במישור המקומי נתפס בספרות זו ככלי משמעותי להגברת יעילות השימוש בקרקעות, כלומר, מדיניות מיסוי יעילה מסייעת בהגדלת מלאי הקרקעות המיועדות לדיור לעומת אלה המיועדות לתעשייה ולעסקים. לבסוף, השקפה זו מציפה את התחרות הנוצרת במרחב בין האזורים והרשויות השונים כדי למשוך לשטחיהם את המרכיב היקר של המס (במקרה הישראלי – העסקים). נקודות אלה מציפות את חשיבותו ומשמעותו של הפער בין תעריף המס החל על עסקים לבין תעריף המס החל על מגורים.

במקור פותחה ההשקפה המסורתית בהתבסס על ניתוח של שיווי-משקל חלקי, ומכאן שהיא נחשבת רלוונטית בעיקר במישור המקומי. אכן, הוכח כי בהסתכלות בקנה-מידה מצרפי היא מובילה למסקנות מטעות. מגבלה זו הוסרה באמצעות מודל שיווי-משקל כללי שהוצג מאוחר יותר במסגרת "ההשקפה החדשה" (או ההשקפה ההונית).²⁷ לאחרונה²⁸ הוכחה **ההשקפה ההונית** כהכללה וכהרחבה של **ההשקפה המסורתית**. בהקשר זה ההשקפה ההונית מאפשרת להציף עיוותים אשר מס מקרקעין חוזר יוצר במישור המצרפי – עיוותים שנעלמו במקור מעיניהם של מפתחי ההשקפה המסורתית.

ההשקפה ההונית (The Capital View or The

New View) טוענת כי מס מקרקעין חוזר הינו במהותו מס המעוות את השימוש בהון בתוך שטח השיפוט של רשות מקומית. לפי גישה זו, כמות ההון ליחידת קרקע נמוכה מהכמות היעילה. מטרתה של ההשקפה ההונית להציג מודל מקיף שתקף למרחב הכלכלי והגיאוגרפי בכללותו, שעל-פיו מס מקרקעין הינו מס החל על רכוש, כאשר חלק מהנכסים ממוסים בשיעור גבוה משיעור המס הממוצע, ואילו אחרים ממוסים בשיעור נמוך ממנו. על-פי תפיסה זו, ניתן להשוות מס מקרקעין למס המוטל על הון באופן כללי. בהנחה שברגע נתון היצע ההון במשק קבוע, נטל המס חל בפועל על בעלי ההון שהמס נגבה מהם. ומכיוון שבדרך-כלל ההכנסה מהון עולה עם היקף ההכנסות של משקי-הבית, מס מקרקעין חוזר נתפס על-פי השקפה זו כמס פרוגרסיבי.²⁹

פוטנציאל הניוד תופס מקום מרכזי במודלים המוצגים כאן, אך להבדיל מההשקפה התועלתנית, ההשקפה ההונית מתמקדת בהגירת ההון, בעוד במרכז של ההשקפה התועלתנית ניצבת הגירת התושבים. בהקשר של עבודה זו, נקודה מרכזית בספרות היא יכולת ההגירה



ג: מבנה העושר של הרשות המקומית

התלמידים ברשות הזכאים לתעודת-בגרות) או על-סמך מדדי תשומה (בהתחשב ברמת ההוצאה הממוצעת לתושב).

יתרונה של השיטה הראשונה טמון בכך שהיא מתייחסת למאפיינים קונקרטיים של חיי הפרט. עם זאת, בהקשר של מדיניות היא לוקה בחסר מבחינת האפשרות לבדוד את הקשר הסיבתי בין השקעת משאבים לבין תוצאות, במיוחד משום שמה שנתפס כמדד תוצאה (תוחלת חיים, למשל) עשוי להיות מושפע ממשתנים אקסוגניים (תרבות אכילה, למשל) או ממשתנים שמושפעים מפעולותיה של הרשות המקומית באופן חלקי בלבד, אם בכלל. השיטה השנייה, לעומת זאת, רחוקה יותר מן "החיים עצמם", אך היא ניטרלית ופשוטה יחסית, ולכן מאפשרת השוואת-רוחב טובה ועקבית יותר. במסגרת עבודה זו הנחת-המוצא היא שרווחת התושבים מושפעת מרמת ההוצאה לתושב, וכי משום כך רמת ההוצאה (בזמן נתון או על-פני כמה שנים) מהווה קירוב לרמת הרווחה (הפוטנציאלית) של התושבים ברשות.³⁰

למבנה העושר של הרשות המקומית יש שני מאפיינים עיקריים המשפיעים על התנהגותה של הרשות: (1) הפער בין תעריפי הארנונה לעסקים לבין תעריפי הארנונה למגורים, הנקבע במידה רבה על-ידי השלטון המרכזי; (2) השימוש בשטח הבנוי כקירוב (proxy) לגודל האוכלוסייה בנוסחת הארנונה. השערותנו בעבודה זו היא כי מבנה הכנסותיה של הרשות משפיע על ההחלטות של ראשי רשויות בבואם למקסם את רווחתם של התושבים. נציג להלן את אופן תפקודו ומרכיביו העיקריים של תקציב הרשויות בישראל במציאות של היום.

1. כיצד נמדדת רווחתם של תושבי הרשות המקומית בהינתן רמת עושר מסויימת?

ראש הרשות המקומית נבחן על-סמך יכולתו למקסם את רווחתם של התושבים המתגוררים בתחומי הרשות בהינתן מגבלת התקציב שהוא ניצב בפניה (או על-סמך יכולתו להרחיב את מגבלת התקציב). הערכת רווחתם של תושבי הרשות יכולה להיעשות על-סמך מדדי תוצאה (שמטרתם לשקף את מרכיבי איכות החיים בפועל, כגון רמת הפשיעה ברשות או שיעור

2. המבנה הפיסקלי של הרשויות המקומיות בישראל

בישראל 255 רשויות מקומיות, הכוללות 75 עיריות (שבהן מתגוררים 75% מתושבי המדינה), 126 מועצות מקומיות (שבהן 15% מתושבי המדינה) ו-54 מועצות אזוריות (ובהן 10% הנותרים).

לרשויות המקומיות יש מקום מרכזי בכלכלת ישראל. סך ההוצאות של הרשויות המקומיות בשנת 2013 עמד על כמעט 6 אחוזי תוצר (ראו טבלה 2 להלן). עם זאת, השאלות העיקריות הנידונות בעבודה זו קשורות בעיקר לאופי פעילותה של כל רשות מקומית.

התקציב המוניציפלי מתחלק, הן בצד ההכנסה והן בצד ההוצאה, לתקציב רגיל ולתקציב בלתי-רגיל (תב"ר). התקציב הרגיל מתייחס ברובו להוצאות שוטפות, והתב"ר – להוצאות חד-פעמיות ופרויקטליות (ראו טבלה 1). ככלל, הוצאה במסגרת התקציב הרגיל מותרת רק על-סמך הכנסה בתקציב הרגיל, וכך גם בצד התקציב הבלתי-רגיל.³¹

טבלה 1: מבנה ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות

הגורמים שההכנסה תלויה בהם	מרכיב-משנה	מרכיב	סוג התקציב	הכנסות
שטח בנוי לדיור, הנחות (הרכב אוכלוסייה), שיעור גבייה (יעילות מנהלית, חוזק כלכלי)	ארנונה למגורים	הכנסות עצמיות	תקציב רגיל	
שטח בנוי לעסקים, סוג העסקים (מיקום, דפוסי ביקוש)	ארנונה לעסקים			
הרכב גילאי, חוזק כלכלי, יעילות מנהלית	חינוך			
הרכב גילאי, חוזק כלכלי, יעילות מנהלית	רווחה			
"נוסחת גדיש" (מגוון מאפיינים סוציו-דמוגרפיים)	מענק כללי לאיזון	השתתפות ממשלה	תקציב בלתי-רגיל	
שיעור אוכלוסייה צעירה, אשכול חברתי	חינוך (משרד החינוך)			
שיעור אוכלוסייה משופלת, אשכול חברתי	רווחה (משרד הרווחה)			
מצב פיננסי, התייעלות על-פני זמן	מלוות לאיזון		תקציב בלתי-רגיל	
מצב פיננסי, אישור שלטון מרכזי	מלוות מבנקים, אוצר ומוסדות	השתתפות משרדי הממשלה		
תזמון פרויקטים, השתתפות גורמים אחרים	השתתפות משרדי הממשלה			
חוזק כלכלי של התושבים, יעילות מנהלית	השתתפות בעלי נכסים			
ביצועי עבר, יעילות על-פני זמן	קרנות הרשות			
כוח פוליטי, קשרים עם גורמים שונים	השתתפות מוסדות, תרומות ואחר			

חינוך	עלות עבודה	תקציב רגיל	הוצאות
רווחה			
חינוך	לפעולות		
רווחה			
העברות והוצאות חד-פעמיות (לרבות כיסוי גירעון)			
מימון			
פרעון מלוות			
כלליות, השתתפויות והעברות			
עבודות פיתוח		תקציב בלתי-רגיל	
העברות מלוות להקטנת הגירעון	העברות הון		
העברות מלוות לתקציב הרגיל			
אחר			

טבלה 2: סעיפי ההכנסה וההוצאה העיקריים של הרשויות המקומיות (סכומים מצרפיים במיליוני שקלים וסכומים ממוצעים בשקלים, נתוני 2013, ללא מועצות אזוריות)

שיעור מסך ההכנסות של הרשות	הכנסה ממוצעת לתושב (בשקלים)	הכנסה מצרפית (במיליוני שקלים)	סך כולל לכל הרשויות (ערים ומועצות מקומיות)
100.0%	7,700	56,034,443	סך כולל הכנסות של הרשות
79.7%	6,135	44,642,747	סה"כ הכנסות של הרשות מהתקציב הרגיל
50.7%	3,901	28,390,106	הכנסות עצמיות של הרשות
33.4%	2,568	18,690,281	הכנסות של הרשות מארנונה (גבייה)
14.2%	1,090	7,932,136	הכנסות של הרשות מארנונה למגורים (גבייה)
18.7%	1,444	10,504,075	הכנסות של הרשות מארנונה לא למגורים (גבייה)
0.5%	35	254,070	הכנסות הרשות מארנונה (אחר; מחושב)
1.5%	114	829,847	הכנסות עצמיות של הרשות מחינוך
0.2%	17	124,805	הכנסות עצמיות של הרשות מרווחה
1.1%	81	592,733	הכנסות של הרשות ממפעל המים
14.5%	1,120	8,152,440	הכנסות עצמיות אחרות (חישוב הפרש)
28.1%	2,161	15,723,524	סה"כ השתתפות הממשלה בהכנסות של הרשות
15.0%	1,153	8,391,119	הכנסות של הרשות ממשד החינוך
6.6%	511	3,721,028	הכנסות של הרשות ממשד הרווחה
4.2%	321	2,337,555	מענק כללי לאיזון
0.8%	59	428,714	מענק מיועד
0.4%	33	241,171	מענק מיוחד
0.2%	17	124,881	העברות והכנסות חד-פעמיות לכיסוי גירעון מצטבר
0.9%	66	479,056	השתתפות ממשלה שאינה מפורטת (מחושב)
20.3%	1,565	11,391,696	סה"כ הכנסות של הרשות מתקציב בלתי-רגיל
0.4%	34	243,825	הכנסות של הרשות מתקציב בלתי-רגיל - השתתפות בעלים
5.5%	427	3,107,387	הכנסות של הרשות מתקציב בלתי-רגיל - השתתפות משרדי ממשלה
3.4%	266	1,932,815	הכנסות של הרשות מתקציב בלתי-רגיל - מלוות
10.9%	839	6,107,669	הכנסות אחרות בתב"ר (מחושב)
102.77%	7,913	57,584,822	סה"כ הוצאות הרשות

אוכלוסייה); (ב) סיווגה של הרשות במדד החברתי-הכלכלי והרכבה הדמוגרפי (למשל, שיעוריהן של אוכלוסיית הילדים ואוכלוסיית הזקנים, לעניין הוצאות על רווחה וחינוך); (ג) צרכים ייחודיים של הרשות (למשל, הוצאות ביטחון); (ד) משתנים הנוגעים בגובה ההכנסות מארנונה לסוגיה, ומשמשים לצורך תמרוץ הרשות להעמקת הגבייה.³⁴

סך ההוצאה הממשלתית על מענק האיזון עמד בשנת 2013 על 2.3 מיליארד שקלים, וסך ההוצאה הממשלתית הלא-ייעודית לרשויות המקומיות (כלומר, סך ההכנסה של הרשויות ממקור ממשלתי שלא לצורך חינוך או רווחה) עמד על 3.56 מיליארד שקלים, המהווים כ-1% מתקציב המדינה ללא תשלום חובות.³⁵ לגבי חלק מן הרשויות יש למענק האיזון חשיבות תקציבית דרמטית: בארבעת האשכולות התחתונים מענק האיזון מהווה כחמישית מהכנסות הרשות בתקציב הרגיל. לעומת זאת, בארבעת האשכולות העליונים חלקו של מענק האיזון בהכנסות התקציב הרגיל הוא קטן ביותר (ראו תרשים 2).³⁶

מנקודת-ראותן של הרשויות המקומיות, למענק האיזון יש יתרון משמעותי נוסף, והוא שבניגוד להעברות הממשלתיות הייעודיות, המוקצות באופן קשיח לתחומים מוגדרים, מענק האיזון מרחיב את גמישותן של הרשויות המקומיות במימון סל שירותים שרלוונטי לצרכים ולהעדפות של תושביהן.³⁷

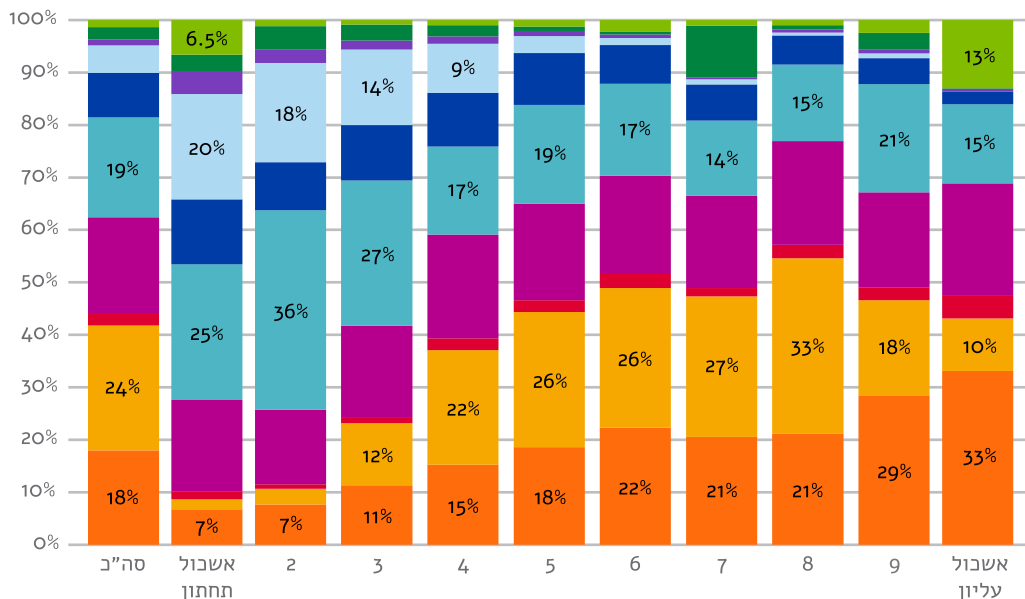
ההכנסות בתקציב הרגיל מורכבות מהכנסות עצמיות ומהכנסות ממקור ממשלתי. הכנסות עצמיות כוללות הכנסות שמקורן בארנונה למגורים ובארנונה לא למגורים,³² וכן הכנסות נוספות הנובעות מדמי שימוש בשירותים עירוניים, מהיטלים ואגרות וכיוצא בהם. ההכנסות ממקור ממשלתי כוללות שני סוגי מרכיבים עיקריים: הכנסה ייעודית, שמטרתה לתמוך במימון שירותים ממלכתיים המסופקים בתחום הרשות ובאמצעותה, כגון חינוך ורווחה; והכנסה בצורת מענקים, שמטרתה לספק לרשות תמיכה פיננסית, ובפרט לגשר על פערים בין הכנסותיה העצמיות לבין רמת הוצאות מינימלית. הכנסה זו כוללת כמה מרכיבים, ובראשם מענק האיזון.³³

3. מענק האיזון

להבדיל משאר ההכנסות בתקציב הרשות, מענק האיזון מחושב על-פי מפתח של גודל האוכלוסייה והרכבה, ולא כפונקציה של השטח הבנוי, וככזה הוא אמור להוסיף לתקציב הרשויות מימד של צדק חלוקתי. מטבעו, מענק זה אינו אחיד לכלל הרשויות. מטרתו היא לגשר על פערים הנוצרים בתקציבה של הרשות המקומית בין פוטנציאל ההכנסה לנפש לבין ההוצאה הנורמטיבית המינימלית, כך שהרשות (ובעקיפין המדינה) תוכל לספק לכל תושב בתחומה סל שירותים בסיסי.

ההוצאה וההכנסה המובאות בחשבון לצורך הערכת גודלו של מענק האיזון מחושבות מראש באמצעות מודל ("נוסחת גדיש"). מודל זה מביא בחשבון מספר רב של משתנים לצורך התאמה ועידון של רמות ההכנסה וההוצאה הנורמטיביות שיהוו בסיס לחישוב מענק האיזון. ככלל, ניתן לציין ארבעה סוגי משתנים שמובאים בחשבון: (א) גודל האוכלוסייה (על-מנת לתת משקל ליתרון לגודל שיש לרשויות המקומיות בטווחים שונים של היקפי

תרשים 2: מרכיבי ההכנסה העיקריים של הרשות המקומית על-פי אשכול חברתי-כלכלי – ממוצע משוקלל לפי הכנסה כוללת (בתקציב הרגיל, נתוני 2013)



ממשה: חינוך (Light Blue), ממשה: אחר (Dark Blue), ממשה: רווחה (Cyan), ממשה: מענק איזון (Light Green), עצמית: חינוך ורווחה (Red), עצמית: אחר (Purple), עצמית: ארנונה מגורים (Orange), עצמית: ארנונה שלא למגורים (Yellow), מפעל המים (Dark Green), סעיפים אחרים (Light Green)

מקור: למ"ס, קובץ הרשויות המקומיות (2013).
www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=58&CYear=2013&CMonth=1

מגבלותיו של מענק האיזון

התניה זו.³⁸ על-אף הריסון המשמעותי שחל בשנים האחרונות בגרעונות השוטפים של הרשויות המקומיות – וביתר שאת מאז התערב השלטון המרכזי במשבר שנוצר בקרב הרשויות המקומיות בשנת 2006³⁹ – הגירעון המצטבר של רשויות רבות עודדו ניכר. בקרב הרשויות המקומיות המשתייכות לארבעת האשכולות התחתונים הגירעון המצטבר מגיע ליותר מחמישית מההכנסה השנתית בתקציב הרגיל, וגם ברשויות המשתייכות לאשכולות הגבוהים היקפו אינו מבוטל. משמעותו של הגירעון המצטבר לעניין מענק האיזון היא דרמטית. הסיבה לכך היא שמענק האיזון מועבר לרשויות המקומיות באמצעות הבנקים

מכיוון שההוצאות וההכנסות לצורך קביעת המענק מחושבות באמצעות המודל **לפני** ביצוע התקציב, גובה המענק אינו משלים בהכרח את מלוא הפער הנוצר בפועל, במהלך שנת התקציב, בין הכנסה להוצאה. אולם, מכיוון שהעברת חלק מן המענק (כ-15%) מותנית בעמידתה של הרשות בגביית ארנונה בשיעור מסוים, מתחזק הקשר בין הפער החזוי לבין הפער בפועל. ניתן לשער כי הגירעון הסופי בתקציב הרגיל לאחר קבלת מענק האיזון – אשר בשנת 2012 עמד בממוצע על 1% בקרב כלל הרשויות ועל 3.7% בממוצע בקרב רשויות בעלות גירעון – היה עלול להיות גבוה יותר ללא

- ראשית, "נוסחת גדיש" לא רק חוסמת מלמטה את ההכנסה לנפש לצורך חישוב המענק (על-מנת לבסס רמת הכנסה שלא תהיה נמוכה עד כדי פוטנציאל ההכנסה האמיתי), היא אף חוסמת מלמעלה את ההוצאה התיאורטית (למשל, על-מנת לא להעדיף באופן גורף את היישובים בשני האשכולות הנמוכים ביותר על היישובים באשכולות 3 ו-4). כך, ההכנסה לנפש על-פי המודל גבוהה אומנם מפוטנציאל ההכנסה של הרשות בהתחשב במאפייני תושביה, אך גם ההוצאה לצורך חישוב המענק מגלמת הלכה למעשה לא את מלוא צרכיה הייחודיים של הרשות, אלא רק את הספקתם של צרכים אלה ברמה מינימלית.

- שנית, גובהו של מענק האיזון המועבר בפועל עשוי ליפול כאמור מהפער הממשי בין ההכנסה להוצאה במהלך השנה.⁴¹ פער זה מעצים את התמריץ השלילי של הרשות המקומית לקליטת תושבים חלשים מבחינה כלכלית. במצב זה מתחזקת שאיפתה של הרשות לצמצם את ההפרש בין המענק החזוי לבין הפער בפועל,⁴² וזאת באחת משתי דרכים: העמקת הגבייה מאוכלוסייה מעוטת הכנסה (הדרך הקשה יותר); והקטנת תלותה של הרשות במענק המודל על-ידי החלשת אותם מאפיינים ברשות המקומית שיש בהם כדי להגדילה יחסית לפער הממשי בתקציב, קרי, באמצעות מניעת כניסתן של אוכלוסיות מעוטות הכנסה.⁴³

המסחריים.⁴⁰ הבנקים מקבלים את כספי המענק מהשלטון המרכזי ומעבירים אותם לרשויות המקומיות, אולם בדרך הם נוטים לקזז מכספים אלה את סכומי החובות של הרשויות כלפיהם. רשויות מקומיות שיש להן חוב משמעותי כלפי הבנק המסחרי עלולות "לאבד" בשל כך את מרבית כספי המענק השנתי לטובת קיזוז חובות. מנגנון זה פוגע במיוחד ברשויות החלשות, עקב יכולת ההחזר הנמוכה שלהן. על-מנת להימנע מכך, באפשרותן לפרוס מחדש את חובותיהן כלפי הבנק או ללוות במקביל מבנק אחר (אם כי נטילת הלוואות בהיקף משמעותי יחסית לתקציב השוטף מחייבת קבלת אישור מהשלטון המרכזי).

- סיבה נוספת לכך שמענק האיזון אין בו כדי לגשר על מלוא הפער החזוי היא מדיניות התקצוב הנהוגה על-ידי משרד האוצר בהתייחס לרשויות המקומיות. אם מטעמים של מגבלות תקציביות, ואם בטענה שהדבר נועד לתמרץ את הרשויות להתייעלות, האוצר מעביר בפועל לרשויות בין 80% ל-90% בלבד ממענק האיזון כפי שזה מחושב במודל. בצורה זו נוצר פער בין מענק האיזון הנורמטיבי (המכונה גם "מענק המודל") לבין מענק האיזון המועבר לרשויות בפועל.

- מענק האיזון מאפשר לרשויות המקומיות להימנע מגירעון או להקטין את ממדיו. במובן זה יש במענק כדי להקטין את התמריץ השלילי של ראש העיר למשיכת אוכלוסייה, שכן הוא מרחיב את מגבלת התקציב ו"מפצה" את קופת הרשות על התושבים שעלותם לרשות גבוהה מההכנסה שהם מייצרים. אולם למעשה, הנוהג המקובל בנוגע להעברת מענק האיזון בפועל לא רק שאינו מקטין את התמריץ השלילי, אלא אף עלול לחזקו, וזאת משתי סיבות:

4. מיקום הארנונה במערך מיסי המקרקעין ומהותה הכפולה

(א) מיקום הארנונה במערך מיסי מקרקעין

סך ההכנסה של הרשויות המקומיות (כולל המועצות האזוריות) מארנונה למגורים עמד בשנת 2012 על 8.6 מיליארד שקלים, וסך הכנסתן מארנונה לא למגורים (בעיקר מעסקים) עמד באותה שנה על 11.4 מיליארד שקלים. מקור הכנסה נוסף המשמש במערך הנדל"ן הוא היטל ההשבחה. היטל ההשבחה מתייחס לשינוי שחל בערך הנכס הנדל"ני (דירה או קרקע) בעקבות שינוי תכנוני, כגון אישור שניתן לתוספת אחוזי בנייה. ההכנסה של הרשויות המקומיות מהיטלי השבחה משמשת להוצאות על פיתוח. סך ההכנסות של הרשויות המקומיות מהיטל השבחה עמד בשנת 2010 על 2.16 מיליארד שקלים.

הערכת תרומתן של הארנונה ושל חלופותיה הרלוונטיות להשגת מטרותיה יכולה להיעשות גם בהתחשב במיפוי המסים השונים המוטלים על מקרקעין בישראל. קיימים ארבעה סוגים של מסים על מקרקעין: מס שבח, מס רכישה, מס מכירה ומס רכוש. במשטר המס הנוכחי רק שניים מהם נותרו רלוונטיים – מס שבח ומס רכישה (ראו טבלה 3). ההכנסה הכוללת ממסים אלה לקופת המדינה עמדה בשנת 2011 על 7 מיליארד שקלים (0.8 אחוז תוצר), שחלקם העיקרי מקורו במס רכישה (4.18 מיליארד שקלים) והיתר במס שבח (2.76 מיליארד שקלים).

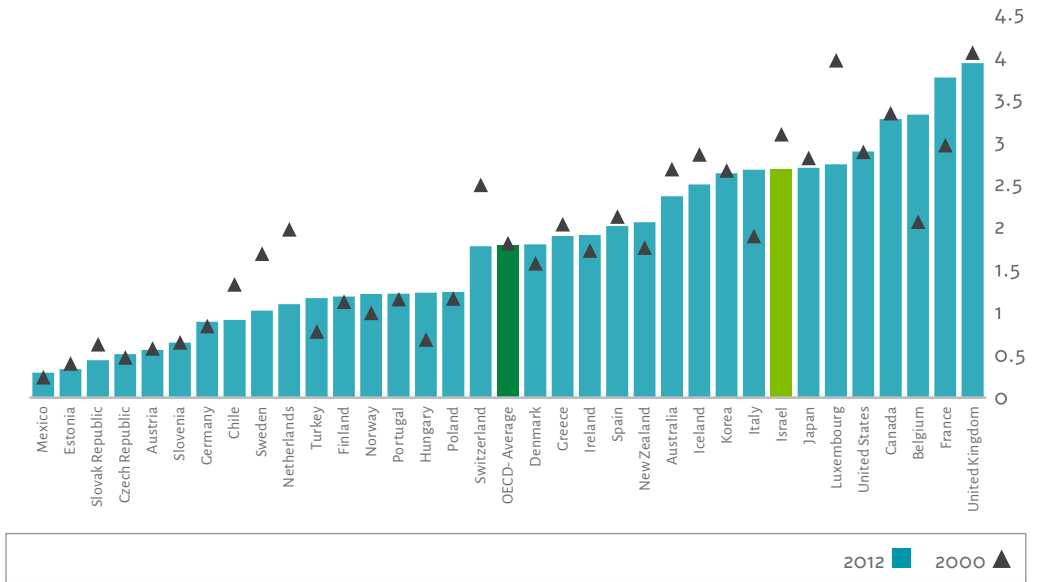
מס שבח דומה במהותו ובחלותו למס על רווחי הון. הוא חל על הגורם המוכר נכס נדל"ני, והוא מוטל על הרווח הנובע ממכירת הנכס (לעומת מחיר הרכישה שלו). מס רכישה, לעומת זאת, חל על הגורם הרוכש נכס נדל"ני, והוא מוטל על ערכו של הנכס הנרכש. בשני סוגי המס ניתנת

הטבת מס משמעותית על דירה יחידה. החל בינואר 2015 דירה יחידה פטורה ממס רכישה עד למחיר של 1.47 מיליון שקלים (בקירוב מדובר במחירה של דירת מגורים ממוצעת) וזוכה בשיעורי מס מופחתים גם בסכומי רכישה גבוהים יותר. במקרה של מס שבח קיים פטור ממס לדירה יחידה עד לשווי של כ-4.5 מיליון שקלים.

מעבר לגדלים המצרפיים של ההכנסות מארנונה וממסים אחרים לתקציבה של הממשלה הרחבה (אשר כוללת את השלטון המרכזי ואת הרשויות המקומיות), השוני העיקרי בין הארנונה לבין שני המסים האחרים טמון בחלוקתה של הארנונה ובהשפעתה על משתנים מיקרו-כלכליים. הארנונה חלה על כל הנכסים לפי גודלם, כלומר על כל התושבים, בעוד מיסי הנדל"ן חלים כיום בעיקר על נכסים לא-יחידים, כלומר, על פרטים שבבעלותם יותר מנכס אחד או שמחירו של הנכס היחיד שבבעלותם עולה על ערך מסוים, ללא קשר לגודל הדירה.

”השוני העיקרי בין הארנונה לבין שני המסים האחרים טמון בחלוקתה של הארנונה ובהשפעתה על משתנים מיקרו-כלכליים. הארנונה חלה על כל הנכסים לפי גודלם בעוד מיסי הנדל”ן חלים בעיקר על פרטים שבבעלותם יותר מנכס אחד או שמחירו של הנכס היחיד עולה על ערך מסוים, ללא קשר לגודל הדירה.”

תרשים 3: מדד מס מקרקעין במדינות OECD⁴⁴, באחוזי תוצר, 2012



מקור: OECD Stat, Revenue Statistics 2013, Comparative Tables, Tax on Property as % of GDP

טבלה 3: מיסי מקרקעין ונדל"ן למגורים והפטורים הניתנים למשקי הבית

סוג מיסוי	מהות המס וחלותו	פטור למשקי-בית	סדר-גודל תקציבי
מסים שנגבים ברמת השלטון המרכזי (אוצר המדינה) ואשר תשלומם נעשה בעת שינוי בעלות			
מס שבח Tax on Capital Gains From Sale of a Property	מוטל על מוכר מקרקעין, בעת מכירת נדל"ן הממוקם בישראל, בגין "רווח ההון" שנוצר לו עקב עליית מחירים. המס מוטל על החלק הריאלי כמו-גם על החלק האינפלציוני.	פטור על מכירת דירת מגורים יחידה לפי חוק ההסדרים לשנים 2013-2014, עד לתקרה של 4.5 מיליון שקלים (בעבור דירה המוחזקת 18 חודשים לפחות, ולא יותר מעסקה אחת כל 4 שנים). השבח הריאלי המיוחס למרכיב התמורה העולה על 4.5 מיליון שקלים יחויב במס.	3.3 מיליארד שקלים ב-2011, לעומת 2.7 מיליארד ב-2010.
מס רכישה	מוטל על רוכש מקרקעין - דירות, משק חקלאי, מבנים עסקיים וקרקעות - בגין שווי הרכישה. שיעורי המס מתעדכנים מדי שנה, ומדורגים בהתאם לשווי המקרקעין ובהתאם להיותו של הנכס דירתו היחידה של הקונה או דירה נוספת. לפי החלטת ממשלה מ-14.6.2015 הועלה מס הרכישה על דירות לא-יחידות: לדירות בשווי של עד 4,800,605 שקלים ישולם מס רכישה של 8%, ומעבר לסכום זה ישולם מס בגובה 10%.	פטור חלקי לעולים חדשים על רכישת דירת מגורים, עסק או רכישת קרקע לצורכי בנייה למגורים או לעסק: חיוב במס רכישה בשיעור מוגבל של 0.5% עד תקרת שווי של 1,700,220 שקלים ב-2015, ובשיעור של 5% מעבר לשווי זה. החל בינואר 2015 דירה יחידה פטורה ממש רכישה עד למחיר של 1.47 מיליון שקלים (בקירוב מדובר במחירה של דירת מגורים ממוצעת) וזוכה בשיעורי מס מופחתים גם בסכומי רכישה גבוהים יותר.	4.3 מיליארד שקלים ב-2011, לעומת 4.2 מיליארד ב-2010.
מס מכירה	מוטל על מי שמכר קרקע או מבנה עסקי שנרכשו לפני 7.11.2011.	דירת מגורים ששימשה למגורים פטורה ממש מכירה.	26 מיליון שקלים ב-2011 מקרקעות וממבני עסקים בלבד, לעומת 27 מיליון ב-2010.
מס רכוש Tax on Wealth	החל בינואר 2000 נקבע מס רכוש בשיעור של 0%.		77 מיליון שקלים ב-2011, לעומת 47 מיליון בשנת 2010, בגין הגבייה בשנים שלפני 2000, ממבני עסקים ומקרקעות בלבד.

סוג מיסוי	מהות המס וחלותו	פטור למשקי-בית	סדר-גודל תקציבי
מסים הנגבים ברמת השלטון המקומי, המיועדים למימון פעילותה של הוועדה המקומית, למימון השירותים הניתנים על-ידי הרשות וכן לפיתוח			
היטל השבחה "Betterment" Tax	היטל השבחה משולם על-ידי בעל הנכס בגין השבחתו (דהיינו, עליית ערכו). התפיסה שמאחורי היטל זה היא "צדק חלוקתי" – שיתוף הציבור ברווח שנוצר לפרט עקב פעילות תכנונית.	אין פטור כל עוד ערך הנכס עולה כתוצאה משינוי תכנוני.	2.1628 מיליארד שקלים ב-2010.
חלף היטל השבחה Alternative "Betterment" Tax	סכום שרשות מקרקעי ישראל מעבירה לרשות המקומית כאשר היא מחכירה קרקע בשטח השיפוט של אותה רשות, ושיעורו 10% מהתקבולים הנובעים מהחכרת הקרקע. חלף היטל השבחה נגבה בפועל על-ידי רשות מקרקעי ישראל, אך מועבר לוועדות המקומיות, בין אם הייתה השבחה ובין אם לאו.	אין פטור.	0.484 מיליארד שקלים ב-2010.
ארבונה Area-based Recurrent (Immovable) Property Tax	משולמת באופן שוטף, כלומר, כל שנה.	פטורים ניתנים לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים.	

ב) ה"דואליות" של הארנונה

העבודה הנוכחית מושתתת על תפיסה שאנו מכנים "הדואליות של הארנונה". דואליות זו מבוססת על ההשקפות התיאורטיות שהוצגו בהרחבה בסקירת הספרות בחלק 2 לעיל. תחילה נזכיר השקפות אלה בקצרה.

ההשקפה המסורתית בוחנת את ההשלכות של מס מקרקעין חוזר במישור המקומי, וטוענת כי מס מקרקעין הוא מס היוצר חוסר יעילות, בשל השפעתו הכפולה על שוק הדיור: מחד גיסא, הוא מעלה את מחירי הדיור, ומאידך גיסא, הוא מביא לידי הקטנת מלאי הדיור ברשות המקומית. השקפה זו רלוונטית בעיקר בהקשר המקומי, אך נחשבת "מטעה" בקנה-מידה מצרפי. כגישה חלופית – או לכל-הפחות כוללת יותר – פותחה ההשקפה ההונית, המרחיבה את הגישה המסורתית למישור המצרפי. בהקשר זה ההשקפה ההונית מאפשרת להציף עיוותים שהמס יוצר במישור המצרפי ואשר נעלמו בזמנו מעיניהם של מפתחי ההשקפה המסורתית. ההשקפה ההונית גם רואה את מס המקרקעין כמס המעוות את השימוש בהון ובקרקעות בשטח השיפוט של רשות מקומית. כלומר, מס מסוג זה יוצר מצב של תחרות לא-יעילה בין רשויות שונות במרחב, ושל "תחרות" בין המרכיב היקר למרכיב הזול של המס (במקרה הישראלי – ארנונה לעסקים לעומת ארנונה למגורים) בתוך שטח הרשות. לעומתן, ההשקפה התועלתנית מדגישה את מהותו של המס כאגרה או כתשלום הנגבה בעבור שירותים ציבוריים הניתנים לתושבים על-ידי הרשות. מס זה נתפס על-ידי ה"תועלתנים" כלא-מעוות, כלומר, כמס המבטיח שימוש יעיל בקרקעות והספקה יעילה של שירותים ציבוריים על-ידי השלטון המקומי. כפי שהובהר בסקירת הספרות התיאורטית, בהמשך נתייחס להשקפה המסורתית כאל מקרה פרטי של ההשקפה ההונית. לכן בהמשך חלק זה נזכיר שתי השקפות בלבד: ההשקפה ההונית לעומת ההשקפה התועלתנית.

**"הארנונה אינה רק מס
'תועלתני' הדומה להיטל
או לאגרה בעבור שימוש
בשירות, שכן התועלת
מהשירותים הניתנים
לתושבים משתקפת גם
בערך הנכסים עצמם;
ובמקביל הארנונה אינה רק
מס 'הוני', שכן התושבים
המשדרגים את נכסיהם ימוסו
באופן כבד יותר ולכן יורתעו
מלעשות זאת."**

עבודה זו מתבססת כאמור על התפיסה שיש דואליות מובנית במס הארנונה. ב"דואליות" אנו מתכוונים שלשתי הגישות – ההונית והתועלתנית גם-יחד – יש תוקף מסוים גם במישור התיאורטי וגם במישור המעשי, והן פועלות במקביל ויוצרות אפקטים משולבים במישור המקומי ובמישור המצרפי. הארנונה אינה רק מס "תועלתני" הדומה להיטל או לאגרה בעבור שימוש בשירות, שכן התועלת מהשירותים הניתנים לתושבים משתקפת גם בערך הנכסים עצמם; ובמקביל הארנונה אינה רק מס "הוני", שכן התושבים המשדרגים את נכסיהם ימוסו באופן כבד יותר ולכן יורתעו מלעשות זאת.

התפיסה בדבר הדואליות של הארנונה הוצגה ופותחה לאחרונה בספרות התיאורטית, ומהווה בסיס רחב לספרות אמפירית המתייחסת לניהול הרשות באמצעות תקציב שמקורו ברובו ממס מקרקעין חוזר.⁴⁶ כלומר, תפיסות אלה אינן סותרות בהכרח, אלא אף משלימות במידה מסוימת, או לכל-הפחות תקפות כל אחת

**”הבנת מהות הארנונה
מצריכה הבחנה בין שני
תפקידיה: מצד אחד,
הארנונה כמס, ומצד אחר,
הארנונה כתשלום בעבור
שירות. מס יכול להיבחן
באופן כללי כצורת מימון
של התקציב העירוני, אך גם
כאמצעי למניעת עיוותים
או למתן פיצוי בדיעבד על
היווצרותם, כלומר, בדרך
של קביעת מחיר לעיוות.”**

בדיעבד על היווצרותם, כלומר, בדרך של קביעת מחיר לעיוות. תשלום בעבור שירות יכול להיבחן בהתחשב בעלותו המלאה של השירות או בעלותו החלקית כשהשאר מסובסד על-ידי הכנסות אחרות של הרשות המקומית – למשל, מהשלטון המרכזי.

בהתאם להשקפה זו, החלוקה בין שני פניה של הארנונה הינה גם חלוקה של ההכנסה בפועל, כלומר, שיעור מסוים מן הארנונה משקף את היותה תשלום בעבור שירות, והשיעור המשלים מהווה מס.

הארנונה לעסקים מהווה בעיקר מס, ורק באופן משני צורה של תשלום בעבור שירותים, שכן עלות השירותים הניתנים לעסקים קטנה במידה משמעותית מהסכום הנגבה מהם באמצעות הארנונה. באשר לתיקון העיוות המגולם בארנונה לעסקים, עיוות זה הוא ההשפעות החיצוניות השליליות הנובעות מקיומו של העסק (כגון רעש, זיהום והיווצרותו של אזור המתרוקן מאוכלוסייה בשעות הערב).

בהקשרים שונים. התפיסה ההונית רחבה יותר בשאיפתה להציג שיווי-משקל כללי במשק. לכן היא מספקת כלים שמאפשרים לחשוב על מדיניות מיסוי בהקשר המצרפי – כלים שחסרים בתפיסה התועלתנית. לפיכך התפיסה ההונית מציפה באופן ברור יותר את התחרות ואת אי-השוויון שנוצרים בין הרשויות כהשלכה של היחס בין תקבולי המסים הנגבים מהעסקים לעומת אלה הנגבים מהתושבים (ראו תרשימים 11 ו-12).

בהמשך נראה כי צעדי המדיניות שנקטו על-ידי הממשלה, כגון הסכמי-גג, לוקים בחסר בהקשר זה. תפיסת המדיניות העומדת מאחורי צעדים אלה מתמקדת ברמת ה”מיקרו” או באפקט המקומי שהיא יוצרת, ו”מתעלמת” במידה רבה מההשלכות הרחבות (המצרפיות).

לעומת זאת, ”יעיל” יותר לחשוב במונחים תועלתניים במצב שבו קיים מנגנון הגירת תושבים בר-קיימא, כלומר, כזה המתבסס על מגוון חלופות רחב מספיק, המאפשר לתושבים לבחור בין קהילות שונות המציעות איכות נתונה של שירותים ציבוריים תמורת מחיר נתון.

הדואליות של הארנונה באה לידי ביטוי לא רק בכלי קונספטואלי המסייע בגיבוש מדיניות המיסוי הרצויה, אלא גם בכלי מעשי בראייה של ניהול תקציב הרשות. ההכנסה העיקרית של הרשות המקומית מתושביה מתקבלת באמצעות הארנונה ממגורים, ובעקיפין גם באמצעות הארנונה מעסקים (שכן מחירי השירותים והמוצרים הנצרכים על-ידי התושבים מגלמים במידת-מה את עלות הארנונה לעסק, אם כי הם נצרכים גם על-ידי תושבים המתגוררים ביישובים סמוכים). הבנת מהות הארנונה מצריכה הבחנה בין שני תפקידיה: מצד אחד, הארנונה כמס, ומצד אחר, הארנונה כתשלום בעבור שירות. מס יכול להיבחן באופן כללי כצורת מימון של התקציב העירוני, אך גם כאמצעי למניעת עיוותים או למתן פיצוי

5. האם הדיור הוא מוצר ייחודי?

הדיון בארנונה, במטרות שהיא משרתת ובדרכים שבאמצעותן ניתן להשיג את מטרותיה ומטרות נוספות מצריך חידוד של המשמעות שיש לדיור – בעולם בכלל ובישראל בפרט – כמרכיב בסל המוצרים והשירותים של פרטים ומשקי-בית. השאלה היא מה הדיור מהווה מבחינת התושבים, או מהי המשמעות ומהי החשיבות שלו לגביהם. בהקשר זה ניתן להציג כמה שיקולים הנתונים להחלטותיהם של פרטים ומשקי-בית.

הבחנה מרכזית בהקשר זה היא ההבחנה בין דיור כמוצר צריכה (שירותי דיור) לבין דיור כמוצר השקעה (רכישת דירה). בשלב הראשון גלומה בדיור מורכבות דווקא משום שיש לו מעמד כפול והוא משרת מטרה כפולה – של צריכה והשקעה גם-יחד. משק-בית השוכר את מקום מגוריו מידי אחרים מתרכז בפונקציה אחת בלבד: קניית שירותי דיור לאורך זמן (צריכה). באופן דומה, משק-בית הרוכש דירה ומשכיר אותה לאחרים מתרכז בפונקציה אחת בלבד: השקעה. לעומת זאת, לגבי משק-בית שבבעלותו דירת מגורים שבה הוא גם מתגורר, הדירה משמשת הן לצורך הספקת שירותי דיור באופן שוטף והן כנכס במובן הכללי, כלומר, אפיק השקעה ונכס שיהיה אפשר – כמו כל נכס השקעה אחר – להעבירו לדור הבא או להנזילו במקרה של צורך דחוף במקורות. רוב משקי-הבית הגרים בדירה שבבעלותם הם בעלי דירה יחידה, אשר מגלמת לגביהם, כאמור, מוצר צריכה ומוצר השקעה גם-יחד. אפשר שלכפילות זו יש משמעות בקביעת מדיניות המיסוי ובמיפוי יתרונותיה וחסרונותיה של מדיניות זו.

”הארנונה למגורים, בניגוד לארנונה לעסקים, קרובה במהותה לתשלום בעבור שירותים עירוניים. אולם יש לציין כי צורת החישוב של הארנונה למגורים אינה מתיישבת לחלוטין עם הגדרתה כצורה של תשלום בעבור שירות, שכן גובה הארנונה מחושב בראש ובראשונה על-פי שטח הדירה.”

הארנונה למגורים, בניגוד לארנונה לעסקים, קרובה במהותה לתשלום בעבור שירותים עירוניים. אולם יש לציין כי צורת החישוב של הארנונה למגורים אינה מתיישבת לחלוטין עם הגדרתה כצורה של תשלום בעבור שירות, שכן גובה הארנונה מחושב בראש ובראשונה על-פי שטח הדירה (ובאופן משני גם על-פי האזור ברשות המקומית), ולא על-פי מספר הנפשות בדירה המקבלות שירות מן הרשות ומאפייניהן. מבחינה זו מתחזק אותו מימד בארנונה המאפיין אותה כסוג של מס. אפיונה של הארנונה כמס מתחזק עוד יותר לנוכח המימד הפרוגרסיבי-החלוקתי שבגבייתה, שכן השתתה כוללת מתן הנחות שונות בהתחשב ברמת ההכנסה של משק-הבית ומספר הנפשות בדירה.

6. תפקידן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים

לרשויות המקומיות יש תפקיד מרכזי בשרשרת הייצור של דירה למגורים, ויש להן יכולת השפעה רבה על שלביו השונים של התהליך:

- מעגל הפיתוח – הקצאת המשאבים המתאימים לצורך הקמת תשתיות שונות בקרקעות המתוכננות, כתנאי מוקדם או במקביל לבנייה על-גביהן, על-ידי משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה ומשרדים אחרים (המיוצגים לעיתים קרובות באמצעות משרד האוצר ומשרד הבינוי);
 - מעגל הביצוע – הבנייה בפועל על-ידי קבלנים, ובכלל זה שלב המימון על-ידי המגזר הפיננסי או המגזר הממשלתי;
 - מעגל הרכישה, ההשכרה והאכלוס – מעגל המתקיים במקביל לפעולתם של ארבעת המעגלים האחרים, וכולל את איתור הדיירים והעסקים המבוקשים או הצגת הבנייה העתידיה לפניהם, והשלמת ביצוע העסקות.⁴⁷
 - בהמשך לכך, הרשות המקומית מעורבת גם בניסוח ובקביעה של הצרכים התשתיתיים המשמשים תנאי להקמת שכונות.
 - לבסוף, לרשות יש יכולת לשלוט באיכות ובקצב של ההליכים הביורוקרטיים המתנהלים במקביל לתהליך פיתוח הקרקע והבנייה, ובכך לווסת את הביקוש מצד קבלנים לקרקעות המצויות בתחום הרשות: רשות הגורמת להתמשכותם של תהליכי התכנון, הרישוי והבנייה צפויה להקטין את רצונם של יזמים לבנות בתחומה.
- מול הרשות המקומית ניצבים בתהליך כמה שחקנים, המשתייכים לחמישה שלבים או מעגלים:
- מעגל הקרקע – איתור הקרקעות, שיווקן, החכרתן ומכירתן, באמצעות רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי ובעלי קרקעות פרטיים;
 - מעגל התכנון – חלוקת הקרקע למתחמים וקביעת ייעודיה, באמצעות מנהל התכנון וועדות התכנון ברמות השונות;

7. סיכום-ביניים

- רווחת התושבים משתקפת בהוצאה לתושב ובאשכול החברתי-הכלכלי שהרשות משתייכת אליו.
- ההוצאה לתושב ממומנת ממקורות עצמיים (ארנונה ממגורים ומעסקים, היטלים, אגרות והלוואות) וממקורות ממשלתיים, ייעודיים ולא-ייעודיים.
- קיימים הבדלים משמעותיים בין רשויות מקומיות שונות בהרכב המקורות התקציביים שלהן.
- הארנונה היא אחד משלושת מיסי הנדל"ן העיקריים המוטלים על משקי-בית בישראל, יחד עם מס שבח ומס רכישה. אולם בעוד שני המסים האחרונים חלים בעיקר על דירות שאינן יחידות ועל דירות יחידות יקרות, הארנונה למגורים היא מס המוטל על רובם הגדול של משקי-הבית בישראל (גם לאחר שמובאות בחשבון ההנחות למיניהן).
- לארנונה יש מהות כפולה – היא משמשת כמס אך במקביל גם כתשלום בעבור שירות.
- לרשויות המקומיות יש תפקיד מרכזי בשרשרת הייצור של דירה למגורים.
- מבנה ההכנסות של הרשויות, ובפרט הפער בין התעריפים הסטטוטוריים של ארנונה לעסקים וארנונה למגורים, יוצרים לרשויות מקומיות רבות תמריץ שלילי לפיתוח נדל"ן למגורים.
- מענק האיזון מקטין את הפערים בהכנסה לתושב, ובכך עשוי לרכך את התמריץ השלילי לבנייה למגורים, אולם מבחינות מסוימות הוא עשוי לא להשפיע עליו כמעט או אף לחזקו.



ד: האפקט החברתי- כלכלי של מדיניות המיסוי במישור המוניציפלי ובמישור המצרפי

עצמאותו של השלטון המקומי, מגדילה את התחרות ה"לא-שוויונית" בין הרשויות, ואינה מאפשרת לתקן את העיוותים המובנים שנוצרים בהקצאת הקרקעות במישור המקומי ובמישור המצרפי.

2. ההשפעה של פער התעריפים – הנחת-המוצא בעבודה זו היא שרווחת התושבים מושפעת על-פני זמן מרמת ההוצאה לתושב, וכי משום כך רמת ההוצאה מהווה קירוב לרמת הרווחה (הפוטנציאלית) של התושבים ברשות. מימון ההוצאה של הרשות מקורו בהכנסות עצמיות (שבראשן ארנונה למגורים וארנונה לעסקים, המחושבות על-פי גודל השטח של המבנים) ובהכנסות ממקור ממשלתי (ובראשן תקצוב ייעודי לחינוך ולרווחה וכן תקצוב לא-ייעודי, בעיקר באמצעות מענק האיזון, התלוי בחישוב מורכב שבמרכזו גודלה של אוכלוסיית הרשות והרכבה).

מן הדיון לעיל עולה כי קיימים עיוותים במערכת מיסי המקרקעין, הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית, אשר משורשים לפונקציית ההכנסה של הרשויות וגורמים באופן מובנה לביקוש-יתר ולהיצע-חסר של נדל"ן למגורים, בעיקר באזורי ביקוש⁴⁸. לכן פתרון מדיניות יעיל צריך לכלול מנגנון שיתקן את העיוותים הקיימים, ובמיוחד להציע חלופות שישיעו על המבנה של פונקציית ההכנסה, על-ידי צמצום פערים והוספת מרכיב לפונקציית ההכנסות של הרשויות המקומיות אשר יתחשב במישרין בגודל האוכלוסייה, ולא רק בגודל השטח הבנוי. מטרתו של חלק זה היא להציף "שרשרת של מנגנונים" הנובעים ממבנה ההכנסות של הרשויות המקומיות, ובתוך כך לבחון את ההשערות שיתוארו להלן:

1. ההסתמכות הרבה על מענקים נקודתיים מהמדינה, לצורך מימון המרכיב ה"שירותי" של הוצאות הרשויות המקומיות ולצורך איזון תקציבי של הרשויות, מצמצמת את

על-ידי קביעת היחס בין השטח המוקצה לבנייה למגורים לבין השטח המוקצה לעסקים (בהינתן רמת צפיפות שאינה ניתנת להשפעה בטווח הקצר), וכך להגביל את היצע הדיור ולהשפיע על המחירים בשטחי הרשות. לכן יחס השטחים משמש את הרשויות ככלי ל"ויסות" ההכנסה השולית הנדרשת לצורך כיסוי ההוצאות השוליות בעת הוספת "מוצרים ציבוריים" לשכונת מגורים חדשה. מכאן שהמבנה של פונקציית ההכנסה של הרשות, המתבסס על תעריף ארנונה "מפלה" ועל ההתייחסות לשטח המגורים כאל קירוב לכמות המשתמשים בשירותים העירוניים, יוצר עיוותים מובנים. עיוותים אלה גורמים למחסור בהיצע נדל"ן למגורים, בעיקר באזורי ביקוש. לפיכך, כאשר נבחנים כלי מדיניות תיקון המצב, יש לחתור לפתרון שיהיה בו כדי לפצות על מרכיבים מובנים אלה, ובמיוחד פתרון שיאפשר לצמצם את ה"הפליה" בתעריפי הארנונה, ואשר ייתן משקל רב יותר לגודל האוכלוסייה שהרשות נדרשת לספק לה שירותים.

"רשות מקומית יכולה להשפיע על פונקציית ההכנסה שלה על-ידי קביעת היחס בין השטח המוקצה לבנייה למגורים לבין השטח המוקצה לעסקים וכך להגביל את היצע הדיור ולהשפיע על המחירים בשטחי הרשות"

המקורות העצמיים והממשלתיים מרכיבים יחדיו את מגבלת התקציב שראש הרשות ניצב בפניה בבואו למקסם את רווחתם של התושבים. אנו מניחים כי זו המטרה העיקרית של ראש הרשות המקומית, אשר לאורה הוא גם נבחן. במסגרת זו, להחלטות האסטרטגיות של ראש הרשות יש השלכות ישירות על היקף הקרקעות שיועמדו לצורך בניית יחידות דיור ועל ניהולו של תקציב הרשות. האסטרטגיות שהוא יכול לנקוט כוללות שני שלבים:

- השלב השני (המאוחר) של האסטרטגיה מתייחס לשנה מסוימת – ראש הרשות אינו יכול להשפיע על מספר התושבים ברשות, והוא מקבל את תעריפי הארנונה ואת הצפיפות המותרת (יחידות דיור לדונם) כנתונים. במצב זה הוא מסוגל לקבל החלטה אך ורק לגבי הרכב השירותים שיסופקו לתושביו, בהינתן מספר התושבים המתגוררים ברשות.

- לעומת זאת, השלב הראשון (המוקדם) מתייחס לתקופה של שנים מספר, שבמהלכן ראש הרשות המקומית מסוגל, בנסיבות מסוימות, להשפיע על מספר התושבים ועל הרכב השירותים גם-יחד. במצב זה הוא צפוי להימנע מהגדלת מספר התושבים (או לפחות לתת העדפה מובהקת לתושבים חזקים).

הפער בין תעריפי הארנונה (למגורים ולעסקים – ראו טבלה 4 ותרשימים 5 ו-6) משפיע על התנהגותן של הרשויות המקומיות באופן שהופך את החלטת הרשות בנוגע למספר התושבים בשטחה למשתנה אנדוגני במשוואת המקסום של רווחת התושבים. מכאן שרשות מקומית יכולה להשפיע על פונקציית ההכנסה שלה

טבלה 4: תעריפי הארנונה לשנים 2013–2014 (בשקלים למ"ר)

*2014		2013		סיווג
תעריף מקסימום	תעריף מינימום	תעריף מקסימום	תעריף מינימום	
113.580	32.780	109.57	31.620	מגורים
363.870	64.350	351.02	62.080	משרדים
1,310.490	437.610	1,264.22	422.160	בנקים
156.820	23.460	151.28	22.630	תעשייה
137.690	36.220	132.83	34.940	בתי-מלון
211.580	43.440	204.11	41.910	מלאכה
0.636	0.009	0.61	0.009	אדמה חקלאית
52.780	0.010	50.92	0.010	קרקע תפוסה
6.460	0.011	6.23	0.011	קרקע תפוסה: מפעל עתיר שטח
52.500	6.990	50.65	6.740	קרקע תפוסה: עריכת אירועים
63.430	1.340	61.19	1.300	חניונים
43.270	0.330	41.75	0.320	מבנה חקלאי

* תעריפי 2014 הם ל"רשות עצמאית". עם זאת, התעריפים ל"רשות שאינה עצמאית" אינם שונים כמעט.

מקור: אתר משרד הפנים (תפריט "נושאים", סעיף "ארנונה", תת-סעיף "תעריפי מינימום ומקסימום לסוגים השונים")
<http://www.moin.gov.il/Subjects/MunicipalRate/Pages/default.aspx/#5;%23Subjects/>
[MunicipalRate/Pages/minmax.aspx](http://www.moin.gov.il/Subjects/MunicipalRate/Pages/minmax.aspx)

למשוך אוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה יותר, הנוטות לשלם ארנונה בשיעורים גבוהים, ואפילו אוכלוסיות בעלות יכולת תשלום עודפת בעבור שירותים נוספים שמעבר לשירותים הכלולים ב"סל שירותי הארנונה", כגון חינוך "לא-פורמלי" ועוד. בהתאם להעדפה זו, היצע הדיור באזורי הביקוש ייועד לאוכלוסיות אלה בהתבסס על תכנון מוצרי נדל"ן יוקרתיים ויקרים יותר או דירות בעלות שטח מגורים גדול יותר.

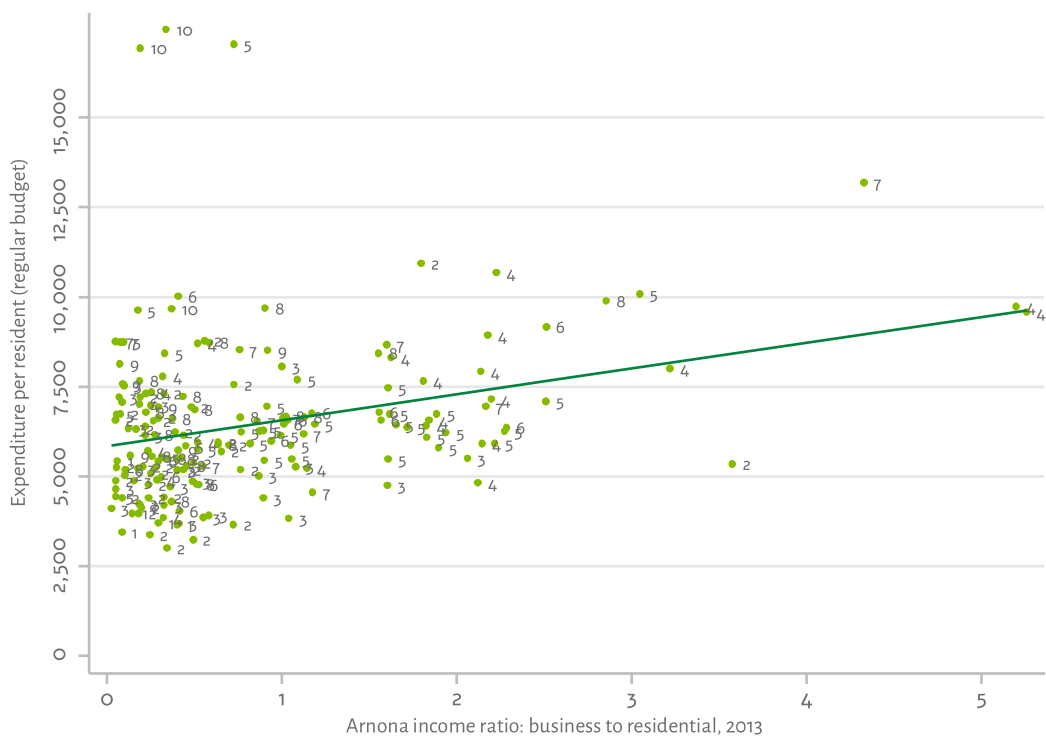
3. הפער בין ההכנסה להוצאה השולית – בהתחשב במבנה ההכנסות של הרשויות, קיים פער בין ההכנסה השולית להוצאה השולית לתושב (או לשכונה חדשה): המבנה של פונקציית ההכנסה של הרשות המקומית מבוסס על שימוש ב"שטח הבנוי" כקירוב למספר המשתמשים בשירותים העירוניים, אך כפי שתואר בספרות,⁴⁹ נוסחות לחישוב מס מקרקעין מקומי שוטף⁵⁰ המבוססות על שימוש במשתנה זה גורמות לעיוותים בהקצאת משאבים. בהקשר זה רשויות נמנעות מ"פגיעה" בהכנסה הממוצעת לתושב בפועל ומתלות במענק האיזון. במטרה להימנע מפגיעה בשיעורי גביית הארנונה בפועל, יעדיפו רשויות

רשויות המתבססות במידה רבה יותר על ארנונה לעסקים מסוגלות לספק לתושביהן רמה גבוהה יותר של שירותים (בכל שזו נבחנת על-פי רמת הוצאה לתושב בתקציב הרגיל). אכן, רשויות שבהן היחס בין תקבולי הארנונה מעסקים לבין תקבולי הארנונה ממגורים גבוה יותר מתאפיינות ברמה גבוהה יותר של הוצאה לתושב (ראו תרשים 4). בין הרשויות המרוחקות מקו המגמה ניכר כמצופה מקומן של הרשויות המשתייכות לשני האשכולות העליונים (9-10). באשכולות אלה מצויות רשויות עשירות שבהן הוצאה לתושב מבוססת במידה רבה על תשלומים גבוהים שמקורם בתושבים עצמם, ומשום כך ההזדקקות לעסקים כמקור להכנסה היא מועטה יותר.

4. **פונקציית ההכנסה השולית והסבסוד הצולב השיטתי במישור המקומי** – בהתחשב בתעריף הארנונה המפלה ובפער המובנה בין ההכנסה השולית להוצאה השולית לתושב, קיים יחס "אופטימלי" מבחינת הרשות בין מספר התושבים למספר העסקים (או לחלופין בין השטחים המיועדים להם) המאפשר להשוות את ההכנסה השולית להוצאה השולית הממוצעת באמצעות מנגנון של "סבסוד צולב". מכאן שההחלטה אם להוסיף שכונת מגורים חדשה לעיר מושפעת מהיכולת של כמות העסקים היחסית "לסבסד" את התושבים החדשים. מנגנון "הסבסוד הצולב" בין עסקים לתושבים וערך היחס "האופטימלי" קובעים את נכונותן של רשויות מקומיות לפעול כדי להרחיב או להגביל את היצע הבנייה למגורים.⁵¹

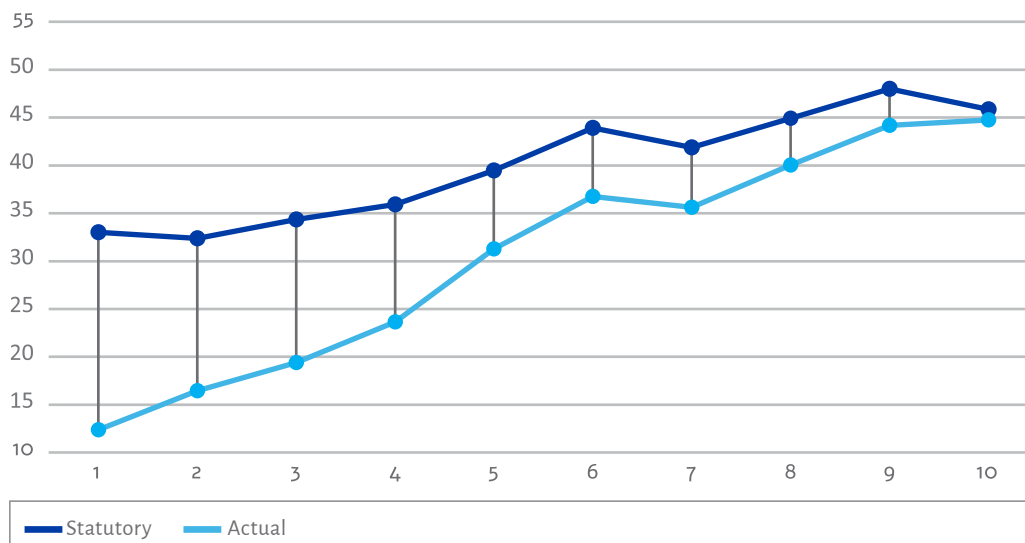
"מכאן שההחלטה אם להוסיף שכונת מגורים חדשה לעיר מושפעת מהיכולת של כמות העסקים היחסית 'לסבסד' את התושבים החדשים."

תרשים 4: ההוצאה לתושב בתקציב הרגיל כפונקציה של יחס התקבולים (ארנונה מעסקים חלקי ארנונה ממגורים), 2013 (המספרים מציינים את אשכול הרשות)



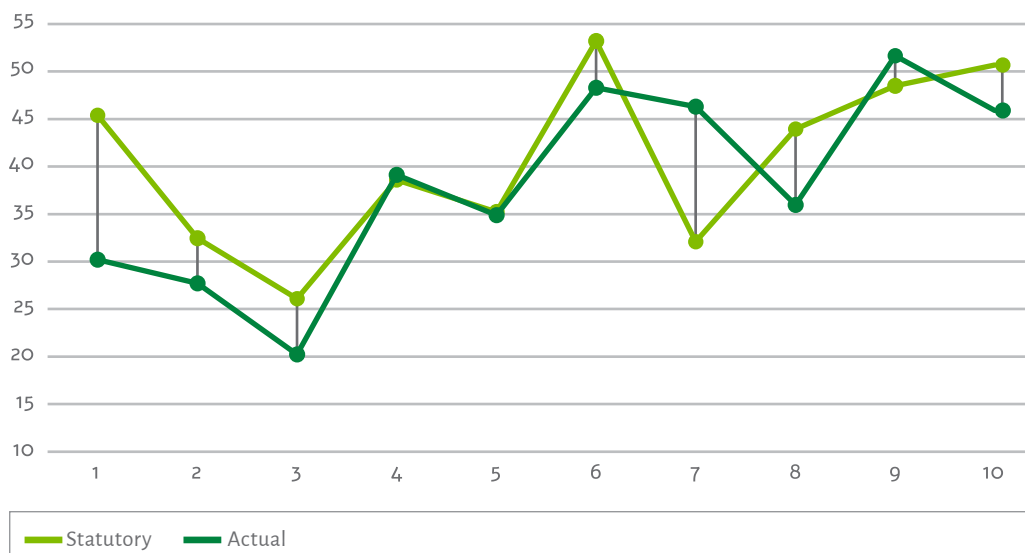
מקור: עיבודי המחברים לנתוני קובץ הרשויות המקומיות, 2013.

תרשים 5: ארנונה למגורים – תעריף סטטוטורי מחושב ותקבול למ"ר בפועל לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2013



מקור: למ"ס, קובץ הרשויות המקומיות (2013), ועיבודי המחברים.

תרשים 6: ארנונה לא למגורים – תעריף סטטוטורי מחושב ותקבול למ"ר בפועל לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2013

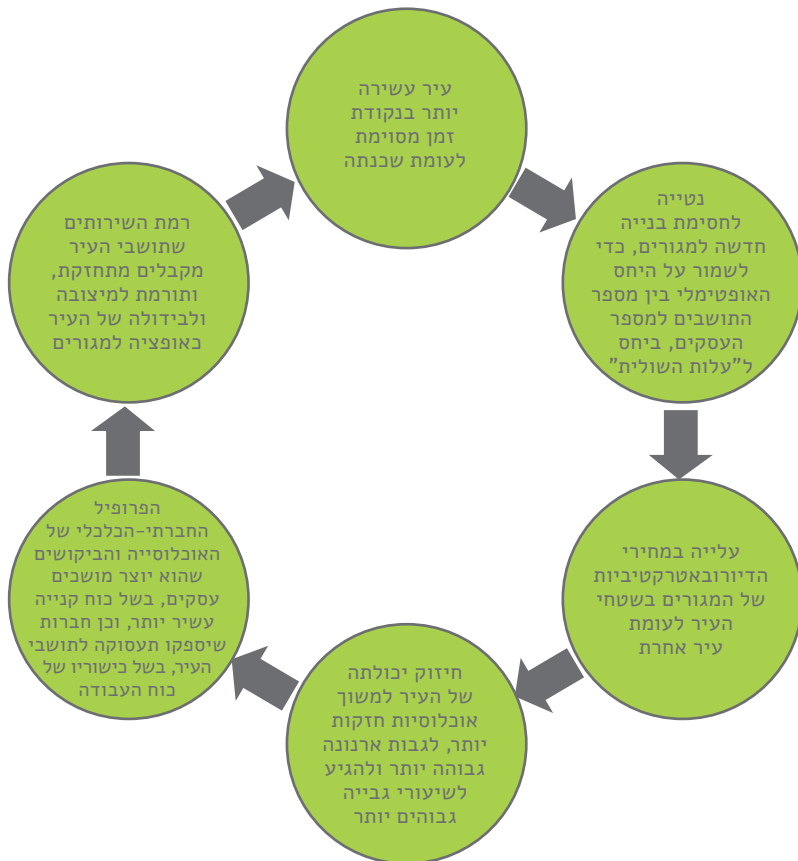


מקור: למ"ס, קובץ הרשויות המקומיות (2013), ועיבודי המחברים.

5. **הסבסוד הצולב במישור הארצי** – היכולת "לסבסד" תושבים (או אזורים מגורים חדשים) על-ידי משיכת עסקים נוספים קיימת לרוב ברשויות שביכולתן למשוך עסקים ותעשייה ביחס מספק בהתחשב במספר התושבים. כלומר, "מנגנון הסבסוד הצולב" אינו פועל באופן אחיד בכל האזורים. נטען כי במקביל למנגנון הסבסוד המקומי פועל גם מנגנון של "סבסוד צולב במישור הארצי", אשר מרחיב את הפערים בין השירותים המסופקים לתושבים ברשויות השונות, ובמיוחד מגדיל את הפערים במחירי הנדל"ן למגורים בין מקומות שונים ומחזק את עליית המחירים באזורי הביקוש. מנגנון זה

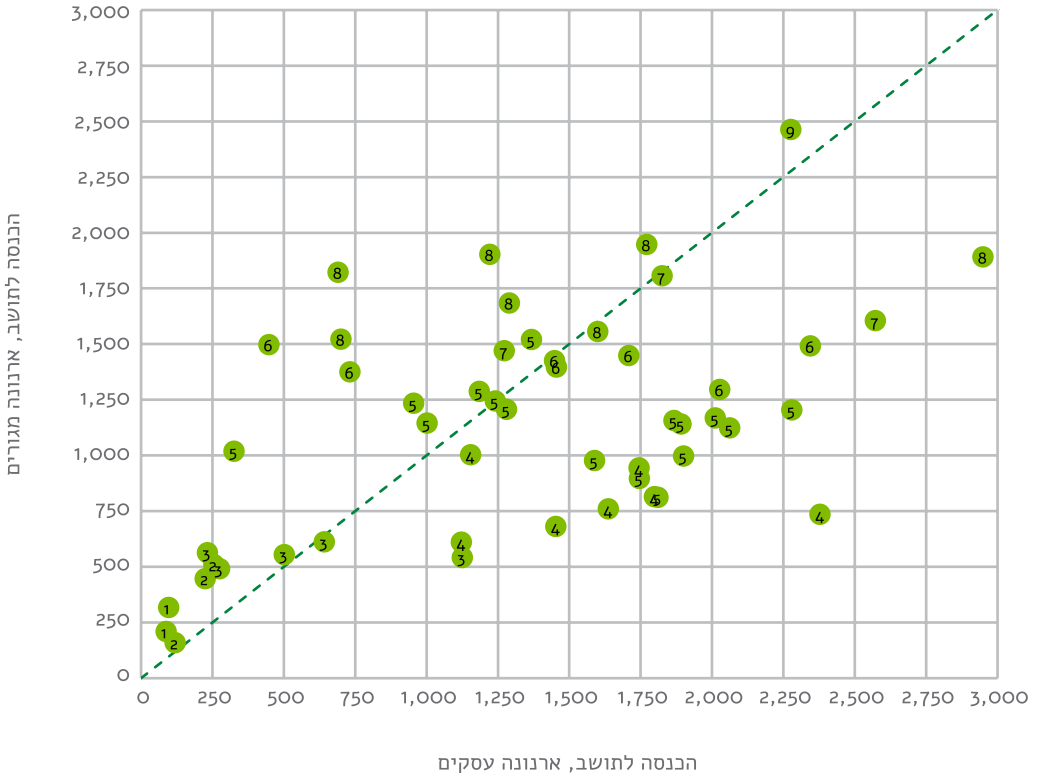
נוצר כאשר ערים עם עושר רב יותר גורמות לכך שחסימת הבנייה החדשה המיועדת למגורים בשטחיהן מעלה באופן עקיף את מחירי הדירות והאתרקטיביות של המגורים בשטחיהן לעומת ערים אחרות. לכאורה, מצב כזה עשוי להביא לידי חיזוק נוסף של יכולתן של ערים אלה למשוך אוכלוסיות חזקות יותר, ולכן גם לגבות ארנונה גבוהה יותר ולהגיע לשיעורי גבייה גבוהים יותר. מכאן שהסבסוד הצולב הרווח בעיר נתונה בין עסקים לתושבים הינו דומה ובר-השוואה לסבסוד צולב המתקיים בין ערים "עניות" לערים "עשירות", כאשר כל שאר המשתנים קבועים (ראו תרשימים 7 ו-8).

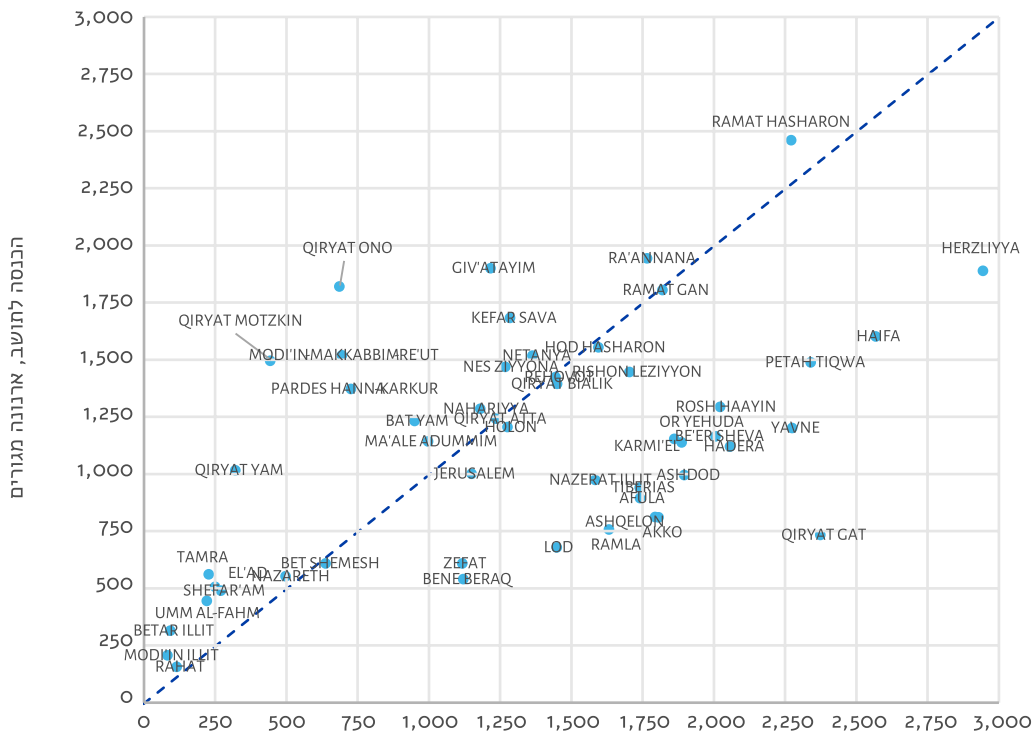
תרשים 7: "הסבסוד הצולב" – ספירלה בלתי-פוסקת המחזקת את אי-השוויון בין הערים



תרשים 8: הכנסה לתושב מארנונה לעסקים ומארנונה למגורים, 2013
 ברשויות מעל 30,000 תושבים שקיים לגביהן מידע (N=53)

המספרים מציינים את האשכול של הרשות

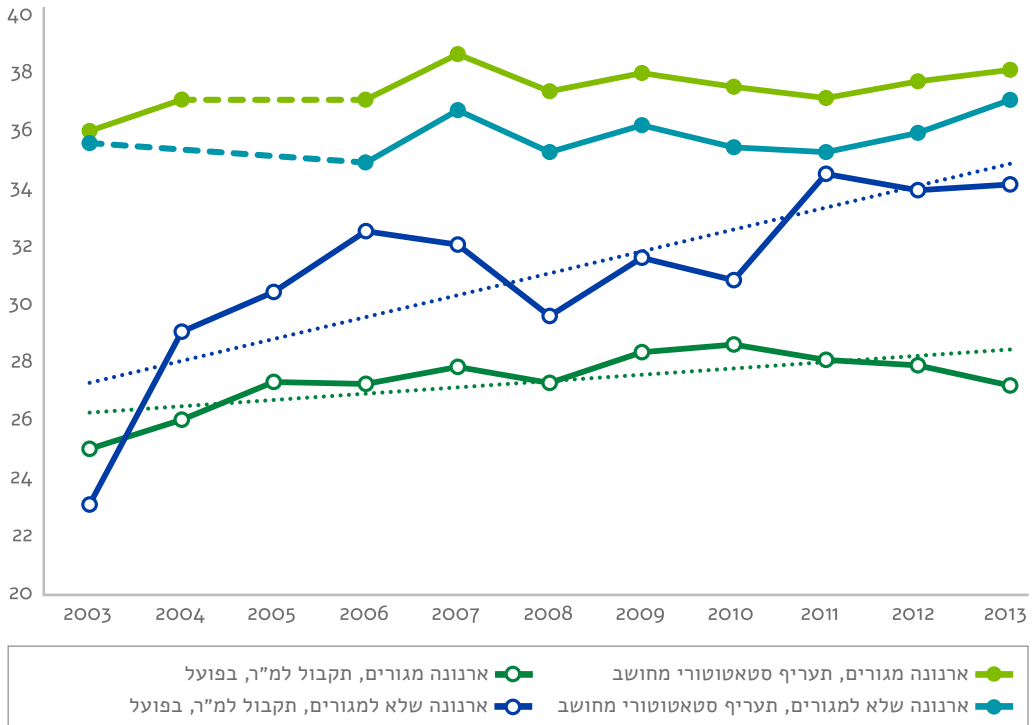




הכנסה לתושב, ארנונה עסקים

מקור: עיבודי המחברים לנתוני קובץ הרשויות המקומיות (2013).

תרשים 9: ארנונה – תעריפים סטטוטוריים מקורבים ותקבולים למ"ר בפועל (ממוצע ערים ומועצות מקומיות, שקלים למטר לחיוב, במחירי 2013)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני קובץ הרשויות המקומיות (2013).

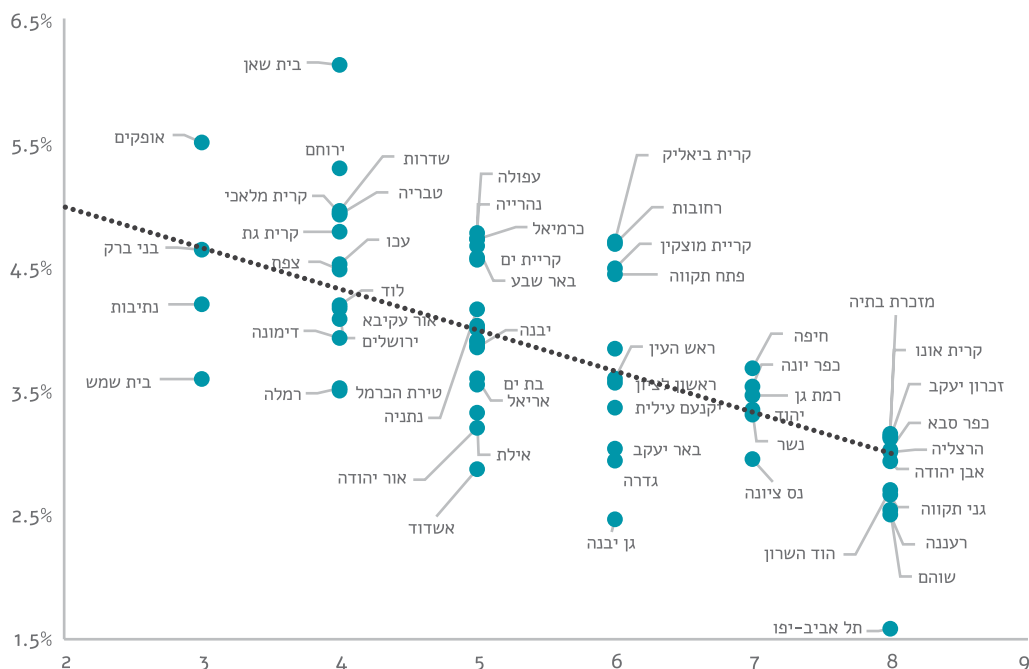
והסכמתן של הרשויות לפיתוח מואץ של נדל"ן למגורים בתחומן. התמריץ השלילי להגדלת מספר התושבים ברשות המקומית עלול גם להניע רשויות מקומיות לנסות לעכב פרויקטים של התחדשות עירונית (פינוי-בינוי וכדומה). מכיוון שרוב הרשויות המקומיות נסמכות על סבסוד צולב בין העסקים לתושבים, שבמסגרתו הראשונים מממנים את האחרונים, המפתח לרווחת התושבים ברשויות השונות הוא שרירותי ולא-שוויוני באופן קיצוני. רשויות שבמקרה⁵² יש בתחומן מוקדי תעסוקה ועסקים מסוגלות לספק לתושביהן שירותים איכותיים במיוחד, ויש להן תמריץ חזק להדוף אוכלוסייה חדשה, על-מנת לשמר את היחס בין תושבים לעסקים. העובדה

6. **שרירותיות, חוסר שוויון ועיוותים נוספים** – בהינתן קיומו של תמריץ שלילי לפיתוח נדל"ן למגורים (כפי שיבואר להלן), נוצר עיכוב משמעותי בהגדלת היצע יחידות הדיור באזורי הביקוש, והדבר תורם לעלייה במחירי הדירות. נוסף על כך, קיומו של תמריץ שלילי מעודד הובלת מדיניות ממשלתית (שנועדה להתגבר על התמריץ השלילי על-ידי הענקת תמריצים חיוביים) שאינה סדורה ואינה עקבית, ואשר מעניקה כוח לא-פרופורציונלי לרשויות החזקות, ובפרט לאלה מביניהן שנותרה בתחומיהן עתודת קרקעות משמעותית. מדיניות זו קובעת סדר עדיפויות שרירותי ולא-אופטימלי לתזמון פרויקטים תשתיתיים רחבי-היקף, על-מנת להשיג את נכונותן

”רשויות שבמקרה יש בתחומן מוקדי תעסוקה ועסקים מסוגלות לספק לתושביהן שירותים איכותיים במיוחד, ויש להן תמריץ חזק להזדוף אוכלוסייה חדשה, על-מנת לשמר את היחס בין תושבים לעסקים.”

שתעריפי הארנונה מוכתבים במידה רבה על-ידי השלטון המרכזי ומחושבים על-פי גודל הנכס יוצרת מצב שבו, בהיבט הארצי, הארנונה הינה מס גרסיבי במיוחד. כאשר בוחנים את תשלומי הארנונה כשיעור משווי הנכס, ניכר בבירור שדווקא ברשויות החזקות ביותר שיעור זה הוא הנמוך ביותר (ראו תרשים 10), וזאת בזמן שעלות השירותים המוניציפליים – לפחות הבסיסיים שביניהם – דווקא אינם יקרים יותר באופן משמעותי ברשויות החזקות. בדרך זו הרשויות החלשות מסבסדות את הרשויות החזקות.

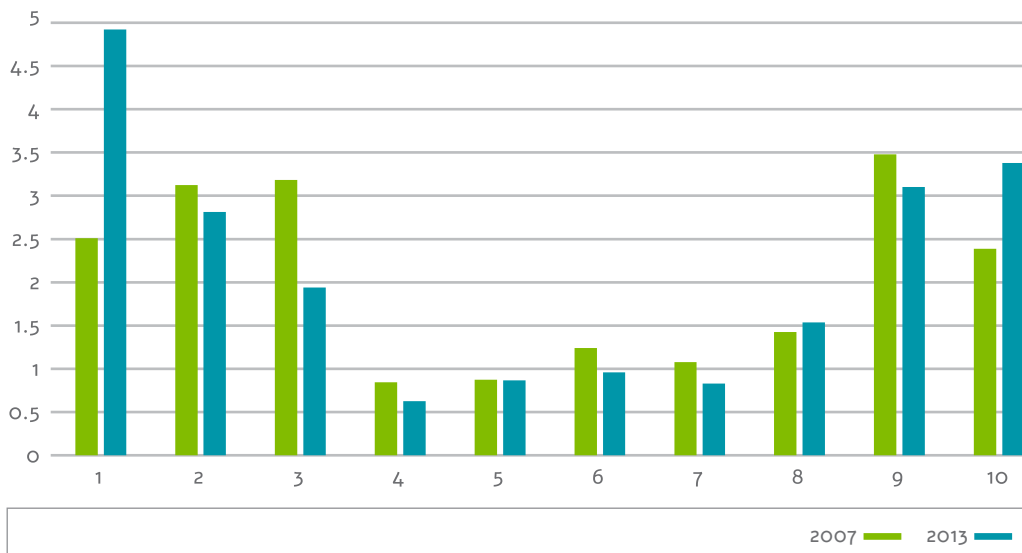
תרשים 10: תעריף סטטוטורי של ארנונה למגורים למ”ר ל-10 שנים כשיעור ממחיר מ”ר בדירת חמישה חדרים למגורים, 2013, לפי אשכול חברתי-כלכלי



* צורת החישוב אינה מביאה לידי ביטוי את המדרגות הפנימיות של התעריפים (על-פי גודלי הדירות) שהרשויות יוצרות באופנים שונים.
 ** בתרשים זה מופיעות 65 הרשויות שקיים לגביהן מידע.

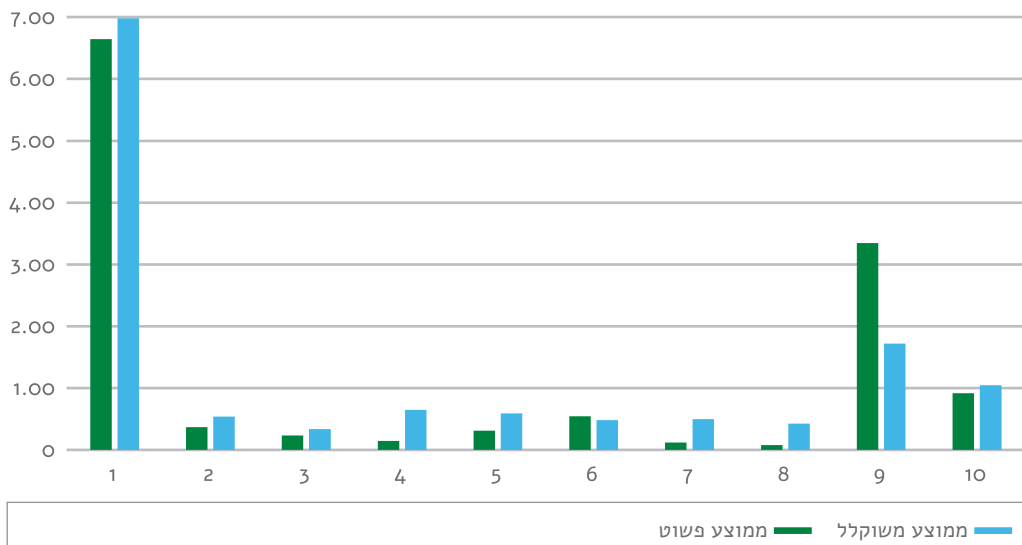
מקור: משרד הבינוי, לוחות יישוב 6, 7, 9 ו-10; למ”ס, קובץ הרשויות המקומיות (2013)

תרשים 11: היחס בין תקבולי ארנונה ממגורים לבין תקבולי ארנונה לא ממגורים לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2007-2013*



* החלוקה לאשכולות לשנת 2007 היא על-סמך סיווג 2003, ולשנת 2013 – על-סמך סיווג 2008. הנתון לכל אשכול הוא ממוצע פשוט של היחסים בכלל הרשויות המשתייכות לאשכול.

תרשים 12: היחס בין סוגי השטחים על-פי ייעוד (שטח מגורים מחולק בשטח עסקים) לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2013*



* הנתון לכל אשכול הוא ממוצע פשוט של היחסים בכלל הרשויות המשתייכות לאשכול.

7. האפשרות הנגדית: תמריצים חיוביים

למשיכת אוכלוסייה – לצד התמריצים

השליליים הרבים המשפיעים על ההחלטות המתקבלות ברשות המקומית, קיים מספר לא-מבוטל של תמריצים המשפיעים באופן חיובי על נטייתם ונכונותם של ראשי רשויות לקלוט ואף למשוך תושבים חדשים ליישוביהם. נראה כי במקרים לא-מעטים תמריצים אלה מקזזים את השפעתם של התמריצים השליליים, ואף גוברים עליהם, עד כדי שהם מובילים את ראשי הרשויות להחלטה על נקיטת צעדים פעילים למשיכת אוכלוסייה גם ללא התערבות ושכנוע מצד השלטון המרכזי (ברי כי בדרך-כלל הכוונה היא למשיכת אוכלוסייה חזקה, וכי בחלק מן התמריצים הללו השלטון המרכזי עושה שימוש מתוכנן). תמריצים אלה כוללים תמריצים כלכליים מובהקים וישירים, וכן תמריצים כלכליים עקיפים אחדים.

נזכיר כאן בקצרה כמה דוגמות לתמריצים מסוג זה:

• איזון המבנה הדמוגרפי – לרשות

מקומית שחווה גידול ניכר בשיעור האוכלוסייה המבוגרת יש כמה סיבות טובות לקדם משיכת אוכלוסייה צעירה אל תחומה: מימוש עלויות שקועות הגלומות בתשתית המוטה כלפי אוכלוסייה צעירה ומשפחות (כגון בתי-ספר), הגדלת הביקושים המקומיים למסחר ולשירותים, וחיזוק תדמיתי.

• יצירת ביקושים מקומיים –

אוכלוסייה חדשה מייצרת ביקושים חדשים, ואוכלוסייה של משפחות צעירות במיוחד אחראית לביקושים למוצרים מסוג מסוים. אוכלוסייה מסוג ומהיקף מסוימים עשויה להביא עימה עסקים שמבחינת היקפם והרכבם ייצרו

לרשות הכנסות אשר יכסו, לפחות בטווח הקצר, את העלות העודפת – כולה או רובה – של התושבים החדשים (תמריץ זה הוא בעל ערך רק כאשר ניתן להניח שרוב התושבים החדשים אכן יצרכו בתחומי הרשות ושצריכתם לא תזלוג לרשויות סמוכות).

• חיזוק תדמיתה של הרשות – משיכת

אוכלוסייה איכותית יש בה כדי לחזק את תדמיתה של הרשות כלפי השלטון המרכזי, וליצור מומנטום חיובי שיביא לידי כך שגם התושבים הבאים שיגיעו יהיו בעלי הכנסה גבוהה.

• הרע במיעוטו – תחרות על התושבים

החזקים וניצול הזדמנות לחיזוק בסיס המס על-ידי שינוי הרכב האוכלוסייה – אם רשות מקומית מעריכה כי עתיד להגיע לאזור זה של תושבים חדשים, היא תעדיף לעשות מאמצים למשוך את החזקים שביניהם. במיוחד הדברים אמורים כאשר מדובר ברשות חלשה הרואה לנגד עיניה הזדמנות לחזק את בסיס המס שלה באמצעות משיכת תושבים חדשים שרמת ההכנסה שלהם גבוהה מזו הרווחת ביישוב.⁵³

• דחיפה מימונית תקופתית – בתקופה

שבה גואה בנייה חדשה ברשות מקומית נוצרת הזדמנות לממן חידוש וחיזוק של תשתיות גם בחלקיה הוותיקים של הרשות (כתוצאה מהיטלי פיתוח שונים וכתוצאה מתיעול משאבים מצד השלטון המרכזי, וזאת גם קודם לעידן הסכמי-הגג). הדברים נוגעים באופן מיוחד בהיטל ההשבחה, אשר יוצר מקור למימון הפיתוח התשתיתי במקרה של בניית שכונה חדשה, אך גם במקרה של התחדשות עירונית או התרחבות או הצטופפות של אזור בנוי.





ה: המדיניות המוצעת

1. מטרת המדיניות

לדעתנו, מטרתה של המדיניות הממשלתית בהקשר של דיור צריכה להיגזר מיעדי-העל של המדיניות החברתית-הכלכלית בהקשר הרחב יותר – הגדלת הצמיחה והקטנת אי-השוויון. בהקשר זה ניתן לציין כי חלק מצעדי המדיניות שננקטו בעבר בתחום הדיור נוטים דווקא לפגוע בצמיחה ולהגדיל אי-שוויון. זאת, בין היתר, בשל עיוותי המס הגורמים לחוסר יעילות בהקצאה של חסכונות הציבור ושל האשראי של המערכת הבנקאית (במציאות זו קיימת השקעת-יתר בנדל"ן לעומת השקעות ריאליות ופיננסיות, העשויות לתרום יותר לצמיחת המשק), למיסוי-יתר של עבודה ושל הון (כתולדה ישירה של הטבות מס בתחום הנדל"ן) ולסבסוד של רכישת דירות למגורים (לעומת שכירות ולעומת חיסכון בשוק ההון).

”מטרתה של המדיניות הממשלתית בהקשר של דיור צריכה להיגזר מיעדי-העל של המדיניות החברתית-הכלכלית בהקשר הרחב יותר – הגדלת הצמיחה והקטנת אי-השוויון.”

במסגרת הדיון בפתרונות הראויים לבעיית “הסבסוד הצולב השיטתי” של הרשויות המקומיות, יש להביא בחשבון את המטרות הרצויות של מדיניות חברתית-כלכלית בכלל ושל מדיניות בתחום הנדל"ן למגורים בפרט. בהקשר זה ניתן לשאול אם השלטון המרכזי מבקש לפעול על-מנת לצמצם פערים גיאוגרפיים וחברתיים-כלכליים או שמא הוא מעדיף לשמור על רמת מחירים גבוהה, כפי שהודגם במדיניות הבריטית. מאידך גיסא, אפשר שמדיניות הממשלה בתחום זה צריכה לחתור להרחבת שיעורי הבעלות על דירת מגורים, במיוחד בקרב זוגות צעירים (בהתחשב בכך שאחד המדדים המשמשים למדידת הרווחה במדינות ה-OECD הוא בעלות על מקום מגורים). מאידך גיסא, ניתן לטעון כי שיעור הריבית נמוך דיו לעודד רכישה של דירת מגורים על-ידי משקי-בית, ועל-כן יש צורך למתן ביקושים אינפלציוניים בהקשר זה. כיוון אחר הוא השפעה על התמהיל של בעלי הדירות והתערבות פעילה על-מנת לשנותו (לדוגמה, הגבלת שיעור ה”משקיעים” לעומת שיעור הזוגות הצעירים שבבעלותם דירה או בהשוואה לכלל האוכלוסייה של בעלי הדירות).

פיתוח מקשה על הרשויות, אם משום התמשכות הגבייה ואם משום שאין הן חפצות להעלות יתר על המידה, ובניגוד למובטח, את מחירי הדירות בשכונות מגורים חדשות). עם זאת, מענק הפיתוח מועיל באופן מוגבל בלבד בגישור על פערי ההכנסה הנוצרים בתקציב הרגיל, אשר מהווים לאורך זמן, לגבי חלק מן הרשויות, אתגר מרכזי.

• **הסכמי-הגג** – הסכמי-הגג שנחתמו בין הממשלה לרשויות המקומיות במהלך 2014 מקדמים רעיון דומה: הם "מבטיחים את מחויבות המדינה, משרדי הממשלה והרשות המקומית באזורי הביקוש עוד בטרם הוקמו השכונות החדשות, ואת התגייסות הרשות המקומית להוצאת היתרי בנייה בזמן קצוב ומהיר ממועד הגשת הבקשה, בהתאם לדין ולתוכניות בניין עיר... המדינה באמצעות המשרדים הרלוונטיים, תעמיד מראש קדם מימון עבור מרכיבי הפיתוח הנדרשים: תשתיות העל... תשתיות צמודות... מבני ציבור חובה... [ו]מוסדות ציבור...".⁵⁷ במסגרת התוכנית הממשלה מעבירה לרשויות מקומיות "קדם-מימון" בעבור מרכיבי הפיתוח הנדרשים – תשתיות ומוסדות ציבור⁵⁸ – בעת מתן היתרי בנייה למגורים חדשים באזורי ביקוש. ההיגיון מאחורי הסכמים אלה הוא שהממשלה, באמצעות סבסוד חלק מהעלות השולית הנוצרת מהוספת שכונה, מסירה חסמים הבולמים הוספת שכונות מגורים חדשות לרשות.

אולם בשלב זה הסכמי-הגג מתוכננים לממן פרויקטים תשתיתיים בהיקפים גדולים בעיקר באזורי הביקוש, ולכן הם צפויים להגדיל עוד יותר את הפער בין אזורים עשירים לבין רשויות עניות יותר.⁵⁹ מעבר לכך, חסרונם של הסכמי-הגג טמון בכך שלא ברור לגמרי שמה שהוביל

אשר הנהנים המרכזיים ממנו הם בעלי הון עצמי גבוה (של הרוכשים או של הוריהם) ובעלי הכנסות גבוהות יחסית (המאפשרות עמידה בתשלומי המשכנתה). על רקע זה נטען כי תיקון העיוותים שנוצרו במערכת המס המקומית (כגון התמריץ השלילי שנוצר לבנייה למגורים) ויצירת שינוי מהותי בפונקציית ההכנסה של הרשויות המקומיות יכולים לתרום לפתרון הבעיה הנקודתית של פיתוח איטי של נדל"ן למגורים, ולקדם הקצאת משאבים יעילה ושוויונית יותר ברמה המקרו-כלכלית של מדיניות חברתית-כלכלית כוללת.

2. מהלכים שנקטה הממשלה לצורך הקטנת "התמריץ השלילי"

התמריץ השלילי הרובץ על החלטותיהן של הרשויות המקומיות לא נעלם מעיניהם של נציגי השלטון המרכזי. אכן, בשנים האחרונות נקטה הממשלה כמה מהלכים שנועדו להחלישו (או שכוונו למטרה אחרת אך השפיעו למעשה גם על התמריץ השלילי). נזכיר ארבעה מהלכים שנקטה הממשלה בהקשר זה בתקופה האחרונה.

• **מענקי פיתוח**⁵⁴ – החל ביולי 2008⁵⁵ משרד הבינוי מעניק סובסידיות לרשויות המקומיות לצורך מימון עבודות פיתוח "לבנייה ביוזמה ציבורית". עבודות הפיתוח כוללות הנחת צנרת מים, סלילת כבישים ועבודות אחרות הנדרשות כהכנה להקמת שכונות.⁵⁶ המענקים – אשר ניתנים רק ליישובים באזורי עדיפות א ובהתקיים כמה תנאים נוספים – מקילים על הרשויות המקומיות (ובמידת-מה גם על הקבלנים הבונים בשטחן) לקלוט תושבים אל תחומן, על-ידי כך שהם מממנים חלק מן ההוצאות החד-פעמיות הגבוהות (לתושב), וכך מקטינים את חששן של הרשויות מפני הקשיים התקציביים והמימוניים הכרוכים בהוצאות מסוג זה (גביית אגרות והיטלי

”הסכמי-הגג מתוכננים לממן פרויקטים תשתיתיים בהיקפים גדולים בעיקר באזורי הביקוש, ולכן הם צפויים להגדיל עוד יותר את הפער בין אזורים עשירים לבין רשויות עניות יותר.”

לשלטון המקומי (”פינוק-יתר” של הרשויות בשל התרגלותן לתקצוב נדיב וחריג כתנאי-סף לשיתוף-פעולה בפיתוח בנייה). פתרון זה אינו מאפשר להתגבר על העיוותים המובנים שתוארו, ולכן אינו מספק לדעתנו.

• **”תמריץ דיור”** – הכלי המדויק ביותר לכאורה שהשיקה הממשלה לצורך מתן מענה לתמריץ השלילי של הרשויות הוא תמריץ הדיור, אשר יוצר ”מנגנון תמרוץ רשויות מקומיות למתן היתרי בנייה”⁶⁰. במסגרת זו התחייבה הממשלה להעניק לרשות המקומית כ-10,000 שקלים בעבור כל יחידת דיור נוספת שהרשות העניקה לה היתר בנייה בשטחה מעבר לממוצע השנתי של יחידות דיור שהרשות אישרה בשנים 2010–2012, ובלבד שהרשות עומדת בשני תנאים: (1) מספר יחידות הדיור שהיא אישרה באותה שנה אינו קטן מ-200; (2) חל גידול משמעותי במספר יחידות הדיור שהרשות אישרה באותה שנה בתחומה (של 10% לפחות בהשוואה לממוצע השנתי בשנים 2010–2012). הפעלת המענק מתוכננת לשנים 2014–2016, ובמסגרת זו נקבע רף עליון שנתי של 12,000 יחידות דיור שבעבורן יתקבלו מענקים בכלל הרשויות הזכאיות למענק.

תמריץ הדיור אכן מפצה את הרשות המקומית על העלות השולית הגבוהה – יחסית להכנסה, בפרט בהתחשב בתזמון הגבייה – הנובעת מהוספה של תושב חדש או של שכונה חדשה, אולם טרם נצפתה השפעתו בפועל על התנהגותן של הרשויות. אין ספק שהמהלך עשוי לתמרץ מתן היתרי בנייה בטווח הקצר בחלק מהרשויות המקומיות, אולם ייתכן שהוא יגרום רק לשינוי בתזמון של קידום הבנייה למגורים מצד הרשויות המקומיות (הקדמת היתרי בנייה לשנים 2014–2016 על-חשבון שנים מאוחרות יותר). נוסף על כך, כמו במקרה

לחתימתם היה אך ורק תהליך מקצועי של איתור קרקעות פנויות באזורי הביקוש. מבחינה זו אפשר לתאר את המהלכים שהובילו לחתימת ההסכמים כלא-שקופים וכמאוד לא-שוויוניים מבחינת ההליך הפוליטי הענייני והאופטימלי. נוסף על כך, ההיפכותם של הסכמי-הגג לפרקטיקה רווחת ומרכזית מקנה לרשויות המקומיות מנוף לחץ על השלטון המרכזי. באופן זה ההסכמים עלולים לדרבן את הרשויות דווקא לעכב את פיתוח הנדל”ן למגורים בתחומן, על-מנת לזכות בהטבות ובמענקים נוספים מצד הממשלה. הסכמי-הגג כוללים, למשל, מימון פרויקטים תשתיתיים כגון מחלף אפולוניה בהרצליה, או מימון תשתיות בהיקף העולה על מיליארד שקלים בראש-העין ובראשון-לציון. דוגמות אלה משקפות: (א) את ההעדפה הניתנת לפיתוח תשתיות באזורי הביקוש, מעבר לצורך ולסדר העדיפויות, בהשוואה לפריריה, למשל; (ב) את העובדה שכל פתרון ”נסיבתי” עלול לתרום בסופו של יום דווקא להגדלת הפערים, ועל-כן נדרש פתרון מבני שימנע את הכניסה לתהליך הספירלי שתואר לעיל. לבסוף, הסכמי-הגג מהווים פוטנציאל להטיות פוליטיות (חוסר שקיפות באמות-המידה), לשרירותיות (יתרון גדול לרשות שנתרו לה קרקעות פנויות) ולשינוי מאזן הכוחות במשא-ומתן בין השלטון המרכזי

- **החלופה האחרת** מתמקדת בשינוי במבנה הארנונה לכלל מס המחושב על-פי שווי הנכס, וזאת בדומה לשיטת החישוב הקיימת ברוב המדינות המערביות. לפתרון מסוג זה יש משמעות תפעולית כבדה, שכן הוא מחייב מערך שמאות מורכב במישור המוניציפלי. יתר על כן, פתרון מסוג זה עלול להקצין באופן משמעותי את אי-השוויון הקיים כיום בין המקורות הפיננסיים של הרשויות, בשל השונות הרבה בשווי הנכסים בין מרכזי אוכלוסייה שונים בארץ.

לסיכום, העיוותים שתוארו לעיל – שמקורם בעיקר במבנה ההכנסות של הרשויות, ובפרט במבנה הארנונה – גורמים לביקוש-יתר ולהיצע-חסר של נדל"ן למגורים, בעיקר באזורי ביקוש. חלופת מדיניות מועילה נדרשת לתקן את העיוותים הקיימים, ובמיוחד להציע שינויים שישיעו על מבנה ההכנסות של הרשות, על-ידי צמצום העיוות הקיים והוספת מרכיב הקשור לגודל האוכלוסייה ברשות המקומית. יתרה מזו, מכיוון שהעיוותים המתוארים הינם עיוותים מבניים, כל פתרון נקודתי – שאינו מביא בחשבון את מקור הבעיות, אלא מטפל בתסמינים בלבד – לא רק שלא יפתור את הבעיה, אלא עלול אף להחמיר את אי-השוויון ולהשפיע באופן חריף יותר על רמת הביקושים והמחירים, וכך לחזק גם את "ספירלת הסבסוד הצולב" ברמה הארצית. נקודה זו מומחשת בהתייחסותנו לעיל להשפעתם של הסכמי-הגג, אשר הוצעו לאחרונה על-ידי הממשלה על-מנת לצמצם את התמריץ השלילי לבניית שכונות מגורים.

של התמריצים הקודמים, הוא תורם לחיזוק הימנעותן של רשויות מקומיות מלקדם בנייה למגורים "בחינם" ללא תמורה משמעותית מהשלטון המרכזי. בכך מהלכים כאלה עלולים אף להחריף בסופו של יום את התמריץ השלילי.

- **המלצות ועדת ברזילי לבחירת שיטת**

הארנונה בישראל – בתחילת שנת 2007 מינה שר הפנים ועדה בראשות רו"ח אהוד ברזילי לצורך בחינת שיטת הארנונה בישראל. אף שהמלצות הוועדה טרם יושמו עד כה, נזכיר אותן בקצרה. המלצות הוועדה מצביעות על הצורך בשינוי מבנה הארנונה, וזאת בהתבסס על שתי חלופות אפשריות:

- **החלופה האחת** מושתתת על הרעיון של החלפת מס הארנונה במס עקיף אחר, כלומר, תוספת אחידה בסדר-גודל של 2.0–2.5 נקודות אחוז למס ערך מוסף כנגד ביטול מס הארנונה. תוספת המע"מ שתיגבה בדרך זו על-ידי השלטון המרכזי תועבר לרשויות המקומיות על-פי מפתח אחיד, שיאפשר לאפס את הפרשי הגבייה ולצמצם את אי-השוויון בין הרשויות במישור הארצי. חלופה כזו תאפשר לנהל את תקציב הרשות בהתבסס על סל שירותים אחיד, שייצור שונות מינימלית בין הקהילות השונות, מה שלא ייתן בהכרח מקום לביטוי צורכיהן השונים של האוכלוסיות המגוונות הקיימות במרחב, ולבחירותיהן כפי שהן מתבטאות בבחירות המוניציפליות.

3. החלופה המוצעת

במצב הנוכחי עושר הרשות הינו פונקציה בעיקר של גודל שטחה הבנוי. מדיניות המיסוי שנקבעת על-ידי השלטון המרכזי כוללת שלושה מרכיבים משמעותיים: פער בין תעריפי הארנונה לעסקים לבין תעריפי הארנונה למגורים, שליטה בתעריף הארנונה למטר ובשינוי השנתי המותר, ולבסוף שימוש בשטח הבנוי כפרוקסי לגודל האוכלוסייה בנוסחת הארנונה. לכן נוצר מצב שבו נכפה על הרשויות המקומיות "סבסוד צולב שיטתי". שיטת הסבסוד הנידונה מבוססת על השימוש ביחס בין תקבולי הארנונה מהעסקים לבין תקבולי הארנונה מהתושבים ככלי אסטרטגי לניהול תקציב הרשות.

בחלק זה מוצגת חלופת מדיניות שיש בה כדי לקדם כמה מטרות רצויות, ביניהן: (1) צמצום העיוותים הנובעים ממדיניות המיסוי הנוכחית; (2) הקטנה של תופעת הסבסוד הצולב ושל התמריץ השלילי של הרשויות המקומיות לקידום בנייה למגורים בתחומן; (3) החלשת האופי הרגרסיבי של מימון הרשויות המקומיות כיום; (4) הגדלת הוודאות והעצמאות של ראש הרשות המקומית לגבי הכנסותיה של הרשות.

"במוקדה של חלופה זו ניצב תמריץ שיינתן לרשויות המקומיות על-ידי השלטון המרכזי בדמות 'מענק גולגולת', כלומר, תקציב נוסף שיועבר מהממשלה, אשר יחושב לפי מפתח פשוט ושקוף: מספר התושבים המתגוררים ביישוב."

במוקדה של חלופה זו ניצב תמריץ שיינתן לרשויות המקומיות על-ידי השלטון המרכזי בדמות "מענק גולגולת", כלומר, תקציב נוסף שיועבר מהממשלה (מעבר לתקציבים הייעודיים, מענק האיזון והעברות אחרות הקיימות כיום), אשר יחושב לפי מפתח פשוט ושקוף: מספר התושבים המתגוררים ביישוב. המענק יותנה בכך שהיחס בין תקבולי הארנונה מעסקים לתקבולי הארנונה ממגורים לא יהיה מעל סף מסוים, שייקבע על-ידי הממשלה. תמריץ זה יוסיף על הכנסותיהן של הרשויות רכיב המשקף בתקציבן את מספר התושבים, ולא רק את גודל השטח הבנוי. במקביל תצמצם הממשלה את מעורבותה בקביעת תעריפי הארנונה לעסקים ולמגורים, ותאפשר לרשויות המקומיות חופש רב יותר בקביעתם.

הגברת החופש של כל רשות להחליט בעצמה (או לפחות להשפיע במידה משמעותית על ההחלטה) לגבי המדיניות תגדיל את האוטונומיה הפיסקלית של השלטון המקומי בישראל, אשר כיום היא מוגבלת מאוד. בחלק ניכר מהרשויות המקומיות, עמידה ביחס הנדרש בין תקבולי הארנונה השונים תחייב העלאה של תעריפי הארנונה למגורים או הפחתה של תעריפי הארנונה לעסקים או שילוב של השניים. לכל רשות מקומית תינתן אפשרות, בכפוף למגבלות שיוחלט עליהן, להחליט בעצמה כיצד ברצונה לנהוג על-מנת לעמוד ביחס שייקבע. יתר על כן, רשות מקומית תוכל גם לבחור לא לעמוד ביחס שייקבע, אך התוצאה של בחירה זו תהיה ויתור על "מענק הגולגולת".

העבודה הנוכחית ממליצה אומנם על הרחבת האוטונומיה הפיסקלית של הרשויות המקומיות (שהיא כיום מוגבלת בצורה קיצונית), אך אינה בוחנת את היקפה האופטימלי של האוטונומיה ואת הקצב הרצוי של הרחבתה. אפשרות קיצונית אחת היא להציע לרשויות המקומיות אוטונומיה מוחלטת ומיידית. לחלופין, אפשר להרחיב בהדרגה את מידת האוטונומיה שלהן, תוך ליווי ובחינה מקרוב של התהליך והשלכותיו על-ידי השלטון המרכזי, ותוך הפקת לקחים ויישומם.

הממשלה, בבואה לקבוע את היחס המרבי של תקבולי הארנונה (אשר עמידה בו תִּזְכָּה את הרשות המקומית ב"מענק הגולגולת"), תקפיד לייצר מצב שבו:

- יתבטל הצורך בסבסוד הצולב הקיים כיום;
- סך ההכנסות של הרשויות המקומיות (כולל "מענק הגולגולת"), ברמת המקרו הכלל-ארצית, יהיה דומה לסך הכנסותיהן כיום.

העלות התקציבית של השינוי המוצע תמומן על-ידי השלטון המרכזי באמצעות הגדלת המסים העקיפים האחרים (למשל, שינוי בשיעור המע"מ). בדרך-כלל קיימת התנגדות ציבורית להעלאת מסים עקיפים, משום שהם נחשבים פרוגרסיביים פחות ממסים ישירים. אולם במקרה זה העלאת המסים העקיפים מיועדת לממן פעולה בעלת אופי פרוגרסיבי ביותר, ולכן סביר להניח שההשפעה הכוללת של המהלך תהיה קיטון באי-השוויון. מקור חלופי למימון העלות התקציבית האמורה הוא הקטנת ההטבות במיסוי השקעות בנדל"ן.⁶¹ ניתן כמובן גם לשלב את שני מקורות המימון.



1: הדמיה (סימולציה) – השפעת יישומה של המדיניות המומלצת על הרשויות המקומיות

1. כללי

החלק כולל שני מהלכים עיקריים. בתחילה נערכים כמה מבחני רגישות, שמטרתם להבהיר את "גבולות הגזרה" של המהלך המוצע, ובפרט את השינויים שיחולו כתוצאה מהצבת ערכים שונים במשתני-המפתח. בהמשך יוצע כיוון המדיניות המומלץ, ויוצגו הערכים המומלצים למשתני המדיניות (MaxRatio-1 Benefit).

טבלה 5 ותרשים 13 מציגים את התפלגותן של הרשויות המקומיות בישראל על-פי יחס תקבולי הארנונה שלהן. ביותר מ-60% מן הרשויות (שבהן כ-2.8 מיליון תושבים, המהווים 35% מן התושבים במדינה) תקבולי הארנונה מעסקים נמוכים מתקבולי הארנונה ממגורים (יחס נמוך מ-1.0). לעומת זאת, תשע מתוך עשר הערים הגדולות, וכן רוב המועצות האזוריות, מצויות מעל ליחס תקבולים של 1.0 (כלומר, תקבולי הארנונה מעסקים גבוהים מתקבולי הארנונה ממגורים).

בחלק זה אנו בוחנים, באמצעות הדמיה, את השפעת יישומה של המדיניות המומלצת על הרשויות המקומיות השונות. על-פי המתווה המוצע (ראו חלק ה3), יינתן מענק גולגולת (Benefit), בסכום קבוע ואחיד, לאותן רשויות שבהן היחס בין תקבולי הארנונה – ארנונה מעסקים חלקי ארנונה ממגורים – יהיה נמוך מסף עליון שיוגדר (MaxRatio). רשויות שיעדיפו לשמור על יחס תקבולים גבוה מסף זה יוכלו לעשות כן, אך במחיר ויתור על מענק הגולגולת.

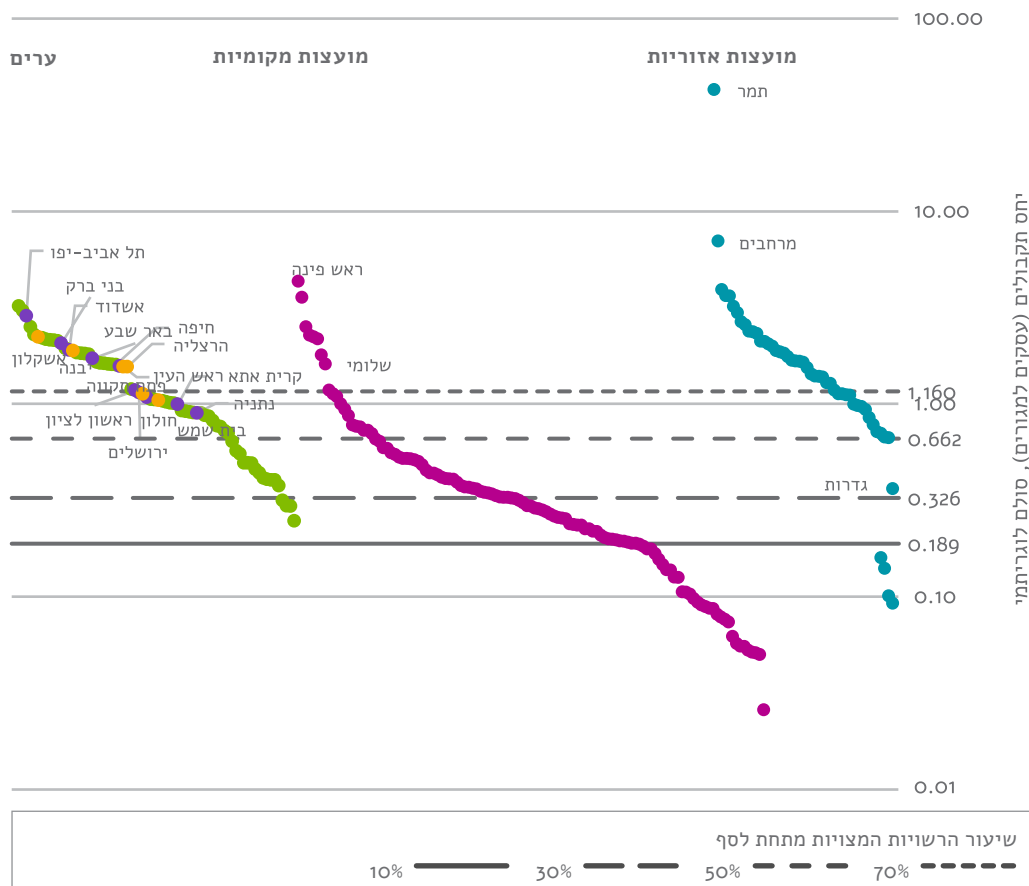
מטרת ההדמיה היא לבחון כיצד משתנים מרכזיים אחדים (המצב הפיסקלי של הרשויות, עלות המהלך, ההכנסה לרשות מתושב שולי ועוד) יושפעו מקביעת ערכים שונים של מענק הגולגולת ומבחירת ערכי-סף שונים של היחס בין תקבולי הארנונה. הבחינה נעשית גם ברמה המצרפית וגם לכל רשות מקומית בנפרד.

טבלה 5: אחוזונים של יחסי תקבולים*

רשויות המצויות באחוזון זה של יחס תקבולים			אובלוסייה (באלפים) (מצטבר)	יחס תקבולי הארנונה (עסקים למגורים)	אחוזון
מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות (ערים)			
	כאוכב אבו אל-היג'א		12.3	0.05	1%
	משהד		80.9	0.08	5%
גוש עציון	יאנוח-ג'ת		170.3	0.13	10%
	פורידיס		346.2	0.19	15%
	אלפי-מנשה		459.5	0.22	20%
	שוהם	קלנסווה	594.1	0.28	25%
	כפר-קרע	קרית-ים	833.7	0.33	30%
גדרות	רמת-ישי		954.6	0.37	35%
	גן-יבנה	טירה	1,222.2	0.43	40%
	קרית-ארבע	אום אל-פחם	1,531.7	0.52	45%
	מזרעה	גבעתיים	1,758.1	0.66	50%
הר חברון	כפר-כנא	כפר-סבא	2,050.6	0.77	55%
עמק חפר	טורעאן	נהריה	2,779.2	0.92	60%
שומרון	חצור הגלילית	קרית-ביאליק	3,345.7	1.04	65%
דרום השרון	קרית-טבעון	ירושלים, ראשל"צ	4,638.1	1.16	70%
אשכול	בית-דגן	הרצליה	5,135.6	1.56	75%
עמק הירדן	שלומי	אור-יהודה	5,899.9	1.68	80%
עמק המעינות	עמנואל	אשדוד	6,607.4	1.91	85%
יואב	ירוחם	עכו	7,096.1	2.21	90%
ברנר	באר-יעקב	תל-אביב-יפו	7,772.3	2.94	95%
מגילות ים המלח	ראש-פנה	בית-שאן	7,936.2	5.23	99%
				1.16	ממוצע פשוט
				2.84	סטיית-תקן

* אחוזונים של 246 רשויות שקיים מידע לגביהן (מתוך 255 רשויות בסך-הכל)

תרשים 13: יחס התקבולים (ארנונה שלא ממגורים חלקי ארנונה ממגורים) ברשויות המקומיות בישראל (N=246)



* מסומנות בצבעים נפרדים הערים הגדולות והערים שעימן נחתמו הסכמי-גג

2. שינוי היחס בין השטחים המוקצים למגורים לבין אלה המוקצים למטרות אחרות והגדלת היחס בין מספר יחידות הדיור לבין מספר השימושים העסקיים – על-ידי הגדלת צפיפות הדיור לרוחב (למשל, באמצעות האצת תהליכים של שיווק קרקעות למגורים וקידום הפשרתם של שטחים חקלאיים המצויים בתחומי הרשות) או על-ידי הגדלת צפיפות הדיור לגובה (כלומר, בדרך של ציפוף המרחב העירוני הבנוי, כמקובל בתוכניות להתחדשות עירונית);

ההתכנסות לסף הנדרש – של הרשויות המתאפיינות כיום ביחס תקבולים גבוה יותר – יכולה להיעשות באחת מבין כמה דרכים (או על-ידי שילוב שלהן):

1. הוזלה של תעריפי הארנונה לעסקים יחסית לתעריפי הארנונה למגורים – במישרין או באמצעות ייקור של תעריפי הארנונה למגורים;

שקלים, מתוכם 2.5 מיליארד שקלים בארנונה ממגורים. רשות אשר תקטין את יחס התקבולים על-ידי העמקת הגבייה של ארנונה ממגורים תיטיב עם עצמה באופן כפול – הכנסתה הישירה מארנונה למגורים תגדל, והיא תהיה זכאית למענק.

3. **העמקת שיעורי הגבייה של הארנונה –** בעיקר של הארנונה ממגורים, שכן שיעורי הגבייה של הארנונה מעסקים כבר גבוהים למדי כיום (94%) (ראו טבלה 6). נכון לשנת 2013, פער הגבייה של הארנונה ברמה המצרפית הארצית עמד על 3.3 מיליארד

טבלה 6: שיעור המיצוי (הגבייה) של תקבולי הארנונה לפי סוג המס וסוג הרשות

2013			2012			
סה"כ	מועצות אזוריות	ערים ומועצות מקומיות	סה"כ	מועצות אזוריות	ערים ומועצות מקומיות	
86.4%	97.0%	85.3%	83.6%	94.9%	82.5%	סה"כ ארנונה
77.5%	90.4%	76.4%	76.2%	89.5%	75.1%	ארנונה למגורים
94.1%	101.6%	93.3%	95.4%	98.7%	95.0%	ארנונה לא למגורים

2. משמעויות

יש להדגיש כי חשיבותו של המהלך המוצע טמונה בשינוי הניכר בהכנסה השולית לתושב, המשנה באופן מהותי את תמריציה של הרשות המקומיות להגדיל את מספר תושביה ואת היקף הבנייה למגורים, ולא רק בשינוי בהכנסה הממוצעת לתושב. הדבר מודגם להלן (התסריט הנבחן מתבסס על מענק גולגולת בגובה 1,000 שקלים וסף עליון ליחס תקבולים של 0.5).

הדרכים השונות שבהן יוכלו הרשויות להתכנס לסף הנדרש משקפות מידה רבה של עצמאות שתינתן להן בעיצוב מדיניות שתתאים להעדפותיהם של התושבים ברשות ושל ההנהגה הפוליטית שלהן, במסגרת מהלך רחב וכלל-ארצי של הגדלת היצע הדיוור.

מטרת ההדמיה היא לשקף כיצד השינויים שיחולו ביחס התקבולים לפי המתווה המוצע ישפיעו על:

1. עלות הסכומים המועברים על-ידי השלטון המרכזי לשלטון המקומי;
2. ההכנסה לתושב ברשויות המקומיות;
3. ההרכב השולי בהכנסות הרשות;
4. מידת אי-השוויון בהכנסותיהן של הרשויות.

דוגמה א (רשות המצויה מתחת לסף): המועצה המקומית עוספיא

- אשכול חברתי-כלכלי 4
- 11,600 תושבים
- ההכנסות של המועצה מארנונה למגורים: 7.97 מיליון שקלים (689 שקלים לתושב)
- ההכנסות של המועצה מארנונה לעסקים: 2.29 מיליון שקלים (198 שקלים לתושב)
- יחס התקבולים: 0.29
- יחס השטחים (עסקים למגורים):¹ 0.26
- לאחר הפעלת המודל תזכה הרשות בתוספת של 11.6 מיליון שקלים.
- ההכנסה הממוצעת לתושב בתקציב הכולל תגדל מ-6,827 שקלים ל-7,827 שקלים (גידול של 15%).
- ההכנסה השולית לתושב² תגדל מ-3,003 ל-4,003 שקלים (גידול של 33%).

דוגמה ב (רשות המצויה מעל לסף): המועצה המקומית קצרין

- אשכול חברתי-כלכלי 5
- 6,700 תושבים
- הכנסה של המועצה מארנונה למגורים: 5.8 מיליון שקלים (866 שקלים לתושב)
- הכנסה של המועצה מארנונה לעסקים: 6.3 מיליון שקלים (945 שקלים לתושב)
- יחס התקבולים: 0.91
- יחס השטחים (עסקים למגורים): 0.35
- לצורך קבלת המענק תידרש הרשות לוותר על תקבולי עסקים בגובה 3.43 מיליון שקלים (או לשנות את יחס התקבולים באופן אחר, כאמור).
- התוספת בגין המענק: 6.7 מיליון שקלים;
- שינוי נטו: 3.27 מיליון שקלים (487 שקלים לתושב);
- ההכנסה הממוצעת לתושב בתקציב הכולל תגדל מ-10,743 ל-11,230 שקלים (גידול של 4.5%).
- ההכנסה השולית לתושב תגדל מ-3,728 ל-4,728 שקלים (גידול של 27%).

הגם שבדוגמה ב מדובר בגידול של 4.5% בלבד בהכנסה הממוצעת לתושב, יש חשיבות רבה לשינוי בהרכב ההכנסה ולעובדה שההכנסה השולית תלויה באופן הדוק יותר במספר התושבים. ההכנסה לתושב מארנונה לעסקים ירדה אומנם מ-945 ל-433 שקלים (-46%), אך במקביל עלתה ההכנסה הקשורה לגודל האוכלוסייה ב-27%. מכאן שקליטה של כל תושב נוסף במציאות החדשה תהיה מגובה מבחינה פיננסית באופן עמוק יותר.

3. הנחות ההדמיה

1. הנחנו כי ההתכנסות לסף התקבולים הנדרש MaxRatio (אם אכן נדרשת התכנסות) נעשית באמצעות הקטנת התקבולים של הרשות המקומית מארנונה לעסקים.

2. בהדמיה נבחנו שבע רמות שונות של סף יחס תקבולים (MaxRatio), בין 0.2 ל-1.4 (בדילוגים של 0.2 נקודות יחס), ושתי רמות של מענק גולגולת (Benefit): 500 שקלים ו-1,000 שקלים.

3. **רשויות המצויות מתחת לסף יקבלו מענק השווה למכפלה של מספר התושבים בגובה המענק לתושב. רשויות המצויות מעל לסף יקבלו מענק השווה למכפלה של מספר התושבים בגובה המענק לתושב,** אך יידרשו להפחית את תקבולי הארנונה מעסקים בסכום שהפחתתו מהכנסותיהן הנוכחיות תקטין את יחס התקבולים שלהן לסף הנדרש (MaxRatio).

4. **את התגובה המשוערת של הרשויות המקומיות ניתן לחלק לשלושה תחומים,** אשר בהתאם אליהם ייקבע היקף ההוצאה מצד השלטון המרכזי:

• **תחום 1** – רשויות המצויות מתחת לסף התקבולים הנדרש – רשויות אלה יקבלו מענק מבלי שיידרש שום שינוי בהתנהלותן;

• **תחום 2** – רשויות שמצויות מעל לסף התקבולים ואשר לגביהן סכום המענק גבוה מסכום הוויתור, במונחים של תקבולים מארנונה לעסקים, הדרוש על-מנת להתכנס לסף המוגדר – רשויות אלה ישנו בוודאות את התנהלותן, על-מנת להקטין את יחס התקבולים לסף הנדרש;

• **תחום 3** – רשויות שמצויות מעל לסף התקבולים ואשר לגביהן סכום המענק נמוך מסכום הוויתור הדרוש – ניתן לשער כי בתחום זה יהיו רשויות שיחליטו לוותר על המענק (אם הן מייחסות משקל נמוך יחסית לעול המוטל על העסקים עקב תשלומי הארנונה הגבוהים), ויהיו שיעדיפו להתכנס לסף הנדרש לקבלת המענק (אם הן מייחסות משקל גבוה יחסית לעול המוטל על העסקים – למשל, כי חלק מבעלי העסקים הם תושבי הרשות המקומית או כי גובה הארנונה לעסקים משפיע על היצע הסחורות והשירותים לתושבי הרשות ועל מחיריהם).

במסגרת ההדמיה נבחנו לפיכך שני תרחישים:

• **בתרחיש א** המענק ניתן לכלל הרשויות המצויות מתחת לסף וכן לאותן רשויות מבין אלה המצויות מעל לסף שסכום הוויתור הדרוש מהן, מחולק במספר התושבים, נמוך מגובה המענק, כלומר, **תחומים 1 ו-2**.

• **בתרחיש ב** המענק ניתן לכלל הרשויות, כלומר, **תחומים 1, 2 ו-3**.

בתרחיש א נכללו רק שני התחומים הראשונים, מתוך הנחה שהקבוצה השלישית לא תשנה את התנהלותה; ואילו בתרחיש ב נכלל גם התחום השלישי, מתוך הנחה שהקבוצה השלישית – כולה – תשנה את התנהלותה. באופן זה, **התוצאות המתקבלות בתרחיש א מהוות חסם תחתון להיקפה של הרפורמה הנבחנת, ואילו התוצאות המתקבלות בתרחיש ב מהוות חסם עליון להיקף הרפורמה.**

4. תוצאות ההדמיה

תוצאות ההדמיה בעבור הערכים השונים של משתני-המפתח Benefit ו-MaxRatio מתוארות בתרשימים 14 ו-15. בתרשימים אלה מוצגים הסכומים המצרפיים הרלוונטיים לכל אחד מן התרחישים (א ו-ב): בתרשים 14 – לגבי מענק בגובה 1,000 שקלים; ובתרשים 15 – לגבי מענק בגובה 500 שקלים. בכל תרשים העקומות בגוונים האדומים (עם סמנים בצורת עיגול) מתארות את תרחיש א, ואילו העקומות הכחולות (עם סמנים מעוינים) – את תרחיש ב. שתי העקומות היורדות מהפינה השמאלית העליונה לכיוון הפינה הימנית התחתונה מתארות את גודל הוויתור הנדרש מצד הרשויות לצורך זכאות למענק, בעבור כל רמה של יחס תקבולים. העקומה המתארת את גודל הוויתור בתרחיש ב מצויה מעל העקומה המקבילה של תרחיש א, שכן מספר הרשויות המשתתפות ("המוותרות") בתרחיש זה גדול יותר, ולכן גם סכום הוויתור הכולל גבוה יותר. שתי העקומות האחרות – העקומה האופקית וזו העולה כלפי הפינה הימנית העליונה – מתארות את העלות התקציבית הכוללת של המענקים שיינתנו לרשויות בכל רמה של יחס תקבולים. בתרחיש ב מדובר בעקומה אופקית לחלוטין, שכן בתרחיש זה משתתפות כלל הרשויות, ולפיכך עלות המהלך מתקבלת מהכפלה של מספר התושבים בכלל הרשויות במדינה בגובה המענק לתושב. בתרחיש א מדובר בעקומה אשר עולה עם הגדלת יחס-הסף, שכן ככל שיחס זה (היחס המזכה) גבוה יותר, נכנסות לתמונה רשויות רבות יותר שהשתתפות כדאית להן, ובהתאם לכך גדלה גם העלות.

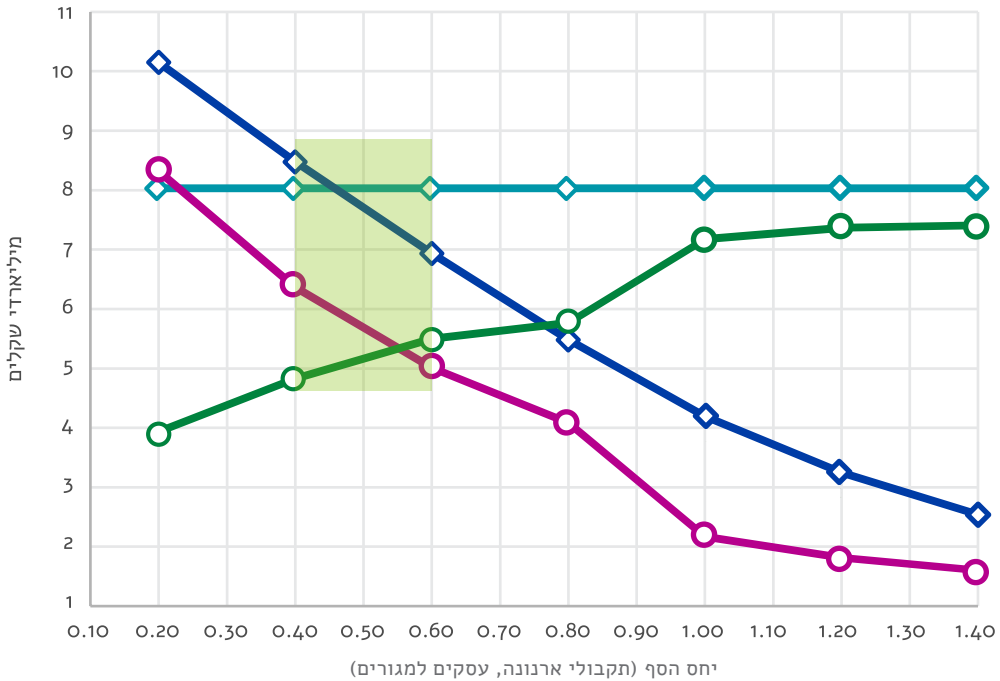
5. בהדמיה נבחנה השפעת המהלך על המשתנים הבאים:

- העלות התקציבית הכוללת לממשלה המרכזית;
- ההכנסה הכוללת לתושב בתקציב הכולל;
- ההכנסה השולית לתושב;
- מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה לתושב בתקציב הכולל בקרב כלל הרשויות המקומיות.

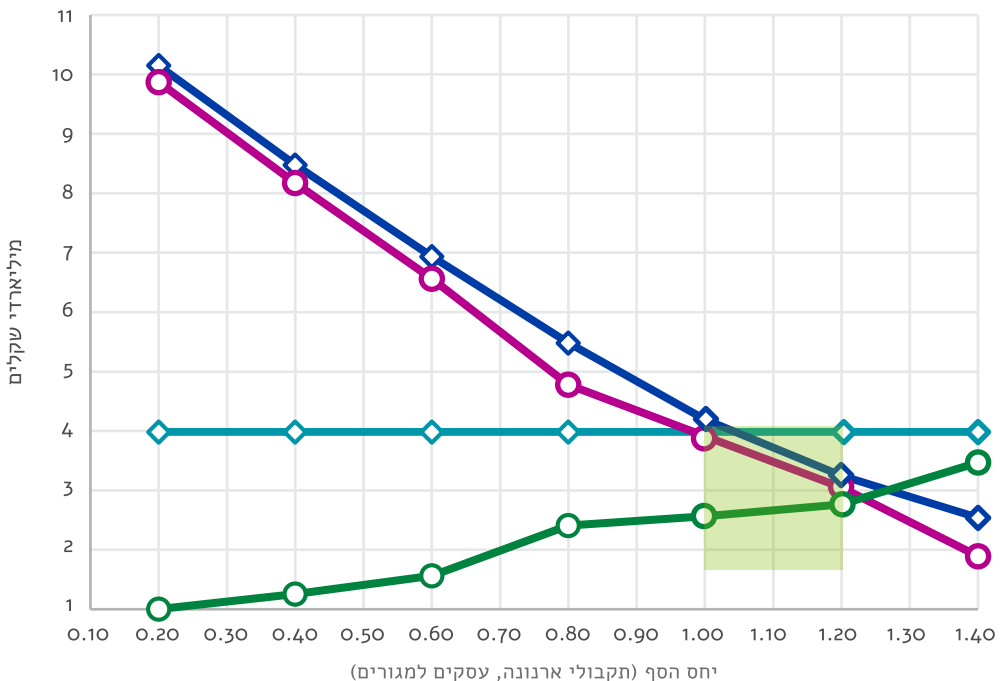
6. סייגים:

- במסגרת ההדמיה נבחנו 246 הרשויות – לרבות ערים, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות – שקיים לגביהן המידע הרלוונטי לצורך חישובו של יחס התקבולים (רשויות אלה מהוות כ-96.5% מכלל הרשויות, ומתגוררים בהן 98.6% מתושבי המדינה).
- לגבי 9 הרשויות הבאות היו חסרים הנתונים הרלוונטיים, ועל-כן הן לא נכללו בהדמיה: טייבה (39,600 תושבים), בוסתן אל-מארג' (7,200), ג'ולס (6,000), חריש (1,000), מג'ד אל-כרום (14,200), עין-מאהל (12,100), ערעה-בנגב (14,800), נוה-מדבר (6,900) ואל-קסום (8,200).
- משיקולי פשטות הנחנו כי קבלת המענק המוצע אינה גורמת לשינוי במענקי האיזון או במענקים ממשלתיים אחרים.

תרשים 14: עלויות המהלך (במיליארדי שקלים) במקרה של מענק גולגולת בגובה 1,000 שקלים



תרשים 15: עלויות המהלך (במיליארדי שקלים) במקרה של מענק גולגולת בגובה 500 שקלים



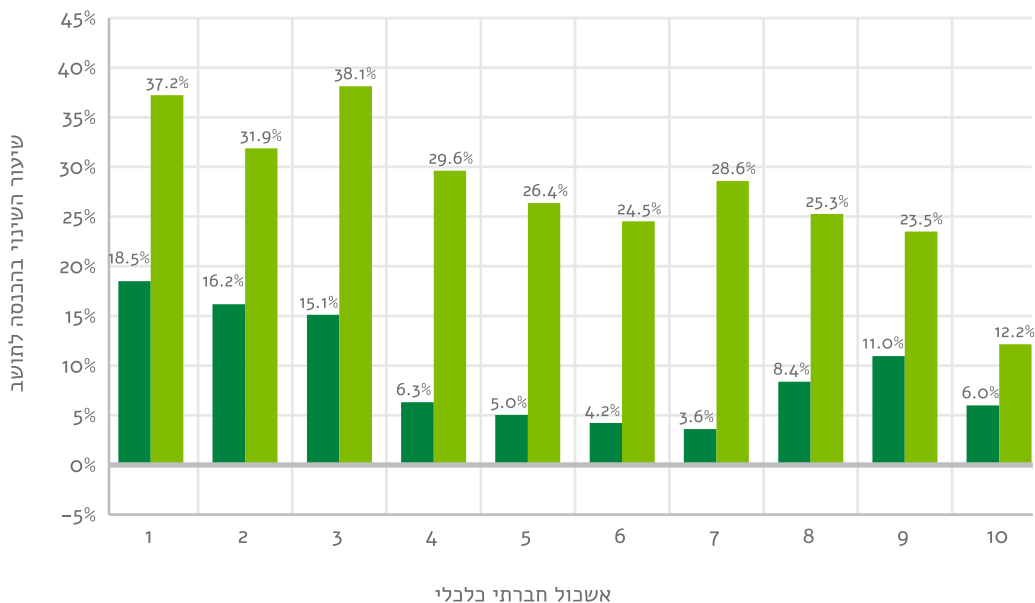
סכום הויתור הנדרש להתכנסות לסף (תרחיש א)	עלות מענקים, תרחיש א
סכום הויתור הנדרש להתכנסות לסף (תרחיש ב)	עלות מענקים, תרחיש ב

לפי המתואר בתרשימים 16 ו-17 ובטבלה 7, ניכר כי השינוי המשמעותי ביותר בהכנסה לתושב יתרכז, בשני התרחישים, באשכולות החברתיים-הכלכליים הנמוכים, וכי הוא יהיה נמוך יותר באשכולות הבינוניים, שבהם הרשויות מתבססות במידה רבה יותר על עסקים ומשום כך חלק גדול יותר מסכום המענק שבו יזכו יקוזז על-ידי סכום הוויתור. השינוי הנובע מן המודל ניכר גם בתרשים 18, המעלה כי שיעור גבוה יותר של גידול בהכנסה הממוצעת לתושב יאפיין את הרשויות שבהן ההכנסה לתושב קודם להפעלת המודל הייתה נמוכה יותר.

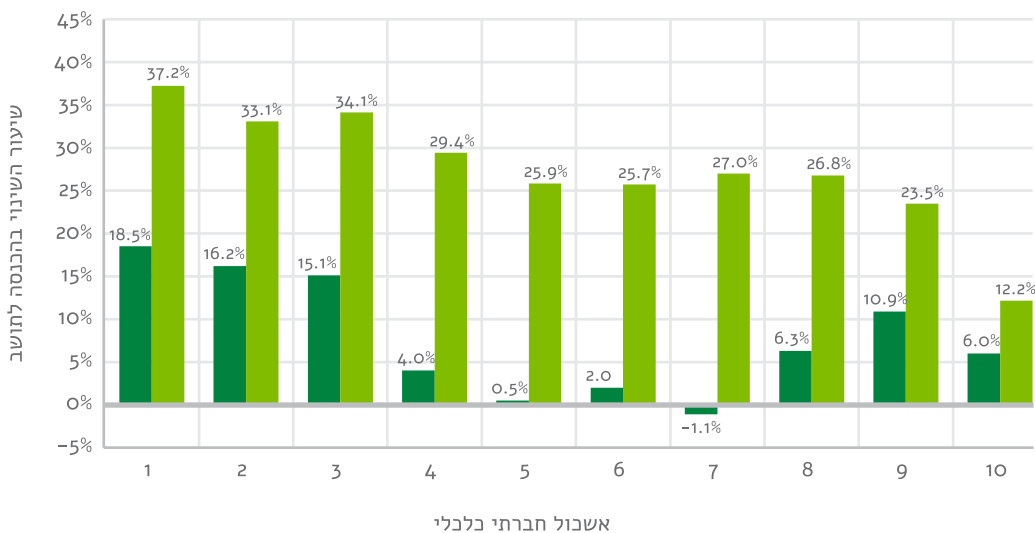
נקודות המפגש בין העקומות – בכל תרחיש בפני עצמו – משקפות את המצבים שבהם יישום המהלך הינו ניטרלי בקירוב מבחינת נטל המס הכללי (בהנחה שהמענק ימומן מהגדלת מסים ברמה הלאומית). משום כך, נקודות אלה (המסומנות בתרשימים במלבנים ירוקים) הן הנקודות הרלוונטיות מבחינת המדיניות המומלצת. מכיוון שאי-אפשר להעריך באופן ודאי את היקף ההשתתפות של הרשויות במהלך המוצע, ניתן לשער כי העלות והיקף הוויתור הכולל יימצאו, בהתאם לתגובת הרשויות, בנקודה מסוימת בתחום שנוצר בין נקודות המפגש של העקומות.

לבסוף, יש לבחור בערך-הסף ובגובה המענק האופטימליים. במקרה של מענק בגובה 500 שקלים, המהלך צפוי להיות לא-אפקטיבי, שכן במצב זה כ-65%-75% מן הרשויות צפויות לקבל מענק מבלי לשנות את התנהלותן, והרשויות שישנו את התנהלותן לא יזכו בתוספת משמעותית בהכנסה השולית לתושב. משום כך הרמות המומלצות הן מענק (Benefit) של 1,000 שקלים וסף יחס הכנסות (MaxRatio) של כ-0.5. תחת ערכים אלה מתקיים איזון בין סך העלות הפיסקלית של המענקים (5-8 מיליארד שקלים, תלוי בהיקף היענות של הרשויות המקומיות להשתתפות במהלך) לבין סך הוויתורים של הרשויות המקומיות (שישתפו במהלך) על הכנסות מארנונה לעסקים. הנקודה המתארת כאמור את התגובה המשוערת של הרשויות מצויה בתחום הרלוונטי. בהמשך מוצגות תוצאות ההדמיה בהינתן ערכים אלה.

תרשים 16: שיעור השינוי בהכנסה לתושב לפי אשכול – תרחיש א



תרשים 17: שיעור השינוי בהכנסה לתושב לפי אשכול – תרחיש ב

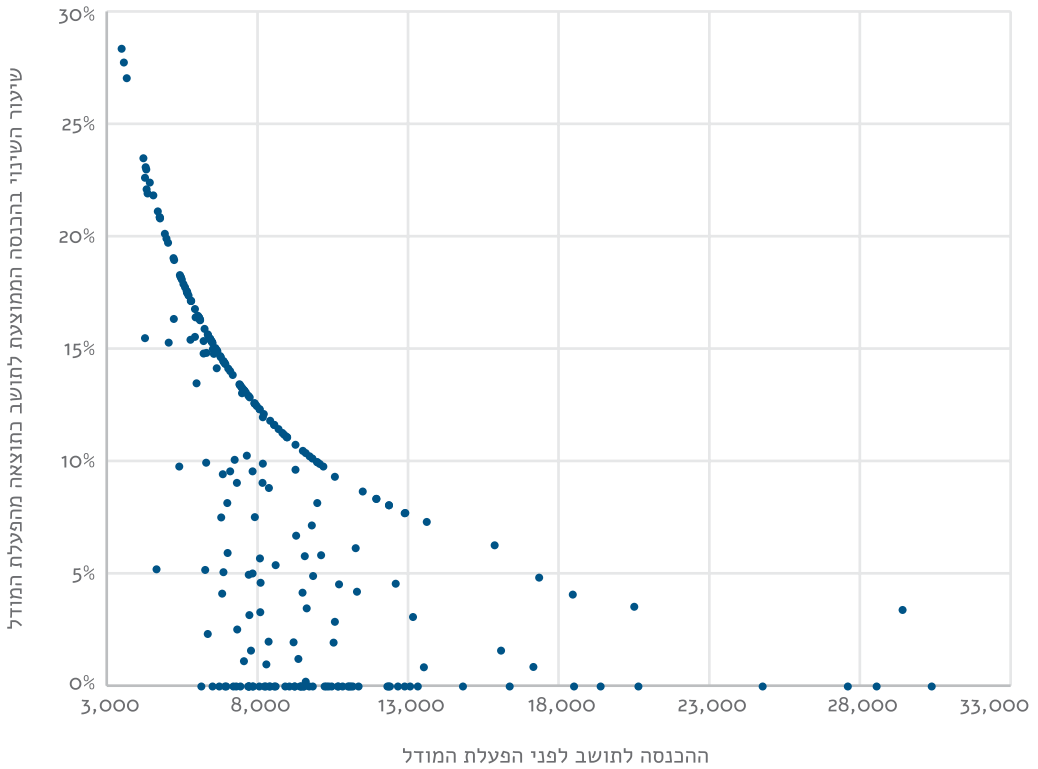


הכנסה שולית — הכנסה ממוצעת

המשתייכות לתחום 3 מצויות על-גבי ציר ה-X, משום שהכנסתן אינה משתנה כלל (שכן לפי תרחיש א הן אינן צפויות להשתתף במהלך). לבסוף, הנקודות שבין הקשת לבין ציר ה-X מייצגות את הרשויות המשתייכות לתחום 2, כלומר, רשויות אשר זכות במענק אך גם נדרשות לוותור. משום כך הגידול בהכנסותיהן מתון יותר בהשוואה לרשויות בתחום 1.

בתרשים 18 ניתן לזהות את שלושת התחומים של הרשויות כפי שתוארו לעיל. הרשויות בתחום 1 ניצבות על מעין קשת היורדת מן הפינה השמאלית העליונה של התרשים כלפי מטה וימינה. ההכנסה הממוצעת לתושב ברשויות אלה גדלה ב-1,000 שקלים בדיוק, והן אינן נדרשות לוותור כלשהו, ומשום כך שיעור הגידול בהן מרבי, ויורד רק עם העלייה בגודל ההכנסה לפני השינוי. הרשויות

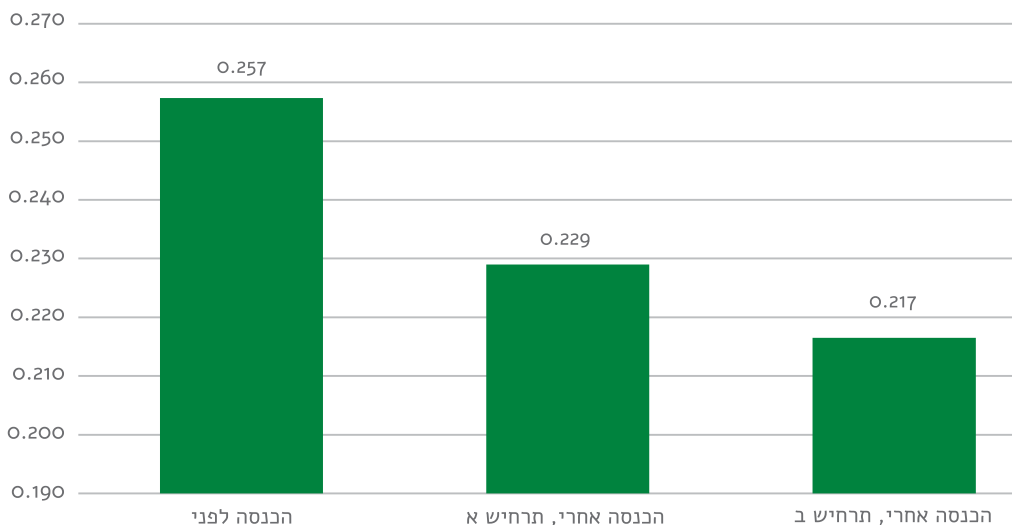
תרשים 18: הדמיה של השפעת המהלך (תרחיש א) על הרשויות המקומיות (בהינתן מענק גולגולת בגובה 1,000 שקלים וסף יחס הכנסות של 0.5) (N=246)



באי-השוויון בין הרשויות המקומיות – הן בתרחיש א (המהווה כאמור חסם תחתון להיקף הרפורמה) והן בתרחיש ב (המהווה כאמור חסם עליון להיקף הרפורמה).

תרשים 19 מתאר את ההשפעה של הרפורמה המוצעת על מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה לתושב בקרב כלל הרשויות המקומיות. התוצאות המוצגות בתרשים מצביעות על ירידה ניכרת

תרשים 19: מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה לתושב בתקציב הכולל, לפני המהלך ואחרי (בהינתן מענק של 1,000 ש"ח ויחס של 0.5) (N=246)



6 ערים (תל-אביב-יפו, חיפה, פתח-תקוה, אשדוד, באר-שבע ואשקלון) נמצאות מבחינת יחס תקבולי הארנונה, בתחום שבו המענק שיקבלו במסגרת הרפורמה קטן מהוויתור שיידרש מהן על תקבולי ארנונה מעסקים, כלומר, לא ברור אם הן יבחרו להשתתף ברפורמה.

במימד ההכנסה הממוצעת לתושב (בתקציב הכולל), הערים שיחוו את שיעור הגידול המשמעותי ביותר הן בת-ים (9%), חולון, ירושלים ונתניה (שלושתן כ-5%). לגבי תל-אביב, פתח-תקוה וחיפה, השתתפות בתוכנית תהיה כרוכה בירידה של ההכנסה הממוצעת לתושב.

לעומת זאת, במימד ההכנסה השולית לתושב, קבלת המענק תיצור בכל 14 הערים גידול משמעותי בשיעור של בין 26% ל-39%. הערים שיחוו את הגידול הרב ביותר יהיו ירושלים (39%), אשקלון (35%), אשדוד (34%) ובני-ברק (33%).

טבלה 7 מציגה את תוצאות הרפורמה המוצעת ב-14 הערים הגדולות (שמטגוררים בהן יותר מ-100,000 תושבים). מן הטבלה עולות כמה נקודות מעניינות:

- במצב ההתחלתי (לפני יישום הרפורמה) יחס תקבולי הארנונה בכל 14 הערים הגדולות גדול מ-0.5, כלומר, הן יצטרכו לשנות את התנהלותן אם ברצונן לקבל את המענק.
- 8 ערים (ירושלים, ראשון-לציון, נתניה, חולון, בני-ברק, רמת-גן, בת-ים ורחובות) נמצאות, מבחינת יחס תקבולי הארנונה, בתחום שבו המענק שיקבלו במסגרת הרפורמה גדול מהוויתור שיידרש מהן על תקבולי ארנונה מעסקים, כלומר, הן יעדיפו בוודאות להשתתף ברפורמה.

טבלה 7: נתוני-הבסיס והשפעת המודל על 14 הערים הגדולות (מעל 100,000 תושבים)*

יחס תקבולי ארנונה		תעריף ארנונה סטטוטורי (למ"ר מחושב)		הכנסה מארנונה למ"ר		הכנסה מארנונה לתושב		הכנסה לתושב			
עסקים חלקי מגורים	מגורים חלקי עסקים	עסקים	מגורים	עסקים	מגורים	עסקים	מגורים	תקציב רגיל	תקציב כולל	אוכלוסייה אלפים	
1.15	0.87	135₪	70₪	99₪	51₪	1151₪	1005₪	5203₪	6905₪	829.9	ירושלים
2.86	0.35	151₪	46₪	139₪	46₪	4817₪	1685₪	9911₪	12438₪	418.6	תל-אביב-יפו
1.60	0.63	51₪	60₪	46₪	47₪	2570₪	1606₪	8666₪	10723₪	273.2	חיפה
1.18	0.85	82₪	53₪	75₪	44₪	1706₪	1451₪	6846₪	9645₪	237.6	ראשון-לציון
1.57	0.64	25₪	58₪	21₪	47₪	2342₪	1493₪	6570₪	7722₪	219.3	פתח-תקוה
1.90	0.53	32₪	39₪	34₪	30₪	1898₪	999₪	5798₪	6771₪	216.5	אשדוד
1.72	0.58	80₪	40₪	86₪	32₪	2009₪	1170₪	6382₪	8267₪	199.3	באר-שבע
0.90	1.12	84₪	55₪	79₪	45₪	1365₪	1522₪	6277₪	7877₪	197.0	נתניה
1.06	0.95	88₪	58₪	77₪	44₪	1278₪	1209₪	5479₪	6298₪	186.4	חולון
2.06	0.48	122₪	57₪	113₪	29₪	1122₪	544₪	5486₪	6389₪	172.5	בני-ברק
1.01	0.99	62₪	60₪	55₪	52₪	1822₪	1809₪	6647₪	8331₪	149.6	רמת-גן
0.77	1.30	149₪	56₪	149₪	41₪	952₪	1236₪	6227₪	7353₪	128.9	בת-ים
1.01	0.99	25₪	57₪	23₪	46₪	1446₪	1428₪	6428₪	8133₪	125.0	רחובות
2.22	0.45	24₪	33₪	27₪	25₪	1808₪	814₪	5926₪	7331₪	123.5	אשקלון

הכנסה שולית לתושב – תרחיש ב**			שיעור ההכנסות הקשורות בגודל האוכלוסייה	שיעור שינוי בהכנסה הממוצעת לתושב (בתקציב הכולל)		הווייתור לתושב	
גידול	אחרי	לפני		תרחיש ב	תרחיש א		
39.0%	3567	2567	37.2%	5.1%	5.1%	649	ירושלים
31.5%	4171	3171	25.5%	23.9%-	0.0%	3974	תל-אביב-יפו
30.9%	4239	3239	30.2%	7.1%-	0.0%	1766	חיפה
30.5%	4280	3280	34.0%	0.2%	0.2%	980	ראשון-לציון
32.2%	4110	3110	40.3%	7.7%-	0.0%	1595	פתח-תקה
33.7%	3971	2971	43.9%	5.9%-	0.0%	1398	אשדוד
31.6%	4162	3162	38.3%	5.1%-	0.0%	1424	באר-שבע
28.5%	4512	3512	44.6%	5.0%	5.0%	604	נתניה
32.4%	4083	3083	48.9%	5.2%	5.2%	673	חולון
33.3%	4001	3001	47.0%	2.3%	2.3%	851	בני-ברק
28.6%	4500	3500	42.0%	1.0%	1.0%	918	רמת-גן
31.0%	4229	3229	43.9%	9.1%	9.1%	334	בת-ים
26.1%	4825	3825	47.0%	3.3%	3.3%	732	רחובות
34.7%	3882	2882	39.3%	5.5%-	0.0%	1401	אשקלון

* ברשויות אלה מתגוררים 3.47 מיליון תושבים, המהווים 43% מתושבי המדינה.

** הנתונים המוצגים הם לגבי תרחיש ב. בתרחיש א השינויים בהכנסה השולית של הרשויות השונות זהים לשינויים הרשומים כאן, להוציא 6 הערים המסומנות בצבע, שלגביהן הווייתור הנדרש לתושב גבוה מסכום המענק לתושב, ומשום כך השינוי בהכנסה השולית שלהן בתרחיש א הוא 0.0%.



לקריאה נוספת

- תמיר אגמון ועמי צדיק "ניתוח השפעות השינויים בהיטל ההשכחה בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2012).
- שלומי פריזט "כימות אובדן הרווחה הכלכלית כתוצאה ממדיניות שיווק קרקעות למגורים בישראל בשנים 1990–2007" (יולי 2008) www.iep.org.il/images/2352117795.pdf
- Denise DiPasquale & William C. Wheaton, *Urban Economics and Real Estate Markets* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall) 1996
- Charles Himmelberg, Christopher Mayer & Todd Sinai, **Assessing High House Prices: Bubbles, Fundamentals and Misperceptions**, 19(4) J. Econ. Persp. 67 (2005).
- Wallace E. Oates & Robert M. Schwab, **Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?**, 35 J. Pub. Econ. 333 (1988).
- OECD, *Economic Policy Reforms 2009: Going for Growth* (2009), DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2009-en>
- OECD, *How's Life? 2013: Measuring Well-being* (2013), <http://www.oecd.org/statistics/how-s-life-23089679.htm>.
- James M. Poterba, **Taxation and Housing: Old Questions, New Answers**, 80(2) Am. Econ. Rev. 237 (1992).
- James Poterba & Todd Sinai, **Tax Expenditures for Owner-Occupied Housing: Deductions for Property Taxes and Mortgage Interest and the Exclusion of Imputed Rental Income**, 98(2) Am. Econ. Rev. 84 (2008).
- Harvey S. Rosen & Ted Gayer, *Public Finance* (McGraw-Hill, 9th int'l ed. 2010).



- 1 התהליך תואר על-ידי רבים כ"משבר דויר". למעשה, ניתן לכנותו "משבר מחירי הדירות" או "משבר הנדל"ן", מכיוון שהעלייה שנרשמה במחירי הדירות הייתה נכונה בהרבה מהעלייה במחירים של שירותי הדיור - ראו מיכאל שראל "הביקוש לדירות מגורים ומדיניות המסים הרצויה - ביקורת והמלצות מעשיות" (נייר-מדיניות מס' 7, פורום קהלת, 2014).
- 2 שם.
- 3 אבי בן בסט ומומי דהן "המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות" הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות 15 ואבי בן בסט ומומי דהן עורכים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009; ערן רוין ואנה חזן "חלוקת העושר המוניציפלי בישראל - צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות" (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006); צבי אקשטיין, אפרת טולקובסקי, אנה אייזנברג- בן לולו ויורי שרמן "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן?" (נייר-מדיניות, מכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן, המרכז הבינתחומי הרצליה, 2014).
- 4 רזין וחזן (שם, בעמ' 2) מגדירים את העושר המוניציפלי כ"הכנסות ממסים והיטלים מקומיים על נכסים שאינם משמשים למגורים ואלו המשמשים למגורים". הם מתייחסים ל"עושר המוניציפלי" כהיבט של חלוקתו במרחב הארצי. החלופות הקיימות לחלוקת עושר זה נבדלות זו מזו, על-פי המחברים, "במקור ההכנסות המחולקות, באופן החלוקה (בין הרשויות השונות במרחב), בחופש הפעולה שיש לשלטון המרכזי לכפות את חלוקת ההכנסות וברמה הגאוגרפית לחלוקת ההכנסות".
- 5 אקשטיין, טולקובסקי, אייזנברג-בן לולו ושרמן, לעיל ה"ש 3.
- 6 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 3.
- 7 טל שחור "מענק האיוון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?" (מחקר מדיניות 12, מכון ון ליר, 2010) www.vanleer.org.il/he/node/540
- 8 קרן הראל "בלאגן ושמו ארגונה: התמקדות במיסוי המוניציפלי בישראל והצעות לשינויים" (מחקר מס' 2, מכון מילקן, 2004) www.mifellows.org/research/HEB_F/2-HB-F.pdf
- 9 ראו סעיף 3 להלן, המתייחס לחלופה המדינית המוצעת.
- 10 רזין וחזן, לעיל ה"ש 3.
- 11 עדית סדן-סמט "תהליך התקצוב ברשויות המקומיות הלכה ולמעשה" הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות 125 ואבי בן בסט ומומי דהן עורכים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.
- 12 אקשטיין, טולקובסקי, אייזנברג-בן לולו ושרמן, לעיל ה"ש 3.
- 13 הגבלת היצע הקרקעות למגורים נעשית, למשל, בדרך של הארכת ההליך הביוקרטטי הנדרש לצורך אישור בנייה על קרקע למגורים בהשוואה להליך המקביל במקרה של קרקע לעסקים.
- 14 ראו, למשל, אבי בל "ניתוח הרגולציה בתחום תכנון ובנייה והרפורמה הדרושה", בקובץ זה.
- 15 לדיון בפתרונות מסוג זה ראו, למשל, רזין וחזן, לעיל ה"ש 3.

- George R. Zodrow & Peter Mieszkowski, Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods, 19 J. Urb. Econ. 356 (1986); George R. Zodrow & Peter M. Mieszkowski, The New View of the Property Tax – A Reformulation, 16 Regional Sci. & Urb. Econ. 309 (1986); Peter Mieszkowski & George R. Zodrow, Taxation and the Tiebout Model: The Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes, 27 J. Econ. Literature 1098 (1989); Helen F. Ladd, Effects of Taxes on Economic Activity, in Helen F. Ladd et al., Local Government Tax and Land Use Policies in the United States: Understanding the Links 82 (Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar 1998); Richard Almy, A Survey of Property Tax Systems in Europe (prepared for the ,Department of Taxes and Customs, The Ministry of Finance, Republic of Slovenia, 2001 ;<http://agjd.com/EuropeanPropertyTaxSystems.pdf>)
- Enid Slack, The Property Tax – in Theory and Practice (Institute on Municipal Finance and Governance, University of Toronto, IMFG Working Paper No. 2, 2011)
- יעילות השימוש בקרקעות נבחנת בספרות התיאורטית בשני היבטים מרכזיים: היקף הבנייה במספרים מוחלטים, והיקף הבנייה המיועדת למגורים לעומת זו המיועדת לתעשייה ולעסקים. 17
- ראו, לדוגמה, Almy, לעיל ה"ש 16; Reform Toward Ad Valorem Property Tax in Transition Economies: Fiscal and Land Use Benefits (Land and Real Estate Initiative, Background Series, The World Bank 2000)
- Robert Maurer & Anne Paugam, Reform Toward Ad Valorem Property Tax in Transition Economies: Fiscal and Land Use Benefits (Land and Real Estate Initiative, Background Series, The World Bank 2000)
- (Charles M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, 64 J. Pol. Econ. 416 (1956) 19
- Bruce W. Hamilton, Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments, 12 Urb. Stud. 205 (1975); William A. Fischel, Fiscal and Environmental Considerations in the Location of Firms in Suburban Communities, in Fiscal Zoning and Land Use Controls: The Economic Issues 119 (Edwin S. Mills & Wallace E. Oates eds., Lexington, MA: Heath-Lexington Books 1975); William A. Fischel, Municipal Corporations, Homeowners, and the Benefit View of the Property Tax, in Property Taxation and Local Government Finance 33 (Wallace E. Oates ed., Cambridge, MA: Lincoln Institute for Land Policy 2000); William A. Fischel, Municipal Corporations, Homeowners and the Benefit View of the Property Tax, in Property Taxation and Local Government Finance 33 (Wallace E. Oates ed., 2001)
- 21 תרגום מילולי של הביטוי האמריקאי "voting with one's feet".
- 22 המחברים משתמשים במונח "קהילות", שהינו מונח עמום יותר בהקשר זה.
- Slack, לעיל ה"ש 16, מרחיבה נקודה זו בהתבסס על ניתוח של הצואות העסקים ברשויות מקומיות. 23
- 24 השקפה זו מבוססת על מודלים של שיווי-משקל חלקי שפיתחו סיימון (Simon) ונצר (Netzer). ראו: Herbert A. Simon, The Incidence of a Tax on Urban Real Property, 57 Q. J. Econ. 398 (1943); Dick Netzer, Economics of the Property Tax (Washington D.C., The Brookings Institution 1966)
- 25 למעשה, המודל המסורתי בוחן, באמצעות שיווי-משקל חלקי, כיצד תשפיע עלייה בשיעור המס על מחירי ההשכרה של הקרקע ו/או המבנים ועל כמות הבנייה למגורים ברשות המקומית, כלומר, באיזו מידה יחדת מס נוספת תגולגל לשוק הדיור המקומי במונחים של עלייה במחירים של שירותי הדיור ו/או הקטנת מלאי הדיור. השקפה זו מושתתת על ההנחה שבטווח הארוך ההון המיועד למימון שוק הדיור המקומי ישאף להשוואת תשואות לתשואות ההון המיועד לשימושים אחרים במשק במישור הארצי. במילים אחרות, בעלי הון יעדיפו לגלגל את המס השולי המקומי החל עליהם (בחלקו או במלואו) לצרכן הסופי, בהינתן החלופות הקיימות למקסם את הונו במישור הארצי. לכן, על-פי תפיסה זו, נטל המס בשוק הדיור יחול בפועל בחלקו על בעלי הנכסים, ויגולגל בחלקו לדיירים, וזאת בהתאם לנמישות הייצע והביקוש של המוצר הממוסע, דהיינו, של קרקעות ו/או מבנים. בהנחה שהיצע הקרקעות קבוע בשוק (אפס גמישות), מרכיב המס החל על הקרקע יוטל על בעלי הקרקעות בלבד. אך בכל מצב אחר, שבו היצע הקרקעות אינו קבוע, מס מקרקעין יחול בחלקו על הצרכנים הסופיים באמצעות העלאת מחירים בשוק הדיור המקומי (ועל-ידי בעלי הקרקע). הנחת הנמישות של היצע הקרקעות מרכזית למודל. ניתן לחשוב על הרחבת הייצע של קרקעות במרחב האורבני כמצב שבו סמוך לאזור מגורים קיימות, לדוגמה, קרקעות חקלאיות שניתן להמירן לשטחי בנייה למגורים.
- 26 סוגיה זו נידונה בפרקים אחרים בקובץ זה. ראו חיים ונדבר "תהליכי ההיווצרות של מלאי המקרקעין הציבורי בישראל"; גדעון יתקון "הערכת ניהולם של מקרקעי המדינה על-ידי הממשלות לדורותיהן"; אשר מאיר "דרכים להפרטת קרקעות שבבעלות המדינה".

- George R. Zodrow & Peter Mieszkowski, The Incidence of the 16% Excise Tax, in Local Provision of Public Services 109 Property Tax: The Benefit View Versus the New View, in George R. Zodrow ed., NY: Academic Press 1983);
Peter Mieszkowski, The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax?, 1 J. Pub. Econ. 73 (1972)
George R. Zodrow, The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views, 54 Nat'l Tax J. 13 (2001)
- Zodrow, שם. 28
- 29 בצורה זו יש למס מקרקעין השפעה על כלל המשק. נוסף על כך - ומשום שעל-פי השקפה זו מס מקרקעין אינו אחיד, אלא משתנה בהתאם לסוג הנכס ולשטח השיפוט שבו הוא ממוקם - מס מקרקעין מתואר בנישה ההונית כ"מקבץ" של מסים מקומיים, בשיעורים שונים, החלים על ההון בכל המרחב. מכאן הדמיון בין ההשקפה ההונית לבין זו המסורתית. כלומר, ניתן לראות את הגישה המסורתית כמקרה פרטי של ההשקפה ההונית, המתמקדת במתרחש בתוך שטח הרשות או לכל-היותר במרחב כלכלי-גיאוגרפי מצומצם. ההשקפה ההונית, לעומתה, מוסיפה ובוחנת את "התנהלות ההון" במישור המצרפי, דהיינו, את תגמולם של בעלי ההון בהינתן החלופות הקיימות לפנייהם, כמונחים של תשואה על הון לאחר חלות המס. מכאן שעל-פי ההשקפה ההונית, הון מתנייד מאזורים שבהם חל עליו שיעור מיסוי גבוה יותר לאזורים שבהם חל עליו שיעור מיסוי נמוך יותר. כתוצאה מתופעה של "הגירת ההון", תהליך זה יימשך עד לנקודת שיווי-משקל שבה שיעור התשואה על ההון (לאחר מס) יהיה שווה בכל המרחב. העיקרון המנחה הוא שבגלל רכיב המס, התשואה על ההון תשתנה בהתאם ליכולת ליינדו. הון המושקע במקרקעין הוא מטיבו גורם "סטטי" יחסית, ולכן נטל המס יחול בעיקר עליו.
- 30 ברי כי גם במסגרת מדידה מסוג זה יש להתחשב בחלק מאפייני האוכלוסייה. כך, למשל, ההוצאה על חינוך נמדדת בהתחשב לא רק במספר התושבים, אלא גם במספר הצעירים. כמו-כן יש טעם להתייחס למדד תוצאה דוגמת זה המשתקף בשינוי של רשות מקומית נתונה לאשכול חברתי-כלכלי זה או אחר על-פי סיווג הלמ"ס. השינוי לאשכולות קשור לרווחתם של תושבי הרשות ולהוצאה לתושב בשני אופנים. ראשית, השינוי לאשכול משקף את העוצמה הכלכלית של התושבים בזמן נתון, ולכן גם את פוטנציאל ההכנסות שעשוי לנבוע מהם. פוטנציאל ההכנסה אפשר לגזור - הגם שלא באופן מלא - את פוטנציאל ההוצאה לתושב, ומכאן גם את יכולתה של הרשות להכיל תושבים נוספים בעלי מאפיינים שונים בתחומה. שנית, השינוי לאשכול משקף את הצורך של הרשות בהשקעה נוספת בתושביה בהתחשב במאפייניהם (ילדים, זקנים, מעוטי הכנסה, מובטלים), על-מנת לחזק את מצבם החברתי והכלכלי. אכן, הסינון לאשכולות מהווה מפתח לקביעת היקף התמיכה מצד השלטון המרכזי ברשויות המקומיות, כפי שיבואר בהמשכו של חלק זה. הגם שקיים מתאם מסוים ביניהם, הדירוג של רשויות מקומיות לעשרה אשכולות חברתיים-כלכליים שונה מהדירוג לעשירי הכנסה של משקי-בית, של פרטים או של שכירים.
- 31 אינדיקציה חלקית לעמידתן של הרשויות בתנאים אלה ניתן למצוא בכך שמספר המקרים שבהם ההוצאה בתקציב הרגיל חורגת בהיקפה מההכנסה בתקציב הרגיל נמוך למדי. עם זאת, לעיתים הוצאות פיתוח והוצאות פרויקטליות ממנונות בחלקן - באישור השלטון המרכזי - מן התקציב הרגיל.
- 32 "ארנונה היא מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס ונגבה על ידי הרשות המקומית ומטרתה לממן את הפעילויות השונות של הרשות... הרשות המקומית רשאית לתת הנחה במיסי ארנונה בהתאם להוראות הדין, ביניהן: מבחן הכנסה, נכות ומעמד של אזרח ותיק].] בנוסף לרשות המקומית הסמכות לפרישת תשלומים או מחיקת חובות ארנונה. רשות מקומית המעוניינת להעלות את תעריפי הארנונה נדרשת לקבל את אישור שרי הפנים והאוצר לשינוי צו המסים." אתר משרד הפנים (תפרט "נושאים", סעיף "ארנונה")
www.moin.gov.il/Subjects/MunicipalRate/Pages/default.aspx
- 33 ראו גם בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 3; הראל, לעיל ה"ש 8. לגבי המאפיינים והמרכיבים של התקציב הבלתי-רגיל ראו אתר משרד הפנים ותפרט "נושאים", סעיף "תקציב בלתי רגיל"
www.moin.gov.il/Subjects/TaktzivBiltiRagil/Pages/default.aspx
- 34 נוסחת המענק הבסיסית מתייחסת אך ורק לגודל האוכלוסייה, בצד ההוצאה, ולחיוב הארנונה ולשיעור הגבייה, בצד ההכנסה. שאר המשתנים כאים לידי ביטוי נמקדמים (באחוזים) אשר מעלים או מורידים את ההכנסה וההוצאה הנורמטיביות המובאות בחשבון לצורך חישוב המענק. הנוסחה של מענק איוון מורכבת למדי. כאן הוזכרו את מרכיבי המודל באופן כללי בלבד, והקורא מוזמן לפנות להסבר המפורט של מנהל השלטון המקומי במסמך "דברי הסבר להקצאת מענק איוון לשנת 2015" (2015.1.27) www.moin.gov.il/Subjects/MaanakeyHamisrad/Documents/hesber-izun-2015.pdf או לאמרו של שחור, לעיל ה"ש 7, שמציע ביאור מדוקדק של מרכיבי המודל ושל הפערים המובנים ביישומו נכון לשנה הנסקרת.
- 35 למ"ס, קובץ הרשויות המקומיות (2013)
www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=58&CYear=2013&CMonth=1
- 36 15 הערים שאינן מקבלות מענק איוון מן המדינה - ואשר מגדירות את עצמן בשל כך "עצמאיות כלכלית" - הקימו בשנת 2002 את פורום ה-15 (ראו www.forum15.org.il).
- 37 שחור, לעיל ה"ש 7.

- 38 ראו גם סדן-סמט, לעיל הי"ש 11.
- 39 בן בסט ודהן, לעיל הי"ש 3.
- 40 עד לשנת 2008 באמצעות "אוצר השלטון המקומי" בלבד, ולמן שנה זו באמצעות כל בנק מסחרי לפי העדפתה של הרשות המקומית.
- 41 בשנת 2012 עמד הפער על כ-12% בממוצע. בחישוב לא נכללו רשויות שלגביהן חושב על-פי המודל מענק שלילי (30% מהרשויות) וכן רשויות שקיבלו מענק איוון הגבוה מ-100% מן המענק שחושב על-פי המודל (10% מן הנותרות).
- 42 אפשר שהשפעה על החלטות הרשות הינה בהקשר זה השפעה חודתית-התנהגותית בעיקרה. עצם חישובו של המענק והצגתו לפני הרשות מהווים מבחינתה גושפנקה נוספת - חיצונית, מצד השלטון המרכזי - לאתגריה של הרשות, ובכך עלול להקטין ביתר שאת את נכונותה ליטול על עצמה אתגרים נוספים.
- 43 מבחינת כלל התמיכות והמענקים הניתנים על-ידי המדינה לגופים שונים, ובכלל זה הרשויות המקומיות, מתקיימת תחליפיות בין ההיצמדות לכללים ונוסחות חישוב לבין השארת מקום לשיקול דעת שאמור לאפשר מידת-מה של גמישות במתן מענה לצרכים ולמשל מעבר למה שנובע מן החישוב הראשוני על-פי הנוסחות). ככל שהמודל או המדיניות שעל-פיהם נקבע היקף המענק מסעם המדינה הם מורכבים יותר ומרובי פרטים והתניות פנימיות, כך המודל קשיח יותר ומקטין את פוטנציאל ההשפעה הפוליטית הלא-עניינית. אולם, מורכבותה של המציאות והשתנותה על-פני זמן ויותר מזה התגובות של השחקנים על פני זמן גורמת לכך שהמודל ישוכלל וישונה בתדירות גבוהה ויכלול מגוון רחב של סעיפים חריגים ויוצאים-מן-הכלל. שינויים אלה בתורם עשויים גם-כן להעלות ספקות בנוגע לענייניות של הליך הקצאת המשאבים. מבחינה זו, מענק האיוון כולל נוסחה מורכבת ומפורטת, וקשיחה למדי, וקיימת גמישות נמוכה ביותר - לכל הפחות בשנה נתונה - להגיב באמצעותו לשינוי בצרכים של הרשויות.
- 44 מס מקרקעין מוגדר כקטגוריה הכוללת את כל סוגי המסים, החוזרים והחד-פעמיים, על השימוש, הבעלות או ההעברה של נכס מקרקעין. אלה כוללים מסים על מקרקעין או על חזקה במקרקעין, מסים על שינוי בעלות ברכוש שניתן בירושה או במתנה, ומסים על עסקות פיננסיות ועסקות הון. מדד מס מקרקעין מתייחס לכל המסים הנגבים בכל רמות השלטון והמרכזי או המקומי, והוא נמדד לפעמים באחוזים מהתמ"ג (כמו בתרשים 3) ולפעמים באחוזים מהמיסוי הכולל.
- 45 להגדרת המונח Tax on Property (indicator), DOI: 10.1787/213673fa-en ראו: OECD, Tax on Property (indicator), DOI: 10.1787/213673fa-en on property is defined as recurrent and non-recurrent taxes on the use, ownership or transfer of property. These include taxes on immovable property or net wealth, taxes on the change of ownership of property through inheritance or gift and taxes on financial and capital transactions. This indicator relates to government as a whole (all government levels) and is measured in percentage both of GDP and of total taxation"
- 46 ראו: Keith Dowding, Peter John, Stephen Biggs, Tiebout : A Survey of the Empirical Literature, 31 Urb Stud. 767 (1994), המציגים סקירה רחבה של הספרות האמפירית בתחום.
- 47 להרחבה בנושא שנידון בחלק זה ראו, למשל, אביחי שניר "יעיכובים בקבלת אישורי בנייה בוועדות בנייה מקומיות" בקובץ זה.
- 48 להרחבה לגבי העיוות במיסוי ברמה הארצית, הגורם לביקוש-יתר להשקעה בדירות מנורים (בעיקר דירות "ייחודות" באזורי ביקוש), ראו שראל, לעיל הי"ש 1.
- 49 Anders Müller, Importance of the Recurrent Property Tax in Public Finance, Tax Policy & Fiscal Decentralisation (paper presented at the international conference in Tallinn, Estonia, June 2003 (Expanded September 2003)), available at <http://people.plan.aau.dk/~est/Valuation/Importance-ACM.doc>; Anders Muller, Richard Almy & Michael Engelschalk, Real Estate Bubbles and the Economic Crises: The Role of Credit Standards and the Impact of Tax Policy, 7 J. Prop. Tax Assessment & Admin. 17 (2009)
- 50 הנקראת recurrent property tax לפי הקטלוג של ה-IMF וה-OECD.
- 51 היחס בין מספר התושבים למספר העסקים ממשיך להיות הנתון המוביל בדירוג איתנותן הפיננסית של רשויות מקומיות בישראל לפי חברת Dun & Bradstreet. ראו דרור מרמור "יחס תושבים לעסקים: תל-אביב עם 4.5; מודיעין עלית - 57" גלובס 2015.11.5. www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001034854#FromSearchPag
- 52 יש אומנם רשויות שראשיהן עמלו והשקיעו בתכנון על-מנת למשוך עסקים רלוונטיים לתחומן. אולם אחרות נהנות מאירוח עסקים רק בשל מיקומן הגיאוגרפי או בשל נסיבות היסטוריות.
- 53 עמרים גונן "מי מפזרין ומי אין מפזרין - חלוצים, חלשים וחרוצים" מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל יד 273 (1994).

- 54 יש להבחין בין מענקי הפיתוח הניתנים מטעם משרד הבינוי, אשר משמשים לצורכי פיתוח תשתיתי המהווה תנאי לקידום בנייה, לבין מענק שאינו ייעודי, בעל שם דומה, הניתן לרשויות על-ידי משרד הפנים.
- 55 ובהתאם להחלטה 3775 של הממשלה ה-31 "סבסוד עבודות פיתוח כללי לבנייה כיוזמה ציבורית המתבצעות על ידי הרשויות המקומיות באזור עדיפות לאומית א'" (17.7.2008).
- 56 ראו אתר משרד הבינוי ותפריט "בנייה חדשה", סעיף "פיתוח", תת-סעיף "סבסוד לרשויות מקומיות" - www.moch.gov.il/beniyya_hadasha/pituah/Pages/sibsud_rashuyot_mekomiyot.aspx
- 57 ראו "הסכמי גג" באתר שיווקים 2015-2016 ואתר משותף של משרד הבינוי ורשות מקרקעי ישראל) - www.land.gov.il/shivukweb/pages/mainProject1.html
- 58 כגון חינוך, תחבורה ובריאות - הן ברמה של תשתיות-העל והן ברמה של התשתיות הצמודות לשכונת מגורים וכן מבני הציבור.
- 59 כמתואר אצל אביחי שניר וישראל קורץ "הסכמי הגג יחזקו את החוקים" TheMarker 16.1.2015 www.themarker.com/realstate/1.2540344
- 60 ראו החלטה 1533 של הממשלה ה-33 "מנגנון תמרוץ רשויות מקומיות למתן היתרי בנייה" (3.4.1014).
- 61 בעיקר על דירה "יחידה" - ראו שראל, לעיל ה"ש 1.
- 62 ההגדרה של שטח עסקים לחיוב היא כלל השטח לחיוב שאינו שטח מגורים.
- 63 לצורך חישוב ההכנסה השולית לתושב הובאו בחשבון התחומים הקשורים במישרין לגודל האוכלוסייה, ובכלל זה הסעיפים הבאים: ההכנסה בתחומי הרווחה והחינוך (ממקור עצמי וממקור ממשלתי, ארנונה למגורים והכנסות ממפעל המים. מענק האיזון נכלל אך על-פי מחצית גודלו, שכן הוא קשור רק בחלקו למספר התושבים ברשות.







פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.

מחקר זה נערך בתמיכת
מר דב פרידברג ובתמיכת קרן תקווה



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-21-5



9 789657 674215