

הערות לתקנות לחלוקת כספים מקרן הארנונה הממשלתית

תנאי הסף

תנאי הסף לזכאות להקבלת כספים מקרן הארנונה הממשלתית מתבססים על שלושה קריטריונים:

1. שיוך לאשכול סוציאקונומי נמוך מ-8
2. היעדר מעמד עיר איתנה (בהתאם להגדרות בחוק)
3. ציון של 20 ויותר על פי קריטריונים המובססים על גודל הרשות, הרכב הכנסותיה מארנונה, מדד הפריפריאליות ומדד הכלכלי חברתי.

ראשית, לגבי תנאי סף 3 קיים בתקנות שגיאה מהותית. על פי התקנות ציון הרשויות מבוסס על נוסחה:

$$0.1 * A + 0.4 * B + 0.45 * C + 0.05 * G$$

המקדמים A, B, C ו-G מחושבים לפי נוסחה המבוססת על חישוב מונה ומכנה אשר בהגדרה תחומה בין 0 ל-1 ומכאן שהציון אף הוא תחום בין 0 ל-1. אין בכל התקנות התייחסות להכפלת הציון בפרמטרים נוספים אשר יובילו לכך שציון תנאי הסף יהיה גדול מ-20 ומכאן שכל הרשויות בהגדרה אינן זכאיות למענק. לדוגמה:

B – ניקוד בהתאם למדד החברתי כלכלי שיחושב לפי נוסחה זו:

$$B = \frac{D - E}{D - F}$$

ואולם אם $E > D$ אז $B = D$ ואם $E < F$ אז $B = F$

כאשר –

D – ערך המדד במדד החברתי כלכלי ש-15% מהרשויות המקומיות נמצאות מעליו;

E – ערך המדד של הרשות המקומית במדד החברתי כלכלי;

F – ערך המדד במדד החברתי כלכלי ש-5% מהרשויות המקומיות נמצאות מתחתיו;

על פי נתוני למ"ס, ערכו של D הוא 1.167 (אלפי מנשה) וערכו של F הוא 1.848 – (רהט).
ערכו של B לכל רשות שערך המדד שלה (E) גבוה מ-1.167 הוא 1.848 וכל רשות שערך המדד שלה גבוהה מ-1.167 ערכו של B הוא 1.167. אם זאת, כאשר $F=E$, ערכו של B הוא 1 וכאשר $D=E$ ערכו של 0. עבור כל ערך של בין F ל-D יוצא ש-B תחום בין 0 ל-1. מכאן יוצא שיש שגיאה בהגדרות של החישוב עבור ערכים מחוץ לתחום של F ו-D וכן בהשלכה לגבי תוצאת הנוסחה הסופית.

על משרד הפנים לבחון את אופן החישוב של תנאי סף 3 ולתקנו

בנוגע לבחינת תנאי הסף 1 ו-2 לכניסה למעגל הרשויות הזכאיות לקבל כספים מקרן הארנונה הממשלתית, בדיקה זו תתמקד ברשויות שאיבדו את מעמד ערי עולים שכן אלו הרשויות "שהפסידו" הכי הרבה ממהלך ביטול מעמדן הייחודי.

בקרב 59 הרשויות שאיבדו את מעמד ערי עולים, רק 6 רשויות נמצאות באשכול 8 ו-9 ולכן לא יהיה זכאיות לקבל כסף מהקרן (אך ימשיכו לקבל בשנים הקרובות סכומים הולכים ופוחתים בכדי שלא יפגעו בבת אחת) – הסכום שרשויות אלה קיבלו ב-2015 עמד על 55.5 מיליון שקלים, רובו המוחלט ממשרד הבטחון – אובדן של קרוב ל-39 מיליון שקלים.

עוד בקרב קבוצה זו יש 8 רשויות בעלות מעמד עיר איתנה שלא יכנסו לרשימת הזכאים בזכות התנהלותן הכספית התקינה לאורך השנים. קבוצת הרשויות הללו קיבלו בשנת 2015 מארנונה ממשרדי הממשלה סכום שעמד על 185 מיליון שקלים, כאשר מתוכו כ-110.5 מיליון שקלים בזכות מעמדן כעיר עולים. מתוך 8 הרשויות האלה, 2 רשויות קיבלו את הנתח המשמעותי ביותר, כ-150 מיליון שקלים - באר שבע (105 מיליון) ורמת נגב (46 מיליון).

לא נדרש ניתוח כלכלי מורכב בכדי להבין שלגבי רמת נגב התמונה די ברורה – 81% מהכנסותיה שאין ממגורים הגיעו מארנונה ממשלתית. בנוסף, שטחיה המניבים של רמת נגב עומדים לדיון על חלוקה במחדש במסגרת הדיונים של ועדה הגיאוגרפית דרום. מתקבל כי רמת נגב ניצבת בפני "שידוד מערכות" כללי ובקרוב תאבד את מעמדה כרשות איתנה ותיכנס לרשימת הרשויות הזכאיות לכסף מהקרבן.

אך המפסיקה הגדולה יותר היא באר שבע. באר שבע צפויה לאבד בגלל מעמדה כעיר איתנה את הזכות לקבל כספים מקרבן הארנונה ותוך כך לאבד בהדרגה 61 מיליון שקלים מתקציבה. באופן פרדוקסלי מספיק שעריית באר שבע תיכנס לגרעון לסירוגין כל שנה שניה והיא תחזור לרשימה של הזכאים לכספים מהקרבן וזאת במחיר של אי השתתפות בסל תקציבי של 44 מיליון שקלים (קריטריון היעדר גרעון) שגם הוא מתחלק בין רשויות רבות.

מכאן יוצא שתנאי הסף של רשות איתנה מייצר מוטיבציה שלילית לרשויות מקומיות להיות כאלה, בראשן באר שבע.

על משרד הפנים לבטל את הקריטריון של רשות איתנה או להחליפו בקריטריון שאינו מייצר מוטיבציה שלילית לשמירה על מאזן לא גרעוני

סוגיה נוספת בעייתית בתנאי הסף היא שאין קריטריון סף ברור אשר מוציא את ירושלים מרשימת הרשויות הזכאיות ובכך מאפשר לרשות שמקבלת מאות מיליוני שקלים במסגרת ארנונה ממשלתית ומענק הבירה לקבל כסף נוסף על חשבון רשויות פריפריאליות חלשות שלא חשופות להטבות של עיר הבירה

יש הקבוע קריטריון סף אשר קובע כי רשויות בגודל 250,000 תושבים ויותר לא יהיו זכאיות לקבל כספים מקרבן הארנונה הממשלתית

קריטריונים לחלוקת הכספים מקרבן הארנונה

הבעיה המרכזית ב-9 הקריטריונים לחלוקת הכספים נובעת מכך שעל מנת חשב כמה מקבלת כל רשות, יש צורך בנתוני כלל הרשויות המקומיות ולבצע את החישוב בו זמנית על כל 255 הרשויות המקומיות. אם בנוסחת מענקי האיזון יש לרשות המקומית וודאות של 85% לגבי היקף הסכום להן הן זכאיות במסגרת מענק האיזון (15% הנותרים מושפעים מקדם ההתאמה לתקציב נקבע ע"י משרד הפנים והאוצר בנפרד), הרי שלפי הקריטריונים של קרבן הארנונה הממשלתית, אף רשות לא יכולה לדעת כמה כסף תקבל מכל קריטריון. רק למשרד הפנים יש את מאגר המידע הנ"ל, עם נתונים מעודכנים לשנת 2016 ורק למשרד הפנים יש את היכולת להעריך מהו היקף המענק שמקבלת כל רשות – מצב זה הופך את הקריטריונים לחלוקה לקריטריונים שהם דה פאקטו לא שקופים, מדירים את הציבור מהדיון בנוגע לקריטריונים (בסתירה להחלטת ממשלה 4515¹) ואף חמור מכך, חושף אותם למניפולציה.

על משרד הפנים לבחור קריטריונים ברורים, נגשים וקלים להבנה אשר מייצגים מדיניות ברורה של חלוקת משאבים

בכדי להבין את ההערות הנוגעות לקריטריוני החלוקה, אתן סקירה קצרה לגביהם, כפי שהם מובנים לי מהתקנות:

1. ראשית, יש מרכיב חיובי אחד בכל הקריטריונים - בניגוד לנוסחת מענקי האיזון, בנוסחת החלוקה של קרבן הארנונה אין קריטריון הוצאה נורמטיבית (נוסחה המקשרת בין גודל הרשות להוצאה לתושב), רק הקריטריונים הבוחנים את הזכאות לנתח מהקרבן רק על פי החולשה הכלכלית מוניציפלית של הרשות המקומית.

¹ <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des4515.aspx>

2. שנית, חלוקת הכסף נעשית אל מול כל קריטריון בנפרד כאשר כל רשות מקבלת את חלקה היחסי בהתאם לניקוד שלה ביחס לכל הרשויות - ז"א שאם X% מהסכום הוקצה כנגד קריטריון מסוים, אזי בוחנים את הניקוד של הרשות ביחס לסכום הניקוד של כל הרשויות ומחלקים את ה-X% לרשויות בהתאם לניקודן היחסי. ייתכן כי בקריטריון אחד תקבל הרשות כסף ובקריטריון אחר לא תקבל דבר.

3. חלוקת הכסף נעשית לפי הקריטריונים הבאים (איחדתי בין קריטריונים דומים):

1) פערי הכנסה מארנונה שאינה למגורים (27%)

2) אוכלוסיות חלשות (סוציאקונומי ועולים 23%)

3) קצב הגירה פנימי (12%)

4) אחוזי גביה (20%)

5) אי צבירת גרעון (8%)

6) פריפריאליות (10%).

4. מבט מהיר בקריטריונים מראה שחלקם הארי, כ-60% מהסכום, מכוון לרשויות החלשות, בין אם כלכלית מוניציפלית, אוכלוסיה או המרחק מת"א. הקריטריון הדומיננטי הבא הוא התנהלות כספית תקינה – כ-28% לרשויות השומרות על אחוזי גביה גבוהים ונמנעות מגרעון. הקריטריון האחרון, שמשקלו כ-12% מהקרן, מתייחס לקצב הגירה פנימי (יוצאים ונכנסים בין הרשויות, ללא עולים ותושבים חוזרים) וקובע שרק רשויות שקולטות תושבים בהיקף הגדול מ-0.75% ממספר התושבים בהן יקבלו כסף מנתח זה של הקרן (במילים אחרות, מענק עידוד הגירה חיובית).

בפועל מדובר על קריטריונים שמעודדים ומסבסדים חוסר יעילות כלכלית

זה לא סוד שהרשויות שקטנות מ-15,000 תושבים הן רשויות לא יעילות – העלות לתושב של המנגנון המוניציפלי עולה באופן משמעותי ככל שהרשות קטנה יותר. נוסחת מענקי האיזון מתגמלת רשויות קטנות בתוספת כספית עד כדי התוספת המקסימלית לרשויות בנות 5,000 תושבים או פחות (תוצאתי מהנוסחאות). גיבוש של קריטריונים חדשים לחלוקת קרן הארנונה היו הזדמנות של משרד הפנים לשנות את הנוסחה הרגילה ולתגמל דווקא את הרשויות הבינוניות והיעילות על חשבון הרשויות הלא יעילות – אבל משרד הפנים בחר שלא לעשות זאת, כפי שבא לידי ביטוי בקריטריונים מרכזיים בחישובים:

- 1) מספר תושבים משוקלל – "הציונים" של הרשויות אל מול הקריטריונים השונים מוכפלים במספר התושבים המשוקלל של הרשות. מהו אותו מספר תושבים משוקלל? מספר התושבים על פי נוסחה אשר "מקטינה" את הרשויות ככל שלא לה יש יותר תושבים – מספר התושבים המשוקלל של ירושלים הוא 190 אלף תושבים (לעומת 900 אלף), באר שבע 100 אלף (לעומת 200 אלף), בת ים 90 אלף (לעומת 140 אלף). השורה התחתונה היא שהנוסחה מתעדפת רשויות קטנות שלא נקנסות על גודלן לעומת הגדולות. לפחות הרשויות הבינוניות (20 אלף עד 70 אלף) כמעט ולא "נפגעות"
- 2) שיעור ההגירה הפנימית – ברשויות הגדולות שיעור ההגירה הפנימית נמוך בגלל מספר התושבים הגדול, כך הן מודרות באופן כמעט אוטומטי מזכאות ל-12% מכספי הקרן.

הקריטריונים השונים מצביעים על תיעדוף של רשויות קטנות על פני רשויות בינוניות ובכך מתעדפות רשויות שאין להן יכולת קיום ללא סיבסוד, על חשבון רשויות שתוספת ההכנסה מהקרן תיתן להם את המנוף לחזק את העצמאות שלהן.

יש להגדיר במסגרת הקריטריונים רף אשר לא מתעדף רשויות קטנות על פני רשויות בינוניות ככלי לעידוד רשויות להתאחד

קריטריונים המבוססים על הרכב העולים ברשות הם קריטריונים שגויים בבסיסם – טרם הוכח הקשר בין היקף אוכלוסיית העולים ברשויות ובין היקף התקצוב המוצהר שלה אל מול אוכלוסיה זו, בדגש על רשויות נתמכות אשר מקבלות תוספת למענקי האיזון בזכות משקל אוכלוסיה זו בהרכב האוכלוסיה שלהן. בנוסף, עיקר התקציבים לאוכלוסיית העולים ברשויות מגיע ממשרד העליה והקליטה, דרך קבלני המשנה השונים שלו (הסוכנות היהודית ואחרים). במידה ויש רצון לחזק את ההשקעה בקליטת עלייה, יש לעשות זאת דרך הגורם הממשלתי האחראי אשר עיקר הפעילות שלו בנושא אינה מול הרשויות המקומיות.

יש לבטל את קריטריון הרכב העולים ברשות במסגרת חלוקת הכספים ולאחד את ההקצאה לזו המבוססת על אשכול סוציאקונומי

קריטריון קצב ההגירה הפנימי הוא קריטריון אשר מפלה רשויות קטנות ומעודד צמיחה של רשויות, על אף שאין זה מתפקידו של משרד הפנים לעודד הגירה פנימית (וגם אין לו יכולת להשפיע על פרמטר זה).

יש לבטל את הקריטריון המבוסס על הגירה פנימית ולהוסיף את תקציבו לקריטריון המבוסס על חוסנה הכלכלי של הרשות

סיכום

תקנות החלוקה של כספי קרן הארנונה הממשלתית מבוססים על רצון לחזק רשויות חלשות, אך בפועל מייצרות מנגנון בעייתי אשר מעודד תמיכה ברשויות לא יעילות, פוגע ברשויות בינוניות ומעודד כניסה לגרעוניות מצד רשויות שרוצות לקבל זכאות לכספי המענק.

מומלץ לבחור קריטריונים ברורים וחדים, מבוססי חוסן כלכלי של הרשות, תוך תעדוף הרשויות במחוז צפון ודרום, אם לא הקצאת הכספים רק לרשויות במחוזות אלה.

לדוגמה:

1. קריטריוני סף לזכאות: שייכות למחוז צפון ודרום, גודל רשות מירבי של 250,000 תושבים, אשכול כלכלי חברתי נמוך מ-8.
2. קריטריונים להקצאת הכספים – 3 מדרגות הקצאה בהתאם לגודל הרשות – 250 נה לתושב לרשויות חלשות (תלות גבוהה במענק איזון), 150 נה לתושב לרשויות עם חוסן בינוני (תלות נמוכה במענק, משקל גדול להכנסות מארנונה ממגורים, 100 נה לתושב לשאר הרשויות).

הקריטריונים בדוגמה מייצרים הקצאת כספים המטיבה עם רשויות בינוניות וגדולות (יעילות כלכלית – תועלת גבוהה יותר לכל שקל), מטיבה עם רשויות הנתמכות משמעותית ע"י משרד הפנים ומחזקת את הפריפריה ולא רשויות הקרובות למרכז הארץ. כמו כן, מדובר על קריטריונים ברורים ושקופים אשר מייצרים וודאות ברשויות המקומיות שזכאיות לקבל כספים מהקרן.