

לכבוד משרד האוצר

הנדון: תזכיר חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, פרק __: רשויות מקומיות

שלום רב,

1. במסמך זה אתייחס לסעיפים 2 ו-3 בפרק הרשויות המקומיות ואפרט מדוע החקיקה בסעיפים אלה תוביל לפגיעה משמעותית בחוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות בטווח הזמן הבינוני והארוך, תייצר תמריצים שליליים לעידוד הרשויות בפיתוח חוסן הכלכלי ותפגע במעל לשליש מתושבי ישראל.
2. ראשית אציין כי אני שמח שלא התיימרתם לכלול בכותרת הפרק את זמן המילים "התייעלות כלכלית", שכן פרק זה דן ברובו במהלך ריכוזי שפועל בניגוד למהלך התקין של התייעלות כלכלית. פרק זה מגדיל את הריכוזיות הממשלתית מול השלטון המקומי והלכה למעשה פועל וחותר כנגד קו הפעולה הרשמי של משרד הפנים אשר דוגל בביזור סמכויות, בין היתר בכדי שמדינת ישראל תאבד את מקומה "המכובד" כמדינה הכי ריכוזית מול השלטון המקומי מבין מדינות ה-OECD.
3. לענייננו, התייחס תחילה לסעיף 2 בחוק ואפרט מדוע מדובר על חוק אשר פוגע ברשויות המקומיות בטווח הבינוני והארוך, זאת מארבעה טעמים:
 - א. היקף המשאבים הלא צבועים של כלל הרשויות המקומיות, הארנונה ומענקי האיזון (להלן "משאבים לא ייעודיים"), אותם משאבים אשר הרשויות יכולות להשקיע בתושבים ללא תבחינים מוקדמים, נשחקים באופן עקבי וקיים חשש שעד לשנת 2030 לא יהיה מספיק ממשאבים אלה ברמה ממוצעת אשר תאפשר לכל הרשויות לפעול באופן תקין.
 - ב. היקף המשאבים המוקצים דרך הקרן נשוא חוק זה קטנים מדי בכדי לאזן את הרשויות הצומחות והלכה למעשה גם לאחר קבלת כספים אלה התושבים החדשים של הרשויות יהיו גרעוניים
 - ג. קרן הארנונה תהפוך את הבינוי חדש שאינו למגורים לשווה ערך לבינוי של מוסדות ממשלתיים – בינוי אשר אינו מקנה לרשויות המקומיות את מלוא תקבולי הארנונה בגלל פטורים מובנים ולכן הופך הלכה למעשה לבינוי שהרשויות לא מעודדות בתחומיהן.
 - ד. לרשויות הגדולות קיים יתרון מובנה בקידום יחידות דיור בקצב גבוה וחוסן כלכלי עודף לתמוך בהיקפים אלה למשך מספר שנים - ולכן יכולות להפוך "ליצרניות מגורים" בהיקפים משמעותיים בשנים 2025-2030, באופן מרבית כספי הקרן יחזרו אליהן – וכך הלכה למעשה יפגעו רשויות פריפריאליות אשר חתמו על הסכמי גג ומקדמות מגורים בהיקפים החורגים מיכולתן הכלכלית.

כושר הנשיאה המוניציפלי של הרשויות המקומיות בישראל

4. כושר נשיאה מוניציפלי של הרשויות בישראל מתייחס ליכולת של הרשויות המקומיות לספק שירותים במידה נאותה.
5. על אף שאין בישראל סל שירותים מוניציפליים, ניתן להתייחס לחלוקה של הרשויות לרשויות עצמאיות ונתמכות כמדד לאבחנה בין רשויות שיש ברשותן מספיק משאבים עצמאיים לא ייעודיים, שבראשם הכנסות ממיסים מקומיים, בכדי לספק שירותים

במידה נאותה ובין אלה שאין ברשותן מספיק משאבים לא ייעודיים בכדי לספק שירותים אלה ולכן הן זקוקות לחיזוק למשאבים אלה בדמות מענקי האיזון.

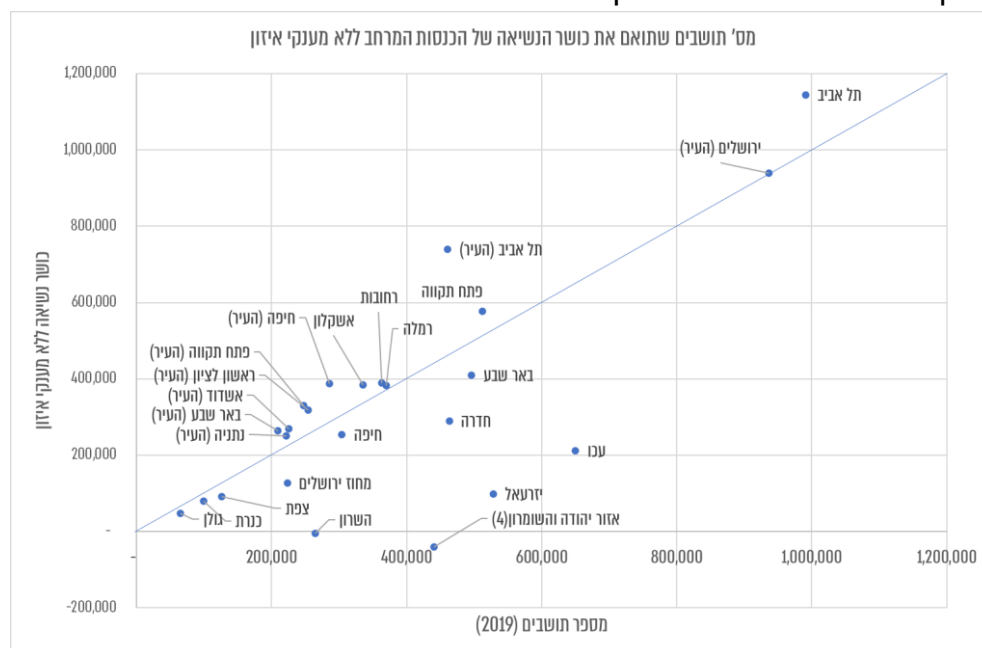
6. ניתוח של האבחנה בין רשויות עצמאיות ונתמכות על בסיס הפרמטר של הכנסות לא ייעודיות לתושב מראה כי קיים רף מינימלי להכנסה לא ייעודית לתושב אשר מעליו כל הרשויות הן עצמאיות ומתחתיו אין רשויות עצמאיות – ערך זה עומד על כ-2,800 ₪ לתושב והוא נשאר עקבי לרשויות מעל 8,000 תושבים ועד 40,000 תושבים (כ-138 רשויות מתוך 255).

א. ברשויות גדולות מ-40,000 תושבים (כ-55 רשויות) ערך זה גדל, אך מדובר על גידול "סינטי", זאת מכיוון שמדובר על רשויות "המארחות" בתחומיהן מבקרים (מועסקים ואחרים) ובשקלול כלל המשתמשים, נדרש כ-2,800 ₪ למשתמש בכדי לשמר את עצמאות הרשות.

ב. רשויות קטנות מ-8,000 תושבים סובלות מחסרון לקוטן ולכן ערך זה גדל. חסרון זה נובע בעיקר מעלויות הקבועות של המנגנון המוניציפלי, מנגנון אשר נקבע על פי הנחיות ותקנות משרד הפנים והלכה למעשה מושת כעלות עודפת על הרשויות הקטנות.

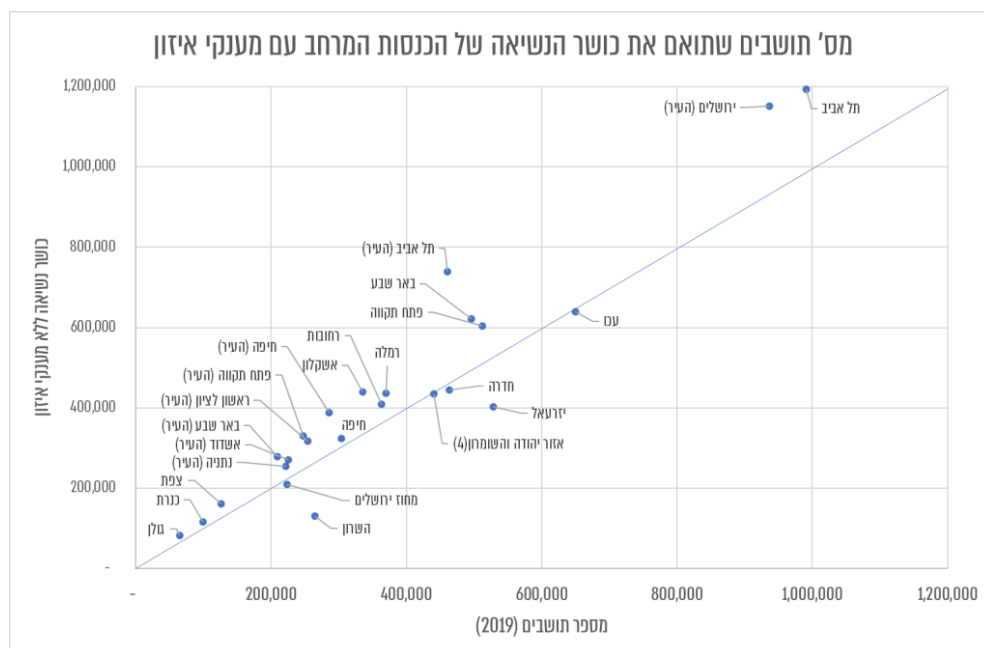
7. כאשר משתמשים בערך 2,800 ₪ לתושב/משתמש ומבצעים בחינה של כושר הנשיאה של הרשויות בישראל מתקבלת תמונת החלוקה של רשויות עצמאיות ונתמכות.

8. אם זאת, כאשר מבצעים בחינה של כושר הנשיאה של הנפות ללא הערים הגדולות היושבות בתוכן (אשר מוצגות בנפרד), מקרה אשר מדמה חלוקת הכנסות אזורית, מתקבלת התמונה המוצגת בגרף הבא:



9. בגרף זה ניתן לראות כי כל הנפות הנמצאות מתחת לקו האמצע הן נפות בגרעון מוניציפלי – ברמת הנפה אין מספיק משאבים לא ייעודיים בכדי לקיים את הרף המינימלי הנדרש לצורך אספקת שירותים נאותים ברשויות. הערה: וניתן לראות כי ירושלים נמצאת "על הקו"

10. בגרף הבא מוצגת תמונה דומה, תוך התחשבות במענקי האיזון המוקצים לרשויות, (בחלוקה מחדש בתוך הנפה)



11. כאשר נלקחים בחשבון מענקי האיזון, ניתן לראות כי מספר הנפות מתחת לקו מצטמצם, כאשר חלקן נמצאות מעט מתחת לקו בעוד ששתי נפות בלבד – יזרעאל והשרון, סובלות ממצוקה משמעותית של משאבים. הערה: נפת השרון, ללא נתניה, היא נפה שבה האשכול הסוציאקונומי הממוצע הוא 7-8, גבוה יחסית לשאר המדינה. מצב זה רק מדגיש שהקשר בין חוסן כלכלי של הרשויות אינו תלוי בחוסן הכלכלי של התושבים.

12. על פי אותו עקרון של רף ה-2,800 שו לתושב בוצעה בדיקה של כושר הנשיאה המוניציפלי של כלל הרשויות, משל שהכספים הלא ייעודיים מחולקים מחדש בין כל הרשויות. בדיקה זו מראה כי השלטון המקומי עדיין נמצא בעודף – אך נדרשים רק עוד 700 אלף תושבים בכדי להגיע לגבול הנשיאה העומד על 10.4 מיליון תושבים.

13. ניתוח זה נעשה באופן גס, אך גם אם לוקחים בחשבון שיפורים כגון ביטול ההנחות הממשלתיות, הגדלת תקבולים ממקורות כמו מפעלי ים המלח (אשר משלמים תעריפי הארנונה מינימליים), מתקבל כי גבול הנשיאה המוניציפלי של השלטון המקומי עולה לכ-11 מיליון.

14. מספר התושבים הצפויים לגור במדינת ישראל בשנת 2030, על פי תחזיות הלמ"ס בחלופה הגבוהה עומד על 11.5 מיליון תושבים – ובהסתכלות על תחזיות העבר של הלמ"ס, החלופה הגבוהה לא פעם נמוכה המציאות.

15. אם כך, נראה כי בחינה של חלוקה מחדש של כלל ההכנסות של הרשויות המקומיות לא תאפשר איזון מוניציפלי ממוצע בשנת 2030, על כן חלוקה מחדש של חלק מהכנסות אלה בוודאי לא תאפשר לייצר איזון מוניציפלי כלשהו. קיים מחסור מובנה בהכנסות הרשויות המקומיות:

א. עקרונות ההשתתפות (המאטצ'ינג) גוזלים משאבים לא ייעודיים מהרשויות המקומיות ובמקרה של הרשויות הנתמכות, פוגעים באפקטיביות של מענקי האיזון

ב. פוטנציאל ההכנסות של הנפות הפריפריאליות מוגבל עקב ערכי קרקע נמוכים אשר מושכים אליהם פעילויות וענפים כלכליים בעלי יעילות נמוכה למ"ר – חקלאות, תעשייה, מלאכה ותיירות. מדובר על מצב כלכלי טבעי, אך הוא מוביל

להיקף משאבים לא ייעודיים שאינם מסוגלים לאפשר לרשויות לפעול ללא תמיכה ממשלתית.

ג. היקף מענקי האיזון נמצא בפיגור ביחס לצרכי הרשויות המקומיות – המענק הראלי נשחק ובגלל אופן חלוקת המענקים, אשר לאורך השנים היה תחום לסד קשוח של סל התקציב, נוצר פער משמעותי בין מודל המענק והמענק בפועל. התיקון הנדרש בכדי להחזיר את המענק למסלול תקין עומד על מאות מיליוני שקלים. כאשר לוקחים בחשבון את התוספות שהרשויות המקומיות מקבלות מקרנות כגון הקרן לצמצום פערים וקרן שדות התעופה, מקבל כי פער זה מגיע לכמיליארד שקלים לפחות.

היקף המשאבים שמקצה הקרן אינו מספיק בכדי לאזן את תוספת המגורים

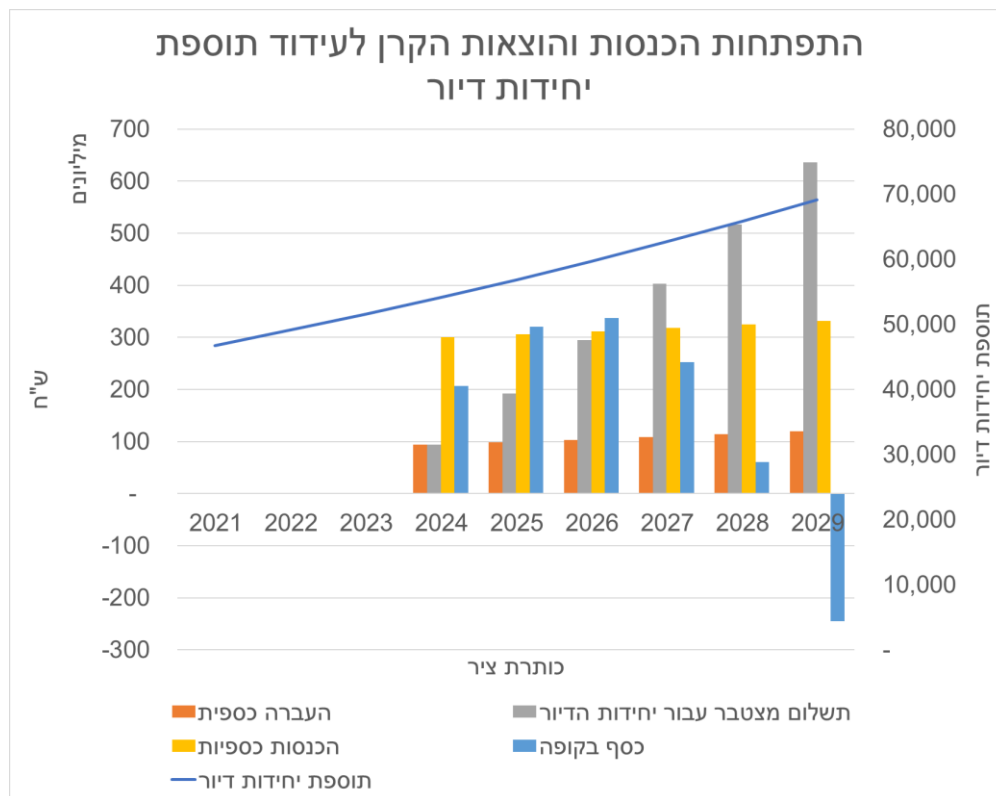
16. בהתאם לסעיפים 8 לתזכיר ("מקורות הקרן") ניתן לבצע חישוב משוערך של הכנסות הקרן, זאת בהתאם לביצועי העבר של הרשויות המקומיות.

17. על פי נתוני השנים 2018/19 בוצע חישוב של הפוטנציאל השנתי של ההפרשות לקרן ונמצא כי הוא עומד על כ-300 מיליון שקלים. כ-46% מהסכום מגיע מהרשויות הגדולות מ-150 אלף תושבים, כ-34% מרשויות בגודל 40-150 אלף תושבים, כאחוז בודד מרשויות הקטנות מ-8,000 תושבים והיתרה מרשויות בגודל 40-8 אלף תושבים.

מרבית הסכום מגיע מ-55 רשויות מקומיות

18. על בסיס נתון זה ונתונים נוספים נעריך את היקף המשאבים וחלוקתם בשנים 2024-2030

- א. לקרן נוספים כ-300 מיליון שקלים בשנה, כאשר סכום זה גדל בכ-2% בשנה (בעקבות עדכון תעריפי הארנונה)
- ב. קצב הבינוי של יחידות הדיור בשנים 2024 עד 2030, כך שתוספת יחידות הדיור תגיע בשנת 2030 לכ-70 אלף יח"ד בשנה (גידול של כ-5% בשנה, החל משנת 2021 בה נבנו כ-46 אלף יח"ד)
- ג. מחשבים את היקף חלוקת הכספים לפי העקרונות המוצגים בסעיף 5 לתזכיר החוק (כללי ההקצאה מהקרן), מתקבל הגרף הבא:



19. כפי שניתן לראות מהגרף, הקרן מתרוקנת בשנת 2029, כאשר שנת 2028 היא השנה האחרונה שבה עוד נשארים עודפים בקרן. במידה ומועצת הקרן תחליט לממש את עודפי הקרן בשנים 2024-2027, ייתכן שכבר בשנת 2028 היא תתרוקן לחלוטין. הערה: ניתוח זה לא לקח בחשבון קידום של פעולות שהופיעו בטיטות חוקי הסדרים ישנים כגון ההצעה להקטין ב-50% את קצב עדכון התעריפי של ארנונה שלא למגורים, או הצעות להפחתת תעריפי ארנונה שלא למגורים - הצעות אשר יקטינו את צמיחת הסכום.

20. ככל הנראה תחזית זו ידועה לכתובי התזכיר, שכן על פי סעיף 6 יהיה ניתן לשנות את כללי ההקצאה החל משנת 2029. זו ככל הנראה תהיה אפשרות מחויבת המציאות, שכן תוספת יחידות הדיור לא תאפשר להקצות כ-2,000 ש"ח לכל יחידת דיור.

21. כפי שהוצג בסעיפים 6 ו-7 למסמך זה, נדרשים כ-2,800 ש"ח לתושב בכדי לאפשר לרשות לספק שירותים מקומיים נאותים. בהנחה שמשק בית ממוצע עומד על 3 נפשות, נדרשת הכנסה שנתית ממוצעת של 8,400 ש"ח בשנה. הקרן תסבסד כ-2,000 ש"ח בשנה ולכן ידרשו כ-6,400 ש"ח למימון מהמיסים המקומיים של הרשות.

22. בהנחה שהארנונה למגורים תהווה את המקור למימון סכום זה, הרי שנדרשת דירה של 120 מ"ר לפחות בכדי לאזן סכום זה (לפי תעריף של 52 ש"ח למ"ר)

23. אך עליה וקוץ בה – על פי נתוני למ"ס לגודל משק בית כתלות במס' חדרים, דירה של 120 מ"ר (4 חדרים לפחות) היא דירה אשר בסבירות גבוהה תאוכלס ע"י משק בית של 4 נפשות – כ-2,800 ש"ח נוספים ידרשו בכדי לאזן אותה.

24. סכום זה לא יהווה בעיה לרשויות אשר מראש יש בידן מספיק משאבים מארנונה שלא למגורים ומשאבים אחרים, אך זהו לא המצב לכ-200 רשויות בישראל (הנתמכות).

25. עוד חשוב להתייחס למלאי יחידות הדיור המאושר שטרם מומש:

א. בעשור האחרון אושר מלאי עודף של חצי מיליון יח"ד. מלאי זה כולל ברובו הנחיות להקצה של 20% מיחידות הדיור כיחידות דיור קטנות (עד 65 מ"ר), אשר בסבירות גבוהה יאוכלסו ע"י משקי בית של 1-2 נפשות. במקרה של נפש

בודדת, יחידות אלה לא יהיו גרעוניות (הכנסה של 3,380 ₪ לעומת הוצאה של 2,800) ואף יוסיפו לקופת הרשות כ-2,000 ₪ מכספי הקרן. מנגד, במקרה של 2 נפשות, יחידות אלה יהיו מעט גרעוניות (5,380 ₪ לעומת הוצאה של 5,600 ₪).

ב. גודל יחידת דיור ממוצעת בישראל גדל בהתמדה בשלושת העשורים האחרונים – ועומד על 110-120 מ"ר. כאשר מנטרלים את יחידות הדיור הקטנות, הממוצע של הדירות הגדולות עובר את ה-120 מ"ר, גודל אשר כבר הוצג כגרעוני עבור רשויות ללא משאבים (סעיפים 22-24).

26. המסקנה המתבקשת היא שהפתרון שנותנת הקרן אינו מספק מענה לגידול הצפוי של הרשויות הנתמכות וכי יהיה צורך בתגבור מענקי האיזון על מנת שיהיה ברשותן מספיק משאבים לא ייעודיים בכדי לספק שירותים ברמה נאותה.

27. שוב ניכר כי הפתרון של הקרן מתעלם מהפער הקיים במשאבים של הרשויות המקומיות, פער שהוצג בסעיף 15.

פגיעה במוטיבציה של הרשויות המקומיות להוסיף לתחומיהן שטחי תעסוקה

28. על פי נתוני הרשויות המקומיות לסוף שנת 2019, כי בישראל כ-47 רשויות מקומיות בהן ההכנסה לתושב מארנונה שאינה למגורים גבוהה מ-2,000 ₪ לתושב בשנה.

29. רשויות אלה הן הנפגעות העיקריות מהקרן לחלוקת ארנונה שלא למגורים שכן הן יראו רק כ-51% מתוספת ההכנסות מארנונה שלא למגורים.

30. עבור רשויות אלה, על אף שתוספת הכנסות מארנונה שלא למגורים תמשיך להיות מקור הכנסה שאינו גרעוני, המוטיבציה להגדיל את ההכנסות יצטמצם ויכניס שיקולים בעייתיים למערך שיקולי הפיתוח של הרשויות:

א. על אף ששימושים שאינם למגורים הם לרוב לא גרעוניים, ישנם שימושים אשר שההכנסה העודפת בהם נמוכה משמעותית ביחס לשימושים אחרים.

ב. מלונאות הוא דוגמה אחת לשימוש מסוג זה, זאת משום ששימושי אחסנה מלונאית מהווים מקור להוצאות משמעותיות – בעיר אילת ההוצאה העירונית על מתחמי המלונות מהווה כ-50% מההכנסות מארנונה משימושי אחסנה מלונאית של אותו מתחמים. הלכה למעשה, כללי ההקצאה הופכים את תוספת שטחי המלונאות באילת לניטרליים מבחינת מאזן ההכנסות/הוצאות.

ג. תעשיות עתירות ידע הוא שימוש נוסף אשר יכול להפוך ללא כדאי עבור הרשויות. כבר היום הרשויות המקומיות מפעילות תעריף נמוך לתעשיות אלה – הפחתת ההכנסה ב-49% עלולה להפוך את השימושים האלה ללא רצויים ברשויות המקומיות ולפגוע ביכולת של ענף זה לצמוח באזורים בהם נמצא המשאב האנושי שבו הוא תלוי. הערה: בטיוטת חוק ההסדרים הקודמת הוצא לשנות את התעריף של שימוש זה כך שישתווה לתעריף של משרדים. שינוי זה לא נמצא כיום על הפרק.

ד. הרשויות המקומיות עלולות לפעול להקטין את התעריפים של הארנונה שלא למגורים כך שתוספת ההכנסה תקטן, זאת במקביל להגדלת האטרקטיביות של הרשות מול חברות ועסקים. על אף שמשרד האוצר ומשרד הפנים הם היום הגורם אשר יכול למנוע זאת (דחיית בקשות חריגות), פעולות חיוביות של המשרד הפנים להגדיל את העצמאות של הרשויות החזקות כוללת חופש פעולה גדול יותר של הרשויות המקומיות, בין היתר יכולת מוגדלת לשלוט בשינויי התעריפים ברשות. מהלך פוטנציאלי של זה של הרשויות יכול להוביל

את האוצר לעצור מהלכים של ביזור סמכויות מתוך חשש שהרשויות "יפגעו" במקורות ההכנסה של קרן הארנונה שלא למגורים בכך יכניסו שיקולים זרים למהלכי הביזור שמוביל משרד הפנים (ראו סעיף 2 למסמך זה להסבר למוטיבציה להגדיל את הביזור).

31. מנגד, עקרונות חלוקת ההכנסות של מייצרים מוטיבציה לרשויות עם הכנסה מועטה מארנונה שלא למגורים לפעול להגדיל אותה

א. על אף שהרשויות יצטרכו להפריש כ-10% מתוספת ההכנסות שלהן, בפועל רוב הרשויות המדוברות הן רשויות ערביות שמתקשות לפתוח את אזורי התעסוקה שלהן.

ב. רשויות אלה יראו תוספת הכנסה משמעותית מאד מתוספת יחידות דיור ולכן יראו תועלת רבה יותר מהגדל מס' יחידות הדיור בהשוואה להגדלת מקורות ההכנסה מארנונה שלא למגורים.

ג. הגדלת מס' התושבים תוביל מצידה להגדלה של הכנסות הארנונה ממענקי האיזון (נומינלית, ראלית הם יקטנו מבחינת מענק לתושב).

32. נתיב הפעולה של חלוקת ההכנסות אינו מושפע מעקרונות החלוקה של הקרן ולכן יהפוך את התנגדות הרשויות החזקות לחלוקת הכנסות לעוצמתית יותר מהמצב הקיים.

א. עבור רשויות חלשות, הגדלת הכנסותיהן מחלוקת הכנסות אינה נספרת כתוספת הכנסות מארנונה שלא למגורים (מופיע במאזן הרשויות באופן שונה)

ב. עבור רשויות חזקות המחלקות הכנסות, חלוקת ההכנסות לא תנוכה מתוספת הכנסות הארנונה שלא ממגורים מכיוון שזו נספרת בנפרד והדוחות הכספיים של הרשויות לא משקפים גידול נטו אלא גידול ברוטו.

ג. מכיוון שחלוקת ההכנסות לא נספרת לטובת הרשויות החזקות כירידה בהכנסות, הן יאבקו בכדי שהן לא יתרחשו, מכיוון שהן לא "מרוויחות" שום חסד ממהלך של חלוקת הכנסות.

הפקרת הרשויות הפריפריאליות בתחרות מול הרשויות הגדולות על חלוקת הכספים מהקרן

33. תוספת יחידות הדיור בישראל, אשר עמדה בסוף 2021 על 46 אלף יח"ד, התחלקה באופן לא סימטרי בין הרשויות המקומיות.

34. כ-36% מתוספת יחידות הדיור בין השנים 1995 ל-2021 התרחשה בפריפריה (מחוז צפון, דרום ואיו"ש), לעומת כ-64% במחוזות מרכזיים (חיפה, מרכז, ת"א וירושלים). בשיאה, תוספת יחידות הדיור בפריפריה עמדה על 44% בשנת 2000 ובשפל התוספת הייתה רק 31.6% בשנת 2020.

35. עקרונות חלוקת ההכנסות של הקרן, אשר באות לעודד רשויות מקומיות להוסיף לשטחן יחידות דיור, עלולות להוביל לתוצאה בעייתית – הרשויות הגדולות באזורי הביקוש, אותן רשויות שעבורן קצב גידול של אלפי יחידות דיור בשנה הוא קצב תקין, יגדילו את קצב תוספת יחידות הדיור בתוכן וימשכו יותר ויותר כספים לכיווןן.

36. רשויות אלה הן אותן רשויות שמהן מגיעים רוב הכספים וכך עלול להיווצר מצב שבו הרשויות יבנו יותר בכדי לצמצם את הנזקים של הקרן.

37. בעוד שתוספת יחידות דיור באזורי הביקוש היא תוצאה מבורכת, הסיבות לתוספת זו הן בעייתיות

- א. המוטיבציה לתוספת יחידות דיור מצד הרשויות החזקות היא מוטיבציה שלילית – מהלך של צמצום נזקים.
- ב. תוספת בקצב מוגבר ביחס לזה שהוצג בגרף בסעיף 18 יוביל לשחיקת העודפים בקרן לפני שנת 2029. שחיקה זו תוביל להקטנת חלקן היחסי של כל הרשויות בהקצאות כספי הקרן, כאשר הראשונות להיפגע ממצב זה הן הרשויות החלשות.

סיכום ההתייחסות לפרק קרן הארנונה מעסקים

38. לאור כל האמור עד כה, ומבלי להיכנס לבעייתיות הקיימת במבנה המועצה של הקרן הכולל נציגי ממשלה אשר יש ביכולתם להשפיע על מקורות ההכנסות העצמאיים של השלטון המקומי (מהלך ריכוזי ובעייתי), ניתן להבין כי הצעת החוק לקרן הארנונה מעסקים היא הצעה לא מבושלת, שאינה רואה את מכלול ההשפעות של הקרן ואינו נותנת מענה אמיתי לצרכי השלטון המקומי.
39. הטיעון שקרן מסוג זה מקובלת במדינות רבות מתעלמת במופגן מהעובדה שבמדינות אלה חלקן היחסי של הרשויות המקומיות בעוגת המיסים גבוה מחלקן של הרשויות בישראל ולכן מדובר על השוואה אל מול מדינות בהן השלטון המקומי עשיר יותר. הערה: שוב כדאי לציין – בהשוואה למדינות ה-OECD השלטון המקומי בישראל "נהנה" מהחלק הקטן ביותר בעוגת המיסים הלאומית.
40. הלכה למעשה, הקרן, מעצם היותה קרן השואבת 100% ממקורותיה מהשלטון המקומי, מזרזת את התרוששות השלטון המקומי אשר צפוי גם כך להגיע לקו השבר של כושר הנשיאה המוניציפלי בשנת 2030.
41. הקרן מהווה עוד פתרון "פלסטר" במקום להתמודד עם שתי הבעיות העיקריות של מקורות ההכנסה של השלטון המקומי:
- א. מיסי עירוני מבוסס על שיטת השטחים (הארנונה הישראלית), שיטה אשר מתאימה לשוק דיור המנוהל על ידי שלטון מרכזי וללא יכולת לשיערוך רציף של שווי הנכסים - האופייני למדינות מזרח אירופה בשנות ה-90 של המאה הקודמת.
- ב. הקצאה בחסר של משאבים מהמדינה לרשויות פריפריאליות – מענקי איזון נמוכים מהנדרש ודרישות מאטצ'ינג שאינן מתואמות עם חוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות.
42. ראוי כי הצעת חוק זו תגנז ובמקומה יקדם האוצר, ביחד עם משרד הפנים, מהלך חקיקה כוללני, **שלא במסגרת חוק ההסדרים**, לשינוי שיטת המיסוי המקומי לשיטה יעילה, מודרנית, המתאימה לשוק הישראלי. שיטה אשר תיגזר מערכים כלכליים אמיתיים (שווי הקרקע ושווי הנכסים) ותייצר תמריצים לפיתוח באזורי הביקוש ולמיצוי ערך הקרקע, תוך צמצום הדרגתי (ומובנה בשיטה) של פערי המיסוי בין שימושי מגורים ושימושים שאינם למגורים.
43. לאחר ביצוע השינויים בשיטת המיסוי המקומי, ראוי כי משרד האוצר יבחן מחדש את ההקצאה התקציבית ואת כללי ההקצאה התקציבית של כספים לרשויות המקומיות, מתוך הבנה כי נדרשת הגדלה של תקציבים אלה מחד, ומאידך - הקטנת הדרישות למאטצ'ינג מרשויות חלשות.

התייחסות לפרק 3 – תיקון חוק ההסדרים במשק המדינה

44. בניגוד להסבר המופרט הנוגע לפרק הקודם, ההתייחסות לפרק זה תתמקד בחוסר ההבנה או לחילופין, בחירת הנתונים הנוחים, אשר "מצדיקים" את התיקונים שמציע פרק זה.

45. ראשית, על אף שכ-86% מהרשויות מיישמות את שיטת ה"ברוטו-ברוטו", בפועל יותר מ-40% מהנכסים בישראל נמצאים ב-14% הרשויות הנותרות.

46. יתרה מזאת, מעל ל-50% מהנכסים באותן רשויות הם צמודי קרקע – נכסים אשר מבחינתם אין הבדל בין שיטת ברוטו ו-ברוטו-ברוטו, שכן אין בהם שטחים משותפים.

47. עוד יש לציין כי נכסים רבים ברשויות ברוטו-ברוטו הם נכסים ישנים, אשר נבנו עם מעט שטחים משותפים ולכן עבורם ההבדל בשטח לפי שיטת ברוטו ושיטת ברוטו-ברוטו הוא זניח ועומד על אחוזים בודדים.

48. עיקר הנכסים ברשויות ברוטו ברוטו, אשר בהם השטחים המשותפים משמעותי, הם נכסים אשר נבנו אחרי 1986 (יישום תקן רעידות האדמה) וביתר שאת מבנים שנבנו אחרי 1992 (תוספות של ממ"דים וחדר מדרגות נוסף).

49. על פי נתוני למ"ס, בין 1995 ל-2021 נבנו בישראל כמיליון נכסים. בהערכה גסה, פחות ממחציתם בבנייה רוויה ברשויות בהן מיושמת שיטת ברוטו ברוטו.

50. לאור האמור, היקף הנכסים שלגביהם יש משמעות מובחנת בין שיטת ברוטו-ברוטו לשיטת ברוטו עומד על 25% לכל היותר.

51. מנגד, ברשויות בהן נהוגה שיטת נטו יש אותו סדר גודל של נכסים (לכל הפחות). שאר הנכסים בישראל משלמים תעריף הקרוב לשיטת ברוטו, גם ברשויות בהן נהוגה שיטת ברוטו ברוטו.

52. לאור האמור, ההחלטה לאפשר רק לרשויות בהן נהוגה שיטת נטו לשנות את שיטת המדינה, היא החלטה שגויה ביסודה שכן היא לא מידתית בהתייחסות להיקף הנכסים המשופעים בהשוואה למלאי יחידות הדיור בישראל.

53. בנוסף לאמור, החקיקה הקיימת מאפשר לרשויות להגדיל את דה פאקטו את תעריף הארנונה, בהיקף של פחות 15% (במעבר משיטת נטו לברוטו) ועד ל-30% (במעבר משיטת נטו לברוטו-ברוטו), זאת בניגוד לנהלי משרד הפנים לבקשות חריגות אשר מגבילות את הגדלת התעריף האפקטיבי ביותר מ-7.5% בשנה בודדת.

54. עוד יש לציין כי בין הרשויות בהן נהוגה שיטת נטו יש את ירושלים ובני ברק. שתי רשויות אלה הן באשכול סוציאקונומי 2 ופתיחת האפשרות לשנות את השיטה בהן תוביל להכבדה של יוקר המחיה לאוכלוסייה המוחלשת בהן

א. מצב זה יוביל מחד להגדלה של מדיניות הנחות הארנונה של משרד הפנים ומאידך להגדלת הנטל על האוכלוסייה שלא זכאית להנחות

ב. ירושלים היא בין הרשויות היקרות בארץ מבחינת תעריפי הארנונה למגורים. הגדלה נוספת של התעריף האפקטיבי תהפוך אותה לרשות היקרה בישראל ועלולה להוביל להגברת ההגירה השלילית מהעיר, בדגש על אוכלוסייה שאינה זכאית להנחות.

55. לסיכום ובהמשך לסיכום שהוצג בסעיפים 38-43, המשך "המשחקים" בשיטת הארנונה הקיימת בשיטת הסלמי אינו מוביל לפתרון אמיתי של סוגיית המיסוי המקומי. במקום להתמקד בתיקוני טלאי על טלאי, על האוצר להתמקד בשיטת מיסוי מקומי מודרנית המתאימה למדינה החברה ב-OECD.

בברכה,

יוגב שרביט, יועץ כלכלי לרשויות מקומיות ובעל הבלוג "המדד המוניציפלי"