

# רפורמה במימון

# הרשויות המקומיות

טל מופקדי ורועי שלם\*

נייר מדיניות 2018.04 / ספטמבר 2018



\* **ד"ר טל מופקדי**, בעל דוקטורט בכלכלה מאוניברסיטת תל אביב. מרצה מן החוץ באוניברסיטת תל אביב ובמרכז הבינתחומי הרצליה. מרצה בקורסים מתקדמים במימון באוניברסיטאות בחו"ל: Northwestern University (ארה"ב), אוניברסיטת אמסטרדם ו-Copenhagen Business School. שותף מייסד בחברה נומריקס ייעוץ כלכלי ומימוני.

פרטי קשר: .mofkadi.tal@idc.ac.il 052-6645533

**ד"ר רועי שלם**, בעל דוקטורט בכלכלה מאוניברסיטת תל אביב. מרצה מן החוץ באוניברסיטת תל אביב ובמרכז הבינתחומי הרצליה, בין השאר בקורסים בנושא מדיניות מיקרו-כלכלית. שותף מייסד בחברה נומריקס ייעוץ כלכלי ומימוני. בעל ניסיון נרחב בתחום הרגולציה בישראל. בין השאר עסק במידול כלכלי של תוכנית האב של משק האנרגיה בישראל (עבור משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים) ובפיתוח מתודולוגיה לפיקוח מחירים בישראל (עבור משרד האוצר). גילוי נאות: ד"ר רועי שלם כתב עבור איגוד הבנקים חוות דעת בנושא תעריף הארנונה של הבנקים, והפער בינו לבין התעריף של שאר העסקים.

פרטי קשר: .shalemro@post.tau.ac.il 052-8797371

המחברים מודים לפרופ' **צביקה אקשטיין** על הנחייתו המקצועית; לוועדה המדעית של מכון אהרן על הערותיה לטיטה קודמת של העבודה; וכן לכלכלנים **מיכאל אנטל**, **עמרי גמליאל**, **שגי חיים**, **בני ליבאי**, **תמיר קוגוט** ו**מרסל שיבלי**, אשר סייעו בכתיבת מסמך זה ובאיסוף נתונים.

# מכון אהרן למדיניות כלכלית

## על שם אהרן דוברת ז"ל

חזון מכון אהרן למדיניות כלכלית הוא לתמוך בצמיחה כלכלית ובחזק חברתי בישראל על ידי עיצוב אסטרטגיה והצעות לתוכניות מפורטות למדיניות כלכלית המבוססות על ידע בינלאומי מעודכן.

צמיחה כלכלית הנובעת מגידול בתעסוקה והעלאת הפריון לעובד היא היעד המרכזי של כל המשקים, ובכללם של המשק הישראלי. המדדים המרכזיים לצמיחה כלכלית בת-קיימא – התוצר לנפש, התעסוקה והפריון במשק – נמצאים עדיין ברמה נמוכה מזו המקובלת במדינות המובילות בעולם המפותח. חזון המכון הוא לערוך מחקרים כלכליים אשר יניבו הצעות הן לכלי מדיניות חדשניים והן לרפורמות במשק לקידום הצמיחה, התעסוקה והפריון. מטרת מחקרי המדיניות להשפיע על המדיניות המוניטרית והפיסקלית, תוך גיבוש תוכניות ארוכות טווח שתתמודדנה עם מכלול הבעיות הכלכליות והחברתיות ותתרומנה לצמצום פערים וחזוק החברה והכלכלה. כמו כן, מטרתם להשפיע על השיח המקצועי, לעורר דיון המבוסס על מידע אמין ועל מחקר כלכלי-חברתי ובסופו של דבר להקנות כלים שיתמכו בתוואי של צמיחה ובחוסן החברתי של ישראל.

היעד העיקרי של מכון אהרן למדיניות כלכלית בבית ספר טיומקין לכלכלה הוא בגיבוש אסטרטגיות מדיניות כלכליות אשר מזהות את נקודות החוזק והחולשה של הכלכלה בישראל. על בסיס זה נבנות רפורמות בנושאים רחביים, וכן מחקר המתמקד בענפים שונים כדי לבחון ולהמליץ על שימוש מושכל בכלי מדיניות וסדרי עדיפויות שיגרמו לגידול התעסוקה והפריון בכלל ענפי המשק. במסגרת זו ניתן דגש על חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל בחדשנות טכנולוגית, וכן על העצמת ההתייעלות והחדשנות בענפים המסורתיים, ענפי השירותים והסקטור הציבורי. כל זאת נעשה על בסיס מחקרי מוצק והצבת יעדים כמותיים כדי להשיג את חזון המכון.

### ← דירקטוריון:

מר שלמה דוברת (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, גב' יעל אנדורן, פרופ' צבי אקשטיין, גב' דיתה ברוניצקי, מר ארז ויגודמן, פרופ' אמיר ירון, גב' ענת לוי, פרופ' רפי מלניק, מר רוני נפתלי, מר אבי פישר, פרופ' דניאל צידון, מר יואל קרסו, ד"ר טלי רגב, גב' עפרה שטראוס, מר חיים שני.

### ← ראש המכון:

פרופ' צבי אקשטיין.

### ← ועדה מדעית:

פרופ' צבי אקשטיין (יו"ר), פרופ' מרטין אייכנבאום, פרופ' צבי הרקוביץ, פרופ' עומר מואב, פרופ' רפי מלניק, פרופ' דניאל צידון, ד"ר טלי רגב.

### ← פרטי התקשרות:

המרכז הבינתחומי הרצליה, ת.ד. 167 הרצליה 4610101

טלפון: 09-9602431

דוא"ל: [aaron.economics@idc.ac.il](mailto:aaron.economics@idc.ac.il)

אתר: [www.aiep.idc.ac.il](http://www.aiep.idc.ac.il)

## רפורמה במימון הרשויות המקומיות

בנייר מדיניות זה אנו סוקרים את שיטת מימון הרשויות הקיימת בישראל, ומבצעים השוואה לשיטות הנהוגות בעולם, תוך כדי סקירת הספרות הקיימת בנושא, לרבות התייחסויות לוועדות הממשלתיות הדנות בנושא והמחקרים שנעשו בישראל.

שיטת מימון הרשויות הקיימת מביאה לעיוותים משמעותיים. רשויות שבהן אזורי מסחר גדולים נהנות מהכנסות עודפות, ואלו מופנות לרווחת התושבים. מדיניות זו מפלה לרעה דווקא את הרשויות החלשות על פי חלוקת הלמ"ס לאשכולות חברתיים-כלכליים. כמו כן, ההכנסות מארנונה שלא למגורים מרוכזות במספר מצומצם של רשויות מקומיות.

אנו בוחנים פתרונות לבעיה כפי שהוצעו בספרות הכלכלית ומציינים את החסרונות השונים בפתרונות אלו: גידול בפערים החברתיים בין רשויות או אי-טיפול בתמריץ השלילי של הרשויות המקומיות להגדלת מספר התושבים בשטחן; אי טיפול ברשויות החזקות; עיוות תמריצים לרשויות אחרות; אי-טיפול בעיוותים הנוצרים לעסקים כתוצאה מתשלום הארנונה המופרז, וחוסר התייחסות לצורך של הממשלה להחיל יעדי מדיניות שונים על הרשויות באמצעים תקציביים.

העקרונות המוצעים על ידנו למסגרת רעיונית למודל מימון הרשויות המקומיות הינם:

1) סך היקף המס המקומי מעסקים צריך להיות בהלימה להיקף השירותים המקומיים שהעסקים צורכים, בתוספת תמחור השפעות חיצוניות, אם ישנן; 2) במקרה שיש שירותים לעסקים שניתן לגבות תשלום ישיר עליהם – עדיף לעשות זאת בדרך זו, במחיר שמשקף את העלות עבור השירות, לרבות תמחור השפעות חיצוניות, אם ישנן; 3) הרשות המקומית צריכה להיות אדישה, מבחינה תקציבית, לתוספת אוכלוסייה לשטחה – סך תוספת ההוצאות בגין אוכלוסייה זו צריכה להיות שווה לסך תוספת ההכנסות המתקבלת מאוכלוסייה זו; 4) בהתאם לקביעת הממשלה, עבור חלק מהשירותים המוניציפליים נרצה שלא לאפשר שירותים טובים יותר ברשויות מקומיות עשירות (או אף לייצר אפליה לטובת הרשויות העניות), כאשר התקציב עבור שירותים אלה צריך לבוא מהעברות ממשלתיות מתאימות, ולא בהתבסס על המס המקומי; 5) יתר השירותים המוניציפליים הם כאלו שבהם תותר דיפרנציאציה ותחרות בין רשויות מקומיות – בהתאם לכך יתאפשר לרשויות לגבות מס מקומי המבוסס על ערך הנדל"ן, כאשר ינתן חופש לרשות המקומית לקבוע את שיעורו; 6) סך ההכנסות של הרשויות המקומיות צריך לגדול, כך שלרשויות המקומיות תהיינה יותר סמכויות מכפי שיש להן היום.

יישום עקרונות אלה יגרום לדיפרנציאציה בתקציב לשירותים ציבוריים מקומיים שהוגדרו – כלומר לא חינוך או רווחה, אלא שירותים שבהם הרשות המקומית צריכה לאזן בין איכותם לבין יכולתם הכלכלית של התושבים. הארנונה לעסקים צפויה לקטון משמעותית. בדרך זו יפחתו עיוותים בהחלטות העסקים לגבי צמיחה או התרחבות, ויצטמצמו הבדלים שרירותיים שקיימים היום בין יכולתם הכלכלית של הרשויות – בכך גם יפחתו תמריצי הרשויות המקומיות ליעד שטחים לעסקים במקום למגורים.

בשיווי משקל מחיר מ"ר לעסקים באזורי הביקוש צפוי לעלות, בשל קיטון בהיצע וגידול בביקוש. כמו כן, מחיר מ"ר למגורים באזורי הביקוש צפוי לקטון, בשל גידול בהיצע – ובהתאם גם באזורי פריפריה.

באמצעות יצירת תשלום "דמי-תושב" מהממשלה לרשויות המקומיות, אשר נאמדו בגובה של כ-1,130 שקלים לשנה, ניתן להגיע למצב שבו אי-השוויון בהכנסה לתושב מצטמצם באופן משמעותי והכנסות הרשויות החלשות מגיעות לטווחים עדיפים של הכנסה לתושב. כך גם מבנה התמריצים משתנה באופן שהקמת אזורי מגורים תביא עימה איזון תקציבי, ולעיתים עודף תקציבי, לרשות המקומית.

על מנת להגיע לאיזון תקציבי על פי היקף ההוצאות הקיים, בממוצע, הרשויות שבאשכול התחתון תוכלנה להוריד את דמי הארנונה למגורים בכ-29.9 שקלים למ"ר בשנה, לכ-5.5 ש"ח בלבד.

אם כך, יישום המודל צפוי להביא להלימה גבוהה יותר בין השירותים הניתנים לתושבים לבין גובה הארנונה הנדרש מהם, לעומת המצב הקיים.

## תוכן העניינים

5	1. מבוא
5	1.1 רקע ותיאור המצב הקיים בישראל
6	1.2 מטרת נייר המדיניות
7	1.3 מסקנות והמלצות
9	1.4 מבנה הנייר
10	2. מיסוי מוניציפלי: תאוריה והשוואה בינלאומית
10	2.1 תמצית התאוריה בנושא מיסוי מוניציפלי
11	2.2 גובה ההכנסות של הממשל המקומי
12	2.3 היקפי מיסוי נדל"ן ואופן הטלת מס נדל"ן מקומי
13	2.4 מיסים מקומיים על עסקים ועל מגורים
14	3. הארנונה בישראל
14	3.1 סקירה היסטורית של התפתחות הארנונה ותעריפיה בישראל
15	3.2 חלקה של הארנונה בכלל הכנסות הרשויות המקומיות
17	3.3 עיקר העיוותים הכלכליים בתעריפי הארנונה בישראל
22	3.4 הדגמת העיוותים הקיימים באמצעות נתוני הלמ"ס לשנת 2016
28	3.5 חלק מהשירותים דורשים תקציב גבוה יותר דווקא ברשויות החלשות
30	4. טיפול הממשלה בבעיה
30	4.1 המודעות לעיוותים במבנה של סיווגי הארנונה והתעריפים הארציים
31	4.2 מענקי האיזון כטלאי לפתרון הבעיה השורשית
32	4.3 שינויים נוספים שנבחנו או יושמו
33	5. מודל מוצע למיסוי מוניציפלי בישראל
33	5.1 יעדי המודל המוצע ואתגריו
33	5.2 התייחסות למודלים שהוצעו במאמרים קודמים
34	5.3 הצעה למסגרת רעיונית למודל מימון הרשויות המקומיות
37	5.4 השוואת המודל המוצע למודל הבריטי
39	6. שימוש בסימולציות לבחינת המדיניות המוצעת
40	6.1 סימולציה 1: אומדן העלות התוספתית למגורים ולעסקים ברשויות
44	6.2 סימולציה 2: קיזוז הארנונה לעסקים לצורך תקציב ממשלתי לתושב
47	6.3 סימולציה 3: גביית הארנונה הנדרשת לאיזון התקציב
53	נספח א: סקירת התאוריה הכלכלית ביחס למיסוי מקומי
59	נספח ב: סקירה בינלאומית של מיסים מקומיים הנגזרים משווי הנדל"ן
65	נספח ג: תקציב החינוך – רקע וקווים לפעולה (תמצית יוסטמן 2014)
70	נספח ד: תמצית תיאור נוסחת גדיש

## 1. מבוא

### 1.1 רקע ותיאור המצב הקיים בישראל

הרשויות המקומיות בישראל מממנות את פעילותן השוטפת באמצעות הכנסות עצמיות, ובאמצעות העברות מהשלטון המרכזי. המרכיב המשמעותי ביותר בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הוא ההכנסות מדמי הארנונה, ואליהן מצטרפות ההכנסות מאגרות, היטלים והכנסות אחרות.

האגרות וההיטלים נגבים על ידי הרשויות בזיקה לשירותים הניתנים על ידן, ואילו הארנונה נגבית עבור התפעול השוטף של הרשויות ועבור שירותים מוניציפליים אשר לא ניתן לגבות עבורם תשלום ישיר. הארנונה, בניגוד לאגרות וההיטלים, נגבית בהיעדר זיקה ברורה בין ההוצאות של הרשויות המקומיות לדמי הארנונה הנדרשים.

דמי הארנונה נגבים בחלקם ממשקי הבית, באמצעות ארנונה למגורים, ובחלקם מנדל"ן עסקי, באמצעות ארנונה לעסקים. על פי תקנות הארנונה נקבעו 12 סיווגי ארנונה, ולכל אחד נקבע תעריף מרבי ומזערי. ההגבלות המוטלות על תעריפי הארנונה אינן מגובות בנימוק כלכלי כלשהו, וזיקתן לשירותים המוניציפליים מוטלת בספק. ייתכן שטווח תעריפי הארנונה אף אינו תואם את יכולתם הכלכלית של התושבים. הדבר משפיע גם על יכולות הגבייה של הרשויות. כך, לדוגמה, שיעור הגבייה הממוצע ברשויות המשתייכות לאשכול החברתי-כלכלי התחתון על פי הגדרת הלמ"ס עומד על כ-40% בלבד.

בפועל, תעריפי הארנונה למגורים הינם נמוכים משמעותית מתעריפי הארנונה לעסקים, בעוד שסל השירותים הניתנים לתושבים גדול יותר מסל השירותים לעסקים. ההכנסות מארנונה שלא למגורים משמשות מקור עיקרי להכנסות הרשויות המקומיות, ומהוות כ-23% מסך ההכנסות בשנת 2016. יחד עם זאת, שטחי העסקים בישראל מרוכזים במספר קטן של רשויות, ואלו נהנות מהכנסות גבוהות מהארנונה לעסקים. למעשה, בעוד שחלק מהרשויות נהנות מהכנסות גבוהות אשר מאפשרות להן להעניק שירותים מוניציפליים ברמה גבוהה, קיימות רשויות אשר מתקשות להעניק לתושביהן שירותים מוניציפליים ברמה בסיסית, והכול בשל שטחי המסחר שבתחומן. כלומר, רמת השירותים הניתנים לתושבים תלויה בגורם חיצוני שאינו תלוי במדיניות הממשלתית לגבי השימוש בעודפי הגבייה,<sup>1</sup> או ביכולתם הכלכלית של התושבים ובנכונותם לממן את הפעילות המוניציפלית.

משיטת מימון הרשויות הקיימת עולים שלושה עיוותים כלכליים עיקריים:

1. **אי-התאמה בין רמת שירותים פרטיים וציבוריים** – גובה דמי הארנונה נקבע על ידי הרשויות בהתאם להנחיות משרד הפנים, ואלו מגבילות את טווח דמי הארנונה. לפיכך, הרשויות המקומיות אינן רשאיות להתאים את גובה דמי הארנונה להעדפות השירותים של הציבור.
2. **תמריץ לצמצום הביקוש לשטח לעסקים** – העלויות הגבוהות של הארנונה לעסקים מעוותות את שיווי המשקל ומתמרצות את העסקים להקטין את הביקוש לשטח פעילותם ואת פריסת הסניפים, לעיתים על חשבון רווחת הלקוחות.
3. **התמריץ להגבלת היצע הקרקע למגורים** – הוועדות המקומיות הן חסם משמעותי להיצע יחידות הדיור בישראל, ובכך משפיעות לרעה על מחירי הדיור. לרשויות המקומיות יש תמריץ שלילי להגבלת היצע הקרקע למגורים.

<sup>1</sup> כפי שנדגים בהמשך – במועצה האזורית תמר, לדוגמה, יש כמות גדולה של עסקים ביחס לתושבים, ובהתאם לכך ההוצאה לחינוך לכל תלמיד היא גבוהה בהרבה מהממוצע הארצי.

כדי לפתור את בעיית התמריץ השלילי לפיתוח אזורי המגורים הממשלה מציעה כמה פתרונות נקודתיים :

- **מענקי איזון** – מכיוון שרשויות מקומיות שאין בשטחן כמות מספקת של שטחי עסקים אינן יכולות לממן את הוצאותיהן, הממשלה מעניקה להן טלאי תקציבי בשם "מענקי איזון", למימון פעילותן השוטפת. מענקי האיזון הממשלתיים נותנים מענה חלקי בלבד לרשויות שמתקשות לממן את הוצאותיהן מכיוון שהם מבוססים על רמות נורמטיביות של הכנסה, ובמקרים רבים מענקי האיזון אינם מביאים את הרשויות הנתמכות לידי איזון תקציבי. כמו כן, מענקי האיזון תלויים בתקציב הממשלתי, ובפועל התקציבים המוקצים למענקי האיזון נמוכים מהגובה שהוגדר על פי ועדת גדיש ובכך הם מביאים לאי-ודאות תקציבית. יתרה מכך, סך ההכנסות של הרשויות המקומיות ביחס לתוצר בישראל הינו נמוך בהשוואה בינלאומית, וניכר כי קיימות רשויות רבות המתקשות לממן שירותים מוניציפליים בסיסיים.
  - **הסכמי גג** – מענקים הניתנים עבור תקציבי פיתוח של אזורים למגורים, אך אינם מסייעים בגירעון התקציבי שנוצר לאחר פיתוח האזורים. על פי בנק ישראל, קיים סיכון ממשי שהסכמי הגג יביאו לגירעונות תקציביים שהרשויות המקומיות תתקשנה לעמוד בהם.
  - **מענקי פיתוח** – גם הם מענקים הניתנים עבור תקציבי פיתוח של אזורים למגורים, ואינם מסייעים בגירעון התקציבי שנוצר לאחר פיתוח האזורים. מענקי הפיתוח ניתנים רק לרשויות באזורי עדיפות, ואינם נוגעים לבעיית היצע הדיור באזורי מרכז הארץ.
  - **תמריצי דיור** – ניתנים תקציבים עבור היתרי בנייה; מדובר בתמריץ נקודתי שיכול ליצור עיוותים בהתנהלות הרשויות, כמו עיכוב תהליכים קיימים כדי לקבל את תמריצי הדיור.
- לסיכום, מענק האיזון אמור לייצר תוספת הכנסה שולית לכל תושב בתחום הרשות המקומית, ובכך לצמצם או לבטל את הפער בין ההכנסה להוצאה השולית של התושב. בפועל, הוא אינו מבטל כליל פער זה. הפתרונות האחרים שיישמה הממשלה מטפלים בעלויות החד-פעמיות הקשורות בגידול במספר התושבים בתחום הרשות, אך אינם מטפלים בבעיה שורשית אחרת – אופן מימון השירותים לאותם תושבים לאורך זמן – שהוא הנושא העיקרי שבו אנו דנים בנייר המדיניות זה.

## 1.2 מטרות נייר המדיניות

נייר המדיניות זה הוא מחקר המשך למחקרם של אקשטיין ואחרים (2014) אשר ניתח את הקשר בין תמריצי הרשויות המקומיות לבין חסמים להגדלת היצע הנדל"ן למגורים במדינת ישראל. העובדה שעסקים משלמים שיעורי ארנונה גבוהים וצורכים מעט שירותים מוניציפליים, בעוד שהתושבים משלמים מעט ארנונה וצורכים הרבה שירותים מוניציפליים (והם גם אלה שבחרים את ראשי הרשויות המקומיות), גורמת כאמור לעיוותים רבים ולתמריצים לרשויות המקומיות לחסום תוכניות של בנייה למגורים, באופן שגורם לירידת היצע הדיור ועליית מחירי הנדל"ן למגורים.

מטרת נייר המדיניות זה היא להציע מודל יישומי קונקרטי למימון הרשויות המקומיות כך שיפחית את העיוותים הכלכליים של המס, ובפרט בהיבט של החסמים להגדלת היצע הנדל"ן למגורים בישראל. מבחינה כלכלית, שאלת מימון הרשויות המקומיות היא במסגרת הדיון על "מוצר ציבורי", מפני שקיים הבדל בהעדפות הפרטים בהיבטי גובה המס המקומי. מס אחיד שיוטל על ידי כל הרשויות אינו נחשב למיטבי או יעיל כיוון שבכל עיר יש לתושבים העדפה שונה המתבטאת בבחירת מקום המגורים (ההעדפה נגלית). לפיכך, לשאלת המיסוי ברשויות המקומיות יש השפעה הן על איכות המוצר הציבורי שהתושבים המקומיים צורכים והן על גודל נטל המס על העסקים. מנקודת מבט זו יש לשאלה השפעה כלל-משקית, ולא רק על שוק הדיור.

בנייר המדיניות זה נציג את מדיניות מימון הרשויות בישראל וכיצד היא מובילה לכשל השוק, ובהתאם תמסורת הכשל משפיעה על מחירי הדיור. לאחר מכן נציג שיטות שונות למימון הרשויות המקומיות הנהוגות בעולם, ונציג מסגרת מימון שתתאים למשק הישראלי ותטפל בחסם הרשויות המקומיות.



בנוסף, נדון גם בהשלכות של מימון החינוך במסגרת תקציב הרשות המקומית. גם כאן, מחד גיסא אזורים שבהם גרים אנשים ממעמד סוציו-אקונומי גבוה היו רוצים לקבל שירותים ציבוריים, לרבות חינוך, ברמה גבוהה, ואף מוכנים לשלם על כך, ומאידך גיסא, דווקא אזורים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך זקוקים לתקציב חינוך גדול יותר על מנת לאפשר לסייע לתלמידים להתגבר על תנאי ההתחלה הקשים, ובכך לשמש כמכשיר חשוב של הפחתת אי-השוויון (כולל אי-השוויון הבין-דורי).

### 1.3 מסקנות והמלצות

בנייר מדיניות זה ניתחנו את שיטת מימון הרשויות הקיימת בישראל, ביצענו השוואה לשיטות הנהוגות בעולם וסקרנו את הספרות הקיימת בנושא, לרבות התייחסויות לוועדות הממשלתיות הדנות בנושא והמחקרים שנעשו בישראל.

שיטת מימון הרשויות הקיימת מביאה לעיוותים משמעותיים. רשויות שבהן אזורי מסחר גדולים נהנות מהכנסות עודפות, ואלו מופנות לרווחת התושבים. מדיניות זו מפלה לרעה דווקא את הרשויות החלשות על פי חלוקת ה"למ"ס לאשכולות חברתיים-כלכליים. כך לדוגמה, במועצה האזורית תמר, שבה שטחי המסחר הינם בקנה מידה גבוה מאוד ביחס למספר התושבים, זוכים להעניק תקציבי חינוך הגבוהים פי 7.3 לתלמיד מהממוצע הארצי. כמו כן, ההכנסות מארנונה שלא למגורים מרוכזות במספר מצומצם של רשויות מקומיות. בחנו פתרונות לבעיה אשר הוצגו במאמרים קודמים, אך מצאנו בפתרונות הללו חסרונות שונים: גידול בפערים החברתיים בין רשויות או אי-טיפול בתמריץ השלילי של הרשויות המקומיות להגדלת מספר התושבים בשטחן; אי-טיפול ברשויות החזקות; עיוות תמריצים לרשויות אחרות; אי-טיפול בעיוותים הנוצרים לעסקים כתוצאה מתשלום הארנונה המופרז; חוסר התייחסות לצורך של הממשלה להחיל יעדי מדיניות שונים על הרשויות באמצעים תקציביים.

בהתאם לסקירת הספרות, הנתונים והניתוח שהצגנו בנייר מדיניות זה, להלן העקרונות המוצעים על ידינו למסגרת רעיונית למודל מימון הרשויות המקומיות:

1. סך היקף המס המקומי מעסקים צריך להיות בהלימה להיקף השירותים המקומיים שהעסקים צורכים, בתוספת תמחור השפעות חיצוניות, אם ישנן.
2. אם יש שירותים לעסקים שניתן לגבות תשלום ישיר עליהם – עדיף לעשות זאת בדרך זו, במחיר שמשקף את העלות עבור השירות, לרבות תמחור השפעות חיצוניות, אם ישנן.
3. הרשות המקומית צריכה להיות אדישה, מבחינה תקציבית, לתוספת אוכלוסייה לשטחה – סך תוספת ההוצאות בגין אוכלוסייה זו צריכה להיות שווה לסך תוספת ההכנסות המתקבלת מאוכלוסייה זו.
4. בהתאם לקביעת הממשלה, עבור חלק מהשירותים המוניציפליים נרצה שלא לאפשר שירותים טובים יותר ברשויות מקומיות עשירות (או אף לייצר אפליה לטובת הרשויות העניות). התקציב עבור שירותים אלה צריך לבוא מהעברות ממשלתיות מתאימות, ולא בהתבסס על המס המקומי.
5. יתר השירותים המוניציפליים הם כאלו שבהם תותר דיפרנציאציה ותחרות בין רשויות מקומיות. בהתאם יתאפשר לרשויות לגבות מס מקומי המבוסס על ערך הנדל"ן, כאשר יינתן חופש לרשות המקומית לקבוע את שיעורו.
6. סך ההכנסות של הרשויות המקומיות צריך לגדול, כך שלרשויות המקומיות תהיינה יותר סמכויות מכפי שיש להן היום.

ברור כי אם עקרונות אלו ייושמו בתל-אביב – שם ערך הנדל"ן גבוה והיא נסמכת היום על הכנסות עודפות מעסקים – הארנונה למגורים צפויה לגדול. לעומת זאת, במקומות עניים יותר הארנונה למגורים תקטן בוודאי, בדרך שתביא לידי ביטוי את העדפות התושבים, ולא תטיל את עומס המס הבלתי אפשרי הקיים היום ביישובים החלשים ואשר בא לידי ביטוי בשיעורי הגבייה הנמוכים.

היישום יגרום לדיפרנציאציה בתקציב לשירותים ציבוריים מקומיים שהוגדרו – כלומר לא חינוך או רווחה, אלא שירותים שבהם הרשות המקומית צריכה לאזן בין איכותם לבין יכולתם הכלכלית של התושבים. הארנונה לעסקים צפויה לקטון משמעותית. בדרך זו יפחתו עיוותים בהחלטות העסקים לגבי צמיחה או התרחבות. הדבר גם יצמצם הבדלים שרירותיים שקיימים היום בין יכולתן הכלכלית של הרשויות – לדוגמה בין תל-אביב לירושלים. בכך גם יפחתו תמריצי הרשויות המקומיות לייעד שטחים לעסקים במקום למגורים.

יישומה של נוסחה שקופה להעברות מהממשלה לכל תושב, בהתאם לקריטריונים סוציו-אקונומיים ואחרים של התושב, צריכה להביא לכך שהרשות המקומית תהיה אדישה לגידול בכמות התושבים בשטחה, ועל כן לא תהווה חסם להיצע יחידות דיור בשטחה.

בשיווי משקל מחיר מ"ר לעסקים באזורי הביקוש צפוי לעלות, בשל קיטון בהיצע וגידול בביקוש. כמו כן, מחיר מ"ר למגורים באזורי הביקוש צפוי לקטון, בשל גידול בהיצע – ובהתאם גם באזורי פריפריה. את המודל המוצע בחנו באמצעות סימולציות על בסיס נתוני תקציב הרשויות המקומיות לשנת 2016 אשר פורסמו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. תוצאות הסימולציה העיקריות מתוארות להלן. כיום בישראל ברשויות המקומיות שבאשכולות הכלכליים-חברתיים הנמוכים מרוכזים פחות שטחי עסקים, וכמו כן גובה הארנונה הנגבית באזורים אלו קרוב יותר לגובה הוצאות הרשות עבור העסקים הללו (ואף שלילי באשכול התחתון).

לצורך הסימולציה יצרנו דמי-תושב שישולמו מהממשלה לרשויות המקומיות, ויחליפו את עודפי הגבייה מארנונה לעסקים בשיעור של כ-54%, וכן את מענקי האיזון. בשיטה זו מתקבל תשלום דמי-תושב בגובה של כ-1,130 שקלים לשנה. עם יישומו ניתן להגיע למצב שבו אי-השוויון בהכנסה לתושב מצטמצם באופן משמעותי, וההכנסה לתושב ברשויות החלשות משתפרת משמעותית, על מנת לאפשר להן לתת לתושביהן שירותים מוניציפליים בסיסיים ברמה סבירה.

בניגוד לשיטה הקיימת, המבוססת על גביית עודף מיסים מקומיים מעסקים והעברת מענק איזון, המודל המוצע מציג בדרך זו תוצאות דומות, פחות או יותר, אולם עם עיוות תמריצים כלכלי נמוך יותר, תוך הגברת הוודאות של הרשויות המקומיות ביחס לתקציב העומד לרשותן.

מעבר לכך, פערים שרירותיים בין רשויות הנובעים מהיקף העסקים בשטחם צפויים לקטון. כך לדוגמה, בעיר תל-אביב ההכנסות השנתיות מארנונה לעסקים יקטנו בכ-1.1 מיליארד ש"ח, וכדמי-תושב יינתן סכום של כ-0.5 מיליארד ש"ח, כלומר השינוי בתקציב הינו **קיטון** של כ-0.6 מיליארד ש"ח, אשר יוכלו להיות מושלמים באמצעות גביית ארנונה מקומית מהתושבים. לעומת זאת, בעיר ירושלים דמי-התושב יהוו תחליף מדויק כמעט למענק האיזון, אך יאפשרו ודאות תקציבית גדולה יותר.

דמי-התושב מצמצמים את פערי ההכנסות גם בזכות חלוקת ההכנסות מעסקים בין הרשויות, וגם בשל כך שבסיס החלוקה הוא מספר התושבים ברשות. כך לדוגמה, בעיר כמו ירושלים, שבה 20 מ"ר מגורים לתושב בממוצע, יהיו הוצאות עירוניות גבוהות יותר למ"ר מגורים ביחס למועצה המקומית של סביון, שבה יש 138 מ"ר מגורים לתושב.<sup>2</sup>

ביצענו גם חישוב לעלות בתקציב הרגיל למ"ר מגורים – לאחר הטמעת שיטת דמי-התושב. מבנה התמריצים משתנה כך שהקמת אזורי מגורים תביא עימה איזון תקציבי, ולעיתים עודף תקציבי, לרשות המקומית.

<sup>2</sup> נכון לשנת 2016, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



ביצענו סימולציה אשר בוחנת את השינויים שתבצענה הרשויות בגביית הארנונה, על מנת להגיע לאיזון תקציבי על פי היקף ההוצאות הקיים. בממוצע, הרשויות שבאשכול התחתון תוכלנה להוריד את דמי הארנונה למגורים בכ-29.9 שקלים למ"ר בשנה, לכ-5.5 ש"ח בלבד. הורדת גובה הארנונה למ"ר מגורים באשכולות הנמוכים עשויה להגדיל את שיעורי הגבייה הנמוכים המאפיינים אותם. תאורטית, שינוי זה עשוי אף להביא לגידול בסך ההכנסות של הרשויות מארנונה למגורים. כלומר, הורדה של נטל הארנונה המוטל על האוכלוסיות החלשות עשויה לאפשר לתושבים לעמוד בתשלומי הארנונה, ובכך לאפשר לרשויות גבייה מסוימת מאותם תושבים, אשר עד כה לא ניתן היה לגבות מהם את הארנונה בשל גובהה. על כן ייתכן שסך התשלומים שגובות הרשויות שכיום שיעור הגבייה בהן נמוך מאוד אף יעלה. לא פחות חשוב מכך – הטלת מס אשר נגבה בשיעורים כה נמוכים כיום, ברשויות שבאשכולות הנמוכים, מטילה עול כבד על התושבים בהן, והם נאלצים להתמודד עם צעדי האכיפה הנקטים כנגדם. הקטנת גובה המס תשפר את רווחתם בהקשר זה.

על פי תוצאות הסימולציה, העיר תל-אביב, אשר חיוב הארנונה שלה למגורים עמד על כ-48.9 ש"ח למ"ר, תיאלץ להגדיל את חיוב דמי הארנונה בכ-36.9 שקלים למ"ר בשנה בממוצע, לכ-85.6 ש"ח. לעומתה העיר ירושלים, אשר חיוב הארנונה שלה למגורים עמד על כ-73.7 ש"ח למ"ר, תוכל להקטין את דמי הארנונה למגורים בכ-1.6 ש"ח למ"ר בשנה בממוצע, לכ-72.1 ש"ח למ"ר.

אם כך, כפי שניתן להתרשם מתוצאות הסימולציה, יישום המודל צפוי להביא להלימה גבוהה יותר בין השירותים הניתנים לתושבים לבין גובה הארנונה הנדרש מהם, לעומת המצב הקיים.

#### **1.4 מבנה הנייר**

מבנה נייר המדיניות הוא כדלהלן: בפרק 2 נציג רקע תאורטי ביחס למיסוי מוניציפלי והשוואה בינלאומית של מיסוי זה; בפרק 3 נסקור את ההתפתחות ההיסטורית של מבנה הארנונה בישראל והעיוותים הקיימים בו; בפרק 4 נציג את טיפול הממשלה בבעיה; בפרק 5 נציג התייחסות להצעות לטיפול בבעיה ואת המודל המוצע על ידינו למיסוי מוניציפלי בישראל; בפרק 6 נציג תוצאות של סימולציות שביצענו לבחינת ההשפעה של השינוי המוצע על ידינו על פרמטרים שונים.

## 2. מיסוי מוניציפלי: תאוריה והשוואה בינלאומית

### 2.1 תמצית התאוריה בנושא מיסוי מוניציפלי

נספח א מציג סקירת ספרות מקיפה ביחס למיסוי רב-שכבתי אופטימלי. להלן תמצית המסקנות. בסיכומו של דבר התאוריה הסטנדרטית קובעת את העקרונות הבאים שלפיהם יש לקבוע מה הם סוגי המס שאמורים להיות באחריות הממשל הנמוך, ומה הם סוגי המס שאמורים להיות באחריות הממשל המרכזי:

1. מיסים אשר רשויות ממשל נמוכות יכולות להסתמך עליהם, שנגזרים מהשימוש בפועל במוצרים הציבוריים המקומיים של הפרטים הניידים בחברה (כמו משקי בית וגורמי ייצור שעשויים לעבור בין אזורים).

2. ככל שסוג המס נדרש לשם מדיניות רחבה יותר, ולא לאספקת שירותים ספציפיים, אזי סוג מס זה אמור להיות ברמת הממשל המרכזי (למשל, מיסים לצורך תשלומי העברה לשם הפחתת אי-שוויון בחברה).

3. אם סוג המס נדרש לשם מדיניות רחבה יותר ברמת הממשל המקומי, אזי סוגי המס אמורים להיות מוטלים על בסיס מס לא נייד יחסית (למשל נדל"ן).

כלומר, מיסים מקומיים צריכים להיות נגזרים משווי נדל"ן (קרקע ונכסים קבועים). הסייגים האפשריים לכך הם, ככלל, רק דמי שימוש ישירים בשירותים מסוימים שהרשות המקומית מספקת, או מס המגלם השפעות חיצוניות מקומיות.

על פי הספרות (Blöchliger, 2015), מס שוטף (recurrent) על נדל"ן נחשב כאחד המיסים הכי פחות מעוותים, ולכן הכי יעילים מבחינת צמיחה כלכלית. בסיס המס שלו בלתי ניתן לניוד והוא ברובו קשיח, ועל כן התגובה של משקי הבית למס כזה היא קטנה מאוד – זאת בניגוד למס הכנסה המוטל על פרטים או עסקים, אשר משפיע בצורה חדה יותר על החלטות לעבוד, לחסוך או להשקיע. מס כזה מאפשר גם התאמה רבה יותר בין המיסים שנגבים והשירותים המקומיים הניתנים לתושבים, כך שהוא דומה יותר לדמי שימוש עבור שירותים אלה. הניתוח שעשה ה-OECD מצביע על כך שמסיבות אלה מיסי נדל"ן פוגעים פחות בצמיחה ממיסים על הכנסה (Arnold et al., 2011).

מחד גיסא, כאשר מיסי נדל"ן מוטלים לא רק על הקרקע אלא גם על שווי הנכס הבנוי, הם עשויים לייצר תמריצים לתת-פיתוח של הקרקעות (Blöchliger, 2015). על כן, אם רוצים לדרג את צורת המיסים הרצויה על נדל"ן, הרי שתאורטית הדרך העדיפה היא מס אחיד על שווי הקרקע בלבד, על פני כל סוגי הנדל"ן. מאחר שהיצע הקרקעות קשיח, בדרך זו נוצרת השפעה מינימלית על החלטות השקעה. מאידך גיסא, כאשר מוטל מס גבוה על קרקע נוצר, באופן טיפוסי, חוסר הלימה בין גובה המס המקומי לבין היקף השירותים המקומיים שבעל הקרקע צורך. פתרון ביניים, שהוא ישים יותר לעיתים, הוא מס בשיעור גבוה יותר על שווי הקרקע ומס בשיעור נמוך יותר על שווי שאר הנדל"ן. בדרך זו יש התאמה טובה יותר בין ההשקעות שביצעו התושבים לרמת השירותים המוניציפליים שניתן להציע להם.

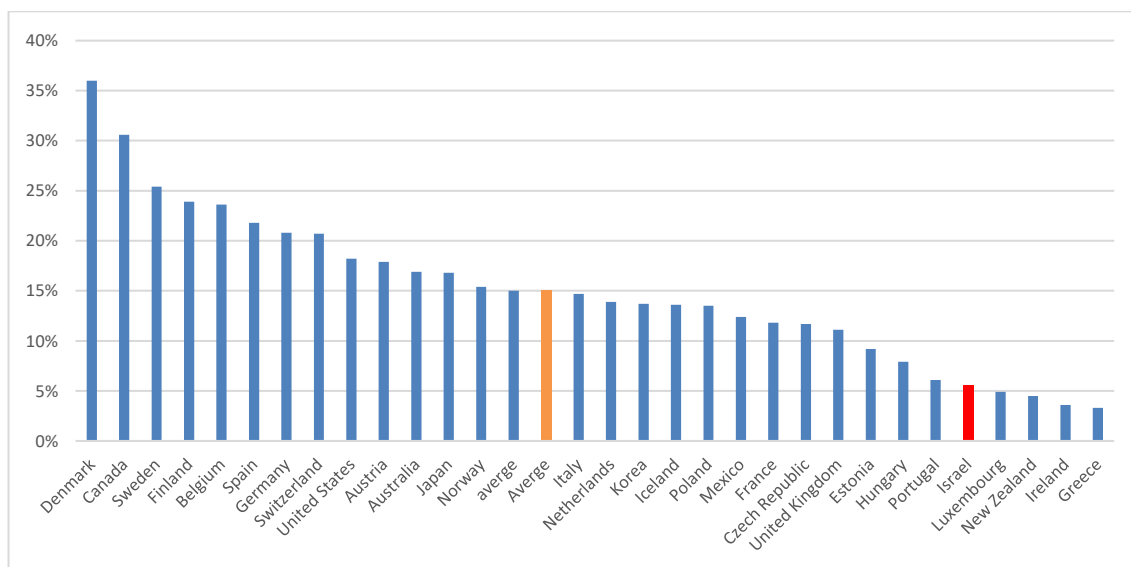
## 2.2 גובה ההכנסות של הממשל המקומי

כפי שמפרט בן-אליא (1999), ניתן להבחין בין שני מודלים עיקריים לגבי אופי השלטון המקומי: המודל המוניציפלי הצר והמודל המורחב. המודל הראשון – המאפיין מדינות דוגמת ארצות הברית וקנדה – הוא בעל אופי מתמחה ומפוצל. הרשויות המקומיות עוסקות בעיקר בתפקידים מוניציפליים, ואילו המרכיב הרווחתי הוא שולי. מנגד, השלטון המקומי המורחב הוא צפון אירופי ברובו ומשקף את דגם "מדינת הרווחה". לטענתו, הבעיה בישראל היא שאנו יצרנו בפועל יצור כלאיים: שלטון מקומי על פי דגם צפון-אירופי מבחינה תפקודית, אך המושתת יותר ויותר על עקרונות מימון של הדגם הצפון-אמריקני. יצור זה הוא בלתי אפשרי, ועל כן למרות הדוקטרינה המוניציפלית החדשה המתפתחת, מתבקשת חשיבה מחודשת באשר לדגם השלטון המקומי הרצוי או האפשרי. הניסיון הבינלאומי אינו מספק הוכחה שניתן לקיים שלטון מקומי "רווחתי" ללא מימון ממשלתי מתאים.

בישראל, מדיניות הממשלה מאז שנות ה-80 היא ככלל לנסות לצמצם את התמיכה הממשלתית ברשויות המקומיות. עד שנות השמונים רק 30% מתקציבי הרשויות המקומיות נבעו מהכנסות עצמיות, ואילו משנות התשעים עלה השיעור ל-66% (אקשטיין ואחרים, 2014).

בישראל הכנסות הרשויות המקומיות כאחוז מהתוצר נמוכות משמעותית מאלו של מרבית המדינות המפותחות. בישראל הכנסות אלו עומדות על כ-5% מהתוצר, לעומת כ-15% מהתוצר במדינות המפותחות. איור 1 מציג השוואה זו עבור מדינות ה-OECD, נכון לשנת 2014.

איור 1: תקבולי רשויות/ממשל מקומי כאחוז מהתוצר במדינות OECD



מקור: אקשטיין וקוגוט (2017).

נתוני פדרציות עבור ארצות הברית, שוויץ וגרמניה.

השוואה מסוג זה בעייתית במקצת, משום שחלק ממדינות השוואה הינן פדרליות או פדרליות-למחצה. אולם כאשר משווים את ישראל רק למדינות שבהן רמה אחת של שלטון מקומי, מקבלים גם כן כי ישראל חריגה במשקל התקציב המקומי מהתוצר ומההכנסות ממיסים, כפי שמסוכם בלוח 1, המבוסס על נתוני OECD משנת 2015.

לוח 1: משקל תקציב השלטון המקומי בישראל לעומת מדינות ה-OECD

ממוצע OECD		ישראל	
שלטון מקומי	רשויות מקומיות		
16.4%	11.1%	5.5%	משקל תקציב השלטון המקומי בתוצר
31.2%	14.8%	9.7%	משקל הכנסות השלטון המקומי מסך הכנסות ממיסים

מקור: אגמון (2017).

כלומר, סך המקורות של הרשויות המקומיות בישראל נמוך באופן מובהק בהשוואה בינלאומית. המשמעות היא שחלק ניכר יחסית מהמדיניות המוניציפלית למעשה מנוהל על ידי הממשלה המרכזית. אם כך, מעבר לשאלה כיצד לממן את הרכב ההוצאות הנוכחי של הרשויות המקומיות, אם נרצה שמבנה הרשויות המקומיות בישראל ידמה לזה הנהוג בעולם, סמכויות רבות יותר (ובהתאם גם תקציבים) צריכות להיות מואצלות להן. כמו כן, משום שהן נדרשות לטפל בנושאים הקשורים לרווחה, בעניינים אלו התקציבים צריכים לעבור מתקציב מרכזי ולא בהסתמכות על גבייה מקומית.

### 2.3 היקפי מיסוי נדל"ן ואופן הטלת מס נדל"ן מקומי

נספח ב מציג סקירה בינלאומית של היקפי מיסוי הנדל"ן, ואופן הטלת מיסוי נדל"ן מקומיים. להלן תמצית התוצאות.

בישראל סך המס המוטל על נדל"ן הוא גבוה יחסית, בהשוואה למדינות ה-OECD. גם מיסוי הנדל"ן השוטפים בישראל גבוהים יחסית בהשוואה בינלאומית.

בפועל, רוב מדינות ה-OECD, ובכללן ישראל, ממסות קרקע ובניינים.

ישראל היא יוצאת דופן בכך שמיסוי הנדל"ן השוטפים בה מוטלים על בסיס שטח הנדל"ן, ולא על בסיס ערכו. מה הן המשמעויות של אנומליה זו? מצד אחד, כאשר המס מבוסס בצורה חזקה מדי על מחיר הנדל"ן אחת מתופעות הלוואי יכולה להיות רצון שלא לשחרר עוד נדל"ן למגורים על מנת לשמור את המחירים גבוהים – זה במידה שיש השפעה ישירה על מחירי הדיור (כלומר אין אלטרנטיבה שהיא תחליף קרוב למחיר הדיור בתחומי הרשות המקומית). מצד שני, מיסוי של נדל"ן עשוי לשמש כאמצעי לייצוב מחירי הנדל"ן (Blöchliger, 2015), הוא מאפשר לרשות המקומית החזר הכנסות על הוצאות שעשתה אשר השביחו את ערך הנדל"ן, והוא מאפשר דיפרנציאציה טובה יותר של חיובי המס בתוך שטחי הרשות בין אזורים.

## 2.4 מיסים מקומיים על עסקים ועל מגורים

חשוב מאוד בהקשר של הנייר שלנו הוא היחס בין גובהו של המס המקומי המוטל על שטח מגורים לבין המס המקומי המוטל על שטח המשמש לעסקים. בפועל במדינות שונות בעולם יש יחסים שונים בין גובה המס המקומי משטח מגורים לבין גובה המס המקומי משטח עסקים. אולם, מסיבות שהן בעיקרן פוליטיות, במרבית המקומות המס לשטח מגורים נמוך מהמס לשטח עסקים (Bird and Slack, 2002; Slack, 2013). גם בארה"ב, מבין 39 ערים שנבחנו במדינות שונות שם ב-26 המס על עסקים גבוה מהמס על מגורים.<sup>3</sup> בעוד שברוב המקרים המס המקומי מנותב לרשות המקומית, בריטניה היא דוגמה בולטת לכך שהמס המקומי הנגבה מהחברות מנותב לקופה מרכזית, ואז מחולק מחדש בין הרשויות המקומיות.

---

<sup>3</sup> ראו

<https://taxfoundation.org/state-and-local-property-taxes-target-commercial-and-industrial-property/> וגם Minnesota Taxpayers Association and Lincoln Institute of Land Policy, 50-State Property Tax Comparison Study (2011), [http://www.lincolnst.edu/subcenters/significant-features-property-tax/upload/sources/ContentPages/documents/MTAdoc\\_NewCover.pdf](http://www.lincolnst.edu/subcenters/significant-features-property-tax/upload/sources/ContentPages/documents/MTAdoc_NewCover.pdf).

### 3. הארנונה בישראל

#### 3.1 סקירה היסטורית של התפתחות הארנונה ותעריפיה בישראל

ארנונה היא מס שלטון מקומי המוטל בישראל על תושבי המדינה המחזיקים בנדל"ן. הארנונה מוטלת בראשיתה של כל שנת כספים על פי צווים. המס נגבה על ידי הרשות המקומית ומטרתו לממן את פעילויותיה. עקרונית, ארנונה היא תשלום לרשות המקומית על השירותים המוניציפליים לתושבים ולעסקים, אולם בפועל הארנונה אינה נקבעת בזיקה לשירותים הניתנים לנישום.<sup>4</sup> בישראל ארנונה היא המקור העיקרי להכנסות העצמיות של רוב הרשויות המקומיות, כחלק ממדיניות הממשלה מאז שנות ה-80 לצמצם את התמיכה הממשלתית ברשויות המקומיות. בשנת 2015 היוותה הארנונה בחצי מהרשויות מעל 57% מסך ההכנסות העצמיות, ולכן היא חלק משמעותי מאוד ממימון פעילות הרשות המקומית; ולמרות זאת, ביחס לסך ההכנסות של הרשות המקומית, ההכנסות מארנונה מהוות כ-30% בלבד.<sup>5</sup>

עד לשנת 1985, מכוח פקודת העיריות משנת 1934,<sup>6</sup> הייתה הארנונה העירונית פרי חקיקה של המנדט הבריטי, והרשויות המקומיות היו מוסמכות לקבוע את שיעור הארנונה בתחומן ללא כל מגבלה ובהתאם לקריטריונים שקבעו, ובהם: האזור שהנכס מצוי בו, סוג הנכס, סיווגי הנכסים בהתאם לשימוש בהם, תעריף לכל מ"ר וכד'. בשנת 1985 הוחלה התוכנית הכלכלית לייצוב משק המדינה ולדיכוי האינפלציה הגבוהה ששררה במשק הישראלי (בתחילת שנות השמונים), שהגיעה לרמה של מאות אחוזים לשנה. דיכוי האינפלציה היה מלווה במאמץ חקיקתי רחב היקף. באותה שנה החליט המחוקק לשנות גם את המצב המשפטי בנושא הארנונה באמצעות חקיקת "הוראות ההקפאה".

בחודש פברואר 1985 קיבלה הכנסת את החוק לייצוב המשק, תשמ"ה-1985. החוק קבע בסעיף 10(א), כחלק מתוכנית מוסכמת בין הגורמים הכלכליים המרכזיים במשק להקפאה כללית של המחירים, כי יוקפאו המיסים, ההיטלים ותשלומי האגרה המשתלמים לאוצר המדינה, לרשויות המקומיות ולתאגידים שהוקמו על-פי דין. חוק זה היה הראשון מבין חוקים נוספים שחוקקו מתוך מטרה דומה של ייצוב המשק הישראלי. מאז שנת 1985 ואילך, במסגרת המדיניות לייצוב המשק, הגביל המחוקק את שיקול הדעת שהקנה בעבר לרשויות המקומיות לקבוע את שיעורי הארנונה ואת מידת העלאתה משנה לשנה, בסדרת חקיקות. חוק ההקפאה, שנחקק אז, הגביל את כוחן של הרשויות המקומיות להקטין את גירעונן באמצעות העלאת תעריפי הארנונה, ואת הסמכות להעלותם מעבר לתקרה מסוימת הוא העביר לשרי הפנים והאוצר כדי לנטרל השפעות מקרו-כלכליות אפשריות של שינויי תעריפים. עקרונית, תעריפי הארנונה מחושבים בהתאם לתעריפי שנת הבסיס (1985), בתוספת שיעורי ההעלאה שאושרו בכל שנה.

בית המשפט התייחס לתכלית ולרציונל העומד בבסיס חקיקת ההקפאה:<sup>7</sup>

*בבסיס הוראות ההקפאה עמד רצונו של המחוקק לרסן את הרשויות המקומיות, שנהגו להעלות בכל*

*שנה ושנה את תעריפי הארנונה בשיעורים גבוהים, וזאת על מנת לכסות את גירעונותיהן.*

*בדברי ההסבר להצעת חוק ההסדרים בשנת 1992 (ה"ח, עמ' 8) מוסבר כי העלאות אלו השפיעו באופן*

*ישר על מדד המחירים לצרכן ופגעו ברווחיות המגזר היצרני.*

*כחלק ממאמציו של המחוקק לבלום את האינפלציה הדוהרת ולייצב את המשק נחקקו הוראות*

*ההקפאה הראשונות בפברואר 1985, בהן הוגבלו סמכויותיהן של הרשויות המקומיות לקבוע תעריפי*

*ארנונה.*

<sup>4</sup> ראו לדוגמה <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001234493>

<sup>5</sup> מבוסס על עיבוד נתונים מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, <http://www.cbs.gov.il>

<sup>6</sup> קריטריונים לקביעת תעריפי ארנונה עירונית, ממ"מ, 2004.

<sup>7</sup> ראו רע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עירית חיפה.



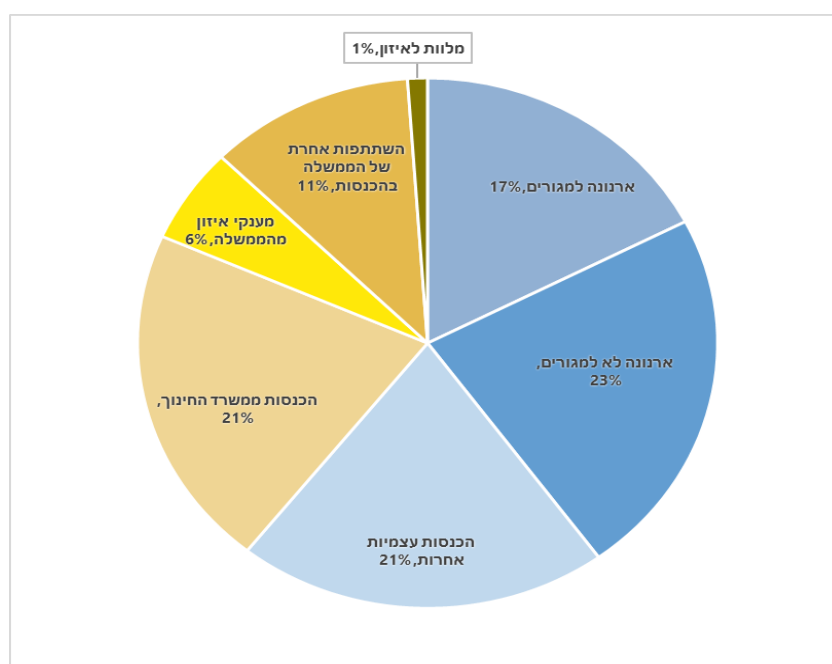
חוק ההסדרים של שנת 1992 (שנחקק בשנת 1993) והתקנות שהותקנו מכוחו חוללו רפורמה בדיני הארנונה – עיקרה נוגע לקביעת כללים להטלת הארנונה, לקביעת **שיעורים מרביים ומזעריים** של תעריפים לשימושים למיניהם, ולקביעת כללים להנחות.

על פי תקנות הארנונה, שמותקנות על ידי שרי האוצר והפנים מכוח חוק ההסדרים, נקבעו 12 סיווגי ארנונה, ולכל אחד נקבע תעריף מרבי ומזערי.<sup>8</sup> סיווגים אלו נחלקים לתת-סיווגים, כאשר הרשויות המקומיות מוסמכות, בהתאם לשיקול דעתן, לקבוע אילו נכסים נכללים בתת-הסיווגים ומה יהיה גובה התעריפים לכל תת-סיווג, בהתאם למאפיינים שנקבעו בתקנות ובמסגרת המגבלות על טווח התעריפים שהוטלו על הסיווג.

### 3.2 חלקה של הארנונה בכלל הכנסות הרשויות המקומיות

אקשטיין ואחרים (2014) מראים כי קיים פער מובנה בין ההכנסות לתושב מארנונה להוצאות השוטפות בגינו. על פי הנתונים המובאים שם, ההוצאה הנורמטיבית השוטפת לתושב בעירייה לשנה היא כ-4,000 ש"ח, בעוד שההכנסות לנפש מארנונה הן כ-1,500 ש"ח. יתר על כן, העיריות ברובן, בעיקר באזורי הביקוש, מספקות לתושבים רמת שירותים מעל הרמה הנורמטיבית, ולכן ההוצאה השוטפת לתושב באזורי הביקוש תהיה לרוב אף גדולה מזה. על כן, העיריות מפסידות ביחס לכל תושב נוסף לפחות 2,500 ש"ח. מאידך גיסא, יש לזכור כי הכנסת הרשויות המקומיות אינה מסתכמת בארנונה בלבד. איור 2 מציג את פילוח הכנסות הרשויות המקומיות והמועצות אזוריות, על פי נתוני הלמ"ס, נכון לשנת 2016.

איור 2: פילוח הכנסות הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל



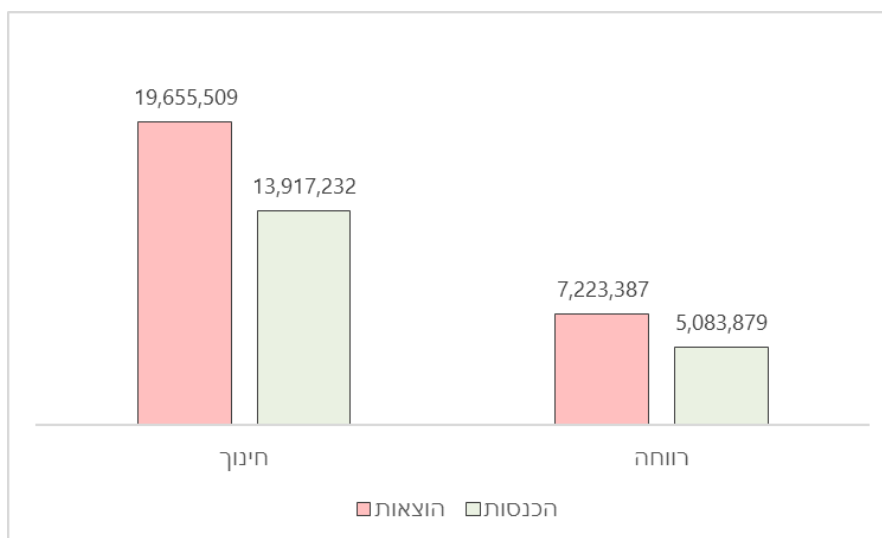
מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הנתונים מראים שרק 17% מהתקציב הרגיל ממומן על ידי הארנונה למגורים, וכ-23% ממומן על ידי הארנונה שלא למגורים. כ-21% מהתקציב הרגיל ממומן על ידי הכנסות עצמיות אחרות של הרשויות המקומיות, אשר בחלקן מיוחסות לחינוך ולרווחה ובחלקן לאגרות והיטלים. יתר התקציב ממומן על ידי תשלומי העברה מהממשלה, כאשר כ-21% מהתקציב הרגיל מקורו בתקציבים לחינוך ורק כ-6% מקורם במענקי האיזון.

<sup>8</sup> בתקנות משנת 1993 נקבעו 6 סיווגים; בתקנות 1994 – 11 סיווגים, והחל משנת 1995 – 12 סיווגים.

חלק משמעותי מהוצאות הרשויות מיועד לחינוך ולרווחה. ההוצאה לחינוך מהווה כ-33% מסך ההוצאות בתקציב הרגיל של כלל הרשויות המקומיות, וההוצאה לרווחה מהווה כ-12% ממנו. הוצאות אלו ממומנות בחלקן מתשלומי העברה ממשלתיים, ובחלקן על ידי גבייה ייעודית של הרשויות המקומיות לחינוך ולרווחה. היתרה ממומנת על ידי מקורות מימון אחרים שהרשויות נאלצות לגייס בתקציב הרגיל. איור 3 מציג את סך ההוצאות וההכנסות בתקציב הרגיל של כלל הרשויות על חינוך ורווחה.

**איור 3: הכנסות והוצאות חינוך ורווחה ברשויות המקומיות לשנת 2016**



מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
נתונים באלפי ש"ח.

הלכה למעשה, מרכיב מסוים מהוצאות החינוך והרווחה ממומן על ידי התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות מעבר להכנסות הייעודיות הניתנות עבור סעיפים אלו. לשם השוואה, סך הפער בין הוצאות החינוך של הרשויות לבין ההכנסות מחינוך (כלומר הוצאות החינוך שמימנו הרשויות על ידי תקציב שאינו ייעודי לכך) עמד על כ-5.7 מיליארד ש"ח בשנת 2016, כמופיע באיור דלעיל, כאשר סך גביית הארנונה למגורים כולה בשנת 2016 עמד על כ-10.3 מיליארד ש"ח. גם בהנחה שמלוא הפער שבין ההכנסות מחינוך להוצאות החינוך ממומן, תאורטית, על ידי הארנונה למגורים, התקציב הנותר לשירותים המוניציפליים למגורים עומד על כ-4.6 מיליארד ש"ח. סכום זה הוא סכום זניח לעומת סך ההוצאות בתקציב הרגיל בשנת 2016 אשר עמד על כ-32.5 מיליארדי ש"ח.<sup>9</sup> אם כך, ברי לכול שההוצאה המוניציפלית לתושבים, אשר מהווה את החלק הארי בהוצאות הרשויות המקומיות, אינה יכולה להיות ממומנת היטב על ידי ההכנסות מארנונה למגורים.<sup>10</sup> בפועל, הפער התקציבי ממומן בחלקו על ידי מענקים ממשלתיים; חלק נוסף על ידי אגרות והיטלים, והיתרה על ידי ההכנסות מארנונה שלא למגורים.

<sup>9</sup> לא כולל הוצאות עבור חינוך ורווחה.

<sup>10</sup> מתוך 250 רשויות נבחרות, בכ-245 רשויות הוצאות החינוך בתקציב שנת 2016 גבוהות מההכנסות מחינוך.

### 3.3 עיקר העיוותים הכלכליים בתעריפי הארנונה בישראל

בנייר מדיניות זה נתמקד בעיוות הקיים בתעריפי הארנונה, כאשר העסקים משלמים ארנונה הגבוהה מצריכת השירותים שלהם ואילו התושבים משלמים ארנונה הנמוכה באופן משמעותי מצריכת השירותים שלהם.

ברוב המודלים הכלכליים מתקבלת היעילות הכלכלית הכלל-משקית הגבוהה ביותר כאשר המוצרים והשירותים מתומחרים כך שהם משקפים את עלות הייצור (השולית) שלהם, וכך השפעות חיצוניות אם ישנן. בדרך זו, ההחלטות הכלכליות שעושים הפרטים והפירמות במשק הן נכונות מבחינה כלכלית ומשיאות את הרווחה. גם התאוריות של המיסוי מתייחסות לכך ומנסות להגיע למנגנונים שייצרו כמה שפחות עיוותים כלכליים. במקרים שבהם הארנונה המוטלת על כל מ"ר נוסף של שטח אינה משקפת את היקף השירותים בגינו, נוצרים עיוותים כלכליים שמשפיעים לרעה על ההחלטות הכלכליות במשק. הסיבה לכך היא שבהחלטות שעושים הסוכנים השונים בחברה (פרטים / פירמות / קובעי מדיניות) הם מסתמכים על מחיר (המגולם על ידי המס) שאינו משקף עלויות כלכליות, ולכן החלטותיהם מעוותות.

גם בית המשפט העליון עמד על הקשר הנחוץ בין תשלום הארנונה לבין השימוש בשירותים, אף ששיטת הארנונה בישראל אינה כזו המקיימת קשר ישיר ביניהם:<sup>11</sup>

*ארנונה מהווה במהותה מס שהרי היא מוטלת ללא זיקה ישירה לשירותים אותם מקבלים הנישומים ואולם "אף שלא קיימת זיקה ישירה בין סכום הארנונה לבין השירות הניתן תמורתה, זיקה כלשהי חייבת להתקיים, שאם לא כן, נשמטת ההצדקה מתחת להטלתה של הארנונה על הנישומים".*  
*ואכן הפסיקה קבעה כי "ההצדקה להטלת ארנונה נובעת מההנאה והתועלת שמפיקים הנישומים מהשירותים העירוניים שמסופקים להם".*

*על כן, החיוב בארנונה מוטל על המחזיק בנכס ולא דווקא על הבעלים מתוך רצון "ליצור זיקה ברורה בין השימוש בנכס ובין תשלום הארנונה".*

בפועל, תעריפי הארנונה בישראל הם כאלו המקיימים פער מובנה בין עלות השירותים המסופקים לתושבים ובין מחירם, קרי המיסים שהרשות גובה מהתושבים ממומנים בחלקם באמצעות העודף הנוצר ברשות בין עלות השירותים המסופקים לאזורי תעשייה, מסחר ומשרדים ובין המיסים שהיא גובה מאלה: עסקים משלמים מיסים גבוהים, אך בניגוד לאזרחים מן השורה צורכים פחות שירותים – שהרי אין צורך לספק שירותי חינוך ורווחה לעסקים (לוי ושריג, 2014).<sup>12</sup>

ממפוי של סל השירותים ברשות המקומית (לוח 2) אשר ביצענו ניתן לראות כי המגזר העסקי צורך פחות מהתושבים בגין מרבית השירותים שהרשות המקומית מספקת.

<sup>11</sup> בר"ם 5711/06 חברת המגרש המוצלח בע"מ נגד עיריית תל-אביב.

<sup>12</sup> אינדיקציה לכך שעלות השירותים לעסקים נמוכה מחיובי הארנונה הנגבית מהם היא העובדה שעבור חלק מהעסקים ניתנות הנחות בדמי הארנונה. כך לדוגמה, בעיר פתח תקווה, העסקים הקטנים הממוקמים במרכז העיר משלמים דמי ארנונה גבוהים יותר בעשרות אחוזים ממשרדים הממוקמים באזורי התעשייה, ראו <http://www.petah-tikva.muni.il/Finance/Documents/%D7%A6%D7%95%20%D7%94%D7%9E%D7%99%D7%A1%D7%99%D7%9D/%D7%A6%D7%95%20%D7%9E%D7%99%D7%A1%D7%99%D7%9D%202017%20%D7%9E%D7%9D%20%D7%A9%D7%A8%20%D7%9C%D7%A4%D7%A8%D7%A1%D7%95%D7%9D.pdf>.

**לוח 1: פילוח צריכת השירותים המוניציפליים**

צרכני השירותים		תחום הוצאה
עסקים	תושבים	
X	✓	חינוך
X	✓	רווחה
	✓	תברואה
שימוש מועט	✓	חירום וביטחון
שימוש מועט	✓	איכות הסביבה
✓	✓	תחבורה ותשתיות
✓	X	רישוי ופיקוח עסקים
שימוש מועט	✓	מוקד ושירותי מידע

למרות זאת, ככלל, תעריף הארנונה של עסקים הוא לרוב גבוה מזה של נדל"ן למגורים (לוח 3).

**לוח 2: תעריפי מינימום ומקסימום של ארנונה לפי שימושים**

תעריף מקסימום	תעריף מינימום	סיווג
120.16	34.68	מבנה מגורים (בשימוש)
145.67	38.32	בתי מלון
165.9	24.82	תעשייה
223.83	45.96	מלאכה
384.95	68.08	משרדים, שירותים ומסחר
1386.4	462.96	בנקים וחברות ביטוח

מקור: אתר משרד הפנים.<sup>13</sup>

תעריפים שנתיים בש"ח.

בפועל, על פי נתוני שנת 2016,<sup>14</sup> חיוב תעריפי הארנונה הממוצע עבור מגורים היה 47.3 ש"ח למ"ר, לעומת 119.1 ש"ח למ"ר עבור עסקים.<sup>15</sup> הפער אף גדול יותר בהתייחס לנתוני הגבייה בפועל. מצב זה מתמרץ רשות מקומית להתחרות על המגזר העסקי ולהוסיף שטחים שעליהם תוכל להטיל ארנונה עסקית, כדי לממן את השירותים העירוניים ואת הוספת השטחים המיועדים למגורים.<sup>16</sup> עבור הרשות המקומית, היתרונות התקציביים הברורים של ארנונה עסקית לעומת ארנונה ממגורים יוצרים תמריץ שלילי לרשויות המקומיות להוספת אוכלוסייה לשטחן ולהגבלת היצע הקרקעות הזמין לבנייה למגורים. העיוותים הגדולים בתמריצים של רשויות מקומיות להגדיל את היצע הקרקע למגורים בשטחן מחמירים את מצוקת מחירי הדירות בישראל (אקשטיין ואחרים, 2014).

<sup>13</sup> <http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/public/Pages/MunicipalRate.aspx>

<sup>14</sup> בהתאם לנתונים המפורסמים על ידי הלמ"ס.

<sup>15</sup> החישוב בוצע על פי סך החיובים בכל קטגוריה מחולק בסך המ"ר לחיוב בקטגוריה. חיוב הארנונה לעסקים כולל: משרדים, שירותים ומסחר, תעשייה ומלאכה, בנקים וחברות ביטוח, בתי מלון וחניונים. חיוב הארנונה לעסקים אינו כולל: קרקע תפוסה, קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח, אדמה חקלאית, מבנה חקלאי, מגורים שאינם בשימוש, אדמת בניין, מערכת סולרית על גג, קרקע תפוסה למערכת סולרית, יתר סוגי נכס.

<sup>16</sup> ראו לדוגמה <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001197267>

המצב שתיארנו לעיל הינו הדגמה לבעיה כללית יותר של עיוותים כלכליים ניכרים הנוצרים כאשר המיסים המקומיים המוטלים על קבוצת נישומים אינם פרופורציוניים להיקף השירותים שקבוצה זו צורכת מהרשות המקומית. להלן נתאר שלושה עיוותים כלכליים מרכזיים שנוצרים כתוצאה מהפערים בין גובה הארנונה לצריכת השירותים עבור עסקים ועבור תושבים.

העיוות הכלכלי הראשון שנוצר כתוצאה ממבנה תעריפי הארנונה הינו **אי-התאמה בין רמת שירותים פרטיים וציבוריים**. מאחר שגבולות תעריפי הארנונה למגורים מוכתבים לרשויות המקומיות, הרי שניטלת מהן הגמישות להכניס בתעריפים שינויים ניכרים. בפועל, אוכלוסייה עשירה מאוד הייתה רוצה לצרוך שירותים ציבוריים מוניציפליים יקרים ברמה גבוהה – בדומה לרמת השירותים הפרטיים שהיא צורכת. כך למשל, ייתכן שאדם עשיר מאוד היה מוכן להגדיל את תשלום המס המקומי שהוא משלם על מנת לשפר את רמת הניקיון והנראות של הרחובות. לעומתו אדם עני מאוד היה מעדיף לשלם פחות מיסים עירוניים, גם אם הדבר כרוך בהפחתה ברמת השירותים המוניציפליים שהוא מקבל. כך גם הדגמנו לעיל כי ביישובים החלשים שיעור גביית הארנונה נמוך מאוד, כאשר הניסיון לגבייתם בוודאי מטיל עול כבד על התושבים הללו. כלומר, מבנה התעריפים הקשיח של הארנונה למגורים מייצר חוסר הלימה בין הנכונות של התושבים לשלם לבין רמת השירותים המוניציפליים שהם מקבלים. נושא זה בא לידי ביטוי במאמרו החשוב של (1956) Tiebout:

*The consumer-voter may be viewed as picking that community which best satisfies his preference pattern for public goods. This is a major difference between central and local provision of public goods. At the central level the preferences of the consumer-voter are given, and the government tries to adjust to the pattern of these preferences, whereas at the local level various governments have their revenue and expenditure patterns more or less set. Given these revenue and expenditure patterns, the consumer-voter moves to that community whose local government best satisfies his set of preferences. The greater the number of communities and the greater the variance among them, the closer the consumer will come to fully realizing his preference position*

למעשה, הקשיחות הקיימת בתעריפי הארנונה מביאה לכך שאין היום בישראל תחרות מספקת בין יישובים על רמת השירותים הציבוריים שהם מספקים לתושבים לעומת תעריפי המס.

העיוות הכלכלי השני שנוצר כתוצאה ממבנה תעריפי הארנונה הינו **תמריץ לעסקים לצמצם שטח ופריסת סניפים**. מאחר שהמס מוטל על השטחים שהעסק תופס, נוצרות לו עלויות גבוהות לשטח – כאלו שאין להן הצדקה כלכלית. ללא ספק הדבר מעוות את שיווי המשקל ביחס לפריסת העסקים וגודלם. למעשה העיוות בא לידי ביטוי בשני אופנים: האופן הראשון הוא התמריץ להקטין את פריסת הסניפים; כך למשל עסק שמעוניין להגדיל את מספר הסניפים עשוי שלא לפתוח סניפים נוספים, לעומת החלטות שהיה מקבל אלמלא תעריף הארנונה הגבוה כל כך שהוא משלם. לנושאים אלו השפעה על רווחת לקוחותיו של העסק, בפרט אוכלוסיות חלשות שמתקשות להתנייד – למשל קשישים. האופן השני הוא גודל הסניפים; גובה הארנונה משפיע משמעותית על בחירת היקף השטח של הסניפים – מה שמניע את החברות לצמצם את שטחי המסחר בכל סניף ויוצר צפיפות. על כן, ארנונה עסקית הגבוהה בהרבה מההוצאות שהעסקים יוצרים מביאה בשיווי משקל לעסקים בשטח קטן מדי ובפריסה שאינה מיטבית.

לצורך המחשת העיוות הכלכלי השני, ניתן לחשוב על עסק שחושב להגדיל סניף קיים או לבנות סניף חדש. על מנת להכריע בסוגיה זו יבחן בוודאי בעל העסק את ההוצאות הצפויות לו ביחס להכנסות הצפויות. הארנונה משפיעה על ההוצאות בהפעלת הסניף, ובאופן זה עשויה לגרום לכך שפתיחת הסניף או הרחבתו לא תתבצע. מאידך גיסא, מס על הרווח (כמו מס חברות) לא ישפיע על השאלה האם הרווח צפוי להיות חיובי או שלילי, כפי שמודגם באיור 4.

#### איור 4: אילוסטרציה – העיוות הכלכלי של ארנונה עסקית גבוהה מההוצאות



העיוות הכלכלי השלישי, שבו נתמקד בעיקר בנייר זה, הוא התמריץ לרשויות מקומיות להגביל היצע קרקע למגורים, ועליו נרחיב כעת.

מחירי הדיור בישראל מתאפיינים בעליית מחירים משנת 2008 ועד היום. במשך השנים הללו, הגידול בהיצע מלאי יחידות הדיור היה נמוך מהגידול בביקושים, שנובעים מהגידול הטבעי של האוכלוסייה בישראל (אקשטיין וקוגוט, 2017). מיתון הקצב של עליית מחירי הדיור יכול שיתבצע על ידי גידול בהיצע יחידות הדיור, כך שידביק את קצב הגידול בביקושים.

אחד החסמים העיקריים להגדלת היצע הדירות בשוק הינו הרשות המקומית – בהתאם לניתוח שמופיע אצל אקשטיין ואחרים (2014). חשיבותה של הרשות המקומית בהיבטי בנייה נעוצה בעובדה שהיא מהווה את השלב האחרון בתכנון הנדרש כדי להקים יחידת דיור נוספת על ידי הוצאת היתר בנייה. הבעיה היא שהרשויות בוחרות להגביל את מספר יחידות הדיור בהיתרי הבנייה למגורים או בפרויקט התחדשות עירונית. העדפה זו של הרשויות מהווה חסם עיקרי בהגדלת היצע יחידות הדיור ובהגדלת הצפיפות באזורי הביקוש.<sup>17</sup> כך על פי דוח בנק ישראל משנת 2013:<sup>18</sup>

*קיימות מספר אינדיקציות לכך שהעיכוב במתן ההיתרים בשנה האחרונה היה תלוי בעיקר בוועדות המקומיות ולא ביזמים ועל כן הירידה במספר ההיתרים היא הגורם לירידה מספר ההתחלות ולא להיפך.*

ראשי הרשות המקומית נבחרים על ידי התושבים המקומיים, לכן סביר כי הם מנסים לתת רמת שירותים גבוהה ביותר לכל תושב. מכיוון שמ"ר לעסקים מייצר הכנסות נטו גדולות בהרבה מאלו של מ"ר למגורים, נוצר תמריץ לעשות בו שימוש לטובת עסקים, ולחסום כניסה של שטחי מגורים חדשים בתחום הרשות המקומית.

<sup>17</sup> ראו לדוגמה <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001233809&from=iglobes>

<sup>18</sup> הציטוט מתוך הדוח של בנק ישראל מובא באקשטיין ואחרים (2014).



המפתח לתמרוץ הרשויות המקומיות להגדלת היצע הדירות נעוץ באופן מימון הרשויות. כיום חלק עיקרי במימון של הרשויות המקומיות הוא מיסי ארנונה, שבעזרתם היא מספקת, בין השאר, תשתיות ביוב, תחבורה וחלק מעלות לימודי החובה והרווחה של תושבי העיר. כדי להקטין את חסם תוספת ההיצע מצד הרשויות המקומיות ניתן לבנות מנגנון כלכלי שיתמרץ את הרשויות המקומיות להתחרות על מספר התושבים בשטחן.

הסיבה לחסם העיקרי להגדלת היקף הבנייה למגורים ברשויות המקומיות היא העלויות הגבוהות הכרוכות בהגדלת מספר התושבים – ובהן עלויות לצורכי חינוך, רווחה ותשתיות ציבוריות – שאינן מכוסות מההכנסה מארנונה למגורים. כיום הרשויות המקומיות אינן יכולות להעלות את הארנונה לפי העדפות השירותים של הציבור, ולמעשה היא מוגבלת על ידי מדד המחירים על פי הנחיה ממשרד הפנים. הרשויות המקומיות מממנות את השירותים למשקי הבית באופן חלקי בעזרת ארנונה למגורים, ואת היתר – בעזרת מיסים על נדל"ן עסקי. גובה המיסים מהנדל"ן העסקי גבוה מעלות השירותים שמספקת הרשות המקומית לעסקים. רשויות שאין בשטחן די עסקים ממומנות בחלקן על ידי ההעברות מהממשלה. מבנה זה של מימון הרשויות יצר מצב שבו הרשויות מעדיפות לתכנן נדל"ן עסקי על פני נדל"ן למגורים. בפועל, המחיר למ"ר בנוי של נדל"ן עסקי עלה בין 2007 ל-2016 בכ-28% ריאלית, בעוד שהמחיר למ"ר בנוי של נדל"ן למגורים עלה בכ-70% ריאלית (אקשטיין וקוגוט, 2017).

כפי שהודגם בעבודות קודמות של מכון אהרן, מחירי הדיור בחלקים נרחבים מהארץ מושפעים ישירות מהמחירים בתל-אביב ובערי המרכז (אקשטיין ואחרים, 2015), מכאן שמחסור בהיצע נדל"ן למגורים באזורי הביקוש משפיע לרעה, באמצעות Ripple Effect, על אזורים נרחבים יותר, ובכך מחריף את בעיית מחירי הדיור בכל הארץ.

לנושא בעיית מימון הרשויות המקומיות בישראל ותרומתה להגבלת היצע יחידות הדיור יש חשיבות יתרה בישראל מכמה טעמים. ראשית, הבעיה ההולכת וגוברת של משקי בית לרכוש דירה בישראל עלולה לגרום לחוסר יציבות כלכלית של משקי הבית, על כל אי-הוודאות המשתמעת מכך בשוק האלטרנטיבי – שוק השכירות – ובהתאם על הפעילות הכלכלית במשק (הכנסה פנויה וכדומה). שנית, הממשלות האחרונות מצהירות שהן מעוניינות להוריד את מחירי הדיור, אך עד כה אין סימנים מובהקים שהן מצליחות בכך (אקשטיין וקוגוט, 2017). שלישית, המשך הבעיה בשוק הדיור עלול לגרום לחוסר יציבות כלל משקית, לאור חשיבותו הקרדינלית של שוק הנדל"ן מסך הכלכלה. טיפול נאות ומבוקר בהורדת מחירי הדיור, באמצעות הפחתת החסם של הרשויות המקומיות, על ידי יישום מנגנון כגון זה שיוצע בנייר המדיניות הנוכחי, עשוי לסייע בהתקררות מבוקרת של שוק הדיור ללא זעזועים חזקים.

לסיכום, איור 5 מציג אילוסטרציה של העיוותים הכלכליים העיקריים הקיימים בתעריפי הארנונה בישראל.

### איור 5: אילוסטרציה – העיוותים הכלכליים במודל פיסקלי של רשות מקומית

#### עבור רשות מקומית עם תקציב מאוזן:

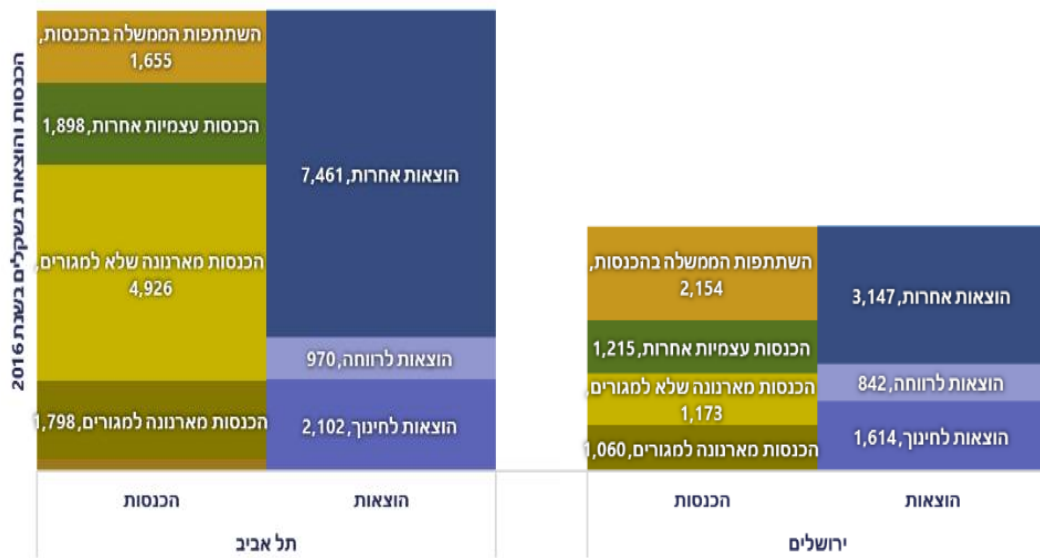
$$\begin{array}{rcl}
 \rightarrow \text{במונחי מ"ר} & (\text{ארנונה עסקים} + \text{הכנסות עצמיות עסקים} - \text{הוצאה לעסקים}) & \mathbf{A} \\
 & X & \\
 & (\text{שטח עסקים}) & \mathbf{B} \\
 & + & \\
 \rightarrow \text{במונחי מ"ר} & (\text{הכנסות עצמיות תושבים} + \text{העברות מהממשלה} - \text{הוצאה לתושבים}) & \mathbf{C} \\
 & X & \\
 & (\text{שטח מגורים}) & \mathbf{D} \\
 & = & \\
 & 0 & 
 \end{array}$$

באיור זה, משום ש- $A > C$ , נוצר תמריץ לנתב שטחים לעסקים ולא למגורים. בנוסף, משום ש- $A > 0$  באופן מובהק, נוצר עיוות בגודל ובפריסת עסקים. לבסוף, משום שהארנונה למגורים קבועה, אין הלימה בין עושרם של התושבים לרמת השירותים המקומיים שהם מקבלים.

### 3.4 הדגמת העיוותים הקיימים באמצעות נתוני הלמ"ס לשנת 2016

כדי לבחון את העיוות הנוצר בעקבות שיטת הארנונה הקיימת, אשר אינה מייצגת את העלויות הגלומות בשירותי הרשות המקומית, עשינו שימוש בקובץ הרשויות המקומיות בישראל 2016 אשר פורסמו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחודש פברואר 2018 (להלן: "נתוני 2016"). איור 6 מציג את הרכב ההוצאות וההכנסות, בממוצע לתושב, מהתקציב הרגיל, בערים ירושלים ותל-אביב, על בסיס נתוני 2016.

#### איור 6: ירושלים ותל-אביב – הוצאות והכנסות לתושב בתקציב הרגיל



מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים בשי"ח בשנה.

בצד ההוצאות קיימות הוצאות לחינוך והוצאות לרווחה, וכן הוצאות אחרות אשר כוללות פעילויות תרבות וספורט, תברואה ותחזוקת תשתיות, והוצאות התפעול של הרשות. בצד ההכנסות קיימות ההכנסות מארנונה (למגורים ושלא למגורים); הכנסות עצמיות אחרות הכוללות אגרות, היטלים וקנסות, חינוך ורווחה; וכן הכנסות מהממשלה הכוללות הכנסות ממשרד החינוך וממשרד הרווחה, ומענק האיזון. בצד ההכנסות ניכר שההכנסות מארנונה שלא למגורים בעיר תל-אביב הינן המרכיב המשמעותי ביותר, בעוד שבעיר ירושלים ההכנסות הממשלתיות הן המרכיב המשמעותי ביותר (לרבות מענק האיזון אשר ניתן לעיר ירושלים ולא ניתן לעיר תל-אביב). בסך הכול ההכנסות לתושב נמוכות בהרבה בירושלים מאלו שבתל-אביב. בהתאם לכך, כפי שניתן לראות באיור 6, בעיר תל-אביב סך ההוצאה לתושב גבוהה משמעותית מסך ההוצאה לתושב בעיר ירושלים, לרבות ההוצאות על חינוך ורווחה. מצב זה מתקיים אף על פי שאוכלוסיית העיר ירושלים ברמה כלכלית-חברתית ממוצעת נמוכה יותר מזו של העיר תל-אביב,<sup>19</sup> ולכן תושבי העיר ירושלים עשויים להזדקק ליותר שירותי הרווחה. כמו כן, ייתכן שמדיניות חינוך דיפרנציאלית הייתה מקצה משאבים רבים יותר לחינוך בירושלים, כפי שנתאר בהמשך. בנוסף לכך, אחוז התלמידים והילדים בגני משרד החינוך מהתושבים גבוה משמעותית בעיר ירושלים מכפי שהוא בעיר תל-אביב.<sup>20</sup> גם מרכיב ההוצאות האחרות, שכאמור משרתות בעיקרן את רווחת התושבים ולא את העסקים, גבוה משמעותית בעיר תל-אביב. המקור הגדול לפערים בין שתי העיריות הוא ההכנסות הגבוהות בתל-אביב משטחי העסקים הגדולים שמצויים בה (לוח 4).

### לוח 3: ירושלים ותל-אביב – שטחים והכנסות מארנונה

ירושלים	תל-אביב - יפו	
17,354	16,323	מ"ר ארנונה מגורים
935,489	788,798	הכנסות של הרשות מארנונה למגורים (גבייה)
54	48	הכנסה ממוצעת למ"ר מגורים
10,929	14,827	מ"ר ארנונה לא למגורים
4,209	8,812	מתוכן: מ"ר לעסקים <sup>21</sup>
1,035,753	2,161,680	הכנסות של הרשות מארנונה לא למגורים (גבייה)
871,398	2,040,378	מתוכן: הכנסה מארנונה לעסקים (חיוב)
95	146	הכנסה ממוצעת למ"ר לא למגורים
21%	47%	שיעור ההכנסות מארנונה לא למגורים מהתקציב הרגיל

מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בתל-אביב כמחצית מההכנסות בתקציב הרגיל הינן הכנסות מארנונה שלא למגורים, מתוכן מרבית ההכנסות הללו הן מארנונה לעסקים, ואילו בירושלים מדובר בכ-21% בלבד. בעוד ששטחי המגורים בשתי הערים דומה, בתל-אביב רק כמחצית ממספר התושבים שבירושלים הצפופה. לכן נאלצת עיריית ירושלים גם לגבות ארנונה גבוהה יותר בממוצע למ"ר. מאידך גיסא, שטח העסקים בתל-אביב גבוה פי שניים מזה שבירושלים, ולכן ההכנסה מארנונה לעסקים הינה גבוהה פי שניים בסך הכול, ופי ארבעה לתושב לערך.

<sup>19</sup> על פי נתוני הלמ"ס, העיר תל-אביב מדורגת באשכול החברתי-כלכלי מספר 8 (מתוך 10, בסדר עולה), ואילו העיר ירושלים מדורגת באשכול מספר 3.

<sup>20</sup> 16% מתושבי העיר תל-אביב הם ילדים בבתי ספר ובגנים של משרד החינוך, ואילו בירושלים כ-30% מהתושבים הם ילדים בבתי ספר ובגנים של משרד החינוך.

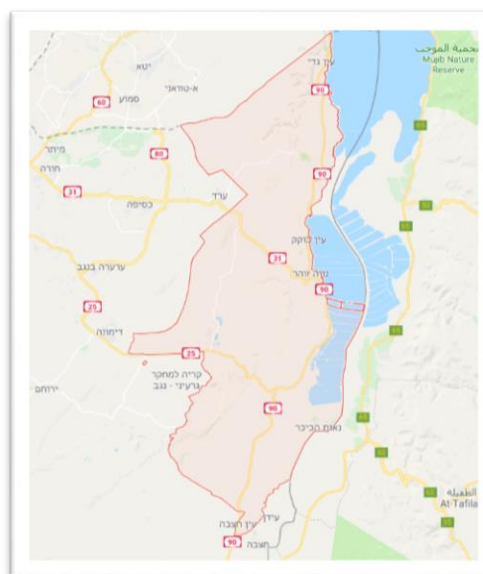
<sup>21</sup> כולל: משרדים, שירותים ומסחר; תעשייה ומלאכה; בנקים וחברות ביטוח; בתי מלון; חניונים.

למעשה ההכנסות מארנונה שלא למגורים בעיר תל-אביב מחליפות את הצורך במענק האיזון מהממשלה. היות שההכנסות מארנונה שלא למגורים לתושב הינן גבוהות מאוד, תושבי העיר זוכים לשירותים בעלות גבוהה משמעותית מבעיר ירושלים.<sup>22</sup>

נתונים אלה מדגימים את העיוותים הקיימים כיום בתקצוב הרשויות. ההכנסות מארנונה שלא למגורים מממנות בחלקן את ההוצאה לתושבי העיר, ומשפיעות רבות על רווחת התושבים, באופן שאינו שוויוני. כפי שתואר לעיל ביתר הרחבה, קיים רצון לייצר זיקה בין המס המקומי לבין השירות שניתן עבורו. למרות זאת, הארנונה לעסקים מוסטת לרווחת התושבים. דוגמה קיצונית יחסית היא המועצה אזורית תמר (לוח 5).

#### לוח 4: נתוני המועצה האזורית תמר, 2016

שטח כולל: 180,228.6 אלפי מ"ר.  
שטח מגורים: 65.5 אלפי מ"ר.  
שטח לתעשייה ומלאכה: 1,140.3 אלפי מ"ר.  
מספר התלמידים והילדים בגני העירייה: 358.  
**הוצאה שנתית לחינוך לילד בתקציב הרגיל: 67.2 אלפי ש"ח.**



מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ההוצאה לחינוך עומדת בממוצע ארצי על כ-9.2 אלפי ש"ח לילד. במועצה האזורית תמר התעשייה והמלאכה מהוות מרכיב משמעותי בשטח המועצה: ביחס לכל תושב קיימים 1,052 אלפי מ"ר של שטחי משרדים, שירותים, מסחר, תעשייה ומלאכה. ההכנסות מהארנונה לעסקים מזכות את התושבים בשירותי חינוך בעלות גבוהה משמעותית מהממוצע במדינה (פי 7.3).<sup>23</sup>

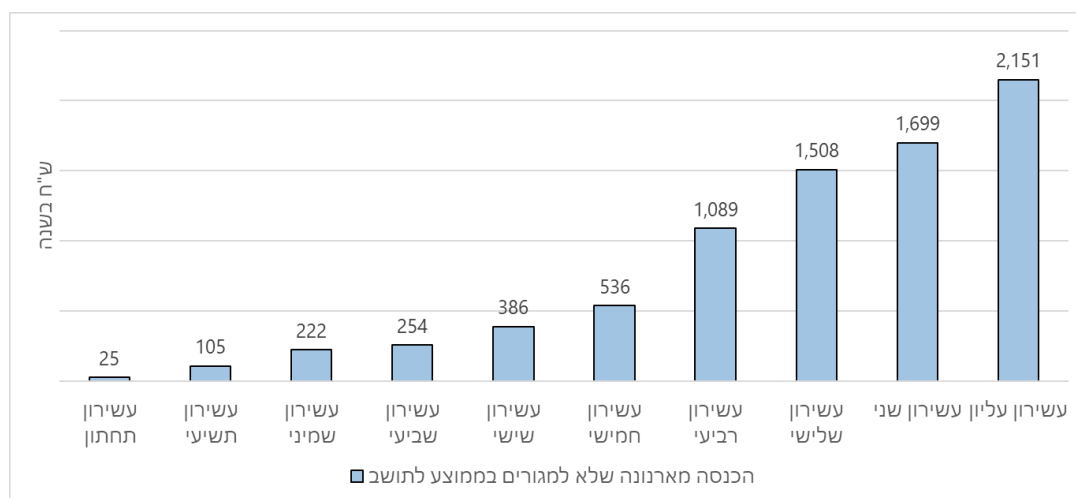
כלומר, קיימת זליגה משמעותית מהכנסות מעסקים לטובת שירותים עירוניים לתושבים. מאידך גיסא, רשויות אשר שטח העסקים שבהן מצומצם יחסית, נאלצות לצמצם את הוצאותיהן ולהגביר את שיעורי הגבייה מתושביהן, בין היתר כדי לקבל את מענקי האיזון. ככלל, כפי שהדגמנו בהשוואה בין ירושלים לתל-אביב, גם לאחר קבלת המענק נותרות הרשויות המקומיות בעלות ההכנסה הגבוהה מעסקים עשירות יותר מהאחרות.

<sup>22</sup> ראש עיריית ירושלים, מר ניר ברקת, מסביר במאמר בעיתון גלובס: "הבאג הוא לא בעיר, אלא בשיטה. המדינה קבעה כללי משחק עקומים והיא לא מבינה למה 200 מתוך 256 רשויות צריכות מענקי איזון", ראו <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001197267>

<sup>23</sup> יש לציין שהמועצה האזורית תמר הינה תצפית חריגה ואינה משקפת את מצבן של יתר הרשויות, אך היא ממחישה את השפעת החלחול של ההכנסות מארנונה עסקית לסעיפי התקציב למגורים.

איור 7 מציג את התפלגות ההכנסות מארנונה שלא למגורים ביחס לעשירונים, כלומר בחלוקה של הרשויות לעשר קבוצות שוות במספרן,<sup>24</sup> כאשר בכל קבוצה נמדדים היקף ההכנסות מארנונה שלא למגורים.

איור 7: הכנסה מארנונה שלא למגורים לפי עשירונים



מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

האיור מבוסס על סך ההכנסות מארנונה שלא למגורים לפי החלוקה של הלמ"ס. העשירונים מחולקים למספר שווה של רשויות (25, העשירון התחתון הוא 26) המדורגות לפי סדר **ההכנסות** הכוללות. כלומר ייתכן שקיימים יישובים שבהם ההכנסה הממוצעת לתושב גבוהה יותר מזו שבעשירון שמעליו.

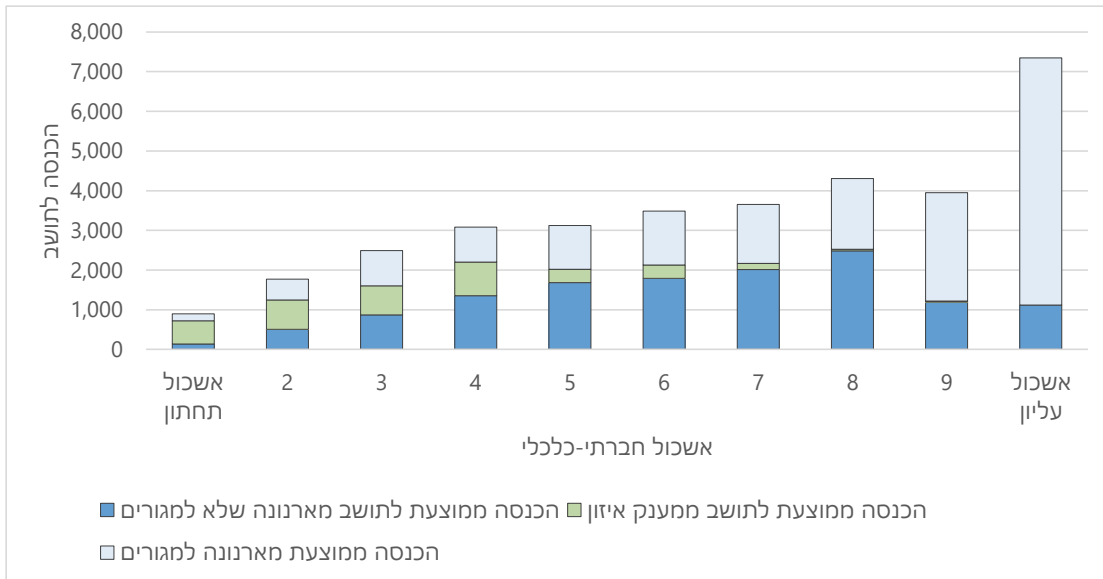
בבחינת ההכנסה הממוצעת מארנונה שלא למגורים בממוצע לתושב, מדובר בכ-2,151 ש"ח בשנה לתושב בקבוצת הרשויות שבעשירון העליון, לעומת 25 ש"ח בלבד בעשירון התחתון.<sup>25</sup> בהנחה שהארנונה הנגבית מהעסקים הינה גבוהה מעלות השירותים שניתנים להם, הרי שמדובר בהכנסה אשר מסבסדת את השירותים המוניציפליים לתושבים, וסובסידיה זו מתחלקת באופן לא שוויוני בין הרשויות ומפלה לרעה דווקא את הרשויות החלשות. איור 8 ממחיש זאת, בפילוח לפי דירוג הלמ"ס לאשכולות חברתיים-כלכליים.

ניכר כי באשכולות התחתונים ההכנסה הממוצעת לתושב מארנונה שלא למגורים הינה נמוכה משמעותית מביתר האשכולות. על מנת לגשר על פערי הגבייה הללו נאלצות הרשויות להתבסס על מענקי האיזון של הממשלה, אשר אינם מספקים מענה לתקצוב השירותים המוניציפליים באופן מלא. כלומר, הגבייה מעסקים מייצרת מצב שמנציח ואף מחריף את מצבן של הרשויות המקומיות החלשות ביותר. אגמון (2017) ממחיש את הנושא באיור 9.

<sup>24</sup> חשוב לציין בהקשר זה שהעשירון העליון מכיל כ-50.7% מסך התושבים במדינה.

<sup>25</sup> על רמת ההכנסות הנמוכה ועל התלות באזורי התעשייה מעיד ראש העיר קלנסווה: "רק לפני חודשיים שלושה אושר לנו אזור תעשייה, שזה החמצן של כל העיר", על פי פרסום באתר ynet, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5240732,00.html>.

### איור 8: הכנסה לתושב מארנונה ומענק איזון לפי אשכול חברתי-כלכלי



מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
הכנסות (גבייה) בתקציב הרגיל לשנת 2016.

### איור 9: "מעגל הקסמים" של רשויות מקומיות עם ארנונה נמוכה מעסקים



מקור: אגמון (2017).

בהקשר זה ניתן לציין את התוצאות של גל ואחרים (2017), אשר מצאו כי בערים חזקות המתקיימות ללא מענקי איזון ופיתוח מהממשלה, ההוצאה הממוצעת על רווחה למטופל עומדת על 9,095 שקלים, ואילו ביישובים ערביים ההוצאה למטופל עומדת על 3,387 שקלים בלבד.<sup>26</sup> בהתאם, המחברים מסכמים כי קיים אפוא אי שוויון ניכר בין רשויות שונות, ודווקא לתושבים הזקוקים לסיוע יותר מכול ומתגוררים ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים מוקצים משאבים מעטים יותר.

בסך הכול, ההכנסות מארנונה שלא למגורים ומענק האיזון של הרשויות באשכולות הנמוכים נמוכה מאלה שבאשכולות 4 עד 8, בעוד ששני האשכולות העליונים זוכים גם הם למעט הכנסות מארנונה שלא למגורים באופן יחסי.

כלומר, אילו ניתן היה להתייחס אל מענק האיזון ואל ההכנסה מארנונה שלא למגורים כאל מקורות הכנסה אשר נועדו להשלים את התקציב של הרשויות לשירותים מוניציפליים לתושבים – קיימת אפליה משמעותית לרעת הרשויות החלשות על פי דירוג הלמ"ס לאשכול חברתי-כלכלי.

<sup>26</sup> כמפורט במאמר, שירותי הרווחה ממומנים בשיטת המצינג – מימון תואם: על כל שקל שהרשות משקיעה, משרד העבודה והרווחה משלים 3 שקלים, כך שבפועל 75 אחוזים מתקציב הרווחה ממומנים על ידי משרד העבודה והרווחה, ו-25 אחוזים על ידי הרשות המקומית.



ההכנסה לארנונה ממגורים גבוהה במיוחד באשכולות 9 ו-10 מכיוון שאף על פי שתעריפי הארנונה נעים בטווח מצומצם יחסית למ"ר, השטח למגורים לתושב באשכולות העליונים גבוה ביחס לאשכולות הנמוכים. בעיה נוספת שמחמירה את המצוקה התקציבית של הרשויות החלשות היא בעיית גביית דמי ארנונה למגורים. מטבע הדברים, יכולת הגבייה של הרשויות באשכולות החברתיים-כלכליים העליונים גבוהה יותר מאשר באשכולות התחתונים, כפי שמוצג באיור 10.

איור 10: הארנונה למ"ר מגורים ושיעורי הגבייה לפי אשכול חברתי-כלכלי



מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

חיוב הארנונה מחושב כסך החיובים בכל אשכול לחלק לסך למ"ר מגורים חייב בארנונה בכל אשכול. שיעור הגבייה הממוצע מבוסס על הגבייה השנתית לחלק למ"ר המגורים בכל אשכול. יש לציין שחלק מהגבייה השנתית מיוחס לחיובים של שנים קודמות ואילו חלק מהחיובים של השנה הנמדדת (2016) יגבה בשנים הבאות, ועל כן מדובר באומדן לגבייה השנתית.

האיור שלעיל מציג את גובה הארנונה למ"ר מגורים בשנה, ואת שיעורי הגבייה הממוצעים באשכולות השונים. ניכר כי בעוד שגובה החיוב נע בטווח מצומצם יחסית (34–52 ש"ח למ"ר בשנה), שיעורי הגבייה נעים בטווח רחב מאוד, מה שמצביע על כושר הגבייה של הרשויות באשכולות השונים. הדבר עשוי גם להצביע על כך שגובה הארנונה הנדרשת מהתושבים באשכולות הנמוכים אינו תואם את יכולתם הכלכלית.

### 3.5 חלק מהשירותים דורשים תקציב גבוה יותר דווקא ברשויות החלשות

כפי שהדגמנו, רשויות שונות סובלות מתקצוב חסר לתושב ביחס לאחרות – בפרט רשויות חלשות יותר. למעשה, כבר למעלה מארבעה עשורים משרד הפנים עוסק בהגדרת סל בסיסי לתושב שיינתן על ידי הרשות המקומית, ומכיר בחשיבותו של נושא זה. כמו כן, מבדיקות שערכה הממשלה בנושא עולה שהקצאת סל מינימלי לתושב וקביעת מדדים לבחינת השירותים עשויים לחשוף כשלים רבים במנגנון הנוכחי. בשנת 1976 הוקמה הוועדה הממלכתית לשלטון מקומי בראשות משה זנבר, והיא קבעה במסקנותיה שעל מנת להבטיח את עצמאות השלטון המקומי יש הכרח לקבוע סל שירותים תקני, שאת מימונו תבטיח הממשלה והוא יכול שירותי רשות ושירותי חובה. בהמשך, גם ועדת סוארי (1993) וגם ועדת גדיש (2000) עסקו באופן הקצאת מענקי האזון כדי שיאפשרו מתן סל שירותים בסיסי לתושבים. בשנת 2005 מונתה ועדה בראשות גד יעקבי, וזו בחנה את ההיתכנות של הגדרת סל שירותים בסיסי שיינתן לכל תושב במדינה. בדוח ביניים שהגישה הוועדה בשנת 2006 המליצה הוועדה לקבוע סל שירותים מינימלי ואת היקף השירותים הכלולים בו, במקביל לסל מורחב שייקבע על פי משאביה של הרשות המקומית. בהמשך, בדוח מבקר המדינה לשנת 2011–2012 נקבע שהיעדר ההגדרה הברורה לסל השירותים המינימלי מונע מתושבים רבים שירותים חיוניים, כאשר אלה הניתנים להם הינם ברמה ירודה. כמו כן, מסמך שפרסם אגף המחקר והמידע של משרד הפנים בשנת 2013 מצביע על חסמים לקביעת סל שירותים מינימלי, וטוען כי הגדרת סל שכזה עשויה לחשוף חוליים חברתיים כגון חוסר שוויון, חוסר הזדמנויות, רמת חיים ירודה ושסעים מתרחבים בין בני מעמדות שונים (בניטה, 2015).

חמור מכך – עבור חלק מהשירותים שבאחריות הרשות המקומית סביר כי יעדי הממשלה הינם דווקא להעניק רמת שירותים גבוהה יותר ברשויות החלשות. בעוד שבנושא הרווחה ברור כי היעד הראוי הוא להעניק תקציבים גדולים יותר לרשויות חלשות, הרי שבחינוך הנושא אינו כה מובן מאליו. לכן, כעת נרחיב יותר בנושא הצורך בתקצוב דיפרנציאלי בחינוך – כזה שיאפשר לאוכלוסייה מיישובים חלשים שוויון הזדמנויות וצמצום פערים.

מטרתה הכללית של מדיניות העדפה מתקנת בתקצוב החינוך היא להבטיח שוויון הזדמנויות בחינוך, שביטוייה הקונקרטי הוא צמצום פערי הישגים המתואמים עם הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד, באמצעות מתן תקציבים שונים לפלחים שונים באוכלוסייה (יוסטמן, 2014). במילים אחרות – כאשר ילדים מגיעים מרקע חברתי וכלכלי גרוע יש צורך להשקיע בהם השקעה רבה יותר על מנת לאפשר להם להגיע לאותם הישגים כמו ילדים בעלי רקע חזק.

משתנה ההחלטה המשמעותי בקביעת מדיניות ההעדפה הוא – מה מידת ההעדפה המתקנת? כלומר, כמה תקציבים להשקיע באוכלוסיות החלשות ביחס לאוכלוסיות החזקות יותר? לשאלה זו ישנן שתי גישות לפתרון:

- **ההקצאה ה"צודקת" (equity)** – הגישה השואפת לצמצום פערים בין תלמידים.<sup>27</sup>
- **ההקצאה ה"ראויה" (adequacy)** – הגישה השואפת להכשיר כל תלמיד עד לרמה בסיסית מינימלית. אומנם שתי הגישות מציעות בסיס רעיוני למדיניות תקצוב דיפרנציאלי, אך לא קיימת להם נוסחה ברורה. צמצום הפערים באופן מוחלט על פי הגישה הצודקת אינו אפשרי, וכן, רמה בסיסית של השכלה, על פי הגישה הראויה, אינה מוגדרת היטב. עיקר הקושי נובע מכך שלא קיים קשר אמפירי בין רמת התקצוב לבין הישגים בחינוך. ההערכות לגבי התערבויות אפשריות הן ברובן לא מדויקות, ותלויות הקשר.

<sup>27</sup> באופן טכני, הגישה שואפת לצמצם את השפעת הגורמים המסבירים, כמו אזור מגורים ורקע כלכלי, על תוצאות החינוך של פרטים באוכלוסייה.

בישראל, הפערים בהישגים הלימודיים רחבים מאוד בהשוואה למדינות המתקדמות ומעידים על אי-שוויון ניכר בחינוך. במערכת החינוך הישראלית ננקטים אומנם צעדים לחיזוק תלמידים מרקע חלש; מדיניות ההעדפה המתקנת מונהגת בשני אפיקים מרכזיים: (1) תקצוב דיפרנציאלי פרוגרסיבי של שעות הוראה; (2) תוכניות התערבות שקריטריון מרכזי להשתתפות בהן הוא רקע חברתי-כלכלי חלש יחסית (זוסמן, 2014). ההעדפה התקציבית בישראל קיימת בפועל **בתוך** כל אחד מזרמי החינוך העיקריים: הממלכתי-עברי, הממלכתי-דתי והממלכתי-ערבי. חרף זאת, רמת התקצוב בין הזרמים אינה מגלמת את הפערים החברתיים ביניהם.<sup>28</sup> כך לדוגמה, קיים תקצוב חסר של החינוך הערבי ושל החינוך החרדי, ביישובים המדורגים במדד חברתי-כלכלי נמוך.

משרד החינוך, בתמיכת הממשלה כולה, מחויב זה שנים רבות לשוויון הזדמנויות ולצמצום פערים במערכת החינוך. מדיניות זו קיבלה ביטוי קונקרטי בהמלצות ועדת שושני וועדת דוברת, ובנוסחאות תקצוב שונות שאימץ המשרד במשך השנים. יישום ההמלצות היה חלקי בדרך כלל, ולא הביא לדיפרנציאציה משמעותית בתקציב על בסיס חברתי-כלכלי. הסיבות לכך מגוונות ומקורן במגבלות פוליטיות, חברתיות ובירוקרטיות. כאמור, אומנם קיים מנגנון דיפרנציאלי על בסיס חברתי-כלכלי, אך הוא נוגע לחלק קטן של התקציב, בעוד שרשויות מקומיות מבוססות משקיעות יותר במערכות החינוך שברשותן.<sup>29</sup> גם באופן כללי, השתתפות הרשויות המקומיות בתקציבי החינוך הינה רגרסיבית. התמיכה של רשויות מקומיות חזקות במערכות החינוך ביישוביהן גדולה משמעותית, ותמיכת הרשויות החלשות הינה מזערית (יוסמן, 2014).

---

<sup>28</sup> ראו פירוט בנספח ג.

<sup>29</sup> כפי שהדגמנו לעיל, במועצה האזורית תמר סך ההכנסות מארנונה שלא למגורים גבוה במיוחד ביחס למספר התושבים בה, ושם ההוצאה הממוצעת לחינוך לתלמיד גבוה פי 7.3 מהממוצע הארצי.

## 4. טיפול הממשלה בבעיה

### 4.1 המודעות לעיוותים במבנה של סיווגי הארנונה והתעריפים הארציים

בתקנות הארנונה נקבעו תעריף מזערי ותעריף מרבי אשר לרשויות המקומיות מותר להטיל בגין 12 הסיווגים העיקריים. בהתייחס לסיווגים אלו ולתעריפים השונים שנקבעו להם קבע מבקר המדינה בדוח בנושא הארנונה (מבקר המדינה, 2014) כי:

*משרד מבקר המדינה לא מצא את מערכת השיקולים והנימוקים שעל פיה נקבעו התעריפים דלעיל.*

כמו כן כתב, באופן כללי יותר, ביחס לארנונה כי:

*משרד מבקר המדינה לא מצא את מערכת הנימוקים, הסיבות וההצדקות ההגיוניות לשיעורי הארנונה המוטלת הלכה למעשה על ידי הרשויות המקומיות.*

*אחרי שנים רבות שבהן לא זכה הנושא לטיפול יסודי, הגיעה העת שמשרדי הפנים והאוצר, בשיתוף משרד המשפטים, יבצעו רפורמה עמוקה להסדרה מקיפה וקוהרנטית של סוגיית הארנונה ברשויות המקומיות, בין היתר באמצעות התקנת תקנות וייזום תיקון של סעיפי חוק.*

בשנת 2006 הוקמה ועדה ציבורית בראשות ר"ח אהוד ברזילי במטרה לבחון את הכשלים בשיטת הארנונה הקיימת בישראל ולהציע חלופות להסדרתם.<sup>30</sup> בין היתר הייתה הוועדה אמורה להתייחס לעניין ביטול טווחי המינימום והמקסימום של תעריפי הארנונה הקיימים וקביעת תעריפים אחידים לרשויות המקומיות בהתאם למשתנים אובייקטיביים, כגון מספר התושבים בהן, מצבן הכלכלי-חברתי, מיקומן הגאוגרפי וכדומה.<sup>31</sup>

נכון להיום, הוועדה טרם הגישה דוח סופי. יחד עם זאת הוגשה טיוטה סופית של דוח הוועדה למשרד הפנים במרוצת חודש פברואר 2015. הוועדה מצאה, בין היתר, כי (בניטה, 2015):

*קיימת תמימות דעים שהארנונה התפתחה מאז קום המדינה... על בסיס פוזר ורועע. ריבוי חיקוקים שתוקנו טלאי על טלאי... הובילו להתפתחות לא סדורה של מערכת דיני ארנונה שאינם ברורים, אינם אחידים, חלקם אינם צודקים וחלקם אינו תואם עוד את המציאות המודרנית.*

המלצות חלקיות של ועדת ברזילי פורסמו, ועיקרן כדלהלן (קצילניק, 2014):

• **שיטת הארנונה** – הוועדה בחנה שתי חלופות:

(1) **אימוץ השיטה האנגלית** – שווי הנכס כבסיס לחישוב הארנונה. מאחר שבשיטה זו המס נגזר משווי הכלכלי של הנכס, העיוותים שהוא יוצר צפויים להיות הקטנים ביותר.

(2) **ביטול הארנונה העירונית** – והוספת מע"מ כללי של 1.5% (ראשי הרשויות החזקות התנגדו בתוקף לשיטה זו כיוון שהיא פוגעת בעצמאותן של הרשויות המקומיות).

• **קביעת התעריפים** – הוועדה הציעה לקבוע טווחי מינימום ומקסימום לארנונה שעודכנו רק לפי המדד, ומתן אפשרות לעיריות חלשות לגבות פחות ממחיר המינימום.

• **שיטת החישוב** – הוועדה המליצה שהשטח לחיוב יהיה השטח האפקטיבי, במקביל לרישום טאבו.

כמו כן, הוועדה דנה בנושאים נוספים כמו צמצום סיווגי הארנונה; פטורים והנחות.

כלומר, נכון להיום, הארנונה בישראל חריגה ביחס לרוב המדינות המערביות בכך שהיא אינה מחושבת על פי שווי הנכס, אלא על פי הסיווגים שנקבעו. חמור מכך, כפי שמצא מבקר המדינה, סיווגים אלו נקבעו באופן שלא ניתן להתחקות אחר מערכת השיקולים והנימוקים שבבסיסם, ולכן, מן הסתם, הם מכילים עיוותים רבים.

<sup>30</sup> בהתאם להחלטה מס' 455 של הממשלה מיום 12.09.2006.

<sup>31</sup> החלטת הממשלה מס' 455.

## 4.2 מענקי האיזון כטלאי לפתרון הבעיה השורשית<sup>32</sup>

שתי ועדות ציבוריות – ועדת סוארי (1993) וועדת גדיש (2000) – עסקו באופן הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות כדי שתוכלנה לתת לתושביהן שירותים ברמה מינימלית. כיום משרד הפנים מקצה מענקים מספר המיועדים לרשויות מקומיות. המענק העיקרי המועבר לרשויות הינו מענק איזון, ומטרתו לגשר בין ההוצאות של הרשות המקומית לבין הכנסותיה. שאר המענקים מועברים בהתאם לחוק ולהחלטות ממשלה.

מענק האיזון משלים פערים בין הכנסות הרשות המקומית לבין הוצאותיה, על מנת לאפשר לכל הרשויות להעניק לתושביהן שירותים בסיסיים, שאת חלקם הן מחויבות לספק על פי חוק. מענק האיזון נקבע על פי מודל אשר נוסחתו מתבצעת בהתאם להמלצות ועדת גדיש שאומצו על ידי הממשלה החל משנת 2004.<sup>33</sup> על פי מודל זה נקבעת ההוצאה הנורמטיבית של הרשות בהתאם למאפייניה השונים, ובמקביל מחושבת ההכנסה בפועל של הרשות בהתאם לנתונייה הספציפיים (או הכנסה מינימלית נדרשת). הפער בין ההוצאה הנורמטיבית להכנסה בפועל מהווה את מענק האיזון הראשוני לנפש. מענק האיזון לרשות על פי המודל הינו המענק הראשוני בתוספת הוצאות הרשות לפירעון מלוות ופנסיה (בהתאם לכללי משרד הפנים).

בפועל, ההוצאה הנורמטיבית הנאמדת על פי המודל אינה תואמת בהכרח את היקף ההוצאות של הרשויות המקומיות, ולכן ייתכנו מקרים שבהם מענק האיזון אינו מביא לאיזון התקציב של הרשויות. בשל אילוצים תקציביים משרד הפנים קובע כללי הקצאה לצורך חלוקת המענק בפועל. בישראל יש, נכון לשנת 2016, כ-255 רשויות מקומיות, אולם לא כל הרשויות המקומיות מקבלות מענק איזון.<sup>34</sup> יש קבוצה של רשויות אשר בהתאם לנוסחת גדיש אינן זכאיות לקבל מענק איזון מאחר שהכנסותיהן בפועל גבוהות מהוצאותיהן. כך לדוגמה, בשנים 2007–2008 נכללו ברשימה זו 21 רשויות מקומיות אשר לא קיבלו מענק איזון.

בפועל, לרוב המענק המחושב לפי נוסחת גדיש אינו מתקצב בפועל בצורה מלאה, כלומר אינו מועבר באופן מלא לרשות המקומית בהתאם לנוסחה. עקרונית קיים שיעור מימוש מינימלי לפי האשכול הסוציו-אקונומי (80% לאשכולות הגבוהים ו-93% לאשכולות הנמוכים). כמו כן, אחוז מסוים מהמענק בפועל מותנה בעמידה ביעדי גבייה של הרשות.

לסיכום, מענק האיזון אמור לייצר תוספת הכנסה שולית לכל תושב בתחום הרשות המקומית, ובכך לצמצם או לבטל את הפער בין ההכנסה להוצאה השולית של התושב. בפועל, מסיבות שונות אין הוא מבטל כליל פער זה. ראשית, הנוסחה מבוססת על נתונים נורמטיביים שונים שאינם קשורים בהכרח למצב בפועל. שנית, בפועל, מענק האיזון המגיע לרשויות על פי נוסחת גדיש אינו מתקבל במלואו ומשתנה משנה לשנה בהתאם לתקציבי משרד הפנים. שלישית, הרשות המקומית אינה יכולה לחזות בצורה מלאה מה הוא גובה המענק שיתקבל, בין השאר מאחר שפרמטרים בנוסחת גדיש משתנים מעת לעת בהתאם למצב התקציבי של הממשלה באופן אשר יכול להפלות רשות אחת על פני האחרת. על כן, סביר שמענק האיזון אומנם מקטין את הפער בין ההכנסות להוצאות לתושב, אך ככל הנראה אין הוא מבטלו כליל.

<sup>32</sup> ראו הסברים באתר משרד הפנים,

<http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/Financialmanagement/Pages/איזון-לתקציב-הרשויות-המקומיות.aspx>

<sup>33</sup> ראו פירוט נוסף ביחס לנוסחת גדיש בנספח ד.

<sup>34</sup> על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2016.

### 4.3 שינויים נוספים שנבחנו או יושמו

כדי להתמודד עם התמריץ הנוצר לרשויות להגביל את היצע הקרקע למגורים, הממשלה מיישמת מספר פתרונות נקודתיים (פיטוסי, יקיר ושראל, 2015):

1. **מענקי פיתוח** – כדי לפצות את הרשויות על ההשקעה בפיתוח התשתיות לאזורי מגורים הממשלה מציעה סובסידיות. אלו ניתנות על ידי משרד הבינוי לרשויות המקומיות באזורי עדיפות לאומית (בעיקר לפי אשכול חברתי ואיזון תקציבי) לצורך מימון עבודות פיתוח, כלומר עבור פעילויות בתקציב הבלתי רגיל של הרשויות המקומיות, כמו הנחת תשתיות לפיתוח אזורי מגורים. החיסרון של מענקי הפיתוח הוא שהם ניתנים עבור עלויות ההקמה של אזורי המגורים (עלויות חד-פעמיות) אך אינם מטפלים בתזרים השלילי שנוצר לרשויות בטווח הארוך בעקבות הגבייה הנמוכה מארנונה למגורים.

2. **הסכמי הגג** – הסכמים שנחתמו בשנת 2014 בין הממשלה לרשויות המקומיות כדי לסייע במימון הקמת מבני ציבור, מוסדות חינוך ותשתיות בעת מתן היתרי בנייה למגורים חדשים באזורי ביקוש. כלומר, הממשלה מנווטת את פיתוח האזורים למגורים באמצעות תמריצים הניתנים לרשויות אשר תקמנה את אזורי המגורים. בדומה למענקי הפיתוח מדובר בתמריץ המסייע לרשויות בטווח הקצר ואינו מפצה על הגירעונות הנוצרים בתקציב הרגיל של הרשויות ממתן השירותים למגורים. על פי בנק ישראל, הסכמי הגג נחתמו דווקא עם רשויות חלשות, אף על פי שעוד טרם החתימה על הסכמי הגג הן התקשו לספק שירותים עירוניים ברמה גבוהה. קיים סיכון ממשי שהרשויות שבהן נחתמו הסכמי הגג לא תצלחנה לממן את הפעילות המוניציפלית השוטפת בעקבות הגידול באזורי המגורים, ולכן התערבות הממשלה במימון התקציב הרגיל ככל הנראה תצטרך לגדול (בנק ישראל, 2017, פרק ט – שוק הדיור). יתרה מכך, העובדה שהחלוקה מתבצעת באופן סלקטיבי על ידי הממשלה וללא מנגנון ברור עשויה לעמוד בסתירה למטרות מדיניות המיסוי המקומית. כמו כן, ייתכן שייווצר לרשויות מסוימות תמריץ הפוך לעכב פרויקטים, כדי לזכות במענקים הממשלתיים.

3. **תמריץ דיור** – תמריצים שניתנו על ידי הממשלה בשנים 2014–2016 לרשויות עבור מתן היתרי בנייה ליחידות דיור, עבור מספר היחידות שהרשויות נותנות להן היתרי בנייה מעבר לרמה הממוצעת השנתית, בתנאי ששיעור הגידול גבוה דיו ושהמספר הכולל של יחידות הדיור אינו קטן מ-200. תמריצי הדיור שניתנו לרשויות אומנם ייצרו לרשויות את התמריץ להעניק היתרי בנייה, אך תמריצים אלו ניתנו בתקופה מוגבלת ולכן עשויים להניע את הרשויות להקדים בנייה לשנות המענק.

המצב כיום הוא שאין פתרון ממשי לחסם הרשויות המקומיות בהיצע הנדל"ן למגורים בישראל (ראו גם אקשטיין וקוגוט, 2017). הפתרונות הללו שהממשלה מיישמת לוקים בבעיות רבות. ראשית, לגבי הסכמי הגג קיים חוסר ודאות לגבי לוחות הזמנים, היינו מועד אספקת יחידות הדיור. שנית, לרשות המקומית יש אינטרס לביצוע בחסר של ההסכם, מפני שמימון הרשות המקומית הוא חד-פעמי בתחילת תהליך הבינוי של מתחמים חדשים, אך ההוצאה של הרשות על כל משק בית היא שוטפת ואינה ממומנת במלואה מתשלום הארנונה, ולכן לאורך זמן עלולה לגרום לרשות המקומית למנוע את מלוא ההתחייבות על תוספת הדיורות, או לגרום לה לקשיים תקציביים ניכרים.<sup>35</sup> במילים אחרות, **הפתרונות שיישמה הממשלה מטפלים בעלויות החד-פעמיות הקשורות בגידול במספר התושבים בתחום הרשות, אך אינם מטפלים בבעיה שורשית אחרת – אופן מימון השירותים לאותם תושבים לאורך זמן** – שהוא הנושא העיקרי שבו אנו דנים בנייר מדיניות זה.

<sup>35</sup> ראו כתבה ב-TheMarker מתאריך 9/11/2017, "הסכמי הגג לבניית עשרות אלפי דירות ירוששו את הערים", שלפיה רשויות מקומיות רבות שחתמו על הסכמי גג צפויות לעבור מעודף תקציבי לגירעון, כך לפי מודל כלכלי של משרד הפנים, <https://www.themarker.com/realestate/1.4586819>



## 5. מודל מוצע למיסוי מוניציפלי בישראל

### 5.1 יעדי המודל המוצע ואתגריו

כפי שהצגנו לעיל, ישראל יוצאת דופן בכך שהכנסות הרשויות המקומיות קטנות בה ביחס למקובל במדינות ה-OECD. כמו כן היא יוצאת דופן בשיטת חישוב הארנונה, בכך שהיא אינה נגזרת משווי נכסי הנדל"ן, וממסה בתעריפים גבוהים עסקים ובתעריפים נמוכים מבני מגורים. כאמור, כתוצאה ממבנה תעריפי הארנונה הקיים היום בישראל נוצרים לפחות שלושה עיוותים כלכליים מרכזיים. הראשון הינו אי-התאמה בין רמת שירותים פרטיים וציבוריים. השני הינו תמריץ לעסקים לצמצם שטח ופריסת סניפים. העיוות השלישי הוא התמריץ לרשויות מקומיות להגביל היצע קרקע למגורים, כפי שתואר בהרחבה באקשטיין ואחרים (2014). מבנה תעריפי הארנונה הקיים מביא לכך שרשויות שבהן שטחים המיועדים לעסקים זוכים להכנסות עודפות, ואלו מממנות את ההוצאה על התושבים. שטחי העסקים בישראל מרוכזים ברובם במספר קטן של רשויות באופן יחסי, ולכן עודפי ההכנסה הנוצרים מתחלקים באופן שאינו שוויוני בין הרשויות. על פי דירוג הלמ"ס לאשכולות חברתיים-כלכליים ניכר שההכנסות מארנונה לעסקים מרוכזות דווקא ברשויות החזקות, אשר כושר גביית הארנונה ממגורים גבוה בהן ממילא. למעשה, אילו ניתן היה להסתכל על עודפי הגבייה מעסקים כאל מס אשר אינו קשור לשירותים המוניציפליים הניתנים לעסקים, מדובר בחלוקת העושר באופן שאינו שוויוני, אשר מפלה לרעה דווקא את הרשויות החלשות.

### 5.2 התייחסות למודלים שהוצעו במאמרים קודמים

על מנת לפתור את התמריץ השלילי שיש לרשויות המקומיות בישראל להגדיל את האוכלוסייה בשטחן, אקשטיין ואחרים (2014) מציעים להשוות בין התמורה השולית מהוספת מ"ר, המיועד לשימושים שונים, להוצאה השולית על אותו מ"ר. הם מציעים ליישם זאת באמצעות שיטת מיסוי המבוססת על ערך הקרקע. במשתמע, הכוונה שם היא ליישמה הן עבור נדל"ן למגורים והן עבור נדל"ן מסחרי. כמו כן הם מציעים הטלת מס דיפרנציאלי הנקבע לפי שלב התכנון הנתון של הקרקע, אשר יוטל על כלל הגופים המחזיקים בקרקעות או המעכבים את פיתוח הקרקע, החל ממיסוי מנהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון והבינוי וכלה ברשויות המקומיות וביזמי הנדל"ן.

היתרונות המרכזיים של הצעתם של אקשטיין ואחרים (2014) הם שמדובר במס שהנטל העודף בו הוא נמוך מאוד, תחת ההנחה שהיצע הקרקע הוא ברובו קשיח. שנית, הרשות המקומית מבצעת השקעות כגוף כלכלי – כאשר פעולותיה מביאות לעליית ערך הקרקע, היא נהנית בהמשך מהכנסות גבוהות יותר בשל כך. כמו כן, היא מאפשרת מתן שירותים מקומיים באיכות דיפרנציאלית, כך שבמקומות עשירים יותר ישלמו יותר מס וייהנו משירותים מקומיים טובים יותר, ובמקומות עניים ישלמו פחות מס וייהנו משירותים מקומיים טובים פחות. לבסוף, בניגוד לארנונה, היא אינה מונעת פיתוח של נכס נדל"ן, מאחר שהמס לא נגזר מגודל הנכס אלא משווי הקרקע.

החסרונות המרכזיים של הצעתם של אקשטיין ואחרים (2014) הם שבמקרה שהגבייה הולכת ישירות לתקציב הרשות המקומית הפערים החברתיים בין יישובים עשירים ועניים צפויים להעמיק, בדרך שתקשה על השגת יעדים ממשלתיים ביחס לשוויון ורווחה. לחילופין – אם הגבייה הולכת לתקציב מרכזי ואז מחולקת מחדש בין הרשויות המקומיות, אזי לא ברור האם באמת יפחת התמריץ השלילי של הרשויות המקומיות להגדלת מספר התושבים בשטחן.

פיטוסי, יקיר ושראל (2015) הציעו הנהגת "מענק גולגולת", קבוע פר-תושב, שיועבר על ידי הממשלה, ויתווסף למקורות הרשות המקומית, והוא יהיה מותנה בכך שהיחס בין תקבולי הארנונה מעסקים לתקבולי הארנונה ממגורים לא יהיה מעל סף מסוים שקבעה הממשלה. כמו כן הם מציעים להגביר את החופש של הרשות המקומית להשפיע על גובה תעריף הארנונה.

יתרון מרכזי בהצעתם של פיטוסי, יקיר ושראל (2015) הוא שמענק הגולגולת המוצע מהווה תמריץ להגדלת האוכלוסייה בשטח הרשות המקומית, משום שהוא מקטין את התמריץ השלילי להגבלת הבנייה למגורים. מעבר לכך, מענק הגולגולת מגדיל את האוטונומיה של הרשויות ומקטין את התלות שלהן במענקי האיזון של הממשלה. על פי שיטתם, הרשויות המקומיות תוכלנה לקבוע את גובה הארנונה לעסקים, והיא תוכל גם לגלם השפעות חיצוניות.

חסרון משמעותי בהצעתם של פיטוסי, יקיר ושראל (2015) הוא שמענק הגולגולת המוצע מוגבל בעמידה ביחס מסוים של הכנסות, ועל כן המשמעות היא שתהיינה רשויות רבות שבהן ייותר התמריץ לחסום את הגדלת היצע הנדל"ן לדירור. למעשה, הרשויות הללו הן דווקא הרשויות החזקות ביותר, ביניהן תל-אביב, שבהן היחס שבין ההכנסות לעסקים לבין ההכנסות ממגורים הוא הגבוה ביותר. כאמור, מחירי הדירור במקומות רבים בארץ נגזרים ממחירי הדירור באזורי הביקוש, ובפרט בתל-אביב. אם כך, ההשפעה הנדרשת על מחירי הדירור לא תבוא לידי ביטוי באופן המיטבי על פי שיטת מענק הגולגולת המוצעת. בנוסף לכך, לרשויות מקומיות שקרובות מאוד לסף ייווצר עיוות תמריצים אדיר – על מנת לזכות במענק זה הן עשויות, למשל, לוותר על גבייה מעסקים, או לדאוג לכך שעסקים מסוימים ירצו לעזוב את היישוב. יתרה מכך, פתרון מענק הגולגולת המוצע עלול להותיר את העסקים בעמדה שהם משלמים מס גבוה מדי ביחס לשירותים שהם צורכים, בדרך המעוותת את התמריצים שלהם ביחס להיקף השטחים שהם תופסים. לבסוף, שיטתם מטפלת רק בנושא התקצוב השולי של גידול במספר התושבים, אך אינה מטפלת בצורך של הממשלה להחיל יעדי מדיניות שונים על הרשויות באמצעים תקציביים.

### 5.3 הצעה למסגרת רעיונית למודל מימון הרשויות המקומיות

בהתאם לסקירת הספרות, הנתונים והניתוח שהצגנו בנייר זה, להלן עקרונות למסגרת רעיונית למודל מימון הרשויות המקומיות (להלן: "המודל המוצע"):

**ראשית, סך היקף המס המקומי מעסקים צריך להיות בהלימה להיקף השירותים המקומיים שהעסקים צורכים, בתוספת תמחור השפעות חיצוניות, אם ישנן.** על מנת להקטין ככל הניתן את העיוותים הכלכליים הנוצרים מהארנונה לעסקים, המס צריך לשקף עבור העסקים את העלות שהם יוצרים לרשות המקומית ולתושביה – בין אם עלות ישירה ובין אם עלות עקיפה, בדמות השפעות חיצוניות. בדרך זו העסקים צפויים להפנים את העלויות החברתיות בצורה נכונה יותר, בעת קביעת גודל ופריסת הסניפים שלהם. מצד הרשויות, היעדר עודף גבייה מעסקים יפחית את התמריץ שלהן להגדיל את שטח העסקים, על מנת לשפר את רמת השירותים שהן מציעות לתושביהן. יתר על כן, כל עוד קיימת הכנסה עודפת ממיסוי העסקים תתקיים חלוקת עושר אשר אינה שוויונית בין הרשויות, ואשר מפלה לרעה דווקא את הרשויות החלשות, כפי שהצגנו לעיל.

שנית, אם יש שירותים לעסקים שניתן לגבות תשלום ישיר עליהם – עדיף לעשות זאת בדרך זו, במחיר שמשקף את העלות עבור השירות, לרבות תמחור השפעות חיצוניות, אם ישנן. אגרות והיטלים הם הדרך לממן פעילויות באופן ישיר, בניגוד לדמי ארנונה אשר מטרתם לממן את פעילותן השוטפת של הרשויות המקומיות.<sup>36</sup> מימון שירותים באופן ישיר מונע זליגה של תקציבים. כמו כן, תשלומים ישירים מונעים עיוותים בקבלת החלטות של הרשויות המקומיות, וכן בקבלת החלטות של העסקים עצמם, על מנת למנוע מהם צריכה מופרזת ובזבזנית של שירותים מקומיים. חשוב להביא להלימה בין ההכנסות מאגרות והיטלים לבין ההוצאות הנדרשות באמצעות בחינת הרכב ההכנסות וההוצאות עבור שירותים אלו.

**שלישית, יש לייצר עבור הרשות המקומית איזון תקציבי בגין תוספת אוכלוסייה לשטחה, כלומר סך תוספת ההוצאות בגין תוספת אוכלוסייה צריכה להיות שווה בקירוב לסך תוספת ההכנסות המתקבלת מאוכלוסייה זו.** ראשי הרשויות המקומיות נמדדים ברמת השירותים שהם מציעים לתושבים. במידה שתוספת תושבים מביאה ליתר הוצאות ביחס להכנסות, אזי התוספת תפגע ברמת השירותים שהתושבים מקבלים, ועל כן ייוותר לרשויות תמריץ לעכב ולמנוע פיתוח של אזורי מגורים.

**רביעית, בהתאם לקביעת הממשלה, עבור חלק מהשירותים המוניציפליים נרצה שלא לאפשר שירותים טובים יותר ברשויות מקומיות עשירות (או אף לייצר אפליה לטובת הרשויות העניות). התקציב עבור שירותים אלה צריך לבוא מהעברות ממשלתיות מתאימות, ולא בהתבסס על המס המקומי.** על מנת לממן העברות אלה, כתחליף לעודפים הנגבים באמצעות הארנונה לעסקים, על הממשלה לגבות מס פחות מעוות, כמו מע"מ או מס חברות. את ההכנסות הללו יש להחזיר לרשויות המקומיות כדי לממן פעילות ברמה מינימלית, ואותה יש לבחון בהתאם למדיניות הממשלתית.<sup>37</sup> כלומר, יש לקבוע סל שירותים מינימלי ולבחון את עלויותיו בפועל ואת הסכום הנקבע להעביר לרשויות המקומיות. גובה הסל המינימלי נתון לשיקולי מדיניות, כלומר יש להחליט מהם השירותים הבסיסיים, ובאיזו רמה, שהשלטון המרכזי בוחר להעניק לתושבים. ככלל, יש לבסס את התקציב המועבר לרשויות על מספר התושבים, על מנת לייצר הלימה בינו לבין היקף השירותים הנצרך, אולם סביר שהכלל יהיה מורכב יותר, למשל תשלומים עבור חינוך או רווחה כתלות בתמהיל האוכלוסייה. חשוב כי הכלל יהיה שקוף וברור, כך שראשי הרשויות ידעו שאם האוכלוסייה בשטחם תגדל – מעבר התקציבים המתאים מובטח להם.

**חמישית, יתר השירותים המוניציפליים הם כאלו שבהם תותר דיפרנציאציה ותחרות בין רשויות מקומיות. בהתאם יתאפשר לרשויות לגבות מס מקומי המבוסס על ערך הנדל"ן, כאשר יינתן חופש לרשות המקומית לקבוע את שיעורו.**<sup>38</sup> עבור השירותים שהממשלה החליטה שאינם בטיפולה יש לאפשר לרשויות מקומיות אוטונומיה תקציבית. בדרך זו תיווצר התאמה טובה בין רמת השירותים המקומיים שהתושבים מקבלים לבין גובה המס המוטל עליהם. רשויות שבהן אוכלוסייה עשירה בוודאי תגבנה מס בסכומים גבוהים יותר מרשויות מקומיות שבשטחן מתגוררת אוכלוסייה ענייה. כמקובל בעולם, מס מקומי זה צריך להתבסס בעיקרו על מיסוי נדל"ן, ובפרט, מיסוי המבוסס על ערכו של הנדל"ן. כמו כן, כמקובל בעולם, אנו מציעים יישום על ערך הקרקע והנכס (אף שתאורטית יש יתרונות להחילו על ערך קרקע בלבד, על מנת לעודד פיתוח עירוני) – בדרך זו לא יידרשו בעלי קרקעות לשלם בצורה מוגזמת על שירותים שאין הם צורכים.

**לבסוף, סך ההכנסות של הרשויות המקומיות צריך לגדול, כך שלרשויות המקומיות תהיינה יותר סמכויות מכפי שיש להן היום.** כפי שהראינו לעיל, ביחס לעולם, האוטונומיה התקציבית שניתנת לרשויות המקומיות היא נמוכה. בחלק מהשירותים לרשויות המקומיות יש יתרון מידע, ביחס לשלטון המרכזי, בהתייחס לאיכות ואופי השירותים המקומיים הניתנים לתושבים. כמו כן, תחרות בין רשויות מקומיות עשויה לשפר את רמת השירותים שהן מספקות, וגם לייצר דיפרנציאציה שתאפשר התאמה טובה בינם לבין העדפות התושבים.

<sup>36</sup> לדיון בנושא האגרות וההיטלים ראו מבקר המדינה (2005).

<sup>37</sup> לדיון נוסף בהקשר של מימון "שירותים ממלכתיים" על ידי תקציב מרכזי, ראו בן-אליא (1999).

<sup>38</sup> נזכיר כי השיטה הקיימת שבה שיעורי הארנונה מוכתבים על ידי המדינה נקבעה בתקופה שבה היה צורך לייצב את המחירים במשק, ואינה רלוונטית עוד.

לסיכום, איור 11 להלן ממחיש יישום של חלק מהעקרונות של המודל המוצע אשר תוארו לעיל.

### איור 11: אילוסטרציה – יישום חלק מעקרונות המודל המוצע

#### עבור רשות מקומית עם תקציב מאוזן:

→ במונחי מ"ר	(ארנונה עסקים + הכנסות עצמיות עסקים - הוצאה לעסקים)	A
	X	
	(שטח עסקים)	B
	+	
→ במונחי מ"ר	(ארנונה מגורים + הכנסות עצמיות תושבים + העברות מהממשלה - הוצאה לתושבים)	C
	X	
	(שטח מגורים)	D
	=	
	0	

באיור זה, המודל המוצע קובע כי  $A=0$ , זאת על מנת לבטל את העיוות בגודל ובפריסת עסקים. בדרך זו הרשות המקומית תהיה אדישה, מבחינה תקציבית, לכניסת עסק חדש לשטחה. בנוסף, יש לקבוע  $C=0$ , על מנת לבטל את התמריץ השלילי להגדלת האוכלוסייה בשטח הרשות המקומית, ולהעדפת שטח עסקים על פני שטח מגורים. לבסוף, יש לאפשר שינוי תמהיל  $C$ , כך שיאפשר בחלק מהשירותים הלימה בין עושרם של התושבים לרמת השירותים המקומיים שהם מקבלים, ובחלקם יישום מדיניות ממשלתית. כך, לדוגמה, על פי העקרונות המוצעים, כאשר תושב עובר מרשות א (ענייה) לרשות ב (עשירה) יעבור איתו באופן שקוף גם התקציב המרכזי בקשר לשירותים שהממשלה מכתובה את איכותם, כגון חינוך ורווחה, ולכן עבור שירותים אלו רשות ב תהיה אדישה למעבר משום שהיא מקבלת את התקציב הדרוש ממקור חיצוני. מלבד זאת, בכל רשות יהיה חיוב ארנונה למגורים שיכול להיות שונה – ברשות א הוא יהיה כנראה נמוך וברשות ב הוא יהיה כנראה גבוה. ארנונה זו מכסה את רמת השירותים האחרת שהרשות מספקת: ברשות א משום שהארנונה נמוכה השירות הזה יהיה ברמה נמוכה; ברשות ב משום שהארנונה גבוהה השירות הזה יהיה ברמה גבוהה, אולם הוא מכסה את רמת השירות לאזרח שרשות זו מציעה, ולכן היא אדישה בכניסה או ביציאה של תושבים לתחומה, בהנחה שהעלות השולית קרובה לעלות הממוצעת. הרשויות תוכלנה להתחרות זו בזו בהלימה בין רמת המיסים והשירותים לתושבים: סביר להניח כי ברשויות עניות ראשי ערים ייבחרו על בסיס הבטחה לגבות פחות מיסים, ולתת פחות מהשירותים שאינם מוכתבים על ידי הממשלה, ובערים עשירות ייבחרו ראשי ערים על בסיס ההבטחה לתת יותר שירותים מוניציפליים, באמצעות גביית מיסים מקומיים גבוהים יותר מהתושבים.

כך, לדוגמה, אם ייושמו עקרונות אלו בתל-אביב – שם ערך הנדל"ן גבוה והיא נסמכת היום על הכנסות עודפות מעסקים – הארנונה למגורים צפויה לגדול. לעומת זאת, במקומות עניים יותר הארנונה למגורים תקטן בוודאי, בדרך שתביא לידי ביטוי את העדפות התושבים, ולא תטיל את עומס המס הבלתי אפשרי הקיים היום ביישובים החלשים ואשר בא לידי ביטוי בשיעורי הגבייה הנמוכים. היישום יגרום לדיפרנציאציה בתקציב לשירותים ציבוריים מקומיים שהוגדרו – כלומר לא חינוך או רווחה, אלא שירותים שבהם הרשות המקומית צריכה לאזן בין איכותם לבין יכולתם הכלכלית של התושבים.

הארנונה לעסקים צפויה לקטון משמעותית. בדרך זו יפחתו עיוותים בהחלטות העסקים לגבי צמיחה או התרחבות. הדבר גם יצמצם הבדלים שרירותיים שקיימים היום בין יכולתן הכלכלית של הרשויות – לדוגמה בין תל-אביב לירושלים. בכך גם יפחתו תמריצי הרשויות המקומיות ליעד שטחים לעסקים במקום למגורים.

יישומה של נוסחה שקופה להעברות מהממשלה לכל תושב, בהתאם לקריטריונים סוציו-אקונומיים ואחרים של התושב, צריכה להביא לכך שהרשות המקומית תהיה אדישה לגידול בכמות התושבים בשטחה, ועל כן לא תהווה חסם להיצע יחידות דיור בשטחה.

בשיווי משקל מחיר מ"ר לעסקים באזורי הביקוש צפוי לעלות, בשל קיטון בהיצע וגידול בביקוש. כמו כן, מחיר מ"ר למגורים באזורי הביקוש צפוי לקטון, בשל גידול בהיצע, ובעקיפין הדבר צפוי להקטין גם את מחירי שטחי הנדל"ן למגורים באזורי פריפריה, המושפעים מהמחירים באזורי המרכז.

#### 5.4 השוואת המודל המוצע למודל הבריטי

בן-אליא (1999) סבור כי בריטניה היא אחת הדוגמאות הבינלאומיות הראויות ללימוד ולחקוי בדרך ההשתתפות הממלכתית במימון המגזר המוניציפלי. הממשלה שם משתתפת במימון השלטון המקומי בהתבסס על יחידת השתתפות כוללת אחת ("מענק האיזון הכללי") או במקורו ה-revenue support grant), המוענקת על ידי משרד אחד בלבד המרכז את כלל הטיפול בנושא השלטון המקומי. מענק האיזון הכללי, על פי הגישה הבריטית, אינו מיועד לסבסד את כלל שירותי הרשות, אלא רק מגוון מוגדר של שירותים שניתן להגדירם, בעיקר ובהקבלה למקובל אצלנו, כשירותים "ממלכתיים". אלו הם, כאמור, שירותים שהשלטון המרכזי מעוניין להבטיח לציבור, אף שאספקתם מופקדת בידי הרשויות המקומיות. בשיטה הבריטית מס העסקים נגבה על ידי הרשויות בהתאם לתעריפים אחידים לכלל הרשויות, ואלו נקבעים מדי שנה על ידי השלטון המרכזי. המס מועבר לשלטון המרכזי וחוזר לרשויות על בסיס חלוקה לנפש. מס זה משמש, אם כן, מנגנון השוואה בין רשויות, באופן בלתי תלוי בבסיסן הכלכלי-נכסי. על פי בן-אליא (1999), השיטה הבריטית ממחישה לנו כיצד שלטון נוטל אחריות כוללת על מימון שירותים אשר לדעתו מן הראוי שהמדינה תקיים אותם, מאמץ נוסחת תקצוב מוגדרת ושקופה (גם אם מורכבת), ומפשט את תהליך ההקצאה ואת העברת הכספים על ידי ריכוזם במשרד אחד בלבד – מבלי להסיר את אחריותם המקצועית של המשרדים הייעודיים השונים.

לעומתו, אקשטיין ואחרים (2014) קובעים כי השיטה הבריטית גרמה שם לתמריץ שלילי לקידום צמיחה של אזורים עסקיים, משום שהרשות המקומית נאלצת לשלם את עלויות הפיתוח של אזורים עסקיים חדשים ולממן את השירותים הנוספים שהיא נדרשת לספק לאזורי מסחר בתחומה, אך מעבירה את ההכנסות ממיסים בעבור נכסים אלו לשלטון המרכזי, וזה מחלק אותן מחדש לרשויות אחרות.

נחדד כעת כיצד המודל המוצע על ידינו מנסה לקחת את החלקים הטובים מהמודל הבריטי, ולתקן את החלקים הפחות טובים בו. המודל הבריטי לוקח בחשבון שנוצרים עודפים תקציביים בין הגבייה מעסקים לבין השירותים המוניציפליים שהם צורכים. היתרון של המודל הבריטי הוא שכספים אלו מנותבים לשלטון המרכזי וזה מחלק אותם מחדש באופן שוויוני, זאת על מנת למנוע עודפים כאלו ברמה המוניציפלית המקומית אשר מעוותים את התמריצים של הרשויות המקומיות ומגדילים את אי-השוויון ביניהן. החיסרון של השיטה הבריטית הוא בכך שבעת הוספת שטחי עסקים בשטח הרשות נוצרת שם הוצאה עודפת, וזו אינה מגובה בתקציב מספיק על מנת לממנה. כמו כן, מצידם של העסקים ממשיכה להיות גבייה שאינה בהלימה להיקף השירותים המקומיים הניתנים להם, ולכן עשויים להיווצר תמריצים מעוותים ביחס לגודל שטחי העסקים ופריסתם.

המודל המוצע על ידינו מבקש לייצר הלימה בין תשלום המס המקומי של העסקים לבין היקף השירותים שהם צורכים. בדרך זו תהיינה הרשויות המקומיות אדישות, מבחינה תקציבית, לכניסתם של עסקים חדשים לשטח.<sup>39</sup> כמו כן, מנקודת ראותם של העסקים, יקטנו תמריצים מעוותים ביחס לגודל שטחי העסקים ופריסתם. הפיצוי בגין אובדן הגבייה ייעשה בשתי דרכים: תשלום מהממשלה אשר יכסה באופן שקוף את ההוצאה שהממשלה מצפה מהרשות המקומית לשלם עבור שירותים "ממלכתיים", כגון רווחה וחינוך, וכן אוטונומיה לשנות את המס המקומי מנכסי מגורים, על מנת לייצר הלימה טובה יותר בין רמת העושר של התושבים והעדפותיהם לבין השירותים המוניציפליים שהם מקבלים. ברור שעל מנת להגדיל בצורה זו את התשלומים הממשלתיים תצטרך הממשלה להגדיל את המיסים המוטלים על המגזר העסקי (למשל באמצעות מס חברות) בצורה שתקזז, ברמה האגרטיבית, את הקיטון במיסים המקומיים שלהם יזכה המגזר במודל המוצע.

---

<sup>39</sup> נציין שאיננו מתייחסים בנייר זה לתשלומים חד-פעמיים הנדרשים על ידי הרשויות המקומיות לצורך הקמת תשתית, אלא למימון השוטף של תקציב הרשות המקומית, אף על פי שבמציאות יש צורך להתייחס גם לעלויות החד-פעמיות הקשורות להכנסת התשתית לכניסה של מבנים חדשים לשטח הרשות המקומית.

## 6. שימוש בסימולציות לבחינת המדיניות המוצעת

בפרק זה נעשה שימוש בסימולציות על מנת להדגים את ההשלכות השונות של יישום המודל המוצע. טכנית, אילו היו בידינו כל נתוני ההוצאות המוניציפליות, האופן האופטימלי ליישום המדיניות המוצעת היה לבצע חלוקה של ההוצאות בתקציב הרגיל להוצאות על מגורים והוצאות על עסקים. את גביית הארנונה לעסקים היינו רוצים להשוות להוצאה על העסקים כדי לבטל את התמריץ הקיים לרשויות להגדיל את שטח העסקים. לכאורה, אילו היה ניתן לייצר תקציב נפרד למימון השירותים המוניציפליים לעסקים היה ניתן לבטל את הסבסוד הצולב לחלוטין.

מכיוון שלא ניתן להפריד לחלוטין את התקציב לעסקים, נשאף להגיע לתוצאות דומות באמצעות הגבלת ההכנסות מארנונה לעסקים לגובה ההוצאה המוערכת לשירותים מוניציפליים לעסקים. כדי להביא להלימה בין ההוצאה המוניציפלית עבור השירותים הניתנים לעסקים ובין ההכנסות מארנונה לעסקים, יש לבחון את מבנה ההוצאה של אחת מהרשויות באופן פרטני ולסמן את השירותים הניתנים לעסקים. בהתאם להוצאה – יש לקבוע את שיעור הארנונה למ"ר בכל רשות. במצב כזה, ראשי הרשויות יהיו אדישים במצבים של גידול

או קיטון של אזורי העסקים, בניגוד למצב הקיים שבו הרשויות מתחרות על אזורי העסקים.<sup>40</sup>

מכיוון שהנתונים הנדרשים כדי לבחון את השפעות המדיניות המוצעת אינם בנמצא, עשינו שימוש בנתוני הלמ"ס לשנת 2016 באשר להכנסות והוצאות של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל,<sup>41</sup> כדי לאמוד את ההשפעה הצפויה של המדיניות המוצעת. באמצעות סימולציות המבוססות על פילוח הוצאות הרשויות המקומיות להוצאה על עסקים ולהוצאה על מגורים, התאפשר לנו לבחון את המצב שבו ההוצאה שווה להכנסה בכל אחת מהקבוצות. הסימולציות שביצענו מבוססות על ההנחות שתפורטנה להלן.

**הנחה ראשונה** ומשמעותית בסימולציות שביצענו היא לגבי אומדן שיעור ההוצאה של הרשויות על העסקים – המבוסס על שטח העסקים במ"ר. כלומר, הוצאות אשר ניתן לומר לגביהן כי הן עומדות לרווחת העסקים וגם לרווחת התושבים (הוצאות שאינן חינוך, רווחה וכד'), מחולקות על בסיס החלק היחסי של כל קבוצה בשטח הרשות. למעשה אנו מניחים שעבור הוצאות אלו, ההוצאה למ"ר מגורים שווה להוצאה למ"ר עסקים. יש לציין בהקשר זה שהשירותים המוניציפליים הניתנים לתושבים, על פי רוב, גבוהים יותר מהשירותים הנדרשים לעסקים, ולכן ההוצאה למ"ר מגורים עשויה להיות מוטה מטה על פי האומדן שביצענו.

**הנחה שנייה** היא שהאגרות וההיטלים שהרשויות גובות נגבים באופן ישיר עבור השירותים הניתנים עבורם, ושגובה ההוצאה על שירותים אלו שווה בקירוב לגובה ההכנסה מאגרות והיטלים.<sup>42</sup>

**הנחה שלישית** הנדרשת לסימולציות נוגעת להוצאות הרשות עבור קרקעות אשר אינן משמשות לעסקים ולא למגורים (להלן: "קרקע אחרת"). מכיוון שהיקף ההכנסות מקרקע אחרת הינן קטנות ביחס לסך ההכנסות מארנונה, הנחנו כי ההוצאות עבור קבוצה זו שוות להכנסות מהקבוצה. כלומר הנחנו שהתמורה שהרשויות צריכות לתת עבור דמי הארנונה של קבוצה זו שווה לתקבולים מדמי הארנונה שלה.

איור 12 מציג את סך הגבייה של 255 הרשויות שקיימים נתונים לגביהן, ביחס לשטח שעבורו נגבים דמי ארנונה בפילוח לפי שלוש קבוצות: מגורים; עסקים; קרקע אחרת.

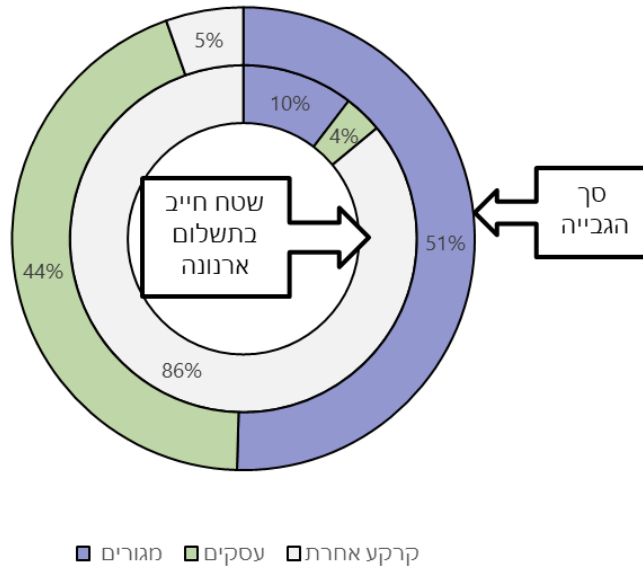
<sup>40</sup> נציין כי עדיין ייתכנו הבדלים בין העלות הממוצעת לעלות השולית למתן שירותים לעסקים. תאורטית היה עדיף להעביר מתקציב המדינה מימון עבור העלות הקבועה, ולגבות מהעסקים תשלום רק בגין העלות השולית.

<sup>41</sup> קובץ הרשויות המקומיות בישראל 2016 אשר פורסמו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחודש פברואר 2018.

<sup>42</sup> הנחה אלטרנטיבית יכולה להיות פילוח ההכנסות מאגרות והיטלים להכנסה מקבוצת העסקים ולהכנסה מקבוצת המגורים. אילו היה הפילוח האלטרנטיבי מבוסס אף הוא על חלקן היחסי בשטח של הקבוצות הרי שההוצאה היחסית לכל קבוצה הייתה שווה להכנסה היחסית, ולכן תוצאות המודל היו נותרות ללא שינוי. אגרות והיטלים, ככלל, אמורים להיות בזיקה לשירותים הניתנים. יחד עם זאת, אומנם, ייתכנו מצבים שבהם הרשויות עשויות להשתמש באגרות ובהיטלים ככלי להעלאת הגבייה מארנונה. ראו מבקר המדינה (2005).



**איור 12: פילוח הכנסות הרשויות המקומיות ושטחן לפי שימושים**



מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

שטח לעסקים כולל משרדים; שירותים; תעשייה; מסחר; בנקים; חברות ביטוח; בתי מלון; חניונים. קרקע אחרת כוללת קרקע תפוסה לרבות קרקע תפוסה במפעלים עתירי שטח; אדמה חקלאית ומבנה חקלאי; שטח מגורים שאינו בשימוש; אדמת בניין; מערכת סולרית על גג נכס; קרקע תפוסה למערכת סולרית; יתר סוגי נכס.

כפי שניתן לראות, היקף הקרקע האחרת מהווה 86% מהשטח החייב בארנונה, אך מייצרת לרשויות הכנסה של כ-5% בלבד מסך דמי הארנונה הנגבים. השטח לעסקים, מאידך גיסא, מהווה רק כ-4% מהשטח החייב בארנונה ומכניס כ-44% מסך דמי הארנונה. השטח למגורים מהווה כ-10% מסך השטח החייב בארנונה ומכניס כ-51% מסך ההכנסות לארנונה.

**6.1 סימולציה 1: אומדן העלות התוספתית למגורים ולעסקים ברשויות**

כאמור לעיל, כבר למעלה מארבעה עשורים שמשרד הפנים עוסק בהגדרת סל בסיסי לתושב שיינתן על ידי הרשות המקומית, ומכיר בחשיבותו של נושא זה. אולם, בפועל, טרם נקבע סל כזה. קביעתו באופן שקוף היא הכרחית לצורך קביעת היקף ההעברות שיש לבצע על ידי הממשלה לרשויות המקומיות, כתלות בהיקף ובתמהיל תושביהן. כמו כן, לא מצאנו ניתוח מעמיק ביחס להוצאות הנגרמות לרשות המקומית כתוצאה מהעסקים בשטחה. בהיעדר קביעה נורמטיבית ביחס לסל הבסיסי הרצוי, או נתונים מספיקים על מנת לנתח לעומק את ההוצאות הקשורות לעסקים ולתושבים, ביצענו את הסימולציות הנוגעות לעניין על בסיס אומדנים גסים.

בסימולציה הראשונה בחנו את היקף הגבייה המופרזת מהעסקים ברשויות המקומיות.<sup>43</sup> על מנת לעשות כן, אמדנו את סך ההוצאה של הרשויות עבור השירותים לעסקים שבשטחן, ובחנו את הפער שבין הוצאה זו לבין היקף ההכנסות מהעסקים.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> שטח לעסקים כולל משרדים; שירותים; תעשייה; מסחר; בנקים; חברות ביטוח; בתי מלון; חניונים. קרקע אחרת כוללת קרקע תפוסה לרבות קרקע תפוסה במפעלים עתירי שטח; אדמה חקלאית ומבנה חקלאי; שטח מגורים שאינו בשימוש; אדמת בניין; מערכת סולרית על גג נכס; קרקע תפוסה למערכת סולרית; יתר סוגי נכס.

<sup>44</sup> ההכנסות מעסקים מחושבות לפי סך החיובים מארנונה לעסקים בכל רשות, כמוגדר להלן, כפול שיעור הגבייה. שיעורי הגבייה מחושבים כסך הגבייה השנתית מארנונה שלא למגורים, לחלק לחיוב השנתי מארנונה שלא למגורים.

**לוח 5: חישוב ההוצאות בתקציב הרגיל עבור עסקים**

	סך ההוצאות בתקציב הרגיל של הרשויות לשנת 2016
-	הוצאות לרווחה, הוצאות לחינוך (שירותים ממלכתיים) והוצאות למים
-	אומדן ההוצאות עבור קרקע אחרת (על בסיס ההכנסות מארנונה)
-	הוצאות אחרות (על בסיס הכנסות מאגרות והיטלים)
	<b>הוצאות בתקציב הרגיל למגורים ולעסקים</b>
×	שיעור ההוצאות עבור עסקים מהתקציב הרגיל למגורים ולעסקים על בסיס שטח
	<b>הוצאות בתקציב הרגיל עבור שירותים לעסקים</b>

את ההוצאות עבור עסקים ומגורים חילקנו בין שתי הקבוצות על בסיס שטחי הרשויות למגורים ולעסקים. לחישוב שיעור ההוצאה העירונית עבור העסקים התבססנו על שיעור מ"ר העסקים מסך השטח החייב בארנונה למגורים ולעסקים,<sup>45</sup> לפי הנוסחה הבאה:

$$\% \text{ הוצאות על עסקים מסך הוצאות הרשות המקומית} = \frac{\text{מ"ר ארנונה עסקים}}{\text{מ"ר חייב ארנונה ללא קרקע אחרת}}$$

למעשה הנחנו ששטח המגורים והעסקים משקף היטב את ההוצאות של הרשויות עבור שתי הקבוצות. כך, לדוגמה, שטחם של העסקים בעיר ירושלים הינו כ-4,209 אלפי מ"ר נכון לשנת 2016, מתוך סך של כ-26,450 אלפי מ"ר שעבורם נגבים דמי ארנונה (ללא קרקע אחרת), ולפיכך סך ההוצאות הנאמד עבור העסקים הינו:

$$15.9\% = \frac{4,209}{26,450}$$

עודפי הגבייה מעסקים על פי המודל הם הפער שבין ההכנסות מארנונה לעסקים (גבייה) לבין סך ההוצאה הנאמדת על עסקים בכל רשות.<sup>46</sup> איור 13 מציג את אומדן עודפי הגבייה שנאמדו בפילוח לפי האשכול החברתי-כלכלי.

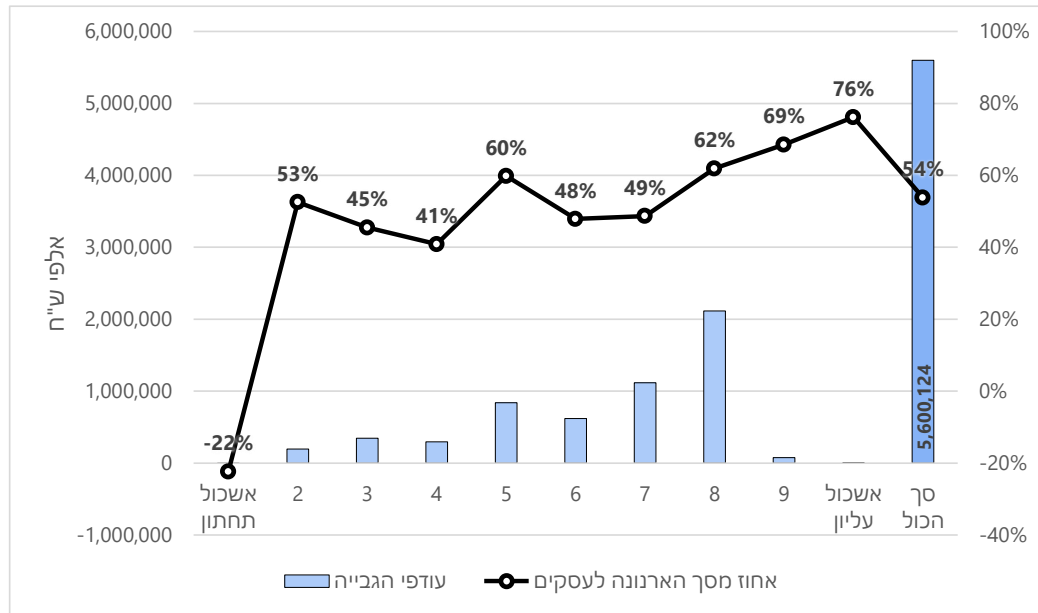
העמודות באיור מציגות את גובה עודפי הגבייה המצטברים שנאמדו ברשויות בכל אחד מעשרת האשכולות, והאחוזים מציגים את שיעור עודפי הגבייה מסך הארנונה לעסקים. לדוגמה, באשכול השמיני כ-62% מהכנסות הארנונה לעסקים הינן הכנסות עודפות.

כפי שניתן לראות, באשכולות הנמוכים עודפי הגבייה מעסקים הינם קטנים גם בערך מוחלט, וגם כשיעור מסך הגבייה מעסקים ביחס לאשכולות העליונים. המשמעות היא שבאשכולות הנמוכים מרוכזים פחות שטחי עסקים, וכמו כן גובה הארנונה הנגבית באזורים אלו קרובה יותר להוצאות הרשות עבור העסקים הללו (ואף שלילית באשכול התחתון).

<sup>45</sup> סך השטח החייב בארנונה למגורים ולעסקים על פי הגדרתם לעיל.

<sup>46</sup> הסימולציה אינה כוללת את הרשויות תל שבע, בית אריה, פורידיס, ג'סר א-זרקא ואל קסום, שכן לגביהן קיים מידע חלקי בלבד. ההכנסות מארנונה לעסקים מבוססות על שיעור הגבייה של הארנונה שלא למגורים בכל רשות המחושבת כסך הגבייה חלקי סך החיובים בשנת 2016.

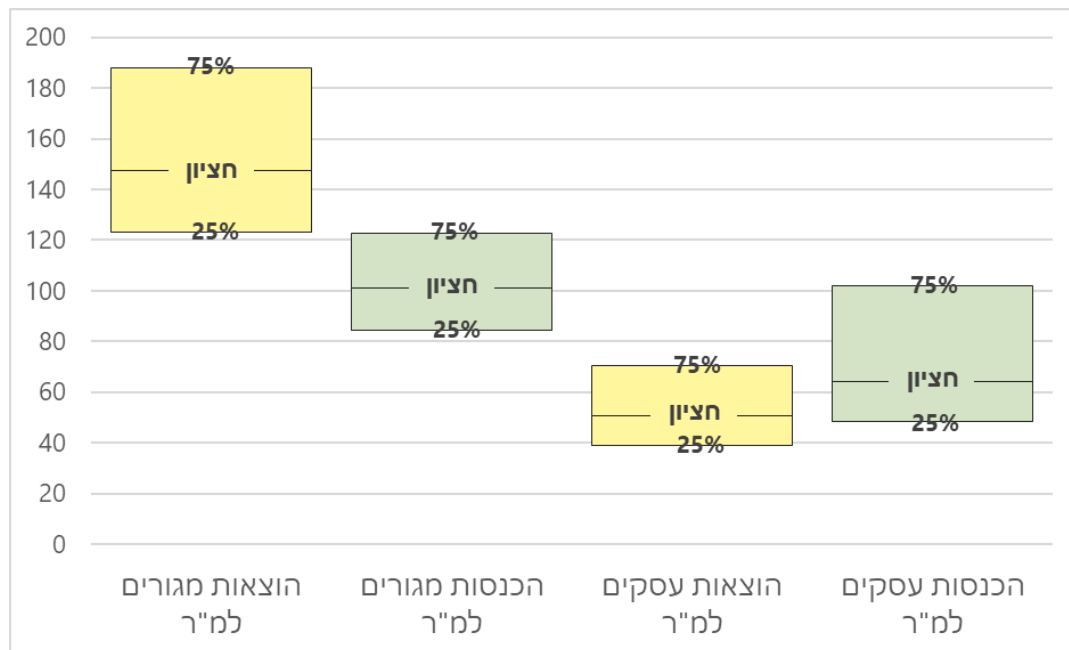
### איור 13: עודפי הגבייה מעסקים לפי אשכול חברתי-כלכלי



מקור: עיבודים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בהתאם לאומדנים שיצרנו, בחנו את העלות הממוצעת למ"ר של שטח עסקים ברשויות המקומיות לעומת העלות הממוצעת למ"ר מגורים.

### איור 14: ההכנסות וההוצאות בממוצע למ"ר



מקור: עיבודים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ההוצאות למגורים כוללות את כל ההוצאות בתקציב הרגיל בניכוי הוצאות לרכישת מים; אומדן ההוצאות לקרקע אחרת; אומדן ההוצאות המשולמת באמצעות היטלים ואגרות; אומדן ההוצאה על עסקים. ההכנסות ממגורים כוללות הכנסות מארנונה למגורים; הכנסות מחינוך והכנסות מרווחה. ההוצאות וההכנסות עבור העסקים הינן כמותאור לעיל. הניתוח מציג את סך ההוצאות וההכנסות של הרשויות לחלק לסך השטח העסקי והשטח למגורים בכל אשכול חברתי-כלכלי. ההכנסות למגורים כוללות את הארנונה למגורים, סך ההכנסות מחינוך וסך ההכנסות מרווחה. יש להדגיש שהנתונים מוצגים למ"ר, ולכן הגובה הנצבר (מגורים + עסקים) אינו מעיד על הכנסות והוצאות נצברות למ"ר. לדוגמה, השטח העסקי באשכול התחתון אינו גדול דיו כדי להביא את הרשויות באשכול זה לעודף בתקציב הרגיל.

האיור שלעיל מציג את הטווח הבין-רבעוני של ההוצאות וההכנסות של הרשויות המקומיות<sup>47</sup> עבור עסקים ומגורים, בממוצע למ"ר, על בסיס האומדן שביצענו להוצאות הרשויות עבור עסקים ועבור מגורים.<sup>48</sup> ההכנסה החציונית מעסקים, בממוצע למ"ר בשנה, עומדת על כ-64 ש"ח לעומת הוצאה חציונית של כ-51 ש"ח בלבד. ההכנסה החציונית ממגורים, בממוצע למ"ר בשנה, עומדת על כ-101 ש"ח (כולל הכנסות מחינוך ורווחה) לעומת הוצאה של כ-146 ש"ח (!). כלומר, רשות אשר מכניסה את ההכנסה החציונית למ"ר מגורים בשנה ומוציאה את ההוצאה החציונית למ"ר בשנה הינה בעלת **גירעון** מחלק המגורים בתקציב הרגיל **בגובה של כ-45 ש"ח למ"ר בשנה**. לעומת זאת, רשות אשר מכניסה את ההכנסה החציונית למ"ר עסקים בשנה ומוציאה את ההוצאה החציונית למ"ר עסקים בשנה הינה בעלת **עודף** מחלק העסקים בתקציב הרגיל **בגובה של כ-13 ש"ח למ"ר**.

בבחינת ההתפלגות עולה שההכנסות ממגורים של האחוזון ה-75 שווה להוצאות של האחוזון ה-25. כלומר, אפילו הרשויות שהכנסותיהן ממגורים גבוהות באופן יחסי ליתר הרשויות, אינן יכולות לעמוד בהוצאה הממוצעת למגורים של רשויות שהוצאותיהן על מגורים נמוכות באופן יחסי ליתר הרשויות. בהנחה שמיקומן היחסי של הרשויות בהכנסות שווה למיקומן היחסי בהוצאות, הרי שתוספת מ"ר למגורים תביא לגירעון בתקציב, ומאידך גיסא הוספה של מ"ר עסקים תביא לעודף בתקציב. החשש של רשויות מקומיות רבות מכניסה של מסה משמעותית של תושבים, לדוגמה בבניית שכונת מגורים חדשה, הוא שהוצאותיהן תגדלנה יותר מאשר הגידול בהכנסות, ובכך תיפגע רמת השירותים הממוצעת שהן מציעות לתושביהן. אולם, חמור מכך, כאשר ניתן להסיט את השימוש בקרקע ממגורים לעסקים עודף הגבייה צפוי לגדול עוד יותר, ובכך להיטיב עם התושבים הקיימים. על כן, בדיקה נוספת שביצענו בוחנת את העלות האלטרנטיבית בתקציב השנתי להקמת מ"ר מגורים בהשוואה להקמת מ"ר עסקים, בכל אחת מהרשויות בנפרד.

העלות האלטרנטיבית בתקציב השנתי, לשיטתנו, שווה לגירעון השנתי שנוצר מהקמת מ"ר מגורים, ובניכוי העודף שהיה נוצר אילו היה מוקם במקומו מ"ר לעסקים.<sup>49</sup> איור 15 מציג את העלות האלטרנטיבית בתקציב השנתי להוספת מ"ר מגורים בכל אחת מהרשויות הנדגמות, בפילוח לקבוצות עלות.

מתוך כ-250 רשויות, כ-8 בלבד תרווחנה, תאורטית, מהקמת מ"ר מגורים על פני מ"ר עסקים (עלות שנתית קטנה מ-0). במידה שההכנסות וההוצאות הממוצעות למ"ר משקפות גם את אלה השוליות,<sup>50</sup> מרבית הרשויות (כ-212 רשויות) תפסדנה בכל שנה בין כ-40 ש"ח למ"ר לבין כ-140 ש"ח למ"ר מהוספת מ"ר מגורים על פני מ"ר עסקים.

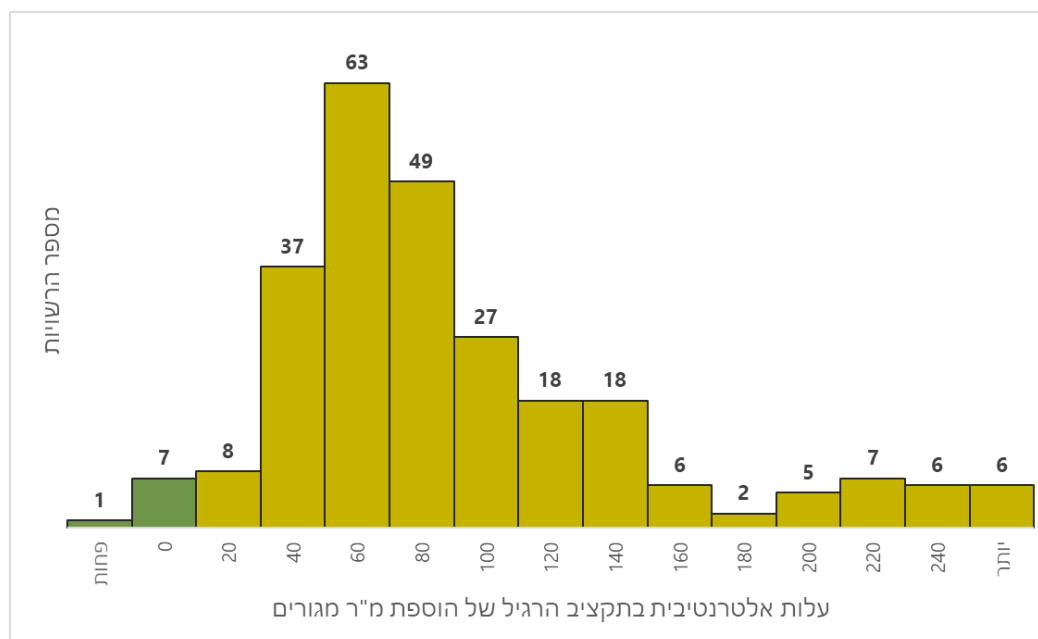
אם כך, מודגמת שוב הנקודה כי כיום, כאשר ניצבת בפני מקבלי החלטות ברשויות המקומיות ההחלטה האם לפתח אזורי מגורים או לחילופין אזורי עסקים, ישנה עדיפות משמעותית, מבחינה תקציבית, לפיתוח אזורי עסקים.

<sup>47</sup> הטווח הבין-רבעוני מציג כ-50% מהתצפיות אשר הינן מעל לאחוזון ה-25 ומתחת לאחוזון ה-75.  
<sup>48</sup> מבוסס על אומדנים של כ-250 רשויות מקומיות נדגמות (ללא תל שבע, בית אריה, פורידיס, גיסר א-זרקא ו-אל קסום).

<sup>49</sup> כל זאת בהנחה שהעלות השולית שווה לעלות הממוצעת.

<sup>50</sup> בעניין הפער בין העלות השולית לממוצעת, ראו הדיון באקשטיין ואחרים (2014): מרבית המוצרים העירוניים הינם מוצרים ציבוריים באופן חלקי בלבד. כך, לדוגמה, פארק אינו מושפע מכמות האוכלוסייה המשתמשת בו, עד לנקודה מסוימת שבה הגודש מצריך הקמת פארק נוסף. בעבור מוצרים שהם ציבוריים באופן חלקי, הרשויות המקומיות יכולות להיות בעלות תקציב מאוזן רק כאשר העלות הממוצעת לתושב פוחתת עד כדי ההכנסה הממוצעת לתושב.

איור 15: עלות בתקציב הרגיל מהוספת מ"ר מגורים (נתוני 2016)



מקור: עיבודים לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

## 6.2 סימולציה 2: קיזוז הארנונה לעסקים לצורך תקציב ממשלתי לתושב

בסימולציה השנייה עשינו שימוש באומדן ההוצאה על עסקים שחישבנו בסימולציה הראשונה, ובחנו את ההשלכות של קיזוז של שיעור קבוע מהארנונה לעסקים, ובמקביל הוספה של דמי-תושב – תשלום לרשויות המקומיות מהממשלה המבוסס על גודל האוכלוסייה שבשטחן. זאת תוך הנחה שעודפי הגבייה הללו ייגבו על ידי הממשלה בדרכים שבהן העיוותים הקיימים יקטנו, כמו העלאת מס החברות או העלאת מע"מ. כמו כן, בתרחיש שנציג יבוטלו מענקי האיזון ויצטרפו אף הם למקור התקציבי שממנו מחולקים דמי-תושב (התקציב הממשלתי).

כלומר, ביצענו סימולציה אשר בוחנת מדיניות חלופית שבה במקום גבייה מופרזת בעבור שירותי הרשויות לעסקים<sup>51</sup> נגבים מהעסקים מיסים ממשלתיים. על מנת לעשות כן, אמדנו את סך ההוצאה של הרשויות עבור השירותים לעסקים שבשטחן, ובחנו את הפער שבין הוצאה זו לבין היקף ההכנסות מהעסקים.<sup>52</sup> על פי הצעתנו, הארנונה לעסקים תקוזה בשיעור קבוע ביחס לגובה הארנונה הקיימת למ"ר ברשויות המקומיות. שיעור הקיזוז בסימולציה שביצענו הינו שיעור סך עודפי הגבייה מסך ההכנסות מעסקים (בכל הרשויות ביחד), ושיעור של כ-54% מסך ההכנסות מארנונה לעסקים.

סכום הקיזוז שנאמד נצבר בקופה המדמה גביית מס ממשלתי חלופי (כמו מס חברות או מע"מ), לקופה הוסף סך מענקי האיזון שחילקה הממשלה בשנת 2016, ואלו חולקו בחזרה לרשויות המקומיות בהתבסס על מספר התושבים בכל רשות (דמי-תושב), כמתואר בלוח 7.

<sup>51</sup> שטח לעסקים כולל משרדים; שירותים; תעשייה; מסחר; בנקים; חברות ביטוח; בתי מלון וחניונים. קרקע אחרת כוללת קרקע תפוסה, לרבות קרקע תפוסה במפעלים עתירי שטח; אדמה חקלאית ומבנה חקלאי; שטח מגורים שאינו בשימוש; אדמת בניין; מערכת סולרית על גג נכס; קרקע תפוסה למערכת סולרית; יתר סוגי נכס.

<sup>52</sup> ההכנסות מעסקים מחושבות לפי סך החיובים מארנונה לעסקים בכל רשות, כמוגדר להלן, כפול שיעור הגבייה. שיעורי הגבייה מחושבים כסך הגבייה השנתית מארנונה שלא למגורים לחלק לחיוב השנתי מארנונה שלא למגורים.

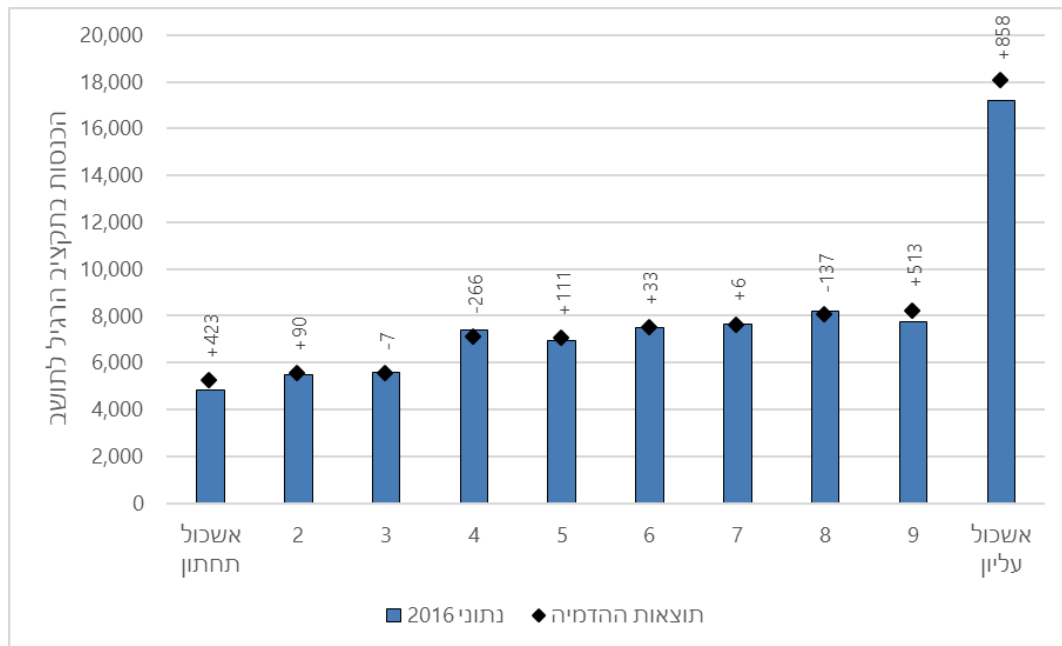
**לוח 6: חישוב גובה מענק דמי-תושב**

X	סך חיובי הארנונה לעסקים
	שיעור קיזוז בגובה 54%
<hr/>	
	סך עודפי הגבייה
+	סך מענקי האיזון
<hr/>	
	סכום לחלוקה בקופה הציבורית
÷	מספר התושבים הכולל
<hr/>	
	דמי-תושב

על פי הסימולציה שביצענו, סך המס הממשלתי אשר צריך להיגבות מהעסקים הינו כ-54% מסכום ההכנסות מעסקים בכל רשות, ובסך הכול כ-6,171 מיליוני ש"ח. לסכום זה נוספות הוצאות הממשלה על מענקי האיזון, אשר הסתכמו בשנת 2016 בכ-3,422 מיליוני ש"ח, ובסך הכול מדובר בתקציב של כ-9,613 מיליוני ש"ח. הקופה מתחלקת בין 8.505 מיליוני התושבים שברשויות הנבחנות, כך שבעבור כל תושב הרשויות זכאיות לדמי-תושב של כ-1,130 שקלים לשנה.

תוצאות הסימולציה מראות שההכנסות בתקציב הרגיל לתושב באשכולות הנמוכים צפויות לגדול, וכך גם בשני האשכולות העליונים (9 ו-10),<sup>53</sup> בעוד שהירידה המשמעותית ביותר בהכנסות הרשויות מופיעה באשכולות 4 ו-8, כמתואר באיור 16.

**איור 16: תוצאות הסימולציה – הכנסות הרשויות לפי אשכול חברתי-כלכלי**



מקור: תוצאות הסימולציה על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

<sup>53</sup> לאשכול התשיעי משתייכות כ-9 רשויות בלבד המונות כ-111 אלפי תושבים, לאשכול העשירי משתייכות כ-2 רשויות בלבד המונות כ-5,700 תושבים בלבד, מתוך סך של כ-255 רשויות וכ-8.505 מיליוני תושבים.

המעוינים השחורים באיור מסמנים את ההכנסות הממוצעות בתקציב הרגיל לתושב בכל אשכול חברתי-כלכלי לאחר הטמעת שיטת דמי-התושב, לעומת העמודות הכחולות המראות את הוצאות הרשויות בפועל בשנת 2016. ניתן לראות שמצבן של הרשויות באשכול התחתון השתפר באופן ניכר, בעוד שבשני האשכולות 2 ו-3 ההשפעה פוחתת. הדבר מצביע על כך שדמי-התושב הניתנים קרובים למדי למענקי האיזון לתושב שניתנו בשנת 2016 בשני האשכולות הללו. הקיטון המשמעותי ביותר בתקציב לתושב נמצא באשכולות 4 ו-8; בהם ההכנסות מארנונה לעסקים הינן משמעותיות ביותר בהרכב ההכנסות של הרשות. מאידך גיסא, ניכר כי מצבם של שני האשכולות החזקים יותר השתפר לעומת המצב בשנת 2016, זאת מכיוון שההכנסות מארנונה לעסקים באשכולות אלו לא הייתה משמעותית בהכנסה.

בניגוד לשיטה הקיימת, המבוססת על גביית עודף מיסים מקומיים מעסקים והעברת מענק איזון, המודל המוצע מציג בדרך זו תוצאות דומות, פחות או יותר, אולם עם עיוות תמריצים כלכלי נמוך יותר, תוך הגברת הוודאות של הרשויות המקומיות ביחס לתקציב העומד לרשותן.

מעבר לכך, פערים שרירותיים בין רשויות הנובעים מהיקף העסקים בשטחן צפויים לקטון. כך, לדוגמה, בעיר תל-אביב ההכנסות השנתיות מארנונה לעסקים יקטנו בכ-1.1 מיליארד ש"ח וכדמי-תושב יינתן סכום של כ-0.5 מיליארד ש"ח, כלומר השינוי בתקציב הינו **קיטון** של כ-0.6 מיליארד ש"ח, ואילו בעיר ירושלים ההכנסות השנתיות מארנונה לעסקים יקטנו בכ-0.47 מיליארד ש"ח, מענק האיזון שניתן בשנת 2016 היה בגובה 0.5 מיליארד ש"ח, וכדמי-תושב יינתן סכום חליפי של כ-0.98 מיליארד ש"ח. השינוי המצטבר בעיר ירושלים הוא **גידול בתקציב בגובה 20 מיליון ש"ח בלבד**. למעשה בעיר ירושלים דמי-התושב יהוו תחליף מדויק כמעט למענק האיזון, אך יאפשרו ודאות תקציבית גדולה יותר.

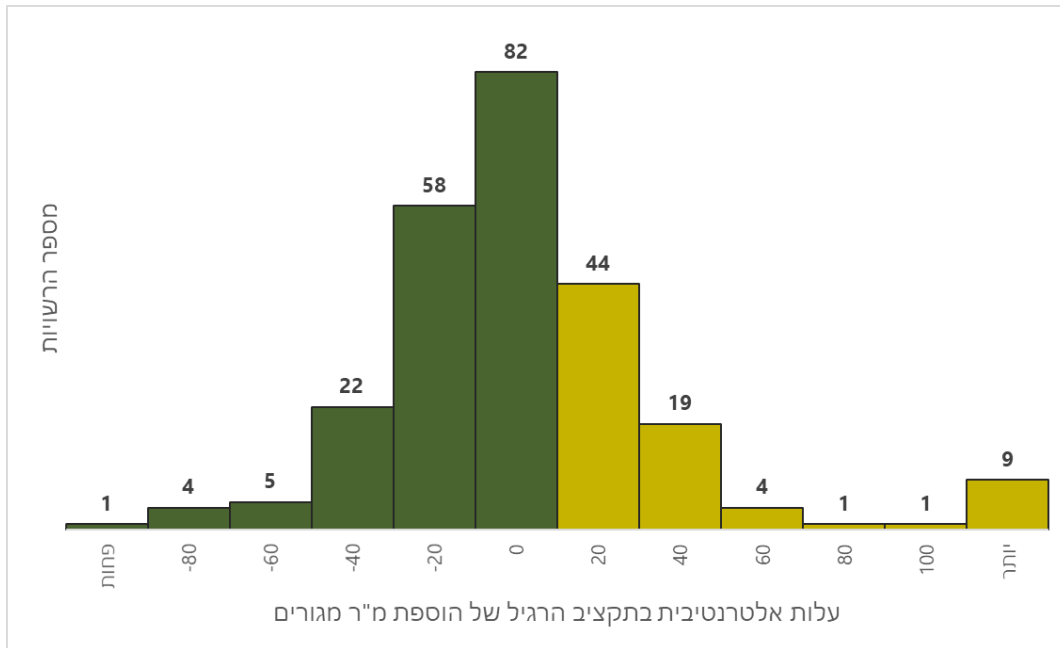
דמי-התושב מצמצמים את פערי ההכנסות גם בזכות חלוקת ההכנסות מעסקים בין הרשויות, וגם בשל כך שבסיס החלוקה הוא מספר התושבים ברשות. כך לדוגמה, בעיר כמו ירושלים, שבה 20 מ"ר מגורים לתושב בממוצע, יהיו הוצאות עירוניות גבוהות יותר למ"ר מגורים ביחס לעיר כמו סביון שבה יש 138 מ"ר מגורים לתושב.<sup>54</sup>

ביצענו גם חישוב לעלות בתקציב הרגיל למ"ר מגורים – **לאחר הטמעת שיטת דמי-התושב**. בהנחה שהיקף ההוצאות בתקציב הרגיל נותר ללא שינוי, העלות התקציבית של הקמת מ"ר ביחס לאלטרנטיבה של הקמת מ"ר עסקים פוחתת לטווח שמסביב לעלות אפסית (איור 17).

לאחר שינוי השיטה, כ-172 רשויות (מתוך 250) **תרווחנה מהוספת מ"ר למגורים על פני מ"ר לעסקים** (תחת ההנחה שהעלויות הממוצעות הן אומדן טוב לעלויות השוליות). מבנה התמריצים ישתנה מכיוון שהקמת אזורי מגורים תביא עימה איזון תקציבי, ולעיתים עודף תקציבי.

<sup>54</sup> נכון לשנת 2016, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

איור 17: עלות בתקציב השנתי מהוספת מ"ר מגורים עם דמי-תושב



מקור: תוצאות הסימולציה על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

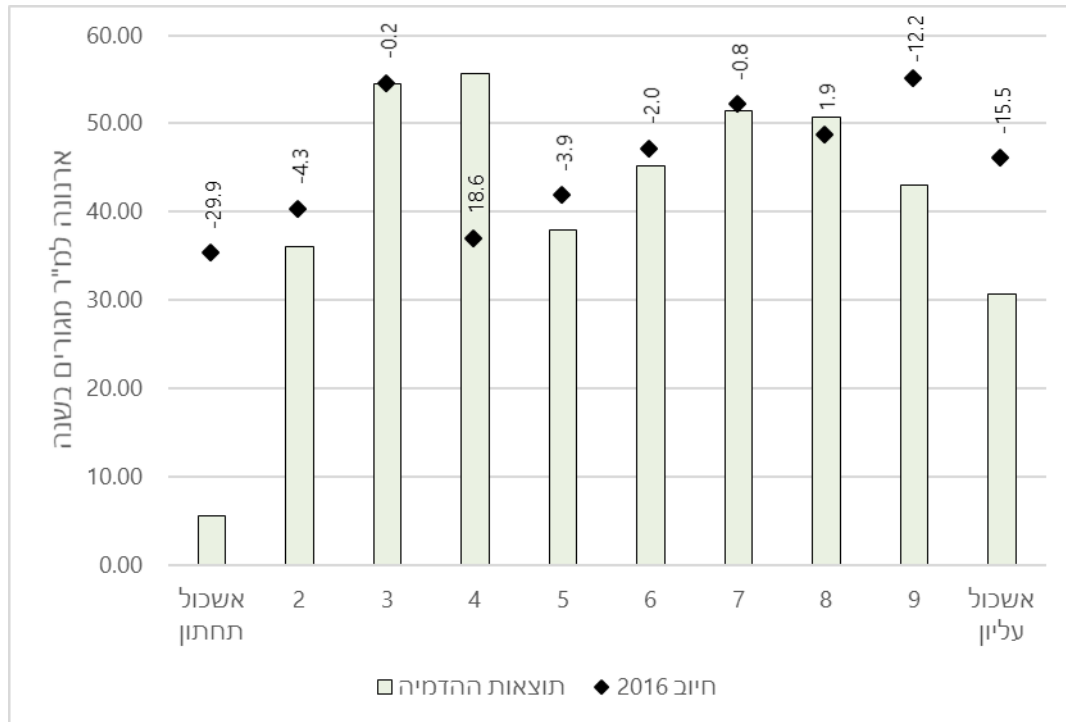
### 6.3 סימולציה 3: גביית הארנונה הנדרשת לאיזון התקציב

על פי הממצאים של הסימולציה השנייה, מחד גיסא, תהיינה רשויות שבהן סך ההכנסות יעלה, מבלי לשנות את גובה הארנונה למגורים, ומאידך גיסא תהיינה רשויות שבהן סך ההכנסות יקטן בעקבות השינויים. בהנחה שתתאפשר יתר אוטונומיה לרשויות המקומיות בקביעת תעריף הארנונה למגורים, שינויים אלו יאלצו את ראשי הרשויות לבצע את אחד או יותר מהשינויים הבאים: התאמת היקף ההוצאות לתקציב הנתון החדש, או שינוי גביית הארנונה למגורים כדי להגיע לאיזון תקציבי. מכיוון שלא ניתן לדעת בדיוק מהם שיקולי ראשי הרשויות ובאיזו אפשרות יבחרו, ביצענו סימולציה אשר בוחנת את השינויים שתבצענה הרשויות בגביית הארנונה על מנת להגיע לאיזון תקציבי על פי היקף ההוצאות הקיים. למעשה, אמדנו את השינויים בגובה חיוב הארנונה למגורים שעל הרשויות יהיה ליישם, כדי להשוות את סך הכנסותיהן לסך ההוצאות בתקציב הרגיל נכון לשנת 2016. כלומר, בהנחה שהרשויות תבחרנה לשמור על היקף ההוצאות הקיים גם לאחר השינוי התקציבי, נאמד גובה הארנונה שידרש כדי לאזן את התקציב הרגיל. לצורך החישוב, בכל רשות הנחנו ששיעור גביית ארנונה למגורים בשטח הרשות יישמר.<sup>55</sup> בעוד שנטל דמי הארנונה ברשויות החלשות יקטן בעקבות הגידול בהכנסות מדמי-תושב, נטל דמי הארנונה ברשויות החזקות, אשר חלקן נסמכו עד כה על ההכנסות מעסקים, יגדל. על מנת לפצות על הפערים בהכנסות, הרשויות החזקות תיאלצנה לגבות דמי ארנונה גבוהים יותר (או להקטין את ההוצאות בתקציב הרגיל), והרשויות החלשות תוכלנה להנמיך את גובה דמי הארנונה למ"ר ולהתאימו לרמתם הכלכלית של התושבים. איור 18 מציג את תוצאות הסימולציה בממוצע לפי אשכול חברתי-כלכלי.

<sup>55</sup> שיעור הגבייה מחושב לפי סך הגבייה לשנת 2016 לחלק לסך החיובים לשנת 2016. יש לציין שמרכיב מסוים מהגבייה מיוחס לשנים קודמות, ומאידך גיסא סביר לומר שמרכיב מהחיובים של שנת 2016 ייגבה בשנים שלאחר שנת 2016. נציין כי עשינו שימוש בנתון זה ולא בנתון "יחס גבייה ב-%" שמפרסמת הלמ"ס, על מנת להקביל את סך ההכנסות בסימולציה בשנת 2016, לפני השינוי, להכנסות בפועל.



איור 18: תוצאות הסימולציה – ארנונה למגורים לפי אשכול חברתי-כלכלי



מקור: תוצאות הסימולציה על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

העמודות באיור מציגות את חיוב הארנונה למ"ר מגורים במוצע בשנה שיידרשו ראשי הרשויות לגבות כדי להגיע לאיזון תקציבי, והמעוינים מסמנים את החיובים לשנת 2016 (המספרים מציגים את גובה השינוי בין נתוני שנת 2016 לבין תוצאות הסימולציה).

במוצע, הרשויות שבאשכול התחתון תוכלנה להוריד את דמי הארנונה למגורים בכ-29.9 שקלים למ"ר בשנה, לכ-5.5 ש"ח בלבד. לעומתן, הרשויות באשכול הרביעי תיאלצנה להגדיל את דמי הארנונה בכ-18 שקלים למ"ר בשנה, לכ-55.6 ש"ח. כאמור, לחילופין, הרשויות שבאשכול הרביעי תוכלנה לצמצם את ההוצאה בתקציב הרגיל.

בהקשר זה יש לציין שהורדת גובה הארנונה למ"ר מגורים באשכולות הנמוכים עשויה להגדיל את שיעורי הגבייה הנמוכים המאפיינים אותם. תאורטית, שינוי זה עשוי אף להביא לגידול בסך ההכנסות של הרשויות מארנונה למגורים.<sup>56</sup> כלומר, הורדה של נטל הארנונה על האוכלוסיות החלשות עשויה לאפשר לתושבים לעמוד בתשלומי הארנונה, ובכך לאפשר לרשויות גבייה מסוימת מהתושבים אשר עד כה לא ניתן היה לגבות מהם את הארנונה בשל גובהה. על כן ייתכן שסך התשלומים שגובות הרשויות שכיום שיעור הגבייה בהן נמוך מאוד אף יעלה. לא פחות חשוב מכך – הטלת מס אשר נגבה בשיעורים כה נמוכים כיום, ברשויות שבאשכולות הנמוכים, מטילה עול כבד על התושבים בהן, אשר נאלצים להתמודד עם צעדי האכיפה הננקטים כנגדם. הקטנת גובה המס תשפר את רווחתם בהקשר זה.

<sup>56</sup> Arthur B. Laffer הציג את התיאור הידוע ביותר של שתי ההשפעות של הורדת שיעורי מס על ההכנסות ממיסים על גבי עקומה בעלת שיפוע פוחת, הראשונה היא ההשפעה הישירה (האריתמטית) המורידה את ההכנסות ממיסים כתוצאה מהירידה בשיעור המס, וההשפעה השנייה היא ההשפעה הכלכלית אשר מגדילה את בסיס המס, בשל הגידול בשיעורי הגבייה, ראו Wanniski (1978).

על פי תוצאות הסימולציה, העיר תל-אביב, אשר חיוב הארנונה שלה למגורים עמד על כ-48.9 ש"ח למ"ר,<sup>57</sup> תיאלץ להגדיל את חיוב דמי הארנונה בכ-36.9 שקלים למ"ר בשנה בממוצע, לכ-85.6 ש"ח. לעומתה העיר ירושלים, אשר חיוב הארנונה שלה למגורים עמד על כ-73.7 ש"ח למ"ר,<sup>58</sup> תוכל להקטין את דמי הארנונה למגורים בכ-1.6 ש"ח למ"ר בשנה בממוצע, לכ-72.1 ש"ח למ"ר. אם כך, כפי שניתן להתרשם מתוצאות הסימולציה, יישום המודל צפוי להביא להלימה גבוהה יותר בין השירותים הניתנים לתושבים לבין גובה הארנונה הנדרש מהם, לעומת המצב הקיים.

---

<sup>57</sup> עם שיעור גבייה של 99% בפועל בשנת 2016.

<sup>58</sup> עם שיעור גבייה של 73% בפועל בשנת 2016.

## מקורות

1. אגמון, תמיר (2017), "תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
2. אקשטיין, צבי, אפרת טולקובסקי, אנה אייזנברג-בן לולו ויורי שרמן (2014), "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן?", מכון גזית גלוב לחקר הנדל"ן.
3. אקשטיין, צבי, אפרת טולקובסקי, דרור אבידור, דניאל גרף ותמיר קוגוט (2015), "רפורמות בענף הדיור", מכון אהרן למדיניות כלכלית ומכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן.
4. אקשטיין, צבי ותמיר קוגוט (2017), "רפורמות וכשלים בשוק הדיור", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
5. בן-אליא, נחום (1999), "המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
6. בניטה, רינת (2015), "רשויות מקומיות בישראל, מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
7. בנק ישראל (2017), "דו"ח בנק ישראל".
8. גל, גיון, שביט מדהלה וחיים בלייד (2017), "תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
9. הראל, ק' (2004), "בלאגן ושמו ארנונה: התמקדות במיסוי המוניציפאלי בישראל והצעות לשינויים", מכון מילקן.
10. זוסמן, נעם (2014), "הוצאה דיפרנציאלית לחינוך לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים: תמונת מצב", בתוך: יוסטמן משה (2014), "תקצוב דיפרנציאלי בחינוך", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
11. יוסטמן, משה (2014), "תקצוב דיפרנציאלי בחינוך", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
12. לוי, יגיל ואיתי שריג (2014), "השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק", כרך א עמ' 115.
13. מבקר המדינה (2005), "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי",  
[http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_344/d9712424-0157-4189-9111-da72a241e98c/new005.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_344/d9712424-0157-4189-9111-da72a241e98c/new005.pdf)
14. מבקר המדינה (2014), "ארנונה ברשויות המקומיות – הטלה, הנחות והסדרת הגבייה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014".
15. מרכוס, ת' (2004), "קריטריונים לקביעת תעריפי ארנונה עירונית", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
16. סטרבצינסקי, מ' (2015), "מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
17. פיטוסי, סנדרין, איתמר יקיר ומיכאל שראל (2015), "פריצת חסמי הדיור בישראל, חלק ב: תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים", פורום קהלת לכלכלה.
18. קצ'לניק, דניאל (2014), "שיטת חישוב הארנונה – בחינה והמלצות", מרכז עומק-מדיניות וחקיקה.
19. Almy, R. (2014), "Valuation and Assessment of Immovable Property", *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* (19).
20. Arnold, J. M., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schweltnus, and L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *The Economic Journal* 121(550), F59–F80.
21. Bahl, R. (2001), "Property Taxation in Developing Countries: An Assessment in 2001", *Lincoln Lecture*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA., Calculated from IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*.
22. Bird, R. (2010), "Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature", *Policy Research Working Papers* 1205.

23. Bird, R. M., and E. Slack (2002), "Land and Property Taxation: A Review", In *Workshop on Land Issues in Latin American and the Caribbean*, May (Vol. 19).
24. Blöchliger, H. (2015), "Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved", *OECD Economic Department Working Papers* 1205.
25. Brennan, G. and J. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge.
26. Dahlby, B. (2001), "Taxing Choices: Issues in the Assignment of Taxes in Federations", *International Social Science Journal*, 53(167), 93–101.
27. Diamond, P. A., and J. A. Mirrlees (1971), "Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency", *The American Economic Review* 61(1), 8–27.
28. Ehtisham A. and G. Brosio (2006), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham.
29. Johansson, Å., C. Heady, J. Arnold, B. Brys, and L. Vartia (2008), "Taxation and Economic Growth", *OECD Economic Department Working Papers*, no. 620.
30. Mankiw, N. G., M. Weinzierl, and D. Yagan (2009), "Optimal Taxation in Theory and Practice", *The Journal of Economic Perspectives* 23(4), 147–174.
31. Martin, I. W. (2015), "What Property Tax Limitations Do to Local Finances: A Meta-Analysis", *UCLA Institute for Research on Labor and Employment Working Paper*, no. 2015-12.
32. Martínez-Vázquez, J. (2007), "Revenue Assignments in the Practice of Fiscal Decentralization", *International Studies Program Working Paper*, no. 07-09.
33. McLure, C. E. (1983), "Assignment of Corporate Income Taxes in a Federal System," in C. E. McLure (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, 101–124.
34. Mieszkowski, P. (1983), "Energy Policy, Taxation of Natural Resources, and Fiscal Federalism," in C. E. McLure (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, 129–145.
35. Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York.
36. Musgrave, R. A. (1983), "Who Should Tax, Where and What?", in C. E. McLure (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra, 2–19.
37. Norregaard, J. (1997), "Tax Assignment", in T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, DC, 49–72.
38. Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York.
39. Ramsey, F. (1927), "A Contribution to the Theory of Taxation", *Economic Journal* 37 (March), 47–61.
40. Slack, E. (2013), *The Property Tax-in Theory and Practice*, Toronto.

41. Ter-Minassian, T. (1997), "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview," in T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C., 1–24.
42. Tiebout, C. M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64(5), 416–424.
43. Vehorn, C. and E. Ahmad (1997), "Tax Administration", in T. Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C., 108–134.
44. Wanniski, J. (1978), "Taxes, Revenues, and the 'Laffer Curve' ", *The Public Interest* 50, 3–16.

## נספח א: סקירת התאוריה הכלכלית ביחס למיסוי מקומי

### מיסוי יעיל

המטרה של מס היא מימון פעולות השלטון, הכוונת התנהגות התושבים וחלוקת משאבים מחדש. מטרת המיסוי העירוני היא לייצר מקורות מימון, בעיקר עבור הספקה של שירותים מקומיים שהשוק הפרטי מתקשה לספק ביעילות.

בספרות הכלכלית, התכנון האופטימלי של מערכת המס הינו נושא רב-חשיבות בתחום מקרו-כלכלה. שני עמודי התווך של המדיניות הכלכלית המודרנית ברמת המקרו הינם המדיניות הפיסקלית והמדיניות המוניטרית. מיסוי וגביית המס הם יחד אבן-הראשה במימון המדיניות הפיסקלית של הריבון.

מערכות מס משמשות על מנת לממן הוצאות ציבוריות ולקדם מטרות נוספות, כגון הקטנת העוני, וטיפול בבעיות סוציו-אקונומיות אחרות. אך מיסים משפיעים גם על החלטות משקי הבית – כמה מההכנסה הם רוצים לחסוך וכמה לצרוך. המיסים משפיעים גם על היצע העבודה במשק ועל השקעה בהון אנושי; הם גורם בהחלטות של הפירמות במשק ובעולם לגבי כמות הייצור במשק המקומי, ומכאן הם משפיעים גם על הביקוש לעבודה, על כמות ההון המושקע, ובנוסף על החלטות המשקיעים על ידי אפיק החיסכון (Johansson et al., 2008).

התאוריה הכלכלית של תכנון מס אופטימלי גורסת כי מערכת המס צריכה להיות כזו המשיאה את כלל הרווחה (Maximum Social Welfare) בכפוף למערכת אילוצים. בדרך כלל הספרות הכלכלית מתייחסת כמקור השוואה להשאת הרווחה החברתית, למתכנן מרכזי תאורטי, שמטרתו להשיא רווחה זו עבור כלל הפרטים במשק.<sup>59</sup>

יעילות כלכלית היא מצב של השאת התפוקה בהינתן המשאבים הקיימים. מס יעיל מבחינה כלכלית הינו מס שאינו מעוות את ההתנהגות הכלכלית של הפרטים השונים בכלכלה, ומאפשר חלוקה מחדש של העושר, מבלי לפגוע בסך הרווחה החברתית. עיוות ההתנהגות הכלכלית כולל, בין היתר, תמריצים שליליים לעבוד, לחסוך ולצרוך באופן שוטף, וכן לרכוש ולמכור מוצרים, שירותים ונכסים פיננסיים. קיימת ספרות ענפה העוסקת בעיוותים בהתנהגות הכלכלית שחלק ממנגנוני המס גורמים, ובכך מביאים את הכלכלה לחוסר יעילות, או במילים אחרות: אי-ניצול מלוא הפוטנציאל שלה.

הספרות הכלכלית מתייחסת לאופן שבו ניתן לגבות מס בצורה שתעוות כמה שפחות את התמריצים, כלומר תגרום לכמה שפחות נטל עודף. כך למשל, בנושא מיסוי מוצרים, Ramsey מראה במאמרו הנודע כי ניתן לגבות את המס המקסימלי ממוצר מסוים באמצעות קביעת שיעור מס ביחס הפוך לגמישות הביקוש למוצר זה (Ramsey, 1927). מנגנון זה של מס מביא להטלת שיעור מס גבוה יותר על מוצרים שגמישות הביקוש עבורם היא קשיחה יותר, כלומר המס מתמקד בצרכנים שצפויים לשנות את התנהגותם מעט כתוצאה מהטלת המס. ואולם אף מנגנון מס כזה מביא לאובדן ערך כלכלי הנקרא "נטל עודף" (Deadweight loss), שממנו אף גורם בכלכלה אינו נהנה והכלכלה אינה יעילה במובן זה, ולכן הוא פתרון מסוג Second best.

<sup>59</sup> בחלק אחר של הספרות הכלכלית, יש הטוענים כי את המתכנן המרכזי מעניינת התועלת הממוצעת (מעין פונקציית מטרה ממוצעת של כלל הפרטים), ראו Mankiw et al. (2009).

מנגנון ידוע אחר של הטלת מס הינו הטלת מס כסכום כספי קבוע (lump-sum tax), אשר מבחינה כלכלית, ותחת הנחת שוק משוכלל, אינפורמציה מלאה וללא השפעות חיצוניות, אינו מעוות את החלטות הפרטים בכלכלה ואינו גורם לאובדן יעילות כלכלית. אולם מנגנון מס זה לרוב אינו ישים במציאות, בעיקר מפני שהוא מס גרסיבי המתעלם מהטרוגניות העושר של הפרטים בכלכלה. דהיינו – אותו סכום משולם הן על ידי העשיר והן על ידי העני. אילו יכול היה המתכנן המרכזי לצפות בעושרו של כל פרט ופרט בכלכלה ולהטיל עליו מס קבוע דיפרנציאלי בערך מוחלט – אזי מס כזה לא היה מביא לחוסר יעילות, אך במציאות קשה ליישם מנגנון מסוג זה.

בעיית אינפורמציה א-סימטרית היא אתגר אופייני בנושא מיסוי, משום שהפרט יודע מהן יכולותיו, אך המתכנן המרכזי לא. לאור כך, הספרות הכלכלית החלה להציג מודלים נוספים של מיסוי אופטימלי, החל ממאמרם של Diamond and Mirrlees (1971) כאשר קיימת הטרוגניות בלתי-נצפית בין הפרטים בכלכלה.

בגישתו של Mirrlees, בעיית המיסוי האופטימלי הופכת להיות בעיה של אינפורמציה א-סימטרית בין המתכנן המרכזי לפרט. בעוד שהמתכנן המרכזי מעוניין למסות את הפרט על פי יכולתו (עושרו) ולהעביר חלק מהעושר לפרט העני יותר, עליו לוודא שמנגנון המס אינו מתמרץ את הפרט העשיר להתחזות לפרט עני ולחמוק מהמס. Mirrlees למעשה מציג את המתח הקיים בין שוויון (Equality) לבין יעילות (Efficiency) בכלכלה. יתרונות המסגרת המושגית של Mirrlees, שהפך להיות בסיס החשיבה לתאוריה הכלכלית בהקשר של מס, הם שמסגרת זו מאפשרת למתכנן המרכזי לשקול מנגנוני מס שונים ומגוונים בהתאם למוצר, למצב וכו', אך החסרונות הם המורכבות הגבוהה במעקב אחר התמריצים החיוביים והשליליים של הפרטים בכלכלה, וכן המעקב המתמיד אחר עושרם של הפרטים.

עד כאן המבוא הקצר למס אופטימלי, יעיל והקשר ליעילות כלכלית. להלן נדון בשאלה כיצד נקבעת חלוקת המס בין הממשל המדינתי לממשל המקומי (כגון רשויות עירוניות, מועצות אזוריות וכו').

### הקצאת אחריות הטלת המיסים בין רמות הממשל<sup>60</sup>

מיסוי רב-שכבתי (Multi-Level Taxation) נוגע בהטלה ובגביית המיסים ברמות שונות של ממשל, לרוב בהקשר של ממשל פדרלי, שבו יש לווסת בין המס שהממשל המרכזי הפדרלי גובה לבין המס שהמדינה (state) גובה מתושביה. מכך ניתן להשליך גם למיסים המוטלים ברמת המדינה (country) ולמיסים המוטלים ברמה המוניציפלית.

הקצאת הכוח הסטטוטורי למסות ברמות השונות של הממשל קשורה להוצאות ברמות הממשל השונות בהינתן האחריות שמוטלות עליהן, וכן בתשלומי העברה בין רמות הממשל השונות אם ההכנסות ממס אינן תואמות להוצאות בגין האחריות שמוטלות על רמת הממשל הספציפית (למשל, בישראל, המדינה מעבירה לחלק מהרשויות המקומיות "מענקי איזון" כדי לצמצם את הגירעון של הרשות).

הקצאת מס (Tax assignment) נוגעת למבנה האנכי האופטימלי של מערכת המס בין רמות ממשל שונות. נושא זה עונה על שאלות כגון באיזו רמה של הממשל נקבע האם להטיל מס; באיזו רמה נקבע גובה המס; מי אוכף את גביית המס, וכו'. לא קיימת תורה אחידה ומקובלת בנושא זה, אך ניתן לציין את שתי האסכולות בקצוות השונים בנושא זה: מחד גיסא הגישה הנורמטיבית (Musgrave, 1959; Oates, 1972), ומאידך גיסא גישת תאוריית הבחירה הציבורית (Brennan and Buchanan, 1980).

ככלל, עקרון הקצאת האחריות על הטלת המיסים השונים בין רמות הממשל אמור לשקף את המנעד בין שתי התכליות העיקריות של מיסים: מימון עלויות המוצרים והשירותים הציבוריים, ואמצעי להשגת המדיניות הכלכלית של הממשל, כגון חלוקת עושר באמצעות מס פרוגרסיבי.

<sup>60</sup> פרק זה נעזר ב-Martínez-Vázquez (2007) ו-Ehtisham and Brosio (2006).

הכלכלן הנודע Richard Musgrave היה בין החוקרים הבולטים ביותר בתחום המימון הציבורי. בספרו הוא טען שמההיבט הנורמטיבי יש לממשל המרכזי שלושה תפקידים מרכזיים: הבטחת היציבות הכלכלית שבה השווקים יוכלו לתפקד; השגת חלוקה שוויונית יותר של ההכנסות; הבטחת הקצאת משאבים יעילה יותר ובקרות כשל שוק. מאז, מתוך שלושת העקרונות של Musgrave, המשמשים כבסיס ראשוני למנגנוני מס, הספרות הכלכלית גוזרת את הקצאת אחריות המס בין רמות הממשל השונות. הגם שקיימת מחלוקת בין כלכלנים בנושא זה, קיימת הסכמה כי מדיניות הנוגעת ליציבות כלכלית ולחלוקת ההכנסות כדאי שתהיה ברמת הממשל המרכזי, ואילו חלק מהמדיניות הנוגעת להקצאת ההכנסות תהיה נתונה בידי הממשל המקומי, כך על פי Martínez-Vázquez (2007).<sup>61</sup>

מאידך גיסא, לפי אסכולה אחרת של Brennan and Buchanan (1980) הממשלות אינן אמורות להיות "נדיבות" ולדאוג לחלוקה שוויונית, מפני שהאזרחים אינם שולטים היטב בפוליטיקאים ובבירוקרטים, ואלו נוטים להיות מעין "לווייתנים" המטילים מיסים גבוהים על המגזר הפרטי כדי למקסם את גביית המס ולהגדיל בכך את כוחם. לפיכך אחריות הטלת המס אמורה להינתן לממשל המקומי, כדי ליצור תחרות בין הרשויות או הממשלים המקומיים במדינה, ובכך לרסן את הפוטנציאל ליצירת "לווייתנים".

#### **האיזון בין סוגי המס המוטלים ברמות ממשל שונות**

כאמור, על פי התאוריה הכלכלית, מקובל להתייחס לממשל המקומי כזרוע הארוכה של הממשל המרכזי, ולפיכך חלק מהחוקרים סוברים כי אין לאפשר לממשל הנמוך יותר לגבות סוגי מס רבים, בין היתר כדי לא לגרום לניגוד אינטרסים בין הכלכלה המדינית לכלכלה המקומית.

ניתן למנות סיבות נוספות, המוזכרות בספרות, לאיזון או לריסון של מיסוי ברמת השלטון המקומי. Bird (2010) סוקר חלק ממטרות האיזון, למשל:

- הרצון של המדינה לשמור על איזון כלכלי בין הממשלים המקומיים השונים ולמנוע מלחמות מס בין הממשלים המקומיים, ושחיקת גביית המס (Ter-Minassian, 1997).
- הרצון של המדינה להשיג חלוקה שוויונית של משאבים והון בין הממשלים המקומיים (Musgrave, 1983).
- הרצון להשיג יתרונות לגודל (Economies of scale) באדמיניסטרציה ובתפעול של מנגנון המס (Vehorn and Ahmad, 1997).
- הרצון של המדינה שהתהליך יהיה שקוף, שוויוני (יחס זהה לכל נישום), יציב ושיהיה גורם אחראי – Accountability (Norregaard, 1997).

מנגד, בסיס ההצדקה לאפשר לשלטון המקומי להיות אחראי על סוגי מס שונים הוא שהשלטון המקומי קרוב יותר לאזרח מאשר השלטון המרכזי; מבין יותר את צרכיו, או "חש את השטח"; המס שיגבה תואם יותר למימוש השירותים והמוצרים של התושב המקומי מאשר התושב הממוצע הארצי; כמו כן, הטלת המס של השלטון המקומי תאפשר לו לצמצם גירעונות תקציביים.

<sup>61</sup> אם מדיניות של ייצוב הכלכלה וחלוקת ההכנסות תהיה נתונה בידי הממשל המקומי, עלול להיווצר מצב של עיוות בתמריצים בין ממשלים מקומיים וניגודי אינטרסים אשר עלולים להביא לחוסר יעילות וחוסר יציבות.



הספרות מראה שישנה בעייתיות בחוסר יכולת של רשות מקומית להתאים את רמת ההכנסות שלה, ובהתאם את רמת השירותים הציבוריים שהיא מספקת, לאורך זמן, בהתאם להעדפות התושבים. כך למשל, מאז שקליפורניה אישרה בשנת 1978 תיקון בחוקת המדינה במטרה להגביל את גובה מיסי המקרקעין, רוב המדינות בארצות הברית אימצו מגבלות חוקיות על הגידול השנתי במיסים אלו. מדיניות זו היוותה מגבלה מרכזית לצמיחה של המימון עבור הממשל המקומי. על פי הספרות, הדבר תרם לאקלים כללי של צנע במתן שירותים ציבוריים מקומיים (Martin, 2015).

במאמרו של Musgrave (1983) החלה להתגבש מסגרת מושגית הנוגעת להקצאת אחריות המס של מימון ציבורי ברמות ממשל שונות, המכונים בלעז Multi-level Finance או Multi-level Budget או Fiscal Federalism.

תאוריית המימון הציבורי העולה מעבודותיהם של Musgrave ו-Oates מציעה למעשה כי גם אם לממשל הנמוך במדרג יש שליטה רבה בהוצאות, עליו להטיל מעט סוגי מס, (למשל – עבור רשות מקומית רק מס על נדל"ן), וזאת בעיקר מפני שרשות ממשל נמוכה אינה יותר מזרוע ביצועית ארוכה של הממשל המרכזי, והיא בעלת תפקיד חלוקתי בלבד של אספקת שירותים ומוצרים ברמה המקומית, ואם יוטלו סוגי מיסים רבים ברמה המקומית עלול הדבר לפגוע במיסוי ברמה המרכזית, ובכך לגרום לחוסר יעילות כלכלית של כלל הכלכלה במדינה.

Bird (2010) מציין כי לפיכך הספרות הכלכלית גורסת כי רק הממשל המרכזי (ולא הממשל המקומי) צריך להטיל מס חברות (McLure, 1983), מס על משאבים (Mieszkowski, 1983), מס הכנסה פרוגרסיבי (Musgrave, 1983) ומס ערך מוסף (Norregaard, 1997).

Dahlby (2001) מפרטת ומסבירה את הקונצנזוס לגבי סוגי המס ומי אחראי עליו ברמות השונות של הממשל, כמתואר בלוח 8.

Oates (1996) סיכם במאמרו את התאוריה הסטנדרטית של פדרליזם פיסקלי. בשורה התחתונה, Oates קובע כי העקרונות שלפיהם יש לקבוע מה הם סוגי המס שאמורים להיות באחריות הממשל הנמוך ומה הם סוגי המס שאמורים להיות באחריות הממשל המרכזי הינם:<sup>62</sup>

1. מיסים אשר רשויות ממשל נמוכות יכולות להסתמך עליהם, **שנגזרים מהשימוש בפועל במוצרים הציבוריים המקומיים** של הפרטים הניידים בחברה (כמו משקי בית וגורמי ייצור שעשויים לעבור בין אזורים).
  2. ככל שסוג המס נדרש לשם מדיניות רחבה יותר, ולא לאספקת שירותים ספציפיים, אזי סוג מס זה אמור להיות ברמת הממשל המרכזי (למשל, מיסים לצורך תשלומי העברה לשם הפחתת אי-שוויון בחברה).
  3. אם סוג המס נדרש לשם מדיניות רחבה יותר ברמת הממשל המקומי, אזי סוגי המס אמורים להיות מוטלים על בסיס מס לא נייד יחסית (למשל נדל"ן).
- כלומר, ככל שהמס אינו נגזר מהשימוש בפועל של המוצר הציבורי המקומי – אין להחילו כמס מקומי.

<sup>62</sup> דבריו של Oates (1996) מובאים ב-Bird (2010).

## לוח 7 : המוסכמה בנוגע לסוגי המס המוטלים ברמות שונות של ממשל

TABLE 1. The consensus view of tax assignment in federations

Tax	Assignment	Justification/comments
Individual income tax	Central and state governments	The central government should play the dominant role in the income tax field because the central government should be primarily concerned with income redistribution, and capital and some high income earners are highly mobile. State income tax should be levied on a residence basis.
Corporate income tax	Central government	There are significant administrative problems and high compliance costs with state corporate income taxes. The corporate tax base is highly mobile because transfer pricing and debt placement can be used to shift profits across state boundaries. Differences in state corporate tax rates distort the location of investment projects.
Payroll taxes	Central and state governments	Can be imposed by both central and state governments, especially if linked to benefit programmes.
Wealth, inheritance, and estate taxes	Central government	Assigned to the central government because of its primary role in income redistribution. The high mobility of these bases leads to excessive tax competition at the state level.
Property taxes	Central, state, and local governments	Can be imposed by all levels of government, but it is the only major tax that local governments can levy because land is immobile. (Investment in capital, is, however, mobile.) A case can be made for reserving this tax base for local governments.
Consumption taxes Retail sales taxes (RST)	Central and state governments	RSTs have relatively low administration costs, but consumer services are often not taxed while business inputs and exports are taxed, leading to competitiveness issues. Differential RST rates can lead to cross-border shopping especially if levied by local governments.
Value added tax (VAT)	Central government	A destination-based VAT with credits for tax paid on inputs is very difficult to administer if state governments impose different tax rates.
Excise taxes	Central and state governments	Taxes on commodities such as alcohol beverages, tobacco products, and motive fuels. Can be linked or earmarked to associated expenditures on streets, highways, and health care.
Tariffs	Central government	State governments should not impose import duties in order to avoid the distorting inter-state trade.
Natural resource revenues (e.g., resource royalties and severance taxes)	Central government	For equity reasons, assigned to the central government because these revenues are usually unequally distributed among subnational governments. The fiscal disparities created by subnational governments receiving natural resource revenues can lead to fiscally induced migration of labour and capital, causing the misallocation of these resources.
Users charges (including environmental levies)	Central, state, and local governments	These are appropriate fiscal instruments for all levels of government.

מקור : Dahlby (2001).

## מיסים שוטפים על נדל"ן

לוח 9 מסכם את הספרות התאורטית ביחס לסוגי המיסים השונים ולרמות שבהן הם צריכים להיות מוטלים, כפי ש-Bird (2010) מציג במאמרו.

### לוח 8: השוואה בין סוגי מיסוי מקומי ומרכזי

Revenues	Central	Region	Local
Personal income taxes	Yes	Possible piggyback	No
Payroll taxes	Yes	Possible piggyback	No
Enterprise profit taxes	Yes	No	No
Natural resource taxes	Yes	Limited	No
Value-added taxes	Yes	No	No
Retail sales taxes	Yes	Yes	No
Customs duties	Yes	No	No
Excise taxes	Yes	Possible piggyback	No
Property taxes	No	No	Yes

מקור: Bird (2010).

כפי שניתן להתרשם בלוח שלעיל, מס על רווחים (Enterprise profit taxes), למשל, אינו צריך להיות מוטל כמס מקומי. למעשה, Bird מסכם כי רצוי שרשות מקומית תטיל לכל היותר מס הקשור לשווי הקרקע והנכס. הסייגים האפשריים לכך הם, ככלל, רק דמי שימוש ישירים בשירותים מסוימים שמספקת הרשות המקומית, או מס המגלם השפעות חיצוניות מקומיות:

*At most, as Table 1 suggests, local governments may be allowed to impose taxes on land and property in addition to user charges.*

*There may of course be some exceptions, as when direct expenditure benefits are offset by well-designed user charges or when (as with well-designed environmental taxes) negative externalities are reduced.*

על פי הספרות (Blöchliger, 2015), מס שוטף (recurrent) על נדל"ן נחשב כאחד המיסים הכי פחות מעוותים, ולכן הכי יעילים מבחינת צמיחה כלכלית. בסיס המס שלו בלתי ניתן לניוד והוא ברובו קשיח, ועל כן התגובה של משקי הבית למס כזה היא קטנה מאוד – זאת בניגוד למס הכנסה המוטל על פרטים או עסקים, אשר משפיע בצורה חדה יותר על החלטות לעבוד, לחסוך או להשקיע. מס כזה מאפשר גם התאמה רבה יותר בין המיסים שנגבים והשירותים המקומיים הניתנים לתושבים, כך שהוא דומה יותר לדמי שימוש עבור שירותים אלה. הניתוח שעשה ה-OECD מצביע על כך שמסיבות אלה מיסי נדל"ן פוגעים פחות בצמיחה ממיסים על הכנסה (Arnold et al., 2011).

מאידך גיסא, כאשר מיסי נדל"ן מוטלים לא רק על הקרקע אלא גם על שווי הנכס הבנוי, הם עשויים לייצר תמריצים לתת-פיתוח של הקרקעות (Blöchliger, 2015). על כן, אם רוצים לדרג את צורת המיסים הרצויה על נדל"ן הרי שתאורטית הדרך העדיפה היא מס אחיד על שווי הקרקע בלבד, על פני כל סוגי הנדל"ן. מאחר שהיצע הקרקעות קשיח, בדרך זו נוצר מינימום השפעה על החלטות השקעה. פתרון ביניים, שהוא ישים יותר לעיתים, הוא מס בשיעור גבוה יותר על שווי הקרקע ומס בשיעור נמוך יותר על שווי שאר הנדל"ן. בדרך זו יש התאמה טובה יותר בין ההשקעות שביצעו התושבים לרמת השירותים המוניציפליים שניתן להציע להם.

## נספח ב: סקירה בינלאומית של מיסים מקומיים הנגזרים משווי הנדל"ן

לאורך עשרות שנים מס על נדל"ן מייצר חלק מההכנסות של מדינות ה-OECD. עם זאת, ברוב המדינות המתפתחות, והמדינות שבשלב מעבר, ההכנסות ממס על נדל"ן מספקות רק חלק קטן מהכנסותיהן של ממשלות מקומיות (לוח 10).

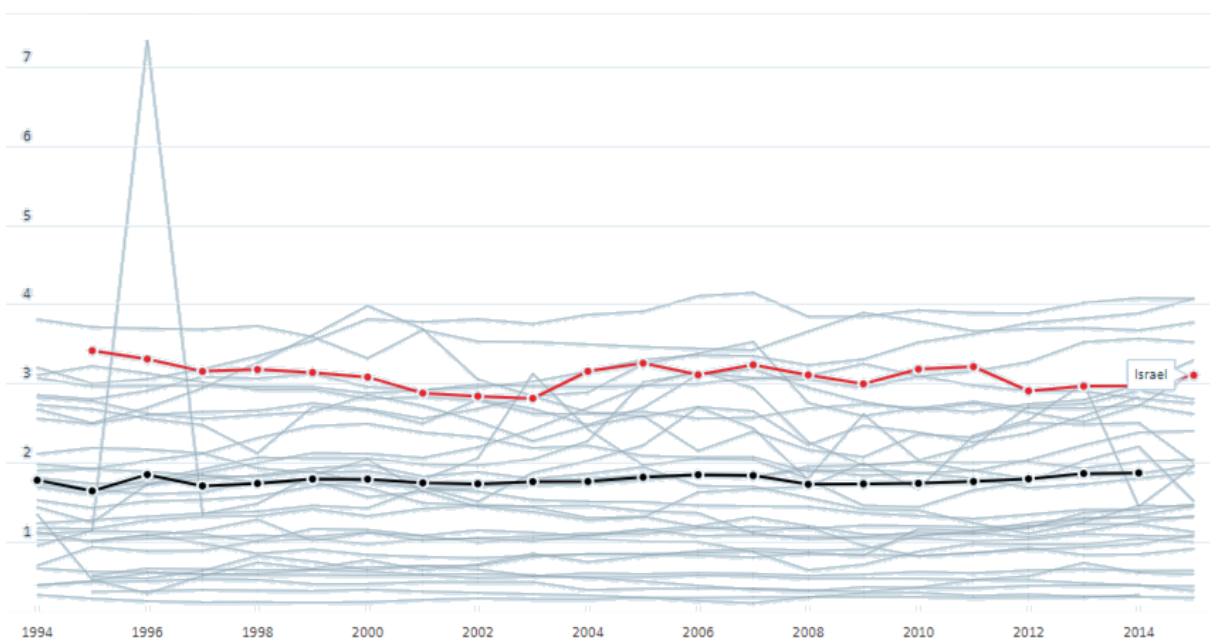
### לוח 9: מס על נדל"ן שלא על ידי הממשל המרכזי כאחוז מהתוצר

	1970's	1980's	1990's
OECD Countries (number of countries)	1.24 (16)	1.31 (18)	1.44 (16)
Developing Countries (number of countries)	0.42 (20)	0.36 (27)	0.42 (23)
Transition Countries (number of countries)	0.34 (1)	0.59 (4)	0.54 (20)
All Countries (number of countries)	0.77 (37)	0.73 (49)	0.75 (58)

מקור: Bahl (2001).

מיסים על נדלן במדינות ה-OECD מגיעים בארבעה אופנים שונים: מיסים שוטפים על בעלות נדל"ן (אדמה ובניינים), מיסים על עסקאות הוניות (מס רכישה), מיסים על שווי ומיסי ירושה. בישראל סך המס המוטל על נדל"ן הוא גבוה יחסית בהשוואה למדינות ה-OECD (איור 19, ישראל באדום, ממוצע מדינות ה-OECD בשחור).

### איור 19: סך מיסי הנדל"ן כאחוז מהתוצר, מדינות OECD

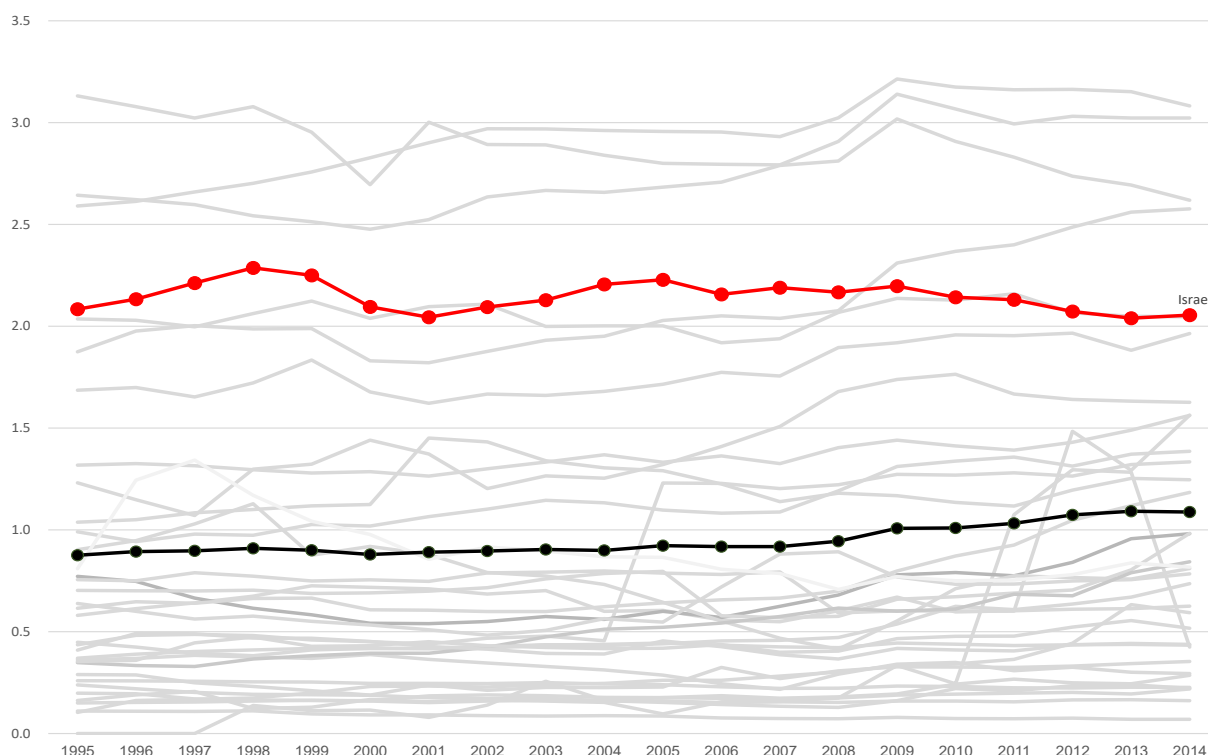


מקור: OECD, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>

מיסים על נדל"ן שונים ברמת ההשפעה המעוותת שלהם. מיסים שוטפים (recurrent) על נדל"ן נחשבים יותר יעילים ממיסים אחרים מכיוון שההשפעה שלהם על ההקצאה של משאבים בכלכלה הינה פחות שלילית: הם אינם משפיעים על החלטות של הפרטים במשק, ואינם משפיעים על היצע העבודה ועל רמת ההשקעה בהון אנושי, ברמת הייצור או בהשקעה בחידושים טכנולוגיים ברמה גבוהה כשם שיתר המיסים משפיעים (Johansson et al., 2008).

בדומה ליתר מיסי הנדל"ן, גם מיסי הנדל"ן השוטפים בישראל גבוהים יחסית בהשוואה בינלאומית (איור 20).

איור 20: מיסי נדל"ן שוטפים כאחוז מהתוצר, מדינות OECD



מקור: OECD, Revenues Statistics, סדרה 4100 Recurrent taxes on immovable property, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

על פי Bird and Slack (2002), מיסי נדל"ן הם כלי פיסקלי אשר בבירור מסוגל להשפיע על דפוסי השימוש בקרקע, במיוחד באזורים עירוניים. מבחינת ההשפעה על צפיפות הפיתוח, למשל, העלאת מיסי נדל"ן, בפני עצמה, צפויה להביא לצמצום הצפיפות. כאשר המיסים מוטלים על סך השווי המוערך של רכוש (קרקע ומבנים), כל השקעה המגדילה את שווי הנכס (כגון שיפור כלשהו בנכס, לרבות עלייה בצפיפות) תגדיל את השווי המוערך ותכפיף את הנכס למס גבוה יותר. מיסי נדל"ן גבוהים מעניקים תמריץ לפיתוח פרויקטים פחות צפופים, לדוגמה, בתים חד-משפחתיים מפוזרים במקום בנייני דירות. מאידך גיסא, מס על קרקע בלבד יספק תמריץ לצפיפות גבוהה יותר. גם כאשר המס מוטל לא על השימוש בפועל בקרקע אלא השימוש המיטבי משמש כבסיס המס, הדבר צפוי להגדיל את התמריצים לצפיפות גבוהה יותר.

על פי Blöchliger (2015), מיסי נדל"ן שוטפים (recurrent) במדינות שונות מובדלים זה מזה לפחות בשני נושאים מרכזיים: מטרת השימוש (לדוגמה מגורים ראשי, מגורים משני ורכוש עסקי) והפריטים הממוסים (לדוגמה קרקע או מבנים ושיפורים). מדינות מסוימות ממסות גם קרקעות חקלאיות, יערות ואדמות לא מפותחות. רוב המדינות פוטרות רכוש בבעלות המדינה וארגונים ללא כוונת רווח.

רוב המדינות ממסות נכסים למגורים ונכסים עסקיים. מדינות מספר מפרידות מיסים עבור שני סוגים של נדל"ן (כגון בלגיה), ומעט מדינות מעניקות פטור למקום המגורים העיקרי (כגון איטליה). בתים משניים תמיד ממוסים, בעוד שקרקע לא מפותחת לעיתים קרובות פטורה ממס. קרקע חקלאית היא לעיתים קרובות לא ממוסה, או כפופה למשטרי מס חקלאיים מיוחדים.

רוב המדינות ממסות הן את הקרקע והן את המבנים – בחלקן המס הוא בשיעור נמוך על המבנים והשקעות אחרות מאשר על הקרקע. רק שלוש מדינות OECD מאופיינות במס טהור על קרקעות: אוסטרליה (מדינת ניו סאות ויילס), דנמרק ואסטוניה. מאידך גיסא, מיסי הנדל"ן באירלנד ובאיטליה (TASI) חלים על שיפורים במבנים בלבד.

במדינות מספר מיסי נדל"ן שונים קיימים ברמות ממשלתיות שונות, למשל באוסטרליה מס על הקרקע מוטל ברמה הארצית/אזורית ומס על שאר נכסי הנדל"ן מוטל ברמה המקומית/העירונית.

כמוצג בלוח 11 שלהלן, על פי Almy (2014), מבין 167 המדינות שעבורן היה מידע זמין, למדינת OECD אחת, אסטוניה, יש מס קרקע בלבד. אין מדינות OECD שיש להן רק מס בנייה. 25 מדינות OECD ומדינות שותפות<sup>63</sup> ממסות הן קרקעות והן בניינים באמצעות מס יחיד על קרקע ומבנים. בשוויץ מחוזות יכולים להטיל מס שוטף על מקרקעין ולקבוע את הבסיס של כל מס כזה, וכמו כן הם יכולים לאשר לעיריות להטיל את המס. מצב דומה שורר בקנדה ובארה"ב. אף על פי שלרשויות המקומיות בדרום אפריקה אין כל שיקול דעת בנוגע לשאלה אילו נכסים ימוסו, הן חייבות לפתח (ולפרסם) מדיניות תעריפים המצדיקה את ההבדלים ואת הפטורים ממס.

כאשר מדידת ערך מהווה בסיס למס מקרקעין, קיימות כמה אופציות: שווי שוק (שוטף), שווי שוק מוגבל (כגון שווי שימוש שוטף) או ערך נומינלי כלשהו (או נורמטיבי). יתר על כן, הערך יכול להיות על בסיס ערך הוני (מחיר נכס) או על בסיס ערך שנתי (שכירות). לפי הערך השנתי, רק ערך שכירות של שנה אחת משמש כבסיס למס. לפי הערך ההוני, הערך הנוכחי של דמי השכירות העתידיים והטבות אחרות הנובעות מבעלות על נכס משמש כבסיס למס. כאשר הערך השנתי הוא הבסיס, הוא יכול לבוא לידי ביטוי על בסיס ברוטו או נטו. לפי הראשון, יש להניח כי הבעלים ישלמו את כל ההוצאות התפעוליות; לפי האחרון, על השוכר לשלם הוצאות תפעוליות (כגון תיקונים וביטוח, כפי שקורה לפי British uniform business rate המוטל על המחזיק בנכס).

<sup>63</sup> ברזיל, סין, הודו, אינדונזיה ורוסיה.

לוח 11: נשוא מיסי נדל"ן שוטפים במדינות ה-OECD ובמדינות שותפות

A land tax only				
Estonia				
A tax on land and buildings (a single immovable property tax)				
Austria	Belgium	Canada	Chile	Czech Republic
Finland	Germany	Iceland	Israel	Italy
Japan	Korea	Luxembourg	Mexico	Netherlands
Norway	Portugal	Spain	Sweden	Switzerland
Turkey	United States			
India	Indonesia	South Africa		
A land tax plus an immovable property tax				
Australia	New Zealand	Poland	Slovak Republic	
Brazil				
A building tax plus an immovable property tax				
Greece	Ireland	United Kingdom		
A land tax, a building tax, and an immovable property tax				
Denmark	France	Slovenia		
China	Russian Federation			
A separate land tax and a separate building tax				
Hungary				

מקור: Almy (2014).

שטח קרקע, שטח בנוי או שניהם מהווים בדרך כלל את הבסיס עבור מערכת מס רכוש לא מבוססת ערך (לארבע מדינות יש בסיסים אחרים). לפי מיסים מבוססי שטח, המיסים נקבעים פשוט על ידי הכפלת מדידות של שטח בשיעור מתאים ומקדמי התאמה כלשהם. לכן, מערכות מבוססות שטח הן פשוטות יחסית לניהול. נדרשים רק סיווגי רכוש ומדידות שטח שנעשו על פי כללים אחידים. מיסי רכוש המבוססים על שטח קלים יותר ליישום מאשר מערכות מבוססות ערך, משום שאין צורך לאסוף ולנתח נתוני שוק. יש צורך לאסוף ולנתח כמות נתוני תכונות קטנה יותר. אין צורך בשיערוכים. מיסים על קרקע מבוססי שטח הם גם אובייקטיביים יותר ממערכות מבוססות ערך, כיוון שמדידות השטח הן פחות שנויות במחלוקת מקביעות ערך. הסיווג אינו בעייתי יותר במערכת מבוססת שטח מאשר במערכת מבוססת ערך. מאידך גיסא, מערכות מס רכוש המבוססות שטח נתפסות לעיתים קרובות כבלתי הוגנות. בהיעדר מקדמי התאמה ושיעורי מס מבוססי שוק, הנכסים הנחשקים עשויים לשלם אותם מיסים כמו נכסים הנחשקים פחות. הערכות פרטניות קשורות פחות ליכולת לשלם או להטבות המתקבלות, מה שמפחית את הסכמתו של הציבור. אומנם משלמי המיסים עשויים לראות זאת כיתרון, אך למיסי רכוש המבוססים על שטח יש פחות השתתפות פעילה או מעורבות עסקית מאשר למערכות מבוססות ערך, אלא אם כן נעשים שינויים תכופים בשיעורי המס ובכל מקדמי ההתאמה.

**לוח 12: בסיס מדידה למיסוי נדל"ן שוטפים במדינות ה-OECD ובמדינות שותפות**

Area basis only				
Czech Republic	Israel	Poland		
Annual value basis only				
Belgium	France	Italy		
Capital value basis only				
Austria	Canada	Chile	Denmark	Estonia
Finland	Germany	Iceland	Japan	Korea
Luxembourg	Netherlands	Norway	Portugal	Spain
Sweden	United States			
Brazil	Indonesia	Russia	South Africa	
Multiple bases for immovable property taxes				
Australia	Greece	Hungary	Ireland	Mexico
New Zealand	Slovak Republic	Slovenia <sup>4</sup>	Switzerland	United Kingdom
China	India			

מקור: Almy (2014).

כפי שניתן לראות בלוח 12, ישראל היא יוצאת דופן בכך שמיסי הנדל"ן השוטפים בה מוטלים על בסיס שטח הנדל"ן, ולא על בסיס ערכו.

במרבית מדינות ה-OECD, לבעלות על בית למגורים קיים מבנה מיסוי מוטה מטה ביחס לסוגי השקעות הוניות אחרות. זאת, בדרך של מיסים ישירים נמוכים יותר או הפחתה של תשלומי ריבית מהמס. מצב זה מעוות את זרימת ההון לאפיקי ההשקעה בנדל"ן על חשבון אפיקי השקעה אחרים, ובנוסף לכך מוריד את המוביליות של כוח העבודה, ומכאן את ההקצאה היעילה של עבודה. מכאן שיהיה יעיל יותר להשוות את המס על הנדל"ן לשאר אפיקי ההשקעה על ידי מיסוי שכר הדירה (תוך הכרה בהוצאות הנדרשות לצורך יצירת הכנסה זו).

בישראל כיום, מחזורי העסקאות בבורסה נמצאים בשפל ואילו מחזורי העסקאות בנדל"ן נמצאים בשיא. בישראל, בניגוד לשאר העולם, קל יותר לתקן את העיוות מכיוון שהמיסים נקבעים על ידי המדינה ולא על ידי השלטון המקומי כפי שנהוג במדינות רבות בעולם.

יחד עם זאת, מיסוי הנדל"ן על ידי השלטון המקומי עומד אל מול שירותים הניתנים לבעלי הנכסים או לשוכרי הנכסים, ולכן מיסוי עבור שירותים אלו הינו שכבה נפרדת ואינו משול למיסוי של השקעה הונית גרידא.

כאשר המס מבוסס בצורה חזקה מדי על מחיר הנדל"ן, אחת מתופעות הלוואי יכולה להיות רצון שלא לשחרר נדל"ן נוסף למגורים על מנת לשמור את המחירים גבוהים – זאת במידה שיש השפעה ישירה על מחירי הדירור (כלומר אין אלטרנטיבה שהיא תחליף קרוב למחיר הדירור בתחומי הרשות המקומית). מצד שני, מיסוי של נדל"ן עשוי לשמש כאמצעי לייצוב מחירי הנדל"ן (Blöchliger, 2015).



לבסוף – חשוב מאוד בהקשר של הנייר שלנו הוא היחס בין גובהם של המס המקומי משטח מגורים לבין המס המקומי משטח המשמש לעסקים. בפועל במדינות שונות בעולם יש יחסים שונים בין גובה המס המקומי משטח מגורים לבין גובה המס המקומי משטח עסקים. אולם, מסיבות שהן בעיקרן פוליטיות, במרבית המקומות המס לשטח מגורים נמוך מהמס לשטח עסקים (Bird and Slack, 2002; Slack, 2013). גם בארה"ב, מבין 39 ערים שנבחנו במדינות שונות שם, ב-26 מהן המס על עסקים גבוה מהמס על מגורים.<sup>64</sup> בעוד שברוב המקרים המס המקומי מנותב לרשות המקומית, בריטניה היא דוגמה בולטת לכך שהמס המקומי הנגבה מהחברות מנותב לקופה מרכזית, ואז מחולק מחדש בין הרשויות המקומיות.

---

<sup>64</sup> ראו

<https://taxfoundation.org/state-and-local-property-taxes-target-commercial-and-industrial-property/>  
וגם  
Minnesota Taxpayers Association and Lincoln Institute of Land Policy, 50-State Property Tax Comparison Study (2011), [http://www.lincolninst.edu/subcenters/significant-features-property-tax/upload/sources/ContentPages/documents/MTAdoc\\_NewCover.pdf](http://www.lincolninst.edu/subcenters/significant-features-property-tax/upload/sources/ContentPages/documents/MTAdoc_NewCover.pdf).

## נספח ג: תקציב החינוך – רקע וקווים לפעולה (תמצית יוסטמן 2014)

### השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות

למשרד החינוך קיימות פלטפורמות אחדות שבהן הוא מתקצב מוסדות חינוך:<sup>65</sup>

- **שכר מורים** – בחינוך הרשמי בכל בתי הספר הרשמיים המורים הם בדרך כלל עובדי מדינה – ואשר על כן, משכורתם משולמת על ידי המדינה כשכר.
- **מת"מ** (מערכת תשלומים מאוחדת) – בערוץ זה נכללים תשלומים השייכים לסוג "הקצבות" שעל המדינה להעביר על פי דין – כגון התשלומים למורים שאינם עובדי מדינה, כדוגמת עובדי החטיבה העליונה והחינוך המוכר שאינו רשמי שהם עובדי בעלויות ולא עובדי משרד החינוך, וכן כלל התשלומים על שירותי ההיקף, כדוגמת שרתים ומזכירים והתשלומים התוספתיים.
- **"מרכבה"** – במרכבה מופיעים התשלומים השייכים לסוג "תמיכות", כלומר תשלומים לא קבועים – ולא מחויבים – אשר אינם משולמים מדי חודש או שנה.

### הגורמים המעכבים יישום העדפה מתקנת בתקצוב החינוך

בשני העשורים האחרונים פעלו כמה ועדות ציבוריות וצוותי מומחים שהמליצו על העדפה מתקנת בתקצוב מערכת החינוך, כל אחת על פי דרכה. יישום ההמלצות היה חלקי בדרך כלל, ולא הביא לדיפרנציאציה משמעותית בתקציב על בסיס חברתי-כלכלי. התקציב למימון העדפה מתקנת במערכת החינוך יכול לבוא מכמה מקורות אשר כל אחד מהם קשה לביצוע, אם ממגבלות אובייקטיביות ואם ממגבלות פוליטיות וחברתיות:

- א. הגדלת הכנסות המדינה ממיסים או ממקורות אחרים.
- ב. הסטת משאבים לטובת מערכת החינוך מיעדים אחרים של הממשלה (כגון ביטחון).
- ג. הסטת תקציבים לטובת העדפה מתקנת בתוך תקציב משרד החינוך.
- ד. הגדלת השתתפות הרשויות המקומיות.
- ה. הגדלת השתתפות ההורים.
- ו. הגדלת ההשתתפות של גורמים אחרים, כגון עמותות.

ועדת שושני (2001) קבעה כמה המלצות עיקריות: הראשונה שבהן, יישום תקן דיפרנציאלי לתלמיד (בשוני מתקן לכיתה שפעל אז ופועל גם היום) על מנת לענות על חסכים חינוכיים הנגרמים בעקבות תנאי רקע חברתיים-כלכליים וגאוגרפיים. השנייה, התניית השתתפות משרד החינוך בתקציב בית הספר במדיניות קבלת התלמידים, השתתפות במבחני הישגים ארציים ובמבחנים בינלאומיים והוראת תוכנית ליבה. מימון הרפורמה שהומלצה על ידי ועדת שושני היה אמור לבוא מאיגום כל משאבי ה"סלים" השונים במשרד החינוך ובמשרדי הממשלה האחרים, ותוספת של שמונים אלף שעות שבועיות למערכת החינוך היסודי. שיטת התקצוב החדשה לא הגיעה ליישום מלא וכעבור שנים אחדות הוחלפה בשיטה אחרת, דומה יותר למצב ששרר לפני הרפורמה של דוח שושני. הסיבות לכך היו מגוונות, והן: בעקבות קיצוצים כלליים בתקציב באותה תקופה לא נמצאו המשאבים הנוספים למימונו; לחצים פוליטיים והתנגדות פנימית מבעלי תפקידים במשרד החינוך, והתנגדות בג"צ לעניין "יישובים בעדיפות לאומית" המפלה את התושבים הערבים.

<sup>65</sup> מקור: השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות לשנת הלימודים תשע"ז.

קשיים אלה קיימים במידה רבה גם היום. ראשית, רפורמות מסוג זה בהכרח באות על חשבון פלחים מסוימים באוכלוסייה, והם צפויים להתנגד להן, משום שיש צורך לגייס משאבים נוספים מאחד המקורות שנמנו לעיל. מכיוון שלבסוף, גם כאשר קיימת הסכמה על העיקרון של העדפה מתקנת על בסיס חברתי-כלכלי בתקצוב מערכת החינוך, ברגע שמתחילים לפרוט עיקרון זה לפרוטות ומגיעים לשלב שבו גורמים בעלי עוצמה פוליטית צריכים לשלם מחיר אישי – אם בהעלאת מיסים או היטלים, אם בהרעת תנאי הלימוד בבתי ספר הקרובים לעניים ואם בויתור על תוספות המופנות לקבוצות אחרות – הסכמה זו נחלשת ואף מתפוגגת. וכאשר יישום העדפה מתקנת כרוך בשינויים מרחיקי לכת בשיטת התקצוב הכללית הנהוגה במשרד החינוך, יש לתת את הדעת גם לאפשרות של התנגדות מצד אנשי מקצוע במשרד המופקדים על יישום השינויים האלה. כמו כן, רפורמה כזו כרוכה במהותה בהעברת תוספת משאבים לחינוך הערבי והחרדי, שתלמידיהם נמנים עם האוכלוסיות העניות ביותר בישראל, אך הן קבוצות מודרות על ידי הרוב היהודי הלא-חרדי ולכן לא ברור אם קיימים התנאים הפוליטיים שיאפשרו שינויים אלה.

התמונה המצטיירת ממחקרו של פולק היא שההוצאה לתלמיד ממקורות משרד החינוך דומה פחות או יותר בכל רמות ההכנסה, עם העדפה מסוימת לתחום האמצעי; אולם השתתפות הרשויות מטה את הכף לטובת הרשויות היותר מבוססות ויוצרת פערים ניכרים לטובת האוכלוסיות החזקות בסך ההוצאה לתלמיד. נתונים כספיים אלה מצביעים על כך שהסכומים שעיריות ומועצות מקומיות מוסיפות לתקציבי החינוך של יישוביהן הם משמעותיים בהשוואה לתקציבים המתקבלים ממשרד החינוך, כאשר המתאם בין המדרג החברתי-כלכלי של היישוב לבין תרומתו ממקורותיו לתקציב החינוך ביישוב, חיובי ומובהק.

#### **קווים לתוכנית פעולה על פי המלצות המכון הישראלי לדמוקרטיה**

צמצום פערים הוא יעד רצוי רק אם הוא מושג על ידי חיזוק החלשים, ולא אם הוא מושג על ידי החלשת החזקים, מכאן שלא ניתן לקדם העדפה מתקנת בתקצוב החינוך בלי תוספת משאבים (הגדלת המיסים, צמצום הוצאות של משרדי ממשלה או צמצום הוצאות אחרות במשרד החינוך). בנוסף לכך, נדרש אמון מצד הציבור שיוזמה זו לא תנוצל לקידום עניינים פרטיים הקרובים לבעלי השלטון ולתומכיהם, וזה מחייב מידה רבה של שקיפות בתקצוב החינוך בכללותו. רפורמה בשיטת התקצוב חייבת להיות מנוסחת בבהירות, על מנת להבטיח שמשאבים נוספים המיועדים לסגירת פערים אומנם יגיעו לתעודתם וישרתו את המטרה שלה נועדו, ואכן יצמצמו את הפערים הקיימים במערכת החינוך. דבר זה מחייב הצגת תוכנית פעולה קונקרטיות לסגירת הפערים ששיטת התקצוב החדשה באה לממן, וקביעת מדדים להצלחה.

שקיפות כזאת אינה קיימת היום, מכיוון שאין שיטה אחידה בתקצוב החינוך. בחינוך היסודי, ליבת התקצוב היא תקצוב שעות תקן לכיתה, והמשרד משלם שכר ישירות למורים. בחטיבה העליונה ליבת התקצוב היא סל תקציב לתלמיד, והתשלום נמסר לבעלויות (רשויות מקומיות, עמותות) שמעסיקות את המורים ומממנות את פעילות בתי הספר בכללותה. זאת ועוד, יש נוסחות תקצוב רבות בתוך המשרד, מעבר לליבת התקציב, חלקן בשעות הוראה וחלקן שקליות; ויש מקורות תקצוב מחוץ למשרד, מהרשויות המקומיות, מעמותות הבעלים, מעמותות אחרות הפועלות בשדה החינוך ומתשלומי הורים.

## **הגדרות סל בסיסי לתלמיד**

נקודת המוצא היא הגדרת סל בסיסי לתלמיד (הנגזר מתוכנית הלימודים ומגודל הכיתה התקני) אשר מורכב משני המרכיבים הבאים:

א. סל בסיסי: מורכב מרכיב שעות הוראה ותקציבים שקליים (תקציבים שקליים: צהרונים, העשרה, תגבור לבגרות ועוד). יש מקומות שמאחדים את השניים ומפקידים בידי בית הספר סכום שקלי כולל המיועד לכל מטרות בית הספר.

ב. העמסות שונות על צרכים מיוחדים המחייבים תקצוב דיפרנציאלי, בכלל זה תוספת על רקע חברתי-כלכלי.

המטרה במאמר (יוסטמן, 2014) הינה להגיע לנוסחת תקצוב אחידה ופשוטה שניתן ליישמה בשקיפות, על מנת שגם מי שאינו מרוצה מהתוצאה יראה בה החלטה סבירה והוגנת. ניתוח שלושת הרכיבים הראשונים בסל לתלמיד:

**גורמי עלות כלליים** – הרכיב הראשון, תקצוב על פי גורמי עלות כלליים, לבחון מחדש את האיזון הכללי בהוצאה לתלמיד בין הגילאים השונים, ובכלל זה הצעירים ביותר. כמו כן, לאור התקצוב הגבוה ללימודים טכנולוגיים לעומת לימודים עיוניים הוצע לבחון תוספת משאבים למקצועות העיוניים שתועיל לרמתם.

**תרבות ושפה** – תקצוב מיוחד לצורכי תרבות ושפה של קבוצות אתניות נפרדות, כי ייתכן שיעור מחלוקות חריפות מאוד באוכלוסייה (למעט תקצוב ממשלתי להוראת עברית לתלמידים עולים).

**שילוב תלמידים עם צרכים מיוחדים בחינוך הכללי** – לבחון האם התקצוב המיוחד לתלמידים עם צרכים מיוחדים, פיזיים או נפשיים, קוגניטיביים או התנהגותיים, המשולבים בחינוך הכללי עונה על הנדרש.

## **העדפה מתקנת בתקצוב על פי גורמים חברתיים-כלכליים**

**גני ילדים** – המאמץ לצמצם פערים יהיה יותר אפקטיבי אם יתחיל בגילאים הצעירים ביותר, וזאת מכיוון שהחינוך מהבית משפיע רבות על ההישגים העתידיים של הילד. עד כה הושם דגש על הממד הכלכלי של חינוך חובה חינוך בגילאים אלה, אך קיימת חשיבות רבה לאיכות החינוך הניתן במסגרות אלה, מבחינת התכנים החינוכיים ואיכות כוח ההוראה. מנגנונים תקציביים אפשריים להשגת מטרות אלה כוללים: תשלום שכר דיפרנציאלי לגננות ועוזרות גננות מוסמכות המחנכות בגנים המשרתים אוכלוסיות חלשות, וקביעת תקן משתנה לגודל כיתה לפי הרקע החברתי-כלכלי של התלמיד. כיוון שהרחבת גני הילדים עדיין נמשכת, יש מרחב תמרון לעיצובם באופן שיקדם צמצום פערים.

**החינוך היסודי וחטיבת הביניים** – יש לשקול תקצוב שעות הוראה בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים (נושא שנידון בעבר בוועדת שושני וגם כעת בדיוני משרד החינוך). יש כבר עתה העדפה מתקנת בתקצוב שעות הוראה בתוך כל תת-מערכת, עם זאת הניסיון מלמד שיש קושי פוליטי בהעברת משאבים בין הזרמים; ויש קושי בירוקרטי במעבר לשיטת תקצוב חדשה, הכרוכה בשינוי תחומי סמכות, איגום משאבים ועוד.

**החטיבה העליונה** – שיטת התקצוב הקיימת בחטיבה העליונה מתייחסת לתלמיד, לפי דרגת הכיתה והמגמה, אבל כמעט שאין בה ממד של העדפה מתקנת על בסיס חברתי-כלכלי. נוסחת תקצוב חדשה לחטיבה העליונה שתכלול רכיב משמעותי של העדפה מתקנת על בסיס חברתי-כלכלי, שחלקו שעות תקן וחלקו שקלי, תאפשר לבתי ספר המשרתים אוכלוסיות חלשות להקטין כיתות, להגדיל את מבחר המקצועות, להציע עזרה פרטנית וכיוצא באלה. שינויים אלה אינם מנותקים מהגדרת סל הבסיס שנדונה.

### המעטפת התקציבית, רשויות מקומיות, ערבים וחרדים

כפי שמתואר במאמר (יוסטמן, 2014), בשנים האחרונות היה גידול ניכר בהוצאה הממשלתית לחינוך עקב הסכמי שכר חדשים עם המורים (אופק חדש, עוז לתמורה) והרחבת התמיכה בחינוך טרום-חובה בעקבות המחאה החברתית של 2011 והמלצות ועדת טרכטנברג. נסיבות אלה תורמות לחוסר הנכונות להגדיל משמעותית את תקציב החינוך, וגידול בהוצאות הביטחון הישירות והעקיפות עוד מחריף את המצב.

לאור האמור לעיל המקורות הסבירים הם "כיסים" של תקציב שניתן לנצל בתוך המשרד, משאבים שניתן לאגם והגדלות תוספתיות בתקציב הכולל, בשיעורים צנועים במצב הקיים, שמאפשרים שינוי הדרגתי על פני זמן. כל תוכנית פעולה שתוצע חייבת להביא בחשבון יישום איטי על פני זמן, הן מסיבות תקציביות והן מסיבות תפעוליות. כמובן, גם דבר זה כרוך בקושי: נדרשת מחויבות ארוכת טווח גם מעבר לכהונת השר שיזם את המהלך.

מקור חשוב לאיגום משאבים הוא התקציבים השקליים לפרויקטים (צהרונים, העשרה, תגבור לבגרות ועוד). תקציבים אלה אינם מתכללים, ואף שבעיקרון יש לרבות מתוכניות אלה אוריינטציה חברתית-כלכלית על הנייר, לא ברור מה תחולתן למעשה. ניתן להחליף את השיטה הקיימת בגישה מבוזרת שבה הסל לתלמיד (שיש בו תקצוב להעדפה מתקנת) יכול להשתמש בו לרכישת פעילויות מתוך סל הפרויקטים המאושרים של המשרד. המשרד ימשיך לנהל ולתפעל את אותם פרויקטים הקיימים היום, אלא שהיקף הפעילות של כל פרויקט ותעודתו ייקבעו מצד הביקוש של בתי הספר.

מקור נוסף הוא ההוצאה לשירותי עזר (שרתים, קב"סים, פסיכולוגים ועוד), שמחולק היום בין השלטון המקומי למשרד החינוך לפי נוסחה שאינה מתחשבת במדד חברתי-כלכלי של היישוב. הגדלת חלקן של רשויות מקומיות חזקות בנטל ההוצאה הזה הוא פרוגרסיבי כשלעצמו, ואת התקציבים שהוא משחרר אפשר לכוון להעדפה מתקנת על פי רקע חברתי-כלכלי. כמובן, מהלך כזה צריך להיבחן בהקשר הכללי של יחסי הגומלין בין משרד החינוך לרשויות המקומיות.

עקב ההשתתפות הרגרסיבית של הרשויות המקומיות בחינוך, שיטת תקצוב המבקשת להוריד את העלויות של שירותי העזר (יועצות, קב"סים וכיו"ב). במצב הקיים היום, שיעור ההשתתפות אחיד בין כל היישובים; יש יישובים חלשים שאינם מצליחים לשלם את חלקם, והתלמידים ביישוביהם אינם מקבלים רמת שירות מינימלית.

**תקצוב החינוך הערבי** – תקציבי החינוך של המגזר נמוכים במידה ניכרת מתקציבי החינוך הממלכתי-עברי, ובפרט מתקציבי החינוך הממלכתי-דתי. הפערים מצטמצמים עם הזמן, ונעשה מאמץ מתמיד בכיוון זה, בפרט במגזר הבודאי. יש תוצאות, אבל ההתקדמות איטית. כל המגזרים תובעים תוספת משאבים, וכל שקל שמושקע במגזר אחד הוא שקל שנמנע ממגזר אחר.

**תקצוב החינוך החרדי** – הציבור החרדי, המבקש לשמור על ייחודו, נאחז במערכות החינוך שלו כמגן מפני התבוללות ומרחיק את לימודי החול. הנהגת העדפה מתקנת לחינוך החרדי, המגיעה לו על פי מצבו החברתי-כלכלי, מחייבת התמודדות עם הממד האידאולוגי של סוגיה זו.

### נושאים רשתיים אשר מתקצבים ברמת הרשות (דוגמאות)

שירותי ביטחון וביקורת: קציני ביקור סדיר (קב"ס), קב"טים ושומרים מתקצבים על ידי משרד החינוך בשיעור 75% בדרגה א.

שירותים פסיכולוגיים: מתקצבים על ידי משרד החינוך בין 68%–75%.

הסעות: עלות הסעה לתלמיד – השתתפות משרד החינוך נעה בין 40%–85%, תלוי באופי הרשות.

מועדוניות ומשפחתיות: משרד החינוך 44% ומשרד הרווחה 25%.

מסגרות קיץ: סכום השתתפות משרד החינוך בהתאם לאשכולות הלמ"ס של הרשויות.

**גני ילדים:** שכר הגננות משולם על ידי משרד החינוך, כאשר שכר עוזרות הגננות משולם על ידי הרשות ומסובסד על ידי המשרד ב-90%–100% (תלוי בסוג הגן) לגננות בדרגה 6. תקצוב שאינו שכר מסובסד ברובו ע"י המשרד. קיימים גם מדרגים לחלק מתקצוב זה לפי אשכול חברתי.

**חינוך יסודי וחטיבות ביניים:** שכר הוראה משולם על ידי המדינה. שירותים נלווים ממומנים כמעט במלואם על ידי משרד החינוך (עובדי מנהל, עובדי סיוע, שרתים, לבורנטים, תפעול אשכול הפיס, עולים חדשים וכו').

**חטיבה עליונה:** חישוב שכר הלימוד בחטיבה העליונה מחושב עפ"י המרכיבים הבאים: מספר שעות הוראה לתלמיד, פרופיל המורים (הוותק והדרגה הממוצעים), מרכיב קבוע, מרכיב חומרי הלימוד ואחוז רמת השירות שנקבע למוסד (שיווי תקצובי באחוזים לרמת השירות, לדוגמה ספרן, רופא, אחות וכו'). להלן הנוסחה לחישוב שכר לימוד המושפעת בבסיסה משכר לימוד:

רמת שירות X (חומרים לתלמיד + מרכיב קבוע לתלמיד + עלות ש"ש X לתלמיד) = שכר לימוד בחטיבה העליונה לתלמיד לחודש

$$\text{ש"ש לתלמיד} = \frac{\text{סך תקן השעות בכיתה}}{\text{תלמידים בכיתה}} \times \text{עלות ש"ש} = \frac{\text{עלות משרה לפי ותק וממוצע גמול השתלמות}}{\text{ממוצע שעות}}$$

## נספח ד: תמצית תיאור נוסחת גדיש

נוסחת גדיש מחושבת כדלהלן:<sup>66</sup>

1. **חישוב הוצאות העירייה** – ההוצאה הבסיסית מחושבת לפי הנוסחה הבאה  $y = \frac{A+B_{1,2,3} * P}{P}$  (B מקדמים

חיוביים), על כן חישוב ההוצאה גדל ככל שמספר התושבים גדל.

הוצאה זו מגדילים במקדמים שונים:

1. שיפוי למועצות המשתייכות למגזר היהודי.
  2. מקדם חיובי גבוה ככל שהאשכול החברתי נמוך יותר ומקדם נמוך שלילי ככל שהאשכול החברתי גבוה יותר.
  3. מקדם גבוה יותר ככל ששוונות המדד החברתי-כלכלי גבוה יותר (פערים חברתיים גבוהים יותר).
  4. מקדם גבוה על אחוז אוכלוסייה בגילאי 0-18 גבוה יותר (הוצאות חינוך גבוהות יותר) ומקדם שלילי על אחוז אוכלוסייה נמוך יותר.
  5. מקדם גבוה על אחוז אוכלוסייה קשישה יותר ומקדם שלילי על אחוז אוכלוסייה קשישה נמוך יותר.
  6. וכן מקדמים על מקומות בעדיפות לאומית, קווי עימות ויש"ע, מקדם העדפה להוצאות קליטה, מספר יישובים (למועצות אזוריות) ומרחק בין יישובים.
  7. קיימות תקרות מקסימום על הוצאה לרשויות, וכן מגבלת 10% על מקדמי העדפה להוצאה.
2. **חישוב הוצאות המימון** – ההכרה בהוצאות מימון של רשויות מוכרת חלקית כאשר הרשויות ברמה הסוציו-אקונומית הנמוכה ביותר מקבלות הכרה ב-16% מעומס המלוות, ורשויות בעלות הדירוג הסוציו-אקונומי הגבוה ביותר מקבלות הכרה ב-6% מעומס המלוות.
3. **חישוב הוצאות לפנסיה** – הוצאות הפנסיה מוכרות בחלקן לפי אשכול סוציו-אקונומי (הנמוך ביותר 75% והגבוה ביותר 40%).
4. **חישוב ההכנסה לנפש מארנונה** – ההכנסה מארנונה של הרשות מחושבת על פי נוסחה מוגדרת מתואמת לפי הסעיפים הבאים:
1. התאמה לתעריפי ארנונה נורמטיביים על פי הנפה הגאוגרפית שהרשות משתייכת אליה.
  2. הנחת אחוז גבייה קבוע אשר מניח אחוז גבייה נמוך לרשויות בעלות דירוג סוציו-אקונומי נמוך.
  3. קביעת הכנסה מינימלית לנפש שלא תפחת מסך של 1,015 ש"ח.
5. **חישוב ההכנסה לנפש מהכנסות עצמיות אחרות והכנסות ממשרדים ייעודיים** – הגדרת מספר קבוע של הכנסה לרשויות לפי סוגן ולפי גודלן. הכנסות אלה מתואמות לפי המקדמים הבאים:
1. מקדם שלילי נמוך ככל שהאשכול החברתי נמוך יותר ומקדם חיובי גבוה ככל שהאשכול החברתי גבוה יותר.
  2. מקדם המתעדף רשויות קולטות עולים.
  3. קביעת מינימום להכנסה המחושבת לנפש.

<sup>66</sup> מקור: משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי, אגף בכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשומ"ק, "דברי הסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2017", המפורסם באתר משרד הפנים.