



הגרעון השולי לתושב חדש ברשויות המקומיות

הצוות לתמרוץ רשויות מקומיות לבנייה למגורים

יולי 2021

תקציר מנהלים

הצוות לתמרוץ רשויות מקומיות לבנייה למגורים הוקם במסגרת החלטת ממשלה 2457 מיום ה-2.3.2017 בנושא תכנית אסטרטגית לדיור. תפקיד הצוות היה לגבש תכנית פעולה לעידוד הרשויות ליזום וליישם תכניות מפורטות למגורים בהיקפים הנדרשים לצורך עמידה בתכנית האסטרטגית לדיור. חברי הצוות כללו נציגים מהמועצה הלאומית לכלכלה, מטה הדיור, משרד הפנים ואגף תקציבים במשרד האוצר והשתתפו בדיונים גם נציגים ממנהל התכנון ומבנק ישראל. כחלק מעבודת הצוות בוצע ניתוח של ההכנסות השוטפות של הרשויות, חושב הגרעון לתושב ונבחנו כלים בינלאומיים במדינות בעלות בעיה דומה לישראל לעידוד רשויות לבנייה למגורים. מסמך זה מציג ניתוחים וכלים אלו.

הצוות מצא כי הגרעון הישיר לתושב שולי (הגרעון המתקבל רק מניכוי ההכנסות הישירות) עומד בממוצע על כ-1,160 ש"ח, כאשר ברוב הרשויות (אחוזונים 80-20) הגרעון נאמד בטווח שבין 1,560-720 ש"ח. עם זאת, הגרעון הישיר אינו הגרעון האפקטיבי אתו מתמודדת הרשות. במסגרת המצב כיום, קיימים מענים חלקיים לגרעון הישיר – הכנסה עקיפה מארנונה עסקית הנוצרת כתוצאה מהצטרפות תושבים חדשים ומענקים ממשלתיים התלויים בכמות התושבים, ועל כן הגרעון האפקטיבי צריך לכלול גם את אלו. הצוות אמד את ההכנסה העקיפה מארנונה עסקית בגין תושב חדש בכ-200 ₪ לשנה. המנגנון הנוסף אשר מקטין את הגרעון לתושב הוא מענקי האיוון, שאינם מכוונים ישירות לצמצום הגרעון לתושב אך יש להם השפעה עליו. לאחר התחשבות בגורמים אלו, מתקבל כי **הגרעון האפקטיבי לתושב שולי עומד בממוצע על כ-770 ש"ח**, כאשר ברוב הרשויות (אחוזונים 80-20) הגרעון נאמד בטווח שבין 900-60 ש"ח.

בניתוח שערך הצוות נמצא שמענק האיוון מפחית את הגרעון הישיר לתושב משמעותית בעיקר ברשויות קטנות זכאיות עד 20 אלף תושבים, ובאופן חלקי ברשויות בינוניות זכאיות שבהן 70-20 אלף תושבים. עם זאת, חשוב לזכור שכ-20% מהרשויות בישראל כלל אינן זכאיות למענק האיוון, הבדלים המתבטאים גם ברובד הגיאוגרפי- בעוד שבפריפריה, רוב הרשויות זכאיות למענק איוון, במטרופולין תל אביב בו נמצאות מרבית הרשויות בעלות ההכנסות הגבוהות, שיעור הזכאות למענק הינו נמוך. כך נוצר מצב שבו דווקא באזורים בהם ישנו ביקוש גבוה למגורים ישנו גרעון אפקטיבי גבוה לתושב.

הלוח הבא מסכם את התוצאות :

ממוצע הגרעון לתושב	סוג האומדן
1,160	הגרעון השולי הישיר
770	הגרעון השולי האפקטיבי* בכלל הרשויות
960	הגרעון השולי האפקטיבי* ברשויות שאינן זכאיות למענקי איוון
510	הגרעון השולי האפקטיבי* ברשויות הזכאיות למענקי איוון

* הגרעון השולי הישיר בניכוי הכנסות מארנונה עסקית הנובעת מתושב שולי וממענקים ממשלתיים כמו מענק איוון והקרן לצמצום פירים.

רוב הרשויות המקומיות מממנות את הגרעון לתושב באמצעות הכנסות מארנונה עסקית, מכיוון שההוצאה של הרשויות על שירות לעסקים נמוכה משמעותית מהארנונה העסקית. לאור זאת, לרשויות המקומיות

תמריץ כלכלי משמעותי להעדיף בנייה לעסקים על פני מגורים, כאשר הרווח האלטרנטיבי התיאורטי מהקצאת 25 מ"ר חדשים לתעסוקה במקום לתושב חדש נע בין 2,200-3,800 ש"ח (עשירונים 20-80). מלבד זאת, הצוות מצא כי במרכז הארץ ובמחוז ירושלים ההפרש גבוה יותר מאשר בפריפריה ולכן באזורים אלו התמריץ לבנות מתחמי עסקים על חשבון מגורים הינו גבוה יותר.

העובדה שרשות מקומית נדרשת למצוא מקור הכנסה שנובע משטחי תעסוקה על מנת לממן את שיפור השירותים לתושביה גורמת לכך שהיא פועלת להגדיל ככל האפשר את היקף אזורי התעסוקה המתוכננים בשטחיה. מכיוון שהתמריץ הבסיסי זהה, ומכיוון שרוב הרשויות פועלות באותה צורה, שטחי התעסוקה המתוכננים גדלו בהיקף משמעותי והרבה מעבר לנדרש. מנהל התכנון ערך בחינה מקיפה של מלאי השטחים המתוכננים לתעסוקה לעומת הצורך ומצא כי בכל האזורים בארץ ישנו עודף תכנוני משמעותי של עשרות מיליוני מ"ר לתעסוקה לעומת הצורך הצפוי עד שנת 2040. עודף זה גורם לבנייה בחסר למגורים, עליית מחירי דיור, פרוור, בנייה בצפיפות נמוכה ופיתוח אזורי שלא מותאם לצרכי התושבים, העסקים ומערכת התחבורה.

אתגר נוסף הנובע ממבנה הארנונה הנוכחי הוא שרשויות שצפויות לגדול במהירות במספר התושבים עשויות להיקלע לגרעון בשל מחסור בארנונה עסקית או לחלופין להפחית את רמת השירותים אותם הן מספקות. הסכמי הגג שנחתמו עם מספר רב של רשויות מקומיות מהווים פוטנציאל לגידול משמעותי בתושבים ברשויות אלו במידה ויתממשו. ברשויות שבהן יתממש הפוטנציאל ויהיה גידול מהיר במספר התושבים ייווצר גרעון משמעותי במידה והגידול בארנונה העסקית יבוא לידי ביטוי רק מספר שנים לאחר הגעת התושבים (וכאמור, לאור עודף ההיצע של שטחי התעסוקה בארץ, ככל הנראה לא ניתן יהיה לממש את כל שטחי התעסוקה המתוכננים בשטחי הרשויות).

במהלך עבודת הצוות נערכה סקירה בין לאומית שבחנה כיצד מדינות שונות התמודדו עם מבנה תמריצים שבו כל תושב חדש גרעוני לרשות ושטחי תעסוקה מהווים מקור רווח. בסקירה נמצא שהמדינות שבהן קיימים קווי דמיון רבים לישראל הן מדינות אנגלו-סקסיות כגון אנגליה, מינסוטה (ארה"ב) ואירלנד. מהסקירה בינלאומית בלטו שני פתרונות. הראשון, אותו אימצו במינסוטה ארה"ב, מבוסס על קרן לחלוקת ארנונה עסקית בין הרשויות במטרופולין. השני, אותו אימצו באנגליה, התבסס על תמריץ כספי ישיר לרשויות בגין קליטת תושבים.

כחלק מעבודת הצוות נשלח קול קורא להתייעצות עם הציבור. רוב הקולות מהשטח אכן הראו כי בעיית הגרעון השוטף לתושב ברשויות המקומיות מוכרת ומשפיעה על השיקולים של השחקנים השונים כפי שזיהה הצוות.

סוגיית הפיתוח מואץ לא נידונה בהרחבה במסמך זה, בשל האתגרים הספציפיים המאפיינים אותה. בעיית הגרעון לתושב שמוצגת במסמך זה היא בעיה כללית יותר, ומציגה את הבעייתיות גם מפיתוח מואץ אך גם מקצב גידול רגיל.

1. רקע

הצוות לתמרוץ רשויות מקומיות לבנייה הוקם במסגרת החלטת ממשלה 2457 מיום ה-2.3.2017 בנושא תכנית אסטרטגית לדירור. על פי סעיף 9 להחלטה, תפקיד הצוות היה לגבש תכנית פעולה לעידוד הרשויות ליזום וליישם תכניות מפורטות למגורים בהיקפים בנדרשים לצורך עמידה בתכנית האסטרטגית לדירור. חברי הצוות שמונו בהחלטת הממשלה כללו נציגים מהמועצה הלאומית לכלכלה, מטה הדירור, משרד הפנים, אגף תקציבים במשרד האוצר. נציגים מבנק ישראל ומנהל התכנון השתתפו אף הם בחלק מהדיונים.

לרשויות המקומיות תפקיד בתהליכי התכנון והבניה למגורים ולאזורי תעסוקה בישראל. ראש הרשות המקומית הינו לרוב יו"ר הועדה המקומית, והרשות המקומיות אחראיות על הנפקת מגוון היתרים ורישיונות נדרשים להקמת מבנים. הרשויות המקומיות "נהנות" מפיתוח מגורים בתחומן במגוון אופנים כמו משיכת תושבים חדשים, יצירת מקומות תעסוקה חדשים לתושבי הרשות, הכנסות מהיטלי השבחה ופיתוח והכנסות מארנונה, אך מצד שני הרשויות חייבות לספק שירותים לאותו אזור ועשויות להפסיד כתוצאה מפיתוח השכונה כאשר ההכנסות מהאזור המפותח נמוכות מעלות הספקת השירותים.

לרשות המקומית שתי הכנסות עיקריות מפיתוח קרקע. הסוג הראשון הוא הכנסות מהיטלי השבחה ופיתוח אשר הינן הכנסות חד-פעמיות שמטרתן לכסות על ההוצאות הנדרשות מן הרשות בטווח הקצר. הסוג השני של ההכנסות הוא הכנסות מארנונה אשר הינה הכנסה שוטפת. אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על התמריץ של הרשויות להגדיל את מספר יחידות הדירור הוא ההשפעה של תושב חדש על התקציב השוטף בראייה ארוכת טווח. כלומר, האם ההכנסה השוטפת בגין התושבים החדשים מספיק גבוהה על מנת שהרשות תוכל להמשיך לספק אותה רמת שירותים לכלל התושבים בטווח הבינוני והארוך. כאשר ההכנסה השוטפת מארנונה מתושב חדש אינה מכסה את ההוצאה השוטפת בגין הספקת שירותים שוטפים לאותו תושב חדש נוצר גרעון שוטף לתושב.

ההנחה הרווחת כיום בקרב הרשויות המקומיות היא שישנו גרעון מהצטרפות תושבים חדשים לעיר ולכן ישנו אינטרס מובהק לרשות למנוע ככל הניתן את הגדלת כמות תושביה. יש לציין, שבנוסף לבעיית הגרעון לתושב ישנם עוד שני חסמים מרכזיים לבנייה למגורים. החסם הראשון הוא הצורך במימון ובהקמת תשתיות נלוות למגורים. תכניות שמאפשרות בוועדה המחוזית אינן יכולות לקבל היתר בנייה עד שתכניות תשתית נלוות בתחומי התחבורה, הניקוז, המים ועוד יושלמו ויאפשרו את המשך פיתוח הקרקע (בעיה שניסו לפתור בהסכמי גג). במצב הנוכחי ישנו חוסר סנכרון בין גופי הממשלה השונים שאחראיים על תקצוב וביצוע העבודות ובין אישור התכניות, דבר הגורם לעיכובים ארוכים במימוש תכניות למגורים. החסם השני הוא הליך הרישוי הארוך הנדרש על מנת לקבל היתר בנייה ושמעכבים בתורם בחודשים רבים נוספים את תחילת העבודות בקרקע.

על אף שישנם חסמים נוספים לבנייה למגורים, מסמך זה יתמקד בבעיית הגרעון השולי לתושב חדש בלבד. עבודת הצוות כללה ניתוח וכימות הגרעון השולי לתושב (כלומר הגרעון השנתי שנוצר מקליטת תושב אחד), סקירת כלים מהעולם להתמודדות עם גרעון שולי לתושב, בחינת קולות קוראים שהוגשו לצוות ובחינת מאמרים ועמדות שהוגשו לדיון ציבורי.

עבודת הצוות לוותה בעבודת מחקר והשוואה בינלאומית של חברת הייעוץ דלויט. עבודת ההשוואה הבינלאומית מצאה כי במדינות בהן ההכנסה העיקרית של הרשויות המקומיות היא ממיסי רכוש שוטפים (כמו ארנונה או מס רכוש) אשר ניסו לפתור את בעיית האיוון בין ההכנסות מעסקים לבין הכנסות ממגורים, השתמשו בצורה כזאת או אחרת במנגנון חלוקת הכנסות שוטפות או תמריץ כספי ישיר לרשויות.

2. הגרעון לתושב

2.1. אומדן הגרעון השולי הישיר לתושב

לאור התפקיד המרכזי של הרשויות המקומיות בתהליכי התכנון והבניה למגורים ולאזורי תעסוקה יש חשיבות בהבנת מערך התמריצים של הרשויות להגדלת מספר יחידות הדיור. תמריץ מרכזי של הרשויות להגדיל את מספר יחידות הדיור הוא ההשפעה של תושב חדש על התקציב השוטף בראייה ארוכת טווח, השפעה הנובעת מהפער בין ההוצאות השונות של הרשות עבור התושב החדש ובין ההכנסות הישירות הנובעות מהצטרפותו. למעשה, אפשר לחשוב על הגרעון לתושב כתקציב הנוסף הנדרש עבור הרשות על מנת לשמור על רמת ההוצאה הקיימת.

למרות שישנן התייחסויות רבות להשפעת התושב החדש על תקציב הרשות (הן מצד הרשויות המקומיות והן מצד חלק ממשרדי הממשלה), לאורך השנים נערכו מעט מחקרים שניסו לכמת את גובה הגרעון השולי לתושב חדש, כאשר רוב ההתייחסויות לגרעון נעו בטווח של 1,000-2,500 ₪ לתושב¹. במהלך עבודת הצוות נעשה ניתוח נוסף של הגרעון השולי המשוער לתושב תוך התייחסות למאפיינים שונים של הרשויות.

הגרעון השולי הישיר חושב כפער שבין ההוצאה השולית לתושב ובין ההכנסה השולית הישירה לתושב. ההכנסה השולית לתושב בכל רשות הוגדרה כהכנסה הממוצעת לתושב מארנונה למגורים. בצד ההוצאה, המודל אותו פיתח הצוות התבסס על ההנחה שישנו הבדל בין ההוצאה הממוצעת לתושב אותה ניתן לחשב על ידי הנתונים הזמינים (בדו"ח המבוקר של משרד הפנים ובקובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס), ובין ההוצאה השולית לתושב שאינה נצפית בנתונים. לאחר שיחות והתייעצויות עם גופים שונים, הנחנו פרמטרים שונים אודות היחס שבין ההוצאה הממוצעת להוצאה השולית לתושב כתלות באופיו של סעיף ההוצאה. בכל מקרה, ההוצאה השולית לתושב הייתה לכל היותר שווה להוצאה הממוצעת. כמו כן, הנחנו כי 25% מגובה ההכנסות של הרשות מארנונה לעסקים מופנית להוצאה עבור העסקים עצמם ולא עבור התושבים, ולכן ניכינו סכום זה מההוצאה של הרשות. פירוט מלא של הנחות המודל נמצא בנספח א'. על מנת להימנע מתצפיות חריגות שיטו את הנתונים, אמדנו את המודל עבור כל אחת מהשנים 2017-2019, והתוצאות להלן מתבססות על הממוצע בשלוש השנים הללו. בעבודת הצוות הוחלט שלא לכלול בניתוח את המועצות האזוריות בשל השונות הרבה בהכנסותיהן ובשל העובדה שבמועצות האזוריות היישובים הם בעלי אופי כפרי ומאופיינים בבנייה של בתים פרטיים ולכן אינם צפויים לגדול באוכלוסייתם באופן משמעותי.

חישוב הגרעון השולי הישיר לא כולל מענקים ממשלתיים המועברים לרשויות המקומיות ושתלויים בכמות התושבים, כמו מענק האיזון והקרן לצמצום פערים. על אף שגידול בתושבים עשוי להגדיל את המענקים ולהקטין את הגרעון, רשויות רבות אינן מקבלות אותם ולכן אי אפשר להתחשב במענקים באומדן הגרעון השולי הישיר. כמו כן, נוסחת החישוב של המענקים הממשלתיים אינה תלויה במדיניות הרשויות המקומיות ולכן גובה התוספת של המענק הנובעת מתושב חדש אינו מובטח לרשות. מסיבה זו רשות מקומית יכולה להסתמך על המענקים באופן מוגבל בלבד כאשר היא שוקלת האם להגדיל את כמות התושבים המתגוררים בשטחה. בהמשך הפרק אנו דנים בנפרד עד כמה ובאילו מקרים מענק האיזון והקרן לצמצום פערים מהווים מענה לגרעון לתושב. התחשבות במענקים אלו, יחד עם אומדן נוסף לחישוב ההכנסה העקיפה מארנונה

¹ ראו: אקשטיין צ., טולקובסקי א., שרמן י., ואייזנברג בן לולו א., "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטח?", מכון גזית גלוב, מרס 2014; פיטוסי ס., יקיר א. ושראל מ., "תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים", פורום קהלת לכלכלה, ספטמבר 2015; משרד הפנים, "דיור מואץ וחוסן מוניציפלי", ספטמבר 2020, שבחנו סוגיה זו לאחרונה בעיקר ברשויות שחתמו על הסכמי גג.

לעסקים הנוצרת מהצטרפות תושבים חדשים, מייצרת אומדן חדש אותו אנו מגדירים כגרעון השולי האפקטיבי.

בניתוח שנערך במסגרת עבודת הצוות נמצא כי הגרעון השולי הישיר לתושב עומד במוצע על כ-1,160 ש"ח, כאשר ברוב הרשויות (אחוזונים 20-80) הגרעון נאמד בטווח שבין 1,560-720 ש"ח, כך שהאומדן נמצא בחלק התחתון של טווח האומדנים שקדמו לעבודה זו. על מנת לבדוק באופן מדגמי את המתודה והתוצאות של הניתוח, ערך הצוות התייעצויות עם מספר רשויות מקומיות גדולות שבדקו באופן עצמאי את השפעת גידול האוכלוסייה בשטחן על הגרעון התקציבי שלהן. מהשיחות עלה כי המתודה של הצוות דומה לאופן שבו בדקו הרשויות את הנושא, וגם התוצאות של הניתוח עבור אותן רשויות היו קרובות למסקנות של הרשויות עצמן.

בכל הנוגע לגרעון הישיר, המודל מעלה כי אין הבדלים ניכרים בין רשויות בעלות מאפיינים שונים. כפי שניתן לראות בלוח 1, הרשויות בישראל אמנם נבדלות זו מזו ברמת ההכנסות מארנונה למגורים ולעסקים לתושב, אך מכיוון שישנו קשר חיובי חזק בין ההכנסה וההוצאה לתושב הגרעון השולי הישיר המתקבל דומה יחסית בין רשויות חזקות וחלשות. בנוסף, מבנה ההוצאות של הרשויות משפיע על הגרעון השולי לתושב. רשויות שמוציאות מעט לתושב מקדישות את עיקר התקציב שלהן להוצאות התלויות בכמות התושבים, ולכן גידול בכמות התושבים משמעו הוצאה שולית הקרובה להוצאה הממוצעת הקיימת באותה רשות. לעומת זאת, רשויות עשירות שיכולות להוציא הרבה במוצע לתושב מתחילות להפנות את תקציביהן החל מסף מסוים בעיקר להשקעה בפרויקטים גדולים שתקציבם קבוע ושאינו תלוי בכמות התושבים בעיר, דבר המקטין את ההוצאה השולית ביחס להוצאה הממוצעת לתושב.

לוח 1: גרעון שולי ישיר לתושב לפי רמת ההכנסות של הרשות, 2019²

הכנסות לתושב מארנונה (מגורים ועסקים)	מספר רשויות	אוכלוסייה (באלפים)	גרעון שולי ישיר ממוצע לתושב
מעל 4,000 ₪	14	1,100	1,100
3,000-4,000 ₪	38	2,300	1,100
2,000-3,000 ₪	42	2,200	1,300
1,000-2,000 ₪	46	1,100	1,200
מתחת ל-1,000 ₪	61	1,000	950

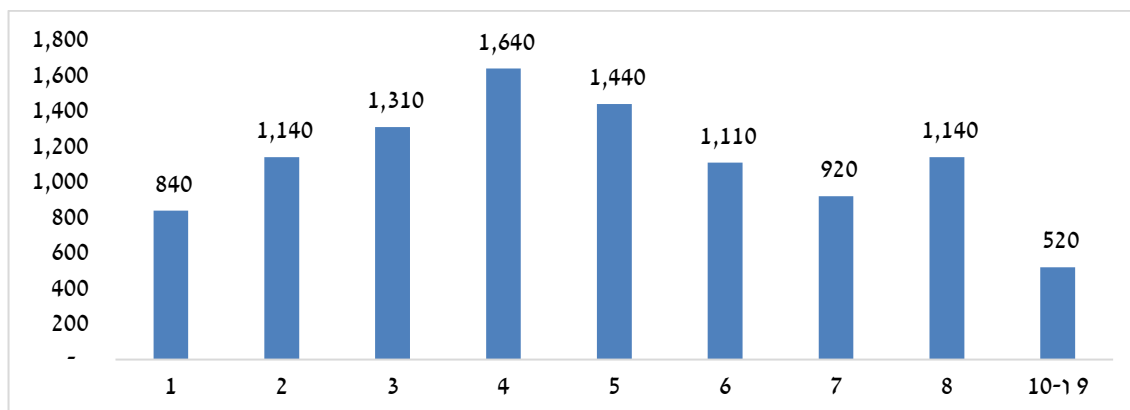
בעוד שרמת ההכנסות של הרשות משקפת את חוסנה הכלכלי של הרשות המקומית, המדד חברתי כלכלי משקף את מצבם של התושבים ברשות.³ גם כאשר בוחנים את הגרעון השולי הישיר לתושב לפי המדד חברתי-כלכלי, קשה לקבל תמונה חד משמעית אודות הקשר ביניהם. כפי שניתן לראות בתרשים 1, הגרעון השולי הישיר לתושב גדל עד אשכול 4, אך משם חוזר לרדת עד שהוא מגיע לרמתו הנמוכה ביותר באשכולות

² מקור: קובץ רשויות מקומיות 2017-2019, דו"ח מבוקר של משרד הפנים 2017-2019 ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

³ דוגמאות להבדל משמעותי בין האשכול החברתי-כלכלי לחוסן הכלכלי של רשות הן מצפה רמון שנמצאת באשכול 3 אך עם רמת הכנסות גבוהה מהממוצע של 3,100 ש"ח לתושב, או קדימה צורן שנמצאת באשכול 8 אך עם הכנסה של 2,400 ש"ח לתושב בלבד.

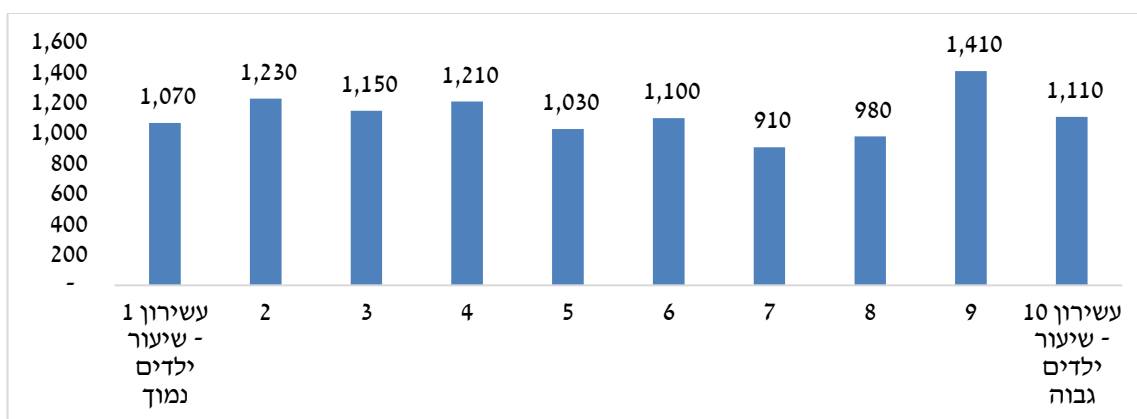
9-10. היפוך המגמה משקף כי רשויות באשכול חברתי כלכלי בינוני-גבוה ורשויות באשכול חברתי-כלכלי נמוך מתמודדות עם גרעון שולי ישיר דומה.

תרשים 1: גרעון שולי ישיר לתושב לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2019⁴



השערה נוספת אותה בדק הצוות היא שהגרעון השולי הישיר מושפע באופן ניכר משיעור הילדים עד גיל 18 המתגוררים ברשות. על פניו, ניתן לטעון כי מכיוון ששיעור ניכר מההוצאה של הרשות מוקדש לחינוך, ככל ששיעור הילדים גבוה יותר כך ההוצאה השולית לתושב גדלה ונוצר גרעון שולי גבוה יותר. על אף שככל הנראה ישנה אמת בטיעון זה, תרשים 2 מראה כי ההשפעה של שיעור הילדים ברשות אינו משפיע לשום כיוון על גובה הגרעון השולי הישיר.

תרשים 2: גרעון שולי ישיר לתושב לפי עשירונים של שיעור הילדים ברשות, 2019⁵



2.2. רווח חלופי לרשויות ביחס לבנייה למגורים

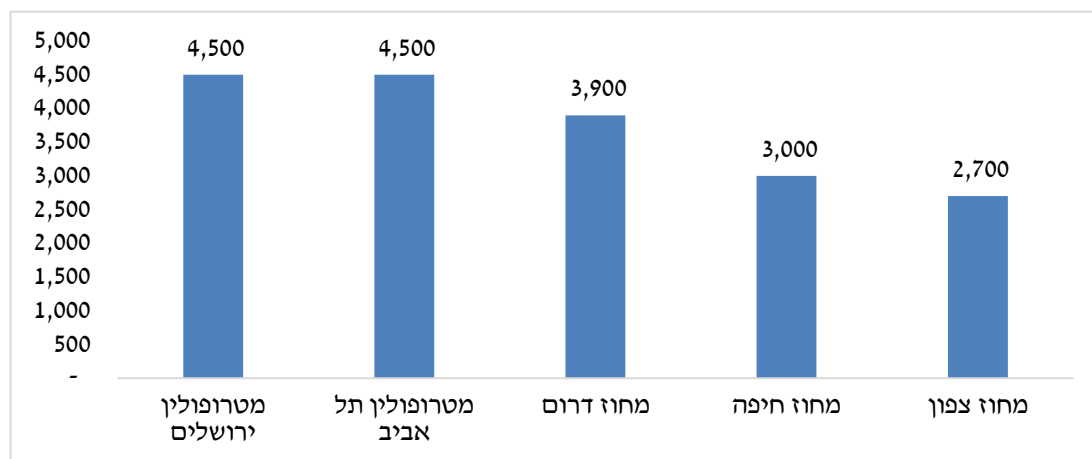
כאשר בוחנים את התמריץ של רשויות לבניה למגורים יש להתייחס גם לרווח החלופי של רשויות מבנייה לתעסוקה. על אף שמבחינה עקרונית הועדות המחוזיות הכפופות למנהל התכנון הן אלו שמאשרות את אופי השימוש בשטח, בפועל הועדות המחוזיות מתחשבות בעמדתן של הרשויות המקומיות, כך גם לרשויות המקומיות השפעה על גיבוש התכניות שמאשרות בשטחן. רשות מקומית יכולה לבחור (עד גבול מסוים) בין

⁴ מקור: קובץ רשויות מקומיות 2017-2019, דו"ח מבוקר של משרד הפנים 2017-2019 ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.
⁵ שם.

בניה למגורים ובין בניה לתעסוקה, כאשר בחירה בהגדלת שטחי תעסוקה צפויה להניב רווחים משמעותיים לרשות המקומית ולאפשר את שיפור השירותים הניתנים לתושבים הקיימים. לשם אומדן הרווח החלופי של רשות מבנייה לתעסוקה במקום בנייה לתושב חדש, נלקחה הנחה שהמשמעות של כל תושב חדש היא בניית 25 מ"ר למגורים שניתנים להחלפה בבניית 25 מ"ר לתעסוקה.⁶

לפי האומדן של הצוות, הרווח החלופי של הרשות הוא בממוצע 4,000 ש"ח ונע בין 2,200-3,800 ש"ח (עשירונים 20-80).⁷ תרשים 3 מציג את ממוצע הרווח החלופי לרשויות ביחס לבנייה למגורים בחלוקה לאזורים שונים. כפי שניתן לראות, ישנה שונות רבה בין האזורים השונים, כאשר במטרופולינים ירושלים תל אביב הרווח החלופי גבוה יותר באופן משמעותי. המשמעות של הרווחיות העודפת מעסקים במרכז הארץ (כולל אזור ירושלים) היא שלרשויות באזור זה תמריץ חזק במיוחד להימנע מבנייה למגורים. נדגיש כי הרווח החלופי אינו נכלל בחישוב הגרעון השולי הישיר לתושב, ואינו נכלל בחישוב לוח 1.

תרשים 3: רווח חלופי ל-25 מ"ר עסקי בחלוקה לאזורים, 2019⁸



2.3. הכנסה מארנונה עסקית עקיפה לרשות מתושב חדש

לצד ההכנסות הישירות מארנונה למגורים המשפיעות על הגרעון השולי הישיר לתושב, קיימות עבור הרשות גם הכנסות עקיפות הנוצרות כתוצאה מהצטרפות תושבים חדשים – הן מהגדלת ההכנסות מארנונה לעסקים והן ממענקים ממשלתיים. הכנסות עקיפות אלו מהוות כבר כיום מענה מסוים לגרעון השולי הישיר. לאחר שמפחיתים הכנסות עקיפות אלו מהגרעון השולי הישיר מתקבל הגרעון השולי האפקטיבי לתושב, שהוא הגרעון עמו מתמודדות הרשויות בפועל.

כיום, חלק גדול מהגרעון לתושב ממומן בפועל על ידי גביית ארנונה מעסקים. ניתן להסתכל על חלק מהארנונה מעסקים כהכנסה שנובעת באופן עקיף מתושב חדש, שכן גידול בכמות התושבים מגדיל את צריכת

⁶ הנחה זו מתבססת על ניתוח מכירות דירות יד ראשונה בתוספת ההנחה שמשפחה חדשה מונה 4 נפשות. מקור: עיבודי המועצה הלאומית לכלכלה לקובץ נתוני כרמ"ן.

רווח חלופי הינו ההפרש שבין הרווח המשוער של הרשות מ-25 מ"ר ארנונה עסקית ובין הגרעון השולי לתושב באותה רשות. הנחנו שהרווח המשוער של הרשות מארנונה עסקית עומד על 75% מכלל ההכנסות של הרשות מארנונה עסקית למ"ר. ארנונה עסקית ממוצעת למ"ר חושבה בהתאם לתמהיל הקיים ברשות שבין תעשייה, ומסחר שירותים.

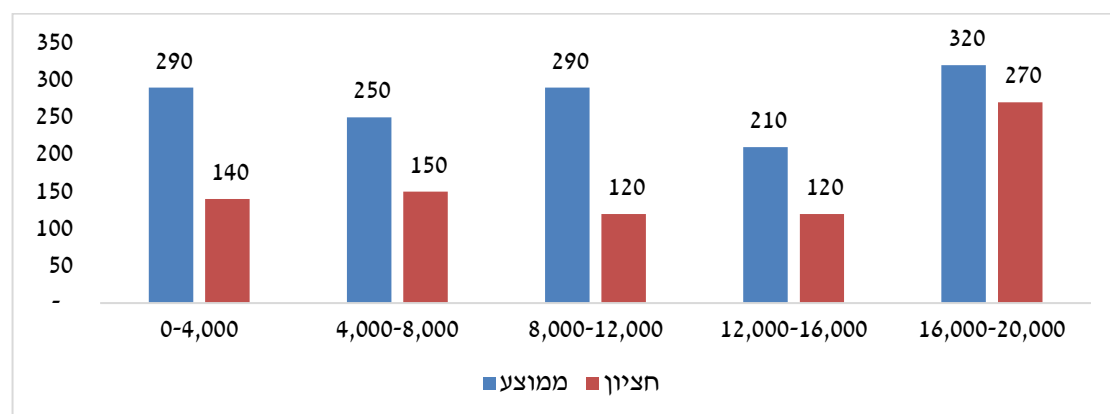
⁷ הערים הגדולות מעלות משמעותית את הממוצע ולכן הממוצע גבוה מאחוזון 80.

⁸ מקור: קובץ רשויות מקומיות 2017-2019, דו"ח מבוקר של משרד הפנים 2017-2019, קובץ יישובים 2019 ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה. האזורים המטרופוליניים תואמים את הגדרת הלמ"ס בקובץ היישובים. במטרופולין תל אביב כלולות לפי הגדרות הלמ"ס גם אשדוד וקריית מלאכי ולכן הן לא כלולות במחוז דרום. כמו כן, רוב מכריע של היישובים באזור יהודה ושומרון משויכים למטרופולין תל אביב או ירושלים.

השירותים ותורם להיקף המסחר ברשות. לשם אומדן ההכנסה העקיפה לרשות מתושב חדש, הבדיקה של הצוות התמקדה בארנונה לעסקים ממשרדים, שירותים, מסחר ובנקים ביישובים קטנים (עד 20 אלף תושבים), תחת ההנחה שרוב מכריע של הארנונה העסקית של המסחר והשירותים ביישובים אלה נובעת מהפעילות הכלכלית של תושבי היישוב. לעומת זאת, יישובים גדולים מהווים לרוב מרכז עסקי אזורי ולכן הארנונה העסקית שלהם אינה בהכרח נובעת רק מהתושבים של היישוב אלא גם מתושבים של יישובים אחרים אשר מגיעים לעבוד ביישוב המרכזי. כמו כן, הנחנו כי הכנסות מארנונה עסקית שאינה של מסחר ובנקים לא נובעת אפילו באופן עקיף מגידול בכמות התושבים (מדובר בעיקר על ארנונה לתעשייה, מלאכה ומפעלים עתירי שטח).

ניתוח זה מעלה כי ביישובים הקטנים הארנונה ממסחר ובנקים עומדת בממוצע על כ-260 ש"ח לשנה והחציון הוא 140 ש"ח לשנה. לאור ממצאים אלו, על מנת לחשב את הגרעון האפקטיבי השולי הפחתנו באופן אחיד בשלב ראשון מהגרעון השולי הישיר 200 ש"ח בגין גידול בארנונה העסקית עקב הצטרפות תושבים חדשים. יש לציין כי לפי הערכות שונות עוברות שנה עד שלוש שנים בין הצטרפות התושב ליישוב ועד שנוצרת הארנונה לעסקים העקיפה עקב הצטרפותו.

תרשים 4: ארנונה עסקית (משרדים, שירותים, מסחר ובנקים) ממוצעת לתושב, לפי גודל היישוב, 2019⁹



2.4. השפעת מענק האיזון על התמריץ למגורים

מלבד הגידול בארנונה לעסקים, יש להפחית מהגרעון השולי הישיר גם את המענקים הממשלתיים לרשויות המקומיות (מענק האיזון והקרן לצמצום פערים) על מנת לחשב את הגרעון השולי האפקטיבי. מענק האיזון הוא הכלי המרכזי של הממשלה לסייע לרשויות עם הכנסה נמוכה להגיע לרמת הכנסה מינימלית. מכיוון שנוסחת מענק האיזון תלויה גם במספר התושבים, היא מאזנת את הגרעון השולי עבור הרשויות שזכאיות לקבל את המענק (אך יש להדגיש שההתמודדות עם סוגיית הגרעון לתושב אינה מטרתו המקורית של מענק האיזון). בניתוח שערך הצוות נבחן כיצד מענק האיזון משפיע על הגרעון השולי לתושב בהתאם לסוג וגודל היישוב באמצעות סימולציה שהגדילה את כמות התושבים באלף תושבים (והגדלה מקבילה של ההכנסות מארנונה למגורים). בחינה של נוסחת חישוב המענק ("נוסחת גדישי") וסימולציות שונות מעלה כי שני הפרמטרים המשמעותיים ביותר בקביעת היקף המענק השולי לתושב חדש הם גודל היישוב¹⁰ וגובה ההכנסה

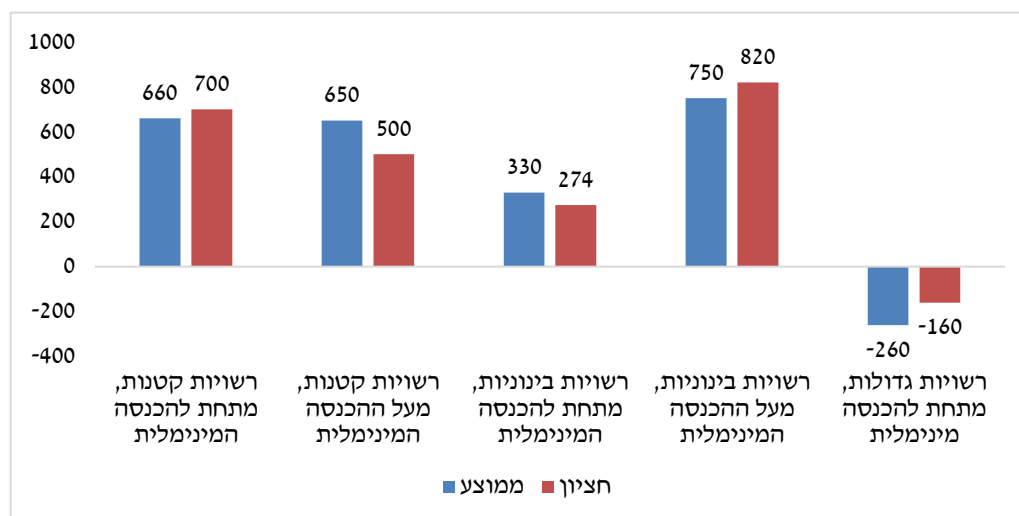
⁹ מקור: קובץ רשויות מקומיות 2019 ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

¹⁰ בנוסחת מענק האיזון מחולקות הרשויות ל-3 קטגוריות: קטנות – עד 20 אלף תושבים; בינוניות – בין 20 ל-70 אלף תושבים; וגדולות – מעל 70 אלף תושבים. ייצגנו את התוצאות בעבודה זו תוך שמירה על קטגוריות אלו.

של היישוב ביחס לרף הכנסה מינימלי שנקבע במענק האיוון.¹¹ בנוסף, מענק האיוון מושפע גם מגובה הארנונה העסקית לתושב ובחלק מהישובים גידול בארנונה עסקית לתושב מקוון ממענק האיוון.

תרשים 5 מציג את ממוצע המענק השולי לנפש עבור הרשויות הזכאיות למענק האיוון, מתוך הנחה ששיעור המענק בפועל הוא 85% מהשיעור שנקבע למענק בנוסחה.¹² באופן כללי, נראה שעבור רוב הרשויות הקטנות (עד 20 אלף תושבים) מענק האיוון לתושב מהווה מענה משמעותי לגרעון השולי הישיר לתושב, ללא הבחנה האם הן נמצאות מעל או מתחת לסף ההכנסה המינימלית לתושב. עבור רשויות בגודל בינוני (20 עד 70 אלף תושבים), מענק האיוון מספק מענה רק בחלק מן הרשויות, כאשר ההבדל המשמעותי בגובה המענק לתושב חדש תלוי בגובה הכנסות הרשות. עבור רשויות עם הכנסה הגבוהה מההכנסה מינימלית לתושב, מענק האיוון השולי לתושב חדש הוא בממוצע 650 ש"ח ומספק מענה משמעותי עבור הגרעון השולי הישיר לתושב. מצד שני, ברשויות אלו גידול בארנונה העסקית מקוון בשיעור של כ-80% ממענק האיוון ולמעשה מפחית משמעותית את התמריץ של הרשות להגדיל את הכנסותיה מארנונה לעסקים. לעומת זאת, עבור רשויות המצויות מתחת להכנסה המינימלית לנפש, מענק האיוון השולי לנפש הוא נמוך משמעותית והינו 330 ש"ח בלבד. עבור רשויות גדולות (מעל 70 אלף תושבים), מענק איוון אינו נותן מענה כלל לגידול בתושבים אלא אף מחריף את הגרעון לתושב, כאשר מענק האיוון השולי הינו שלילי, דהיינו שהצטרפות תושבים חדשים מקטינה את המענק הממוצע לתושב.

תרשים 5 – ממוצע התוספת השולית לתושב חדש הנובעת ממענק איוון, לפי גודל היישוב והכנסה מינימלית לתושב, 2019¹³



ממצאים אלו רלוונטיים כמובן רק עבור רשויות שמקבלות את מענק האיוון, ולכן על מנת לקבל תמונה רחבה יותר יש לכלול בניתוח גם את שיעורי הזכאות למענק המוצגים בלוח 2. מבין כלל הרשויות המקומיות בארץ כ-80% מקבלות מענק איוון, אך בשטחי רשויות אלו גרים רק כ-40% מהתושבים ברשויות המקומיות. שיעור הזכאות הגבוה למענק איוון בקרב היישובים המונים עד 70 אלף תושבים מחוץ למטרופולין תל אביב מצביע על כך שברוב המוחלט של היישובים הקטנים והבינוניים מחוץ למרכז מענק האיוון מהווה מענה מסוים לגרעון לתושב. לעומת זאת, במטרופולין תל אביב ישנו מענה חלקי בלבד – רבע מהיישובים הקטנים

¹¹ בנוסחת המענק מוגדר רף הכנסה מינימלי לתושב שמצופה שהרשות תגבה, במידה והארנונה לתושב נמוכה מרף זה אין שיפוי במענק האיוון על ההפרש.

¹² יש פער בין תוצאות המענק לפי הנוסחה ובין המענק בפועל העומד בממוצע על כ-15%, ועל כן שמרנו עליו גם בעבודה.

¹³ נתוני נוסחת מענק האיוון (נוסחת גדיש) לשנת 2019 ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה. יש לציין שמבין הרשויות הגדולות (דהיינו אלו שמונות מעל 70 אלף תושבים) הנמצאות מעל ההכנסה המינימלית לנפש, רק לוד ורמלה נהנות ממענק איוון שולי חיובי לתושב, ולכן לאור מיעוט התצפיות לא התייחסנו אליהן בתרשים.

וחצי מהיישובים הבינוניים לא מקבלים אפילו את המענה חלקי. גם בקרב היישובים הזכאים ישנם הבדלים משמעותיים בגובה המענק השולי לתושב – בעוד שעבור יישובים קטנים במטרופולין תל אביב המענק השולי הוא בממוצע 400 ש"ח, בשאר הארץ המענק השולי הממוצע ליישובים בגודל דומה הוא 700 ש"ח. עבור יישובים בינוניים המענה הניתן במסגרת מענק האיוון הוא אפילו נמוך יותר – במטרופולין תל אביב ובמחוז חיפה המענק השולי הוא כ-300 ש"ח בממוצע, ואילו בשאר הארץ הוא כ-550 ש"ח בממוצע.

בניגוד ליישובים קטנים ובינוניים, רוב הרשויות הגדולות אינן זכאיות למענק האיוון ברוב האזורים בארץ, כך שמענק האיוון אינו מהווה פתרון עבורן (אך גם אינו מהווה תמריץ שלילי כמו שהוצג בתרשים 5). מבין הרשויות הגדולות הזכאיות למענק האיוון הרוב נמצאות במטרופולינים תל אביב וירושלים. הסיבה לכך היא ככל הנראה שרשויות גדולות במרכז הארץ ומסביב למטרופולין ירושלים כגון בת ים ובית שמש מסתמכות על מוקדי התעסוקה במרכזי המטרופולינים האזורים. לעומת זאת, רשויות גדולות בפריפריה לרוב מהוות מוקד כלכלי אזורי ולכן יש להן הכנסה גבוהה יחסית מארנונה עסקית. לאור סיבות אלו, ניתן להסיק שמענק האיוון אינו מהווה כלל מענה עבור רשויות גדולות שכן רובן אינן זכאיות לו, ומבין אלו שכן זכאיות הוא אפילו יוצר תמריץ שלילי.

לוח 2: מספר היישובים הזכאים למענק איוון לפי גודל היישוב ומחוז, 2019¹⁴

מחוז	גודל היישוב (מספר תושבים)	מספר היישובים	שיעור היישובים הזכאים מתוך היישובים באזור
מטרופולין תל אביב	0-20,000	22	77%
		87	93%
מטרופולין תל אביב	20,000-70,000	24	54%
		43	90%
מטרופולין תל אביב	70,000+	9	44%
		2	100%
		6	33%

*לא כולל העיר ירושלים שזכאית למענק מיוחד.

2.5. קרן צמצום פערים¹⁵

מלבד מענק האיוון, מענק ממשלתי נוסף לרשויות המקומיות התלוי בכמות התושבים הוא הקרן לצמצום פערים. כיום, הרשויות שמקבלות מענק מהקרן מקבלות כ-50 לתושב. הקרן מיועדת להכפיל את עצמה עד 2025, כך שהמענק הסופי צפוי לעמוד על כ-100 לתושב. הגידול הצפוי במענק לתושב אינו אחיד. נוסחת המענק מעניקה לתושב השולי משקל הולך ופוחת בהקצאת הקרן ככל שהרשות גדולה יותר, ולכן כתוצאה מהכפלת הקרן המענק עבור רשויות גדולות צפוי להיות כ-80 בממוצע לתושב (מענק שולי לתושב חדש של 40) ואילו עבור רשויות קטנות הוא 110 ש"ח תושב (מענק שולי של 50 ש"ח לתושב חדש). לכן, גם לאחר

¹⁴ נתוני נוסחת מענק האיוון (נוסחת גדיש) לשנת 2019 ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה. בחרנו בקטגוריות אלו של גודל היישוב בהתאם לנוסחת מענק האיוון המתבססת על קטגוריות אלו.

¹⁵ הקרן לצמצום פערים הוקמה בשנת 2016 ונועדה להחליף את מעמד ערי עולים שהיה קיים עד אז.

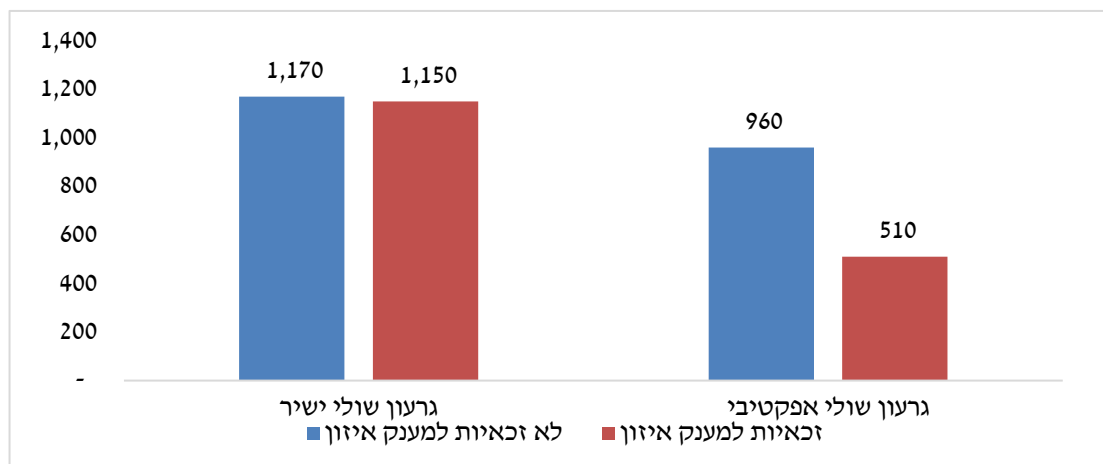
הכפלת הקרן, היא מהווה מענה חלקי לסוגיית הגרעון לתושב עבור מרבית הרשויות המקומיות, ובעיקר הגדולות שבהן. עם זאת נציין כי קיימות דיפרנציאליות מסוימת ובעבור חלק מהרשויות הגדולות מדובר על מענק משמעותי מאוד.

למרות שתיאורטית יש הבדלים בין תנאי הזכאות למענק האיוון והקרן לצמצום פערים, בפועל יש חפיפה של 90% בזהות הרשויות שמקבלות את המענקים. היוצאות מן הכלל הן רשויות קטנות בדירוג חברתי – כלכלי גבוה (8 ומעלה) שזכאיות למענק האיוון אך לא למענק מהקרן, ורשויות גדולות מהפריפריה שזכאיות למענק מהקרן אך לא למענק איוון.

נציין ששני המענקים הינם מענקים ממשלתיים שקיימת אי-ודאות מסוימת לגבי היקפם לרשות המקומיות וכי לרשות אין שליטה עליהם.

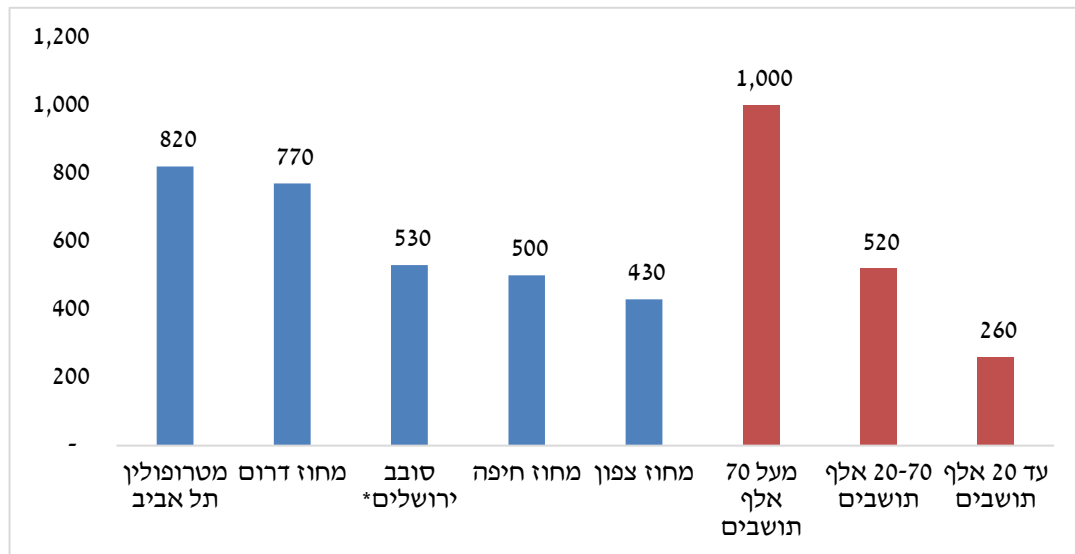
שני המענקים הממשלתיים יחד עם ההכנסות העקיפות מארנונה לעסקים מהווים מענה חלקי עבור הגרעון השולי הישיר לתושב. לאחר שמפחיתים מהגרעון השולי הישיר את ההכנסות העקיפות מארנונה לעסקים ואת הגידול במענקים הממשלתיים להם זכאית הרשות בגין הצטרפות תושבים מתקבל הגרעון האפקטיבי לתושב. מטבע הדברים, מכיוון שרק חלק מהרשויות זכאיות למענקי האיוון והקרן לצמצום פערים, נוצר הבדל משמעותי בגרעון האפקטיבי לתושב בין רשויות חזקות יחסית שאינן זכאיות למענקים ובין רשויות חלשות הזכאיות למענקים. כפי שניתן לראות בתרשים 6, למרות שהגרעון הישיר כמעט זהה בין רשויות זכאיות ושאין זכאיות למענק איוון, לאחר שלוקחים בחשבון את המענקים הממשלתיים ואת ההכנסה העקיפה מארנונה לעסקים נוצרים הבדלים משמעותיים בין שתי הקבוצות. כפי שניתן לראות בתרשים 7 להבדלים אלו יש גם רובד גיאוגרפי - מכיוון שמרבית הרשויות במטרופולין תל אביב אינן זכאיות למענקים ממשלתיים וגם אלו שכן זכאיות מקבלות מענקים נמוכים יחסית, דווקא בלב אזורי הביקוש הגרעון השולי האפקטיבי לתושב הינו הגבוה ביותר. לזכאות למענק האיוון יש גם משמעות בנוגע לגודל הרשות – דווקא ברשויות גדולות, שלהן יש מטבע הדברים פוטנציאל גדילה משמעותי, קיים גרעון אפקטיבי גבוה במיוחד.

תרשים 6: גרעון שולי ישיר ואפקטיבי לתושב לפי זכאות למענקי איוון, 2019¹⁶



¹⁶ מקור: קובץ רשויות מקומיות 2017-2019, דו"ח מבוקר של משרד הפנים 2017-2019, קובץ יישובים 2019 ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

תרשים 7: גרעון שולי אפקטיבי לתושב לפי אזורים, 2019¹⁷



*ללא העיר ירושלים לאור גודלה היחסי וההבדלים הגדולים בינה ובין שאר המטרופולין.

2.6. סיכום

ניתוח הכנסות והוצאות הרשויות מעלה כי נוצר גרעון שולי מהצטרפות תושבים חדשים, דבר המהווה תמריץ שלילי לרשויות להגדיל את מספר התושבים בשטחן. בעבודת הצוות נמצא כי הגרעון השולי הישיר לתושב עומד בממוצע על כ-1,160 ש"ח, כאשר ברוב הרשויות (אחוזונים 20-80) הגרעון נאמד בטווח שבין 1,560-720 ש"ח. גובה הגרעון השולי הישיר אינו תלוי ברמת ההכנסות של הרשות, דירוגה במדד החברתי-כלכלי או בשיעור הילדים ברשות, כך שנראה שבאופן עקרוני זו בעיה הקיימת עבור כל הרשויות בישראל בהיקפים יחסית דומים.

לצד גידול בהכנסות הישירות שנלקח בחשבון בחישוב הגרעון השולי הישיר, ישנו גידול גם בהכנסות העקיפות של הרשות בגין גידול בכמות התושבים. אומדן שערך הצוות מעלה כי ההכנסה העקיפה שנוצרת מהגידול בהיקף הארנונה העסקית כתוצאה מגידול בתושבים הינו נמוך יחסית ואומדן על כ-200 ש"ח בלבד. הכלי המרכזי שמספק היום מענה לסוגיית הגרעון לתושב הינו מענק האיוון, אך הוא מוענק רק ל-80% מהרשויות המקומיות. סימולציות שנעשו על נוסחת מענק האיוון מלמדות כי הוא מהווה מענה חלקי בעיקר עבור רשויות קטנות ורשויות בינוניות הנמצאות מעל רף ההכנסה המינימלית לנפש. לעומת זאת, כמעט כל הרשויות הגדולות אינן מקבלות מענק איוון, ובחלק מהרשויות הגדולות שבהן כן ניתן מענק גידול בכמות התושבים רק מקטין את המענק. כמו כן, מכיוון שרבות מהרשויות במטרופולין תל אביב אינן זכאיות למענק האיוון ואלו שכן זכאיות מקבלות מענק נמוך יחסית, לא קיים היום אפילו מענה חלקי לגרעון לתושב דווקא באזור בו הביקוש למגורים הוא הגבוה ביותר.

מהו אם כן היקף הבעיה עמה מתמודדות הרשויות? התשובה לשאלה זו תלויה עד כמה נרחבים הגורמים בהם יש להתחשב. בהגדרה מצומצמת, הגרעון השולי הישיר לתושב כולל רק את ההכנסות וההוצאות הישירות של הרשות עבור תושב חדש, והוא משקף את הבעיה המקורית. הגדרה רחבה יותר יכולה לכלול גם

¹⁷ מקור: קובץ רשויות מקומיות 2017-2019, דו"ח מבוקר של משרד הפנים 2017-2019, קובץ יישובים 2019 ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

פתרונות חלקיים קיימים, דהיינו את ההכנסות העקיפות לרשות מארנונה עסקית ומענקים ממשלתיים בגין תושבים חדשים. חישוב הגרעון בהתאם להגדרה הרחבה בהתאם לממצאים שנסקרו בסעיפים הקודמים מגדיר את הגרעון השולי האפקטיבי לתושב, והוא משקף את הבעיה עמה מתמודדות הרשויות בפועל.

לוח 3 מציג את טווח האומדנים אותם אמד הצוות. הגרעון השולי הישיר עומד בממוצע על כ-1,160 ש"ח. במצב הקיים ההכנסות העקיפות מארנונה לעסקים והמענקים הממשלתיים מכסים כחצי ממנו ברשויות הזכאיות למענק איזון וכ-20% ממנו בלבד ברשויות שאינן זכאיות. כמו כן, ניכר כי במטרופולין תל אביב המענה הקיים כיום הינו חלקי בלבד ועומד גם הוא על כ-20% מכלל הגרעון השולי הישיר.

לוח 3: ממוצע הגרעון שולי לתושב (אחוזונים 20 ו-80 בסוגריים)

סוג האומדן	כלל הרשויות המקומיות	רשויות שלא זכאיות למענק איזון	רשויות זכאיות למענק איזון	רשויות במטרופולין תל אביב
הגרעון השולי הישיר	1,160 (720-1,560)	1,170 (450-1,300)	1,150 (780-1,640)	1,100 (640-1,420)
הגרעון השולי האפקטיבי	770 (60-900)	960 (240-1,100)	510 (40-800)	820 (360-910)

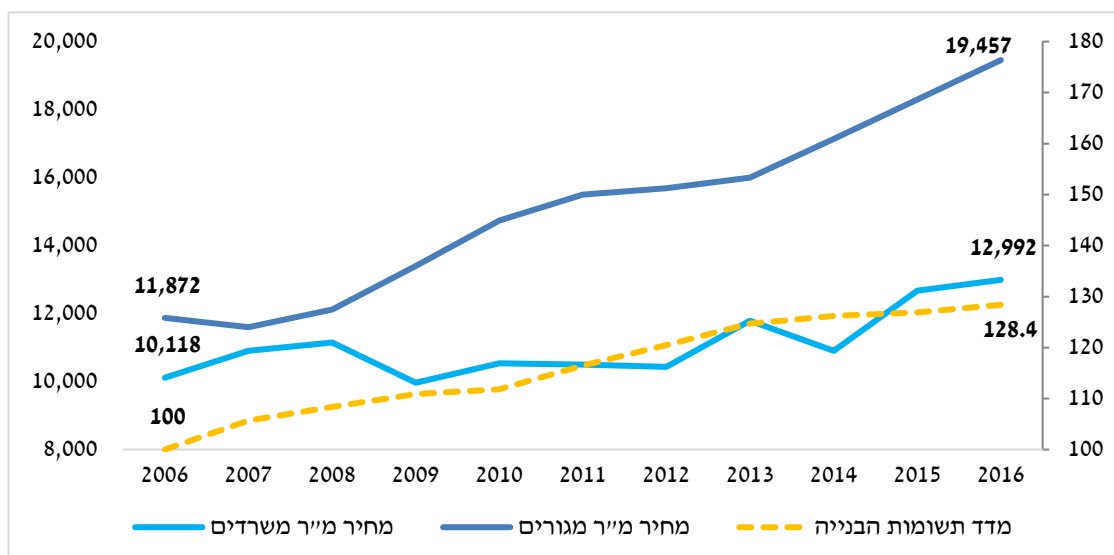
3. ניתוח ההשלכות השליליות של הגרעון השולי לתושב

הגרעון השולי הנוצר מהצטרפות תושבים חדשים יוצר לרשויות המקומיות תמריץ שלילי להגדלת כמות התושבים, דבר המשפיע על התנהלות הרשויות המקומיות במישורים רבים. בפרק הזה נסקור מספר מן העיוותים שנוצרים כתוצאה מהגרעון השולי לתושב.

3.1. השפעה על מחירי הנדל"ן

העיוות המשמעותי ביותר הנוצר כתוצאה מהגרעון השולי לתושב הוא התמריץ של הרשויות המקומיות לצמצם ככל הניתן בנייה של יחידות דיור בשטחן. כידוע, החל משנת 2008 חלה עלייה משמעותית במחירי הדירות בישראל. מחירי הנדל"ן מושפעים משני מרכיבים מרכזיים: עלויות הבנייה ומחירי הקרקע. בחינת עלויות הבנייה דרך מדד תשומות הבנייה מראה כי העלייה במחיר תשומות הבנייה מסבירה רק חלק שולי בעליית המחירים.

תרשים 1 - מחיר מ"ר ממוצע לפי שימושי נדל"ן (מחירי 2016)¹⁸



מהתרשים עולה כי בעוד המחיר הריאלי למ"ר מגורים עלה בשנים 2006-2016 בכ-64%, המחיר למ"ר תעסוקה עלה בכ-28% בלבד, בדומה לעלייה במדד תשומות הבנייה. כלומר, בהינתן ההשפעה האחידה של מדד תשומות הבנייה, קיים הבדל מהותי בעלייה במחירי הדירות לעומת מחירי המשרדים שיכולה להיות מוסברת בעיקר על ידי היצע מוגבל של קרקע לבנייה למגורים לעומת קרקע לעסקים.¹⁹

המחסור בקרקע למגורים נובע ממספר סיבות, אשר אחת העיקריות שבהן הוא עיכובים באישורי בנייה למגורים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות. לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי באישור תכניות דיור ומימושן, והוא בא לידי ביטוי במספר אופנים:²⁰

¹⁸ אקשטיין צ. וקוגוט ת. "רפורמות וכשלים בשוק הדיור", מכון אהרון למדיניות כלכלית, אפריל 2017.

¹⁹ ראה בין השאר: בנק ישראל, דו"ח שנתי 2019, פרק ח', מרס 2020.

²⁰ ראה בין השאר: בנק ישראל, דוח בנק ישראל לשנת 2018, פרק ט'; פיטוסי ס., יקיר א. ושרא מ., "פריצת חסמי הדיור בישראל חלק ב': תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים", פורום קהלת לכלכלה, נובמבר 2015.

- הרשות המקומיות מעורבת בעיצובן של תכניות המתאר, בהן נקבע בין השאר התמהיל של שימושי הקרקע הקובע את היקף בינוי יחידות הדיור והיקף בינוי נדל"ן מסחרי אשר יכולים להיבנות בשטח.
 - הרשות המקומיות מעורבת בקביעת צרכי התשתיות של הקמת השכונה ובהקמת חלק מהתשתית, והערמת קשיים של הרשות בנושא זה עשויה למנוע הקמת יחידת דיור.
 - הרשות המקומית משפיעה על קצב הפיתוח של הנדל"ן בתחומה, ובפרט נדל"ן למגורים, וזאת באמצעות שליטה חלקית על תהליכים בירוקרטיים כמו מתן היתרי בנייה והקלות בנייה.
- אחת ההמחשות לחשיבות הרשויות המקומיות בפיתוח למגורים ניתן למצוא בהסכמי גג, שבמסגרתם המדינה חותמת על הסכם מול הרשות אשר מבטיח הקמת יחידות דיור חדשות בשטחי הרשות, בתמורה להשתתפות המדינה בהוצאות ישירות ועקיפות ובאישור שטחי תעסוקה.
- במספר מחקרים שנערכו בנושא נמצא כי חסם מרכזי לבנייה למגורים נובע מעיכוב במתן היתרים ואישורים.²¹ בסקר הערכות מגמות בעסקים מאפריל 2019, 68% מחברות הבנייה ענו כי עיכובים בקבלת היתרים/אישורים היו מגבלה בביצוע פעילות החברה וכי 32% מחברות הבנייה דיווחו כי מגבלה זו היא מגבלה חמורה, לעומת שיעורים נמוכים יותר בכל שאר המגבלות (כמו מחסור בעובדים מקצועיים בעבודות רטובות, אשראי, מחסור בחומרי גלם ועוד).

3.2. עודף שטחי תעסוקה

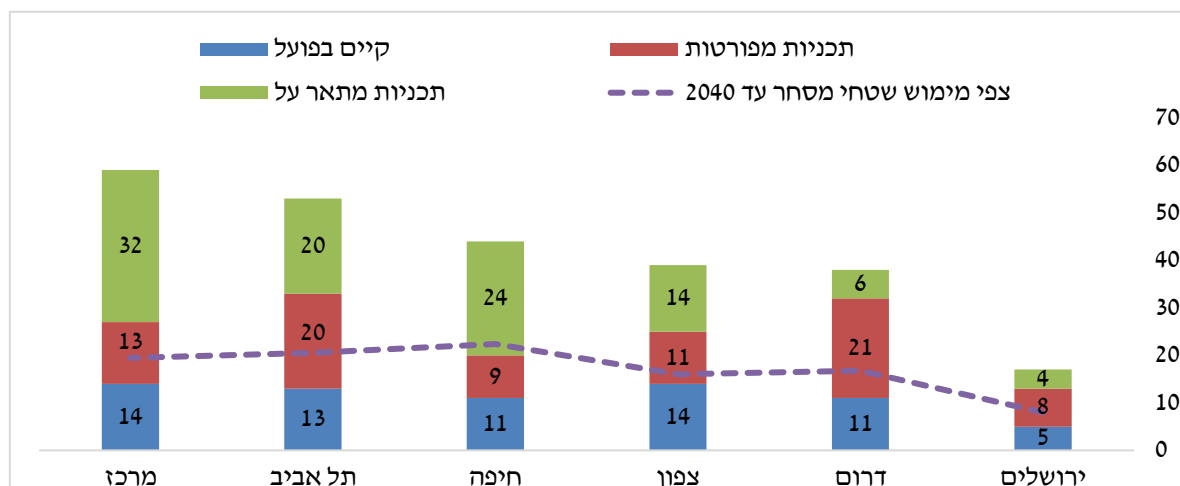
לאור העובדה שתושבים חדשים הינם גרעוניים בעוד עסקים הינם רווחיים, רשויות מקומיות רבות מתאמצות כי יאושרו בשטחן שטחי תעסוקה רבים ככל האפשר. בעבודה של מנהל התכנון למיפוי שטחי תעסוקה נמצא כי קיים עודף תכנון עצום של שטחי תעסוקה ביחס לצרכים הצפויים עד שנת 2040. כפי שניתן לראות בתרשים 2, תופעה זו חריפה יותר דווקא באזורי הביקוש למגורים – מחוזות מרכז ותל אביב. במסגרת התכנית האסטרטגית לתעסוקה שנכתבת בימים אלו במנהל התכנון, נמצא שבעוד שבמחוז תל אביב לבדו אושרו בתכניות מפורטות עוד כ-20 מיליון מ"ר של שטחי תעסוקה, בשטח המחוז קיימים היום רק כ-13 מיליון מ"ר בנויים בלבד. מלבד זאת, ישנם עוד כ-20 מיליון מ"ר נוספים המיועדים לשטחי תעסוקה במסגרת תכניות כוללניות. כלומר, המלאי התכנוני של שטחי תעסוקה במחוז תל אביב לבדו עומד על פי 3 משטחי התעסוקה הקיימים. כמו כן, ערכו במנהל התכנון צפי למימוש שטחי תעסוקה עד שנת 2040 לפי המגמות הקיימות. כפי שניתן לראות בגרף, שיעור גבוה מהשטחים לא צפוי להתממש אפילו במחוזות מרכז ותל אביב. ההשפעות הכלכליות השליליות של עודף שטחי תעסוקה ומסחר, כוללות בין השאר:

- תכנון לא מיטבי של הקרקעות בישראל, כאשר חלק גדול מהקרקע "תפוס" לצרכים שלא צפויים להתממש, בעוד שבמידה והיו מתכננים עליהן בנייה למגורים התכנון היה צפוי להתממש.
- עודף שטחי התעסוקה יוצר צורך מקביל של תכנון תשתיות תחבורה רבות, ולאור הצורך שלהן להגיע להרבה מקומות פוחתת היעילות שלהן בצורה דרמטית. לעומת זאת, במידה ושטחי התעסוקה היו מתוכננים בהתאם לצורך, היה מתאפשר לתכנן תשתיות תחבורה ממוקדות, מדויקות ויעילות יותר.

²¹ ראו: אקשטיין צ. וקוגוט ת. "רפורמות וכשלים בשוק הדיור", מכון אהרון למדיניות כלכלית, אפריל 2017; אקשטיין צ., טולקובסקי א., שרמן י., ואייזנברג בן לולו א., "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן?", מכון גזית גלובל, מרס 2014; בנק ישראל, דוח שנתי 2012 פרק ח', מרס 2013; יקיר א. ושראל מ., "פריצת חסמי הדיור בישראל חלק ב': תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים", פורום קהלת, נובמבר 2015.

- מכיוון שחלק גדול מהתכניות של שטחי המסחר לא ימומשו, רשויות מקומיות רבות אשר מתבססות על ההכנסה הצפויה מארנונה לעסקים שיקומו בשטחים אלו צפויות להיקלע לגרעון שוטף או לצמצום ההוצאה לתושב.

תרשים 2 - נתוני תכנון שטחי תעסוקה ומסחר (במיליוני מ"ר, 2017)²²



דוגמא עדכנית לנקודה האחרונה עלולה להתממש בשנים הקרובות ברשויות שחתמו על הסכם גג. כידוע, החל משנת 2013 הממשלה פעלה לקדם בנייה למגורים בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות. במהלך השנים נחתמו כ-30 הסכמי גג שבהם הרשויות המקומיות מתחייבות לקידום תכניות ומתן היתרי בנייה בזמן קצוב בתמורה למימון תשתיות ומבני ציבור על ידי המדינה. כחלק מההסכם הוקצו לרשויות שטחי תעסוקה רבים, כאשר הייתה צפייה שההכנסות הצפויות לרשות משטחים אלו יכסו על הגרעון שייווצר כתוצאה מהצטרפות התושבים. אבל, על פי דו"ח משרד הפנים שבחן את השפעות הפיתוח המואץ על החוסן הכלכלי של רשויות מקומיות, הסכמי הגג שנחתמו לאו דווקא צפויים להתממש במלואם, ובמיוחד לא צפוי ששטחי התעסוקה שתוכננו במסגרתם ימומשו. מצב זה עלול לגרום לכך שברשויות שיגדלו במהירות ויקלטו מספר תושבים רב תיפגע איכות השירותים. סיכון זה גבוה במיוחד ביישובים הסמוכים ליישובים ומוקדי תעסוקה גדולים יותר. על פי הדו"ח, 75% מהרשויות שחתמו על הסכמי גג צפויות לרדת בהיקף הכנסותיהן ולהוריד כתוצאה מכך את רמת השירות שהן מספקות לתושבים.²³

3.3. פגיעה בעירוניות ובפריון הכלכלי

השילוב של היעדר פיתוח למגורים לצד תכנון יתר של אזורי מסחר פוגע בהתחזקות העירוניות ובפריון הכלכלי בעיקר במטרופולין תל אביב. זאת מכיוון שבמטרופולין תל אביב קיים מלאי קרקעות נמוך יחסית, והקצאה מוגזמת של קרקע לצרכי תכנון מסחר שלא יתממש בפועל פוגעת בציפוף האוכלוסייה בטווח הארוך.

בספרות הכלכלית ישנן עדויות רבות לחשיבות של צפיפות ועירוניות לפריון הכלכלי ולאיכות החיים של התושבים. מאמרים רבים מצאו כי ישנו קשר סיבתי חיובי בין הפריון לעובד ובין גודל וצפיפות המטרופולין.

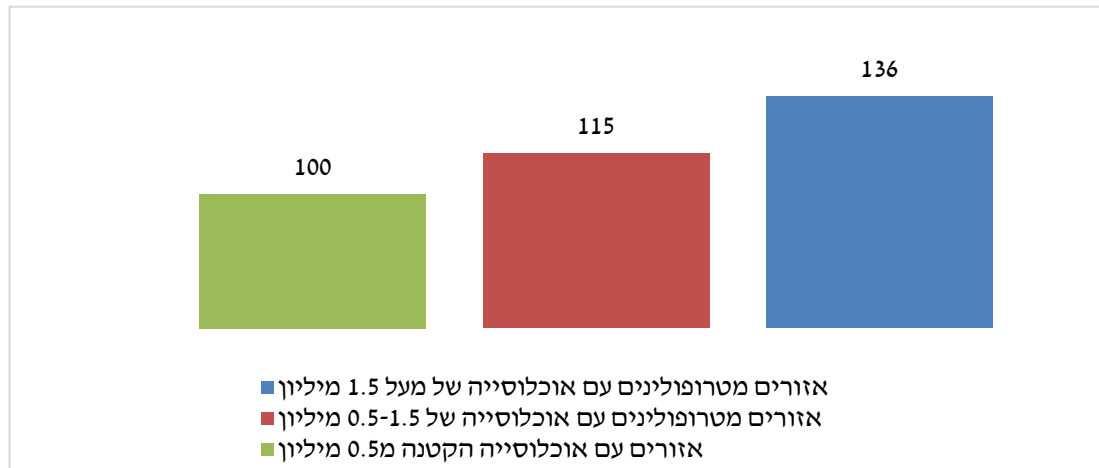
²² מקור: מנהל התכנון, התכנית האסטרטגית לתעסוקה.

²³ משרד הפנים, דו"ח מואץ וחוסן מוניציפלי, [בחינת השפעת פיתוח מואץ למגורים על חוסן כלכלי של רשויות מקומיות – דוח מסכם מהדורה 2](#), ספטמבר 2020.

כך, לפי ה-OECD התוצר לעובד במטרופולינים עם יותר מחצי מיליון תושבים גבוה ב-15% מהתוצר לעובד באזורים עירוניים עם פחות מחצי מיליון תושבים, ואילו התוצר לעובד במטרופולינים עם יותר מ-1.5 מיליון תושבים גבוה ב-36% מאזורים עירוניים עם פחות מחצי מיליון תושבים.²⁴

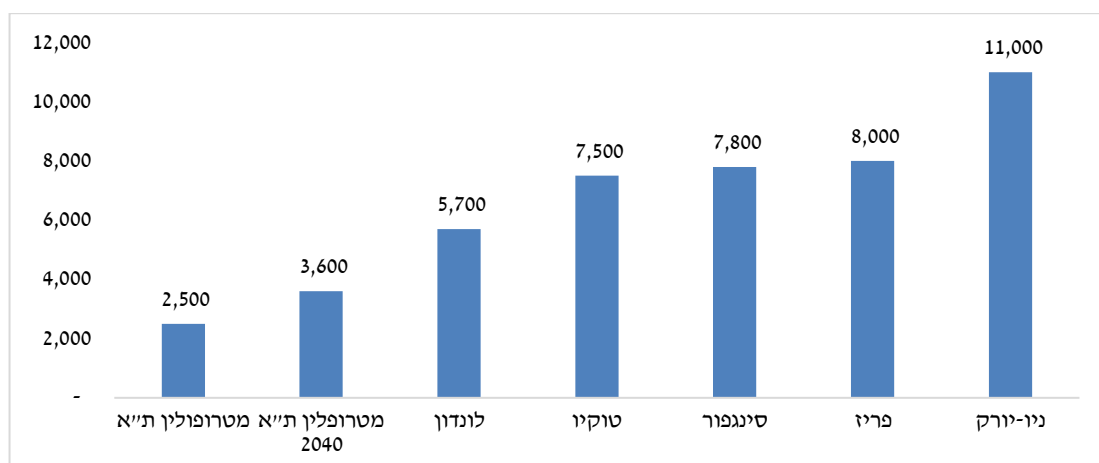
תרשים 3 - תוצר לעובד באזורים מטרופוליטניים לעומת תוצר לעובד בשאר האזורים (אזורים עירוניים

עם פחות מחצי מיליון תושבים = 100)²⁵



יש להדגיש שלמרות שישראל נחשבת מדינה צפופה, הצפיפות בישראל באזורים העירוניים המרכזיים נמוכה ביחס לעולם אפילו במטרופולין תל אביב (תרשים 4). בשל המשך הגידול הצפוי באוכלוסייה, ישראל אמנם צפויה להיות המדינה הצפופה בעולם המפותח, אך איננה פועלת מספיק להגברה של הצפיפות במרכזי המטרופולינים שבהן היתרון הגדול של צפיפות ועירוב שימושים. לכן, ללא הסדרה של התמריץ השלילי של הרשויות לבנייה למגורים תתקשה מדינת ישראל להגביר את הצפיפות בערים הגדולות בכלל ובמיוחד התחדשות עירונית בפרט ובכך נאבד את היתרונות הכלכליים הגדולים הטמונים מציפוף אוכלוסייה.

תרשים 4 - מספר נפשות למ"ר במטרופולינים מרכזיות בעולם, 2018²⁶



²⁴ להרחבה אודות התועלות מאגלומרציה וצפיפות עירונית וכן לסקירת ספרות מחקרית בנושא, ראה: המועצה הלאומית לכלכלה, ניר בריל ויעל נאור, [פיתוח כלכלי בראייה מטרופולינית](#), אפריל 2018.

²⁵ OECD Regions at a Glance, 2016

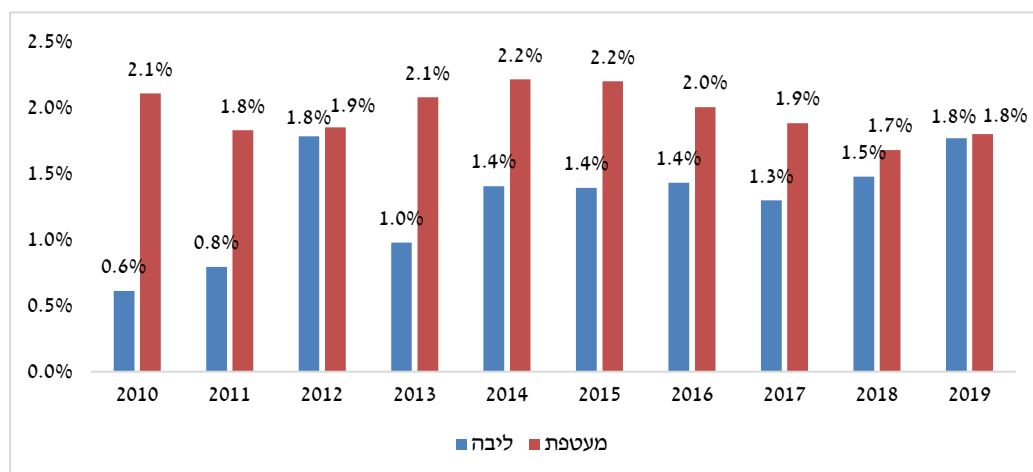
²⁶ עיבודי המועצה הלאומית לכלכלה.

התמריצים להגדלת שטחי התעסוקה בכל רשות בנפרד מקשים גם על פיזור מיטבי של שטחי התעסוקה והמסחר. בשל העובדה שכל רשות פועלת לפתח שטחי תעסוקה בתחומה, נוצר פיזור לא מיטבי של שטחי התעסוקה ופגיעה בנגישות התחבורתית למוקדי התעסוקה. קושי זה צפוי להחריף עם הקמת מערכת הסעת המונים במטרופולין תל אביב שצפוי לאפשר פיתוח משמעותי של מגורים ותעסוקה מסביב לתחנות. במידה והפיתוח של אזורי התעסוקה והמגורים ייערך בהתאם לצרכי המימון של כל רשות בנפרד ולא בהתאם לנגישות למגורים ותעסוקה ברמה המטרופולינית צפויה פגיעה בנגישות לתעסוקה ובפיתוח הכלכלי.

בעיה נוספת של מגמות הפרוור במרכז הארץ היא הרחבת הפערים בשירותים הניתנים לתושבים. בשנים האחרונות התרכזה הבנייה במטרופולין תל אביב בשולי המטרופולין. נראה כי היצע גדול של קרקע הציבורית לא מפותחת בשולי מטרופולין תל אביב לצד מוכנות של רשויות מקומיות קטנות ובינוניות לפעול להגדלת מספר התושבים בשטחן, הם שהביאו להתרכזות הבנייה באזור זה. כפי שניתן לראות בתרשים 5, תופעה זו משתקפת בשיעורי גידול האוכלוסייה השנתיים.²⁷ ההבדל המשמעותי אינו רק בשיעור גידול האוכלוסייה אלא בתמהיל האוכלוסייה, כאשר במחוז תל אביב הגידול בתושבים הוא בעיקר בצעירים בגילאי 20-29 ללא ילדים שאינם צורכים שירותים רבים. לעומת זאת, מחוץ למחוז תל אביב הגידול ברובו הוא במשפחות עם ילדים שצורכות שירותים רבים מהרשויות המקומיות. המגמה בישראל שונה מהמגמה בעולם המפותח שבה משפחות מהמעמד הבינוני מהגרות לרוב מהפרברים למרכזי הערים.²⁸

כפי שניתן לראות בתרשים 6, תושבי ליבת המטרופולין והמעטפת דומים למדי באשכול החברתי כלכלי הממוצע (המלמד על המצב הכלכלי של התושבים), אך ישנם הבדלים גדולים בגובה הארנונה העסקית לנפש בין הרשויות (מדד המלמד על החוסן הכלכלי של הרשויות) הגורמים לכך שרמת השירותים שאותו מספקות הרשויות בליבה הינה גבוהה יותר. המחסור החריף בהיצע הדיור בליבת המטרופולין הבא לידי ביטוי בקצב גידול אוכלוסייה נמוך, גורם לכך שיותר תושבים בוחרים לגור בשולי המטרופולין ולקבל למעשה רמת שירותים מוניציפליים נמוכה יותר.

תרשים 5 - שיעור גידול אוכלוסייה שנתי במטרופולין תל אביב בחלוקה לליבה ומעטפת (2009-2019)²⁹

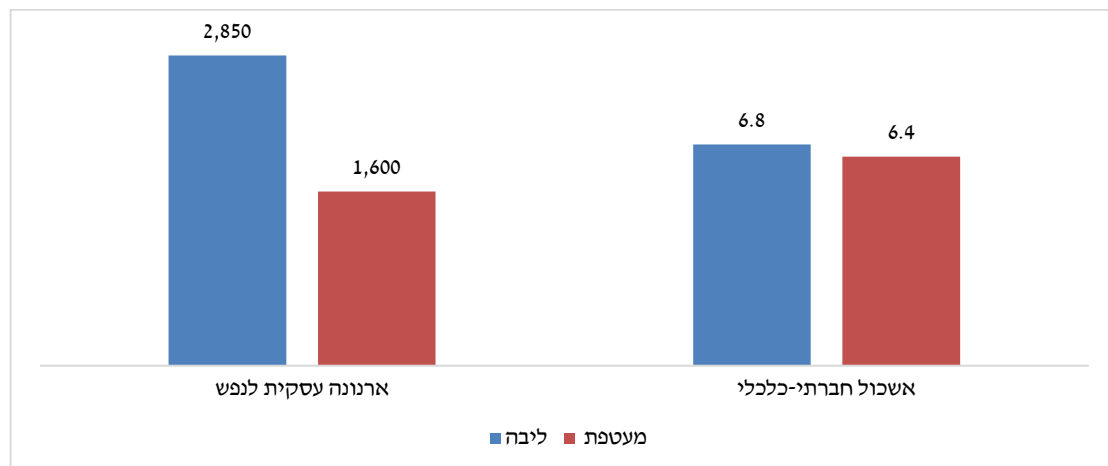


²⁷ הנתונים בתרשים מתייחסים למועצות מקומיות ולערים בלבד. מקור: קבצי רשויות מקומיות 2009-2019 ועיבודי המועצה הלאומית.

²⁸ Sagit Azary-Viesel & Ravit Hananel (2019), "Internal Migration and Spatial Dispersal; Changes in Israel's Internal Migration Patterns in the New Millennium", Planning Theory & Practice, 20: 2, 182-202.

²⁹ מקור: קבצי רשויות מקומיות 2009-2019 ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה. ליבת המטרופולין מורכבת מהגלעין והטבעת הפנימית של מטרופולין תל אביב לפי הגדרות הלמ"ס. המעטפת מורכבת משאר היישובים במטרופולין תל אביב.

תרשים 6: אשכול חברתי כלכלי וארנונה עסקית לנפש בחלוקה לליבה ומעטפת מטרופולין ת"א, 2019³⁰



³⁰ מקור: קובץ רשויות מקומיות 2019 ועיבודי המועצה הלאומית לכלכלה. ליבת המטרופולין מורכבת מהגלעין והטבעת הפנימית של מטרופולין תל אביב לפי הגדרות הלמ"ס. המעטפת מורכבת משאר היישובים במטרופולין תל אביב.

4. סקירת כלים ופתרונות אפשריים

בסעיף זה נסקור מספר כלים אפשריים אשר עלו מהציבור במסגרת הקול הקורא, ההשוואה הבינלאומית שנערכה על ידי חברת דלויט (Deloitte) ובסדרת מחקרים נוספים אותם הצוות בחן במהלך העבודה.

4.1. קול קורא

במסגרת עבודת הצוות פורסם קול קורא להתייעצות עם המגזר המוניציפלי, האקדמיה והציבור. הקול הקורא פורסם ב-28 לדצמבר 2017 ותוכנו המלא מצורף בנספח ב'. במסגרת הקול הקורא התבקשו המייעצים להציע הצעות ורעיונות רלוונטיים לעבודת הצוות תוך התייחסות ל-5 נקודות עיקריות:

- הצעות לכלים לעידוד רשויות מקומיות לייזום תכניות בעלות רכיב מגורים משמעותי.
 - הצעות לכלים להפחתת הגרעון לתושב בראייה ארוכת טווח.
 - הצעות לכלים שיאפשרו אספקת שירות איכותי לתושבים החדשים ברשויות.
 - הצעות לכלים למתן מענה לצרכי הדיור העתידיים על ידי תמרוץ רשויות מקומיות לבניה למגורים ולאפשר רמת שירותים נאותה גם לרשויות שגדלות באופן משמעותי.
 - הצעות לכלים לקידום פיתוח כלכלי אזורי מיטבי באופן המתמודד עם התמריץ הכלכלי של רשויות מקומיות לתכנון ופיתוח אזורי תעסוקה בתחומי הרשות.
- על הקול הקורא השיבו 18 גופים ואזרחים, ביניהם גופים מהשלטון המקומי, עיריות וחברות עירוניות, גופים שלטוניים, גופי מחקר, אדריכלים, מתכנני ערים ועמותות. בעקבות המענים לקול הקורא נציגי הצוות נפגשו עם מספר משיבים להבנה טובה יותר של ההצעות שעלו.
- להלן נקודות עיקריות שעלו מהמשיבים ובעקבות הפגישות שנערכו:
- ההכנסה מארנונה למגורים אינה מכסה את ההוצאה לתושב ורשויות מקומיות שלא נהנות מהכנסה גבוהה מארנונה לעסקים מספקות שירותים ברמה נמוכה יותר.
 - ניתוק בין הגידול בהוצאות לגידול בהכנסות גורם ליצירת פערים ברמת השירותים בין רשויות.
- על מנת לפתור בעיות אלה, הוצעו בין השאר הכלים הבאים:
- הגברת עירוב שימושים בבניה חדשה כדי למתן את הפערים בהכנסות ממגורים וממסחר.
 - בניית מנגנון צודק יותר של חלוקת ההכנסה מהיטלי השבחה.
 - קידום פתרונות של חלוקת הכנסה אזורית, אם על ידי איחוד פונקציות, הקמת קרן איזון, תקצוב דיפרנציאלי של חינוך/רווחה, חלוקת ארנונה עסקית או חלוקת ארנונה ממתקנים ממשלתיים.
 - מתן נכסים מניבים לרשויות.
 - מימון ממשלתי של חלק מעלויות הפטורים מארנונה.
 - קידום מענק הצטופפות ממשלתי ופתרונות לעיר הליכתית.
 - תמרוץ רשויות מקומיות לבניית יחידות קטנות.
 - קביעת מפתח תכנון בין מ"ר מגורים למ"ר עסקים.
 - הרחבת התמיכה הממשלתית ברשויות ערביות.

לסיכום, בחינת המענים לקול הקורא מעלה כי אכן קיימת בעיית גרעון שוטף לתושב ברשויות המקומיות, וכי חלק מהפתרונות שהוצעו עשויים להוות פתרונות אפשריים לבעיה.

4.2. השוואה בינלאומית

4.2.1. רקע

על מנת ללמוד על כלים לפתרון ממדינות המתמודדות עם בעיות דומות, הצוות ערך סקירה משווה בינלאומית באמצעות חברת הייעוץ הבינלאומית דלויט. בסקירה הצוות התמקד במדינות בהן מבנה ההכנסות של הרשויות המקומיות דומה לישראל – כלומר חלק מהותי בהכנסות של הרשויות המקומיות מקורו במיסוי נדל"ן שוטף - ארנונה או מס רכוש, ואשר קיים בהן מנגנון איזון כלשהו לבנייה למגורים.

השוואה בינלאומית של רשויות מקומיות בעולם מעלה כי בישראל תקציב השלטון המקומי מסך ההוצאה הציבורית נמוך יחסית ועומד על 14% לעומת 28.7% במוצע ה-OECD, אך במקביל השירותים המסופקים על ידי השלטון המקומי בישראל מצומצמים ביחס לחלק מהמדינות האחרות.

4.2.2. בחינת מקורות ההכנסה של הרשויות במדינות ה-OECD

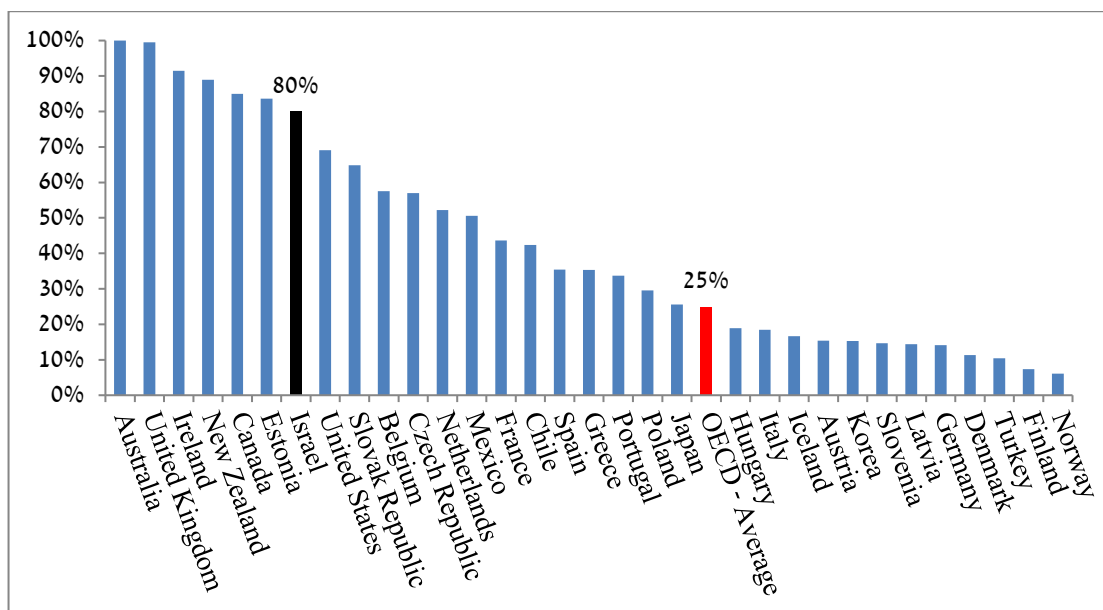
הרכב ההכנסות של הרשויות בישראל דומה למוצע ה-OECD בעבור מדינות לא פדראליות, כאשר ההכנסה ממיסים ואגרות עומדת על 48.6% בדומה למוצע ה-OECD שעומד על 48.8%. בחינת בסיס המיסוי במדינות ה-OECD מצביעה שמיסוי נדל"ן אינו השיטה הנפוצה למיסוי והוא נפוץ לצד ישראל בעיקר במדינות אנגלו-סקסיות, כמו אוסטרליה, בריטניה, אירלנד וניו-זילנד. שיטות נוספות הינן מס הכנסה מקומי ומס קנייה מקומי. על כן, בחינת סוגיית ההכנסה המקומית על נדל"ן, כמו הארנונה בישראל, רלוונטית בעיקר לבחינה אצל מדינות אנגלו-סקסיות, ועל כן המחקר שערכה חברת דלויט התמקד במדינות מסוג זה (בריטניה, מינסוטה ואירלנד) והולנד. בנוסף, הצוות ערך בחינה משלימה עבור דרום קוריה, נורבגיה ושוודיה. נציין כי במסגרת הסקירה שערכה המועצה הלאומית לכלכלה נמצא כי בדומה לישראל, במדינות שנבדקו ושקיימים לגביהן נתונים, הארנונה העסקית גבוהה מהארנונה למגורים. תרשים 2 מציג השוואה של מספר ערים בישראל ובעולם והיחס שבין הארנונה העסקית לארנונה למגורים.

לוח 1 – הרכב ההכנסות של השלטון המקומי³¹

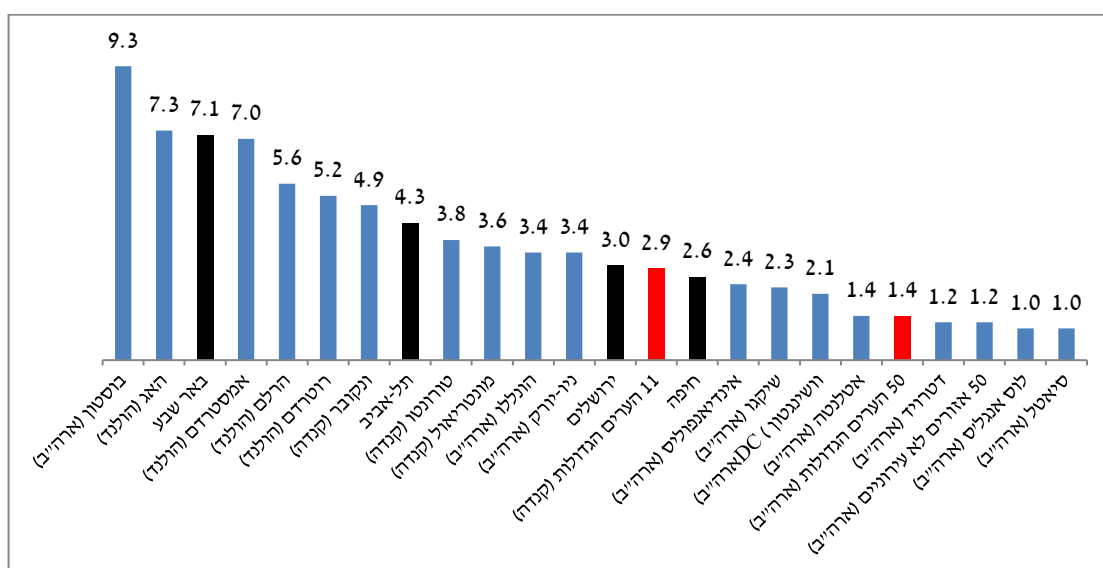
מסגרת ממשלתית וסובסידיות מענקים	מיסים ואגרות	הכנסות מרכוש	הכנסות אחרות	
ישראל	48.0%	48.6%	1.3%	2.0%
OECD (מדינות לא פדרליות)	48.8%	48.8%	1.1%	1.2%

³¹ OECD, Subnational Government Structure and Finance Data Base, July 2017

תרשים 1: מס מקומי על נדל"ן, משקל בסך המיסים, 2016³²



תרשים 2: יחס מס רכוש שוטף עסקי/מגורים – ערים נבחרות בארה"ב, קנדה, הולנד וישראל³³



³²OECD, Subnational Government Structure and Finance Data Base, July 2017
³³ ערים בארה"ב: Lincoln Institute of Land Policy, 50-State Property Tax Comparison Study, April 2018 ; ערים בקנדה: AltusGroup, Canadian Property Tax Rate Benchmark Report, 2017 ; ערים בהולנד: היחס שבין שיעור מס רכוש על נדל"ן למגורים מערך הנכס לבין שיעור מס הרכוש של השוכר ושל המשכיר מערך הנכס. ערים בישראל: ת"א – היחס בין הארנונה למטר למגורים באזור 1 (עד 140 מ"ר, סוגי בניין ח'א') לבין בניינים שאינם משמשים למגורים (נכס כללי); ירושלים – מגורים באזור א' ומשרדים עד 150 מ"ר, כל העיר; חיפה – מגורים באזור א' בבניין משובח ועסקים אחרים (כללי) ל-100 מטר; באר שבע – מגורים באזור א' מעל 57 מ' ומסחר כללי.

4.2.3. בריטניה

בבריטניה הרשויות המקומיות אחראיות לגביית מס הרכוש השוטף בדומה לנעשה בישראל. תחומי האחריות של כל רשות הם; חינוך, בריאות, רווחה, שיטור פנים, כיבוי אש, תחזוקת כבישים, תברואה ותרבות. בבריטניה נמצאו שני כלים לתמרוץ רשויות מקומיות, האחד מתן מענק לבנייה חדשה למגורים והשני מיסוי ארנונה עסקית. להלן תיאור פתרונות אלו:

מענק למגורים חדשים -

בריטניה סבלה לקראת סוף העשור הקודם ותחילת העשור הנוכחי בהאטה בהתחלות בנייה, מחסור בהיצע יחידות דיור והתנגדות של הרשויות המקומיות ותושביהן לבנייה בשטחן מחשש לעומס על התשתיות הקיימות.

על מנת לעודד את הרשויות המקומיות לקדם תכניות להגדלת מספר יחידות הדיור, הממשלה החליטה על מתן מענק (New Homes Bonus) קבוע עבור כל דירה חדשה לתקופה של 6 שנים. תנאי המענק הם כדלקמן:

- כל יחידת דיור חדשה שאוכלסה החל משנת 2011, (והחל משנת 2017 מעבר לגידול של 0.4% במלאי יחידות הדיור ביישוב), מקבלת מענק לתקופה של 6 שנים. לאחר מכן, תקופת המענק קוצצה ל-5 שנים לדירות שאוכלסו בשנת 2017 ולתקופה של 4 שנים לדירות שאוכלסו החל משנת 2018.
- המענק בבסיסו הוא הכפלת ההכנסה ממס רכוש שוטף למגורים שמקבלת רשות מקומית מיחידת דיור ממוצעת באנגליה, תחת התנאים הבאים:
 - עבור דירה באזור סוציו-אקונומי ממוצע ניתנת תוספת של 1,671 פאונד בשנה.
 - עבור דירה באזורים עם תושבים ברמה סוציו-אקונומית גבוהה ניתנת תוספת נמוכה יותר ובאזורים עם תושבים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה תוספת גבוהה יותר. באזורים העשירים ביותר ניתנת תוספת של 1,114 פאונד בשנה ובאזורים העניים ביותר תוספת של 3,342 פאונד בשנה.
 - תוספת עבור דירות דיור ציבורי/בר-השגה בסך 350 פאונד לשנה.

מאז 2011 הוקצו במסגרת התכנית בסה"כ 9.5 מיליארד פאונד (כולל תקציב התכנית לשנים 2021-2022), כאשר בשנת 2019 הוקצו לרשויות מקומיות כ-910 מיליון פאונד על סמך התוכנית.

הדעות בבריטניה לגבי הצלחת המהלך חלוקות:

- מבקר המדינה בבריטניה (National Audit Office) טען כי המהלך פגע ברשויות המתקשות לצמוח בשל סיבות גיאוגרפיות אשר לרוב נמצאות בפריפריה.
- ועדת ביקורת המדינה בפרלמנט הבריטי (Public Account Committee) וגם הממשלה עצמה גרסו כי לא ברור האם אכן המהלך עודד בניית בתי מגורים חדשים או שבתים אלה היו נבנים בכל מקרה.
- סקר שערכה הממשלה מצא כי 40% ממקבלי ההחלטות הסכימו כי המענק גורם להם להיות יותר חיוביים כלפי בניית בתים חדשים, אך עם זאת רק 10% מהציבור הסכימו עם הטענה.
- בפברואר 2021 קיימה הממשלה התייעצות פומבית באשר לעתיד התכנית בשנים הקרובות.

דגשים לגבי ישראל:

- המודל מתמרץ ישירות בנייה של יחידות דיור ודיור בר-השגה תוך פיתוח תשתיות ציבוריות מתאימות.
- מתאים כפתרון לטווח קצר למחסור בדיור.

- אין מודל כלכלי לטווח הארוך – הרשויות עלולות להיכנס לגרעון לאור הגדלת ההוצאות על התושבים בסוף שנות המענק על הבנייה.

מיסוי ארנונה עסקית

בשנות ה-80, ראש ממשלת אנגליה מרגרט תאצ'ר, ערכה רפורמה משמעותית במבנה ההכנסות של הרשויות, על ידי הלאמת כל כספי הארנונה העסקית באנגליה מכל הרשויות וחלוקתה מחדש לפי מפתח תושבים ורמה סוציו-אקונומית. הרפורמה יצרה תמריץ שלילי לפיתוח שטחי תעסוקה, ועל כן בשנת 2013 נערכה רפורמה שנייה – רפורמת ה-BRRS (**Business Revenue Retention Scheme**). במסגרת הרפורמה, נקבע כי במקום הלאמת כל כספי הארנונה העסקית יופעל המנגנון הבא:

- 50% מההכנסות בשנת הבסיס (2013) יועברו לממשלה, ואילו ה-50% הנותרים נשארים בידי הרשויות ומוגדרים כהכנסתן מארנונה עסקית. כמו כן, נקבע רף הכנסה מינימלי מארנונה עסקית אשר רשויות שמעליו מעבירות את העודף מהרף לקרן, אשר מחלקת את העודף (עם השלמה ממשלתית) לרשויות מקומיות שנמצאות מתחת לרף ההכנסה המינימלי ועד לרף ההכנסה המינימלי. העודף שהרשויות מעבירות או מקבלות מקובע עד שנת 2020 על מנת למנוע תמריץ שלילי להגדלת ההכנסות מארנונה עסקית.
- הגידול בהכנסה מארנונה עסקית לאחר 2013 ממוסה בשיעור של 50%. כמו כן רשויות עם עודף כפי שנקבע על ידי השלטון המרכזי משלמות מס נוסף הנע עד 50% על הגידול בהכנסה שאינו ממוסה (כלומר סה"כ עד 75% מהגידול).

דגשים לגבי ישראל:

- יתרון בהתאמת המענקים הממשלתיים והתמיכה לאור רף הצרכים של כל רשות מקומית, אם כי פרמטר ההכנסה המינימלית הוא תיאורטי למדי וקיים קושי נורמטיבי לקבוע רף זה.
- לאור המיסוי הגבוה, עדיין ישנו תמריץ שלילי להקצאת שטחים לעסקים ברשויות חזקות.

4.2.4. מינוסטה (ארה"ב)

בשנות ה-70 המוקדמות ניטשה באזור הערים התאומות מיניאפוליס-סנט פול (4 מיליון תושבים ב-7 מחוזות ו-190 ערים ויישובים) תחרות עזה בין הרשויות המקומיות לגבי משיכת עסקים לשטחיהן. כמו כן סבל האזור מאי שוויוניות בהכנסות של הרשויות ומתת פיתוח סביבתי של האזור. לאור זאת הוחלט להקים באזור קרן לחלוקת ארנונה עסקית (**The Fiscal Disparities Program**) המבוססת על המודל הבא:

- 40% מהגידול בארנונה עסקית החל משנת 1974 (כולל עליית מחירים) של כל רשות מקומית מועבר לקרן משותפת (כלומר, כל הכנסה נוספת מארנונה עסקית מעבר להכנסה בשנת 1974 ממוסה ב-40%).
- הקרן מחלקת את הכספים מדי שנה על פי מפתח של מספר תושבים וסך ערך הנכסים ביישוב (ערך הנכסים ביישוב ידוע בארה"ב מכיוון שמס הרכוש בארה"ב, אשר דומה לארנונה בישראל, מחושב על פי ערך הנכס), כאשר יישובים בהם ערך הנכסים נמוך מקבלים נתח גדול יותר מהקרן.
- הקרן היא אזורית בלבד ואינה מעבירה כסף או מקבלת כסף מהשלטון המרכזי (למעט מספר פעמים בהם נחתם הסכם עם המדינה).

הקרן נחשבת הצלחה גדולה:

- הקרן קיימת יותר מ-40 שנה, ללא שינויים במנגנון הבסיסי.

- בשנת 1995 הוקמה קרן מקבילה באזור נוסף במינסוטה (מחוזות Iron Range).
- מחקרים מצאו כי מנגנון החלוקה החדש תרם לצמצום אי השוויון בין הרשויות המקומיות באזור.

דגשים לגבי ישראל:

- הסדר שעשוי להתאים למדינת ישראל, אם העלייה בארנונה העסקית תהיה מנותבת לתמרוץ רשויות לקלוט תושבים חדשים.
- ישנה חשיבות לביצוע ההסדר ברמת המטרופולין.

4.2.5. אירלנד

באירלנד רשות המיסים הממשלתית אחראית על גביית מס הרכוש על מגורים ברשויות העירוניות. תחומי האחריות של כל רשות הם: כיבוי אש, תחזוקת כבישים, תברואה, רווחה ותרבות. עד לשנת 2014 העניקה קרן השלטון המקומי (Local Government fund) מימון לרשויות המקומיות לפעילותן השוטפת באמצעות "מענקים למטרות כלליות". בשנת 2015 החליטה הממשלה על תכנית חלוקה מחדש של ההכנסות ממס רכוש על מגורים באמצעות הקרן על מנת לסייע לרשויות מקומיות שבהן בסיס מס הרכוש אינו מאפשר יצירת הכנסות ברמה מספקת ביחס לדרישות המימון. המענק נקבע על פי העקרונות הבאים:

- עבור כל רשות נקבע רף הכנסה מינימלי של הרשות מגביית מס רכוש למגורים (LPT).
- 80% מגביית מס הרכוש למגורים נשאר בתקציב הרשויות המקומיות ו- 20% הנותרים מועברים לקרן איזון תחת קרן השלטון המקומי.
- הקרן תומכת ברשויות אשר 80% מהכנסותיהן ממס רכוש למגורים הינן נמוכות מרף ההכנסה המינימלי אשר נקבע על ידי הממשלה.
- הרשויות מקומיות בעלות עודף הכנסות מעל קו הבסיס שלהן, רשאיות להשתמש במימון העודף בשתי דרכים: עד 20% מההכנסות לשימוש הפרטי; אם קיימת יתרה היא מקוזזת ממנגנון סיוע ממשלתי אחר שניתן עבור דיור ותשתיות תחבורה.

דגשים לגבי ישראל:

- התמריץ לבנייה למגורים הינו עקיף מאוד.
- יתרון בהתאמת המענקים הממשלתיים והתמיכה לאור רף הצרכים של כל רשות מקומית, אם כי פרמטר ההכנסה המינימלית הוא תיאורטי למדי וקיים קושי נורמטיבי לקבוע רף זה.

4.2.6. הולנד

בהולנד הרשויות המקומיות אחראיות על גביית מס הארנונה בדומה לנעשה בישראל. תחומי האחריות של כל רשות הם: בריאות, שיטור פנים, חינוך, איכות סביבה, דיור, תרבות ודת. לצד זאת יש לציין שרוב ההכנסה של הרשויות המקומיות מקורה ממענקים ממשלתיים, ורק 35% מההכנסות של הרשויות מקורן ממיסים והכנסות עצמיות. בשנת 1997 הוחלט לבצע רפורמה בדרך חישוב המענק המוצע לכל רשות לאור פערים שנוצרו בין הרשויות. ישנם שני סוגים של מענקים הניתנים לרשויות:

- **מענק כללי** – מבוסס על 6 קריטריונים: הכנסות, מאפיינים חברתיים-כלכליים, חינוך, מאפיינים גאוגרפיים, ערים מרכזיות והוצאות ייחודיות. הרשות המקומית רשאית להשתמש במענק זה לכל תחום והשימוש שלו לא מחויב לתחום מסוים. מהווה 47% מההכנסות של הרשויות המקומיות.

בקטגוריית המאפיינים הגיאוגרפיים ישנם קריטריונים שנועדו לתמרץ בנייה למגורים כמו היקף השטח לבנייה למגורים, גודל הרשות ומענק ייעודי לבנייה בהתחדשות עירונית.

- **מענק ספציפי** – מיועד להשלמת מטרות נקודתיות שנבחרו על ידי הרשות המקומית ואושרו על ידי הממשלה. ניתן להשתמש במענק זה לטובת ייעודו בלבד. מהווה 18% מההכנסות של הרשויות המקומיות. חלק מהמענק הספציפי מיועד לתכניות בנייה, פיתוח הקרקע ושטחים ציבוריים (גני ילדים, כבישים וכו') וסבסוד התחדשות עירונית.

יש לציין כי 6% מתקציב ממשלת הולנד הוא מענקים לרשויות המקומיות המיועדים לטובת פיתוח תשתיות ודיר.

דגשים לגבי ישראל:

- המענק הכללי הוא מנגנון דומה למענקי איזון הניתנים על ידי משרד הפנים לרשויות המקומיות, כאשר גידול בתושבים חדשים ובבנייה למגורים הם רק חלק קטן מהקריטריונים לקביעת גובה המענק.
- המענק יוצר תלות רבה של הרשויות המקומיות במענקים מהממשלה.
- בשני המענקים ישנו תמריץ להתחדשות עירונית.

4.2.7. סיאול (דרום קוריאה)³⁴

השלטון המקומי בדרום קוריאה מחולק ל-17 חטיבות/מחוזות אדמיניסטרטיביות אוטונומיות מדרגה ראשונה: 6 ערי מטרופולין, 2 ערים מיוחדות ו-9 פרובינציות. בכל חטיבה קיימות יחידות אוטונומיות מדרגה שנייה (gu /district) שלהן ראש עיר ומועצה מחוקקת ודומות במבנה ובעצמאותן לערים.

בשטח המטרופולין של סיאול, הבירה והבירה הכלכלית של דרום קוריאה, גרים יותר ממחצית האוכלוסייה הדרום קוריאנית. סיאול מורכבת מ-25 רבעים אוטונומיים (gu /district), כאשר כל רובע מורכב ממספר רב של שכונות. כמות התושבים בכל רובע היא בין 100 עד 600 אלף תושבים, כאשר חלק מהרבעים מוטים תעסוקה וחלקם מגורים. לדוגמה: ב-Eunpyeong-gu מתגוררים 483 אלף תושבים ויש לו הכנסות עצמיות בגובה 1,457 מיליארד וון. לעומתו, ב-Jung-gu גרים 125 אלף תושבים ויש לו הכנסות עצמיות בגובה 1,457 מיליארד וון והוא נחשב לאחד ממרכזי העסקים של סיאול.³⁵

הרשויות המקומיות (gu /district) אחראיות על גביית מס הארנונה בדומה לנעשה בישראל. תחומי האחריות של כל רשות הם; שיטור פנים, חינוך, איכות סביבה, דיור, רווחה, תרבות ודת. ההכנסות של הרשויות המקומיות בדרום קוריאה מגיעות בעיקר ממענקים מהמדינה והמחוז (54%) ו-46% הכנסות עצמאיות כאשר כמחציתם מגיע ממס רכוש שוטף (כ-22% מסך ההכנסות של הרשות) והשאר ממקורות אחרים כמו מס הכנסה, מס רכבים, אגרות ועוד.

עד שנת 2008, בעיקר בעקבות צמיחה מהירה מאוד של המטרופולין (סיאול לבדה אחראית לכ-6.5% מהצמיחה בתוצר לנפש ב-OECD בשנים 2000-2013, יותר מפריז ולונדון יחדיו)³⁶ גדלו בצורה נרחבת פערי האי שוויון בין הרשויות המקומיות במטרופולין, כאשר הרשויות בעלות האופי העסקי צמחו במהרה ואילו הרשויות האחרות פחות, תוך קליטת תושבים רבים.

³⁴ Kwon, S.K., 2012. The Impact of the Shared Property Tax System on the Localities, Fiscal Capacity.

³⁵ The Bureau of Finance of the Seoul Metropolitan Government, May 2020

³⁶ OECD Fact book 2016 – GDP By Metropolitan Area

על מנת לאזן את פערי האי-שוויון החליטה ממשלת סיאול במסגרת Local Tax Law להקים קרן אשר תגבה 50% מההכנסות מהרכוש השוטף (גם לעסקים וגם למגורים) ותחלק מחדש את הסכום באופן שווה בין הרשויות (Property Tax Joint Taxation). כלומר כל רשות מקבלת $\frac{1}{25}$ מהקרן בצורה שווה ללא תלות במספר התושבים שבה או במצב הסוציו-אקונומי שלה. כך לדוגמה בשנת 2018 הקרן חילקה לכל רשות כ-50 מיליארד וון, כאשר הרשות Eunpyeong-gu בעלת התושבים הרבים תרמה לקרן כ-28 מיליארד וון ולכן, זכתה לתוספת לתקציב בגובה של כ-22 מיליארד וון. לעומתה, Jung-gu בה ממוקמים עסקים רבים תרמה לקרן כ-60 מיליארד וון ולכן, נגרע מתקציבה כ-10 מיליארד וון.³⁷

החלת הרפורמה הייתה הדרגתית, בשנה הראשונה (2008) נגבו 40% מההכנסות מהרכוש השוטף, בשנה שלאחר מכן 45% ובשנה השלישית והלאה 50% מסך ההכנסה מרכוש שוטף.³⁸

הקרן נחשבת כהצלחה. בשנת 2007 אי השוויון בהכנסות מארנונה בין הרשויות הגיע לשיאו כאשר היחס בין הרשות החזקה ביותר לחלשה ביותר עמד 15:1. בשנת 2008, לאחר תחילת הרפורמה, היחס בין הרשות החזקה ביותר לרשות החלשה ביותר קטן ל-6:1, ומאז הוא קטן משנה לשנה.³⁹

דגשים לגבי ישראל:

- מנגנון פשוט וקל ליישום המספק תוצאות מיידיות בצמצום אי השוויון בין הרשויות המקומיות.
- לא קיים במנגנון שום תמריץ לבנייה למגורים. אדרבה, מכיוון שכל רשות מקבלת בהגדרה 4% מהקרן אז ככל שהרשות יותר גדולה כך המענק הממוצע לתושב קטן ולכן ישנו תמריץ שלילי להוספת תושבים חדשים.
- יש צורך בהתאמת המנגנון לישראל מכיוון שהחלק היחסי של ההכנסות מארנונה מסך ההכנסות של הרשות המקומית גבוה בהרבה מחלקו ברשויות המקומיות בסיאול ולכן מודל זה עלול לפגוע באופן משמעותי ברשויות החזקות, יותר מכפי שנצפה במודל הקוריאני.

4.2.8. שוודיה⁴⁰

בשוודיה כ-290 רשויות מקומיות ועוד כ-20 רשויות אזוריות. רוב המימון לשלטון המקומי מגיע ממס הכנסה מקומי (כ-70%) בשונה מהמדינות האנגלו-סקסיות המתבססות על מיסוי נדל"ן, ורק חלקו הקטן ממענקים ממשלתיים (כ-15%). מס הכנסה המקומי נגבה על ידי לשכות המס של רשות המיסים השוודית ומועבר לרשויות המקומיות. לרשויות המקומיות שליטה מסוימת על המנגנון והן קובעות את שיעורי המס, כך ששיעורי המס נעים בין 29% ל-35% לפי החלטת הרשות תחת תקרה מרבית של הפרלמנט. לרשויות המקומיות בשוודיה אחריות רחבה יחסית והיא כוללת שירותים סוציאליים, חינוך יסודי חטיבה ותיכון, הכשרת עובדים, תכנון ובנייה, בריאות בקהילה, סביבה, הספקת מים, כבישים מקומיים, תחבורה ציבורית מקומית, תרבות ופנאי, דיור, שירותי הצלה ועוד.

החל משנת 1996 יושמה רפורמה במיסוי המוניציפלי במסגרתה רשויות עם הכנסה ממוצעת גבוהה אוזנו עם רשויות עם הכנסה ממוצעת נמוכה. שינויים במנגנון המקורי נעשו בשנים 2000, 2005 ו-2007, כאשר לשם

³⁷ The Bureau of Finance of the Seoul Metropolitan Government

³⁸ Kwon, S.K., 2012. The Impact of the Shared Property Tax System on the Localities, Fiscal Capacity. שם.³⁹

⁴⁰ Sweden Finance ministry, Local government financial equalization in Sweden, September 2007; Swedish Association of Local Authorities and Regions & Ministry of Finance, Local government financial equalization, 2008; Statistics Sweden, Economic equalization for municipalities 2020 preliminary outcome, September 2019.

השלמת המנגנון ישנו גם תקציב ממשלתי ייעודי. על פי השיטה השוודית, רשויות מקומיות עם הכנסה של מעל 115% מההכנסה הממוצעת ממס מקומי לתושב (סך ההכנסה ממס הכנסה מקומי לחלק למספר התושבים), מוסו בשיעור של 85% על ההפרש שבין ההכנסה הממוצעת לתושב לבין 115%. כלומר, אם ההכנסה הממוצעת ממס מקומי לתושב היא 40,000 קרונות, והמס ברשות הוא 50,000 קרונות לתושב (כלומר ההכנסה ברשות היא 125% לתושב מהממוצע), אז הרשות תעביר לקרן האיוון 85% מההפרש שבין 50,000 ו-46,000 קרונות, כלומר 3,400 קרונות כפול מספר התושבים.

מנגד רשויות עם הכנסה של מתחת ל-115%, מקבלות השלמה של 95% מההפרש שבין ההכנסה בהן ל-115% הכנסה. כלומר, אם ההכנסה הממוצעת ממס מקומי לתושב היא 40,000 קרונות, והמס ברשות הוא 30,000 קרונות לתושב (כלומר ההכנסה ברשות היא 75% לתושב), אז הרשות תקבל מקרן האיוון 95% מההפרש שבין 30,000 ו-46,000 קרונות, כלומר 15,200 קרונות כפול מספר התושבים.

לצד המנגנון העיקרי שתואר לעיל, קיימים במסגרת המענק פרמטרים נוספים. ניתוח כולל של חלוקת המס מעלה כי :

- מענק האיוון אשר מחולק לרשויות עומד על כ-103 מיליארד קרונות.
- מענק האיוון מחולק על פי מספר רכיבים כאשר הגדולים בו הם מענק על בסיס הכנסה (77% מהמענק), על בסיס הוצאה (9%) ועל בסיס מספר התושבים (10%).
- מתוך מענק האיוון, כ-17.8 מיליארד קרונות מגיעות מהרשויות החזקות, כמחצית על בסיס הכנסה וכמחצית על בסיס ההוצאה שלהן (כ-17% מסך המענק) והיתרה מגיעה מתקציב המדינה (83%).
- בפועל חלק מהתשלום של הרשויות המקומיות החזקות מקוזז מול המענק על בסיס תושבים או מענקים אחרים, כך שהרשויות החזקות מעבירות בפועל כ-6.7 מיליארד קרונות (כ-2.3 מיליארד ₪) וכולן בעלות הכנסה גבוהה, המדינה מעבירה עוד 83.6 מיליארד קרונות.
- בסך הכול כ-10 רשויות מתוך 290 מעבירות כסף למענק האיוון. ברשויות אלו מתגוררים כ-1.5 מיליון תושבים מתוך כ-10 מיליון תושבי המדינה (15%). הרשות הגדולה ביותר שמעבירה כסף למענק האיוון היא שטוקהולם שמעבירה כ-4.1 מיליארד קרונות. כל יתר הרשויות שמעבירות כסף הינן במחוז שטוקהולם.

דגשים לגבי ישראל:

- המנגנון מתמרץ קליטת תושבים ברשות המקומית לאור קריטריון בחינת ההכנסות ממיסים לתושב במנגנון האיוון, אך ההשפעה שלו היא חלקית בלבד.
- מנגנון פשוט וקל ליישום המספק תוצאות מיידיות בצמצום אי השוויון בין הרשויות המקומיות.
- ישנה השלמה ממשלתית לקרן שנגבית מהרשויות המקומיות על מנת לעמוד בפרמטרים שנקבעו.

4.2.9. נורבגיה

מבנה השלטון המקומי בנורבגיה מחולק לשתי רמות המורכבות ממחוזות ורשויות מקומיות. לשתי רמות אלו אין בהכרח קשר היררכי והן נושאות באחריות זהה ובשוויון בזכויות ובחובות. אוסלו, עיר הבירה, היא גם מחוז וגם רשות מקומית. 52% מהרשויות המקומיות חיים פחות מ-5,000 תושבים. מהמאה ה-19 זכות הרשויות המקומיות לעצמאות רבה מצד השלטון המרכזי וכבר בחוק המיסוי ב-1882 נקבע מס הכנסה חובה, כאשר הרשויות רשאיות לקבוע מהו שיעור המס בנוסף על השיעור הנקבע על ידי השלטון המרכזי. מאז, מס זה מהווה ההכנסה העיקרית של הרשויות.

בשונה מרוב המקומות האחרים, הרשויות המקומיות הן אשר גובות את מס ההכנסה המוניציפלי וחלק ממס ההכנסה הארצי (חלקו נגבה על ידי רשות המס הנורבגית לגבי מיסים שלא מתושבים) ומעבירות את חלק הממשלה מגביית המיסים לרשות המיסים הנורבגית. תחומי האחריות של כל רשות הם: חינוך, בריאות, שירותי רווחה, סלילת כבישים, ביוב ואספקת מים, איכות סביבה, תכנון עירוני, תרבות וכבאות. למחוז נוספים תחומי האחריות הבאים: תחבורה ציבורית, השכלה גבוהה, שירותים דנטליים ותרבות.

ההכנסות של הרשויות המקומיות בנורבגיה מגיעות בעיקר ממענקים וסובסידיות מהמדינה (45.6%) ו-37.3% מההכנסות הן ממיסים, כאשר מס הכנסה מהווה 88% מההכנסות אלו. שאר ההכנסות (17.2%) ממקורות שונים, כגון רכוש ושירותים.

שיעור מס ההכנסה ותקבולי מס ההכנסה בנורבגיה מתחלקים בין הרשות המקומית לשלטון המרכזי, כאשר השלטון המרכזי קובע שיעור מסוים של מס הכנסה והרשות המקומית רשאית לקבוע שיעור מס נוסף על השיעור הקיים. ב-2010 שיעור מס ההכנסה הקבוע עמד על 29%, ורכיביו הם: 12.8% שיעור המס של הרשות המקומית (kommunale skattøre), 2.65% שיעור המס של המחוז (fylkeskommunale skattøre), 12.55% שיעור המס של השלטון המרכזי (felleskatt). בנוסף לכך, ישנו מס הכנסה פרוגרסיבי נוסף של השלטון המקומי הנע בין 0-16% לפי גובה הכנסה בנוסף לשיעור הקבוע לעיל.

בשנת 1986 הוחלט לשנות את מבני המענקים הניתנים לרשויות המקומיות ולאחדם ל-Block Grants כחלק מ-"The General Purpose Grant Scheme" הכוללים מערכת מענקים מבוססי קריטריונים סוציו-אקונומיים ומערכת איזון תקבולי מס.

המערכת בנויה כך שעבור כל רשות מחושבים תקבולי המס השנתיים לתושב ומושווים למוצע תקבולי המס הארצי לתושב. תקבולי המס לרשות מקומית כוללים מס הכנסה, מס הון ומס משאבים טבעיים. תקבולי המס למחוזות (שלטון הביניים) כוללים מס הכנסה ומס משאבים טבעיים. יש לציין שמס הארנונה מהווה חלק קטן מההכנסות של הרשויות המקומיות ממס (4%) והוא לא נכלל בחישוב. במידה ורשות מקומית בעלת תקבולי מס הנמוכים מהמוצע הארצי אזי היא זכאית למענק מהשלטון המרכזי אשר אמור לצמצם 60% מהפער שלהן מהמוצע. בנוסף, במידה ותקבולי המס של הרשות נמוכים מ-90% מהמוצע הארצי, אזי רשויות אלו זכאיות למענק נוסף בגובה 35% מהפער ל-90%. במידה ותקבולי המס גבוהים מהמוצע הארצי, אזי הרשות המקומית צריכה להעביר לשלטון המרכזי 60% מההפרש בהכנסות.

בשנת 2018, כ-365 רשויות (86%) זכו לקבל מענק במערכת איזון תקבולי המס, וכ-60 רשויות (14%) חלקו את תקבולי המס עם הרשויות האחרות. ממוצע תקבולי המס לתושב עמד על NOR 29,754. הרשות החלשה ביותר לפני איזון תקבולי המס גבתה NOR 17,414 לתושב, ולאחר החלוקה מחדש ההכנסות שלה עמדו על NOR 27,727 לתושב. מנגד, הרשות החזקה ביותר לפני איזון תקבולי המס גבתה NOR 74,956 לתושב, ולאחר החלוקה מחדש ההכנסות שלה עמדו על NOR 47,465 לתושב.

דגשים לגבי ישראל:

- המנגנון דומה למענקי האיזון הממשלתיים בתוספת איזון תקבולי מס.
- המנגנון תומך ברשויות החלשות ושומר על מצבן של הרשויות הבינוניות.
- המנגנון מתמרץ קליטת תושבים ברשות המקומית לאור קריטריון בחינת ההכנסות ממיסים לתושב במנגנון האיזון, אך ההשפעה שלו היא חלקית בלבד.
- העברת תקבולי מיסים של העירייה לממשלה לצורך חלוקה מחדש, מעלה חשש לשימוש בכספים אלו לא בהכרח למטרת חלוקה מחדש, אלא לשימושים והקצאות אחרות של הממשלה.

- מנגנון החלוקה מחדש הנ"ל אינו עצמאי ודורש מעורבות ממשלתית ותקציב ממשלתי נוסף.

4.3. מחקרי מדיניות בישראל בנושא הארנונה

4.3.1. מכון גזית גלוב לחקר הנדל"ן⁴¹

מהניירות שפרסם מכון גזית גלוב לחקר הנדל"ן עולה בין השאר כי היתרונות הפיסקליים הברורים של ארנונה עסקית לעומת ארנונה ממגורים יוצרים תמריץ שלילי לרשויות המקומיות להוספת אוכלוסייה לשטחן ולהגבלת היצע הקרקעות הזמין לבנייה למגורים, דבר המשפיע על מחירי הדיור.

על מנת לפתור את הבעיה של היצע קרקעות למגורים הנמוך, מציע המכון ליצור פתרון ארוך טווח ובר קיימא, שבו התמורה השולית מהוספת מ"ר לשימוש מסוים תהיה שווה להוצאה השולית לאותו מ"ר. בנוגע למגורים, יש להשוות את התמורה השולית ממ"ר למגורים להוצאה השוטפת ממ"ר למגורים ובדומה לכך לגבי מסחר ושירותים. במצב זה הרשויות המקומיות יהיו אדישות לגבי אישור בנייה על קרקעות המיועדות לשימושים שונים ויוכלו להתעלם משיקולים כלכליים בתהליכי אישור ותכנון ולהתמקד בשיקולים הנוגעים לרווחת התושבים.

כמו כן מוצע להחיל מיסוי על ערך הקרקע. כיוון שערכי הקרקעות נקבעים במידה רבה לפי רמת השירותים, הפעולות והתשתיות שהרשויות המקומיות מספקות, הרי שראוי שהרשויות המקומיות יוכלו למסות את הקרקעות הנמצאות בשטחן לפי ערכן. מדיניות זו הינה פרוגרסיבית, תוכל לתרום להאצת תכנון ובנייה של נדל"ן למגורים ותהווה מקור למימון פעילויות העיריות והוספת משקי בית נוספים ברשויות המקומיות. בפועל, משמעות ההצעה היא להחליף את הארנונה במס רכוש וכן להעלות בצורה משמעותית את המיסוי של משקי הבית מצד אחד ולהוריד משמעותית את המיסוי של העסקים מצד שני.

פתרון נוסף של המכון הוא לבנות מערך מימון חדש לרשויות מקומיות שבמסגרתו:

- תקציבי חינוך ורווחה ימומנו במלואם מתקציב המדינה ולא מהרשויות המקומיות.
- ביטול התלות בין הכנסת הרשות מנדל"ן לעסקים לבין איזון תקציבי.
- השוואת תעריפי הארנונה למגורים והארנונה העסקית.
- ישובים בהם יש מחסור יחסי בהכנסות מנדל"ן לעסקים יפוצו מן ההכנסות ממיסוי הישובים בהם יש עודף ביקוש לנדל"ן לעסקים.
- התאמה בין גובה הארנונה לערך הקרקע.

פתרון שהוצע לתקופת ביניים עד יישום רפורמה משמעותית יותר הוא מענק ממשלתי לכל יחידת דיור נוספת לתקופה של לפחות שנתיים-שלוש.

4.3.2. פורום קהלת לכלכלה⁴²

פורום קהלת חקר את חוסר הכדאיות בבנייה למגורים בחלק מהרשויות ומצא כי:

- מבנה ההכנסות של הרשויות, ובפרט הפער בין התעריפים הסטטוטוריים של ארנונה לעסקים וארנונה למגורים, יוצרים לרשויות מקומיות רבות תמריץ שלילי לפיתוח נדל"ן למגורים.

⁴¹ אקשטיין צ., טולקובסקי א., אייזנברג- בן לולו, א., ושרמן י., "האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן?", מכון גזית גלוב לחקר הנדל"ן, מרס 2014; אקשטיין צ., טולקובסקי א., גרף ד., וקוגוט ת., "רפורמות בענף הדיור", נייר מדיניות, מכון גזית גלוב לחקר הנדל"ן, דצמבר 2015.

⁴² פיטוסי ס., יקיר א. ושראל מ. "תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים", פורום קהלת לכלכלה, ספטמבר 2015.

- התמריץ השלילי של הרשויות לבנייה למגורים והסתמכות שלהן על היחס בין השטח הבנוי לעסקים לבין השטח הבנוי למגורים משמש ככלי אסטרטגי מרכזי לקבלת החלטות פיננסיות ולעיצוב המשא-ומתן שלהן מול השלטון המרכזי.

על מנת לפתור בעיות אלה מציע הפרורם :

- מכיוון שהעיוותים יוצרים תמריץ שלילי מובנה לרשויות מקומיות לבנות למגורים, יש ליישם פתרון קבוע כאשר פתרונות נקודתיים כמו הסכמי גג לא רק שלא יפתרו את הבעיה אלא עלולים אף להחמיר את אי השוויון ולהשפיע לרעה על רמת הביקושים והמחירים.
- הפתרון המרכזי שמציעים החוקרים הוא מענק גולגולת, תקציב תוספתי שיועבר מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי על בסיס מספר התושבים בלבד. המענק יינתן רק לרשויות שבהן היחס בין ארנונה לעסקים לארנונה למגורים לא יהיה מעל סף מסוים.
- במקביל למענק, ממליצים החוקרים לצמצם את מעורבות הממשלה בקביעת תעריפי הארנונה כך שכל רשות תקבע אותם באופן אוטונומי.

5. נספחים

נספח א' – מודל החישוב של הגרעון השולי לתושב

המודל ששימש לחישוב הגרעון השולי לתושב פותח על ידי המועצה הלאומית לכלכלה. באופן עקרוני, הגרעון השולי לתושב הוא ההפרש בין ההכנסות הישירות הנובעות מהצטרפות התושב ובין ההוצאות שנוספות לרשות בגין הצטרפות התושב. על מנת לאמוד הפרש זה הסתייענו בנתוני הרשויות המפורסמים לציבור. כמות התושבים ופירוט ההכנסות השונות נלקחו מקובץ רשויות מקומיות 2017-2019, בעוד שסעיפי ההוצאה נלקחו מהדו"ח הכספי המבוקר של משרד הפנים 2017-2019 מכיוון שמפורטים שם סעיפי הוצאה רבים יותר מאשר בקובץ רשויות מקומיות.

על אף ריבוי הנתונים הגלויים, יש להדגיש שהגרעון השולי לתושב אינו נצפה באופן ישיר בנתונים. מהנתונים ניתן להסיק בקלות את סך ההוצאה וההכנסה הממוצעות לתושב, אך ישנו פער בין הממוצע ובין התוספת השולית. על מנת להתגבר על פער זה ישנו הכרח צורך להניח הנחות מפשטות וכלליות שאין דרך לבסס אותן באופן מוחלט. משיחות שערכה המועצה הלאומית לכלכלה, עלה כי יכולים להיווצר שני סוגי פערים בין ההוצאה הממוצעת להוצאה השולית לתושב. הפער הראשון נובע מיתרון לגודל המאפיין חלק מההוצאות, ולכן העלות של התושב השולי נמוכה מהעלות הממוצעת לתושב כיום. בסוגי הוצאות אלו הנחנו משקולות שונים המשקפים באופן מקורב את היתרון לגודל. הפער השני נובע מרמת ההוצאה של הרשות – רשויות חזקות שיכולות להוציא תקציב גבוה לתושב, נוטות להקדיש חלק ניכר מתקציבן לטובת פרויקטים גדולים שאינם תלויים בכמות התושבים. לכן, הנחנו כי בסעיפים מסוימים ישנה תקרה שעד אליה ההוצאה השולית זהה להוצאה הממוצעת לתושב, ומעבר אליה אין הוצאה שולית נוספת לתושב. לצורך קביעת התקרה לקחנו את ההוצאה באחוזון ה-80 באותו סעיף מקרב כלל הרשויות. רשויות שהוציאו בממוצע לתושב מעל התקרה, הנחנו כי ההוצאה השולית שלהן שווה לאחוזון ה-80.

על בסיס האוכלוסייה וסעיפי ההוצאה, חישבנו את ההוצאה הממוצעת לתושב. המעבר בין ההוצאה הממוצעת להוצאה השולית לתושב נקבע בהתאם לאופי הקונקרטי של ההוצאה. לוח 1 מציג את סעיפי ההוצאה בדו"ח הכספי המבוקר, והמשקל שניתן לכל סעיף בחישוב ההוצאה השולית לתושב.

נציין כי בחלק מהסעיפים המשניים, לא בוצע ניקוי מלא של השתתפות ממשלה בשל היעדר נתונים והקושי לשייך את ההוצאה להוצאה קבועה והוצאה שולית לתושב. בסעיפים הגדולים כמו חינוך ורווחה בוצעה ההפחתה במלואה.

לוח 1: יחס בין הוצאה ממוצעת להוצאה שולית

הסעיפים הכלולים בקטגוריה מהדוח הכספי המבוקר	משקל בחישוב ההוצאה השולית לתושב לעומת ההוצאה הממוצעת לתושב
מנהל כללי, מנהל כספי	0.5
הוצאות מימון, פירעון מלוות (למעט ביוב ומים)	0
תברואה	תקרת הוצאה – אחוזון 80
נכסים ציבוריים	0.5
שירותים עירוניים שונים	תקרת הוצאה – אחוזון 80
חינוך (בניכוי העברות ממשרד החינוך ומהכנסות עצמיות)	תקרת הוצאה – אחוזון 80

הסעיפים הכלולים בקטגוריה מהדוח הכספי המבוקר	משקל בחישוב ההוצאה השולית לתושב לעומת ההוצאה הממוצעת לתושב
תרבות	תקרת הוצאה – אחוזון 80
רווחה (בניכוי העברות ממשרד הרווחה ומהכנסות עצמיות)	תקרת הוצאה – אחוזון 80
מפעלים	0
תשלומים בלתי רגילים	0.2
שמירה וביטחון	1
דת	1
תכנון ובנין העיר	0.5
חגיגות מבצעים ואירועים, פיתוח כלכלי, פיקוח עירוני, שירותים חקלאיים	1
בריאות, קליטת עלייה, איכות הסביבה	1

מלבד זאת, הנחנו ש-25% מסך הגבייה של הארנונה העסקית לתושב מוקדש להוצאה של הרשות עבור העסקים עצמם, ולכן הפחתנו סך זה מכלל הוצאות הרשות. ההכנסה השולית הישירה לתושב הוגדרה כהכנסה הממוצעת מארנונה למגורים לתושב. נתון זה נלקח מתוך קבצי רשויות מקומיות 2017-2019. הגרעון השולי לתושב הוגדר אם כן לפי הנוסחה הבאה (כאשר x_i הם סעיפי ההוצאה שפורטו בטבלה לעיל ו- w_i הן המשקולות המתאימות):

$$\text{Marginal deficit} = x_i * w_i - \text{Residential arnona} - 0.25 * \text{Commercial arnona}$$

לאחר שחישבנו את הגרעון השולי הישיר, הפחתנו ממנו את ההכנסה העקיפה של הרשות מארנונה לעסקים ואת המענקים הממשלתיים השוליים כפי שפירטנו בגוף המסמך, וכך התקבל הגרעון האפקטיבי לתושב.

מכיוון שהמעבר בין הנתונים הגלויים ובין ההוצאה השולית הסתמך על הנחות מפשטות, נעשה סבב התייעצויות עם מדגם של רשויות מקומיות על מנת לתקף את התוצאות. הרשויות עמן שוחחנו הכינו בעבר עבודה פנימית אודות ההשפעה של גידול הכמות התושבים בשטחן על הגרעון השולי. היתרון בהתייעצות ישירה עם הרשויות טמון בכך שהרשויות מכירות את מבנה התקציב שלהן יותר לעומק והן יכולות לשקף תובנות מעשיות שהממשלה המרכזית אינה מודעת אליהן. כמו כן לרשויות המקומיות יש נגישות לנתונים אודות פרויקט ספציפי, דבר שעוזר מאוד לדייק את התחזית אודות הגרעון השולי לתושב (אם כי מונע את היישום של המודל ברמה הכלל ארצית). מהשיחות עם הרשויות עלה כי גם הן נקטו באופן עקרוני במתודה בה פעל המודל של המועצה הלאומית לכלכלה אם כי הן יכלו להוסיף פרמטרים נוספים שאינם זמינים ברמה הארצית ושעזרו לצמצם את חוסר הוודאות. לאחר עדכונים נקודתיים למודל המועצה הלאומית לכלכלה, השוואה בין תוצאות המודל ובין ממצאי הרשויות המקומיות העלתה כי למרות הבדלים בהנחות מסוימות ובדרך החישוב לא היו הבדלים משמעותיים בגובה הגרעון השולי הישיר לתושב.

נספח ב' – קול קורא

כאמור במסגרת עבודת הצוות פורסם קול קורא להתייעצות עם המגזר המוניציפלי, אקדמיה והציבור. הקול הקורא פורסם ב-28 לדצמבר 2017. להלן תוכנו המלא:

בהחלטת ממשלה 2457 מיום 02.03.2017 בנושא תכנית אסטרטגית לדיור ובהתאם לסעיף 9 נקבע "להטיל על מטה הדיור, אגף התקציבים, משרד הפנים והמועצה הלאומית לכלכלה, לגבש תכנית פעולה לעידוד הרשויות המקומיות לייזום תכניות מפורטות בהיקפים הנדרשים לצורך עמידה ביעדים שפורטו לעיל ועל פי תכנית הפעולה שנקבעה בסעיפים 5-8 ואת הכלים והאמצעים הנדרשים לצורך יישומה, הוקם צוות בין-משרדי העוסק בתמרוץ רשויות מקומיות לבנייה.

הצוות זיהה מספר חסמים אשר מקשים על ייזום של תכניות מפורטות למגורים ברשויות מקומיות, ביניהם הגרעון השוטף בהוצאות למול הכנסות לתושב חדש בחלק גדול מהרשויות המקומיות לצד רווחיות גבוהה מבניית אזורי תעסוקה.

כחלק מתהליך גיבוש תכנית הפעולה, פונה הצוות הבין-משרדי לציבור להציע הצעות ורעיונות רלוונטיים לעבודת הצוות. גורמים שיציעו הצעות שיימצאו כמתאימות ביותר יוזמנו להציג בפני הצוות.

תכנים רלוונטיים:

- הצעות לכלים לעידוד רשויות מקומיות לייזום תכניות בעלות רכיב מגורים משמעותי.
- הצעות לכלים להפחתת הגרעון לתושב בראייה ארוכת טווח.
- הצעות לכלים שיאפשרו אספקת שירות איכותי לתושבים החדשים ברשויות.
- הצעות לכלים למתן מענה לצרכי הדיור העתידיים על ידי תמרוץ רשויות מקומיות לבניה למגורים ולאפשר רמת שירותים נאותה גם לרשויות שגדלות באופן משמעותי.
- הצעות לכלים לקידום פיתוח כלכלי אזורי מיטבי באופן המתמודד עם רצון של כל רשות מקומית לתכנן ולפתח אזורי תעסוקה.

*אין לראות בקול קורא זה משום התחייבות להתייחס ו/או להטמיע את ההצעות שישלחו בעבודת הצוות. הצוות שומר לעצמו את הזכות לעשות שימוש בהצעות במסגרת תהליך העבודה בהתאם לשיקול הדעת המקצועי של חבריו, וכן לבקש מבעלי הצעות נבחרים להרחיב אודות ההצעה שלהם ו/או להתייחס להצעות אחרות. כמו כן, בשליחת ההצעה, מסכים השולח כי המועצה הלאומית לכלכלה תפרסם את הצעתו לציבור באמצעות אתר אינטרנט או כל אמצעי אחר שתראה לנכון. גורם המעוניין כי תוכן מסוים בפנייתו או פנייתו לא יפורסמו בפומבי, יציין הדבר באופן בולט ומפורש בפתיחת פנייתו.