



06/09/2020

התייחסות לטענות של מרכז המועצות אזוריות על מדד האיתנות הפיננסית של הוועדות הגאוגרפיות

כללי:

1. אגף תכנון מפת השלטון המקומי מקדם עבודה ליצירת שפה כלכלית אחידה בקרב הוועדות הגאוגרפיות וזאת במטרה לשאוף לאחידות בתהליך העבודה בין הוועדות הגאוגרפיות ובפרט הניתוח הכלכלי המבוצע על ידי היועצים הכלכליים. מדד האיתנות הפיננסית הינו חלק מעבודה זו הכוללת נושאים נוספים הנידונים בצוות המקצועי.
2. המדד נועד לשקף באמצעות הציור/הדירוג את מידת חולשתה או חוזקתה הכלכלית של הרשות המקומית. חלק מהפרמטרים בו אכן משקפים עצמאות אולם אחרים לא בהכרח, כולל בין היתר הפרמטר של מענק איזון לתושב.
3. מדד האיתנות הפיננסית של הוועדות הגאוגרפיות הינו כלי עבודה אחיד שנועד לשמש את הוועדות הגאוגרפיות ואגף תכנון מפת השלטון המקומי בבחינת בקשות לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות. כמו כן, המדד הינו חלק מרשימת הפרמטרים המרכיבים את מודל חלוקת ההכנסות בין הרשויות רשויות מקומיות, ובדרך כלל מקבל משקל הנע בין 20-30% (על פי שיקול דעתה של הוועדה).
4. על אף שמדד החברתי-כלכלי אינו נכלל ברשימת הפרמטרים המרכיבים את מדד האיתנות, בבחינת חלוקת הכנסות הינו מקבל ביטוי משמעותי במודל החלוקה של הוועדות הגאוגרפיות, כך שמשקלו נע בין 20-30%.
5. יובהר כין אין **חובה** ליחידות השונות של משרד הפנים להשתמש בו, ואין לא הייתה החלטת מנכ"ל המורה על הטמעתו בתכניות השונות של המשרד.

התייחסות המטה לטענות המרכזיות של מרכז המועצות האזוריות כפי שהוצגו במסמך שהועבר אלינו ביום

12.8.2020:

התייחסות המטה	הטענות שהועלו על ידי מרכז המועצות האזוריות	
מטרת המדד הינה לשאוף לייצר שפה כלכלית אחידה בבחינת מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות, וכן להביא לאחידות מינימלית באופן הצגת הדוחות ושימוש בנוסחאות לחלוקת הכנסות בין 6 הוועדות הגאוגרפיות העוסקות בחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות. עם זאת, בשל עצמאותן של הוועדות הגאוגרפיות- המדד אינו מחייב גם אותן, והן יכולות לבחור את אופן השימוש בו.	"בניית המדד מרמז על שינוי מדיניות של הממשלה"	1.



<p>פרמטר מענק איזון הינו מרכזי במדד האיתנות אשר מקבל משקל הגבוה ביותר, וכן תוצאתו מבטאת את הפער בין ההכנסות הפוטנציאליות לבין ההוצאות הנורמטיביות של הרשות המקומיות. <u>יובהר כי פרמטר זה מכליל בתוכו את ההוצאה לתושב הגבוהה שיש למועצה אזורית על פני מועצה מקומית או עירייה ובדגש על ה"חותך" הגבוה בכפי 4 במועצה אזורית מאשר ביתר סוגי הרשויות.</u></p>	<p>2. מרבית המשתתפים נכללים בנוסחת מענק האיזון ורובם הם משתני הכנסה</p>
<p>אין הדבר נכון שכן כאמור חלה הסתמכות גבוהה על מענק המודל לתושב (משקלו במדד הינו 30%), שכאמור הוא מושפע מסוג הרשות.</p> <p>עם זאת, ברוב המקרים כתבי המנדט לחלוקת הכנסות הם או ממתקנים ממשלתיים (בסיסי צבא בעיקר) או ממשאבי טבע או מאזורי תעשייה מרחביים- המדינה הייתה הגורם המרכזי במימון הקמתם. עקב כך, ניתן לומר כי התשלום הממשלתי בגינם יכול בהחלט להיראות כתקצוב בדומה למענק ממשלתי ולא כמס בגין שימוש בקרקע כגון הארנונה העסקית. בחירה ממשלתית להתמקם באזורים מסוימים, אינה בגדר יזמות מקומית. לכן, על פניו, ניתן לטעון כי אופן חלוקת ההכנסות מאזורים שכאלה, אינו צריך להיות מותנה ברמת ההוצאה העודפת של רשויות מקומיות מסוג מועצה אזורית.</p>	<p>3. "הנחה סמויה שרמת ההוצאה בכל הרשויות דומה"</p>
<p>בהחלט אמירה נכונה, ואכן בוצעה בחינת רגישות למדד לאורך שנתיים כשהתוצאה שנתקבלה היא 0.99 המעידה על יציבות בין ממצאי המדד לשנים 2017-2018.</p>	<p>4. יציבות המדד לאורך זמן של המדד</p>
<p>המתאם שנמצא הוא 78%. תוצאה זו אינה מופרכת, שכן ברור כי מתקיים קשר לרוב בין חוזק התושבים ברשות לאיתנותה הפיננסית (גם המתאם בין מענק המודל לתושב ובין הדירוג החברתי כלכלי הוא 0.59). תעיד על כך גם העובדה כי כל 29 הרשויות האיתנות בישראל הן באשכול חברתי כלכלי 5 ומעלה כשהאשכול הממוצע שלהן הוא 7.34 (לעומת הממוצע הכלל ארצי העומד על כ- 5). גם בדיקת הרשויות היציבות תעיד על כך כי קיים קשר בין לבין אשכול חברתי כלכלי כשהממוצע אשכול חברתי</p>	<p>5. מתאם בין מדד חברתי-כלכלי לבין מדד האיתנות</p>



<p>כלכלי שלהן עומד על 6.55. מרגע שמכלילים במדד את ההכנסה מארנונה למגורים, ברור כי קיים קשר בין חוזק הרשות לחוזקם הכלכלי של תושביה, שכן תושבים חזקים מתגוררים בבתים גדולים יותר, עם פחות ילודה והגבייה מהם בשיעור גבוה יותר.</p>		
<p>הפרמטר שנלקח הוא חיוב בניכוי פטורים והנחות, כלומר שיעור הגבייה אינו פקטור, אבל ההנחות והפטורים כן.</p>	<p>פרמטר חיוב ארנונה שלא למגורים/ למגורים: "מניסוח המשתנה לא ברור האם מבטא את חיובי הארנונה כפי שהרשות שולחת לנישומים, או את ההכנסות בפועל שיש לרשות מגביית הארנונה"</p>	6.
<p>מודל מענק האיזון לא יוכל לעשות שימוש במדד האיתנות הפיננסית, שכן הוא משמש כמרכיב בו. מראש לא היה ניסיון להחליף את מודל מענק האיזון אלא לבצע טיוב מסוים לנתונים שבו.</p>	<p>"היה מצופה ממדד איתנות פיננסית לשקף את איתנות הרשות באופן שמודל האיזון יוכל להשתמש במדד זה בנוסף למדד חברתי-כלכלי"</p>	7.
<p>פרמטר זה, שבדיוק לאור הבעייתיות של תנודתיות בו, נבחן לאורך 3 שנים, משקף את הכנסותיה הפנויות (כלומר- לא על בסיס תחשיב כלכלי אלא על בסיס השבחת קרקע) בתחום התקציב הבלתי רגיל של הרשות. הוא מתואם לא עם אשכול חברתי כלכלי אלא עם פריפריאליות, ולכן דווקא משקף חולשה מסויימת של מועצות אזוריות, המצויות לרוב באזורים פריפריאליים.</p>	<p>פרמטר היטלי השבחה: "רשויות קטנות, ובעיקר למועצות אזוריות, ההכנסות מהיטלי השבחה או חלף מאוד תנודתיות לאורך השנים ותלויות האם ביישוב מתבצע פרויקט הרחבה והאם רשות מקרקעי ישראל העבירה את חלף היטלי השבחה"</p>	8.
<p>לא מדויק. ראשית, כל הפרמטרים במדד פרט להיטל ההשבחה מופיעים בצורה כזו או אחרת במענק האיזון אבל הן תמיד עם רף מסוים. כך לדוגמא, נוסחת המענק מגדירה הכנסה מינימלית מארנונה לתושב של 1,067 ₪ (בשנת 2020), ואילו במודל הנוכחי נלקחה ההכנסה הרציפה (כלומר- לא בוצעה פעולה מלאכותית כמו בנוסחת המענק להביא את כל הרשויות לרף מסוים). גם בסוגיית הפנסיה, לא בוצעה קטימה של הפנסיה לרף מקסימלי של אחוז מהתקציב שלא ניתן לעבור אותו, אלא הפנסיה</p>	<p>פרמטר הוצאות פנסיה: "הוצאות פנסיה הן חלק ממודל האיזון, ויוצא שהן נלקחות פעמיים"</p>	9.



<p>רציפה, ובכך "מחלישה" במדד רשויות בעלות היקף פנסיה גבוה.</p>		
<p>מבדיקה שערכנו, המתאם בשנים 2017 ו-2018 הינו 0.78 ו-0.79 בהתאמה. ברור כי יהיו מתאמים בין המדד לבין הפרמטר הזה, שכן הוא מופיע למעשה פעמיים בתוך המדד- פעם ראשונה כפרמטר עצמאי במשקל יחסית גבוה ופעם שנייה כחלק ממענק המודל לתושב, שגם בו הוא מהווה פרמטר משמעותי.</p>	<p>מתאם המדד עם חיוב ארנונה אחרת לנפש. במסמך נכתב כי: "המתאם בין המדד לארנונה אחרת לתושב נמוך- 0.25, שוב תוצאה מפתיעה.."</p>	<p>10.</p>
<p>הכנסות גבוהות לנפש אינן מעידות בהכרח על חוזק הרשות (בשונה מהכנסות הארנונה לנפש למשל). המתאם בין ההכנסות לנפש לבין מדד האיתנות הפיננסית עומד על 0.28 בלבד. זאת עקב העובדה כי הכנסות הרשות כוללות מרכיבי תקצוב ממשלתי ובדגש על חינוך ורווחה, המתואמים עם רשויות חלשות (עקב ריבוי ילדים או ריבוי מקרי רווחה המצריכים תקצוב גבוה).</p>	<p>מתאם המדד עם הכנסה לנפש.</p>	<p>11.</p>
<p>אין מטרתו של המדד להחליף את מודל מענק האיזון אלא לבצע טיוב שלו.</p> <p>השינויים המרכזיים הם:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. הכנסות ארנונה- במדד האיתנות הפיננסית נלקח פרמטר חיוב ארנונה אשר מחושב בהתאם למצב קיים של הרשות ללא התייחסות לסכום מינימאלי כפי שמופיע בנוסחת מענק האיזון שנכון להיום הרף נקבע ל-1067 ש"ח לתושב. 2. גודל הרשות- חישוב הנתונים במדד האיתנות מתבצע ללא התחשבות ביתרון לגודל הרשות, כפי שמופיע בנוסחת מענק האיזון אשר נקבע בהתאם למפתח המורכב משלוש מדרגות. 3. חישוב תעריפי הארנונה- מדד האיתנות הפיננסית מתייחס לחיוב ארנונה בפועל של הרשות בניכוי הנחות, לעומת זאת, בנוסחת מענק האיזון הארנונה מחושבת על פי תעריפים 	<p>"הסתמכות המדד המוצע על מודל האיזון לא מאפשרת שימוש במדד לתקצוב ברשויות, וזאת בניגוד לציפיות ולבקשות של השלטון המקומי לאורך השנים.</p>	<p>12.</p>



<p>נורמטיביים המושפעים ממדדי התעריף הנפתי שלה והאשכול הסוציו אקונומי.</p> <p>4. העדפה/ אי העדפה למועצות האזוריות: במדד האיתנות ההסתכלות הינה שווה בין הרשויות המקומיות ללא קשר לסיווג הרשות, מכיוון שבמענק האיזון שמשקלו הינו 30%, המועצות האזוריות מקבלות העדפה על פני יתר הרשויות-מקבלות מקדם של פי-4 מיתר הרשויות במרכיב ההוצאות הקבועות(החותך) בנוסחת המענק.</p>		
<p>במסמך שהועבר לעיונכם, כאוכב אבו אל היג'א מדורגת 83 במדד חברתי-כלכלי המעודכן לשנת 2013. הדירוג של המדדים הינו תואם ללמ"ס והנתונים נלקחים ממסדי נתונים. לגבי אופן הצגת הנתונים, באופן עקבי וכפי שמופיע בלמ"ס מיקום ה-1 בדירוג מבטא רשות החלשה ביותר ובמיקום ה-255 רשות החזקה ביותר.</p>	<p>13. עקביות והתאמה בין פרסום הלמ"ס לטבלת משרד הפנים.</p> <p>נטען כי כאוכב רשומה בדירוג 239 בטבלת משרד הפנים, בעוד שפורסום הלמ"ס היא ממוקמת במקום 80.</p>	