

## עדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי האיוון לרשויות המקומיות

### הצעה להחלטה

**מ ח ל י ט י ס**, בתיקון להחלטת הממשלה מס' 139 מיום 25.3.2003 ולהחלטת הממשלה מס' 3378 מיום 26.06.2011, לאמץ את המלצות שלב א' של הצוות המקצועי, שהוקם על ידי שר הפנים, בנוגע לביצוע עדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי האיוון לרשויות המקומיות ("נוסחת גדיש"). המלצות הצוות המקצועי מצורפות כנספח להחלטה זו.

התיקונים המוצעים הינם לעניין אופן קביעת נוסחת מענק האיוון בלבד ואין בהם בכדי ליצור התחייבות תקציבית בפועל לתשלום מלוא מענק האיוון לרשויות המקומיות.

למען הסר ספק, גובה המענק כפוף למסגרת התקציבית הקבועה בחוק התקציב השנתי.

## דברי הסבר

### רקע כללי

מענק האיזון המוקצה לרשויות המקומיות בישראל נועד ליתן מענה לפער המובנה בין היקף ההכנסות הפוטנציאליות ברשות המקומית לבין היקף ההוצאות הנורמטיביות המוכרות לה. המענק מוקצה על-פי "נוסחת גדיש" שנקבעה ע"י וועדה ציבורית בראשותו של מר יעקב גדיש ז"ל ואומצה ע"י הממשלה בהחלטה מס' 139 מיום 25/03/03.

לאור חשיבותו של מענק האיזון ועל רקע הצורך בבחינת שיפור יעילות ההקצאה על פי הנוסחה והמשתנים הכלולים בה, החליט שר הפנים על הקמת צוות מקצועי לבחינת נוסחת ההקצאה של מענק האיזון בהובלת המנהל הכללי של משרד הפנים שכלל את נציגי משרדי הפנים, משרד האוצר וחברים נוספים בעלי מומחיות בתחומי הכלכלה, והשלטון המקומי.

הצוות המקצועי הגיש המלצות ביניים, כפי שצורפו להצעת המחליטים, שעיקרן ביצוע מיידית של קביעת מינימום ההכנסה לנפש באופן מדורג תוך הקטנת שיעור מינימום ההכנסה לנפש לרשויות המדורגות באשכולות החברתיים כלכליים 1-4. בנוסף, מכיוון שנוסחת מענק האיזון מכירה כיום רק באופן חלקי בהוצאות הרשויות המקומיות לפנסיה, מוצע לבצע שינוי ולהגדיל את שיעור ההכרה בהוצאה של הרשויות המקומיות לפנסיה. במסגרת זאת, מוצע כי בנוסף לשיעור המוכר כבר כיום, יוכר שיעור נוסף מהוצאות הרשות המקומית לפנסיה. שיעור אשר יעמוד על 90% משיעור עומס הפנסיה של הרשות המקומית שאינה מוכרת על פי המצב הקיים, ביחס להוצאה של הרשות המקומית לפי המודל והכל בהתאם לכתוב בהמלצות דוח הביניים המצורפות להצעת המחליטים.

במקביל לאישור המלצות שלב א' ממשיך הצוות המקצועי בגיבוש וכתובת הדו"ח. מתוך מטרה לסיים את עבודתו ולהגיש את מסקנותיו לשר הפנים עד לסוף השנה הנוכחית. בכל הנוגע להחלת השינוי האמור עוד במהלך שנת התקציב 2017, יצויין כי במסגרת מסמך הנחיות לקביעת אומדן מענק האיזון לשנת 2017, הונחו הרשויות המקומיות כי טרם נקבעה ההקצאה לשנת התקציב 2017 וכי עליהם לבצע הנחות עבודה שמרניות לגבי תקציב מענקי איזון שיוקצו השנה ולהביא בחשבון הפחתות אפשריות לעומת מענק האיזון בשנת 2016. במסגרת זאת, הובהר כי הדברים נאמרים בין היתר על רקע תחזית שינויים במענק האיזון בין היתר לאור הקמת ועדה לבחינת אופן ההקצאה של מענק האיזון שאמורה להגיש את המלצותיה. כמו גם נקבע בהמלצות הצוות המקצועי כי לאור השינויים המוצעים בנוסחה ומאפייני שינויים אלו, מענק המודל של הרשויות המקומיות לא יפחת בשל שינויים אלו. עם זאת, יישום השינוי המוצע יעשה החל משנת 2017 על כלל הרשויות המקומיות באופן הדרגתי. כמו לאור עיתוי מועד קבלת ההחלטה בעיצומה של שנת התקציב, יפעל משרד הפנים, לצמצום היקף הפגיעה במענק של הרשויות המקומיות, ככל שיגרם כתוצאה מהשינוי המוצע בשנת התקציב 2017.

המלצות הצוות המקצועי מצורפות להצעת ההחלטה.

עדכון נוסחת גדיש כפי המוצע, תאפשר לשפר את יעילות ולטייב את הקצאת המענק לאיזון לרשויות המקומיות. ההקצאה על פי הנוסחה המעודכנת תביא לניצול מושכל ומיטבי של המשאבים המוקצים למענקי האיזון ותביא לשיפור ביכולתם של הרשויות המקומיות למלא את תפקידם וליתן שירותים לתושביהם.

### **תקציב**

נוסחת גדיש והתיקונים המוצעים בהחלטה זאת כפופים למגבלת התקציב ועל כן להחלטה זאת כשלעצמה, אין השפעה על תקציב המדינה.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר האוצר - תומך בהצעת ההחלטה

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת הממשלה מס' 1390 מיום 25.3.2003 בנוגע לאימוץ נוסחת גדיש  
החלטת הממשלה מס' 2899 מיום 6.1.2008 בנוגע להקמת ועדה לבחינת הצורך בביצוע שינויים בנוסחת מענקי האיזון  
החלטת הממשלה מס' 33798 מיום 26.6.2011 בנוגע לעדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי איזון לרשויות המקומיות

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעתו של היועץ המשפטי במשרד הפנים מצורפת להחלטה.

### **סיווגים**

סיווג ראשי: 01 ביצועית

תחום פעולה עקרי: 07 המגזר הציבורי

מוגש על ידי שר האוצר  
ועל ידי שר הפנים

כ"א באייר התשע"ז  
17 במאי 2017

## נספח: תיקון משתנים בנוסחת מענק האיזון - המלצות הביניים של הצוות לבחינת

### נוסחת מענק האיזון

מענק האיזון הוא תקציב בלתי מיועד המועבר ע"י משרד הפנים לרשויות המקומיות מתוך מטרה לסייע להן לספק את השירותים הנדרשים לתושביהן. מענק האיזון מוקצה בהתאם להחלטת ממשלה, על פי נוסחת גדיש החל משנת 2004, כאשר בשנת 2011 ועל פי החלטת ממשלה, בוצעו מספר תיקונים בנוסחה זו.

לאור חשיבותו של מענק האיזון ועל רקע הצורך בבחינת שיפור יעילות ההקצאה, החליט שר הפנים על הקמת צוות מקצועי לבחינת נוסחת ההקצאה של מענק האיזון בהובלת המנהל הכללי של משרד הפנים שכלל את נציגי משרדי הפנים, משרד האוצר וחברים נוספים בעלי מומחיות בתחום.

במסגרת עבודתו הגיש הצוות המלצות ביניים. במסגרת המלצות הביניים, הוצע לבצע מספר תיקונים במשתנים של נוסחת ההקצאה של מענק האיזון, על מנת שתיוקונים אלו יכנסו לתוקפם עוד בשנת 2017, כאשר הצוות ימשיך בעבודתו במהלך שנת 2017 מתוך מטרה לגבש המלצות סופיות עד סוף שנה זו.

להלן התיקונים המוצעים:

א. נוסחת מענק האיזון קובעת שיעור של מינימום הכנסה לנפש לתושב כאשר נתון זה מתעדכן משנה לשנה. לשנת 2017 נקבע כי מינימום ההכנסה למו"מ ועירויות יעמוד על 3,608 ש"ח ולמוא"ז של 6,512 ש"ח. בהתאם לכך, רשויות מקומיות אשר למרות שאינן מגיעות בפועל למינימום ההכנסה לנפש הנדרש מהן, המענק מחושב להן על פי השיעור הנורמטיבי של מינימום הכנסה לנפש הנדרש. ישנה חשיבות בשמירה על עקרון קביעת מינימום הכנסה לנפש, אולם הצוות המליץ כי שיעור מינימום הכנסה הנורמטיבי לנפש לא יקבע באופן אחיד לכלל הרשויות, אלא יותאם לאשכול אליו שייכת הרשות המקומית בהתאם למדרג החברתי-כלכלי.

על כן, מוצע לקבוע את מינימום ההכנסה לנפש באופן מדורג תוך הקטנת שיעור מינימום הכנסה לנפש לרשויות המדורגות באשכולות החברתיים כלכליים 1-4, בהתאם לטבלה המפורטת להלן:

מינימום הכנסה מא"ז	מינימום הכנסה עירויות ומו"מ	אשכול חברתי- כלכלי
6,056	3,356	1
6,170	3,419	2
6,284	3,482	3
6,398	3,545	4
6,512	3,608	5-10

ב. הגדלת שיעור ההכרה בהוצאה של הרשויות המקומיות לפנסיה. נוסחת מענק האיזון מכירה כיום רק באופן חלקי בהוצאות הרשויות המקומיות לפנסיה. לפיכך ובשים לב למשמעות של משתנה זה, מוצע לבצע שינוי ולהגדיל את שיעור ההכרה בהוצאה של הרשויות המקומיות לפנסיה. במסגרת זאת, מוצע כי בנוסף לשיעור המוכר כבר כיום, יוכר שיעור נוסף מהוצאות הרשות המקומית לפנסיה. שיעור אשר יעמוד על 90% משיעור עומס הפנסיה של הרשות המקומית שאינה מוכרת על פי המצב הקיים, ביחס להוצאה של הרשות המקומית לפי המודל. להלן פירוט השינוי:

$$P_2 = \frac{P_{total} - P_{old}}{Ex} * 90\%$$

$$P_{new} = (P_1 + P_2) * P_{total}$$

$Ex$  = ההוצאה של הרשות המקומית לפי מודל

$P_{total}$  = ההוצאה לפנסיה של הרשות המקומית

$P_{old}$  = ההוצאה לפנסיה המוכרת למענק (עד לשינוי המוצע)

$P_{new}$  = ההוצאה לפנסיה המוכרת למענק (לאחר לשינוי המוצע)

$P_1$  = שיעור ההוצאה לפנסיה המוכרת למענק (עד לשינוי המוצע)

$P_2$  = שיעור ההוצאה לפנסיה המוכרת למענק בגין השינוי המוצע (התוספת לשיעור ההוצאה המוכרת הקודמת  $P_1$  לעיל).

### יישום השינוי המוצע:

לאור השינויים המוצעים בנוסחה ומאפייני שינויים אלו, מענק המודל של הרשויות המקומיות לא יפחת בשל שינויים אלו. עם זאת, יישום השינוי המוצע יעשה החל משנת 2017 על כלל הרשויות המקומיות באופן הדרגתי. כמו לאור עיתוי מועד קבלת ההחלטה בעיצומה של שנת התקציב, יפעל משרד הפנים, לצמצום היקף הפגיעה במענק של הרשויות המקומיות, ככל שיגרם כתוצאה מהשינוי המוצע בשנת התקציב 2017.

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

### נושא הצעת ההחלטה:

עדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי האיוון לרשויות המקומיות

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מענק האיוון המוקצה לרשויות המקומיות בישראל נועד ליתן מענה לפער המובנה בין היקף ההכנסות הפוטנציאליות ברשות המקומית לבין היקף ההוצאות הנורמטיביות המוכרות לה. המענק מוקצה על-פי "נוסחת גדיש" שנקבעה ע"י וועדה ציבורית בראשותו של מר יעקב גדיש ז"ל ואומצה ע"י הממשלה בהחלטה מס' 139 מיום 25/03/03.

לאור חשיבותו של מענק האיוון ועל רקע הצורך בבחינת שיפור יעילות ההקצאה על פי הנוסחה והמשתנים הכלולים בה, החליט שר הפנים על הקמת צוות מקצועי לבחינת נוסחת ההקצאה של מענק האיוון בהובלת המנהל הכללי של משרד הפנים שכלל את נציגי משרדי הפנים וחברים נוספים בעלי מומחיות בתחום

הצוות המקצועי הגיש המלצות ביניים. במסגרת המלצות ביניים אלו, הוצע לבצע באופן מיידי, מספר תיקונים במשתנים של נוסחת ההקצאה של מענק האיוון, על מנת שתיקונים אלו יכנסו לתוקפם עוד בשנת 2017, כאשר הצוות ימשיך בעבודתו במהלך שנת 2017 מתוך מטרה לגבש המלצות סופיות עד סוף שנה זו.

המלצות הצוות צורפו להצעת ההחלטה.

### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

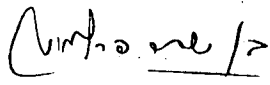
לאור היותנו מדברים בסמכות מינהלית של הממשלה לפעול לקביעת כללים לחלוקת התקציב על ידה לרשויות המקומיות ובשים לב לעובדה כי המדובר במספר תיקונים במשקל המשתנים של הנוסחה הקיימת בהתבסס על בדיקת צוות מקצועי שהוקם לשם כך, אין קשיים משפטיים בקבלת החלטה זו.

### עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר – אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית על אישור ההחלטה.

  
חתימה

היועץ המשפטי  
תפקיד

יהודה זמרת  
שם





## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 139 של הממשלה מיום 25.03.2003.

### הפחתה וייעול הקצאת מענקי האיזון

139.

מ ח ל י ט י ם :

1. להפחית 400 מיליון ש"ח מבסיס תקציב המענקים לרשויות המקומיות במשרד הפנים (סעיף 18).
2. להטיל על שר הפנים, להפחית את מענק האיזון בהתאם לאמור בסעיף 1 לעיל, באופן שיקח בחשבון, ככל הניתן פרמטרים מרכזיים ביכולות של הרשויות המקומיות ובאופן תפקודן.
3. להקצות את מענקי האיזון לאחר ההפחתות כאמור משנת התקציב 2003 ואילך, בהתאם להמלצות דו"ח הוועדה לבחינת הקריטריונים להקצאת מענק האיזון (ועדת גדיש).



## מזכירות הממשלה

החלטה מספר 3378 של הממשלה מיום 26.06.2011.

עדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי איזון לרשויות

3378.

### המקומיות

מ ח ל י ט י ס :

- א. בשינוי מהחלטת הממשלה מס' 139 מיום 25.3.2003 ומהחלטת הממשלה מס' 2899 מיום 6.1.2008, לאמץ את המלצות הצוות המקצועי שהורכב מנציגי משרד הפנים, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, בנוגע לביצוע עדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי האיזון לרשויות המקומיות ("נוסחת גדיש"). המלצות הצוות המקצועי מצורפות בזה (דפים ...-...).
- ב. במסגרת היישום, שר הפנים יפעל לסייע לרשויות המקומיות בהן ההכנסה מארנונה לתעשייה הינה מתחת לנורמה, להתאים את הארנונה לזו הקבועה בהמלצות הצוות, באופן מדורג.