

עדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי האזון לרשויות המקומיות

הצעה להחלטה

מחליטים,

בתיקון להחלטת הממשלה מס' 139 מיום 25/03/03 ולהחלטת הממשלה מס' 2899 מיום 06/01/08, לאמץ את המלצות הצוות המקצועי שהורכב מנציגי משרד הפנים, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, בנוגע לביצוע עדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי האזון לרשויות המקומיות (נוסחת גדיש). המלצות הצוות המקצועי מצורפות כנספח להחלטה זו.

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.

כיום לאחר שבע שנות הקצאה על-פי הנוסחה המקורית, ולאור נסיון מצטבר מהפעלתה, עלה הצורך לבחון ולבצע מספר תיקונים במשתנים של הנוסחה על מנת לשפר את יעילות ההקצאה ולתקן עיוותים קלים שנתגלו במהלך שנות הפעלתה.

לצורך עדכון זה נערכה עבודת מטה משותפת על ידי צוות מקצועי שהורכב מנציגי משרד הפנים, האוצר ומרכז השלטון המקומי שבמסגרתה הוסכם על ביצוע מספר שינויים במשתנים של נוסחת גדיש.

ההצעה בנויה על בסיס היקף המענק הקיים כפי שהינו כיום.

ההצעה אינה משנה את עקרונות נוסחת גדיש, אלא הינה מציעה לעדכן את משקולותיהם של שלושה משתנים וכן לעדכן את אופן החישוב של ההכנסה מארנונה שאינה למגורים, בדומה לאופן החישוב הקיים לגבי ארנונה למגורים בנוסחה המקורית.

המלצות הצוות המקצועי מצורפות להצעת ההחלטה.

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי -

לא רלוונטי

היבטים ביצועיים -

לא רלוונטי

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל) -

עדכון נוסחת גדיש כפי המוצע, תאפשר לשפר את יעילות ולטייב את הקצאת המענק לאיזון לרשויות המקומיות ותביא לתיקון עיוותים קלים שנתגלו במהלך שנות הפעלתה. הקצאה 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.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -

שר האוצר - מסכים

חלופות להצעת החלטה -

אין

הזיקה בין ההצעה ליעדי הממשלה -

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא -

החלטת הממשלה מס' 139 מיום 25/03/03 בנוגע לאימוץ נוסחת גדיש.
החלטת הממשלה מס' 2899 מיום 06/01/08 בנוגע להקמת ועדה לבחינת הצורך בביצוע שינויים
בנוסחת מענקי האיוון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
חוות דעתו של היועץ המשפטי במשרד הפנים תצורף להחלטה.

מוגש על-ידי שר הפנים

כ' בסיון, התשע"א
22 ביוני 2011

נספח: תיקון משתנים בנוסחת מענק האיזון - המלצות הצוות המקצועי

מענק האיזון מוקצה על-פי נוסחת גדיש החל משנת 2004. כיום לאחר שבע שנות הקצאה על-פי הנוסחה המקורית, ולאור נסיון מצטבר מהפעלתה, עלה הצורך לערוך בנוסחה מספר תיקונים במשתנים על מנת לשפר את יעילות ההקצאה ולתקן עיוותים קלים שנתגלו במהלך שנות הפעלתה.

לצורך עדכון זה נערכה עבודת מטה משותפת למשרדי הפנים, האוצר ומרכז השלטון המקומי. ההצעה להלן שומרת על סך היקף מענק המודל כפי שהיה ללא השינוי המוצע.

ההצעה אינה משנה את עקרונות נוסחת גדיש, אינה מוסיפה משתנים לנוסחה אלא רק מעדכנת את משקולותיהם של שלושה משתנים וכן מעדכנת את אופן החישוב של ההכנסה מארנונה שאינה למגורים, בדומה לאופן החישוב הקיים לגבי ארנונה למגורים בנוסחה המקורית.

להלן התיקונים המוצעים

1. הגדלת שיעור ההכרה בהוצאה של הרשויות המקומיות לפרעון-מלוות באשכולות הסוציו-אקונומיים 1-4. שינוי זה יביא להגדלת ההוצאה המחושבת של הרשויות המקומיות בגין פרעון המלוות בנוסחת המודל ולהגדלת מענק המודל. להלן פירוט השינוי:

שיעור פרע"מ מוכר- נוסחה מוצעת	שיעור פרע"מ מוכר- נוסחה מקורית	אשכול סוציו- אקונומי	שינוי
16%	15%	1	1%
15%	14%	2	1%
14%	13%	3	1%
13%	12%	4	1%

2. הגדלת שיעור ההכרה בהוצאה של הרשויות המקומיות לפנסיה מ-40% לכלל הרשויות לשיעור מדורג על-פי האשכול הסוציו אקונומי של הרשויות. שינוי זה יביא להגדלת ההוצאה המחושבת של הרשויות המקומיות בגין פנסיה בנוסחת המודל ולהגדלת מענק המודל. להלן פירוט השינוי:

שיעור פנסיה חורגת מוכרת	אשכול סוציו- אקונומי
75%	1-2
65%	3-4
55%	5-6
45%	7-8
40%	9-10

3. הקטנת ההשפעה של האשכול הסוציו-אקונומי לרשויות המקומיות באשכולות 5-6 על ההוצאה המחושבת של הרשויות המקומיות בנוסחת המודל. שינוי זה יביא להגדלת ההוצאה המחושבת של הרשויות המקומיות בנוסחת המודל ולהגדלת מענק המודל. להלן פירוט השינוי:

אשכול סוציו-אקונומי	מקדם להוצאה בגין אשכול סוציו-אקונומי - נוסחה מוצעת	מקדם להוצאה בגין אשכול סוציו-אקונומי - נוסחה מקורית	שינוי
5	-1%	0%	1%
6	-3%	-2%	1%

4. קביעת תעריפי ארנונה נדרשים לסיווגי הנכסים תעשייה ומלאכה ומשרדים, שירותים ומסחר המביאה להגדלת ההכנסה מארנונה המחושבת במודל בדומה לאופן החישוב של ההכנסה ממגורים המחושבת במודל. לצורך קביעת התעריפים הנדרשים נעשה שימוש בחלוקה גיאוגרפית של שטח המדינה ל-19 נפות כאשר לכל נפה נקבע תעריף נדרש הנגזר ממוקמה, כך שככל שהנפה פריפריאלית יותר התעריף הנדרש בתחומה יהיה נמוך יותר. בנוסף תעשה אבחנת משנה בתוך הנפה בין התעריף הנדרש מהרשויות ע"פ האשכול הסוציו אקונומי של הרשות והפריפריאליות שלה ביחס לפריפריאליות הממוצעת בנפה. להלן פירוט הנפות:

נפה	פריפריאליות נפה	תעשייה ומלאכה תעריף נורמטיבי	משרדים, שירותים ומסחר תעריף נורמטיבי
גולן	2.29	28.00	56
באר שבע ב'	2.33	28.47	57
צפת	2.91	34.11	68
עכו א'	3.92	43.98	88
עכו ב'	3.93	44.10	88
כנרת	4.00	44.80	90
באר שבע א'	4.33	48.07	96
זרעאל א'	4.75	52.15	104
זרעאל ב'	4.87	53.29	107
יוש	5.57	60.14	120
חיפה	5.67	61.13	122
חדרה	5.75	61.95	124
אשקלון	5.91	63.51	127
ירושלים	6.67	70.93	142
השרון	6.86	72.80	146
רחובות	7.14	75.60	151
רמלה	7.56	79.64	159
פתח תקווה	7.87	82.69	165
תל אביב	9.00	93.80	188

יישום השינוי המוצע:

יישום השינוי המוצע יעשה החל משנת 2011 על כלל הרשויות המקומיות באופן הדרגתי כפי שיקבעו שרי הפנים והאוצר. כמו כן, לאור העובדה שהרשויות המקומיות מצויות בעיצומה של שנת התקציב 2011, בשנה זו לא תהיה הפחתה במענק הרשויות המקומיות כתוצאה מהשינוי המוצע. במהלך תקופת היישום יתבצע מעקב אחר השלכות השינוי על הרשויות המקומיות.

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

עדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי האיזון לרשויות המקומיות

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

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.

כיום לאחר שבע שנות הקצאה על-פי הנוסחה המקורית, ולאור נסיון מצטבר מהפעלתה, עלה הצורך לבחון ולבצע מספר תיקונים במשתנים של הנוסחה על מנת לשפר את יעילות ההקצאה ולתקן עיוותים קלים שנתגלו במהלך שנות הפעלתה.

לצורך עדכון זה נערכה עבודת מטה משותפת על ידי צוות מקצועי שהורכב מנציגי משרד הפנים, האוצר ומרכז השלטון המקומי שבמסגרתה הוסכם על ביצוע מספר שינויים במשתנים של נוסחת גדיש.

כפי שנאמר בהמלצות הצוות המקצועי, ההצעה אינה משנה את עקרונות נוסחת גדיש, אלא הינה מציעה לעדכן את משקולותיהם של שלושה משתנים וכן לעדכן את אופן החישוב של ההכנסה מארנונה שאינה למגורים, בדומה לאופן החישוב הקיים לגבי ארנונה למגורים בנוסחה המקורית.

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 ועל בסיס הניסיון שנצבר בהפעלת הנוסחה, אין קשיים משפטיים בקבלת החלטה זו.

עמדת הוועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר – אין מניעה משפטית על אישור ההחלטה

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

אין מניעה משפטית על אישור ההחלטה.

י.ל.
חתימה

היועץ המשפטי
תפקיד

יהודה זמרת
שם

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 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 מס. 2899 של הממשלה מיום 06.01.2008.

הגדלת ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות

"2899.

מ ח ל י ט י ם (19 קולות בעד; 2 קולות נגד; 2 נמנעים):

בהמשך להחלטות הממשלה מס' 3964 מיום 24.7.2005, מס' 2396 מיום 23.9.2007 ולהמלצות הוועדה להגדלת הכנסות עצמיות במגזר הערבי מיום 25.11.2007 המצורפת כנספה א' להחלטה זו (דפים...), נקבע כי:

א. החלטת הממשלה מס' 3964 מיום 24.7.2005 תתוקן כדלקמן:

(1). במקום סעיף 1 להחלטה יבוא:

"(א) מיום 1 בינואר 2007 יועברו מענקי האיזון מתקציב המדינה לרשויות המקומיות, לגבי רשויות ששיעור הגביה בפועל הינו 0%-85% באופן שיעמוד על סך 90% מהמענק להעברה.

(ב) מיום 1 בינואר 2008 יועברו מענקי האיזון מתקציב המדינה לרשויות המקומיות לרשויות מקומיות ששיעור הגביה בפועל בהן יהיה נמוך מ- 80% בהתאם לשיעורים המפורטים להלן:

שיעור הגביה בפועל בשנת 2012 יעמוד על 80%.

לאורך כל שנת תקציב עד לשנת 2012, תידרש כל רשות כתנאי לקבלת המענק המותנה, להגיע לשיעור גביה שלא יפחת משיעור הגביה בשנת 2007 בתוספת חלק יחסי בנקודות אחוז שבין שיעור הגביה בפועל האמור לבין שיעור הגביה בפועל המיועד לשנת 2012 (80%), והכל בהתאם למפורט בטבלה להלן:

שנת	יעד הגביה בהתאם	שיעור המענק
התקציב	לשיעור התוספת	המותנה בעמידה
	המצרפית מההפרש	ביעד הגביה
	שבין שיעור	
	הגביה בשנת 2007	
	לשיעור הגביה	
	שנקבע לשנת 2012	

מזכירות הממשלה

12%	15%	2008
15%	36.25%	2009
15%	57.50%	2010
15%	78.75%	2011
15%	100%	2012

כתנאי לקבלת המענק המותנה, יידרשו הרשויות המקומיות להגיש את פירוט ההנחות שניתנו על ידן מתשלום הארנונה, בהתאם להנחיות ולטפסים שייקבעו על ידי משרד הפנים ובכפוף לחתימתם על ידי ראש הרשות, גזבר הרשות, מבקר המועצה וכן גורמי בקרה נוספים כפי שייקבעו על ידי משרד הפנים.

רשות מקומית שיתגלה כי לא הגישה נתונים נכונים או שלא הגישה נתונים מלאים או שהעניקה הנחות שלא כדין, ישקול משרד הפנים את הפעלת סמכויותיו, לרבות הטלת חיוב אישי נגד הגורמים הנוגעים בדבר.

(ג) על אף האמור בסעיף 2 להחלטה, במידה שראה שר הפנים כי רשות מקומית אינה גובה אגרות והיטלי פיתוח וזאת בין על רקע אי קיומם של חוקי עזר המאפשרים גבייתן או על רקע היותם של חוקי העזר בלתי מעודכנים, ולא פעלה הרשות המקומית לתיקון המצב האמור בתוך פרק הזמן שנקצב לה, יהיה רשאי המשרד לעכב את העברת המענק המותנה אף לרשות שעמדה ביעדי הגביה שנקבעו בסעיף 2."

(2) בסעיף 6 להחלטה -

בהגדרת "שיעור הגביה בפועל" בסופה יבוא "לצורך חישוב שיעור הגביה בפועל, יתווסף לשיעור הגביה השנתית גם תוספת 40% מגביית חובות פיגורים בגין שנים קודמות שנגבו באותה שנה במזומן"

הגדרת "תוספת לרשות משתפרת"-תימחק.

מזכירות הממשלה

ב. הממשלה מנחה את שר הפנים להקים ועדה ציבורית לבדיקה מחודשת של הנוסחה הנוהגת בהקצאת מענקי האיזון ("נוסחת גדיש"), שתבחן האם וכיצד יש צורך בביצוע שינויים בנוסחה זו, על בסיס הניסיון שהצטבר בהפעלתה.

ג. להקים צוות שיכלול את נציגי משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד האוצר, אשר יבחן את האפשרות להסדיר בחקיקה, הוראות שיבטיחו וימנעו את התמריץ לעידוד בניה בלתי חוקית על רקע אי חיוב במסים, לרבות היטלי השבחה ויגיש המלצותיו לממשלה בתוך 90 יום.

מועד ביצוע סעיף א' בהחלטה - מיידי.
מועד ביצוע סעיף ג' בהחלטה - בתוך 90 יום."