

מכון אהרן
למדיניות כלכלית
ע"ש אהרן דוברת ז"ל



26/10/2017

שולחן עגול

רפורמה במימון הרשויות המקומיות

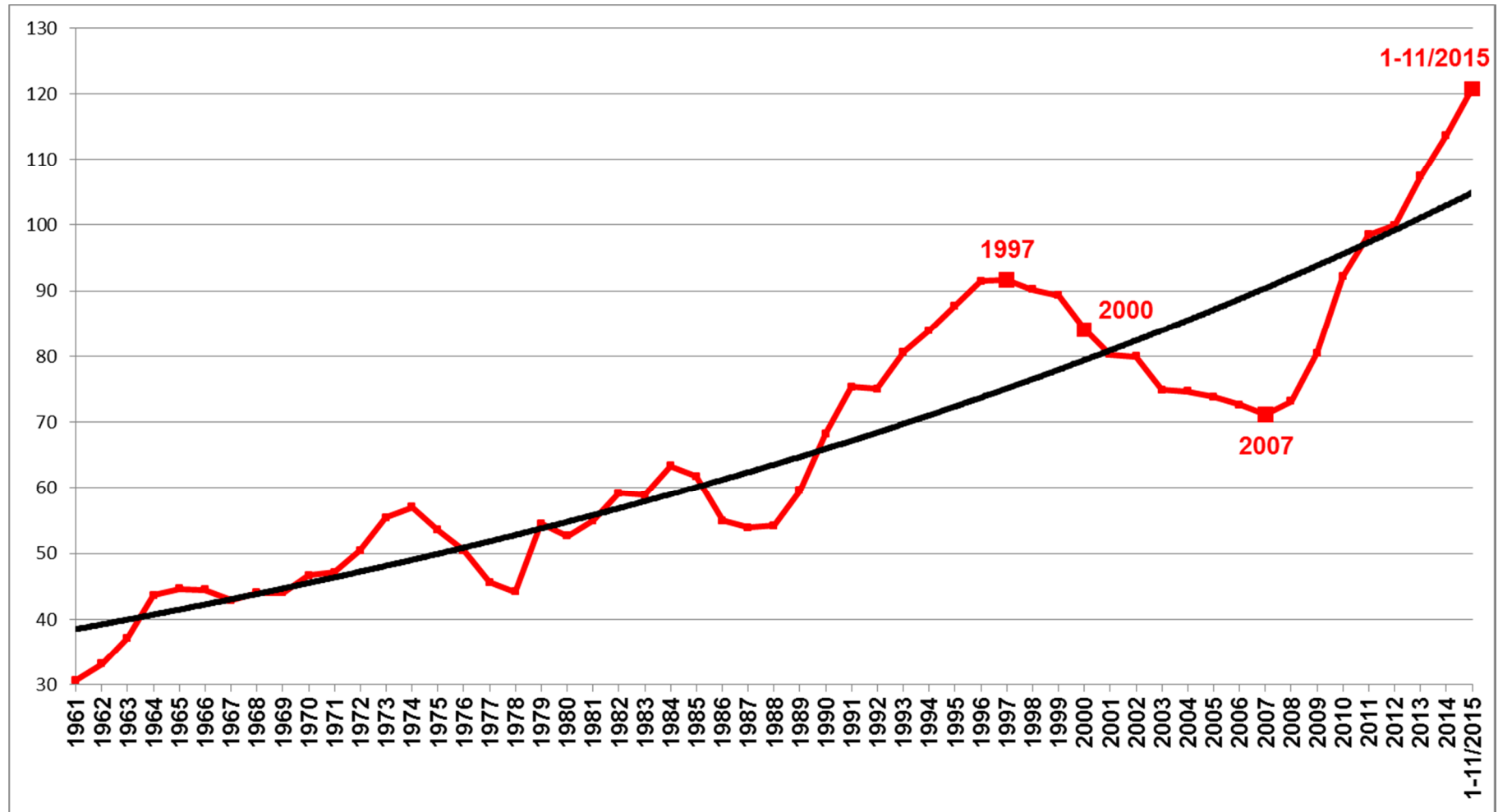
ד"ר טל מופקדי
ד"ר רועי שלם



רקע – מחירי הדיור



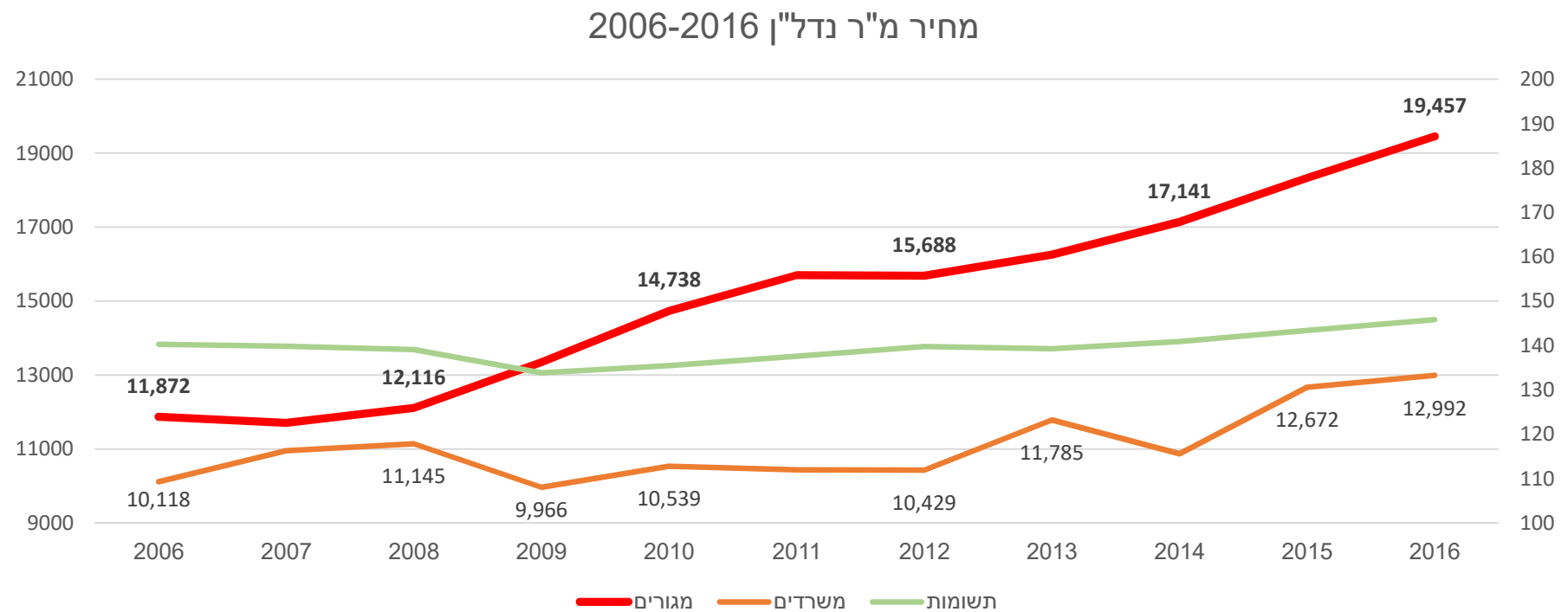
עלייה חדה במחירי הדיור (מתוך עבודות קודמות של מכון אהרן)



מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל.



התייקרות קרקע למגורים (מתוך עבודות קודמות של מכון אהרן)



מקור הנתונים: רשות המיסים

שיעור גידול 2016-2006:

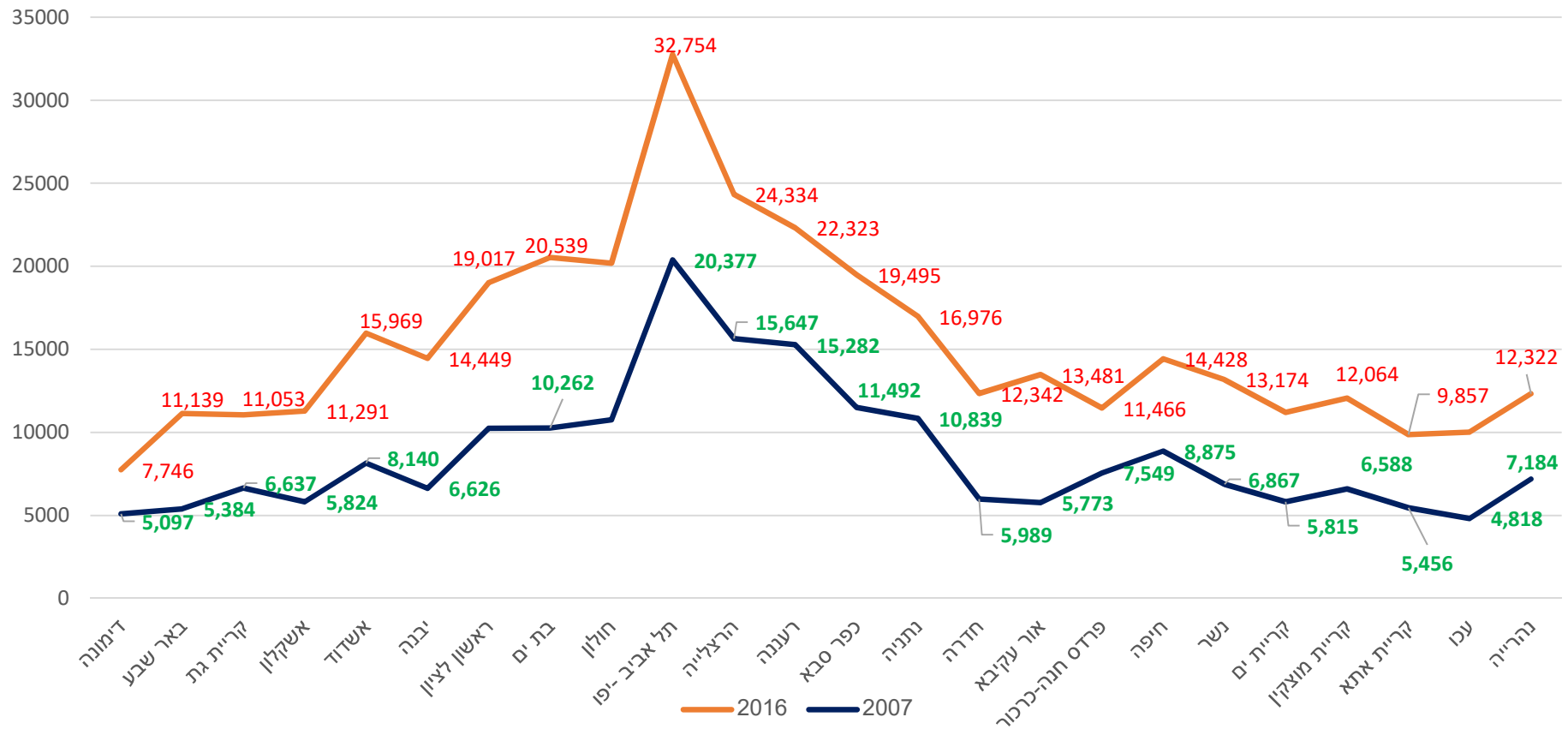
- מגורים 64%
- משרדים 28%
- תשומות הבנייה 4%



עיר מרכזית (מתוך עבודות קודמות של מכון אהרן)

מחסור בקרקעות למגורים במרכז משפיע על מחירי הדיור בכל הארץ: ישראל הינה מטרופולין אחד

שווי מ"ר למגורים לאורך ציר החוף ראלי במחירי 2014



מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני רשות המיסים.

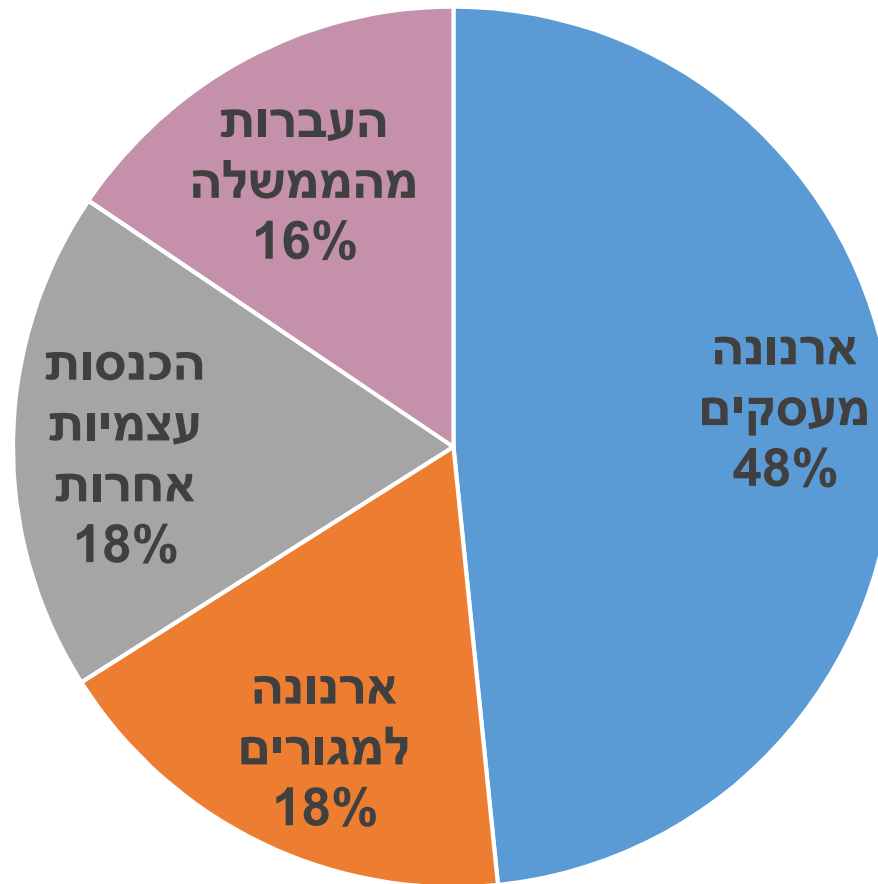
כדי להשפיע על מחירי הדיור בכל הארץ יש לדאוג להגדיל היצע יחידות דיור באזורי הביקוש במרכז



רקע – הרשויות המקומיות והיצע הקרקע למגורים



פילוח התקציב הרגיל בעיריית תל-אביב - יפו



מקור: נתוני הלמ"ס לשנת 2015

- כמחצית מהתקציב בת"א מקורו בעסקים
- רק כ- 18% מהתקציב מקורו בארנונה למגורים



עסקים משלמים יותר ארנונה ומקבלים פחות שירותים

פילוח צריכת השירותים המוניציפליים

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

תעריפי ארנונה ממוצעים בפועל (2015)

מגורים	עסקים
48 ₪ למ"ר	115 ₪ למ"ר

- כאשר שטח ברשות מקומית מוקצה לעסקים ולא למגורים, העירייה מקבלת תוספת הכנסות נטו, שמעשירה את הרשות המקומית.



לרשויות המקומיות תמריץ להגדיל שטח עסקים ולא שטח מגורים

על פי אקשטיין-טולקובסקי-בן לולו-שרמן 2014:

- היתרונות הפיסקליים הברורים של ארנונה עסקית לעומת ארנונה ממגורים יוצרים תמריץ שלילי לרשויות המקומיות להוספת אוכלוסייה לשטחן ולהגבלת היצע הקרקעות הזמין לבנייה למגורים.
- "קיימות מספר אינדיקציות לכך שהעיכוב במתן ההיתרים בשנה האחרונה היה תלוי בעיקר בוועדות המקומיות ולא ביזמים ועל כן הירידה במספר ההיתרים היא הגורם לירידה מספר ההתחלות ולא להיפך" (בנק ישראל 2013)
- במחוז תל אביב לדוגמה החסם העיקרי למימוש תכניות מאושרות הוא התנגדויות של הרשויות המקומיות (אקשטיין, טולקובסקי וצור 2012)

סוג החסם	אחוז החסמים
רשות מקומית	32%
תכנון מחדש של היזם	22%
תשתיות	15%
תע"ש	12%
מקרקעין	10%
שונות	7%



עיוותים כלכליים עיקריים במצב הקיים



עיוות #1: תמריץ לרשויות מקומיות להגביל היצע קרקע למגורים

- ראשי הרשות המקומית נבחרים על ידי התושבים.
- לכן הם מנסים לתת רמת שירותים גבוהה ביותר לכל תושב.
- מכיוון שמ"ר לעסקים מייצר הכנסות נטו גדולות בהרבה מזה של מ"ר למגורים, נוצר תמריץ לעשות בו שימוש לטובת עסקים.



עיוות #2: תמריץ לעסקים לצמצם שטח ופריסת סניפים

- ההחלטות הכלכליות שמקבלים העסקים ביחס לשטחם **מעוותות** ומבוססות על מחיר גבוה מידי, שאינו משקף את העלויות.
- דוגמה (החלטה על הגדלת סניף, שאינה מצריכה השקעה הונית):

ארנונה מגדילה את ההוצאות
ויכולה לגרום לפרויקט להפוך
ללא כדאי

הכנסות – הוצאות = רווח

מס כשיעור מהרווח לא ישפיע
על ההחלטה האם לבצע את
הפרויקט או לא



עיוות #2: תמריץ לעסקים לצמצם שטח ופריסת סניפים

- בשיווי משקל נקבל עסקים בשטח קטן יותר ובפריסה פחות טובה.



עיוות #3: אי-התאמה בין רמת שירותים פרטיים וציבוריים



- חוסר הלימה בין נכונות לשלם לבין רמת השירותים המוניציפליים.
- אין תחרות מספקת בין ישובים על רמת השירותים הציבוריים.



המחשת העיוותים במודל פיסקלי של רשות מקומית

עבור רשות מקומית עם תקציב מאוזן:

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

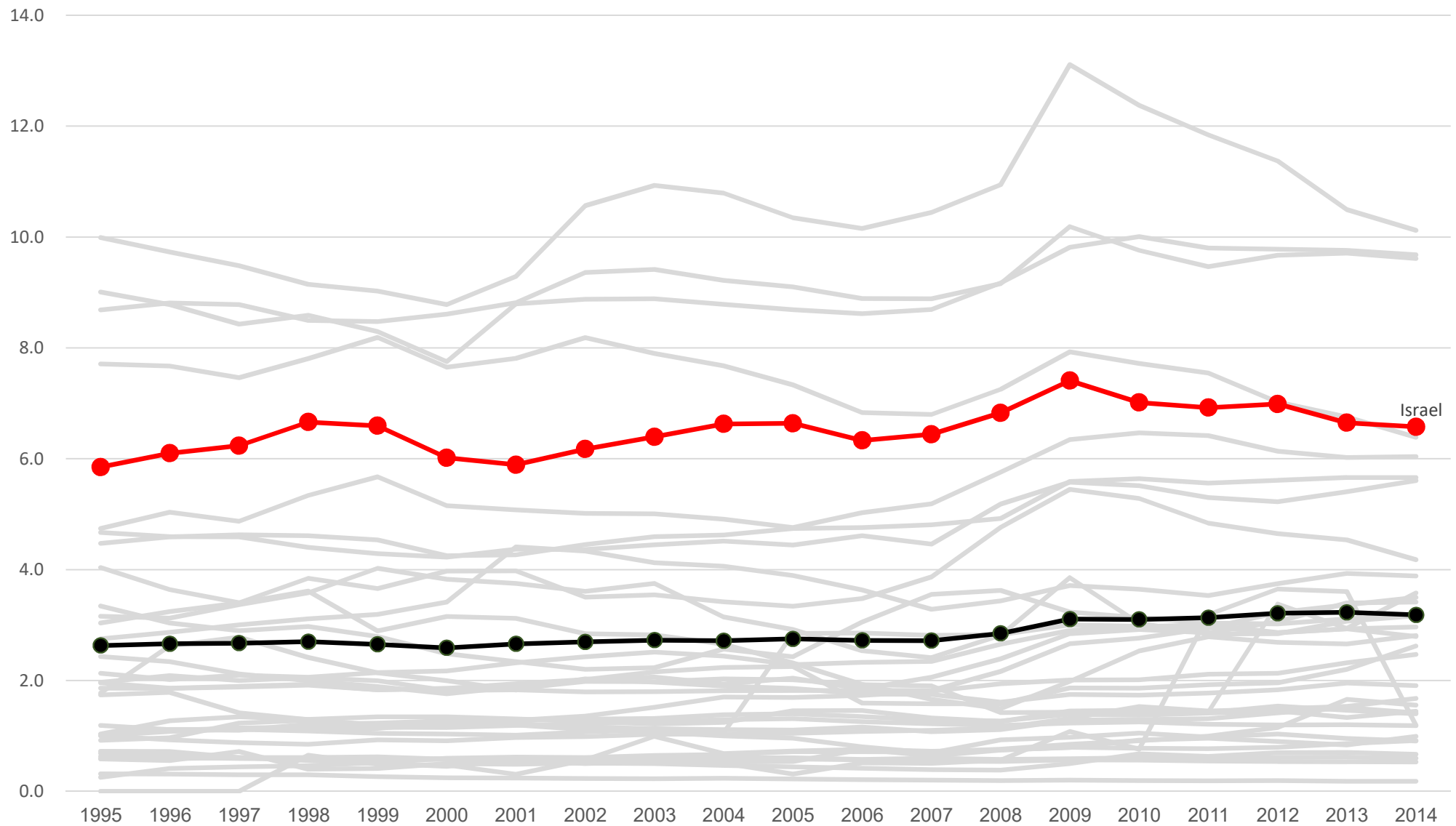
- בגלל ש $A > C$ נוצר תמריץ לנתב שטחים לעסקים ולא למגורים
- בגלל ש $A > 0$ באופן מובהק נוצר עיוות בגודל ופריסת עסקים
- בגלל שהארנונה למגורים קבועה אין הלימה בין עושרם של התושבים לרמת השירותים המקומיים שהם מקבלים



מס מקומי: השוואה בינלאומית



מיסי נדל"ן שוטפים כ- % מהכנסות המדינה ממיסים במדינות OECD



מקור: OECD



נשוא מיסי נדל"ן שוטפים במדינות ה-OECD ומדינות שותפות

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

מקור: OECD Working Papers on Fiscal Federalism, Almy, R. (2014). Valuation and Assessment of Immovable Property. (19)



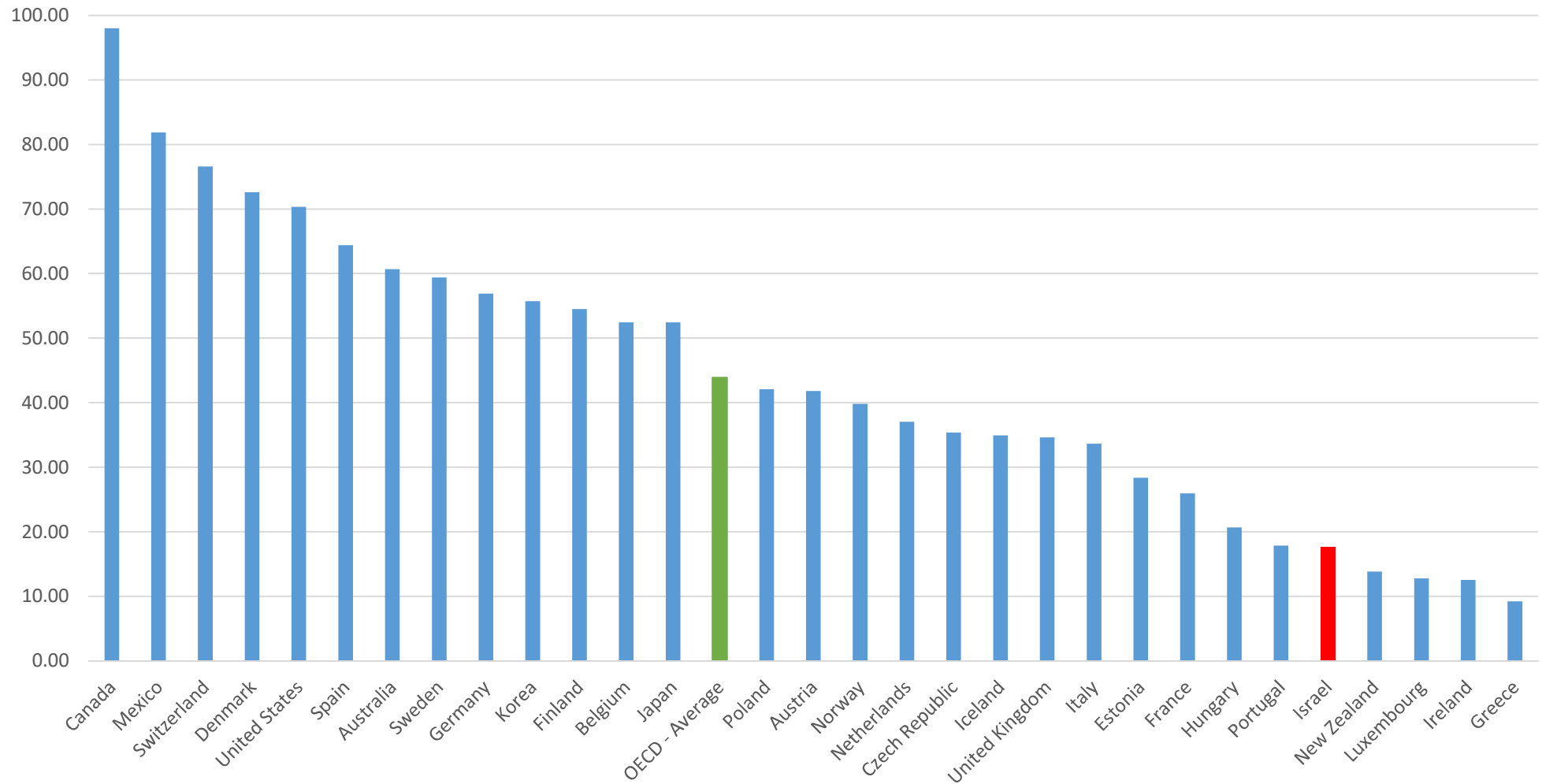
בסיס מדידה למיסי נדל"ן שוטפים במדינות ה-OECD ומדינות שותפות

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

מקור: OECD Working Papers on Fiscal Federalism, Almy, R. (2014), (19)



תקבולי רשויות/ממשל מקומי כ- % מהכנסות המדינה ממיסים במדינות OECD



מקור: OECD



מס מקומי: סקירת הספרות הכלכלית



- הספרות הכלכלית גורסת כי רק הממשל המרכזי (ולא הממשל המקומי) צריך להטיל:
- מס חברות (McLure 1983);
- מס על משאבים (Mieszkowski 1983);
- מס הכנסה פרוגרסיבי (Musgrave 1983);
- ומס ערך מוסף (Norregaard 1997).

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

מקור: Bird, R. (2010). Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature. Policy Research Working Papers



- רצוי שרשות מקומית לכל היותר תטיל מס הקשור לשווי הקרקע והנכס.
- הסייגים האפשריים לכך הם, ככלל, רק זמי שימוש ישירים בשירותים מסוימים שמספקת הרשות המקומית, או מס המגלם השפעות חיצוניות מקומיות.

מקור: Bird, R. (2010). Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature. Policy Research Working Papers

- מס שוטף על נדל"ן נחשב כאחד המיסים הכי פחות מעוותים, ולכן הכי יעילים מבחינת צמיחה כלכלית.
- בסיס המס שלו בלתי ניתן לניוד והוא ברובו קשיח, ועל כן התגובה של משקי הבית למס כזה היא קטנה מאוד – בניגוד למס הכנסה
- מאפשר התאמה בין המיסים שנגבים והשירותים המקומיים הניתנים לתושבים.
- מאידך, כאשר מיסי נדל"ן מוטלים לא רק על הקרקע, אלא גם על השווי הנכס הבנוי, הם עשויים לייצר תמריצים לתת-פיתוח של הקרקעות.

מקור: Blöchliger, H. (2015). Reforming the tax on immovable property: Taking care of the unloved. *OECD Economic Department Working Papers*, (1205)



עקרונות מוצעים לרפורמה במיסוי מקומי בישראל



עקרונות למסגרת רעיונית למודל מימון הרשויות המקומיות

1. המס המקומי מעסקים צריך להיות בהלימה להיקף השירותים המקומיים שצורכים העסקים, בתוספת תמחור השפעות חיצוניות, אם ישנן.
2. אם יש שירותים שניתן לגבות תשלום ישיר עליהם – לרוב עדיף לעשות זאת בדרך זו, במחיר שמשקף את העלות עבור השירות (לרבות תמחור השפעות חיצוניות, אם ישנן).
3. הרשות המקומית צריכה להיות אדישה, מבחינה תקציבית, לתוספת אוכלוסיה לשטחה – סך תוספת ההוצאות בגין אוכלוסיה זו צריכה להיות שווה לסך תוספת ההכנסות המתקבלת מאוכלוסייה זו.
4. חלק מהשירותים המוניציפליים הם כאלו שבהם נרצה לייצר דיפרנציאציה בין רשויות מקומיות שונות. במימון שירותים אלה, יש לאפשר לרשויות מקומיות עשירות לגבות סכומים גבוהים יותר מאשר ברשויות מקומיות עניות. מס מקומי זה צריך להתבסס בעיקרו על מיסוי נדל"ן, ובפרט, כפי המקובל בעולם – מיסוי המבוסס על ערכו של הנדל"ן.
יישום על ערך הקרקע והנכס – במקובל בעולם (למרות שתיאורטית יש יתרונות להחילו על ערך קרקע בלבד)
5. עבור חלק מהשירותים המוניציפליים נרצה שלא לאפשר שירותים טובים יותר ברשויות מקומיות עשירות (או אף לייצר אפליה לטובת הרשויות העניות) התקציב עבור שירותים אלה צריך לבוא על ידי העברות ממשלתיות מתאימות, ולא בהתבסס על המס המקומי.
6. סך ההכנסות של הרשויות המקומיות צריך לגדול, בדומה לנהוג בעולם, כך שלרשויות המקומיות יהיו יותר סמכויות מאשר המצב היום.



המחשת יישום חלק מהעקרונות

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

- קביעת $A=0$ כדי לבטל את העיוות בגודל ופריסת עסקים.
 - הרשות המקומית אדישה לכניסת עסק חדש לשטחה
- קביעת $C=0$ יבטל את התמריץ השלילי להגדלת האוכלוסיה
- שינוי תמהיל C כך שיאפשר בחלק מהשירותים הלימה בין עושרם של התושבים לרמת השירותים המקומיים שהם מקבלים ובחלקם יישום מדיניות ממשלתית.



- הארנונה לתושבים בת"א תגדל ובמקומות עניים יותר תקטן.
- יגרום לדיפרנציאציה בתקציב לשירותים ציבוריים מקומיים שהוגדרו (לא חינוך או רווחה)
- הארנונה לעסקים תקטן משמעותית
 - יפחית עיוותים בהחלטות העסקים
 - יפחית הבדלים בין רשויות (כגון ירושלים ותל-אביב)
 - יפחית תמריצי הרשויות המקומיות לייעד שטחים לעסקים במקום למגורים
- נוסחה שקופה להעברות מהממשלה לכל תושב (בהתאם לקריטריונים סוציו-אקונומיים ואחרים של התושב)
 - הרשות המקומית אמורה להיות אדישה לגידול בכמות התושבים בשטחה
- מחיר מ"ר לעסקים באזורי הביקוש צפוי לעלות (קיטון בהיצע וגידול בביקוש)
- מחיר מ"ר למגורים באזורי הביקוש צפוי לקטון (גידול בהיצע)



תודה על ההקשבה!

tal@numerics.co.il
roy@numerics.co.il

ד"ר טל מופקדי
ד"ר רועי שלם

