

1 בדצמבר 2025

י"א בכסלו, תשפ"ו

סימוכין: 0001048

הנדון: נייר עמדה מטעם מרכז השלטון האזורי לפרק הגדלת הכנסות עצמיות של הרשויות המקומיות ופרק שינוי במענק האיזון בחוברת "שינויים מבניים" לקראת חוק ההסדרים לשנת 2026
סימוכין: חובת שינויים מבניים עמודים 83-80 ועמודים 79-76

להלן עמדת מרכז השלטון המקומי בקשר עם הצעות ההחלטות בפרק הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות ופרק שינוי בנוסחת מענק האיזון בחוברת השינויים המבניים לקראת חקיקת חוק ההסדרים לשנת 2026.

פרק א' – שינויים בנוסחת מענק האיזון

(עמודים 76–80)

1. סעיף 1א – מעבר לשימוש במדדים רציפים במדד החברתי-כלכלי.

נוסח ההחלטה:

"מעבר לשימוש במדדים רציפים בחישוב מענק האיזון כך שיעשה שימוש בנתוני ערך המדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית ולא באשכולות של המדד, והכל מתוך דירוג הרשויות המפורסם על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כחלק מסעיף זה יעודכנו המדדים לפי התפלגויות הרשויות המקומיות, כך שישקפו התפלגות דומה במהותה לזו הקיימת היום, "כמו כן, חלק מטווחי המדדים יקטנו כך שיותאמו לצורכי הרשויות המקומיות בפועל".

מרכז השלטון המקומי תומך בהצעה ורואה בה צעד מקצועי וראוי המשקף נכונה ובצורה מדויקת יותר את מאפייני היישובים ואת מצבן החברתי כלכלי של המועצות האזוריות. שימוש במדד רציף צפוי לצמצם עיוותים שהיו כבר שנים מובנים בתוך מנגנון האשכולות היישוביים ועל כך יש לברך.

2. סעיף 1ב – נוסחת מעבר בין מענק מודל למענק בפועל והגבלת השינויים

נוסח ההחלטה:

"הגדרת נוסחת מעבר ממענק המודל למענק בפועל כך שתוגבל ההפחתה והגידול בגובה המענק בפועל של כל רשות מקומית מדי שנה ב- 50%. בנוסף, רשות מקומית בעלת מענק מודל שלילי תקבל את ההגבלה בהפחתה לתקופה של שלוש שנים בלבד, ואחריהן הרשות המקומית לא תהא זכאית למענק איזון".

מרכז השלטון האזורי תומך בהצעת ההחלטה ומבקש כי תתווסף הוראה המחייבת את פרסום נוסחת מענק עד ליום 1.8. בכל שנה וזאת על מנת לאפשר לרשויות להיערך כראוי להכנת התקציב הרשותי. עוד מבוקש כי העברת תקציבי מענק האיזון תיעשה בתשלום חודשי ולא בצבירה רבעונית.

3. סעיף ג1 – המענק המותנה ועדכון יעד הגבייה

נוסח ההחלטה:

“הגדרת נוסחת מעבר ממענק המודל למענק בפועל כך שתוגבל ההפחתה והגידול בגובה המענק בפועל של כל רשות מקומית מדי שנה ב- 50% . בנוסף, רשות מקומית בעלת מענק מודל שלילי תקבל את ההגבלה בהפחתה לתקופה של שלוש שנים בלבד, ואחריהן הרשות המקומית לא תהא זכאית למענק איזון”.

מרכז השלטון המקומי תומך בהצעה. השינוי המוצע מייצר תמרוץ אמיתי לרשות המקומית לשפר גבייה תוך גמישות מובנית, ואינו פוגע במועצות אזוריות בעלות מאפיינים כפריים המתקשות לעיתים לעיתים בהגדלה חד שנתית משמעותית של פוטנציאל ההכנסה.

4. סעיף 2 – הנחיית שר הפנים לבחון תיקונים נוספים בנוסחת האיזון

“להנחות את שר הפנים תיקונים נוספים במענק האיזון, ובמידת הצורך להגיש הצעת מחליטים נוספת,

בהסכמת משרד האוצר, עד ליום 30 בספטמבר 2026, בנושאים הבאים:

א. עדכון נוסחת חישוב רכיבי ההכנסה, ללא הנחות שניתנות על ידי הרשויות המקומיות, ורכיבי ההוצאה הנורמטיביים.

ב. הטמעת רכיבים נוספים בנוסחה, בין היתר, רכיב פירעון מלוות מוכר, רכיב פנסיה מוכרת ומינימום הכנסה במענק האיזון.

ג. צמצום היתרונות לקוטן לרשויות קטנות.

ד. עדכון נוסחת החישוב למדדי המועצות האזוריות”.

התייחסות השלטון האזורי:

(א) השלטון האזורי מקדם בברכה בחינה ועדכון מקיף של נוסחת מענק האיזון ובלבד וזו תעשה באופן מקצועי בלתי תלוי, מבלי שתוצאות הבדיקה יוכתבו מראש, ובתיאום עם הגופים היציגים של השלטון המקומי.

(ב) לס"ק (ג) צמצום ה"יתרונות" לקוטן הרשויות - השלטון האזורי מתנגד. מדובר בסעיף בעל פוטנציאל פגיעה חריפה במועצות האזוריות - אשר מבנה התיישבותן מבוזר, והן נושאות בעלויות גבוהות למתן לשירותים ותשתיות, ואין הן "נהנות" באופן אמיתי מיתרון לקוטן כי אם נושאות בעלויות עודפות. יש להסיר אמת מידה זו מרשימת הנושאים.

(ג) לס"ק 2 (ד) – עדכון נוסחת החישוב למדדי מועצות אזוריות – מרכז השלטון האזורי מבקש להבטיח תיאום מלא עמו בכל תיקון הנוגע לנוסחת החישוב ובפרט כזה הנוגע באופן ישיר למועצות האזוריות.

פרק ב' – הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות

(עמודים 80–83)

1. סעיף 1 – מיצוי פוטנציאל הכנסות מקרקע חומה (שימוש נלווה בעל אופי מסחרי)

נוסח החלטה:

מיצוי פוטנציאל ההכנסות מקרקע שבשטח הרשות קרקע חומה להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון במועצה בתוך 30 יום ממועד החלטה זו, הצעת החלטה לתיקון פרק משנה 4.13 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל כך שברשויות מקומיות בהן ההכנסות מארנונה עסקית נמוכה מאחוז שייקבע, תשלם הרשות המקומית בעד שימוש נלווה בעל אופי מסחרי בקרקעות שהוקצו לה, דמי חכירה מהוונים בשיעור 31% מערך הקרקע, בהתאם לסוג השימוש".

מרכז השלטון המקומי מבקש להסתייג מנוסח ההצעה ולבקש את תיקונה בהתאם למפורט להלן:

- (א) אף כי עיון בהצעה מעלה כי כוונתה חיובית ונועדה להפחית את הנטל המשמעותי של דמי החכירה באותן רשויות מקומיות בהן ההכנסות מארנונה עסקית נמוכה יותר, קיימת עמימות בסעיף המוצע ביחס ל- "אחוז שייקבע" ומי יקבע אותו.
- (ב) יש להבטיח כי תתבצע התאמה למאפייני מועצות אזוריות ולהכנסה העסקית הנמוכה המובנית בשל מרחב כפרי וכי תתווסף אמת מידה המתייחסת לפריפריאליות ולסולמות סוציו-אקונומי גבוהים יותר מעל 5.
- (ג) מאליו ברור כי בהעדר ביצוע התאמות המכירות המאפיינים הייחודיים של המרחב הכפרי ומגבלותיו המובנות בפוטנציאל ההכנסות העצמיות, עלולה ההצעה המבקשת להטיב את המצב, דווקא לפגוע במרחבים כפריים שבהם אין כמעט שימושים מסחריים.

2. סעיף 2א(1) – קביעת סיווגי ארנונה לתשתיות לאומיות ותשתיות לאומיות מיוחדות

עיקרי ההצעה:

קביעת הסדר מיוחד בפקודת העיריות [נוסח חדש], לפיו בעבור תשתיות לאומיות מיוחדות המנויות בתוספת לחוק תחול חלוקת הכנסות שונה מההסדר הקבוע בסעיף 9ב לפקודת העיריות. חלוקת ההכנסות תיקבע בתקנות על-ידי שר האוצר, באישור שר הפנים, בהתאם לעקרונות הבאים: רשויות

זכאיות יהיו רשויות שמרחקן מהמתקן נמצא בתחום שיקבע בתקנות; השטח הבנוי לשימושים סחירים או מגורים שבתחום ההשפעה במועד אישור התכנית; מצבה הפיננסי של הרשות המקומית.

מרכז השלטון האזורי מתנגד להצעה

(א) מרכז השלטון האזורי מתנגד לקביעת הסדרים ייחודיים מבלי שחקיקה כאמור תותנה באפשרות להעלאה חריגה במתקנים קיימים לפי כללי הארנונה הרגילים;

(ב) עוד מתבקש כי יתאפשר מעבר בין סיווגים לסיווג מיטיב במקרה של שדרוג במתקן הקיים.

(ג) יש לשנות את מודל חלקות ההכנסות כל שזה לא יושתת על אמות מידה כלכליות ומצבן של הפיננסי של הרשויות הסמוכות כי אם יתבסס על פוטנציאל הפגיעה בתושבים.

3. סעיף 2א(2) – חלוקת הכנסות מארנונה בין רשויות עבור תשתיות לאומיות מיוחדות

גם לסעיף זה מתנגד השלטון האזורי בכל תוקף לקביעת מצבה הפיננסי של הרשות כקריטריון לחלוקת הכנסות. החלוקה המוצעת בהצעה, שוחקת הכנסות של מועצות אזוריות שבהן מרוכזות תשתיות לאומיות רבות, ללא כל מנגנון איזון לפגיעה הישירה שנגרמת לתושבים ולשטח הרשות.

4. סעיף 3 – הוספת שר האוצר לתקנות בעלות פוטנציאל להרחבת הכנסות עצמיות

על מנת לשמור ככל הניתן על מצבן הפיסקלי של הרשויות ולהיות בבקרה מוקפדת על אובדן ההכנסות הנובע מהנחות בארנונה לרשויות המקומיות מוצע לקדם את הצעד הבא:

לתקן את סעיף 12 (ב) לחוק ההסדרים במשק המדינה תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב, תשנ"ג-1992, כך שיקבע כי תקנות וכללים למתן הנחות אחרות בתשלומי ארנונה ואת שיעורי הנחה מרביים "ומזעריים ייקבעו בהחלטה משותפת של שר הפנים ושר האוצר.

מרכז השלטון האזורי מתנגד להצעה:

ההצעה מהווה פגיעה נוספת באוטונומיה של השלטון המקומי בניהול מקורות הכנסותיו.

5. סעיף 1א2ג – עיגון העיקרון: "הארנונה למתקן תשתית קיים לא תשתנה"

נוסח ההצעה:

"יותקנו תקנות כך שארנונה המוטלת על נכסים קיימים, אשר יכללו באחד מן הסיווגים שייקבעו מכוח סעיף זה, לא תשונה, למעט עדכונה לפי שיעור העדכון הקבוע בסעיף 7 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, זולת אם העדכון נובע מסיווג הנכסים לפי אחד מן הסיווגים "תשתיות לאומיות" או "תשתיות לאומיות מיוחדות"

מרכז השלטון האזורי מתנגד נחרצות לסעיף המוצע אשר מנוגד לעיקרון הבסיסי של מתן האפשרות לעדכון תעריפי על בסיס שינויים תפעוליים, סביבתיים ותכנוניים. זהו המשך של מגמה המבקשת לפגוע באוטונומיה הפיסקאלית הרשותית אשר תחילתה עוד בחקיקת חוקי ההקפאה. המשך מגמה זו גם אם נועדה לשרת תכלית ראויה של עידוד הקמה של מתקני תשתית בעלי חשיבות ציבורית, הרי שלא ניתן

שאינטרס זה יבוא על חשבונן של הרשויות המקומיות אשר דילול במקורות ההכנסה העצמיות שלהן וריסון יכולתן לאזן את הפער בין ההוצאה הנורמטיבית להכנסה הנורמטיבית, הינו בלתי סביר ויש למצוא מקורות אחרים על מנת 'להגן' על מתקני התשתית כמוצע.

מרכז השלטון האזורי סבור כי בחלק מפרקי ההצעה המפורטים לעיל, יש כדי לסייע בידי הרשויות המקומיות והאזוריות; כך למשל במספר תיקונים מבניים בחישוב מענק האיזון ובשיפור המענק המותנה. ואולם יחד עם זאת, המרכז מתנגד נחרצות להצעות המשנות את הסדרי הארנונה לתשתיות לאומיות או מפחיתות את עצמאות הרשויות המקומיות להגדיל הכנסותיהן בהתאם לצרכיהן הייחודיים, לא כל שכן כאשר מדובר בהחלשת האוטונומיה הפיסקלית של אותן רשויות בהעדר כל חלופה לאזון.

המרכז שב ומדגיש כי כל שינוי מבני חייב להיעשות בתיאום מלא עם השלטון האזורי, מתוך הבנה של מאפייני השלטון הדו - רובדי והאתגרים הייחודיים של מועצות אזוריות.