

התקציב הבלתי רגיל

המדד המוניציפלי - ניתוח מדדים ופרמטרים

תקציר

- ▶ רשות מקומיות מנהלת שני תקציבים, התקציב הרגיל והתקציב הבלתי רגיל (תב"ר) וקיימת הפרדה בין שני תקציבים אלה
- ▶ את תקציב פיתוח ניתן לבחון עפ"י "התשואה" של ההשקעה בתוצרים רלבנטיים לתושבים
- ▶ גידול בהכנסות הרשות בתקציב הרגיל בזכות השקעה בתשתיות (כבישים, שכונות חדשות, מתחמי תעסוקה)
- ▶ גידול בשקעה השוטפת בתושב במסגרת התקציב הרגיל
- ▶ מרבית הרשויות מלוות באופן שוטף כספים לטובת תקציב הפיתוח. במקרים רבים מדובר בפועל על מנגנון לקיחת אשראי מהתקציב הרגיל לטובת התב"ר

התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) הוא תקציב מדיניות בעל ייעודים מוגדרים

▶ תקציב התב"ר, המוכר גם כתקציב הפיתוח, הוא תקציב המיועד לפעולות חד פעמיות או לתחום פעילות מסויים, בניגוד לתקציב הרגיל אשר מיועדים לניהול השוטף של הרשות.

▶ הבדל נוסף בין שני התקציבים הוא רמת הגמישות של הרשות בניהול הכספים

▶ בתקציב הרגיל מרבית הכספים משוריינים לטובת פעולות שוטפות, מצב שמשאיר מעט מאד כסף לטובת השקעה התושבים לפי שיקולי מדיניות

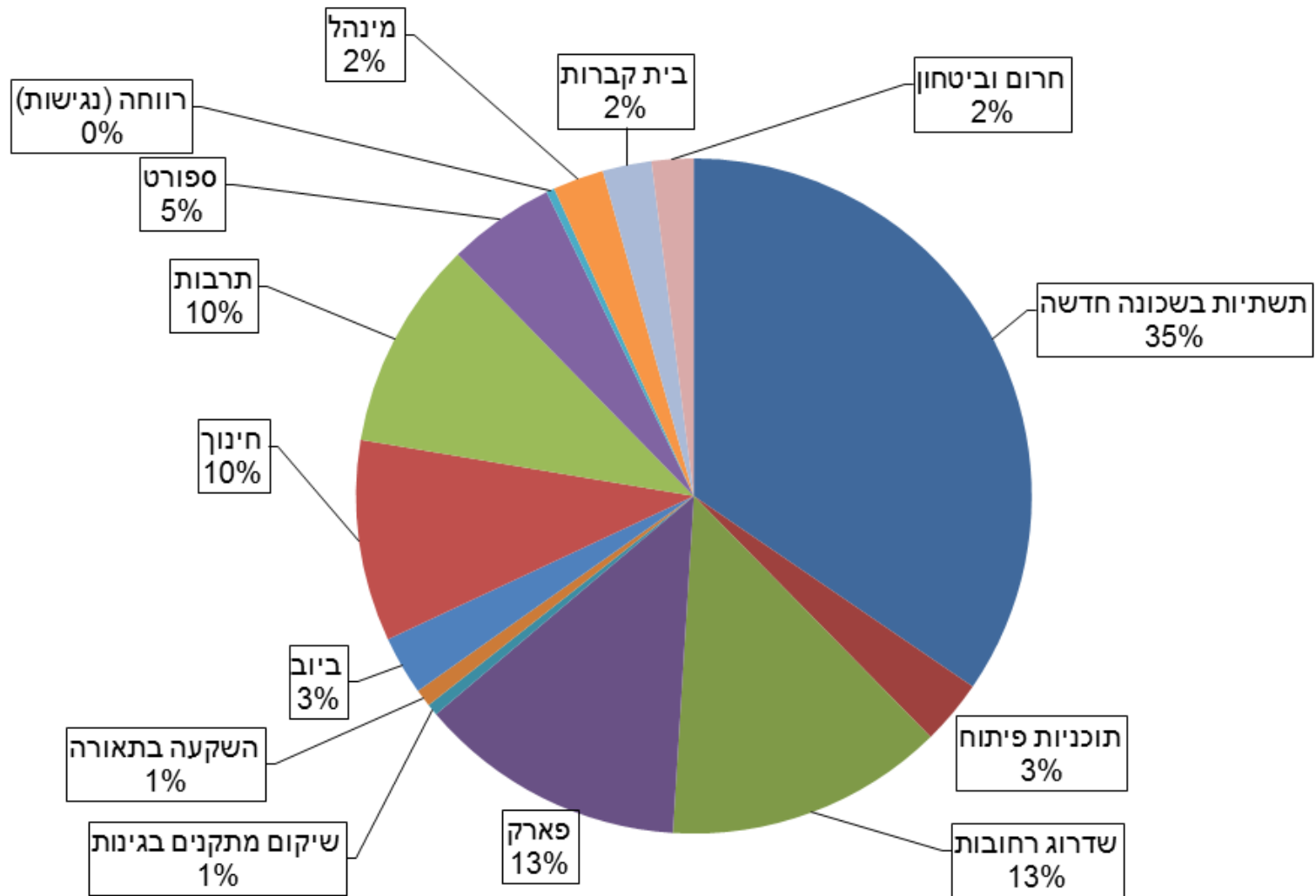
▶ ניתן לומר במרבית התב"ר הוא תקציב מדיניות. נכון לומר שכל כספי התב"ר שאינם ממקור ממשלתי הם כספי מדיניות

▶ שימושים אופייניים לתקציב התב"ר – סלילת כבישים, בניית כיתות ובתי ספר, הקמת גינות ופארקים, תשתיות ביוב וכו'



התב"ר נוגע בתחומים רבים בפיתוח הרשות ותמהיל ההשקעה משתנה כל שנה

חלוקת תקציב התב"ר



בניתוחי המדד המונציפלי ההתייחסות לתב"ר נעשית על פי קריטריונים של השקעה עיסקית

- ▶ בניגוד לדוגמה שהוצגה, בסיס הנתונים עליו נשען המדד המוניציפלי אינו נותן רמת פירוט גבוהה ולכן ניתוח התב"ר אינו יכול להיות מפורק לקריטריונים כגון השקעה בתושב (חינוך, תרבות, ספורט וכו') לעומת השקעה בנושאים אחרים.
- ▶ לאור מגבלה זו נקבע כי ניתוח ההשקעה בתב"ר יתבסס על עקרונות כלכליים תוך הדגשת השינוי בהשקעה בתושב בתקציב הרגיל, תוצר שאינו "כלכלי" אך תופס מקום מרכזי בכל ניתוחי הרשויות (עקב היותו התוצר המרכזי שמצופה מהרשויות לייצר).
- ▶ הדגשים העיקריים בניתוח, שהינו איכותני לא פחות מכמותי, מתייחסים לפרמטרים הבאים:
 - ▶ "להחזר ההשקעה" של התב"ר כפי שבא לידי ביטוי בגידול הכנסות עצמיות שינוי בהשקעה כספית בתושבים (פרמטר לא מנורמל) בשילוב עם שינוי יחסי בהשקעה בתושב (פרמטר מנורמל)
 - ▶ השפעת המלוות לטובת התב"ר על סך החוב של הרשות ועל החזר המלוות השנתי
 - ▶ גידול בהכנסות העצמיות ממקורות שונים – ארנונה ממגורים, ארנונה לא ממגורים והכנסות שאינן מארנונה

מרבית ההשקעות בתב"ה מגדילות את ההשקעה בתושב ולכן
חשוב גם שייצרו הכנסות שיאתנו את הגידול

▶ מרבית השקעות פיתוח אשר מייצרות תשתיות מייצרת בסופו
של דבר הוצאה בתקציב הרגיל

▶ בניית תשתיות בשכונות חדשות מייצרות הוצאה על התושבים
החדשים שנכנסים לאכלס את השכונות הללו

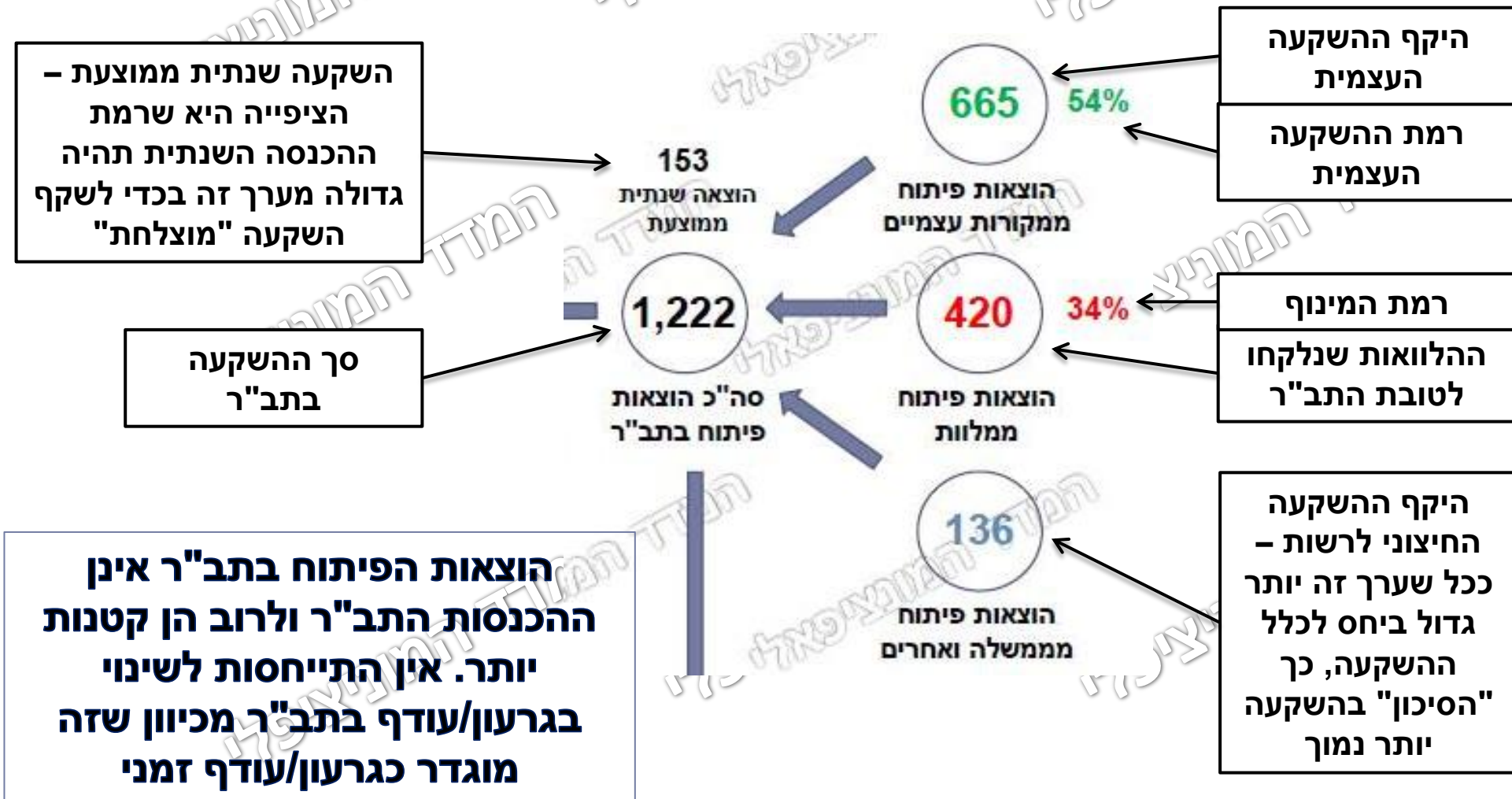
▶ פיתוח אזורי מסחר ומשרדים מייצרת הכנסות לרשות אשר חלקן
מופנות לטובת השקעה בתושבים

▶ דוגמאות נוספות: הרחבת בתי ספר (השקעה בחינוך), פארקים
(השקעה בפעולות), מתקני ספורט (השקעה בפעולות)

▶ מכיוון שרוב כל השקעות הפיתוח מייצרות השקעה בתושבים,
תיבחן במקביל האם השקעות הפיתוח ייצרו מספיק הכנסות
בכדי לממן את ההשקעות הללו, בדגש על גידול בארנונה
מתעסוקה (מסחר, משרדים וכו')



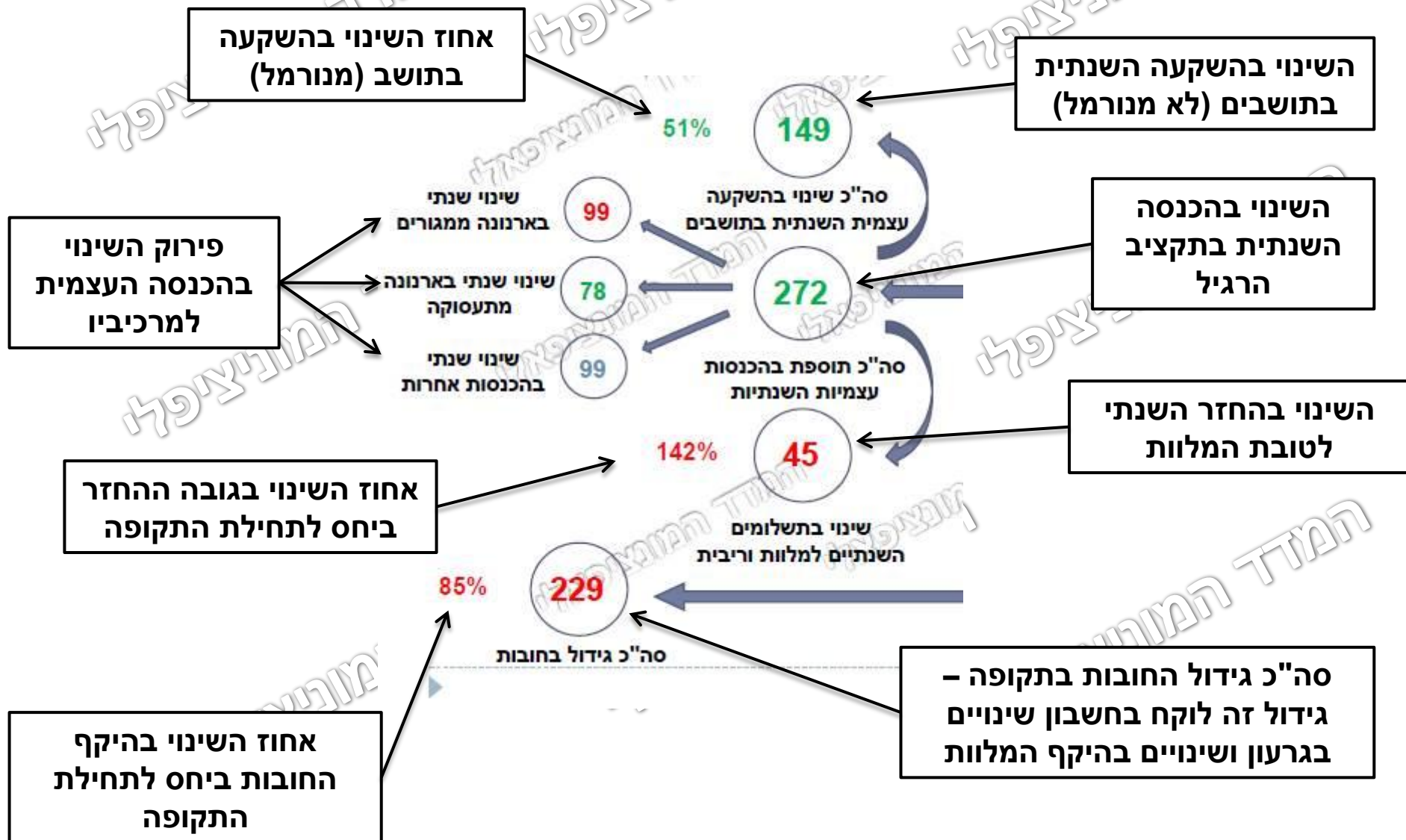
פירוק מרכיב ההוצאות (תב"ר) נועד לבחון את רמת המינוף ורמת הסיכון של ההשקעה בפיתוח



הסבר על מרכיב ההוצאות

- ▶ רמת המינוף והסיכון של הרשות בהשקעה בפיתוח מהווה פרמטר מרכזי לאיכות ההשקעה ורמת הצלחתה – ככל שהסיכון והמינוף יותר גבוהים, הצפי הוא "תשואה" יותר גדולה
- ▶ גורם נוסף שיכול להעיד על השקעה כדאית הוא הקשר בין ממוצע ההוצאה השנתית על פני תקופת ההשקעה ותוספת ההכנסה השנתית ממקורות עצמיים – מצופה שההכנסות השנתיות העתידיות יהיו גדולות מההשקעה השנתית בעבר.
- ▶ גרעון בתב"ר – גרעון בתב"ר משמעו שצפי התקבולים לתב"ר (היטלים והשתתפויות אחרות) קטן מצפי ההוצאות. מכיוון שאת הפער סוגרות הרשויות בעזרת הלוואות או מכירת קרקעות – הגרעון הינו זמני עד שתבוצע פעולת גיוס כספים ובכל מקרה פרויקטים יתקדמו רק כאשר יהיה כסף לממן אותם.

מרכיב התוצרים (תקציב רגיל) בה לבחון את "ההצלחה" של ההשקעה



הסבר על מרכיב התוצרים – השקעה בתושב והכנסות

- ▶ השינוי בהשקעה בתושב הוא פרמטר מנורמל – מציין שינויים בהשקעה בתושב בניטרול שינויים בגודל האוכלוסיה – פרמטר זה מציין כמה "הרוויחו" התושבים החדשים והקיימים מההשקעה
- ▶ השינוי בהיקף ההשקעה מהתושבים (פרמטר לא מנורמל) נבחן מול שלושה פרמטרים
- ▶ הגידול בהכנסות העצמיות – ככל שהשינוי בהשקעה בתושבים מהווה חלק יותר גדול מהגידול בהכנסה העצמית, כך הקצאת המשאבים החדשים לטובת התושבים יותר משמעותית
- ▶ הגידול בהכנסות מארנונה למגורים – על פי רוב השינוי מהכנסות מארנונה ממגורים יהיה קטן מהגידול בהשקעה בתושבים, זאת משום שבכל הרשויות ההכנסות מארנונה אינן מכסות את ההשקעה בתושבים מלכתחילה
- ▶ גידול בהכנסות שאינן ממגורים – נבחן האם הכנסות אלו גדלו במידה מספקת בכדי לכסות על הגידול בהשקעה בתושב והאם הגידול בהכנסה מארנונה לתעסוקה, שהיא הכנסה עם רמת וודאות גבוהה יותר*, הספיקה לבדה בכדי לכסות את הגידול בהשקעה בתושבים

* - הכנסות שאינן מארנונה הן לרוב הכנסות שתלויות בגורמים עם וודאות נמוכה יותר ביחס להכנסות ארנונה, במיוחד בערים עם אחוז גביה גבוה (כגון קנסות, הכנסות מחברות עירוניות)

הסבר על מרכיב התוצרים – שינויים בחוב

- ▶ במידה והחזר המלוות השנתי גדל, ההשקעה בתב"ר פגעה בתזרים העתידי של התקציב הרגיל ופגעה ביכולת הרשות להשקיע בתושב
- ▶ גידול בהיקף החוב מעיד שהיקף העברת הכספים מהתקציב הרגיל לתקציב התב"ר התגבר. גידול בחוב מטיל ספק על מדיניות ההשקעה בתב"ר, זאת לאור הפגיעה בתקציב הרגיל שמיועד להשקעה בתושב באופן שוטף.



ההכנסות לתב"ר שמקורן מהלוואות הן בעצם לקיחת אשראי מהתקציב הרגיל. לעיתים לרשויות אין אפשרות אחרת

- ▶ כאשר רשות משלימה את תקציב התב"ר מהלוואות (מלוות), הלוואות אלה מוחזרות מהתקציב הרגיל, כאשר גם הריבית משולמת מתוך התקציב הרגיל.
- ▶ עלויות חוב אלה מהוות בפועל צינור העברת כספים מהתקציב הרגיל לתקציב התב"ר – הרשות לוקחת הלוואת אשראי מהתקציב הרגיל לטובת תקציב הפיתוח, בתיווך הבנק
- ▶ ישנן רשויות שלא יכולות לקיים תקציב תב"ר יעיל ללא הלוואות, אך חשוב לזכור שככל שההלוואה והחזר ההלוואה גדולים יותר, כך יש לרשות פחות כספים להשקיע בתושבים

בוצע ניתוח של תקציב התב"ר לשלוש רשויות שכבר סוקרו במדד לצורך הגדלת בסיס ההשואה ו"השלמת פערים"

- ▶ בוצע ניתוח של הרשויות תל אביב – יפו, חיפה ורמת גן
- ▶ רשויות אלו נבחרו מכיוון שקיים בהן רצף ניהולי על פני תקופת הבדיקה
- ▶ שינויים בראשות עיר מובילים שינויים במדיניות ההשקעה שלא מאפשרים לבחון את הצלחת ההשקעה בפרק הזמן שנבחן
- ▶ מסקנות הניתוחים
- ▶ תל אביב - ההשקעה התחילה להשתלם רק בשלב מאוחר מאד והתושבים הקיימים בקושי "נהנו" מפירות ההשקעה – רוב התוספת להשקעה בתושבים הופנתה לטובת התושבים החדשים
- ▶ חיפה - למרות המינוף הבינוני, ההשקעה השתלמה בזכות הסיכון הנמוך (השתתפות ממשלתית גבוהה). כלל התושבים זכו להנות מהשקעה זו, אך מכיוון שהתוספת להשקעה בתושבים מהווה חלק קטן מפירות ההשקעה, ניתן לומר שפוטנציאל ההשקעה היה גבוה בהרבה
- ▶ רמת גן - ההשקעה השתלמה למרות שנקחה בסיכון ומינוף בינוני. כמעט מחצית מפירות ההשקעה הופנו לתושבים וכל התושבים נהנו ממנה. החסרון העיקר הוא שלא הושקעו מספיק משאבים בשטחי תעסוקה ולכן הארנונה משטחים אלה לא הספיקה לבדה בכדי לפצות על הגידול בהשקעה בתושבים

נספח ניתוח נתונים

המדד המוניציפלי

המדד המוניציפלי

המדד המוניציפלי

המדד המוניציפלי

המדד המוניציפלי

המדד המוניציפלי

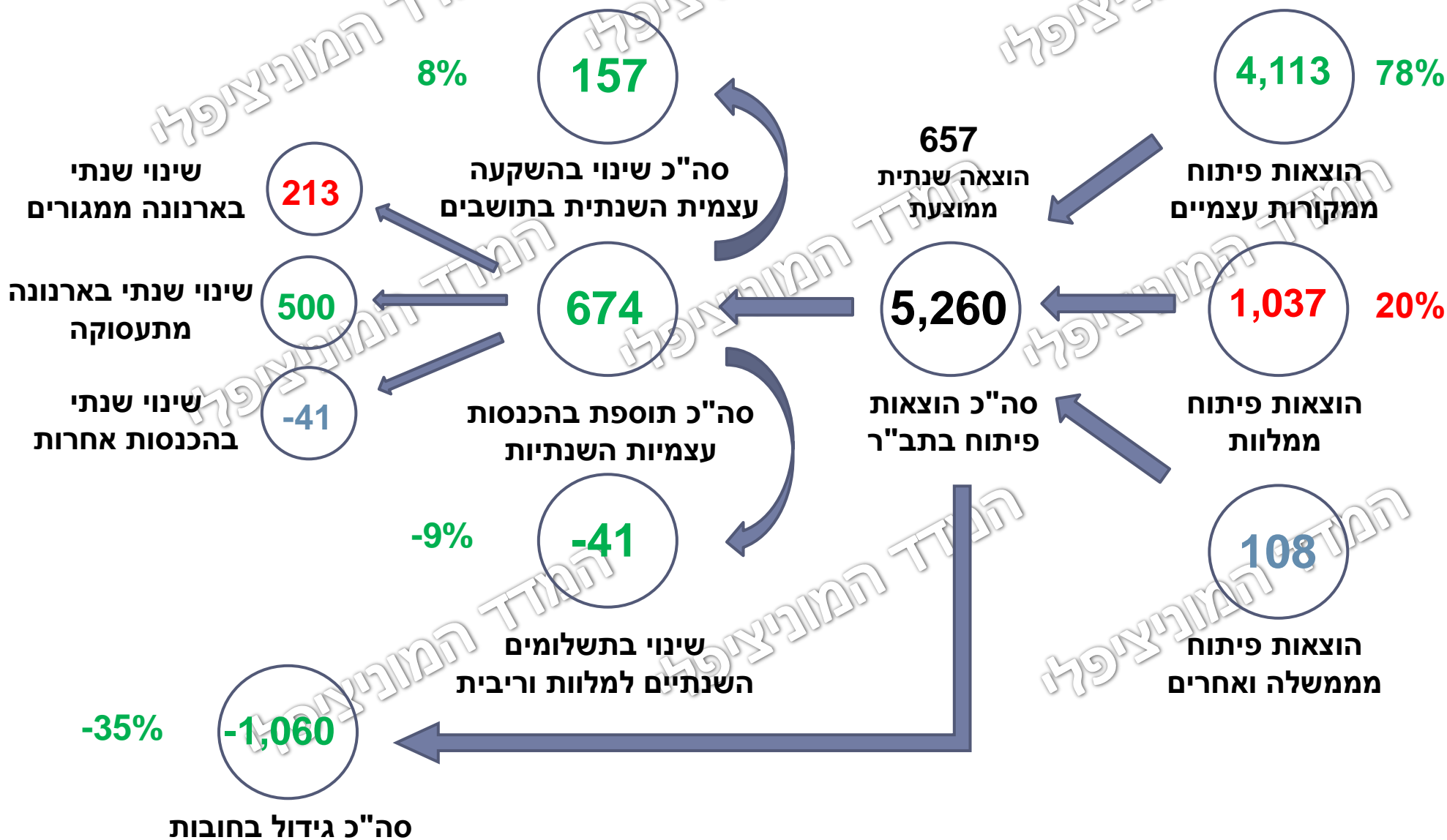
המדד המוניציפלי

המדד המוניציפלי

המדד המוניציפלי

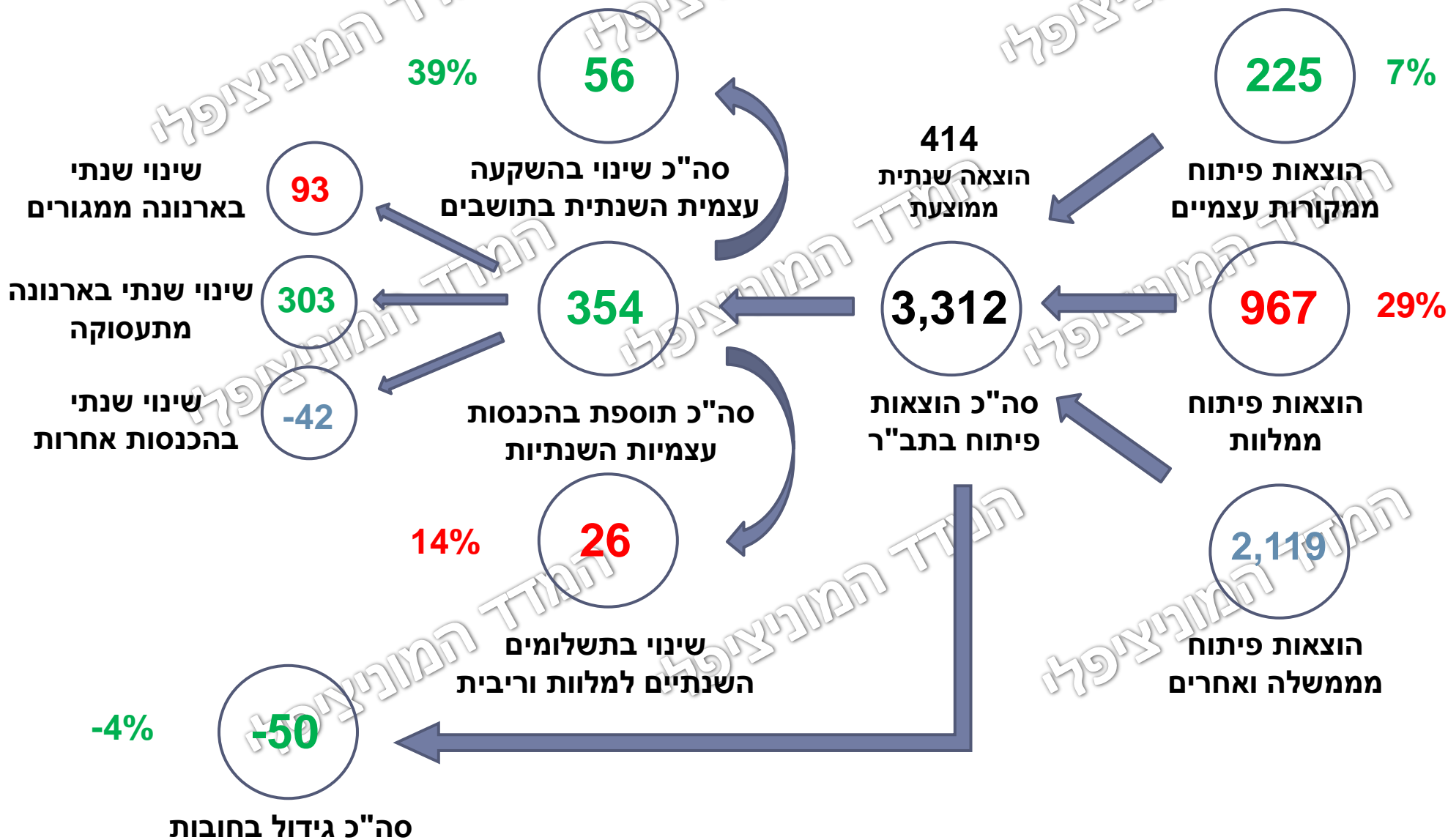


השקעות תב"ר בתל אביב – יפו בין 2004-2011 התחילו "להחזיר את עצמן" רק בשנת 2011 כאשר התושבים הקיימים בקושי "נהנו" מהשקעה זו. מרבית פירות ההשקעה הופנו לטובת תושבים חדשים



כל המספרים הם במיליוני ש"ח
 המספרים ב-% מתייחסים לשינוי ביחס ל-2004

השקעות תב"ר בחיפה בין 2004-2011 הגיעו בעיקר ממקורות חיצוניים וביחס להשקעה של הרשות השקעות אלה החזירו את עצמן. בזכות השתתפות המדינה ההשקעות בתב"ר השתלמו על אף המינוף הבינוני. למרות הגידול המשמעותי בהשקעה בתושבים, פוטנציאל ההשקעה היה גבוה בהרבה



כל המספרים הם במיליוני ש"ח
 המספרים ב-% מתייחסים לשינוי ביחס ל-2004

השקעות תב"ר ברמת גן בין 2004-2011 החזירו את עצמן ותרמו לצמיחה משמעותית בהכנסות הרשות, כאשר התושבים נהנו מ-50% מצמיחה זו. אם זאת הגידול בארנונה מתעסוקה לא פיצה לבדו על הגידול בהשקעה בתושב

