

קרבן הארנונה הממשלתית חלופה למנגנון חלוקת הארנונה הממשלתית ומתן פטור למשרדי הממשלה

מנגנון הפטור שניתן היום למשרדי הממשלה השונים מבוסס על קריטריונים של זהות המשרד:

1. משרד הבטחון – 70% פטור מחיוב הארנונה
2. משרד הבריאות – 55% פטור מחיוב הארנונה
3. שאר המשרדים – 45% פטור מחיוב הארנונה.

מנגנון זה לא מתייחס לחשיבותו של השירות שנותן המשרד, מיקומו הגיאוגרפי והשפעתו על האוכלוסיה הסובבת אותו, כאשר הגורם היחיד אשר מבטל את הפטור הוא מעמד "עיר עולים" אשר נקבע בשנות ה-50 של המאה ה-20 ובמרבית המקרים אינו רלבנטי יותר.

החלופה למנגנון חלוקת הארנונה תתבסס על שני עקרונות: מיקום ומאפיינים גיאוגרפי וסוג השירות שנותן המשרד

חלוקת ההכנסות מארנונה ממשלתית על בסיס מאפיינים גיאוגרפיים

על אף שיש בכוונת הקרבן לארנונה ממשלתית לחלק את כספיה ללא קשר למקום היווצרות ההכנסה (קרי, ללא קשר איפה ממוקם המשרד ששילם ארנונה), יש הגיון לבצע צימוד בין מיקומו הפיזי של המשרד/מתקן הממשלתי ובין הרשויות אשר יתחלקו בהכנסות הארנונה ממנו. אם זאת, על מנת לאפשר חלוקה משמעותית יותר של הכנסות אלה, יש לשלב מספר קריטריונים נוספים אשר קובעים את מספר הרשויות אשר יתחלקו הכספים:

1. רמת הפריפריאליות של הרשות בה נמצא המתקן, ביחס ל-4 המטרופולין בישראל (חיפה, ת"א, ירושלים ובאר שבע). ככל שהמתקן נמצא ברשות יותר פריפריאלית, כך חלוקת ההכנסות ממנו צריכה להתחלק בין יותר רשויות
2. סוג הישוב, רמת הקומפקטיות וגודלה של הרשות – ככלל, יש לתת עדיפות בחלוקת ההכנסות לרשויות עירוניות, בדגש על רשויות צפופות ומרובות תושבים. הסיבה לכך פשוטה – רשויות עירוניות, צפופות ומרובות תושבים מנצלות את כספן יותר טוב. הן מצליחות "לייצר" יותר שירותים מכך שקל שהן מכניסות ולכן הן צריכות לקבל עדיפות על פני ישובים דלילים.

לדוגמה – ההכנסות מעיר הבה"דים הנבנית בדרום צריכות להתחלק בין הרשויות הנמצאות ברדיוס של לפחות 50 ק"מ ממיקומה הנוכחית¹, כאשר רשויות עירוניות יקבלו נתח משמעותי יותר מהארנונה הממשלתית. לצורך העניין, אפשר לחלק את הכסף בין הרשויות לפי מפתח מס' תושבים, מה שיבטיח שהרשויות העירוניות יקבלו נתח יותר משמעותי.

היקף הפטור כתלות בשירות לאוכלוסיה

משרדים ממשלתיים ניתנים לסיווג לשלושה סוגים עיקריים:

1. נותני שירות – בתי חולים, לשכות תעסוקה וכו' אשר פתוחים לקהל בשעות מוגדרות ונתונים שירות לתושבים
2. מתקנים בטחוניים – כלל מחנות הצבא אשר משתמשים את צה"ל לטובת מגורי חיילים, איחסון כלי לחימה וכן מתקנים המשמשים לאימונים וכו'. סיווג זה כולל את מטה צה"ל בקריה, מתקני שירותי הבטחון ומתקנים נוספים הכפופים למשרד הבטחון
3. משרדי מטה – כלל משרדי המטה של משרדי הממשלה השונים אשר אינם פתוחים לקהל הרחב במסגרת שעות קבלה סדירות (לדוגמה, משרדי משרד האוצר, הפנים והחוץ בירושלים)

¹רק לצורך הדוגמה, אין בציון המרחק הצעה למפתח חלוקה

העקרון המנחה מאחורי מנגנון הפטור המוצא – כגודל השירות הישיר לתושב, כך גודל ההנחה. דוגמאות:

1. בתי חולים הם דוגמה מובהקת למוסד ממשלתי/ציבורי שלא צריך לשלם ארנונה בכלל, היות והוא מספק שירותים לתושבים 24/7. אם זאת, במידה ובבית החולים פועלים שירותי שר"פ, יש להחריג את היקף ההנחה לפי משקל שירותי השר"פ בתוך כלל השירותים שמספק בית החולים. במידה וכ-10% מפעילות בית החולים הינה בעלת אופי פרטי (שר"פ), ישלם המוסד כ-10% מחיוב הארנונה השנתית.
2. לשכות תעסוקה הזמינות לציבור בשעות העבודה המקובלות (40 שעות שבועיות, 08:00-16:00, ימים א'-ה') יזכו בפטור מלא מארנונה. לשכות הפועלות פרק זמן מופחת ישלמו ארנונה לפי החלק היחסי בו הן לא פועלות בשעות העבודה המקובלות.

בנוגע לסוגיים 2 ו-3, יש לנהוג במנגנון חלופי, בעל מבנה המעודד את המשרד הרלבנטי לחזק את הרשות המקומית באמצעים לא ישירים אך כאלה המהווים חלופה אשר מספקת לרשות מקורות הכנסה אחרים. לשם כך מוצא מנגנון הייצר תלות בין היקף ההנחה הניתנת למשרד הממשלתי ובין היקף "הרכש המקומי" של אותו משרד/מתקן ממשלתי.

לדוגמה, עיר הבה"דים מבצעת רכש של שירותים שונים מחברות פרטיות כגון קייטרינג, שירותי שמירה, תברואה וכו'. במידה והיקף הרכש שמבוצע ע"י עיר הבה"דים מול חברות מסחריות שכתובתן באחת הרשויות הרלבנטיות² מגיע לכדי 40% מהרכש של עיר הבה"דים, המתקן יזכה להנחה של 40% בארנונה. במידה ומשרדי החברה הנותנת שירות נמצאים מחוץ לטווח, היא לא תיחשב לצורך מתן הארנונה – גם אם מרבית העובדים מגיעים מהסביבה הקרובה.

הרעיון בגישה זו נובע מכך שעידוד חברות לעבור לתחומי הרשויות המקומיות³ יגדיל את הכנסתן מארנונה ובכך יפצה אותן על אובדן ההכנסות.

סיכום למנגנון החלופה המוצא

מנגנון החלוקה החלופי שהוצא נותן מענה לצרכי הרשויות המקומיות – מצד אחד הוא מרחיב את היקף חלוקת ההכנסות ומחזק את הרשויות העירוניות, מצד שני הוא מייצר למשרדי הממשלה תמריצים לבצע רכש מקומי אשר מחזק את הכלכלה המקומית של הרשויות ובכך מחזק אותן, כפיצוי על אובדן ההכנסה שנוצר עקב מתן הפטור מארנונה.

מנגנון זה עדיף על קרן הארנונה – משרדים אשר נותנים שירותים לתושבים לא משלמים ארנונה (בדגש על בתי חולים), המנגנון פועל עם ולמען הרשויות המקומיות, מנגנון קביעת הפטור יכול להוביל לגדלה של היקף הכספים המחולקים לרשויות וגם במידה ומשרדי הממשלה יממשו פטורים בהיקף רחב יותר, המנגנון מבטיח פיצוי לרשויות שהכנסתן מארנונה ממשלתית תקטן. מנגנון זה גם מונע את המוטיבציה השלילית הקיימת במנגנוני חלוקת כספים שחשופים ללחצים פוליטיים, אינו מייצר "מפלט" לרשויות שהתשלול בניהול התקין של כספיהן ואינו פוגע במוטיבציה של הרשויות העצמאיות, הנפגעות העיקריות מקרן הארנונה, "לארח" משרדי ממשלה בתחומיהן.

² על פי העקרון שהוצג עבור "טווח חלוקת ההכנסות", במקרה הזה, רשויות בטווח 50 ק"מ
³ ידרשו הגדרות של העברת פעילות בכדי שלא יוצר מצב שבו חברה מעבירה את כתובתה למשרד של 4 מ"ר שאין בו פעילות בפועל.