

העברות פיסקליות בין-מוניציפאליות: ביזור או ביזה?

OECD (2022), Fiscal Federalism 2022: Making Decentralization Work, OECD Publishing, Paris, 288 pp. <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>.

ארגון ה-OECD פועל רבות על מנת לקדם את סוגיית הביזור הפיסקאלי בקרב המדינות החברות בו. 'ביזור פיסקאלי' מתייחס לחלוקה מחדש של הכנסות מהשלטון הארצי דרך הרמה המחוזית ועד לשלטון המקומי. אשתקד הוציא ה-OECD ספר מקיף בנושא, המהווה את ההשראה לדיון כאן. הספר מעניק לקורא סקירה נרחבת על המגמות והמדיניות של חלוקת הכנסות בין רמות השלטון השונות במדינות החברות ב-OECD. הוא מציע דרכים לתכנן ולבצע תוכניות ביזור, מתמצת סיפורי הצלחה וכישלון במדינות השונות, משרטט דרכים שונות למדוד הצלחה בתחום, ודן בצעדים כדי למנוע את התלות והמשברים הפיסקליים המתמשכים בקרב הרשויות הנתמכות.

מהזווית הישראלית, אחד הדברים הבולטים בספר הוא, מיעוט המידע והנתונים על ישראל, למרות חברותה בארגון מאז שנת 2010. בפרקים רבים הנתונים על ישראל חסרים בגרפים ובלוחות המציגות מגמות וניתוחים השוואתיים. בהשוואה למידע הרב על הנעשה במדינות שהן בסדר גודל דומה מבחינה כלכלית ודמוגרפית לישראל, כגון דנמרק, פינלנד אירלנד, הולנד וניו זילנד. לקונה זו מפתיעה. יתר על כן, בתחום ביזור הכנסות, ישראל שואבת השראה מה-OECD ומנמקת מדיניותה בכך שהיא עומדת ברף הקיים במדיניות הארגון. לדוגמה, ההצעה בחוק ההסדרים 2023 ל"שותפות הממשלה והשלטון המקומי בפתרון משבר הדיור" ("חוק הארנונה"). בסיס הרעיון הנו לצמצם פערים כלכליים בין רשויות מקומיות ולתמרץ בניה למגורים ברשויות חלשות, באמצעות הקמת מנגנון להמרת הכנסות (עודפות) מארנונה עסקית ברשויות החזקות. מקור ההצעה הזאת ממודלים דומים של ניצול הכנסות עצמיות מוניציפאליות הנהוגים בערים במדינות כגון ארה"ב, יפן, גרמניה, דרום קוריא, איטליה, שוויץ ובלגיה. בעקבות התנגדותן העזה של הערים החזקות להצעה זו, יישומה לוט בערפל. ואולם תהה גורלה של ההצעה אשר תהה, עצם העיסוק בביזור פיסקלי/ חלוקת הכנסות/ העברות כספיות בין רשויות, מעיד שרעיונות מבית מדרשו של ה-OECD אכן תופסים לעצמם מקום בשיח הכלכלי-ציבורי בישראל.

העיסוק ברעיונות של ביזור פיסקאלי אינו דבר חדש. מחקריהם של רזין וחזן (2006, 2006ב') אף הקדימו את הצטרפותה של ישראל ל-OECD. אולם היקף הביזור

הנדון בעבודות אלו הנו מצומצם. העבודות מתייחסות להסדרים נקודתיים של חלוקת הכסות מנכסים משותפים כגון אזורי תעסוקה ומתקנים לאומיים, או לשינויי גבולות שיפוט מוניציפאליים. הביזור הפיסקאלי הוא אסטרטגיה אחת בלבד מתוך ארגז כלים שלם המוצע על-מנת לשנות את מבנה מימון הרשויות המקומיות וליצור מפת הכנסות מקומיות שוויונית יותר. ועדות ציבוריות שונות הוקמו לאורך השנים ועמדו על המדוכה של הדרך לחולל שינוי זה (למשל, ועדות ברזילי, סוארי וגדיש). בעקבותיהן הוצעו הצעות רבות של מעבר למשטר מיסוי-מקומי חדש כגון, ארנונה מבוססת-ערך קרקע או מבוססת שומת-מבנים (אקשטיין ואחרים 2014) ומס גולגולת (פיטוסי ואחרים 2015). ואולם, על-אף הרצון הציבורי לראות שינוי ולהנהיג מידה מסוימת של ביזור פיסקאלי, המצב היום בישראל אינו שונה במהותו מהמצב מלפני 20 שנה.

למרות דלותו בכל הקשור למידע המשווה את ישראל עם מדינות אחרות, הספר של ה-OECD מכיל באחד הפרקים ממצא מעניין, ואולי הוא טומן בחובו את ההסבר לחוסר ההצלחה של ביזור פיסקאלי בין רמות השלטון בארץ. פרק 2 בספר דן ב"הערכת מאמצי הביזור: איך למצוא את האיזון הנכון". בין היתר הוא אומד את הקשר בין היקף הביזור הפיסקאלי במדינה ורמת ההתכנסות המרחבית, קרי סגירת הפערים הגיאוגרפיים בהכנסה לנפש. ממצא מרכזי של הפרק הוא שאין קשר מובהק בין שני הגורמים. ואולם בבדיקה פרטנית של התצפיות (מדינות) הבודדות עליהן התבססה האמידה (איור 2.5), נמצא כי ישראל היא בין המדינות היחידות היושבות על קו המגמה המבטא קשר רופף זה. בנוסף, כמעט אין לישראל מדינות 'שכנות' ביחס לקשר זה. מבין המדינות הקרובות ביותר, ישראל דומה לשבדיה בכל מה שקשור להיקף הביזור הפיסקאלי, אך רחוקה ממנה ביחס לסגירת פערים מרחביים. לחילופין, ישראל דומה למקסיקו מבחינת היקף של הפערים הבין אזוריים, ושונה ממנה ביחס לביזור הפיסקאלי. כל שאר המדינות הדומות לישראל מבחינת גודלן ורמת החיים בהן, כגון אירלנד והולנד, רחוקות ממנה מבחינת היקף הביזור פיסקאלי.

לכן נשאלת השאלה כיצד פעלו מדינות אלו, בשונה ממדינת ישראל מזה שני עשורים? במטרה לענות על שאלה זו, יש לבחון את מהות הביזור הפיסקאלי. מדינות רבות עוסקות במאמצים לסגור פערים בין מקומות שונים על ידי מנגנון של יצירת שוויון פיסקלי, באמצעות חלוקת הכנסות. לכאורה, מדובר בסוג של צדק חלוקתי: חלוקה מחדש של הכנסות מאזורים וערים מצליחים למקומות אשר לא שפר עליהם גורלם הכלכלי. העברות אלו מסתכמות לסכומים משמעותיים. בגרמניה למשל, מחקר חדש (Henkel et al 2021) אומד את היקפם ליותר מפי שניים מסך התמיכות

שמעניק האיחוד האירופי לערים והאזורים הנחשלים במדינה.

בהינתן היקף כזה של ביזור פיסקאלי, השאלה הראשונה שעולה היא, מהי השפעתה על כלל הפעילות הכלכלית הלאומית? איך היא משפיעה על הפירון והרווחה של תושבי המדינה? שאלה זו מקדימה את שאלת ההשפעה המקומית. זאת משום שההשפעה המצרפית של הביזור היא תוצאה של חלוקה גיאוגרפית נתונה של אנשים ומשאבים ועיגונם ביישובים. במידה וחלוקה זו משתנה היא משפיעה על היקפי הפירון והתוצר של המדינה. לכן התל"ג של המדינה הינה השתקפות של הפריסה המרחבית הנתונה, של סך התמ"גים (תוצרים מקומיים) של כלל היישובים. בדרך זו גורמי המאקרו והמיקרו מחוברים בקשר הדוק.

בדומה ליצירת התוצר, יצירת ההכנסות לצורך ביזורן הפיסקאלית, היא בראש וראשונה שאלה של מקום יצירתן. לדוגמא, התוצר של הסיטי של לונדון הוא הגבוה מכל האזורים באנגליה. אך מה המשמעות של עובדה זו, כאשר כל האנשים היוצרים תוצר זה אינם מתגוררים כלל בסיטי, אלא באזורים רחוקים ממנו? אם כן, למי באמת שייך תוצר זה? לתושבי המקום שבו הוא נוצר או לתושבים שייצרו אותו? שאלה זו אינה תיאורטית. היא עומדת על סדר היום של מוסדות הסטטיסטיים באיחוד האירופי האמונים על האיסוף והפרסום של מדדים סטטיסטיים כגון תוצר אזורי או עירוני. באותו אופן ניתן לשאול ביחס ליצירת הכנסות מוניציפאליות מפעילות עסקית שבמקום. האם הארנונה העסקית בתל אביב למשל, אכן שייכת לעיר או שמא לתושבים שיצרו אותה ואשר אינם בהכרח תושבי תל אביב? טענות אלו עומדות ביסודן של תביעות לביזור פיסקאלי בין רשויות סמוכות. על משקל זה, האם אין לבת-ים תביעה מבוססת לביזור פיסקאלי של ארנונה עסקית המשולמת לתל אביב? בערים גדולות ברחבי עולם כגון לונדון, סיאול ומינסוטה נוהגים מעל 40 שנה מידה זו או אחרת של חלוקת הכנסות בין העיר הגדולה לבין ערים חלשות קרובות (במקרה של מינסוטה) או בין הערים הנחשלות ברחבי המדינה (במקרה של לונדון וסיאול).

זאת ועוד, מבחינה תיאורטית, סוגיית הביזור הפיסקאלי מובילה לשתי תוצאות הפוכות זו לזו. מחד גיסא, ההעברה של משאבים מרשויות עשירות לרשויות עניות אינה מהווה שימוש יעיל במשאבים הלאומיים הקיימים. לכן היא מורידה את התוצר הלאומי ע"י הסטת משאבים ממקומות פרודוקטיביים למקומות פחות פרודוקטיביים. מאידך גיסא, ניתן לטעון שאילולא הביזור הפיסקאלי, המקומות המצליחים היו 'מתחממים' יתר על המידה ונעשים מזוהמים, יקרים וצפופים מדי. מחיר הצלחה בלתי מרוסנת זו, נופל על כלל המשק. למשל, צמיחת אזור תל אביב, דורשת השקעות כבדות בתשתיות, שחלקן ממומנות על ידי השלטון המרכזי

על יד מיסים המשולמים על ידי תושבים ממקומות אחרים. מחיר הביזור אם כן, מציל רשויות מצליחות מעצמן.

מחקרם של Henkel et al (2021). מראה כי האפקט של הביזור הפיסקאלי הוא ברובו ברמת המאקרו. מצד אחד, ביזור זה מוריד את התוצר הריאלי לנפש ב-2% והפירון ב-3.4% עקב הסטת משאבים למקומות פחות יעילים כלכלית. ואולם מצד שני, הרווחה הכלכלית משתפרת בעקבות החלוקה מחדש, אם כי בשיעור קטן יותר מאובדן תוצר הנובע מהביזור. מסקנתם היא שמצב המשק הלאומי עם ביזור טוב יותר ממצב המשק ללא ביזור, אך ייתכן שהיקף החלוקה הנו גדול מדי.

לסיכום, קיימות שלוש מסקנות מעשיות שניתן לאמץ מניסיון מדינות ה-OECD בתחום של הביזור הפיסקאלי:

- להימנע מהסתכלות הצרה על חלוקת הכנסות מוניציפאליות המתמקדת בגורלן של הרשויות ה'נותנות' וברשויות ה'מקבלות' בלבד. גישה זו מתעלמת מהשפעת המאקרו של ביזור ההכנסות על הרווחה הכלכלית הלאומית. ראייה מצומצמת זו תוקעת את ישראל באימוץ מודלים חדשניים של ביזור פיסקאלי ומקבעת את דיון בנושא מזה עשרים שנה.
- מקום יצירתן של ההכנסות המוניציפאליות אינו מעיד בהכרח על מקום השתייכותן. במקרה ההיפותטי של יצירת הכנסות ברשות מוניציפאלית על ידי תושבי הרשות הסמוכה, קשה מאוד להגן על טענות בעלות של הרשות שבו נוצרו ההכנסות. על-כן יש מקום לתביעות של חלוקה מחודשת של הכנסות בין רשויות סמוכות, כגון במקרה של תל אביב ובת-ים.
- לא ניתן להתעלם מהשפעת העלויות החיצוניות המתלוות ליצירת הכנסות. יצירת הכנסות באה עם תג מחיר. ואין סיבה שעלויות אלו תיפולנה על תושבים ורשויות שאינן נהנות מההכנסות. במצב שבו בנין אחד בתל אביב (מגדלי תוצרת הארץ) מניב יותר ארנונה עסקית בשנה מכלל הארנונה העסקית הנגבה בעיר כמו אופקים, אין הצדקה להשית את עליות החיצוניות של צמיחה זו על אלה שאינם הנהנים ממנה.

פרופ' דניאל פלזנשטיין

המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

מקורות

אקשטיין צ., טולקובסקי א., אייזנברג-בן לולו א. ושרמן י. (2014) האם לרשויות מקומיות יש תמריץ שלילי להגדלת האוכלוסייה בשטחן? נייר-מדיניות, מכון גזית-גלוב לחקר הנדל"ן, המרכז הבינתחומי הרצליה.

פיטוסי ת, יקיר א, ושראל מ. (2015) פריצת חסמי הדיור בישראל חלק ב': תפקידן והעדפותיהן של הרשויות המקומיות בפיתוח נדל"ן למגורים, פורום קהלת למדיניות, נייר מדיניות 20, ירושלים.

רזין ע. וחזן א. (2006 א') חלוקת העושר המוניציפלי בישראל צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים

רזין ע. וחזן א. (2006 ב') חלוקה מחדש של הארנונה: צדק חלוקתי או פגיעה בערכים של ביזור ודמוקרטיה, עמ' 13-20 מתוך חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, ועידת השלטון המקומי, בית הספר לממשל ולמדיניות אוניברסיטת תל אביב.

Henkel, M, Seidel T and Suedekum J (2021) Fiscal Transfers in the Spatial Economy, *American Economic Journal: Economic Policy*, 13 (4): 433-68.