

נתוני רקע על רשויות מקומיות בנגב ובגליל

תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל בראשות חה"כ מיכאל ביטון, בנושא "אי שוויון כלכלי ברשויות המקומיות בנגב ובגליל". במסמך מוצגים נתונים שונים על הרשויות המקומיות באזורים אלו, לעיתים תוך הצגה מקבילה של המצב בכלל הרשויות בישראל. יודגש כי המסמך ממוקד בכמה היבטים, ואינו סוקר בצורה ממצה את כלל הסוגיות אשר ניתן לדון בהן בהקשר רחב זה. היות שאזורי הנגב והגליל אינם מוגדרים כנפות או כמחוזות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המסמך מתייחס לרשימת הרשויות המופיעה באתר משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי.

המסמך פותח ברקע דמוגרפי על אזורי הנגב והגליל; בהמשך מוצגים נתונים על משתנים שונים הנוגעים לרשויות המקומיות – הן כאלה הנוגעים לאוכלוסייה המתגוררת בהן והן כאלה הנוגעים לרשויות עצמן; לאחר מכן מוצג מבט על המועצות האזוריות באזורים האלה; לבסוף מוצגים חסמים למיצוי משאבים על ידי רשויות מקומיות בנגב ובגליל, כפי שעלו בדוח מבקר המדינה שפורסם ב-2020.

להלן עיקרי המסמך:

בגליל מתגוררים 1,532,108 תושבים ב-94 רשויות מקומיות. בחלוקה מגזרית: האוכלוסייה היהודית מונה 791,338 נפש ומתגוררת ב-37 רשויות והאוכלוסייה הערבית מונה 740,770 נפש ומתגוררת ב-57 רשויות. **בנגב מתגוררים 882,226 תושבים ב-34 רשויות.** בחלוקה מגזרית: האוכלוסייה היהודית מונה 671,084 ומתגוררת ב-26 רשויות והאוכלוסייה הערבית מונה 211,142 נפש ומתגוררת ב-8 רשויות.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחשבת ומפרסמת מדד חברתי-כלכלי של האוכלוסייה על פי מקום מגורים. יש הבדלים משמעותיים בדירוג החברתי-כלכלי של רשויות יהודיות וערביות: כך, **הן בגליל והן בנגב רוב הרשויות היהודיות מדורגות באשכולות 5-7; לעומת זאת, רוב הרשויות הערביות באזורים אלה מדורגות באשכולות 1-3.**

בעוד הדירוג החברתי-כלכלי של הלמ"ס מבוסס על משתנים הנוגעים לאוכלוסייה ברשויות, משרד הפנים מדרג את האיתנות הכלכלית של הרשויות המקומיות עצמן על בסיס תבחינים

פיננסיים ותבחינים של מנהל תקין. מדד האיתנות הזה מסווג את הרשויות לחמש קטגוריות - איתנות, יציבות, במצב ביניים, בתכנית המראה ובתכנית הבראה/התייעלות. הנתונים מלמדים כי **42% מהרשויות היהודיות בגליל ובנגב מדורגות כאיתנות או יציבות, דבר המאפשר להן להתנהל ברמות שונות של עצמאות כלכלית, וכ-31% מהן נמצאות בתכניות התערבות שונות של משרד הפנים. באשר לרשויות הערביות בנגב ובגליל - כ-35% מהן נמצאות בתכניות התערבות, בדומה לנתון המקביל ברשויות היהודיות, אך אף לא אחת מהן מדורגת כאיתנה או יציבה.** רובן המכריע של הרשויות הערביות מדורגות במצב ביניים - סטטוס אשר לא מאפשר להן עצמאות בניהול הכלכלי שלהן מצד אחד, אך גם לא מצדיק כניסה לתכניות התערבות מהצד השני.

אחת הסיבות להבדלים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות טמונה בפערים במקורות ההכנסה, ובמיוחד מההכנסות מארנונה שאינה למגורים (בתי עסק, אזורי תעשייה ומסחר ועוד). הנתונים מלמדים כי ממוצע **שיעור ההכנסה מארנונה שאינה למגורים** דומה בקרב הרשויות היהודיות בגליל ובנגב - 47%-51%, בהתאמה. ברשויות הערביות בגליל השיעור הממוצע של ארנונה שלא ממגורים נמוך משמעותית - 23%. מנגד, ברשויות הערביות בנגב, ממוצע שיעור ההכנסה מארנונה שאינה למגורים גבוה מאוד - 60%. עם זאת נראה, כי הדבר נובע משיעורי גבייה נמוכים של ארנונה למגורים (20%), ולא מהיקפים גבוהים של ארנונה שלא ממגורים.

בנגב והגליל יש 29 מועצות אזוריות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת גם את הרמה החברתית-כלכלית של (מרבית) היישובים המרכיבים את המועצות האזוריות. דירוג זה מלמד כי יש מועצות אזוריות הומוגניות יותר מבחינת דירוג היישובים המרכיבים אותן ובאחרות יש שונות גבוהה יותר. **על אף קיומו של מדד זה, נדמה כי הממשלה ובמיוחד משרד הפנים אינם עושים שימוש רב ברזולוציות האלה של המדד.**

דוח מבקר המדינה 70' משנת 2020 אשר עסק במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל וברשויות לפיתוח הנגב והגליל התייחס לליקויים בפעילותם של גופים אלה וכן לחסמים המאפיינים רשויות מקומיות רבות בנגב ובגליל, במיוחד החלשות שבהן, בכל הקשור למיצוי משאבים ממשלתיים היכולים לסייע להן לשפר את איכות החיים של תושביהן. בין היתר הוזכרו נטל ביורוקרטי עודף בהגשת בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים, ליקויים בידוע הרשויות המקומיות בדבר היוזמות והפעולות של הרשות לפיתוח הנגב ועוד. **נראה כי נכון למועד כתיבת מסמך זה, יש חסמים שטרם קיבלו מענה.**

כמו כן המליץ המבקר למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל כי מעבר לרשימת החסמים המופיעים בדוח, יבצע עבודת מטה מקיפה לאיתור חסמים נוספים העומדים בפני הרשויות המקומיות כדי להמציא פתרונות אשר יאפשרו להגדיל את שיעורי מיצוי המשאבים המוקצים לנגב ולגליל. אין בידינו מידע האם המשרד ביצע עבודת מטה מסוג זה.

1. רקע

בפתח הדברים יצוין כי אזורי הנגב והגליל אינם מוגדרים כנפות או כמחוזות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אלא כלולים בתוך מחוזות חיפה, הצפון והדרום. על כן, הגדרת הרשויות באזורי הנגב והגליל לטובת מסמך זה נשענת על הרשימה של משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי (ראו בנספח).¹

בהתאם לכך, על פי רשימה זו – **אוכלוסיית הגליל מונה 1,532,108 נפש, וזו מתגוררת ב-94 רשויות מקומיות**. בחלוקה לפי קבוצת אוכלוסייה, האוכלוסייה היהודית בגליל מונה 791,338 נפש וזו מתגוררת ב-37 רשויות; והאוכלוסייה הערבית בגליל מונה 740,770 נפש וזו מתגוררת ב-57 רשויות. **האוכלוסייה בנגב מונה 882,226 נפש וזו מתגוררת ב-34 רשויות**. מתוך אוכלוסיית הנגב, האוכלוסייה היהודית מונה 671,084 וזו מתגוררת ב-26 רשויות; והאוכלוסייה הערבית מונה 211,142 נפש וזו מתגוררת ב-9 רשויות.

בטבלה הבאה תוצג ההתפלגות של הרשויות המקומיות בנגב ובגליל בחלוקה לפי מעמד מוניציפאלי, גודל אוכלוסייה ומגזר.² יצוין כי בתוך הרשויות היהודיות באזורים אלו נכללו גם הרשויות המעורבות.³ בכל הנוגע ל-29 המועצות האזוריות בנגב ובגליל, מספר היישובים הכלולים בהן מובא בסוגריים במקומות הרלוונטיים בטבלה.⁴

טבלה 1: פילוח הרשויות המקומיות בנגב ובגליל לפי מגזר ומעמד מוניציפאלי, 2019

	נגב			גליל		
	מועצה אזורית	מועצה מקומית	עירייה	מועצה אזורית	מועצה מקומית	עירייה
רשויות יהודיות	12 (178)	5	8	13 (328)	12	12
אוכלוסייה	123,161	82,814	494,651	260,826	98,182	432,330
רשויות ערביות	2 (11)	6	1	2 (8)	49	6
אוכלוסייה	30,579	116,191	76,237	16,545	582,200	142,025
סה"כ רשויות	14 (189)	11	9	15 (346)	61	18
סה"כ אוכלוסייה	923,633			1,532,108		

¹ משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, רשימת רשויות בנגב ובגליל, תאריך כניסה: 6 ביוני, 2023.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2019, 4 ביוני 2023

³ שמונה הערים המעורבות בכלל הארץ הן: חיפה, ירושלים, לוד, מעלות תרשיחא, נוף הגליל, עכו, רמלה ותל אביב-יפו.

⁴ המועצות האזוריות בנגב ובגליל בהן קיימים יישובים משני המגזרים הן: הגלבע, זבולון, יואב, מטה אשר, מטה יהודה, מנשה, מרום הגליל, משגב ועמק יזרעאל.

בגליל מונה חיים
1,532,108 תושבים
ב-94 רשויות
מקומיות; מתוכם -
791,338 יהודים
(ב-37 רשויות)
ו-740,770 ערבים (ב-
57 רשויות)

בנגב חיים 882,226
תושבים ב-34 רשויות
מקומיות; מתוכם -
671,084 יהודים
(ב-26 רשויות)
ו-211,142 ערבים (ב-
9 רשויות)

**רוב האוכלוסייה
היהודית מתגורר
בעיריות ורוב
האוכלוסייה הערבית
מתגורר במועצות
מקומיות**

מהנתונים בטבלה ניתן להתרשם כי מספר הרשויות המקומיות בנגב ובגליל דומה באוכלוסייה היהודית (62) והערבית (66). עם זאת, תמהיל הרשויות שונה: בשני האזורים, רוב האוכלוסייה היהודית מתגורר בעיריות, ואילו בקרב האוכלוסייה הערבית הרוב מתגורר במועצות מקומיות. בהקשר זה נציין, כי המעמד המוניציפלי (עיר מול מועצה מקומית) נגזר מגודל הרשות, כאשר ככלל, ניתן להכריז על רשות מקומית כעל עירייה כאשר מתגוררים בה מעל 10,000 תושבים.

2. נתונים על מאפיינים שונים של הרשויות המקומיות

בפרק זה של המסמך יובאו נתונים על דירוג הרשויות המקומיות על בסיס המדד החברתי-כלכלי אשר מודד את חוזק האוכלוסייה המתגוררת ברשויות המקומיות ולאחר מכן נתונים הנוגעים לאיתנות הכלכלית של הרשויות עצמן (הגדרה המבוססת על תבחינים פיננסיים ועל תבחינים של מנהל תקין) ועל שיעור ההכנסות מארנונה שאינה ממגורים. יצוין כי אלה רק שני פרמטרים מתוך רבים שניתן לדון בהן בהקשר הרחב של מאפייני הרשויות.

2.1 הדירוג החברתי-כלכלי

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחשבת ומפרסמת מדד חברתי-כלכלי של האוכלוסייה על פי מקום מגורים. זה נמדד באמצעות חישוב הערכים של 14 משתנים נבחרים המתייחסים לנושאים הבאים: הרכב דמוגרפי, השכלה וחינוך, רמת חיים, תעסוקה וגמלאות. מכאן שמדד זה מתייחס ל**תושבי הרשות** ולא לרשות המקומית עצמה, כגוף מוניציפאלי כלכלי.

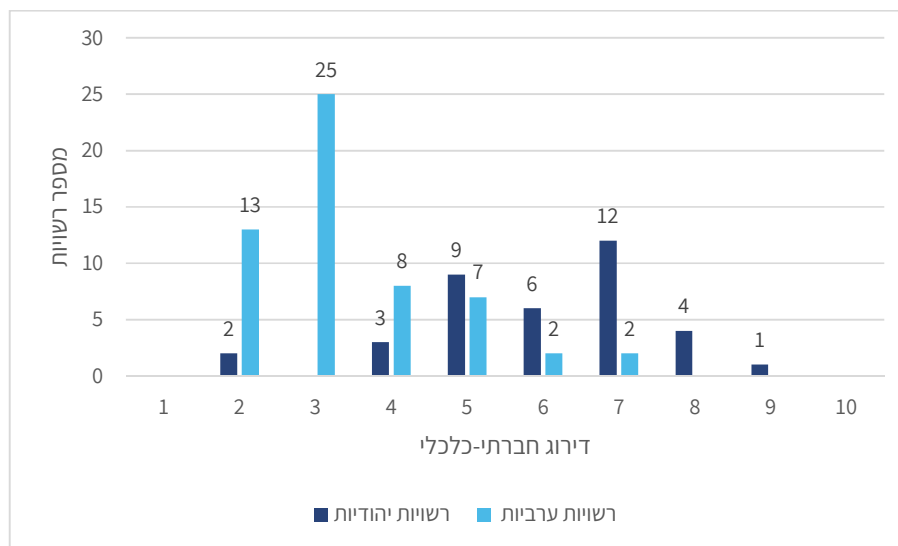
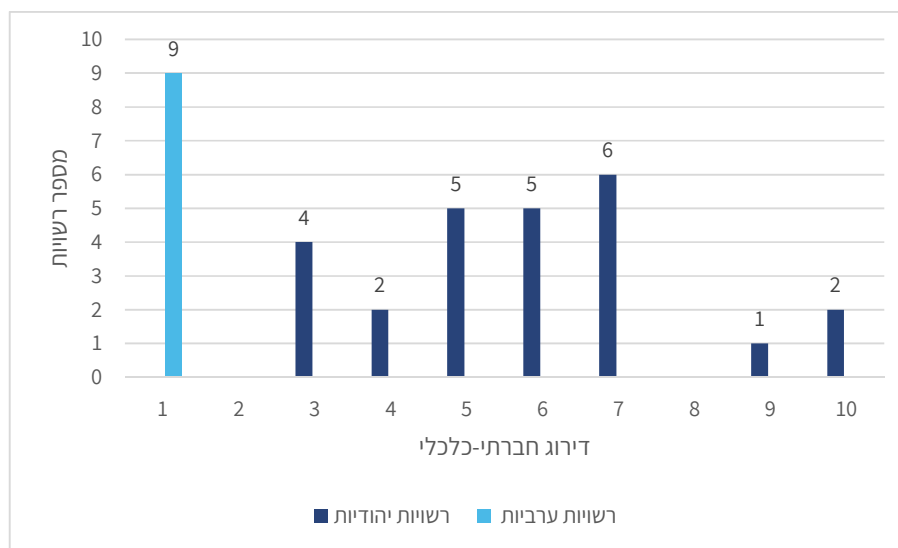
**המדד החברתי-
כלכלי משמש את
הממשלה ליישום של
מדיניות
דיפרנציאלית כלפי
הרשויות המקומיות,
למשל בנושא של
הקצאת משאבים**

המדד החברתי כלכלי הוא כלי המשמש את הממשלה ליישום של מדיניות דיפרנציאלית כלפי הרשויות המקומיות, למשל בנושא של הקצאת משאבים.⁵ בפרט, משרד הפנים, שהוא הרגולטור של השלטון המקומי בישראל, משתמש במדד בשורה ארוכה של נושאים בהם הוא עוסק: תקציבים רגילים, תקציבי פיתוח, מענקי איזון, כוח אדם ברשויות, תחומי שיפוט, חברות עירוניות, פיתוח ארגוני ותכנון פיזי. גם משרדי ממשלה אחרים דוגמת משרד החינוך, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הרווחה משתמשים במדד, בעיקר לצרכים שונים של הקצאת משאבים.

התרשימים הבאים מציגים את הרשויות המקומיות בנגב ובגליל על פי הדירוג החברתי כלכלי שלהן. לאור ההבדלים המשמעותיים בין המגזרים, הנתונים יוצגו בנפרד עבור המגזר היהודי ועבור המגזר הערבי.⁶

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2019](#), 4 ביוני 2023.

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2019](#), 4 ביוני 2023.

תרשים 1: פילוח הרשויות המקומיות בגליל על פי דירוג חברתי-כלכלי ומגזר, 2019**תרשים 2: פילוח הרשויות המקומיות בנגב על פי דירוג חברתי-כלכלי ומגזר, 2019**

בהתייחס לרשויות היהודיות, הן בגליל והן בנגב – רובן מדורגות באשכולות 5-7; בהתייחס לרשויות הערביות – בנגב כולן מדורגות באשכול 1 ובגליל רובן מדורגות באשכולות 2-3

משני התרשימים לעיל ניתן ללמוד על ההבדלים המשמעותיים בין חוזקה של האוכלוסייה הערבית לבין זו של האוכלוסייה היהודית בנגב ובגליל, כפי שאלה באים לידי ביטוי בדירוג החברתי-כלכלי. כך, בהתייחס לרשויות היהודיות עולה, כי הן בגליל והן בנגב רוב הרשויות מדורגות באשכולות 5-7. לעומת זאת, בהתייחס לרשויות הערביות (בדואיות) הרי שבנגב כולן מדורגות באשכול 1; בגליל, רוב הרשויות הערביות מדורגות באשכולות 2 ו-3 (38 מתוך 57 רשויות).

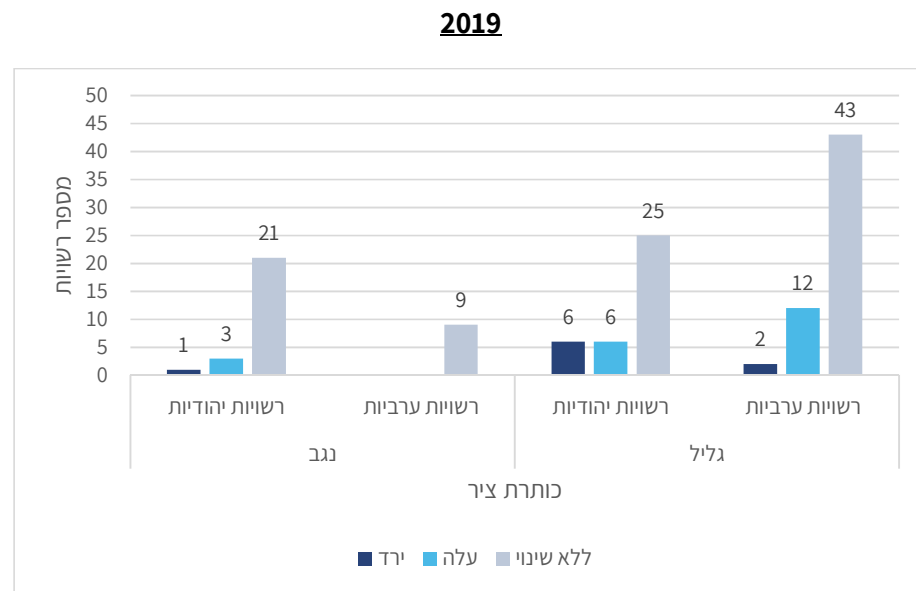
המדד החברתי כלכלי מתעדכן כל שנתיים, כאשר המדד הנוכחי אשר התפרסם ב-4 ביוני 2023 מתייחס לנתוני 2019 וזה שפורסם לפניו התייחס לנתוני 2017. לנוכח העובדה כי המדד משמש את משרדי הממשלה השונים לצורך קביעת מדיניות דיפרנציאלית כלפי הרשויות המקומיות

המדד החברתי-
כלכלי מתעדכן כל
שנתיים כאשר הנוכחי
מתייחס לנתוני 2019;
שינויים בדירוג
החברתי-כלכלי
עשויים להביא
לשינויים בהיקף
התקציבים המוקצים
לרשויות המקומיות

(למשל לעניין הקצאת משאבים), כל שינוי בו מוביל לשינויים בהיקף התקציבים המוקצים לרשויות המקומיות (למשל במקרה של רשויות אשר עלו בדירוג, ייתכן והדבר יוביל להקטנת מענקי האיזון ממשרד הפנים).

התרשים להלן מתאר את השינויים שחלו בערכי המדד של הרשויות המקומיות בנגב ובגליל.

תרשים 4: שינויים שחלו בדירוג החברתי כלכלי של הרשויות המקומיות בנגב ובגליל,



מהתרשים ניתן ללמוד כי מרבית הרשויות המקומיות בנגב ובגליל, יהודיות וערביות גם יחד, שמרו על הדירוג שלהן כפי שהיה במדד של שנת 2017; 12 רשויות ערביות בגליל עלו בדירוג שלהן בערך אחד: בוקעאטא, ג'וליס, ג'ש, דבורייה, דיר אל-אסד, דיר חנא, חורפיש, ג'ת-יאנוח, כפר יאסיף, סח'נין, פקיעין וראמה; ושתי רשויות ערביות בגליל ירדו בדירוג - נחף ונצרת. אשר לרשויות היהודיות בגליל, שש הבאות עלו בדירוג: בית שאן, מגדל, מגדל העמק, עמק הירדן, קצרין ושלומי; ו-6 הרשויות הבאות ירדו בדירוג: יבנאל, יסוד המעלה, כפר תבור, מטולה, קריית טבעון ורמת ישי. אשר לנגב, ערד היא הרשות היחידה אשר ירדה בדירוג; ודימונה, שדות נגב ושדרות עלו בדירוג. בנספח למסמך מובאת טבלה עם הדירוג החברתי כלכלי המלא של כל הרשויות בנגב ובגליל והשינויים שחלו בו.

2.2 דירוג האיתנות הכלכלית של הרשויות

משרד הפנים מסווג גם הוא את הרשויות המקומיות על גבי טווח של איתנות וזאת על בסיס שני תבחינים - תבחינים פיננסיים ותבחינים של מנהל תקין. הדירוג נועד לסייע לגופים פנים וחוץ משרדיים בבחינה והערכה של מצב הרשויות. להלן חמש הקטגוריות אליהן משייך משרד הפנים את הרשויות המקומיות:⁷

⁷ משרד הפנים, אגף בכיר תקצוב ובקרה ברשויות המקומיות, [נוהל לסיווג לרשויות המקומיות](#), 22 ביולי 2021.

מרבית הרשויות
המקומיות בנגב
ובגליל - יהודיות
וערביות גם יחד,
שמרו על הדירוג
שלהן כפי שהיה
במדד של 2017

לצד זאת, בקרב
הרשויות הערביות -
12 עלו בדירוג של
2019 (בהשוואה לזה
של 2017) ושתי
רשויות ירדו בדירוג;
בקרב הרשויות
היהודיות - שש עלו
בדירוג ושש ירדו
בדירוג

משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על גבי טווח של איתנות וזאת על בסיס שני סוגי תבחינים: תבחינים פיננסיים ותבחינים של מנהל תקין – איתנה, יציבה, ביניים, בתכנית המראה ובתכנית הבראה/התייעלות

רשות איתנה – רשות מקומית ששר הפנים הכריז עליה כרשות איתנה על פי סעיף 232 א לפקודת העיריות.⁸ תנאי הכרחי להגדרת רשות כאיתנה הוא שהיא אינה נזקקת למענק איזון (מענק אשר נועד לגשר בין הוצאות הרשות להכנסותיה). רשויות איתנות מקבלות הקלות רגולטוריות מסוימות המאפשרות להן עצמאות ניהולית.

רשות יציבה – רשות מקומית העומדת בתבחינים כלכליים והתנהלותיים בהתאם לכללים שקבע משרד הפנים, המבוססים על הדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות. בדומה לרשות איתנה, גם רשויות יציבות נהנות מהקלות רגולטוריות מסוימות המאפשרות להן עצמאות ניהולית.

רשויות במצב ביניים – רשויות שאינן נדרשות להיכנס לתהליך התייעלות או הבראה, אך הן אינן עומדות בקריטריונים של רשות איתנה או יציבה.

רשות בתכנית המראה – רשות בה משרד הפנים מקדם תכנית לפיתוח כלכלי ארגוני.

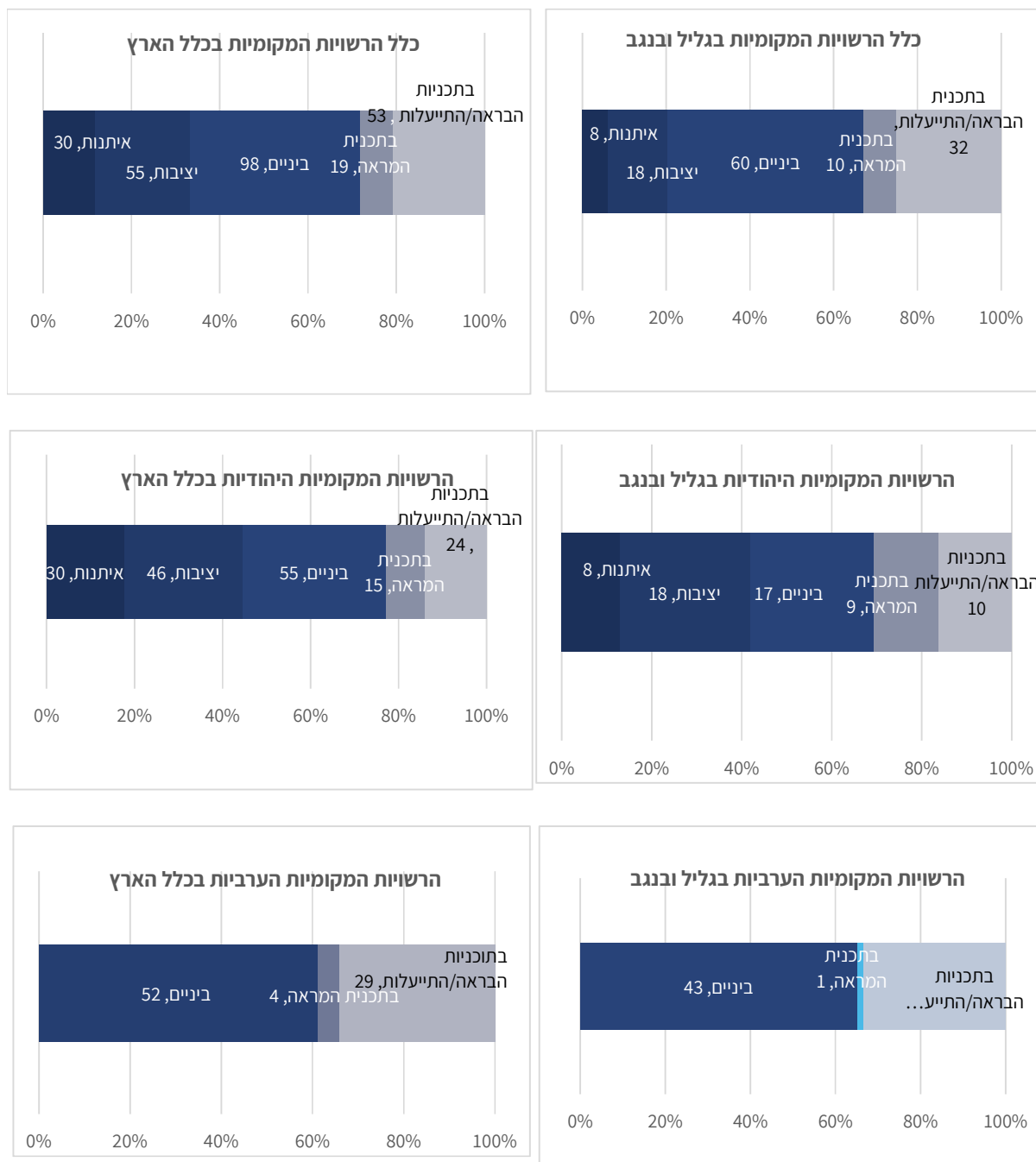
רשות בתכנית הבראה או התייעלות – רשות בתכנית התערבות משרדית שתכליתה לייעל ולאזן את תקציב הרשות בטווח זמן מוגדר. אלה נדרשות לפיקוח ובקרה הדוקים של משרד הפנים. בתום תקופת התכנית, המשרד בוחן את עמידת הרשות ביעדי התכנית ומעדכן את סטוס הרשות בהתאם לכללים מסוימים, ובהם:

- רשות שסיימה את תקופת ההבראה, ביצעה את יעדי התכנית העיקריים וגרעונה המצטבר נמוך מ-12.5% לא תוגדר עוד כרשות בהבראה או התייעלות;
- רשות שסיימה את תקופת ההבראה אך נותרה עם יעדים עיקריים שטרם בוצעו תיוותר רשות הבראה או התייעלות;
- רשות שסיימה את תקופת ההבראה וביצעה את יעדי התכנית העיקריים אך גרעונה המצטבר גבוה מ-12.5% תידון בוועדה משרדית.

בתרשימים הבאים מוצגים הדירוגים של הרשויות המקומיות לפי מדד האיתנות הכלכלית של משרד הפנים, קודם באזור הנגב והגליל עבור שתי האוכלוסיות יחד ואחר כך בחלוקה לפי מגזר.

⁸ פקודת העיריות, סעיף 232 א – הכרזה על עירייה איתנה.

תרשים 5: התפלגות הרשויות המקומיות לפי מדד האיתנות הכלכלית של משרד הפנים, בפילוח לפי אזור ומגזר, 2021



מהסתכלות על התרשימים לעיל ניתן ללמוד כי 42% מהרשויות היהודיות בגליל ובנגב מדורגות כאיתנות או יציבות, דבר המאפשר להן להתנהל ברמות שונות של עצמאות כלכלית; וכ-31% מהרשויות היהודיות באזורים אלו נמצאות בתכניות התערבות שונות של משרד הפנים. באשר לרשויות הערביות בנגב ובגליל – כ-35% מהן נמצאות בתכניות התערבות, בדומה לנתון

42% מהרשויות
היהודיות בגליל ובנגב
מדורגות
כאיתנות/יציבות,
דבר המאפשר להן
להתנהל ברמות
שונות של עצמאות
כלכלית; אשר
לרשויות הערביות
באזורים אלו – אף לא
אחת מהן מדורגת כך

נראה כי עיקר הפער
בין שיעור הרשויות
האיתנות והיציבות
בנגב ובגליל לשיעור
המקביל בכלל
הרשויות בארץ קשור
למספר הרשויות
הערביות בנגב ובגליל
שהן שיעור ניכר מכלל
הרשויות הערביות
בישראל

גורם מכריע ביצירת
אי שוויון בין רשויות
נוגע לממוצע שיעור
ההכנסות מארנונה
שאינה למגורים

המקביל ברשויות היהודיות, אך אף לא אחת מהן מדורגת כאיתנה או יציבה. **רובן המכריע של הרשויות הערביות מדורגות במצב ביניים – סטטוס אשר לא מאפשר להן עצמאות בניהול הכלכלי שלהן מצד אחד, אך גם לא מצדיק כניסה לתכניות התערבות מהצד השני.**

כאשר בוחנים את כלל הרשויות המקומיות בישראל עולה כי 28% מהן נמצאות בתכניות התערבות של משרד הפנים, 38% מדורגות במצב ביניים ו-33% מדורגות כאיתנות ויציבות. השוואת פילוח זה לפילוח של כלל הרשויות בנגב ובגליל מלמד כי בכלל הארץ, חלקן של הרשויות האיתנות והיציבות גדול יותר ב-13 נקודות האחוז.

כאשר משווים את פילוח הרשויות היהודיות בנגב ובגליל לפי מדד האיתנות לעומת הרשויות היהודיות בשאר הארץ לא עולים הבדלים משמעותיים. יש בזאת כדי להצביע על כך שהפריפריאליות ככל הנראה אינה משפיעה על הדירוג הכלכלי של הרשויות היהודיות. בכל הנוגע לרשויות הערביות, היות ש-78% מתוכן ממוקמות בגליל ובנגב, לא ניתן ללמד על ההשפעה של הפריפריאליות על הדירוג הכלכלי שלהן.

מכאן נראה, כי עיקר הפער בין שיעור הרשויות האיתנות והיציבות בנגב ובגליל לשיעור המקביל בכלל הרשויות בארץ, קשור למספר הרשויות הערביות בנגב ובגליל, שהן שיעור ניכר מכלל הרשויות הערביות בישראל.

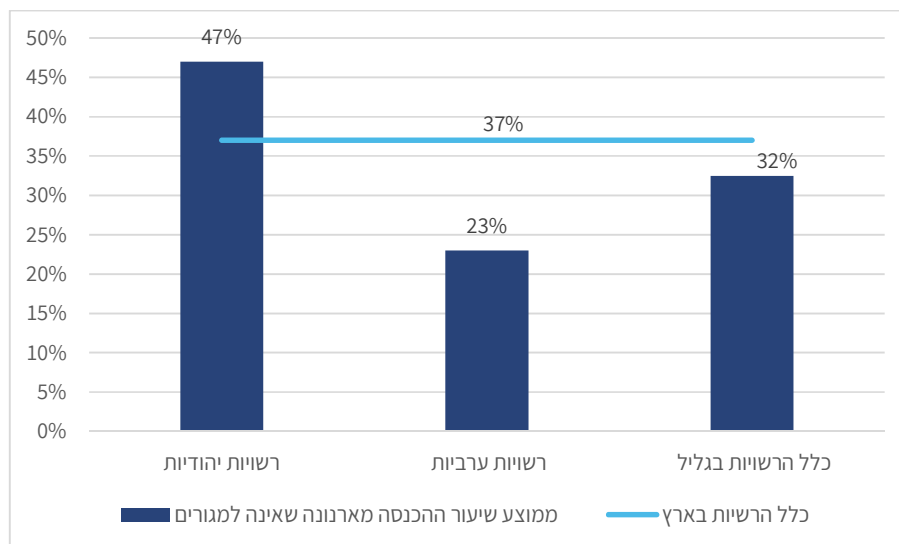
2.3 הכנסות הרשויות מארנונה שאינה למגורים

אחת הסיבות להבדלים בין הרשויות המקומיות ובפרט באשר ליכולת שלהן לספק שירותים בסיסיים לתושביהן היא הפערים במקורות ההכנסה ובמיוחד מההכנסות מארנונה שאינה למגורים (בתי עסק, אזורי תעשייה ומסחר ועוד). אלה מהווים גורם מכריע ביצירת אי שוויון בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות.

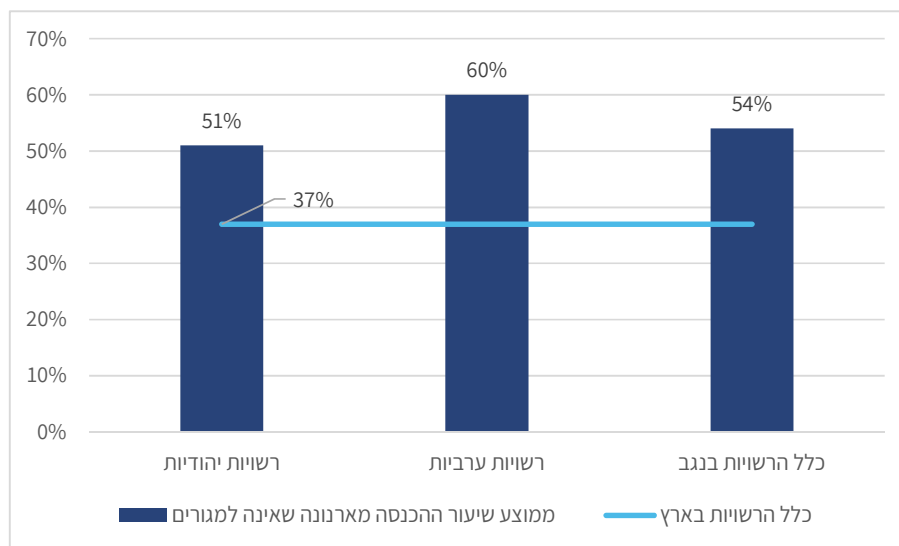
שני התרשימים הבאים מדגימים את ממוצע שיעור ההכנסות מארנונה שאינה למגורים מתוך סה"כ ההכנסות מארנונה ברשויות בנגב וברשויות בגליל, תוך חלוקה בין רשויות ערביות ורשויות יהודיות וכן תוך השוואה לממוצע של כלל הרשויות באזורים אלה ובכלל הארץ.⁹

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ הרשויות המקומיות לשנת 2020, תאריך כניסה: 6 ביוני, 2023. בשל היעדר נתונים, נשמטו מהחישוב הרשויות הבאות: עמק המעינות, משהד, נצרת, חריש, מעלה אפרים ועמק המעינות.

תרשים 6: ממוצע שיעור ההכנסה מארנונה שאינה למגורים מתוך סך הארנונה שנגבתה ברשויות בגליל, לפי מגזר, 2021



תרשים 7: ממוצע שיעור ההכנסה מארנונה שאינה למגורים מתוך סך הארנונה שנגבתה ברשויות בנגב, לפי מגזר, 2021



**ממוצע שיעור
ההכנסה מארנונה
שאינה למגורים דומה
בקרב הרשויות
היהודיות בגליל ובנגב**

מהתרשימים לעיל ניתן ללמוד כי ממוצע שיעור ההכנסה מארנונה שאינה למגורים דומה בקרב הרשויות היהודיות בגליל ובנגב (47% ו-51%, בהתאמה). כמו כן, בנוגע לגליל - בולט הפער בשיעור הממוצע של הכנסות מארנונה זו בין הרשויות היהודיות לרשויות הערביות (47% ו-23%, בהתאמה).

באשר לרשויות הערביות בנגב, לכאורה נראה כי ממוצע שיעור ההכנסה מארנונה שאינה למגורים גבוה מאוד - 60%. עם זאת, נראה כי הדבר נובע משיעורי גבייה נמוכים של ארנונה למגורים, ולא מהיקפים גבוהים של ארנונה שלא ממגורים: על פי נתוני הלמ"ס,

בולט הפער בשיעור הממוצע של הכנסות מארנונה שאינה למגורים בין הרשויות היהודיות לרשויות הערביות בגליל (47%-23%, בהתאמה); ברשויות הערביות בנגב, ממוצע שיעור ההכנסה הגבוהה מארנונה שאינה לגמורים נובע משיעורי גבייה נמוכים של ארנונה למגורים

בנגב ובגליל יש 29 מועצות אזוריות. יש הבדלים בין הרשויות בכל הנוגע למידת ההומוגניות או ההטרוגניות של הדירוג החברתי-כלכלי של היישובים המרכיבים אותן

יחס הגבייה של ארנונה למגורים מכלל החייבים ברשויות הערביות בנגב עומד על ממוצע של 20%, ועל כן החלק היחסי של הארנונה שאינה ממגורים גבוה מאוד.¹⁰

3. מועצות אזוריות

מועצה אזורית היא רשות מקומית המאגדת תחתיה מספר יישובים כפריים או קהילתיים באזור גיאוגרפי מסוים. בישראל ישנן 54 מועצות אזוריות, מתוכן 29 ממוקמות בגליל ובנגב. לבקשת הממשלה, מאז 2013 החלה הלמ"ס לחשב גם את הדירוג החברתי-כלכלי של כל אחד מהיישובים המרכיבים את המועצות האזוריות הללו.¹¹

על אף קיומו של מדד זה, נדמה כי הממשלה ובמיוחד משרד הפנים אינם עושים שימוש רב ברזולוציות האלה של המדד. בדיון בנושא המועצות האזוריות שהתקיים ביוני 2022 בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-24 עלו קשיים בנוגע למצב שבו הדירוג של המועצה האזורית, ולא הדירוג של היישובים המרכיבים אותה, הוא הקובע לצורך קביעת מדיניות. כך, ישנם מצבים בהם מועצה אזורית מדורגת גבוה אך חלק מהיישובים המרכיבים את המועצה (בעיקר היישובים הערביים) מדורגים נמוך. נציגי המועצות האזוריות טענו כי ההשלכות של דירוג זה מובילות לכך שהאוכלוסייה המתגוררת ביישובים הללו צריכה לשלם לשירותים שונים לפי הדירוג של המועצה כולה (הרבה פעמים מעבר ליכולותיהם) וכן כי נמנעת מיישובים אלה פעמים רבות האפשרות לגשת לקולות קוראים שמיועדים רק לרשויות המדורגות נמוך יותר. בפועל, הדבר מונע מתן מענה לצרכים של היישובים.¹²

בטבלה להלן מרוכזות 29 המועצות האזוריות בנגב ובגליל תוך ציון המדד החברתי-כלכלי של כל אחת, מספר היישובים הכלולים בה ומידת ההטרוגניות המאפיינת את היישובים (על פי פיזור ערכי המדד החברתי-כלכלי).¹³ הרשויות מסודרות כך שבראש הטבלה ממוקמות המועצות עם הפיזור הגדול ביותר וכך הלאה בסדר יורד.

¹⁰ בשל היעדר נתונים נשמט מהחישוב יחס הגבייה באל קסם ועל כן הממוצע חשוב בעבור יתר שמונה הרשויות הערביות בנגב.

¹¹ זאת למעט יישובים קטנים המונים פחות מ-120 תושבים. ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הודעה לתקשורת: אזורים סטטיסטיים](#), 17 בינואר 2022.

¹² מתוך פרוטוקול של דיון שהתקיים בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ה-24 בנושא: מעמדים של יישובים בדירוג סוציו-אקונומי נמוך שנמצאים במועצות אזוריות בדירוג סוציו-אקונומי גבוה וההשפעה על זכויות התושבים", 21 ביוני, 2022.

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית כלכלית שלה אוכלוסייה בשנת 2019, [לוח 11: פיזור ערכי המדד החברתי-כלכלי של היישובים בתוך המועצות האזוריות](#), 2019.

טבלה 2: המועצות האזוריות בנגב ובגליל, מספר היישובים במועצה, מדד חברתי כלכלי**של המועצה ופיזור ערכי המדד החברתי-כלכלי של היישובים הכלולים בהן, 2019**

שם המועצה האזורית	מספר היישובים במועצה	מדד חברתי כלכלי של המועצה	פיזור ערכי המדד של היישובים הכלולים בהן לפי סטיית התקן המשוקללת
משגב	34	7	1.176
שער הנגב	12	7	1.093
מרחבים	17	6	1.01
חבל אילות	11	5	0.903
הגלבוע	32	5	0.885
מגידו	13	7	0.835
אשכול	32	6	0.823
גליל תחתון	18	7	0.797
מטה אשר	32	7	0.736
בני שמעון	13	7	0.685
מרום הגליל	24	5	0.653
עמק יזרעאל	37	8	0.637
גולן	30	6	0.622
לכיש	19	7	0.62
חוף אשקלון	21	7	0.611
תמר	4	7	0.555
הר חברון	14	5	0.551
נווה מדבר	4	1	0.536
אל קסום	7	6	0.52
רמת נגב	12	6	0.518
עמק המעיינות	23	6	0.501
שדות נגב	16	6	0.46
גליל עליון	29	7	0.439
עמק הירדן	21	7	0.382
הערבה התיכונה	7	7	0.314
מעלה יוסף	22	7	0.291
מבואות החרמון	13	7	0.288
אל בטוף	4	2	0.272
בוסתן אל מרג'	4	3	0.044

מהטבלה עולה כי 5 המועצות האזוריות בהן מתקיימת השונות הגדולה ביותר במדדים חברתיים כלכליים של היישובים המרכיבים אותן הן: משגב, שער הנגב, מרחבים, חבל אילות, הגלבוע. 5 המועצות המועצות האזוריות בעלות הפיזור הקטן ביותר הן: הערבה התיכונה, מעלה יוסף, מבואות החרמון, אל בטוף ובוסתן אל מרג'.

4. חסמים למיצוי משאבים על ידי רשויות מקומיות בנגב ובגליל

בדוח מבקר המדינה 70ב' משנת 2020 אשר עסק במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל נכתב הן על ליקויים בפעילויות שנקטו המשרד והרשויות לפיתוח¹⁴ והן על החסמים המאפיינים רשויות מקומיות רבות באזורים אלו, במיוחד החלשות שבהן, בכל הקשור למיצוי משאבים ממשלתיים היכולים לסייע להן לשפר את איכות החיים של תושביהן. להלן פירוט עיקרי החסמים. נציין כי חלקם, ובפרט זה הנוגע לדרישה למימון תואם (מ'צינג), אינם ייחודיים לרשויות בנגב ובגליל.

1. **נטל ביורוקרטי עודף** בהגשת בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים – בהקשר זה עלה למשל כי המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לא אפשר הגשה מקוונת של בקשות תמיכה במענה לקולות קוראים ונציגי הרשויות נדרשו להגיע פיזית למשרד בתל אביב.

2. **ליקויים בהנגשת פעילויות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ורשויות אחרות לאוכלוסייה הלא יהודית** – הקולות הקוראים המופצים אינם מובאים גם בשפה הערבית, ורשויות ערביות (אשר כאמור – חלקן הגדול ממוקם בגליל) נמנעות מלהגיש בקשות או שבקשותיהן נפסלות בגלל שהוגשו באופן שגוי.

3. **ליקויים בידוע הרשויות המקומיות ועדכון בדבר היוזמות והפעולות של הרשות לפיתוח הנגב**. נמצא כי רשויות מקומיות רבות בנגב אינן מודעות לפרסום הקולות הקוראים ולזכאותן להגיש בקשות לתמיכה.

4. **אי התאמה של הקולות הקוראים למציאות בשטח**, ששונה מאוד בין מועצה אזורית לעירייה, מה שמביא לכך שקולות קוראים רבים אינם מותאמים למועצות אזוריות.

5. **מתן זמן מוגבל להגשת בקשת תמיכה במענה לקול קורא**, דבר אשר מונע לעתים מרשויות להגיש מלכתחילה עקב חוסר היכולת לעמוד בלוחות הזמנים הקצרים.

6. **מיצוי תקציב הרשויות המקומיות** – נמצא כי המשרד לפיתוח הנגב והגליל והרשויות לפיתוח אינם מפרסמים לוחות זמנים צפויים לפרסום קולות קוראים, דבר אשר משאיר את הרשויות המקומיות ללא יכולת להתכונן מראש להקצאה של תקציבים בלתי רגילים אשר נועדו בעיקר לצרכי פיתוח (ולא לצרכים שוטפים).

7. **קושי בעמידה בתשלומי המימון התואם (מ'צינג)** הנדרש כדי לקבל שירותים שונים.¹⁵ חלק מהקולות הקוראים שהמשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח מפרסמים ממומנים על

דוח מבקר המדינה
70ב' משנת 2020
עסק במשרד לפיתוח
הפריפריה, הנגב
והגליל והצביע הן על
ליקויים בפעילויות
שנקטו המשרד
והרשויות לפיתוח והן
על חסמים
המאפיינים רשויות
מקומיות באזורים
אלו, בכל הקשור
למיצוי משאבים
ממשלתיים

חסמים אלה כוללים
בין היתר נטל
ביורוקרטי עודף
בהגשת בקשות
תמיכה במענה על
קולות קוראים,
ליקויים בידוע
הרשויות בדבר
היוזמות שנוקטת בהן
הרשות ועוד

¹⁴ הרשויות לפיתוח הן תאגידים חקוקים שהוקמו מכוח חוקי הרשויות לפיתוח ותפקידיהן בין היתר גם להכין תוכניות וליזום פעולות הנוגעות פיתוח הכלכלי של הנגב והגליל. בנוסף עליהן לתאם בין משרדי הממשלה, הרשויות והגופים עושים לפיתוח כלכלי של הנגב ושל הגליל.

¹⁵ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב: המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל: היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל, 2020.

ידם בשיתוף עם הרשויות המקומיות בשיטה זו. נמצא כי השיטה בעייתית במיוחד עבור הרשויות הנזקקות לסיוע מאחר והן מתקשות לגייס משאבים חיצוניים, והדבר מוביל להגדלת הפערים בין הרשויות החזקות אשר מתחזקות והרשויות החלשות אשר מוסיפות להיחלש עקב ויתור מראש על הגשת בקשות תמיכה בשל העלות הכרוכה במימוש הפרויקטים.

8. **התארכות תהליכי העברת התשלומים לרשויות המקומיות** – העברת הכספים מהמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ומהרשות לפיתוח הנגב אורכת זמן רב והיא רוויה קשיים ביורוקרטיים. מצב זה משפיע במיוחד על רשויות קטנות וחלשות החסרות את היכולת הפיננסית להמתין פרקי זמן ממושכים לקבלת תשלום.

בהערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה צוינו מענים מסוימים לחסמים אשר הוצגו

לעיל. כך למשל, בנוגע להנגשת המידע על קולות קוראים בשפה הערבית ציין המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל כי זה נטל על עצמו לעשות זאת, בין היתר באתר המשרדי ובעיתונות הכללית. מבדיקה של הקולות הקוראים באתר, נראה כי הדבר יושם ואלה תורגמו לערבית. אשר לחסם של נטל ביורוקרטי עודף בהגשת בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים השיב המשרד, כי זה ממתין לאישור של תקן מנהל מערכות מידע אשר יעסוק בין היתר בנושא הגשה מקוונת, פיתוח טכני של אתר המשרד והנגשת המידע בערבית. לא ידוע לנו האם הדבר יושם. בכל הנוגע למתן זמן מוגבל להגשת בקשות תמיכה במענה לקול קורא ציין המשרד כי הוא מעניק לפחות 45 יום להגשת בקשות תמיכה וקשוב לבקשות הארכה, ככל שאלה עולות. באשר לחוסר האפשרות להיערך מראש לפרסום של קולות קוראים ציין המשרד, כי מאילוצים שונים הוא אינו יכול לבצע זאת וכי הדרישה אינה מבוססת על חובה חוקית. בכל הנוגע להעברת התשלומים לרשויות המקומיות, צוין בהערות המשרד כי מנגנון החשבות במשרד עובר תהליך על מנת לייעל ולשפר את מנגנון העברת הכספים בדרישות התשלום שמגישות הרשויות המקומיות, תוך מיצוי המשאבים המוקצים להן. אין בידנו מידע האם הדבר יושם בפועל. בנוגע לסוגיית המימון התואם ציין המשרד כי השיקול בעד השארתו היה כדי לאפשר לחלק את הכספים לכמה שיותר רשויות, תוך יצירת אמות מידה המעניקות לרשויות המקומיות החלשות יותר עדיפות. נשאלת השאלה האם אמות מידה אלה נבדקות מדי פעם על מנת לוודא שהרשויות החלשות, הזקוקות לסיוע הכספי יותר מאחרות, לא מוותרות מראש על הגשת הבקשות לסיוע מאחר ואינה יכולה לעמוד בחלקן במימון.¹⁶

יצוין כי מעבר לרשימת החסמים לעיל, מבקר המדינה המליץ למשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל ולרשויות לפיתוח לבצע עבודת מטה מקיפה לאיתור חסמים העומדים בפני הרשויות

נראה, כי לא לכל החסמים ניתנו עד כה מענים

המבקר גם למשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל לבצע עבודת מטה מקיפה לאיתור חסמים העומדים בפני הרשויות המקומיות ולמציאת פתרונות שיאפשרו להגדיל את שיעורי המיצוי של המשאבים המוקצים לנגב ולגליל. לא ידוע לנו האם הדבר נעשה

¹⁶ משרד ראש הממשלה, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה: [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 70](#), מאי 2020.

המקומיות ולמציאת פתרונות אשר יאפשרו להגדיל את שיעורי מיצוי המשאבים המוקצים לנגב ולגליל. אין בידנו מידע האם המשרד נקט בעבודת מטה מסוג זה.

5. נספח: רשימת הרשויות בנגב ובגליל לפי הדירוג החברתי כלכלי שלהן ב-2017 ו-2019

רשויות בנגב	דירוג חברתי כלכלי 2019	דירוג חברתי כלכלי 2017	רשויות בגליל	דירוג חברתי כלכלי 2019	דירוג חברתי כלכלי 2017	רשויות - המשך	דירוג חברתי כלכלי 2019	דירוג חברתי כלכלי 2017
אופקים	3	3	אבו סנאן	3	3	מטולה	3	8
אילת	6	6	אכסאל	3	2	מסעדה	3	2
אל קסום	1	1	אל בטוף	2	7	מעיליא	2	7
אשכול	6	6	אעבלין	3	7	מעלה יוסף	3	7
באר שבע	5	5	בוסתן אל מרג'	3	5	מעלות תרשיחא	3	5
בני שמעון	7	7	בועיינה נוג'ידאת	2	5	מרום הגליל	2	5
דימונה	5	4	בוקעאתא	3	7	משגב	2	7
הערבה התיכונה	7	7	ביר אל מכסור	2	2	משהד	2	2
הר חברון	5	5	בית ג'ן	4	6	נהריה	4	6
חבל אילות	5	5	בית שאן	5	2	נחף	4	2
חוף אשקלון	7	7	בסמת טבעון	3	3	נצרת	3	3
חורה	1	1	בענה	2	5	נצרת עלית	2	5
ירוחם	4	4	ג'דידה מכר	3	4	סאג'ור	3	4
כסיפה	1	1	גולן	1	3	סח'נין	1	4
להבים	10	10	ג'ולס	5	3	ע'ג'ר	4	3
לכיש	7	7	גוש חלב	7	5	עיילבון	6	5
לקיה	1	1	ג'ת יאנוח	5	2	עילוט	4	2
מיתר	9	9	דבוריה	4	2	עין מאהל	3	2
מצפה רמון	3	3	דיר אל אסד	4	3	עין קיניא	3	3
מרחבים	6	6	דיר חנא	4	4	עכו	3	4
נווה מדבר	1	1	הגלבע	5	6	עמק הירדן	5	7
נתיבות	3	3	הגליל העליון	7	6	עמק המעיינות	7	6
עומר	10	10	הגליל התחתון	7	8	עמק יזרעאל	7	8
ערד	3	4	זרזיר	2	5	עפולה	2	5
ערערה בנגב	1	1	חורפיש	5	3	עראבה	4	3
קרית גת	4	4	חצור הגלילית	4	6	פסוטה	4	6
רהט	1	1	טבריה	4	4	פקיעין	4	5

רשויות בנגב	דירוג חברתי כלכלי 2019	דירוג חברתי כלכלי 2017	רשויות בגליל	דירוג חברתי כלכלי 2019	דירוג חברתי כלכלי 2017	רשויות בגליל	דירוג חברתי כלכלי 2019	דירוג חברתי כלכלי 2017
רמת נגב	6	6	טובא זנגריה	3	3	צפת	2	2
שגב שלום	1	1	טורעאן	3	3	קצרין	5	4
שדות נגב	6	5	טמרה	3	3	קריית טבעון	8	9
שדרות	5	4	יבנאל	2	3	קריית שמונה	5	5
שער הנגב	7	7	יסוד המעלה	7	8	ראמה	5	4
תל שבע	1	1	יפיע	3	3	ראש פינה	7	7
תמר	7	7	יקנעם עלית	7	7	ריינה	3	3
סה"כ 34			ירכא	3	3	רמת ישי	8	9
			כאבול	3	3	שבלי אום אל גנם	3	3
			כאוכב אבו אל היג'א	4	4	שלומי	6	5
			כסרא סמיע	3	3	שעב	2	2
			כעביה טבאש חג'אג'רה	3	3	שפרעם	3	3
			כפר ורדים	9	9	סה"כ 94		
			כפר יאסיף	5	4			
			כפר כמא	6	6			
			כפר כנא	2	2			
			כפר מנדא	2	2			
			כפר תבור	8	9			
			כרמיאל	6	6			
			מבואות החרמון	7	7			
			מג'אר	3	3			
			מג'ד אל כרום	3	3			
			מגדל	6	5			
			מגדל העמק	5	4			
			מג'דל שמס	3	3			
			מגידו	7	7			
			מזרעה	4	4			
			מטה אשר	7	7			