



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

**תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הפנים
לשנות הכספים 2017-2018
מעודכן**

מוגש לוועדת הכספים

ו' חשוון תשע"ז
7 בנובמבר, 2016

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6016 649 - 02

פקס: 6103 649 - 02

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה מוגש לוועדת הכספים לקראת דיון ב-8 בנובמבר 2016 בנושא תקציב משרד הפנים לשנים 2017-2018. במסמך מוצגים נתונים על תקציב המשרד, השלטון המקומי וניתוח מגדרי של הצעת התקציב.

1. תקציב משרד הפנים

בטבלה 1 שלהלן נתונים על תקציב משרד הפנים בשנת 2015, בסעיפים 06 (משרד הפנים), 14 (בחירות ומימון מפלגות), 18 (רשויות מקומיות), 54 (רשויות פיקוח) ו-68 (רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול).

טבלה 1: תקציב משרד הפנים ברוטו בשנת 2015 (במיליוני ש"ח)¹

סעיף	שם תחום הפעולה	מקורי	מאושר	ביצוע	שיעור ביצוע	התחייבויות	שיעור כולל
620	הנהלת המשרד	142.3	220.0	143.7	65.3%	73.0	98.5%
0621	בחירות ברשויות המקומיות	35.7	56.2	44.7	79.5%	4.6	87.7%
0622	שירותי דת לעדות לא יהודיות	64.9	121.2	83.0	68.5%	38.2	100.0%
0623	הרשות למאגר ביומטרי	18.9	36.1	11.1	30.8%	25.0	100.1%
0630	מינהל התכנון	302.3	325.1	203.6	62.6%	-	62.6%
0631	היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה	22.7	27.0	19.1	70.8%	4.8	88.6%
06	משרד הפנים	586.8	785.5	505.2	64.3%	145.6	82.8%
1410	מימון מפלגות	333.4	440.2	356.0	80.9%		80.9%
1420	הוצאות הבחירות לכנסת	240.6	230.8	207.2	89.7%		89.7%
14	בחירות ומימון מפלגות	574.0	671.0	563.2	83.9%	-	83.9%
1811	העברות לרשויות מקומיות	4,265.1	5,169.5	4,405.9	85.2%	731.0	99.4%
18	רשויות מקומיות	4,265.1	5,169.5	4,406.0	85.2%	731.0	99.4%
5432	איגוד ערים כינרת	35.7	70.9	31.3	44.1%	36.6	95.8%
54	רשויות פיקוח	35.7	70.9	31.3	44.1%	36.6	95.8%
6811	מטה, לשכות אוכלוסין	333.4	486.1	384.3	79.1%		79.1%
6812	טיפול בזרים ובמעסיקים	142.8	178.1	148.4	83.4%		83.4%
6813	ביקורת גבולות	85.0	92.4	15.6	16.8%		16.8%
68	רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול	561.2	756.6	548.3	72.5%	-	72.5%
	סך תקציב משרד הפנים	6,022.7	7,453.5	6,054.0	81.2%	913.2	93.5%

לפי הטבלה, התקציב המקורי ברוטו בסעיף 06 (משרד הפנים) בשנת 2015 היה כ-586.8 מיליוני ש"ח; התקציב המקורי ברוטו בסעיף 14 (בחירות ומימון מפלגות) היה כ-574 מיליוני ש"ח; התקציב המקורי ברוטו בסעיף 18 (רשויות מקומיות) היה כ-4.27 מיליארדי ש"ח (מענקי איזון בתחום פעולה 1811 – העברות לרשויות מקומיות); התקציב המקורי ברוטו לתחום פעולה 5432 (איגוד ערים כינרת) היה כ-35.7 מיליוני ש"ח; התקציב המקורי ברוטו בסעיף 68 (רשות האוכלוסין) היה כ-561.2 מיליוני ש"ח.

¹ **תקציב מקורי**, אתר מאגרי המידע הממשלתיים, **תקציב וביצוע 2015**; **התחייבויות**: החשב הכללי, **דוחות כספיים ליום 31 בדצמבר 2015**, משרד הפנים (עמ' 253); **שיעור ביצוע**: תקציב הביצוע לחלק בתקציב המאושר; **שיעור כולל**: תקציב הביצוע ותקציב ההתחייבויות לחלק בתקציב המאושר.



התקציב המקורי הכולל ברוטו של משרד הפנים בשנת 2015 היה כ-6 מיליארדי ש"ח, והתקציב המאושר היה כ-7.45 מיליארדי ש"ח. תקציב הביצוע היה כ-6.05 מיליארדי ש"ח, ושיעור הביצוע של המשרד מהתקציב המאושר היה 81.2%. עם זאת, בשנת 2015 עבר תקציב עודפים מחויבים של כ-913.2 מיליוני ש"ח לשנת 2015, ולפיכך שיעור הביצוע כולל עודפים מחויבים היה כ-93.5%.

טבלה 2 להלן מציגה את התקציב המקורי נטו בתקציב משרד הפנים בשנים 2014-2018, בסעיפים 06 (משרד הפנים), 14 (בחירות ומימון מפלגות), 18 (רשויות מקומיות), 54 (רשויות פיקוח) ו-68 (רשות האוכלוסין וההגירה).

טבלה 2: תקציב מקורי נטו משרד הפנים בשנים 2014-2018 (במיליוני ש"ח)²

סעיף	שם תחום פעולה	2014	2015	2016	2017	2018	שיעור שינוי
0620	הנהלת המשרד	108.4	140.9	120.4	135.0	138.4	27.7%
0621	הבחירות ברשויות המקומיות	43.6	35.7	25.5	18.3	371.2	751.5%
0622	שירותי דת לעדות לא יהודיות וליהודים קראים	62	64.9	69.6	73.2	73.6	18.7%
0623	הרשות למאגר ביומטרי	10.3	18.9	13.8	14.3	14.6	41.6%
0629	רזרבות	4.3	-	5.9	6.5	10.1	135.7%
0630	מינהל התכנון	122.5	263.8	-	-	-	-
0631	היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה	20.9	19.7	-	-	-	-
06	משרד הפנים	372.0	543.9	235.2	247.3	607.9	63.4%
1410	מימון מפלגות	127.5	333.4	127.4	127.5	127.6	0.1%
1420	הוצאות הבחירות לכנסת	11	240.6	14.5	19.0	19.0	72.7%
1490	רזרבות	3.8	-	4.4	4.5	4.5	18.5%
14	בחירות ומימון מפלגות	142.3	574	146.3	151.0	151.1	6.2%
1811	העברות לרשויות מקומיות	3,386.2	4,265.1	4,276.4	4,514.7	4,521.7	33.5%
1812	קרן לצמצום פערים	-	-	-	400.0	332.7	-
1890	רזרבות	102.5	-	131.2	82.2	131.2	28.0%
18	רשויות מקומיות	3,488.7	4,265.1	4,407.6	4,996.9	4,985.5	42.9%
5432	איגוד ערים כינרת	44.2	35.7	35.7	48.8	48.8	10.4%
54	רשויות פיקוח	44.2	35.7	35.7	48.8	48.8	10.4%
6811	מטה, לשכות אוכלוסין	336.2	313.6	413.3	441.8	469.3	39.6%
6812	טיפול בזרים ובמעסיקים	151.2	142.8	142.6	151.1	148.6	-1.7%
6813	ביקורת גבולות	12.8	13.8	14.5	78.1	77.9	508.9%
6890	רזרבות	10.4	-	16.3	19.3	20.0	92.8%
68	רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול	510.6	470.2	586.7	690.3	715.9	40.2%
	סך תקציב משרד הפנים	4,557.8	5,888.9	5,411.5	6,134.2	6,509.3	42.8%

* שיעור שינוי של התקציב המקורי נטו בשנים 2014-2018.

מהנתונים בטבלה עולה כי הצעת התקציב המקורי נטו לשנת 2017 מסתכמת ב-6.13 מיליארדי ש"ח, עלייה בשיעור של כ-13.4% לעומת שנת 2016, ועלייה בשיעור מצטבר של כ-42.8% לעומת שנת 2014.

² אתר מאגרי המידע הממשלתיים, [תקציב וביצוע 2015](#), שנים שונות. יש לציין כי מנהל התכנון עבר למשרד האוצר.



בטבלה 3 מוצגים התקציבים נטו, הוצאה מותנית בהכנסה, תקציב ברוטו ותקציב ההרשאה להתחייב של משרד הפנים בשנים האחרונות.

טבלה 3: תקציבים נטו וברוטו של משרד הפנים בשנים 2012–2018 (במיליוני ₪)³

שנה	תקציב נטו	הוצאת מותנית בהכנסה	תקציב ברוטו	הרשאה להתחייב
2012	4,904.9	23.3	4,928.2	489.5
2013	5,111.9	95.5	5,207.4	523.7
2014	4,557.7	95.5	4,653.2	514.7
2015	5,888.9	134.0	6,022.7	795.3
2016	5,411.5	93.5	5,505.0	1,436.1
2017	6,134.2	47.7	6,181.9	1,145.0
2018	6,509.3	49.7	6,558.9	1,116.0
שינוי מצטבר משרד הפנים	32.7%	113.2%	33.1%	128.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי סך התקציב נטו של משרד הפנים גדל מכ-4.9 מיליארדי ש"ח בשנת 2012 לכ-6.51 מיליארדי ש"ח בשנת 2018, גידול בשינוי מצטבר של 32.7%. סך התקציב ברוטו גדל מכ-4.93 מיליארדי ש"ח בשנת 2012 לכ-6.56 מיליארדי ש"ח בשנת 2018, גידול בשינוי מצטבר של 33.1%. סך תקציב ההרשאה להתחייב גדל מכ-490 מיליוני ש"ח בשנת 2012 לכ-1.12 מיליארד ש"ח בשנת 2018, גידול בשינוי מצטבר של 128%.

מהנתונים עולה כי תקציב המשרד המקורי נטו עלה בשנים 2014 עד 2018 בשיעור מצטבר של כ-42.8%. בתקופה זו תקציב המדינה נטו לחישוב מגבלת ההוצאה עלה בשיעור מצטבר של כ-19.4%⁴.

2. תקציב השלטון המקומי

2.1. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל

בשנת 2015 היו בישראל 257 רשויות מקומיות, והיקף הכנסותיהן היה כ-54.2 מיליארדי ש"ח.⁵ לרשויות המקומיות ארבעה מקורות הכנסה עיקריים בתקציב הרגיל:

- **הכנסות עצמיות – ארנונה:** תשלומים הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים שבתחומי הרשות המקומית;
- **הכנסות עצמיות אחרות:** כספים הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים שבתחומי הרשות המקומית, ובכללם תשלומים על שימוש בשירותים עירוניים, תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים, קנסות חנייה ודמי שימוש בנכסי הרשות;
- **השתתפות ייעודית של הממשלה:** כספים המתקבלים מתקציבי משרדי הממשלה לצורך מימון שירותים ממלכתיים הניתנים על-פי חוק, בעיקר חינוך ורווחה. חלקם ניתנים לפי שיטת המצינג (מימון תואם), על-פי רוב 25% במימון הרשות ו-75% במימון המשרד הממשלתי.
- **השתתפות לא ייעודית של הממשלה:** מענקי איזון, מענקי הבראה, מענקי שר, מענקי פיתוח ומענקים אחרים.

³ אתר מאגרי המידע הממשלתיים, **תקציב וביצוע 2015**, שנים שונות. הצעת תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018.

⁴ **תקציב המדינה נטו לחישוב מגבלת ההוצאה:** סך התקציב נטו בניכוי תשלום חובות, למעט החובות למוסד לביטוח לאומי. על-פי הצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2018-2017. משרד האוצר, **הצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2018-2017**, כניסה בתאריך: 3 בנובמבר 2016.

⁵ ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, דוא"ל, 31 באוקטובר 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

2.2. נתוני מקרו על הרשויות המקומיות

בטבלה 4 מוצגים נתונים על ההכנסות, הגירעונות ועומס המלוות⁶ של הרשויות המקומיות בשנים 2007–2015.

טבלה 4: נתוני מקרו של השלטון המקומי כמשקל מההכנסות בשנים 2007–2015 (באחוזים)⁷

נתון	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	שינוי מצטבר
סך ההכנסות (במיליוני ש"ח)	39,414	40,275	41,771	43,641	45,650	48,889	51,773	54,111	54,200	37.5%
משקל ההכנסות העצמיות	65.2%	65.0%	66.6%	65.6%	65.1%	63.9%	62.1%	55.1%	60.4%	-4.8
משקל ההעברות מהמדינה	34.8%	35.0%	33.4%	34.4%	34.9%	36.1%	37.9%	44.9%	39.6%	+4.8
משקל הגירעון השוטף	0.4%	1.1%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	1.0%	0.4%	0.2%	-0.2
משקל הגירעון המצטבר	13.2%	12.2%	10.8%	10.0%	9.5%	8.5%	8.2%	9.0%	8.4%	-4.8
משקל עומס המלוות	35.1%	34.8%	34.2%	32.2%	30.4%	28.6%	27.1%	26.5%	24.2%	-10.9

לפי הנתונים בטבלה, הכנסות הרשויות המקומיות עמדו בשנת 2015 על כ-54.2 מיליארד ש"ח, גידול בשיעור מצטבר של כ-37.5% לעומת שנת 2007. בשנת 2015 משקל ההכנסות העצמיות מסך ההכנסות היה כ-60.4%, ומשקל ההעברות הממשלתיות היה כ-39.6%. ההכנסות העצמיות קטנו בכ-4.8 נקודות האחוז בתקופה זו והעברות המדינה גדלו בשיעור זהה. משקל הגירעון השוטף מההכנסות בשנת 2015 היה כ-0.2% ומשקל הגירעון המצטבר מההכנסות היה כ-8.4%, ירידה של 4.8 נקודות אחוז לעומת שנת 2007. משקל עומס המלוות מההכנסות בשנת 2015 היה כ-24.2%, ירידה של כ-10.9 נקודות האחוז לעומת שנת 2007. כלומר, ניתוח נתוני המקרו מעלה כי חל שיפור באיתנות הכלכלית של הרשויות המקומיות בישראל, פרט לשנים 2008 ו-2013, שהיו שנות בחירות וחל בהן גידול בגירעון השוטף.

בטבלה 5 שלהלן מוצג ניתוח של הוצאות הרשויות המקומיות לפי תחומים. יצוין כי הרשויות המקומיות נותנות שלושה סוגי שירותים עיקריים: חינוך, רווחה ושירותים מוניציפליים (שירותים כלליים).

טבלה 5: משקל הוצאות השלטון המקומי לפי תחומים מסך ההוצאות בשנים 2006–2013 (באחוזים)⁸

הוצאה	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	שינוי מצטבר
חינוך	25.5%	25.8%	27.2%	27.7%	28.5%	29.2%	30.4%	31.3%	+5.8
רווחה	10.2%	10.2%	10.4%	10.7%	11.1%	11.5%	11.8%	11.7%	+1.5
כלליות	56.0%	55.3%	54.6%	54.1%	53.2%	52.7%	51.8%	50.8%	-5.2
מימון	8.3%	8.7%	7.8%	7.5%	7.2%	6.6%	6.0%	6.2%	-2.1
סך הכול	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

לפי הטבלה, משקל ההוצאה על חינוך בשלטון המקומי בשנת 2013 היה כ-31.3% מסך ההכנסות, גידול של כ-5.8 נקודות האחוז לעומת שנת 2006; משקל ההוצאה על רווחה בשנת 2013 היה כ-11.7% מסך ההוצאות, גידול מתון, של כ-1.5 נקודות האחוז, לעומת שנת 2006; משקל ההוצאות הכלליות בשנת 2013 היה כ-50.8% מסך ההוצאות, ירידה של כ-5.2 נקודות האחוז לעומת שנת 2006; משקל הוצאות המימון בשנת 2014 היה כ-6.2% מסך ההוצאות, ירידה של כ-2.1 נקודות האחוז לעומת שנת 2006.

בתרשים 1 שלהלן מוצגים הגירעון השוטף והגירעון המצטבר בשלטון המקומי בעשור האחרון.

⁶ **עומס מלוות** – יתרת ההלוואות לזמן ארוך של הרשויות המקומיות לבנקים. ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחת טלפון, 16 בספטמבר 2015.

⁷ ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, דוא"ל, 30 באוקטובר 2016.

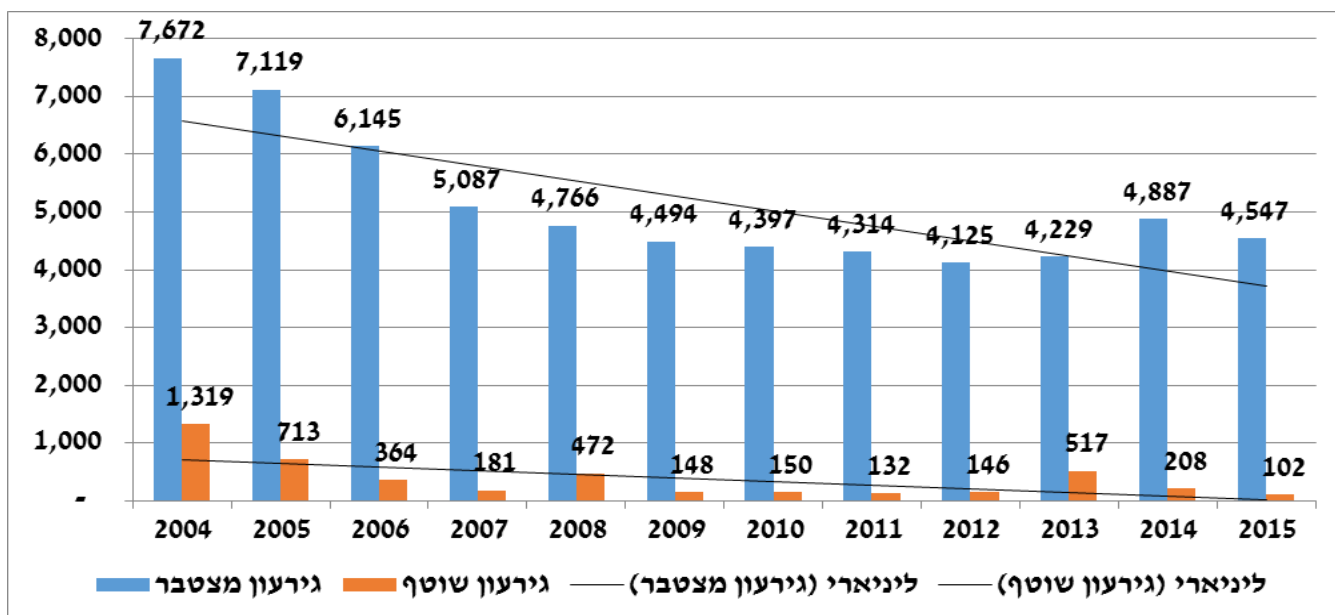
⁸ ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, דוא"ל, 30 באוקטובר 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תרשים 1: הגירעון השוטף והגירעון המצטבר בתקציב השלטון המקומי בשנים 2004–2015 (במיליוני ש"ח)⁹



מהנתונים בתרשים עולה כי חלה ירידה לאורך התקופה הן בגירעון המצטבר והן בגירעון השוטף. הגירעון המצטבר הצטמצם מכ-7.7 מיליארדי ש"ח בשנת 2004 לכ-4.5 מיליארדי ש"ח בשנת 2015, ירידה של כ-40.7%. בשנת 2013 גדל הגירעון בכ-2.5% לעומת שנת 2012, ניתן לייחס את הגידול לבחירות לרשויות המקומיות אשר התקיימו בשנת 2013. הגירעון השוטף הצטמצם מכ-1.3 מיליארדי ש"ח בשנת 2004 לכ-102 מיליוני ש"ח בשנת 2015, ירידה חדה של כ-92.3%. בשנים 2008 ו-2013 חל גידול בגירעון השוטף לעומת השנה הקודמת. אפשר לייחס את הגידול הזה למערכות הבחירות שהתקיימו ברשויות המקומיות בחודש נובמבר 2008 ובחודש אוקטובר 2013. בטבלה 6 שלהלן מוצג הגירעון המצטבר בתקציב השלטון המקומי בעשור האחרון לפי אשכולות.

טבלה 6: הגירעון המצטבר בתקציב השלטון המקומי בעשור האחרון לפי אשכולות (במיליוני ש"ח)¹⁰

סך הכול	אשכולות			שנה
	10-7	6-4	3-1	
-7,672	-2,338	-3,940	-1,394	2004
-7,119	-2,149	-3,470	-1,500	2005
-6,145	-1,839	-2,929	-1,377	2006
-5,087	-1,458	-2,284	-1,345	2007
-4,766	-1,434	-2,068	-1,264	2008
-4,494	-1,217	-2,280	-997	2009
-4,397	-1,126	-2,329	-942	2010
-4,314	-1,019	-2,339	-956	2011
-4,125	-965	-2,317	-843	2012
-4,229	-950	-2,339	-940	2013
-4,887	-1,013	-2,518	-1,356	2014
-4,547	-985	-2,309	-1,253	2015
-40.7%	-57.9%	-41.4%	-10.1%	שינוי מצטבר
-4.6%	-7.6%	-4.7%	-1.0%	שיעור שינוי שנתי ממוצע

⁹ ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, דוא"ל, 30 באוקטובר 2016.
¹⁰ ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, דוא"ל, 30 באוקטובר 2016.



מהנתונים בטבלה עולה כי הגירעון המצטבר הצטמצם בין שנת 2004 לשנת 2015 בכ-3.1 מיליארדי ש"ח, קיטון מצטבר של כ-40.7%. קצב שיעור השינוי השנתי הוא 4.6%. שיעור הקיטון המצטבר הגבוה ביותר היה באשכולות הגבוהים, 10-7 (-57.9%), אחריו באשכולות 6-4 (-41.4%), ושיעור הקיטון הנמוך ביותר בתקופה האמורה היה באשכולות 3-1 (-10.1%), מכאן, שהשיפור הכולל במצב השלטון המקומי בא לידי ביטוי מועט יחסית ברשויות החלשות. יש לציין שהרשויות בדירוג סוציו-אקונומי 6-4 צמצמו את גירעון בשנים 2004-2008, אולם משנת 2009 התהפכה המגמה והגירעון המצטבר שלהן הלך וגדל.

בטבלה 7 שלהלן מוצג העודף (גירעון) השוטף בתקציב השלטון המקומי בעשור האחרון לפי אשכולות.

טבלה 7: העודף (גירעון) השוטף בתקציב השלטון המקומי בעשור האחרון לפי אשכולות (במיליוני ש"ח)¹¹

סך הכול	אשכול			שנה
	10-7	6-4	3-1	
-1,318.7	-157.2	-784.6	-376.9	2004
-713.4	-40.6	-297.5	-375.3	2005
-364.3	65.4	-181.0	-248.7	2006
-180.5	131.1	-82.0	-229.6	2007
-472.3	-12.4	-189.6	-270.3	2008
-148.4	44.3	-107.7	-85.0	2009
-149.5	59.7	-149.2	-60.0	2010
-132.3	90.0	-153.8	-68.5	2011
-146.3	78.8	-169.3	-55.8	2012
-517.0	-68.2	-243.2	-205.6	2013
-208.2	22.3	-130.4	-100.0	2014
-101.7	-6.3	-34.2	-61.1	2015
-92.3%	-96.0%	-95.6%	-83.8%	שינוי מצטבר
-20.8%	-25.2%	-24.8%	-15.2%	שיעור שינוי שנתי ממוצע

מהנתונים בטבלה עולה כי הגירעון השוטף הכולל הצטמצם בשנים 2004-2015 בכ-1.2 מיליארד ש"ח, ירידה בשיעור של כ-92.3%. הקיטון החד ביותר חל ברשויות באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים, 10-7 (-96%), אחריו באשכולות 6-4 (-95.6%), ושיעור הקיטון הנמוך ביותר נמצא באשכולות הנמוכים, 3-1 (-83.8%).

יש לציין שבאשכולות 3-1 הגירעון השוטף הצטמצם באופן רציף עד שנת 2012, ושוב גדל בשנת 2013, עקב הבחירות המקומיות. כמו כן, ברשויות שבאשכולות 10-7 משנת 2006 קיים עודף שוטף, פרט לשנים 2008, 2013, שהיו שנות בחירות מקומיות ולשנת 2015. בשקלול שתי הטבלאות שלעיל (6 ו-7) רואים כי הפערים בין הרשויות החזקות (10-7) והחלשות (3-1) הולכים וגדלים.

2.3. משקל הכנסות מגביית ארנונה למגורים מתוך סך הכנסות מגביית ארנונה

טבלה 8 להלן מציגה את משקל הכנסות מגביית הארנונה למגורים מתוך סך הכנסות מגביית הארנונה בחתך מגזרי בכל אשכול חברתי-כלכלי בשנת 2014.

¹¹ ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, דוא"ל, 30 באוקטובר 2016.



אשכול	יהודים	ערבים	סך-הכול
1	73%	92%	78%
2	69%	61%	62%
3	35%	59%	45%
4	41%	67%	41%
5	42%	69%	42%
6	45%		45%
7	42%		42%
8	41%		41%
9	63%		63%
10	79%		79%
ממוצע	42%	62%	43%

מהנתונים בטבלה עולה כי משקל גביית הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה במגזר הערבי (62%) גבוה מזה שבמגזר היהודי (42%). נתון זה נובע בעיקר בגין העובדה כי במגזר הערבי הכנסות מגביית ארנונה מעסקים וממשרדי ממשלה נמוכה משמעותית לעומת הרשויות במגזר היהודי. כך, ייתכן שהכנסה מארנונה למגורים היא גבוהה אבל בגין הכנסות נמוכות מארנונה לעסקים הרשות עדיין נמצאת בגרעון, ולכן נוצרת תלות במענקי איזון.

תנאי לאיזון תקציבי ולשגשוג חברתי ברשויות במקומיות הוא הכנסה משמעותית מארנונה עסקית ביחס לארנונה ממגורים או לסך הכנסות הרשות, שכן תעריף ארנונה לנכסים שאינם מגורים גבוה משמעותית מאשר לנכסים למגורים. לפי הנתונים, קיים פער משמעותי בין רשויות מקומיות בארץ, לדוגמה – בממוצע ארצי שיעור ההכנסות מארנונות שלא-למגורים (מתוך סך ההכנסות מארנונה שנגבו) בשנת 2014 עמד על 56.7%, בתל-אביב 73.6%, בנתיבות 51.8%, בערד 44.5% ובקלנסווה 17.7% בלבד.¹³

כך מתקיים מצב לפיו גם רשויות מקומיות בעלות שיעורי גבייה גבוהים מארנונה למגורים, נעדרות הכנסה משמעותית מארנונה לא-למגורים. רשויות כאלה חייבות תמיכה ממשלתית בצורה של קבלת מענקי איזון, למרות שיעורי הגבייה הגבוהים מארנונה למגורים.

3. ניתוח מגדרי של התקציב

3.1. ניתוח מגדרי של עובדי משרד הפנים, יחידות המטה והיחידות המקצועיות

ניתוח מגדרי של הצעת תקציב משרד הפנים (סעיף 06) כולל ניתוח כמותי של 106 מיליוני ש"ח (רכיבים מתוך תקציב השכר ותקציב ההכשרות) המהווים 2.3% מהתקציב. סעיפי תקציב שלא נסקרו כוללים תקציב רשויות מקומיות (כ-4.4 מיליארדי ש"ח), תקציב פעולות (כ-110 מיליוני ש"ח) ורכיבי שכר שלפי דברי ההסבר להצעת התקציב אינם רלוונטיים לניתוח מגדרי. הניתוח הוחל על עובדי המשרד, יחידות המטה והיחידות המקצועיות.

¹² אשכולות, גביית ארנונה למגורים, סך גביית ארנונה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות 2014](#), כניסה בתאריך: 7 בפברואר 2016. נתוני גביית הארנונה בלמ"ס הם בגין גבייה שוטפת (לשנה השוטפת) וכן מגביית פיגורים משנים קודמות. חיובי הארנונה אינם כוללים "פטורים, שחרורים והנחות". לעומת זאת, הגבייה היא בפועל, לאחר (כוללת) אותם פטורים, שחרורים והנחות. שולמית מקסימוף, האחראית על נתוני הרשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל ושיחת טלפון, 7 בפברואר 2016. 4 הרשויות שאינן נכללות בדירוג החברתי-כלכלי בשנת 2014 הן 2 המועצות האזוריות: נוה-מדבר ואל-קסום (שהוקמו בשנת 2012 במקום המועצה האזורית אבו בסמה), ושתי המועצות המקומיות: טובא-זנגריה ועיג'ר. כמו כן, לא נכללות בטבלה 7 רשויות מקומיות, מכיוון שאין לגביהן נתוני ארנונה (חיוב וגבייה) לשנת 2014 בקובץ הלמ"ס ([הרשויות המקומיות 2014](#)): טייבה, סחינין, גוליס, חריש, עין מאהל, פורידיס, בוסתן אל-מרג'.
¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [רשויות מקומיות 2014](#), כניסה בתאריך: 28 בפברואר 2016.



לפי הניתוח 61% מעובדי המשרד הם נשים ו-39% הם גברים (בכל שירות המדינה משקל הנשים הוא 65%). קיימת שונות ביחס לפי הדרג: בדרג ניהול בכיר 42% נשים; בדרג מנהלי ביניים 42% נשים ובדרג ביניים ונמוך 77% נשים. בבדיקת ביצוע שעות נוספות על ידי עובדי המשרד, חלקן של הנשים נמוך יותר מחלקם של הגברים (34.6% לעומת 65.4%, בהתאמה).

בניתוח התפלגות אישורי המשרד להשתתפות בעלות לימודים אקדמאיים וקורסים מקצועיים עלה כי כ-80% מהאישורים ניתנו לנשים. לגבי קורסי העשרה לעובדים כ-90% ניתנו לנשים.

3.2. ניתוח מגדרי של תקציב רשות האוכלוסין וההגירה

3.2.1. התפלגות מגדרית של מנפיקי תעודות זהות ומסמכי נסיעה ביומטריים ורגילים

אחד הפרויקטים המרכזיים של רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: הרשות) הוא מעבר לתיעוד ביומטרי של תעודות זהות ודרכונים. פרויקט זה החל באמצע שנת 2013 לתקופת מבחן של שנתיים והוארך מספר פעמים, ההארכה האחרונה - עד לסוף דצמבר 2016. מאז תחילת תקופת המבחן ועד 31 במאי 2016, הונפקו כ-736 אלף תעודות זהות ביומטריות מתוך כ-2.07 מיליון תעודות זהות (כ-35.6%), כאשר כ-55.7% תעודות זהות הביומטריות הונפקו עבור גברים וכ-44.3% עבור נשים.

כמו כן, הונפקו כ-743.5 אלף מסמכי נסיעה ביומטריים מתוך כ-2.31 מיליון מסמכי נסיעה (כ-32.2%), כאשר כ-51.6% ממסמכי הנסיעה הביומטריים הונפקו עבור גברים וכ-48.4% הונפקו עבור נשים. בבדיקה מגדרית של התפלגות ההנפקות של סך תעודות זהות, הן ביומטריות והן רגילות, עולה כי כ-52.9% תעודות זהות הונפקו עבור גברים וכ-47.1% עבור נשים.

3.2.2. התפלגות מגדרית, גילאית וותק שהייה בארץ של עובדים זרים

עובדים זרים רשאים לשהות בישראל לכל היותר 5 שנים ו-3 חודשים. מטרת החוק היא למנוע השתקעותם בארץ. עם זאת, קיימות חחרגות לתקופה קצובה זו. הניתוח מפלח את מספר העובדים הזרים החוקיים ל-3 קבוצות ותק שהייה בארץ (עד 3 שנים, 3-6 שנים, מעל 6 שנים) ול-5 קבוצות גיל (עד 30, 31-40, 41-50, 51-60, מעל 61), תוך בחינה מגדרית של העובדים. מהנתונים המתקבלים עולות המסקנות הבאות:

- בקרב הנשים והגברים, קבוצת הגיל והוותק השכיחה ביותר היא של עובדים זרים בני 31-40, המועסקים בארץ עד 3 שנים;
- בקרב גברים, הקבוצה השכיחה ביותר היא של עובדים זרים בגילאי 31-40 המועסקים בארץ עד 3 שנים;
- גם בקרב נשים, הקבוצה השכיחה ביותר היא של עובדות זרות בגילאי 31-40 המועסקות בארץ עד 3 שנים;
- בשונה מהגברים, עובדות זרות, המועסקות על פי רוב בענף הסייעוד, נותרות לעבוד בארץ במשך פרקי זמן ארוכים יותר מאשר עובדים זרים;
- בקבוצות הגיל של 31-40, 41-50, 51-60 ומעל 60 שנה, עובדות זרות המועסקות בארץ מעל 6 שנים מהוות את הקבוצה הגדולה ביותר;
- בבחינת ותק שהייה בישראל, עולה כי הפערים המגדריים מתבטאים בין ענפי בניין וחקלאות בהם מועסקים בעיקר גברים לבין ענף הסייעוד בו מועסקים בעיקר נשים. ענף הסייעוד מתאפיין בדפוס העסקה ממושך, כאשר הוא מהווה את הענף בעל כמות העובדים הגדולה ביותר, המועסקים בתקופות של מעל 6 שנים.

