



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

רשויות מקומיות בישראל

מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה

כ"ח באייר תשע"ה
17 במאי 2015

כתיבה: רינת בניטה

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

4		מבוא
4	יחסי שלטון מקומי ושלטון מרכזי בישראל	
6	<u>1. תקציב הרשויות המקומיות</u>	
6	1.1 תקציב רגיל	
7	1.2 תקציב בלתי רגיל (תב"ר)	
8	<u>2. מדדים נבחרים לאפיון רשויות מקומיות</u>	
8	2.1 מדד הפריפריאליות	
8	2.2 אשכול חברתי-כלכלי	
11	2.3 רשויות איתנות	
12	<u>3. אמצעי התערבות השלטון המרכזי בניהול הרשויות המקומיות</u>	
12	3.1 חוק עזר עירוני	
12	3.2 תוכנית הבראה	
12	3.3 חשב מלווה	
13	3.4 ועדה ממונה	
14	3.5 שינוי שטחי שיפוט	
16	<u>4. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות</u>	
16	4.1 מענקי איזון	
19	5. ארנונה	
20	5.1.1 ארנונה שלא למגורים	
24	5.1.2 ארנונה ממשלתית	
24	5.1.3 ארנונה למגורים	
25	5.1.4 שיעורי גביית הארנונה על-ידי הרשויות המקומיות	
29	5.1.5 הוועדה הציבורית לרפורמה בארנונה	
31	<u>6. הגדרת סל שירותים לתושב</u>	

6.1 מנגנון המימון התואם (MATCHING) למימון שירותים ממלכתיים בשלטון
המקומי 32

34 7. תאגידי מים וביוב

34 הקמת תאגידי המים והביוב 7.1

36 תעריפי המים 7.2



מבוא

הרשויות המקומיות בישראל מתחלקות לשלושה סוגים מבחינת מעמד מוניציפלי: עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית. בנתוני פברואר 2015 פועלות בישראל 257 רשויות מקומיות, בהן 75 עיריות, שבשטחיהן מתגוררים כ-6 מיליון תושבים (74.8% מכלל האוכלוסייה); 126 מועצות מקומיות, שבשטחיהן מתגוררים כ-1.2 מיליון תושבים (15.3% מכלל האוכלוסייה); ו-54 מועצות אזוריות המאגדות 996 יישובים, שמתגוררים בהם כ-801.5 אלף תושבים (9.9% מכלל האוכלוסייה).¹ נוסף על אלה פועלות בישראל שתי מועצות מקומיות תעשייתיות: נאות-חובב ומגדל-תפן, שבתחומן נמצאים רק מפעלי תעשייה. בטבלה 1 שלהלן מוצגת התפלגות כלל הרשויות המקומיות בישראל על-פי פילוח מגזרי וגיאוגרפי.

טבלה 1 : התפלגות הרשויות המקומיות בישראל על-פי מעמד מוניציפלי, מגזר וגיאוגרפי²

סך הכול	מגזר יהודי	מגזר לא יהודי	מגזר יהודי	סך הכול
76	4	11	61	עיריות
125	13	70	42	מועצות מקומיות
54	6	4	44	מועצות אזוריות
2			2	מועצות מקומיות תעשייתיות
257	23	85	149	סך הכול

יחסי שלטון מקומי ושלטון מרכזי בישראל

בישראל ניכרת שליטה ריכוזית של משרדי הממשלה על הנעשה במישור המקומי, ומעמדן של הרשויות המקומיות הוא כשל "קבלן משנה" הפועל לפי הוראתו של השלטון המרכזי, בפיקוח ובמימונו. מנגד, הרשות המקומית היא גוף עצמאי הנבחר על-ידי התושבים, דואג לספק את השירותים החיוניים להם וחייב דין-וחשבון לתושבים על פעולותיו. מערכת הבחירות לרשויות המקומיות והבחירה הישירה של ראש הרשות המקומית מבטאות את מעמדו הפוליטי של השלטון המקומי כישות שלטונית וייצוגית נפרדת, ובכך היא מחדדת את הפיצול במעמדו של השלטון המקומי³ ואת הסתירה היסודית בין הייצוג ברמה המקומית ובין התלות בשלטון המרכזי.

שני החוקים שמכוחם מוקמות רשויות מקומיות ובהם מפורטים סמכויותיהן ותפקידיהן המרכזיים הם פקודת העיריות – 1934 (לעניין עיריות) ופקודת המועצות המקומיות (לעניין מועצות מקומיות), ובכלל זה

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [רשויות מקומיות בישראל 2013](#), כניסה אחרונה: 16 במרס 2015.

² אתר משרד הפנים, [המינהל לשלטון מקומי](#), כניסה אחרונה: 16 במרס 2015. לפי משרד הפנים הרשות המקומית כפר-יונה היא עיר, ואילו לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היא מועצה מקומית.

³ המכון הישראלי לדמוקרטיה, [יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי – לקראת הבחירות המוניציפליות](#), כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015. ראו גם: דוד דרי, [מי שולט בשלטון המקומי?](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוצאת הקיבוץ המאוחד, כניסה אחרונה: 11 במרס 2015.



מועצות אזוריות). מכוח פקודת המועצות המקומיות נקבעו צווי המועצות המקומיות (א) ו-(ב) וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). נוסף על כך יש חוקים הנוגעים באופן ישיר או עקיף בפעילותן של רשויות מקומיות. פקודת העיריות מבוססת על עיקרון משפטי הקובע שרשויות מקומיות יעסקו רק בתחומים שבאחריותן הסטטוטורית. מדובר בעיקר בתחומי אחריות כגון הנדסה ובניית תשתיות מקומיות (סלילת דרכים מקומיות ומדרכות), תכנון ובנייה ברמה המקומית, טיפול בביוב ובמים ועוד. עם זה יש לציין כי סמכותן של הרשויות המקומיות בתחומים אלו אינה מלאה, וככלל, הן תלויות בהתוויית המדיניות, בפיקוח ובתקצוב של השלטון המרכזי,⁴ כפי שיפורט להלן. יתרה מכך, יש טענה של חוקרים בתחום מדע המדינה כי בעשור השביעי לקיומו של שלטון מקומי בישראל, השלטון המרכזי עדיין מחזיק בידיו את הרוב המכריע של הסמכויות, גם בתחום השלטון המקומי, ורואה בשלטון המקומי לא שותף אלא סוכן לביצוע פעולות ולמתן שירותים הנחוצים לתושבים.⁵

⁴ ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, מכון פלורסהיימר לחקרי מדיניות, ירושלים 2003.

⁵ אברהם בריכטה, ערן ויגודה-גדות וגיא פדה, "השלטון המקומי בישראל בעשור השביעי: המשכיות ושינוי", בתוך: הנ"ל (עורכים), עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי, ירושלים, כרמל, 2010.



1. תקציב הרשויות המקומיות⁶

אפשר לחלק את תקציב הרשויות המקומיות לשניים: תקציב רגיל, המיועד לצריכה שוטפת, ותקציב "בלתי רגיל" (תב"ר), המיועד לפיתוח ולהשקעות.

1.1 תקציב רגיל

התקציב הרגיל מבטא את תוכנית העבודה השנתית של הרשויות המקומיות מבחינה תקציבית. בתקציב זה מפורטות הוצאות והכנסות של הרשות בשנה קלנדרית. בתמצית התקציב מוצגים במרכז הוצאות הרשות על פעולות שונות, תשלומי שכר ופירעון ההלוואות מחד גיסא, והכנסות הרשות, ובכללן מענק איזון, מענקים מיועדים ממשרדי ממשלה שונים בעבור שירותים שהרשות נותנת והכנסות עצמיות כגון הכנסות מארנונה, היטלים ואגרות, הכנסות מחוקי עזר ועוד מאידך גיסא.

- **מענקי איזון ומענקי פיתוח** – הרשויות המקומיות מקבלות סיוע ממשרד הפנים באמצעות שני סעיפים בתקציב: בתקציב הרגיל, שבו כלולים מענקי האיזון; ובתקציב הפיתוח, שבו כלולות הקצבות לפיתוח תשתיות. מענקי האיזון נועדו לגשר בין הוצאות הרשויות המקומיות והכנסותיהן ולהבטיח סל שירותים בסיסי לתושבים. רוב הרשויות המקומיות זכאיות למענק איזון. סוגיית מענקי האיזון תידון בהרחבה בהמשך המסמך.

- **מימון תואם (מצינג – matching)** – הדרך שבה משרדי הממשלה משתתפים במימון שירותים ופרויקטים שהרשות המקומית מפעילה. יש להבחין בין שני סוגים של מצינג: **מצינג רגיל** – העברת תשלומים קבועים ממשרדי הממשלה (לדוגמה: משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים) למימון שירותים מסוימים שהרשות המקומית נותנת; **מצינג פיתוח** – השתתפות חד-פעמית של הממשלה בתקצוב פרויקט מסוים, למשל: משרד הבינוי והשיכון מעביר תקציבים לצורך הקמת מבנים.⁷

- **ארנונה** – מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס ונגבה על-ידי הרשות המקומית. מטרת הארנונה לממן את פעולות הרשות. מועצת הרשות מחליטה בכל שנה על היקף הארנונה הכללית וקובעת את התעריפים לפי סוג הנכס, שטחו, האזור שבו הוא נמצא ואופי השימוש בו. הרשות המקומית שבה הנכס נמצא אחראית לגביית הארנונה בגינו. תעריפי הארנונה נקבעים בצו הארנונה שעליו מחליטה מועצת הרשות המקומית, והם שונים מרשות לרשות. **עם זאת, בתקנות ההסדרים במשק המדינה לשנת 1992⁸ נקבעו סכומי מינימום ומקסימום של ארנונה. סכומים אלה חלים על כל הרשויות המקומיות והן אינן רשאיות לחרוג מהם.** הרשות המקומית רשאית לתת הנחה במסי הארנונה בהתאם להוראות הדין, ובהן: מבחן הכנסה, נכות ומעמד של אזרח ותיק, ולרשות המקומית יש סמכות גם לפרוס תשלומים ולמחוק חובות

⁶ אם לא צוין אחרת, חלק זה הוא מתוך: שירי ספקטור בן ארי, רשויות מקומיות בישראל – מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באפריל 2013.

⁷ ד"ר יניב רוני, מימון תואם (matching) של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בנובמבר 2008.

⁸ חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, כניסה אחרונה: 17 במאי 2015.



ארנונה. רשות מקומית המבקשת להעלות את תעריפי הארנונה זקוקה לאישור שר הפנים ושר האוצר לשינוי צו המסים בתחומה.⁹ סוגיית קביעת תעריפי הארנונה, גבייתה וסוגיה היא מורכבת, ובהמשך המסמך היא נדונה בהרחבה.

1.2 תקציב בלתי רגיל (תב"ר)

כאמור, תב"ר הוא תקציב חד-פעמי למימון פרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים השקעה. כספים של תקציב בלתי רגיל מנוהלים בנאמנות בידי ראש הרשות והגזבר, בנפרד מכספי התקציב הרגיל. אין לעשות כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועדו. במקורות התקציב הבלתי-רגיל נכללים למשל מענקים ממשרד החינוך לבניית מבני חינוך ומענקים ממשרד התחבורה לבניית פרויקטים תחבורתיים, מענקים ממוסדות שונים כגון מפעל הפיס ומלוות מגורמים שונים כגון הבנקים, משרד האוצר, משרד הפנים ועוד.

⁹ אתר האינטרנט של משרד הפנים, [ארנונה](#), כניסה אחרונה: 11 במרס 2015.



2. מדדים נבחרים לאפיון רשויות מקומיות

2.1. מדד הפריפריאליות

מדד הפריפריאליות פותח בעבור משרד הפנים על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2008 ומבוסס על נתונים משנת 2004. מדד זה מתייחס לממד הקרבה למרכזי פעילות כלכלית או לאפשרויות של פעילות: מדובר במדידת הפריפריאליות של רשות מקומית מבחינת מיקומה הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה. המדד נבנה כממוצע של שני מרכיבים: קרבה לגבול מחוז תל-אביב, והנגישות הפוטנציאלית (מרכיב זה מחושב כשקלול בין קרבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות ובין גודלן). ככל שרשות מקומית היא פריפריאלית יותר, הציון שלה במדד זה יהיה נמוך יותר. על-פי מפה מס' 1 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שמוצגת בהמשך המסמך, באשכולות הפריפריאליים ביותר (1–3) נכללות בעיקר רשויות מקומיות מהערבה ומהנגב הדרומי והמרכזי, חלק מאזור ים המלח, רמת-הגולן והגליל העליון, ובאשכולות המרכזיים ביותר נכללות בעיקר רשויות מקומיות מאזור מטרופולין תל-אביב והעיר ירושלים.¹⁰ **מדד הפריפריאליות, כמו סיווג הרשויות המקומיות לאשכולות חברתיים-כלכליים, שיתואר להלן, הוא רכיב בחישוב מענקי האיזון הניתנים לרשויות המקומיות, אף שכאמור הוא מבוסס על נתונים לא עדכניים.**

2.2. אשכול חברתי-כלכלי

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה גיבשה מדד לאפיון הרשויות המקומיות בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה. המדד הוא כלי להשוואת הרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסיית היחידות הגיאוגרפיות, והוא עשוי לסייע בזיהוי אזורי רווחה ואזורי מצוקה. כמו כן, המדד עשוי לסייע בשיפור המדיניות של השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות. המדד נערך בשיתוף פעולה בין עובדי הגף לניתוח סטטיסטי שלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לעובדי אגף המחקר והמידע במשרד הפנים, ונועד בעיקר לשמש אחד האינדיקטורים לצורך חלוקת מענקים לרשויות המקומיות.¹¹ המדד חושב על בסיס נתונים דמוגרפיים, רמת חיים, השכלה וחינוך, תעסוקה, אבטלה וגמלאות. העיריות והמועצות המקומיות סווגו לעשרה אשכולות, שבהם אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. **הסיווג לפי אשכולות נעשה על סמך נתוני מפקד 2008. כפי שצוין קודם לכן, אף שהנתונים אינם עדכניים, הסיווג עדיין משמש לקביעת פרמטרים שונים בהקשר של הרשויות המקומיות, דוגמת גובה מענקי האיזון. בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ה-19 עלתה סוגיית עדכניות הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נציגים של רשויות מקומיות טענו בדיון כי המדד אינו מעודכן ואינו משקף את המצב האמיתי של הרשויות. כמו כן עלתה טענה מצד נציגי מרכז השלטון המקומי כי המדד החברתי-כלכלי משקף את חוזק האוכלוסייה ולא את חוזק הרשות המקומית. לפיכך הוצע למסד מדד חדש, שיבטא את חוזק הרשות ללא תלות בחוזק האוכלוסייה המתגוררת בה ויהיה מדד אלטרנטיבי למדד החברתי-כלכלי לצורך תקצוב הרשויות**

¹⁰ את אופן חישוב המדד ראו באתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מדד פריפריאליות של רשויות מקומיות 2004 – פיתוח חדש](#), 17 באוגוסט 2008, כניסה אחרונה: 16 במרס 2015. פירוט רשימת היישובים ראו: שם, [לוח 1. דירוג רשויות מקומיות לפי מדד הפריפריאליות ולפי כל אחד ממרכיבי המדד](#), כניסה אחרונה: 16 במרס 2015.

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [אפיון יחידות גיאוגרפיות וסיווג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008](#), כניסה אחרונה: 11 במרס 2015.



על-ידי משרדי הממשלה. יו"ר הוועדה דאז, חה"כ מירי רגב, קראה בדיון לשר הפנים לעדכן בדחיפות את המדד וביקשה ממרכז השלטון המקומי להגיש מסמך עמדה על הסוגיות של אופן העדכון וקביעת הפרמטרים למדד.¹²

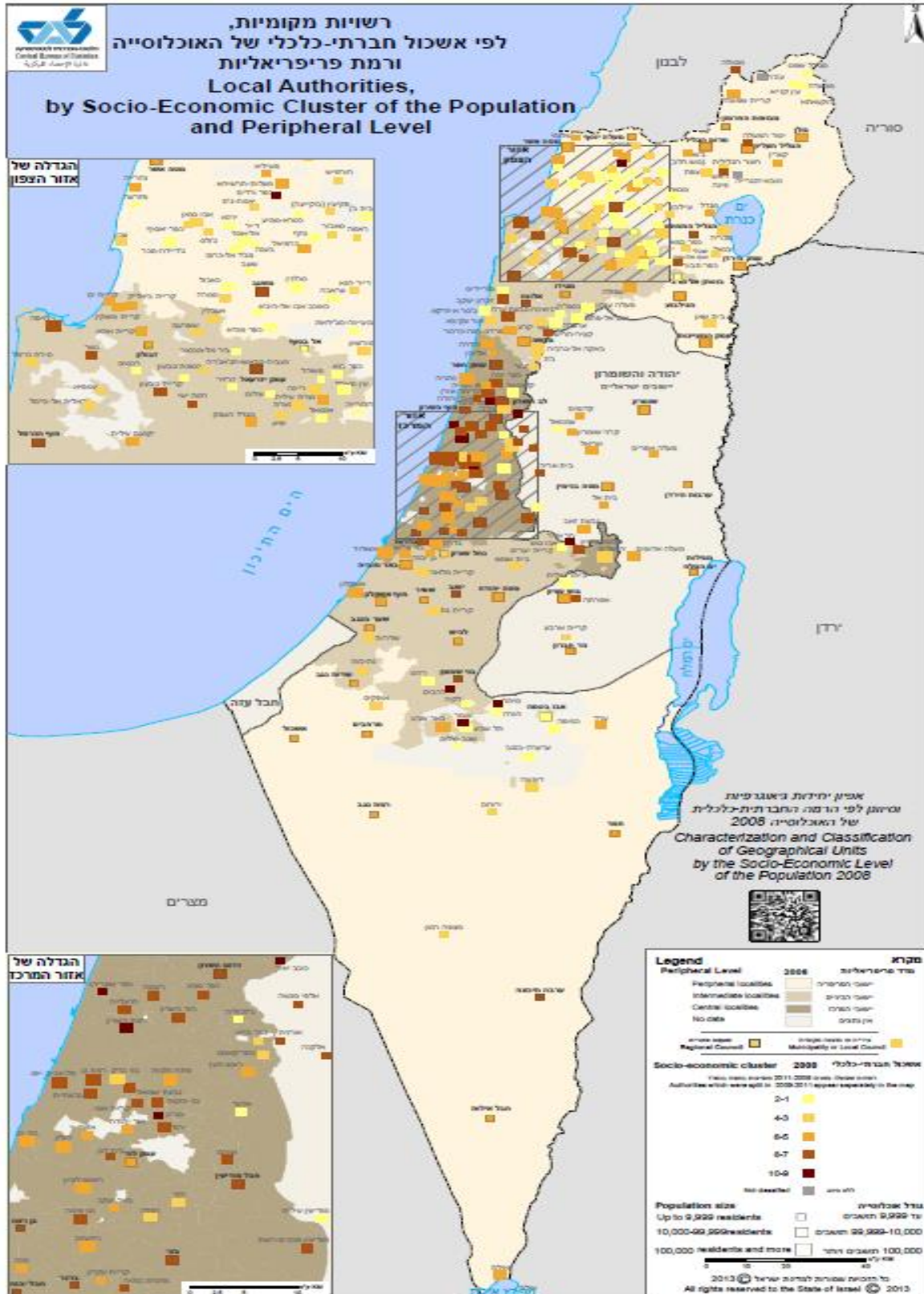
במפה 1 שלהלן מוצגת התפלגות היישובים בישראל על-פי אשכולות חברתיים-כלכליים ורמת פריפריאליות. לפי המפה, כ-90% מהרשויות בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר (1–3) הן במגזר הערבי (כולל המגזר הבדואי והדרוזי).¹³

¹² לדיון שהתקיים בנושא ראו ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 330, [השינויים בדרוג הסוציו-אקונומי של הרשויות המקומיות](#), 7 ביולי 2014. כניסה אחרונה: 11 במרס 2015.

¹³ לפירוט רשימת היישובים לפי אשכולות, ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח א-2- מדד חברתי- כלכלי 2008 של הרשויות המקומיות](#). כניסה אחרונה: 11 במרס 2015.



מפה 1 : רשויות מקומיות לפי האשכול חברתי-כלכלי של האוכלוסייה ורמת הפריפריאליות



2.3. רשויות איתנות

ב-10 בפברואר 2014 אישרה הכנסת את החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 135), התשע"ד-2014, שהוגדרו בו התנאים להכרזה על "עירייה איתנה" ושונו סעיפי החוק שעניינם אופן התנהלותן של העיריות המוגדרות איתנות. התיקון לחוק נועד להבדיל בין רשויות מקומיות המתאפיינות בניהול יעיל ותקין (איתנות) לרשויות מקומיות שלא מתקיימים בהן מאפיינים אלה. על-פי התיקון לחוק, רשויות מקומיות שיוכרוזו איתנות יזכו בהקלות מסוימות בכל הקשור לתלותן בשלטון המרכזי, כדי להגביר את ביזור הסמכויות בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי ולעודד ניהול של רשויות מקומיות על-פי כללי מינהל תקין. רשות שתוגדר איתנה תזכה לעצמאות בכל הקשור לאישור התקציב השנתי ולתפעולו, לאישור תקציב הפיתוח העירוני ולתפעולו, וכן בנושאים הקשורים לעשייה במקרקעין, לקידום מיזמים עירוניים, למתן זיכיון, לחתימה על חוזים ולעניין מחיקת חובות אבודים. לפי התיקון, שר הפנים יכריז על עירייה כאיתנה אם מתקיימים בה תנאים כלכליים מסוימים, כמפורט בסעיף 232א(ב).¹⁴ בנתוני שנת 2015, 24 רשויות מקומיות הוכרוזו איתנות, בהן 15 עיריות,¹⁵ ארבע מועצות מקומיות¹⁶ וחמש מועצות אזוריות.¹⁷

¹⁴ [חוק לתיקון פקודת העיריות \(מס' 135\)](#), התשע"ד-2014, כניסה אחרונה: 16 במרס 2015.

¹⁵ אשדוד, אשקלון, באר-שבע, הרצליה, חולון, חיפה, כפר-סבא, נס-ציונה, נשר, פתח-תקווה, ראש-העין, ראשון-לציון, רמת-גן, רעננה ותל-אביב-יפו.

¹⁶ אבן-יהודה, כפר-שמריהו, עומר וראש-פינה.

¹⁷ באר-טוביה, גן-רווה, דרום השרון, רמת-הנגב ותמר.



3. אמצעי התערבות השלטון המרכזי בניהול הרשויות המקומיות¹⁸

להלן פירוט הכלים העיקריים שהשלטון המרכזי משתמש בהם להתערבות בניהול הרשויות המקומיות.

3.1 חוק עזר עירוני

חוק עזר הוא חוק שתקף בתחומה של רשות מקומית במדינת ישראל ונחקק על-ידי רשויות מקומיות ואיגודי ערים. **חוק עזר נדרש לאישור מועצת הרשות ולאישור שר הפנים כדי שייכנס לתוקף**. חוק עזר הוא האמצעי העיקרי שבאמצעותו מוסדרות חובות וזכויות בתחום הרשות המקומית ונגבים תשלומים למימון פעילות הרשות. נושאים נפוצים לחוקי עזר הם הגנת הסביבה, הסדרת חניה, חוקי רישוי והפעלת עסקים ועוד.¹⁹

3.2 תוכנית הבראה

רשויות המדורגות באשכול חברתי-כלכלי נמוך מ-7, אשר שיעור הגירעון הכולל בהן גבוה מ-17.5% מסך הכנסותיהן ושיעור סך החוב שלהן (גירעון מצטבר כולל ועומס מלוות) גבוה מ-50% מסך הכנסותיהן, זכאיות לקבל תמיכה במסגרת תוכנית הבראה. יישום תוכנית הבראה ברשות מקומית נועד להביא את הרשות לאיזון תקציבי בצעדים שהיא נוקטת ועשויים להיות צעדי קיצוץ והתייעלות ו/או צעדים להגדלת הכנסותיה העצמיות. במסגרת תוכנית הבראה של הרשות מאושר לה סיוע לכיסוי חלק מהגירעון המצטבר, באמצעות מענקים ו/או היתרים להלוואות לזמן ארוך אשר משוחררים לרשות בהתאם לאבני דרך שמשרד הפנים קובע לצורך בחינת התקדמותה בתוכנית הבראה.

3.3 חשב מלווה

שר הפנים רשאי למנות לרשות מקומית **חשב מלווה** לתקופה שיקבע (עם אפשרות הארכה), אם גירעונה השוטף הוא 10% או יותר ושיעור הגירעון המצטבר שלה הוא 15% או יותר. מרגע שמונה לרשות חשב מלווה, נדרש אישורו לכל פעולה של הרשות שיש לה השתמעות תקציבית. חשב מלווה המאשר פעולות של הרשות מכונה **חשב מלווה "לייט"**. במקרה שאושרה לרשות תוכנית הבראה על-ידי שר הפנים והיא אינה פועלת לביצועה, רשאי שר הפנים, בהתייעצות עם שר האוצר, להקנות לחשב המלווה את כלל הסמכויות של בעלי התפקידים ברשות (**חשב מלווה "פורטה"**), לתקופה של חצי שנה לכל היותר. במסגרת הסמכויות המועברות אליו חשב מלווה "פורטה" מוסמך לפטר עובדים, להתקשר בהתחייבויות כספיות, לקבל אשראי, להכין את התקציב ולהטיל מסים מוניציפליים.²⁰ **בנתוני יוני 2014 פועלים בישראל 74 חשבים מלווים, 58 מהם ברשויות מקומיות במגזר הערבי,²¹ כלומר לכ-30% מכלל הרשויות המקומיות בישראל מונה חשב מלווה.**

¹⁸ אם לא צוין אחרת, חלק זה לקוח מתוך: שירי ספקטור בן ארי, **רשויות מקומיות בישראל – מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באפריל 2013.

¹⁹ אתר האינטרנט של משרד הפנים, **חוקי עזר**, כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015.

²⁰ אילנית בר, **רשויות מקומיות בישראל המנוהלות בידי ועדה ממונה – תיאור וניתוח**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 בינואר 2011.

²¹ פירוט הרשויות שמונה להן חשב מלווה ראו: **משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי**, כניסה אחרונה: 10 במרס 2015.



3.4 ועדה ממונה

האמצעי הקיצוני ביותר שבידי שר הפנים להתערבות בניהול של רשויות מקומיות הוא מינוי ועדה ממונה, אשר ממלאת למעשה את תפקידי ראש הרשות והמועצה. הוועדה הממונה מכהנת עד למועד הבחירות הקרוב, ולפחות במשך שלוש שנים. עם זאת, שר הפנים, בהתייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, מוסמך לשנות את מועד סיום כהונתה של ועדה ממונה.

בפקודת העיריות [נוסח חדש], אשר תוקנה בשנת 2004, יש שלושה סעיפים אשר מכוחם אפשר לפזר את המועצה המכהנת ברשות מקומית ולהעביר את סמכויותיה לוועדה ממונה, כמפורט להלן:

- **סעיף 143 לפקודת העיריות** קובע כי שר הפנים רשאי להורות על מינוי ועדה ממונה עקב תפקוד וניהול לא תקינים של רשות מקומית.²² בחלק מהמקרים מוחלט על מינוי ועדה ממונה לאחר שוועדת חקירה שמונתה המליצה לשר על סיום תפקידו של ראש הרשות או על פיזור המועצה עקב אי-מילוי תפקידים כראוי;
- **סעיף 143א לפקודת העיריות** קובע כי שר הפנים, עם שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יקבעו בתקנות כללים בכל הקשור לשיעור הגירעון השוטף, שיעור הגירעון המצטבר, שיעור גביית הארנונה ושיעור גביית תשלומי אספקת המים של מועצה מקומית; מתחת לשיעור גירעון מסוים ומעל לשיעורי גבייה מסוימים לא יורה השר על מינוי ועדה ממונה, בשיעורים מסוימים שר הפנים יהא רשאי להורות על מינוי ועדה ממונה, ובשיעורים הקיצוניים יותר של פרמטרים אלו יהא השר חייב להורות על מינוי ועדה ממונה; כמו כן נקבע בסעיף זה כי שר הפנים ושר האוצר יקבעו בתקנות כללים לתוכנית הבראה של עירייה, אשר אי-עמידה בהם תוביל למינוי ועדה ממונה;²³
- **סעיף 206 לפקודת העיריות** קובע תנאים למינוי ועדה ממונה עקב אי-אישור התקציב בעירייה. אם חלפו שלושה חודשים מיום קבלת חוק התקציב בכנסת וטרם אושר תקציב העירייה, שר הפנים רשאי להורות על הקמת ועדה ממונה. אם חלפו שישה חודשים מיום קבלת חוק התקציב בכנסת וטרם אושר תקציב העירייה, השר חייב להורות על מינוי ועדה ממונה.²⁴

בדצמבר 2014 פעלו בישראל 12 ועדות ממונות; שבע במגזר הערבי, שלוש במגזר הדרוזי ושתיים במגזר היהודי.²⁵

²² לפי סעיף זה השר רשאי להורות על בחירת ראש עירייה חדש או מועצה חדשה או שניהם, ולקבוע את תאריך הבחירות, או למנות ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה או למילוי תפקידי המועצה בלבד.

²³ [תקנות העיריות \(כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה\)](#), התשס"ד-2004, עמ' 844, כניסה אחרונה: 29 באפריל 2015.

²⁴ אילנית בר, [רשויות מקומיות בישראל המנוהלות בידי ועדה ממונה – תיאור וניתוח](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 בינואר 2011.

²⁵ פירוט הרשויות שמונתה להן ועדה ראו: [משרד הפנים – מינהל השלטון הקומי, כתובות רשויות מקומיות](#), כניסה אחרונה: 30 במרס 2015.



3.5 שינוי שטחי שיפוט²⁶

ההליך לשינוי שטח השיפוט של רשות מקומית מעוגן בסעיפים 8 ו-8 א' בפקודת העיריות,²⁷ המסמיכים את שר הפנים, אם הוא רואה סיבה להרחיב או לצמצם את שטח השיפוט של עירייה, לצוות על הקמת ועדת חקירה בנושא. לאחר קבלת תסקיר הוועדה השר מוסמך להחליט, על-פי שיקול דעתו, לשנות את שטח השיפוט.

יש לציין כי כשמדובר במועצות מקומיות (ובכללן מועצות אזוריות), אין בפקודת המועצות המקומיות חובה להקים ועדת חקירה. בסעיף 28 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) מפורטים כללים מיוחדים לגבי שינוי שטח השיפוט של מועצות אזוריות (אופן ומועד ההודעה וכיוצא בזה). על-פי מחקר שפורסם בנושא בשנת 2003, למרות האמור לעיל, משנות ה-80 של המאה ה-20 נהוג למנות ועדת חקר גבולות בכל דיון בשינוי שטחי שיפוט, ללא תלות בסוג הרשות המקומית.²⁸

מכוח החוקים שלעיל הסדיר משרד הפנים את התהליך לשינוי שטח השיפוט של רשות מקומית בנוהל "שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית וקביעת אזורים לחלוקת הכנסות", משנת 2011. הנוהל קובע כיצד על רשות מקומית לפנות לשר הפנים בבקשה להקים ועדת חקירה לעניין שינוי תחום השיפוט שלה, והוא אינו חל על הקמת ועדות חקירה ביוזמת משרד הפנים. נוהל זה החליף נהלים קודמים, אשר פורסמו בשנת 2008 ובשנת 2005.

בשנים 2009–2013 הוגשו כ-120 בקשות לשינוי שטח שיפוט. בעקבות זאת הוקמו בשנים אלה כ-65 ועדות לחקר גבולות (חלק מהוועדות נתנו מענה לכמה בקשות לשינוי שטח שיפוט), ובגין 50 בקשות לא הוקמו ועדות, מסיבות שונות.²⁹

כאמור, נוסף על חלוקה מחדש של תחומי השיפוט המוניציפליים החוק מאפשר גם חלוקה של הכנסות ממסים והיטלים מקומיים על נכסים שאינם מיועדים למגורים בין רשויות מקומיות. הבסיס החוקי להעברת תקבולי ארנונה מרשות מקומית אחת לאחרת מעוגן בסעיפים 9 א' ו-9 ב' בפקודת העיריות, ולפיהם שר הפנים רשאי לאשר הסדר בין שתי רשויות מקומיות לעניין העברת חלק מהכנסות הארנונה הכללית והיטלי השבחה (סעיף 9 א'), או לחלופין להכריז בצו כי באזור שבתחום רשות מקומית יחולקו ההכנסות מארנונה כללית או ההכנסות מהיטלי השבחה או מתשלומי החובה האחרים בין הרשות

²⁶ אם לא צוין אחרת, חלק זה הוא מהמסמך: שירי ספקטור בן ארי, [הליכים לשינוי שטחי שיפוט ברשויות מקומיות –סקירת עבודתן של ועדות חקירה לשטחי שיפוט בשנים 2009–2013](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בינואר 2014, כניסה אחרונה: 29 באפריל 2015.

²⁷ 8. שינוי תחום עירייה: ראה השר כי רצוי הוא לשנות תחומה של עירייה פלונית, כפי שהוא מתואר בתוספת הראשונה או כפי שהוכרז על-ידי השר מכוח סעיף 3, להרחיבו או לצמצמו – אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר ואם מסיבה אחרת – רשאי הוא לצוות על עריכת חקירה בדבר תחום העירייה על-ידי ועדת חקירה, בהתחשב עם כל מפעל או פיתוח המבוצעים על-ידי העירייה, ולאחר עיון בתסקיר של הוועדה רשאי הוא, לפי שיקול דעתו, לשנות דרך אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו.

א8. הרחבת תחום השיפוט במקרים מסוימים (תיקון: תשכ"ז): (א) רשאי השר, לפי שיקול דעתו וללא עריכת חקירה לפי סעיף 8, להרחיב באכרזה את תחומה של עירייה פלונית על-ידי הכללת שטח שנקבע בצו לפי סעיף 11 ב לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948.

²⁸ ישי בלנק, "מקומו של הימקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", משפטים (לד), 2003.

²⁹ סקירת עבודת הוועדות לחקר גבולות ראו במסמך: שירי ספקטור בן ארי, [הליכים לשינוי שטחי שיפוט ברשויות מקומיות – סקירת עבודתן של ועדות חקירה לשטחי שיפוט בשנים 2009–2013](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בינואר 2014.



המקומית שבתחומה הוא נמצא ובין רשות מקומית סמוכה (סעיף 9ב'). הוראות אלה חלות גם על מועצות מקומיות.³⁰

³⁰ פקודת המועצות המקומיות, סעיפים 7 ו-34א'.



4. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות

כאמור, לרשויות המקומיות ארבעה מקורות הכנסה עיקריים:

- **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 חניה 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 המצינן, הנדונה בהרחבה בהמשך המסמך, על-פי רוב 25% במימון הרשות ו-75% במימון המשרד הממשלתי;
- **השתתפות לא ייעודית של הממשלה:** מענקי איזון, מענקי הבראה, מענקי שר,³¹ מענקי פיתוח ומענקים אחרים.

בחלק הבא של המסמך יוצגו שתי סוגיות מרכזיות המשפיעות על הכנסותיהן של רשויות מקומיות בישראל: מענקי איזון, ארנונה. הסוגיה העוסקת בחלוקת תקבולים בין רשויות מקומיות נדונה בפרק שינוי שטחי שיפוט.

4.1 מענקי איזון

מענקי איזון ניתנים לרשויות מקומיות כדי לגשר בין הוצאותיהן להכנסותיהן ולהבטיח **סל שירותים בסיסי לתושבים**.³² בשנים האחרונות חלה שחיקה מתמדת במענקי האיזון. על-פי מרכז השלטון המקומי, התקצוב החסר פוגע בתפקוד הרשויות המקומיות, ובמיוחד בתפקוד הרשויות החלשות.³³ עד שנת 1993 לא היה מנגנון אחיד וברור להקצאת מענקי איזון. הקריטריונים לקבלת המענקים היו לא ברורים, לא אחידים ולא שוויוניים – הם נקבעו לכל רשות מקומית בנפרד, והדבר הוביל לחוסר שוויון בהקצאתם. משנת 1994 ועד היום חלו שינויים בקריטריונים שעל-פיהם נקבעת הקצאת מענקי איזון. בשנים 1994–2003, בעקבות מסקנות ועדת סוארי,³⁴ נקבעו קריטריונים להקצאת מענקי איזון, ובהם קריטריון ההכנסה. עם זאת, סכום המענק נקבע חלקית על-פי הגירעון של הרשות, וכך נוצר תמריץ ליצירת גירעונות. משנת 2004 ואילך הוקצו מענקי האיזון על-פי המלצות ועדת גדיש, שקבעה בין היתר כי יש להקצות אותם לפי נוסחה שתיצור תמריץ להתייעלות ברשויות המקומיות. המעבר בהקצאת מענקי האיזון בין נוסחת סוארי לנוסחת גדיש נפרס על שש שנים. בשנת 2015 יש כ-200 רשויות מקומיות

³¹ בפברואר 2015 הוענק פרס השר לניהול כספי תקין ל-86 רשויות מקומיות. בפרס לא נכלל תגמול כספי, אלא תעודה בלבד. פרס רשות בעלת שיפור ניכר בניהול הכספי התקין הוענק לשבע רשויות נוספות.

³² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות**, כתיבה: תמיר אגמון, 16 בפברואר 2010.

³³ מרכז השלטון המקומי בישראל, **סקירת הנושאים המהותיים המהווים מנוף להובלת שינוי בשלטון המקומי**, מכתב לשר הפנים גדעון סער, 19 במרס 2013.

³⁴ הוועדה הוקמה בשנת 1992 והגישה את מסקנותיה באוגוסט 1993.



המקבלות מענקי איזון ו-56 רשויות שאינן מקבלות מענקי איזון. בין הרשויות המקומיות שאינן זוכות למענק איזון 28 ערים,³⁵ עשר מועצות מקומיות,³⁶ עשר מועצות אזוריות³⁷ ושתי המועצות התעשייתיות.³⁸ יש לציין שירושלים אינה כלולה בערים המקבלות מענקי איזון, אולם היא מקבלת "מענק בירה", המקביל למענק זה.³⁹

בדברי ההסבר הנלווים להקצאת מענק איזון לשנת 2015 נכתב כי מכיוון שתקציב המדינה לשנת 2015 טרם אושר, על הממשלה להתנהל על בסיס תקציב המשכי, שעל-פיו תקציב תקנת מענקי האיזון מסתכם ב-2.4 מיליארד ש"ח. עם זאת, כדי לא לפגוע בהתנהלות של הרשויות המקומיות הגיע משרד הפנים להבנות עם משרד האוצר ולפיהן ישולמו מענקי האיזון לפי סכום של 2.75 מיליארד ש"ח עד אוגוסט 2015 או עד אישור תקציב המדינה (המוקדם שבהם).⁴⁰

בטבלה 2 שלהלן נבחנת חלוקת מענקי האיזון בין הרשויות המקומיות לפי דירוג חברתי-כלכלי. לצורך זה חולקו כלל הרשויות המקומיות (כולל רשויות שאינן מקבלות מענק איזון) לשלוש קבוצות (קבוצה ראשונה: אשכולות 1-4; קבוצה שנייה: אשכולות 5-7; קבוצה שלישית: אשכולות 8-10). כמו כן נבחנת בטבלה הקצאת מענקי האיזון לנפש בשלוש הקבוצות על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המעודכנים ביותר על גודל האוכלוסייה בכל הרשויות על-פי הקבוצות שצוינו לעיל.

טבלה 2 : מענקי האיזון בשנת 2015 לפי אשכול חברתי-כלכלי⁴¹

מענק איזון לנפש (בש"ח)	מענקי איזון (במיליוני ש"ח)	אוכלוסייה (במיליונים)	מספר הרשויות באשכול ⁴²	אשכול חברתי כלכלי
570.9	1,670	2.93	108	4-1
254.7	965.1	3.79	102	7-5
36.7	49.2	1.34	41	10-8

³⁵ אילת, אשדוד, אשקלון, באר-שבע, גבעתיים, הוד-השרון, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, יבנה, יהוד-נווה-אפרים, כפר-סבא, מודיעין-מכבים-רעות, נס-ציונה, נשר, נתניה, פתח-תקווה, קריית-אונו, ראש-העין, ראשון-לציון, רחובות, רמת-גן, רמת-השרון, רעננה ותל-אביב-יפו.

³⁶ אבן-יהודה, אזור, באר-יעקב, זיכרון-יעקב, כפר-ורדים, כפר-שמריהו, להבים, מיתר, סביון, עומר, קריית-טבעון, ראש-פינה ושוהם.

³⁷ באר-טוביה, בני-שמעון, ברנר, גן-רווה, גזר, דרום-השרון, חבל-אילות, חבל-מודיעין, חוף-הכרמל, חוף-השרון, יואב, לב-השרון, מגידו, עמק-יזרעאל, רמת-נגב ותמר

³⁸ נאות-חובב ומגדל-תפן

³⁹ מקור הנתונים: אתר משרד הפנים, [מענקי משרד הפנים – מענק האיזון 2015](#), כניסה אחרונה: 10 במרס 2015.

⁴⁰ שם, [דברי ההסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2015](#), כניסה אחרונה: 10 במרס 2015.

⁴¹ עיבוד נתוני משרד הפנים, [מענקי משרד הפנים – מענק האיזון 2015](#), כניסה אחרונה: 10 במרס 2015.

⁴² ארבע הרשויות שאינן נכללות בדירוג החברתי-כלכלי הן אבו-בסמה, שבשנת 2012 פורקה לשתי מועצות אזוריות: נווה-מדבר ואל-קסום, מגדל-תפן, טובא-זנגריה ועיג'ר.



	2,684.3	438.05	251	סך הכול
--	---------	--------	-----	---------

לפי טבלה 2 הקצאת מענקי האיזון לנפש ברשויות מקומיות באשכולות הנמוכים גדולה בהשוואה לרשויות מקומיות באשכולות הגבוהים. מכאן עולה כי:

- מענקי האיזון תורמים להגדלת השוויון בתקציב הכולל לנפש של הרשויות המקומיות;
- קיצוץ בתקציבי האיזון עלול להביא להגדלת פערי התקציב בין התושבים ביישובי אשכול חברתי-כלכלי נמוך לתושבים ביישובי אשכול חברתי-כלכלי גבוה.

במסמך עמדה של מרכז השלטון המקומי הוצעו שני פתרונות שעשויים להביא לצמצום השחיקה במענקי האיזון. בטווח הקצר הוצע במסמך לחוקק חוק אשר יחייב את הממשלה להעביר לרשויות המקומיות את תקציבי האיזון לפי 100% נוסחת גדיש בכל שנה. בטווח הארוך מוצע לתקצב את הרשויות המקומיות לפי "סל שירותים בסיסי שיקבע סטנדרט מינימלי בסיסי של שירותים שאותם תהא רשות מקומית מחויבת לספק לתושבים".⁴⁴

⁴³ נתוני האוכלוסין נלקחו מאתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והם מעודכנים לסוף שנת 2013. יצוין כי יש הבדל מהותי בנתוני האוכלוסין בין משרד הפנים ובין הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני משרד הפנים מתבססים על רישום התושבים על-פי דיווחם, ואילו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משתמשת בכלים סטטיסטיים נוספים כדי לאמוד את גודל האוכלוסייה. לדוגמה, חלק גדול מההבדל בנתונים נובע מכך שהלשכה "מנכה" מאוכלוסיית היישובים תושבים שאינם מתגוררים בישראל, ואילו משרד הפנים כולל אותם במניין התושבים כל עוד הם רשומים במרשם האוכלוסין כמתגוררים ביישוב.

⁴⁴ מרכז השלטון המקומי בישראל, סקירת הנושאים המהותיים המהווים מנוף להובלת שינוי בשלטון המקומי, מכתב לשר הפנים גדעון סער, 19 במרס 2013.



5. ארנונה

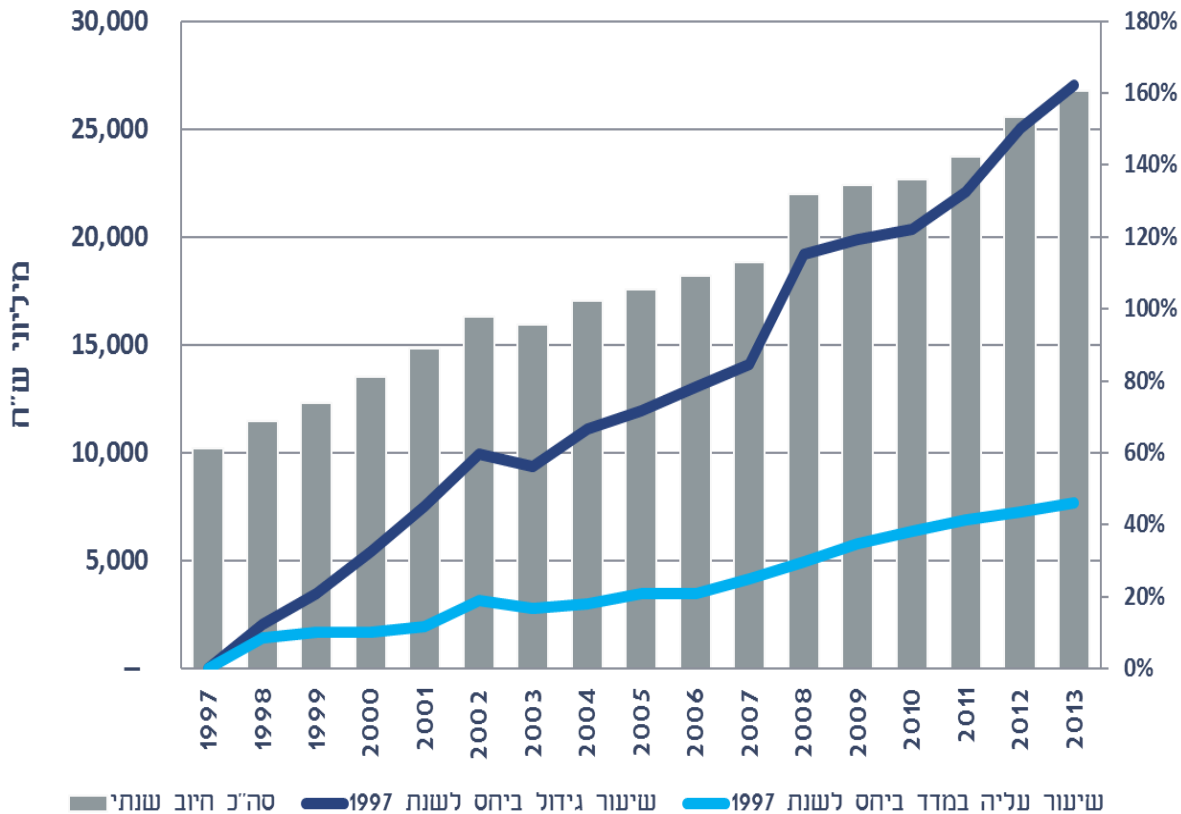
כאמור, ארנונה היא מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס. המס נגבה על-ידי הרשות המקומית ומטרתו לממן את פעילויותיה. ברמת העיקרון, ארנונה היא תשלום לרשות המקומית על השירותים המוניציפליים לתושבים ולעסקים. בפועל אין קשר ישיר בין צריכת השירותים המוניציפליים ובין גובה הארנונה. במסגרת המאבק באינפלציה בשנות ה-80 של המאה ה-20 נחקק [החוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985](#), שבין היתר הגביל את סמכות הרשויות המקומיות להקטין את הגירעון שלהן באמצעות העלאת תעריפי הארנונה. במסגרת חוק זה גם הועברה הסמכות להעלות את תעריפי הארנונה מעבר לתקרה מסוימת לשר הפנים ולשר האוצר, במהלך של אישור חריג. לגביית הארנונה אחראית הרשות המקומית שבה הנכס נמצא. הנכסים שמוטלת עליהם ארנונה הם בניין, אדמה חקלאית וקרקע תפוסה (כמשמעותם בסעיף 269 לפקודת העיריות) שנמצאים בתחום שיפוט הרשות המקומית. בתרשים 1 שלהלן מוצג סך חיובי הארנונה (ארנונה למגורים, ארנונה לתעשייה ולעסקים)⁴⁵ וארנונה ממשלתית⁴⁶ בשנים 1997–2013.

⁴⁵ בנכסים שנגבית בגינם ארנונה לתעשייה ולעסקים נכללים מבני תעשייה, עסקים אחרים, בנקים וחברות ביטוח, מלונות, מוסדות ומבנים, חניונים, בתי-מלאכה, נכסי המדינה, נכסים אחרים, קרקע תפוסה, קרקע חקלאית וקרקע במפעל עתיר שטח. מתוך: תמיר אגמון, [הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה לפי מגורים ואשכולות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בספטמבר 2009.

⁴⁶ בארנונה הממשלתית נכללים סכומי הארנונה המשולמים לרשויות המקומיות על-ידי משרדי הממשלה פרט למוסד לביטוח לאומי ולחברות הממשלתיות. שם.



תרשים 1: סך חיובי הארנונה בשנים 1997–2003⁴⁷



לפי התרשים, סך החיוב של הרשויות המקומיות מארנונה בשנת 2013 היה כ-27 מיליארד ש"ח, והוא משקף עלייה של כ-160% בחיובי הארנונה מאז שנת 1997. בתקופה זו עלה המדד בכ-50%. עם השנים גדלה מערכת מיסוי הארנונה מאוד, בד בבד עם הגידול בהיקף המשימות של הרשויות המקומיות והמחויבויות שהוטלו עליהן בחקיקה. על-פי ניתוח שנעשה באגף התקציבים שבמשרד האוצר, חיובי הארנונה בשנת 2013 הם כ-3% מהתמ"ג.⁴⁸ מתקיימת הפרדה בין ארנונה למגורים לארנונה שאינה למגורים. להלן יסקרו סוגיות הקשורות לארנונה למגורים ולארנונה שלא למגורים.

5.1.1. ארנונה שלא למגורים

מחקרים מראים כי יש פערים ניכרים בין רשויות מקומיות בישראל בהיקף ההכנסות מארנונה שלא למגורים (בתי-עסק, אזורי תעשייה ועוד), וכי פערים בהכנסות מנכסים אלה הם מרכזיים ביצירת אי-שוויון בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה ללשכה

⁴⁷ משרד האוצר – אגף התקציבים, מדיניות הארנונה: תוכנית עבודה 2015 – צוות פנים (מצגת).

⁴⁸ אריאל יוצר, רכז פנים, אגף התקציבים, משרד האוצר, פגישה, 16 במרס 2015.



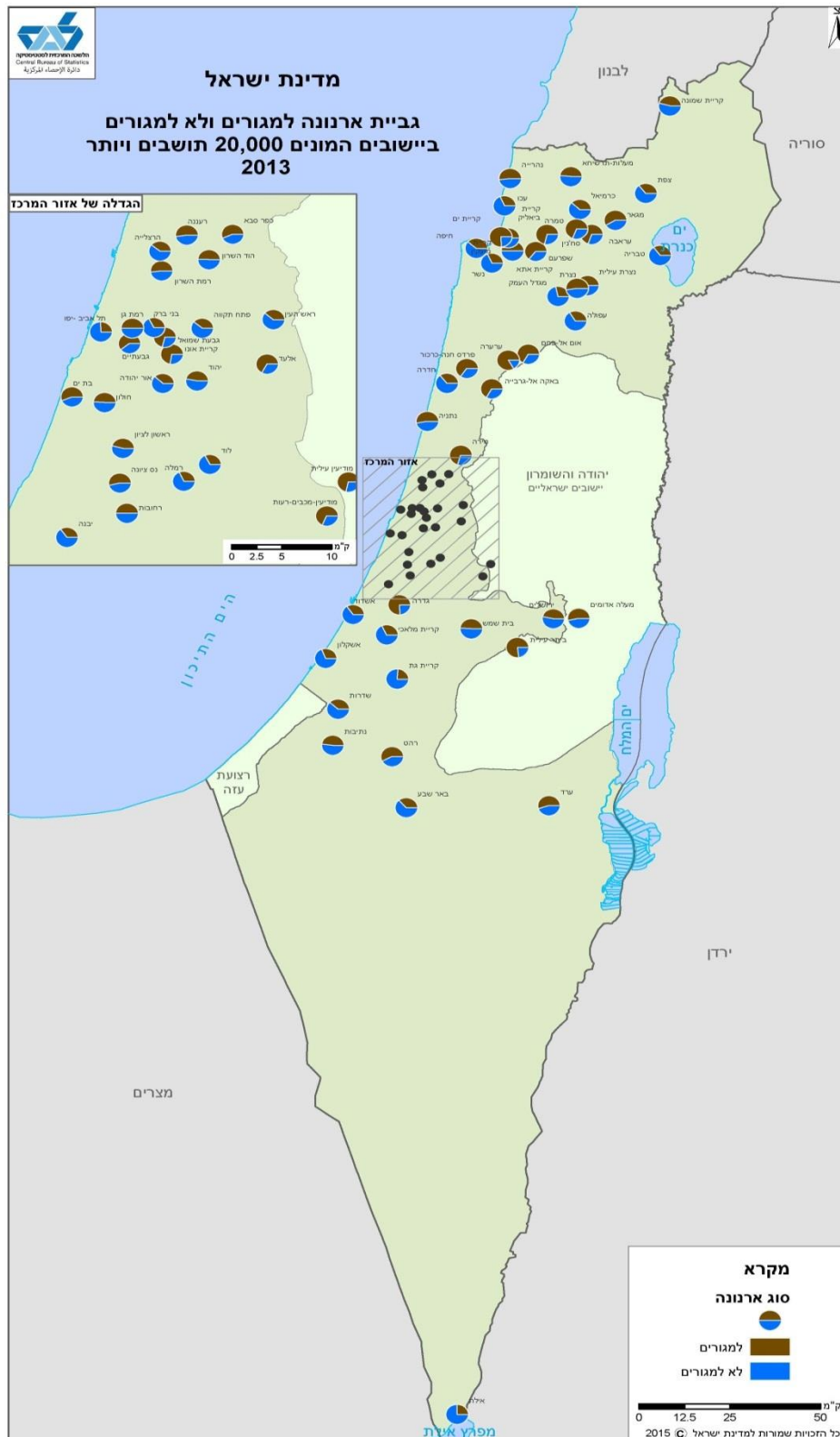
המרכזית לסטטיסטיקה לצורך הכנת עיבוד מיוחד של מפות הארנונה שיוצגו להלן.⁴⁹ במפה 2 שלהלן מוצגת התפלגות גביית הארנונה לשנת 2013 ביישובים שמספר התושבים בהם 20,000 ויותר בין ארנונה למגורים לארנונה שלא למגורים.⁵⁰

⁴⁹ תודתנו נתונה לאורך רז, מרכז תחום ממ"ג-כרטוגרפיה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על הכנת המפות.

⁵⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מרכז ממ"ג-כרטוגרפיה, עיבוד מיוחד למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 במרס 2015. תודתנו נתונה למר אורך רז, הכרטוגרף הראשי בלשכה, על הכנת המפות.

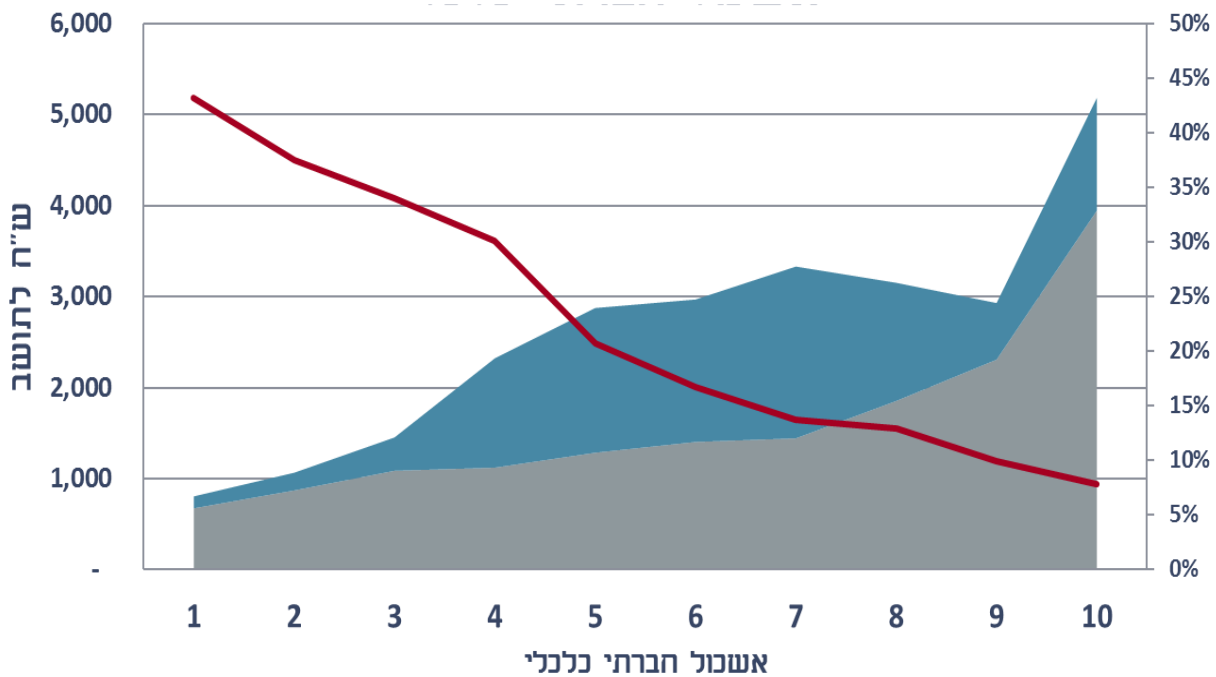


מפה 2: גביית ארנונה למגורים ולא למגורים ביישובים המונים 20,000 תושבים ויותר, 2013



בתרשים 2 שלהלן מוצגים ממוצע חיוב הארנונה לנפש על-פי אשכול חברתי כלכלי, התפלגות החיוב באשכולות אלו בין ארנונה למגורים לארנונה לעסקים וממוצע אחוזי ההנחה בארנונה למגורים לזכאים על-פי הקריטריונים של משרד הפנים.⁵¹

תרשים 2: ממוצע חיוב הארנונה לנפש על-פי אשכול חברתי-כלכלי⁵²



■ חיוב מגורים לנפש ■ חיוב עסקים לנפש — % הנחות למגורים מהחיוב למגורים

לפי התרשים יש מתאם שלילי בין האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית לבין היקף ההנחות למגורים שהיא נותנת, כלומר ככל שרשות מקומית נמצאת באשכול נמוך יותר, היקף ההנחות שהיא נותנת לתושביה גדול יותר. באשכולות 1-3 היקף ההנחות מגיע כדי שליש מסך חיובי הארנונה לנפש. באשכולות האמצעיים (4-7) חלקה של הארנונה שלא למגורים משמעותי יותר, והחציון של שיעורי גביית הארנונה מעסקים בכל אחד מהאשכולות האמצעיים הוא יותר מ-50% מסך שיעורי גביית הארנונה. לעומת זאת, שיעור החיוב של ארנונה לעסקים לנפש נמוך יותר באשכולות 1-3 ובאשכולות 9-10, כלומר תקבולי הרשות המקומית מארנונה באשכולות אלו נשענים באופן כמעט בלעדי על תקבולי הארנונה למגורים. על-פי פרופ' אבי בן בסט, יישובים באשכולות העליונים של הדרוג החברתי-כלכלי הם מאוד עשירים ואינם זקוקים לתעשייה באזור מגוריהם.⁵³

⁵¹ מן הניתוח הוסרה המועצה האזורית תמר, שבאשכול 5. את מאפייני המועצה האזורית תמר לשנת 2012 ראו באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות בישראל 2012](#), פרסום מס' 1573, כניסה אחרונה: 19 במרס 2015.

⁵² משרד האוצר – אגף התקציבים, מדיניות הארנונה: תוכנית עבודה 2015 – צוות פנים (מצגת).

⁵³ פרופ' אבי בן בסט, דבריו ביום עיון: פני החברה בישראל, מבט אל הערים הגדולות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2015.



5.1.2. ארנונה ממשלתית

ההכנסות מארנונה ממשלתית לשנת 2014 מוערכות ב-820 מיליון ש"ח, וכ-58% מהן מגיעים ממשרד הביטחון.⁵⁴ עד שנת 1995 הייתה המדינה פטורה משלום ארנונה על נכסיה. מאז שנת 1995, לפי [פקודת מסי עירייה ומסי ממשלה \(פיטורין\)](#), 1938, המדינה משלמת ארנונה מופחתת על כל נכסיה, למעט בערי עולים,⁵⁵ שבהן היא משלמת 100% הארנונה. שיעור חיוב הארנונה תלוי בסוג הנכס, והוא נע בין 30% ל-55%⁵⁶ מהחיוב על נכס דומה שאינו של המדינה. לפי ניתוח שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הרוב המוחלט של הארנונה הממשלתית, 99.8% ממנה, שולם בשנת 2009 לרשויות מקומיות במגזר היהודי וביישובים מעורבים, שבהם מתגוררים כ-85% מכלל האוכלוסייה. עוד עולה מן הניתוח שכ-37.5% מסך תשלומי הארנונה הממשלתית משולמים לחמש ערים (ירושלים, תל-אביב, חיפה, באר-שבע וראשון-לציון), שבהן מצויים משרדים ממשלתיים רבים, ולעומת זאת משקל תושבי הערים האלה בכלל האוכלוסייה הוא כ-24.9%.⁵⁷ הוועדה לרפורמה בארנונה, שהמלצותיה נדונות בהמשך המסמך, עסקה גם בסוגיה זו, של חלוקת תשלומי הארנונה הממשלתית.

5.1.3. ארנונה למגורים

תעריפי הארנונה למגורים מתאפיינים בשונות רבה ומושפעים על-פי רוב מגודל הנכס, מסוג הבנייה (נמוכה או רוויה) וכן מאזור המגורים (בערים הגדולות). בשנת 2015, תעריפי הארנונה למגורים נעים בטווח הרחב מאוד שבין 33 ל-114 ש"ח למ"ר.⁵⁸ עם זאת, לפי איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה במרכז השלטון המקומי, בפועל אין רשויות מקומיות שגובות את התעריף המקסימלי.⁵⁹ מעבר לשונות בתעריפי הארנונה למגורים, ברשויות רבות ניתנות הנחות לקבוצות אוכלוסייה מוחלטות ובהן: נכים, משפחות חד-הוריות וקשישים.⁶⁰ נוסף על ההנחות האלה תוקנו בכנסת ה-19 תקנות הסדרים במשק המדינה (תיקון מספר 4), התשע"ה-2014, ונקבעו טווחי ההכנסה החודשית הממוצעת, המשוקללת במספר הנפשות, המזכה בהנחות בארנונה במבחן הכנסה.⁶¹ תוקפן של תקנות אלו החל ב-1 בינואר 2015. כפי שעולה מתרשים 2, יש, כצפוי, מתאם שלילי בין האשכול שהרשות המקומית נמצאת בו ובין שיעורי ההנחות שהיא נותנת, כלומר ככל שרשות מקומית נמצאת באשכול חברתי-כלכלי נמוך יותר, היקף ההנחות שהיא נותנת לתושביה, ושיעורן, גדול יותר. כל רשות מקומית גם קובעת לעצמה את שיטת המדידה, ויש ארבע שיטות עיקריות: שיטת "ברוטו ברוטו", שבה המדידה כוללת את שטח הקירות החיצוניים של הנכס ואת השטחים המשותפים; שיטת "נטו נטו", שבה נמדד השטח הפנימי של הנכס

⁵⁴ משרד האוצר – אגף התקציבים, [מדיניות הארנונה \(מצגת\)](#), 16 במרס 2015.

⁵⁵ איתי פידלמן, [הגדרת רשויות מקומיות כערי עולים או כרשויות קולטות עלייה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 ביוני 2013, כניסה אחרונה: 30 באפריל 2015.

⁵⁶ על נכסי משרד הביטחון משולמים 30% מחיוב הארנונה, על נכסי משרד הבריאות משולמים 45% מהחיוב ועל יתר נכסי הממשלה משולמים 55% מחיוב הארנונה.

⁵⁷ תמיר אגמון, [התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגזרים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 ביוני 2009.

⁵⁸ משרד הפנים, [ארנונה – תעריפי מינימום ומקסימום לסיווגים השונים](#), כניסה אחרונה: 23 במרס 2015.

⁵⁹ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 21 ביוני 2015.

⁶⁰ את פירוט רשימת ההנחות הקבועות בארנונה ראו באתר האינטרנט של משרד הפנים, [הנחות בארנונה](#), כניסה אחרונה: 23 במרס 2015.

⁶¹ [תקנות הסדרים במשק המדינה 2015](#), כניסה אחרונה: 23 במרס 2015.



בלבד, ללא קירות פנימיים ושטחים משותפים. בשיטת ה"ברוטו" נעשית מדידה של הקירות החיצוניים ללא שטחים משותפים ובשיטת ה"נטו" נמדדים השטחים הפנימיים של הנכס כולל קירות פנימיים וללא שטחים משותפים. מכאן עולה שיש הבדלים רבים בין רשויות מקומיות בקביעת תעריפי הארנונה ושונות גדולה בשיטות המדידה ובסיווגים של נכסים.

בדוח מבקר המדינה לשנת 2014 נדונה סוגיית הארנונה ונכתב כי "משרד מבקר המדינה לא מצא את מערכת הנימוקים, הסיבות וההצדקות ההגיוניות לשיעורי הארנונה המוטלת הלכה למעשה על-ידי הרשויות המקומיות". בדוח נקבע כי "כל רשות מטילה ארנונה בשיטה התוספתית, מבלי שנבחן סרגל הצרכים הדרוש לה למימון פעילותה". יתרה מכך, מן הדוח עולה ש"רשויות מקומיות קבעו בצווי הארנונה שלהן תעריפים החורגים מההוראות בתקנות הארנונה; הן חייבו את הנכסים בתחומן לפי שיטות מדידה שונות, התייחסו באופן שונה להצמדות ולשטחים המשותפים, וחלקן אף חייבו לפי שיטת מדידה השונה מזו שנקבעה בצו הארנונה שלהן. מצב זה גורם להבדלים גדולים בשטחים המחויבים בארנונה על-ידי רשויות מקומיות שונות ויוצר אי-שוויון בחלוקת נטל המס בין המחזיקים בנכסים". כאינדיקציה לאי-סדר השורר בתחום גביית הארנונה ציין מבקר המדינה בדוח כי "היקפן הגדול של הבקשות לאישור חריג שאישרו משרדי הפנים והאוצר באופן מלא או חלקי אינו עולה בקנה אחד עם מטרת החקיקה, ולמעשה הפך את החריג לכלל; טיפולם של משרדי הפנים והאוצר בחלק מהבקשות לאישור חריג נמשך זמן רב מדי, עד כדי כך שחלק מהרשויות המקומיות לא יכלו לממשו בשנת המס הרלוונטית".⁶²

5.1.4. שיעורי גביית הארנונה על-ידי הרשויות המקומיות

לרשויות המקומיות יש מעט כלים לאכוף את תשלום הארנונה. נוסף על השונות הגדולה בתעריפי הארנונה ובשיטות החיוב השונות בין רשויות מקומיות, שנדונו לעיל, ונוסף על העובדה שהיקף ההנחות גדול מאוד, יש גם בעיה בגביית הארנונה מקבוצות אוכלוסייה מסוימות; מנתוני שנת 2013 עולה כי סך **הגבייה הכללי** של ארנונה הוא 48.66% מסך החיובים, כלומר פחות ממחצית. שיעור **גביית הארנונה למגורים** באותה השנה עמד על 63.68%⁶³ לפי דוח מבקר המדינה, השיעור המשוקלל של גביית הארנונה ברשויות המקומיות עמד בשנת 2012 על כ-42.42%⁶⁴ המרכז לשלטון מקומי סבור כי יש לחשב את שיעור הגבייה באופן שונה מזה המחושב על ידי הלמ"ס. לשיטתו, אחוז הגבייה הממוצע על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של כלל הרשויות המקומיות עמד בשנת 2013 על כ-88.8%⁶⁵ בטבלה 3 שלהלן מוצגת

⁶² משרד מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, ארנונה ברשויות המקומיות – הטלה, הנחות והסדרת גבייה, כניסה אחרונה: 23 במרס 2015.

⁶³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשויות מקומיות 2013, כניסה אחרונה: 21 ביוני 2015.

⁶⁴ משרד מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, ארנונה ברשויות המקומיות – הטלה, הנחות והסדרת גבייה, כניסה אחרונה: 21 ביוני 2015. עוד קובע המבקר בדוח כי "בהיעדר אמות מידה ברורות, אימצו לעצמן הרשויות המקומיות, כל אחת על פי דרכה, כללים שונים להגדרת חובות ארנונה שיש חוסר ודאות לגבי גבייתם כ"חובות מסופקים". בסוף 2012, 62% מסך חובות הארנונה כלפי הרשויות המקומיות - 17.0 מיליארד ש"ח - הוגדרו כמסופקים. משרד הפנים הציג את חובות הארנונה בדוחות השנתיים שלו ללא החובות המסופקים, וכך ייפה את התמונה האמתית של היקף החובות ונתן לגיימצייה לרשויות המקומיות להתייחס לחובות המסופקים כאל חובות אבודים שאין כל יכולת לגבותם."

⁶⁵ איתי חוטר, סמנכ"ל כספים, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 21 ביוני 2015.



התפלגות שיעורי הגבייה בפועל של ארנונה מסך החיובים לשנת 2013, על-פי אשכולות חברתיים-כלכליים.

טבלה 3 : התפלגות שיעורי גביית ארנונה לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2013⁶⁶

סך הכול	מהן באשכול חברתי כלכלי			מספר הרשויות המקומיות	שיעורי הגבייה בפועל מסך החיובים
	10-8	7-4	3-1		
45	0	5	40	45	19%-0%
⁶⁷ 52	0	25	27	53	37%-20%
38	2	32	4	38	53%-38%
⁶⁸ 45	15	26	4	46	68%-54%
⁶⁹ 64	24	39	1	68	100%-69%
244	41	127	76	⁷⁰ 250	סך הכול

מהנתונים עולה כי ברשויות שבאשכולות 10-8 של הדירוג החברתי-כלכלי שיעור הגבייה השכיח הוא בטווח שבין 69% ל-100%, ואין רשות ששיעורי הגבייה בה נמוכים מ-38%, ואילו ברשויות שבתחתית הדירוג החברתי-כלכלי שיעור הגבייה השכיח נמוך מ-20%. ברשויות שבאשכולות האמצעיים של הדירוג החברתי-כלכלי (אשכולות 7-4), כל אלה ששיעורי הגבייה בהן נמוכים מ-20% הן באשכול 4. שיעור הגבייה השכיח באשכול זה הוא בטווח שבין 20% ל-37%, ורק שתיים מ-26 הרשויות בו מתאפיינות בשיעורי גבייה גבוהים מ-54%. באשכול 5 שיעור הגבייה הוא בטווח שבין 38% ל-53%, ואילו באשכולות 6-7 שיעור הגבייה השכיח הוא בטווח שבין 69% ל-100%. כאמור, היכולת של רשות מקומית באשכול מהנמוכים יותר במדד החברתי-כלכלי לגבות בפועל את החיוב המלא מוגבלת, בשל היקפן הגדול של הנחות שהיא נותנת לתושבים. לפי פרופ' אבי בן בסט, השונות הגדולה בשיעורי גביית הארנונה בין

⁶⁶ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [רשויות מקומיות בישראל 2013](#), כניסה אחרונה: 16 במרס 2015.

⁶⁷ שיעור הגבייה במועצה המקומית טובא-זנגריה הוא 29.2%, אולם היא אינה מדורגת בדירוג החברתי-כלכלי.

⁶⁸ שיעור הגבייה במועצה המקומית עיג'ר הוא 67%, אולם היא אינה מדורגת בדירוג החברתי-כלכלי.

⁶⁹ המועצות האזוריות מגדל-תפן ונאות-חובב אינן מדורגות במדרג החברתי-כלכלי. המועצות האזוריות אל-קסום ונווה-מדבר שהוקמו במקום המועצה האזורית אבו-בסמה גם הן אינן נכללות בדירוג החברתי-כלכלי. שיעורי הגבייה בהן בשנת 2013 היו 97.7% ו-100% בהתאמה.

⁷⁰ ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה חסרים נתונים על שבע הרשויות המקומיות האלה: בוסתן-אלמרג', גוליס, חריש, טייבה, מג'ד-אלכרום, עין-מאהל וערעה-בנגב.



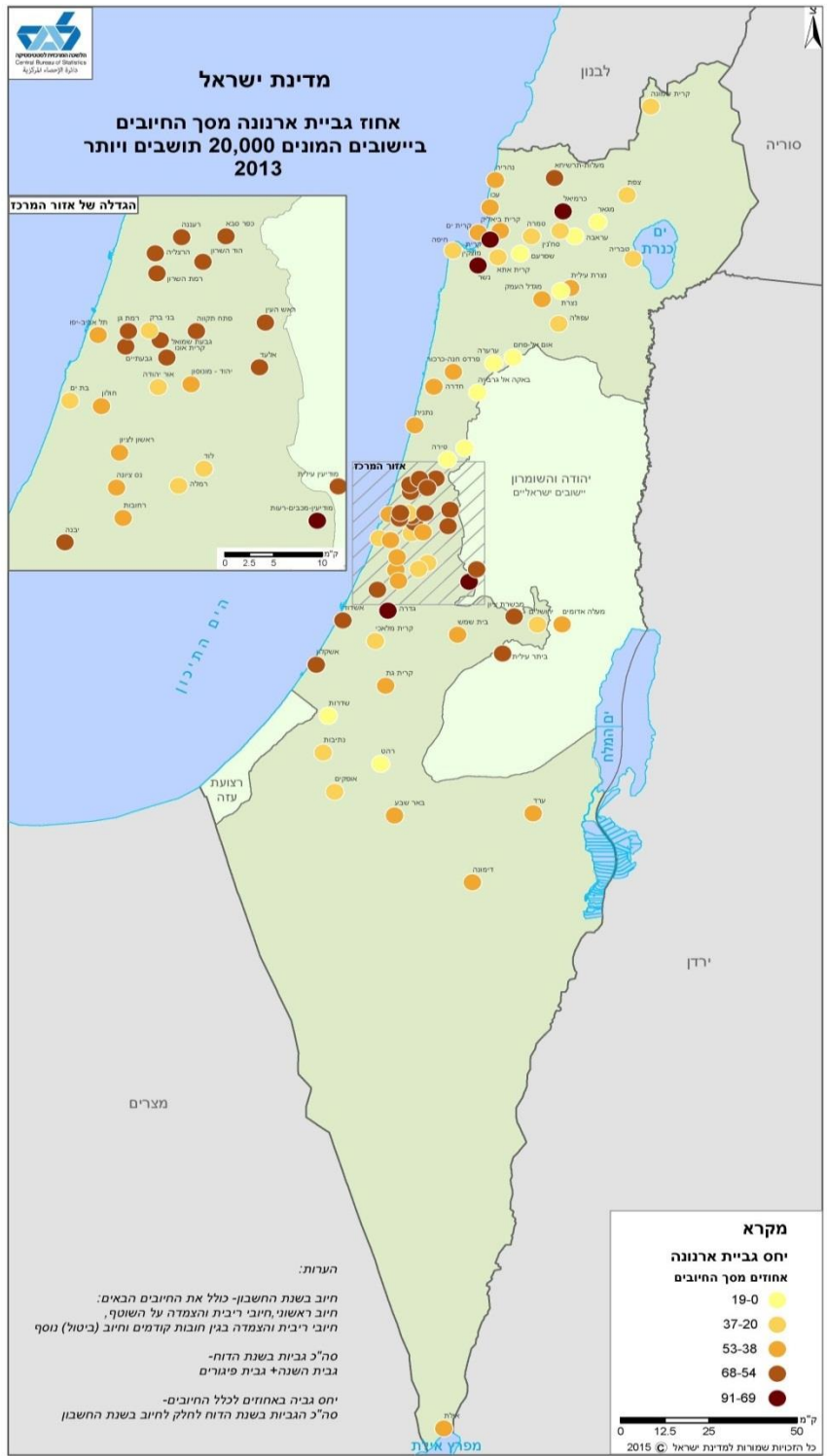
רשויות מקומיות באותו אשכול חברתי-כלכלי היא אחד המדדים המשמעותיים לאיכות הניהולית ברשות.⁷¹

במפה 3 שלהלן מוצג שיעור גביית הארנונה בסך החיובים ביישובים שחיים בהם 20,000 תושבים ומעלה, לשנת 2013.

⁷¹ פרופ' אבי בן בסט, דבריו ביום עיון: פני החברה בישראל, מבט אל הערים הגדולות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2015.



מפה 3: אחוז גביית הארנונה מסך החיובים ביישובים שבהם 20,000 תושבים ומעלה, 2013⁷²



⁷² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מרכז ממי"ג-כרטוגרפיה, עיבוד מיוחד למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 במרס 2015



5.1.5. הוועדה הציבורית לרפורמה בארנונה

בשנת 2006, על-פי [החלטת הממשלה מס' 455](#), הוקמה על-ידי שר האוצר דאז, רוני בר-און, ועדה ציבורית לבחינת הכשלים בשיטת הארנונה הקיימת בישראל ולגיבוש חלופות להסדרתם. בראש הוועדה עמד עו"ד אודי ברזילי, והמלצות הביניים שלה הוגשו למשרד הפנים. טיוטה סופית של דוח הוועדה הוגשה למשרד הפנים בפברואר 2015. לפי טיוטת הדוח, "קיימת תמימות דעים שהארנונה התפתחה מאז קום המדינה... על בסיס פזור ורעוע. ריבוי חיקוקים שתוקנו טלאי על טלאי... הובילו להתפתחות לא סדורה של מערכת דיני ארנונה שאינם ברורים, אינם אחידים, חלקם אינם צודקים וחלקם אינו תואם עוד את המציאות המודרנית".⁷³ עוד מצוין בטיוטת הדוח כי שיטת גביית הארנונה הנהוגה בישראל כיום היא גרסיבית מאוד, והחיסוך של הרשות עם האזרח בה רב. להלן יוצגו ההמלצות לשיטות חלופיות לגביית ארנונה למגורים, מתוך הטיוטה הסופית:

- המשך גביית מסי הארנונה למגורים תוך שיפור מבני והאחדה. לפי הצעה זו תימשך גביית הארנונה על-ידי הרשויות המקומיות, בשיטת מדידת גודל הנכס, אולם יונהג תעריף אחיד ויצומצמו הסיווגים הקיימים היום. לפי טיוטת הדוח, זוהי החלופה הישימה ביותר.
- שינוי שיטת גביית הארנונה למגורים ומעבר לשיטת גבייה על-פי שווי הנכס, המקובלת במדינות רבות בעולם. אף-על-פי-כן, הערכת אגף התקציבים באוצר היא שאפשרות זו אינה ישימה בישראל, שכן יישומה יחייב הקמת מערך שמאות ארצי בהיקף גדול, של כ-2.4 מיליון דירות, עדכון שוטף של שווי הנכסים מדי תקופה והגדלת החיסוך בין הרשויות לתושבים.⁷⁴ לעמדה זו מצטרף גם מרכז השלטון המקומי.⁷⁵
- ביטול הארנונה למגורים ובמקומה העלאת המע"מ ב-2.5% והעברתו לשלטון המרכזי כמס מוניציפלי.

משלוש החלופות המוצעות בהמלצות הוועדה, החלופה המועדפת על אגף התקציבים במשרד האוצר היא ביטול הארנונה למגורים והעלאת המע"מ ב-2%–2.5%. על-פי הצעת האוצר, המע"מ המוניציפלי שייגבה יועבר לקרן חוץ-תקציבית ייעודית ויחולק בין כל העיריות על-פי התקבולים שלהן ממסי הארנונה בשנת המס האחרונה, וכך עיריות חזקות לא ייפגעו מהשינוי. כמו כן, אגף התקציבים במשרד האוצר מציע להקים קרן איזון, שאליה יועברו עודפי גבייה בשנים של שגשוג, המתאפיינות בצריכה מוגברת ולפיכך בעלייה בתשלומי מע"מ, וישמשו את העיריות בשנים של מיתון, שמתאפיינות בירידה במחזור העסקים, בצמצום הצריכה ובירידה בתשלומי מע"מ.⁷⁶ יתרונותיה של הצעה זו הם שיישומה יבטל את הבעיות המבניות הקיימות כיום במנגנון הארנונה, יצמצם את מנגנוני הגבייה וימנע את הבעיות הכרוכות בגבייה. עם זאת, העלאת המע"מ על כל מוצרי הצריכה תרע את מצבן של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, הזכאיות כיום להנחות בשיעורים גבוהים ואף לפטור מתשלום ארנונה. נוסף על כך, מכיוון שההצעה חלה רק על ארנונה למגורים, בעלי עסקים יאלצו למעשה לשלם מס כפול: הן עבור נכסי ארנונה לעסקים

⁷³ משרד הפנים, דוח הוועדה לבחינת הארנונה – טיוטה סופית, עמ' 28.

⁷⁴ אריאל יוצר, רכז פנים, אגף התקציבים במשרד האוצר, פגישה, 16 במרס 2015.

⁷⁵ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי, דוא"ל, 20 ביוני 2015.

⁷⁶ אריאל יוצר, רכז פנים, אגף התקציבים במשרד האוצר, פגישה, 16 במרס 2015.



שברשותם והן בהעלאת שיעור המע"מ. יישום הצעה זו גם יוביל לכך שדירות של תושבי חוץ לא ימוסו בארנונה, ובעליהן לא ישלמו את המע"מ העודף במקום, שכן הם ממילא אינם מתגוררים בישראל ואינם מושפעים מעליית המע"מ. ממשד הפנים נמסר כי עמדת הדרג הנבחר בנושא הרפורמה בארנונה והחלופה שתאומץ כמתווה לרפורמה טרם גובשה.⁷⁷

בעניין הארנונה הממשלתית קבעה הוועדה כי "בחינת רשימת הרשויות הנהנות במידה ניכרת מארנונה של נכסי מדינה מצביעה על היעדר מחשבה מכוונת של חלוקת עושר תכנוני וכלכלי". לפיכך, הצעת הוועדה היא לחלק את תשלומי הארנונה הממשלתית מחדש, באמצעות הקמת קרן ציבורית חוץ-תקציבית לחלוקת תשלומי הארנונה של המדינה, על-פי קריטריונים ברורים לחלוקה. אגף התקציבים במשרד האוצר תומך בהצעה זו, ומציע לפטור את המדינה מתשלומי ארנונה ותחת זאת להעביר את כספי הארנונה המשולמים כיום לרשויות המקומיות לקרן חוץ-תקציבית שתחלק אותם לרשויות בשיטה פרוגרסיבית יותר. על-פי הצעת האוצר לחלוקה מחדש של כספי הארנונה הממשלתית, 41 רשויות ייפגעו כספית ממהלך זה ו-198 ירוויחו ממנו. כל הרשויות שהמהלך של מעבר לקרן ארנונה חוץ-ממשלתית יפגע בהן מדורגות באשכולות 5–10 בדירוג הכלכלי-חברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.⁷⁸

⁷⁷ אייל אליעזר, יועץ כלכלי למנכ"ל משרד הפנים, דוח הוועדה לבחינת הארנונה – טיוטה סופית, מכתב, 31 במרס 2015.

⁷⁸ משרד האוצר – אגף התקציבים, מדיניות הארנונה – דיון אצל שר הפנים, מכתב, 2 במרס 2015.



6. הגדרת סל שירותים לתושב

שירותי הרשויות המקומיות לתושבים נחלקים לשניים: **שירותים ממלכתיים**, שהם באחריותם ובפיקוחם של משרדי הממשלה אך הרשויות המקומיות מספקות אותם, כגון שירותי חינוך ורווחה; ו**שירותים מוניציפליים**, שהרשויות המקומיות מספקות לפי החובות והסמכויות שנקבעו להן בדיון, כגון שירותי ניקיון.

לשירותים הממלכתיים זיקה ישירה למשרדי הממשלה העוסקים בתחום השירות הניתן. באמצעות תקציבם משרדים אלה מפעילים מערכי שירות שונים ברמה המקומית ובאמצעות הרשות המקומית. הם משתתפים במימון השירות שבתחום אחריותם, ויש להם חלק מרכזי בקביעת מאפייני השירות ורמתו, הן באמצעות הנחיות והן באמצעות רגולציה ופיקוח. אופן המימון של חלק מהשירותים הממלכתיים, וכן **היעדר הגדרה ברורה של סל שירותים** שיש לספק לתושבים, יוצרים הבדלים מהותיים בין הרשויות המקומיות במגוון השירותים הניתנים וברמתם.⁷⁹

לאורך השנים הוקמו כמה ועדות ציבוריות שעסקו ביחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי ובין היתר בנושא של הגדרת סל שירותים לתושב. הראשונה שבהן, הוועדה הממלכתית לשלטון המקומי (בראשות מר משה זנבר ז"ל), הוקמה ב-30 בדצמבר 1976 על-פי החלטת הממשלה מס' 273. ועדה זו קבעה במסקנותיה, שפורסמו ביוני 1981 בין היתר כי "הפרט החשוב להבטחת עצמאות השלטון המקומי הוא הצד הכספי. **דבר זה מחייב קביעת סל שירותים תקני, שאת מימונו תבטיח הממשלה והוא יכלול שירותי חובה ושירותי רשות.** הקביעה הסופית תהיה בידי הממשלה בשיתוף פעולה עם השלטון המקומי. **סל השירותים ייקבע לא רק לפי גודל היישוב אלא לפי הצרכים הרלוונטיים של אספקת השירותים**".⁸⁰ ועדות ציבוריות נוספות שהיו רלוונטיות לעניין סל השירותים המוניציפלי הן ועדת סוארי (1993) וועדת גדיש (2000). שתי הוועדות עסקו באופן הקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות כדי שיוכלו לתת לתושביהן שירותים ברמה מינימלית. ביולי 2005 מונתה ועדה ציבורית לבחינת סל השירותים ברשויות המקומיות, בראשות גד יעקבי ז"ל. מטרת ועדה זו הייתה לבחון את ההיתכנות של קביעת סל שירותים בסיסי וחיוני ברשויות המקומיות שיאפשר לתת שירותים בסיסיים שווים לכל תושבי המדינה. בכתב המינוי התבקשה הוועדה להציע את מרכיביו של סל שירותים חיוני, את "מינון" השירותים הנכון, את תקציב הסל ומקורות מימונו ואת הדרך שבה יותאם למצב של כל רשות. בדוח הביניים, שהגישה הוועדה כשנה לאחר מכן, צוין ש"**מתברר כי קיים מצב המחייב תיקון והסדרה: ההבדלים ברמת השירותים המוניציפליים לתושבים במדינת ישראל הם ניכרים**". הוועדה המליצה לקבוע סל שירותים מזערי, וכן את היקף השירותים שייכללו בו, את תדירות מתן כל שירות ועוד, וכן לקבוע סל "מורחב", שרשות מקומית רשאית לספק ממקורותיה העצמיים.⁸¹

בדוח מבקר המדינה לשנים 2011-2012 נבחנה סוגיית סל השירותים ברשויות המקומיות. לפי דוח זה, **"קביעת סל שירותים מוניציפליים שעל הרשות המקומית להעניק לתושביה, יש בה כדי להגדיר את**

⁷⁹ נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, מכון פלורסהיימר לחקרי מדיניות, ירושלים 2006.

⁸⁰ דברי הכנסת, מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא מימוש דוח הוועדה הממלכתית לשלטון המקומי (דוח זנבר), 28 במרס 1984, כניסה אחרונה: 30 באפריל 2015.

⁸¹ מתוך: משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012, עמ' 13-14, כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015.



השירותים הנדרשים ואת רמתם. עם זאת, בדין הקיים לא נקבע סל שירותים מפורט שהרשות המקומית מחויבת לתת לתושבים, ולא נקבעה רמת השירותים המזערית שהיא לתת בכל תחום ותחום, אף שמשרד הפנים עוסק בנושא כבר יותר מארבעה עשורים, ואף הוקמו כמה ועדות ציבוריות בנושא.⁸² עוד קובע מבקר המדינה בדוח כי "רשויות מקומיות רבות סובלות מהידרדרות חדה ומתמשכת במשאבים העומדים לרשותן. בשל כך, ובשל היעדר הגדרה מפורטת של שירותים מזעריים וקביעת מדדים להערכת השירותים ברשויות המקומיות, מתושבים רבים במדינה נמנעים שירותים, חלקם חיוניים, ואלה הניתנים להם הם לעתים ברמה ירודה ביותר".⁸²

בשנת 2013 פרסם אגף המחקר והמידע של משרד הפנים מסמך מדיניות בנושא סל שירותים מחייב בשלטון המקומי. על-פי מחברי המסמך, למדידת שירותים ברשויות המקומיות יש שלוש מטרות עיקריות, ואלה הן: שיפור תהליכי עבודה ברשות המקומית; שקיפות מידע לציבור על השימוש בכספי המסים שלו; רגולציה של פעולות השלטון המקומי. במסמך האמור נסקרים חסמים המעכבים הגדרת סל כזה, ובהם היעדר מידע, היעדר פיקוח אפקטיבי, פערים בין חקיקה ואכיפה, היעדר תמריצים, בעיות תקציביות ואיכות ניהול ירודה מצד הרשויות המקומיות. לפי המסמך, **הגדרת סל שירותים מינימלי אשר יחייב את הרשויות המקומיות עשויה לחשוף חוליים חברתיים כגון חוסר שוויון, חוסר הזדמנויות, רמת חיים ירודה ושסעים מתרחבים בין בני מעמדות שונים, בין תושבי המרכז והפריפריה ובין בני דתות ועדות שונות – ולסייע בהתמודדות עמם.** במילים אחרות, הגדרת סל שירותים מינימלי עשויה להיות כלי עזר משמעותי בהתמודדות עם רמת שירותים נמוכה מדי בהשוואה לרמת השירותים שתושבים מקבלים בחלק מן הרשויות המקומיות.⁸³

6.1 מנגנון המימון התואם (matching) למימון שירותים ממלכתיים בשלטון המקומי

ככלל, מנגנון המצינג נפוץ מאוד במימון שירותי רווחה אישיים שרשויות הרווחה המקומיות נותנות. כיום, בגין כל הוצאה על כל אחד מהשירותים המוכרים על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומאושרים על-פי כללי תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) יוחזר לרשות המקומית מהמדינה סכום בשיעור 75% ממנה. מכאן שהרשות המקומית נושאת ב-25% מההוצאה. חשוב לציין כי אף שרוב התקציב ממומן על-ידי המדינה, ספק אם כל הרשויות המקומיות מסוגלות לממן רבע מעלות שירותי הרווחה האישיים שהן נותנות. אם הרשות המקומית אינה ממציאה את חלקה, המדינה פטורה מחובתה לממן את יתר הסכום, 75% כאמור, וכך הנפגעות העיקריות הן דווקא קבוצות האוכלוסייה שזקוקות לשירותי רווחה אישיים ביישובים מאשכול חברתי כלכלי נמוך.⁸⁴ אבי בן-בסט ומומי דהן הציגו בספרם "הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות" (2009) נתונים על ההוצאה בפועל למטופל של משרד הרווחה בשנת 2005 לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות. הממצאים הראו כי **ככל**

⁸² שם.

⁸³ משרד הפנים – המינהל לשלטון מקומי, אגף מחקר ומידע, [סל שירותים מחייב ברשויות המקומיות](#), כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015.

⁸⁴ מתוך: שירי ספקטור בן ארי, [זכויות חברתיות ושירותי רווחה אישיים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 באוקטובר 2010.



שהרמה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת למטופל גדולה יותר.⁸⁵ מחברי הספר המליצו לצמצם את ההתניה בין ההקצאה הממשלתית לרווחה ובין שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית, ולקבוע כי שיעור ההשתתפות של היישוב יהיה דיפרנציאלי (כלומר יגדל ככל שרמתו החברתית-כלכלית גבוהה יותר).⁸⁶ ההמלצה ליצור מדרג בשיעורי המימון התואם הנדרש מרשויות בהתאם למעמדן הכלכלי באה לידי ביטוי גם בדוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף) שפורסם ביוני 2014.⁸⁷

בשנת 2012 עתר פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים באוכלוסייה הערבית לבג"ץ כי ייתן צו על-תנאי המורה למשרד האוצר ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים לנמק "מדוע לא תשונה שיטת המימון התואם של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות בישראל... [ו]ייקבע הסדר תקצוב אשר יתווה מדרג השתתפות של הרשויות המקומיות במימון שירותי הרווחה שבתחומן על-פי מדדים של חוסן חברתי-כלכלי".⁸⁸ תשובת המדינה הייתה שאין מתאם בין האשכול החברתי-כלכלי שבו הרשות נמצאת ובין שיעורי ניצול תקציבי הרווחה שלה, וכי רשויות במעמד סוציו-אקונומי נמוך מנצלות באופן מלא או כמעט מלא את תקציבן. עוד צוין בהתייחסות המדינה כי "ישנם שירותי רווחה שבהם שיטת המימון שונה", אולם לפי תשובת פרקליטות המדינה, "שיטת מימון שירותי הרווחה ברשויות המקומיות היא עניין שבמדיניות וההחלטה לפעול על-פי שיטה של מימון תואם אחיד היא החלטה סבירה ועניינית, שאינה פוגעת בשוויון". משהעיר בג"ץ לעותרים כי הוא אינו מתערב במדיניות,⁸⁹ נמחקה העתירה "תוך שמירת זכותם של העותרים... לחזור ולפנות לבית-המשפט אם יתבררו עובדות חדשות".⁹⁰

⁸⁵ אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

⁸⁶ שם. המחברים ממליצים גם על שיעור השתתפות מרבי שלא יעלה על 25%.

⁸⁷ **דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל**, יוני 2014, כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015.

⁸⁸ **בית-המשפט העליון, בג"ץ 6853/12**, פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית והמרכז הרפורמי לדת ומדינה נגד משרד האוצר ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

⁸⁹ עו"ד רותי כרמי, ב"כ העותרים, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, שיחה טלפונית, 24 בפברואר 2015.

⁹⁰ בית-המשפט העליון, **בג"ץ 6853/12, תיק פסק-דין**, 11 בדצמבר 2013, כניסה אחרונה: 30 באפריל 2015.



7.1 הקמת תאגידי המים והביוב

בעשור האחרון נעשו שינויים רגולטוריים רבים במשק המים, ובמרכזם הקמת תאגידי לאספקת שירותי מים וביוב (במקום מחלקות המים ברשויות המקומיות), הקמת רשות רגולטורית הקובעת את מחיר המים (להלן: רשות המים) וקביעת היטלי הפקה בגין הפקת מים לפי אזורים, עונות השנה ומשתנים נוספים. מאז חקיקת **חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001**, חלו בו כמה שינויים. מטרתו העיקרית של החוק הן הבטחת רמה נאותה של שירות, איכות ואמינות לצרכן, במחירים סבירים ובלא אפליה; הבטחת ייעוד ההכנסות ממתן שירותי מים וביוב להשקעות בתחום; ניהול עסקי, מקצועי ויעיל של משק המים והביוב העירוני. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב שמטרתו העיקרית היא יצירת הפרדה מוחלטת של משק המים והביוב העירוני מיתר השירותים העירוניים, כך שיתאפשר טיפול בבעיות המימון והנטל הפיננסי בתחום המים והביוב ותהיה התייחסות ארוכת טווח לתשתיתם. בהחלטת הממשלה מס' 2447, מאוגוסט 2004, נקבע כי משק המים והביוב ינהל על-ידי תאגידי אזוריים. בהחלטה נקבע מתווה התאגידיים: **לא יוקמו יותר מ-30 תאגידיים בפריסה ארצית; במצב העתידי, כל חברה תספק שירותי מים וביוב לפחות ל-200,000 צרכנים; התאגידיים שיוקמו יפעלו תוך שמירה על רצף גיאוגרפי; תאגידיים המשרתים פחות מ-200,000 צרכנים יוכלו לקבל רישיון של הממונה על התאגידיים בתנאי שבעתיד ישתלבו בפריסה הארצית של 30 התאגידיים**. עד שנת 2007 לא הייתה הקמת תאגידי מים וביוב עצמאי מחויבת בחוק, אלא נתונה לשיקול דעת. בשנת 2007 נקבעה בחוק חובת תאגוד והפעלת שירותי מים וביוב שלא באמצעות הרשות המקומית. במקביל, כדי ליצור תמריץ כלכלי להתאגדות, ניתנו לרשויות שהתאגדו מענקים כספיים, ומענקים מיוחדים ניתנו לרשויות שהתאגדו יחד בתאגידי רב-רשויות. מועדי חובת התאגוד והעברת האחריות להפעלת שירותי המים והביוב נקבעו במקור ל-30 בינואר 2014, והשתנו מעת לעת בתיקוני חקיקה. לפי התיקון האחרון, שהתקבל ב-21 בדצמבר 2014 (תיקון לחוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 8), התשע"ה-2014), חובת התאגוד של רשויות מקומיות בתאגידי אזורי תידחה בשנה, עד יום 31 במאי 2016 (במקום 31 במאי 2015). בהתאם לכך נדחו גם המועדים לעניין העברת ההפעלה של שירותי המים והביוב לחברה אזורית.⁹² תאגידי המים הראשונים הוקמו בשנת 2003, ומאז ועד שנת 2013 הוקמו תאגידיים נוספים, וחלק מהרשויות מצטרפות לתאגידיים קיימים, כמפורט להלן: עד שנת 2010 הוקמו 28 תאגידיים; בשנת 2010 הוקמו 19 תאגידיים; משנת 2011 עד שנת 2013 הוקמו שמונה תאגידיים. **בנתוני מרס 2015 פועלים בישראל בסך הכול 55 תאגידי מים וביוב**.⁹³

⁹¹ אם לא צוין אחרת, המידע בפרק זה הוא מתוך: ויקטור פתאל, [תיאור וניתוח כלכלי של משק המים העירוני ושל תאגידי המים והביוב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בדצמבר 2014.

⁹² התיקון נדרש מאחר שעל-פי מרכז השלטון המקומי, ועדה ממשלתית בין-משרדית לייעול משק המים בישראל בוחנת דרכים חלופיות לניהול משק המים העירוני ושוקלת את ביטול התאגידיים במתכונתם הנוכחית.

⁹³ רשימת תאגידי המים והביוב, [באתר רשות המים](#), כניסה אחרונה: 15 במרס 2015.



באפריל 2013 הציגה רשות המים הצעת רפורמה בתאגידי המים והביוב. במסגרת זו הוצע לאחד תאגידי המים כך שיהיו 15 תאגידי אזוריים. בתוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014 קיבלה הממשלה את עיקרי התוכנית של רשות המים להפחתת מחיר המים למגזר העירוני. **עיקרי התוכנית: לפי היעד, עד יולי 2014 ימוזגו תאגידי המים והביוב ל-15 חברות אזוריות. רשויות מקומיות ללא תאגיד מים יצטרפו לחברות אזוריות; החברות האזוריות תהיינה הבעלים של כלל נכסי המים והביוב ברשויות האזוריות.** בתוכנית נקבעו כמה אבני דרך עד השלמת האיחוד, ונקבע כי רשויות או תאגידי מים שלא יעמדו בתנאי אבני הדרך האלה ייקנסו. עם זאת, עד היום התאגידי לא אוחדו ומספרם לא צומצם ל-15, עקב הסכם בין משרד האוצר למרכז השלטון המקומי, ומספרם כיום 55.

על-פי אתר האינטרנט של רשות המים, בשנת 2014 ביצעה הרשות מעקב מורחב וביקורות עומק בתאגידי המים והביוב, בכל מישורי פעילותם: עמידה באמות מידה לשירות לצרכנים, עמידה בדרישות ביטחון מים והפחתת עלויות התפעול. מדדים נוספים שנבדקו הם עמידה בתוכנית ניטור השפכים, פיתוח התשתיות, דיווחים ופרסומים, פחת מים וחובות היטלי הפקה. **לפי דוחות של רשות המים, המעבר למודל של תאגידי המים הביא לשיפור בתחומים רבים, ובעיקר להגדלת ההשקעות בתשתיות משק המים העירוני ולהקטנת פחת המים.** על-פי דוח שהפיקה רשות המים לפברואר 2015, יש שונות גדולה בין התאגידי במדדים שנבדקו, וחלקם נמצאים בפער ניכר מנורמת התפעול או לא עומדים בה כלל; מבחינת העמידה בדרישות לביטחון מים נמצא כי בחלק מהתאגידי ההיערכות היא טובה עד טובה מאוד, אולם בחלקם נדרש שיפור, ואחרים נמצאו לא כשירים. במדד שירות הצרכנים נמצא דפוס דומה: ברוב התאגידי רמת השירות לצרכן נמצאה טובה או טובה מאוד, ואילו בכמה תאגידי רמת השירות נמצאה סבירה או כזו שנדרש בה שיפור ניכר.⁹⁴ יודגש כי אין בדוח פירוט של אמות המידה אשר לפיהן קיבל כל אחד מהתאגידי את ההערכה המסכמת.

בכנסת ה-19 עלו לדיון כמה פעמים סוגיות הקשורות לתאגידי המים והביוב: ב-10 במרס 2014 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית של יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה מירי רגב וח"כים נוספים, הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – ביטול החוק והוראות מעבר), התשע"ד-2014 (2284/19/פ), שעניינה ביטול חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001. בדברי ההסבר להצעת חוק זו נכתב כי "מאז הקמת תאגידי המים והביוב בשנת 2001 ועד היום התאגידי לא השיגו את מטרות החוק שמכוחו הוקמו, והם אינם מסייעים, ואף מזיקים". ב-16 ביוני 2014 התקיימה בוועדת הפנים והגנת הסביבה ישיבה מיוחדת לדיון בסוגיית ביטול תאגידי המים.⁹⁵ בדיון הועלתה הצעת מרכז השלטון המקומי, שעיקרה הפחתה של 30% בתעריפי המים, בין היתר באמצעות ביטול המע"מ על המים, וניהול משק המים והביוב כמשק כספי סגור שינוהל על-ידי השלטון המקומי.⁹⁶

⁹⁴ רשות המים, [תפקוד התאגידי על-פי מדדי התנהלות שונים](#), כניסה אחרונה: 15 במרס 2015.

⁹⁵ ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 307, 16 ביוני 2014.

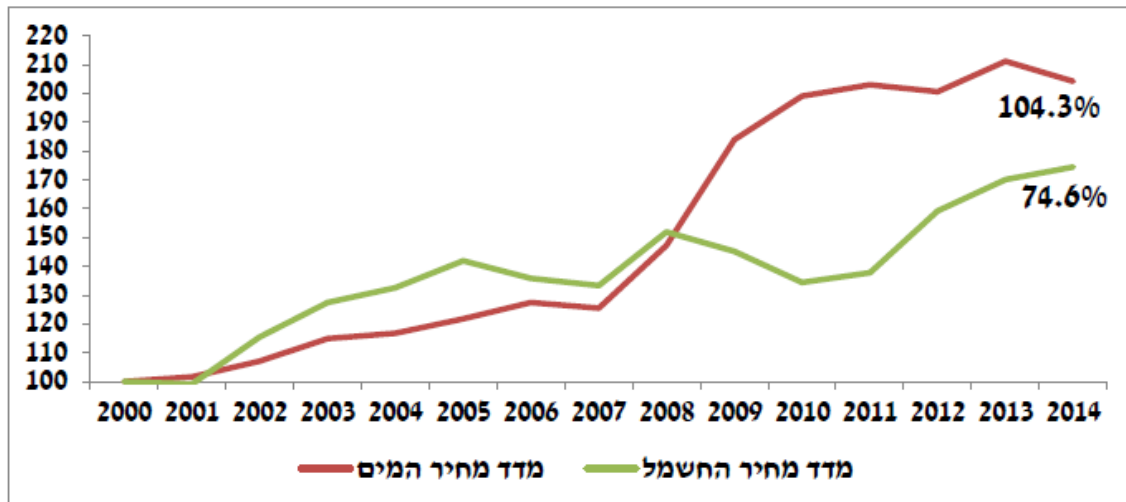
⁹⁶ חיים ביבס, יו"ר מרכז השלטון המקומי בישראל, מכתב, 8 ביוני 2014.



7.2 תעריפי המים

בינואר 2010 החל יישום הרפורמה בתעריפי המים והביוב, ובמרכזה הקביעה כי מחירי המים ישקפו ככל האפשר את עלותם הנורמטיבית (דהיינו, ייקבעו בהתחשב במשתני עלות ועוד). בתרשים 3 שלהלן מוצגת ההתפתחות של מדד מחיר שירותי המים והביוב לצריכה ביתית ושל מדד מחיר החשמל בין שנת 2000 לשנת 2014.

תרשים 3 : התפתחות מדדי מחיר שירותי מים וביוב לצריכה ביתית ומחיר החשמל, 2014–2000



מהנתונים עולה כי בשנים 2014–2000 עלה מדד מחיר המים בכ-104.3%, לעומת עלייה של כ-74.6% במדד מחיר החשמל. מחיר המים מושפע גם מהתייקרות של תשומות כגון עבודה וחשמל. יש לציין שעליית מחיר המים בתקופה זו אינה קשורה ישירות למעבר לתאגידי מים וביוב, אלא לרפורמה במחיר המים (העמסת מחיר המים על הצרכן בהתאם לעלויות), להפסקת הסבסוד על-ידי המדינה, להגברת השימוש במים מותפלים ועוד. בשנת 2010 עתר מרכז השלטון המקומי לבג"ץ נגד רשות המים בעניין סיווג מחירי המים כ"מחיר" או כ"תשלום חובה" על-פי [סעיף 1\(ב\) לחוק-יסוד: משק המדינה](#). השאלה עלתה נוכח הרפורמה שנעשתה במשק המים והביוב בישראל. קודם לרפורמה הייתה קביעת תעריפי המים נתונה בידי שר האוצר, שר התשתיות, שר החקלאות ושר הפנים, לפי העניין, וטעונה אישור של ועדת הכספים של הכנסת. במסגרת הרפורמה נקבעו תעריפי המים על-ידי רשות המים והביוב, בלא הכפפה לאישור שרים או ועדה של הכנסת. בהחלטתו מ-13 בנובמבר 2014 קבע בג"ץ בדעת רוב כי יש לסווג את התשלום בגין שירותי מים וביוב כ"מחיר", ולא כ"תשלום חובה", ולפיכך לא נדרש אישור של הכנסת לקביעת תשלומים בגין שירותי מים וביוב.⁹⁷

⁹⁷ בג"ץ 1195/10, מרכז השלטון המקומי נגד הרשות הממשלתית למים ולביוב.

