



הכנסת

מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

מענקי איזון לרשויות המקומיות לפי אשכולות ומגזרים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ' בכסלו תש"ע

7 בדצמבר 2009

מסמך זה מוגש לחה"כ חנא סוייד ועוסק בניתוח מענקי איזון לרשויות המקומיות לפי אשכולות ומגזרים. המסמך הוא תוספת למסמך שנכתב במרכז המחקר והמידע בנושא ההכנסות של רשויות מקומיות מארנונה לפי מגזרים ואשכולות.¹

1. הכנסות ממענקי איזון

1.1 גביית ארנונה ומענקי איזון

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחלקת את הרשויות המקומיות לעשרה אשכולות לפי מדד חברתי-כלכלי הכולל תבחינים שונים, ובהם רמת החיים, צפיפות הדיור ושיעור האבטלה ביישוב. בשנת 2009 יש בישראל 253 רשויות מקומיות, ו-249 מהן² נכללות במדד החברתי-כלכלי.³

לרשויות המקומיות הכנסות עצמיות (ובהן ארנונה, היטלי השבחה ואגרות) והכנסות מהממשלה (ובהן מענקי איזון ותשלומים ייעודיים). בטבלה 1 שלהלן מוצגים מספר היישובים והתושבים, אומדן סך גביית הארנונה ברשויות המקומיות ומענקי האיזון ששולמו להן בשנת 2009, בחלוקה לפי מגזר.

טבלה 1: אומדן גביית ארנונה ומענקי איזון בחלוקה מגזרית (2009)⁴

נתון	יהודים	שיעור	ערבים	שיעור	סה"כ	שיעור
יישובים	170	68%	79	32%	249	100%
תושבים (במיליונים)	6.2	86%	1.0	14%	7.2	100%
ארנונה (במיליוני ש"ח)	13,755	98%	228	2%	13,983	100%
מענקי איזון (במיליוני ש"ח)	1,412	62%	851	38%	2,264	100%
שיעור מענקי איזון מארנונה	10.3%		373.2%		16.2%	

מעיון בטבלה עולה כי האוכלוסייה ברשויות המגזר הערבי היא כ-14% מכלל האוכלוסייה (התושבים הערבים בערים המעורבות נכללים במגזר היהודי), ואילו משקלה של אוכלוסייה זו בכלל גביית הארנונה הוא כ-2% בלבד. לעומת זאת, המגזר הערבי מקבל כ-38% מסך מענקי האיזון – שיעור גבוה משיעורו באוכלוסייה. בדיקת היחס בין מענקי האיזון ובין סך גביית הארנונה (ראו להלן בטבלה 3) מעלה כי במגזר הערבי היחס הוא כ-294%, לעומת כ-10% במגזר היהודי.

¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הכנסות של רשויות מקומיות מארנונה לפי מגזרים ואשכולות, כתב תמיר אגמון, ספטמבר 2009.

² ארבע הרשויות שלא נכללות בפילוח החברתי-כלכלי הן אבו-בסמה, מגדל-תפן, מנחמיה ומודיעים.

³ משרד הפנים – מינהל השלטון המקומי, אתר האינטרנט,

[http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/BF22224BD24C00E7C22574C50033F40B/\\$FILE/News.xls](http://www.moin.gov.il/Apps/PubWebSite/mainmenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE732/BF22224BD24C00E7C22574C50033F40B/$FILE/News.xls), כניסה: 1 בספטמבר 2009.

⁴ עיבודי מרכז המחקר והמידע לנתונים שהועברו על-ידי מר ששי דקל ממינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, דואר אלקטרוני, 15 בנובמבר 2009, ועל-ידי מר דוד בן-שושן, רפרנט שלטון מקומי במשרד הפנים, דואר אלקטרוני, 28 ביולי 2009. הנתונים על מענקי האיזון לשנת 2009 במסמך זה מבוססים על המענקים שניתנו עד חודש נובמבר 2009, ולא נכללים בהם ארבע הרשויות המפורטות בהערה 2.



נתונים אלו יכולים ללמד כי ברשויות המקומיות במגזר הערבי יש מקום לשקול פיתוח מקורות הכנסה עצמיים נוספים, למשל באמצעות עידוד הקמת אזורי תעסוקה, השתתפות באזורי תעסוקה אזוריים וחלוקה מחדש של הארנונה שמשרדי הממשלה ומוסדות ציבוריים משלמים (הנאמדת בכ-1.1 מיליארד ש"ח בשנה).⁵

1.2. ממוצע מענקי איזון לרשות מקומית

בטבלה 2 מוצג הממוצע של מענקי האיזון בכל אשכול חברתי-כלכלי, לפי מגזר, קרי סך מענקי האיזון מחולקים במספר הרשויות בכל אשכול.

טבלה 2: ממוצע מענקי איזון לרשות מקומית בשנת 2009 (באלפי ש"ח)⁶

מספר רשויות			ממוצע תושבים			ממוצע מענקי איזון לרשות			אשכול
סה"כ	ערבים	יהודים	סה"כ	ערבים	יהודים	סה"כ	ערבים	יהודים	
9	8	1	16.1	14.1	32.2	13,128	11,721	24,383	1
32	26	6	18.2	13.4	39.2	12,977	11,754	18,279	2
31	28	3	11.8	11.8	12.4	10,688	10,305	14,269	3
38	14	24	42.6	13.6	59.4	15,441	10,596	18,267	4
49	2	47	27.3	2.8	28.4	9,320	5,025	9,503	5
26	1	25	21.8	2.7	22.5	9,580	5,036	9,762	6
30	0	30	46.1	0.0	46.1	2,396		2,396	7
26	0	26	43.0	0.0	43.0	1,305		1,305	8
6	0	6	10.1	0.0	10.1	101		101	9
2	0	2	5.0	0.0	5.0	0		0	10
			28.9	12.5	36.5	9,091	10,776	8,308	ממוצע
249	79	170	7,190	990	6,200	2,264	851	1,412	סה"כ*

* סך כל מענקי האיזון במיליוני ש"ח; סך כל התושבים באלפים וסך כל הרשויות ביחידות.

מעיון בטבלה עולות המסקנות האלה:

- בכל אשכול ממוצע מענק האיזון לרשות במגזר היהודי גבוה בהשוואה לרשות במגזר הערבי;
- עם זאת, הממוצע הארצי של תשלומי מענקי איזון לרשות במגזר הערבי הוא 10,776 אלפי ש"ח, לעומת 8,308 אלפי ש"ח ברשות במגזר היהודי – פער של כ-2.5 מיליוני ש"ח. הדבר יכול לנבוע מכך

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגזרים, כתב תמיר אגמון, יוני 2009, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02264.pdf>.

⁶ עיבודי מרכז המחקר והמידע לנתונים שהועברו על-ידי מר ששי דקל ממנהל השלטון המקומי במשרד הפנים, דואר אלקטרוני, 15 בנובמבר 2009.



שרוב הרשויות במגזר הערבי הן באשכולות 1-4. כלל הרשויות באשכולות אלו זוכות לכ-64% מכלל מענקי האיזון;

- המענק הממוצע לרשות יורד ככל שהאשכול גבוה יותר. החריג הוא אשכול 4, שיש בו מספר רב של תושבים;
- באשכול 1 יש תשע רשויות, אחת מהן משתייכת למגזר היהודי (ביתר-עילית).

1.3. תלות הרשויות המקומיות במענקי האיזון

בטבלה 3 שלהלן מוערכת התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון. התלות מחושבת באמצעות חישוב היחס בין מענקי האיזון לבין גביית הארנונה בכל אשכול, לפי מגזר.

טבלה 3: הערכת התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון בשנת 2009 (באלפי ש"ח)⁷

שיעור מענקי האיזון מהארנונה			סה"כ מענקי איזון			סה"כ גביית ארנונה			אשכול
סה"כ	ערבים	יהודים	סה"כ	ערבים	יהודים	סה"כ	ערבים	יהודים	
473%	810%	247%	78,190	53,807	24,383	16,515	6,640	9,875	1
124%	359%	50%	353,711	244,038	109,672	285,757	67,989	217,768	2
252%	291%	151%	258,638	215,830	42,808	102,542	74,132	28,411	3
25%	195%	19%	586,759	148,343	438,417	2,334,723	76,103	2,258,620	4
16%	390%	16%	425,998	4,822	421,176	2,708,564	1,237	2,707,327	5
23%	224%	23%	240,933	5,036	235,897	1,025,624	2,250	1,023,373	6
2%		2%	71,886	0	71,886	3,330,595		3,330,595	7
1%		1%	33,937	0	33,937	3,946,285		3,946,285	8
0%		0.3%	608	0	608	198,287		198,287	9
0%		0%	0	0	0	34,291		34,291	10
15%	294%	10%	2,050,661	671,875	1,378,785	13,983,183	228,352	13,754,831	סה"כ

מעיון בטבלאות 2 ו-3 עולות המסקנות האלה:

- יחס מענקי איזון להכנסות מארנונה גבוה מ-100% בשלושת האשכולות הראשונים, שיש בהם 72 רשויות מקומיות;
- תלות הרשויות המקומיות במענקי האיזון רבה מאוד באשכולות הנמוכים, ופוחתת ככל שעולים באשכולות;

⁷ הנתונים על מענקי האיזון נכונים לחודש נובמבר 2009. מר ששי דקל, מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, דואר אלקטרוני, 15 בנובמבר 2009; אומדן גביית הארנונה מתבסס על נתוני הארנונה לשנת 2007 בתוספת 4.57% שהתווספו מאז לתשלומים. על התפלגויות סך גביית הארנונה למגורים, הארנונה הממשלתית והארנונה לעסקים ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הכנסות של רשויות מקומיות מארנונה לפי מגזרים ואשכולות, כתב תמיר אגמון, ספטמבר 2009.



- תלות הרשויות הערביות רבה (יחס מענקי איזון לארנונה של יותר מ-200%) בכל ששת האשכולות, ובאשכול 1 היחס מגיע ליותר מ-810% – מענקי איזון בסך כולל של כ-53.8 מיליון ש"ח לעומת גביית ארנונה בסך כולל של כ-6.6 מיליוני ש"ח.

יש לציין כי נתוני גביית הארנונה ומענקי האיזון נלקחו מ-226 הרשויות המקומיות שמשרד הפנים ערך בהן דוחות שנתיים מבוקרים.

2. מענק איזון וגביית ארנונה ממוצעים לתושב

בטבלה 4 מוצגים מענק האיזון וגביית הארנונה הממוצעים לתושב בכל אשכול כלכלי-חברתי, שנת 2009.

טבלה 4: אומדן ארנונה ומענקי איזון ממוצעים לתושב בשנת 2009⁸

מענקי איזון ממוצעים לתושב (בש"ח)			ארנונה ממוצעת לתושב (בש"ח)			מספר תושבים (באלפים)			אשכול
סה"כ	ערבים	יהודים	סה"כ	ערבים	יהודים	סה"כ	ערבים	יהודים	
815	831	757	114	59	307	145	113	32	1
712	878	466	490	195	926	583	348	235	2
902	874	1,151	279	225	764	367	330	37	3
363	778	307	1,444	399	1,584	1,617	191	1,426	4
341	1,795	335	2,021	221	2,029	1,340	6	1,334	5
440	1,865	433	1,812	833	1,817	566	3	563	6
52		52	2,406		2,406	1,384	0	1,384	7
30		30	3,530		3,530	1,118	0	1,118	8
10		10	3,283		3,283	60	0	60	9
0		0	3,464		3,464	10	0	10	10
315	860	228	1,945	231	2,218	7,191	990	6,201	ממוצע וסה"כ

מעיון בטבלה עולות המסקנות האלה:

- קיים מתאם חיובי בין ממוצע גביית הארנונה לתושב לבין אשכול גבוה, ומתאם שלילי בין ממוצע מענקי איזון לתושב לבין אשכול גבוה. יחד עם זאת, בדרך כלל ברשויות במגזר הערבי מענקי האיזון הממוצעים לתושב דווקא עולים עם העלייה באשכול – באשכול 6 מענקי האיזון לתושב מסתכמים

⁸ עיבוד מרכז המחקר והמידע לנתונים שהועברו על-ידי מר ששי דקל ממנהל השלטון המקומי במשרד הפנים, 15 בנובמבר 2009, ועל-ידי מר דוד בן-שושן, רפרנט שלטון מקומי במשרד הפנים, 28 ביולי 2009.



ב-1,865 ש"ח, לעומת 831 ש"ח באשכול 1, שיעור גבוה פי-2.2. נתון זה יכול ללמד על הקצאה לא יעילה של מענקי האיזון;

- הארנונה הממוצעת לתושב במגזר היהודי גבוהה פי-9.6 מזו שבמגזר הערבי. הארנונה הממוצעת לתושב (שנגבתה בפועל) במגזר היהודי גבוהה בהשוואה למגזר הערבי בכל האשכולות, ונתון זה יכול ללמד על מקורות הכנסה עצמיים גבוהים במגזר היהודי, ועל שיעור גבייה גבוה בו;
- מענקי האיזון הממוצעים לתושב במגזר הערבי גבוהים פי-3.8 מאלה שבמגזר הערבי. חוץ מאשכול 3, בכל האשכולות מענקי האיזון הממוצעים במגזר הערבי גבוהים בהשוואה למגזר היהודי.

3. משקל הארנונה למגורים בסך הארנונה

בטבלה 5 שלהלן מתואר המשקל של גביית הארנונה למגורים בסך גביית הארנונה בחתך מגזרי בכל אשכול חברתי-כלכלי.

טבלה 5: משקל גביית הארנונה למגורים בסך גביית הארנונה בחתך מגזרי בכל אשכול חברתי-כלכלי⁹

אשכול	יהודים	ערבים	סה"כ
1	29%	77%	48%
2	39%	72%	47%
3	49%	63%	59%
4	42%	63%	43%
5	41%	71%	41%
6	48%	72%	48%
7	48%		48%
8	40%		40%
9	64%		64%
10	71%		71%
ממוצע	43%	66%	44%

מעיון בטבלה עולה כי משקל גביית הארנונה למגורים בסך גביית הארנונה במגזר הערבי (66%) גדול מזה שבמגזר היהודי (43%). נתון זה יכול לנבוע מהסיבות האלה:

- סך גביית הארנונה במגזר היהודי גבוה מזה שבמגזר הערבי, ואכן מטבלה 4 עולה שגביית הארנונה הממוצעת לתושב במגזר היהודי גבוהה פי-9.6 מהגבייה הממוצעת במגזר הערבי;

⁹ מר דוד בן-שושן, רפרנט שלטון מקומי במשרד הפנים, דואר אלקטרוני, 28 ביולי 2009.



- במגזר הערבי סכומי הארנונה הנגבים מעסקים וממשרדי הממשלה נמוכים משמעותית במידה מיכרת בהשוואה לרשויות של המגזר היהודי, וייתכן שזאת אחת הסיבות העיקריות לגירעונות הנצברים ברשויות של המגזר הערבי ולתלות הרבה שלהן במענקי האיזון.

