



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות

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"

ב' באדר תש"ע

16 בפברואר 2010

מסמך זה מוגש לחה"כ יולי תמיר ועניינו ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות. במסמך נתונים על מענקי האיזון וניתוח תקציבי לפי חתכים שונים, בהדגשת העברות משרד החינוך לרשויות המקומיות.

1. מענקי האיזון בשנים האחרונות

מענקי איזון נועדו לגשר בין הוצאות הרשויות המקומיות והכנסותיהן ולהבטיח **סל שירותים בסיסי לתושביהן**. בעשור וחצי האחרון חלו כמה שינויים בהקצאת מענקי האיזון, כמפורט להלן בלוח 1.

לוח 1 – הקצאת מענקי איזון בעשור האחרון

תקופה	מנגנון הקצאה למענקי איזון	תוצאות
עד שנת 1993: ללא אחידות	מבחנים לא ברורים, לא אחידים ולא שוויוניים אשר נקבעו על בסיס פרטני ולכל רשות מקומית בנפרד	חוסר שוויון בהקצאת המענקים בין הרשויות, גם בהיבט המגזרי
1994 עד 2003: ועדת-סוארי	קביעת קריטריונים להקצאת מענקי איזון בעקבות המלצות ועדת-סוארי, ובהם קריטריון הכנסה ¹	סכום המענק נקבע בחלקו לפי הגירעון ברשות, וכך נוצר תמריץ להגיע לגירעון ²
2004 ואילך: ועדת-גדיש	הקצאת מענקי האיזון לפי נוסחה שיצרה תמריצים להתייעלות: קריטריון ההכנסה הוחלף בגודל הרשות ובמעמדה החברתי-כלכלי, והמענק המרבי לנפש הוגבל לפי הוצאה מרבית לנפש והכנסה עצמית מזערית לנפש. ³ המעבר מנוסחת סוארי לנוסחת גדיש נעשה בהדרגה על פני שש שנים ⁴	ירידה בהעדפת יישובים קטנים בהשוואה לנוסחת סוארי. אימוץ המלצות ועדת-גדיש לא פתר את בעיית הפער בין הוצאות הרשויות והכנסותיהן. יתר על כן, המענקים בפועל הם 80%–90% מגובה המענק לפי מודל גדיש ⁵

בלוח 2 שלהלן מוצגים סכומי מענקי האיזון בשנים האחרונות.

לוח 2 – מענקי האיזון בשנים האחרונות (במיליוני ש"ח)⁶

שנה	מענקי האיזון	שינוי שנתי
2002	3,264	
2003	2,470	-24.3%
2004	2,285	-7.5%
2005	2,585	13.1%
2006	2,336	-9.6%
2007	2,473	5.9%
2008	2,674	8.1%
2009	2,395	-10.4%

¹ **ועדת-סוארי** הוקמה בשנת 1992 והגישה את המלצותיה באוגוסט 1993.

² פרופסור אבי בן בסט וד"ר מומי דהן, המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות, פרום קיסריה ה-16, יולי 2008.

³ הוועדה לבחינת קריטריונים להקצאת מענק האיזון, **ועדת-גדיש**, מונתה בשנת 2000 והגישה את המלצותיה בספטמבר 2001. באתר האינטרנט של משרד הפנים, [מינהל השלטון המקומי](#).

⁴ באמצע שנת 2008, בעקבות החלטת הממשלה, הקים שר הפנים ועדה ציבורית חדשה, בראשות ד"ר יעקב שיינין, כדי שתבחן את נוסחת הקצאת מענקי האיזון. עדיין לא התקבל דוח סופי על פעילות ועדה זו. מר אריה מצליח, מנהל היחידה לכלכלה ומידע במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 24 בינואר 2010.

⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 58, לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006, הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות.

⁶ מקורות: שנים 2002–2008 – תקציב ביצוע, אתר האינטרנט של משרד האוצר, [אגף החשב הכללי](#); שנים 2009–2010 – מרכז השלטון המקומי, נתוני תכנון מעודכנים.



-24.2%	1,816	2010
-44.4%	-1,448	שינוי מצטבר 2010-2002

כפי שעולה מהנתונים שלעיל, בשנת הכספים 2010 תקציב מענקי האיזון הוא כ-1.82 מיליארד ש"ח,⁷ ירידה בסך כ-1.4 מיליארד ש"ח או בשיעור **ריאלי של כ-52% ביחס לתקציב בשנת 2002** (בהנחה שמדד המחירים לצרכן בשנת 2010 יעלה בשיעור 2.4%). יש לציין כי בהתחשב בגידול הדמוגרפי בשנים אלה סביר ששיעור השחיקה גבוה יותר.

עמדת מרכז השלטון המקומי (להלן: המרכז) היא שיש להגדיל את תקציב מענקי האיזון. לפי הערכת המרכז, על-פי נוסחת גדיש יש צורך בתקציב של 3 מיליארדי ש"ח לפחות. מכאן שהפער בין מימוש מלא של נוסחת גדיש לבין התקציב המאושר לשנת 2009 הוא כ-600 מיליון ש"ח, והפער בינו ובין התקציב המאושר בשנת 2010 הוא 1.2 מיליארד ש"ח. לטענת מרכז השלטון המקומי, הקיצוץ המתמשך בתקציב מענקי האיזון עלול לגרום להתמוטטות פיננסית של רוב הרשויות המקומיות בישראל. כבר בחודש פברואר 2010 עשרות רשויות מקומיות לא ישלמו שכר לעובדיהם, לא יעמדו בתשלומים לספקים ויצמצמו את השירותים לתושבים.⁸

2. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות

לרשויות המקומיות יש ארבעה מקורות הכנסה עיקריים, כמפורט להלן בלוח 3.

לוח 3 – מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות המקומיות (במיליארדי ש"ח)⁹

מקור הכנסה	תיאור	הכנסה 2006	הכנסה 2007
הכנסות עצמיות: ארנונה	תשלומים הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים שבתחומי הרשות המקומית	14.2 (38.6%)	15.4 (39.2%)
הכנסות עצמיות אחרות	כספים הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים שבתחומי הרשות המקומית, ובכלל זה תשלומים על שימוש בשירותים עירוניים, תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים שונים, קנסות חנייה והכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות	9.7 (26.4%)	10.5 (26.8%)
השתתפות ייעודית של הממשלה	כספים המועברים מתקציביהם של משרדי הממשלה לצורך מימון שירותים ממלכתיים הניתנים על-פי חוק, בעיקר חינוך ורווחה. חלק מתקציבים אלו ניתנים לפי שיטת יחסי מימון (matching), על-פי רוב בשיעור 25% במימון הרשות ו-75% במימון המשרד הממשלתי	9.3 (25.1%)	9.8 (24.9%)
השתתפות לא ייעודית של הממשלה	מענקי איזון, מענקי הבראה, מענקי שר, מענקי פיתוח ומענקים אחרים. 21 רשויות מקומיות אינן מקבלות מענק איזון	3.7 (10.0%)	3.6 (9.2%)
סך הכול		36.9 (100%)	39.3 (100%)

⁷ לפי תקנה תקציבית 18010101. מר ששי דקל, מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, שיחת טלפון, 16 בפברואר 2010.

⁸ מר אריה מצלית, מנהל היחידה לכלכלה ומידע במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 24 בינואר 2010.

⁹ באתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות בישראל בשנים שונות](#), כניסה: 24 בינואר 2010.



מהנתונים בלוח 2 עולה כי בשנת 2007 היתה ההכנסה מארנונה כ-39% מסך הכנסות הרשויות; הכנסות אחרות היו כ-10.5% מכלל ההכנסות, ההכנסה מהשתתפות ייעודית של הממשלה (לרבות העברות של משרד החינוך, ראו סעיף 7 להלן) היתה כ-25% מכלל ההכנסות והשתתפות לא ייעודית של הממשלה (לרבות מענקי איזון, ראו סעיף 3 להלן) היתה כ-9% מסך ההכנסות. **מענקי איזון היו כ-6% מסך הכנסות הרשויות.**

3. ניתוח מענקי האיזון לפי חתכים שונים

בלוח 4 שלהלן מפורטת התפלגות מענקי האיזון בשנים האחרונות לפי מגזר.

לוח 4 – התפלגות מענקי האיזון בשנים 2002–2009 לפי מגזר (במיליוני ש"ח)¹⁰

שנה	רשויות יהודיות	רשויות ערביות
2002	2,515	961
2003	1,811	789
2004	1,665	664
2005	1,841	822
2006	1,647	908
2007	1,545	862
2008	1,703	972
2009	1,486	909
שינוי מצטבר	-40.9%	-5.4%

מהנתונים בלוח 4 עולה כי בשנים האחרונות הצטמצם תקציב מענקי האיזון של הרשויות הערביות ב-5.4%, ואילו בתקציבי מענקי האיזון של הרשויות היהודיות חלה ירידה חדה, בשיעור 40.9%. פער בולט זה הביא לצמצום האי-שוויון בהקצאת מענקי איזון על רקע מגזרי.¹¹

בלוח 5 שלהלן מפורטת הקצאת מענקי האיזון לרשויות בשנת 2009 על-פי סוגן.

לוח 5 – מענקי איזון בשנת 2009 לפי סוג הרשות¹²

סוג רשות	מספר	אוכלוסיה (במיליונים)	מענק איזון (במיליוני ש"ח) ¹³	מענק איזון לנפש (בש"ח)
מועצה אזורית	55	0.66	489.6	742
מועצה מקומית	121	1.01	865.6	857
עירייה	77	5.53	1039.8	188
סך הכול	253	7.20	2,395.0	333

לפי לוח 5, מענק האיזון לנפש במועצות האזוריות הוא 87% ממענק האיזון לנפש במועצות המקומיות. יש לציין כי המועצות המקומיות הן – בממוצע – באשכול חברתי-כלכלי נמוך בשיעור ניכר מהמועצות האזוריות.

¹⁰ המקור: מצגת מרכז השלטון המקומי, 26 במאי 2008.

¹¹ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 58, לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006, הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות.

¹² באתר האינטרנט של מרכז השלטון המקומי, [הקצאת מענקי איזון מעודכנת לשנת 2009](#), כניסה: 24 בינואר 2010.

¹³ ללא הרשות המקומית מודיעים.



במחקר שנעשה לקראת כנס קיסריה 2008 הומלץ **לצמצם את מענק האיזון למועצות האזוריות לטובת המועצות המקומיות**.¹⁴

בלוח 6 שלהלן מפורטת הקצאת מענקי האיזון בשנת 2009 לפי אשכול חברתי-כלכלי.¹⁵

לוח 6 – מענקי איזון בשנת 2009 לפי אשכול חברתי-כלכלי¹⁶

מענק לנפש (בש"ח)	מענקי איזון (במיליוני ש"ח) ¹⁸	אוכלוסייה (במיליונים)	מספר הרשויות ¹⁷	אשכול חברתי-כלכלי
536	1,451.5	2.71	110	4-1
236	777.6	3.29	105	7-5
29	34.5	1.19	34	10-8
367	2,263.7	7.19	249	סך הכול

כפי שעולה מלוח 6, הקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות באשכולות הנמוכים גדולה בהשוואה לאשכולות הגבוהים. המסקנות מנתון זה הן אלה:

- מענקי האיזון מביאים להגדלת השוויון בתקציב הכולל לנפש של הרשויות המקומיות.
- לפיכך, קיצוץ בתקציבי האיזון עלול להביא להגדלת פערי התקציב בין התושבים ביישובים שבאשכול חברתי-כלכלי נמוך לבין התושבים ביישובים שבאשכול חברתי-כלכלי גבוה, או בין **תושבי מרכז הארץ לתושבי הפריפריה**.
- לצמצום הפער הקיים אפשר לעשות שימוש מושכל יותר בהשתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות, כמו למשל **דיפרנציאציה לפי האשכול החברתי-כלכלי** של הרשות גם לגבי ההשתתפות הייעודית של הממשלה (כפי שנעשה לאחרונה בתקציב המועצות הדתיות).¹⁹

מהנתונים עולה כי תנאי לאיזון תקציבי ולשגשוג חברתי ברשויות במקומיות הוא **הכנסה משמעותית מארנונה עסקית**, שכן תעריף ארנונה לנכסים שאינם מגורים גבוה במידה ניכרת מזה של נכסים למגורים. לפי הנתונים יש פער ניכר בין רשויות מקומיות בארץ. לדוגמה – בממוצע ארצי שיעור ההכנסות מארנונה שלא למגורים בשנת 2002 היה 60%; בתל-אביב 85%, בנתיבות 45% ובקלנסווה 15% בלבד.

טענת מרכז השלטון המקומי היא כי ללא הכנסה כזאת גם רשויות באשכול חברתי-כלכלי גבוה (כמו היישוב מיתר בנגב) עלולות להיפגע מהקיצוץ במענקי האיזון. יש רשויות מקומיות ששיעורי גביית הארנונה למגורים

¹⁴ פרופסור אבי בן בסט וד"ר מומי דהן, המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות, פורום קיסריה ה-16, יולי 2008.

¹⁵ במדד החברתי-כלכלי ליישובים בישראל שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת מובאים בחשבון קריטריונים שונים, ובהם רמת החיים, צפיפות הדירור ואבטלה.

¹⁶ באתר האינטרנט של משרד הפנים, **מינהל לשלטון מקומי - הקצאת מענקי איזון לשנים שונות**, כניסה: 19 בנובמבר 2009.

¹⁷ ארבע הרשויות שאינן נכללות בפילוח החברתי-כלכלי הן אבו-בסמה, מגדל-תפן, מנחמיה ומודיעים.

¹⁸ נתוני נובמבר 2009, ללא הרשויות אבו-בסמה, מגדל-תפן, מנחמיה ומודיעים, אשר אינן נכללות בפילוח החברתי-כלכלי של משרד הפנים.

¹⁹ עמדה זו היא המלצה במחקר שנערך לקראת פורום קיסריה 2008. פרופסור אבי בן בסט וד"ר מומי דהן, **המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות**, פורום קיסריה ה-16, יולי 2008.



בהן גבוהים, כמו קריית-אונו, מיתר ועומר, אך אין להן הכנסה משמעותית מארנונה עסקית. לרשויות כאלה נדרשת תמיכה ממשלתית בצורת מענקי איזון למרות השיעורים הגבוהים של גביית הארנונה למגורים.²⁰

4. הכנסות ממענקי איזון

4.1. גביית ארנונה ומענקי איזון

כאמור, הכנסות הרשויות המקומיות נחלקות להכנסות **עצמיות** (ובהן ארנונה, היטלי השבחה ואגרות) ולהכנסות **מהממשלה** (ובהן תשלומים ייעודיים ומענקי איזון). בלוח 7 שלהלן מפורטים מספר היישובים, התושבים ואומדן גביית הארנונה ומענקי האיזון ששולמו לרשויות בשנת 2009, בחלוקה מגזרית.

לוח 7: אומדן גביית ארנונה ומענקי איזון בשנת 2009 בחלוקה מגזרית²¹

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

מעיון בלוח עולה כי האוכלוסייה ברשויות במגזר הערבי היא כ-14% מכלל האוכלוסייה (התושבים הערבים בערים המעורבות נכללים במגזר היהודי), ואילו משקל גביית הארנונה ברשויות במגזר הערבי הוא כ-2% **בלבד מכלל הגבייה**. לעומת זאת המגזר הערבי מקבל כ-38% מסך מענקי האיזון – שיעור גבוה משיעורו באוכלוסייה.

נתונים אלו יכולים ללמד כי ברשויות המקומיות במגזר הערבי יש מקום לשקול פיתוח מקורות הכנסה עצמיים נוספים, למשל בעידוד הקמת אזורי תעסוקה, השתתפות באזורי תעסוקה אזוריים וחלוקה מחדש של הארנונה שמשרדי הממשלה ומוסדות ציבוריים משלמים, הנאמדת בכ-1.1 מיליארד ש"ח בשנה, ורק כ-0.2% ממנה מגיע ליישובים ערביים.²²

4.2. התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון

בלוח 8 שלהלן מוערכת התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון. התלות מחושבת כיחס בין מענקי האיזון לבין גביית הארנונה בכל אשכול, לפי מגזר.

²⁰ מר אריה מצליח, מנהל היחידה לכלכלה ומידע במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 24 בינואר 2010.

²¹ עיבודי מרכז המחקר והמידע לנתונים שהעבירו מר ששי דקל, מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, בדואר אלקטרוני, 15 בנובמבר 2009, ומר דוד בן-שושן, רפרנט שלטון מקומי במשרד הפנים, בדואר אלקטרוני, 28 ביולי 2009. מענקי האיזון לשנת 2009 במסמך זה מבוססים על המענקים שניתנו עד חודש נובמבר 2009, ולא נכללות בהם ארבע הרשויות אבו-בסמה, מגדל-תפן, מנחמיה ומודיעים.

²² באתר האינטרנט של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגורים](#), כתב תמיר אגמון, יוני 2009.



לוח 8: תלות הרשויות המקומיות במענקי האיזון בשנת 2009 (באלפי ש"ח)²³

שיעור מענקי האיזון מהארנונה			סך הכול מענקי איזון			סך הכול גביית ארנונה			
סך הכול	יישובים ערביים	יישובים יהודיים	סך הכול	יישובים ערביים	יישובים יהודיים	סך הכול	יישובים ערביים	יישובים יהודיים	אשכול
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	סך הכול

מעיון בלוח עולות המסקנות האלה :

- בדיקת יחס מענקי האיזון מסך גביית הארנונה מעלה כי במגזר הערבי היחס הוא כ-294%, לעומת כ-10% במגזר היהודי.
 - יחס מענקי איזון להכנסות מארנונה גבוה מ-100% בשלושת האשכולות הנמוכים, שיש בהם 72 רשויות מקומיות.
 - התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון רבה מאוד באשכולות הנמוכים ופחתת ככל שעולים באשכולות.
 - התלות של הרשויות הערביות רבה (יחס מענקי איזון לארנונה יותר מ-200%) בכל ששת האשכולות שיש בהם רשויות ערביות, 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 מיליון ש"ח.
- יש לציין כי נתוני גביית הארנונה ומענקי האיזון נלקחו מ-226 הרשויות המקומיות שמשרד הפנים ערך בהן דוחות שנתיים מבוקרים.

²³ הנתונים על מענקי האיזון מעודכנים 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. התפלגויות סך גביית הארנונה למגורים, ארנונה ממשלתית וארנונה לעסקים ראו במסמך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הכנסות של רשויות מקומיות מארנונה לפי מגזרים ואשכולות, כתב תמיר אגמון, ספטמבר 2009.



5. מענק איזון ממוצע לתושב

בלוח 9 מוצגים מענק האיזון וגביית הארנונה הממוצעים לתושב בכל אשכול כלכלי-חברתי בשנת 2009.

לוח 9: אומדן ארנונה ומענקי איזון ממוצעים לתושב בשנת 2009²⁴

מענקי איזון ממוצעים לתושב (בש"ח)			ארנונה ממוצעת לתושב (בש"ח)			מספר התושבים (באלפים)			אשכול
סך הכול	יישובים ערביים	יישובים יהודיים	סך הכול	יישובים ערביים	יישובים יהודיים	סך הכול	יישובים ערביים	יישובים יהודיים	
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 וסך הכול

מעיון בלוח עולות המסקנות האלה:

- יש מתאם חיובי בין גביית הארנונה לתושב ובין אשכול גבוה ומתאם שלילי בין מענקי האיזון לתושב ובין אשכול גבוה. עם זאת, ברשויות במגזר הערבי מענקי האיזון הממוצעים לתושב דווקא עולים בדרך כלל עם העלייה באשכול – באשכול 6 מענקי האיזון לתושב מסתכמים ב-1,865 ש"ח, לעומת 831 ש"ח באשכול 1, שיעור גבוה פי-2.2. נתון זה עשוי ללמד על הקצאה לא יעילה של מענקי האיזון.
- הארנונה הממוצעת לתושב במגזר היהודי גבוהה פי-9.6 מאשר במגזר הערבי. הארנונה הממוצעת לתושב (שנגבתה בפועל) במגזר היהודי גבוהה בהשוואה למגזר הערבי בכל האשכולות, ונתון זה עשוי ללמד על מקורות הכנסה עצמיים גבוהים ועל שיעור גבייה גבוה במגזר היהודי.
- מענקי האיזון הממוצעים לתושב במגזר הערבי גבוהים פי-3.8 מאשר במגזר היהודי. חוץ מאשכול 3, מענקי האיזון הממוצעים במגזר הערבי גבוהים בהשוואה למגזר היהודי בכל האשכולות.

²⁴ עיבודי מרכז המחקר והמידע לנתונים שהעבירו מר ששי דקל, מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, 15 בנובמבר 2009, ומר דוד בן-שושן, רפרנט שלטון מקומי במשרד הפנים, 28 ביולי 2009.



6. משקל הארנונה למגורים בסך הארנונה

בלוח 10 שלהלן מפורט משקל גביית הארנונה למגורים בסך גביית הארנונה בחתך מגזרי בכל אשכול חברתי-כלכלי.

לוח 10: משקל גביית ארנונה למגורים בסך גביית הארנונה בחתך מגזרי בכל אשכול חברתי-כלכלי²⁵

אשכול	יישובים יהודיים	יישובים ערביים	סך הכול
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 בלוח עולה כי במגזר הערבי משקל גביית הארנונה למגורים בסך גביית הארנונה (66%) גבוה בהשוואה למגזר היהודי (43%). הסיבות לכך עשויות להיות אלה:

- סך גביית הארנונה במגזר היהודי גבוה מזה שבמגזר הערבי, ומלוח 9 אומנם עולה שגביית ארנונה לתושב במגזר היהודי גבוהה פי-9.6 בהשוואה המגזר הערבי.
- ברשויות במגזר הערבי גביית הארנונה מעסקים וממשרדי הממשלה פחותה במידה ניכרת מאשר ברשויות במגזר היהודי, וייתכן שעובדה זו היא סיבה עיקרית לגירעונות הנצברים ברשויות במגזר הערבי ולתלות הרבה שלהן במענקי איזון.

²⁵ מר דוד בן-שושן, רפרנט השלטון המקומי במשרד הפנים, דואר אלקטרוני, 28 ביולי 2009.



7. שיעור מענקי האיזון מההכנסות מארנונה

מרכז המחקר והמידע של הכנסת ניתח את שיעור מענקי האיזון שניתנו לרשויות המקומיות בשנת 2008 מהכנסותיהן מארנונה, והנתונים מפורטים להלן בלוח 11.

לוח 11: שיעור מענקי האיזון מההכנסות מארנונה ברשויות המקומיות בשנת 2008²⁶

שיעור מענק האיזון	רשויות יהודיות	רשויות לא יהודיות	כלל הרשויות
מעל 15%	99	62	161
מעל 30%	79	62	141
מעל 50%	53	62	115
מעל 70%	41	62	103
מעל 90%	37	61	98
מעל 100%	33	61	94
מעל 200%	11	56	67
מעל 300%	6	43	49
מעל 400%	4	29	33
מעל 500%	0	21	21
מעל 600%	0	13	13
מעל 700%	0	12	12
מעל 1000%	0	6	6

מהנתונים שבטבלה עולה כי התלות של חלק גדול מהרשויות הערביות במענקי האיזון היא רבה, וב-52 רשויות ערביות שיעור מענקי האיזון גבוה ב-500% ואף יותר מההכנסות מארנונה. בלוח 12 שלהלן מוצגות שש הרשויות היהודיות והלא-יהודיות ששיעור מענק האיזון מההכנסות מארנונה בהן בשנת 2008 הוא הגבוה ביותר.

²⁶ מבחן רגישות שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת על בסיס נתוני הארנונה שהעביר מר דוד בן-שושן, רפרנט השלטון המקומי במשרד הפנים, 28 ביולי 2009.



לוח 12: שש הרשויות שבהן השיעור הגבוה ביותר של מענקי איזון מההכנסות מארנונה בשנת 2008

רשויות ערביות מעל 1000%	רשויות יהודיות מעל 300%
לקיה	עמנואל
שגב-שלום	רכסים
טובה-זנגרייה	הר-חברון
מסעדה	אלונה
תל-שבע	מעלה-אפרים
גילגוליה	קריית-יערים

ברשויות האלה התלות במענקי האיזון היא כה רבה, עד שכל הפחתה במענק האיזון עלולה לשתק את פעילותן.

8. העברות משרד החינוך לרשויות המקומיות

8.1. חלוקה על-פי אשכולות

בשנת 2009 הסתכמו העברות משרד החינוך לרשויות המקומיות בכ-4.6 מיליארדי ש"ח. בלוח 13 שלהלן מוצגת התחלקות ההעברות התקציביות של משרד החינוך לרשויות המקומיות בשנה זו לפי אשכולות.

לוח 13: העברות תקציביות של משרד החינוך לרשויות המקומיות בשנת 2009²⁷

העברות פר-תושב (באלפי ש"ח)			מספר תושבים (באלפים)			העברות משרד החינוך (במיליוני ש"ח)			אשכול		
סך הכול	יישובים ערביים	יישובים יהודיים	%	סך הכול	יישובים ערביים	יישובים יהודיים	%	סך הכול		יישובים ערביים	יישובים יהודיים
966	1,157	297	2.0%	145	113	32	3.0%	140	130	10	1
1,012	1,639	84	8.1%	583	348	235	12.8%	590	570	20	2
909	899	992	5.1%	367	330	37	7.2%	334	297	37	3
546	819	509	22.5%	1,617	191	1,426	19.1%	883	156	727	4
672	431	673	18.6%	1,340	6	1,334	19.5%	901	2	899	5
571	317	573	7.9%	566	3	563	7.0%	323	1	323	6
523	0	523	19.2%	1,384	0	1,384	15.7%	723	0	723	7
607	0	607	15.5%	1,118	0	1,118	14.7%	679	0	679	8
618	0	618	0.8%	60	0	60	0.8%	37	0	37	9

²⁷ מר יהודה קיסר, חשב משרד החינוך, דואר אלקטרוני, 27 בינואר 2010. בניתוח נכללות 249 רשויות.



העברות פר-תושב (באלפי ש"ח)			מספר תושבים (באלפים)				העברות משרד החינוך (במיליוני ש"ח)				אשכול
סך הכול	יישובים ערביים	יישובים יהודיים	%	סך הכול	יישובים ערביים	יישובים יהודיים	%	סך הכול	יישובים ערביים	יישובים יהודיים	
949	0	949	0.1%	10	0	10	0.2%	9	0	9	10
642	1,169	558	100.0%	7,191	990	6,201	100.0%	4,620	1,157	3,463	סך הכול

מהנתונים שבטבלה עולות המסקנות האלה :

- שלושת העשירונים התחתונים, שמשקלם באוכלוסייה כ-15.2%, מקבלים ממשרד החינוך כ-23% מסך ההעברות התקציביות. ארבעת העשירונים האמצעיים, 4-7, שמשקלם בכלל האוכלוסייה כ-68.1%, מקבלים כ-61.3% מסך ההעברות התקציביות, ושלושת העשירונים העליונים מקבלים מההעברות שיעור דומה (כ-16.4%) למשקלם באוכלוסייה (כ-15.6%).
- הניתוח מלמד כי **הרשויות בשלושת העשירונים הנמוכים מקבלות העברות פר-תושב בשיעור גבוה לעומת הממוצע, כ-51.3%** – שלושת העשירונים התחתונים מקבלים בממוצע 972 ש"ח לתושב, לעומת ההעברה התקציבית הממוצעת פר-תושב – כ-642 ש"ח.
- בפילוח מגזרי, במגזר היהודי הסכומים הגבוהים ביותר לתושב הועברו לאשכולות 3 ו-10 (992 ש"ח ו-949 ש"ח בהתאמה); במגזר הערבי ההעברות לתושב פוחות והולכות ככל שעולים באשכולות – באשכול השני ההעברות הן מרביות: 1,639 ש"ח לתושב. כמו כן, רשויות במגזר הערבי באשכול השני מקבלות בממוצע העברות כמעט פי-20 יותר מאשר במגזר היהודי.

8.2. חלוקה על-פי מגזר

בלוח 14 להלן מוצגת החלוקה המגזרית של ההעברות התקציביות של משרד החינוך לרשויות המקומיות בעשור האחרון.

לוח 14: ההעברות התקציביות של משרד החינוך לרשויות המקומיות בשנים 2002–2009 לפי חלוקה מגזרית (במיליוני ש"ח)²⁸

שנה	יהודים	ערבים	סה"כ
2002	3,656	860	4,516
2003	3,484	867	4,351
2004	3,449	881	4,330
2005	3,340	866	4,206
2006	3,677	914	4,591
2007	3,584	896	4,480
2008	3,708	971	4,679
2009	3,717	977	4,694

²⁸ מר יהודה קיסר, חשב משרד החינוך, דואר אלקטרוני, 27 בינואר 2010.



משקל	79.2%	20.8%	100.0%
------	-------	-------	--------

מהנתונים שבטבלה עולה כי בין שנת 2002 ושנת 2005 חלה ירידה בסך 310 מיליון ש"ח בהעברות התקציביות, אולם משנת 2005 עד שנת 2009 גדלו ההעברות לכ-4.7 מיליארדי ש"ח. בסך הכול גדלו ההעברות התקציביות בין שנת 2002 ושנת 2009 ב-178 מיליון ש"ח, גידול של כ-3.9%.

בשנת 2009 היו ההעברות התקציביות של משרד החינוך לרשויות המקומיות הערביות כ-20.8% מסך ההעברות, אף שמשקל האוכלוסייה ברשויות המגזר הערבי הוא כ-14% מכלל האוכלוסייה בישראל (התושבים הערבים בערים המעורבות נכללים במגזר היהודי).²⁹

9. ניתוח הסיבות למצוקת הרשויות

ניתוח התנהלות הרשויות המקומיות החלשות בשנים האחרונות מעלה כי בחלק מהמקרים מתקיים מעין "מעגל קסמים", כמפורט להלן:

חוסר בשטחי תעסוקה ← ארנונה מעסקים נמוכה ← שירותים עירוניים מצומצמים ← הגירת תושבים חזקים ליישובים אחרים ← ארנונה ממגורים פוחתת ← קושי בתשלום שכר לעובדים ותשלומים לספקים ← צורך במענקי איזון בתנאי שיש תוכנית הבראה ← ירידה נוספת ברמת השירותים עקב פיטורי עובדים במסגרת תוכנית הבראה ← הגירה נוספת של תושבים ← ירידה נוספת בהכנסות מארנונה – וחוזר חלילה.

קיימות כמה דרכים לשבירת המעגל הזה:

הגדלת פוטנציאל ההכנסות של הרשות. ייזום תוכניות הבראה שבמסגרתן לא יקוצצו הוצאות אלא יוגדל פוטנציאל ההכנסות של הרשויות מארנונה לעסקים – פיתוח אזורי תעסוקה ברשות, השתתפות באזורי תעסוקה משותפים לאשכול יישובים, שינוי גבולות השיפוט של הרשות, משיכה ממוקדת והוליסטית (פתרון כולל של צרכים, בעיקר תעסוקה, חינוך לילדים, מפעלי תרבות ומגורים) של תושבים חזקים. כל אלה יגדילו את הכנסות הרשות מארנונה.

חלוקה מחדש של הארנונה הממשלתית. הארנונה הממשלתית מסתכמת בכ-1.1 מיליארד ש"ח. רשויות מקומיות במחוז הדרום ובמחוז הצפון מקבלות כמחצית מסך תשלומי הארנונה הממשלתית. מחוז הדרום מקבל כ-31.5% מסך תשלומי הארנונה ומחוז הצפון מקבל כ-16.8% ממנו. הדבר נובע מהמשקל הגדול של תשלומי הארנונה של משרד הביטחון ושל חברת החשמל, הפרוסים בכל רחבי הארץ ובעיקר במחוזות אלו. ניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת העלה כי 0.2% מסך תשלומי הארנונה הממשלתית מנותבים ליישובים הערביים.³⁰ אפשר לשקול מנגנון לחלוקה מחדש של הארנונה הממשלתית כך שרשויות חלשות יקבלו סכומים גדולים יותר מרשויות חזקות. כך, למשל, אפשר להקים קרן ייעודית אשר תקצה את חלוקת הארנונה הממשלתית לפי מדד חברתי-כלכלי של הרשות, לפי מדד הפריפריאליות שלה ו/או לפי מקדם אחוז הגבייה בה. **שינוי בשיטת המצינוג.** מעבר משיטת השתתפות הממשלה ב-75% מהוצאות ייעודיות לשיטה ליניארית, שבה משקל התמיכה הממשלתית יהיה לפי מצב הרשות.

²⁹ יש לציין כי הרשות המקומית הערבית אבו-בסמה קיבלה בשנת 2009 כ-1% מסך ההעברות התקציביות, אף שאינה נכללת בפילוח הסוציו-אקונומי של משרד הפנים.

³⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, באתר האינטרנט של הכנסת, [התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגורים](#), כתב תמיר אגמון, יוני 2009



מתן הטבות מס לרשויות חלשות. צעד זה עשוי למשוך משקיעים ועובדים לרשויות אלה, וכך תגדלנה הכנסותיהן ובכלל זה הכנסותיהן מארנונה.

שינוי גבולות השיפוט של מועצות מקומיות. בשנת 2006 היה סך כל ההכנסות מארנונה מעסקים לתושב במועצות האזוריות גדול ביותר מ-120% בהשוואה למועצות המקומיות. כמו כן, במועצות האזוריות 60% מההכנסות מארנונה הן מעסקים, ואילו במועצות המקומיות רק כ-31% מההכנסות מארנונה הן מעסקים. התוצאה היא שהגירעון המצטבר פר-תושב במועצות המקומיות גדול פי יותר משלושה מאשר במועצות האזוריות.³¹ שינוי גבולות השיפוט של מועצות מקומיות כך שיהנו מההכנסות מארנונה של אזורי תעסוקה סמוכים עשוי להגדיל את היציבות הפיננסית שלהן.

חיזוק מרכזי ערי תיירות.³² לפי הדוח השנתי של בנק ישראל לשנת 2008, הממשלה והרשות המקומית אמונים על תחזוק המרכז של ערי תיירות. תחזוקה לקויה של עיר תיירות גורמת אכזבה לתיירים ולפגיעה בתיירות. אף שיש לרשויות אינטרס לשפר את רמת התחזוקה של עריהן כדי למשוך תיירים, וכך להעלות את רמת ההכנסה של תושביהן ועקב כך את הכנסותיהן מתשלומי ארנונה, בפועל בחלק מהערים תחזוקת המרכז לקויה, בעיקר ברשויות חלשות. זה המצב בטבריה (הטיילת), בנצרת ובעכו (העיר העתיקה). עקב התחזוקה הלקויה יש ירידה במספר התיירים הנכנסים למדינה, בעיקר מהמדינות המפותחות. במקרים אלה, גם אם המדינה תממן את השיפוץ, הרשות לא תוכל לעמוד בעלויות התחזוקה. כלכלני בנק ישראל מציעים כמה פתרונות למצב בעייתי זה:

- תמרוץ הרשות המקומית לתחזק כראוי את מרכזיהן באמצעות הקצאת מענקי פיתוח של משרד הפנים ומתן מענקים לפיתוח תשתית תיירות של משרד התיירות;
- חילוט חלק מתשלומי הארנונה שהממשלה מעבירה לרשויות המקומיות. פתרון זה הוא פחות יעיל שכן הוא כרוך בפגיעה בעצמאות הרשויות.
- התניית ההעברה של מענק האיזון לרשות על-ידי הממשלה בשיפור התחזוקה של מרכז התיירות ברשות. החיסרון בפתרון זה הוא שבנקיטתו הממשלה מתערבת בסדר העדיפויות של הרשות ובמידת הסוברניות שלה.

³¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הכנסות מארנונה לתושב ברשויות המקומיות לפי מגזר, כתב עמי צדיק, יולי 2009.

³² בנק ישראל, דין-וחשבון 2008, פרק ב': התוצר, השימושים וענפי המשק.

