



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

רשויות מקומיות בישראל

מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה

כתיבה: שירי ספקטור-בן ארי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ז' באייר תשע"ג

17 באפריל 2013

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מבוא

על-פי נתונים מינואר 2013, בישראל יש 254 רשויות מקומיות: 75 עיריות (שמתגוררים בהן 75.1% מהאוכלוסייה), 126 מועצות מקומיות (15.3% מהאוכלוסייה) ו-53 מועצות אזוריות המאגדות כ-987 ועדים מקומיים (9.6% מהאוכלוסייה).¹ כמו כן, פועלות בישראל שתי מועצות מקומיות תעשייתיות, רמת-חובב ומגדל-תפן, אשר בתחומן רק מפעלי תעשייה.

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

יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי בישראל – רקע

היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ברחבי העולם נעים בין תלות מוחלטת של השלטון המקומי בשלטון המרכזי לעצמאות מוחלטת של השלטון המקומי.² על-פי מחקרו של ערן רזין, "מערכת יחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי בישראל נמצאת במקום כלשהו באמצע על-פי ממד הביזור התפקודי ונוטה נטייה מסוימת לריכוזיות בהשוואה למדינות מערב אירופה וצפון אמריקה".³ במדינת ישראל נהוג, מאז הקמתה, מודל תלות, שעל-פיו השלטון המרכזי הוא יוזם המדיניות ומנהל המשאבים, והשלטון המקומי הוא סוכן שמטרתו לספק שירותים ממלכתיים.⁴

פקודת העיריות מבוססת על העיקרון המשפטי הקובע שרשויות מקומיות יעסקו רק בתחומים שבאחריותן הסטטוטורית. תחומים אלו הם בעיקר הנדסה ובניית תשתיות מקומיות (סלילת דרכים מקומיות ומדרכות), תכנון ובנייה ברמה המקומית, טיפול בביוב ובמים ועוד. אולם יש לציין כי סמכותן של הרשויות המקומיות בתחומים אלו אינה מלאה, והן תלויות בהתוויית המדיניות, בפיקוח ובתקצוב של השלטון המרכזי. לרשויות מקומיות יש סמכויות מוגבלות בתחומים של פיקוח ושיטור, תכנון שימושי קרקע, תכנון ובנייה של דיור ציבורי, דיור בר-השגה ובנייני ציבור ועוד.⁵

לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי במתן שירותים ממלכתיים, בייחוד בתחום החינוך והרווחה, וכן במתן שירותי בריאות ודת. בשל אופן המימון של חלק מהשירותים הממלכתיים והיעדרה של הגדרה ברורה לסל שירותים חברתיים שראוי וצריך לספק לתושבים, נוצרים הבדלים מהותיים בין הרשויות המקומיות במגוון השירותים המסופקים וברמתם.

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות בישראל – 2011](#), 8 באפריל 2013. תאריך כניסה: 10 באפריל 2013.

² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מבנה היחסים בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי](#), כתבה מיכל טביביאן-מזרחי, דצמבר 2003.

³ ערן רזין, [רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות](#), מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2003.

⁴ נחום בן-אליא, [לקראת מדיניות ביזור דיפרציאלי בשלטון המקומי](#), מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 1995.

⁵ ערן רזין, [רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות](#), מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2003.



אבי בן-בסט ומומי דהן הציגו בספרם "הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות" (2009) נתונים בדבר ההוצאה בפועל על מטופל של משרד הרווחה בשנת 2005, לפי דירוגן החברתי-כלכלי של רשויות מקומיות. הממצאים הראו כי **ככל שרמתה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת למטופל גבוהה יותר**.⁶

על-פי הבסיס החוקי במדינת ישראל, השלטון המרכזי הוא ריכוזי והאוטונומיה הפוליטית והתפקודית שהשלטון המקומי זוכה לה מועטה. משרד הפנים מפקח ישירות על פעילות הרשויות המקומיות באמצעות אישור של תקציבן השנתי, חוקי העזר העירוניים והחלטות תכנוניות מקומיות. עבודת הרשויות המקומיות תלויה גם במשרדי ממשלה אחרים, למשל משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד התחבורה.⁷

אולם מחקרים מראים כי בפועל, מסיבות שונות, במהלך השנים התרחש בישראל תהליך מרכזי של ביזור. על-פי רזין, "נוצרה אפוא אנומליה בין הבסיס החוקי, המשקף ריכוזיות רבה ביחסי שלטון מרכזי – שלטון מקומי, לבין המציאות של שלטון מרכזי מפוצל, שאינו עומד בעומס המוטל עליו בביצוע תפקידים שונים ובפיקוח על הרשויות המקומיות, לעומת שלטון מקומי שהתחזק במידה מסוימת בשנות השמונים ובתחילת שנות התשעים. מצב זה יצר בעיות של נטילת סמכויות על-ידי הרשויות המקומיות ללא שבאה בצדן האחריות לתוצאות, בעיקר בתוצאות התקציביות כלפי הבוחרים וכלפי השלטון המרכזי".⁸

1. השלטון המקומי – מושגי יסוד

בפרק שלהלן יוצגו כמה מושגים מרכזיים הנוגעים לעבודתן של הרשויות המקומיות בישראל.

תקציב הרשויות המקומיות⁹

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

תקציב רגיל – התקציב הרגיל הוא הבסיס לתוכנית העבודה השנתית של הרשויות המקומיות מבחינה תקציבית. בתקציב הרגיל מפורטות ההוצאות וההכנסות של הרשות בשנה קלנדרית. בתמצית התקציב מוצגות במרוכז הוצאות הרשות על פעולות שונות: תשלומי השכר ופירעון ההלוואות מחד גיסא, והכנסות הרשות הכוללות את מענק האיזון, מענקים מיועדים ממשרדי ממשלה שונים עבור שירותים שהרשות מספקת והכנסות עצמיות (כגון הכנסות מארנונה, היטלים ואגרות, הכנסות מחוקי עזר ועוד) מאידך גיסא.

⁶ אבי בן-בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

נחום בן-אליא, לקראת מדיניות ביזור דיפרנציאלי בשלטון המקומי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 1995.⁷ ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2003.

⁸ ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 2003.

⁹ אם לא צוין אחרת, מקורם של המושגים בפרק "תקציב הרשויות המקומיות" הוא: משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, **הדרכת נבחרים ברשויות מקומיות – ועדת הכספים**, נובמבר 2008.



תקציב בלתי רגיל – תב"ר הוא תקציב חד-פעמי לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה. לתב"ר כמה מאפיינים המבדילים אותו מהתקציב הרגיל:

- א. התב"ר נועד לעבודות פיתוח או לרכישת ציוד חד-פעמית בפרויקטים פיזיים.
 - ב. התב"ר לא נועד לממן פעולות שוטפות של הרשות.
 - ג. התב"ר יכול להיות רב-שנתי, עם העברת יתרות משנה לשנה.
 - ד. לכל תב"ר יוגדרו מקורות המימון הספציפיים שלו.
 - ה. התב"ר ייסגר עם סיום הפרויקט וגביית כל סכומי הכסף מהגורמים החיצוניים שנועדו לממן.
- כספים של תקציב בלתי רגיל מנוהלים בנאמנות בידי ראש העירייה והגזבר, בנפרד מכספי התקציב שאינו בלתי רגיל. אין לעשות כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד.** מקורות התקציב הבלתי רגיל הם לדוגמה מענקים ממשד החינוך לבניית מבני חינוך או ממשד התחבורה לבניית פרויקטים תחבורתיים, מענקים ממוסדות שונים כגון מפעל הפיס, מלוות מגורמים שונים, כגון הבנקים, האוצר, משרד הפנים.

מענקי איזון ומענקי פיתוח – הרשויות המקומיות מקבלות סיוע ממשד הפנים באמצעות שני סעיפים: התקציב הרגיל, שבו כלולים מענקי האיזון, ותקציב הפיתוח, שנכללות בו הקצבות לפיתוח תשתיות. מענקי האיזון נועדו לגשר בין הוצאות הרשויות המקומיות להכנסותיהן ולהבטיח סל שירותים בסיסי לתושביהן. רוב הרשויות המקומיות זכאיות למענק איזון (48 רשויות אינן מקבלות מענק איזון) (לפירוט ראו פרק 2.1 במסמך זה).

מימון תואם (מצי'נג – matching) – השתתפות משרדי הממשלה במימון שירותים ופרויקטים שמפעילה הרשות המקומית. יש להבחין בין שני סוגים של מצי'נג: **מצי'נג רגיל** – העברת תשלומים קבועים ממשד הפנים (לדוגמה, משרד החינוך ומשרד הרווחה) למימון שירותים מסוימים הניתנים על-ידי הרשות המקומית; **מצי'נג פיתוח** – השתתפות הממשלה בתקצוב פרויקט מסוים באופן חד-פעמי. למשל העברת תקציבים על-ידי משרד השיכון להקמת מבנים.¹⁰

מנגנון המצי'נג נפוץ מאוד במימון שירותי הרווחה האישיים שרשויות הרווחה המקומיות נותנות. על-פי המצב היום, בגין כל הוצאה על אחד מהשירותים המוכרים על-ידי משרד הרווחה ומאושרים על-פי כללי תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) המדינה מחזירה לרשות המקומית סכום בשיעור 75% מהעלות. 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 שלהן. אם הרשות המקומית אינה ממציאה את חלקה, המדינה פטורה מהחובה לממן את יתר הסכום, 75% כאמור, ומכאן שהנפגעות העיקריות הן דווקא האוכלוסיות שזקוקות לשירותי רווחה אישיים המתגוררות ביישובים המשתייכים לאשכול סוציו-אקונומי נמוך.¹¹ בן בסט ודהן המליצו לצמצם את ההתניה של השתתפות הרשות המקומית לשם קבלת ההקצאה הממשלתית לרווחה, ולקבוע כי שיעור ההשתתפות של היישוב

¹⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מימון תואם \(matching\) של משרדי ממשלה ושירותים מקומיות](#), כתב ייב רונן, 10 בנובמבר 2008.

¹¹ מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [זכויות חברתיות ושירותי הרווחה האישיים בישראל](#), כתבה שירי בס ספקטור, 21 באוקטובר 2010.



יהיה דיפרנציאלי (כלומר, יעלה ככל שרמתו החברתית-כלכלית גבוהה יותר). עם זאת, הם ממליצים כי שיעור ההשתתפות המרבי לא יעלה על 25%.¹²

בשנת 2012 עתר פורום מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית לבג"ץ, בבקשה שיינתן 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".¹³ ביום 2 בינואר 2013 הוחלט כי העתירה תובא לדיון בהרכב של שלושה שופטים.

ארנונה – ארנונה היא מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס ונגבה על-ידי הרשות המקומית; מטרת המס לממן את הפעילויות השונות של הרשות. מועצת הרשות מחליטה כל שנה על הטלת הארנונה הכללית וקובעת את התעריפים לפי אזורי המס והשימושים בנכס. לגבייה אחראית הרשות המקומית שבה נמצא הנכס. הרשות המקומית רשאית לתת הנחה במסי ארנונה על-פי הוראות הדין ובין היתר על-פי תוצאות מבחן הכנסה המזכות בהקלה, בשל נכות, או בשל מעמד של אזרח ותיק. כמו כן, לרשות המקומית יש סמכות לפרוס תשלומים או למחוק חובות ארנונה. **רשות מקומית המעוניינת להעלות את תעריפי הארנונה נדרשת לקבל את אישור שרי הפנים והאוצר לשינוי צו המסים** (לפירוט, ראו פרק 2.2 במסמך זה).

התערבות השלטון המרכזי בניהול רשויות מקומיות

חוק עזר עירוני – חוק עזר הוא חוק שתקף בתחומה של רשות מקומית במדינת ישראל ונחקק על-ידי רשויות מקומיות ואיגודי ערים. **כדי שחוק העזר ייכנס לתוקף, יש לקבל את אישורם לחוק של מועצת הרשות ושר הפנים.** חוק העזר הוא האמצעי העיקרי להסדרת חובות וזכויות בתחום הרשות המקומית ולגביית תשלומים למימון פעילות הרשות. נושאים נפוצים בחוקי עזר הם הגנת הסביבה, הסדרת חנייה, חוקי רישוי והפעלת עסקים ועוד.¹⁴

תוכניות הבראה – רשויות המדורגות בעשירון חברתי-כלכלי נמוך מ-7 אשר בהן שיעור הגירעון הכולל גבוה מ-17.5% מהכנסות הרשות ושיעור חוב הרשות (גירעון מצטבר כולל ועומס מלוות) גבוה מ-50% מהכנסות הרשות, זכאיות לקבל תמיכה בתוכנית הבראה.¹⁵ יישום תוכנית הבראה ברשות מקומית נועד להביא את הרשות לאיזון תקציבי באמצעות צעדי התייעלות שתנקוט – בין שהם צעדי קיצוץ והתייעלות ובין שהם צעדים להגדלת הכנסותיה העצמיות. במסגרת תוכנית הבראה יאושר לרשות סיוע לכיסוי חלק מהגירעון המצטבר באמצעות מענקים או היתרים להלוואות לזמן ארוך, והסיוע יועבר בשלבים, על-פי העמידה בדרישות שבאבני הדרך בתוכנית הבראה שיקבע משרד הפנים.¹⁶

¹² אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

¹³ **בית-משפט העליון, בג"צ 6853/12**, פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית והמרכז הרפורמי לדת ומדינה נגד משרד האוצר ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

¹⁴ אתר האינטרנט של משרד הפנים, **חוקי עזר**, תאריך כניסה: 7 באפריל 2013.

¹⁵ משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, **תוכניות הבראה לשנים 2010–2011**, תאריך כניסה: 15 באפריל 2013.

¹⁶ משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, האגף לתקצוב ופיתוח ברשויות מקומיות, **נוהל הגשת תוכנית הבראה – עדכון (2005)**, 12 בדצמבר 2005.



חשב מלווה – שר הפנים רשאי למנות לרשות מקומית **חשב מלווה** לתקופה שיקבע (ואפשר להאריכה), אם גירעונה השוטף של הרשות הוא 10% או יותר ושיעור הגירעון המצטבר שלה הוא 15% או יותר. החשב המלווה מאשר כל פעולה של הרשות שיש לה השלכה תקציבית. סוג זה של חשב מלווה מכונה חשב מלווה "לייט".

רשות שאושרה לה 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 מרבית של חצי שנה. במסגרת הסמכויות המועברות אליו רשאי חשב מלווה "פורטה" לפטר עובדים, להתקשר בהתחייבויות כספיות, לקבל אשראי, להכין את התקציב ולהטיל מסים מוניציפליים.¹⁷ בשנת 2013 פועלים בישראל 75 חשבים מלווים, 60 מהם ברשויות מקומיות במגזר הערבי.¹⁸

ועדה ממונה – האמצעי הקיצוני ביותר של שר הפנים להתערב בניהולן של רשויות מקומיות הוא מינוי ועדה ממונה, אשר ממלאת את תפקידי המועצה או המועצה וראש הרשות המקומית.¹⁹ הוועדה הממונה מכהנת עד למועד הבחירות הקרוב ולפחות במשך שלוש שנים. עם זאת, לשר הפנים, בהתייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יש הסמכות לשנות את מועד סיום הכהונה של הוועדה הממונה.

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

- **סעיף 143 לפקודת העיריות** קובע כי שר הפנים רשאי להורות על מינוי ועדה ממונה עקב תפקוד וניהול לא תקינים של הרשות המקומית.²⁰ 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, יחד עם שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יקבעו בתקנות כללים לעניין שיעור הגירעון השוטף, שיעור הגירעון המצטבר, שיעור גביית הארנונה ושיעור גביית תשלומי אספקת המים של העירייה; אם שיעור הגירעון נמוך משיעור מסוים ואם שיעור הגבייה גבוה משיעור מסוים, 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;

- **עוד קובע סעיף 143א לפקודת העיריות** כי שר הפנים ושר האוצר יקבעו בתקנות כללים בנוגע לתוכנית הבראה של עירייה אשר אי-עמידה בהם תוביל למינוי ועדה ממונה;

- **סעיף 206 לפקודת העיריות** קובע תנאים למינוי ועדה ממונה עקב אי-אישור התקציב. אם חלפו שלושה חודשים מיום קבלת חוק התקציב בכנסת וטרם אושר תקציב העירייה, רשאי השר להורות על הקמת ועדה ממונה. אם חלפו שישה חודשים מיום קבלת חוק התקציב בכנסת וטרם אושר תקציב

¹⁷ מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [רשויות מקומיות בישראל המנוהלות בידי ועדה ממונה – תיאור וניתוח](#), כתבה אילנית בר, 11 בינואר 2011.

¹⁸ יוסי בנישתי, משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, אגף בכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, דואר אלקטרוני, 3 באפריל 2013.

¹⁹ עד תיקון פקודת העיריות בשנת 2004, סעיף 143 היה הסעיף היחיד שמכוחו פיזר שר הפנים מועצות ומינה תחתיהן ועדות קרואות. עד אז קבע הסעיף כי בסמכותו של שר הפנים למנות ועדה למילוי תפקידי המועצה בלבד. בעקבות השינוי בשנת 2004 (תיקון מס' 88) רשאי השר למנות ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה או למילוי תפקידי המועצה בלבד.

²⁰ 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.



העירייה, חייב השר להורות על מינוי ועדה ממונה. מאז שנת 2005 מונו בישראל 25 ועדות ממונות, 18 מהן ברשויות במגזר הערבי. בטבלה שלהלן פירוט של הרשויות המקומיות שמונו בהן ועדות ממונות, תאריך פיזור המועצה והסיבה לפיזור.²¹

| שם רשות | תאריך פיזור | סיבת הפיזור | הערות |
|----------------|--------------|----------------------------|---------------------------|
| אופקים | אוגוסט 2007 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| אעבלין | נובמבר 2005 | התנהלות תקציבית לקויה | בנובמבר 2010 נערכו בחירות |
| בוסתאן אל-מרג' | אפריל 2010 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| ג'סר א-זרקא | יוני 2011 | אי-אישור תקציב | |
| דבוריה | אפריל 2007 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| זמר | אוגוסט 2007 | אי-אישור תקציב, ועדת חקירה | |
| חדרה | אוקטובר 2012 | אי-אישור תקציב | |
| חריש | אוקטובר 2006 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| טובא-זנגריה | נובמבר 2007 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| טורעאן | אוקטובר 2007 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| טייבה | יוני 2007 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| יאנוח-ג'ת | דצמבר 2009 | אי-אישור תקציב | |
| יסוד המעלה | נובמבר 2007 | אי-אישור תקציב | |
| ירוחם | נובמבר 2005 | התנהלות תקציבית לקויה | בנובמבר 2010 נערכו בחירות |
| ירכא | אפריל 2007 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| כפר-כנא | אפריל 2007 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| כפר-מנדא | יוני 2007 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| לוד | פברואר 2007 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| מגדל | יוני 2007 | התנהלות תקציבית לקויה | |
| מעיליא | מרס 2007 | אי-אישור תקציב | |

²¹ יוסי בנישתי, משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, אגף בכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, דואר אלקטרוני, 3 באפריל 2013.



| | | | |
|-----------------------|-------------------------------|----------------|------------|
| | אי-אישור תקציב | נובמבר 2006 | מעלה-עירון |
| | אי-אישור תקציב, ועדת חקירה | דצמבר 2007 | נחף |
| נערכו | אי-אישור תקציב | אוגוסט 2007 | ערד |
| באפריל 2010 בחירות | | | |
| | אי-אישור תקציב | יוני 2009 | ערעה |
| | התנהלות תקציבית לקויה | ספטמבר 2008 | ערעה-בנגב |

2. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות

לרשויות המקומיות ארבעה מקורות הכנסה עיקריים, כמפורט להלן:

מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות המקומיות²²

| מקור הכנסה | תיאור |
|-----------------------------|--|
| הכנסות עצמיות – ארנונה | תשלומים הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים שבתחומי הרשות המקומית |
| 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 ודמי שימוש בנכסי הרשות |
| השתתפות ממשלה ייעודית | כספים המתקבלים מתקציבי משרדי הממשלה לשם מימון שירותים ממלכתיים הניתנים על-פי חוק, בעיקר חינוך ורווחה; חלקם ניתנים לפי שיטת מציינג, על-פי רוב 25% במימון הרשות ו-75% במימון המשרד הממשלתי |
| השתתפות ממשלה לא ייעודית | מענקי איזון, מענקי הבראה, מענקי שר, מענקי פיתוח ומענקים אחרים |

בטבלה שלהלן מוצג פילוח כלל ההכנסות של הרשויות המקומיות בשנת 2011 במיליוני שקלים. יש לציין כי תקציבי הפיתוח אינם חלק מהתקציב השוטף של הרשויות המקומיות, ולכן אינם כלולים בנתונים שלהלן:²³

²² מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות, כתב תמיר אגמון, 16 בפברואר 2010.

²³ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי בישראל, דואר אלקטרוני, 21 במרס 2013.



| סוג ההכנסה | סך ההכנסה (במיליוני שקלים) |
|---|----------------------------|
| ארנונה | 22,328.67 ²⁴ |
| הכנסות עצמיות אחרות | 5,902.71 |
| תקבולי ממשלה, חינוך ורווחה ומענקים מיועדים | 11,826.14 |
| מענקים לכיסוי גירעון | 135.60 |
| תקבולי ממשלה לא מיועדים (כולל מענקי האיזון) | 3,748.33 |
| תקבולים אחרים | 1,709.06 |
| סך הכול | 45,650.53 |

להלן יוצגו שלוש סוגיות מרכזיות המשפיעות על הכנסותיהן של רשויות מקומיות בישראל: מענקי האיזון, הכנסות הרשויות מארנונה וחלוקת תקבולים בין רשויות מקומיות (לדוגמה עקב שינוי שטחי שיפוט או הסדר חלוקת הכנסות).

2.1 מענקי האיזון

מענקי איזון נועדו לגשר על הפער בין הוצאות הרשויות המקומיות להכנסותיהן ולהבטיח **סל שירותים בסיסי לתושביהן**.²⁵ בשנים האחרונות חלה שחיקה מתמדת של מענקי האיזון. על-פי מרכז השלטון המקומי, תקצוב חסר זה פוגע בתפקודן של הרשויות המקומיות ובמיוחד בתפקודן של הרשויות החלשות.²⁶

בעשורים האחרונים חלו שינויים בקריטריונים להקצאת מענקי האיזון, כמפורט להלן:

²⁴ בהכנסות מארנונה כוללים 3,016.09 ש"ח הניתנים כהנחות בארנונה, ולפיכך הסכום הוא למעשה נמוך יותר.

²⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות](#), כתב תמיר אגמון, 16 בפברואר 2010.

²⁶ מרכז השלטון המקומי בישראל, [סקירת הנושאים המהותיים המהווים מנוף להובלת שינוי בשלטון המקומי – מכתב לשר הפנים גדעון סער](#), 19 במרס 2013.



27 הקצאת מענקי האיזון בעשורים האחרונים

| תקופה | המנגנון להקצאת מענקי האיזון | תוצאות |
|------------------------------------|--|---|
| עד שנת 1993: לא לא אחידות | מבחנים לא ברורים, לא אחידים ולא שוויוניים אשר נקבעו על בסיס פרטני ולכל רשות מקומית בנפרד. | יש חוסר שוויון בהקצאת המענקים בין הרשויות, גם בהיבט המגזרי. |
| 1994– 2003: ועדת- סוארי | קביעת קריטריונים להקצאת מענקי איזון בעקבות המלצות ועדת-סוארי, ובהם קריטריון הכנסה. ²⁸ | סכום המענק נקבע חלקית לפי הגירעון ברשות, ונוצר תמריץ ליצירת גירעונות. ²⁹ |
| 2004 ואילך: ועדת- גדיש | הקצאת מענקי האיזון לפי נוסחה שיצרה תמריצים להתייעלות: קריטריון ההכנסה הוחלף בקריטריון של גודל הרשות ומעמדה החברתי-כלכלי; הגבלת המענק המרבי לנפש לפי הוצאה מרבית לנפש והכנסה עצמית מזערית לנפש. ³⁰ המעבר מנוסחת סוארי לנוסחת גדיש נעשה בהדרגה, במשך שש שנים. ³¹ | ירידה בהעדפה של יישובים קטנים בהשוואה לנוסחת סוארי. אימוץ המלצות ועדת-גדיש לא פתר את בעיית הפער בין הוצאות הרשויות להכנסותיהן. יתרה מזאת, על-פי מרכז השלטון המקומי, מענקי האיזון על-פי נוסחת גדיש אמורים להסתכם בכ-3 מיליארד שקלים בשנה, אולם התקציבים המחולקים בפועל נקבעים על-פי סדרי העדיפויות של אגף התקציבים באוצר, והסתכמו בשנים 2011–2012 בכ-85% מהסכום שנקבע על-פי מודל גדיש. ³² |

בשנת 2012 היו כ-200 רשויות מקומיות שקיבלו מענקי איזון וכ-50 רשויות שלא קיבלו מענקי איזון, ובהן 28 ערים,³³ 10 מועצות מקומיות,³⁴ 10 מועצות אזוריות³⁵ ושתי מועצות תעשייתיות.³⁶ יש לציין כי ירושלים אינה כלולה בערים המקבלות מענקי איזון אולם היא מקבלת "מענק בירה", המקביל למענק איזון.³⁷

²⁷ למעט האמור ליד סימון הערה 33, לוח זה הוא מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות](#), כתב תמיר אגמון, 16 בפברואר 2010.

²⁸ **ועדת-סוארי** הוקמה בשנת 1992 והגישה את המלצותיה באוגוסט 1993.

²⁹ פרופסור אבי בן בסט וד"ר מומי דהן, [המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות](#), פורום קיסריה ה-16, יולי 2008.

³⁰ **ועדת-גדיש**, הוועדה לבחינת קריטריונים להקצאת מענק האיזון, מונתה בשנת 2000 והגישה את המלצותיה בספטמבר 2001.

³¹ באמצע שנת 2008 הוקמה על-ידי שר הפנים, בעקבות החלטת הממשלה, ועדה ציבורית חדשה בראשות ד"ר יעקב שינין, במטרה לבחון את נוסחת הקצאת מענקי האיזון. המלצות הוועדה לא אומצו.

³² שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי בישראל, פגישה, 19 במרס 2013. יש לציין כי ההמלצה להגדיל את מענק האיזון לרמה המתחייבת מנוסחת גדיש עולה גם במאמרו של פרופסור אבי בן בסט וד"ר מומי דהן, [המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות](#), פורום קיסריה ה-16, יולי 2008.

³³ אילת, אשדוד, אשקלון, באר-שבע, גבעתיים, הוד השרון, הרצלייה, חדרה, חולון, חיפה, יבנה, יהוד, כפר-סבא, מודיעין-מכבים-רעות, נס-ציונה, נשר, נתניה, פתח-תקווה, קריית-אונו, קריית-ביאליק, ראש-העין, ראשון-לציון, רחובות, רמת-גן, רמת-השרון, רעננה ותל-אביב.

³⁴ אבן-יהודה, אזור, באר-יעקב, זיכרון-יעקב, כפר-ורדים, כפר-שמריהו, סביון, עומר, קריית-טבעון וראש-פינה.

³⁵ באר-טוביה, ברנר, גן-רווה, דרום-השרון, חבל-אילות, חוף-השרון, לב-השרון, מגידו, רמת-נגב ותמר.

³⁶ רמת-חובב ומגדל-תפן.

³⁷ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי בישראל, דואר אלקטרוני, 21 במרס 2013.



בלוח להלן מפורטים מענקי האיזון לכלל הרשויות המקומיות בשנים 2002–2013.

מענקי האיזון בשנים 2002–2013 (במיליוני ש"ח – מחירים ריאליים, ינואר 2012)³⁸

| השנה | כלל מענקי האיזון |
|-------------------|------------------|
| 2002 | 4,394 |
| 2003 | 3,081 |
| 2004 | 2,815 |
| 2005 | 3,189 |
| 2006 | 3,264 |
| 2007 | 2,821 |
| 2008 | 3,038 |
| 2009 | 2,613 |
| 2010 | 2,622 |
| 2011 | 2,846 |
| 2012 | 2,800 |
| 2013 – אומדן מענק | 2,400 |

על-פי תחשיבי מרכז השלטון המקומי, בשנת הכספים 2013 הסכום הכולל של מענקי האיזון הוא כ-2.4 מיליארד ש"ח, ירידה של כ-2 מיליארד ש"ח, או ירידה בשיעור ריאלי של כ-45.4%, בהשוואה לתקציב לשנת 2002. יש לציין כי לנוכח הגידול הדמוגרפי בשנים אלה, שיעור השחיקה של מענקי האיזון גבוה אף יותר.

מענקי האיזון בפילוח על-פי סוג רשות בשנת 2012:³⁹

| סוג הרשות | כלל מענקי האיזון (במיליוני ש"ח) |
|--------------|---------------------------------|
| מועצה מקומית | 1,096.45 |
| מועצה אזורית | 524.22 |
| עירייה | 1,108.25 |

³⁸ מרכז השלטון המקומי, שר וחבר כנסת – חשוב שתדע: השלטון המקומי ב-2013: רקע, יעדים, תקציבים ומטרות, פברואר 2013.

³⁹ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי בישראל, דואר אלקטרוני, 21 במרס 2013.



מענקי האיזון בפילוח על-פי מגזר:⁴⁰

| מגזר | כלל מענקי האיזון (במיליוני ש"ח) |
|-------|---------------------------------|
| יהודי | 1,667.1 |
| ערבי | 744.8 |
| בדואי | 129.6 |
| דרוזי | 187.4 |

בטבלה שלהלן בחנו את חלוקת מענקי האיזון בין הרשויות המקומיות על-פי דירוגן החברתי-כלכלי. לשם כך חילקנו את 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, בחנו את הקצאת מענקי האיזון לנפש בשלוש הקבוצות הללו.

מענקי האיזון בשנת 2012 על-פי אשכול חברתי-כלכלי⁴¹

| מספר הרשויות באשכול החברתי-כלכלי ⁴² | אוכלוסייה (במיליונים) | מענקי איזון (במיליוני ש"ח) | מענק איזון לנפש (בש"ח) |
|--|--------------------------|----------------------------|------------------------|
| 4–1 | 2.9 | 1,753 | 604.5 |
| 7–5 | 4.01 | 925.97 | 230.9 |
| 10–8 | 1.35 | 46.86 | 34.7 |
| סך הכול | 8.26⁴³ | 2725.83 | |

כפי שעולה מהנתונים בלוח לעיל, הקצאת מענקי האיזון לנפש גבוהה יותר ברשויות מקומיות שבאשכולות הנמוכים, לעומת הרשויות באשכולות הגבוהים. המסקנות מנתון זה הן כלהלן:

- מענקי האיזון תורמים להגדלת השוויון בתקציב הכולל לנפש של הרשויות המקומיות;
- קיצוץ בתקציבי האיזון עשוי, על כן, להביא להגדלת הפערים בין התקציב לתושבים ביישובים באשכול חברתי-כלכלי נמוך לתקציב לתושבים ביישובים באשכול חברתי-כלכלי גבוה.

בנייר עמדה אשר הציג מרכז השלטון המקומי לשר הפנים הנכנס גדעון סער הוצעו שתי הצעות לצמצום השחיקה במענקי האיזון. בטווח הקצר, נכתב שם, מוצע לחוקק חוק אשר יחייב את הממשלה להעביר לרשויות המקומיות את תקציבי האיזון לפי 100% מנוסחת גדיש בכל שנה. בטווח הארוך מוצע לתקצב

⁴⁰ שם.

⁴¹ עיבוד נתוני משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, אגף בכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, דואר אלקטרוני, 18 במרס 2013.

⁴² ארבע הרשויות שאינן נכללות בפילוח החברתי-כלכלי הן אבו-בסמה, מגדל-תפן, מנחמיה ומודיעים.

⁴³ בנתוני האוכלוסין ביישובים שונים יש הבדל מהותי בין נתוני משרד הפנים, המוצגים בטבלה זו, לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני משרד הפנים מתבססים על רישום התושבים על-פי דיווחם, ולעומת זאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משתמשת בכלים סטטיסטיים נוספים כדי לאמוד את גודל האוכלוסייה. לדוגמה, ההסבר לחלק גדול מההבדל בין הנתונים הוא שהלמ"ס מנכה את מספר התושבים אשר אינם מתגוררים בישראל ממספר התושבים ביישובים, ואילו משרד הפנים כולל אותם במניין זה כל עוד נרשם במרשם האוכלוסין שהם מתגוררים ביישוב.



את הרשויות המקומיות לפי "סל שירותים בסיסי שיקבע סטנדרט מינימלי בסיסי של שירותים, שאותם תהא רשות מקומית מחויבת לספק לתושבים".⁴⁴

2.2 ארנונה

ארנונה היא מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס ונגבה על-ידי הרשות המקומית. מטרת הארנונה היא לממן את מגוון הפעילויות של הרשות. לגבייה אחראית הרשות המקומית שבה נמצא הנכס. סוגי הנכסים שמוטלת עליהם ארנונה הם בניין, אדמה חקלאית וקרקע תפוסה (כמשמעותם בסעיף 269 לפקודת העיריות) שבתחום השיפוט של הרשות המקומית.

תעריפי הארנונה נקבעים בצו הארנונה שמנסחת מועצת הרשות. עם זאת, יצוין כי **בתקנות ההסדרים במשק המדינה נקבעים סכומי מינימום ומקסימום החלים על כל הרשויות המקומיות, ואין הן רשאיות לחרוג מסכומים אלו.** הרשות המקומית רשאית לתת הנחה במסי ארנונה על-פי הוראות הדין, למשל בשל עמידה בקריטריון מבחן הכנסה, נכות או מעמד של אזרח ותיק. נוסף על כך, לרשות המקומית הסמכות לפרוס את הסכום לתשלומים או למחוק חובות ארנונה. **רשות מקומית המעוניינת להעלות את תעריפי הארנונה נדרשת לקבל את אישור שרי הפנים והאוצר לשינוי צו המסים.**⁴⁵

בישראל לא נהוגה שיטת מדידה אחידה לחישוב הארנונה. הדבר נדון בדוח מבקר המדינה לשנת 2000, ונטען שם כי "בשל שיטות המדידה השונות, קשה לתושבים להשוות בין חיובי הארנונה ביישובם לבין חיובי ארנונה ביישובים אחרים, ואין שקיפות בעניין זה כלפי תושבי הרשות... כיוון ששטח הנכס החייב בארנונה תלוי בשיטת המדידה שבה נוהגת הרשות המקומית, נוצרים פערים של עשרות אחוזים בין רשות לרשות מעצם שיטת המדידה". עוד קבע המבקר כי "על המשרד [הפנים] לפעול, במסגרת בחינה מחודשת של תעריפי הארנונה, לקביעת שיטה אחידה למדידת שטח הנכס לצורך חישוב הארנונה". בספטמבר 2006 החליטה הממשלה על הקמת ועדה לשם הסדרת הנושא (ועדת ברזילי). הוועדה סיימה את עבודתה, אולם טרם הגישה את המלצותיה לממשלה.⁴⁶ כיום, יותר משבע שנים לאחר הקמת הוועדה, לא חל שינוי בתחום, והליקויים שעליהם הצביע המבקר עדיין קיימים.⁴⁷

כאמור, כלל ההכנסות של הרשויות המקומיות מארנונה בשנת 2011 היו 19.3 מיליארד ש"ח.⁴⁸ נתון זה כולל ארנונה למגורים, ארנונה לתעשייה ולעסקים⁴⁹ וארנונה ממשרדי הממשלה, ללא ארנונה מחברות ממשלתיות והמוסד לביטוח לאומי.

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

⁴⁵ אתר האינטרנט של משרד הפנים, [ארנונה](#), תאריך כניסה: 19 במרס 2013

⁴⁶ גליה כהן, מנהלת תחום בקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, שיחת טלפון, 23 ביוני 2013.

⁴⁷ מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מדידות לצורך חישוב תשלום הארנונה](#), כתב איתי פידלמן, 20 במאי 2012.

⁴⁸ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי בישראל, דואר אלקטרוני, 21 במרס 2013.

⁴⁹ בארנונה לתעשייה ולעסקים נכללים מבני תעשייה, עסקים אחרים, בנקים וחברות ביטוח, מלונות, מוסדות ומבנים, חניונים, מלאכה, נכסי מדינה, נכסים אחרים, קרקע תפוסה, קרקע חקלאית וקרקע במפעל עתיר שטח. מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה לפי מגזרים ואשכולות](#), כתב תמיר אגמון, 3 בספטמבר 2009.



להלן נתונים בדבר שיעור גביית הארנונה ושיעור הארנונה למגורים בכלל הארנונה שנגבתה על-פי פילוחים שונים:⁵⁰

שיעור גביית הארנונה ושיעור הארנונה למגורים בכלל הארנונה שנגבתה על-פי אשכול חברתי-כלכלי

| שיעור הארנונה למגורים בכלל הארנונה שנגבתה לשנת 2011 | שיעור גביית הארנונה לשנת 2011 | אשכול כלכלי חברתי- |
|---|-------------------------------|--------------------|
| 76% | 64.2% | 1 |
| 52% | 76.5% | 2 |
| 61% | 74.5% | 3 |
| 44% | 82.3% | 4 |
| 36% | 90.5% | 5 |
| 46% | 88.8% | 6 |
| 44% | 85.7% | 7 |
| 37% | 91.7% | 8 |
| 56% | 93.6% | 9 |
| 77% | 94.4% | 10 |

בטבלה שלעיל אפשר לראות כי שיעור גביית הארנונה למגורים גבוה באופן יחסי ביישובים הנמנים עם העשירונים 1–3, שהם בעיקר יישובים פריפריאליים ויישובים במגזר הערבי והבדואי.⁵¹ שיעור הארנונה למגורים גבוה באופן יחסי גם ביישובים הנמנים עם העשירונים 9–10 – בעיקר יישובים פרבריים, שמתגוררת בהם אוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי גבוה. **מכאן שביישובים אלו שיעור הארנונה שאינה למגורים (ארנונה מעסקים ותעשייה) הוא נמוך.** חשוב לציין שיש פער ניכר בהכנסות שתי קבוצות יישובים אלו מארנונה למגורים, הן בשל הפערים בשיעור גביית הארנונה (שיעור גבייה ממוצע של 71.73% בעשירונים 1–3 ושל 94% בעשירונים 9–10) והן בשל חיובי ארנונה נמוכים בעשירונים 1–3 בגין המצב החברתי-כלכלי בהם (אשר מתבטא במתן הנחות ואף פטורים מתשלום ארנונה).

מחקרים מראים שיש פערים ניכרים בין רשויות מקומיות בישראל לעניין הכנסות מארנונה שאינה למגורים (בתי-עסק, אזורי תעשייה ועוד), וכי פערים בהכנסות מנכסים אלה הם גורמים מרכזיים ביצירת אי-שוויון בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל.⁵²

על-פי הנתונים שמוצגים בטבלה שלעיל, הפערים בשיעור הממוצע של הארנונה שאינה למגורים בין המגזר הערבי, לרבות המגזר הבדואי והמגזר הדרוזי (23.6% מהאוכלוסייה), למגזר היהודי (58%)

⁵⁰ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי בישראל, דואר אלקטרוני, 21 במרס 2013.

⁵¹ כ-96% מכלל הרשויות המקומיות במגזר הערבי מדורגות באשכולות 1–4 ואין שום רשות ערבית בארבעת האשכולות הגבוהים, 7–10.

⁵² ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, ינואר 2006.



מהאוכלוסייה) הם ניכרים. כמו כן יש הבדלים ניכרים בין שני המגזרים בשיעור גביית הארנונה (58.4% ו-88.6% בהתאמה). בכוחם של נתונים אלו להסביר באופן חלקי את הפערים ביציבות הכלכלית בין רשויות במגזר הערבי לרשויות במגזר היהודי (כאמור, 72% מהרשויות המנוהלות על-ידי ועדה ממונה ו-80% מהרשויות שמונה להן חשב מלווה הן רשויות במגזר הערבי).

שיעור גביית הארנונה ושיעור הארנונה למגורים בכלל הארנונה שנגבתה, על-פי מגזר

| מגזר | שיעור גביית הארנונה לשנת 2011 | שיעור הארנונה למגורים בכלל הארנונה שנגבתה לשנת 2011 |
|-------|-------------------------------|---|
| בדואי | 49.2% | 76% |
| דרוזי | 66.0% | 81% |
| יהודי | 88.6% | 42% |
| ערבי | 60.0% | 72% |

לפי אומדן שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2009, כלל חיובי הארנונה של משרדי הממשלה ומוסדותיה והחברות הממשלתיות הגדולות (להלן: הארנונה הממשלתית) הסתכם ב-1.1 מיליארד ש"ח. רוב רובה של הארנונה הממשלתית, 99.8%, שולמה בשנת 2009 לרשויות מקומיות במגזר היהודי וביישובים מעורבים (שבהם מתגוררים כ-85% מהאוכלוסייה), ואילו רשויות מקומיות במגזר הערבי (כ-15% מהאוכלוסייה) קיבלו 0.2% מהארנונה הממשלתית. הרשות הערבית שקיבלה בשנה זו את רוב תשלומי הארנונה הממשלתית במגזר הערבי היא נצרת – כ-1 מיליון ש"ח משולם לרשות זו בעבור מחנה צבאי, שתי תחנות משטרה, סניפים של לשכת התיירות, משרד התמי"ת ולשכות מחוזיות של משרד הבריאות, משרד המדע, מס הכנסה ושירות התעסוקה.⁵³

בהקשר זה נציין כי בהצעת חוק ההסדרים לשנת 2008 הוצע כי ארנונה ממשלתית תועבר לקופת המדינה ותקציב זה יחולק באופן שוויוני יותר בין כל הרשויות המקומיות. הצעה זו לא התגבשה לכלל חקיקה, בין השאר בשל התנגדות השלטון המקומי.⁵⁴

על-פי מאמרם של ערן רזין ואנה חזן, "פערים בין מועצות אזוריות מסוימות לערי פיתוח סמוכות זכו לתשומת לב ציבורית רבה, אך בפועל עיקר הארנונה מנכסים שאינם למגורים נגבית בערים גדולות

⁵³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגורים](#), כתב תמיר אגמון, יוני 2009.

⁵⁴ על-פי נייר עמדה שהגיש באוגוסט 2008 מרכז השלטון המקומי לראש הממשלה דאז אהוד אולמרט, בנושא חוק ההסדרים: "א. השלטון המקומי [מתנגד] באופן נחרץ למהלך שמשנה חקיקה נכונה שנכנסה לתוקף ב-1998 לאחר תהליך של שנים וחיובה את הממשלה ובצדק לשלם ארנונה לרשויות המקומיות על נכסי מדינה שבתחומן. ב. הדרך לטפל ברשויות שההכנסה שלהן מארנונה אינה מספיקה כדי לתת לתושביהן רמת שירות ראויה, היא באמצעות תמיכה ממשלתית (מענקי איזון) ולא באמצעות פגיעה ברשויות מקומיות אחרות. ג. ניסיון העבר מוכיח שכל קרן שהקימה הממשלה כדי להחליף הכנסות שנוהלו ע"י הרשויות המקומיות דינה להתקצץ במשך השנים. בעוד שכיום תשלומי הארנונה שמשלמת המדינה צמודים למחיר הארנונה ולשטחים לחיוב שקובעות הרשויות המקומיות, הרי שבעתיד תשלומי הארנונה של המדינה יבוצעו על פי תקצובם בסעיפי התקציב של משרדי הממשלה השונים שבסבירות גבוהה יקוצצו במהלך השנים. ד. בצד הדיבורים על התייעלות והסרת חסמים, שוב מייצרת המדינה מנגנונים ביוקרטיים של פקידים, נוסחאות ושתדלנות לחלוקת תקציבים". מתוך: מרכז השלטון המקומי בישראל, [חוק ההסדרים – פגיעה בשלטון המקומי בישראל](#), מכתב לראש הממשלה אהוד אולמרט, 14 באוגוסט 2008.



במרכז הארץ, והחלשות ביותר בתחום זה הן רשויות מקומיות ערביות⁵⁵. דברים אלו נתמכים בנתונים המוצגים בטבלה שלהלן. ניתן לראות כי שיעור הארנונה למגורים (ומכאן – שיעור הארנונה שאינה למגורים) במועצות האזוריות ובעיריות דומה (39% ו-41% בהתאמה), אולם ניכר כי שיעור הארנונה למגורים במועצות המקומיות גבוה במידה ניכרת (69%).

שיעור גביית הארנונה ושיעור הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה על-פי סוג רשות

| סוג רשות | שיעור גביית הארנונה לשנת 2011 | שיעור הארנונה למגורים בכלל הארנונה שנגבתה לשנת 2011 |
|--------------|-------------------------------|---|
| מועצה אזורית | 90.9% | 39% |
| מועצה מקומית | 83.6% | 69% |
| עירייה | 87.6% | 41% |

יש כמה מודלים לחלוקה מחדש של הכנסות ממסים ומהיטלים על נכסים שאינם למגורים. בין השאר, על-פי פקודת העיריות רשאי שר הפנים לאשר הסדר בין שתי רשויות מקומיות לעניין העברה ביניהן של חלק מהכנסות הארנונה הכללית והיטלי ההשבחה (סעיף 9א), ולחלופין השר רשאי להכריז בצו כי אזור המצוי בתחום רשות מקומית יהיה אזור שבו ההכנסות מארנונה כללית או ההכנסות מהיטלי השבחה או מתשלומי החובה האחרים יחולקו בין הרשות המקומית שבתחומה מצוי אותו אזור לרשות מקומית סמוכה (סעיף 9ב).

אפשרות נוספת לחלוקת תקבולי ארנונה בין רשויות מקומיות שונות היא כפיית חלוקת הכנסות ביניהן באמצעות שינוי גבולותיהן של רשויות מקומיות על-ידי משרד הפנים, על בסיס המלצותיהן של ועדות חקירה לשינוי גבולות. יש לציין כי יש בסמכותו של השר לשנות גבולות מוניציפליים אם הצדדים אינם מסכימים להסדר שמציעה ועדת החקירה. זאת ועוד, התניית הקמתם של אזורי תעסוקה בהסכם לניהול משותף ולחלוקת ההכנסות בין רשויות מקומיות אומצה במידה מסוימת על-ידי מערכת התכנון.⁵⁶

2.3 שינוי שטחי שיפוט

הליך שינוי שטח השיפוט של רשות מקומית מעוגן בסעיפים 8 ו-8א בפקודת העיריות,⁵⁷ ועל-פיהם אם שר הפנים רואה סיבה להרחיב או לצמצם את שטח שיפוטה של עירייה, הוא רשאי לצוות על הקמת ועדת

⁵⁵ ערן רזין ואנה חזן, [חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות](#), מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, עמ' 9, ינואר 2006.

⁵⁶ ערן רזין ואנה חזן, [חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות](#), מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, ינואר 2006.

⁵⁷ "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



חקירה לנושא זה. לאחר קבלת תסקיר הוועדה רשאי השר, על-פי שיקול דעתו, להחליט על שינוי שטח השיפוט.

יש לציין כי בנוגע למועצות מקומיות (ובכללן מועצות אזוריות), אין בפקודת המועצות המקומיות חובה להקים ועדת חקירה. בסעיף 28 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) מפורטים כללים מיוחדים לשינוי שטח השיפוט של מועצות אזוריות (אופן ההודעה, מועד ההודעה וכיו"ב). על-פי מחקרו של בלנק (2003), על אף האמור לעיל, משנות ה-80 נהוג למנות ועדת חקר גבולות בכל דיון בשינוי שטחי שיפוט, ללא קשר לסוג הרשות המקומית.⁵⁸

מכוח החוקים שלעיל הסדיר משרד הפנים, בשנת 2011, את תהליך שינוי שטח השיפוט של רשות מקומית בנוהל ששמו "נוהל שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית וקביעת אזורים לחלוקת הכנסות". נוהל זה החליף נהלים קודמים, אשר פורסמו בשנים 2005 ו-2008.⁵⁹

כפי שהוזכר לעיל, נוסף על חלוקה מחדש של תחומי השיפוט המוניציפליים, החוק מאפשר לחלק בין הרשויות המקומיות את ההכנסות ממסים ומהיטלים מקומיים על נכסים שאינם מיועדים למגורים. הבסיס החוקי להעברת תקבולי ארנונה מרשות מקומית אחת לאחרת מעוגן בפקודת העיריות בסעיפים 9א ו-9ב, ולפיהם רשאי שר הפנים לאשר הסדר בין שתי רשויות מקומיות לעניין העברת חלק מהכנסות הארנונה הכללית והיטלי ההשבחה מרשות אחת לאחרת (סעיף 9א) ולחלופין הוא רשאי להכריז בצו כי אזור המצוי בתחום רשות מקומית מסוימת יהיה אזור שבו ההכנסות מארנונה כללית או ההכנסות מהיטלי השבחה או מתשלומי החובה האחרים יחולקו בין רשות זו לרשות מקומית סמוכה (סעיף 9ב). יש לציין כי הוראות אלו חלות גם על מועצות מקומיות.⁶⁰

3. הצעות חוק בנושא השלטון המקומי

להלן כמה חוקים והצעות חוק אשר עלו על שולחנה של הכנסת ה-18 הנוגעים לתפקודו וסמכויותיו של השלטון המקומי בישראל. נציין כי נוסף על הצעות החוק שלהלן מבקש מרכז השלטון המקומי לקדם יוזמה לחקיקת חוק-יסוד: השלטון המקומי. על-פי פנייה שהעביר מרכז השלטון המקומי לשר הפנים הנכנס במרס 2013, חקיקת חוק-יסוד זה "מבקשת לבסס את מעמדו של השלטון המקומי במדינת ישראל כגוף בעל אוטונומיה ניהולית, ולבאר את סמכויותיו לפעול בתחומים רבים ומגוונים בהתאם לאינטרסים של ציבור האזרחים אותו הוא מייצג".⁶¹

הצעת חוק העיריות החדש:

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.

8א. 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 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948.

⁵⁸ בלנק, ישי, "מקומו של הימקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", משפטים, לד, 2 (2003).

⁵⁹ משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, נוהל שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית וקביעת אזורים לחלוקת הכנסות, 16 בפברואר 2011.

⁶⁰ פקודת המועצות המקומיות, סעיפים 7 ו-34א.

⁶¹ מרכז השלטון המקומי בישראל, סקירת הנושאים המהותיים המהווים מנוף להובלת שינוי בשלטון המקומי – מכתב לשר הפנים גדעון סער, 19 במרס 2013.



הצעת החוק מבקשת להבדיל בין עיריות עצמאיות, המאופיינות בניהול תקין ויעיל, לבין אלה שאינן עומדות בתנאי זה, וליצור מדרג בסמכויות המוקנות להן. הצעת החוק יוצרת לפיכך ארבע קבוצות של עיריות: עצמאיות, רגילות, עיריות בהתייעלות ועיריות בהבראה.

הצעת החוק הוגשה בכנסת ה-17 על-ידי הממשלה (מ/292), בשנת 2007, והועברה לוועדת הפנים לדיון לקריאה שנייה ושלישית, אולם לא הוחל עליה דין רציפות. ההצעה הונחה שנית על-ידי חברי הכנסת פניה קירשנבאום ומאיר שטרית בכנסת ה-18 (פ/4126/18), בשנת 2012, אולם לא עברה בקריאה טרומית. ההצעה הוגשה שוב בכנסת ה-19 על-ידי חבר הכנסת מאיר שטרית.

עוד יש לציין כי מרכז השלטון המקומי החליט בימים אלו לכנס צוות לניסוח מחדש של הצעת חוק העיריות, על בסיס ההסכמות שהושגו בעבר. במכתב לשר הפנים גדעון סער, נכתב כי "כוונת המרכז לגבש טיוטה ראשונית עד מחצית שנת 2013 ולקדם את ההצעה כממשלתית בהובלת משרד הפנים".⁶²

על-פי הצעת החוק, "עיריות עצמאיות כמעט ולא יזדקקו לקבלת אישור ממושרד הפנים לצורך פעילותן השוטפת. התקציב, האשראי, עסקאות שונות וענייניהן השוטפים ינוהלו על-ידן בלא צורך באישור כאמור. מערכות הבקרה הפנימיות אמורות להבטיח את תפקודן הנאות. מערכת הבקרה המבוססת בין השאר על קבלת דוחות שוטפים תאפשר לגורמי השלטון המרכזי לוודא כי עירייה עצמאית ממשיכה לעמוד בקריטריונים הנדרשים לכך וכי ענייניה מתנהלים כשורה.

עירייה רגילה תזדקק עדיין לאישורים לתקציבה ולמסגרת האשראי שלה. אך אלו יינתנו במרוכז ובלא צורך באישור פרטני לכל עסקה או לכל נטילת אשראי. איחודם של תקציב הפיתוח והתקציב השוטף למסגרת אחת, זאת לצד הרשאה להתחייב לכמה שנים, יביאו להקלה של ממש במהלך התנהלותן של עיריות אלה למול משרד הפנים.

עירייה בהתייעלות היא עירייה שביצועיה הכספיים אינם מספקים, אם משום שיעור הגירעון הגדול שלה ואם משום שיעורי גבייה נמוכים. עירייה זו תהא צריכה להכין לעצמה תכנית התייעלות הטעונה את אישורו של מנכ"ל משרד הפנים. תפקודה השוטף של עירייה בהתייעלות לא ייפגע בכל הנוגע למערך היחסים בינה לבין משרד הפנים, אך הפיקוח על ביצוע תוכנית ההתייעלות וביצועי העירייה יהודק. עירייה בהבראה היא עירייה שמצבה הכספי וביצועיה הכספיים גרועים במידה כזו שתוכנית התייעלות גרידא אין די בה. לעירייה זו ימונה חשב מלווה והיא תצטרך להכין תוכנית הבראה מחייבת. אי-מילוי אחר תוכנית ההבראה במלואה עשוי להביא לנקיטה של מכלול צעדים, כדוגמת פיזור של המועצה או מינוי מנהל ממונה שינהל למעשה את עניני העירייה.

מדרג זה של ארבעה סוגי עיריות בכל הנוגע להתנהלותן מול גופי השלטון המרכזי מבקש להעניק עצמאות מרבית לעיריות המנהלות את ענייניהן כראוי ולהדק את הפיקוח על אלה הכושלות במשימה זו. הצעת חוק זו מבקשת להחליף את פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות ושורה של חיקוקים נלווים. כלל הרשויות המקומיות יהפכו לעיריות, אך מוצע כי המשטר הדו-רובדי הנוהג במועצות אזוריות יישאר על כנו".⁶³

יש לציין כי בשנים האחרונות נערכו כנסים, נכתבה ספרות מחקרית וכן פורסמו ניירות עמדה שונים

⁶² ש.ם.

⁶³ מתוך: דברי ההסבר להצעת חוק העיריות החדש (פ/4126/18).



הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (עיריות איתנות), התשע"א–2010

ההצעה (פ/2766/18) הונחה על שולחן הכנסת ה-18 על-ידי חברי הכנסת זאב בילסקי ויריב לוי. ההצעה עברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה להכנה לקראת קריאה שנייה ושלישית. ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-19, באישור חבר הכנסת המציע, תחליט אם לבקש מהכנסת להחיל דין רציפות בעניין זה. הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת ה-18 על-ידי חבר הכנסת זאב בילסקי (פ/1367/18), ועל שולחן הכנסת ה-17 על-ידי חבר הכנסת דוד טל (פ/825/17); הצעה זו אושרה לקריאה ראשונה ומספרה היה כ/259).

הצעת החוק נועדה להבדיל בין רשויות מקומיות איתנות, המאופיינות בניהול יעיל ותקין, לרשויות מקומיות שאינן כאלה. רשויות מקומיות שיוכרוזו רשויות איתנות יזכו, על-פי המוצע, בהקלות מסוימות בכל הנוגע לתלותן בשלטון המרכזי, כדי להגביר את ביזור הסמכויות של השלטון המרכזי והעברתן לשלטון המקומי ולעודד את ניהול הרשויות המקומיות על-פי כללי מינהל תקין.

מוצע לקבוע כי שר הפנים (להלן – השר) יכריז על עירייה כעירייה איתנה אם מתקיימים בה תנאים מסוימים, כמפורט בסעיף 232א(ב). מוצע כי תקציביהן של עיריות איתנות לא יהיו טעונים אישור השר, ואולם התקציב יובא לידיעתו בתוך 30 ימים מיום שאישרה אותו מועצת הרשות המקומית (להלן – המועצה) – סעיף 232ב(1) המוצע.

מוצע לקבוע כי עירייה איתנה שהצעת התקציב שלה לא אושרה בתחילת שנת הכספים תהא רשאית להוציא בכל חודש סכום השווה לחלק ה-12 מן התקציב השנתי הקודם, ללא צורך באישור השר.

לעניין מחיקת חובות של סכומים המגיעים לעירייה בשל ארנונה או מסיבה אחרת, מוצע לקבוע כי עירייה איתנה תהא רשאית לוותר על הסכום באישור המועצה, ללא אישור הממונה על המחוז. אישור המועצה כאמור יובא לידיעתו של הממונה בתוך 30 ימים מיום שניתן – סעיף 232ג המוצע.

לעניין מכירת מקרקעין, החלפתם או משכונם על-ידי עירייה איתנה, וכן לעניין חוזה של עירייה איתנה למתן זיכיון או מונופולין, מוצע לקבוע כי פעולות אלו לא יהיו טעונות אישור השר, אלא יובאו לידיעתו בתוך זמן קצוב ממועד החלטת מועצת העירייה.

מוצע כי ההסדר האמור יחול גם על מועצות מקומיות.⁶⁴

⁶⁴ להלן כמה דוגמאות: שלום זינגר ודנה נורית, "הצעת חוק העיריות: מפיקוח חיזוני למשטר של בלמים ואיזונים", **חוקים** 1 (2009), עמ' 7–48. שלום זינגר, ניתוק העיריות ממשרד הפנים: חוק העיריות החדש ומשמעותו, נייר עמדה מס' 1, ועידת השלטון המקומי ה-II של בית-הספר לממשל ומדיניות באוניברסיטת תל-אביב, דצמבר 2011; ערן רוזין ואנה חזן, הסדרים מוניציפליים – כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות והאוניברסיטה העברית בירושלים, מרס 2012; ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי, "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד", **חוקים** 1 (2009), עמ' 49–134; נחום בן אליא, "הצעת חוק העיריות: קודיפיקציה של תפיסה ללא מוצא", **חוקים** 1 (2009), עמ' 135–182; עומר קמחי, "הבראת רשויות מקומיות: הערות לפתרון שבהצעת חוק העיריות", **חוקים** 1 (2009).

⁶⁵ על-פי דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (עיריות איתנות), התשע"א–2010 (פ/2766/18).

