



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015

מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

י"ב אדר א' תשע"ו

21 בפברואר, 2016

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

ח' אדר א' תשע"ו

17 בפברואר 2016

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

תוכן עניינים

1	1. מענקי האיזון בשנים האחרונות
1	1.1. התפתחות היסטורית
2	1.2. אופן הקצאת מענק האיזון לשנת 2015
5	2. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות
6	3. ניתוח מענקי האיזון לפי חתכים שונים
8	4. הכנסות ממענקי איזון
8	4.1. גביית ארנונה ומענקי איזון
9	4.2. התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון
9	5. מענק איזון ממוצע לתושב
10	6. משקל הארנונה למגורים מתוך סך הארנונה
12	7. ניתוח רגישות: שיעור מענקי האיזון מההכנסות מארנונה
13	8. עמדות הצדדים
13	8.1. משרד האוצר
14	8.2. משרד הפנים
14	8.3. מרכז השלטון המקומי

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הפנים והגנת הסביבה לקראת דיון ב-22 בפברואר 2016 בנושא בחינת סוגיית מענקי האיזון לרשויות המקומיות. המסמך כולל נתונים על מענקי האיזון, תיאור אופן הקצאת מענק האיזון לשנת 2015, מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות, ניתוח תקציבי של הקצאת מענקי האיזון לפי חתכים שונים, הכנסות הרשויות המקומיות ממענקי איזון, מענק איזון ממוצע לתושב, משקל הארנונה למגורים מתוך סך הארנונה, ניתוח רגישות (קרי, בחינת שיעורי מענק איזון שונים מתוך ההכנסות מארנונה ברשויות המקומיות) של שיעור מענקי האיזון מההכנסות מארנונה כביטוי לתלות של הרשות המקומית במענקי האיזון ואת עמדות הצדדים השונים.

1. מענקי האיזון בשנים האחרונות

1.1. התפתחות היסטורית¹

מענקי איזון נועדו לגשר בין הוצאותיהן והכנסותיהן של הרשויות המקומיות ולהבטיח **סל שירותים בסיסי לתושביהן**. משנת 2002 ועד שנת 2010 חלה שחיקה מתמדת במענקי האיזון. על-פי מרכז השלטון המקומי, התקצוב החסר פוגע בתפקוד הרשויות המקומיות, ובמיוחד בתפקוד הרשויות החלשות.² משנת 2011 החלו מענקי האיזון המשולמים על ידי הממשלה לרשויות המקומיות שוב לגדול.

עד שנת 1993 לא היה מנגנון אחיד וברור להקצאת מענקי איזון. התבחינים 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 בתבחינים שעל-פיהם נקבעת הקצאת מענק איזון. בשנים 1994–2003, בעקבות מסקנות ועדת סוארי,³ נקבעו תבחינים להקצאת מענקי איזון, ובהם תבחין ההכנסה של הרשות המקומית. עם זאת, לפי מחקר של פורום קיסריה ה-16, סכום המענק נקבע חלקית על-פי המצב הפיסקלי השוטף ברשות, משתנה אשר הוביל לתמריץ לרשויות המקומיות ליצירת גירעונות.⁴ 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 היו 197 רשויות מקומיות שקיבלו מענקי איזון ו-58 רשויות שלא קיבלו מענקי איזון.⁵ בין הרשויות המקומיות שלא זכו למענק איזון 26 ערים,⁶ 14 מועצות מקומיות,⁷ 18 מועצות אזוריות,⁸ ושתי המועצות התעשייתיות.⁹ יש לציין שירושלים אינה כלולה בערים המקבלות מענקי איזון, אולם היא מקבלת "מענק בירה", המקביל למענק זה.¹⁰

¹ סעיף זה מבוסס על מסמך שנכתב במרכז המחקר והמידע של הכנסת: רינת בניטה, [רשויות מקומיות בישראל](#), 17 במאי 2015.

² מרכז השלטון המקומי, סקירת הנושאים המהותיים המהווים מנוף להובלת שינוי בשלטון המקומי, מכתב לשר הפנים גדעון סער, 19 במרס 2013.

³ "ועדת סוארי" הוקמה בשנת 1992 והגישה את מסקנותיה באוגוסט 1993.

⁴ פרופ' אבי בן בטט, ד"ר מומי דהן, [המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות](#), פורום קיסריה ה-16, יולי 2008. יש לציין כי לפי משרד הפנים, בנוסחת סוארי לא היה משקל לגירעון של הרשות המקומית. ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, לפיתוח ולתקצוב ברשויות המקומיות, דוא"ל 21 בפברואר 2016.

⁵ משרד הפנים, [מענקי משרד הפנים – מענק האיזון 2015](#), כניסה אחרונה: 1 בפברואר 2016.

⁶ אילת, אשדוד, אשקלון, באר-שבע, גבעתיים, הוד-השרון, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, יהוד-נווה-אפרים, כפר-קאסם, לוד, מודיעין עילית, נצרת, נתיבות, סכנין, צפת, קרית-אונו, ראש-העין, ראשון-לציון, רחובות, רמת-גן, רמת-השרון, רעננה ותל-אביב-יפו.

⁷ אבן-יהודה, אזור, באר-יעקב, זיכרון-יעקב, יאנוח-ג'ת, ירכא, כפר-יאסיף, כפר-תבור, להבים, סאג'ור, עוספיא, קרית-טבעון, ראש-פינה ושהם.

⁸ אל-קאסום, באר-טוביה, בני-שמעון, ברנר, גזר, גן-רווה, דרום-השרון, חבל-אילות, חבל-מודיעין, חוף-הכרמל, חוף-השרון, יואב, מגילות-ים-המלח, מנשה, נווה-מדבר, עמק-לוד, רמת-נגב ותמר.

⁹ נאות-חובב ומגדל-תפן.

¹⁰ מענק הבירה לשנת 2015 עמד על 260 מיליון ₪, ובנוסף ניתנה תוספת חד-פעמית בהיקף של 57.5 מיליון ₪, זאת במסגרת סיכום שגובש בין משרד האוצר ומשרדי הממשלה השונים, מתוקף חוק יסוד: "ירושלים בירת ישראל". התקציב כולל את הנושאים הבאים: חינוך, רווחה, ניקיון, תחבורה, תרבות וסיוע חד-פעמי לתגבור הביטחון. משרד הפנים, [משרד הפנים יעביר 260 מיליון ₪](#)



חישוב מענקי האיזון לכל רשות מקומית נעשה, כאמור, לפי נוסחת (מודל) גדיש, ובהתאם לתיקונים שאושרו במסגרת החלטת הממשלה מס' 3378 מיום 26 ביוני 2011.¹¹

1.2. אופן הקצאת מענק האיזון לשנת 2015¹²

בשנת 2015 מענק האיזון היה פונקציה של מענק איזון מחושב בהתאם להמלצות ועדת גדיש (להלן: מענק המודל) ושל מענק האיזון של הרשות לשנת התקציב 2014 (ללא תוספות חד-פעמיות). סכום מענק המודל היווה את ההפרש שבין ההוצאה הנורמטיבית להכנסה הפוטנציאלית, שחישובם עבור כל רשות מקומית נעשה בהתאם לנוסחת המודל.

- **חישוב ההוצאה לנפש על פי נוסחת המודל.** קביעת ההוצאה הבסיסית במודל נעשית באמצעות נוסחת גרסיה.¹³ חישוב נוסחת הרגרסיה התבסס על נתוני ביצוע התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות לשנת 2002, כפי שהופיעו בדוח המבוקר.¹⁴ ההוצאה המחושבת על ידי הרגרסיה אינה כוללת הוצאות עבור פירעון מלוות, פנסיה, השתתפות בתקציב המועצות הדתיות, קליטת עלייה והוצאות ביטחון מיוחדות. כן אינה כוללת הכנסות מאספקת מים וגירעונות שוטפים. על ההוצאה הבסיסית חושבו **מקדמי ההעדפה הבאים: מקדם לאשכול המדד חברתי-כלכלי, מקדם שונות המדד חברתי-כלכלי, מקדם העדפה בהוצאות לחינוך, מקדם העדפה בהוצאות לרווחה, עדיפות לאומית, קווי עימות ויש"ע, מקדם העדפה להוצאות קליטת עלייה.** השיעור המרבי של מקדמי ההעדפה להוצאה לא עולה על 10%. למועצות האזוריות נקבעו 2 מקדמי העדפה נוספים: מספר יישובים ומרחקים בין יישובים.
 - **חישוב ההכנסה לנפש על פי נוסחת המודל.** ההכנסה לנפש חושבה כסך הכנסות הרשות המקומית חלקי סך התושבים, כאשר הכנסות הרשות הן סיכום של הכנסות הרשות מארנונה, הכנסות הרשות ממקורות עצמיים אחרים והכנסות הרשות ממשרדי הממשלה. על ההכנסות העצמיות לנפש הופעלו 2 מקדמים: מקדם סוציו-אקונומי עבור הכנסות עצמיות אחרות והכנסות משרדים ייעודיים,¹⁵ מקדם להכנסות עצמיות אחרות והכנסות משרדים ייעודיים בגין קליטה.¹⁶
 - **חישוב ההוצאה לפירעון מלוות וההוצאה לפנסיה.** מחושב פירעון מלוות מוכר לחישוב מענק האיזון ומחושבות הוצאות לפנסיה.
 - **אופן הקצאת תקציב האיזון לשנת 2015.** על מנת להתאים את תקציב המודל למקורות התקציביים הקיימים לנושא זה בתקציב המדינה, הופעלה שיטת ההקצאה הבאה:
 - ✓ תקציב האיזון לשנת 2014 (ללא תוספות חד-פעמיות) שימש כבסיס הקצאת תקציב האיזון לשנת 2015.
 - ✓ לבסיס הקצאת תקציב האיזון לשנת 2015 היו תוספות / הפחתות, כשלצורך כך חושבו לכל רשות מקומית מקדמים בהתאם למשתנים הבאים:
- ❖ שיעור הפער בין תקציב המודל לשנת 2015 ובין תקציב האיזון לשנת 2015 (ללא תוספות חד-פעמיות);

¹¹ [מענק לירושלים בירת ישראל](#), כניסה בתאריך: 1 בפברואר 2016. יש לציין, כי הסכומים הרשומים לא כוללים העברות דרך משרדי ממשלה אחרים. יוסי עדס, רפרנט פנים ורשויות מקומיות, אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 21 בפברואר 2016.

¹² משרד ראש הממשלה, החלטה מס' 3378: [עדכוניים בנוסחה לחלוקת מענקי איזון לרשויות המקומיות](#), 26 ביוני 2011.

¹³ לפירוט נוסחת גדיש, ראו: משרד הפנים, [דברי הסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2015](#), 27 בינואר 2015.

¹⁴ גרסיה: שיטת סטטיסטית לאמידת הקשר בין משתנה תלוי (במקרה זה מענק האיזון) לבין משתנים בלתי תלויים (המדד חברתי-כלכלי, הוצאות הרשות על חינוך, רווחה וקליטת עלייה ומשתנים נוספים).

¹⁵ דוח נתונים מבוקרים של הרשויות המקומיות, המופק באגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים. שולמית מקסימוף, האחראית על נתוני הרשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל ושיחת טלפון, 7 בפברואר 2016.

¹⁶ מקדם ההעדפה להכנסה נקבע בהתאם לדירוג חברתי-כלכלי. המקדם שלילי ומופחת מההכנסה המחושבת לרשות המקומית ברשויות המדורגות בדירוג חברתי-כלכלי 1-4, ואילו לרשויות בדירוג 5-10 המקדם הוא חיובי ומתווסף להכנסה המחושבת.

¹⁷ לרשויות קולטות עלייה נקבע מקדם שלילי להכנסה המחושבת, כך ששיעורו שווה למחצית משיעור אוכלוסיית העולים המחושבת ברשות המקומית הנתונה, אך לא יותר מ-5%.



❖ שיעור תקציב המודל לשנת 2015 מסך ההוצאה הנורמטיבית המחושבת על פי המודל.

✓ בשלב זה נקבעו 2 נוסחאות לחישוב ההקצאה של תקציב האיזון: תקציב איזון לשנת 2015 עבור רשויות בהן תקציב האיזון לשנת 2014 קטן מתקציב המודל; תקציב איזון לשנת 2015 עבור רשויות בהן תקציב האיזון לשנת 2014 גדול מתקציב המודל.

✓ לבסוף נקבע שתקציב האיזון לשנת 2015 יהיה הגבוה מבין התוצאה שהתקבלה בחישוב המתואר לעיל לבין 82% מתקציב המודל של הרשות המקומית לשנת 2015.

✓ כמו כן, נקבעו יעדי גבייה שנתיים עבור הרשויות המקומיות, המהווים תנאי להעברת 15% מתקציב האיזון מהממשלה אליהן.¹⁷

מענקי האיזון שהועברו בפועל נמוכים בדרך-כלל יותר מהמענקים שחושבו לפי מודל גדיש.¹⁸ בשנים 2010-2015 המענקים בפועל היו בשיעור של 80%-90% מגובה המענק לפי מודל גדיש, למעט בשנת 2012 (92.5%).

במסמך עמדה של מרכז השלטון המקומי הוצעו שני פתרונות שעשויים להביא לצמצום השחיקה במענקי האיזון (שאפינה כאמור את העשור הראשון של האלף הנוכחי, 2000-2010). בטווח הקצר הוצע 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".¹⁹

בשני העשורים האחרונים חלו כמה שינויים בהקצאת מענקי האיזון, על-פי המפורט בטבלה 1 להלן.

טבלה 1: הקצאת מענקי איזון בשני העשורים האחרונים

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 השונות, גם בהיבט המגזרי.
1994 עד 2003: ועדת סוארי	קביעת תבחינים להקצאת מענקי איזון בעקבות המלצות ועדת סוארי, ביניהם תבחין הכנסה.	סכום המענק נקבע בחלקו לפי הגרעון ברשות, ולכן נוצר תמריץ לגירעונות. ²⁰
2004 ואילך: ועדת גדיש	הקצאת מענקי האיזון לפי נוסחה שיצרה תמריצים להתייעלות: הכנסות והוצאות הרשות המקומית לנפש, האשכול החברתי-כלכלי אליו משתייכת הרשות, השונות של המדד החברתי-כלכלי בתוך הרשות, והוצאות הרשות על חינוך, רווחה וקליטת עלייה. ²¹ המעבר מנוסחת סוארי לנוסחת גדיש נעשה בהדרגה במשך 6 שנים. ²²	ירידה בהעדפה לישובים קטנים, בהשוואה לנוסחת סוארי. אימוץ המלצות ועדת גדיש לא פתר את הפער בין הוצאות והכנסות הרשויות - בפועל, המענקים מהווים 80%-90% מגובה המענק לפי מודל גדיש. ²³

¹⁷ ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, לפיתוח ולתקצוב ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 21 בפברואר 2016; יוסי עדס, רפרנט פנים ורשויות מקומיות, אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 21 בפברואר 2016.

¹⁸ מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב'**, לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006, **הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות**.

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

²⁰ פרופ' אבי בן בסט, ד"ר מומי דהן, **המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות**, פורום קיסריה ה-16, יולי 2008. יש לציין כי לפי משרד הפנים, בנוסחת סוארי לגירעון של הרשות המקומית לא היה משקל. ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, לפיתוח ולתקצוב ברשויות המקומיות, דוא"ל 21 בפברואר 2016.

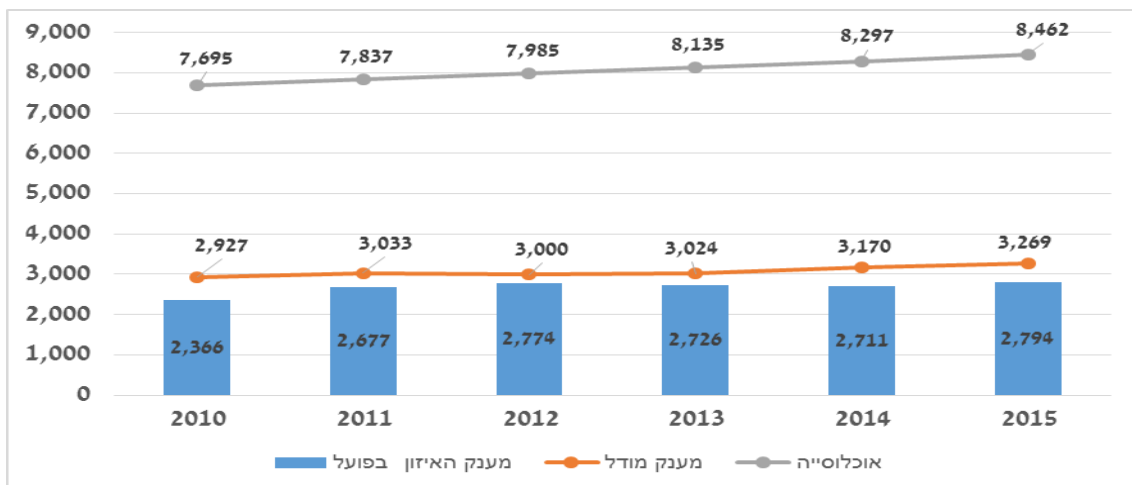
²¹ **"ועדת גדיש"** מונתה בשנת 2000 ובספטמבר 2001 הגישה את המלצותיה. "הוועדה לבחינת קריטריונים להקצאת מענק האיזון", ספטמבר 2001. **מינהל השלטון המקומי**, משרד הפנים.

²² במחצית 2008 הוקמה על-ידי שר הפנים, בעקבות החלטת ממשלה, ועדה ציבורית, בראשות ד"ר יעקב שיינין, במטרה לבחון את נוסחת הקצאת מענקי האיזון (ועדת שיינין), אולם הוועדה לא המליצה המלצות ולבסוף התפרקה. ראו גם **פרוטוקול מספר 53 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה: הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות**, 7 בדצמבר 2009. יורם מאי, סגן מנהל היחידה לכלכלה ולמידע, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 1 בפברואר 2016.



תרשים 1 להלן מציג את גובה מענקי האיזון בפועל ועל-פי מודל גביש ואת הגידול באוכלוסייה בעשור האחרון.

תרשים 1: מענקי האיזון בפועל ועל-פי מודל גדיש (במיליוני ש"ח) והגידול באוכלוסייה (באלפים)²⁴



מהנתונים בתרשים 1 לעיל עולה כי מענק האיזון שהועבר בפועל לרשויות המקומיות בשנת 2015 עמד על כ-2.8 מיליארדי ₪, גידול של כ-429 מיליוני ₪ לעומת שנת 2010, המהווים גידול בשיעור נומינלי של כ-18.1%. לעומתו, המענק לפי נוסחת גדיש (להלן: מענק המודל) גדל בשנים אלה בכ-341 מיליוני ₪, המהווים גידול נומינלי של כ-11.7%. אי לכך, משקל המענק בפועל מתוך מענק המודל גדל בשנים אלה בכ-4.7 נקודות אחוז ועמד בשנת 2015 על כ-85.5%. בהתחשב בגידול הדמוגרפי בשנים אלו (כ-767 אלפי איש, המהווים גידול בשיעור של כ-10%), הרי שלמעשה מענק האיזון (בפועל) לנפש גדל בשיעור נומינלי נמוך יותר של כ-7.4% ועמד בשנת 2015 על כ-330 ₪. יש לציין כי בשנת 2016 אושר תקציב מענק איזון לרשויות המקומיות בסך של 2.75 מיליארדי ₪.²⁵

לטענת מרכז השלטון המקומי,²⁶ כל חלוקה תקציבית של מענק איזון על ידי הממשלה, שאינה 100% מנוסחת המודל, היא בעייתית. לטענתם, על הממשלה להעביר לכל רשות מקומית 100% של סך המודל ולא את מענק האיזון (בפועל), שהוא בדרך כלל נמוך יותר. השלטון המקומי מבקר את נוסחת גדיש, שיישום המלצות הוועדה החלו בשנת 2004. לדידו, הנוסחה מיושנת ולא משקפת את ההוצאות בשלטון המקומי. את מענק האיזון הנכון שתקבל כל רשות יש לבסס על **סל שירותים בסיסי** (שכל רשות מספקת לתושביה). בטווח הארוך יש להקים ועדה חדשה שתבחן את העניין, תעדכן בצורה משמעותית סל שירותים בסיסי, שעל פיו ייקבע מענק האיזון, ותיצור נוסחה חדשה. בטווח הקצר ועד שתקום ועדה שכזו, על המדינה לתקצב 100% ממענק המודל כל שנה. לדברי מר איתי חוטר, מנהל היחידה לכלכלה ולמידע במרכז השלטון המקומי, ראוי לעגן את יישום נוסחת גדיש בחקיקה עד לתיקון הנוסחה בוועדה חדשה שתוקם.

לפי מרכז השלטון המקומי, ועדת גדיש נטלה את מבנה ההוצאות של הרשויות המקומיות (צילום נקודת מצב) בתחילת שנות האלפיים, ועל סמך מבנה זה יצרו את נוסחת הרגרסיה, לפיה נקבע מענק האיזון המשולם לכל רשות. מכאן, שזהו מבנה הוצאות ארכאי, שאינו משקף את ההוצאות החדשות שהושתו על השלטון המקומי,

²³ מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015**, לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006, **הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות**.

²⁴ **מענקי האיזון לרשויות המקומיות בשנים 2010-2012**: משרד הפנים, **מענק האיזון**, שנים שונות; **מענקי האיזון בשנת 2013**: יוסי בנישתי, ממונה בקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 4 בנובמבר 2015; **מענקי האיזון בשנים 2015-2014**: ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, לפיתוח ולתקצוב ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 4 בפברואר 2016; **אוכלוסייה: שנים 2010-2014** – הלמ"ס, לוח 2.1: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, **אוכלוסייה בשנת 2015**: הלמ"ס, **בפתחה של שנת 2016** – **כ-8.5 מיליון תושבים במדינת ישראל**, הודעה לתקשורת, 31 בדצמבר 2015.

²⁵ תקנה 18110101: מענק איזון לרשויות מקומיות. תקציב המדינה לשנת 2016, **אתר מאגרי המידע הממשלתיים Data.gov.il**, כניסה בתאריך: 18 בפברואר 2016. כמו כן, ראו דבריו של מר יוסי עדס, רפרנט פנים ורשויות מקומיות באגף התקציבים במשרד האוצר, לגבי הסיכום שהושג בין משרד האוצר ומשרד הפנים בנושא מענק האיזון משנת 2016 ואילך, בסעיף 8.1 להלן.

²⁶ איתי חוטר, מנהל היחידה לכלכלה ולמידע, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 9 בפברואר 2016.



כגון: היטל הטמנה, וכן את השתתפות הרשות המקומית בהוצאות הגנת הסביבה, החינוך, הרווחה – מטלות שהועברו מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי במסגרת רפורמות משמעותיות שחלו בתחומים אלה בעשור האחרון. הוצאות אלה אינן מתקצבות על ידי הממשלה ואף אינן מופיעות בנוסחת גדיש, מצב הדורש תיקון.

נקודה נוספת שמעלה מר חוטר, היא שחלק ממענק האיזון מתקצב בבסיס התקציב וחלק בתקציב תוספתי. נושא זה קריטי משום שכאשר אין תקציב מדינה מאושר בתחילת השנה (כפי שקרה בשנת 2015), הרשויות המקומיות מקבלות כל חודש 1 חלקי 12 מבסיס התקציב. כך, למשל, מענק האיזון שהועבר בפועל לרשויות בשנת 2012 עמד על 2.774 מיליארדי ₪, ואילו בבסיס התקציב היו רק כ-2.4 מיליארדי ₪. בשנת 2013 התקיימו בחירות לכנסת ה-19 (בינואר 2013) ואילו התקציב אושר רק בנובמבר של אותה שנה. כך קרה שבמשך 11 חודשים הרשויות המקומיות קיבלו כל חודש 1 חלקי 12 מבסיס התקציב (כ-2.4 מיליארדי ₪). לכן, דרישת השלטון המקומי היא שהמדינה תעביר את כל ה-100% של מענק המודל לבסיס התקציב, וזאת עד לקביעת סל שירותים מוניציפאלי בסיסי בנוסחה חדשה שתקבע על ידי ועדה חדשה, שתחליף כאמור לעיל את ועדת גדיש.

2. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות

טבלה 2 להלן מציגה את מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות בישראל בעשור האחרון מהתקציב הרגיל ומהתקציב הבלתי רגיל (להלן: תב"ר).

טבלה 2: מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות מהתקציב הרגיל ומהתקציב הבלתי רגיל (מיליארדי ₪)²⁷

מקור הכנסה	תיאור	2006	2014	שינוי
תקציב רגיל:				
הכנסות עצמיות: ארנונות	תשלומי ארנונה הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים שבתחומי הרשות המקומית.	14.2 (32.2%)	21.9 (32.6%)	53.9%
הכנסות עצמיות: אחרות	כספים הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים שבתחומי הרשות המקומית, לרבות שימוש בשירותים עירוניים, תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים שונים, קנסות חנייה והכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות.	9.7 (22.0%)	11.5 (17.1%)	17.6%
השתתפות ייעודית של הממשלה	כספים המועברים מתקציביהם של משרדי הממשלה אל הרשויות המקומיות לצורך מימון שירותים ממלכתיים הניתנים על-פי חוק, בעיקר חינוך ורווחה. חלק מתקציבים אלו ניתן לפי שיטת יחסי המימון (matching), לרוב בשיעור של 25% במימון הרשות ו-75% במימון המשרד הממשלתי.	9.3 (20.9%)	15.5 (23.1%)	67.9%
השתתפות ממשלה לא ייעודית	מענקי איזון, מענקי הבראה, מענקי שר, מענקי פיתוח, מענקים אחרים ומלוות לאיזון.	3.7 (8.4%)	4.6 (6.9%)	24.9%
סך תקציב רגיל		37.0 (83.4%)	53.6 (79.7%)	45.0%
תקציב בלתי רגיל (תב"ר):				
השתתפות בעלי נכסים	השתתפות של התושבים ושל היזמים בהיטלי פיתוח, כבישים, ביוב ותיעול כחלק מההכנסה העצמית של הרשות המקומית.	0.2 (0.5%)	0.4 (0.5%)	63.2%
השתתפות משרדי ממשלה	השתתפות משרדי הממשלה בתקציבי הפיתוח של הרשויות	1.9 (4.3%)	3.6 (5.4%)	92.3%
מלוות מבנקים, מהאוצר וממוסדות		1.9 (4.3%)	2.8 (4.1%)	43.0%

²⁷ הלמ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל בשנים שונות](#), כניסה בתאריך: 2 בפברואר 2016. התיאורים / הסברים של סעיפי התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) ניתנו על ידי ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, לפיתוח ולתקצוב ברשויות המקומיות, משרד הפנים, שיחת טלפון, 25 בינואר 2016.



שינוי	2014	2006	תיאור	מקור הכנסה
140.0%	4.9 ²⁸ (7.4%)	2.0 (4.6%)	קרנות פיתוח של הרשות המקומית בהן נצברים כספי ההיטלים (כולל היטל השבחה), בטווח הזמן שבין גביית הכספים ועד שאלה יועדו על ידי הרשות המקומית לתב"ר. כספים אלה בקרנות הפיתוח מהווים חלק מהכנסותיה העצמיות של הרשות המקומית.	קרנות הרשות
55.8%	1.9 ²⁹ (2.9%)	1.2 (2.8%)	תרומות של אנשים פרטיים ושל מוסדות, העברות ממפעל הפיס, מהטוטו (לא מדובר בהעברות ממשרדי ממשלה, לא הלוואות מבנקים ולא בהכנסות עצמיות של הרשות המקומית).	השתתפות מוסדות, תרומות ואחר
85.7%	13.6 (20.3%)	7.3 (16.6%)		סך תב"ר
51.7%	67.2 (100%)	44.3 (100%)		סך הכול תקציב

מהנתונים בטבלה עולה כי סך כל התקבולים של הרשויות המקומיות נאמד בשנת 2014 בכ-67.2 מיליארדי ש"ח, גידול של כ-22.9 מיליארדי ש"ח לעומת שנת 2006, המהווים גידול בשיעור של כ-51.7%. התקבולים בתקציב הרגיל מהווים כ-79.7% מסך התקבולים, והיתרה מתקבלת בתקציב הבלתי רגיל (להלן: תב"ר) (כ-20.3%).

בבחינת התקבולים בתקציב הרגיל עולה כי ההכנסה מארנונה היוותה כ-32.6% מסך הכנסות הרשויות בשנת 2014, ההכנסות העצמיות ללא ארנונה היו כ-17.1%, ההכנסה מהשתתפות ייעודית של הממשלה היוותה כ-23.1% מכלל ההכנסות, וההשתתפות הלא-ייעודית של הממשלה (לרבות מענקי איזון, ראו סעיף 3 להלן) היוותה כ-6.9% מסך ההכנסות. כמו כן, מענקי האיזון בשנת 2014 היו כ-4% מסך ההכנסות הכולל (בתקציב הרגיל ובתב"ר) בשנה זו לעומת כ-5.7% בשנת 2006; משקלם של מענקי האיזון מסך ההכנסות בתקציב הרגיל עמד בשנת 2014 על כ-5.1% לעומת כ-6.8% בשנת 2006.

בבחינת התקבולים בתב"ר עולה כי המשקל הגדול ביותר של התקבולים נבע מקרנות הפיתוח של הרשויות המקומיות (כ-7.4%), מהשתתפות משרדי הממשלה (כ-5.4%) וממלוות מבנקים, מהאוצר וממוסדות (כ-4.1%).

3. ניתוח מענקי האיזון לפי חתכים שונים

טבלה 3 להלן מפרטת את התפלגות מענקי האיזון בשנים האחרונות לפי מגזר.

טבלה 3: התפלגות מענקי האיזון בשנים 2010-2015 לפי מגזר (במיליוני ש"ח)³⁰

שנה	רשויות יהודיות	רשויות ערביות	סך הכול
2010	1,448	918	2,366
2011	1,650	1,027	2,677
2012	1,703	1,070	2,774
2013	1,672	1,054	2,726
2014	1,679	1,032	2,711
2015	1,758	1,037	2,794
אחוזים 2015	62.9%	37.1%	100.0%
שיעור שינוי מצטבר	21.4%	12.9%	18.1%

²⁸ הנתון נכון לשנת 2013. טרם פורסם הנתון בשנת 2014. הלמ"ס, לוח 10.15: תקבולים ותשלומים של הרשויות המקומיות, לפי מקור תקבול, סוג תשלום ומעמד מוניציפלי, כניסה בתאריך: 2 בפברואר 2016.

²⁹ הנתון נכון לשנת 2013. טרם פורסם הנתון בשנת 2014. הלמ"ס, לוח 10.15: תקבולים ותשלומים של הרשויות המקומיות, לפי מקור תקבול, סוג תשלום ומעמד מוניציפלי, כניסה בתאריך: 2 בפברואר 2016.

³⁰ שנים 2010, 2011, 2012, 2014, 2015: משרד הפנים, מענק האיזון – שנים שונות, כניסה בתאריך: 2 בפברואר 2016; שנת 2013: ששי דקל, משרד הפנים, דוא"ל, 21 בפברואר 2016. רשויות מקומיות מעורבות, כמו עכו ולוד, שויכו לרשויות יהודיות.



מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2015 קיבלו הרשויות היהודיות מענקי איזון בסך של כ-1.76 מיליארדי ₪, המהווים כ-62.9% מסך מענקי האיזון לכלל הרשויות המקומיות באותה שנה, והרשויות הערביות קיבלו מענקי איזון בסך של כ-1 מיליארד ₪ (כ-37.1%). בתקופה הנסקרת 2010-2015 גדלו מענקי האיזון לרשויות היהודיות בסך של כ-310 מיליוני ₪, המהווים גידול בשיעור של כ-21.4%, מענקי האיזון לרשויות הערביות גדלו בכ-119 מיליוני ₪ (כ-12.9%). הפער בשיעורי הגידול לטובת המגזר היהודי מעמיק את אי השוויון בהקצאת מענקי האיזון על רקע מגזרי. טבלה 4 להלן מפרטת את הקצאת מענקי האיזון לפי סוגי הרשות בשנת 2014.

טבלה 4: מענקי איזון בשנת 2015 לפי סוג הרשות³¹

סוג רשות	מספר	אוכלוסייה (במיליונים)	מענק איזון (במיליוני ₪)	מענק איזון לנפש (₪)
מועצה אזורית	54	0.8	511.4	617
מועצה מקומית	125	1.2	1,062.2	858
עירייה	76	6.2	1,220.9	198
סך הכול	255	8.2	2,794.4	339

מהנתונים בטבלה עולה כי מענק האיזון הממוצע לנפש בישראל בשנת 2015 עמד על כ-339 ₪. מענק האיזון לנפש במועצות האזוריות מהווה 71.9% ממענק האיזון לנפש במועצות המקומיות. יש לציין כי המועצות המקומיות הן במוצע באשכול חברתי-כלכלי נמוך בשיעור ניכר ביחס למועצות האזוריות. במחקר שנעשה לקראת כנס קיסריה 2008, הומלץ לצמצם את מענק האיזון למועצות האזוריות לטובת המועצות המקומיות.³²

טבלה 5 להלן מפרטת את הקצאת מענקי האיזון בשנת 2015 לפי אשכול חברתי-כלכלי.³³

טבלה 5: מענקי איזון בשנת 2015 לפי אשכול חברתי-כלכלי³⁴

אשכול חברתי-כלכלי	מספר הרשויות	אוכלוסייה (במיליונים)	מענקי איזון (במיליוני ₪)	מענק איזון לנפש (בש"ח)
4-1	108	3.0	1,721.0	576
7-5	102	3.9	1,008.8	261
10-8	41	1.4	51.1	37
סך הכול	251	8.2	2,780.9	339

מהנתונים בטבלה עולה כי הקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות גבוהה יותר באשכולות הנמוכים לעומת האשכולות הגבוהים. המסקנות מנתון זה הינן כי:

- מענקי האיזון מביאים להגדלת השוויון בתקציב הכולל לנפש של הרשויות המקומיות;
- קיצוץ בתקציבי האיזון עשוי על-כן להביא להגדלת פערי התקציב בין תושבים ביישובים באשכול חברתי-כלכלי נמוך לבין תושבים ביישובים באשכול חברתי-כלכלי גבוה, או בין תושבי מרכז הארץ לתושבי הפריפריה;

³¹ סוג רשות מקומית, אוכלוסייה: לשנת 2014, הלמ"ס, רשויות מקומיות 2014, כניסה בתאריך: 3 בפברואר 2016. מענקי איזון: לשנת 2015, משרד הפנים, מענק האיזון, כניסה בתאריך: 3 בפברואר 2016. יש לציין כי קיים פער של כ-56 אלף איש בין נתוני הלמ"ס בלוח 2.1 לבין נתוני הלמ"ס בקובץ רשויות מקומיות 2014. פער זה נובע בעיקר מאומדן הלמ"ס לגודל הפזורה הבדואית, וגם מחוות בודדים (במידה שאינן שייכות לאף מועצה אזורית). אורה מאיר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיחת טלפון, 3 בפברואר 2016.

³² פרופ' אבי בן בסט, ד"ר מומי דהן, המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות, פורום קיסריה ה-16, יולי 2008.

³³ מדד חברתי-כלכלי ליישובים בישראל מפורסם על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומובאים בו בחשבון תבחינים שונים ובהם רמת החיים, צפיפות הדיור ואבטלה. להרחבה ראו, תמיר אגמון, המדד החברי-כלכלי של הלמ"ס – תיאור, ניתוח ההשלכות הכלכליות על הרשויות המקומיות ופיתוח מדדים נוספים (מסמך בהכנה), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016.

³⁴ סוג רשות מקומית, אוכלוסייה – אגף בכיר לבקרה, לפיתוח ולתקצוב ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 4 בפברואר 2016. 4 הרשויות שאינן נכללות בדירוג החברתי-כלכלי בשנת 2014 הן 2 המועצות האזוריות: נווה-מדבר ואל-קסום (שהוקמו בשנת 2012 במקום המועצה האזורית אבו בסמה), ושתי המועצות המקומיות: טובא-זנגריה ועי'ר.



- ניתן לשקול שינויים באופן השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות לשם צמצום הפער הקיים, כמו לדוגמה **דיפרנציאציה לפי האשכול חברתי-כלכלי**³⁵ של הרשות גם לגבי ההשתתפות הייעודית של הממשלה (כפי שנעשה לגבי תקציב המועצות הדתיות).³⁶ הצעה זו גם מהווה חלק מהמלצות הוועדה למלחמה בעוני ("וועדת אלאוף").³⁷

4. הכנסות ממענקי איזון

4.1 גביית ארנונה ומענקי איזון

כאמור, הכנסות הרשויות המקומיות נחלקות להכנסות **עצמיות** (לרבות ארנונה, היטלי השבחה ואגרות) ולהכנסות **מהממשלה** (לרבות תשלומים ייעודיים ומענקי איזון). טבלה 6 להלן מציגה את מספר היישובים, התושבים, סך גביית הארנונה ומענקי האיזון ששולמו לרשויות בשנת 2014 בחלוקה מגזרית.

טבלה 6: גביית ארנונה ומענקי איזון בחלוקה מגזרית בשנת 2014³⁸

נתון	יהודים	שיעור	ערבים	שיעור	סך הכול	שיעור
יישובים	170	66.7%	85	33.3%	255	100%
תושבים (במיליונים)	7.1	85.7%	1.2	14.3%	8.2	100%
ארנונה (במיליוני ₪) ³⁹	21,173	96.5%	757	3.5%	21,931	100%
מענקי איזון (במיליוני ₪)	1,679	61.9%	1,032	38.1%	2,711	100%
שיעור מענקי האיזון מהארנונה	7.9%		136.3%		12.4%	

מעיון בלוח עולה כי שיעור האוכלוסייה ברשויות במגזר הערבי עומד על כ-14.3% מכלל האוכלוסייה (לפי חישוב זה, התושבים הערבים בערים המעורבות נכללים במגזר היהודי), בהשוואה למשקל גביית הארנונה העומד על כ-3.5% **בלבד מכלל הגבייה**. לעומת זאת, מקבל המגזר הערבי כ-38.1% מסך מענקי האיזון, שיעור גבוה משיעורו באוכלוסייה.

נתונים אלו יכולים ללמד כי ברשויות המקומיות במגזר הערבי יש **מקום לשקול פיתוח מקורות הכנסה עצמיים נוספים**, לדוגמה באמצעות עידוד הקמת אזורי תעסוקה, השתתפות באזורי תעסוקה אזוריים וחלוקה מחדש של הארנונה שמשלמים משרדי הממשלה ומוסדות ציבוריים, אשר נאמדה בשנת 2009 בכ-1.1 מיליארד ש"ח בשנה, ורק כ-0.2% ממנה נותבו ליישובים ערביים.⁴⁰

³⁵ יש לציין כי האשכול החברתי כלכלי מודד את המצב של התושבים ולא של הרשות. אמנם ברוב המקרים ישנה הלימה בין הדברים, אך יש מקרים שההלימה לא מתקיימת.

³⁶ ראו: **חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 19 והוראת שעה), התשע"ד-2013** (שהתקבל בכנסת ב-11 בנובמבר 2013). השינוי באופן השתתפות הממשלה במימון המועצות הדתיות מאז שנת 2009, משיטת השיעור האחיד (40%) לשיעור אשר נע בין 25%-75%, הביא למעשה לתקצוב דיפרנציאלי של המועצות הדתיות, לפי האיתנות הפיננסית של הרשות המקומית. להרחבה ראו: תמיר אגמון, **הצעת החוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 19), התשע"ד-2013**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בנובמבר 2013.

³⁷ משרד ראש הממשלה, החלטה מספר 361: **כלי סיוע לטיפול בעוני וליצירת שוויון הזדמנויות**, סעיף 3: שינוי מנגנון ההקצאה במשרדי החינוך והרווחה והשירותים החברתיים, 5 באוגוסט 2015.

³⁸ **יישובים, תושבים, ארנונה**: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות 2014**, כניסה בתאריך: 7 בפברואר 2016; **מענקי איזון**: ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, לפיתוח ולתקצוב ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 4 בפברואר 2016. נתוני גביית הארנונה בלמ"ס הם בגין גבייה שוטפת (לשנה הנוכחית) וכן מגביית פיגורים משנים קודמות. חיובי הארנונה אינם כוללים "פטורים, שחרורים והנחות". לעומת זאת, הגבייה היא בפועל, לאחר (כוללת) אותם פטורים, שחרורים והנחות. הלמ"ס מקבלים את נתוני הארנונה (חיוב וגבייה) המצויים בדוח נתונים מבוקרים של הרשויות המקומיות, מהאגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים. שולמית מקסימוף, האחראית על נתוני הרשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל ושיחת טלפון, 7 בפברואר 2016.

³⁹ 7 רשויות מקומיות אינן נכללות בטבלה, מכיוון שאין לגביהן נתוני ארנונה (חיוב וגבייה) לשנת 2014 בקובץ הלמ"ס (**הרשויות המקומיות 2014**): טייבה, סחינין, גוליס, חריש, עין מאהל, פוריידס, בוסתן אל-מרג'.

⁴⁰ תמיר אגמון, **התחלוקת הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגזרים**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2009. יש לציין כי בשנת 2008 הועלתה הצעת חוק ממשלתית לקרן ארנונה, אשר אושרה בקריאה ראשונה, אך לא קודמה מעבר לכך. יוסי עדס, רפרנט פנים ורשויות מקומיות, אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 21 בפברואר 2016.



4.2. התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון

טבלה 7 להלן מעריכה את התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון. התלות מחושבת באמצעות חישוב היחס בין מענקי האיזון לבין גביית הארנונה בכל אשכול לפי מגזר.

טבלה 7: הערכת התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון בשנת 2014 (במיליוני ₪)⁴¹


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	
210%	346%	158%	115	52.7	62.3	55	15.2	39.4	1
162%	169%	111%	597	548.9	48.1	369	325.4	43.5	2
61%	95%	38%	518	323.1	195.1	849	339.4	509.7	3
15%	115%	13%	464	73.5	390.6	3,106	63.6	3,042.3	4
11%	193%	11%	620	12.7	607.7	5,647	6.6	5,640.8	5
8%		8%	256	-	256.3	3,357	-	3,356.6	6
3%		3%	75	-	74.8	2,661	-	2,661.2	7
1%		1%	48	-	48.0	5,469	-	5,468.9	8
1%		1%	4	-	4.1	343	-	342.6	9
0%		0%	0	-	-	68	-	68.3	10
12%	135%	8%	2,697.9	1,010.9	1,687.0	21,923.7	750.3	21,173.4	סה"כ

מעיון בטבלה לעיל עולות המסקנות הבאות:

- בדיקת יחס מענקי האיזון מסך גביית הארנונה מעלה כי בשנת 2014 היחס במגזר הערבי עמד על כ-135% לעומת כ-8% במגזר היהודי, כלומר, במגזר היהודי ההכנסות של הרשויות ממענקי איזון מתוך סך ההכנסות מגביית ארנונה עמדו על שיעור של כ-8% לעומת שיעור של כ-135% בקרב הרשויות המקומיות במגזר הערבי.
- יחס מענקי איזון להכנסות מארנונה גבוה משיעור של 100% בשני האשכולות הנמוכים, בהם יש 54 רשויות מקומיות;
- התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון גבוהה מאוד באשכולות הנמוכים והיא פוחתת ככל שעולים באשכולות;
- התלות של הרשויות הערביות גבוהה (יחס מענקי איזון לארנונה של מעל 100%) בכל חמשת האשכולות שבהם יש רשויות ערביות (למעט באשכול 3 שם עומד יחס זה על כ-95%), כשבאשכול 1 היחס מגיע לשיעור של כ-346% - מענקי איזון בסך של כ-52.7 מיליון ש"ח לעומת גביית ארנונה בסך של כ-15.2 מיליון ש"ח.

5. מענק איזון ממוצע לתושב

טבלה 8 מציגה את מענק האיזון ואת גביית הארנונה הממוצעים לתושב בכל אשכול כלכלי-חברתי בשנת 2014.

⁴¹ אשכולות, ארנונה, יישובים: הלמ"ס, [הרשויות המקומיות 2014](#), כניסה בתאריך: 7 בפברואר 2016; מענקי איזון: ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, לפיתוח ולתקצוב ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 4 בפברואר 2016. 4 הרשויות שאינן נכללות בדירוג החברתי-כלכלי בשנת 2014 הן 2 המועצות האזוריות: נווה-מדבר ואל-קסום (שהוקמו בשנת 2012 במקום המועצה האזורית אבו בסמה), ושתי מועצות מקומיות: טובא-זנגריה ועיג'ר. כמו כן, לא נכללות בטבלה 7 רשויות מקומיות, מכיוון שאין לגביהן נתוני ארנונה (חיוב וגבייה) לשנת 2014 בקובץ הלמ"ס ([הרשויות המקומיות 2014](#)): טיבה, סחינין, גיליס, חריש, עין מאהל, פורידיס, בוסתן אל-מרג'.
 הכנסת
 מרכז המחקר והמידע

טבלה 8: ארנונה ומענקי איזון ממוצעים לתושב בשנת 2014 (בש"ח)⁴²

אשכול	מספר תושבים (באלפים)			ארנונה ממוצעת לתושב			מענקי איזון ממוצעים לתושב		
	יהודים	ערבים	סה"כ	יהודים	ערבים	סה"כ	יהודים	ערבים	סה"כ
1	110	50	160	358	303	341	566	1,048	717
2	57	625	682	761	520	541	842	878	875
3	345	408	752	1,479	833	1,129	566	793	689
4	1,331	63	1,394	2,286	1,012	2,228	293	1,169	333
5	2,028	6	2,034	2,781	1,058	2,776	300	2,046	305
6	1,084	-	1,084	3,098		3,098	237		237
7	741	-	741	3,593		3,593	101		101
8	1,267	-	1,267	4,318		4,318	38		38
9	88	-	88	3,907		3,907	47		47
10	13	-	13	5,335		5,335	-		-
ממוצע וסה"כ	7,062	1,152	8,214	2,998	651	2,669	239	877	328

מעיון בטבלה לעיל עולות המסקנות הבאות:

- קיים מתאם חיובי בין גביית הארנונה לתושב לבין אשכול גבוה, ומתאם שלילי בין מענקי האיזון לתושב לבין אשכול גבוה.⁴³ יחד עם זאת, ברשויות במגזר הערבי מענקי האיזון הממוצעים לתושב דווקא עולים בדרך כלל עם העלייה באשכול - באשכול 5 מענקי האיזון לתושב מסתכמים ב-2,046 ש"ח, לעומת 1,048 ש"ח באשכול 1, שיעור הגבוה פי 1.95. נתון זה יכול ללמד על הקצאה לא יעילה של מענקי האיזון;
- ארנונה ממוצעת לתושב גבוהה במגזר היהודי פי-4.6 לעומת המגזר הערבי. הארנונה הממוצעת לתושב (שנגבתה בפועל) גבוהה יותר במגזר היהודי בהשוואה למגזר הערבי בכל האשכולות, נתון היכול ללמד על מקורות הכנסה עצמיים גבוהים במגזר היהודי ועל שיעור גבייה גבוה;
- מענקי האיזון הממוצעים לתושב במגזר הערבי גבוהים פי 3.7 לעומת המגזר היהודי. מענקי האיזון הממוצעים במגזר הערבי גבוהים בכל האשכולות בהשוואה למגזר היהודי.

6. משקל הארנונה למגורים מתוך סך הארנונה

טבלה 9 להלן מציגה את משקל גביית הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה בחתך מגזרי בכל אשכול חברתי-כלכלי בשנת 2014.

⁴² אשכולות, אוכלוסייה, ארנונה: הלמ"ס, [הרשויות המקומיות 2014](#), כניסה בתאריך: 7 בפברואר 2016; מענקי איזון: ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, לפיתוח ולתקצוב ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 4 בפברואר 2016. 4 הרשויות שאינן נכללות בדירוג החברתי-כלכלי בשנת 2014 הן 2 המועצות האזוריות: נווה-מדבר ואל-קסום (שהוקמו בשנת 2012 במקום המועצה האזורית אבו בסמה), ושתי המועצות המקומיות: טובא-זנגריה ועיג'ר. כמו כן, לא נכללות בטבלה 7 רשויות מקומיות, מכיוון שאין לגביהן נתוני ארנונה (חיוב וגבייה) לשנת 2014 בקובץ הלמ"ס ([הרשויות המקומיות 2014](#)): טייבה, סחינין, ג'וליס, חריש, עין מאהל, פורידיס, בוסתן אל-מרגי.

⁴³ למעט אשכול 1 בו מענק האיזון הממוצע לתושב (717 ₪) נמוך מזה שבאשכול 2 (875 ₪).



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

מהנתונים בטבלה עולה כי משקל גביית הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה במגזר הערבי (62%) גבוה מזה שבמגזר היהודי (42%). נתון זה יכול לנבוע בשל הסיבות הבאות:

- סך גביית הארנונה במגזר היהודי גבוה מזה שבמגזר הערבי, ואכן מטבלה 8 עולה שגביית ארנונה לתושב גבוהה במגזר היהודי פי 4.6 לעומת המגזר הערבי;

- במגזר הערבי גביית ארנונה מעסיקים וממשרדי ממשלה נמוכה משמעותית לעומת הרשויות במגזר היהודי, וייתכן שהיא מהווה סיבה עיקרית לגירעונות הנצברים ברשויות במגזר הערבי ולתלות הגבוהה במענקי איזון.

תנאי לאיזון תקציבי ולשגשוג חברתי ברשויות במקומיות הוא הכנסה משמעותית מארנונה עסקית ביחס לארנונה ממגורים או לסך הכנסות הרשות, שכן תעריף ארנונה לנכסים שאינם מגורים גבוה משמעותית מאשר לנכסים למגורים. לפי הנתונים, קיים פער משמעותי בין רשויות מקומיות בארץ, לדוגמא – בממוצע ארצי שיעור ההכנסות מארנונות שלא-למגורים (מתוך סך ההכנסות מארנונה שנגבו) בשנת 2014 עמד על 56.7%, בתל-אביב 73.6%, בנתיבות 51.8%, בערד 44.5% ובקלנסווה 17.7% בלבד.⁴⁵

לטענת מרכז השלטון המקומי,⁴⁶ ישנן רשויות מקומיות שנוסחת גדיש רואה אותן כרשויות חזקות מבחינה כלכלית, אך למעשה תושביהן חזקים כלכלית, ואילו הרשויות הן עניות מבחינה מקורות ההכנסה. לטענתם, זהו הכשל של המודד החברתי-כלכלי, המשמש את הממשלה לצורך תקצוב הרשויות המקומיות, והמודד את חוזק התושבים ולא את איתנותה הכלכלית של הרשות המקומית. כשמתרחשים עיוותים כאלה, הרשות המקומית אינה זכאית לקבל מענק איזון. כך למשל, המועצה המקומית הר אדר, הממוקמת באשכול חברתי-כלכלי 9 (ובדרך לאשכול 10), בפועל אין בה מרכז מסחרי, בנקים, תעשייה ומפעלים, שהיו יכולים לייצר הכנסות מארנונה לא-

⁴⁴ אשכולות, גביית ארנונה למגורים, סך גביית ארנונה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות 2014](#), כניסה בתאריך: 7 בפברואר 2016. נתוני גביית הארנונה בלמ"ס הם בגין גבייה שוטפת (לשנה הנוכחית) וכן מגביית פיגורים משנים קודמות. חיובי הארנונה אינם כוללים "פטורים, שחרורים והנחות". לעומת זאת, הגבייה היא בפועל, לאחר (כוללת) אותם פטורים, שחרורים והנחות. שולמית מקסימוף, האחראית על נתוני הרשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל ושיחת טלפון, 7 בפברואר 2016. 4 הרשויות שאינן נכללות בדירוג החברתי-כלכלי בשנת 2014 הן 2 המועצות האזוריות: נוה-מדבר ואל-קסום (שהוקמו בשנת 2012 במקום המועצה האזורית אבו בסמה), ושתי המועצות המקומיות: טובא-זנגריה ועיג'ר. כמו כן, לא נכללות בטבלה 7 רשויות מקומיות, מכיוון שאין לגביהן נתוני ארנונה (חיוב וגבייה) לשנת 2014 בקובץ הלמ"ס ([הרשויות המקומיות 2014](#)): טייבה, סחינין, גיוליס, חריש, עין מאהל, פורידיס, בוסתן אל-מרג'.
⁴⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [רשויות מקומיות 2014](#), כניסה בתאריך: 8 בפברואר 2016.
⁴⁶ איתי חוטר, מנהל היחידה לכלכלה ולמידע, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 9 בפברואר 2016.



למגורים. הארנונה לא-למגורים (כ-300-400 ₪ למ"ר) גבוהה באופן משמעותי מארנונה למגורים (כ-50-60 ₪ למ"ר), וכך ישנו גבול מעשי לסך ההכנסות שהרשות יכולה לייצר מארנונה למגורים.

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

7. ניתוח רגישות: שיעור מענקי האיזון מההכנסות מארנונה


מרכז המחקר והמידע של הכנסת ניתח את שיעור מענקי האיזון אשר ניתנו בשנת 2014 ברשויות המקומיות ביחס להכנסות מארנונה בשנה זו. טבלה 10 להלן מציגה את שיעור מענקי איזון מההכנסות מארנונה ברשויות המקומיות.

טבלה 10: שיעור מענקי האיזון מההכנסות מארנונה ברשויות המקומיות בשנת 2014⁴⁷

שיעור מענק האיזון	מספר רשויות יהודיות	מספר רשויות ערביות	כלל הרשויות
מעל 15%	82	77	159
מעל 30%	63	77	140
מעל 50%	43	76	119
מעל 70%	36	70	106
מעל 90%	24	67	91
מעל 100%	20	65	85
מעל 200%	4	30	34
מעל 300%	1	9	10
מעל 400%	0	6	6
מעל 500%	0	3	3
מעל 600%	0	2	2
מעל 700%	0	0	0
מעל 1,000%	0	0	0

מהנתונים בטבלה לעיל עולה כי התלות של חלק גדול מהרשויות הערביות במענקי איזון היא גבוהה, וב-50 רשויות ערביות שיעור מענקי האיזון גבוה ב-200% ומעלה מההכנסות מארנונה.

טבלה 11 להלן מציגה את 4 הרשויות היהודיות ו-6 הרשויות הלא-יהודיות עם השיעור הגבוה ביותר של מענק איזון מההכנסות מארנונה בשנת 2014.

⁴⁷ מבחן רגישות שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת על בסיס נתוני הארנונה המופיעים בקובץ [הרשויות המקומיות 2014](#) באתר הלמ"ס, ועל בסיס נתוני מענקי האיזון לשנת 2014, אשר הועברו על-ידי ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, לפיתוח ולתקצוב ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 4 בפברואר 2016. 7 רשויות מקומיות אינן נכללות בטבלה, מכיוון שאין לגביהן נתוני ארנונה (חיוב וגבייה) לשנת 2014 בקובץ הלמ"ס ([הרשויות המקומיות 2014](#)): טייבה, סחינין, גוליס, חריש, עין מאהל, פריידיס, בוסתן אל-מרג'.


רשויות יהודיות מעל 200%	רשויות ערביות מעל 400%
קרית יערים	כאוכב אל היג'א
רכסים	כסיפה
אלונה	כעביה-טבאש-חגי'אג'רה
הר חברון	לקיה
	ערערה בנגב
	תל שבע

ברשויות אלו התלות במענקי איזון היא כה גבוהה עד כי כל הפחתה בסכום מענק האיזון עלולה לשתק את פעילות הרשות.

8. עמדות הצדדים

8.1. משרד האוצר⁴⁹

לפי משרד האוצר, בוועדת גדיש נקבעו 3 דברים⁵⁰:

- נוסחת המודל, המהווה "כלי לחלוקה יחסית של התקציב הנתון בין הרשויות המקומיות";
- היקף התקציב שיוקצב בכפוף למגבלות התקציביות בתקציב המדינה⁵¹;
- רזרבה ניהולית (בשיעור של עד 5% מסך התקציב) שתשמש לפתרון בעיות נקודתיות שלא נמצא להן פתרון בנוסחת המודל הכללית.⁵²

במסגרת הדיונים התקציביים הנערכים מדי שנה בין משרד האוצר למשרד הפנים נקבע היקף התקציב בפועל של מענק האיזון. בשנת 2015 עמד מענק האיזון בפועל על כ-2.8 מיליארדי ₪, לא כולל רזרבת שר במשרד הפנים⁵³ בסך של 100 מיליוני ₪, ולא כולל 100 מיליוני ₪ נוספים במסגרת הקצאה לתיקון עיוותים של נוסחת האיזון. ה-100 מיליוני ₪ האחרונים הינם חלק מהתקציב המוקצב למענק האיזון, לא בהתאם לנוסחת המודל, אלא בהתאם לתבחינים שונים שאין להם ביטוי בנוסחה זו. כך, שלמעשה, בפועל מענק האיזון לשנת 2015 היה צריך לעמוד על כ-2.9 מיליארדי ₪, מתוכם 100 מיליוני ₪ במסגרת תיקון עיוותים ועוד 100 מיליוני ₪ במסגרת תקנת רזרבת שר, שהיא כאמור בנפרד ולא במסגרת ההקצאה של מענק האיזון. לטענת המשרד, הרציונאל של רזרבת השר ושל סעיף תיקון העיוותים הוא להשלים פערים כספיים שלא ניתן להם מענה בנוסחת המודל, לאור קשיחות נוסחת האיזון וכפי שנושא זה קיבל ביטוי בדוח ועדת גדיש. אך, בסופו של דבר, היקף התקציב נקבע בהתאם למגבלת התקציב.

⁴⁸ שם.

⁴⁹ יוסי עדס, רפרנט פנים ורשויות מקומיות, אגף התקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 17 בפברואר 2016.

⁵⁰ דוח ועדת גדיש ("הוועדה לבחינת קריטריונים להקצאת מענק האיזון"), 3 בספטמבר 2001. יוסי עדס, רפרנט פנים ורשויות מקומיות, אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 18 בפברואר 2016.

⁵¹ בדוח גדיש נקבע כי "קצב המימוש (של המלצות הוועדה) הינו פונקציה של יכולת ההתאמה בין הרשויות שמגיעה להן תוספת מענק ורשויות שצריכות לקבל מענקי איזון מופחתים, וכן במגבלת התקציב הכללי". שם, עמוד 26.

⁵² שם, עמוד 25.

⁵³ רזרבת שר זו מצויה בתקנה 18110104: מענק שר הפנים. משרד האוצר, תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016, אתר מאגרי המידע Data.gov.il, כניסה בתאריך: 17 בפברואר 2016.



לדברי מר יוסי עדס, רפרנט פנים ורשויות מקומיות באגף התקציבים במשרד האוצר, כל שנה ישנן **תוספות ארעיות** למענק האיזון על מנת להגדיל אותו, המהוות פתרון מקומי נקודתי להגדלת מענק האיזון באותה שנה, בהתחשב במגבלה התקציבית. משרדי הפנים והאוצר הגיעו לסיכום שהחל משנת 2016 יגדל **בסיס התקציב** ל-**2.75 מיליארדי** ₪, כאשר השאיפה **המשותפת** של 2 המשרדים היא שהמענק **בפועל** יגדל ל-3.1 מיליארדי ₪.

לפי מר עדס,⁵⁴ הטענה בדבר השוני בין הגידול באוכלוסייה לבין הגידול במענק האיזון על-פני השנים, אינה מתחשבת בהיקף הגידול בהכנסות העצמיות (בעיקר, הכנסות מארנונה) של הרשויות המקומיות. הגידול הלא-שווה של ההכנסות מארנונה בקרב הרשויות המקומיות השונות העמיק את הפערים החברתיים-כלכליים ביניהן, ולא ניתן לגשר על פערים אלה רק באמצעות הגדלת מענק האיזון.

8.2. משרד הפנים⁵⁵

לפי משרד הפנים, הסיבה לפער בין המענק בפועל למענק המודל נעוצה בחוסר במקורות תקציביים. מאז שנת 2003 מענק האיזון קוצץ באופן משמעותי, ומדי שנה המשרד פועל להגדלת התקציב גם בבסיס התקציב וגם בתקציב המאושר. כמו כן, משרד הפנים מודע לפער הקיים בין בסיס התקציב והתקציב המאושר (ראו סעיף 1.2 לעיל), ועל כן פועל להגדלת בסיס תקציב מענק האיזון. כך, למשל, בשנת 2016 המשרד פעל להגדלת בסיס תקציב מענק האיזון ב-350 מיליוני ₪, מ-2.4 מיליארדי ₪ ל-2.75 מיליארדי ₪.

8.3. מרכז השלטון המקומי⁵⁶

להלן עמדת מרכז השלטון המקומי לנושאים שונים שעלו במסמך:

- **תקצוב דיפרנציאלי של הרשויות המקומיות** לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, גם לגבי ההשתתפות הייעודית של הממשלה, על מנת לצמצם פערים קיימים בין הרשויות (ראו סעיף 3 לעיל). לדברי מר איתי חוטר, מנהל היחידה לכלכלה ולמידע במרכז השלטון המקומי, זהו אינו הפתרון הראוי. אין להעביר תקציב מהרשויות החזקות לרשויות החלשות, אלא על הממשלה להגדיל את ההשתתפות שלה בתקציב הרשויות החלשות, מבלי לפגוע בהשתתפותה בתקציב הרשויות החזקות. זוהי, למעשה, דרישה של מרכז השלטון המרכזי **להפחית את דרישת המצינוג (קרי, להקטין את שיעור ההשתתפות) של הרשויות החלשות בחינוך, ברווחה ובשאר השירותים הממשלתיים**. לדעתו, הפתרון של נטילת תקציבים מהרשויות החזקות והעברתם לרשויות החלשות אינו פתרון נכון, משום שהיקף פעולות הרווחה (ושאר השירותים הממשלתיים שבמסגרת המצינוג) לא ישתנה בעקבות צמצום ההשתתפות הממשלתית ברשויות החזקות. בעקבות צעד שכזה, הרשויות החזקות תייקרנה את הארנונה, אך בניגוד למס לאומי-ממשלתי (כדוגמת מס הכנסה ומע"מ), הארנונה היא מס מוניציפאלי, שאמור לשרת רק את תושבי הרשות המקומית הנתונה. לכן, אם המדינה מעוניינת לצמצם פערים כלכליים-חברתיים בין התושבים והרשויות המקומיות, היא צריכה להעלות את המיסים הממשלתיים ולא את המיסים המוניציפאליים. הממשלה תוכל לאפשר לרשויות החלשות לצמצם את המצינוג שלהן על ידי הגדלת ההשתתפות הממשלתית ברשויות החלשות, ולא על ידי העברת תקציבים מהרשויות החזקות לרשויות החלשות.
- **הקמת קרן ארנונה ממשלתית**, קרי, חלוקה מחדש של הארנונה שמשלמים משרדי הממשלה ומוסדות ציבוריים, אשר נאמדה בשנת 2009 בכ-1.1 מיליארד ש"ח בשנה, ורק כ-0.2% ממנה נותבו ליישובים ערביים (ראו סעיף 4.1 לעיל). מר חוטר טוען שגם צעד שכזה אינו הפתרון הנכון לשיפור מצבן של הרשויות החלשות. הארנונה היא, כאמור לעיל, מס מוניציפאלי המשולם על ידי בעלי הנכסים על מנת לממן שירותים המסופקים

⁵⁴ יוסי עדס, רפרנט פנים ורשויות מקומיות, אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 21 בפברואר 2016.

⁵⁵ ששי דקל, אגף בכיר לבקרה, לפיתוח ולתקצוב ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 21 בפברואר 2016.

⁵⁶ איתי חוטר, מנהל היחידה לכלכלה ולמידע, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 17 בפברואר 2016.



על ידי הרשות המקומית. לכן, ליישובים ערביים בהם אין נכסים ממשלתיים רבים, אין צורך להגדיל את כספי הארנונה המועברים אליהם. על הממשלה להתחיל למקם משרדי ממשלה ביישובים ערביים ולהעתיקם מירושלים ומקרית הביטחון בתל-אביב ליישובים ערביים או חלשים אחרים. אך הותרת נכסי הנדל"ן הקיימים ברשויות החזקות והעברת כספי הארנונה לרשויות החלשות אינן הפתרון הנכון. **לא ניתן לנתק בין תשלום מס ארנונה לבין קיומם של נכסי נדל"ן ביישובים בהם הם ממוקמים.**

בסיכום, מצביע מר חוטר על 3 פתרונות רצויים לצמצום הפערים החברתיים בין הרשויות המקומיות:

א. הגדלת מענק האיזון (בפועל) ל-100% ממענק המודל, בטווח הקצר. בטווח הארוך יש להקים ועדה חדשה שתבחן את העניין, תעדכן בצורה משמעותית סל שירותים בסיסי, שעל פיו ייקבע מענק האיזון, ותיצור נוסחה חדשה (ראו סעיף 1.2 לעיל);

ב. הפחתת דרישת המצינג לרשויות המקומיות החלשות בחינוך, ברווחה ובשאר השירותים הממשלתיים;

ג. פיתוח כלכלי של מקורות הכנסה עצמיים לרשויות המקומיות החלשות, כולל אזורי תעשייה, מסחר, תעסוקה; העתקת משרדי ממשלה לרשויות החלשות; פיתוח עסקי (ארנונה לא-למגורים); פיתוח מקורות הכנסה נוספים.

