



הכנסת

מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות

מוגש לוועדה לענייני ביקורת המדינה

כ"ו כסלו תשע"ח

14 בדצמבר, 2017

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא תקציבי רשויות מקומיות לקראת דיון ב-18 בדצמבר 2017 בנושא השפעת שיטת המאצינג על אי השוויון בתקציבי רווחה לרשויות מקומיות.¹ המסמך כולל תיאור וניתוח של משקל תקציבי רשויות מקומיות בתוצר בישראל ובמדינות המפותחות, ניתוח של חוסר בארנונה מעסקים ותלות של רשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים בישראל במענקי איזון ממשלתיים וניתוח הוצאות הרשויות המקומיות לרווחה למטופל לפי אשכולות ומגזרים.

הטבלה להלן מציגה נתונים על משקל התקציבים של השלטון המקומי בתוצר ב-2015 בישראל ובמדינות ה-OECD ומשקל הכנסות ממסים של השלטון המקומי מסך הכנסות המדינה ממסים. מתוך 35 מדינות ה-OECD, 26 הן בעלות רמה אחת של שלטון מקומי (רשויות מקומיות), בדומה לישראל, ו-9 הן פדרליות או פדרליות למחצה, ויש בהן רמות נוספות של שלטון מקומי, כמו מחוזות ומדינות. הנתונים בטבלה מתייחסים למוצק של רמת הרשויות המקומיות בלבד במדינות ה-OECD ולמוצק של כל השלטון המקומי, הכולל כאמור גם ישויות פדרליות נוספות.

מוצע OECD		ישראל	נתון
שלטון מקומי	רשויות מקומיות		
16.4%	11.1%	5.5%	משקל תקציב השלטון המקומי בתוצר
31.2%	14.8%	9.7%	משקל הכנסות השלטון המקומי מסך הכנסות ממסים

מהשוואה בטבלה עולה כי משקל תקציב השלטון המקומי בישראל בתוצר (5.5%) ומשקל הכנסות השלטון המקומי ממסים מסך הכנסות המדינה ממסים (9.7%) נמוכים משמעותית לעומת הממוצע ב-OECD (11.1% ו-14.8% בהתאמה). משקל תקציב השלטון המקומי בתוצר מהווה סמן לרמת הריכוזיות של השלטון המרכזי, ככל שהמשקל גבוה יותר רמת הריכוזיות נמוכה יותר. השוואה זו מלמדת כי רמת הריכוזיות בישראל גבוהה יחסית. מחקרים מלמדים כי קיים מתאם חיובי בין תוצר לנפש ורווחה חברתית לבין רמה גבוהה של ביזוריות השלטון המקומי (משקל גבוה של תקציב בתוצר).

הטבלה להלן מציגה נתונים על תקציבי הרשויות המקומיות לפי מגזר. מנתונים בטבלה עולה כי משקל הארנונה

נתון	יהודים	ערבים	מעורבות	סה"כ/ממוצע
מספר רשויות מקומיות	63.5%	33.3%	3.1%	100%
תושבים	63.9%	14.3%	21.8%	100%
הכנסות מארנונה למגורים	70.7%	5.5%	23.8%	100%
הכנסות מארנונה לא למגורים	64.7%	1.9%	33.4%	100%
הכנסות מסך ארנונה	67.3%	3.5%	29.2%	100%
משקל ארנונה למגורים מהכנסות מארנונה	46.0%	68.0%	35.0%	43%
מענקי איזון	52.0%	34.1%	13.9%	100%
משקל מענקי האיזון מסך ארנונה	10.4%	132.5%	6.4%	13.5%
הוצאה לרווחה למטופל במוצע	113%	48%	122%	100%
הוצאה לרווחה למטופל במוצע (אלפי ₪)	8.4	3.5	9.0	7.4

איזון – יחס מענקי איזון לארנונה ברשויות מקומיות במגזר הערבי עומד על 132.5% לעומת 10.4% ברשויות מקומיות במגזר היהודי. הוצאה לרווחה למטופל ברשויות מקומיות במגזר הערבי עומדת על 48% מההוצאה הממוצעת למטופל ברמה הארצית.

מחסור בשטחי תעשייה, תעסוקה ומסחר מוביל לארנונה נמוכה יחסית מלא למגורים, וכתוצאה מכך לקשיים של הרשות לממן את פעילותיה. כלי מדיניות אפשריים להגדלת ההכנסות מארנונה לא למגורים ולשיפור מצבן הפיננסי של רשויות מאשכולות נמוכים הינם הרחבת אזורי התעסוקה והעסקים, שטחי תעסוקה משותפים, חלוקת ארנונה ממשלתית ותקצוב ממשלתי דיפרנציאלי.

¹ מסמך זה מבוסס על מסמך אשר נכתב לבקשת חה"כ יוסף גיבארין ב-30 בנובמבר 2017.



1. תקציבים והכנסות עצמיות בישראל ובמדינות ה-OECD

דוח OECD מציג נתונים על תקציבי השלטון המקומי במדינות בהן קיימת רמה אחת של רשויות מקומיות, בדומה לישראל (Unitary countries), ובמדינות פדראליות או פדראליות למחצה, בהן קיימות גם ישויות פדראליות (דרג ביניים, דרג אזורי ומדינת). טבלה 1 להלן מפרטת את 35 מדינות ה-OECD לפי מספר הרשויות המקומיות.

טבלה 1: מדינות ה-OECD לפי מספר הרשויות המקומיות (2015)²

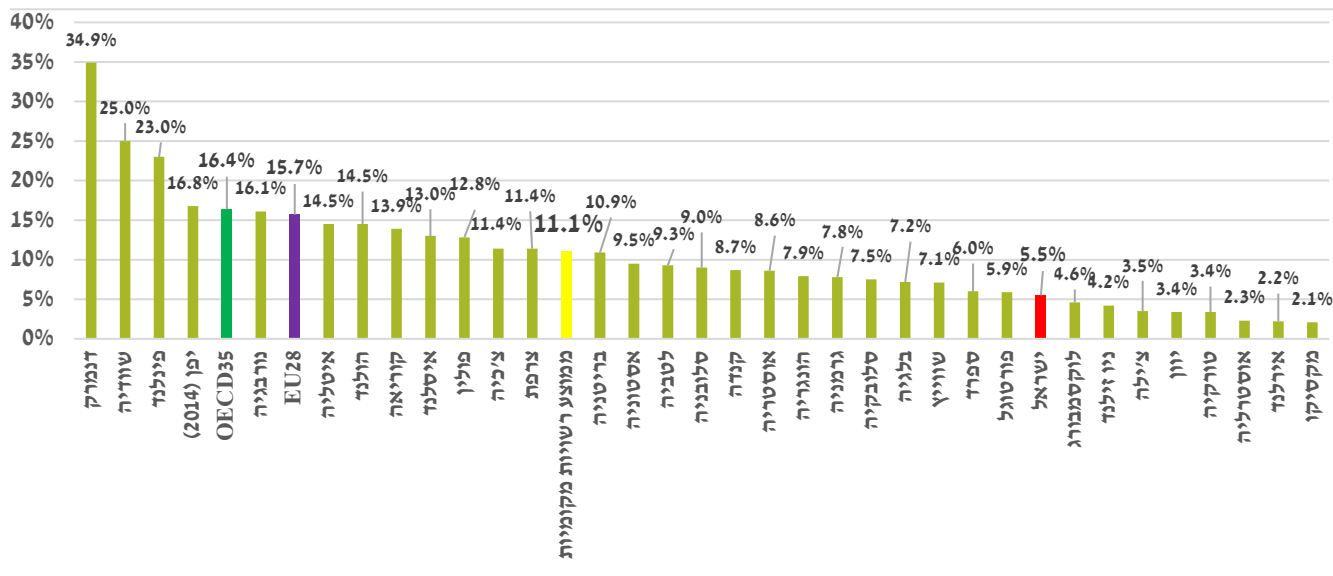
סוג	מדינה	רשויות מקומיות	דרג ביניים	דרג אזורי או מדינתי	סך-הכול
מדינות פדראליות	אוסטרליה	563		8	571
	אוסטריה	2,122		9	2,131
	בלגיה	589	10	6	605
	קנדה	3,945		13	3,958
	גרמניה	11,056	401	16	11,473
	מקסיקו	2,458		32	2,490
	ספרד	8,125	50	17	8,192
	שווייץ	2,255		26	2,281
	ארה"ב	35,879	3,031	50	38,960
מדינות יחידתיות	צ'ילה	345		15	360
	צ'כיה	6,256		14	6,270
	דנמרק	98		5	103
	אסטוניה	213			213
	פינלנד	311		1	312
	צרפת	35,416	101	18	35,535
	יוון	325		13	338
	הונגריה	3,178		19	3,197
	איסלנד	74			74
	אירלנד	31			31
	ישראל	255			255
	איטליה	7,982		20	8,002
	יפן	1,742		47	1,789
	קוריאה	227		17	244
	לטביה	119			119
	לוקסמבורג	105			105
	הולנד	388		12	400
	ניו זילנד	67		11	78
	נורבגיה	426		18	444
	פולין	2,478	380	16	2,874
	פורטוגל	308		2	310
	סלובקיה	2,929		8	2,937
	סלובניה	212			212
	שוודיה	290		21	311
	טורקיה	1,397		81	1,478
	בריטניה	391	27	3	421
	OECD35	132,555	4,000	518	137,073
	EU28	87,091	969	261	88,321

² OECD, [Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2017 edition](#), Page 3.



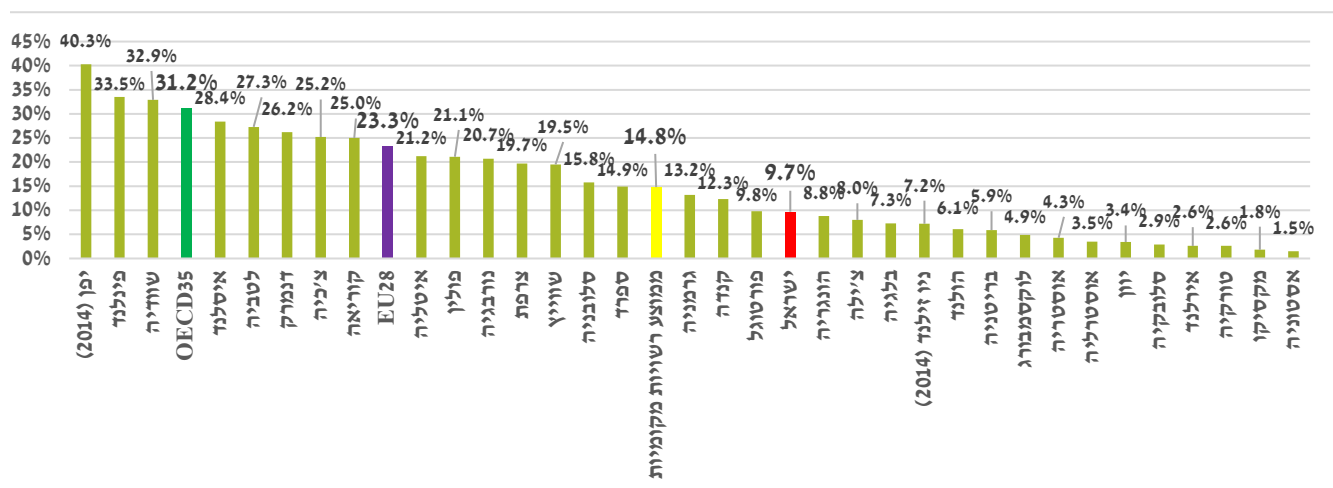
מהנתונים בטבלה עולה כי מקרב 35 מדינות ה-OECD, 9 מדינות מוגדרות כפדראליות או פדראליות למחצה ו-26 מוגדרות כבעלות רמה אחת של רשויות מקומיות, בדומה לישראל (Unitary countries). תרשים 1 להלן מציג את תקציבי השלטון המקומי בתוצר במדינות ה-OECD, ההשוואה היא לממוצע רשויות מקומיות בלבד (מלבד ארה"ב בה אין נתון על תקציב הרשויות המקומיות) וממוצע שלטון מקומי הכולל גם דרגי ביניים.

תרשים 1: משקל תקציבי רשויות מקומיות בתוצר בשנת 2015 (אחוז)³



מהנתונים בתרשים עולה כי משקל תקציבי הרשויות המקומיות בתוצר בשנת 2015 בישראל עמד על 5.5%, במקום ה-26 מתוך 35 מדינות ה-OECD, נמוך מהממוצע של דרג הרשויות המקומיות שעמד על כ-11.1%. ממוצע 35 מדינות ה-OECD עמד על כ-16.4% וממוצע 28 מדינות האיחוד האירופי עמד על כ-15.7%, כאמור, ממוצעים אלו כוללים גם את דרגי הביניים האחרים של המדינות הפדראליות.⁴ תרשים 2 מציג את משקל הכנסות ממסים של הרשויות המקומיות מסך הכנסות המדינה ממסים בשנת 2015.

תרשים 2: משקל הכנסות ממסים של הרשויות המקומיות מסך הכנסות המדינה ממסים (2015)⁵



³ OECD, [Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2017 edition](#), Page 7.

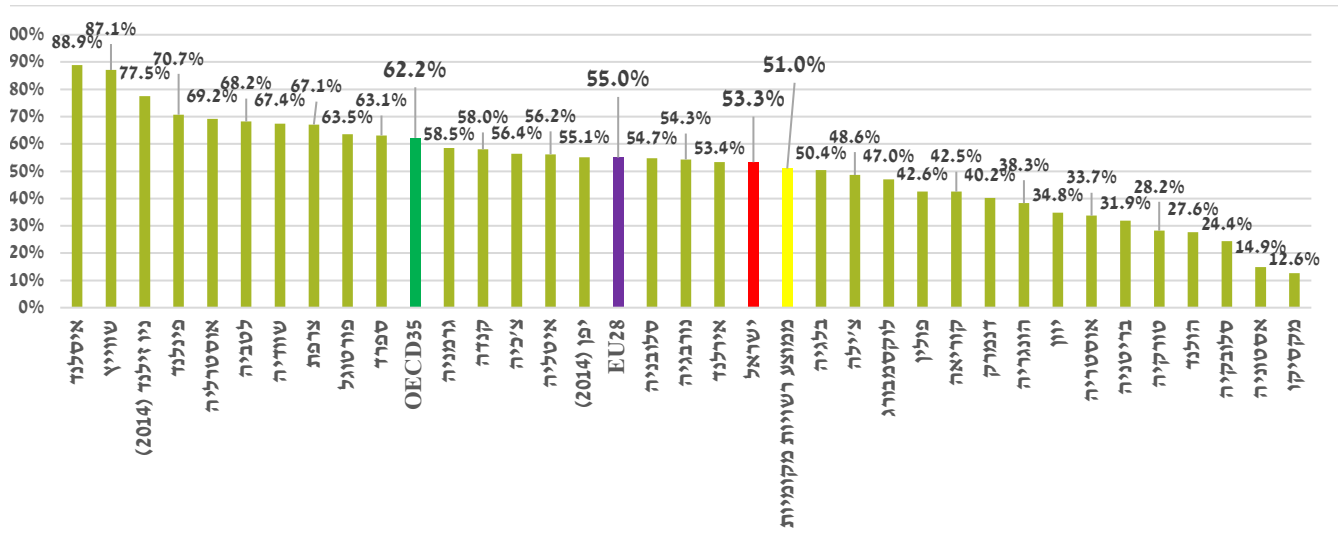
⁴ במדינות הפדראליות 3 רמות שלטון מקומי: רשויות מקומיות, דרג ביניים דרג אזורי/מדינתי. משקל תקציב השלטון המקומי: אוסטרליה 16.8%, אוסטריה 17.9%, בלגיה 26.6%, קנדה 31.3%, גרמניה 20.8%, מקסיקו 12.8%, ספרד 21.9%, שווייץ 20.9% וארה"ב 18.3%

⁵ OECD, [Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2017 edition](#), Page 19.



מהנתונים עולה כי משקל ההכנסות ממסים של הרשויות המקומיות מסך הכנסות המדינה ממסים בשנת 2015 בישראל עמד על 9.7%, במקום ה-19 מתוך 35 מדינות ה-OECD, נמוך מהמוצע של דרג הרשויות המקומיות שעמד על כ-14.8%. ממוצע 35 מדינות ה-OECD עמד על 31.2% וממוצע 28 מדינות האיחוד האירופי עמד על כ-23.3%. תרשים 3 להלן מציג את משקל ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מסך הכנסותיהן בשנת 2015.

תרשים 3: משקל ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מסך הכנסותיהן (2015, ב-9%)⁶

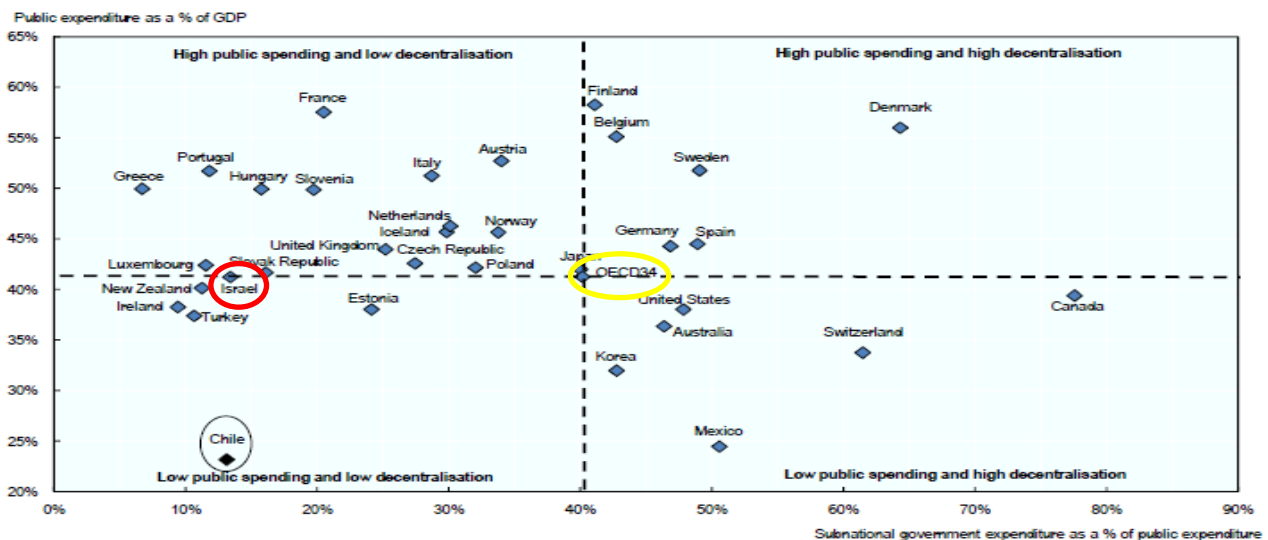


מהנתונים בתרשים עולה כי משקל ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מסך הכנסותיהן בשנת 2015 עמד על כ-53.3%, במקום ה-20 מתוך 35 מדינות ה-OECD, דומה למוצע של דרג הרשויות המקומיות שעמד על כ-51%. ממוצע 35 מדינות ה-OECD עמד על כ-62.2% וממוצע 28 מדינות האיחוד האירופי עמד על כ-55%.

2. כוחו של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי

תרשים 4 להלן ממפה את משקל הוצאות הרשויות המקומיות מתוך סך ההוצאה הציבורית (המהווה סמן לרמת הביזוריות של השלטון המקומי) לעומת משקל ההוצאה הציבורית מהתוצר במדינות ה-OECD בשנת 2014.

תרשים 4: רמת הביזוריות של הרשויות המקומיות במדינות ה-OECD (2014)⁷



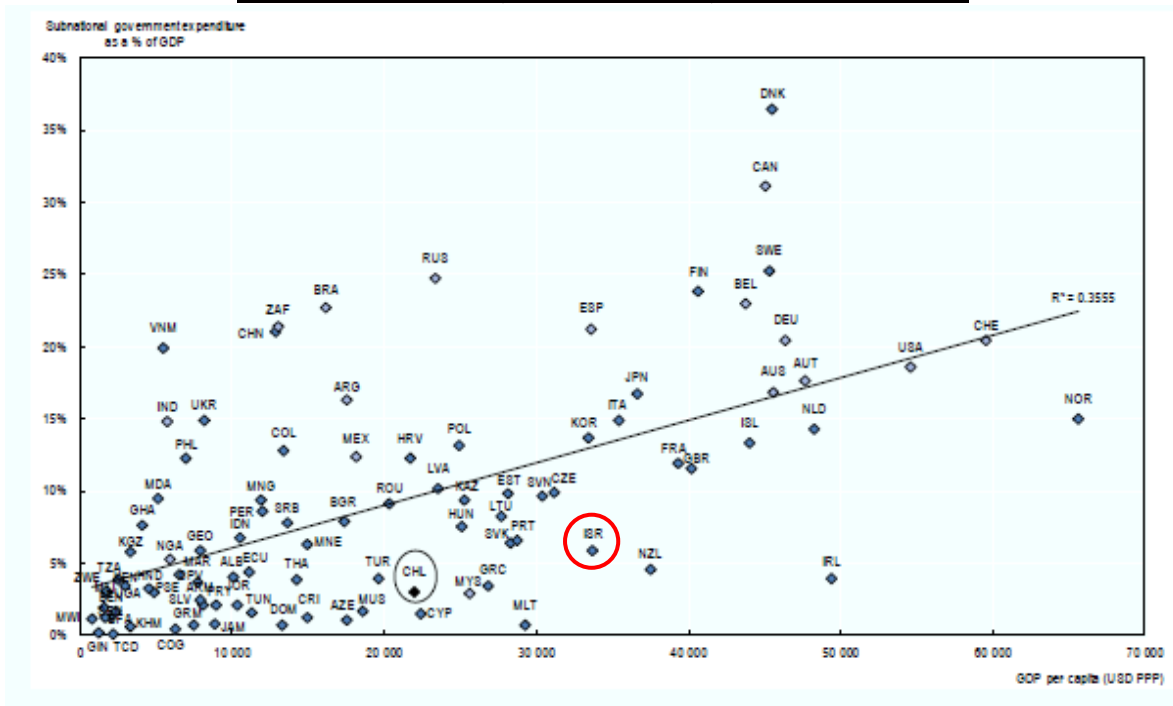
⁶ OECD, [Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2017 edition](#), Page 18.

⁷ OECD, [Making Decentralization Work in Chile towards Stronger Municipalities](#), 2017 edition p. 45, Box 1.1: [Decentralization, wealth and growth](#). Page 42.



מהמיפוי בתרשים עולה כי רמת הריכוזיות של השלטון המרכזי בישראל גבוהה יחסית וההוצאה הציבורית בתוצר דומה לממוצע מדינות ה-OECD. רמת הביזוריות של השלטון המקומי בצ'ילה, לדוגמה, נמוכה יחסית, בדומה לישראל, ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר בה נמוך יחסית. דנמרק, שוודיה ופינלנד מאופיינות ברמה גבוהה של ביזוריות וברמה גבוהה של הוצאה ציבורית בתוצר. בארה"ב, בקנדה ובאוסטרליה רמת הביזוריות גבוהה יחסית, ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר נמוך מהממוצע. במדינות האירופאיות ברובן רמת הביזוריות נמוכה יחסית ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר גבוה יחסית. תרשים 5 מציג מתאם בין רמת הביזוריות (משקל תקציבי הרשויות המקומיות מהתוצר) לבין עושר ורווחה חברתית (תוצר לנפש) במדינות השונות בשנת 2014.

תרשים 5: המתאם בין התוצר לנפש לבין הביזוריות בשנת 2014⁸



מהנתונים בתרשים עולה כי קיים מתאם חיובי בין רמת הביזוריות של השלטון המקומי לבין התוצר לנפש. כלומר, רוב המדינות בעלות תוצר לנפש גבוה הן ביזוריות יותר ורוב המדינות בעלות תוצר לנפש נמוך הן ריכוזיות יותר. **ישראל היא מדינה בעלת רמת ריכוזיות גבוהה של השלטון המרכזי ובעלת תוצר לנפש ממוצע**, ונמצאת מתחת לקו המגמה, קרי בהינתן התוצר לנפש הקיים, משקל הוצאות השלטון המקומי בתוצר אמור להיות גבוה יותר (בדומה לקוריאה). יחד עם זאת, ישנן מדינות החורגות מהכלל, כלומר, מחד גיסא, ישנן מדינות המתאפיינות ברמת ריכוזיות גבוהה ובתוצר לנפש גבוה (כגון: ישראל, אירלנד וניו זילנד); מאידך גיסא, ישנן מדינות המתאפיינות ברמת ריכוזיות נמוכה ובתוצר לנפש נמוך (כגון: סין, רוסיה, ויאטנם וברזיל). יש לציין כי יחס הסיבתיים בין רמת הביזוריות לבין התוצר לנפש אינו ברור דיו, בעיקר באיזה כיוון הסיבתיים פועלת (כלומר, מהו המשתנה המסביר ומהו המשתנה המוסבר). לפי דוח ה-OECD, גם למשתנים חברתיים-כלכליים אחרים יש תפקיד חשוב בעיצוב רמת הריכוזיות של המדינות, לרבות גורמים היסטוריים ומוסדיים. תוצאות הביזוריות תלויות בדרך בה התהליך מעוצב ומיושם, ברמת הבשלות של המוסדות, ביכולות של הרשויות המקומיות וביעילות השלטון הרב-שכבתי, כולל מנגנוני תיאום יעילים בין השכבות השלטוניות.

דוח ה-OECD מצטט מחקרים המלמדים כי רמת ביזוריות של הכנסות ממסים תורמת לצמיחה. כך, **בטווח הארוך גידול של 10 נקודות האחוז בהכנסות ממסים של השלטון המקומי גורם לגידול בשיעור של כ-2% בתוצר לנפש**. ביזוריות המס מעודדת את ההתפתחות בכלכלות האזוריות ואת הבסיס הפיסקלי של השלטון המקומי.

⁸ Ibid, Page 45.

3. מענקי איזון וארנונה בחתך מגזרי וחברתי-כלכלי⁹

3.1. פילוח אוכלוסייה לפי אשכול ומגזר

טבלה 2 להלן מציגה את מספר הרשויות המקומיות והאוכלוסייה בישראל לפי אשכול ומגזר בשנת 2015.

טבלה 2: מספר רשויות מקומיות ואוכלוסייה לפי אשכול ומגזר (2015, אוכלוסייה באלפים)¹⁰

אשכול	יהודי		ערבי		מעורבות		סך הכול	
	רשויות	אוכלוסייה	רשויות	אוכלוסייה	רשויות	אוכלוסייה	רשויות	אוכלוסייה
1	2	113.5	9	172.4	0	0.0	11	285.9
2	8	390.0	32	424.3	0	0.0	40	814.3
3	7	94.6	28	466.2	1	865.7	36	1,426.5
4	15	349.3	12	126.5	3	194.2	30	670.0
5	26	1,044.4	2	6.2	2	61.4	30	1,112.0
6	25	968.1	2	6.3	0	0.0	27	974.4
7	31	1,130.2	0	0.0	1	278.9	32	1,409.1
8	37	1,161.7	0	0.0	1	432.9	38	1,594.6
9	9	109.3	0	0.0	0	0.0	9	109.3
10	2	5.6	0	0.0	0	0.0	2	5.6
סך הכול	162	5,366.7	85	1,201.9	8	1,833.1	255	8,401.7
אחוז	63.5%	63.9%	33.3%	14.3%	3.1%	21.8%	100.0%	100.0%

מהנתונים בטבלה עולה כי בישראל היו בשנת 2015 כ-8.4 מיליון תושבים ב-255 רשויות מקומיות, כ-19% התגוררו באשכול חברתי-כלכלי 8, כ-17% התגוררו באשכול 3 וכ-16.8% התגוררו באשכול 7. ברשויות המקומיות במגזר היהודי רוב התושבים התגוררו באשכולות 8 ו-7 (ב-68 יישובים), ברשויות מקומיות במגזר הערבי רוב התושבים התגוררו באשכולות 3 ו-2 (ב-60 יישובים). ברשויות המעורבות רוב התושבים התגוררו בירושלים, העיר היחידה באשכול 3. האוכלוסייה ברשויות במגזר היהודי הוותה כ-63.9% מכלל האוכלוסייה, האוכלוסייה ברשויות במגזר הערבי הוותה כ-14.3% והאוכלוסייה ברשויות המעורבות הוותה כ-21.8% מכלל האוכלוסייה.

3.2. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות

טבלה 3 להלן מציגה את מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות בעשור האחרון.

טבלה 3: מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות מהתקציב הרגיל ומהתקציב הבלתי רגיל (מיליארדי ₪)¹¹

מקור הכנסה	תיאור	2006	2015	שינוי
תקציב רגיל:				
הכנסות עצמיות: ארנונות	תשלומי ארנונה הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים שבתחומי הרשות המקומית.	14.2 (32.2%)	22.8 (32.8%)	60.4%
הכנסות עצמיות: אחרות	כספים הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים, לרבות שימוש בשירותים עירוניים, תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים שונים, קנסות חנייה והכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות.	9.7 (22.0%)	11.6 (16.7%)	19.3%

⁹ להרחבה: תמיר אגמון, ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2016.

¹⁰ הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל בשנים שונות, כניסה בתאריך: 3 בדצמבר 2017.

¹¹ הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל בשנים שונות, כניסה בתאריך: 3 בדצמבר 2017.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שינוי	2015	2006	תיאור	מקור הכנסה
79.9%	16.7 (23.9%)	9.3 (20.9%)	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.	השתתפות ייעודית של הממשלה
37.4%	5.1 (7.3%)	3.7 (8.4%)	מענקי איזון, מענקי הבראה, מענקי שר, מענקי פיתוח, מענקים אחרים ומלוות לאיזון.	השתתפות ממשלה לא ייעודית
52.1%	56.2 (80.6%)	37.0 (83.4%)		סך תקציב רגיל

תקציב בלתי רגיל (תב"ר):

71.0%	0.4 (0.5%)	0.2 (0.5%)	השתתפות של התושבים ושל הזמים בהיטלי פיתוח, כבישים, ביוב ותיעול כחלק מההכנסה העצמית של הרשות המקומית.	השתתפות בעלי נכסים
106.3%	3.9 (5.6%)	1.9 (4.3%)	השתתפות משרדי הממשלה בתקציבי הפיתוח של הרשויות	השתתפות משרדי ממשלה
-2.4%	1.9 (2.7%)	1.9 (4.3%)		מלוות מבנקים, מהאוצר וממוסדות
142.2%	5.0 (7.1%)	2.0 (4.6%)	קרנות פיתוח של הרשות המקומית בהן נצברים כספי ההיטלים (כולל היטל השבחה), בטווח הזמן שבין גביית הכספים ועד ייעודם לתב"ר.	קרנות הרשות
91.5%	2.4 (3.4%)	1.2 (2.8%)	תרומות של אנשים פרטיים ושל מוסדות, העברות ממפעל הפיס, מהטוטו.	השתתפות מוסדות, תרומות ואחר
84.3%	13.5 (19.4%)	7.3 (16.6%)		סך תב"ר
57.5%	69.7 (100%)	44.3 (100%)		סך הכול תקציב

מהנתונים בטבלה עולה כי סך הכנסות הרשויות המקומיות נאמד בשנת 2015 בכ-69.7 מיליארדי ₪, גידול של כ-25.5 מיליארדי ₪ לעומת שנת 2006, המהווים גידול בשיעור של כ-57.5%. ההכנסות בתקציב הרגיל מהוות כ-80.6% מסך ההכנסות וההכנסות בתקציב הבלתי רגיל מהוות כ-19.4% מסך ההכנסות.

בבחינת ההכנסות בתקציב הרגיל עולה כי **ההכנסה מארנונה היוותה כ-32.8%** מסך הכנסות הרשויות בשנת 2015, ההכנסות העצמיות ללא ארנונה היוו כ-16.7%, ההכנסה מהשתתפות ייעודית של הממשלה היוותה כ-23.9% מכלל ההכנסות, וההשתתפות הלא-ייעודית של הממשלה (לרבות מענקי איזון) היוותה כ-7.3% מסך ההכנסות. כמו כן, בשנת 2015 מענקי האיזון היוו כ-4.4% מסך ההכנסות לעומת כ-6.2% בשנת 2006; משקלם של מענקי האיזון מסך ההכנסות בתקציב הרגיל עמד בשנת 2015 על כ-5.4% לעומת כ-7.4% בשנת 2006.¹²

בבחינת התקבולים בתב"ר עולה כי המשקל הגדול ביותר של התקבולים נבע מקרנות הפיתוח של הרשויות המקומיות (כ-7.1%) ומהשתתפות משרדי הממשלה (כ-5.6%).

¹² הלמ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל בשנים שונות](#), כניסה בתאריך: 3 בדצמבר 2017.



3.3. גביית ארנונה ומענקי איזון

כאמור, הכנסות הרשויות המקומיות נחלקות להכנסות עצמיות (לרבות ארנונה, היטלי השבחה ואגרות) ולהכנסות מהממשלה (לרבות תשלומים ייעודיים ומענקי איזון). טבלה 4 להלן מציגה את מספר היישובים, התושבים, סך גביית הארנונה ומענקי האיזון ששולמו לרשויות בשנת 2015 בחלוקה מגזרית.

טבלה 4: גביית ארנונה ומענקי איזון בחלוקה מגזרית בשנת 2015¹³

שיעור	סך הכול	משקל	מעורבות	משקל	ערבים	משקל	יהודים	נתון
100%	255	3.1%	8	33.3%	85	63.5%	162	יישובים
100%	8.4	21.8%	1.8	14.3%	1.2	63.9%	5.4	תושבים (במיליונים)
100%	22,848	29.2%	6,673	3.5%	794	67.3%	15,381	הכנסות מגביית ארנונה (במיליוני ₪)
100%	3,082	13.9%	428	34.1%	1,051	52.0%	1,603	מענקי איזון (במיליוני ₪)
	13.5%		6.4%		132.5%		10.4%	משקל מענקי האיזון מהארנונה

מהנתונים בטבלה עולה כי משקל האוכלוסייה ברשויות במגזר הערבי עמד בשנת 2015 על כ-14.3% מכלל האוכלוסייה, בהשוואה למשקל גביית הארנונה העומד על כ-3.5% בלבד מכלל הגבייה. לעומת זאת, מקבל המגזר הערבי כ-34.1% מסך מענקי האיזון, משקל גבוה ממשקלו באוכלוסייה.

3.4. התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון

טבלה 5 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 5: יחס מענקי האיזון מגביית ארנונה לפי אשכולות ומגזרים בשנת 2015¹⁴

אשכול	יהודים	ערבים	מעורבות	סך-הכול
1	150%	301%		227%
2	38%	147%		72%
3	72%	109%	14%	31%
4	37%	100%	26%	39%
5	11%	285%	26%	12%
6	10%	194%		11%
7	6%		0%	5%
8	2%		0%	1%
9	1%			1%
10	0%			0%
סך הכול	10%	132%	6%	13%

מהטבלה עולה כי בשנת 2015 במגזר היהודי הכנסות הרשויות ממענקי איזון מתוך סך ההכנסות מגביית ארנונה עמדו על כ-10% לעומת כ-132% ברשויות המקומיות במגזר הערבי ולעומת כ-6% ברשויות המעורבות. יחס מענקי איזון להכנסות מארנונה גבוה מ-100% באשכול הראשון, בו יש 11 רשויות מקומיות. התלות של הרשויות הערביות גבוהה (יחס מענקי איזון לארנונה של לפחות 100%) בכל ששת האשכולות שבהם יש רשויות ערביות, כשבאשכול 1 היחס מגיע לכ-301% ובאשכול 5 לכ-285%. ברשויות המעורבות התלות במענקי האיזון נמוכה באשכולות 3-5 (מתחת ל-30%). ככל שעולים ברמת האשכול, התלות במענקי האיזון פוחתת (למעט באשכול 4).

¹³ הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017. הרשויות המקומיות המעורבות הן: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא, נצרת עלית.

¹⁴ הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017.



3.5. ניתוח הכנסות מגביית ארנונה

טבלה 6 להלן מציגה את ההכנסות מגביית ארנונה למגורים בחתך מגזרי בכל אשכול בשנת 2015.

טבלה 6: ההכנסות מגביית ארנונה למגורים בחתך מגזרי בכל אשכול בשנת 2015 (במיליוני ₪)¹⁵

אשכול	יהודים	אחוז	ערבים	אחוז	מעורבות	אחוז	סך הכול	אחוז
1	28	53.6%	24	46.4%	0	0%	53	100%
2	224	54.9%	184	45.1%	0	0%	407	100%
3	74	6.1%	225	18.7%	906	75.2%	1,205	100%
4	286	52.5%	99	18.2%	160	29.3%	545	100%
5	1,135	94.4%	4	0.4%	63	5.2%	1,202	100%
6	1,297	99.6%	6	0.4%	0	0%	1,302	100%
7	1,612	77.8%	0	0.0%	459	22.2%	2,071	100%
8	2,047	72.6%	0	0.0%	773	27.4%	2,820	100%
9	286	100.0%	0	0.0%	0	0%	286	100%
10	33	100.0%	0	0.0%	0	0%	33	100%
סך הכול	7,021	70.7%	543	5.5%	2,360	23.8%	9,924	100%

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2015 כ-70.7% מההכנסות מארנונה למגורים הגיעו לרשויות במגזר היהודי, כ-5.5% לרשויות במגזר הערבי וכ-23.8% לרשויות מעורבות. טבלה 7 להלן מציגה את ההכנסות מגביית ארנונה לא למגורים בחתך מגזרי בכל אשכול בשנת 2015.

טבלה 7: ההכנסות מגביית ארנונה לא למגורים בחתך מגזרי בכל אשכול בשנת 2015 (במיליוני ₪)¹⁶

אשכול	יהודים	אחוז	ערבים	אחוז	מעורבות	אחוז	סך הכול	אחוז
1	15	42.2%	21	57.8%	-	0%	36	100%
2	342	82.6%	72	17.4%	-	0%	414	100%
3	82	6.9%	122	10.2%	995	82.9%	1,200	100%
4	538	61.6%	33	3.8%	302	34.6%	874	100%
5	1,717	94.6%	1	0.1%	97	5.4%	1,815	100%
6	1,720	99.9%	2	0.1%	0	0%	1,722	100%
7	2,043	71.9%	0	0.0%	797	28.1%	2,840	100%
8	1,767	45.4%	0	0.0%	2,121	54.6%	3,888	100%
9	128	100.0%	0	0.0%	0	0%	128	100%
10	8	100.0%	0	0.0%	0	0%	8	100%
סך הכול	8,360	64.7%	251	1.9%	4,313	33.4%	12,924	100%

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2015 כ-64.7% מההכנסות מארנונה לא למגורים הגיעו לרשויות במגזר היהודי, כ-1.9% לרשויות במגזר הערבי וכ-33.4% לרשויות מעורבות. טבלה 8 להלן מציגה את משקל גביית הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה בחתך מגזרי בכל אשכול חברתי-כלכלי בשנת 2015.

¹⁵ הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017.

¹⁶ הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017.



טבלה 8: משקל גביית ארנונה למגורים מסך גביית הארנונה לפי מגזר ואשכול¹⁷

אשכול	יהודים	ערבים	מעורבות	סך הכול
1	65%	54%		60%
2	40%	72%		50%
3	47%	65%	48%	50%
4	35%	75%	35%	38%
5	40%	76%	39%	40%
6	43%	78%		43%
7	44%		37%	42%
8	54%		27%	42%
9	69%			69%
10	81%			81%
ממוצע	46%	68%	35%	43%

מהטבלה עולה כי משקל גביית הארנונה למגורים מסך גביית הארנונה ברשויות מקומיות במגזר הערבי (68%) גבוה מרשויות מקומיות במגזר היהודי (46%) ומרשויות מקומיות מעורבות (35%). בששת האשכולות הראשונים (למעט באשכול 1) המשקל במגזר הערבי גבוה מהמגזר היהודי. במגזר הערבי גביית ארנונה מלא למגורים נמוכה משמעותית לעומת הרשויות במגזר היהודי, וייתכן שהיא מהווה סיבה עיקרית לגירעונות הנצברים ברשויות אלו ולתלות הגבוהה במענקי איזון. לרוב תנאי לאיזון תקציבי ולשגשוג חברתי ברשויות במקומיות הוא הכנסה משמעותית מארנונה לא ממגורים מסך הכנסות הרשות, שכן תעריף ארנונה לא למגורים עומד על כ-300-400 ₪ למ"ר וגבוה משמעותית מתעריף ארנונה למגורים העומד על כ-50-60 ₪ למ"ר.¹⁸ קיים פער משמעותי בין הרשויות – בממוצע ארצי משקל ההכנסות מארנונה לא ממגורים בשנת 2015 עמד על 56.6%, בתל-אביב 73.3%, ואילו בקלנסוואה 15.5% ובכאוכב אבו אל-היג'א 3.5%.¹⁹

טבלה 9 להלן מפרטת את אומדן הוצאות הרשויות המקומיות לרווחה למטופל לפי אשכולות ומגזרים.

טבלה 9: אומדן הוצאות הרשויות המקומיות לרווחה למטופל לפי אשכולות ומגזרים (2015, באלפי ₪)²⁰

אשכול	יהודים			ערבים			מעורבות			סך-הכול		
	משרד הרווחה	רשות מקומית	סך-הכול	משרד הרווחה	רשות מקומית	סך-הכול	משרד הרווחה	רשות מקומית	סך-הכול	משרד הרווחה	רשות מקומית	סך-הכול
1	5.4	3.3	8.7	3.1	0.7	3.8				3.6	1.3	4.9
2	7.5	3.9	11.4	2.4	1.0	3.4				3.8	1.8	5.6
3	5.1	2.2	7.4	2.5	1.0	3.5	6.7	3.0	9.7	4.6	2.1	6.7
4	5.8	2.7	8.5	2.5	1.0	3.5	5.7	2.5	8.2	5.0	2.2	7.2
5	5.3	2.4	7.7	2.4	1.7	4.1	4.1	1.7	5.8	5.2	2.3	7.5
6	5.3	2.5	7.9	2.1	1.6	3.8				5.3	2.5	7.8
7	5.4	2.8	8.2				7.4	3.5	10.9	5.8	3.0	8.7

¹⁷ הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017.

¹⁸ איתי חוטר, מנהל היחידה לכלכלה ולמידע, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 9 בפברואר 2016.

¹⁹ הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017.

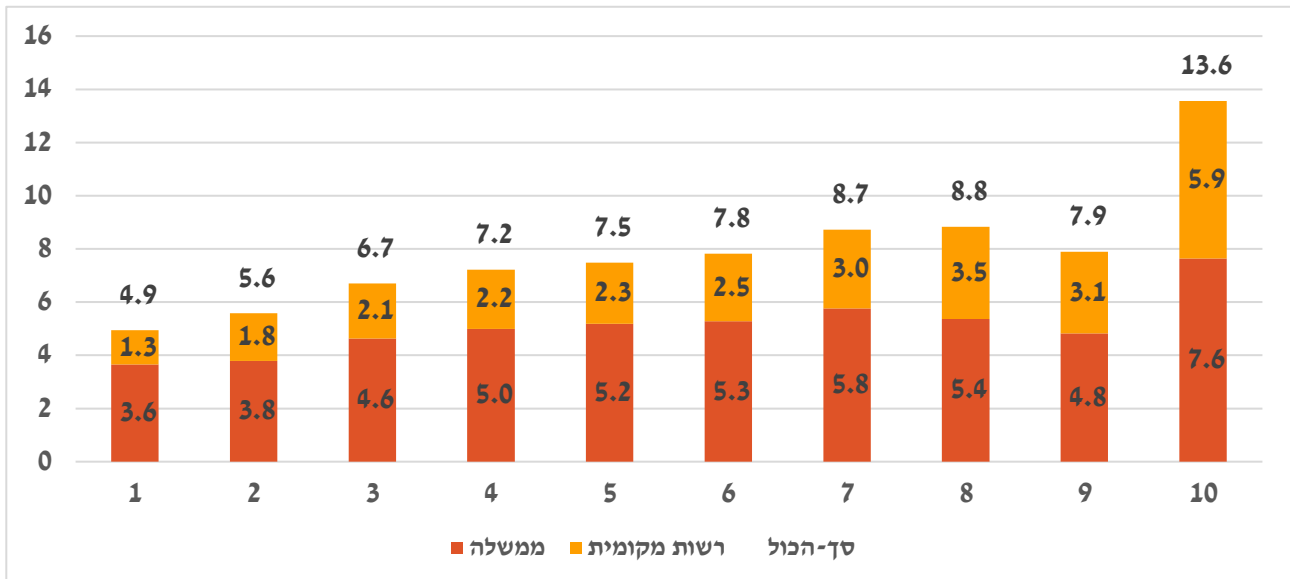
²⁰ **תקציבים:** הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017. בקובץ הלמ"ס מפורטים סך ההוצאה של הרשות המקומית לרווחה והעברות משרד הרווחה, הפער הוא בעיקר חלק הרשות המקומית וגם הכנסות עצמיות והעברות ממשרד הכלכלה. כלומר הוצאה של "רשות מקומית" בטבלה ובתנאים הינה הפער בין סך ההוצאה של הרשות להעברות משרד הרווחה; **מטופלים:** ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, משרד הרווחה, דוא"ל, 13 בדצמבר 2017. בקובץ המטופלים קיימים ישובים שלא מפורטים בקובץ הלמ"ס, ולכן אינם נכללים בניחות; היחס הוא בין העשירון השמיני לעשירון הראשון, שכן העשירון העשירי כולל 2 רשויות עם כ-6,000 תושבים והעשירון התשיעי כולל 9 רשויות עם כ-109,300 תושבים, כמפורט בטבלה 2. יש לציין כי 4 רשויות מקומיות לא נכללו באומדן, משום שיש בהן מטופלים (לפי קובץ משרד הרווחה ושירותים החברתיים), אך אין להן בקובץ הלמ"ס הוצאות רווחה כלל (לא על ידי משרד הרווחה ושירותים החברתיים ולא על ידי הרשות המקומית), והן: טייבה, עין מאהל, ערעה, פורידיס.



סך-הכול			מעורבות			ערבים			יהודים			אשכול
סך-הכול	רשות מקומית	משרד הרווחה	סך-הכול	רשות מקומית	משרד הרווחה	סך-הכול	רשות מקומית	משרד הרווחה	סך-הכול	רשות מקומית	משרד הרווחה	
8.8	3.5	5.4	8.1	3.0	5.1				9.3	3.8	5.5	8
7.9	3.1	4.8							7.9	3.1	4.8	9
13.6	5.9	7.6							13.6	5.9	7.6	10
7.4	2.4	4.9	9.0	2.9	6.1	3.5	1.0	2.5	8.4	2.8	5.5	ממוצע
160%	237%	132%							91%	94%	89%	יחס

תרשים 6 להלן מציג את אומדן תקציב הרשויות המקומיות לרווחה למטופל לפי מקור ולפי אשכולות.

תרשים 6: אומדן תקציב הרשויות המקומיות לרווחה למטופל לפי מקור ולפי אשכולות (2015, באלפי ₪)²¹



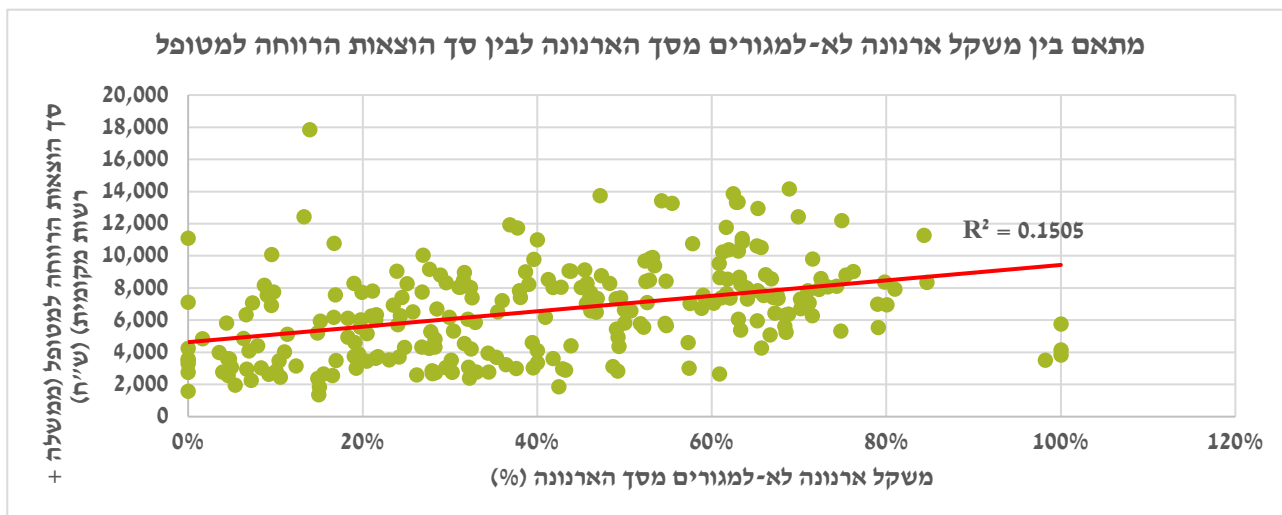
מההשוואה בטבלה ובתרשים עולה כי קיים פער משמעותי בין הוצאות הרווחה בממוצע למטופל לפי אשכולות ומגזרים, כאשר סך ההוצאה למטופל באשכול השמיני גבוה פי כ-1.6 לעומת סך ההוצאה למטופל באשכול הראשון, הפער של תקצוב משרד הרווחה בין האשכול השמיני לראשון הוא פי כ-1.3 והפער בתקצוב הרשויות המקומיות (הכולל גם הכנסות עצמיות והעברות משרד הכלכלה) הוא פי כ-2.4. ההוצאה למטופל הן של חלק משרד הרווחה והן של חלק הרשות המקומית במגזר היהודי גבוהה משמעותית לעומת המגזר הערבי. פערים אלו בתקצוב של משרד הרווחה ושל הרשויות המקומיות עשויים לנבוע מאחת או יותר מהסיבות הבאות:

- שיטת המאצ'ינג לפיה לרשויות חלשות אין את היכולת להשתתף במימון;
 - לרשויות חזקות יש יכולת פיננסית להוסיף מעבר ל-25%;
 - הבדל בין דפוסי הטיפול - ברשויות חלשות הטיפול הוא יותר ביני ביני בהוצאה נמוכה יחסית, וברשויות עשירות הטיפול הוא יותר מוסדי בהוצאה גבוהה יחסית. יחד עם זאת, ייתכן שדפוסי הטיפול הם תוצאה של היכולת הכספית;
 - לרשויות חלשות אין מבנים מתאימים ולכן חלק מהתקציב מופנה לשכירת מבנים, על חשבון ההוצאה למטופל;
 - חוסר יכולת פיננסית של רשויות חלשות להשתתף במימון במסגרת המאצ'ינג (ראו לעיל) מוביל להעברות תקציביות לרשויות חזקות יותר במהלך השנה.
- תרשים 7 להלן מציג את המתאם בין משקל ארנונה לא-למגורים מסך הארנונה לבין סך הוצאות הרווחה למטופל.

²¹ ש.ם.



תרשים 7: מתאם בין משקל ארנונה לא-למגורים מסך הארנונה לבין סך הוצאות הרווחה למטופל²²



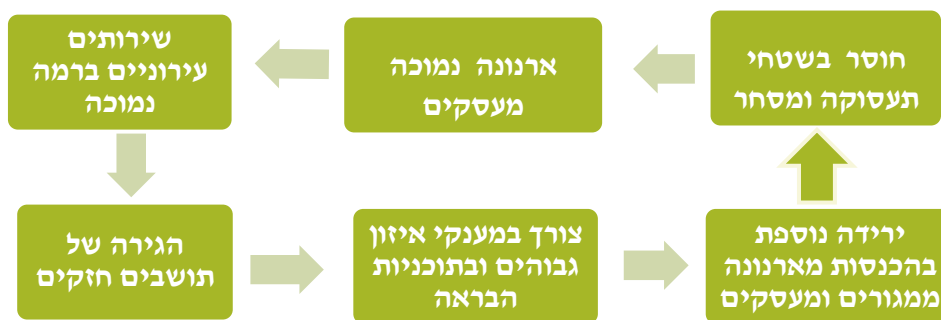
מהנתונים בתרשים עולה כי קיים מתאם חיובי נמוך בין משקל ארנונה לא-למגורים מסך הארנונה לבין סך הוצאות הרווחה של הרשות המקומית למטופל.

4. ניתוח הסיבות למצוקת הרשויות המקומיות או "מעגל הקסמים" והדרכים לשבירתו²³

4.1. מעגל הקסמים

ניתוח התנהלות הרשויות המקומיות החלשות בשנים האחרונות מעלה כי קיים לעיתים מעין 'מעגל קסמים'. תרשים 8 להלן מציג 'מעגל קסמים' העשוי להתרחש בחלק מהרשויות המקומיות בהן יש מעט שטחי תעסוקה ומסחר והכנסות בפועל נמוכות יחסית מארנונה לא למגורים.

תרשים 8: 'מעגל קסמים' של רשויות מקומיות בעלות ארנונה נמוכה מעסקים



4.2. דרכים לשבירת "מעגל הקסמים"

קיימות כמה דרכים לשבירת 'מעגל הקסמים':

- הגדלת פוטנציאל הכנסות הרשות. ייזום תוכניות הבראה במסגרתן לא יקוצצו הוצאות, אלא יוגדל פוטנציאל ההכנסות של הרשויות מארנונה לעסקים – הקמת אזורי תעסוקה חדשים ברשות, השתתפות באזורי תעסוקה משותפים לאשכול ישובים, שינוי גבולות שיפוט של הרשות, משיכה ממוקדת והוליסטית (פתרון כולל של צרכים, בעיקר תעסוקה, חינוך לילדים, תרבות ומגורים) של תושבים חזקים.

²² הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017.

²³ פרק זה לקוח מתוך: תמיר אגמון, [ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2010.



- **חלוקה מחדש של ארנונה ממשלתית.** ניתוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת העלה כי 0.2% מההכנסות מארנונה הממשלתית וממוסדות ציבוריים, הנאמדים במאות מיליוני ₪ בשנה, מנותבים לרשויות מקומיות במגזר הערבי. ²⁴ ב-1 בינואר 2017 נכנס לתוקפו תיקון לחוק, ²⁵ לפיו הוקמה במשרד הפנים: "קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות". ²⁶
- **שינוי בשיטת המימון התואם (מאצי'נג) (תקצוב דיפרנציאלי).** מעבר משיטת השתתפות הממשלה ב-75% מהוצאות ייעודיות לשיטה ליניארית לפיה משקל התמיכה הממשלתית יהיה לפי מצב הרשות המקומית ב'קו ישר', קרי עלייה בחלק הממשלה ככל שהמדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית נמוך יותר. יש לציין כי מימון תואם דיפרנציאלי פועל כבר כמה שנים לגבי מועצות דתיות, קרי, חלקן של רשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים במימון המועצות הדתיות נמוך יותר. ²⁷
- **שינוי גבולות שיפוט של מועצות מקומיות.** בשנת 2015 היה סך ההכנסות מארנונה לא למגורים לתושב במועצות האזוריות גבוה בכפי 4.1 לעומת המועצות המקומיות. כמו כן, במועצות האזוריות כ-59.4% מההכנסות מארנונה הן לא למגורים בהשוואה לכ-31.1% במועצות המקומיות. התוצאה היא גירעון מצטבר פר תושב גבוה פי כ-5.9 במועצות המקומיות לעומת המועצות האזוריות, ועודף שוטף לתושב של 0.9 ₪ במועצות אזוריות לעומת גרעון שוטף לתושב של 68.5 ₪ במועצות המקומיות. ²⁸ שינוי גבולות השיפוט של מועצות מקומיות כך שיהנו מהכנסות ארנונה של אזורי תעסוקה סמוכים עשוי להגדיל את היציבות הפיננסית שלהן.

²⁴ תמיר אגמון, [התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגורים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2009.

²⁵ [חוק ההתייעלות הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018\)](#), התשע"ז-2016, פרק ד: קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות, עמ' 226-229, 29 בדצמבר 2016.

²⁶ כן הוחלט בחוק על ביטול מנגנון 'ערי העולים' בתשלומי הארנונה בגין נכסי מדינה והשוואתו למצב הקיים ברשויות מקומיות אחרות. כלומר, תשלום ארנונה בשיעור של 30, 45 או 55 אחוז, בהתאם לסוג הנכס. להרחבה ראו: ד"ר עדי ענבר, [ביטול מנגנוני ערי עולים במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2016.

²⁷ להרחבה: תמיר אגמון, [הצעת חוק שירותי הדת היהודיים \(תיקון מס' 19\)](#), התשע"ד-2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2013. עד לקבלת הצעת החוק האמורה, המדינה מימנה 40% מתקציב כל מועצה דתית, והרשות המקומית, שבתחומה המועצה הדתית נמצאת, מימנה 60% מהתקציב (לפי חוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971). כתוצאה מהשינוי בחוק, שיעור השתתפות הממשלה בתקציב המועצות הדתיות אינו 40% באופן אחיד כפי שהיה, אלא נע בין 25% לבין 75%, בהתאם למצבה של הרשות המקומית.

²⁸ עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017.