



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

רשויות מקומיות בישראל

מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה

ז' אייר תשע"ג

17 אפריל 2013

כתיבה: שירי ספקטור-בן ארי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מבוא

נכון לינואר 2013, פועלות בישראל 254 רשויות מקומיות, מתוכן: 75 עיריות (בהן מתגוררים 75.1% מהאוכלוסייה), 126 מועצות מקומיות (15.3% מהאוכלוסייה) ו-53 מועצות אזוריות המאגדות בתוכן כ-987 ועדים מקומיים (9.6% מהאוכלוסייה).¹ בנוסף פועלות בישראל שתי מועצות מקומיות תעשייתיות: רמת חובב ומגדל-תפן, אשר בתחומן נמצאים רק מפעלי תעשייה.

שני החוקים מכוחם מוקמות רשויות מקומיות ובהן מפורטות 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). בנוסף, יש חוקים הנוגעים באופן ישיר או עקיף בפעילותן של רשויות מקומיות.

יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי בישראל- רקע

היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במדינות השונות נעים בין יחסי תלות מוחלטת של השלטון המקומי בשלטון המרכזי, לבין עצמאות מוחלטת.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 הרואה בשלטון המרכזי כיוזם המדיניות ומנהל המשאבים, ובשלטון המקומי כסוכן שמטרתו לספק שירותים ממלכתיים.⁴

פקודת העיריות מבוססת על עיקרון משפטי הקובע שרשויות מקומיות יעסקו רק בתחומים המצויים תחת אחריותן הסטטוטורית. אלו כוללים בעיקר תחומי אחריות כגון הנדסה ובניית תשתיות מקומיות (סלילת דרכים מקומיות ומדרכות), תכנון ובניה ברמה המקומית, טיפול בביוב ובמים, ועוד. אולם יש לציין כי סמכותן של רשויות מקומיות בתחומים אלו אינה מלאה, והן תלויות בהתוויית המדיניות, בפקוח ובתיקצוב של השלטון המרכזי. לרשויות מקומיות יש סמכויות מוגבלות בתחום הפיקוח והשיטור, תכנון שימושי קרקע, תכנון ובניה של דיור ציבורי, דיור בר-השגה ובנייני ציבור, ועוד.⁵

לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי באספקת שירותים ממלכתיים, בייחוד בתחום החינוך והרווחה, וכן במתן שירותי בריאות ודת. אופן המימון של חלק מהשירותים הממלכתיים ומחסור בהגדרה ברורה של סל שירותים חברתיים שראוי וצריך לספק לתושבים, יוצרים 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 בכנסת, מבנה היחסים בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי, כתיבה: מיכל טביביאן-מזרחי, דצמבר 2003.

³ ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, מכון פלורסהיימר לחקר 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 לחקר מדיניות, ירושלים, 2003.



אבי בן-בסט ומומי דהן הציגו בספרם "הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות" (2009) נתונים בדבר ההוצאה בפועל למטופל 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 הינו ריכוזי והאוטונומיה הפוליטית והתפקודית לה זוכה השלטון המקומי היא נמוכה. משרד הפנים מפקח באופן ישיר על פעילות הרשויות המקומיות על-ידי אישור תקציבן השנתי, חוקי העזר העירוניים והחלטות תכנוניות מקומיות. בנוסף, עבודת הרשויות המקומיות תלויה במשרדי ממשלה אחרים (לדוגמא: משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד התחבורה).⁷

אולם מחקרים מראים כי בפועל, מסיבות שונות, התקיים בישראל במהלך השנים תהליך משמעותי 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 שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים. מצב זה יצר בעיות של נטילת סמכויות על ידי הרשויות המקומיות ללא שבאה בצדן האחריית לתוצאות, בעיקר בתוצאות התקציביות כלפי הבוחרים וכלפי השלטון המרכזי".⁸

1. השלטון המקומי-מושגי יסוד

בפרק שלהלן יוצגו מספר 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 מהווה את תוכנית העבודה השנתית של רשויות מקומיות מבחינה תקציבית. בתקציב הרגיל מפורטות ההוצאות וההכנסות של הרשות בשנה קלנדרית. תמצית התקציב מציגה באופן מרוכז את הוצאות הרשות לפעולות שונות: את תשלומי השכר ופירעון ההלוואות מחד, ואת הכנסות הרשות הכוללות את מענק האיזון, מענקים מיועדים ממשרדי ממשלה שונים עבור שירותים אותם מספקת הרשות והכנסות עצמיות (כגון: הכנסות מארנונה, היטלים ואגרות, הכנסות מחוקי עזר, ועוד).

⁶ בן בסט ודהן מומי (עורכים), **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

⁷ נחום בן-אליא, לקראת מדיניות ביזור דיפרציאלי בשלטון המקומי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 1995. ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, ירושלים, 2003.

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

⁹ אלא אם צויין אחרת, מקורם של המושגים בפרק "תקציב הרשויות המקומיות" הינו: משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי, **הדרכת נבחרים ברשויות מקומיות- ועדת הכספים**, נובמבר 2008.



תקציב בלתי רגיל - תב"ר הינו תקציב חד פעמי לפרוייקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה. לתב"ר מספר מאפיינים המבדילים אותו מהתקציב הרגיל:

- א. התב"ר נועד לעבודות פיתוח או רכישת ציוד חד פעמית בפרוייקטים פיסיים.
 - 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 יסגר עם סיום הפרוייקט וגביית כל סכומי הכסף מהגורמים החיצוניים שנועדו למימון.
- כספים של תקציב בלתי רגיל מנוהלים בנאמנות בידי ראש העיריה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל. אין לעשות כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד.** מקורות התקציב הבלתי רגיל כוללים לדוגמא 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, ועוד.

מענקי איזון ומענקי פיתוח - הרשויות המקומיות מקבלות סיוע ממשד הפנים באמצעות שני סעיפים בתקציב - בתקציב הרגיל, בו כלולים מענקי האיזון, ובתקציב הפיתוח- בו כלולות הקצבות לפיתוח תשתיות. מענקי האיזון נועדו לגשר בין הוצאות והכנסות הרשויות המקומיות ולהבטיח סל שירותים בסיסי לתושביהן. רוב הרשויות המקומיות זכאיות למענק איזון (48 רשויות אינן מקבלות מענק איזון). (לפירוט, ראה פרק 2.1 במסמך זה).

מימון תואם (מצי'נג - matching) - השתתפות משרדי הממשלה במימון שירותים ופרוייקטים שמפעילה הרשות המקומית. יש להבחין בין שני סוגים של מצי'נג: **מצי'נג רגיל** - העברת תשלומים קבועים ממשרדי הממשלה (לדוגמא: משרד החינוך ומשרד הרווחה) למימון שירותים מסוימים הניתנים על ידי הרשות המקומית; **מצי'נג פיתוח** - השתתפות הממשלה בתקצוב פרויקט מסוים באופן חד-פעמי. למשל משרד הבינוי והשיכון מעביר תקציבים לצורך הקמת מבנים.¹⁰

מנגנון המצי'נג נפוץ מאד במימון שירותי רווחה אישיים המסופקים על ידי רשויות הרווחה המקומיות. על-פי המצב היום, בגין כל הוצאה על כל אחד מהשירותים המוכרים על-ידי משרד הרווחה ומאושרים על-פי כללי תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) יוחזר לרשות המקומית על-ידי המדינה סכום בשיעור 75% מהעלות. מכאן שהרשות המקומית נושאת ב-25% מההוצאה. חשוב לציין כי על 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 מאשכול סוציו-אקונומי נמוך.¹¹ בן בסט ודהן המליצו לצמצם את ההתניה בין ההקצאה הממשלתית לרווחה לבין שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית, ולקבוע כי

¹⁰ מרכז המחקר והמידע בכנסת, [מימון תואם \(matching\) של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות](#), כתיבה: יניב רונן, 10 בנובמבר 2008.

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



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

בשנת 2012 הוגשה לבג"צ, על ידי פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית, עתירה למתן צו על תנאי המורה למשרד האוצר ומשרד 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 ה-2 בינואר 2013 התקבלה החלטה כי העתירה תובא לדיון בפני הרכב של שלושה שופטים.

ארנונה - ארנונה היא מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס ונגבה על ידי הרשות המקומית ומטרתה לממן את הפעילויות השונות של הרשות. מועצת הרשות מחליטה כל שנה על הטלת הארנונה הכללית, וקובעת את התעריפים לפי איזורי המס והשימושים בנכס. על הגבייה אחראית הרשות המקומית, בה מצוי הנכס. הרשות המקומית רשאית לתת הנחה במיסי ארנונה בהתאם להוראות הדין, ביניהן: מבחן הכנסה, נכות ומעמד של אזרח ותיק, בנוסף לרשות המקומית הסמכות לפרישת תשלומים או מחיקת חובות ארנונה. **רשות מקומית המעוניינת להעלות את תעריפי הארנונה נדרשת לקבל את אישור שרי הפנים והאוצר לשינוי צו המיסים.** (לפירוט, ראה 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. **חוק עזר חייב להיות מאושר על ידי מועצת הרשות ועל ידי שר הפנים על מנת שיכנס לתוקף.** חוק העזר הינו האמצעי העיקרי שבאמצעותו ניתן להסדיר חובות וזכויות בתחום הרשות המקומית ולגבות תשלומים למימון פעילות הרשות. נושאים נפוצים לחוקי עזר כוללים: הגנת הסביבה, הסדרת חנייה, חוקי רישוי והפעלת עסקים, ועוד.¹⁴

תכניות הבראה - רשויות המדורגות בעשירון חברתי-כלכלי נמוך מ-7, אשר בהן שיעור הגרעון הכולל גבוה מ-17.5% מסך הכנסות הרשות, ושיעור סך חוב הרשות (גרעון מצטבר כולל ועומס מלוות) גבוה מ-50% מסך הכנסות הרשות, זכאיות לקבל תמיכה במסגרת תכנית הבראה.¹⁵ יישום תכנית הבראה ברשות המקומית נועד לצורך הבאת הרשות לאיזון תקציבי, זאת באמצעות נקיטת צעדי התייעלות אותם מבצעת הרשות. צעדים אלו יכולים להיות צעדי קיצוץ והתייעלות ו/או צעדים להגדלת הכנסותיה העצמיות. במסגרת תכנית הבראה של הרשות יאושר לרשות סיוע לכיסוי חלק מהגרעון המצטבר-

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 משרד הפנים, חוקי עזר, תאריך כניסה: 7 באפריל 2013.

¹⁵ משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי, תכניות הבראה לשנים 2010-2011, תאריך כניסה: 15 באפריל 2013.



באמצעות מענקים ו/או היתרים להלוואות לזמן ארוך – אשר ישוחררו לרשות בהתאם לאבני דרך שיקבעו על ידי משרד הפנים לצורך בחינת התקדמותה של הרשות בתכנית ההבראה.¹⁶

חשב מלווה - שר הפנים רשאי למנות לרשות מקומית **חשב מלווה** לתקופה שיקבע (עם אפשרות להארכה), 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 משמעות 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 ל**חשב המלווה** את כלל הסמכויות של בעלי התפקידים ברשות (חשב מלווה "פורטה"), לתקופה מרבית של חצי שנה. במסגרת הסמכויות המועברות אליו, יכול חשב מלווה "פורטה" לפטר עובדים, להתקשר בהתחייבויות כספיות, לקבל אשראי, להכין את התקציב ולהטיל מסים מוניציפליים.¹⁷ נכון לשנת 2013 פועלים בישראל 75 חשבים מלווים, מתוכם 60 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 ראש הרשות המקומית והמועצה. 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.¹⁹ 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 תפקידם כראוי;
- **סעיף 143א לפקודת העיריות** קובע כי שר הפנים, יחד עם שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יקבעו בתקנות כללים המתייחסים לשיעור הגירעון השוטף, שיעור הגירעון המצטבר, שיעור גביית הארנונה ושיעור גביית תשלומי אספקת המים של העירייה; מתחת לשיעור גירעון מסוים ומעל לשיעורי גבייה מסוימים 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;

¹⁶ משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, האגף לתיקצוב ופיתוח ברשויות מקומיות, [נוהל הגשת תכנית הבראה - עדכון \(2005\)](#), 12 בדצמבר 2005.

¹⁷ מתוך: מרכז המחקר והמידע בכנסת, [רשויות מקומיות בישראל המנוהלות בידי ועדה ממונה - תיאור וניתוח](#), כתיבה: 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 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.



- **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 העירייה, חייב השר להורות על מינוי ועדה ממונה.²⁰

מאז שנת 2005 מונו בישראל 25 ועדות ממונות, מתוכן 18 ברשויות במגזר הערבי. בטבלה שלהלן מפורטות הרשויות המקומיות בהן מונו 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	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	

²⁰ מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [רשויות מקומיות בישראל המנוהלות בידי ועדה ממונה – תיאור וניתוח](#) – כתיבה: אילנית בר, 11 בינואר 2011.

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



	התנהלות תקציבית לקויה	יוני 2007	כפר מנדא
	התנהלות תקציבית לקויה	פברואר 2007	לוד
	התנהלות תקציבית לקויה	יוני 2007	מגדל
	אי אישור תקציב	מרץ 2007	מעיליא
	אי אישור תקציב	נובמבר 2006	מעלה עירון
	אישור תקציב, ועדת חקירה	דצמבר 2007	נחף
באפריל 2010 התקיימו בחירות.	אי אישור תקציב	אוגוסט 2007	ערד
	אי אישור תקציב	יוני 2009	ערערה
	התנהלות תקציבית לקויה	ספטמבר 2008	ערערה-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 ייעודית של הממשלה	כספים המתקבלים מתקציבי משרדי הממשלה לצורך מימון שירותים ממלכתיים הניתנים על-פי חוק, בעיקר חינוך ורווחה. חלקם ניתנים לפי שיטת מצינג, 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

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



בטבלה שלהלן מוצג פילוח סך ההכנסות של הרשויות המקומיות בשנת 2011 במיליוני שקלים. יש לציין כי תקציבי הפיתוח אינם חלק מהתקציב השוטף של הרשויות המקומיות, ולכן אינם כלולים בנתונים שלהלן²⁴:

סך ההכנסה (במיליוני שקלים)	סוג ההכנסה
22,328.67 ²³	ארנונה
5,902.71	יתר הכנסות עצמיות
11,826.14	תקבולי ממשלה, חינוך ורווחה ומענקים מיועדים
135.6	מענקים לכיסוי גרעון
3,748.33	תקבולי ממשלה לא מיועדים (כולל מענקי האיזון)
1,709.06	תקבולים אחרים
45,650.53	סך הכל

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

2.1 מענקי האיזון

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

²³ בתוך סך כל ההכנסות מארנונה כלולים 3,016.69 מלש"ח, הניתנים כהנחות בארנונה.

²⁴ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי בישראל, דואר אלקטרוני, 21 במרס 2013.

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

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



בעשורים האחרונים חלו שינויים בקריטריונים על פיהם נקבעת הקצאת מענקי האיזון, כמפורט להלן :

הקצאת מענקי האיזון בעשורים האחרונים²⁷

תקופה	המנגנון להקצאת מענקי האיזון	תוצאות
עד שנת 1993: ללא אחידות	מבחנים לא ברורים, לא אחידים ולא שוויוניים אשר נקבעו על בסיס פרטני ולכל רשות מקומית בנפרד	חוסר שוויון בהקצאת המענקים בין הרשויות, גם בהיבט המגזרי
1994– 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 בגודל הרשות ובמעמדה 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 והכנסות הרשויות. יתירה מכך, על-פי מרכז השלטון המקומי, סך מענקי האיזון על פי נוסחת גדיש בשנה, אולם התקציבים המחולקים בפועל, נקבעים על פי סדרי העדיפויות של אגף התקציבים באוצר, ועמדו בשנים 2011-2012 על כ-85% מהסכום הנקבע על פי מודל גדיש. ³²

נכון לשנת 2012, יש כ-200 רשויות מקומיות המקבלות מענקי איזון, וכ-50 רשויות אשר אינן מקבלות מענקי איזון, ביניהן 28 ערים³³, 10 מועצות מקומיות³⁴, 10 מועצות אזוריות³⁵, ושתי מועצות תעשייתיות³⁶. יש לציין כי ירושלים אינה כלולה בערים המקבלות מענקי איזון, אולם היא מקבלת "מענק בירה" המקביל למענק איזון.³⁷

²⁷ אלא אם צויין אחרת, לוח זה הינו מתוך: מרכז המחקר והמידע בכנסת, [ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות](#), כתיבה: 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 שיינין, במטרה לבחון את נוסחת הקצאת מענקי האיזון. המלצות הועדה לא אומצו.

³² מר 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, הרצליה, 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, זכרון 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-מגדל-תפן

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



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בלוח להלן מפורטים מענקי האיזון לכלל הרשויות המקומיות בין השנים 2002-2013.

מענקי האיזון בשנים 2002 עד 2013 (במיליוני ₪) - מחירים ריאליים ינואר 2012)³⁸

השנה	סך 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 בכ-2 מיליארד ש"ח, או בשיעור ריאלי של כ-45.4%, בהשוואה לתקציב לשנת 2002. יש לציין כי בהתחשב בגידול הדמוגרפי בשנים אלה שיעור השחיקה של מענקי האיזון גבוה אף יותר.

להלן מוצגים מענקי האיזון בפילוח על פי סוג רשות בשנת 2012³⁹

סוג הרשות	סך מענק האיזון (במיליוני ₪)
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.



להלן מוצגים מענקי האיזון בפילוח על פי מגזר⁴⁰

מגזר	סך מענק האיזון (במיליוני ₪)
יהודי	1,667.1
ערבי	744.8
בדואי	129.6
דרוזי	187.4

בטבלה שלהלן בחנו את חלוקת מענקי האיזון בין הרשויות המקומיות בחלוקה לדירוגן החברתי-כלכלי. לצורך כך חילקנו כלל הרשויות המקומיות (כולל רשויות שלא מקבלות מענק איזון) לשלוש קבוצות (קבוצה 1 – אשכולות 1-4 קבוצה שניה – אשכולות 5 – 7 קבוצה שלישית – אשכולות 8 – 10). כמו כן בחנו גם את הקצאת מענקי האיזון לנפש בשלוש הקבוצות הללו.

מענקי האיזון בשנת 2012 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	108
7-5	4.01	925.97	230.9	110
10-8	1.35	46.86	34.7	53
סך הכול	8.26⁴³	2725.83		253

כפי שעולה מהנתונים בלוח לעיל, הקצאת מענקי האיזון לנפש גבוהה יותר ברשויות מקומיות באשכולות הנמוכים לעומת האשכולות הגבוהים. המסקנות מנתון זה הינן כי:

- מענקי האיזון תורמים 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.

בנייר עמדה אשר הציג מרכז השלטון המקומי לשר הפנים הנכנס, גדעון סער, הוצעו שני פתרונות אשר מטרתם לצמצם את השחיקה במענקי האיזון. בטווח הקצר, נטען בנייר העמדה, מוצע לחוקק חוק אשר יחייב את הממשלה להעביר לרשויות המקומיות את תקציבי האיזון, לפי 100% מנוסחת גדיש בכל שנה.

⁴⁰ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי בישראל, דואר אלקטרוני, 21 במרס 2013.

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 ישנו הבדל מהותי בנתוני האוכלוסין ביישובים השונים בין נתוני משרד הפנים המוצגים בטבלה זו, לבין נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני משרד הפנים מתבססים על רישום התושבים על-פי דיווחם, זאת לעומת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אשר משתמשת בכלים סטטיסטיים נוספים על מנת לאמוד את גודל האוכלוסייה. לדוגמא, חלק גדול מההבדל בנתונים נובע מכך שהלמ"ס מנכה תושבים אשר אינם מתגוררים בישראל מאוכלוסיית היישובים, לעומת משרד הפנים אשר כולל אותם במניין התושבים, כל עוד הם רשומים במרשם האוכלוסין כמתגוררים ביישוב.



בטווח הארוך מוצע לתקצב את הרשויות המקומיות לפי "סל שירותים בסיסי שיקבע סטנדרט מינימלי בסיסי של שירותים, אותם תהא רשות מקומית מחוייבת לספק לתושבים".⁴⁴

2.2 ארנונה

ארנונה היא מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס ונגבה על ידי הרשות המקומית ומטרתה לממן את הפעילויות השונות של הרשות. על הגבייה אחראית הרשות המקומית, בה מצוי הנכס. סוגי הנכסים עליהם מוטלת הארנונה הם בנין, אדמה חקלאית, וקרקע תפוסה, (כמשמעותם בסעיף 269 לפקודת העיריות) הנמצאים בתחום שיפוט הרשות המקומית.

תעריפי הארנונה נקבעים בצו הארנונה עליו מחליטה מועצת הרשות. עם זאת יצוין כי **בתקנות ההסדרים במשק המדינה נקבעו סכומי מינימום ומקסימום החלים על כל הרשויות המקומיות ואין הן רשאיות לחרוג מסכומים אלו**. הרשות המקומית רשאית לתת הנחה במיסי ארנונה בהתאם להוראות הדין, ביניהן: מבחן הכנסה, נכות, ומעמד של אזרח ותיק. בנוסף לרשות המקומית הסמכות לפרישת תשלומים או מחיקת חובות ארנונה. **רשות מקומית המעוניינת להעלות את תעריפי הארנונה נדרשת לקבל את אישור שרי הפנים והאוצר לשינוי צו המיסים**.⁴⁵

כאמור, סך ההכנסות של הרשויות המקומיות מארנונה עמד בשנת 2011 על 19.3 מיליארד ש"ח.⁴⁶ נתון זה כולל ארנונה למגורים, ארנונה לתעשייה ולעסקים⁴⁷ וארנונה ממשלתית⁴⁸.

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

⁴⁵ אתר משרד הפנים, ארנונה, תאריך כניסה: 19 במרס 2013

⁴⁶ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי בישראל, דואר אלקטרוני, 21 במרס 2013.

⁴⁷ 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 בכנסת, הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה לפי מגזרים ואשכולות, כתיבה: תמיר אגמון, 3 בספטמבר 2009.

⁴⁸ בארנונה הממשלתית נכללים סכומי הארנונה המשולמים לרשויות המקומיות על-ידי משרדי הממשלה, פרט למוסד לביטוח לאומי ולחברות הממשלתיות. שם.



להלן נתונים בדבר שיעור גביית הארנונה ושיעור הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה על-פי פילוחים שונים⁴⁹:

שיעור גביית הארנונה ושיעור הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה על-פי אשכול חברתי-כלכלי

שיעור הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה 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

שיעור גביית הארנונה ושיעור הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה על-פי מגזר

שיעור הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה לשנת 2011.	שיעור גביית הארנונה לשנת 2011	מגזר
76%	49.2%	בדואי
81%	66.0%	דרוזי
42%	88.6%	יהודי
72%	60.0%	ערבי

⁴⁹ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי בישראל, דואר אלקטרוני, 21 במרס 2013.



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

סוג רשות	שיעור גביית הארנונה לשנת 2011	שיעור הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה לשנת 2011
מועצה אזורית	90.9%	39%
מועצה מקומית	83.6%	69%
עירייה	87.6%	41%

ניתן לראות בטבלה שלעיל כי שיעור הארנונה למגורים גבוה באופן יחסי בעשירונים 1-3 הכוללים בעיקר יישובים פריפריאליים וכן יישובי המגזר הערבי והבדואי.⁵⁰ כמו כן, שיעור הארנונה למגורים גבוה באופן יחסי גם ביישובים המסווגים בעשירונים 9-10, הכוללים בעיקר יישובים פרבריים בהם מתגוררת אוכלוסייה ממעמד סוציו-אקונומי גבוה. **מכאן שביישובים אלו, שיעור הארנונה שאינה למגורים (ארנונה מעסקים ותעשייה) הוא נמוך.** חשוב לציין כי יש פער ניכר בהכנסות שתי קבוצות יישובים אלו מארנונה למגורים, הן בשל הפערים בשיעור גביית הארנונה (שיעור גביה ממוצע של 71.73% בעשירונים 1-3 ו-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 כי קיימים פערים משמעותיים בין רשויות מקומיות בישראל בהיקף ההכנסות מארנונה שאינה למגורים (בתי עסק, איזורי תעשייה, ועוד), וכי פערים בהכנסות מנכסים אלה הם מרכזיים ביצירת אי-שוויון בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל.⁵¹

הפערים בשיעור הממוצע של הארנונה שאינה למגורים בין המגזר הערבי (כולל המגזר הבדואי והמגזר הדרוזי) (23.6%) לבין המגזר היהודי (58%) הם ניכרים. כמו כן יש הבדלים ניכרים בשיעור גביית הארנונה בין שני המגזרים (58.4% ו-88.6% בהתאמה). נתונים אלו עשויים 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 להן מונה חשב מלווה, הן רשויות במגזר הערבי).

ישנם כמה מודלים לחלוקה מחדש של הכנסות ממיסים ומהיטלים על נכסים שאינם למגורים. בין השאר, על-פי פקודת העיריות רשאי שר הפנים לאשר הסדר בין שתי רשויות מקומיות לעניין העברת חלק מהכנסות הארנונה כללית והיטלי השבחה (סעיף 9א') או לחילופין רשאי השר 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 לבין רשות מקומית סמוכה (סעיף 9ב').

אפשרות נוספת לחלוקת תקבולי ארנונה בין רשויות מקומיות שונות כללה ניסיונות של משרד הפנים לכפות חלוקת הכנסות על בסיס המלצת וועדות חקירה לשינוי גבולותיהן של רשויות מקומיות. יש לציין כי יש בסמכותו של השר לשנות גבולות מוניציפליים אם הצדדים לא מגיעים להסדר המוצע על ידי

⁵⁰ כ-96% מכלל הרשויות המקומיות במגזר הערבי מדורגות באשכולות 1-4 ואין אף רשות ערבית בארבעת האשכולות הגבוהים 7-10.

⁵¹ ערן רזין ואנה חזן, [חלוקת העושר המוניציפלי בישראל. צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות](#), מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, ירושלים, ינואר 2006.



וועדת החקירה. זאת ועוד, התניית הקמתם של אזורי תעסוקה בהסכם לניהול משותף וחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות, אומצה במידה מסויימת על ידי מערכת התכנון.⁵²

2.3 שינוי שטחי שיפוט

הליך שינוי שטח השיפוט של רשות מקומית מעוגן בסעיפים 8 ו-8 א' בפקודת העיריות⁵³, על פיהם אם רואה שר הפנים סיבה להרחיב או לצמצם את שטח שיפוט של עירייה, הוא רשאי לצוות על הקמת וועדת חקירה לנושא. 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 לגבי שינוי שטח שיפוטן של מועצות אזוריות (אופן ומועד ההודעה, וכיוצ"ב). על-פי מחקרו של בלנק (2003) על אף האמור לעיל, משנות השמונים נהוג למנות ועדת חקר גבולות בכל דיון בשינוי שטחי שיפוט, ללא קשר לסוג הרשות המקומית.⁵⁴

מכוח החוקים שלעיל, הסדיר משרד הפנים את תהליך שינוי שטח השיפוט של רשות מקומית על ידי פרסום נוהל ששמו: "נוהל שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית וקביעת אזורים לחלוקת הכנסות" בשנת 2011. נוהל זה החליף נהלים קודמים אשר פורסמו בשנים 2008 ו-2005.⁵⁵

כפי שהוזכר לעיל, בנוסף לחלוקה מחדש של תחומי השיפוט המוניציפאליים, מאפשר החוק גם חלוקה של הכנסות ממיסים והיטלים מקומיים על נכסים שאינם מיועדים למגורים, בין רשויות מקומיות. הבסיס החוקי להעברת תקבולי ארנונה מרשות מקומית אחת לאחרת מעוגן בפקודת העיריות בסעיפים 9א' ו-9ב' לפיהם רשאי שר הפנים לאשר הסדר בין שתי רשויות מקומיות לעניין העברת חלק מהכנסות הארנונה כללית והיטלי השבחה (סעיף 9א') או לחילופין רשאי השר 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 לבין רשות מקומית סמוכה (סעיף 9ב'). יש לציין כי הוראות אלו חלות גם על מועצות מקומיות.⁵⁶

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

8. שינוי תחום עיריה⁵³

ראה השר, כי רצוי הוא לשנות תחומה של עיריה 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 עריכת חקירה בדבר תחום העיריה על ידי ועדת-חקירה, בהתחשב עם כל מפעל או פיתוח המבוצעים על ידי העיריה, ולאחר עיון בתסקיר של הוועדה רשאי הוא, לפי שיקול-דעתו, לשנות דרך אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו.

8א. הרחבת תחום השיפוט במקרים מסויימים (תיקון: תשכ"ז)

(א) רשאי השר, לפי שיקול-דעתו וללא עריכת-חקירה לפי סעיף 8, להרחיב באכרזה את תחומה של עיריה פלונית על ידי הכללת שטח שנקבע בצו לפי סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948.

⁵⁴ בלנק, ישי, "מקומו של הימקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל", משפטים (לד) 2, 2003.

⁵⁵ משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, נוהל שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית וקביעת אזורים לחלוקת הכנסות, 16 בפברואר 2011.

⁵⁶ פקודת המועצות המקומיות, סעיפים 7 ו-34א'.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

3. הצעות חוק בנושא השלטון המקומי

להלן מספר חוקים והצעות חוק אשר עלו על שולחנה של הכנסת ה-18 הנוגעים לתפקודו וסמכויותיו של השלטון המקומי בישראל. נציין כי בנוסף להצעות חוק שיוזכרו להלן, 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 היסוד "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".⁵⁷

הצעת חוק העיריות החדש:

הצעת החוק מבקשת להבדיל בין עיריות עצמאיות המאופיינות בניהול תקין ויעיל לבין אלה שאינן עומדות בתנאי זה ולבצע חלוקה במדרג הסמכויות ביניהן. 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 לקראת קריאה שניה ושלישית, אולם לא הוחל עליה דין רציפות. ההצעה הונחה שנית על ידי חברי הכנסת פאינה קירשנבאום ומאיר שטרית בכנסת ה-18 בשנת 2012 (פ/4126/18), אולם לא עברה קריאה 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, מר גדעון סער, נכתב כי "כוונת המרכז לגבש טיוטה ראשונית עד מחצית שנת 2013 ולקדם את ההצעה כממשלתית בהובלת משרד הפנים".⁵⁸ על-פי הצעת החוק, "עיריות עצמאיות כמעט ולא יזדקקו לקבלת אישור ממשרד הפנים לצורך פעילותן השוטפת. התקציב, האשראי, עסקאות שונות וענייניהן השוטפים ינוהלו על ידן בלא צורך באישור כאמור. מערכות הבקרה הפנימיות אמורות להבטיח את תפקודם הנאות. מערכת הבקרה המבוססת בין השאר על קבלת דוחות שוטפים, תאפשר לגורמי השלטון המרכזי לוודא כי עיריה עצמאית ממשיכה לעמוד בקריטריונים הנדרשים לכך וכי עניינה מתנהלים כשורה.

עיריה 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.

עיריה בהתייעלות היא עיריה שביצועיה הכספיים אינם מספקים, אם משום שיעור הגירעון הגדול שלה ואם משום שיעורי גביה נמוכים. עיריה זו תהא צריכה להכין לעצמה תכנית התייעלות הטעונה את אישורו של מנכ"ל משרד הפנים. תפקודה השוטף של עיריה בהתייעלות לא ייפגע בכל הנוגע למערך היחסים בינה לבין משרד הפנים, אך הפיקוח על ביצוע תכנית התייעלות וביצועי העיריה יהודק.

⁵⁷ מרכז השלטון המקומי בישראל, סקירת הנושאים המהותיים המהווים מנוף להובלת שינוי בשלטון המקומי - מכתב לשר הפנים גדעון סער, 19 במרץ 2013.

⁵⁸ מרכז השלטון המקומי בישראל, סקירת הנושאים המהותיים המהווים מנוף להובלת שינוי בשלטון המקומי - מכתב לשר הפנים גדעון סער, 19 במרץ 2013.



עיריה בהבראה היא עיריה שמצבה הכספי וביצועיה הכספיים גרועים במידה כזו שתכנית התייעלות גרידא אין די בה. לעיריה זו ימונה חשב מלווה והיא תצטרך להכין תוכנית הבראה מחייבת. אי-מילוי אחר תכנית ההבראה במלואה עשוי להביא לנקיטה של מכלול צעדים כדוגמת פיזור של המועצה או מינוי מנהל ממונה שינהל למעשה את עניני העיריה.

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. (ההדגשה אינה במקור).

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.⁵⁹

יש לציין כי בשנים האחרונות נערכו כנסים, נכתבה ספרות מחקרית וכן פורסמו ניירות עמדה שונים בנושא הרפורמה בשלטון המקומי וחוק העיריות החדש.⁶⁰

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 ביילסקי ויריב לוי. ההצעה עברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה להכנה לקראת קריאה שניה ושלישית. ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-19, באישור חבר הכנסת המציע, תחליט האם לבקש מהכנסת להחיל דין רציפות בעניין זה.

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת זאב ביילסקי (פ/1367/18), ועל שולחן הכנסת השבע-עשרה על ידי חבר הכנסת דוד טל (פ/825/17), ואושרה לקריאה ראשונה כ/259).

הצעת החוק נועדה להבדיל בין רשויות מקומיות איתנות המאופיינות בניהול יעיל ותקין לבין רשויות מקומיות אשר לא מתקיימים בהן מאפיינים אלה. רשויות מקומיות שיוכרזו כאיתנות יזכו, על פי המוצע, בהקלות מסוימות בכל הנוגע לתלותן בשלטון המרכזי, כדי להגביר את ביזור הסמכויות בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי ולעודד ניהול הרשויות המקומיות על פי כללי מינהל תקין.

מוצע לקבוע כי שר הפנים (להלן – השר) יכריז על עיריה כעיריה 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 שלושים ימים מיום שאישרה אותו מועצת הרשות המקומית (להלן – המועצה) (סעיף 232ב(1) המוצע).

⁵⁹ מתוך: דברי ההסבר להצעת חוק העיריות החדש פ/4126/18

⁶⁰ להלן מספר דוגמאות:

שלום זינגר ודנה נורית, הצעת חוק העיריות: מפיקוח חיצוני למשטר של בלמים ואיזונים, "חוקים" 1: 48-7, 2009. שלום זינגר, ניתוק העיריות ממשד 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, מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים, מרס 2012.

ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי, הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד, "חוקים" 1: 134-49, 2009.

נחום בן אליא, הצעת חוק העיריות: קודיפיקציה של תפיסה ללא מוצא, "חוקים" 1: 135-182, 2009.

עומר קמחי, הבראת רשויות מקומיות: הערות לפתרון שבהצעת חוק העיריות, "חוקים" 1, 2009.



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

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

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

מוצע כי ההסדר האמור יחול גם על מועצות מקומיות.⁶¹

⁶¹ מתוך: דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (עיריות איתנות), התשע"א–2010, פ/2766/18.

