



מרכז
המועצות
האזוריות
בישראל

על חלוקת הכנסות בשילטון המקומי

עובדות, מיתוסים ומסקנות

רון שני, יו"ר ועדת הכלכלה, מרכז המועצות האזוריות,
וראש המועצה האזורית משגב
הדסה אלמוג, כלכלנית מרכז המועצות האזוריות

1/5/2013

תקציר

בתקופה האחרונה התקשורת מרבה לעסוק בעושרן של המועצות האזוריות, בריכוז המשאבים שבידיהן, ובעיקר בעול שנגרם לעיריות הפיתוח השכנות בחלוקה "הבלתי הוגנת" של מקורות הארנונה באזור.

אמירות אלו מגובות, לעיתים, במעין ניתוח כלכלי המשווה את מספר התושבים (הנמוך) במועצה אזורית מסויימת והכנסות (הגבוהות) שלה, לעומת מספר התושבים (הגדול) בעיריות סמוכות והכנסות (הנמוכות) שלהן. מכאן הקורא, שאין בידי מיידע אחר, עלול להגיע למסקנה שהעושר מתחלק לא נכון, ושחייבים לאזן את החלוקה.

בפועל, השוואה בין רשויות על פי רמת הכנסות של רשות לתושב, בלי להתייחס לרמת ההוצאות לתושב של אותה רשות – מעוותת את התמונה. רמת ההוצאה (לתושב) משתנה מאוד לפי מאפיינים רבים, שהמרכזיים ביניהם הם צפיפות הדיור והמרחקים. לכך יש להוסיף גם את מענק האיזון שנועד לאזן את הפרשי ההכנסות וההוצאות בין רשויות שונות.

ועדת הכלכלה של מרכז המועצות האזוריות ערכה ניתוח של הכנסות הרשויות המקומיות, תוך השוואה בין העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות. מהניתוח עלות המסקנות הבאות:

- גובה מיסי הארנונה ממגורים לתושב דומה בכל הארץ
- ההכנסות ממיסי ארנונה שלא ממגורים במועצות האזוריות זהה לחלקן באוכלוסייה (10%); בעיריות גדולה מחלקן, ובמועצות המקומיות קטנה מאוד יחסית לחלקן באוכלוסייה.
- מענק האיזון ממשד הפנים ממלא את יעודו, וגורם לאיזון סביר בין הרשויות השונות בהתייחס להוצאה הנורמטיבית הממוצעת לנפש.
- רוב שטחי המסחר והתעשייה נמצאים בעיריות, ובאופן יחסי לחלקן באוכלוסייה (75%), ההכנסה לנפש מארנונה משטחים אלו גבוהה יותר מרשויות האחרות. במועצות המקומיות שטחי המסחר והתעשייה נמוכים, אך בתשואה סבירה, ובמועצות האזוריות שטחי המסחר גדולים יחסית לחלקן באוכלוסייה, אך עם תשואה נמוכה.
- הסבר אפשרי לכך הוא ששטחים אלו במועצות האזוריות הם בד"כ בפריפריה, שם תעריף הארנונה למ"ר נמוך יותר לעומת הערים.
- בשנת 2011 משרד הפנים דרש מהרשויות להשוות את תעריף הארנונה לתעשייה לתעריף נורמטיבי נפתי. יישום הדרגתי של דרישה זו יחל ב-2013, וצפוי שאז התשואה לשטח מסחרי במועצות האזוריות יעלה, ומענק האיזון ירד.
- רוב שטחי החקלאות נמצאים במועצות האזוריות, ומיעוטם בערים ובמועצות המקומיות.
- ההכנסות ממיסי ארנונה שלא ממגורים ("ארנונה אחרת") לתושב בעיריות ובמועצות האזוריות דומה, אך במועצות המקומיות נמוכה משמעותית.
- הוספת מענק האיזון להכנסות ארנונה אחרת לתושב מביאה את המועצות המקומיות לרמת הכנסה לנפש דומה לזו של הערים.
- הוספת מענק האיזון במועצות האזוריות מפצה על החסרון לקוטן ועומס השירותים שלהן.

הניתוח שנערך לא לוקח בחשבון הכנסות אחרות שיש לרשויות מקומיות, כמו הכנסות מחנייה, מקנסות ודוחות, ומפעילות כלכלית אחרת, מאחר שלא ניתן לבדד את מרכיב ההוצאות של פעילויות אלו.

הניתוח מראה ש"חלוקת העושר" בין הרשויות השונות הינה פרופורציונאלית לחלקן באוכלוסייה, ומתחשבת במאפייני היתרון לגודל/חיסרון לקוטן של הרשויות השונות.

מבוא

תפקידה של רשות מקומית הוא לספק שירותים מוניציפאליים לתושבים שבתחום שיפוטה. חלק מהשירותים ניתן ע"י הרשות המקומית כשלוחה של השילטון המרכזי (הממשלה), כדוגמת חינוך ורווחה, וחלק מהשירותים ניתן ישירות ע"י הרשות המקומית מתקציבה העצמי.

כאשר הרשות משמשת כשלוחה של השילטון המרכזי, השרות ממומן מהעברות הממשלה היעודיות לאותו שירות (חינוך, רווחה, דת וכו') ובתוספת השתתפות עצמית של הרשות (שנעה בין אחוזים בודדים לעשרות אחוזים, לפי המעמד הסוציו-אקונומי של תושבי הרשות).

השירותים הישירים של הרשות ממומנים מהכנסות הרשות מארנונה למגורים, הכנסה מארנונה שאינה למגורים ("ארנונה אחרת"), מענק איזון ממשד הפנים (אם קיים) והכנסות אחרות.

רמת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הנה פונקציה של מספר התושבים, גובה תעריפי הארנונה, שיעור גביית הארנונה, שטחי המגורים, גודל אזורי התעסוקה בהן, וגורמים נוספים.

רמת השירותים שרשות מספקת והיקפם תלויים במקורות התקציביים העומדים לרשותה, וכן בעלות מתן השירות הספציפי.

אין הגדרה ברורה לעלות השירותים השונים ברשות מקומית, מאחר שהיא תלויה במשתנים רבים. עם זאת, ברור שבמועצות אזוריות עלות אספקת השירותים גבוהה יחסית למועצות המקומיות ולעיריות, ולו רק בשל מספר הישובים ופיזורם במרחב, הקוטן של כל יישוב, קווי הנסיעה והתשתיות הארוכים, ודלילות האוכלוסייה.

שיטת הניתוח

הניתוח המוצג להלן מתבסס על דו"ח יישובים שפורסם ע"י הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה ביוני 2012, ומכיל נתוני רשויות לשנת 2010, ועודכן בדו"ח יישובים שפורסם באפריל 2013 ומכיל נתוני רשויות לשנת 2011. בניתוח חושבו והשווה ההכנסות לתושב ברשויות השונות.

לצורך הניתוח נלקחו נתוני מספר התושבים ברשות, סה"כ הכנסות הרשות מארנונה, הכנסות הרשות מארנונה ממגורים, שטחי חיוב בארנונה ושטחי חיוב למגורים, ומענק האיזון שהתקבל ממשד הפנים. הניתוח נערך לכל קבוצת רשויות בנפרד: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, ואח"כ נערכה השוואה בין קבוצות הרשויות.

מאחר שלא תמיד ידוע מה הבסיס והמקורות של כל נתון, לא נערכה השוואה בין רשויות בודדות, אלא בין קבוצות הרשויות, וזאת תחת ההנחה שגם אם יש סטיות בנתוני רשות בודדת, הרי שהסיכום הכולל לקבוצה ינטרל זאת.

במועצות האזוריות נצפו שלוש מועצות בהן ההכנסה לנפש גבוהה מאוד, ויוצאת דופן ביחס לשאר הרשויות האזוריות. זאת בשל הכנסות גבוהות ומספר תושבים נמוך מאוד. אלו רשויות הנמצאות בנגב, וחולשות על שטחים שהם כמחצית משטח המדינה. ההשפעה של שלוש רשויות אלו על הממוצעים גדולה מאוד, ורואים זאת בסטיית תקן גבוהה.

מצד שני מופיעות בדו"ח הלמ"ס רשויות בהן הנתונים חסרים, כנראה משום שלא היו זמינים בעת הפקת הדו"ח.

אי לכך, הניתוח מנטרל את הקצוות העליונים מצד אחד, ואת הרשויות להן לא היו נתונים מצד שני.

ממצאים

1. ארנונה ממגורים לתושב

ארנונה היא המס המקומי שכל בעל נכס משלם לרשות, ומחושבת לפי שטח הנכס. גובה מס הארנונה נקבע בצו שכל רשות מפרסמת אחת לשנה, והוא בפיקוח משרד הפנים. נהוג שככל שהמעמד הכלכלי של שכונת מגורים טוב יותר, תעריף הארנונה גבוה יותר.

תוצאות הניתוח מראות כי הארנונה לתושב במוצע בקבוצות הרשויות די דומה. תושב במועצה אזורית, בעיר או במועצה מקומית משלם במוצע סכום דומה.

ממוצע	סטיית תקן	אחוז סטיית תקן	חציון
985	630	64%	862
1,018	334	33%	972
954	793	83%	722
1,015	457	45%	1,003

טבלה 1: ארנונה ממגורים לתושב (נתוני 2011)

2. ארנונה אחרת לתושב

רשויות מקומיות גובות ארנונה מעסקים, ממפעלים, חניונים, ומעוד מקורות שאינם ממגורים. הכנסות אלו מצטרפות להכנסות העצמיות של הרשות. ככל שרשות דאגה ופיתחה את התעסוקה בתחומה, ההכנסה לרשות עולה, ויכולה לעזור לה לתת שירותים ברמה טובה יותר.

תוצאות הניתוח מראות כי ההכנסה הממוצעת מארנונה אחרת לתושב בעיריות ובמועצות האזוריות דומה, אך נמוכה במועצות המקומיות. מכאן ניתן להסיק שרמת הפיתוח הכלכלית הממוצעת במועצות אזוריות ובעיריות דומה, וגבוהה מזו שבמועצות המקומיות.

ממוצע	סטיית תקן	אחוז סטיית תקן	חציון
918	950	103%	654
1,455	975	67%	1,460
460	729	158%	199
1,283	903	70%	1,219

טבלה 2: ארנונה אחרת לתושב (נתוני 2011)

3. מענק איזון

בכדי לאזן הכנסות והוצאות של רשויות להן אין די מקורות עצמיים מול צרכי מתן השירותים, פותח במשרד הפנים מודל לחישוב הפער בהתאם להמלצת ועדת גדיש משנת 2004. מאחר שתפקידו של מענק האיזון "לאזן" בין ההכנסות לרמה נורמטיבית, נערך ניתוח בו מענק האיזון נוסף לארנונה אחרת וחושב לתושב.

הוספת מענק האיזון מביאה את המועצות המקומיות לאותה רמת הכנסה של העיריות, ומעלה את ההכנסות של המועצות האזוריות.

ממוצע	סטיית תקן	אחוז סטיית תקן	חציון
1,729	901	52%	1,518
2,402	963	40%	2,406
1,477	805	55%	1,296
1,688	778	46%	1,652

טבלה 3: ארנונה אחרת ומענק איזון לתושב (נתוני 2011)

חשוב לציין שלעיריות יש הכנסות עצמיות נוספות, לדוגמה מחנייה, שלא נלקחו בניתוח.

בנק ישראל פרסם לאחרונה דו"ח על הניהול הכספי בשילטון המקומי, המראה כי במענק האיזון לנפש יש במועצות האזוריות ירידה ריאלית של 62%, ירידה חריפה בהרבה מול יתר השילטון המקומי, וגם ירידה בהיקף ההלוואות, המבטאות התייעלות ורמת ניהול ואחריות של המועצות האזוריות.

בשנת 2003 היה קיצוץ משמעותי בגובה תקציב האיזון. כתוצאה מכך רשויות מקומיות רבות נכנסו לקשיים, ונוצר צורך בתוכניות הבראה לאותן רשויות. הטבלה להלן מראה כי סכום של כ- 3.7 מיליארד ₪ הופנה לתוכניות הבראה בעיריות ובמועצות המקומיות לאורך השנים, כאשר באותו זמן תקציבי האיזון למועצות האזוריות ירדו:

שנה	תוכניות הבראה (אלפי ₪)
2004	714,668
2005	558,576
2006	560,558
2007	379,660
2008	290,230
2009	291,095
2010	167,926
2011	366,451
2012	334,108

טבלה 4: תקציבי תוכניות הבראה לרשויות המקומיות (מקור: תקציב המדינה)

4. יחסיות לגודל הרשות

הנושא הבא שנבדק הוא הכנסות קבוצות הרשויות ביחס לחלקן באוכלוסיה. זהו מדד מקורב הבוחן כיצד היעושר הלאומי מתחלק בין קבוצות הרשויות השונות.

מדד זה מתבונן בהכנסות בלבד, ומתעלם מעלות מתן שירותים, וממדיניות ממשלתית לעידוד חבלי ארץ שונים כמו הנגב, הגליל או קו הגבול.

עיריות	מועצות מקומיות	מועצות אזוריות	
75.1%	14.9%	9.4%	אוכלוסיה
74%	13%	13%	הכנסות הרשויות בתקציב הרגיל
83%	7%	10%	הכנסות מארנונה
86%	4%	10%	הכנסות מארנונה שלא למגורים
45%	34%	21%	מענק איזון
75%	5%	20%	שטח מחוייב בארנונה לתעשייה, מסחר, בנקים וכו'
10%	8%	82%	שטח מחוייב בארנונה אחרת (חקלאות, שטחים תפוסים)

טבלה 5: יחסי חלוקה בין קבוצות הרשויות (נתוני 2010)

מהטבלה לעיל רואים בבירור כי הכנסות המועצות האזוריות מארנונה שלא ממגורים נמצאת ביחס הולם לגודל האוכלוסיה במועצות. עוד רואים כי ההכנסות מארנונה שלא למגורים בערים גבוהות משמעותית מחלקן באוכלוסיה, ובמועצות המקומיות היא נמוכה מחלקן באוכלוסיה.

כלומר כל "אי צדק", אם ניתן להתייחס לכך ככזה, ברמת המקרו, הוא בחלוקה בין הערים למועצות המקומיות. במאמר מוסגר נוסיף כי בחינת יחסיות הכנסות לגודל האוכלוסיה היא רק מדד אחד. יש להוסיף למדד זה את עלות אספקת השירותים. למועצות אזוריות יש קושי מובנה בשל המרחקים הגדולים, פיזור היישובים והתושבים, החיסרון לקוטן, והשטחים הגדולים. קשיים אלו מתבטאים בעלות שירותים גבוהה יחסית לרשות מקומית, ודורשים רמת הכנסה יותר גבוהה בכדי לשמור על רמת שירותים דומה.

5. מבנה ההכנסות של קבוצות הרשויות

ההכנסות של רשות מקומית מגיעות ממספר מקורות עיקריים: הכנסות ממיסי ארנונה, העברות יעודיות של משרדי הממשלה, כמו לחינוך ורווחה, הכנסות עצמיות יעודיות, מענק איזון, והכנסות עצמיות אחרות מפעילות כלכלית או אחרת.

הטבלה להלן מראה את פילוג הכנסות קבוצות הרשויות בפרקים עיקריים:

מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות	
12%	17%	19%	הכנסות ארנונה ממגורים
19%	8%	28%	הכנסות מארנונה אחרת
22%	22%	23%	הכנסות עצמיות אחרות
36%	35%	26%	הכנסות אחרות ממשלה
9%	17%	4%	מענק איזון
1%	0%	0%	הכנסות אחרות

טבלה 6: פילוג הכנסות בקבוצות הרשויות (נתוני 2011)

ניתוח הטבלה מעלה את המסקנות הבאות:

- מקור ההכנסה העיקרי של העיריות הוא ההכנסות העצמיות (70%), בעוד שההכנסות העצמיות במועצות המקומיות הוא 47% ובמועצות האזוריות 54%. בניתוח לעיל הראנו כי תושבי המדינה בכל קבוצות הרשויות משלמים בקירוב אותו סכום במיסי ארנונה למגורים; מכאן ברור שההבדלים הם בהכנסות אחרות
- בולטת ההכנסה הנמוכה של המועצות המקומיות מארנונה אחרת, אך הן מקבלות פיצוי במענק האיזון.
- ההכנסות מהעברות הממשלה גדולות במועצות המקומיות והאזוריות לעומת הערים, וניתן להסביר זאת ביתרון לגודל במתן שירותים בערים לעומת המועצות.

6. איזון אזורי

יש המתייחסים לאיזון ברמת האזור, ומראים הכנסות גבוהות ברשות א' לעומת הכנסות נמוכות ברשות ב', לדוגמה תל אביב ובני ברק. תפיסה זו מתעלמת מכך שאזור יכול להיות לא מאוזן, אבל ברמה נמוכה, בעוד שלידו יכול להיות אזור אחר, שלכאורה מאוזן בין הרשויות שבו, אבל נמצא ברמה גבוהה יותר.

תפקיד השלטון הוא לגרום לאיזון אמיתי, ולהביא לביטוי גם את מדיניות ההעדפה הממשלתית לפיתוח הנגב והגליל. לכן הפתרון הוא שיתופי פעולה אזוריים ויצירת פרויקטים ומקורות אזוריים שישרתו את כולם, ולא הסטת משאבים מרשות אחת לשכנתה.

מסקנות

- ההכנסה הממוצעת לתושב מארנונה שאינה למגורים במועצות האזוריות דומה לזו שבעיריות. זאת למרות שעלות השירותים לתושב במועצה אזורית גדולה בהרבה מזו שבעיר.
 - המשמעות היא שהאמירה שרוב שטחי התעשייה נמצאים ברשויות האזוריות לא נכונה: ההכנסות הן פרופורציונאליות למספר התושבים.
- כאשר מוסיפים את תקציב האיזון להכנסות מארנונה שאינה למגורים רואים שההכנסה הממוצעת לתושב במועצה מקומית מתקרבת להכנסה ממוצעת לתושב בעיר
 - המשמעות היא שנוסחת מענק האיזון סבירה, כי ברשויות עירוניות ההוצאות לתושב צריכות להיות דומות.
 - ההכנסה הממוצעת לתושב במועצות האזוריות גדלה מאחר שעלות השירותים גבוהה בהרבה בשל המרחקים ופיזור היישובים.
- סטיית התקן קטנה משמעותית: אמירה על נכונות נוסחת האיזון.

סיכום

ההתייחסות הגורפת למועצות האזוריות כמקור העושיק והקיפוח לעיירות הפיתוח אינה עומדת בקנה אחד עם הנתונים. הסקירה מראה שהמועצות האזוריות נמצאות קרוב מאוד למוצע של רוב תושבי המדינה.

מדיניות המועצות האזוריות היא לשתף פעולה עם שכניהן בפרויקטים משותפים ובפיתוח אזורי שיצרו מקורות הכנסה לכל תושבי האזור. רצוי ועדיף ליצור מנגנונים של שיתופי פעולה כאלו.

מקורות

1. קובץ נתוני הרשויות המקומיות 2010 :
http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=58&CYear=2010&CMonth=1
2. קובץ נתוני הרשויות המקומיות 2011 :
http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201324091
3. הסבר על המודל מענק האיזון :
<http://www.moin.gov.il/Subjects/MaanakeyHamisrad/Pages/Izun.aspx>
4. ההתנהלות התקציבית של הרשויות המקומיות, קטע מתוך דו"ח בנק ישראל לשנת 2012, 6/3/2013
<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/06032013-a.aspx>