



הכנסת

מרכז המחקר והמידע  
המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות

מוגש לוועדה לצדק חלוקתי ולשוויון חברתי

ט"ו כסלו תשע"ח

3 בדצמבר, 2017

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

גרסה לפני עריכה לשונית

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ח"כ ד"ר יוסף ג'בארין וחה"כ מיקי זוהר בנושא תקציבי רשויות מקומיות לקראת דיון בוועדה לצדק חלוקתי ב-4 בדצמבר 2017 בנושא "חלוקת ההכנסות באזורי התעשייה האזוריים". המסמך כולל תיאור וניתוח של משקל תקציבי רשויות מקומיות בתוצר בישראל ובמדינות המפותחות וניתוח של חוסר בארנונה מעסקים ותלות של רשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים בישראל במענקי איזון ממשלתיים.

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

ממוצע 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.

נתון	יהודים	ערבים	מעורבות	סך הכול/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 מסך הכנסות 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%
סך הוצאה לרווחה למטופל בממוצע	113%	48%	125%	100%
סך הוצאה לרווחה למטופל בממוצע (אלפי ₪)	5.6	2.4	6.2	4.9

מנתונים בטבלה עולה כי משקל הארנונה למגורים ברשויות המקומיות במגזר הערבי מסך ההכנסות מארנונה למגורים עומד על כ-5.5%, משקל הארנונה לא למגורים עומד על כ-1.9% ומשקל ההכנסות מסך הארנונה עומד על כ-3.5%, בהשוואה למשקל של 14.3% באוכלוסייה. מצב זה מוביל לתלות גבוהה של רשויות מקומיות במגזר הערבי במענקי 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.



הכנסות

מרכז המחקר והמידע

# 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)<sup>1</sup>**

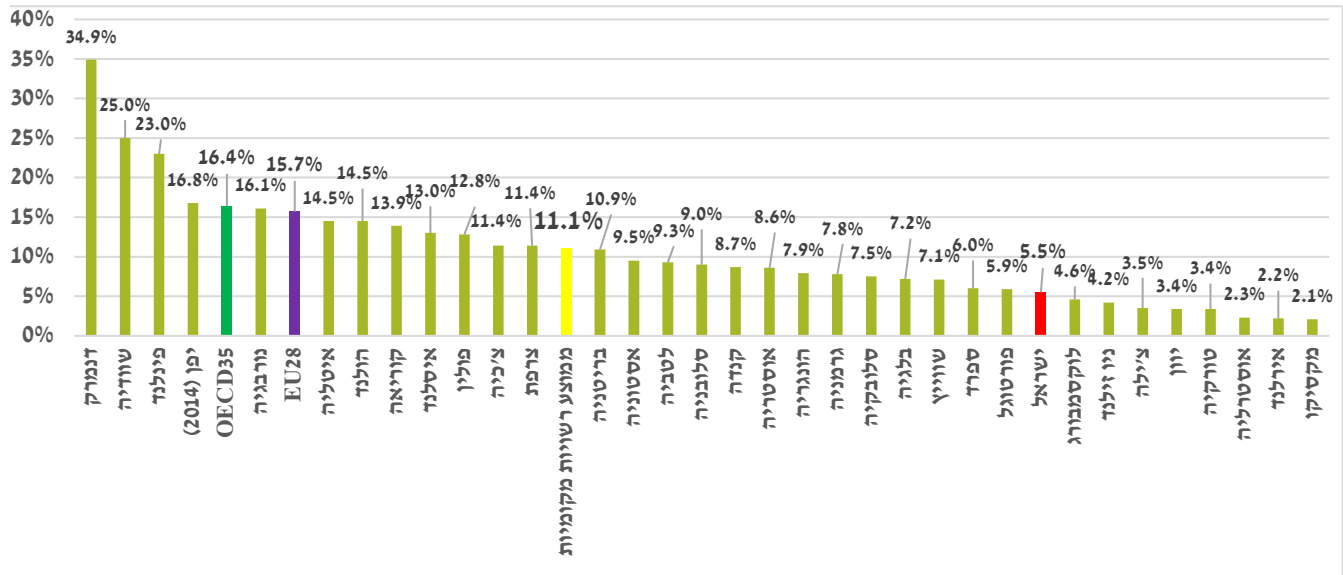
סוג	מדינה	רשויות מקומיות	דרג ביניים	דרג אזורי או מדינתי	סך-הכול	
מדינות פדראליות	אוסטרליה	563		8	571	
	אוסטריה	2,122		9	2,131	
	בלגיה	589	10	6	605	
	קנדה	3,945		13	3,958	
	גרמניה	11,056	401	16	11,473	
	מקסיקו	2,458		32	2,490	
	ספרד	8,125	50	17	8,192	
	שווייץ	2,255		26	2,281	
	ארה"ב	35,879	3,031	50	38,960	
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	
	<b>ישראל</b>	<b>255</b>			<b>255</b>	
	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	
		<b>OECD35</b>	<b>132,555</b>	<b>4,000</b>	<b>518</b>	<b>137,073</b>
		<b>EU28</b>	<b>87,091</b>	<b>969</b>	<b>261</b>	<b>88,321</b>

<sup>1</sup> OECD, [Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2017 edition](#), Page 3.



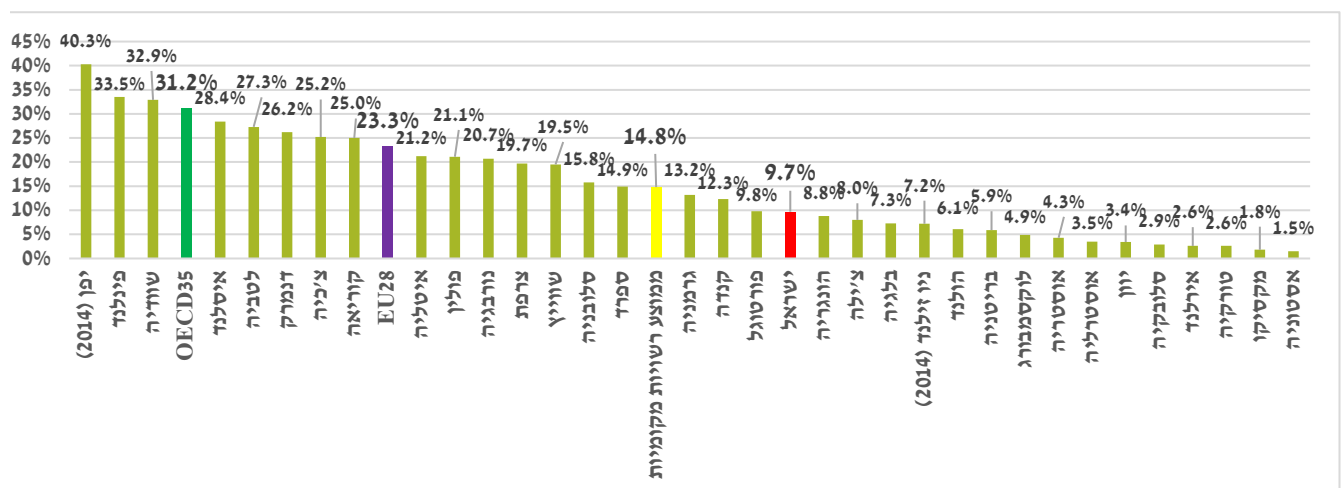
מהנתונים בטבלה עולה כי מקרב 35 מדינות ה-OECD, 9 מדינות מוגדרות כפדראליות או פדראליות למחצה ו-26 מוגדרות כבעלות רמה אחת של רשויות מקומיות, בדומה לישראל (Unitary countries). תרשים 1 להלן מציג את תקציבי השלטון המקומי בתוצר במדינות ה-OECD, ההשוואה היא לממוצע רשויות מקומיות בלבד (מלבד ארה"ב בה אין נתון על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

**תרשים 1: משקל תקציבי רשויות מקומיות בתוצר בשנת 2015 (אחוז)<sup>2</sup>**



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.<sup>3</sup> תרשים 2 מציג את משקל ההכנסות ממסים של הרשויות המקומיות מסך הכנסות המדינה ממסים בשנת 2015.

**תרשים 2: משקל ההכנסות ממסים של הרשויות המקומיות מסך הכנסות המדינה ממסים (2015)<sup>4</sup>**



<sup>2</sup> OECD, [Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2017 edition](#), Page 7.

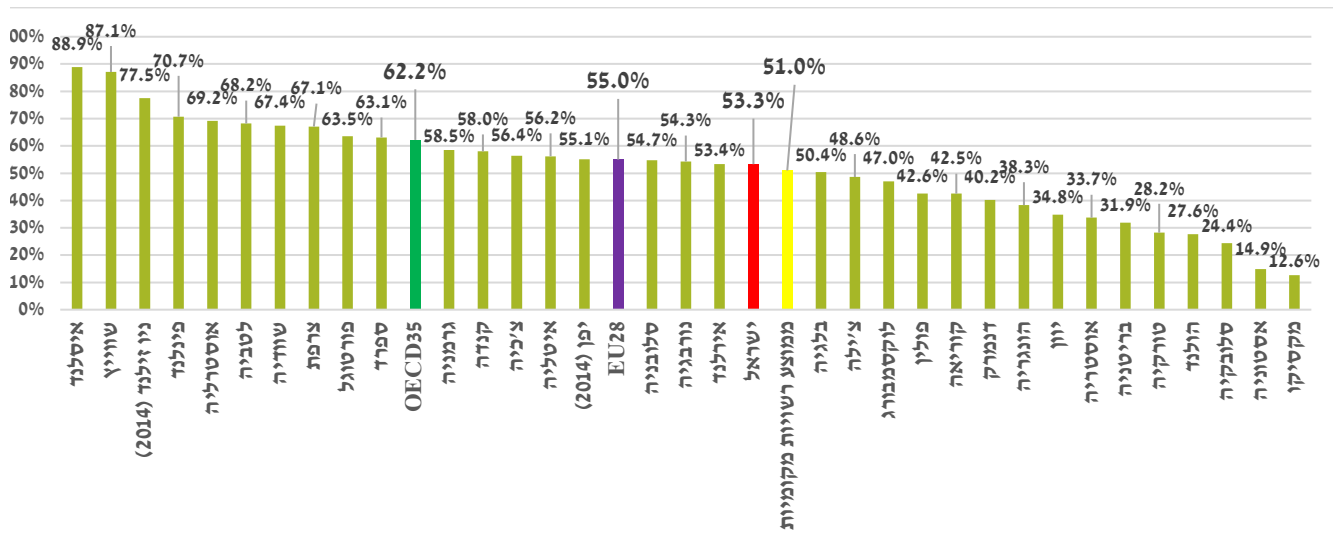
<sup>3</sup> במדינות הפדראליות 3 רמות שלטון מקומי: רשויות מקומיות, דרג ביניים דרג אזורי/מדינתי. משקל תקציב השלטון המקומי: אוסטרליה 16.8%, אוסטריה 17.9%, בלגיה 26.6%, קנדה 31.3%, גרמניה 20.8%, מקסיקו 12.8%, ספרד 21.9%, שווייץ 20.9% וארה"ב 18.3%

<sup>4</sup> OECD, [Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2017 edition](#), Page 19.



מהנתונים בתרשים 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-%)<sup>5</sup>**

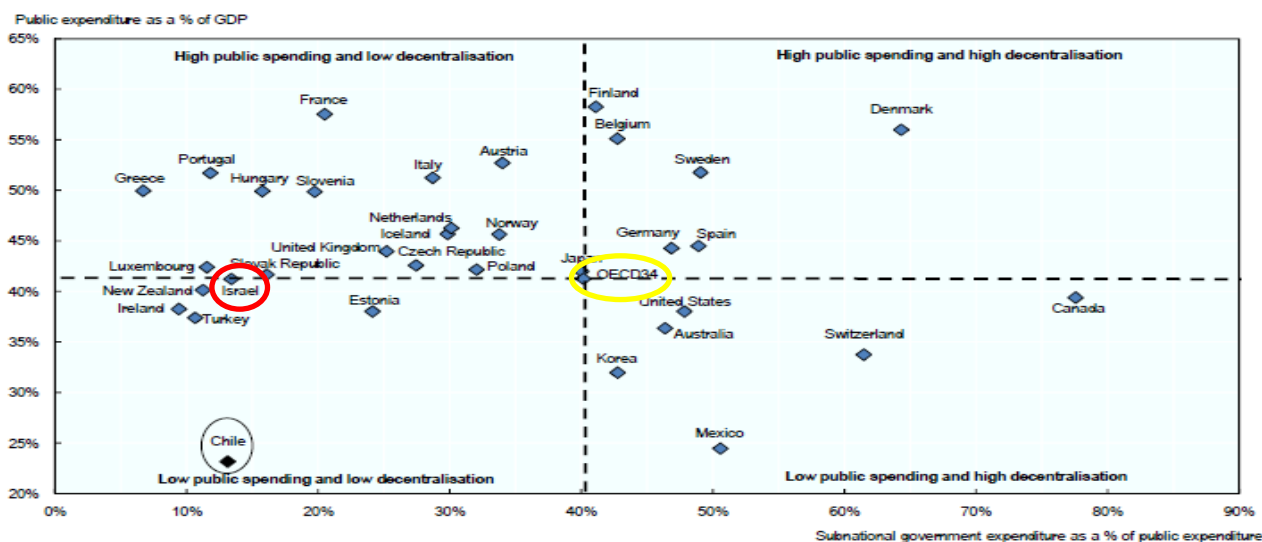


מהנתונים בתרשים עולה כי משקל ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מסך הכנסותיהן בשנת 2015 עמד על כ-53.3%, במקום ה-20 מתוך 35 מדינות ה-OECD, דומה למוצע של דרג הרשויות המקומיות שעמד על כ-51%. ממוצע 35 מדינות ה-OECD עמד על כ-62.2% וממוצע 28 מדינות האיחוד האירופי עמד על כ-55%.

## 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)<sup>6</sup>**



<sup>5</sup> OECD, [Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2017 edition](#), Page 18.

<sup>6</sup> OECD, [Making Decentralization Work in Chile towards Stronger Municipalities](#), 2017 edition p. 45, Box 1.1: [Decentralization, wealth and growth](#). Page 42.

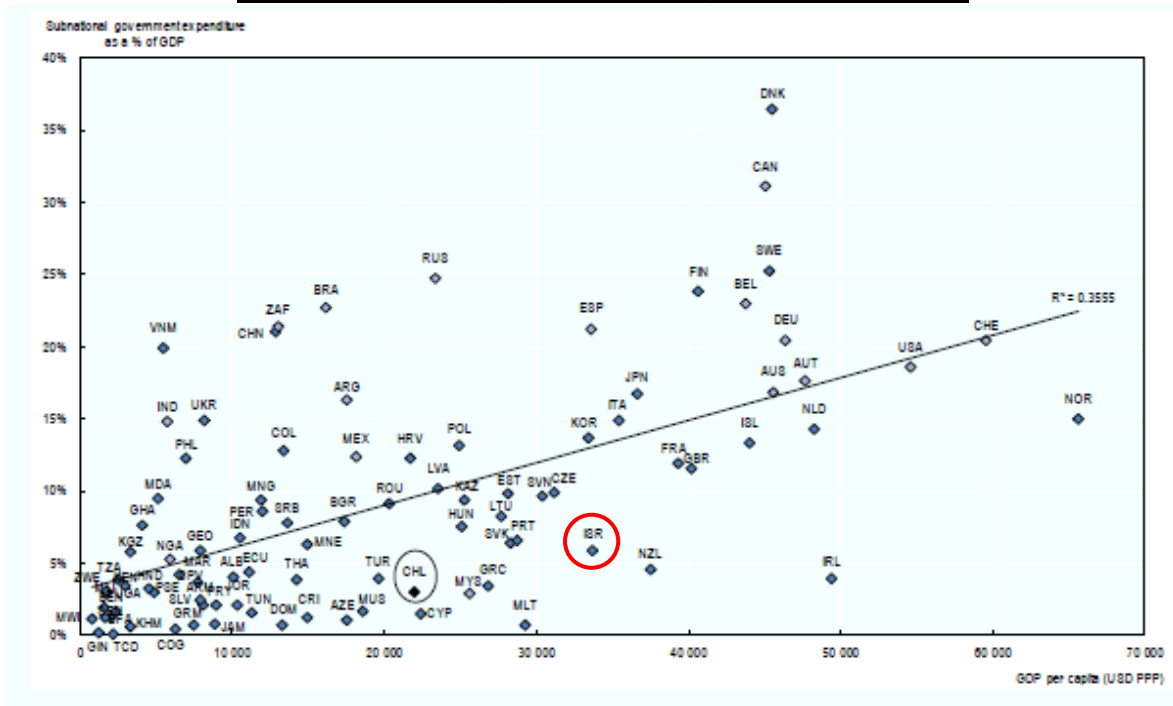


הכנסות

מרכז המחקר והמידע

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 2014<sup>7</sup>



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 הסיבתיות בין רמת הביזוריות לבין התוצר לנפש אינו ברור דיו, בעיקר באיזה כיוון הסיבתיות 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.

<sup>7</sup> Ibid, Page 45.



### 3. מענקי איזון וארנונה בחתך מגזרי וחברתי-כלכלי<sup>8</sup>

#### 3.1. 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 ₪)<sup>9</sup>

מקור הכנסה	תיאור	2006	2015	שינוי
<b>תקציב רגיל:</b>				
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 שבתחומי הרשות המקומית, לרבות שימוש בשירותים עירוניים, תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים שונים, קנסות חנייה והכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות.	9.7 (22.0%)	11.6 (16.7%)	19.3%
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%)	16.7 (23.9%)	79.9%
השתתפות ממשלה לא ייעודית	מענקי איזון, מענקי הבראה, מענקי שר, מענקי פיתוח, מענקים אחרים ומלוות לאיזון.	3.7 (8.4%)	5.1 (7.3%)	37.4%
<b>סך תקציב רגיל</b>		<b>37.0 (83.4%)</b>	<b>56.2 (80.6%)</b>	<b>52.1%</b>
<b>תקציב בלתי רגיל (תב"ר):</b>				
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%)	71.0%
השתתפות משרדי ממשלה	השתתפות משרדי הממשלה בתקציבי הפיתוח של הרשויות	1.9 (4.3%)	3.9 (5.6%)	106.3%
מלוות מבנקים, מהאוצר וממוסדות		1.9 (4.3%)	1.9 (2.7%)	-2.4%
קרנות הרשות	קרנות פיתוח של הרשות המקומית בהן נצברים כספי ההיטלים (כולל היטל השבחה), בטווח הזמן שבין גביית הכספים ועד ייעודם לתב"ר.	2.0 (4.6%)	5.0 (7.1%)	142.2%
השתתפות מוסדות, תרומות ואחר	תרומות של אנשים פרטיים ושל מוסדות, העברות ממפעל הפיס, מהטוטו.	1.2 (2.8%)	2.4 (3.4%)	91.5%
<b>סך תב"ר</b>		<b>7.3 (16.6%)</b>	<b>13.5 (19.4%)</b>	<b>84.3%</b>
<b>סך הכול תקציב</b>		<b>44.3 (100%)</b>	<b>69.7 (100%)</b>	<b>57.5%</b>

<sup>8</sup> להרחבה: תמיר אגמון, ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014-2015, מרכז המחקר והמידע של הכנסות, פברואר 2016.

<sup>9</sup> הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל בשנים שונות, כניסה בתאריך: 3 בדצמבר 2017.



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.<sup>10</sup>

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%).

### 3.2 גביית ארנונה ומענקי איזון

כאמור, הכנסות הרשויות המקומיות נחלקות להכנסות עצמיות (לרבות ארנונה, היטלי השבחה ואגרות) ולהכנסות מהממשלה (לרבות תשלומים ייעודיים ומענקי איזון). טבלה 3 להלן מציגה את מספר היישובים, התושבים, סך גביית הארנונה ומענקי האיזון ששולמו לרשויות בשנת 2015 בחלוקה מגזרית.

**טבלה 3: גביית ארנונה ומענקי איזון בחלוקה מגזרית בשנת 2015<sup>11</sup>**

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

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.

### 3.3 התלות של הרשויות המקומיות במענקי האיזון

טבלה 4 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 4: יחס מענקי האיזון מגביית ארנונה לפי אשכולות ומגזרים בשנת 2015<sup>12</sup>**

אשכול	יהודים	ערבים	מעורבות	סך-הכול
1	150%	301%		227%
2	38%	147%		72%

<sup>10</sup> הלמ"ס, [הרשויות המקומיות בישראל בשנים שונות](#), כניסה בתאריך: 3 בדצמבר 2017.

<sup>11</sup> הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017. הרשויות המקומיות המעורבות הן: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא, נצרת עלית.

<sup>12</sup> הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017.



אשכול	יהודים	ערבים	מעורבות	סך-הכול
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%
<b>סך הכול</b>	<b>10%</b>	<b>132%</b>	<b>6%</b>	<b>13%</b>

מעיון בטבלה לעיל עולה כי בשנת 2015 במגזר היהודי ההכנסות של הרשויות ממענקי איזון מתוך סך ההכנסות מגביית ארנונה עמדו על כ-10% לעומת כ-132% ברשויות המקומיות במגזר הערבי ולעומת כ-6% בערים 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 היחס מגיע לכ-285%. בערים המעורבות התלות במענקי האיזון נמוכה באשכולות 3-5 (מתחת ל-30%). באופן כללי, ככל שעולים ברמת האשכול, התלות במענקי האיזון פוחתת (למעט באשכול 4 בו התלות עומדת על כ-39%).

#### 3.4. ניתוח הכנסות מגביית ארנונה

טבלה 5 להלן מציגה את ההכנסות מגביית ארנונה למגורים בחתך מגזרי בכל אשכול בשנת 2015.

טבלה 5: ההכנסות מגביית ארנונה למגורים בחתך מגזרי בכל אשכול בשנת 2015 (במיליוני ₪)<sup>13</sup>

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%
<b>סך הכול</b>	<b>7,021</b>	<b>70.7%</b>	<b>543</b>	<b>5.5%</b>	<b>2,360</b>	<b>23.8%</b>	<b>9,924</b>	<b>100%</b>

<sup>13</sup> הלמ"ס, רשויות מקומיות 2015, 30 ביולי 2017.



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

**טבלה 6: ההכנסות מגביית ארנונה לא למגורים בחתך מגזרי בכל אשכול בשנת 2015 (במיליוני ₪)<sup>14</sup>**

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%	1,722	100%
7	2,043	71.9%		0.0%	797	28.1%	2,840	100%
8	1,767	45.4%		0.0%	2,121	54.6%	3,888	100%
9	128	100.0%		0.0%		0%	128	100%
10	8	100.0%		0.0%		0%	8	100%
<b>סך הכול</b>	<b>8,360</b>	<b>64.7%</b>	<b>251</b>	<b>1.9%</b>	<b>4,313</b>	<b>33.4%</b>	<b>12,924</b>	<b>100%</b>

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 7 להלן מציגה את משקל גביית הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה בחתך מגזרי בכל אשכול חברתי-כלכלי בשנת 2015.

**טבלה 7: משקל גביית ארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה בחתך מגזרי בכל אשכול בשנת 2015<sup>15</sup>**

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%
<b>ממוצע</b>	<b>46%</b>	<b>68%</b>	<b>35%</b>	<b>43%</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי משקל גביית הארנונה למגורים מתוך סך גביית הארנונה במגזר הערבי (68%) גבוה מזה שבמגזר היהודי (46%) ומזה שבערים המעורבות (35%). בששת האשכולות הראשונים (למעט באשכול 1) המשקל במגזר הערבי גבוה מזה שבמגזר היהודי. באשכולות 3-5 המשקל במגזר הערבי גבוה גם מזה שבערים המעורבות.

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

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



במגזר הערבי גביית ארנונה מעסקים 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 לא ממגורים 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, לדוגמה – בממוצע ארצי משקל ההכנסות מארנונות לא למגורים מסך ההכנסות מארנונה בשנת 2015 עמד על 56.6%, בתל-אביב 73.3%, בערד 45.7%, ואילו בקלנסוואה 15.5% ובכאוכב אבו אל-היג'א 3.5% בלבד.<sup>16</sup> כך, תעריף הארנונה לא למגורים עומד על כ-300-400 ₪ למ"ר וגבוה באופן משמעותי מתעריף ארנונה למגורים העומדת על כ-50-60 ₪ למ"ר.<sup>17</sup>

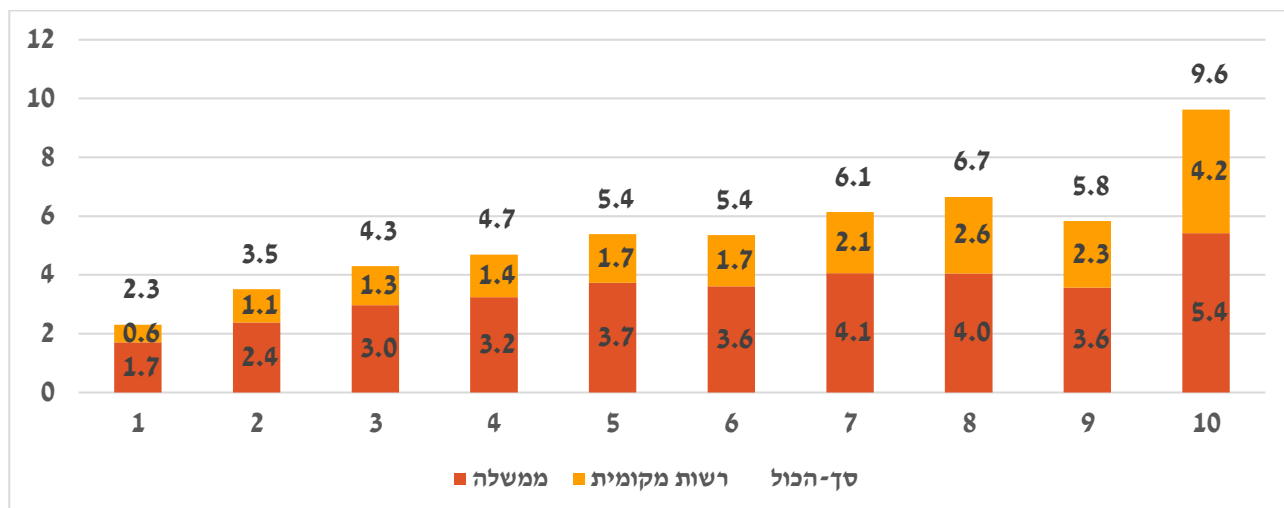
טבלה 8 להלן מפרטת את הוצאות הרשויות המקומיות לרווחה למטופל לפי אשכולות ומגזרים.

**טבלה 8: הוצאות הרשויות המקומיות לרווחה למטופל לפי אשכולות ומגזרים (2015, באלפי ₪)<sup>18</sup>**

אשכול	יהודים			ערבים			מעורבות			סך-הכול		
	ממשלה	רשות מקומית	סך-הכול	ממשלה	רשות מקומית	סך-הכול	ממשלה	רשות מקומית	סך-הכול	ממשלה	רשות מקומית	סך-הכול
1	2.0	1.2	3.1	1.6	0.4	2.0	1.7	0.6	2.3	1.7	0.6	2.3
2	3.7	1.9	5.5	1.7	0.7	2.4	2.4	1.1	3.5	2.4	1.1	3.5
3	3.1	1.4	4.5	1.7	0.7	2.4	4.1	1.9	6.0	3.0	1.3	4.3
4	3.7	1.7	5.4	1.9	0.8	2.7	3.4	1.5	4.8	3.2	1.4	4.7
5	3.8	1.7	5.5	1.9	1.3	3.2	2.9	1.2	4.1	3.7	1.7	5.4
6	3.6	1.7	5.4	1.6	1.2	2.8				3.6	1.7	5.4
7	3.6	1.9	5.6				6.1	2.9	9.0	4.1	2.1	6.1
8	4.0	2.7	6.7				4.2	2.4	6.6	4.0	2.6	6.7
9	3.6	2.3	5.8							3.6	2.3	5.8
10	5.4	4.2	9.6							5.4	4.2	9.6
יחס	182%	191%	186%							209%	376%	253%

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

**תרשים 6: תקציב הרשויות המקומיות לרווחה למטופל לפי מקור ולפי אשכולות (2015, באלפי ₪)<sup>19</sup>**



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

<sup>17</sup> איתי חוטר, מנהל היחידה לכלכלה ולמידע, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 9 בפברואר 2016.

<sup>18</sup> **תקציבים**: הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017; **מטופלים**: ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת – ממשלה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 18 באפריל 2017. היחס הוא בין העשירון התשיעי לעשירון הראשון, שכן העשירון העשירי כולל 2 רשויות (כפר שמריהו וסביון) וכולל כ-6,000 תושבים.

<sup>19</sup> שם.



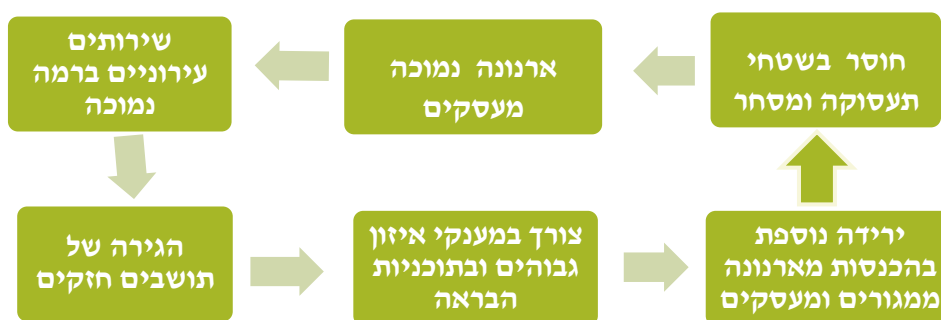
מההשוואה בטבלה ובתרשים עולה כי קיים פער משמעותי בין הוצאות הרווחה במוצע למטופל לפי אשכולות ומגזרים, כאשר סך ההוצאה למטופל באשכול התשיעי גבוה פי כ-2.5 לעומת סך ההוצאה למטופל באשכול הראשון, הפער של תקצוב הממשלה הוא פי כ-2.1 והפער בתקצוב הרשויות המקומיות הוא פי כ-3.8. כמו כן, ההוצאה למטופל הן של חלק הממשלה והן של חלק הרשות המקומית במגזר היהודי גבוהה משמעותית לעומת המגזר הערבי. פערים אלו בתקצוב של הממשלה ושל הרשויות המקומיות עשויים לנבוע משיטת המטציינג (לרשויות חלשות אין את היכולת להשתתף במימון), כמו גם בגין הבדל בין דפוסי הטיפול (ברשויות חלשות הטיפול הוא יותר ביתי בהוצאה נמוכה יחסית, וברשויות עשירות הטיפול הוא יותר מוסדי בהוצאה גבוהה יחסית).

#### 4. ניתוח הסיבות למצוקת הרשויות המקומיות או "מעגל הקסמים" והדרכים לשבירתו<sup>20</sup>

##### 4.1. מעגל הקסמים

ניתוח התנהלות הרשויות המקומיות החלשות בשנים האחרונות מעלה כי קיים לעיתים מעין 'מעגל קסמים'. תרשים 7 להלן מציג 'מעגל קסמים' העשוי להתרחש בחלק מהרשויות המקומיות בהן יש מעט שטחי תעסוקה ומסחר והכנסות בפועל נמוכות יחסית מארנונה לא למגורים.

##### תרשים 7: '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.
- **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. <sup>21</sup> ב-1 בינואר 2017 נכנס לתוקפו תיקון לחוק,<sup>22</sup> לפיו הוקמה במשרד הפנים: **"קרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות"**.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> פרק זה לקוח מתוך: תמיר אגמון, [ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2010.

<sup>21</sup> תמיר אגמון, [התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגזרים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יוני 2009.

<sup>22</sup> [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.

<sup>23</sup> 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.

- **שינוי בשיטת המימון התואם (מטצ'ינג) (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.<sup>24</sup>
- **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.<sup>25</sup> שינוי גבולות השיפוט של מועצות מקומיות כך שיהנו מהכנסות ארנונה של אזורי תעסוקה סמוכים עשוי להגדיל את היציבות הפיננסית שלהן.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הלמ"ס, [רשויות מקומיות 2015](#), 30 ביולי 2017.

