

המענק הכללי של משרד הפנים: כיצד הוא מחולק למגזרים השונים בישראל

טל שחור

אחת הדרכים שבהן נוקטת ממשלת ישראל כדי לצמצם פערים בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות הוא המענק הכללי. הרשויות המקומיות החלשות מבחינה חברתית אמורות אפוא לקבל מענק כללי גדול יותר. מרבית הרשויות המקומיות הלא יהודיות בישראל נמצאות במצב חברתי-כלכלי לא טוב, ולכן אמורות רשויות אלה לקבל מענקים מוגדלים. מטרת המחקר היא לבדוק האם תוספת המענק הניתנת לרשויות הלא יהודיות (ערביות ודרוזיות) דומה לתוספת המענק של רשויות יהודיות בעלות אותם מאפיינים חברתיים כלכליים.

מחקרים קודמים הראו שבעבר קיבלו הרשויות הערביות מענקים נמוכים מדי. בשנת 2004 החל אפוא משרד הפנים להקצות את המענק הכללי בהתאם לקריטריונים חדשים. תהליך זה חייב הקטנת מענקים של חלק מהרשויות, ולכן הוחלט לעשות את השינוי בצורה מדורגת, כך שהוא יושלם עד 2010. מטרה נוספת של המחקר היא לבדוק אם הושג יעד זה. תוצאות המחקר מראות שעד שנת 2010 נסגר הפער בין הרשויות המקומיות הלא יהודיות ובין הרשויות היהודיות שאינן ביהודה ושומרון. המענקים הניתנים לרשויות ביהודה ושומרון גבוהים מאלה שניתנים לשאר הרשויות. בעיה נוספת שעולה מהמחקר היא העובדה שהרשויות באשכול החברתי-כלכלי הראשון, הן הרשויות החלשות ביותר, מקבלות מענקים קטנים מדי.

א. מבוא

ההוצאות של הרשויות המקומיות בישראל ממומנות משני מקורות עיקריים: הכנסות עצמיות (מארנונה ומהיטלים אחרים) ותקציבים ממשלתיים. בשנת 2010 מומנו כ-60% מתקציבי הרשויות המקומיות מהכנסות עצמיות, אך שיעור זה הוא ממוצע בלבד, ויש שונות גדולה מאוד בין הרשויות: חלק מהן, בעיקר החזקות, נהנות מהכנסות עצמיות גבוהות, ואילו על אחרות, בעיקר החלשות, להסתפק בהכנסות עצמיות נמוכות ביותר.¹ נוסף על כך, לרשויות החלשות יש בדרך כלל צרכים

1 חוזקן של הרשויות המקומיות מבוסס באמצעות האשכולות החברתיים-כלכליים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) מחלקת את הרשויות בישראל לעשרה אשכולות לפי המצב החברתי-כלכלי, כאשר הרשויות החלשות ביותר נמצאות באשכול אחד והרשויות החזקות ביותר באשכול העשירי. החלוקה נעשית בהתאם לקריטריונים מסוימים כגון גודל משפחה, הכנסה ממוצעת, רמת השכלה ממוצעת, רמת מינוע, רמת דיור וכדומה. החלוקה שבה נעשה שימוש כאן היא משנת 2006. בזמן האחרון התפרסמה אמנם חלוקה חדשה המבוססת על נתוני שנת 2008, אבל חלוקה זו לא הייתה ידועה בזמן הקצאת המענקים של השנים הרלוונטיות למחקר.

רבים יותר, ולכן הן זקוקות לתוספת תקציב מעבר לתקציבים השוטפים שהממשלה מעבירה למימון השירותים הממלכתיים כגון חינוך ורווחה. אחד המקורות לתוספת זו הוא מענקי משרד הפנים בכלל והמענק הכללי בפרט, שניתנים מדי שנה. מצבן החברתי הכלכלי הנמוך של הרשויות המקומיות הלא יהודיות הוא ממאפייני מערכת השלטון המקומית בישראל, ולכן המענקים לרשויות אלה אמורים להיות גדולים יותר.²

שאלת המחקר העולה מכך היא זו: האם בשנת 2010 קיבלו הרשויות המקומיות הערביות והדרוזיות ממשרד הפנים את המענקים המתאימים למצבן החברתי-כלכלי? שאלה זו מתחלקת לשלוש שאלות משנה: (1) האומנם מקבלות הרשויות המקומיות החלשות מענקים גדולים יותר? שאלה זו מתייחסת לכל הרשויות החלשות, יהודיות ולא יהודיות; (2) האם המענקים הניתנים לרשויות הערביות והדרוזיות שווים למענקי רשויות יהודיות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים דומים; (3) האם המענק הכללי מפצה את הרשויות החלשות על המחסור במקורות עצמיים ועל הצרכים המרובים שלהן.

בעבר לקחה חלוקת מענקי משרד הפנים בחסר, והתשובה לשאלות הללו הייתה לעתים קרובות שלילית. בשנים האחרונות נעשו כמה שינויים במטרה לתקן מצב זה, והמחקר בודק האם עד שנת 2010 אכן תוקן המצב.

ב. הכנסותיהן של הרשויות המקומיות בישראל בתקציב הרגיל³

הכנסות הרשויות המקומיות מתקבלות משני מקורות עיקריים: הכנסות עצמיות ותקציבים ממשלתיים.

ב.1. הכנסות עצמיות

הכנסות אלה כוללות ארנונה הנגבית ממשקי בית (ארנונה ממגורים), ארנונה הנגבית מגורמים אחרים (בעיקר עסקים) ואגרות שהרשות גובה עבור שירותים או אישורים שהיא מספקת.

1. **ארנונה ממגורים:** בדרך כלל קיים מתאם בין גובה הארנונה ובין ערך הנכסים שבגינם היא משולמת. כתוצאה מכך, ברשויות שמצבן החברתי-כלכלי ירוד, גם חיובי הארנונה אמורים להיות נמוכים. כמו כן, החוק מחייב לתת הנחות לקבוצות אוכלוסייה חלשות כגון משפחות בעלות הכנסה נמוכה לנפש, מקבלי קצבת הבטחת הכנסה, קשישים, חולים ונכים, משפחות חד-הוריות וכדומה. התוצאה של החוק הזה היא שברשויות חלשות האוכלוסייה מקבלת הנחות רבות יותר, דבר שמקטין עוד את ההכנסות העצמיות שלהן.

2. **ארנונה שלא ממגורים:** ארנונה שנגבית מעסקים, מגופים ציבוריים וממתקנים של ארגונים כגון חברת החשמל או משרדי ממשלה. תשלומי ארנונה כאלה הם בדרך כלל גבוהים ממה שנדרש כדי לספק לאותם גופים שירותים מוניציפליים, ולכן הארנונה שלא ממגורים היא אחד המקורות העיקריים המסייעים לרשויות לממן את השירותים שהן מעניקות לתושביהן. אולם מצב זה גורם

2 בן-אליא (2007) טוען ש"לא הצלחנו לממן את ההתפצלות הגדלה בין רשויות חזקות מבחינה כלכלית, לבין רשויות חלשות".

3 תקציב נוסף הוא התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) שמיועד לפרויקטים מיוחדים, ומשתנה משנה לשנה.

לאי-שוויון בין הרשויות, שכן לחלק מהרשויות עסקים רבים בעוד שלאחרות עסקים מועטים בלבד. הפער מסיבה זו אינו בהכרח בין רשויות חזקות לחלשות, משום שדווקא ברשויות החזקות ביותר כמו סביון, עומר, כפר ורדים ולהבים אין כמעט הכנסות מעסקים. אולם בהמשך המחקר נראה שלחלוקות אחרות (למשל בין יהודים וערבים, או בין מרכז ופריפריה) יש משמעות רבה. על פי רזין וחזן (2006), בעיית פער הארנונה שאינה ממגורים גדלה מפני שבמקרים רבים רשויות חלשות מבחינה חברתית כלכלית מתקשות להקים אזורי תעשייה. לכאורה אפשר לפתור את הקושי הזה על ידי עידוד רשויות חלשות להקים אזורים כאלה, אך יש חשש שבשל כך יוקמו אזורי תעשייה נטולי הצדקה כלכלית, ואלה עלולים לפגוע בסביבה ולבזבז משאבים. יתרה מזאת, לחלק מהרשויות (בעיקר החלשות) אין יכולת ניהולית להקים ולתפעל אזורים כאלה, ואמנם, בכמה מהן יש אזורי תעשייה שאין בהם כמעט עסקים, ולכן אין הם תורמים להכנסות הרשות. פתרון אחר לבעיה הוא שיתוף פעולה בין רשויות. שיתוף הפעולה הראשון בתחום זה היה אזור התעשייה צה"ר (צפת, חצור וראש פינה) שהוקם ב-1992, ובשנת 1997 החל משרד התעשייה לפעול להקמתם של שיתופי פעולה נוספים כאלה על ידי התניית המימון בשיתוף פעולה בין רשויות. הצעה נוספת היא להקטין את הארנונה שלא ממגורים ולהחליפה במס חברות שישולם לממשלה וישמש מקור מימון להגדלת מענקי האיוון לרשויות חלשות. גם שורץ (2007), בדו"ח שהוכן לוועדת הכספים של הכנסת, טוען שיש אי-שוויון בין הרשויות בפרוטנציאל גביית הארנונה מעסקים, מתעשייה ומתיירות, ולכן הוא מציע לבחון את האפשרות לחלק מחדש בין הרשויות את הארנונה הנגבית שלא ממגורים, או לחלופין, להקים מנגנון ארצי שיסייע בצמצום הפערים האמורים.

מאז 1992 נעשו כמה ניסיונות להפנות חלק מהארנונה של אזורי תעשייה לרשויות החלשות (לדוגמה, חלק מהארנונה הנגבית מאזור התעשייה בר-לב, שנמצא בשטח המועצה האזורית משגב, ניתן לכרמיאל, וחלק אחר מופנה לרשויות הערביות השכנות, דיר אל-אסד, מג'ד אל-כרום ובענה⁴). אולם על פי רזין וחזן (2012), מאז 2006 לא חלה התקדמות משמעותית בתחום זה.

3. **הכנסות יתר עצמיות:** תשלומי אורחים בעבור שימוש בשירותים כגון ספרייה עירונית, פעילויות לקשישים, שירותי תרבות וספורט וכדומה, וכן אגרות והיטלים כגון אגרת מים, ביוב, בעלי חיים ועוד. סביר להניח שברשויות חזקות יש יותר פעילויות מסוג זה, ולכן ההכנסות מאגרות ברשויות אלה תהיינה גדולות יותר.

2.2. מקורות ממשלתיים

את השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות אפשר לחלק לשני סוגים:

1. **השתתפות מיועדת:** מקור זה כולל תקציבים שניתנים לרשויות המקומיות בעבור שירותים או פרויקטים מוגדרים. התחומים העיקריים של תקציבים אלה הם חינוך (ממשרד החינוך), רווחה (ממשרד הרווחה) ופרויקטים שונים, בעיקר בתחום התשתיות (תקציבים בלתי רגילים).
2. **מענקי משרד הפנים:** מענקים אלה נועדו לסייע לרשויות מקומיות בגין מצב חברתי-כלכלי פגיע, וכן לסייע בפתרון בעיות ייחודיות. מענקים אלה אמורים להיות חלק מהמנגנון הממשלתי שתפקידו לחלק מחדש את ההכנסות במשק, כלומר לקחת חלק מההכנסות של העשירים (על ידי

4 על פי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל מחקר וכלכלה (2011).

מיסוי) ולחלק אותן מחדש לקבוצות החלשות. אפשר לומר שתפקידם העיקרי של מענקי משרד הפנים הוא לצמצם את הפער בין רשויות חזקות לרשויות חלשות. כאמור, מטרת העבודה היא לבדוק אם מענקי משרד הפנים אכן ממלאים את תפקידם. מענקי משרד הפנים מתחלקים לארבע קבוצות עיקריות:

א. **מענק האיזון:** מענק האיזון הוא מענק ממשלתי שמועבר דרך משרד הפנים כדי לפצות רשויות בגין מצב כלכלי נחות והכנסות עצמיות נמוכות, וכן כדי לסייע בפתרון בעיות ייחודיות. בשנת 2010 היה גודלו של מענק זה לרשויות המקומיות (ללא מועצות אזוריות) קצת פחות משני מיליארד שקל, והוא היווה כ-16% מהשתתפות הממשלה בתקציבים הרגילים של הרשויות המקומיות. עד שנת 1994 לא היו קריטריונים ברורים לקבלת מענק האיזון, וגודלו נקבע בין השאר לפי שיעור הביצוע של תקציב הרשות, כלומר רשות שהוציאה יותר (וצברה גירעונות) קיבלה יותר. שיטה זו עודדה כמובן בזבוז ויצירת גירעונות. בשנים 1994 עד 1999 פעל משרד הפנים על פי המלצות ועדת סוארי, והתאים את גודל המענק לקריטריונים כמו מצב חברתי-כלכלי (מענק גדול יותר ליישובים חלשים), גודל הרשות (מענק גדול יותר לרשויות קטנות) ועוד. אך בהמלצות הוועדה התגלו כמה בעיות, ביניהן מתן תמיכה גדולה מדי לרשויות הקטנות בניגוד למגמה של איחוד רשויות, והיעדר התייחסות מספקת למצב החברתי-כלכלי. על כן, בראשית שנות האלפיים הוכנסו שינויים אחדים בנוסחאות של ועדת סוארי, ובד בבד הוקמה ועדת גדיש כדי לגבש קריטריונים יעילים ומתאימים יותר. יישום מסקנות הוועדה החל בשנת 2004, ואמור היה להימשך עד 2010 ובתחומים מסוימים עד 2012.

ב. **מענקים מיועדים:** מלבד מענק האיזון, משרד הפנים מעביר לרשויות המקומיות מענקים נוספים מדי שנה. מענקים אלו הם ייעודיים וניתנים למטרות הבאות: (1) מענק אזרחים ותיקים: מענק שנועד לשפות רשויות מקומיות בגין פגיעה בהכנסותיהן לאחר חקיקת חוק אזרחים ותיקים. (2) מענק פנסיה צוברת: מענק שנועד לשפות רשויות מקומיות בגין מעבר עובדים חדשים (משנת 2001) מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת; (3) פרס שר הפנים: פרס שניתן מדי שנה לרשויות שעומדות ביעדים תקציביים וניהוליים קבועים. גובה הפרס נקבע לפי מספר התושבים והמצב החברתי-כלכלי של הרשות; (4) מענק אוסלו: מענק שנועד לפצות רשויות מקומיות ביהודה ושומרון על הוצאות עודפות הנובעות מיישום הסכמי אוסלו.

ג. **מענק לצמצום הגירעון התקציבי:** בשנים האחרונות נוצרו גירעונות גדולים בתקציבי הרשויות המקומיות. לעתים קרובות הגורמים לגירעון זה הם פעילויות שאינן בשליטת הרשויות המקומיות (כגון תשלומי פנסיה לעובדים שפרשו מהעבודה). כמו כן, במקרים רבים אין לרשויות אפשרות לצמצם את הגירעון בלי עזרה, מפני שהכנסותיהן קטנות מדי. במקרים אלה משרד הפנים מוכן לבוא לעזרת הרשויות ולהעביר להן מענקים שבדרך כלל מותנים בתכנית הבראה. בשנת 2010 עמד גובה המענק לצמצום הגירעון על כ-155 מיליון ש"ח (לעומת 435 מיליון ש"ח ב-2007). מענקים אלה אמורים להיות חד-פעמיים ואינם מייצגים את מדיניות המשרד. כמו כן גודלם הולך ופוחת, ולכן לא יתמקד בהם מחקר זה.

ד. **מענק השר:** רוב התקציבים של משרד הפנים לרשויות המקומיות מחולקים לפי נוסחאות המבוססות על קריטריונים קבועים וקשיחים. מתוך ידיעה כי לרשויות מקומיות עשויים להיות צרכים וקשיים ייחודיים ובלתי צפויים שאינם באים לידי ביטוי בנוסחאות הקבועות הללו, משרד הפנים משאיר עתודה תקציבית לחלוקה שלא על פי הקריטריונים הרגילים. בשנת 2010 עמד סכום מענקי השר לרשויות המקומיות (ללא המועצות האזוריות) על כ-70 מיליון ש"ח. סכום זה נמוך מאוד לעומת הסכומים שהוקצבו לכך בשנים הקודמות (כ-155 מיליון ש"ח ב-2007).

למרות זאת, היעדר קריטריונים ברורים לחלוקתם הוא פתח למעשי שחיתות, ולכן מענק זה זוכה לביקורת רבה (ארו ובן דוד, 2004).

ג. קריטריונים לחלוקת מענק האיזון

מענק האיזון הוא המרכיב העיקרי במענקי משרד הפנים, ולכן אציג את הקריטריונים העיקריים לחלוקתו אשר נקבעו בדוח ועדת גדיש. על פי דוח זה על משרד הפנים לחשב מענק מודל, כלומר את גודל מענק האיזון שיש לתת לכל רשות, ולפעול לפי חישוב זה. כפי שנראה בהמשך משרד הפנים אכן מחשב את מענק המודל, אך אינו מיישם אותו במלואו בשל מגוון אילוצים וסיבות שיוצגו בהמשך. ההצגה מבוססת על ההסברים הנלווים של משרד הפנים למענק האיזון של 2010.⁵ ההסבר להלן יכלול את העקרונות העיקריים. הסבר מפורט מופיע רק במקרים שקשורים ישירות למחקר זה. פירוט של סעיפים אחרים אפשר למצוא אצל שחור (2010). חישוב מענק המודל, כלומר מענק האיזון שמגיע לכל רשות על פי דוח גדיש, נעשה בשלושה שלבים:

1. מחשבים את ההוצאות של כל רשות (להלן: ההוצאות המחושבות) לפי מאפיינים שיפורטו מיד, ורואים בסכום זה את הסכום הדרוש לרשות כדי לספק שירותים לתושביה.
2. מחשבים את ההכנסות מארנונה ומהיטלים אחרים שהרשות אמורה לקבל (להלן: ההכנסות המחושבות). גודל זה אינו ההכנסות בפועל, אלא פוטנציאל ההכנסות. כפי שנראה בהמשך, ייתכנו מצבים שבהם ההכנסות בפועל קטנות מפוטנציאל ההכנסות, למשל כשיעור גביית הארנונה ברשות נמוך.
3. הפער בין ההוצאות המחושבות להכנסות המחושבות הוא גודל מענק המודל. כאמור, וכפי שיפורט בהמשך, המענק שהרשויות מקבלות בפועל קטן ממענק המודל המחושב.

ג.1. חישוב צד ההוצאה

משרד הפנים מפריד בחישוביו בין ההוצאות הרגילות (חינוך, רווחה, שירותים מוניציפליים וכדומה, להלן: ההוצאה הבסיסית) ובין פירעון מלוות והוצאות פנסיה. חלוקה זו נשענת על הטענה שפירעון המלוות והוצאות הפנסיה הם תוצאה של פעולות שנעשו בעבר ואינן בשליטת השלטון המקומי הנוכחי. בהמשך אציג את החישוב של כל הוצאה בנפרד.

ג.1.א. חישוב ההוצאה הבסיסית

הגורם המרכזי בחישוב ההוצאה הבסיסית של כל רשות הוא מספר התושבים המתגוררים בה. הדעה המקובלת בהקשר זה גורסת שבתפעול של רשות מקומית יש יתרונות לגודל, כלומר כדי לספק לתושבי רשות קטנה שירותים זהים לאלה הניתנים לתושבי רשות גדולה, ההוצאה לנפש צריכה להיות גדולה יותר. יחס זה נובע מכך שחלק מההוצאות קבועות (למשל שכר מנהלי מחלקות,

5 דרך החישוב בשנים אחרות (לפחות עד 2010) דומה במרבית הפרטים.

מערכת מחשוב, משאיות אשפה וכדומה), וככל שהאוכלוסייה גדולה יותר הן מתחלקות בין נפשות רבות יותר. בנוסף, היתרון לגודל הולך ופוחת, ולכן התוספת השולית להוצאה הולכת וקטנה. לפי גריינגוורץ (2009) ייתכן שהיתרונות לגודל של תפעול רשות אינם משמעותיים כל כך. לטענתו, אפשר לראות "חסרונות לקוטן" רק עד לאוכלוסייה של 7,000 איש.

ג.1.ב. מקדמי העדפה להוצאה

לצורך חישוב צד ההוצאה של הרשות המקומית הופעלו מקדמי העדפה על ההוצאה הבסיסית שמטרתם להגדיל את המענקים של הרשויות המקומיות שיש להן בעיות ייחודיות. המקדמים המופעלים הם:

1. **הוצאות למועצות דתיות והוצאות ביטחון מיוחדות:** על ההוצאה הבסיסית ניתנת תוספת של 3% בעבור הוצאות של מועצות דתיות והוצאות ביטחון מיוחדות. תוספת זו ניתנת לכל הרשויות היהודיות, ורק להן, אף על פי שגם לרשויות לא יהודיות יש הוצאות בגין מועצות דתיות. חשוב להדגיש שהגדלת סעיף ההוצאות ב-3% מגדילה את מענק האיוון באחוז גבוה הרבה יותר. לדוגמה, בשתי רשויות זהות, אחת יהודית ואחת לא יהודית, שבשתייהן ההוצאות הן 100 וההכנסות הן 90, הרשות הלא יהודית תקבל מענק של 10, ואילו הרשות היהודית, שהוצאותיה יוגדלו ל-103, תקבל מענק של 13, כלומר פער של 30%.
2. **מקדם חברתי-כלכלי:** בלוח 1 מפורטים המקדמים המופעלים על ההוצאה הבסיסית לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות.

לוח 1: מקדם העדפה לפי אשכול חברתי-כלכלי

מקדם העדפה בהוצאה	אשכול
10%	1
5%	2
5%	3
2%	4
-1%	5
-3%	6
-6%	7
-6%	8
-10%	9
-15%	10

כפי שאפשר לראות, ככל שהמצב החברתי-כלכלי טוב יותר, כך קטן מקדם ההעדפה, ולחמשת האשכולות העליונים הוא שלילי (כלומר מקטין את ההוצאה המחושבת ואת המענק). כמובן, ההנחה כאן היא שככל שהמצב החברתי-כלכלי של הרשות ירוד כך גדלות הוצאותיה על חינוך, רווחה וכדומה, ולכן ראוי שהמענק שלה יהיה גדול יותר. בלוח 2 מופיעה התפלגות הרשויות לפי אשכולות ולפי מגזרים.

לוח 2: התפלגות הרשויות המקומיות לפי האשכולות החברתיים כלכליים של שנת 2006 ולפי מגזרים

אשכול	אשכול 1	אשכול 2	אשכול 3	אשכול 4	אשכול 5	אשכול 6	אשכול 7	אשכול 8	אשכול 9	אשכול 10
ערבים	7	24	24	8	3	1				
דרוזים			6	5						
יו"ש	2	1	1	1	2	4	2	2		
יהודים		4	3	7	22	20	15	16	9	3

כפי שאפשר לראות, במגזר הערבי והדרוזי מרבית הרשויות נמצאות באשכולות הנמוכים. הרשויות מהמגזר היהודי שנמצאות בשלושת האשכולות הנמוכים הן כולן רשויות שבהן רוב האוכלוסייה חרדית. באשכול השני: קריית יערים, רכסים, אלעד ובני ברק, באשכול השלישי: נתיבות, צפת ובית שמש. גם ביהודה ושומרון יש רשויות מקומיות באשכולות הנמוכים. תוצאות אלה מתאימות לעובדה שמספר הילדים למשפחה הוא אחד המרכיבים החשובים בקביעת הדרוג החברתי-כלכלי.

3. **שוונות המדד החברתי-כלכלי:** שוונות זו משקפת את גודל הפער החברתי-כלכלי בין קבוצות אוכלוסייה ברשות (מחושב רק לרשויות המונות יותר מ-8,000 תושבים).⁶ הסיבה להבאת פער זה בחשבון היא העובדה שהקשר בין המצב החברתי-כלכלי של הרשות ובין גודל הוצאותיה אינו לינארי. ככל שהמצב החברתי-כלכלי ירוד, כך עולה קצב הגידול בהוצאות. האשכול החברתי-כלכלי של הרשות הוא ממוצע של כל המשפחות שבה, ואינו משקף נאמנה את גודל ההוצאות בפועל. לדוגמה, אם ברשות אחת כל המשפחות שייכות לאשכול חמש, וברשות אחרת חצי מהמשפחות נמצאות באשכול שלוש וחציין באשכול שבע (כך שבממוצע רשות זו נמצאת באשכול חמש), הרי שההוצאות לנפש ברשות השנייה תהיינה גבוהות יותר. לכן, ככל ששוונות המדד החברתי-כלכלי גדלה, מקדם ההעדפה גדל. מקדמי ההעדפה הנובעים משוונות המדד החברתי-כלכלי מופיעים בלוח 3.

לוח 3: מקדם העדפה לשוונות המדד החברתי-כלכלי

שוונות המדד החברתי-כלכלי	מקדם העדפה בהוצאה
0.25-0	0
0.25-0.5	1%
0.75-0.5	2%
0.75-1	3%
מעל 1	4%

בפועל, מתוך 192 רשויות בישראל רק ב-70 שוונות המדד גדולה מ-0.25. מ-70 רשויות אלה, 25 אינן מקבלות מענק כלל. מקדם זה רלוונטי אפוא ל-45 רשויות בלבד, מתוכן רק בשתיים השוונות

6 בלמ"ס יש פירוט של השוונות החברתית-כלכלית רק לרשויות שאוכלוסייתן גדולה מ-10,000 נפש, ולכן זה יהיה הגודל הקובע בעבור החלק האמפירי של המחקר.

גדולה מ-0.75, ורק בשבע נוספות היא גדולה מ-0.5. לכן צפוי שהשפעתו של מקדם העדפה זה תהיה נמוכה בעבור רוב הרשויות.

4. **הוצאות לחינוך:** תקציבי הממשלה מכסים כ-60% מתקציבי החינוך, והשאר ממומן על ידי תשלומי הורים והרשות המקומית. משמעות הדבר היא שכלל שמספר הילדים במערכת החינוך גבוה יותר, כך גדלות הוצאותיה של הרשות. כלומר, ככל ששיעור האוכלוסייה הנמצאת מתחת לגיל 18 גדל, כך מקדם ההעדפה גדל.

5. **הוצאות לרווחה:** 25% מהוצאות הרווחה של תושבי הרשויות ממומנות על ידי הרשות המקומית, ולכן לרשויות שיש בהן מספר רב יותר של פנסיונרים (תושבים מעל גיל 65) יש הוצאות רבות יותר. כלומר, ככל ששיעור האוכלוסייה הנמצאת מעל לגיל 65 גדל, כך מקדם ההעדפה גדל.

6. **יישובי קו עימות ויהודה ושומרון:** לרשויות שנמצאות בקו עימות או ביהודה ושומרון ניתנת תוספת של 4% (כאמור, תוספת באחוז מסוים להוצאות מגדילה את סכום המענק הסופי באחוזים גבוהים יותר).

7. **הוצאות לקליטה:** רשויות שקולטות עולים מאתיופיה או מברית המועצות לשעבר מקבלות תוספת של עד 10%, לפי שיעור העולים ממדינות אלה שעלו בשבע השנים האחרונות (משוקלל בוותק שלהם בארץ). בשנים האחרונות שיעור העולים שעלו בשבע השנים האחרונות נמוך מאוד, ולכן מקדם העדפה זה זניח.

ג.1. הגבלות על גודלה של ההוצאה הבסיסית

על ההוצאה הבסיסית מוטלות שתי מגבלות:

1. סך כל מקדמי ההעדפה להוצאה לא יעלו על 10%. שימו לב שלפי לוח 2, רשויות באשכול הראשון מקבלות 10% בגין מצב חברתי-כלכלי, ולכן אינן יכולות לקבל תוספות שמגיעות להן לפי סעיפים אחרים. מגבלה זו משפיעה בייחוד לעניין הוצאות החינוך, שכן כל הרשויות באשכול הראשון (רשויות בדוויות בנגב וחלק מהערים החרדיות) זכאיות לתוספת של 4%, אך אינן מקבלות אותה. מגבלה זו אינה מתיישבת אפוא עם מטרת החישוב, שנעשה כדי לאמוד את ההוצאה הדרושה לרשות כדי לספק לתושביה שירותים בסיסיים. למעשה, דווקא הרשויות הנתונות בקשיים הגדולים ביותר, שנמצאות באשכולות נמוכים וכוללות ילדים רבים, עלולות להיפגע ממגבלה זו. כפי שנראה בחלק האמפירי של המחקר, השפעת שיעור הילדים מגיל 17 ומטה על גודלו של המענק איננה מובהקת. ייתכן שהמגבלה על סך מקדמי ההעדפה היא הגורם לכך.

2. להוצאה הבסיסית לנפש בכל רשות באשכולות מספר אחת עד ארבע נקבע מקסימום של 5,185 ש"ח, ולהוצאה הבסיסית לנפש בכל רשות באשכולות חמש עד עשר נקבע מקסימום של 5,055. בלי הגבלה זו ההוצאה לנפש ברשות שיש בה מעט תושבים הייתה יכולה להיות גדולה מאוד (אפשר לראות הסבר מפורט אצל שחור, 2010). אחת המטרות של דוח גדיש היא למנוע מצבים כאלה, שכן המגורים ביישובים קטנים וחזקים נעשים בדרך כלל מבחירה ומתוך חיפוש אחר איכות חיים גבוהה. מגבלה זו אמנם יכולה לפגוע גם ברשויות חלשות, אך בפועל הפגיעה תהיה נמוכה יחסית, שכן באשכול הראשון אין אף רשות קטנה, ובאשכול השני יש רק שתי רשויות כאלה.

כאמור, המענק מחושב לפי ההפרש בין ההוצאות להכנסות. לרשויות החזקות יש בדרך כלל הרבה הכנסות, ולכן הגבלת ההוצאות המחושבות תגרום לכך שהן תקבלנה מענק קטן מאוד, או שלא תקבלנה מענק כלל. כמו כן, גם רשויות שאינן חזקות מבחינה חברתית-כלכלית אבל יש להן הרבה

הכנסות מארנונה לא תקבלנה מענקים, ואמנם בשנת 2010 היו 38 רשויות מקומיות (כולן יהודיות) שלא קיבלו מענק כלל.

ג.1.1. חישוב ההוצאה לפירעון מלוות וההוצאות לפנסיה

כאמור, פירעון המלוות וההוצאות לפנסיה אינם נתונים בידיו של השלטון הנוכחי של הרשות המקומית, וכדי למנוע מצב שבו טעויות שנעשו בעבר יקשו על הרשות להגיע לניהול ראוי בהווה, משרד הפנים רואה לנכון להשתתף במימון שני סעיפים אלה במסגרת המענק. החלק של פירעון המלוות המוכר לחישוב ההוצאות נקבע לפי האשכול החברתי-כלכלי (גדל ככל שהאשכול נמוך יותר). לכן גם סעיף זה אמור ליצור קשר בין האשכול ובין המענק. ההכרה בהוצאות הפנסיה לעומת זאת איננה תלויה במצב החברתי-כלכלי, אלא בהוצאות של הרשות.

ג.2. חישוב צד ההכנסה

ההכנסות של הרשויות המקומיות נובעות משני מקורות: הכנסות מארנונה והכנסות יתר עצמיות מאגרות, היטלים, תרבות, חינוך ורווחה. כאמור, ככל שגדלה ההכנסה המחושבת, כך קטן המענק.

ג.2.א. הכנסות מארנונה

גודל ההכנסות מארנונה (ממגורים ושלא ממגורים) תלוי בשני גורמים: הראשון הוא גובהם של חיובי הארנונה, כלומר סכום הארנונה שהרשות דורשת מתושביה ומבעלי העסקים שבתחומה. הגורם השני הוא שיעור הגבייה של הארנונה, כלומר החלק מחיובי הארנונה הפוטנציאליים שהרשות מצליחה לגבות בפועל. גובה חיובי הארנונה ממגורים אינו זהה בכל הרשויות, וכדי למנוע מצב שבו רשויות תקבענה ארנונה נמוכה (כדי שהכנסתן המחושבת תהיה קטנה והמענק שתקבלנה יהיה גדול), חישוב ההכנסות מארנונה ממגורים אינו מתבסס רק על חיובי הארנונה בפועל, אלא גם על תעריפי חיוב נורמטיביים ממוצעים לכל אשכול חברתי-כלכלי. תעריפים אלה הם הסכומים (בש"ח) שלדעת משרד הפנים אמורות הרשויות המקומיות לדרוש מהתושבים לפי האשכול שבו הן נמצאות. תעריפים אלה עולים ככל שהאשכול החברתי-כלכלי גבוה יותר. ארנונה שלא ממגורים, לעומת זאת, נקבעת על ידי הממשלה, ולכן כאן משתמשים בחיובי הארנונה בפועל ולא בתעריפי חיוב נורמטיביים. כאמור, גורם נוסף שמשפיע על ההכנסות מארנונה הוא שיעור הגבייה בפועל. שיעורי גבייה נמוכים מקטינים כמובן את ההכנסות ומגדילים את מענק האיזון. כדי שלא לעודד רשויות להתרשל בגבייה על מנת להגדיל את המענק, נקבעו גם כאן שיעורי גבייה נורמטיביים (שיעור אחר לכל סוג משני סוגי הארנונה) לפי האשכול החברתי-כלכלי.

ג.2. הכנסות יתר עצמיות

כאמור, מלבד ההכנסות מארנונה יש לרשויות המקומיות מקורות נוספים של הכנסה עצמית, כמו אגרות והיטלים, תשלומי הורים לחינוך ועוד. בתחום זה נקבעה הכנסה נורמטיבית לנפש לפי הפירוט הבא: ל-20,000 התושבים הראשונים – 1,942 ש"ח לנפש; לכל תושב נוסף – 1,893 ש"ח לנפש. על ההכנסות העצמיות הללו הופעלו שני מקדמים:

1. **מקדם חברתי-כלכלי:** לארבעת האשכולות הראשונים המקדם מקטין את ההכנסה (ומגדיל את המענק), ולשאר האשכולות הוא מגדיל את ההכנסה (ומקטין את המענק). גם קריטריון זה אמור להגדיל את מענק האיוון ככל שהרמה החברתית-כלכלית יורדת.⁷
2. **מקדם קליטת עלייה:** לרשויות שקולטות עלייה נקבע מקדם שלילי ששווה למחצית משיעור אוכלוסיית העולים (ובלבד שהתוצאה אינה עולה על 5%). ייתכן שיש כאן הנחה שעולים ממעטים לשלם היטלים ותשלומים לחינוך, או שיש להם הנחות בתחום זה. כאמור, היום השפעת העולים על מענק האיוון זניחה.

ג.3. החישוב וההקצאה של מענק האיוון

כאמור, גודלו של מענק המודל הוא ההפרש בין ההוצאות המחושבות ובין ההכנסות המחושבות של כל רשות. ואולם, מענקי האיוון המוקצים בפועל לרשויות המקומיות אינם זהים למענקי המודל שהתקבלו מהחישובים, וזאת משתי סיבות: ראשית, התקציב שעומד לרשות משרד הפנים אינו גדול דיו להעביר לכל הרשויות את המענק המגיע להן, ושנית, המעבר לקביעת מענק האיוון לפי דוח גדיש דורש קיצוץ בתקציבן של חלק מהרשויות (רשויות חזקות או רשויות שיש להן הכנסות גדולות מארנונה לא למגורים), והעברת הסכומים לרשויות חלשות מהן. אך מאחר שיש לתת לרשויות שתקציבן קוצץ שהות להסתגל, נעשתה ההתאמה בהדרגה במשך שש שנים, במהלכן המענק לרשויות החזקות ירד ולעומתו המענק לרשויות החלשות יגדל. מאחר שהרשויות הלא יהודיות שייכות לקבוצת הרשויות החלשות, צפוי שהמענק היחסי שלהן יגדל במהלך שנים אלה.

ג.4. מענק מותנה בעמידה ביעדי גבייה שנתיים של הארנונה

משרד הפנים מעוניין לעודד רשויות מקומיות להעלות את שיעור גביית הארנונה, לכן הוחלט להתנות קבלת חלק מהמענק בעמידה ביעדי גבייה. יעדים אלה מתייחסים לגבייה של תשלומי ארנונה לפי החיוב נטו (כלומר החיוב אחרי שהורדו ממנו ההנחות מארנונה).⁸ חלקו המותנה של המענק משתנה משנה לשנה: בשנת 2007 הוא עמד על 10%, בשנת 2008 על 12% ובשנים 2009 ו-2010 על 15%. כדי לעודד את הרשויות להגדיל את שיעורי הגבייה הוחלט לתגמל רשויות על הגדלת יעדי הגבייה באופן הבא: יעד הגבייה הסופי שאליו צריך להגיע ב-2012 הוא 80%. במהלך השנים

7 מקדמים אלה דומים אך אינם זהים למקדמים בצד ההוצאות.

8 בחישוב הגדול של "תשלומי הארנונה" מביאים בחשבון גם 40% מגביית חובות הארנונה בגין השנים הקודמות, וזאת כדי לעודד את הרשויות לגבות גם את חובות הארנונה ולא רק את הארנונה השנתית השוטפת.

2007 עד 2012, יעד הגבייה הורכב משיעור הגבייה ב-2007, ועוד אחוז מסוים מהפער בין שיעור הגבייה ב-2007 ו-80%. האחוז מהפער הזה יגדל כל שנה, עד שב-2012 יהיה שיעור הגבייה לכל הרשויות 9.0.8⁹.

ג.5. מענק המודל והמענק בפועל

כאמור, המענק שהרשויות מקבלות בפועל קטן ממענק המודל שמחושב להן. אחת הסיבות לכך היא העובדה שהתקציב שהממשלה מקצה למענק זה איננו מספיק כדי לתת לכל רשות את מענק המודל המחושב שלה, לכן המענקים שהרשויות מקבלות נמוכים יותר. בשנת 2010, לדוגמה, היווה תקציב הממשלה למענק זה רק 81% מסך מענק המודל המחושב. הגודל שנבדק במחקר זה הוא המענק בפועל, שכן נראה שהשאלה החשובה היא מה קיבל כל מגזר בפועל.

ג.6. המענק הכללי

במחקר מסוג זה חשוב להשתמש במענקים שניתנו לרשויות בפועל, ולא בנתונים המתוכננים. משום כך הנתונים למחקר נלקחים מהדוחות שהרשויות המקומיות מגישות בסוף השנה למשרד הפנים. בדוחות של הרשויות המקומיות (וגם בקבצים של הלמ"ס) אין נתונים של מענק איזון אלא של המענק הכללי. מענק זה מבוסס על מענק האיזון שאליו מוסיפים שיפויים שונים ומורידים סכומים אחרים (כגון המענק המותנה לרשויות שלא עמדו ביעדי הגבייה). החלק האמפירי של המחקר יתבסס על נתוני המענק הכללי.

ד. תיאור הנתונים

המחקר יתמקד ברשויות המקומיות בלבד ולא במועצות אזוריות, משום שבמועצות אזוריות ההוצאות גדולות יותר במידה ניכרת (בגלל המרחקים הגדולים והיישובים הקטנים), ולכן המענקים שהן מקבלות בנויים אחרת. כאמור, תהליך היישום של דו"ח גדיש החל בשנת 2007 ואמור היה להסתיים בשנת 2010, לכן מתאים לבדוק את ההבדלים בין אופן חלוקת המענק בשנת 2006 ל-2010. אולם בשנת 2006 חסרים נתונים רבים שאינם מאפשרים הרצת רגרסיה עבור שנה זו, לכן הבדיקה תכלול שלוש שנים, 2006, 2007 ו-2010, כאשר בחלק של הרגרסיות תיכללנה רק השנים 2007 ו-2010. הנתונים למחקר לקוחים מקובצי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס). בזמן עריכת המחקר היו קבצים אלה קיימים רק עד שנת 2010, לכן המחקר אינו כולל את 2011 ו-2012. בשנת 2007 לא הגישו חלק מהרשויות דוחות כספיים ולכן אין לגביהן נתונים. כדי לפתור בעיה זו נעשו שתי בדיקות: (1) השוואה בין השנים, כאשר כל שנה כוללת את הרשויות שעבורן יש נתונים באותה שנה; (2) השוואה בין כל אחת מהשנים ובין שנת 2010, כאשר הרשויות

9 האחוז מהפער בין שיעור הגבייה ב-2007 ל-80% כל שנה יהיה: 2008 – 15%; 2009 – 36.25%; 2010 – 57.5%; 2011 – 78.75%.

שנכללות בבדיקה הן אלה שקיימות בשתי השנים. כפי שצוין קודם, מטרת המחקר היא לבדוק את התפתחות מענקי האיוון עד שנת 2010, ולכן נראה ששתי הבדיקות יכולות להשיג מטרה זו. כאמור, המטרה העיקרית של המחקר היא לבדוק את גודלו של המענק הכללי שניתן לרשויות המקומיות היהודיות לעומת גודל המענק שניתן לרשויות המקומיות הלא יהודיות. אולם, הקשרים בין המגזרים השונים בישראל מעלים את ההשערה שיש צורך להפריד את הרשויות הלא יהודיות לשני מגזרים: רשויות ערביות ורשויות דרוזיות. ההבחנה בין הדרוזים לשאר המיעוטים נובעת מהעובדה שהדרוזים משרתים בצבא, ולכן הם מקושרים בצורה טובה יותר למסד הישראלי. ואמנם, מחקרים קודמים (שחור, 2005) מצאו שבשנות התשעים ובתחילת שנות האלפיים תמיכת הממשלה בדרוזים הייתה גדולה במיוחד. הפרדה בין המגזרים אפשרית, שכן, על פי רוב הערבים והדרוזים חיים ביישובים נפרדים. ממסד הנתונים הושמטו רשויות מקומיות מעורבות של יהודים וערבים (חיפה, ירושלים, לוד, מעלות, עכו ורמלה). רשויות מקומיות שבהן יש ערבים ודרוזים צורפו למגזר שמרבית האוכלוסייה באותה רשות משתייכת אליו. מתיאור הקריטריונים לחלוקת המענק עולה שגם המגזר היהודי צריך להתחלק לשתי קבוצות: הרשויות המקומיות היהודיות ביהודה ושומרון, והרשויות היהודיות שאינן ביהודה ושומרון. כדי לפשט את צורת הכתיבה, קבוצת הרשויות היהודיות שאינן ביהודה ושומרון תיקרא בהמשך "היהודים".

קבוצה נוספת שנבדקה כוללת את הרשויות באשכול הראשון. כפי שראינו קודם, בחישוב מענק המודל, סך כל מקדמי ההעדפה להוצאה לכל רשות לא יעלו על 10%. דבר זה קובע גודל מרבי למענק המחושב לרשות, ולכן עלול להיות שהמענקים שרשויות אלה תקבלנה יהיו קטנים מהמענקים שהן היו אמורות לקבל על פי המאפיינים הדמוגרפיים והחברתיים-כלכליים שלהן. האשכול החברתי-כלכלי הראשון כולל את שבע הרשויות הבדויות שבנגב, ואת ביתר עילית ומודיעין עילית.¹⁰ לוח 4 מראה את גודל האוכלוסייה ומספרי הרשויות בכל שנה. בלוח 5 מפורטים שמות הרשויות החסרות בכל שנה.

לוח 4: נתוני האוכלוסייה ומספר היישובים שנכללו במדגם בכל שנה

סך הכול	לא ביו"ש	יהודים ושומרון (יו"ש)	דרוזים	ערבים	אשכול 1	שנה
5,424	4,396	113	80	670	166	2006 אוכלוסייה
188	102	15	8	54	9	רשויות
5,505	4,402	112	99	715	177	2007 אוכלוסייה
186	97	13	10	57	9	רשויות
5,896	4,664	119	106	787	220	2010 אוכלוסייה
193	99	13	11	61	9	רשויות

10 הרשויות שנמצאות בקבוצה זו אינן נכללות בקבוצות האחרות. הרשויות הבדויות אינן נכללות בקבוצת הרשויות הערביות, וביתר עילית ומודיעין עילית אינן נכללות בקבוצה של יהודה ושומרון.

לוח 5: היישובים החסרים בכל שנה לפי מגזרים

שנה	יהודים	יהודה ושומרון	דרוזים	ערבים	שנה
2006			ירכא ג'וליס	טייבה באקה – ג'ת	
2007	באר יעקב ערד			כפר קרע שעב טייבה	
2010				טייבה	

1. בשנים 2006 ו-2007 הרשויות בענה, דיר אל-אסד ומג'ד אל-כרום מאוחדות ברשות שנקראת שגור. ב-2010 פורקה שגור ומכל אחת משלוש הרשויות מסופקים נתונים בנפרד.
2. בשנים 2006 ו-2007 הרשויות דלית אל-כרמל ועוספיה מאוחדות ברשות שנקראת עיר הכרמל. ב-2010 פורקה עיר הכרמל ומכל אחת משתי הרשויות מסופקים נתונים בנפרד.

ה. המענק הכללי לפי מגזרי אוכלוסייה

בלוח 6 מוצגים המענקים הכלליים לנפש לפי מגזרים. הנתונים כוללים את כל הרשויות, כולל אלה שמענק האיזון שלהן הוא אפס. הנתונים בלוח הם היחס בין המענק לנפש בכל מגזר ובין המענק לנפש הכללי (כלומר של כל הרשויות המקומיות בישראל). הצגת היחס במקום הנתונים עצמם נעשתה כדי להתגבר על העובדה שסך כל מענקי האיזון משתנה משנה לשנה.

לוח 6: המענק הכללי היחסי לפי מגזרים; יחס בין המענק לנפש בכל מגזר ובין המענק לנפש הכללי

מגזר	יחס בין יהודים לכלל	יחס בין ערבים לכלל	יחס בין יהודים לכלל	יחס בין דרוזים לכלל	יחס בין ערבים לכלל	יחס בין אשכול 1 לכלל	מגזר
2006	3.92	4.21	0.61	2.80	3.25	2.40	2006
2007	3.73	4.26	0.60	2.73	3.27	2.24	2007
2010	4.21	5.07	0.59	3.38	3.65	2.49	2010

אחת הבעיות בתוצאות של הלוח הנ"ל נובעת מכך שרק ב-2010 מופיעות כל התצפיות. בכל אחת מהשנים האחרות חסרות חלק מהרשויות, ובהן רשויות גדולות ולכן משמעותיות. כדי לבדוק אם התוצאות בלוח 6 מאפשרות השוואה של השנים, נעשתה השוואה בין כל אחת מהשנים ובין שנת 2010, כאשר הרשויות שנכללות בבדיקה הן אלה שקיימות בשתי השנים. לדוגמה, בהשוואה בין 2006 ל-2010 (שמופיעה בלוח 7) הורדו מהמדגם של 2010 הרשויות שאין עליהן נתונים ב-2006. באותו אופן נעשתה השוואה של 2010 עם 2007. תוצאות ההשוואה מופיעות בלוחות 7 ו-8.

לוח 7: השוואת 2010 ל-2006 בלי היישובים שחסרים ב-2006

מגזר	אשכול 1	ערבים	דרוזים	יהודה ושומרון	יהודים	יחס בין אשכול 1 ליהודים	יחס בין ערבים ליהודים
2006	2.40	2.53	3.25	2.80	0.63	3.83	4.04
2010	2.28	2.86	3.43	3.10	0.54	4.21	5.28

לוח 8: השוואת 2010 ל-2007 בלי היישובים שחסרים ב-2007

מגזר	אשכול 1	ערבים	דרוזים	יהודה ושומרון	יהודים	יחס בין אשכול 1 ליהודים	יחס בין ערבים ליהודים
2007	2.24	2.56	3.27	2.73	0.60	3.73	4.26
2010	2.33	2.79	3.42	3.17	0.54	4.31	5.17

אפשר לראות מהלוח כי המענק הכללי לנפש שניתן לרשויות המקומיות הלא יהודיות גדול יותר. כמו כן, היחס בין המענקים במגזר הערבי והמענקים במגזר היהודי גדל מ-4.04 בשנת 2007 ל-5.07 בשנת 2010 (5.28 אם בוחנים רק את הרשויות שמופיעות במדגם של 2006). ממצאים אלה אינם יכולים להעיד על כך שתקציבי הרשויות הלא יהודיות גבוהים מדי, שכן הם מתעלמים מגורמים נוספים שיכולים להשפיע (ראו פירוט בהמשך). אולם מלוח זה אפשר ללמוד שני דברים: (1) בשנים הנ"ל נקטה הממשלה מדיניות של העברת משאבים לרשויות הלא יהודיות; (2) קצב העברת המשאבים הלך וגדל במהלך השנים. מצבן של הרשויות באשכול הראשון לעומת זאת שונה. גם כאן אפשר לראות עלייה מסוימת, אבל היא קטנה ביותר, ואיננה אחידה. ייתכן שתוצאה זו (שעוד תחזור בהמשך) נובעת מאי עמידה ביעדי הגבייה של הארנונה, שכן, כפי שצוין קודם לכן, רשויות שאינן עומדות ביעדי הגבייה מאבדות כ-15% מהמענק שלהן. בהמשך אראה כי ייתכן שיש לכך סיבות נוספות.

ו. בדיקת מובהקות השינוי שנגרם על ידי השינוי במדיניות החלוקה של המענק הכללי

כפי שראינו בלוחות הקודמים, המענקים לרשויות הערביות גדלו יחסית למענקי הרשויות היהודיות. אולם נשאלת השאלה האם השינוי הזה מובהק. כדי לבדוק זאת נעזרתי בשיטת "הפרש ההפרשים" (difference in differences). טכניקה זו אמורה לבדוק האם השינוי במדיניות משרד הפנים שינה את ההפרש בין המענקים של שני מגזרים. הבדיקה כוללת נתונים של השנה שלפני הנהגת המדיניות החדשה (2006) והשנה שאחריה (2010). הבדיקה כללה השוואה בין רשויות ערביות ורשויות

יהודיות, לכן רשויות אחרות (דרוזיות, יהודה ושומרון ורשויות באשכול הראשון) לא נכללו בבדיקה זו. הבדיקה נעשתה בעזרת הרגרסיה הבאה:

$$\frac{\text{mahanak}}{\text{pop}} = \beta_0 + \beta_t T + \beta_g G + \beta_{tg} (T * G) \quad (1)$$

כאשר mahanak הוא גודלו של המענק הכללי, pop הוא גודל האוכלוסייה בכל רשות, T משתנה דמי שמקבל ערך 1 עבור תצפיות בשנת 2010 ואפס עבור תצפיות בשנת 2006, ו-G משתנה דמי שמקבל ערך 1 עבור רשויות ערביות ו-0 עבור רשויות יהודיות. המקדם β_{tg} מראה את השינוי שחל במענק הכללי של המגזר הערבי בין 2006 ל-2010 ביחס לרשויות היהודיות. במילים אחרות, β_{tg} מראה את השפעת השינוי במדיניות משרד הפנים על הפער בין רשויות ערביות ויהודיות. תוצאות הרגרסיה מופיעות בלוח 9.

לוח 9: מובהקות השינוי של ההפרש בין יהודים וערבים

חותך	T	G	G*T	R^2_{adj}
568	-157	644	46 ¹	0.27

1 רמת המובהקות של משתנה זה גבוהה מ-0.1.

כפי שאפשר לראות, השינוי במדיניות החלוקה של המענק הכללי קטן מאוד ואינו מובהק. אולם תוצאה זו אינה מעידה בהכרח על כך שהמעבר לפעול לפי דו"ח גדיש לא הביא לשיפור בדרך החלוקה של המענק. צריך לזכור שדו"ח גדיש לא התייחס באופן ישיר למגזרי האוכלוסייה השונים. מטרת הדו"ח הייתה ליצור חלוקה צודקת יותר שעיקרה הגדלת המענקים לרשויות חלשות על חשבון החזקות. מאחר שהרשויות הערביות חלשות יותר צפוי שמצבן ישתפר, אולם באותה מידה סביר שישתפר מצבן של חלק מהרשויות היהודיות. לכן יש להניח שהשונות של השינויים בשני המגזרים תהיה גדולה, דבר שיהפוך את השינוי בהפרש בין המגזרים ללא מובהק.

ז. השוואת רשויות בעלות אותם מאפיינים

המענק לנפש ברשויות הערביות הוא אמנם גדול יותר, אך עובדה זו איננה מספיקה כדי לקבוע אם המענקים לרשויות אלה מספיקים, שכן המענק שניתן לכל רשות תלוי במאפיינים של אותה רשות. קריטריונים אלה יכולים להיות שונים מאוד ממגזר למגזר, ולפחות בחלק מהמקרים (כמו למשל המצב החברתי-כלכלי) סביר שהרשויות הלא יהודיות תקבלנה מענקים גבוהים יותר. לכן, כדי לבדוק אם המענקים בכל המגזרים שווים, ההשוואה צריכה להיות בין רשויות שהקריטריונים שלהם זהים (או לפחות דומים). השוואה זו ניתנה לעשות בעזרת רגרסיה שבה המשתנים הבלתי תלויים הם הקריטריונים לקביעת גודלו של המענק. לצורך כך ניעזר במודל שבו המשתנה התלוי הוא המענק הכללי שקיבלה הרשות באותה שנה (יסומן (Mahanak).

המשתנים הבלתי תלויים הם:

Hiuv – חיוב הארנונה השנתי נטו בכל רשות. כאמור, המענק נועד בין השאר לפצות רשויות על חוסר בתשלומי ארנונה, לכן צפוי שהמקדם של משתנה זה יהיה שלילי. כאמור בגלל בעיות בגביית ארנונה משרד הפנים קובע את המענק לפי חיובי הארנונה, ולא לפי תשלומי הארנונה שהתקבלו בפועל.

pop – מספר הנפשות בכל רשות.

Gviya – שיעור גביית הארנונה מהחיוב השנתי נטו (חיובים פחות הנחות): כאמור רק רשויות שעומדות ביעדי הגבייה מקבלות את מלוא המענק שמגיע להן, לכן צפוי שהקשר בין שיעור גביית הארנונה ובין המענק יהיה חיובי. אחד הדברים שמאפיינים משתנה זה הוא העובדה שברשויות החזקות, שאינן מקבלות מענקי איוון, שיעור גביית הארנונה גבוה. כתוצאה מכך, המקדם של משתנה זה עלול להיות שלילי או לא מובהק (בבדיקה האמפירית הוא היה שלילי). כדי למנוע מצב זה, נתוני הגבייה במשתנה זה הם רק הנתונים של רשויות שקיבלו מענק. רשויות שאינן מקבלות מענק כללי קיבלו את הערך 0. כפי שראינו קודם, בשנים הראשונות שאחרי 2007 יעדי הגבייה היו שונים מרשות לרשות. במהלך השנים הם אמורים להיות יותר ויותר אחידים (עד לאחידות מלאה ב-2012), לכן צפוי שהקשר בין שיעורי גביית הארנונה וגודל המענק יתחזק במהלך השנים.

Eshcol – מקדם העדפה לפי אשכול חברתי-כלכלי: כל רשות מקבלת מקדם העדפה בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי שבו היא נמצאת. מקדמי ההעדפה נקבעו לפי לוח 1. הערכים מופיעים כשברים עשרוניים, כלומר 10% מופיע כ-0.1 וכן הלאה.¹¹

Var – שונות המדד החברתי-כלכלי. כל רשות מקבלת מקדם העדפה בהתאם לשונות המדד החברתי-כלכלי שלה. הערכים של משתנה זה נקבעו בהתאם ללוח 3, כאשר כל רשות מקבלת ערך לפי האחוזים שמופיעים באותו לוח. רשויות שיש בהן פחות מ-10,000 תושבים ולכן לא חישבה הלמ"ס את השונות קיבלו את הערך אפס (רגרסיות עם ערך 1 לרשויות כאלה נתנו תוצאות דומות מאוד). TV – המרחק מתל אביב: בדרך כלל הממשלה אמורה לתמוך ברשויות מרוחקות, ולכן המקדם צפוי להיות חיובי. בעבר נעשתה תמיכה זו על ידי הגדרת חלק מהיישובים המרוחקים כאזורי עדיפות לאומית. אך החל משנת 2007 בוטלו התוספות בעקבות פסיקת בג"ץ שלפיה העדפת אזורים אלה מקפחת את הרשויות הערביות, לכן היום המרחק מתל אביב איננו קריטריון בחלוקת מענק האיוון. כתוצאה מכך צפוי שהשפעת משתנה זה תקטן או תיעלם.¹²

Child – שיעור האוכלוסייה מתחת גיל 18.¹³

Old – שיעור האוכלוסייה מגיל 65 ומעלה.

Yosh – משתנה דמה שמקבל את הערך 1 לרשויות מקומיות ביהודה ושומרון.

E1 – משתנה דמה שמקבל את הערך 1 לרשויות מקומיות שנמצאות באשכול חברתי-כלכלי 1.¹⁴

Arab – משתנה דמה שמקבל את הערך 1 לרשויות ערביות.

11 במקום משתנה זה אפשר להציב את הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות. תוצאות הרצה כזו לא היו שונות באופן משמעותי מהנתונים המוצגים במאמר זה.

12 משתנה אלטרנטיבי הוא רמת הפריפריאליות של היישובים. אולם במשתנה זה יש כמה הטעיות, שכן בחישוב שלו קרבה לבאר שבע או קרבה לחיפה מקבלות משקל כמעט זהה, אף שהתרומה של קרבה זו לרשות המקומית יכולה להיות שונה מאוד. כמו כן, המקדמים של משתנה הפריפריה יצאו לא מובהקים.

13 משתנה אלטרנטיבי יכול להיות מספר התלמידים, אולם שני המשתנים לא היו מובהקים ברגרסיות.

14 קיים חשש למולטיקוליאריטת בין משתנה זה ובין המשתנה "מקדם העדפה לפי אשכול חברתי-כלכלי" (Eshcol), אולם מקדם המתאם בין שני המשתנים הוא 0.406 בלבד.

Druz – משתנה דמה שמקבל את הערך 1 לרשויות דרוזיות.

$$\frac{\text{Mahanak}}{\text{pop}} = \beta_0 + \beta_h \frac{\text{Hiuv}}{\text{pop}} + \beta_p \log(\text{pop}) + \beta_g \text{Gviya} + \beta_e \text{Eshcol} + \beta_v \text{Var} + \beta_t \text{TV} + \beta_c \text{Child} + \beta_o \text{Old} + \beta_{el} \text{El} + \beta_y \text{Yosh} + \beta_a \text{Arab} + \beta_d \text{Druz} \quad (2)$$

אפשר לראות כי הרגרסיה בודקת את גודלו של "המענק לנפש", משום כך גם המשתנה "חיוב הארנונה" מופיע כ"חיוב ארנונה לנפש". בנוסף, הקשר בין גודל האוכלוסייה לגודל המענק אינו ליניארי אלא בעל גודל שולי פוחת, לכן משתנה זה מופיע עם טרנספורמציה של $\log$.¹⁵ משתני הדמה מראים את היחס בין כל אחד מהמגזרים ובין הרשויות היהודיות שאינן ביהודה ושומרון (להלן הרשויות היהודיות). β_a מראה את ההפרש בין רשויות ערביות ורשויות יהודיות שכל המאפיינים האחרים שלהן (דמוגרפיה, דירוג חברתי-כלכלי, חיוב ארנונה לנפש וכדומה) זהים. פירוש הדבר הוא ש- β_a חיובי מצביע על כך שהרשויות הערביות מקבלות יותר, β_a שלילי מלמד שהן מקבלות פחות ו- β_a שווה לאפס מלמד שאין הבדל בתמיכה שמקבלים שני המגזרים. הסימן של β_d מורה על אותן המסקנות באשר ליחס שבין הרשויות הדרוזיות ליהודיות. β_e על היחס בין הרשויות באשכול הראשון והרשויות היהודיות ו- β_y על היחס בין הרשויות היהודיות ביהודה ושומרון ושאר הרשויות היהודיות.

כפי שנכתב במבוא המנגנון להקצאת המענקים משתנה משנה לשנה, ולכן הרגרסיות נעשות על פי נתוני חתך של כל שנה בנפרד (ולא נתוני פאנל). בלוח 10 מופיעות תוצאות הרגרסיות עבור השנים 2007 ו-2010.¹⁶ המדגם בכל שנה כולל את כל התצפיות של אותה שנה. משתנים לא מובהקים הוצאו מהרגרסיה, ולכן בתא שלהם מופיע הסימן ***. ליד משתנים שרמת המובהקות שלהם בין 0.05 ל-0.1 מופיעה הערה עם רמת המובהקות. במהלך תקופת המחקר פורקו (מחדש) שתי רשויות מקומיות: עיר הכרמל פורקה לעוספיה ודלית אל-כרמל, ושגור פורקה לבענה, מג'ד אל-כרום ודיר אל-אסד. ברגרסיה של 2007 מופיעים לפיכך נתונים של הרשויות המאוחדות, אבל בספירה של מספר התצפיות התייחסתי אליהן כאילו הרשויות כבר התפרקו (כלומר הוספתי עוד שלוש תצפיות). ברגרסיה הורצו כמובן הנתונים של הרשויות המאוחדות. כאמור, אחת הבעיות במחקר זה היא העובדה שבשנת 2007 חסרים נתונים של חלק מהרשויות. כדי לבדוק אם התוצאות מאפשרות השוואה בין השנים הורצה רגרסיה עם הנתונים של 2010, כאשר המדגם כולל רק את הרשויות שהנתונים עליהן קיימים גם ב-2007. הרשויות שחסרות ב-2007 הוצאו מהמדגם. תוצאות רגרסיה זו מופיעות בעמודה האחרונה בלוח 10.

15 מודל אקספוננציאלי הוא בעייתי שכן יש הרבה רשויות שהמענק שלהן הוא אפס. ניסיון להריץ את המודל כאשר הערכים של רשויות אלה הוא 0 נתן מקדם הסבר נמוך ביותר.

16 כאמור, אי אפשר להריץ רגרסיה בעבור בשנת 2006 משום שחסרים נתונים של חלק מהמשתנים, כפי שנכתב קודם לכן.

לוח 10: תוצאות הרגרסיה

תוצאות 2010 עם רשויות של 2007	תוצאות שנת 2010	תוצאות שנת 2007	משתנה
1,220	1,207	1,768	קבוע
-0.09	-0.09	-0.18	חיוב ארנונה לנפש
-321	-322	-340	לוג של אוכלוסייה
266	280	***	שיעור גביית ארנונה
7,157	7,096	7,875	מקדם העדפה לפי אשכול
87	91	***	שונות מדד חברתי-כלכלי
	***	0.99	מרחק מתל אביב
45	46	44	שיעור אוכלוסייה מעל גיל 65
-396	-380	-817	רשויות באשכול 1
455	458	256	יהודה ושומרון
***	2***	-324	ערבים
***	3***	¹ -183	דרוזים
184	193	186	תצפיות
0.77	0.77	0.76	R ^{adj}

במבחן ווייט (white) נמצאה שונות משתנה (הטרוסקסטיות), ולכן נעשה אומדן בעזרת תיקון ווייט. *** סימון זה מראה שהמשתנה לא היה מובהק ולכן הוצא מהרגרסיה.

¹ רמת מובהקות 0.08.

² ב-2010 המקדם של הערבים הוא 14 (חיובי) ברמת מובהקות 0.92.

³ ב-2010 המקדם של דרוזים הוא 23 (חיובי) ורמת המובהקות 0.85.

כפי שאפשר לראות, בעוד שבשנת 2007 המקדמים של הערבים והדרוזים היו שליליים (כלומר הם קיבלו מענק קטן מדי), ב-2010 המקדמים אינם מובהקים כלל. אפשר לומר שבעניין שני המגזרים האלה הושגה המטרה של סגירת הפער. לגבי המענק לרשויות ביהודה ושומרון, מענק זה גדול יותר מהמענק לרשויות היהודיות בעלות אותם מאפיינים. דבר זה נובע ככל הנראה מהתוספת שהן מקבלות בגין המצב הביטחוני. נקודה חשובה נוספת היא העובדה שהמענק לרשויות שנמצאות באשכול הראשון נמוך מדי. המקדם ורמת המובהקות של המרחק מתל אביב בשנת 2010 איננו מובהק כלל. למצב זה יכולים להיות כמה גורמים: (1) כפי שצוין קודם, משנת 2007 אסר בג"ץ לחלק את מענקי האיוון על פי אזורי עדיפות לאומית, אך כל הרשויות שהוגדרו בעבר כנמצאות באזורי עדיפות מרוחקות מתל אביב; (2) לחלק לא מבוטל מהרשויות המרוחקות מתל אביב יש הכנסות רבות מארנונה מעסקים (כמו עפולה, אילת או דימונה); (3) לא מעט רשויות באזורים אלה חזקות מבחינה חברתית-כלכלית (עומר, כפר ורדים, להבים, מטולה ועוד). עד הפעלת דוח גדיש הן קיבלו מענקים מוגדלים בגלל היותן רחוקות מהמרכז, אך מאז הפעלת מסקנות הדו"ח ועד 2010 אין משקל לרמת הפריפריאליות¹⁷ ולכן המענקים שלהן קטנו. המקדם של שיעור גביית הארנונה הופך

17 החל משנת 2011 רמת הפריפריאליות שנקבעה על ידי הלמ"ס מהווה קריטריון לחלוקת המענק. מעניין יהיה לבדוק בהמשך את השפעתו של שינוי זה.

מובהק רק בשנת 2010. תוצאה זו מתאימה למתווה שלפיו יעד גביית הארנונה של כל רשות אמור לעלות ולהתקרב ליעד הסופי של 80% רק בשנת 2012.

ח. הגורמים למענק הנמוך ברשויות שנמצאות באשכול הראשון

אחת השאלות שעולות מהנתונים הנ"ל היא מדוע המענק לרשויות באשכול הראשון נמוך באופן משמעותי משאר האשכולות.

אחת ההשערות היא שהפיצוי שהרשויות באשכול זה מקבלות בגין מצבן החברתי-כלכלי הנמוך איננו מספיק. כזכור, בחישוב מענק המודל יש מגבלה על התוספות שיכולה כל רשות לקבל. מצבן של הרשויות באשכול זה גורם לכך שהן אמורות לקבל כמעט את כל התוספות, ולכן המגבלה הזו עלולה לפגוע בהן. כדי לבדוק השערה זו נבחן איך משפיע הדירוג החברתי-כלכלי על המענק של הרשויות באשכול הראשון. הרגרסיות הקודמות מניחות שהמקדם של המשתנה "מקדם העדפה לפי אשכול" (Eshcol) זהה בכל המגזרים. משמעות ההנחה היא שהשפעת הדירוג החברתי-כלכלי על המענק של הרשויות באשכול הראשון זהה להשפעת דירוג זה על שאר הרשויות. עם זאת תיתכן הנחה אחרת שלפיה המקדם של רשויות אלה שונה מהמקדם של שאר האוכלוסייה. לשם כך נניח:

$$\beta_e = \tilde{\beta}_e + \alpha_e^{el} * E1 \quad (3)$$

כאשר β_e הוא המקדם של המשתנה Eshcol. במקרה זה, מקדם של רשות שאינה באשכול הראשון

יהיה $\tilde{\beta}_e$, והמקדם של רשות באשכול הראשון יהיה $\tilde{\beta}_e + \alpha_e^{el}$. השערת הבסיס היא שאין הבדלים

בין המקדמים של המגזרים השונים, כלומר $\alpha_e^{el} = 0$. כדי לבדוק השערה זו אפשר להציב את β_e שבנוסחה 3 לרגרסיה בנוסחה 1. החלק של הדירוג החברתי-כלכלי ברגרסיה (המקדם והמשתנה) ייראה כך:

$$\beta_e * Eshcol = (\tilde{\beta}_e + \alpha_e^{el} * E1) * Eshcol = \tilde{\beta}_e * Eshcol + \alpha_e^{el} * E1 * Eshcol \quad (4)$$

תוצאות הרגרסיה מראות של α_e^{el} שלילי. המשמעות היא שהמקדם של המשתנה "מקדם העדפה לפי אשכול" ברשויות שבאשכול הראשון יהיה נמוך יותר. לכן אפשר לומר שתוספת התקציב שמקבלות הרשויות באשכול הראשון בגין מצבן החברתי הכלכלי קטנה מדי. נראה שהקריטריונים לקביעת המענק אינם מייחסים מספיק משקל למצב החברתי-כלכלי ברמות הדירוג הנמוכות.

ט. הכנסות פוטנציאליות בתקציב הרגיל

מהניתוח עד כאן עולה שמענקי משרד הפנים לרשויות הערביות והדרוזיות זהים למענקים שניתנים לרשויות יהודיות בעלות אותם מאפיינים. אולם כפי שצוין קודם (וגם נאמר על ידי סדן-סמט, 2009), מענקי משרד הפנים ותקציבים אחרים שהממשלה מעבירה לרשויות מהווים רק חלק מהכנסות

הרשויות המקומיות. חלק ניכר מהכנסות הרשויות הן הכנסות עצמיות (בשנת 2010 כ-56% במוצא) שהגדולה שבהן היא הארנונה. מחקרים קודמים (שחור, 2008) מראים ששיעור נמוך של תשלום ארנונה ברשויות הערביות הוא אחד הגורמים למחסור במקורות כלכליים של הרשויות הערביות בישראל, לכן יהיו כאלה שיטענו שהמחסור במקורות ברשויות הערביות והדרוזיות הוא "באשמת" הרשויות ותושביהן. השאלה שעולה כאן היא האם תשלום מלא של הארנונה ברשויות הערביות היה מביא אותן לשוויון במקורות עם הרשויות היהודיות. לשם כך השווינו את ההכנסות הפוטנציאליות של הרשויות אשר כוללות את חיובי הארנונה של הרשויות, במקום את הכנסות הארנונה עצמן. כדי לחשב את ההכנסות הפוטנציאליות החסרתי מסך ההכנסות של הרשויות את ההכנסות מארנונה והוספתי את חיובי הארנונה נטו. בלוח 11 מופיעים נתוני פוטנציאל ההכנסות והמרכיבים העיקריים של פוטנציאל זה:¹⁸ ארנונה ממגורים, ארנונה לא ממגורים, המענק הכללי והשתתפות הממשלה בתקציבי החינוך והרווחה. הנתונים נכונים לשנת 2010, והם מתייחסים לתקציב הרגיל בלבד.

לוח 11: פוטנציאל ההכנסות בתקציב הרגיל ומרכיביו בשנת 2010

	יהודה ושומרון					פער בין יהודים לערבים	פער בין יהודים לאשכול 1	פער בין יהודים לדרוזים
	אשכול 1	ערבים	דרוזים	יהודים	יהודים ושומרון	פער בין יהודים לערבים	פער בין יהודים לאשכול 1	פער בין יהודים לדרוזים
פוטנציאל הכנסות בתקציב הרגיל	3,415	4,481	5,515	6,481	6,375	2,960	1,894	860
חיוב ארנונה למגורים	448	807	811	1,162	1,465	1,016	657	653
חיוב ארנונה לא למגורים	90	222	215	564	1,765	1,675	1,543	1,550
מענק כללי	677	814	993	920	161	-516	-653	-832
השתתפות הממשלה בתקציבי החינוך והרווחה	1,340	1,623	1,744	2,037	1,505	-165	118	239

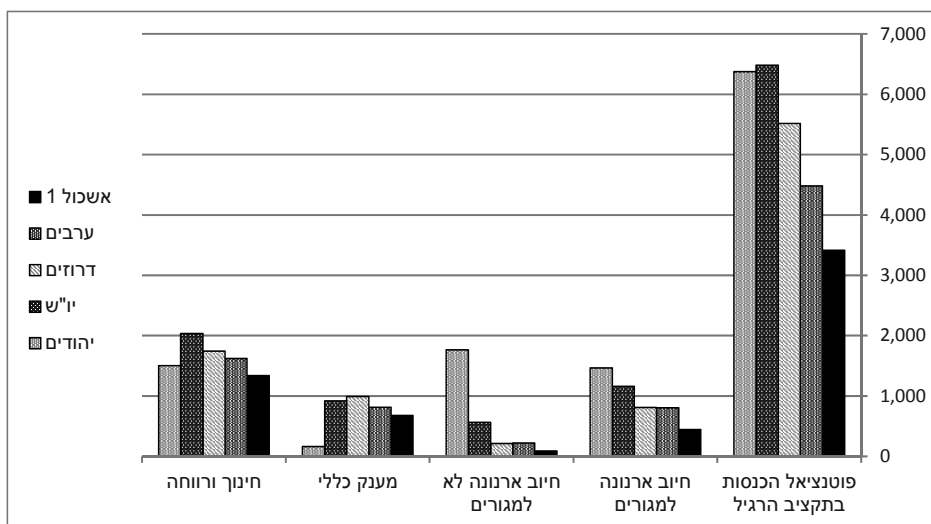
מנתוני השורה הראשונה בלוח 10 ניתן לראות שלמרות המענקים המוגדלים לרשויות הלא יהודיות פוטנציאל ההכנסות בתקציב הרגיל של רשויות אלה קטן יותר. המשמעות היא שמענקי משרד הפנים מצמצמים אמנם את פערי פוטנציאל ההכנסות בין המגורים, אבל באופן חלקי בלבד. בשורה השנייה והשלישית בלוח מופיעים נתונים של חיובי ארנונה למגורים וחיובי ארנונה אחרים בהתאמה. כפי שאפשר לראות, הפער גדול בעיקר בתחום של ארנונה לא למגורים. נראה שברשויות המקומיות הלא יהודיות אין מספיק פונקציות כלכליות שמשלמות ארנונה. לפי בן בסט ודהן (2009) יש עדויות לכך שבמגזר הלא יהודי ניתנות הנחות בארנונה בלי הצדקה, ולכן הנתונים של חיובי ארנונה נטו בעייתיים. אם טענה זו נכונה, הפער בפוטנציאל ההכנסות יקטן אבל קשה להאמין שהוא ייעלם, שכן

18 המרכיבים האחרים הם תקציבים ממשלתיים אחרים ואגרות שהרשות גובה.

הפער בפוטנציאל ההכנסות בין היהודים לערבים עומד על 1,894 ש"ח, בעוד שכל תשלומי הארנונה במגזר הערבי (למגורים ולא למגורים) הם רק 1,029 ש"ח. נדרשות הנחות לא מוצדקות של 184% מסך הארנונה כדי להסביר פער זה. בשורה האחרונה מופיעים נתוני המענק הכללי (מבוסס על נתוני לוח 6). אפשר לראות כי המענק לרשויות הלא יהודיות אמנם גדול יותר, אבל איננו יכול לסגור את הפער.

נתוני הלוח מופיעים בציור 1.

ציור 1: פוטנציאל ההכנסות בתקציב ומרכיביו בשנת 2010



י. הקצאת מענקי השר לפי מגזרים

מהפרקים הקודמים עולה שהקצאת מענק האיזון נעשית כיום על פי קריטריונים ברורים שהולמים את מטרות המענק, ומכל מקום, אפשר להצדיקם בפני בג"ץ. כפי שצוין במבוא, יש מענקים נוספים שמשרד הפנים מעביר לרשויות המקומיות. חלק מהם – כמו מענק אזרחים ותיקים ופרס שר הפנים – מחולקים לפי קריטריונים ברורים וגלויים, אך מענק השר נותר בלא הנחיות ברורות לאופן חלוקתו. ארז ובן דוד (2004) בדקו את הנושא בתחילת העשור (לפני החלת דוח גדיש) והסיקו שמשרד הפנים מנצל את מענק השר כדי לפצות את הרשויות היהודיות על תקציבן הנמוך ולעקוף את הכוונה המקורית של מענקי משרד הפנים. בלוח 12 מופיעה חלוקה של מענקי השר לפי מגזרים בשנת 2010.

לוח 12: מענקי השר לנפש לפי מגזרים בשנת 2010

שנה	אשכול 1	ערבים	דרוזים	יהודה ושומרון	יהודים
2010	21.7	10.4	39.2	54.4	8.6

כפי שאפשר לראות, מענקי השר לרשויות ביהודה ושומרון גדולים יותר מהמענקים הניתנים לשאר המגזרים. מאחר שהרשויות ביהודה ושומרון חזקות יותר מבחינה חברתית כלכלית מהרשויות הערביות והדרוזיות, ומאחר שהן מקבלות תוספת מיוחדת במענק האיוון, קשה למצוא הסבר למצב זה. גם המענקים לרשויות הדרוזיות גדולים במיוחד. נתון זה יכול לנבוע מהקשר המיוחד הקיים בין המיעוט הדרוזי לרוב היהודי, בשל שירותם של הדרוזים בצה"ל. אפשר לומר שחלוקת מענק השר איננה נעשית על פי הקריטריונים הדרושים. אמנם גודלו זניח (פחות מ-4% ביחס למענק הכללי כולו), אבל למרות זאת יש מקום לבדוק את הנושא מחדש.

יא. מענק לצמצום הגירעון התקציבי

בלוח 13 מופיעה חלוקה של המענק לצמצום הגירעון התקציבי לפי מגזרים.

לוח 13: מענקים לצמצום גירעון תקציבי לנפש לפי מגזרים (נתונים יחסיים)

שנה	אשכול 1	ערבים	דרוזים	יהודה ושומרון	יהודים
2010	2.37	1.47	8.87	0.83	0.59

כפי שאפשר לראות, בתחום זה המענקים לרשויות היהודיות קטנים יותר. עדיין נראה שהמענק לרשויות באשכול הראשון נמוך יחסית למצבן. המענק לרשויות הדרוזיות והערביות גדול במיוחד. מצב זה מתאים למחקרו של נבון (2006) אשר מצא שהרשויות הלא יהודיות התקשו להסתגל לקיצוצי התקציב של תחילת שנות האלפיים, ולכן צברו גירעונות גדולים.

יב. סיכום

מחקר זה עוסק בהקצאת מענקי משרד הפנים לרשויות המקומיות למגזרים השונים בישראל. המגזרים שנבדקו הם: ערבים, דרוזים, הרשויות באשכול הראשון (כולל את הרשויות הבדוויות בנגב ושתי רשויות חרדיות), הרשויות היהודיות ביהודה ושומרון והרשויות היהודיות שאינן ביהודה ושומרון ושאין נמצאות באשכול החברתי-כלכלי הראשון (להלן: הרשויות היהודיות). שאלת המחקר הייתה האם הקצאת המענקים למגזרים הלא יהודיים נעשית על פי אותם קריטריונים כמו למגזר היהודי. בעבר (עד תחילת שנות התשעים של המאה העשרים) התקציבים לרשויות הלא יהודיות היו קטנים מדי (בכל התחומים). בתחילת שנות התשעים החל תהליך של הגדלת התקציבים לרשויות הלא

יהודיות והפער הצטמצם מאוד, אולם באמצע העשור השני של שנות האלפיים הוא עדיין לא נסגר. בשנת 2007 החל משרד הפנים להקצות את מענק האיוון (המענק העיקרי של משרד הפנים) לפי מסקנות ועדת גדיש. אחת המטרות העיקריות של מהלך זה הייתה לגרום לכך שעד שנת 2010 יהיו הקריטריונים להקצאה בכל המגזרים זהים. מטרת מחקר זה הייתה לבדוק האם המטרה הושגה.

בשלב הראשון נבדק היחס בין המענק הכללי לנפש במגזר היהודי ובין המענק הכללי לנפש בשאר המגזרים. נמצא שהיחס הזה גדול מאוד (כלומר המענקים לנפש ברשויות הלא יהודיות וביהודה ושומרון גדולים יותר), וכמו כן נמצא שיהס זה גדל במהלך תקופת המחקר. ממצאים אלה אינם יכולים להעיד על כך שהתמיכה ברשויות הלא יהודיות גדולה מדי, שכן הרשויות הלא יהודיות חלשות יותר מבחינה חברתית וכלכלית, ולכן זכאיות לתמיכה גדולה יותר. אולם אפשר ללמוד מכך שבתקופה זו הממשלה העבירה חלק הולך וגדל מהמענקים מהרשויות היהודיות (אלה שלא נמצאות ביהודה ושומרון) למגזרים האחרים.

בשלב השני נעשתה השוואה בין רשויות בעלות אותם מאפיינים. תוצאות הבדיקה מראות שבשנת 2007 קיבלו רשויות לא יהודיות מענקים קטנים יותר מרשויות יהודיות בעלות אותם מאפיינים, אולם בשנים שלאחר מכן הפער קטן, ובשנת 2010 השתוו המענקים למגזר הדרוזי והערבי לאלו של המגזר היהודי. תוצאות אלה מראות שבתחום של מענקי משרד הפנים אין היום הפליה לרעה של המגזרים הלא יהודיים, אלא להפך, יש מדיניות של הפליה מתקנת. המענקים לרשויות ביהודה ושומרון גדולים יותר ממענקי שאר המגזרים בכל השנים. דבר זה נובע ככל הנראה מתוספת התקציב בגין המצב הביטחוני. נקודה חשובה נוספת היא כי המענקים לרשויות באשכול הראשון נמוכים מדי. דבר זה נובע ככל הנראה מההגבלות על גודלה של ההוצאה הבסיסית בתהליך חישוב המענק. נראה שיש מקום לשקול מחדש הגבלה זו.

בחלק השלישי והאחרון של העבודה חושב פוטנציאל ההכנסות של הרשויות בכל מגזר. נמצא שלמרות הגידול במענקי משרד הפנים, פוטנציאל ההכנסות במגזרים הלא יהודיים עדיין קטן יותר, וזאת בעיקר משום שההכנסות מארנונה שלא ממגזרים במגזרים אלה קטנות יחסית.

לסיכום אפשר לומר שדו"ח גדיש כיוון את המערכת למצב שבו היא מעבירה משאבים רבים יותר לרשויות הנתונות בקשיים, ושהקריטריונים של הדו"ח בהחלט משפרים את האופן שבו מחולקים מענקי משרד הפנים. עם זאת, המקורות העומדים לרשות הרשויות הלא יהודיות עדיין קטנים יותר. כדי לצמצם את הפערים בין הרשויות בישראל צריך לפיכך להגדיל בצורה משמעותית את תקציבי האיוון.

מקורות

- ארוז י' ובן דוד ד' (2004), "אי איזון במענקי האיוון", נייר עבודה, החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב.
- בן-אליא נ' (2007), "העשור האבוד בשלטון המקומי", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- בן בסט א' ודהן מ' (2009), "הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
- גרינגוורץ י' (2009), "תהליך התקצוב ברשויות המקומיות להלכה ולמעשה", א' בן בסט, ומ' דהן (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 92–123.
- הלמ"ס (2009), "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה, 2006", פרסום 1401, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, <http://www.cbs.gov.il/>, reader.
- הלמ"ס (2009–2012), "הרשויות המקומיות בישראל 2007–2010", פרסומים 1358, 1414, 1451, 1498, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, <http://www.cbs.gov.il/reader>.
- משרד הפנים (2007–2010), "דוח תמצית נתונים כספיים מבוקרים ברשויות המקומיות 2004–2008", משרד הפנים, www.moin.gov.il.
- משרד הפנים (2007–2010), "דברי הסבר להקצאת מענק האיוון לשנת 2007–2010", משרד הפנים, www.moin.gov.il.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל מחקר וכלכלה (2011), "אזורי תעשייה משותפים ליהודים ולבני מיעוטים ותרומתם לתעסוקה בקרב בני מיעוטים", משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 0/5A8A52A6-4D3D.../NR/rdonlyres/doc, www.moital.gov.il.
- נבון ג' (2006), "הדינמיקה התקציבית ברשויות המקומיות", סקר בנק ישראל 79, בנק ישראל, ירושלים, 139–172.
- סדן-סמט ע' (2009), "תהליך התקצוב ברשויות המקומיות להלכה ולמעשה", א' בן בסט ודהן מ' (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 125–147.
- רזין ע' וחזן א' (2006), "חלוקת העושר המוניציפאלי בישראל: צמצום פערים בהכנסת הרשויות המקומיות", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- רזין ע' וחזן א' (2012), "הסדרים מוניציפאליים; כוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
- שוורץ א' (2007), "ניתוח תקציב ומדיניות משרד הפנים לשנת הכספים 2008", מרכז המידע והמחקר של הכנסת, www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01968.doc.
- שחור ט' (2005), "תקצוב ממשלתי של רשויות מקומיות: האם קיימת הפליה של הרשויות הלא יהודיות?", הרבעון לכלכלה 51(4), 32–47.
- שחור ט' (2008), "ההכנסות מארנונה של הרשויות המקומיות בישראל: השוואה בין רשויות מקומיות יהודיות וערביות", הרבעון לכלכלה 55(1), 7–34.
- שחור ט' (2010), "מענק האיוון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין רשויות מקומיות?", מכון ון ליר, ירושלים.