

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל
בשנת 2000**

יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות

ערן רזין

ירושלים, יולי 2002

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**Fiscal Disparities Among Local Authorities in Israel in the
Year 2000:**

Continuity and Change in a Period of Political Instability

Eran Razin

עורכת אחראית: שונמית קרין
הכנה לדפוס: זהבה דדון
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/45
Publication No. 1/45
ISSN 0792-6251

© 2002 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 5666243-02 פקס: 5666252-02

office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

ערן רזין הוא פרופסור חבר וראש המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים וחוקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

תודות

פרסום זה מבוסס על ממצאי מחקר שנתמך על ידי הקרן הלאומית למדע. תודתי לגב' מיכל קדרון על שרטוט האיורים.

על המחקר

במחקר זה בוחן פרופ' ערן רזין את השפעת המגזר היישובי (יהודי, ערבי, מועצות אזוריות), המיקום, גודל האוכלוסייה והרמה הכלכלית של האוכלוסייה על החוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל. הניתוח מוביל לשורת המלצות העוסקות בעיקר במידת ההתחשבות בגודל אוכלוסיית הרשות המקומית וברמה החברתית-כלכלית של תושביה בהקצאת מענקי הממשלה, ובסגירת פערים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתר כזו בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, העורך-מייסד של ה'ג'רוסלם ריפורט'. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה

העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי משנת 1995

1. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
2. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
3. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
4. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
5. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
6. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
7. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
8. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבליתות הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
9. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
10. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל? 1997
11. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
12. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
13. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
14. ענת בביץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
15. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
16. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החדשה, 1997
17. לביאה אפלבוים ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
18. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל? 1997
19. דויד ג'אנר קלואוזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997

20. ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1995-1972, 1998**
21. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998**
22. מארק רוזנטראוב וערן רזין, **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998**
23. נחום בן-אליא, **הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יחמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998**
24. עמירם גונן (עורך), **ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998**
25. נחום בן-אליא, **משבר הרשויות המקומיות בישראל, (נייר עמדה), 1998**
26. דניאל פלזנשטיין, **ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999**
27. רחל אלטרמן, **בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999**
28. ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל, 1999**
29. יצחק שגל, **עובדים זרים בדרום תל-אביב-יפו, 1999**
30. אברהם דיסקין ואבי עדן, **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999**
31. נחום בן-אליא, **המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999**
32. ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות: האם מצטמצם הפער? 2000**
33. נחום בן אליא, **"קופת התכנון" הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000**
34. ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה", 2000**
35. נחום בן-אליא, **אזרח החינוך בישראל: דה-רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000**
36. אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים - הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001**
37. גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל - בראי קרוואנים ומגורונים 1990-1992, 2001**
38. ערן רזין ואנה חזן, **שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001**
39. ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000, יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות, 2002**

תוכן העניינים

7	מבוא
9	מגזר יישובי: האם מצטמצם הפער בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות?
14	המועצות האזוריות: נטל הפיזור המרחבי
15	מיקום: חולשת הפריפריה הלאומית ומידת ההעדפה לה היא זוכה
19	גודל האוכלוסייה: חולשתן של הרשויות המקומיות הקטנות והעדפתן
20	רמה כלכלית של האוכלוסייה: עד כמה היא משפיעה על החוסן התקציבי?
26	מבט רב-משתני
29	סיכום והמלצות
33	מקורות
34	לוחות נספחים

מבוא

פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות מצביעים על פערים באיכות השירותים המוניציפליים שמסוגלות הרשויות המקומיות להעניק לתושביהן ומשקפים פערים כלכליים-מרחביים בחברה הישראלית. מענקי הממשלה לרשויות המקומיות יכולים לסגור פערים באיכות השירותים המוניציפליים, אך כרוכה בהם תלות כלכלית ופוליטית של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי. המענקים גם יכולים להפלות לטובה או לרעה מגזרים שונים ומשקפים אפוא את השפעת השלטון המרכזי על דגם הפערים.

ממצאים מרכזיים של ניתוח הפערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנים 1972-1998 (רזין, 1998; רזין, 1999; רזין, 1999) עסקו בשתי סוגיות: (1) השפעה של גודל האוכלוסייה ברשות המקומית על חוסנה התקציבי – סוגיה המתקשרת למחלוקת סביב יוזמות לאיחוד רשויות מקומיות, ו-(2) פערים תקציביים בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות – סוגיה המתקשרת לסוגיית האפליה שסובלות ממנה רשויות מקומיות ערביות.

הניתוח הצביע על כך שגודל האוכלוסייה ברשות המקומית הוא משתנה מרכזי המשפיע על חוסנה התקציבי. רשויות מקומיות קטנות סובלות מהיעדר יתרונות לגודל וחולשה זו בולטת במיוחד ברשויות המונות פחות מ-10,000 תושבים. נטל חולשתן של הרשויות המקומיות הקטנות נופל ברובו על תקציב המדינה ומתבטא במענקים ממשלתיים מוגדלים, במונחים לנפש. רשויות מקומיות ערביות סבלו מחולשה תקציבית רבה, שהתבטאה בראש וראשונה בהכנסות עצמיות זעומות לנפש. גובה המענק הכללי שהעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות הערביות גדל בהתמדה, במונחים לנפש, מכ-25 אחוזים מהנתון לכל הרשויות המקומיות בשנות השבעים ועד ליותר מפי שניים מהנתון הכלל ארצי, וליותר מפי שלושה מהנתון לעיריות ולמועצות מקומיות יהודיות, בסוף שנות התשעים. עם זאת, המענק הכללי הגבוה שניתן בסוף שנות התשעים לרשויות המקומיות הערביות אינו מעיד על סגירה מוחלטת של האפליה כלפי מגזר זה, מכיוון שהוא מתעלם מכך שהרשויות המקומיות הערביות הן קטנות יחסית ואוכלוסייתן מתאפיינת במעמד חברתי-כלכלי נמוך. החולשה התקציבית של הרשויות המקומיות הערביות גרמה לכך שההוצאות לנפש ברשויות אלו נותרו נמוכות, אם כי הפערים בגובה ההוצאות לנפש בין רשויות ערביות ליהודיות הצטמצמו והלכו במשך השנים.

המחקר הנוכחי כולל ניתוח מעודכן לשנת 2000 של פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, המסתמך על בסיסי הנתונים המשופרים של האגף לביקורת ברשויות המקומיות של משרד הפנים (2001) ושל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001). בשנים האחרונות לא בוצעה כל רפורמה ולא היה מהפך כלשהו במימון הרשויות המקומיות, וזאת למרות ואולי בגלל חילופי השלטון התדירים וחילופי הגברי התדירים עוד יותר במשרד

הפנים. מטרת המחקר היא אפוא לזהות תהליכים הדרגתיים של שינוי בדגם הפערים בשנים האחרונות, בפרט בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות ובין רשויות מקומיות במרכז הארץ לאלו שבאזורי שוליים. האם חל שינוי באפלייתן לטובה של רשויות מקומיות קטנות, בפרט רשויות קטנות שאוכלוסייתן אמידה? האם ממשיך להתקדם תהליך ביטול האפליה כלפי רשויות מקומיות ערביות, או שתהליך זה נבלם? עד כמה נהנות רשויות מקומיות בנגב, בגליל וביש"ע מהעדפה בהקצאת מענקי הממשלה?

המחקר כולל 14 מדדים כספיים המתייחסים להכנסותיהן ולהוצאותיהן של הרשויות המקומיות בשני התקופות: הרגיל והבלתי רגיל. הוא כולל את כל הרשויות המקומיות בישראל, למעט שתי המועצות המקומיות התעשייתיות. המשתנים המסבירים הנכללים בניתוח הם:

- (1) מגזר יישובי: רשויות מקומיות עירוניות יהודיות (עיריות ומועצות מקומיות), רשויות מקומיות ערביות, מועצות אזוריות יהודיות.
- (2) מיקום: מחוזות תל אביב והמרכז (כולל אשדוד), מחוזות ירושלים וחיפה (מטרופוליני המשנה), מחוזות הצפון והדרום (הפריפריה הלאומית), יש"ע.
- (3) גודל האוכלוסייה ברשות המקומית.
- (4) רמה כלכלית של האוכלוסייה (אשכול חברתי-כלכלי על פי סיווג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

הניתוח כלל חישוב של המדדים הכספיים הממוצעים לכל קטגוריה של כל אחד מארבעת המשתנים המסבירים, ולאחר מכן הרצת מודל רגרסיה רב-משתנית לכל אחד מ-14 המדדים הכספיים. כמו כן דורגו הרשויות המקומיות על פי כל אחד מהמדדים הכספיים, על מנת להתרשם ממצבן של רשויות מקומיות ספציפיות, שעשוי להיות מושפע ממשתנים מסבירים נוספים על הארבעה שנכללו בניתוח.

דירוגים של הרשויות המקומיות על פי מדדים כספיים שונים מתפרסמים כיום מדי שנה על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות של משרד הפנים ועל ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. דירוגים אלה זוכים לעתים להד ציבורי המתבטא בכתבות בעיתונות, אך הפרשנות הניתנת לדירוגים נוטה להיות שטחית. לעתים היא מסתמכת על מדד אחד בלבד, או שהיא נותנת למדד משמעות שאיננה מדויקת, או שהיא מגיעה למסקנות מרחיקות לכת על סמך דוגמאות מרשויות מקומיות ספורות – בדרך כלל אלו שהתאפיינו בערכים קיצוניים של המדדים המסוימים. דוגמה לכך היא ההתמקדות במדד ההוצאות לנפש בתקציב הרגיל וההנחה שככל שרמת ההוצאות לנפש גבוהה יותר, כך נהנים תושבי הרשות המקומית משירותים משופרים. המציאות כמובן סבוכה יותר: הוצאות גבוהות לנפש יכולות לנבוע מבזבז, מעלות גבוהה של אספקת שירותים ברשויות מקומיות קטנות, מפזור גאוגרפי גדול של אוכלוסיית הרשות המקומית או ממתן שירותים בהיקף נרחב לעסקים ולמוסדות אחרים. הוצאות גבוהות מאוד לנפש אינן משקפות אפוא בהכרח רמת שירות גבוהה, אם כי הוצאות

נמוכות מאוד לנפש גם הן אינן מרמזות בהכרח על יעילות יוצאת דופן ויכולות להצביע על חולשה תקציבית ועל רמת שירותים נמוכה.

הניתוח הנוכחי מתבסס אפוא על מגוון רחב של מדדים כספיים. הניתוח אינו מסתפק בדירוגים ואף לא בלוחות פשוטים, אלא כולל גם מודלים רב-משתניים המבודדים את השפעתו של כל משתנה מסביר על כל אחד מהמדדים הכספיים. העבודה כללה בדיקה קפדנית של הנתונים, כולל תיקון כמה טעויות הדפסה שהתגלו במקורות. השתדלתי גם להיות זהיר בפירוש הממצאים, לאור המשמעות המורכבת של חלק מהמדדים הכספיים, כפי שהודגם לעיל. מן הראוי לציין שיש להיזהר מלחרוץ דין לגבי רשויות מקומיות בודדות אך ורק על פי הנתונים המוצגים במחקר הנוכחי. למדדים הכספיים של רשויות מקומיות מסוימות, בפרט לאלה המתייחסים לתקציב הבלתי רגיל, יש הסברים הנוגעים לסיטואציות ספציפיות שלא ניתן לזהותן אלא בבדיקה פרטנית של כל רשות ורשות. גובה ההוצאות בתקציב הבלתי רגיל ברשויות מקומיות מסוימות יכול להשתנות באופן חד משנה לשנה, כתוצאה מהתחלה או מסיום של פרויקטים ספציפיים, והתקציב הבלתי רגיל גם עשוי שלא לכלול את מלוא הוצאות הפיתוח של הרשות המקומית, מכיוון שהכנסות המגיעות ישירות לחברות כלכליות ולארגונים אחרים העוסקים בפיתוח המקומי לא ירשמו בו.

המדדים הכספיים לנפש גם סובלים מהטיה מסוימת, מכיוון שהם אינם מתייחסים להרכב הגילים של תושבי הרשות המקומית. ניתן לטעון שעלות חלק מהשירותים שמספקת הרשות המקומית לתושביה תלויה במספר משקי הבית יותר מאשר במספר התושבים. מדד מדויק אמור אפוא לתת משקל נמוך יותר לילדים מאשר לאוכלוסייה הבוגרת, בפרט מכיוון שרוב עלות מתן שירותי החינוך מוטל בארץ על השלטון המרכזי. משמעותו של חישוב כזה יכולה הייתה להיות בעיקר שיפור מסוים במדדים לנפש ברשויות מקומיות שיש בהן אוכלוסייה ערבית וחרדית גדולה. אולם הניתוח הנוכחי איננו כולל תיקון כזה, מכיוון שעריכתו מחייבת לערוך בדיקה פרטנית של השפעת גודל האוכלוסייה הבוגרת וגודל אוכלוסיית הילדים על עלות כל אחד מהשירותים המוניציפליים שמספקת הרשות המקומית.

למרות המגבלות וההטיות שפורטו לעיל, מציגה הסקירה הנוכחית ניתוח מקיף ומעודכן של דגם הפערים בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל, שהמגמות המשתקפות בו הן להערכתי ברורות, גם אם יש להיזהר מלהקיש מהן מסקנות מרחיקות לכת לגבי רשויות מקומיות בודדות.

מגזר יישובי: האם מצטמצם הפער בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות?

הרשויות המקומיות הערביות מתאפיינות באחוז נמוך מאוד של הכנסות עצמיות, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל (לוח 1). כל עשרים הרשויות המקומיות בעלות אחוז ההכנסות העצמיות הנמוך ביותר בתקציב הרגיל בשנת 2000 היו ערביות, כאשר בתחתית הרשימה נמצאות שתי המועצות המקומיות הבדואיות: שגב שלום וטובא-זנגריה (לוח 1). שתיים עשרה מעשרים הרשויות המקומיות בעלות אחוז ההכנסות העצמיות הנמוך ביותר בתקציב הבלתי רגיל היו ערביות (לוח 2).

אחוז ההכנסות העצמיות בתקציב הרגיל ברשויות המקומיות הערביות ירד בחדות בסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים ונותר ברמה נמוכה מאוד של 23 אחוזים בין 1995 ל 2000- (איור 1). יתרה מכך, בין השנים 1995 ל 2000- עלה אחוז ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות היהודיות וגדל אפוא הפער בין הרשויות הערביות ליהודיות בכל הנוגע למדד זה, המעיד על מידת תלותן של הרשויות המקומיות במענקי הממשלה.

אחוז ההכנסות העצמיות הנמוך ברשויות המקומיות הערביות נבע מהכנסות עצמיות זעומות לעומת גידול מתמשך במענקי הממשלה לרשויות הערביות. שיעור ההכנסות העצמיות לנפש ברשויות המקומיות הערביות היה בממוצע 33 אחוזים בלבד מההכנסות העצמיות לנפש בכל הרשויות המקומיות בארץ (לוח 1). שיעור זה נמוך מאוד, אך מעיד על גידול הדרגתי בהכנסות העצמיות לנפש ברשויות המקומיות הערביות, ששיעורן עמד בממוצע על 20 אחוזים מהממוצע הישראלי ב 1972-, עלה באיטיות רבה ל 25- אחוזים ב 1993-, ובקצב מהיר יותר ל 33- אחוזים בשנת 2000 (איור 1). עם זאת, כל עשרים הרשויות המקומיות שהכנסותיהן העצמיות לנפש היו הנמוכות ביותר בשנת 2000 היו ערביות ובהן ייצוג נכבד לרשויות בדואיות כמו ערערה בנגב, טובא-זנגריה, לקיה וחורה (לוח 3).

מנגד חל גידול משמעותי הרבה יותר במענקי הממשלה לרשויות המקומיות הערביות. אחוז ההכנסות העצמיות הממוצע ברשויות המקומיות הערביות היה גבוה בשנת 1972 במידה ניכרת מזה שברשויות מקומיות יהודיות (איור 1), אך לא בזכות הכנסות עצמיות ניכרות אלא בגלל שהרשויות הערביות כמעט ולא זכו למענקים באותן שנים. המענק הכללי לנפש שקיבלה רשות מקומית ערבית ממשד הפנים בשנת 1972 היה בממוצע 21 אחוזים בלבד מהנתון לכל הרשויות המקומיות בארץ, אך עלה מאז בהתמדה ובשנת 2000 הגיע בממוצע ל 254- אחוזים מהנתון לכל הרשויות המקומיות – גבוה יותר מהנתון המקביל לרשויות מקומיות יהודיות (איור 1 ולוח 1).¹

האם מעידים הנתונים הללו על ביטול מוחלט של האפליה כלפי הרשויות המקומיות הערביות בהקצאת המענק הכללי של משרד הפנים? הדבר אינו כך בהכרח, בעיקר מכיוון שהשוואה הפשוטה אינה לוקחת בחשבון את מספר התושבים הקטן ברוב הרשויות המקומיות הערביות ואת הרמה הכלכלית הנמוכה של רוב התושבים. נתונים משוקללים בגודל האוכלוסייה מצביעים על כך שהעיריות והמועצות המקומיות הערביות זכו למענק כללי בגובה של 1,230 שקלים לתושב, בהשוואה למענק של 430 שקלים לתושב בלבד בעיריות ובמועצות מקומיות יהודיות (לוח 2). אולם כאשר משווים את גובה המענק הכללי לנפש ברשויות מקומיות מאותה קבוצת גודל מתברר שהמענקים לרשויות מקומיות ערביות דומים לאלה של הרשויות היהודיות. אם מבודדים גם את השפעת הרמה הכלכלית של האוכלוסייה, על ידי התייחסות רק לעיריות ולמועצות מקומיות שאוכלוסייתן חלשה, מסתבר שעדיין המענק לנפש גבוה מעט יותר ברשויות הערביות מאשר ביהודיות. אולם השוואת

¹ המענק הכללי הממוצע לנפש גבוה בהרבה מהנתון לכל הרשויות המקומיות בכל שלושת המגזרים (ראה לוח 1), מכיוון שהנתון לכל הרשויות המקומיות מושפע מאוד ממספר קטן של רשויות מקומיות גדולות, המקבלות מענקים נמוכים אם בכלל.

הנתון לכל קבוצת גודל בנפרד בקרב הרשויות שאוכלוסייתן חלשה מלמדת שהמענק הכללי לנפש לרשויות המקומיות היהודיות גבוה מזה המוענק לרשויות מקומיות ערביות דומות בגודל האוכלוסייה וברמה הכלכלית (לוח 2). ניתן אפוא לקבוע שהרשויות המקומיות הערביות זוכות אמנם במענק כללי לנפש שהוא גבוה במידה ניכרת מזה שמקבלות רשויות מקומיות יהודיות, אך הדבר נובע בעיקר מכך שהקצאת המענק הכללי מפלה לטובה רשויות מקומיות קטנות (ראה להלן). כאשר מנכים את השפעת גודל האוכלוסייה והרמה הכלכלית על גובה המענק, מסתבר שרשויות מקומיות ערביות עדיין מקבלת מענק כללי נמוך יותר מזה שמקבלת רשות מקומית יהודית בעלת מאפיינים זהים.

לוח 1: מדדים כספיים של הרשויות המקומיות בישראל לפי מגזר יישובי, 2000

רשויות עירוניות יהודיות	רשויות ערביות	מועצות אזוריות יהודיות	כל הרשויות המקומיות	
129	82	52	263	מספר הרשויות המקומיות
55.0	23.3	45.2	43.2	אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל
45.3	24.6	35.0	36.8	אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הבלתי רגיל
1.04	0.33	1.43	0.89	הכנסות עצמיות לנפש בתקציב הרגיל
2.08	2.54	3.44	2.49	מענק כללי ואחר לנפש
0.93	1.23	2.32	1.30	השתתפות הממשלה בחינוך לנפש
1.04	0.77	0.99	0.95	השתתפות הממשלה ברווחה לנפש
1.35	1.64	2.46	1.66	סך כל מענקי הממשלה בתקציב הרגיל לנפש
95.7	76.8	100.5	90.8	אחוז גביית ארנונה ביחס לחיוב השנתי
1.16	0.88	1.81	1.20	הוצאות לנפש בתקציב הרגיל
1.37	1.24	2.14	1.49	הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל
1.20	0.94	1.87	1.25	הוצאות כוללות לנפש
1.11	1.89	0.31	1.20	גירעון שנתי לנפש בתקציב הרגיל
1.10	1.01	0.68	0.99	גירעון מצטבר לנפש
1.05	0.74	1.85	1.11	עומס מלוות לנפש

מקורות לכל הלוחות: עיבוד נתונים מתוך: משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות (2001) **דוח נתונים כספיים מבוקרים, רשויות מקומיות 2000 (דוח מספר 6)**, ירושלים; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001) **הרשויות המקומיות בישראל 1999**, ירושלים.

הלוחות (פרט ללוח 2) כוללים ממוצעים לא משוקללים בגודל האוכלוסייה של המדדים הכספיים לרשויות המקומיות. המדדים הכספיים לנפש הם יחסיים, כאשר 1.00 הוא הנתון (הממוצע המשוקלל באוכלוסייה) לכל הרשויות המקומיות.

לוח 2: סך כל המענק הכללי לנפש בעיריות ובמועצות המקומיות היהודיות והערביות בישראל לפי אשכול חברתי-כלכלי וגודל אוכלוסייה, 2000

מספר עיריות ומועצות מקומיות		מענק כללי ואחר לנפש (באלפי ש"ח)		
רשות מקומית יהודית	רשות מקומית ערבית	רשות מקומית יהודית	רשות מקומית ערבית	מספר תושבים
כל העיריות והמועצות המקומיות				
129	81	0.43	1.23	סה"כ
21	10	2.50	2.69	עד 3000 תושבים
38	47	1.60	1.56	3,001-10,000 ת'
18	17	1.24	1.12	10,001-20,000 ת'
13	5	0.93	0.86	20,001-30,000 ת'
19	1	0.52	0.60	30,001-50,000 ת'
5	1	0.23	0.53	50,001-80,000 ת'
15	0	0.18	-	למעלה מ-80,000 ת'
מזה: עיריות ומועצות מקומיות שאוכלוסייתן חלשה (מדד חברתי-כלכלי 1 עד 4)				
32	79	0.92	1.22	סה"כ
2	8	3.03	2.60	עד 3000 תושבים
10	47	2.36	1.56	3,001-10,000 ת'
8	17	1.51	1.12	10,001-20,000 ת'
4	5	1.24	0.86	20,001-30,000 ת'
4	1	0.82	0.60	30,001-50,000 ת'
2	1	0.60	0.53	50,001-80,000 ת'
2	0	0.30	-	למעלה מ-80,000 ת'

השתתפות הממשלה בחינוך לנפש גבוהה יותר בממוצע ברשויות מקומיות ערביות מאשר בעיריות ובמועצות מקומיות יהודיות, אם כי נמוכה מאשר במועצות האזוריות, שעלות שירותי החינוך בהן גבוהה מאוד (לוח 1). רשימת עשרים הרשויות המקומיות בהן השתתפות הממשלה הגבוהה ביותר בחינוך לנפש כוללת בעיקר מועצות אזוריות, אך נמצאות בה גם שתי מועצות מקומיות בדואיות: שגב שלום וכסיפה (לוח 5). השתתפות הממשלה ברווחה לנפש נוטה להיות נמוכה מאוד ברשויות המקומיות הערביות (לוח 1). הפער בין הרשויות הערביות ליהודיות בתחום זה הצטמצם אמנם בין השנים 1994 ל-2000, אך נותר משמעותי. ככלל, סך כל מענקי הממשלה בתקציב הרגיל לנפש גבוה יותר בממוצע ברשויות המקומיות הערביות מאשר ברשויות המקומיות העירוניות היהודיות, אך נמוך מאשר במועצות האזוריות (לוח 1). שתי הרשויות המקומיות הערביות שנהנו ממענקי הממשלה הגבוהים ביותר בשנת 2000, במונחים לנפש, היו שגב שלום וחורפיש (לוח 7).

הרשויות המקומיות הערביות מתאפיינות בשיעור נמוך יחסית של גביית ארנונה (לוח 1). מצב זה גורר תלונות רבות מצד גורמים בשלטון המרכזי, הטוענים שהרשויות המקומיות אינן עושות די להעמקת הגבייה, בגלל תפקוד לא תקין וקשיים הנובעים מקשרים משפחתיים. קיים יסוד לשער שבתחום זה מתחולל שיפור הדרגתי (למעט אולי בשנת בחירות), וזאת הן כתוצאה מיעול מערכת הגבייה בכמה רשויות מקומיות והן כתוצאה מהענקה מסודרת יותר של פטורים והנחות. בכמה מהרשויות המקומיות הערביות שיעורי גביית הארנונה בשנת 2000 היו גבוהים בהרבה מ-100 אחוזים, דהיינו גביית הארנונה כולל חובות משנים קודמות הייתה גבוהה מהחוב השנתי (שאינו כולל חובות משנים קודמות). מנגד, התאפיינו רשויות ערביות רבות בשיעורי גבייה נמוכים מאוד (לוח 8). נתונים משנים קודמות לא היו זמינים בניתוח הנוכחי על מנת לאושש את ההשערה בדבר שיפור בגביית הארנונה במגזר הערבי.

ההוצאות לנפש עדיין נמוכות יותר בממוצע ברשויות המקומיות הערביות מאשר ברשויות המקומיות היהודיות, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל (לוח 1). זאת כאמור בגלל חולשתן הרבה של הרשויות הערביות בתחום ההכנסות העצמיות, שהפיצוי עליה במענקים איננו מלא. עם זאת, הפער בגובה ההוצאות לנפש בין הרשויות הערביות לרשויות העירוניות היהודיות מצטמצם בהתמדה, ומגמת הצמצום נמשכה בקצב מהיר יחסית גם בין השנים 1995 ל-2000, הן בתקציב הרגיל (איור 1), והן בתקציב הבלתי רגיל (הנתון לרשויות עירוניות יהודיות ירד מ-1.48 ב-1996 ל-1.37 ב-2000, בעוד שהנתון המקביל לרשויות ערביות עלה מ-0.99 ל-1.24). בדומה לגידול בהוצאות בתקציב הרגיל, כך גם הגידול בהוצאותיהן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב הבלתי רגיל התאפשר בזכות גידול משמעותי

שהתחולל בשנות התשעים בהקצאת מענקי פיתוח ממשלתיים למגזר הדרוזי והצ'רקסי בפרט ולמגזר הערבי בכלל (מבקר המדינה, 2002).

שינוי דרמטי התחולל בכל הנוגע לצבירת גירעונות ברשויות המקומיות הערביות. הרשויות המקומיות הערביות התאפיינו בעבר בגירעונות נמוכים מאוד, דווקא בגלל חולשתן שהקשתה עליהן לגייס אשראי ולקיים תקציב גירעוני. בכך דמו הרשויות המקומיות הערביות לרשויות מקומיות חלשות במדינות רבות בעולם המתפתח, שתקציבן מאוזן בגלל היעדר יכולת לממן הוצאות כלשהן באמצעות אשראי. מצב זה השתנה בהדרגה, אך בשנת 1996 עדיין היה הגירעון השנתי הממוצע לנפש ברשויות המקומיות הערביות פחות ממחצית הנתון המקביל ברשויות העירוניות היהודיות (רזין, 1999). בשנת 2000 התחולל מהפך בתחום זה. שנה זו התאפיינה דווקא בשיפור במצב הגירעונות בשלטון המקומי בישראל, 1271- מתוך 265 רשויות מקומיות סיימו את השנה עם עודף תקציבי או באיזון. אולם בקרב הרשויות המקומיות הערביות הגירעון השנתי הממוצע במונחים לנפש היה קרוב לכפול מהגירעון השנתי הממוצע ברשויות העירוניות היהודיות (לוח 1).

בתחום הגירעונות קיימת שונות רבה בין הרשויות המקומיות שמקורה גם בנסיבות ספציפיות ובנורמות מינהל. כמה מהרשויות המקומיות הערביות אף סיימו את שנת 2000 עם עודף תקציבי משמעותי (בראש וראשונה מועצות מקומיות דרוזיות ברמת הגולן, כמה מועצות מקומיות בדואיות צעירות בנגב, גוש חלב, פורדיס וקלנסואה). אולם בניגוד לעבר, הרשויות המקומיות הערביות בלטו יותר ויותר ברשימת הרשויות המקומיות הגירעוניות ביותר. מתקבל הרושם שהגידול בהכנסות ובהוצאות של הרשויות המקומיות הערביות, ובפרט בתחום הפיתוח, גרר יצירת גירעונות גבוהים שהרשויות הערביות לא היו מסוגלות לצבור בעבר. שתי הרשויות הגירעוניות ביותר במונחים לנפש בשנת 2000 – ג'וליס ובענה – הן ערביות (לוח 12) ושתייהן בלטו גם בגירעון מצטבר גבוה (לוח 13). הגירעונות המצומצמים בשנים עברו תרמו לכך שהגירעונות המצטברים ועומס המלוות ברשויות הערביות עדין נמוך מזה שברשויות העירוניות היהודיות (לוח 1), אך ניתן לצפות שבעתיד יחול מהפך גם במדדים אלה ועל הרשויות המקומיות הערביות יעיק יותר ויותר נטל החובות.

המועצות האזוריות: נטל הפיזור המרחבי

המשק הכספי של המועצות האזוריות היה ונותר ייחודי, בראש וראשונה בגלל העלות הגבוהה של אספקת שירותים מוניציפליים במרחב הכפרי, המתאפיין בצפיפות אוכלוסייה נמוכה. על המועצות האזוריות עברו תמורות מרחיקות לכת בעשור האחרון, שהתבטאו בהתמוטטות או בהיחלשות מסגרות שיתופיות של המושבים והקיבוצים - תהליך שהטיל נטל נוסף של אספקת שירותים על המועצות. אוכלוסייה כפרית-פרברית חדשה, שהייתה מורגלת לרמת השירותים המוניציפליים המקובלת ביישובים עירוניים, הגדילה גם היא את הלחץ התקציבי על המועצות האזוריות, שנאלצו לפעול להגדלת ההכנסות העצמיות שלהן. המאמצים להגדלת ההכנסות העצמיות התבטאו בהעמקת הגבייה ובניצול יתרון של מועצות אזוריות במרכז הארץ בכל הנוגע לזמינות קרקע במחירים נוחים, על מנת למשוך שימושי קרקע עסקיים המשלמים מסים מקומיים גבוהים.

ההכנסות העצמיות לנפש במועצות האזוריות היו גבוהות יותר מאשר ברשויות המקומיות העירוניות (לוח 1), ובעשור האחרון לא חל שינוי משמעותי בגובה ההכנסות העצמיות לנפש במועצות האזוריות, בהשוואה לשאר הרשויות המקומיות (איור 1). המועצות האזוריות בלטו במיוחד בהוצאות גבוהות מאוד לנפש, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל, וזאת כאמור עקב העלות הגבוהה של אספקת השירותים והתשתיות במרחב הכפרי (לוח 1, לוחות נ-119). מימון הוצאות אלו התאפשר בזכות מענקים גבוהים: מענק כללי והשתתפות הממשלה בחינוך (לוח 1 ולוחות נ-54). גם בכל הנוגע למענק הכללי, לא זוהתה מגמה ברורה של שינוי בפער שבין המועצות האזוריות לרשויות המקומיות העירוניות בשנות התשעים. ככלל, למרות התמורות המשמעותיות שהתחוללו במועצות האזוריות לא חל בשנות התשעים שינוי מהותי במאפייני המשק הכספי שלהן, בהשוואה לרשויות העירוניות היהודיות.

מיקום: חולשת הפריפריה הלאומית ומידת ההעדפה לה היא זוכה

הרשויות המקומיות באזורי הפריפריה הלאומית – מחוזות הצפון והדרום (למעט אשדוד) והיישובים היהודיים ביהודה, שומרון ורצועת עזה – הן חלשות יחסית, עובדה המשתקפת בשיעור נמוך יחסית של הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל (לוח 3). חולשתן של הרשויות המקומיות בפריפריה היא בעיקר בתחום ההוצאות לנפש, הגירעונות ועומס המלוות, שהם גבוהים יחסית, וכמו כן בגבייה נמוכה יחסית של ארנונה.

הרשויות המקומיות באזורי הפריפריה נהנות ממענקים גבוהים ביותר: המענק הכללי לנפש והשתתפות הממשלה בחינוך לנפש הם גבוהים במידה ניכרת מהמענקים וההשתתפויות המועברים לרשויות מקומיות באזור המרכז (לוח 3). מצב זה נובע מהעדפת הפריפריה בהקצאת מענקי משרד הפנים ומשרד החינוך, אך גם מהעובדה שהרשויות המקומיות בפריפריה נוטות להיות קטנות ולהתאפיין ברמת רווחה כלכלית נמוכה, מאפיינים המזכים אותן במענק כללי גבוה יחסית.

קיימים הבדלים גדולים במשק הכספי בין הרשויות המקומיות במחוזות הצפון והדרום לבין אלו שביש"ע. הרשויות המקומיות ביש"ע הן חזקות יותר, מתאפיינות בגירעונות נמוכים ובשיעורי גביית ארנונה גבוהים. הרשויות המקומיות ביש"ע גם מתאפיינות בהוצאות גבוהות במיוחד לנפש, המתאפשרות בזכות מענקים כלליים והשתתפויות בחינוך שהם גבוהים מאוד (לוח 3). כך לדוגמה, מבין 20 הרשויות המקומיות המקבלות את המענקים הכלליים הגבוהים ביותר לנפש שבע הם מאזורי יש"ע (לוח 4).

מן הראוי לציין שההשוואה הפשוטה המוצגת בלוח 3 איננה מציגה תמונה מדויקת של השפעת המיקום על המאפיינים הכספיים מכיוון שהיא חסרה ממד רב-משתני. הבדלים בין מרכז לפריפריה יכולים לנבוע גם מכך שהרשויות המקומיות בפריפריה נוטות להיות קטנות יחסית, להתאפיין ברמת רווחה כלכלית נמוכה של התושבים, ואחוז גבוה מהן נמנה עם

המגזר הערבי. נדרש אפוא ניתוח רב-משתני, המוצג בהמשך, על מנת לזהות את ההשפעה הנקייה של משתנה המיקום על המדדים הכספיים השונים.

איור 1: מדדים כספיים נבחרים של הרשויות המקומיות לפי מגזר יישובי, 1972-2000

איור 1 - המשך

לוח 3: מדדים כספיים של הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקום, 2000

מחוזות ת"א, המרכז והעיר אשדוד	מחוזות ירושלים וחיפה	מחוזות הצפון והדרום	יהודה, שומרון וחבל עזה	כל הרשויות המקומיות	
מספר הרשויות המקומיות	69	38	132	24	263
אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל	59.3	44.9	35.7	35.1	43.2
אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הבלתי רגיל	51.3	38.9	29.3	33.0	36.8
הכנסות עצמיות לנפש בתקציב הרגיל	1.08	0.73	0.85	0.87	0.89
מענק כללי ואחר לנפש	1.36	1.92	2.87	4.61	2.49
השתתפות הממשלה בחינוך לנפש	0.97	0.90	1.47	1.98	1.30
השתתפות הממשלה ברווחה לנפש	0.88	0.97	0.97	0.95	0.95
סך כל מענקי הממשלה בתקציב הרגיל לנפש	1.09	1.28	1.88	2.72	1.66
אחוז גביית ארנונה ביחס לחיוב השנתי	93.7	92.5	87.7	96.6	90.8
הוצאות לנפש בתקציב הרגיל	1.09	0.95	1.27	1.57	1.20
הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל	1.32	0.98	1.54	2.49	1.49
הוצאות כוללות לנפש	1.13	0.95	1.32	1.74	1.25
גירעון שנתי לנפש בתקציב הרגיל	1.06	1.03	1.51	0.09	1.20
גירעון מצטבר לנפש	1.12	0.81	1.04	0.59	0.99
עומס מלוות לנפש	1.01	0.78	1.32	0.81	1.11

גודל האוכלוסייה: חולשתן של הרשויות המקומיות הקטנות והעדפתן

כצפוי, גם בשנת 2000 הצביעו הנתונים על חולשתן התקציבית של הרשויות המקומיות הקטנות, ובעיקר על חולשתן של הרשויות המקומיות הזעירות. חולשה זו בלטה בעיקר בצד ההוצאות. ההוצאות לנפש ברשויות המקומיות הזעירות, המונות עד 2000 תושבים, היו גבוהות במיוחד בשני התקציבים (לוח 4), נתון המעיד על בעיה משמעותית של היעדר יתרונות לגודל ברשויות אלו. בעיית היעדר היתרונות לגודל בלטה בתקציב הרגיל ברשויות מקומיות שמנו פחות מ-10,000 תושבים, ובתקציב הבלתי רגיל היו ההוצאות לנפש גבוהות יחסית ברשויות מקומיות שמנו פחות מ-30,000 תושבים. אין אפוא הבדל מהותי מבחינת היעילות הכלכלית בין רשויות מקומיות בינוניות לגדולות ובעיית ההוצאות הגבוהות לנפש נוגעת לרשויות המקומיות הקטנות בלבד.

הרשויות המקומיות הזעירות (עד 2000 תושבים) סבלו גם מגירעונות גבוהים ומעומס מלוות גבוה במונחים לנפש וגם שיעור גביית הארנונה בהן היה נמוך במקצת מכל קבוצת גודל אחרת (לוח 4).

סביון (2500 תושבים) וכפר שמריהו (1800 תושבים) הן יוצאות דופן בחוסנן התקציבי מבין הרשויות המקומיות הקטנות מאוד, וזאת כמובן בזכות הרמה הכלכלית הגבוהה של תושביהן. סביון וכפר שמריהו הן שתי הרשויות המקומיות המובילות באחוז גבוה של הכנסות עצמיות, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל (לוח 11 ולוח 12). שתיהן מתאפיינות בהכנסות עצמיות גבוהות לנפש (לוח 13) וסך כל מענקי הממשלה שהן מקבלות לנפש הוא הנמוך ביותר בארץ (לוח 17). שתיהן גם אינן סובלות מנטל של גירעון מצטבר ועומס מלוות (לוחות 13 ו-14)

אין קשר ברור בין גובה ההכנסות העצמיות לנפש לגודל הרשות המקומית, והוצאותיהן הגבוהות של הרשויות המקומיות הקטנות כוסו אפוא באמצעות מענקי ממשלה מוגדלים. המענק הכללי לנפש הלך ופחת ככל שהרשות המקומית הייתה גדולה יותר (לוח 4), וזאת מכיוון שהנוסחה ששימשה את משרד הפנים לצורך חישוב המענק מאז 1994 קבעה במפורש קשר הפוך בין גובה המענק לטרנספורמציה לוגריתמית של גודל האוכלוסייה. לא רק שהרשויות המקומיות הקטנות מקבלות אפוא פיצוי גבוה על היעדר יתרונות לגודל, אלא שגם רשויות בינוניות מקבלות מענק לנפש שהוא גבוה מזה שמקבלות ערים גדולות, למרות שמבחינת גובה ההוצאות לנפש אין הבדל משמעותי בין ערים בינוניות (20,000-50,000 תושבים) לגדולות.

הרשות המקומית שזכתה במענק הכללי הגבוה ביותר לנפש בשנת 2000 הייתה המועצה האזורית מגילות, הכוללת חמישה יישובים ובכולם ביחד פחות מ-1000 תושבים. מועצות אזוריות קטנות נוספות זכו גם הן למענק כללי גבוה מאוד, ובהן אלונה (שלושה יישובים ובהם 1000 תושבים), הר חברון, בקעת הירדן, חוף עזה, הערבה התיכונה ונחל שורק (לוח 14). הרשויות המקומיות העירוניות המופיעות ברשימת מקבלי המענקים הכלליים הגבוהים

ביותר לנפש היו כולן קטנות מאוד, וכללו את מנחמיה, מטולה, מעלה אפרים, שלומי, קדומים, עמנואל ומגדל.

העדפת הרשויות המקומיות הקטנות בהקצאת המענק הכללי היא עקבית מאז שנות השמונים ולא חלו בה שינויים מהותיים בין 1995 ל-2000 (איור 2). לעומת זאת, גודל אוכלוסיית הרשות המקומית לא היה שיקול בקביעת גובה השתתפות הממשלה בחינוך וברוחה לנפש ואין אפוא קשר ברור בין גודל האוכלוסייה לגובה השתתפויות אלו במונחים לנפש (לוח 4).

רמה כלכלית של האוכלוסייה: עד כמה היא משפיעה על החוסן התקציבי?

כצפוי, קיים קשר חיובי ברור בין חוסנה התקציבי של רשות מקומית לבין הרמה חברתית-כלכלית שלה. ככל שהרשות המקומית נמנית עם אשכול חברתי-כלכלי גבוה יותר כך גדלות בממוצע ההכנסות העצמיות לנפש בתקציב הרגיל, וקשר זה הוא חזק ומונוטוני, דהיינו אין שום מקרה בו ההכנסות העצמיות הממוצעות לנפש של הרשויות הנמנות עם אשכול מסוים נמוכות מאלו של הרשויות הנמנות עם אשכול נמוך יותר (לוח 5). כתוצאה מכך קיים קשר ישר בין אחוז ההכנסות העצמיות לבין האשכול החברתי-כלכלי, אם כי קשר זה בולט בעיקר ברשויות מקומיות ברמות חברתיות-כלכליות נמוכות ובינוניות ולא בקרב רשויות מקומיות ברמות הגבוהות (אשכול חברתי-כלכלי 7 עד 10).

הקשר הפשוט בין גובה המענקים הממשלתיים לבין האשכול החברתי-כלכלי לא היה מונוטוני כפי שניתן היה לצפות. רשויות מקומיות באשכולות הנמוכים והבינוניים (1 עד 6) נהנו ממענקים כלליים גבוהים יותר לנפש מאשר רשויות מקומיות באשכולות הגבוהים (7 עד 10), אך בתוך כל אחת משתי הקבוצות לא זוהה קשר בין גובה המענק הכללי לנפש לרמה חברתית-כלכלית. יתכן שההסבר לכך טמון בשונות רבה בין האשכולות השונים בהתפלגות הרשויות המקומיות לפי מגזר יישובי, מיקום וגודל אוכלוסייה. לא זוהה גם קשר ברור בין גובה ההוצאות לנפש לבין הרמה הכלכלית-חברתית ויתכן אפילו שההוצאות לנפש היו נמוכות יחסית ברשויות שהרמה חברתית-כלכלית בהן נמוכה (בעיקר רשויות מקומיות ערביות).

כפי שצוין לעיל, כל עשרים הרשויות המקומיות בעלות ההכנסות העצמיות הנמוכות ביותר לנפש בתקציב הרגיל היו רשויות מקומיות ערביות, שהרמה חברתית-כלכלית של אוכלוסייתן נמוכה (לוח 3). גובה ההכנסות העצמיות לנפש ברשויות אלו היה בין 9 אחוזים ל-22 אחוזים מגובה ההכנסות העצמיות לנפש בכל הרשויות המקומיות בארץ. הרשות המקומית היהודית שהכנסותיה העצמיות לנפש היו הנמוכות ביותר הייתה אופקים (45 אחוזים מהנתון לכל הרשויות המקומיות), ולפניה היו ביתר עילית, עמנואל, קריית יערים וקריית מלאכי. הרשויות המקומיות היהודיות שסבלו אפוא במיוחד ממיעוט הכנסות עצמיות היו ערי פיתוח חלשות ויישובים חרדיים – שתי קבוצות יישובים המתאפיינות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה.

עשרים הרשויות המקומיות שהתאפיינו בהוצאות הנמוכות ביותר לנפש בתקציב הרגיל היו ברובן רשויות מקומיות ערביות חלשות, אך נכללו בהן גם שלוש רשויות מקומיות יהודיות: בני ע"ש, ירושלים וביתר עילית (לוח 9). לא רק יתרונות לגודל מסבירים את ההוצאות הנמוכות לנפש בירושלים, אלא גם האוכלוסיות הגדולות של החרדים והערבים – שתיהן חלשות ומרובות ילדים, כאשר האוכלוסייה הערבית גם מקבלת ככל הנראה שירותים נחותים מאלה שמקבלת האוכלוסייה היהודית. ביתר עילית כוללת גם היא אוכלוסייה חרדית חלשה ומרובת ילדים.

הקשר בין גובה הגירעון השנתי לנפש לרמה החברתית-כלכלית של היישוב הוא חלש. רשויות מקומיות ברמה חברתית-כלכלית גבוהה היו הן ברשימת הרשויות שהיו להן עודפים תקציביים גדולים והן ברשימת הרשויות המקומיות הגירעוניות ביותר וכך הדבר גם לגבי רשויות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה (לוח 12). גירעונות גבוהים לנפש אפיינו גם כמה רשויות גדולות ובינוניות מבוססות כמו גבעתיים, חדרה, כפר סבא, ראש העין ומבשרת ציון, ועיר גדולה ופחות מבוססת: באר שבע. אולם הגירעונות היו תוצאה של בעיות ספציפיות בניהול הרשויות המקומיות, או של מחסור בשימושי קרקע עסקיים המניבים מסים מקומיים גבוהים, ולא של מאפייניהן החברתיים-כלכליים של הערים או של גודלן.

לוח 4: מדדים כספיים של הרשויות המקומיות בישראל לפי גודל האוכלוסייה, 2000

עד 2,000 תי	- 2,001 5,000	- 5,001 10,000	- 10,001 15,000	- 15,001 20,000	- 20,001 30,000	- 30,001 40,000	- 40,001 50,000	- 50,001 100,000	למעלה מ- 100,000	
מספר הרשויות המקומיות	16	61	74	30	17	24	14	6	9	12
אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל	41.8	39.9	34.9	43.4	36.4	45.4	60.2	59.6	66.5	71.6
אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הבלתי רגיל	43.1	29.3	33.4	40.8	31.8	39.6	36.9	50.6	58.5	56.2
הכנסות עצמיות לנפש בתקציב הרגיל	1.28	1.10	0.68	0.79	0.69	0.79	1.00	0.92	1.03	1.16
מענק כללי ואחר לנפש	5.75	3.40	2.81	1.67	2.27	1.53	0.86	0.82	0.35	0.23
השתתפות הממשלה בחינוך לנפש	1.27	1.49	1.37	1.19	1.59	1.26	0.94	1.02	0.84	0.83
השתתפות הממשלה ברווחה לנפש	0.79	0.94	0.94	0.72	1.10	0.99	1.09	1.32	1.05	1.02
סך כל מענקי הממשלה בתקציב הרגיל לנפש	2.84	2.05	1.79	1.29	1.74	1.37	0.93	0.96	0.73	0.64
אחוז גביית ארנונה ביחס לחיוב השנתי	86.6	90.2	88.1	91.1	89.0	92.1	103.3	93.3	93.9	96.1
הוצאות לנפש בתקציב הרגיל	1.90	1.46	1.13	1.00	1.12	1.02	0.98	0.96	0.93	0.95
הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל	2.75	1.93	1.51	1.20	1.10	1.14	0.90	0.78	0.91	0.79
הוצאות כוללות לנפש	2.06	1.55	1.20	1.03	1.11	1.04	0.96	0.92	0.92	0.92
גירעון שנתי לנפש בתקציב הרגיל	1.77	0.87	1.28	1.14	1.50	1.14	1.06	1.91	1.66	0.81
גירעון מצטבר לנפש	1.25	0.81	1.06	0.94	0.96	1.03	1.09	1.17	1.05	0.90
עומס מלוות לנפש	1.99	1.15	1.18	0.90	0.98	0.92	1.04	0.88	0.81	0.92

איור 2: מדדים כספיים נבחרים של הרשויות המקומיות לפי גודל האוכלוסייה, 2000-1972

איור 2 - המשך

לוח 5: מדדים כספיים של הרשויות המקומיות בישראל לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2000

אשכול										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
9	35	50	29	29	30	23	17	24	17	מספר הרשויות המקומיות
14.4	24.0	29.6	38.4	47.1	46.2	63.7	57.1	61.6	66.1	אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל
21.7	26.4	28.3	29.7	36.6	39.3	50.9	50.5	45.4	54.5	אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הבלתי רגיל
0.19	0.40	0.50	0.68	1.03	1.22	1.22	1.23	1.42	1.45	הכנסות עצמיות לנפש בתקציב הרגיל
2.51	2.74	2.83	2.49	2.94	3.13	1.46	1.82	1.91	2.01	מענק כללי ואחר לנפש
1.82	1.39	1.21	1.07	1.70	1.35	1.01	1.57	1.36	0.80	השתתפות הממשלה בחינוך לנפש
1.34	0.84	1.07	1.11	1.16	1.05	0.89	0.77	0.66	0.41	השתתפות הממשלה ברווחה לנפש
1.87	1.79	1.78	1.66	1.99	1.95	1.13	1.49	1.42	1.11	סך כל מענקי הממשלה בתקציב הרגיל לנפש
44.2	85.2	82.1	94.1	101.0	94.5	99.7	97.8	96.9	94.8	אחוז גביית ארנונה ביחס לחיוב השנתי
0.88	0.97	1.03	1.09	1.40	1.49	1.18	1.32	1.42	1.30	הוצאות לנפש בתקציב הרגיל
1.55	1.42	1.23	1.36	1.67	1.74	1.46	1.68	1.50	1.60	הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל
1.00	1.05	1.07	1.14	1.45	1.54	1.23	1.39	1.44	1.35	הוצאות כוללות לנפש
1.58	1.66	1.67	1.93	0.46	0.51	1.02	0.42	1.51	0.41	גירעון שנתי לנפש בתקציב הרגיל
0.62	0.96	1.06	1.21	0.76	1.03	1.22	0.88	1.18	0.52	גירעון מצטבר לנפש
0.63	0.86	1.09	0.96	1.18	1.39	1.19	1.25	1.51	0.86	עומס מלוות לנפש

מבט רב-משתני

הניתוחים הרב-משתניים (לוח 6) מציגים את ההשפעה הנקייה של כל אחד מהמשתנים המסבירים על כל אחד מהמדדים הכספיים. הניתוחים אמנם מאמתים את רוב הקשרים הפשוטים שזוהו על סמך לוחות 1-5, אולם הממד הרב-משתני חיוני על מנת לבסס טענות בדבר השפעת המשתנים המסבירים על החוסן הכספי ועל העדפה לטובה או אפליה לרעה של רשויות מקומיות מטיפוסים מסוימים בהקצאת מענקי הממשלה. הניתוחים גם מצביעים על החשיבות היחסית של כל אחד מהמשתנים המסבירים שנידונו בסעיפים הקודמים.

ניתוחי הרגרסיה מחזקים את הממצאים שתוארו לעיל בדבר חולשתן של הרשויות המקומיות הערביות. הרשויות המקומיות הערביות סובלות מאחוז נמוך של הכנסות עצמיות בהשוואה לרשויות יהודיות בעלות מאפיינים זהים (גודל אוכלוסייה, אשכול חברתי-כלכלי ומיקום), בפרט בתקציב הרגיל, אך גם בתקציב הבלתי רגיל. ההכנסות העצמיות לנפש ברשויות המקומיות הערביות הן נמוכות, גם כאשר נלקחת בחשבון הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה של אוכלוסייתן. לכך שני הסברים: ראשית, הרשויות המקומיות הערביות סובלות ממיעוט שימושי קרקע שלא למגורים המשלמים מסים מקומיים גבוהים: עסקים, מתקני תשתית ומתקנים ממשלתיים שונים. שנית, שיעור גביית הארנונה ברשויות המקומיות הערביות הוא נמוך. הניתוח הרב-משתני אכן מצביע על כך שהמשתנה רשות ערבית הוא העיקרי המשפיע על שיעור גביית הארנונה. שיעור זה נמוך ברשויות ערביות גם כאשר נלקחת בחשבון הרמה הכלכלית הנמוכה של תושביהן. עם זאת, מן הראוי להדגיש שהמודל שנועד להסביר את השונות באחוז גביית הארנונה לא היה מובהק, מה שמצביע על קשרים חלשים מאוד ועל שונות גדולה בגביית הארנונה בקרב רשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים.

הרשויות המקומיות הערביות נהנות כיום ממענקים כלליים גבוהים, אך מודל הרגרסיה מצביע על כך, שכאשר נלקחים בחשבון מאפייניהן האחרים הן עדיין סובלות מאפליה מסוימת. הרשויות הערביות אינן סובלות מאפליה בהשתתפויות הממשלה בחינוך, אך הן סובלות מאפליה בולטת מאוד בהשתתפויות הממשלה ברווחה, באופן מוחלט ועוד יותר מכך בהשוואה לרשויות מקומיות יהודיות מאותו אשכול חברתי-כלכלי.

הרשויות המקומיות הערביות גם בולטות בהוצאותיהן הנמוכות לנפש. הוצאותיהן לנפש נמוכות במיוחד בתקציב הרגיל והפער בין לבין רשויות יהודיות מצומצם יותר בתקציב הבלתי רגיל. עומס המלוות ברשויות המקומיות הערביות הוא נמוך, כתוצאה מיכולת נמוכה בעבר לגייס מלוות וליצור גירעונות. המשתנה רשות ערבית הוא הבולט ביותר המשפיע על השונות בעומס המלוות בקרב הרשויות המקומיות.

המועצות האזוריות מתאפיינות בראש וראשונה בהוצאות גבוהות לנפש בשני תקציביהן, ובעיקר בתקציב הרגיל – מאפיין הנובע מהעלות הגבוהה של אספקת שירותים לאוכלוסייה מצומצמת על פני שטח גדול. גם הכנסותיהן העצמיות לנפש גבוהות באופן מובהק מאלה של רשויות מקומיות עירוניות יהודיות, אך אין בהכנסות אלה כדי לממן את מלוא נטל ההוצאות המוגדלות. המועצות האזוריות נהנות אפוא מעדיפות מובהקות בהקצאת המענק הכללי ועוד יותר מכך מהשתתפויות גבוהות ביותר של הממשלה בהוצאותיהן לחינוך, גם כאשר נלקחים

בחשבון מיקומן, גודל אוכלוסייתן ורמתה הכלכלית. אחוז ההכנסות העצמיות בתקציב הרגיל במועצות האזוריות הוא נמוך מאשר ברשויות עירוניות יהודיות, אם כי הפער אינו גדול. המועצות האזוריות מתאפיינות גם בגירעונות נמוכים, אך בעומס מלוות גבוה.

רשויות מקומיות באזורי הפריפריה אינן סובלות ממיעוט הכנסות עצמיות במונחים לנפש, אך הוצאותיהן לנפש הן גבוהות במידה מסוימת מאלה של רשויות מקומיות מאזור המרכז. הרשויות המקומיות במחוזות הצפון והדרום מתאפיינות בהוצאות גבוהות יחסית לנפש בתקציב הרגיל, אך לא בתקציב הבלתי רגיל (בפרספקטיבה רב-משתנית), ובקרב הרשויות המקומיות ביש"ע המצב הוא הפוך – ההוצאות הגבוהות לנפש בולטות בעיקר בתקציב הבלתי רגיל. ככלל השפעת המיקום על ההכנסות העצמיות ועל ההוצאות לנפש היא פחות חזקה מכפי שניתן היה לשער, ומאפיינים אחרים של הרשויות המקומיות באזורי פריפריה: מעמד חברתי-כלכלי, גודל אוכלוסייה ומגזר יישובי, מסבירים חלק משמעותי מהפער בחוסן התקציבי בין מרכז לפריפריה.

הרשויות המקומיות באזורי פריפריה נהנות מהעדפה בולטת בהקצאת מענקי הממשלה: המענק הכללי והשתתפות הממשלה בחינוך, אך לא בהשתתפות הממשלה ברווחה. הרשויות המקומיות ביש"ע אף נהנות ממענקים לנפש שהם גבוהים במידה מסוימת מאלה שמקבלות הרשויות המקומיות במחוזות הצפון והדרום. יתרון של הרשויות המקומיות ביש"ע בולט במיוחד בהשתתפות הממשלה בחינוך לנפש. המשתנים מועצה אזורית ומיקום ביש"ע הם המשתנים הראשון והשני המשפיעים על גובה השתתפויות אלו (שניהם בכיוון החיובי), והמשתנה מיקום במחוזות הצפון והדרום הוא משתנה שלישי המשפיע באופן מובהק על גובה השתתפות הממשלה בחינוך לנפש.

גודל אוכלוסיית הרשות המקומית הוא המשתנה העיקרי המשפיע על גובה ההוצאות לנפש, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הבלתי רגיל: ככל שגדלה אוכלוסיית הרשות המקומית, כך קטנות ההוצאות לנפש. קשר זה הוא לוגריתמי, דהיינו בולט יותר בקרב רשויות מקומיות קטנות ונעלם בקרב רשויות מקומיות גדולות מאוד. במודלים לשנים 1972-1996 היה המשתנה גודל האוכלוסייה השני בסדר החשיבות בהשפעתו על גובה ההוצאות לנפש, אחרי המשתנה רשות מקומית ערבית (רזין, 1998; 1999א). אך בשנת 2000 כבר הייתה השפעת גודל האוכלוסייה על גובה ההוצאות לנפש גבוהה מהשפעת המשתנה רשות ערבית, בעיקר בגלל הגידול ההדרגתי בהוצאות לנפש ברשויות המקומיות הערביות.

הפיצוי על רמת ההוצאות הגבוהה לנפש ברשויות המקומיות הקטנות מגיע באמצעות המענק הכללי: הרשויות המקומיות הקטנות נהנות ממענק כללי גבוה לנפש ומשתנה גודל האוכלוסייה הוא המשתנה המרכזי המשפיע על גובה המענק הכללי לנפש. כתוצאה מכך, בולט קשר ישיר בין גודל האוכלוסייה לאחוז ההכנסות העצמיות בשני התקציבים. גודל האוכלוסייה איננו משפיע באופן מובהק על גובה הגירעונות במונחים לנפש, אך קיים קשר הפוך מובהק בין גודל האוכלוסייה לעומס המלוות לנפש, דהיינו הרשויות המקומיות הקטנות סובלות מעומס מלוות גבוה.

לוח 6: גורמים המשפיעים על מדדים כספיים של הרשויות המקומיות בישראל: ניתוחי רגרסיה רב-משתנית, 2000

משתנים מוסברים						
משתנים מסבירים	אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הרגיל	אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הבלתי רגיל	הכנסות עצמיות לנפש בתקציב הרגיל	מענק כללי ואחר לנפש ¹	השתתפות הממשלה בחינוך לנפש	השתתפות הממשלה ברווחה לנפש
גודל האוכלוסייה ¹	**0.27	*0.12	-0.08	-**0.71	0.01	-0.06
אשכול חברתי-כלכלי	**0.52	**0.24	**0.33	-**0.40	0.05	-**0.68
רשות ערבית ²	**0.33	*0.16	-**0.27	-**0.19	0.10	-**0.69
מועצה אזורית יהודית	-0.08	0.10	**0.19	**0.10	**0.58	0.10
מחוזות ים-וחיפה	0.06	0.10	0.02	*0.08	-0.03	0.01
מחוזות הצפון והדרום ³	*0.11	**0.24	0.10	**0.20	*0.20	0.01
יש"ע ³	-**0.25	**0.17	0.11	**0.25	**0.29	0.07
R ²	0.76	0.26	0.36	0.77	0.44	0.30
משתנים מוסברים						
משתנים מסבירים	אחוז גביית ארנונה ביחס לחיוב השנתי	הוצאות לנפש בתקציב הרגיל	הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל	הוצאות כוללות לנפש	גירעון שנתי לנפש בתקציב הרגיל	גירעון מצטבר לנפש
גודל האוכלוסייה ¹	0.02	-**0.34	-**0.38	-*0.39	-0.01	-0.08
אשכול חברתי-כלכלי	0.07	0.04	0.08	0.00	-0.05	-0.07
רשות ערבית ²	0.17	-**0.33	*0.16	-**0.31	-0.07	-0.12
מועצה אזורית יהודית	0.05	**0.33	**0.17	**0.31	*0.14	*0.17
מחוזות ים-וחיפה	0.04	0.01	0.10	0.04	-0.04	-0.11
מחוזות הצפון והדרום ³	0.04	**0.20	0.00	*0.15	0.03	-0.04
יש"ע ³	0.02	0.10	*0.15	*0.13	-0.10	-*0.16
R ²	0.05	0.46	0.28	0.47	0.06	0.05

הלוח מציג מקדמי רגרסיה מתוקננים.
 ** - מובהק ברמה 0.01.
 * - מובהק ברמה 0.05.
 מספר הרשויות המקומיות שנכללו בניתוחים=263.
 1. טרנספורמציה לוגריתמית.
 2. ביחס לקטגורית בסיס: רשות עירונית יהודית.
 3. ביחס לקטגורית בסיס: מחוזות ת"א והמרכז והעיר אשדוד.

הרמה החברתית-כלכלית של היישוב, הנמדדת באמצעות הסיווג לאשכולות חברתיים-כלכליים שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, איננה משפיעה באופן מובהק על גובה ההוצאות לנפש. השפעתה החזקה היא כצפוי בצד ההכנסות העצמיות. הרמה החברתית-כלכלית היא המשתנה החשוב ביותר המשפיע על גובה ההכנסות העצמיות לנפש: ככל שעולה הרמה החברתית-כלכלית כך גדלות ההכנסות העצמיות לנפש. הפיצוי לחולשתן של הרשויות המקומיות המתאפיינות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה ניתן באמצעות המענק הכללי והשתתפות הממשלה ברווחה. הרמה החברתית-כלכלית היא המשתנה השני בחשיבותו (אחרי גודל האוכלוסייה) המשפיע על גובה המענק הכללי לנפש. השפעת הרמה החברתית-כלכלית על הקצאת השתתפויות הממשלה ברווחה אפילו גבוהה יותר ומשתווה להשפעת המשתנה רשות ערבית: רשויות מקומיות שהרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן נמוכה זוכות להשתתפות גבוהה של הממשלה ברווחה לנפש, אך רשויות מקומיות ערביות זוכות להשתתפות נמוכה של הממשלה ברווחה בהשוואה לרשויות מקומיות יהודיות דומות.

סיכום והמלצות

התהפוכות הפוליטיות מרחיקות הלכת שהתחוללו במדינה בעשור האחרון, חילופי הגברי התדירים במיוחד במשרד הפנים, כמו גם תמורות דמוגרפיות וכלכליות משמעותיות ביותר ובהם גל העלייה מארצות חבר העמים, כל אלה לא הביאו לשינוי משמעותי בדגם הפערים בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל. במימון הרשויות המקומיות לא חל שינוי משמעותי מאז 1986, למעט הגדרת נוסחה וקריטריונים להקצאת המענק הכללי, שגם היא הביאה לתיקון עיוותים נקודתיים אך לא לשינוי מהותי בהקצאת משאבים לרשויות המקומיות. דגם הפערים נותר אפוא יציב מאז שנות השמונים המאוחרות והשינויים שחלו בו בשנים האחרונות היו מצומצמים ואיטיים. יתכן שהנסיבות של חוסר יציבות פוליטית ותהפוכות מהירות לא אפשרו למקד מאמץ בעריכת שינויים מהותיים במימון הרשויות המקומיות; יתכן שהיציבות המפתיעה כמעט משקפת קושי כללי יותר לערוך רפורמות או שינויים משמעותיים במגזר הציבורי בישראל; ויתכן גם שמקבלי ההחלטות לא חשו צורך אמיתי לערוך שינויים כלשהם, גם מכיוון שהכרת התודה של הנהנים מהשינוי תהיה חלשה מזעקות השבר של המפסידים.

המצאים מאשרים שהרשויות המקומיות הקטנות, ובעיקר הקטנות מאוד, סובלות מחולשה תקציבית. חולשה זו מתבטאת בהוצאות גבוהות לנפש הנובעות מהיעדר יתרונות לגודל במינהל ובאספקת שירותים שונים ברשויות הקטנות. מענקים כלליים גבוהים הם אלו המפצים את הרשויות הקטנות על הוצאותיהן הגבוהות והעדפת הרשויות הקטנות בהקצאת מענק זה היא עקבית ולא חל בה שינוי משמעותי בעשור האחרון. גודל הרשות המקומית הוא אפוא המשתנה העיקרי המשפיע כיום הן על גובה ההוצאות לנפש והן על גובה המענק לנפש.

הרשויות המקומיות הערביות מתאפיינות בתלות גבוהה וגדלה במענקים ממשלתיים. בעייתן העיקרית היא הכנסות עצמיות זעומות לנפש, אם כי בנושא זה חל שיפור קל והדרגתי, אולי

גם בגביית הארנונה. הרשויות המקומיות הערביות עדיין סובלות מקיפוח בהקצאת מענקי הממשלה ועדיין הפער ביניהן לבין הרשויות המקומיות היהודיות ממשיך להצטמצם – בתחום הקצאת המענקים ובתחום ההוצאות לנפש. הרשויות המקומיות הערביות זוכות למענקים כלליים גבוהים מאוד במונחים לנפש, בזכות ההעדפה שזוכות לה רשויות מקומיות קטנות בהקצאת מענקים אלה. אולם המענקים הכלליים שהן מקבלות עדיין נמוכים ממענקים שמקבלות רשויות מקומיות יהודיות בעלות מאפיינים זהים. אפליה בולטת מאוד כלפי הרשויות המקומיות הערביות קיימת בהשתתפויות הממשלה ברווחה, אם כי גם זו נמצאת במגמת צמצום. הוצאותיהן של הרשויות המקומיות הערביות לנפש עדיין נמוכות, בעיקר בתקציב הרגיל, אך הפער מצטמצם גם בתחום זה. רשויות מקומיות ערביות גם נוטות יותר ויותר לצבור גירעונות גדולים – תהליך שנמנע מהן בעבר בגלל חולשתן – אם כי קיימת ביניהן שונות גדולה בתחום זה.

במאפיינים היסודיים של המשק הכספי של המועצות האזוריות לא השתנה הרבה בעשור האחרון, למרות התמורות שעברו על המגזר הכפרי בארץ בתקופה זו. המועצות האזוריות עדיין מתאפיינות בהוצאות גבוהות לנפש, כתוצאה מהעלות הגבוהה של אספקת שירותים לאוכלוסייה דלילה על פני שטח גדול. מימון הוצאות גבוהות אלו מתאפשר בעיקר באמצעות המענק הכללי והשתתפות הממשלה בחינוך שהם גבוהים מאוד במונחים לנפש במגזר זה.

חולשתן של הרשויות המקומיות באזורי שולים לאומיים מתבטאת גם היא בעיקר בהוצאות גבוהות לנפש. הוצאות אלו מתאפשרות באמצעות מענקים כלליים והשתתפויות ממשלה בחינוך, שהם גבוהים במונחים לנפש. הרשויות המקומיות היהודיות ביהודה, שומרון וחבל עזה בולטות עוד יותר בהוצאותיהן ובפרט במענקים כלליים ובהשתתפויות גבוהות בחינוך. מן הראוי לציין שלמיקום יש אמנם השפעה עצמאית על מדדים כספיים שונים של הרשויות המקומיות, אך חלק בלתי מבוטל מהשונות המרחבית בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות נובע משונות מרחבית במאפיינים אחרים של הרשויות המקומיות: גודל אוכלוסייה, מגזר יישובי ורמה חברתית-כלכלית.

לרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה השפעה חזקה על גובה ההכנסות העצמיות לנפש ברשות המקומית. הרמה החברתית-כלכלית מסבירה אפוא באופן חלקי את ההכנסות העצמיות הנמוכות ברשויות המקומיות הערביות, כמו גם בערי פיתוח יהודיות חלשות וביישובים חרדיים. הפיצוי על חולשה זו, הנובעת ממאפייני האוכלוסייה, הוא באמצעות המענק הכללי וההשתתפות ברווחה. אין קשר בין גובה ההוצאות לנפש ברשות המקומית לבין הרמה החברתית-כלכלית של תושביה.

לאור ממצאים אלה מוצעות כמה המלצות מדיניות המפורטות כדלהלן:

- (1) יש להקטין את ההתחשבות בגודל אוכלוסיית הרשות המקומית בקביעת גובה המענק הכללי, ובמקביל יש להגדיל את ההתחשבות ברמה החברתית-כלכלית של היישוב בקביעת המענקים. אין הצדקה להעניק לרשויות מקומיות קטנות פיצוי מלא על היעדר יתרונות לגודל, אלא אם הן מרוחקות ומבודדות או שהן מתאפיינות ברמה

חברתית-כלכלית נמוכה. גם במקרים האחרונים, יש להימנע מפיצוי מופרז על גודל קטן ולהעניק את הפיצוי בעבור הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ובעבור הבידוד והריחוק הגאוגרפי. המלצה בכיוון זה כלולה בדוח הוועדה לבחינת הקריטריונים להקצאת מענק האיוון, בראשות י' גדיש (משרד הפנים, 2001א), שהמלצותיה טרם יושמו. על פי דוח זה, במקרה של רשויות מקומיות קטנות הנהנות מרמה חברתית-כלכלית גבוהה, אין הצדקה להטיל את נטל "החסרון לקוטן" על תושבי כלל הרשויות המקומיות ויש להטילו על תושבי הרשות עצמה.

(2) יש להתמיד במדיניות מניעת הקמתן של רשויות מקומיות קטנות חדשות, לאור הנטל התקציבי שהן מהוות. מדיניות זו מחייבת שמירה על הסף המינימלי שנקבע להקמת רשות מקומית חדשה (5000 תושבים) ואף את העלתו של סף זה. המדיניות מחייבת גם לטפל בבעיות הנוגעות לקשיים ולא ירצון של מועצות אזוריות מסוימות לכלול בתחומן יישובים שצמחו לגודל של כמה אלפי תושבים. יש לעודד איחוד רשויות מקומיות, כולל באמצעות מענקים למימון עלויות האיחוד בשנים הראשונות.

(3) יש לסגור באופן מוחלט את האפליה כלפי רשויות מקומיות ערביות במענקים ובהשתתפויות הממשלה. האפליה אמנם מצטמצמת בעקביות מזה שנים רבות אך לא נעלמה והגיע הזמן ליישם קריטריונים אחידים לגמרי כלפי רשויות מקומיות יהודיות וערביות (תוך לקיחה בחשבון של הבדלים ספציפיים מצומצמים, אם ישנם, בתחומים כמו הוצאות אבטחה). השפל ביחסי יהודים-ערבים, בעקבות המצב הביטחוני מאז ספטמבר 2000, והמשבר הכלכלי המתבטא בקיצוצים בתקציב הממשלה, עלולים להרתיע את מקבלי ההחלטות מלפעול בכיוון זה כעת, אך משיקולים ערכיים ופוליטיים כאחד אין זה מן התבונה להמשיך ולדחות ללא סוף את סגירתם המוחלטת של הפערים. מן הראוי להזכיר כאן גם את ההמלצה לצמצם את ההתחשבות בגודל האוכלוסייה בקביעת גובה המענק הכללי ולהגדיל את ההתחשבות ברמה החברתית-כלכלית, מכיוון שלהמלצה זו תהייה השפעה משמעותית, בכיוונים מנוגדים, על הרשויות הערביות.

(4) על הרשויות המקומיות הערביות לשפר במקביל את דפוסי המינהל שלהן, כולל שיפור בגביית הארנונה ובגביית הכנסות עצמיות נוספות כמו אגרת ביוב (מבקר המדינה, 2002). אחד מראשי הרשויות המקומיות הערביות העלה לא מכבר רעיון להלאים את גביית הארנונה, כך שתיגבה על ידי הממשלה ותחולק לרשויות המקומיות בהתאם לנוסחה כלשהי, כפי שנעשה למס הרכוש המקומי על עסקים בבריטניה ב-1990. הצעה כגון זו איננה מתקבלת על הדעת, מכיוון שמשמעותה היא פגיעה קשה באוטונומיה המקומית, וקרוב לודאי שגם קשיים ניכרים בגביית המס. יש להיזהר גם מתהליך צבירת גירעונות ברשויות המקומיות הערביות – תהליך שהתעצם לאחרונה לאחר שבעבר לא יכלו הרשויות המקומיות הערביות לצבור גירעונות גדולים. יצירת גירעונות ונטל חובות גדל יעיקו יותר ויותר על הרשויות הערביות ויבלעו כל תוספת הכנסה שמקורה במענקים מוגדלים או בהכנסות עצמיות מוגדלות. יש לפעול לפיתוח אזורי תעשייה ומסחר ברשויות המקומיות הערביות, אך פיתוח זה עשוי לתרום במידה

ניכרת לבסיס המס המקומי רק במספר מוגבל של רשויות מקומיות, בעיקר אלו הנהנות ממיקום טוב בשולי האזורים המטרופוליניים. חשוב אפוא לשלב רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה משותפים המוקמים באזורי עדיפות לאומית.

(5) למועצות אזוריות באזורי שולים לאומיים ולתושבי מועצות אזוריות העוסקים בחקלאות בכל הארץ מגיע פיצוי מלא, באמצעות מענקים כלליים גבוהים והשתתפויות ממשלה גבוהות בחינוך, על העלות הגבוהה של אספקת שירותים מוניציפליים במרחב הכפרי. עם זאת, אין זה ברור שיש הצדקה למימון הנטל הנוסף הנובע מהפיזור הגאוגרפי בעבור אוכלוסייה פרברית לא חקלאית המתגוררת במועצות האזוריות.

מן הראוי לציין שבמימון הרשויות המקומית נדרשים שינויים נוספים, כמו הגדלת השקיפות שבהקצאת המענקים וההשתתפויות הממשלתיות, כולל תוכניות הבראה והקצאת רזרבות תקציביות שקשה במיוחד לעקוב אחר השיקולים להקצאתן; הסדרת חלקם של השלטון המקומי והשלטון המרכזי במימון השירותים הממלכתיים; התניית החלטות ממשלה וחוקים פרטיים המטילים נטל כספי נוסף על השלטון המקומי בהגדרת מקורות המימון; ושיפורים שונים בתפקוד ובאחריות התקציבית של הרשויות המקומיות. ההמלצות שפורטו לעיל אינן עוסקות אפוא במכלול הסוגיות הנוגעות למשק הכספי של הרשויות המקומיות, אלא מתמקדות בכמה היבטים שיש להם השפעה מובהקת על הפערים בחוסן התקציבי בקרב הרשויות המקומיות.

מקורות

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2001) **הרשויות המקומיות בישראל 1999**, ירושלים.
- מבקר המדינה (2002) **מגזר המיעוטים – תשתיות פיזיות, דוח שנתי 52 לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000**, ירושלים, עמ' 5-133.
- משרד הפנים (2001) **דוח נתונים כספיים מבוקרים, רשויות מקומיות 2000**, ירושלים: משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות.
- משרד הפנים (2001א) **ד"ח הועדה לבחינת הקריטריונים להקצאת מענק האיזון**, (בראשות י' גדיש).
- רזין, ע' (1998) **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1995-1972**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (1999א) **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (1999ב) **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?** ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

לוחות נספחים

לוח נ1: עשרים הרשויות המקומיות בעלות אחוז ההכנסות העצמיות הגבוה ביותר
בתקציב הרגיל ועשרים הרשויות המקומיות בעלות אחוז ההכנסות העצמיות הנמוך
ביותר, 2000

רשות מקומית	אחוז הכנסות עצמיות	רשות מקומית	אחוז הכנסות עצמיות
1 סביון	93.3	244 פורדיס	17.4
2 כפר שמריהו	92.2	245 כעבייה טבאש חג'אג'רה	17.1
3 מ.א. תמר	89.6	246 שעב	16.6
4 תל אביב יפו	84.8	247 דבוריה	16.1
5 מ.א. רמת נגב	81.8	248 מ.א. מעלה יוסף	15.5
6 חיפה	80.9	249 ג'לג'וליה	15.2
7 רמת גן	80.5	250 ביר אלמכסור	14.4
8 פתח תקוה	79.7	251 בועיינה-נוג'ידאת	13.5
9 חדרה	79.1	252 חורה	13.5
10 קרית טבעון	79.1	253 ג'סר אלזרקא	13.1
11 ראש פינה	78.7	254 מעלה עירון	12.5
12 יהוד	78.2	255 טייבה	12.3
13 גבעתיים	77.6	256 ערערה בנגב	12.0
14 הוד השרון	77.6	257 שיבלי	11.9
15 מ.א. באר טוביה	77.2	258 לקיה	11.9
16 רעננה	77.1	259 חורפיש	11.8
17 הרצליה	76.5	260 כסייפה	11.4
18 מ.א. אפעל	75.9	261 כפר מנדא	10.9
19 אילת	75.8	262 שגב שלום	9.6
20 ראשון לציון	75.0	263 טובא-זנגריה	9.1
כל הרשויות המקומיות	60.0		

לוח 2: עשרים הרשויות המקומיות בעלות אחוז ההכנסות העצמיות הגבוה ביותר בתקציב הבלתי רגיל ועשרים הרשויות המקומיות בעלות אחוז ההכנסות העצמיות הנמוך ביותר בתקציב הבלתי רגיל, 2000

רשות מקומית	אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הבלתי רגיל	רשות מקומית	אחוז הכנסות עצמיות בתקציב הבלתי רגיל
1 סביון	100.0	244 מ.א. נוף הגליל	5.8
2 כפר שמריהו	99.7	245 פסוטה	5.8
3 גבעת שמואל	95.6	246 חורפיש	4.9
4 רעננה	92.2	247 בית אל	4.7
5 חולון	89.2	248 משהד	4.5
6 זכרון יעקב	88.7	249 בית אריה	4.2
7 תל מונד	88.1	250 פקיעין	3.6
8 מ.א. תמר	85.1	251 כפר ורדים	2.0
9 גבעתיים	85.0	252 חצור הגלילית	1.7
10 מ.א. חבל מודיעין	84.8	253 מעיליא	1.6
11 רמת גן	82.7	254 טייבה	1.6
12 ראשון לציון	82.5	255 שעב	1.1
13 הר אדר	81.9	256 ביר אלמכסור	1.1
14 כינרת	81.9	257 צורן	0.5
15 מ.א. חוף הכרמל	81.8	258 בסמ"ה	0.2
16 גדרה	81.6	259 זרזיר	0.0
17 הוד השרון	80.9	260 כפר ברא	0.0
18 מ.א. רמת נגב	80.3	261 מנחמיה	0.0
19 גן יבנה	79.7	262 מעלה אפרים	0.0
20 כוכב יאיר	78.7	263 מ.א. גן רווה	0.0
כל הרשויות המקומיות	45.3		

**לוח נ3: עשרים הרשויות המקומיות בעלות ההכנסות העצמיות הגבוהות ביותר לנפש
בתקציב הרגיל ועשרים הרשויות המקומיות בעלות ההכנסות העצמיות הנמוכות ביותר
לנפש, 2000**

רשות מקומית	הכנסות עצמיות לנפש	רשות מקומית	הכנסות עצמיות לנפש
1 מ.א. תמר	10.16	244 ביר אלמכסור	0.22
2 מ.א. חבל אילות	4.41	245 תל שבע	0.21
3 מטולה	3.10	246 שעב	0.21
4 מ.א. באר טוביה	2.75	247 פורדיס	0.21
5 סביון	2.70	248 יפיע	0.20
6 תל אביב יפו	2.37	249 בסמ"ה	0.20
7 כינרת	2.29	250 טייבה	0.20
8 מ.א. שער הנגב	2.28	251 כעבייה טבאש חג'אג'רה	0.19
9 מ.א. יואב	2.26	252 כסייפה	0.19
10 מ.א. גליל עליון	2.16	253 שיבלי	0.19
11 ראש פינה	2.11	254 בועיינה-נוג'ידאת	0.18
12 כפר שמריהו	2.00	255 בענה	0.17
13 מ.א. רמת הנגב	1.99	256 ג'לג'וליה	0.17
14 מ.א. עמק הירדן	1.96	257 חורה	0.17
15 אילת	1.90	258 ג'סר אלזרקא	0.17
16 מ.א. הערבה התיכונה	1.76	259 לקיה	0.16
17 מ.א. אפעל	1.72	260 כפר מנדא	0.13
18 מ.א. חוף השרון	1.69	261 טובא-זנגריה	0.13
19 מ.א. ברנר	1.63	262 ערערה בנגב	0.12
20 מ.א. אשכול	1.55	263 מעלה עירון	0.09

הכנסות עצמיות לנפש: מדד יחסי - 1.00=הנתון לכל הרשויות המקומיות

לוח 4: עשרים הרשויות המקומיות בעלות המענק הכללי הנמוך ביותר לנפש ועשרים הרשויות המקומיות בעלות המענק הכללי הגבוה ביותר לנפש, 2000

רשות מקומית	מענק כללי ואחר לנפש	רשות מקומית	מענק כללי ואחר לנפש
1 אשדוד	0.00	244 מגדל	5.30
2 חדרה	0.00	245 מ.א. גולון	5.33
3 כפר סבא	0.00	246 מ.א. מרום הגליל	5.43
4 רעננה	0.01	247 מ.א. יסוד המעלה	5.44
5 חיפה	0.03	248 מ.א. מעלה יוסף	5.46
6 רחובות	0.03	249 מ.א. מבואות חרמון	5.47
7 ראשון לציון	0.04	250 מ.א. עזתה	5.48
8 רמת גן	0.06	251 עמנואל	6.03
9 חולון	0.08	252 קדומים	6.09
10 הרצליה	0.14	253 מ.א. נחל שורק	6.29
11 פתח תקוה	0.14	254 שלומי	6.48
12 רמת השרון	0.14	255 מ.א. הערבה התיכונה	6.68
13 כפר שמריהו	0.14	256 מעלה אפרים	7.15
14 הוד השרון	0.15	257 מ.א. חוף עזה	7.25
15 גבעתיים	0.15	258 מ.א. בקעת הירדן	8.33
16 תל אביב יפו	0.16	259 מ.א. הר חברון	8.55
17 סביון	0.17	260 מטולה	8.56
18 אשקלון	0.19	261 מ.א. אלונה	9.12
19 באר טוביה	0.25	262 מנחמיה	9.72
20 נתניה	0.25	263 מ.א. מגילות	13.68

מענק כללי ואחר לנפש: מדד יחסי - 1.00=הנתון לכל הרשויות המקומיות

**לוח נ5: עשרים הרשויות המקומיות בעלות השתתפות הממשלה הנמוכה ביותר בחינוך
לנפש ועשרים הרשויות המקומיות בעלות השתתפות הממשלה הגבוהה ביותר בחינוך
לנפש, 2000**

רשות מקומית	השתתפות הממשלה בחינוך לנפש	רשות מקומית	השתתפות הממשלה בחינוך לנפש
1 קרית מוצקין	0.23	244 כסייפה	2.55
2 ביתר עילית	0.31	245 מ.א. תמר	2.57
3 כפר שמריהו	0.32	246 מ.א. אשכול	2.60
4 זכרון יעקב	0.33	247 מ.א. מרחבים	2.63
5 בני ע"ש	0.34	248 מ.א. חוף עזה	2.64
6 בת-ים	0.37	249 מ.א. מטה בנימין	2.66
7 פרדסיה	0.38	250 קרית ארבע	2.69
8 סביון	0.38	251 מ.א. גוש עציון	2.83
9 אלעד	0.39	252 מ.א. שומרון	2.94
10 כרמיאל	0.39	253 מ.א. עזתה	2.96
11 קרית טבעון	0.39	254 שגב שלום	3.16
12 גבעת שמואל	0.40	255 מ.א. הר חברון	3.24
13 פרדס חנה-כרכור	0.41	256 מ.א. בקעת הירדן	3.34
14 צורן	0.41	257 מ.א. הערבה התיכונה	4.03
15 בנימינה	0.41	258 מ.א. יואב	4.63
16 נווה אפרים מונסון	0.41	259 מ.א. מעלה יוסף	4.69
17 אבן יהודה	0.41	260 מ.א. חבל אילות	4.91
18 אור יהודה	0.42	261 מ.א. ברנר	5.36
19 רכסים	0.42	262 מ.א. מגילות	5.50
20 גני תקווה	0.42	263 מ.א. שער הנגב	6.35

השתתפות הממשלה בחינוך לנפש: מדד יחסי - 1.00=הנתון לכל הרשויות המקומיות

לוח 6: עשרים הרשויות המקומיות בעלות השתתפות הממשלה הנמוכה ביותר ברווחה לנפש ועשרים הרשויות המקומיות בעלות השתתפות הממשלה הגבוהה ביותר ברווחה לנפש, 2000

רשות מקומית	השתתפות הממשלה ברווחה לנפש	רשות מקומית	השתתפות הממשלה ברווחה לנפש
1 כפר תבור	0.00	244 קרית שמונה	1.66
2 הר אדר	0.08	245 נצרת עילית	1.72
3 עג'ר	0.08	246 כפר ברא	1.72
4 מסעדה	0.13	247 מעלה אפרים	1.72
5 מג'דל שמס	0.16	248 מ.א. מעלה יוסף	1.77
6 שהם	0.17	249 צפת	1.82
7 בוקעאתא	0.17	250 קרית מלאכי	1.83
8 כוכב יאיר	0.18	251 קדימה	1.86
9 עין קניה	0.20	252 מ.א. לכיש	1.87
10 מכבים רעות	0.20	253 מ.א. מרחבים	1.87
11 מיתר	0.22	254 מ.א. חוף עזה	1.88
12 מ.א. רמת נגב	0.24	255 טירת הכרמל	1.88
13 מ.א. תמר	0.28	256 ירוחם	1.95
14 צורן	0.29	257 עמנואל	1.97
15 בסמ"ה	0.33	258 בית שאן	2.14
16 ערערה בנגב	0.33	259 מגדל העמק	2.18
17 עומר	0.35	260 מ.א. עזתה	2.50
18 מודיעין	0.35	261 מ.א. הר חברון	2.77
19 אלפי מנשה	0.35	262 שלומי	3.08
20 כפר הורדים	0.36	263 שגב שלום	6.32

השתתפות הממשלה ברווחה לנפש: מדד יחסי - 1.00=הנתון לכל הרשויות המקומיות

**לוח נז: עשרים הרשויות המקומיות בעלות סך כל מענקי הממשלה הנמוכים ביותר
לנפש ועשרים הרשויות המקומיות בעלות סך כל מענקי הממשלה הגבוהים ביותר
לנפש, 2000**

רשות מקומית	סך כל מענקי הממשלה לנפש	רשות מקומית	סך כל מענקי הממשלה לנפש
1 כפר שמריהו	0.25	244 מ.א. גוש עציון	3.01
2 סביון	0.29	245 קדומים	3.11
3 רמת גן	0.46	246 מ.א. מבואות חרמון	3.13
4 חיפה	0.48	247 מ.א. מרחבים	3.21
5 גבעתיים	0.50	248 חורפיש	3.24
6 הוד השרון	0.51	249 מ.א. נחל שורק	3.41
7 חדרה	0.51	250 שגב שלום	3.55
8 קרית טבעון	0.52	251 שלומי	3.65
9 חולון	0.53	252 מ.א. אלונה	3.98
10 פתח תקוה	0.54	253 מ.א. עזתה	3.98
11 יהוד	0.54	254 מ.א. חוף עזה	4.08
12 קרית מוצקין	0.55	255 מ.א. הערבה התיכונה	4.16
13 קרית ביאליק	0.57	256 מ.א. שער הנגב	4.26
14 בת ים	0.58	257 מנחמיה	4.46
15 רחובות	0.61	258 מ.א. מעלה יוסף	4.50
16 רעננה	0.61	259 מטולה	4.61
17 אשדוד	0.63	260 מעלה אפרים	4.66
18 תל אביב יפו	0.64	261 מ.א. הר חברון	4.79
19 ראשון לציון	0.64	262 מ.א. בקעת הירדן	5.29
20 הרצליה	0.65	263 מ.א. מגילות	7.47

סך כל מענקי הממשלה לנפש: מדד יחסי - 1.00=הנתון לכל הרשויות המקומיות

לוח נ8: עשרים הרשויות המקומיות בעלות אחוז גביית הארנונה הגבוה ביותר בתקציב הרגיל ועשרים הרשויות המקומיות בעלות אחוז גביית הארנונה הנמוך ביותר, 2000

רשות מקומית	אחוז גביית ארנונה ביחס לחיוב השנתי	רשות מקומית	אחוז גביית ארנונה ביחס לחיוב השנתי
1 עילוט	622.6	244 מג'דל שמס	47.4
2 כפר כנא	242.4	245 טובא-זנגריה	47.2
3 מ.א. הר חברון	207.4	246 בסמת טבעון	46.9
4 אום אל פחם	191.2	247 מגאר	44.7
5 מ.א. רמת נגב	157.4	248 אכסאל	44.4
6 מ.א. עזתה	130.1	249 קלנסואה	44.1
7 ראש פינה	126.0	250 מסעדה	41.2
8 זמר	125.8	251 בועיינה-נוג'דאת	38.2
9 כפר קרע	124.7	252 שיבלי	38.2
10 ירכא	124.7	253 ג'סר אלזרקא	37.0
11 מ.א. חוף עזה	121.1	254 כעבייה טבאש חג'אג'רה	36.5
12 קרית שמונה	119.3	255 ג'לג'וליה	33.3
13 רכסים	118.7	256 בענה	24.3
14 בית ג'אן	116.4	257 כסייפה	17.7
15 ינוח-ג'ת	115.3	258 חורה	17.2
16 בסמ"ה	113.6	259 שגב שלום	17.2
17 צפת	112.8	260 פורדיס	16.5
18 רמלה	110.6	261 ערערה בנגב	16.1
19 מזכרת בתיה	110.4	262 לקיה	13.9
20 מ.א. נחל שורק	110.2	263 מעלה עירון	11.6
כל הרשויות המקומיות	95.5		

אחוז גביית הארנונה מסך כל החיוב השנתי עשוי להיות גבוה מ-100- עקב גביית חובות משנים קודמות

לוח נ9: עשרים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הנמוכות ביותר לנפש בתקציב הרגיל ועשרים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הגבוהות ביותר לנפש בתקציב הרגיל, 2000

רשות מקומית	הוצאות לנפש בתקציב הרגיל	רשות מקומית	הוצאות לנפש בתקציב הרגיל
1 מעלה עירון	0.41	244 יסוד המעלה	2.04
2 בסמ"ה	0.52	245 כינרת	2.05
3 ריינה	0.53	246 מעלה יוסף	2.09
4 יפיע	0.53	247 מ.א. באר טוביה	2.09
5 בוקעאתא	0.56	248 שלומי	2.10
6 קלנסואה	0.59	249 מ.א. גליל עליון	2.13
7 נצרת	0.61	250 מ.א. מרחבים	2.14
8 ערערה בנגב	0.62	251 מ.א. עזתה	2.16
9 אכסאל	0.62	252 מ.א. חוף עזה	2.19
10 מ.א. נוף הגליל	0.64	253 מ.א. הר חברון	2.28
11 רהט	0.66	254 מנחמיה	2.36
12 שפרעם	0.66	255 מעלה אפרים	2.40
13 פורדיס	0.67	256 מ.א. יואב	2.50
14 חורה	0.67	257 מ.א. הערבה התיכונה	2.65
15 ג'לג'וליה	0.67	258 מ.א. בקעת הירדן	2.70
16 בני עי"ש	0.67	259 מ.א. שער הנגב	3.00
17 מסעדה	0.68	260 מטולה	3.62
18 זמר	0.69	261 מ.א. חבל אילות	3.68
19 ירושלים	0.69	262 מ.א. מגילות	3.83
20 ביתר עילית	0.69	263 מ.א. תמר	6.65

הוצאות לנפש בתקציב הרגיל: מדד יחסי - 1.00=הנתון לכל הרשויות המקומיות

לוח נ10: עשרים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הנמוכות ביותר לנפש בתקציב הבלתי רגיל ועשרים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הגבוהות ביותר לנפש בתקציב הבלתי רגיל, 2000

רשות מקומית	הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל	רשות מקומית	הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל
1 בענה	0.09	244 טובא-זנגריה	3.19
2 גבעתיים	0.17	245 מ.א. שער הנגב	3.20
3 כוכב יאיר	0.20	246 מ.א. גליל עליון	3.21
4 יהוד	0.25	247 מ.א. גדרות	3.22
5 מ.א. אפעל	0.29	248 שיבלי	3.38
6 עתלית	0.30	249 מ.א. גוש עציון	3.45
7 ערערה	0.31	250 בית אל	3.47
8 מכבים רעות	0.32	251 זרזיר	3.80
9 עראבה	0.32	252 מ.א. חוף השרון	3.82
10 מ.א. חבל מודיעין	0.33	253 קדומים	4.05
11 אור יהודה	0.36	254 מ.א. מעלה יוסף	4.07
12 אורנית	0.40	255 שבי ציון	4.10
13 קרית ביאליק	0.44	256 כינרת	4.39
14 אבו גוש	0.44	257 מ.א. תמר	4.53
15 עכו	0.45	258 מטולה	5.29
16 מ.א. חוף אשקלון	0.45	259 מ.א. בקעת הירדן	5.50
17 דימונה	0.46	260 תל מונד	6.20
18 חולון	0.46	261 מ.א. הר חברון	6.37
19 נצרת	0.47	262 מ.א. מגילות	7.56
20 יפיע	0.47	263 אלעד	8.95

הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל: מדד יחסי - 1.00=הנתון לכל הרשויות המקומיות

לוח נ11: עשרים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הכוללות הנמוכות ביותר לנפש ועשרים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הכוללות הגבוהות ביותר לנפש, 2000

רשות מקומית	הוצאות כוללות לנפש	רשות מקומית	הוצאות כוללות לנפש
1 מעלה עירון	0.51	244 שבי ציון	2.20
2 יפיע	0.52	245 תל מונד	2.22
3 ריינה	0.54	246 עזתה	2.27
4 נצרת	0.59	247 קדומים	2.27
5 קלנסואה	0.60	248 גליל עליון	2.33
6 בסמ"ה	0.63	249 מ.א. יואב	2.34
7 אכסאל	0.64	250 מ.א. חוף עזה	2.38
8 ערערה בנגב	0.64	251 מנחמיה	2.44
9 בוקעתא	0.65	252 מעלה יוסף	2.46
10 רהט	0.65	253 כינרת	2.48
11 בני ע"ש	0.65	254 מעלה אפרים	2.51
12 אום אל פחם	0.66	255 אלעד	2.61
13 ג'לג'וליה	0.66	256 מ.א. הערבה התיכונה	2.67
14 זמר	0.66	257 מ.א. הר חברון	3.04
15 בענה	0.66	258 מ.א. שער הנגב	3.04
16 בת ים	0.67	259 מ.א. בקעת הירדן	3.22
17 ערערה	0.67	260 מ.א. חבל אילות	3.36
18 ירושלים	0.69	261 מטולה	3.93
19 חולון	0.72	262 מ.א. מגילות	4.52
20 מ.א. נוף הגליל	0.72	263 מ.א. תמר	6.26

הוצאות כוללות (הוצאות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל) לנפש: מדד יחסי - 1.00=הנתון לכל הרשויות המקומיות.

לוח נ2: עשרים הרשויות המקומיות בעלות הגירעון השנתי הנמוך ביותר לנפש ועשרים הרשויות המקומיות בעלות הגירעון השנתי הגבוה ביותר לנפש, 2000

רשות מקומית	גירעון שנתי לנפש	רשות מקומית	גירעון שנתי לנפש
1 מסעדה	6.63-	244 מ.א. מרחבים	5.15
2 כינרת	6.47-	245 מזרעה	5.27
3 בוקעאטא	6.04-	246 דלית אל-כרמל	5.40
4 מ.א. רמת נגב	4.68-	247 קרית מלאכי	5.48
5 חורה	2.75-	248 באר שבע	5.49
6 גוש חלב	2.29-	249 בית ג'אן	5.59
7 מ.א. גזר	2.02-	250 מ.א. גדרות	6.07
8 מודיעין	1.49-	251 מבשרת ציון	6.18
9 מ.א. חבל אילות	1.33-	252 ינוח-ג'ת	6.35
10 פורדיס	1.15-	253 יהוד	6.37
11 בני עי"ש	1.13-	254 יסוד המעלה	6.92
12 קרית יערים	0.93-	255 טובא-זנגריה	8.13
13 לקיה	0.90-	256 מנחמיה	8.29
14 גן יבנה	0.85-	257 שבי ציון	8.33
15 הר אדר	0.74-	258 בועיינה-נוג'ידאת	8.35
16 קלנסואה	0.59-	259 מגדל	8.81
17 מ.א. מטה בנימין	0.58-	260 חורפיש	9.30
18 מ.א. זבולון	0.56-	261 גבעת שמואל	9.73
19 מעלות תרשיחא	0.53-	262 ג'וליס	11.23
20 כפר שמריהו	0.50-	263 בענה	11.53

גירעון שנתי לנפש: מדד יחסי - 1.00 = הנתון לכל הרשויות המקומיות.

**לוח נ13: הרשויות המקומיות שאין להן גירעון מצטבר ועשרים הרשויות המקומיות
בעלות הגירעון המצטבר הגבוה ביותר לנפש, 2000**

רשות מקומית	גירעון מצטבר לנפש	רשות מקומית	גירעון מצטבר לנפש
1 כרמיאל	0.00	244 מ.א. לכיש	2.53
- נצרת עילית	0.00	245 שבי ציון	2.54
- נשר	0.00	246 גבעתיים	2.54
- אבו גוש	0.00	247 בועיינה-נוג'ידאת	2.54
- אלעד	0.00	248 משהד	2.55
- בוקעתא	0.00	249 ג'וליס	2.57
- בית אל	0.00	250 בנימינה	2.58
- בני עי"ש	0.00	251 חורפיש	2.62
- גוש חלב	0.00	252 אבן יהודה	2.75
- חורה	0.00	253 יסוד המעלה	2.77
- כוכב יאיר	0.00	254 אור יהודה	2.81
- כעבייה טבאש חג'אג'רה	0.00	255 עתלית	3.00
- כפר שמריהו	0.00	256 תל אביב יפו	3.00
- כפר תבור	0.00	257 אילת	3.29
- לקיה	0.00	258 יהוד	3.58
- מסעדה	0.00	259 מגדל	3.88
- סביון	0.00	260 מנחמיה	4.72
- עג'ר	0.00	261 יבנאל	4.85
- עין קניה	0.00	262 בענה	8.40
- קלנסואה	0.00	263 גבעת שמואל	8.89
- קרני שומרון	0.00		
- ראש פינה	0.00		
- ריינה	0.00		
- רמות השבים	0.00		
- שגב שלום	0.00		
- תל שבע	0.00		
- מ.א. אלונה	0.00		
- מ.א. בני שמעון	0.00		
- מ.א. גן רווה	0.00		
- מ.א. דרום השרון	0.00		
- מ.א. הערבה התיכונה	0.00		
- מ.א. חוף הכרמל	0.00		
- מ.א. חוף עזה	0.00		
- מ.א. מגילות	0.00		
- מ.א. מטה בנימין	0.00		
- מ.א. משגב	0.00		
- מ.א. רמת נגב	0.00		
38 רעננה	0.00		
39 מ.א. יואב	0.00		
40 מ.א. ברנר	0.00		

גירעון מצטבר לנפש: מדד יחסי - 1.00=הנתון לכל הרשויות המקומיות

לוח נ14: עשרים הרשויות המקומיות בעלות עומס המלוות הנמוך ביותר לנפש ועשרים הרשויות המקומיות בעלות עומס המלוות הגבוה ביותר לנפש, 2000

רשות מקומית	עומס מלוות לנפש	רשות מקומית	עומס מלוות לנפש
1 אלעד	0.00	244 מעלה אפרים	2.46
2 בית אל	0.00	245 יבנאל	2.50
3 הר אדר	0.00	246 מ.א. בקעת הירדן	2.51
4 כעבייה טבאש חג'אג'רה	0.00	247 מ.א. בקעת בית שאן	2.54
5 מודיעין	0.00	248 מ.א. שפיר	2.63
6 מודיעין עילית	0.00	249 מ.א. הערבה התיכונה	2.64
7 סביון	0.00	250 מ.א. נחל שורק	2.84
8 שהם	0.00	251 כפר תבור	3.09
9 מעלה עירון	0.02	252 מ.א. גליל עליון	3.11
10 מסעדה	0.03	253 יסוד המעלה	3.26
11 לקיה	0.04	254 מ.א. תמר	3.35
12 עג'ר	0.07	255 שבי ציון	3.40
13 בסמ"ה	0.08	256 מ.א. באר טוביה	3.70
14 בוקעאטא	0.13	257 מ.א. גליל תחתון	3.99
15 מ.א. בני שמעון	0.15	258 מנחמיה	4.18
16 להבים	0.18	259 מ.א. עזתה	4.32
17 ריינה	0.18	260 מטולה	4.40
18 כפר שמריהו	0.18	261 מ.א. גדרות	4.51
19 מג'דל שמס	0.19	262 מגדל	4.79
20 זמר	0.20	263 מ.א. חבל אילות	5.13

עומס מלוות לנפש: מדד יחסי - 1.00=הנתון לכל הרשויות המקומיות