

**מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות**

**פערים תקציביים  
בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל**

**ערן רזין**

ירושלים, מאי 1999

## על המחבר

ערן רזין - חוקר במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ופרופסור לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית.

## על המחקר

במסגרת תכנית המחקרים של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות על ממשל ופיתוח מקומי בחן פרופ' ערן רזין את הפערים התקציביים בין רשויות גדולות לקטנות על מנת לבחון את השאלה המעסיקה את קובעי המדיניות: האם רשויות מקומיות קטנות מהוות נטל על הקופה הציבורית? המחקר הנוכחי כולל ניתוח מקיף של מדדים כספיים הנוגעים רובם לשנת 1996. הממצאים של המחקר מאמתים ומחזקים את הטענה לפיה סובלות רבות מן הרשויות המקומיות הקטנות מחולשה תקציבית ומהוות נטל על תקציב המדינה. ככלל, ככל שהתושב מתגורר ברשות מקומית קטנה יותר כך גדלה עלותו לקופת המדינה, לפחות בכל הנוגע להקצאת המענקים הממשלתיים. חולשתן של הרשויות המקומיות הקטנות נובעת בעיקר מהיעדר יתרונות לגודל האוכלוסייה בהפעלת שירותים שונים. פרופ' רזין ממליץ לפעול בדרכים שונות לצמצום מספר הרשויות המקומיות הקטנות.

## על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכז 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 הגירוסלם ריפורט' וסגן נשיא של הגירוסלם פוסט'. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

## תודות

העיבודים הסטטיסטיים המוצגים בסקירה זו בוצעו על ידי מר שי עמרני. תודתי נתונה לו על עבודתו היעילה והמהירה.

**THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY  
STUDIES**

**Fiscal Disparities  
Between Small and Large Municipalities in Israel**

**Eran Razin**

עורכת אחראית : שונמית קרין  
הכנה לדפוס : איליאנה בינשטוק  
הדפסה : דפוס אחוה בע"מ

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

ISSN 0792-6251

©1999, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ  
רח' דיסקין 9א', ירושלים 96440 טל : 5666243-02 פקס : 5666252-02  
floerins@floersheimer.org.il  
[www.floersheimer.org.il](http://www.floersheimer.org.il)

## מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

### רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי

1. ערן רזין • לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, 1994
- 2 אברהם דורון • שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות מקומיות, 1994
3. דניאל פלזנשטיין • העיר כיזם: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
4. ערן רזין ואנה חזן • פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
5. דניאל פלזנשטיין • בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
6. ערן פייטלסון • מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
7. נחום בן-אליא • מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
8. אפרים שלאין וערן פייטלסון • מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
9. ערן רזין • תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל-אביב, 1996
10. דניס גולדמן • ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל, 1996
11. נחום בן-אליא • מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1995
12. ערן רזין ואנה חזן • צעדים לבלימת הפרבור המבוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי משחק", 1996
13. שלמה חסון • הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1996
14. אריה הכט • שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
15. נחום בן-אליא ושי כנעני • אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
16. נחום ביגר וסטיבן פלאוט • איגרות חוב מוניציפליות בישראל? 1997
17. אבי חפץ ושות' • לקראת הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
18. ענת בביץ וקובי נבון • הנפקת איגרות חוב מוניציפליות: המלצות לשינויי חקיקה, 1997
19. שלמה חסון ואנה חזן • שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
20. יוסף שלהב • מינהל וממשל בעיר חרדית, 1997
21. לביאה אפלבוים ודויד ניומן • התמורות במרחב הכפרי והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
22. נחום בן-אליא • היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל? 1997
23. דויד גיאנר קלאוזנר ודניאל פלזנשטיין • מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
24. יגאל צירני • השירותים הפיננסיים בתל אביב-יפו: דפוסים ותהליכים מרחביים, 1997
25. ערן רזין • פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
26. ערן פייטלסון ואורי ברשישת • התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
27. מארק רוזנטראוב וערן רזין • ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998

28. נחום בן-אליא • הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
29. עמירם גונן (עורך) • ממשל ופיתוח מקומי: "סוגיות והמלצות של מדיניות", 1998
30. נחום בן-אליא • משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום, 1998
31. דניאל פלזנשטיין • ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
32. רחל אלתרמן • בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
33. ערן רזין • פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל, 1999

## תוכן העניינים

	<b>תקציר</b>
	<b>מבוא</b>
7	
9	<b>1 גודל הרשות המקומית וחוסנה התקציבי: חלופות של מדיניות</b>
10	חלופות של מדיניות באירופה
11	חלופות של מדיניות בישראל
	<b>2 האם מהוות רשויות מקומיות קטנות בישראל נטל על הקופה</b>
14	<b>הציבורית?</b>
18	הכנסות
20	מענקים
21	גירעונות
23	מלוות
23	ההעברות המיועדות לחינוך ולרווחה
26	<b>3 סיכום והמלצות</b>
26	סיכום
27	המלצות
29	<b>מקורות</b>
31	<b>לוחות נספחים</b>

## מבוא

מחקר קודם שעסק בניתוח פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל (רזין, 1998) הצביע על חולשתן התקציבית של רשויות מקומיות קטנות, ובפרט על חולשתן של רשויות מקומיות זעירות, המונות אלפים בודדים של תושבים. הרשויות המקומיות הקטנות סבלו מהיעדר יתרונות לגודל במינהל ובאספקת שירותים, שהשתקף בהוצאות גבוהות לנפש, במענק כללי גבוה מאוד לנפש ובאחוז נמוך של הכנסות עצמיות. נטל חולשתן של הרשויות המקומיות הקטנות נפל ברובו על תקציב המדינה, ולפיכך הומלץ במחקר לפעול לצמצום מספרן של הרשויות המקומיות הקטנות והזעירות.

המחקר היה אמנם מקיף מאלה שקדמו לו, התייחס לפרק זמן ארוך (1972-1995), וכלל כמה משתנים כספיים: אחוז ההכנסות העצמיות, הכנסות עצמיות לנפש, הוצאות לנפש בתקציב הרגיל ומענק כללי לנפש. אולם לא נכללו בו מדדים כספיים נוספים היכולים להשפיע על המלצות המדיניות, ובעיקר לא הייתה התייחסות לגירעון, למענקים המיועדים שמעבירה הממשלה לרשויות המקומיות ולתקציב הבלתי רגיל (תב"ר).

הסקירה הנוכחית באה להשלים היבטים אלה ולבסס את מסקנות הניתוח הקודם (או להעמידם בסימן שאלה). עיקר מטרתה להעמיק ולבסס את העדויות הנוגעות להיעדר יתרונות לגודל שסובלות ממנו רשויות מקומיות קטנות, זאת לאור שאלות שעוררו ממצאי המחקר הקודם, וכן בעקבות דוח הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות (משרד הפנים, 1998) וההתנגדות הרבה מצד רשויות מקומיות קטנות ותושביהן לכל קריאה לאיחוד רשויות מקומיות.

שאלות מרכזיות הנידונות לראשונה במחקר הנוכחי הן אלה:

1. מי הן הרשויות המקומיות הגירעוניות ביותר במונחים לנפש? האם קיים קשר בין גובה הגירעון לנפש לבין גובה המענק שמקבלת רשות מקומית מהמדינה? האם יש מקום לטענה לפיה הרשויות המקומיות הגדולות אמנם מקבלות מענקים מצומצמים בלבד לנפש אך יוצרות גירעונות גדולים יותר מאשר הרשויות המקומיות הקטנות, דבר המבטל את יתרוןן של הרשויות המקומיות הגדולות על פני הקטנות מבחינת הנטל על הקופה הציבורית?
2. מה הן ההעדפות בהקצאת העברות הממשלה המיועדות לחינוך ולרווחה לרשויות המקומיות? האם ניתן לזהות מתן עדיפות לרשויות מקומיות קטנות, לרשויות מקומיות באזורי שולים ולרשויות מקומיות שאוכלוסייתן חלשה, בדומה לסדרי

העדיפויות שזוהו בהקצאת המענק הכללי:

3. באיזו מידה משנה הכללת ההוצאות בתקציב הבלתי רגיל בניתוח הוצאות הרשויות המקומיות את המסקנות בדבר הפערים בגובה ההוצאות לנפש בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות?

המחקר פותח בדיון קצר בסוגיית הקשר בין גודל רשות מקומית לחוסנה התקציבי (לסקירת רקע מקיפה בנושא פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ראה רזין, 1998 ו-Razin, 1998). בהמשך מפורטת שיטת המחקר ומוצגים ממצאי הניתוח הסטטיסטי. הניתוח כולל ברובו מדדים כספיים של הרשויות המקומיות לשנת 1996 ובחלקו מדדים לשנת 1994 או לשנים 1993-1994. לבסוף מוצגות המלצות מדיניות העוסקות בסוגיית איחוד רשויות מקומיות ובהקצאת מענקי הממשלה לרשויות המקומיות; זאת לאור הממצאים מניתוח נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות.



# 1 גודל הרשות המקומית וחוסנה התקציבי: חלופות של מדיניות

גודל הרשות המקומית צפוי להשפיע על חוסנה התקציבי מכיוון שקיימים יתרונות לגודל בפיתוח תשתיות מקומיות, באספקת שירותים מוניציפליים ובמינהל כללי. מערכות מפוצלות של שלטון מקומי, הכוללות מספר רב של רשויות מקומיות קטנות, עלולות לסבול אפוא מחיסרון בתחום היעילות הכלכלית. מערכות מפוצלות עלולות לסבול גם מחיסרון בתחום השוויוניות. מערכות כאלו אמנם יכולות להציע לתושבים מידה רבה יותר של דמוקרטיה מקומית, אך זאת במחיר של מתן אפשרות נוחה יותר לקבוצות אוכלוסייה חזקות להתבדל במרחב המוניציפלי; היבדלות שתגרום לפערים ניכרים בקרב הרשויות המקומיות ביחס שבין גובה המסים לרמת השירותים.

איחוד רשויות מקומיות והימנעות מהקמתן של רשויות מקומיות קטנות חדשות אינן פתרון יחידי לבעיותיהן של רשויות מקומיות קטנות בתחומי היעילות והשוויוניות. הקמת דרג שני של שלטון מקומי - מטרופוליני או אזורי - או חיזוק מסגרות של שלטון מחוזי הם פתרון אפשרי נוסף. במדינות רבות באירופה, יותר ממחצית מהרשויות המקומיות מונות פחות מ-1000 תושבים, אך במדינות אלו התפקודים שאינם מבוצעים ביעילות ברשויות המקומיות הקטנות מועברים לדרג גבוה יותר של שלטון מחוזי או אזורי (CDLR, 1995; משרד הפנים, 1998). אולם החיסכון הגלום לכאורה בדרג עליון של שלטון מקומי או בדרג מחוזי חזק של שלטון, אליהם ניתן להעביר את התפקודים המתאפיינים ביתרונות לגודל, עלול שלא להתממש במלואו. כפילויות בין הדרג העליון לדרג התחתון, עלויות הנובעות מיצירת מערכות בירוקרטיות גדולות חדשות (כאשר לא תמיד מצליחים לצמצם במקביל מסגרות שתחומי אחריותן צומצמו) ועלויות תפעול גבוהות יותר של מסגרות שלטוניות גדולות יכולות לצמצם או אף לבטל כליל את החיסכון הנובע ממימוש יתרונות לגודל.

מערכות של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות או הקמת אזורים מיוחדים לאספקת שירותים, עליהם ניתן להטיל את התפקידים שרשויות מקומיות קטנות וזעירות אינן מסוגלות לבצע ביעילות, יכולים גם הם לסייע לגבור על היעדר יתרונות לגודל. הפרטה, דהיינו מתן שירותים מוניציפליים על ידי קבלני משנה הפועלים עבור כמה רשויות מקומיות, מהווה גם היא פתרון חלקי. שימוש נרחב במנגנונים מסועפים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות ובעיקר באזורים מיוחדים (special districts) לאספקת שירותים שונים, בראש וראשונה שירותי חינוך, נעשה בארצות הברית. מנגנונים אלה הם לעתים מסגרות וולונטריות שהוקמו ביוזמת הרשויות המקומיות או מסגרות שהוקמו באמצעות חקיקה של המדינה (state). המנגנונים פותרים בעיות יעילות, ואכן השלטון המקומי המפוצל בארצות הברית מספק, בדרך כלל, שירותים

ותשתית ברמה מצוינת. במערכות כאלו, להקמת רשות מקומית קטנה או לסיפוח שטח לרשות מקומית כלשהי עשויה שלא להיות כל השפעה בתחום היעילות הכלכלית, משום שהאחריות למגוון השירותים המקומיים מוטלת כמעט במלואה על רשת של אזורים מיוחדים, שגבולותיהם אינם משתנים בהכרח בעקבות צעד זה. עם זאת, להקמת רשות מקומית חדשה בארצות הברית תהייה כמעט תמיד משמעות בשני תחומים: תכנון שימושי קרקע ומיסוי מקומי. המנגנונים הפועלים בארצות הברית אינם מציעים פתרון מלא לבעיות תיאום בתחומים כמו תכנון שימושי קרקע ופיתוח, ובעיקר אינם מטפלים בצורה נאותה בבעיות שוויוניות. זאת מכיוון שמנגנוני השיתוף והאזורים המיוחדים עוסקים בדרך כלל באספקת שירותים שונים, ורק לעתים רחוקות גובשו הסדרי שיתוף הכוללים גם את צד ההכנסות של השלטון המקומי, שהוא המקור לאי השוויון.

בעיות שוויוניות הגלומות בפיצול המוניציפלי יכולות למצוא את פתרונן באמצעות מערכת מענקי איזון המתקבלים מדרגי שלטון גבוהים יותר. אולם במענקים אלו גלום מחיר בתחום האוטונומיה המקומית והם גם מתאפיינים לעתים קרובות בעיוותים רבים.

כל הפתרונות לבעיותיהן של רשויות מקומיות קטנות בתחומי היעילות והשוויוניות, שאינן כרוכות בביטולן של רשויות מקומיות אלו, מציעות אפוא כינון מסגרות שיצמצמו במידה רבה את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות הקטנות. הניסיון הבינלאומי מצביע על כך שמערכת מפוצלת הכוללת רשויות מקומיות קטנות מאוד תסבול מחוסר יעילות, אלא אם לרשויות המקומיות הקטנות סמכויות ותפקידים מינימליים.

## חלופות של מדיניות באירופה

סוגיות גודל הרשות המקומית ואיחוד רשויות מקומיות זוכות להתייחסות ברוב מדינות אירופה במסגרת הכללים להקצאת מענקי הממשלה לרשויות המקומיות (CDLR, 1995; Martins, 1995). ככלל, גודל האוכלוסייה הוא הקריטריון הראשי ולפעמים היחיד בכל נוסחה להקצאת מענקים, אך בכמה מדינות נעשה שימוש בקריטריון זה על מנת להפלות לטובה או לרעה רשויות מקומיות מגדלים שונים. בצרפת ובגרמניה מענקים לנפש שמקבלות רשויות מקומיות גדולות הם גדולים יותר מאשר מענקים לנפש ברשויות מקומיות קטנות. בהולנד, יוון, ספרד ונורבגיה ניתנת תוספת מיוחדת לערים הגדולות ביותר או לערים מרכזיות באזורים מטרופוליניים. במדינות אחרות הגישה היא הפוכה, ורשויות מקומיות קטנות דווקא מקבלות פיצוי על היעדר יתרונות לגודל ובפרט על הוצאות מינהל קבועות. מרכיב אחר שאינו תלוי בגודל האוכלוסייה נמצא במענק בהולנד, נורבגיה ופורטוגל. בצרפת יש גם תמיכה מיוחדת ברשויות המקומיות המונות פחות מ-2000 תושבים במענק המיועד לתקציב הפיתוח.

מענקים מיוחדים ניתנים ברבות ממדינות אירופה על מנת לעודד איחוד רשויות מקומיות. מענקים אלה הם משני סוגים: מענק אד-הוק להגדלת כדאיות האיחוד ולמימון הוצאות הכרוכות בו, ואי עדכון מלא של השפעת האיחוד על גובה המענק, למשך תקופה מסוימת, במקרה שגובה המענק לרשות המקומית המאוחדת על פי הנוסחה אמור להיות קטן מסכום המענקים שקיבלו הרשויות המקומיות לפני

האיחוד. לדוגמה, בפינלנד ניתן מענק איחוד אד-הוק לתקופה של שלוש שנים. בצרפת תמריצים לאיחוד רשויות מקומיות כוללים מענקים לכיסוי השקעות והוצאות שוטפות, ומימון הוצאות הכרוכות בשילוב מערכות המיסוי המקומיות. לפיכך, גם בתקופה שבה פחתו המאמצים להביא לאיחוד רשויות מקומיות באמצעות חקיקה שכללה רפורמה רחבה, נותרו על כנם תמריצים שונים בתחום התקציבי, שנועדו להגדיל את כדאיות האיחודים ולהקטין את ההתנגדות המקומית כלפיהם (CDLR, 1995; משרד הפנים, 1998).

מידת היוזמה שמגלות ממשלות בסוגיית איחוד רשויות מקומיות משתנה ממדינה למדינה. הונגריה והולנד מציגות באירופה שני קצוות מנוגדים בנושא זה. בהונגריה שעברה דמוקרטיזציה, השאיפה לפרק מסגרות שנכפו מלמעלה בתקופת השלטון הקומוניסטי, בשילוב עם השאיפה להגביר את השתתפות הציבור במערכת הדמוקרטית, להחיות זהויות מקומיות שדוכאו על ידי המשטר הקודם ולהחזיר כוח לאזורים הכפריים, הביאו ללחץ לפיצול מחדש של רשויות מקומיות בכיוון של חזרה למסגרות היסטוריות (Verebelyi, 1995). הפיצול יוצר כמובן בעיות שונות בתחום היעילות, שהן חריפות במיוחד ברשויות מקומיות זעירות. הועלתה הצעה לאחד בכפייה רשויות מקומיות זעירות, תוך הבטחת ייצוג יתר לרשויות מקומיות אלו (המייצגות כפרים) ברשות המקומית המאוחדת.

בהולנד תהליך צמצום מספר הרשויות המקומיות באמצעות איחוד רשויות מקומיות נמשך כבר עשרות שנים. מספר הרשויות המקומיות המונות פחות מ-5000 תושבים צומצם באופן דרסטי בין 1980 ל-1992 ורוב הרשויות המקומיות בהולנד הן בגודל שבין 10,000 ל-50,000 תושבים (Westerveld, 1995). הרשות המקומית הגדולה ביותר - אמסטרדם - כוללת כ-700,000 תושבים. השלטון המקומי בהולנד אחראי על מגוון רחב של תפקידים וכולל אחוז גבוה מההוצאה הציבורית (אם כי איננו נהנה מבסיס מס עצמאי משמעותי). ההצדקות העיקריות לאיחוד רשויות מקומיות הן כדלקמן: (1) שיפור יכולות כלכליות וניהוליות לצורך התמודדות עם תחומי האחריות המתרבים של הרשויות המקומיות, בעקבות תהליכים של ביזור פוליטי והצורך להתמודד עם בעיות סביבתיות. (2) מחסור בשטח לפיתוח ברשויות מקומיות עירוניות ובעיית הנהגים משירותים מקומיים שאינם משתתפים במימון מכיוון שהם מתגוררים ברשות מקומית סמוכה. מחקרי הערכה שפורסמו בהולנד בעשור האחרון מראים שאין גודל מינימום חד-משמעי לרשות מקומית. הגישה באיחוד רשויות מקומיות צריכה להיות של פתרון בעיות, בהתאם לנסיבות המקומיות. למרות זאת, מקובלת בהולנד ההנחה שיש לאחד רשויות מקומיות קטנות המונות פחות מ-7000 תושבים, והגישה הגמישה של פתרון בעיות מתייחסת בעיקר לרשויות מקומיות גדולות יותר (משרד הפנים, 1998).

## חלופות של מדיניות בישראל

השלטון המקומי בישראל נמצא לכאורה "במקום טוב באמצע" בכל הנוגע להתפלגות הרשויות המקומיות לפי גודל. הגודל הממוצע של רשות מקומית בישראל הוא אפילו גבוה מאשר במרבית מדינות אירופה (משרד הפנים, 1998). אולם נתון השוואתי זה עלול להטעות, משום שאינו לוקח בחשבון את קיומו של דרג מחוזי או אזורי חזק של שלטון ברוב המדינות שבהן מספר גדול של רשויות מקומיות קטנות וזעירות, כמו

צרפת וגרמניה. קיומן של רשויות מקומיות קטנות רבות, ובפרט של רשויות מקומיות זעירות, הכוללות פחות מ-1000 תושבים, מתאפשר במדינות אלה מכיוון שלרשויות המקומיות הקטנות סמכויות מצומצמות בלבד ומגוון רחב של תפקודים מתבצע על ידי דרג השלטון הגבוה יותר.

הרשויות המקומיות הקטנות בישראל עלולות להוות בעיה מכיוון שבמערכת השלטון המקומי בארץ לא קיימות מחד גיסא מסגרות מספקות לשיתוף פעולה, שעשויות לנטרל השלכות שליליות של הפיצול; ומאידך גיסא, השלטון המרכזי שוב אינו לוקח על עצמו בהכרח את האחריות לתפקידים שרשויות מקומיות קטנות אינן מסוגלות למלא ביעילות, ויכולתו לתאם את פעולות הרשויות המקומיות מצטמצמת. איגודי ערים והסכמים ושותפויות אד-הוק בין רשויות מקומיות אינם מפצים באופן מלא על חסרונות הפיצול בתחומי היעילות, האפקטיביות והשוויוניות. אזורים מיוחדים לאספקת שירותים ולניהול תשתיות, הפועלים בנפרד מהרשויות המקומיות והנהנים ממקורות מימון עצמאיים יכלו לפתור בעיות יעילות ואפקטיביות, אך אינם קיימים בארץ. יתרה מזו, אין בארץ דרג ביניים של שלטון אזורי, נפתי או מחוזי שייקח על עצמו את האחריות לביצוע תפקידים שרשויות מקומיות קטנות אינן מסוגלות להתמודד איתם ביעילות.

לאור זאת, רשויות מקומיות קטנות בישראל צפויות לסבול מהיעדר יתרונות לגודל בניהול ובמתן שירותים מוניציפליים. חולשה זו תתבטא בהוצאות גבוהות לנפש ועשויה לגרום מתן מענקים ממשלתיים גבוהים לנפש לרשויות מקומיות אלו. הרשויות המקומיות הקטנות יתאפיינו אפוא באחוז הכנסות עצמיות נמוך, כפי שכבר זוהה במחקר קודם (רזין, 1998).

האם בעיות היעדר היתרונות לגודל והפערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל מחייבות בהכרח לצמצם את מספר הרשויות המקומיות הקטנות? מסגרות לשיתוף בבסיס המס בקרב רשויות מקומיות, שתכלולנה אזורי תעשייה ותעסוקה חדשים, עשויות לתרום לצמצום פערים בקרב הרשויות המקומיות ולצמצום היעדר יתרונות לגודל של רשויות מקומיות קטנות. הרחבת מנגנונים לשיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, באמצעות הפעלת איגודי ערים חדשים והרחבת קיימים, הקמת תאגידים משותפים או הסכמים וחוזים לאספקת שירותים, עשויה גם היא לצמצם במידה מסוימת את היעדר היתרונות לגודל של רשויות מקומיות קטנות. אולם מנגנוני שיתוף כאלה אינם יכולים לשמש פתרון לבעיית הרשויות המקומיות הקטנות מאוד, וזאת מן הסיבות הבאות:

- א. מנגנוני שיתוף פעולה, גם אם הם מקיפים ביותר, לא יענו באופן מלא על בעיית הוצאות המינהל הגבוהות לנפש ברשויות מקומיות קטנות.
- ב. מנגנוני שיתוף זוכים אמנם לתמיכה רחבה בעיקרון, אך בפועל קיימים מכשולים רבים בהפעלתם, והם מותנים במידה רבה ברצון הטוב של הגורמים המעורבים. איגודי ערים תלויים בהעברת תקציבים מהרשויות המקומיות השותפות, מה שמחליש אותם מאוד. הניסיון בהפעלת ועדות מקומיות משותפות, כגון בקריות המפרץ, מצביע גם הוא על בעיות רבות.
- ג. למנגנוני שיתוף פעולה מקיפים, חסרונות בתחום האחריות כלפי הבוחרים (משרד הפנים, 1998).

פתרונות אחרים הם להקים דרג עליון של שלטון מקומי בישראל: עיריות גג מטרופוליטניות ורשויות מקומיות אזוריות גדולות; או להקים בחקיקה מערכת של אזורים מיוחדים לטיפול בתשתיות ובשירותים מקומיים שונים. משמעותן של חלופות אלה היא ביצוע רפורמה כוללת במערכת השלטון המקומי בישראל. דיון ביתרונותיהן וחסרונותיהן של רפורמות מסוג זה ומידת ישימותן בישראל חורג ממסגרת הסקירה הנוכחית (רוזנטראוב ורזין, 1998).

חלופה נוספת היא לרכז מחדש סמכויות רחבות יותר בתחומי הפיתוח המקומי ומתן השירותים המקומיים בידי הממשלה ושלוחותיה השונות. ניתן לטעון שבמדינות בגודלה של ישראל יכולות הממשלות לטפל בצורה אפקטיבית בנושאים מטרופוליטניים ואפילו מקומיים, לעסוק בתיאום הפיתוח, להיות אחראיות להיבטי שוויוניות ולטפל בתחומים המתאפיינים ביתרונות לגודל (Sharkanski, 1997). לפי טיעון זה, הדיון בשאלת גודל הרשויות המקומיות והכדאיות שבהקמתן של עיריות מטרופוליטניות הוא חסר חשיבות בישראל הקטנה והצפופה. גם כיום, המשטרה בישראל היא באחריות השלטון המרכזי. לממשלה ושלוחותיה תפקיד מרכזי בתחומים כמו: חינוך, תחבורה ציבורית, דיור, רווחה ומים.

אולם, ניתן לחלוק על טיעון זה ועל השינויים הארגוניים המשתמעים ממנו, הכוללים הפקעת סמכויות מידי השלטון המקומי והעברתן לממשלה ושלוחותיה. עיריית ניו יורק אכן כוללת אוכלוסייה שהיא גדולה מזו של מדינת ישראל כולה. אולם, המדובר בדוגמה קיצונית של עיריית ענק שעל יעילות תפקודה ניתן לחלוק. במטרופולין ניו יורק עצמה יש מאות רשויות מקומיות קטנות. עיריית ניו יורק היא חריג במפת השלטון המקומי ואפילו היא איננה מקיפה שטח גדול ומגוון כמו זה של מדינת ישראל.

יתרה מזו, קיים ספק רב אם מסוגלת הממשלה בישראל לקחת על עצמה את הטיפול בניהול השירותים המקומיים ולהפעיל את השירותים ביעילות רבה יותר מאשר השלטון המקומי. ניסיון משטרים ריכוזיים במדינות העולם המתפתח, חלקן מדינות שאינן גדולות מישראל, אינו מבטיח גדולות ונצורות בתחום זה (Aye, 1997; UNCHS, 1996). אוי למצב בו השלטון המרכזי אחראי דרך שלוחותיו האזוריות לניהול המקומי! גם אם לכאורה נראה תפקודו של השלטון המרכזי תקין יותר מזה של רשויות מקומיות רבות, הרי ששלוחות אזוריות האחראיות לניהול המקומי נוטות להפוך לחממה לחוסר יעילות, למינויים פוליטיים ברמה נמוכה ולשחיתות. גם בארץ יש דוגמאות קונקרטיות לנושאים מקומיים שהיו באחריות משרדי ממשלה, כאשר התוצאה השכיחה: הזנחה. קברניטי השלטון המרכזי עסוקים בראש וראשונה בנושאי ביטחון, חוץ וכלכלה לאומית. בנושאים אלה מתמקדת גם מערכת הבחירות. השירותים המקומיים יטו להיות סרח עודף של השלטון המרכזי, שימשוך כוח אדם פחות טוב ומינויים פוליטיים בעייתיים. ריכוזיות כזו גם תפגע קשות ביכולת הבוחרים להשפיע על נבחריהם בנושאים מקומיים.

נימוקים אלה שוללים את הכדאיות שבריכוז מחדש של סמכויות בידי השלטון המרכזי, כתחליף לביצוע שינויים במערכת השלטון המקומי עצמה. לשלטון המקומי חשיבות רבה אפוא, גם אם יש לו בעיות ארגון ותפקוד, ויש חשיבות לביסוס מסקנות והמלצות הנוגעות לסוגיות גודל הרשויות המקומיות והפערים בחוסן התקציבי.

## 2 האם מהוות רשויות מקומיות קטנות בישראל נטל על הקופה הציבורית?

נשאלת השאלה עד כמה אמין הטיעון לפיו סובלות הרשויות המקומיות הקטנות מהיעדר יתרונות לגודל. זיהוי העובדה לפיה נהנות רשויות מקומיות קטנות ממענקי איזון גבוהים לנפש (רזין, 1998) מעלה את הצורך בהתייחסות מקבילה לגירעונות הרשויות המקומיות. סוגיית הגירעונות היא מורכבת, מכיוון שגובה הגירעון תלוי במאפיינים ספציפיים של הרשות המקומית, כמו איכות הניהול והשפעת חובות ונטל תקציבי שמקורם בשנים קודמות. המתאמים בין גובה הגירעון למאפיינים כלליים של הרשויות המקומיות צפויים אפוא להיות נמוכים יחסית ומתן הסברים לשונות בין הרשויות המקומיות כרוך במקרים רבים בהיכרות מעמיקה של כל רשות מקומית. עם זאת, זיהוי הרשויות המקומיות הגירעוניות ביותר ("אלופי הגירעונות") וזיהוי הרשויות המקומיות שהן מאוזנות תקציבית הוא מידע בעל עניין רב בבחינה השוואתית של החוסן התקציבי של רשויות מקומיות. יתרה מכך, קיימת טענה לפיה רשויות מקומיות גדולות יכולות לצבור גירעונות ביתר קלות מאשר רשויות מקומיות קטנות. רשויות מקומיות קטנות נהנות אולי ממענקים גבוהים יותר לנפש אך אינן מסוגלות לצבור גירעונות עתק כמו אלה שצוברות ערים גדולות, אם משום היקף פעילותן המצומצם יותר, המגביל את היקף האשראי שהן מסוגלות לגייס, ואם משום שהן מנוהלות בצורה נאותה. ניתן להמשיך ולטעון שגירעונות גבוהים מוטלים בסופו של דבר, לפחות במידה חלקית, על כתפי השלטון המרכזי, הנאלץ להיחלץ לעזרת רשויות מקומיות קורסות. אם כך הוא הדבר, בחינת מענקי האיזון ללא התייחסות לגירעונות מציגה תמונה חלקית המפריזה אולי באומדן הנטל התקציבי שמהוות הרשויות המקומיות הקטנות הנהנות ממענקים גבוהים לנפש בהשוואה לערים בינוניות וגדולות.

העברות ממשלה מיועדות, שהבולטות שבהן הן בתחומי החינוך והרווחה, משקפות גם הן את מדיניות הממשלה להקצאת משאבים לרשויות המקומיות. לממשלה יש לכאורה פחות חופש בהקצאת ההעברות המיועדות מאשר בהקצאת מענקי האיזון, אך פערים בגובה ההעברות לנפש יכולים לנבוע משוני בצרכים בתחומי החינוך והרווחה או ממדיניות המעדיפה רשויות מקומיות מסוימות במוצהר או שלא במוצהר. בדיקת העברות הממשלה המיועדות עשויה אפוא לשפוך אור נוסף על סוגיית הפערים התקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות.

בדיקת ההכנסות וההוצאות בתקציב הבלתי רגיל עשויה לשפוך אור בעיקר על פערים ביכולתן של רשויות מקומיות לגייס כספים לצורכי פיתוח ועל היקף ההשקעות ברשויות המקומיות השונות. גודלו של התקציב הבלתי רגיל ברשות המקומית יכול

להשתנות באופן חד משנה לשנה כתוצאה מהתחלה או סיום של פרויקטים גדולים, מה שמקשה על גיבוש הכללות ברורות בנוגע לגורמים המשפיעים על ההכנסות וההוצאות בתקציב זה. התקציב הבלתי רגיל גם עשוי שלא לכלול את מלוא הוצאות הפיתוח של הרשות המקומית, מכיוון שהכנסות המגיעות ישירות לחברות כלכליות שבבעלות הרשות המקומית לא ירשמו בו. עם זאת, היקפו של התקציב הבלתי רגיל בהשוואה לכלל הוצאות הרשות המקומית יכול להיות ניכר, וניתוח המתעלם מקיומו ומתייחס אך ורק לתקציב הרגיל איננו מציג תמונה מלאה על חוסן התקציבי של הרשויות המקומיות.

מטרת המחקר הנוכחי היא אפוא להרחיב את ניתוח הפערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל להיבטים שפורטו לעיל, וזאת על מנת להגיע למסקנות מלאות ואמינות ככל האפשר לצורך גיבוש המלצות מדיניות בסוגיית הרשויות המקומיות הקטנות ובסוגיית העברות הממשלה לרשויות המקומיות.

### מדדים כספיים ומשתנים יישוביים

הניתוח כולל 16 מדדים כספיים של הרשויות המקומיות בישראל. עשרה מדדים מתייחסים לדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנת 1996, כפי שסוכם על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים (משרד הפנים, 1997):

1. אחוז הכנסות עצמיות מסך-כל ההכנסות בתקציב הרגיל.
2. הכנסות עצמיות לנפש.
3. מענק כללי לנפש.
4. גירעון שנתי לנפש.
5. גירעון מצטבר לנפש.
6. סכום המענק הכללי והגירעון השנתי לנפש.
7. הוצאות לנפש בתקציב הרגיל.
8. הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל.
9. הוצאות כוללות לנפש.
10. עומס מלוות לנפש (בסוף השנה).

פירוט השתתפויות הממשלה המיועדות והרכב ההכנסות בתקציב הבלתי רגיל אינם נכללים בפרסום האגף לביקורת ברשויות המקומיות. המדדים המתייחסים למרכיבים אלה מבוססים אפוא על פרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1997). המדדים הבאים הם לשנת 1994:

11. השתתפות הממשלה בחינוך לנפש.
12. השתתפות הממשלה ברווחה לנפש.

המדדים המתייחסים להרכב ההכנסות בתקציב הבלתי רגיל הם ממוצעים לשנתיים - 1993 ו-1994 - על מנת לצמצם את השפעת התנודות הניכרות המאפיינות תקציב זה. הסקירה הנוכחית איננה כוללת דיווח על שורת מדדים המתייחסים להרכב ההכנסות וההוצאות בתקציב הבלתי רגיל, אך מתייחסת למסקנות עיקריות הנובעות

ממדדי התפלגות ההכנסות בתקציב הבלתי רגיל כדלקמן :

13. אחוז מלוות מבנקים וממוסדות מסך-כל ההכנסות בתקציב הבלתי רגיל.
14. אחוז השתתפות הממשלה מסך-כל ההכנסות בתקציב הבלתי רגיל.
15. אחוז השתתפות בעלים מסך-כל ההכנסות בתקציב הבלתי רגיל.
16. אחוז העברות מהתקציב הרגיל, מכירת רכוש, העברות מקרנות וכדו' מסך כל ההכנסות בתקציב הבלתי רגיל.

ניתוח השפעת גודל הרשות המקומית על חוסנה התקציבי מחייב התייחסות למשתנים יישוביים המשפיעים על החוסן התקציבי, שקיים קשר בינם לבין גודל הרשות המקומית. המשתנים המסבירים הנכללים בניתוחים הם לפיכך אותם משתנים שנכללו במחקר הקודם (רזין, 1998), כדלקמן :

1. מספר התושבים ברשות המקומית.
  2. מגזר יישובי - רשות מקומית עירונית יהודית, רשות מקומית ערבית או מועצה אזורית יהודית.
  3. מיקום - אזור המרכז (מחוזות תל אביב והמרכז והעיר אשדוד), מטרופוליני המשנה וסביבתן (מחוזות חיפה וירושלים והפרברים הסמוכים לירושלים שמעבר לקו הירוק), אזורי השוליים הלאומיים (מחוזות הצפון, הדרום ויש"ע).
  4. הרמה הכלכלית-חברתית של אוכלוסיית הרשות המקומית (ההכנסה הממוצעת לשכיר לפי נתוני הביטוח הלאומי שימשה כמדד בתחום זה).
- בדומה למחקר הקודם (רזין, 1998), הקשר בין המשתנים המסבירים לבין המדדים הכספיים נבחן באמצעות ממוצעים פשוטים, ניתוחי רגרסיה רב-משתניים ודירוג הרשויות המקומיות על-פי כל אחד מהמדדים הכספיים.

## הוצאות

המדדים המשמשים בדרך כלל לזיהוי יתרונות לגודל הם מדדי הוצאות לנפש. הסקת מסקנות בנוגע לרשויות מקומיות מסוימות על סמך מדדים אלה בלבד היא בעייתית: הוצאות נמוכות במיוחד לנפש יכולות להעיד על אספקת שירותים בהיקף מוגבל או ברמה נמוכה ולא דווקא לנבוע מייעילות ויתרונות לגודל. אכן, מבין הרשויות המקומיות שהוצאותיהן לנפש הן הנמוכות ביותר, הרוב המכריע כולל רשויות מקומיות ערביות המספקות שירותים מוגבלים יחסית (לוחות נספחים 1-3). הוצאות גבוהות לנפש יכולות לנבוע מסיבות כמו שימושי קרקע עסקיים בהיקף ניכר (המשלמים מסים מקומיים אך גם צורכים שירותים) או אוכלוסייה חלשה המגדילה את נטל הוצאות הרווחה. אולם, ככלל יכולים ממוצעים הכוללים מספר רב של רשויות מקומיות למדוד בצורה טובה למדי שיפור ביעילות הנובע מיתרונות לגודל.

נתוני ההוצאות לנפש בתקציב הרגיל אכן מצביעים על כך שרשויות מקומיות זעירות, המונות עד 2000 תושבים, סובלות מהיעדר מובהק של יתרונות לגודל, המשתקף בהוצאות לנפש שהן גבוהות יותר מפי שנים מההוצאות לנפש בכל הרשויות המקומיות בישראל (לוח 1). גובה ההוצאות לנפש הולך ומצטמצם ככל שהרשות המקומית גדולה יותר, עד לגובה של כ-30,000 תושבים. מעבר לגודל זה, לא ניתן



לזהות יתרונות לגודל באמצעות מדד ההוצאות לנפש בתקציב הרגיל. השפעת גודל האוכלוסייה על גובה ההוצאות לנפש היא חזקה ומובהקת גם בפרספקטיבה רב-משתנית (לוח 3). ממצאים אלה תואמים את הממצאים משנים קודמות (רזין, 1998) וקיימת אף מגמה של עלייה מתונה בהוצאותיהן היחסיות של רשויות מקומיות קטנות.

**לוח 1: הוצאות ומלוות ברשויות המקומיות בישראל לפי גודל האוכלוסייה, 1996.**

מספר הרשויות המקומיות	עומס מלוות (לנפש (4)	הוצאות כוללות (לנפש (3)	הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל (2)	הוצאות לנפש בתקציב הרגיל (1)	גודל האוכלוסייה ברשות המקומית
246	1.19	1.28	1.46	1.23	כל הרשויות המקומיות עד 2,000
19	2.30	2.38	2.72	2.28	2,001-5,000
54	1.23	1.46	1.82	1.35	5,001-10,000
72	1.15	1.23	1.42	1.17	10,001-15,000
25	1.12	1.13	1.31	1.08	15,001-20,000
19	0.98	1.07	1.11	1.05	20,001-30,000
19	1.10	1.08	1.08	1.08	30,001-40,000
11	1.00	0.93	0.94	0.93	40,001-50,000
6	0.83	0.89	0.69	0.95	50,001-100,000
9	0.72	0.88	0.86	0.89	למעלה מ-100,000
12	0.88	0.93	0.84	0.96	

מקור: משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, דו"ח נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות לשנת 1996, ירושלים, 1997.

**הערות:**

- (1) הוצאות לנפש בתקציב הרגיל: ממוצע לא משוקלל בגודל הרשות המקומית של ההוצאות לנפש בתקציב הרגיל בכל הרשויות המקומיות בקטגוריה. 1.00=ממוצע משוקלל של כל הרשויות המקומיות.
- (2) הוצאות לנפש בתקציב בלתי רגיל: ממוצע לא משוקלל בגודל הרשות המקומית של ההוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל בכל הרשויות המקומיות בקטגוריה. 1.00=ממוצע משוקלל של כל הרשויות המקומיות.
- (3) הוצאות כוללות לנפש: ממוצע לא משוקלל בגודל הרשות המקומית של ההוצאות לנפש בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל בכל הרשויות המקומיות בקטגוריה. 1.00=ממוצע משוקלל של כל הרשויות המקומיות.
- (4) עומס מלוות לנפש: ממוצע לא משוקלל בגודל הרשות המקומית של עומס המלוות לנפש בכל הרשויות המקומיות בקטגוריה. 1.00=ממוצע משוקלל של כל הרשויות המקומיות.

רשימת הרשויות המקומיות שהוצאותיהן לנפש בתקציב הרגיל היו גבוהות במיוחד (לוח נספח 1) כללה מועצות אזוריות רבות (שהן רשויות מקומיות קטנות מבחינת גודל האוכלוסייה בהן) וכן מועצות מקומיות יהודיות קטנות מאוד, כמו: מטולה, כינרת, יסוד המעלה, מעלה אפרים וכפר תבור. גם בתל אביב היו ההוצאות לנפש גבוהות אך זאת בעיקר בגלל מעמדה כמרכז מטרופוליני והיקף שימושי הקרקע העסקיים שבה. בעיר הגדולה ביותר - ירושלים - היו ההוצאות לנפש רק ברמה של 70 אחוז מההוצאות לנפש בכל הרשויות המקומיות (סביר להניח שלהוצאות נמוכות לנפש בחלקיה הערביים של מזרח ירושלים חלק בהסבר נתון נמוך זה).

ניתן לטעון שהתייחסות להוצאות בתקציב הרגיל בלבד והתעלמות מהוצאות הפיתוח מעוותת את התמונה, מכיוון שהוצאות הפיתוח, שהן ניכרות, בולטות יותר ברשויות מקומיות גדולות מאשר ברשויות מקומיות קטנות, המתקשות לגייס תקציבים בלתי רגילים. אולם, נתוני לוח 1 מראים שלא כך הוא הדבר. אדרבא, ההוצאות הגבוהות לנפש ברשויות מקומיות קטנות בולטות בתקציב הבלתי רגיל עוד יותר מאשר בתקציב הרגיל וגודל אוכלוסיית הרשות המקומית הוא המשתנה הראשון במעלה המשפיע על הוצאות הפיתוח לנפש (לוח 3). כתוצאה מכך, מדד ההוצאות הכוללות לנפש, הכולל הן את ההוצאות השוטפות והן את הוצאות הפיתוח, מעיד בצורה ברורה עוד יותר על בעיית היעדר יתרונות לגודל של הרשויות המקומיות הקטנות, מאשר הנתונים שנותחו בעבר והתייחסו לתקציב הרגיל בלבד. ארבעים הרשויות המקומיות שהוצאותיהן הכוללות לנפש היו הגבוהות ביותר היו כולן מועצות אזוריות ומועצות מקומיות קטנות (לוח נספח 3).

## הכנסות

בצד ההכנסות, הרשויות המקומיות הזעירות התאפיינו אמנם גם בהכנסות עצמיות גבוהות לנפש, אך לא באותה מידה בה התאפיינו בהוצאות גבוהות. ככלל, אין קשר ברור בין גובה ההכנסות העצמיות לנפש לגודל הרשות המקומית (לוח 3). ההכנסות העצמיות לנפש ברשויות מקומיות שמנו יותר מ-50,000 תושבים היו גבוהות יותר מאשר ברשויות מקומיות קטנות (פרט לרשויות מקומיות שמנו פחות מ-2000 תושבים) (לוח 2). רשימת הרשויות המקומיות שהכנסותיהן העצמיות לנפש היו הגבוהות ביותר (לוח נספח 4) כללה רשויות מקומיות קטנות הנהנות מבסיס מס ניכר שמקורו בשימושי קרקע שלא למגורים, רשויות מקומיות קטנות שאוכלוסייתן אמידה, אך גם את תל אביב וחיפה הגדולות.

אחוז ההכנסות העצמיות הוא מדד מרכזי המשקף את חוסנה התקציבי של רשות מקומית. מדד זה מלמד על יכולתה של הרשות המקומית לגייס הכנסות ממקורות עצמיים (לתקציב הרגיל) ביחס לגובה המענקים שהיא מקבלת מהמדינה. אחוז ההכנסות העצמיות היה נמוך יחסית ברשויות מקומיות שמנו עד 30,000 תושבים (לוח 2). הרשויות המקומיות הזעירות לא בלטו באחוז הכנסות עצמיות נמוך מזה של הרשויות המקומיות הקטנות האחרות, מכיוון שבמקביל למענק גבוה, גם הכנסותיהן העצמיות היו גבוהות למדי במונחים לנפש. אחוז ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות הגדולות היה גבוה הרבה יותר מזה שברשויות המקומיות הקטנות. גודל האוכלוסייה היה המשתנה המרכזי שהשפיע על אחוז ההכנסות העצמיות (לוח 3). אחוז ההכנסות העצמיות הגבוה ביותר היה בסביון ובכפר שמריהו (לוח נספח 5).

אחריהן באו המועצה האזורית תמר, הנהנית מבסיס מס גדול שמקורו בשימושי קרקע שלא למגורים, רמת גן, אילת, גבעתיים, חיפה, פתח תקווה וחדרה.

**לוח 2: הכנסות עצמיות, מענק כללי וגירעון ברשויות המקומיות בישראל לפי גודל האוכלוסייה, 1996**

גודל האוכלוסייה ברשות המקומית	אחוז ההכנסות העצמיות (1)	הכנסות עצמיות לנפש (2)	מענק כללי לנפש (3)	גירעון שנתי לנפש (4)	גירעון מצטבר לנפש (5)	מענק כללי וגירעון שנתי לנפש (6)
כל הרשויות המקומיות עד 2,000	41.0	0.92	2.27	1.29	1.22	1.99
2,001-5,000	39.6	1.97	5.11	2.10	2.01	4.25
5,001-10,000	36.7	0.94	2.95	1.00	1.10	2.40
10,001-15,000	34.2	0.70	2.46	1.49	1.26	2.18
15,001-20,000	38.6	0.84	1.71	0.96	1.09	1.50
20,001-30,000	38.5	0.73	1.73	1.09	0.93	1.55
30,001-40,000	41.9	0.75	1.53	1.90	1.47	1.63
40,001-50,000	59.1	0.99	0.76	0.69	1.00	0.74
50,001-100,000	52.4	0.84	0.74	1.38	1.26	0.92
למעלה מ-100,000	65.2	1.00	0.40	1.04	1.09	0.58
	70.5	1.19	0.35	0.79	0.79	0.47

מקור: משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, דו"ח נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות לשנת 1996, ירושלים, 1997.

**הערות:**

- (1) אחוז הכנסות עצמיות: ממוצע לא משוקלל בגודל הרשות המקומית של אחוז ההכנסות העצמיות מסך-כל ההכנסות בתקציב הרגיל בכל הרשויות המקומיות בקטגוריה.
- (2) הכנסות עצמיות לנפש: ממוצע לא משוקלל בגודל הרשות המקומית של גובה ההכנסות העצמיות לנפש של כל הרשויות המקומיות בקטגוריה. ההכנסות העצמיות לנפש נמדדו ביחס להכנסות העצמיות לנפש בכל הרשויות המקומיות. 1.00=ממוצע משוקלל של כל הרשויות המקומיות, דהיינו סך-כל ההכנסות העצמיות בכל הרשויות המקומיות מחולק בסך-כל האוכלוסייה שבכל הרשויות המקומיות.
- (3) מענק כללי לנפש: ממוצע לא משוקלל בגודל הרשות המקומית של המענק הכללי לנפש בכל הרשויות המקומיות בקטגוריה. 1.00=ממוצע משוקלל של כל הרשויות המקומיות.
- (4) גירעון שנתי לנפש: ממוצע לא משוקלל בגודל הרשות המקומית של הגירעון השנתי לנפש בכל הרשויות המקומיות בקטגוריה. 1.00=ממוצע משוקלל של כל הרשויות המקומיות.
- (5) גירעון מצטבר לנפש: ממוצע לא משוקלל בגודל הרשות המקומית של הגירעון המצטבר לנפש בכל הרשויות המקומיות בקטגוריה. 1.00=ממוצע משוקלל של כל הרשויות המקומיות.
- (6) מענק כללי וגירעון שנתי לנפש: ממוצע לא משוקלל בגודל הרשות המקומית של המענק הכללי והגירעון השנתי לנפש בכל הרשויות המקומיות בקטגוריה. 1.00=ממוצע משוקלל של כל הרשויות המקומיות.

## מענקים

הרשויות המקומיות הקטנות אינן מכסות אפוא את הוצאותיהן הגבוהות באמצעות הכנסות עצמיות גבוהות, אלא תלויות במענקים ממשלתיים גבוהים. הנתונים על הקצאת המענק הכללי (מענק האיזון שמעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות) מצביעים חד משמעית על כך שככל שהרשות המקומית קטנה יותר, כך גדל המענק שמקבל כל תושב ברשות מקומית מקופת המדינה (לוח 2). גודל אוכלוסיית הרשות המקומית הוא המשתנה המרכזי המשפיע על גובה המענק לנפש (לוח 3). המענק הכללי לנפש ברשויות המקומיות המונות עד 2000 תושבים גבוה בלמעלה מפי חמישה מהמענק הכללי לנפש בכל הרשויות המקומיות בארץ. המענק לנפש הולך ופוחת ככל שהרשות המקומית גדולה יותר. ברשויות המקומיות המונות למעלה מ-30,000 תושבים המענק לנפש יורד אל מתחת לרמה הכלל ארצית וברשויות מקומיות המונות למעלה מ-100,000 תושבים, המענק לנפש הוא הנמוך ביותר.

כל הרשויות המקומיות שלא קיבלו כלל מענק איזון ב-1996 היו במטרופולין תל אביב, פרט לחדרה ולחיפה. התושבים "היקרים" ביותר, מבחינת גובה מענק האיזון, היו בעיקר אלה שהתגוררו ברשויות מקומיות יהודיות קטנות, כמו: המועצה האזורית מגילות (מענק לנפש גבוה פי 12.5 מהמענק לנפש בכל הרשויות המקומיות), המועצה האזורית הזעירה אלונה, מטולה, כפר תבור, המועצה האזורית ערבות הירדן, המועצה האזורית הר חברון, יסוד המעלה, כינרת והמועצה האזורית חוף עזה (לוח נספח 6). בפעם הראשונה נכללה ב-1996 רשות מקומית ערבית אחת ברשימת הרשויות המקומיות שקיבלו מענק כללי גבוה לנפש: המועצה המקומית הקטנה כפר ברא. העיוותים לכאורה בהקצאת המענק הם בולטים: תושב כפר ורדים או המועצה האזורית גדרות קיבל מענק בגובה של כמעט פי שלושה מהרמה הכלל ארצית, תושב גני תקווה זכה למענק של למעלה מפי שנים, תושב אורנית או נווה מונוסון למענק של פי שנים, תושב רמות השבים למענק של כמעט פי שנים, תושב כוכב יאיר או המועצה האזורית אפעל למענק גבוה בכ-40 אחוז מהרמה הכלל ארצית ותושב מכבים-רעות למענק גבוה בכ-10 אחוזים מרמה זו. מנגד, תושב רמלה או תושב באר שבע קיבל מענק כללי שהוא רק חצי מהרמה הכלל ארצית, ותושב נתניה או בת ים קיבל מענק זעום ביותר.

נתונים אלה מצביעים על כך שלפיצול המוניציפלי יש מחיר. ככל שהתושב מתגורר ברשות מקומית קטנה יותר כך גדלה עלותו לקופת המדינה, לפחות בכל הנוגע להקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות. בארצות הברית תקצוב הרשויות המקומיות הוא במידה רבה תקצוב הכנסות. רשות מקומית קטנה הסובלת מהיעדר יתרונות לגודל תספק פחות שירותים, או שתגבה מסים גבוהים יותר, או שתעביר את רוב סמכויותיה בתחום אספקת שירותים לאזורים מיוחדים שונים. תקצוב הרשויות המקומיות בישראל מתבסס במידה רבה על ההוצאות הנדרשות לאספקת סל שירותים נתון ולא על ההכנסות שמסוגלת הרשות המקומית לגייס. במצב זה, עיקר הנטל הנובע מהיעדר יתרונות לגודל נופל על המדינה ולא על תושבי הרשויות המקומיות הקטנות והזעירות.

נשמעה טענה לפיה עיקר חולשתן של מועצות מקומיות קטנות בישראל נובע מהיעדר שימושי קרקע עסקיים, הגורר תלות כבדה במענקי האיזון הממשלתיים. אולם המדדים הכספיים שהוצגו לעיל מלמדים שאין זה כך. עיקר בעייתן של הרשויות המקומיות הקטנות היא בתחום ההוצאות ולא בתחום ההכנסות והוצאות גבוהות

לנפש (במועצות מקומיות קטנות רבות ולא רק במועצות אזוריות!) הן הגורם הראשון במעלה למענקים הגבוהים.

בשלב זה ניתן לטעון גם את הטענה הבאה: רשויות מקומיות קטנות נהנות אמנם בדרך כלל ממענק גבוה יותר לנפש, אך הן מנוהלות בצורה נאותה ואינן יוצרות גירעונות עתק כמו ערים גדולות ובינוניות רבות. רשויות מקומיות קטנות אינן מסוגלות ליצור גירעונות כפי שיכולה ליצור עיר גדולה כמו רחובות, באר שבע או תל אביב. לאור זאת כולל הניתוח הנוכחי גם את בדיקת הגירעונות, במונחים לנפש המשתנים שנבדקו הם הגירעון השנתי לנפש בשנת 1996 והגירעון המצטבר לנפש בסוף 1996. כמו כן, נערך החישוב ההיפותטי הבא: בהנחה קיצונית ולא נכונה שכל גירעונות הרשויות המקומיות יוטלו בסופו של דבר על המדינה, צורך הגירעון השנתי למענק הכללי; במילים אחרות, הונח שיצירת גירעון היא בסופו של דבר מנגנון נוסף להעברת כספים מהממשלה לרשויות המקומיות. הנחה זו תואמת את טענתו של מבורך (1981; 1983), לפיה יצירת גירעון היא מקור הכנסה נוסף לרשויות המקומיות. ממקור זה נהנות בעיקר רשויות מקומיות גדולות ועשירות, שרק הן מסוגלות ליצור גירעון שנתי גדול מאוד.

## גירעונות

קשה להכליל בדבר הקשר בין גובה הגירעון לנפש לגודל הרשות המקומית, מכיוון שגירעונות מוסברים במידה רבה על ידי נסיבות ספציפיות, כולל אופי הניהול הכספי בכל רשות ורשות מקומית. הרשויות המקומיות שסיימו את שנת 1996 בעודף תקציבי או בגירעון מינימלי היו בעיקר רשויות מקומיות קטנות ממגוון טיפוסים (לוח נספח 7): רשויות מקומיות ערביות ודרוזיות כמו מסעדה, אבו גוש, בוקעתא וריינה; מועצות מקומיות יהודיות כמו: ראש פינה, אבן יהודה, כפר שמריהו ורמות השבים; וכמה מועצות אזוריות. הרשויות המקומיות העירוניות הבינוניות והגדולות היחידות שסיימו את השנה עם עודף תקציבי היו רמת השרון, טירת הכרמל, רעננה, קריית טבעון, אשקלון, אור עקיבא, כרמיאל וקריית ביאליק. מנגד כללה גם רשימת הרשויות המקומיות בעלות הגירעון הגבוה ביותר לנפש בעיקר רשויות מקומיות קטנות, כמו כינרת, מטולה, המועצה האזורית מעלה יוסף ומעלה אפרים (לוח נספח 7). ברשימת הרשויות המקומיות הגירעוניות ביותר במונחים לנפש בלטו גם ערים כמו קריית אונו ואור יהודה ואפילו גבעתיים בלטה בגירעון גבוה יחסית במונחים לנפש.

אולם למרות השונות הרבה והעובדה שרשויות מקומיות קטנות רבות בלטו בתקציבן המאוזן, הנתונים המצרפיים לכל הרשויות המקומיות בישראל מצביעים על כך שרשויות מקומיות זעירות, שמנו עד 2000 תושבים התאפיינו בגירעון ממוצע לנפש שהוא למעלה מכפול מהגירעון לנפש בכל הרשויות המקומיות (לוח 2). הקשר בין גודל הרשות המקומית לגובה הגירעון השנתי לנפש הוא חלש ברשויות מקומיות גדולות יותר, אך רשויות מקומיות שכללו למעלה מ-100,000 תושבים התאפיינו בגירעון נמוך במונחים לנפש (לוח 2). עוד הצביע מודל הרגרסיה על קשר שלילי מובהק בין הטרנספורמציה הלוגריתמית של גודל האוכלוסייה לגירעון השנתי לנפש (לוח 3). קשר שלילי דומה זוהה גם בין גודל הרשות המקומית לגובה הגירעון המצטבר (לוח 3). קשר זה נבע בעיקר מהגירעון הגבוה ברשויות מקומיות זעירות רבות (לוח נספח 8).

לוח 3: גורמים המשפיעים על מדדים כספיים של הרשויות המקומיות בישראל:  
ניתוחי רגרסיה (א) רב-משתנית, 1996

משתנים מסבירים	משתנים מוסברים				
	אחוז הכנסות עצמיות	הכנסות עצמיות לנפש	מענק כללי לנפש (1)	גירעון שנתי לנפש	גירעון מצטבר לנפש (1)
קבוע	-	1.60 *	4.94 *	4.42 *	3.69 *
גודל האוכלוסייה (1)	0.06 ***	-	-	-	-
הכנסה ממוצעת לשכיר	0.00 **	0.09	-	0.23	0.20
רשות מקומית ערבית	0.14	0.68	0.23	1.12	0.72
מועצה אזורית יהודית	0.01	0.60 **	0.05	-	-
אזור ת"א והמרכז	0.06 *	-	-	0.27	0.10
אזור חיפה וירושלים	0.03	-	-	-	-
Adjusted R <sup>2</sup>	0.60	0.13	0.66	0.06	0.07

משתנים מסבירים	משתנים מוסברים				
	מענק כללי וגירעון שנתי לנפש (1)	הוצאות לנפש בתקציב הרגיל	הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל (1)	הוצאות כוללות לנפש (1)	עומס מלוות לנפש
קבוע	4.31 *	3.52 *	1.27 *	1.40 *	3.59 *
גודל האוכלוסייה (1)	-	-	-	-	-
הכנסה ממוצעת לשכיר	-	0.00	0.00	0.00	0.20
רשות מקומית ערבית	0.35	0.68	0.19	0.47	0.90
מועצה אזורית יהודית	-	0.58 **	0.30 **	0.35 **	0.55 **
אזור ת"א והמרכז	-	-	-	-	-
אזור חיפה וירושלים	0.13	0.19	0.10	0.12	0.36
Adjusted R <sup>2</sup>	0.52	0.36	0.28	0.60	0.31

מקור: משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, דו"ח נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות לשנת 1996, ירושלים, 1997.

(א) הלוח מציג מקדמי רגרסיה לא מתוקננים.  
מספר הרשויות המקומיות שנכללו בנייתוחים = 246.  
(1) ערכי לוג

- (2) רשויות מקומיות במחוזות תל אביב והמרכז והעיר אשדוד.  
 (3) רשויות מקומיות במחוזות חיפה וירושלים ופרברי ירושלים ביו"ש.  
 \*\*\* מובהק ברמה 0.00 - מקדם הסבר חלקי הגבוה ביותר.  
 \*\* מובהק ברמה 0.01 - מקדמי הסבר חלקי שני או שלישי בגודלו.  
 \* מובהק ברמה 0.05 .

צירוף הגירעון השנתי למענק הכללי הותר בעינה (אם כי מיתן במקצת) את המסקנה לפיה ככל שהרשות המקומית גדולה יותר כך עלותו של כל תושב לקופה הציבורית פוחתת והולכת. גודל האוכלוסייה הוא המשתנה המרכזי המשפיע על סכום המענק הכללי והגירעון השנתי במונחים לנפש (לוח 3). ההתייחסות לגירעונות איננה משנה את המסקנה השלילית הנוגעת לרשויות מקומיות קטנות משני טעמים: ראשית, גודל הגירעונות השנתיים איננו שקול בדרך כלל לגובה מענקי האיזון שמקבלות הרשויות המקומיות. שנית, למרות חריגים רבים, ככלל סובלות הרשויות המקומיות הקטנות מגירעונות גבוהים לנפש, ולא להפך כפי שניתן היה אולי לשער.

דירוג הרשויות המקומיות על פי מדד סכום המענק הכללי והגירעון לנפש (לוח נספח 9) מצביע על כך שהרשויות המקומיות החזקות ביותר הן בעיקר ערים בינוניות או גדולות ממרכז הארץ, המתאפיינות באוכלוסייה חזקה יחסית או בבסיס מס ניכר שמקורו בשימושי קרקע שלא למגורים: רמת השרון, רעננה, חולון, אשדוד, חיפה, ראשון לציון, קריית ביאליק, אשקלון, חדרה, בת ים ורמת גן. רשויות מקומיות קטנות שבלטו בחוסן התקציבי היו בראש וראשונה כפר שמריהו וסביון האמידות (מקום ראשון ושלישי בדירוג בהתאמה) וכמו כן המועצות האזוריות רמת הנגב ובאר טוביה, הנהנות מבסיס מס משמעותי שמקורו בשימושי קרקע שלא למגורים. מנגד, כל הרשויות המקומיות בתחתית הדירוג היו רשויות מקומיות זעירות וקטנות: מטולה, מגילות, כינרת, אלונה, ערבות הירדן, הר חברון, מעלה אפרים, כפר תבור וכו'.

## מלוות

הממצאים המתייחסים לעומס המלוות לנפש ברשויות המקומיות תואמים ומחזקים את המסקנות הנובעות מהמדדים הקודמים. עומס מלוות גבוה לנפש בולט במיוחד ברשויות המקומיות הזעירות (לוח נספח 10). ניתוח הרגרסיה הרב משתני מאמת את הקשר השלילי בין הטרנספורמציה הלוגריתמית של גודל הרשות המקומית לעומס המלוות לנפש (לוח 3).

## העברות המיועדות לחינוך ולרווחה

השתתפויות הממשלה המיועדות נושאות אופי שונה מאשר המענק הכללי, מכיוון שהמדובר בשירותים ממלכתיים שהרשויות המקומיות מופקדות לכאורה רק על ביצועם ולא על מימנם. למשרדי הממשלה חופש מצומצם יותר בהקצאת מענקים אלה בין הרשויות המקומיות ולרשויות המקומיות חופש מצומצם יותר בהקצאת המשאבים למטרות שונות.

אולם גם בהקצאת ההעברות המיועדות יכולה לבוא לידי ביטוי מדיניות ממשלתית מפורשת או שאינה מפורשת להעדיף רשויות מקומיות מטיפוסים מסוימים. תתכן לדוגמה ציפייה שרשויות מקומיות חזקות יממנו חלק גדול יותר משירותים אלה ממקורות עצמיים. כך לדוגמה נשמעו טענות לפיהן משרד החינוך מעביר כספים לרשויות המקומיות ללא קריטריונים מוגדרים ותוך אפליה בולטת. נטען שבתחתית סולם ההקצאות נמצאים יישובים דרוזים וערבים ובראש הסולם יישובים יהודיים שונים.

מכיוון שהכללים להקצאת ההשתתפויות הייעודיות משתנים מתחום לתחום, לא נבדקו ההעברות הייעודיות בכללותן, אלא כל אחת משתי ההעברות המרכזיות - לחינוך ולרווחה - בנפרד. הנתונים המעודכנים ביותר היו זמינים לשנת 1994. נתונים אלה אינם יכולים אפוא לשמש להערכת מדיניות הממשלות בשנים האחרונות, אלא רק לקבלת תמונה כללית, שבקווים כלליים סביר שהיא תקפה גם כיום, מכיוון שהשינויים בהקצאת המענקים הם הדרגתיים.

בתחום החינוך בלטו במונחים לנפש בראש וראשונה ההשתתפויות הגבוהות בתקציבי המועצות האזוריות (לוחות 4 ו-5). מלבד זאת נהנו מעדיפות רשויות מקומיות באזורי הפריפריה ורשויות מקומיות שאוכלוסייתן חלשה. השתתפות בממשלה בתקציבי החינוך של הרשויות המקומיות הערביות הייתה נמוכה יחסית. הרשויות המקומיות הקטנות זכו להשתתפויות גבוהות יותר מאשר רשויות מקומיות גדולות, אך קשר זה לא זוהה כמובהק בניתוח הרב-משתני.

**לוח 4: השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות לחינוך ולרווחה לפי: מגזר יישובי, מיקום, גודל ורמה כלכלית-חברתית ברשות המקומית, 1994**

מספר הרשויות המקומיות	השתתפות הממשלה ברווחה לנפש	השתתפות הממשלה בחינוך לנפש	גודל האוכלוסייה ברשות המקומית
251	0.88	1.35	כל הרשויות המקומיות עד 2,000
26	0.78	1.47	2,001-5,000
62	0.69	1.42	5,001-10,000
64	0.91	1.52	10,001-15,000
28	0.83	1.33	15,001-20,000
17	1.01	1.41	20,001-30,000
18	1.10	1.24	30,001-40,000
10	1.13	0.89	40,001-50,000
5	1.29	1.18	50,001-100,000
9	1.06	0.80	למעלה מ-100,000
12	1.01	0.87	

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים, 1994, ירושלים, 1997. 1.00=מוצע משוקלל של כל הרשויות המקומיות.

**לוח 5: גורמים המשפיעים על השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות לחינוך ולרווחה: ניתוחי רגרסיה רב-משתניים, 1994**

משתנים מוסברים		משתנים מסבירים
השתתפות הממשלה ברווחה לנפש	השתתפות הממשלה בחינוך לנפש	
1.77 *	2.63 *	קבוע
0.03	0.06-	לוג גודל האוכלוסייה



**	0.00-	**	0.00-	הכנסה ממוצעת לשכיר
***	0.85-	*	0.35-	רשות מקומית ערבית
**	0.28-	***	1.16	מועצה אזורית יהודית
	0.11	*	0.44-	אזור ת"א והמרכז
	0.03-	**	0.51-	אזורי חיפה וירושלים
	0.32		0.40	Adjusted R <sup>2</sup>

מספר הרשויות המקומיות שנכללו בניתוחים = 251.

אזור ת"א והמרכז: רשות מקומית במחוזות תל אביב והמרכז והעיר אשדוד.  
 אזורי חיפה וירושלים: רשות מקומית במחוזות חיפה וירושלים ופרברי ירושלים ביו"ש.  
 הלוח מציג מקדמי רגרסיה לא מתוקננים.  
 \*\*\* מובהק ברמה 0.00 – מקדם הסבר חלקי הגבוה ביותר.  
 \*\* מובהק ברמה 0.01 – מקדמי הסבר חלקי שני או שלישי בגודלו.  
 \* מובהק ברמה 0.05.

עיון מפורט בדירוג הרשויות המקומיות לפי גובה ההשתתפות המיועדת לחינוך לנפש (אינו מוצג כאן) מצביע על כך שהשתתפויות הממשלה היו נמוכות מאוד ביישובים קטנים רבים, שכמעט ולא קיימו מערכת חינוך עצמאית. לעומת זאת היו ההשתתפויות גבוהות ביותר במועצות אזוריות שהחזיקו מוסדות חינוך אזוריים גדולים.

בתחום הרווחה בלטה בראש וראשונה ההשתתפות הנמוכה בתקציבי הרשויות המקומיות הערביות (לוחות 3 ו-4). כצפוי, רשויות מקומיות שאוכלוסייתן חלשה זכו להשתתפויות גבוהות יותר. ההשתתפות בתקציבי הרווחה של המועצות האזוריות הייתה נמוכה יחסית.

לסיכום, הרמה הכלכלית-חברתית של אוכלוסיית היישוב היא כצפוי שיקול חשוב בהקצאת השתתפויות הממשלה המיועדות לחינוך ולרווחה לרשויות המקומיות. אולם, מעבר לכך בלטה במיוחד החשיבות הרבה שהייתה למגזר היישובי בהקצאת ההשתתפויות. המועצות האזוריות זכו להשתתפויות גבוהות ביותר בתחום החינוך והרשויות המקומיות הערביות זכו להשתתפויות נמוכות יותר בשני התחומים, בפרט ברווחה. גודל הרשות המקומית איננו משתנה מרכזי המשפיע על גובה ההעברות המיועדות לנפש.

## 3 סיכום והמלצות

### סיכום

הממצאים המפורטים שהוצגו לעיל מאמתים ומחזקים את הטענה לפיה סובלות הרשויות המקומיות הקטנות בישראל מחולשה תקציבית ומהוות נטל על תקציב המדינה. אמנם, ישנן גם רשויות מקומיות קטנות חזקות, אך רשויות מקומיות אלו הן בבחינת יוצאות מן הכלל, שאוכלוסייתן אמידה במיוחד או שיש להן בסיס מס משמעותי הנובע משימושי קרקע שלא למגורים. כאשר רשות מקומית גדולה דומה בכל מאפייניה לרשות מקומית קטנה, פרט לגודל, צפויה הרשות המקומית הגדולה להיות חזקה יותר תקציבית מאשר רשות מקומית קטנה ולזכות לתמיכה נמוכה יותר מהמדינה.

יתכן שרשויות מקומיות מסוימות מצטיירות מהנתונים גרוע מכפי שהן בפועל, מכיוון שמענקים ממשלתיים גבוהים מתקזזים במידה מסוימת על ידי היעדר תמיכה ממשלתית בפיתוח או בתחומים אחרים, שרשויות מקומיות אחרות נהנות ממנה שלא דרך תקציביהן. הסברים מסוג זה יכולים אולי למתן את המסקנות לגבי רשויות מקומיות מסוימות אך לא סביר שיהפכו על פיהן את המגמה הברורה והחד משמעית שהשתקפה מהנתונים שתוארו לעיל.

לבסוף, ניתן לטעון שתקציביהן של רשויות מקומיות קטנות מצומצמים ביותר בהשוואה לתקציביהן של ערים גדולות. לכאורה בכל אחת מהרשויות המקומיות הקטנות המענקים והגירעונות הם במיליונים בודדים בהשוואה לגירעונות מצטברים של עשרות ומאות מיליוני שקלים ברשויות מקומיות גדולות. אולם יש לזכור, שנטל של מיליונים ספורים שמהווה כל רשות מקומית קטנה הוא מצטבר: למעלה מ-60 אחוז מכלל הרשויות המקומיות בישראל (לא כולל שתי הרשויות המקומיות התעשייתיות) מונות פחות מ-10,000 תושבים. נטל צנוע הנובע מקיומה של רשות מקומית קטנה אחת יכול להצטבר אפוא לחיסכון ניכר למדי. ברשויות המקומיות המונות פחות מ-10,000 תושבים מתגוררים רק כ-13 אחוז מאוכלוסיית כל הרשויות המקומיות במדינה. לא רק שאותם 13 אחוז הם "יקרים" מעל ומעבר ל-87 האחוזים האחרים, אלא שלמחיר זה יש להוסיף עלויות מינהליות עקיפות, הנובעות מהצורך של גורמים ציבוריים שונים לפקח ולפעול מול מספר כה גדול של רשויות מקומיות. מבין הגורמים הציבוריים הללו בהחלט יהיו כאלה שיהנו מהעצמה שמקנה מספר כה גדול של ראשי רשויות מקומיות חלשות יחסית המשחרים לפתחם. אולם למציאות זו יש מחיר כלכלי. לקיומו של שלטון מקומי יעיל ואפקטיבי חשיבות רבה, חשובה גם התחרות בין הרשויות המקומיות, וחשובה גם השמירה על דמוקרטיה מקומית ועל יכולת הבחורים ליצור קשר ולהשפיע על נבחריהם. אולם לשם כך אין

צורך במספר כה גדול של רשויות מקומיות, כאשר לפיצול המוניציפלי יש מחיר משמעותי למערכת השלטון המקומי ולמשק.

## המלצות

מצאי הסקירה מאמתים ומחזקים את הטענה לפיה סובלות הרשויות המקומיות הקטנות בישראל מהיעדר יתרונות לגודל. הרשויות המקומיות הקטנות ובעיקר הזעירות הן נטל כלכלי, שברובו נופל על תקציב המדינה. חולשתן התקציבית של רשויות מקומיות קטנות נובעת בראש וראשונה מרמה גבוהה של הוצאות לנפש ולא דווקא מסיבות כמו היעדר שימושי קרקע עסקיים במינון דומה לזה שברשויות מקומיות גדולות יותר. התייחסות לגירעונות ולתקציב הבלתי רגיל רק מחזקת את המסקנה דלעיל. רשויות מקומיות קטנות חזקות הן בבחינת יוצאים מן הכלל, שאוכלוסייתן אמידה במיוחד או שיש להן שימושי קרקע שלא למגורים, המשלמים מסים מקומיים גבוהים, במינון גבוה מאוד ביחס לגודל אוכלוסייתן.

מצאים אלה אינם מאפשרים לבטל כלאחר יד הצעות לאיחוד רשויות מקומיות קטנות, כגון אלו שהוצעו על ידי הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות. קבלת החלטה בנושא איחוד רשויות מקומיות צריכה להתחשב בשיקולים רבים נוספים כמו תכנון מתואם, שוויוניות ודמוקרטיה מקומית, שבחלקם תומכים בדרך כלל באיחוד ובחלקם שוללים אותו. אולם מי ששולל הצעות לאיחוד רשויות מקומיות קטנות המהוות נטל על הקופה הציבורית חייב להיות מודע למשמעויות השליליות של המשך הפיצול מבחינת היעילות הכלכלית. בכל מקרה יש להתמודד עם בעיית החולשה התקציבית של הרשויות המקומיות הקטנות והעיוותים המשתמעים ממנה בהקצאת המשאבים מהקופה הציבורית. המשך המצב הקיים מעורר שאלות בתחום השוויוניות וההצדקה שבהטלת נטל הפיצול על כלל משלמי המסים במדינה ולא על אותם תושבים המעדיפים להתגורר ברשויות מקומיות קטנות והמתנגדים להצעות לאיחוד רשויות מקומיות (ובדרך כלל גם להצעות להקמת עיריות גג או מנגנונים אחרים, שפירושן העברת סמכויות מהרשות המקומית לגורמים אחרים).

במדינות ארצות הברית אין ככלל כל התחשבות בהיעדר יתרונות לגודל בהקצאת מענקי המדינה לרשויות המקומיות. המענקים לנפש הם במרבית המקרים אחידים, ובפני רשות מקומית קטנה שאינה נהנית מיתרונות לגודל עומדות החלופות הבאות: (1) לגבות מסים בשיעורים גבוהים יותר על מנת לממן מתן שירותים בעלות גבוהה וקיום תשתיות ברמה המאפיינת רשויות מקומיות גדולות יותר, (2) לספק שירותים ברמה מוגבלת יותר מזו הניתנת ברשויות מקומיות גדולות, או (3) לספק את מרב השירותים באמצעות אזורים מיוחדים (special districts) המשרתים כמה רשויות מקומיות או באמצעות חברות פרטיות הפועלות בכמה רשויות מקומיות. הרשויות המקומיות הקטנות בארצות הברית בוחרות ברוב המקרים באפשרות השנייה או השלישית, בעוד שבישראל בוחרות הרשויות המקומיות הקטנות באפשרות רביעית: הטלת הנטל על כלל הציבור בדמות מענקים ממשלתיים גבוהים יותר לנפש.

המלצות לצמצום מספר הרשויות המקומיות הקטנות, כפי שפורטו ברזין (1998) ובדוח הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות יכולות להיות בכיוונים הבאים:

- העלאת הסף המינימלי של מספר התושבים הנדרש להקמת רשות מקומית חדשה.
- ביטול מועצות מקומיות קטנות מאוד: איחוד כמה רשויות מקומיות קטנות או מיזוג רשויות מקומיות קטנות ברשויות מקומיות גדולות סמוכות.
- הימנעות מהקצאת רזרבות קרקע ומאישור להקים אזורי תעסוקה גדולים ברשויות מקומיות קטנות מאוד.
- צמצום למינימום של ההתחשבות בגודל הרשות המקומית בעת קביעת גובה מענקי האיזון לנפש והטלת נטל היעדר יתרונות לגודל של רשויות מקומיות קטנות על תושביהן.
- אי צמצום מענקי האיזון של רשויות מקומיות שאוחדו, לפחות בשנים הראשונות שלאחר האיחוד; זאת על מנת לממן את העלויות הכרוכות באיחוד, וכמו כן משום שהחיסכון בזכות יתרונות לגודל לא יושג במלואו מיד, ועל מנת להפחית את עצמת ההתנגדות המקומית לאיחוד.

במידה שתצומצם או תבוטל ההעדפה הניתנת כיום לרשויות מקומיות עירוניות קטנות בהקצאת המענקים, בהתאם להמלצה שהוזכרה לעיל, ספק אם תהיה הצדקה לשמירה על גובה המענקים במועצות אזוריות קטנות שחלק גדול מתושביהן הוא פרברי ואינו עוסק בחקלאות.

יש להעיר שהימנעות מביצוע צעדים כגון אלה שפורטו לעיל לא תתרום לקידומה של הדמוקרטיה המקומית ולחיזוקו של השלטון המקומי. המספר הגדול של רשויות מקומיות קטנות וחלשות יקשה על השלטון המקומי להתחזק ולהקטין את תלותו בממשלה. התמודדות עם בעיית הפיצול המוניציפלי היא אפוא מחויבת המציאות, אלא אם קיימת מגמה לפעול ליישום רפורמות מוניציפליות מסוג אחר כמו הקמת עיריות אזוריות, הקמת מערכת של אזורים מיוחדים או שינוי רדיקלי במימון הרשויות המקומיות.

## מקורות

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1997) **הרשויות המקומיות בישראל, נתונים כספיים**, 1994, ירושלים: 1997.
- מבורך, ב' (1981) הנהנים מהגירעון בתקציבי הרשויות המקומיות, **רבעון לכלכלה** 28 (110-111): 264-269.
- מבורך, ב' (1983) מימון תקציבים גרעוניים ברשויות המקומיות, **רבעון לכלכלה** 30: 794-800.
- משרד הפנים (1997) **דו"ח נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 1996**, ירושלים: משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות.
- משרד הפנים (1998) **הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות, דו"ח מסכם**, ירושלים (בראשות א' שחר).
- רוזנטראוב, מ' ורזין, ע' (1998) **ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' (1998) **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- Ayee, J.R.A. (1997) Local government reform and bureaucratic accountability in Ghana, *Regional Development Dialogue* 18: 86-104.
- CDLR (1995) *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Reports prepared in the framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Strasbourg: Council of Europe Press.
- Martins, M.R. (1995) Size of municipalities, efficiency and citizen participation: a cross-European perspective, *Environment and Planning C: Government and Policy* 13: 441-458
- Razin, E. (1998) The impact of decentralization on fiscal disparities among local authorities in Israel, *Space and Polity* 2: 51-71.
- Sharkanski, I. (1997) Israel: a metropolitan nation-state, *Cities* 14: 363-369.
- UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements - HABITAT) (1996) *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996*, Oxford: Oxford University Press.
- Verebelyi, I. (1995) European trends and the Hungarian way, in: CDLR, *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Report prepared in the framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), pp. 85-95. Strasbourg: Council of Europe Press.
- Westerveld, H.W. (1995) Policy on municipal boundary reforms in the Netherlands and a number of recent developments, in: CDLR, *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Report prepared in the framework of the Steering Committee on

Local and Regional Authorities (CDLR), pp. 97-103. Strasbourg: Council of Europe  
Press.

## לוחות נספחים

**לוח נספח 1:** ארבעים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הנמוכות ביותר לנפש בתקציב הרגיל וארבעים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הגבוהות ביותר לנפש בתקציב הרגיל, 1996.

**לוח נספח 2:** ארבעים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הנמוכות ביותר לנפש בתקציב הבלתי רגיל וארבעים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הגבוהות ביותר לנפש בתקציב הבלתי רגיל, 1996.

**לוח נספח 3:** ארבעים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הכוללות הנמוכות ביותר לנפש וארבעים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הכוללות הגבוהות ביותר לנפש, 1996.

**לוח נספח 4:** שלושים הרשויות המקומיות בעלות ההכנסות העצמיות הגבוהות ביותר לנפש ושלושים הרשויות המקומיות בעלות ההכנסות העצמיות הנמוכות ביותר לנפש, 1996.

**לוח נספח 5:** שישים הרשויות המקומיות בעלות אחוז ההכנסות העצמיות הגבוה ביותר ושישים הרשויות המקומיות בעלות אחוז ההכנסות העצמיות הנמוך ביותר, 1996.

**לוח נספח 6:** שישים הרשויות המקומיות בעלות המענק הכללי הנמוך ביותר לנפש ושישים הרשויות המקומיות בעלות המענק הכללי הגבוה ביותר לנפש, 1996.

**לוח נספח 7:** שישים הרשויות המקומיות בעלות הגירעון השנתי הנמוך ביותר לנפש ושישים הרשויות המקומיות בעלות הגירעון השנתי הגבוה ביותר לנפש, 1996.

**לוח נספח 8:** שישים הרשויות המקומיות בעלות הגירעון המצטבר הנמוך ביותר לנפש ושישים הרשויות המקומיות בעלות הגירעון המצטבר הגבוה ביותר לנפש, 1996.

**לוח נספח 9:** שישים הרשויות המקומיות שסכום המענק הכללי והגירעון השנתי שלהן לנפש הוא הנמוך ביותר ושישים הרשויות המקומיות שסכום המענק הכללי והגירעון השנתי שלהן לנפש הוא הגבוה ביותר, 1996.

**לוח נספח 10:** ארבעים הרשויות המקומיות בעלות עומס המלוות הנמוך ביותר לנפש וארבעים הרשויות המקומיות בעלות עומס המלוות הגבוה ביותר לנפש, 1996.

**הערה:** מקור הנתונים בלוחות הנספחים הוא עיבוד מתוך – משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **דו"ח נתונים כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות לשנת 1996**, ירושלים, 1997.

**לוח נספח 1: ארבעים הרשויות המקומיות בעלות הוצאות הנמוכות ביותר לנפש  
בתקציב הרגיל וארבעים הרשויות המקומיות בעלות הוצאות הגבוהות ביותר לנפש  
בתקציב הרגיל, 1996 (1)**

גודל האוכלוסייה	הוצאות לנפש בתקציב הרגיל	רשות מקומית	גודל האוכלוסייה	הוצאות לנפש בתקציב הרגיל	רשות מקומית
1.9	1.61	207. אליכין	7.6	0.45	1. תל שבע
13.1	1.61	208. מ"א שומרון	12.2	0.46	2. ריינה
9.1	1.63	209. מ"א מרום הגליל	9.5	0.50	3. נוף הגליל
7.6	1.73	210. מ"א גליל תחתון	24.6	0.51	4. רהט
1.9	1.76	211. ראש פינה	12.4	0.52	5. קלנסווה
10.7	1.77	212. מ"א בני שמעון	2.6	0.53	6. מסעדה
4.8	1.80	213. מצפה רמון	12.7	0.55	7. יפיע
3.3	1.80	214. שלומי	54.1	0.56	8. נצרת
349.2	1.84	215. תל אביב יפו	25.4	0.58	9. שפרעם
9.7	1.87	216. מ"א עמק הירדן	4.4	0.59	10. בוקעתא
8.2	1.88	217. מ"א אשכול	12.6	0.60	11. כפר קאסם
1.3	1.92	218. מגדל	4.2	0.60	12. יאנוח ג'ת
12.5	1.96	219. מ"א חוף הכרמל	13.4	0.61	13. ג'דידה מכר
8.7	1.99	220. מ"א גולן	25.3	0.61	14. טייבה
5.4	2.01	221. מ"א חוף עזה	8.5	0.62	15. אכסאל
1.5	2.01	222. כפר תבור	20.1	0.62	16. טמרה
4.6	2.02	223. מ"א רמת נגב	7.2	0.62	17. מגידל שמש
4.7	2.04	224. מ"א מבואות החרמון	7.6	0.63	18. ביתר עילית
5.4	2.06	225. מ"א לכיש	11.3	0.63	19. כפר מנדא
16.2	2.08	226. מ"א מטה אשר	16.4	0.63	20. אל טירה
1.0	2.08	227. מ"א אלונה	30.7	0.65	21. אום אל פחם
12.4	2.10	228. מ"א הגליל העליון	5.6	0.65	22. בני עייש
5.6	2.10	229. מ"א עזתה	7.9	0.66	23. פוריידיס
1.4	2.18	230. מעלה אפרים	8.3	0.66	24. ג'סר אל זרקא
0.9	2.20	231. יסוד המעלה	14.7	0.68	25. עראבה
0.4	2.21	232. כינרת	5.0	0.68	26. עילוט
4.1	2.25	233. מ"א יואב	3.9	0.69	27. זמר
3.2	2.38	234. מ"א הר חברון	8.5	0.69	28. אעבלין
7.0	2.42	235. מ"א מרחבים	5.4	0.69	29. משהד
13.2	2.44	236. מ"א באר טוביה	2.5	0.69	30. שבלי
2.7	2.55	237. מ"א ערבות הירדן	5.4	0.69	31. ג'לג'וליה
5.0	2.62	238. מ"א שער הנגב	613.6	0.70	32. ירושלים
4.4	2.65	239. מ"א ברנר	7.6	0.70	33. נחף
2.0	2.66	240. מ"א הערבה התיכונה	16.3	0.71	34. בקה אל ע'רבייה
6.0	2.68	241. מ"א מעלה יוסף	138.4	0.71	35. בת ים
7.1	2.71	242. מ"א שפיר	6.6	0.71	36. דיר חנא
0.8	3.37	243. מ"א מגילות	13.4	0.72	37. כפר כנא
1.1	3.58	244. מטולה	5.3	0.72	38. ביר אל מכסור
2.5	3.65	245. מ"א חבל איילות	11.2	0.73	39. כפר קרע
2.3	11.28	246. מ"א תמר	34.6	0.75	40. קריית מוצקין

(1) הוצאות לנפש בתקציב הרגיל: מדד יחסי - 1= כל הרשויות המקומיות.



לוח נספח 2: ארבעים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הנמוכות ביותר לנפש בתקציב הבלתי רגיל  
וארבעים הרשויות המקומיות בעלות ההוצאות הגבוהות ביותר לנפש בתקציב הבלתי רגיל, 1996(1)

רשות מקומית	הוצאות לנפש בתקציב בלתי רגיל	רשות מקומית	הוצאות לנפש בתקציב בלתי רגיל
1. טייבה	0	207. מ"א לב השרון	2.12
2. מגידל שמש	0.27	208. כפר יונה	2.15
3. מיתר	0.28	209. הוד השרון	2.15
4. ג'דידה מכר	0.34	210. מ"א מעלה יוסף	2.25
5. נצרת	0.34	211. יסוד המעלה	2.27
6. בית אריה	0.36	212. מעלה אדומים	2.27
7. עגיר	0.36	213. כינרת	2.28
8. ערערה	0.37	214. מ"א רמת נגב	2.31
9. קריית יערים	0.39	215. מ"א שער הנגב	2.40
10. בקה אל עירבייה	0.40	216. בנימינה	2.41
11. קריית ביאליק	0.40	217. גן יבנה	2.47
12. ריינה	0.40	218. מ"א ערבה תיכונה	2.47
13. סכנין	0.41	219. מ"א אפעל	2.48
14. מגיד אלכרום	0.42	220. מ"א חבל יבנה	2.48
15. עכו	0.43	221. תל מונד	2.56
16. משהד	0.45	222. חורפיש	2.56
17. מ"א מגידו	0.45	223. מזכרת בתיה	2.59
18. קריית ים	0.48	224. מ"א מבואות החרמון	2.61
19. בת ים	0.48	225. מ"א גליל תחתון	2.67
20. להבים	0.49	226. מ"א עמק חפר	2.69
21. אל טירה	0.49	227. מ"א הגליל העליון	2.70
22. דיר אל אסד	0.49	228. מ"א ערבות הירדן	2.77
23. מסעדה	0.50	229. שוהם	2.93
24. טמרה	0.51	230. ראש פינה	3.10
25. ראש העין	0.51	231. סאג'ור	3.22
26. גוש חלב	0.52	232. אבו גוש	3.33
27. כוכב יאיר	0.52	233. אבן יהודה	3.42
28. בני ברק	0.53	234. פרדסיה	3.45
29. כפר מנדא	0.53	235. מ"א הר חברון	3.48
30. בענה	0.54	236. מ"א עזתה	3.48
31. צפת	0.55	237. יבנאל	3.55
32. רמלה	0.55	238. מ"א לכיש	3.85
33. אשקלון	0.55	239. מ"א באר טוביה	5.05
34. כבול	0.56	240. מגדל	5.30
35. לוד	0.57	241. מ"א תמר	5.56
36. קריית מוצקין	0.58	242. עומר	5.78
37. עתלית	0.59	243. מטולה	6.51
38. דימונה	0.60	244. כפר תבור	7.43
39. חוף השרון	0.61	245. מ"א מגילות	8.06
40. אלקנה	0.62	246. סביון	15.42

(1) הוצאות לנפש בתקציב הבלתי רגיל: מדד יחסי - 1= כל הרשויות המקומיות.

לוח נספח 3: ארבעים הרשויות המקומיות בעלות הוצאות הכוללות הנמוכות ביותר לנפש וארבעים הרשויות המקומיות בעלות הוצאות הכוללות הגבוהות ביותר לנפש, 1996 (1)

רשות מקומית	הוצאות כוללות לנפש	רשות מקומית	הוצאות כוללות לנפש
1. ריינה	0.44	207. מ"א עמק חפר	1.72
2. טייבה	0.47	208. מ"א חבל יבנה	1.75
3. נצרת	0.51	209. מ"א אשכול	1.76
4. מסעדה	0.52	210. תל מונד	1.77
5. מגידל שמש	0.54	211. מ"א עמק הירדן	1.83
6. ג'דידה-מכר	0.55	212. מצפה רמון	1.83
7. תל שבע	0.56	213. מ"א חוף הכרמל	1.87
8. יפיע	0.57	214. מ"א אלונה	1.90
9. קלנסווה	0.59	215. יבנאל	1.90
10. טמרה	0.59	216. מ"א חוף עזה	1.92
11. אל טירה	0.60	217. מ"א הגליל התחתון	1.94
12. כפר מנדא	0.60	218. מ"א גולן	1.95
13. שפרעם	0.62	219. מעלה אפרים	1.95
14. כפר קאסם	0.63	220. עומר	2.02
15. רהט	0.63	221. מ"א מטה אשר	2.04
16. משהד	0.64	222. ראש פינה	2.06
17. בקה אל עירבייה	0.64	223. מ"א רמת נגב	2.08
18. נוף הגליל	0.65	224. מ"א מבואות החרמון	2.17
19. בני עייש	0.66	225. מ"א יואב	2.19
20. בת ים	0.66	226. יסוד המעלה	2.21
21. אכסאל	0.66	227. כינרת	2.23
22. סכנין	0.68	228. מ"א הגליל העליון	2.24
23. ביתר עילית	0.69	229. מ"א מרחבים	2.30
24. אום אל פחם	0.69	230. מ"א ברנר	2.34
25. זמר	0.70	231. מ"א עזתה	2.42
26. ערעה	0.70	232. מ"א לכיש	2.46
27. שבלי	0.70	233. מ"א שפיר	2.47
28. פרדיס	0.70	234. מ"א שער הנגב	2.57
29. כפר קרע	0.71	235. מ"א מעלה יוסף	2.59
30. קריית מוצקין	0.71	236. מ"א ערבות הירדן	2.60
31. עג'ר	0.72	237. מ"א ערבה תיכונה	2.62
32. דיר חנא	0.73	238. מ"א הר חברון	2.63
33. דיר אל אסד	0.73	239. מגדל	2.69
34. מגיד אלכרום	0.73	240. מ"א באר טוביה	3.03
35. כפר כנא	0.73	241. מ"א חבל אילות	3.11
36. קריית ביאליק	0.74	242. כפר תבור	3.24
37. גוש חלב	0.74	243. מטולה	4.25
38. עראבה	0.74	244. מ"א מגילות	4.44
39. כוכב יאיר	0.76	245. סביון	4.61
40. אשקלון	0.76	246. מ"א תמר	9.97

(1) הוצאות כוללות לנפש (הוצאות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל לנפש): מדד יחסי - 1=כל הרשויות המקומיות.

לוח נספח 4: שלושים הרשויות המקומיות בעלות ההכנסות העצמיות הגבוהות ביותר לנפש ושלושים הרשויות המקומיות בעלות ההכנסות העצמיות הנמוכות ביותר לנפש, 1996(1)

הכנסות עצמיות לנפש	רשות מקומית	הכנסות עצמיות לנפש	רשות מקומית
0.27	217. ג'דידה מכר	18.18	1. מ"א תמר
0.27	218. זמר	4.49	2. מ"א חבל איילות
0.26	219. חורפיש	3.23	3. מ"א באר טוביה
0.25	220. קלנסווה	3.15	4. מ"א רמת נגב
0.25	221. אום אל פחם	2.46	5. סביון
0.25	222. רהט	2.34	6. מ"א הגליל העליון
0.24	223. כסרא סמיע	2.31	7. תל אביב יפו
0.23	224. ינוח ג'ית	2.31	8. ראש פינה
0.23	225. אכסאל	2.28	9. מ"א שער הנגב
0.23	226. עילוט	2.18	10. מ"א ברנר
0.22	227. עין מאהל	2.11	11. מ"א עמק הירדן
0.22	228. עראבה	2.08	12. מ"א יואב
0.22	229. בענה	1.98	13. אילת
0.21	230. בית ג'אן	1.90	14. כפר שמריהו
0.21	231. משהד	1.88	15. מטולה
0.21	232. נוף הגליל	1.75	16. מ"א חוף הכרמל
0.21	233. יפיע	1.71	17. מ"א בני שמעון
0.21	234. בסמת טבעון	1.70	18. מ"א מטה אשר
0.21	235. בועינה	1.70	19. מ"א חוף השרון
0.20	236. כפר מנדא	1.68	20. מ"א ערבה תיכונה
0.20	237. ריינה	1.56	21. גבעת שמואל
0.20	238. סכינין	1.55	22. באר יעקב
0.20	239. ביר אל מכסור	1.53	23. מ"א מגידו
0.19	240. ג'לג'וליה	1.50	24. רמת השרון
0.17	241. שעב	1.45	25. חדרה
0.17	242. תל שבע	1.44	26. יסוד המעלה
0.16	243. ג'סר אל זרקא	1.42	27. חיפה
0.15	244. טובא זנגריה	1.42	28. יהוד
0.15	245. שבלי	1.42	29. כפר ורדים
0.08	246. ערערה	1.40	30. אבו גוש

(1) הכנסות עצמיות לנפש: מדד יחסי - 1= כל הרשויות המקומיות.

לוח נספח 5: שישים הרשויות המקומיות בעלות אחוז ההכנסות העצמיות הגבוה ביותר ושישים הרשויות המקומיות בעלות אחוז ההכנסות העצמיות הנמוך ביותר, 1996

רשות מקומית	אחוז הכנסות עצמיות	רשות מקומית	אחוז הכנסות עצמיות	רשות מקומית	אחוז הכנסות עצמיות	רשות מקומית	אחוז הכנסות עצמיות
1. סביון	93.3	187. קלנסווה	24.4	187. קלנסווה	68.9	31. ראש פינה	19.5
2. כפר שמריהו	92.0	188. עילבון	24.3	188. עילבון	68.4	32. באר יעקב	19.4
3. מ"א תמר	88.0	189. ק. מלאכי	24.2	189. ק. מלאכי	68.3	33. שוהם	19.2
4. רמת גן	82.1	190. קריית ארבע	24.1	190. קריית ארבע	66.1	34. רחובות	19.1
5. אילת	81.3	191. מגיד אלכרום	23.8	191. מגיד אלכרום	65.5	35. כפר סבא	18.9
6. גבעתיים	81.1	192. דיר חנא	23.5	192. דיר חנא	65.5	36. רמות השבים	18.7
7. חיפה	80.7	193. מ"א חוף עזה	23.3	193. מ"א חוף עזה	65.2	37. עומר	18.6
8. פתח תקווה	80.1	194. כאוכב	22.9	194. כאוכב	64.1	38. נשר	18.4
9. חדרה	79.8	195. גוש חלב	22.8	195. גוש חלב	63.2	39. מ"א עמק הירדן	18.3
10. מ"א רמת נגב	79.0	196. ינוח ג'ת	22.7	196. ינוח ג'ת	63.1	40. נס ציונה	17.4
11. יהוד	77.7	197. אום אל פחם	22.6	197. אום אל פחם	62.8	41. מ"א חוף השרון	17.3
12. רעננה	76.5	198. נוף הגליל	22.6	198. נוף הגליל	62.2	42. מכבים - רעות	17.2
13. חולון	75.0	199. כפר ברא	22.5	199. כפר ברא	62.1	43. פרדסיה	17.1
14. בת ים	74.6	200. זמר	22.4	200. זמר	61.5	44. מ"א אפעל	17.1
15. ראשון לציון	74.4	201. רכסים	22.3	201. רכסים	61.2	45. אזור	16.7
16. רמת השרון	74.3	202. מעיליא	22.1	202. מעיליא	61.2	46. מ"א הגליל העליון	15.9
17. מ"א באר טוביה	74.1	203. נחף	21.8	203. נחף	60.9	47. נווה מונוסון	15.2
18. הרצליה	74.1	204. ג'ת	21.7	204. ג'ת	59.5	48. רמת ישי	15.2
19. גבעת שמואל	73.8	205. עגיר	21.6	205. עגיר	59.2	49. מבשרת ציון	14.8
20. ק. ביאליק	73.2	206. כפר קמא	21.6	206. כפר קמא	59.0	50. נהרייה	14.5
21. תל אביב - יפו	72.7	207. יפיע	21.5	207. יפיע	59.0	51. כוכב יאיר	14.4
22. ק. מוצקין	72.7	208. דיר אל אסד	21.1	208. דיר אל אסד	58.6	52. כפר ורדים	14.3
23. ק. טבעון	72.3	209. אבו סנאן	20.8	209. אבו סנאן	58.3	53. ירושלים	14.2
24. זכרון יעקב	71.1	210. אכסאל	20.4	210. אכסאל	58.3	54. כרמיאל	13.8
25. הוד השרון	70.6	211. ריינה	20.4	211. ריינה	57.8	55. באר שבע	13.3
26. אשדוד	70.3	212. עילוט	20.3	212. עילוט	57.5	56. טירת הכרמל	12.9
27. אשקלון	70.1	213. עין קניה	20.1	213. עין קניה	57.2	57. רמלה	12.9

11.5	244. שבלי	20.0	214. תל שבע	56.8	58. אבו גוש	70.0	28. אבן יהודה
9.1	245. טובא זנגריה	19.8	215. עראבה	56.7	59. אורנית	69.8	29. נתניה
6.7	246. ערעה	19.8	216. סאג'ור	55.4	60. קריית אתא	69.7 58.0	30. מ"א חבל איילות כל הרשויות המקומיות

(1) אחוז הכנסות עצמיות : אחוז הכנסות עצמיות מסך-כל ההכנסות בתקציב הרגיל.

לוח נספח 6: שישים הרשויות המקומיות בעלות המענק הכללי הנמוך ביותר לנפש ושישים הרשויות המקומיות בעלות המענק הכללי הגבוה ביותר לנפש, 1996 (1)

רשות מקומית	מענק כללי לנפש (1)	רשות מקומית	מענק כללי לנפש (1)	רשות מקומית	מענק כללי לנפש (1)	רשות מקומית	מענק כללי לנפש (1)
1. אשדוד	0	31. נהרייה	0.65	187. קריית שמונה	2.89	217. כפר ברא	3.89
2. גבעתיים	0	32. נצרת	0.77	188. מ"א גדרות	2.90	218. מ"א שפיר	3.90
3. הרצליה	0	33. ירושלים	0.85	189. קצרין	2.91	219. יבנאל	3.91
4. חדרה	0	34. רמלה	0.86	190. גוש חלב	2.94	220. קציר חריש (טל עירון)	3.93
5. חולון	0	35. מ"א דרום השרון	0.89	191. מעיליא	2.94	221. קרית ארבע	3.95
6. ראשון לציון	0	36. זכרון יעקב	0.90	192. בית שאן	2.95	222. גבעת עדה	4.07
7. רמת גן	0	37. קריית ים	0.90	193. מסעדה	2.96	223. מרחבים	4.20
8. רעננה	0	38. קריית גת	0.90	194. פקיעין	2.96	224. מ"א מעלה יוסף	4.20
9. כפר שמריהו	0	39. מ"א רמת נגב	0.92	195. מ"א מטה בנימין	3.00	225. פסוטה	4.24
10. כפר סבא	0.00	40. ק. טבעון	0.93	196. כסרא סמייע	3.02	226. שבי ציון	4.26
11. חיפה	0.00	41. עכו	0.99	197. קריית יערים	3.03	227. מ"א נחל שורק	4.33
12. רמת השרון	0.00	42. בני ברק	1.00	198. כאוכב	3.10	228. ירוחם	4.48
13. בת ים	0.02	43. שפרעם	1.00	199. מעלות	3.17	229. אליכין	4.54
14. פתח תקווה	0.03	44. טבריה	1.01	200. מ"א גליל תחתון	3.24	230. עמנואל	4.81
15. סביון	0.05	45. טירת הכרמל	1.02	201. בית אריה	3.32	231. מ"א עזתה	4.88
16. נתניה	0.05	46. עומר	1.05	202. חורפיש	3.35	232. מעלה אפרים	5.33
17. מ"א באר טוביה	0.05	47. מ"א חוף השרון	1.07	203. רכסים	3.39	233. שלומי	5.37
18. קריית ביאליק	0.22	48. פרדס חנה	1.07	204. עגיר	3.39	234. מ"א גולן	5.37
19. אשקלון	0.23	49. מכבים - רעות	1.08	205. סאג'ור	3.45	235. מגדל	5.47
20. נס ציונה	0.26	50. יבנה	1.10	206. בית דגן	3.47	236. מ"א לכיש	5.48
21. הוד השרון	0.26	51. גבעת שמואל	1.12	207. מ"א שומרון	3.48	237. מ"א ערבה תיכונה	5.63
22. רחובות	0.38	52. אום אל פחם	1.12	208. מ"א גוש עציון	3.57	238. חוף עזה	5.77
23. אילת	0.38	53. מ"א חבל איילות	1.13	209. עין קניה	3.58	239. כינרת	5.99

6.31	.240 יסוד המעלה	3.59	.210 חצור הגלילית	1.16	.54 כרמיאל	0.46	.24 קריית אתא
6.82	.241 מ"א הר חברון	3.61	.211 מבואות החרמון	1.16	.55 בקה אל עירבייה	0.51	.25 יהוד
7.38	.242 מ"א ערבות הירדן	3.62	.212 מ"א תמר	1.17	.56 נצרת עילית	0.52	.26 באר שבע
7.64	.243 כפר תבור	3.64	.213 קדומים	1.17	.57 טמרה	0.52	.27 קריית מוצקין
9.21	.244 מטולה	3.68	.214 מצפה רמון	1.18	.58 רהט	0.62	.28 קריית אונו
9.51	.245 מ"א אלונה	3.80	.215 מ"א מרום הגליל	1.18	.59 מ"א גזר	0.64	.29 נשר
12.50	.246 מ"א מגילות	3.80	.216 כפר קמא	1.18	.60 באר יעקב	0.65	.30 עפולה

(1) מענק כללי לנפש: מדד יחסי - 1= כל הרשויות המקומיות.

לוח נספח 7: שישים הרשויות המקומיות בעלות הגירעון השנתי הנמוך ביותר לנפש ושישים הרשויות המקומיות בעלות הגירעון השנתי הגבוה ביותר לנפש, 1996 (1)

רשות מקומית	גירעון שנתי לנפש	רשות מקומית	גירעון שנתי לנפש	רשות מקומית	גירעון שנתי לנפש	רשות מקומית	גירעון שנתי לנפש
1. מסעדה	5.20-	187. אריאל	2.13	217. מצפה רמון	3.01	31. מ"א גדרות	0.03-
2. אבו גוש	3.19-	188. ראמה	2.14	218. חצור הגלילית	3.09	32. מ"א מגילות	0.02-
3. מ"א רמת נגב	2.59-	189. גבעת שמואל	2.14	219. בענה	3.13	33. מ"א ערבה תיכונה	0.02-
4. בוקעתא	1.58-	190. יהוד	2.15	220. גבעת עדה	3.14	34. ביתר עילית	0.01-
5. ריינה	1.36-	191. מ"א מרום הגליל	2.17	221. דבוריה	3.24	35. שבלי	0.01-
6. ראש פינה	1.13-	192. יסוד המעלה	2.18	222. כפר יונה	3.25	36. שלומי	0.01-
7. אבן יהודה	0.80-	193. קריית גת	2.21	223. כפר יסיף	3.27	37. אשקלון	0.01-
8. כפר שמריהו	0.71-	194. מ"א חבל איילות	2.25	224. עין מאהל	3.27	38. אורנית	0.01-
9. מגידל שמש	0.67-	195. מ"א ערבות הירדן	2.28	225. מ"א עמק לוד	3.31	39. אור עקיבא	0.00-
10. רמות השבים	0.58-	196. קדומים	2.30	226. קרית מלאכי	3.35	40. נחף	0.00-
11. קלנסווה	0.54-	197. גני תקווה	2.35	227. מזכרת בתיה	3.61	41. כרמיאל	0.00-
12. פרדיס	0.39-	198. מטה אשר	2.37	228. קרית עקרין	3.61	42. כפר ורדים	0.00-
13. סביון	0.28-	199. באר יעקב	2.39	229. יבנאל	3.81	43. ק. ביאליק	0.00-
14. מ"א אלונה	0.26-	200. חורפיש	2.45	230. מ"א עזתה	3.86	44. חולון	0.00
15. תל שבע	0.23-	201. מ"א עמק חפר	2.50	231. תל מונד	3.92	45. מ"א בני שמעון	0.00
16. כוכב יאיר	0.16-	202. פרדס חנה	2.53	232. עתלית	4.08	46. מ"א ברנר	0.00
17. פקיעין	0.16-	203. ירוחם	2.55	233. מ"א גליל תחתון	4.26	47. כסרא סמיע	0.00
18. נוף הגליל	0.15-	204. הוד השרון	2.58	234. מגדל	4.44	48. עגיר	0.02
19. גן רווה	0.13-	205. קדימה	2.62	235. מ"א אפעל	4.50	49. ג'דידה מכר	0.03
20. רמת השרון	0.13-	206. גבעתיים	2.71	236. מ"א מבואות החרמון	4.55	50. מגידו	0.03
21. טירת הכרמל	0.13-	207. פסוטה	2.79	237. מ"א לב השרון	4.73	51. מ"א חוף השרון	0.04
22. מ"א חבל יבנה	0.12-	208. ראש העין	2.80	238. מ"א לכיש	5.05	52. נשר	0.05
23. אכסאל	0.09-	209. כאוכב	2.81	239. אור יהודה	5.19	53. מ"א גולן	0.06
24. מג'אר	0.08-	210. גדרה	2.82	240. אליכין	5.42	54. אשדוד	0.09
25. להבים	0.06-	211. סכינין	2.85	241. מ"א שפיר	5.47	55. עין קניה	0.10
26. רעננה	0.05-	212. ערעה	2.89	242. קרית אונו	5.52	56. כפר קרע	0.11
27. טובא זנגריה	0.05-	213. מ"א מרחבים	2.89	243. מעלה אפרים	5.98	57. בית דגן	0.11
28. מ"א משגב	0.05-	214. בנימינה	2.94	244. מ"א מעלה יוסף	6.64	58. טבריה	0.13



8.80	.245 מטולה	2.95	.215 בית שאן	0.13	.59 ביר אל מכסור	0.04-	.29 כפר תבור
9.43	.246 כינרת	2.96	.216 מ"א הר חרון	0.14	.60 מ"א מטה בנימין	0.03-	.30 קרית טבעון

(1) גירעון שנתי לנפש : מדד יחסי - 1= כל הרשויות המקומיות.

לוח נספח 8: שישים הרשויות המקומיות בעלות הגירעון המצטבר הנמוך ביותר לנפש ושישים הרשויות המקומיות בעלות הגירעון המצטבר הגבוה ביותר לנפש, 1996 (1)

רשות מקומית	גירעון מצטבר לנפש	רשות מקומית	גירעון מצטבר לנפש	רשות מקומית	גירעון מצטבר לנפש	רשות מקומית	גירעון מצטבר לנפש
1. כרמיאל	0	187. כפר יסיף	1.87	217. גני תקווה	2.35	31. מ"א משגב	0.06
2. מעלה אדומים	0	188. חצור הגלילית	1.87	218. מ"א מעלה	2.37	32. בני עיי"ש	0.08
3. נשר	0	189. מ"א מרום הגליל	1.89	219. בית שמש יוסף	2.37	33. אורנית	0.11
4. ערד	0	190. מ"א ערבה תיכונה	1.90	220. מ"א אפעל	2.39	34. להבים	0.12
5. אבו גוש	0	191. מבשרת ציון	1.90	221. מ"א אשכול	2.41	35. אשקלון	0.13
6. בוקעתא	0	192. בנימינה	1.92	222. אור יהודה	2.42	36. אכסאל	0.13
7. ביתר עילית	0	193. תל אביב-יפו	1.94	223. קרית מוצקין	2.46	37. ינוח ג'ת	0.14
8. כוכב יאיר	0	194. סכינין	1.95	224. כפר יונה	2.48	38. מ"א בני שמעון	0.14
9. כסרא סמיע	0	195. דבוריה	1.97	225. מ"א מרחבים	2.49	39. מ"א הגליל העליון	0.16
10. כפר ורדים	0	196. ערערה	2.00	226. בענה	2.55	40. טובא זנגריה	0.16
11. כפר שמריהו	0	197. באר יעקב	2.00	227. גבעת עדה	2.56	41. שוהם	0.17
12. מג'אר	0	198. מצפה רמון	2.04	228. מ"א חבל איילות	2.70	42. סביון	0.18
13. מסעדה	0	199. נס ציונה	2.04	229. מ"א לכיש	2.74	43. טירת הכרמל	0.18
14. נחף	0	200. מ"א שומרון	2.06	230. מ"א שפיר	2.79	44. ביר אל מכסור	0.20
15. פקיעין	0	201. מ"א גזר	2.06	231. קדומים	2.80	45. כפר קאסם	0.20
16. פרדיס	0	202. אלפי מנשה	2.10	232. תל מונד	2.84	46. כפר קרע	0.21
17. קלנסווה	0	203. ראש העין	2.11	233. מ"א לב השרון	2.88	47. מ"א חוף הכרמל	0.22
18. עגיר	0	204. רמת ישי	2.12	234. קרית עקרון	2.98	48. קרית טבעון	0.23
19. ריינה	0	205. מ"א מבואות החרמון	2.16	235. יסוד המעלה	2.99	49. רהט	0.25
20. רמות השבים	0	206. מ"א הר חברון	2.16	236. יבנאל	3.04	50. אשדוד	0.26
21. תל שבע	0	207. מ"א מטה יהודה	2.18	237. מזכרת בתיה	3.04	51. מ"א מגידו	0.26
22. גן רווה	0	208. גבעתיים	2.19	238. מ"א הגליל התחתון	3.33	52. ראש פינה	0.28

3.43	239. גבעת שמואל	2.19	209. מ"א בקעת בית שאן	0.296	53. כפר תבור	0	23. מ"א אלונה
3.45	240. מגדל	2.23	210. מ"א ערבות הירדן	0.29	54. ג'דידה מכר	0	24. מ"א מגילות
3.51	241. אליכין	2.24	211. אריאל	0.29	55. מגידל שמס	0	25. נוף הגליל
3.95	242. קרית אונו	2.24	212. כפר כנא	0.31	56. מ"א חוף השרון	0	26. מ"א רמת נגב
4.31	243. מ"א תמר	2.25	213. מ"א עזתה	0.31	57. בית דגן	0.01	27. מ"א מטה בנימין
4.51	244. מעלה אפרים	2.29	214. פרדס חנה	0.33	58. גוש חלב	0.01	28. חולון
4.80	245. מטולה	2.30	215. ירוחם	0.35	59. חיפה	0.03	29. רעננה
7.40	246. כינרת	2.32	216. גדרה	0.36	60. מ"א שער הנגב	0.03	30. מ"א ברנר

(1) גירעון שנתי לנפש : מדד יחסי - 1= כל הרשויות המקומיות.

לוח נספח 9: שישים הרשויות המקומיות שסכום המענק הכללי והגירעון השנתי שלהן לנפש הוא הנמוך ביותר ושישים הרשויות המקומיות שסכום המענק הכללי והגירעון השנתי שלהן לנפש הוא הגבוה ביותר, 1996(1)

סכום המענק הכללי והגירעון השנתי הגבוה ביותר				סכום המענק הכללי והגירעון השנתי הנמוך ביותר			
מדרג	רשות מקומית	מדרג	רשות מקומית	מדרג	רשות מקומית	מדרג	רשות מקומית
3.45	217. חצור הגלילית	2.45	187. בנימינה	0.67	31. אילת	0.20-	1. כפר שמריהו
3.49	218. מצפה רמון	2.46	188. אור יהודה	0.69	32. טירת הכרמל	0.08-	2. מ"א רמת נגב
3.53	219. מ"א גליל תחתון	2.46	189. בית אריה	0.71	33. נצרת	0.05-	3. סביון
3.65	220. מ"א נחל שורק	2.49	190. ג'וליס	0.72	34. ירושלים	0.04-	4. רמת השרון
3.72	221. עמנואל	2.51	191. בית דגן	0.76	35. טבריה	0.02-	5. רעננה
3.80	222. גבעת עדה	2.56	192. קריית מלאכי	0.76	36. נס ציונה	0.00	6. חולון
3.82	223. מרחבים	2.59	193. עין קניה	0.77	37. גבעתיים	0.02	7. אשדוד
3.83	224. פסוטה	2.60	194. רכסים	0.78	38. מ"א חוף השרון	0.06	8. חיפה
3.83	225. שלומי	2.60	195. סאג'ור	0.78	39. קריית מוצקין	0.12	9. ראשון לציון
3.86	226. מ"א גולן	2.62	196. גדרה	0.82	40. מ"א דרום השרון	0.16	10. ק. ביאליק
3.87	227. מ"א מבואות החרמון	2.65	197. קדימה	0.83	41. כרמיאל	0.16	11. אשקלון
3.89	228. יבנאל	2.65	198. מעלות-תרשיחא	0.87	42. עומר	0.26	12. חדרה
3.93	229. ירוחם	2.66	199. מזכרת בתיה	0.88	43. קלנסווה	0.32	13. מ"א באר טוביה
4.02	230. מ"א ערבה תיכונה	2.66	200. מ"א תמר	0.89	44. נצרת עילית	0.33	14. בת ים
4.35	231. מ"א שפיר	2.67	201. דבוריה	0.92	45. טמרה	0.33	15. רמת גן
4.59	232. מ"א עזתה	2.70	202. מעיליא	0.92	46. הוד השרון	0.39	16. כפר סבא
4.60	233. מ"א חוף עזה	2.82	203. עתלית	0.93	47. רהט	0.39	17. הרצליה
4.79	234. אליכין	2.87	204. גוש עציון	0.95	48. עכו	0.41	18. נתניה
4.90	235. מ"א מעלה יוסף	2.88	205. כפר ברא	0.95	49. כוכב יאיר	0.42	19. באר שבע
5.13	236. יסוד המעלה	2.93	206. קריית ארבע	0.95	50. שפרעם	0.44	20. פתח תקווה
5.17	237. מגדל	2.95	207. בית שאן	0.98	51. יהוד	0.47	21. נשר
5.35	238. מ"א לכיש	3.02	208. כאוכב	1.03	52. אום אל פחם	0.57	22. קריית אתא
5.45	239. כפר תבור	3.09	209. חורפיש	1.04	53. טייבה	0.60	23. ריינה
5.52	240. מעלה אפרים	3.10	210. מ"א שומרון	1.05	54. כפר קאסם	0.63	24. עפולה
5.72	241. מ"א הר חברון	3.13	211. תל מונד	1.06	55. זכרון יעקב	0.63	25. מסעדה
5.93	242. מ"א ערבות הירדן	3.21	212. כפר קמא	1.07	56. קריית ים	0.64	26. נהרייה

6.73	מ"א אלונה .243	3.26	קדומים .213	1.08	מכבים-רעות .57	0.64	רחובות .27
6.97	מ"א כינרת .244	3.26	קציר חריש (טל עירון)	1.09	בני ברק .58	0.64	אבן יהודה .28
8.94	מ"א גילות .245	3.33	מ"א מרום הגליל	1.09	אל טירה .59	0.66	ק. טבעון .29
9.09	מטולה .246	3.33	שבי ציון .216	1.10	אעבלין .60	0.66	אבו גוש .30

(1) סכום המענק הכללי והגירעון השנתי לנפש : מדד יחסי : 1 - כל הרשויות המקומיות.

לוח נספח 10: ארבעים הרשויות המקומיות בעלות עומס המלוות הנמוך ביותר לנפש וארבעים הרשויות המקומיות בעלות עומס המלוות הגבוה ביותר לנפש, 1996 (1)

עומס מלוות לנפש הגבוה ביותר		עומס מלוות לנפש הנמוך ביותר	
עומס	רשות מקומית	עומס	רשות מקומית
1.67	207. גדרה	0	1. סביון
1.77	208. חיפה	0	2. שוהם
1.77	209. מ"א מטה אשר	0.02	3. מסעדה
1.83	210. מ"א חוף עזה	0.04	4. עגיר
1.86	211. מ"א מטה יהודה	0.06	5. בוקעתא
1.86	212. ראש פינה	0.06	6. חולון
1.97	213. אור יהודה	0.07	7. רמות השבים
1.97	214. קריית אונו	0.08	8. קציר חריש (טל עירון)
2.12	215. אליכין	0.09	9. מגידל שמש
2.21	216. תל אביב יפו	0.14	10. נוף הגליל
2.26	217. מ"א מבואות החרמון	0.16	11. תל שבע
2.27	218. רמת ישי	0.17	12. כפר ורדים
2.28	219. מ"א גדרות	0.22	13. ריינה
2.29	220. מעלה אפרים	0.23	14. טובא זנגריה
2.31	221. מ"א מרום הגליל	0.27	15. גיסר אל זרקא
2.31	222. מ"א מעלה יוסף	0.28	16. פרדיס
2.32	223. מ"א אשכול	0.29	17. אשדוד
2.33	224. שלומי	0.29	18. ביתר עילית
2.37	225. מ"א לכיש	0.30	19. אבו גוש
2.37	226. מ"א נחל שורק	0.31	20. בת ים
2.46	227. יבנאל	0.34	21. טירת הכרמל
2.47	228. מ"א מרחבים	0.34	22. נחף
2.48	229. מ"א שער הנגב	0.34	23. טמרה
2.58	230. בית שאן	0.35	24. כפר שמריהו
2.62	231. מ"א ערבות הירדן	0.35	25. כוכב יאיר
2.76	232. ירוחם	0.35	26. בני עייש
2.77	233. מ"א בקעת בית שאן	0.35	27. רהט
2.84	234. מ"א עזתה	0.36	28. יפיע
2.91	235. מ"א הגליל העליון	0.36	29. אור עקיבא
3.06	236. מ"א שפיר	0.36	30. דיר חנא
3.43	237. מגדל	0.37	31. בסמת טבעון
3.44	238. מ"א הגליל התחתון	0.38	32. נצרת
3.55	239. כינרת	0.39	33. רעננה
3.68	240. יסוד המעלה	0.40	34. זמר
3.95	241. מ"א ערבה תיכונה	0.40	35. קריית יערים
5.70	242. מ"א באר טוביה	0.42	36. קרני שומרון
5.84	243. מטולה	0.43	37. עומר
6.07	244. כפר תבור	0.43	38. עראבה
6.15	245. מ"א חבל אילות	0.44	39. שפרעם
7.56	246. מ"א תמר	0.44	40. סאג'ור

(1) עומס מלוות לנפש (עומס מלוות לפירעון בסוף השנה): מדד יחסי - 1=כל הרשויות המקומיות.