



מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות מחקר השוואתי

ינואר 2022

כתיבה: נגה שני ולילא סוייד

ליווי ועריכה:

גאדה אבו ג'אבר-ניג'ם, נדב דגן, עימאד ג'ראיסי ורגד ג'ראיסי

ייעוץ כלכלי: יוגב שרביט



לשוויין ושותפות ער. للمساواة والشراكة ج.م.
Sikkuy-Aufoq For a Shared and Equal Society r.a.

מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות

מחקר השוואתי

ינואר 2022

כתיבה: נגה שני ולילא סוייד

ליווי ועריכה: גאדה אבו ג'אבר-ניג'ים, נדב דגן, עימאד ג'ראסי ורגד ג'ראסי

ייעוץ כלכלי: יוגב שרביט

עיצוב גרפי: אוסו באיו



This study was made possible (in part) by funds granted by the Charles H. Revson Foundation.
The statements made and views expressed, however, are solely the responsibility of the author.

**מרכז אינג'אז - המרכז
המקצועי לקידום הרשויות
המקומיות הערביות (ע"ר)**
רח' ואדי אלהאג', 4 ת.ד. 50724,
נצרת 16000 טל': 04-6566572
מייל: injaz@injaz.org.il
אתר העמותה: injaz.org.il

משרדי סיכוי-אופוק חיפה
דרך אלנבי 77
ת.ד. 99650
חיפה 31996
טל': 04-8523188
פקס: 04-8523065
haifa@sikkuy-aufoq.org.il

משרדי סיכוי-אופוק ירושלים
המשוררת רחל 17
בית הכרם
ירושלים 96348
טל': 02-6541225
פקס: 02-6541108
jerusalem@sikkuy-aufoq.org.il

אודות הארגונים

אינג'אז - אינג'אז ('הישג בערבית) היא עמותה ללא מטרת רווח, שנוסדה בשנת 2008, בהחלטה של הוועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל. העמותה רואה ברשויות המקומיות הערביות את המפתח ליצירת איכות חיים גבוהה ביישובים הערביים. מטרת העמותה היא לבנות ולפתח את יכולות הרשויות המקומיות הערביות ולייצר תשתיות מתאימות. המשימה אותה חרתה אינג'אז על דגלה היא קידום המקצועיות והחדשנות ברשויות המקומיות הערביות על ידי בנייה ופיתוח של כלים שיגדילו את רווחת התושבים, יחזקו את המעמד הסוציו-אקונומי של הרשויות, ישפרו את איכות החיים של התושבים, יסגרו את הפער בין ערבים ויהודים ויסללו את הדרך לחברה שוויונית.

סיכוי-אופוק - ארגון משותף לערבים ויהודים שפועלים יחד מאז 1991 לקדם שוויון ושותפות בין החברה הערבית והיהודית בישראל. עמותת 'סיכוי-אופוק' עובדת עם רשויות מקומיות ערביות והנהגת החברה הערבית מול משרדי ממשלה, גופים ציבוריים, התקשורת והציבור הרחב, כדי לחולל שינוי מדיניות שיביאו לשוויון חומרי ומהותי, לחיים משותפים ולמרחבים משותפים לאזרחים הערבים-פלסטינים ולאזרחים היהודים החיים בישראל.

תוכן עניינים

5	.....	תקציר
11	.....	מבוא
13	.....	מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות
13	.....	א. רקע
14	.....	ב. מקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות המקומיות הערביות
36	.....	ג. מקורות ההכנסה הממשלתיים של הרשויות המקומיות הערביות
43	.....	ד. סיכום ביניים - הכנסות הרשויות המקומיות הערביות
44	.....	הוצאות הרשויות המקומיות הערביות
44	.....	א. ניתוח ההוצאות
47	.....	ב. מקרי בוחן
52	.....	סיכום והמלצות
53	.....	א. המלצות למשרדי הממשלה
60	.....	ב. המלצות לרשויות המקומיות הערביות
62	.....	נספחים
62	.....	נספח מספר 1 - מתודולוגיה
68	.....	נספח מספר 2 - רשימת המקורות מהם נלקחו הנתונים

כתוצאה מאפליה ארוכת שנים סובלות הרשויות הערביות ממחסור חמור במשאבים ובקרקעות. בעקבות אפליה זו מצויות רשויות אלו במשבר פיננסי מתמשך, הפוגע ביכולתן לספק שירותים מגוונים ואיכותיים לתושביהן. במסגרת מחקר זה, המהווה מחקר המשך למחקר דומה שבוצע על ידי עמותת 'סיכוי-אופוק' ומרכז 'אינג'אז' בשנת 2014, ביקשנו להצביע על האתגרים והחסמים הכלכליים איתם מתמודדות הרשויות המקומיות הערביות; להסביר את הסיבות המרכזיות למשבר הכלכלי החריף איתו הן מתמודדות; ולהמליץ על צעדים אופרטיביים שיאפשרו לשפר את איכות וכמות השירותים שהן מעניקות לתושביהן.

לטובת השגת מטרות אלו ביקשנו להציג תמונת מצב עדכנית המנתחת את הכנסותיהן של הרשויות המקומיות הערביות. לשם כך, השתמשנו במגוון רחב של מקורות רשמיים מהשנים 2012 עד 2018, כולל נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), נתוני משרד הפנים ונתוני משרד החינוך. מניתוח מקורות המידע עלה כי ההכנסה הממוצעת לתושב ברשויות המקומיות היהודיות בשנת 2018 היתה גבוהה פי 1.6 מברשויות הערביות, 10,182 ₪ לתושב המתגורר ברשות יהודית אל מול 6,297 ₪ בלבד לתושב המתגורר ברשות ערבית.¹ על מנת להבין את הסיבות המרכזיות לפער, ניתחנו את הרכב ההכנסות של הרשויות המקומיות הערביות והשווינו בין לבין הרשויות היהודיות.

בשלב הראשון, ניתחנו את מקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות המקומיות. מהניתוח עלה כי בעוד שההכנסה הממוצעת לתושב ברשויות המקומיות בישראל עמדה בשנת 2018 על 4,959 ₪, ההכנסה הממוצעת לתושב ברשויות הערביות עמדה על 1,373 ₪ בלבד. כלומר, ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות לתושב היו נמוכות משמעותית מהממוצע הארצי.

כדי להבין את הסיבה לפערים המתוארים לעיל ניתחנו את מבנה ההכנסות של הרשויות המקומיות הערביות ממיסי ארנונה.² מהניתוח עלה שבעוד שברשויות היהודיות חיוב הארנונה התבסס בעיקר על ארנונה שלא למגורים (56% מחיוב הארנונה), ברשויות הערביות חיוב הארנונה התבסס בעיקר על ארנונה למגורים (68% מחיוב הארנונה). למדנו שהסיבה המרכזית לשוני בהתפלגות חיוב הארנונה ברשויות היהודיות והערביות היא המחסור הגדול באזורי תעשייה, תעסוקה ומסחר (שטחים מניבים) בשטחי היישובים הערביים. כדי להבין כיצד משפיע המחסור בשטחים מניבים

1. כלל הנתונים המספריים המופיעים בתקציר מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל הדו"חות המבוקרים של הרשויות המקומיות, שנת 2018.

2. מיסי ארנונה מהווים כ-80% מההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בישראל.

על ההכנסות של הרשויות המקומיות הערביות, בדקנו את תעריף הארנונה הממוצע למגורים ולא למגורים ברשויות היהודיות וברשויות הערביות. מהניתוח עלה שהתעריף למטר רבוע (מ"ר) מארנונה שלא למגורים היה גבוה משמעותית מהתעריף למטר רבוע מארנונה למגורים. כלומר, כתוצאה מאפליה ארוכת שנים בהקצאת קרקעות ותקציבים, סובלות הרשויות הערביות ממחסור חריף בשטחים מניבים. מחסור זה פוגע בהכנסותיהן ומייצר פער כלכלי גדול בין לבין הרשויות היהודיות.

לאחר שלמדנו שפוטנציאל ההכנסות מארנונה של הרשויות הערביות נמוך משמעותית מפוטנציאל ההכנסות של הרשויות היהודיות, שאלנו האם יש משתנים נוספים המשפיעים על שיעורי הגבייה בפועל. מניתוח שערכנו מצאנו כי ככל שרשות מדורגת נמוך יותר בדירוג הסוציו-אקונומי, כך שיעור הזכאים להנחות ולפטורים בארנונה גבוה יותר. מכיוון שמרבית הרשויות הערביות מדורגות באשכולות הסוציו-אקונומיים הנמוכים, שיעור ההנחות בהן יחסית גבוה. כלומר, בממוצע, גביית הארנונה ברשויות הערביות נמוכה יותר מגביית הארנונה ברשויות היהודיות גם בשל חולשתם הכלכלית של תושביה.

במקביל, בדקנו את נכונות הטענה הרווחת, שהרשויות המקומיות הערביות עניות כי תושביהן לא משלמים ארנונה. לשם כך ניתחנו את שיעורי הגבייה של הרשויות היהודיות והערביות וגילינו שבעשור האחרון חלה עלייה משמעותית בשיעורי גביית הארנונה של הרשויות הערביות, אך למרות עלייה זו עדיין קיים פער בין שיעורי הגבייה הממוצעים ברשויות הערביות והיהודיות. כך לדוגמה בשנת 2018 שיעור הגבייה ברשויות הערביות במעמד סוציו-אקונומי 1-5 עמד על 73%, בעוד שברשויות היהודיות באותו מעמד סוציו-אקונומי הוא עמד על 94%. לאור ממצאים אלו, שאלנו האם עלייה בשיעורי הגבייה של הרשויות המקומיות הערביות תייצר שוויון בהכנסות העצמיות של הרשויות היהודיות והערביות? על מנת לענות על שאלה זו ערכנו סימולציה, בה ניתחנו האם עדיין יהיו פערים כלכליים בין רשויות יהודיות וערביות גם אם שיעור הגבייה שלהן יהיה זהה. מהסימולציה עלה כי גם אם שיעורי הגבייה של הרשויות הערביות יהיו זהים לשיעורי הגבייה של הרשויות היהודיות עדיין יהיו חסרים לרשויות הערביות מעל מיליארד וחצי ש"ח בשנה כדי שהכנסותיהן יהיו זהות להכנסות הרשויות היהודיות.

לאחר שניתחנו את ההכנסות ממקורות עצמיים, בדקנו האם בכוחן של ההכנסות ממקורות ממשלתיים לסגור את הפערים בין רשויות יהודיות וערביות. מהניתוח עלה שהתקציבים הממשלתיים המוקצים לרשויות המקומיות הערביות לא מצליחים לסגור את הפערים העמוקים בין לבין הרשויות היהודיות ובחלק מהמקרים אף מגדילים אותם. מניתוח התקציב הרגיל של הרשויות הערביות עולה כי המענקים הממשלתיים ('מענק האיזון' ו'הקרן לצמצום פערים') אמנם מקצים סכומים לא מבוטלים לרשויות המקומיות הערביות, אך בשל פרמטרים מפלים ותקציב

לא מספק, הם לא מצליחים לסגור את הפערים העצומים בין רשויות יהודיות וערביות. במקביל גם תרומתה של החלטת ממשלה 922, תכנית החומש לפיתוח כלכלי בחברה הערבית לשנים 2016-2020, היתה מוגבלת. מהמחקר עולה כי מרבית ההקצאות במסגרת 922 אינן נוגעות לתוספת תקציבית, אלא לשינויים בהקצאת תקציבים קיימים. שינויים אלו מקשים על זיהוי היקף ההקצאה העודפת האמיתית שהופנתה לטובת הרשויות הערביות, למעט העברות כספיות שהועברו באופן ישיר לרשויות. למרות זאת, בתחומים שבהם כן הוקצו משאבים ישירות לרשויות, כן חל צמצום פערים בין הרשויות היהודיות והערביות וכן הייתה עליה ברמת השירותים שהעניקו הרשויות לתושביהן.

לבסוף, על מנת לקבל תמונה מלאה על ההכנסות של הרשויות המקומיות הערביות ממקורות ממשלתיים, ניתחנו את אופן ההקצאה של תקציבי החינוך והרווחה וגילינו שהמדינה מרבה להשתמש בשיטת המצ'ינג (המשרד הממשלתי מקצה את מרבית הסכום והרשות המקומית משלמה את היתרה הנדרשת). מהניתוח שערכנו עלה כי שיטה זו פוגעת לעיתים ברשויות המוחלשות ביותר, אשר אינן מצליחות להקצות את המשאבים הנדרשים כדי לקבל את התקציב המגיע להן.

על מנת להבין כיצד משפיעים הפערים שתוארו לעיל על כמות ואיכות השירותים שמספקות הרשויות המקומיות הערביות לתושביהן ניתחנו את ההוצאות של הרשויות המקומיות על שירותים לתושב (ההוצאה הרגילה לתושב). מהניתוח עלה שההוצאה לתושב ברשויות היהודיות היתה גבוהה פי 1.4 מאשר ברשויות הערביות, 7,914 ש' לנפש אל מול 5,403 ש' בלבד. כלומר, כמות ההכנסות הנמוכה של הרשויות המקומיות הערביות משפיעה באופן ישיר על יכולתן לספק שירותי חינוך, שירותי רווחה ושירותי תברואה איכותיים לתושביהן.

המלצות

מנתוני המחקר עולה כי ניתן למתוח קו ישר בין האפליה הממשלתית בהקצאת משאבים וקרקעות לבין חוסר היציבות הכלכלית של הרשויות המקומיות הערביות. על מנת לתקן אפליה זו ועל מנת לצמצם פערים כה משמעותיים נדרשים צעדים דרסטיים. בחלק זה נציג מספר המלצות אופרטיביות שאימוצן יקטין לתפישתנו את הפערים הכלכליים בין הרשויות היהודיות לבין הרשויות הערביות. ההמלצות מחולקות לשניים: המלצות למשרדי הממשלה והמלצות עבור הרשויות המקומיות הערביות.

המלצות למשרדי הממשלה

1. השקעה בפיתוח הכלכלי ביישובים הערביים, שתביא להגדלת ההכנסות העצמיות

של הרשויות המקומיות הערביות: הרשויות הערביות סובלות ממחסור חמור בשטחים מניבים. כדי להגדיל את כמות ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות אנו ממליצות לנקוט במספר צעדים:

א. תכנון אזורי תעסוקה ותעשייה: הקצאת תקציבים לתכנון מפורט של אזורי תעסוקה חדשים על קרקעות מדינה ועל קרקעות פרטיות:

- הקצאת תקציבים לשדרוג אזורי תעסוקה ותעשייה קיימים.
- הקצאת תקציבים לעדכון של תכניות מתאר כוללניות ביישובים הערביים.
- הקצאת תקציבים לתכניות ביצוע לאזורי תעשייה ותעסוקה מאושרים.

ב. יצירת תכניות כלכליות מקיפות לפיתוח אזורי תעסוקה ותעשייה: על מנת לממש את התכניות המאושרות, דרושות תכניות כלכליות מקיפות, אשר יתנו מענה לחסמים שונים. לשם כך אנו ממליצות לפעול במספר אפיקים במקביל:

- הקצאת תקציבים גמישים למימוש התכניות המאושרות.
- בניית מנגנונים משלימים, אשר יעודדו יזמים להשקיע באזורים אלו.

ג. הקמה של תשתיות ארגוניות לפיתוח כלכלי ברשויות הערביות: על מנת להבטיח מימוש של תכניות, אנו ממליצות להקים תשתית ארגונית שתעודד פיתוח כלכלי ברשויות המקומיות הערביות כמו חברות כלכליות או מחלקות לפיתוח כלכלי.

ד. החיאה ושדרוג של אזורים/צירים מסחריים מרכזיים בשכונות הוותיקות: אנו ממליצות להקצות משאבים להחיאה ושדרוג של האזורים המסחריים בלב היישוב באמצעות תכנון, עיצוב, תחזוקה שוטפת ועוד. במקביל אנו ממליצות ליצור סל תמריצים שיעודד יזמים מקומיים לפעול וליזום במרחבים אלו.

2. הגדלה ושינוי מנגנוני ההקצאה של מענקים ממשלתיים כמו 'מענק האיזון'

ו'הקרן לצמצום פערים': כפי שעלה מהמחקר, מנגנוני ההקצאה הנוכחיים של המענקים הממשלתיים ('מענקי האיזון' ו'הקרן לצמצום פערים') מפלים את הרשויות המקומיות הערביות ואינם מספיקים על מנת לצמצם משמעותית את הפערים בין הרשויות. אנו ממליצות לפעול באופן הבא:

א. לשנות את מודל ההקצאה של 'מענק האיזון': נוסחת גדיש, המשמשת כמודל לחישוב גובה המענק לכל רשות, מייצרת עיוותים הפוגעים ברשויות המוחלשות בכלל וברשויות הערביות בפרט. אנו ממליצות על שינוי מודל המענק למודל שיצמצם פערים בין רשויות ויבטיח חלוקה שוויונית יותר.

ב. לשנות את מנגנון ההקצאה של 'הקרן לצמצום פערים': מניתוח ההקצאה של הקרן עולה כי הקרן אינה מצליחה לצמצם את אי השוויון בין רשויות ואינה מצליחה לסגור את הפערים העצומים בין הרשויות הערביות ליהודיות. כמות המשאבים המצומצמת בקרן, לצד קיומם של פרמטרים המפלים את הרשויות הערביות, הופכים אותה למנגנון חלקי ולא מספק. אנו ממליצות לשנות את מודל ההקצאה ולקבוע רף הכנסה מינימלי שיאפשר לרשויות המקומיות לספק שירותים איכותיים לתושביהן. כל רשות שהכנסותיה מארנונה עסקית ו'מענקי האיזון' יהיו נמוכות מרף זה, תהיה זכאית לקבל השלמה מכספי הקרן.

3. הרחבת גבולות שיפוט וחלוקת הכנסות משטחים מניבים במסגרת מנגנון הוועדות

הגיאוגרפיות: במתכונתו הנוכחית מנגנון הוועדות הגיאוגרפיות הוא מנגנון בעל מאפיינים פוליטיים. כתוצאה מכך הוא לא מצליח להשיג את מטרתו בצורה המלאה ואינו מצליח לייצר שינוי מערכתי. לשם שיפור וטיוב המנגנון אנו ממליצות לבטל את המעורבות של הגורמים הפוליטיים בראשית התהליך (כתב המנדט) ובסיומו (חתימה על הצו). בנוסף אנו ממליצות לחזק את השקיפות מול הרשויות המקומיות; להעניק ליווי מקצועי מטעם משרד הפנים לרשויות המקומיות לכל אורך התהליך; להכשיר בעלי תפקידים ברשויות בתהליכי העבודה של הוועדות; לפעול לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בכלל התפקידים בוועדות; לקצר את התהליך ולהגדיר לוחות זמנים ברורים לקבלת החלטה; ולתקן את נוסחת 'מדד האיתנות הפיננסית' (המהווה כלי תומך לקבלת החלטה) באופן שיעשה צדק עם הרשויות הערביות המוחלשות.

4. חיזוק כוח האדם ברשויות המקומיות הערביות: רשויות ערביות רבות סובלות ממחסור

חמור בכוח אדם, אשר פוגע בתפקודן וביכולות הביצוע שלהן. אנו ממליצות להוסיף תקנים ברשויות המקומיות הערביות, אשר יחזקו את היכולות המקצועיות של הרשויות. בנוסף, אנו ממליצות לבנות תכניות פרישה למנהלים ובעלי תפקידים שרמת היעילות והמקצועיות שלהם נמוכה; לשפר את תנאי ההעסקה באופן שיעודד עובדים איכותיים לעבוד ברשויות המקומיות הערביות; לחזק את שדרת הניהול ברשויות המקומיות הערביות באמצעות קביעת מבנים ארגוניים ברורים (יצירת הגדרת תפקידים ברורה ונהלי עבודה קבועים) וקיום

הכשרות מקצועיות; ולתגבר את המחלקות הסובלות מאיוש חלקי. בנוסף, אנו ממליצות על חיזוק מחלקות ההנדסה ועל חיזוק הוועדות המקומיות/מרחביות לתכנון ובנייה.

5. קידום מדיניות שוויונית וייצוג הולם במשרדי הממשלה: במרבית המקרים אין

הטמעה מובנית של צרכי החברה הערבית בתכנון המדיניות הממשלתית. ועל כן, לאורך השנים התקבלו החלטות מדיניות חדשות שמפלות את הרשויות הערביות ואת האזרחים הערבים. במקביל, סובלת החברה הערבית מתת ייצוג במשרדי הממשלה השונים. תת הייצוג משפיע אף הוא על המדיניות הלא שוויונית המקודמת על ידי משרדים שונים. אנו ממליצות להתאים את המדיניות הממשלתית לצרכי הרשויות הערביות, להגדיל את הייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית במשרדי הממשלה ולשתף את נציגי הרשויות המקומיות הערביות וארגוני החברה האזרחית בתהליכי עיצוב המדיניות.

המלצות לרשויות המקומיות הערביות

1. שיפור מערך החיוב והגדלת שיעורי גביית הארנונה: כפי שעולה מהמחקר, שיעורי

הגבייה ברשויות הערביות עדיין נמוכים יותר משיעורי הגבייה ברשויות היהודיות. אנו ממליצות לרשויות המקומיות הערביות למצות את פוטנציאל החיוב באמצעות רישום עדכני ומדויק של העסקים הקיימים בשטחן ועל ידי העלאת שיעור גביית הארנונה.

2. ייזום, תכנון והקמה של אזורי תעשייה, תעסוקה ומסחר בתחומי הרשויות

המקומיות הערביות ופיתוח מודל לליווי יזמות מקומית: הקמה של אזורי תעשייה, תעסוקה ומסחר בתחומי הרשויות המקומיות הוא המפתח להגדלת הכנסותיהן העצמיות. לצד הצורך לקדם מהלכים בהובלת המדינה, ישנה חשיבות גם ליוזמה ולהובלה מצד הרשות המקומית. אנו ממליצות לרשויות המקומיות ליזום תכניות אסטרטגיות לפיתוח היישוב ולבנות מודל לליווי יזמים המעוניינים לפעול בשטח היישוב.

3. יצירת שיתופי פעולה אזוריים: רשויות קטנות סובלות מחיסרון לקוטן. אחת מהדרכים

האפשריות להתייעלות כלכלית ברשויות אלו היא באמצעות יצירת שיתופי פעולה אזוריים. אנו ממליצות לרשויות המקומיות הערביות למצות הזדמנויות לחיזוק כלכלי באמצעות יצירת שיתופי פעולה אזוריים, אשר עונים על הצרכים שלהן ומאפשרים להן לצמצם את אי השוויון.

לרשויות המקומיות בישראל יש השפעה מכרעת על רמת ואיכות חייהם של התושבים המתגוררים בשטחן. במסגרת תחומי אחריותן הן אמונות, בין היתר, על אספקת שירותים מגוונים לתושביהן כמו לדוגמה שירותי חינוך, שירותי רווחה, שירותי תברואה ועוד. בנוסף, הרשויות המקומיות מופקדות על פיתוח תשתיות, ניהול המרחב הציבורי והובלת תהליכי פיתוח כלכלי וחברתי ביישוב. פעולות וצעדים שנוקטת הרשות המקומית בתחומים אלו יכולים להשפיע על רמת התעסוקה והיזמות ביישוב, על המוביליות החברתית ועל איכות הסביבה ובכך לתרום משמעותית לרמת ולאיכות החיים של תושבי המקום.

האוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל מונה כ-1.8 מיליון נפש,³ ומהווה כ-18% מאוכלוסיית מדינת ישראל. כ-72% מהאזרחים הערבים בישראל (כ-1.3 מיליון איש) מתגוררים ב-79 רשויות מקומיות ערביות.⁴ רובן המוחלט של רשויות אלו נמצאות בפריפריה הגיאוגרפית של מדינת ישראל;⁵ ומרביתן נמצאות באשכולות הסוציו-אקונומיים הנמוכים ביותר.⁶

לאורך השנים, סבלו הרשויות הערביות מאפליה חמורה בהקצאת תקציבים ובחלוקת משאבים ציבוריים. בעקבות אפליה זו מצויות הרשויות המקומיות הערביות במשבר פיננסי מתמשך, הפוגע ביכולתן לספק שירותים מגוונים ואיכותיים לתושביהן. בשנים האחרונות אף זכתה אפליה זו להכרה על ידי המדינה במסגרת מספר החלטות ומסמכים רשמיים, ביניהם דו"ח 'צוות 120 הימים' להתמודדות עם מצוקת הדיור ביישובים הערביים, החלטת ממשלה 922 לפיתוח כלכלי ביישובי המיעוטים בשנים 2016-2020 ותכנית 550, תכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי לחברה הערבית לשנים 2022-2026.

מטרתו של מחקר זה היא להצביע על האתגרים והחסמים הכלכליים איתם מתמודדות הרשויות המקומיות הערביות; להסביר את הסיבות המרכזיות למשבר הכלכלי החרף איתו הן מתמודדות; ולהמליץ על צעדים אופרטיביים שיאפשרו לשפר את איכות וכמות השירותים שהן מעניקות לתושביהן. אנו סבורות שמחקר זה והנתונים המובאים בו, יוכלו להוות עזר בידי קובעי המדיניות

3. מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ הרשויות המקומיות 2018.

4. נכון למועד כתיבת שורות אלו בישראל קיימות 255 רשויות מקומיות. הרשויות הערביות מהוות כשליש מהרשויות המקומיות בישראל.

5. מניתוח נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (קובץ הרשויות המקומיות 2018) עולה ש-91% מהרשויות הערביות נמצאות בדירוג 1 עד 5 במדד הפריפריאליות.

6. מניתוח נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (קובץ הרשויות המקומיות 2018) עולה ש-96% מהרשויות הערביות מדורגות במעמד סוציו-אקונומי 1 עד 5.

בקיודום מדיניות שוויונית ולטובת צמצום פערים. בנוסף, אנו סבורות שתשתית ידע זו תוכל לתרום להעשרת והעמקת השיח הציבורי ולתרום להקטנת הדיסאינפורמציה לגבי התנהלותן הכלכלית של הרשויות הערביות.

לטובת השגת מטרות אלו השתמשנו במגוון רחב של מקורות רשמיים מהשנים 2012 עד 2018, כולל נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), נתוני משרד הפנים ונתוני מערכת 'מבט רחב' של משרד החינוך (לרשימת המקורות המלאה ראה נספח מספר 2). אנו מאמינות שניתוח רב שנתי זה, לצד פילוחים מגוונים, יאפשרו לנתח תמורות כלכליות שעברו הרשויות המקומיות הערביות לאורך שנים אלו וייצרו תמונה מהימנה לגבי מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות בהווה (ראה נספח מספר 1). בנוסף, אנו סבורות שסקירה רב שנתית זו תאפשר, למי שמעוניין בכך, לייצר רצף בין הנתונים המובאים במחקר 'מגירעונות ותלות לאיזון וצמיחה: מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות', ולבחון האם היו שינויים משמעותיים במצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות מאז פרסומו בשנת 2014.⁷

על מנת להשיג את מטרת המחקר, ניתחנו בשלב הראשון את מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות. לשם כך למדנו אלו סעיפים תקציביים מרכיבים את ההכנסות של הרשויות המקומיות בישראל והשוונו בין ההכנסות של הרשויות המקומיות היהודיות לבין ההכנסות של הרשויות המקומיות הערביות. בשלב השני ניתחנו את מבנה ההוצאות של הרשויות המקומיות הערביות והצבענו על הקשר הישיר בין המחסור בהכנסות לבין ההוצאות הנמוכות של הרשויות על שירותים לתושביהן. לבסוף, בשלב השלישי, הצענו סדרה של המלצות מדיניות שיאפשרו לתפישתנו, להסיר או לפחות להקטין את החסמים שעלו במסגרת הפרקים הקודמים. אנו סבורות שאימוץ ההמלצות המופיעות בפרק זה על ידי משרדי הממשלה, יגדיל באופן משמעותי את הכנסות הרשויות המקומיות הערביות וישפר את איכות וכמות השירותים המסופקים לתושבים. כמו כן אנו מאמינות כי אימוץ המלצות אלו ישפר את חוסן הכלכלי של הרשויות הערביות בישראל ויצמצם את האפליה ואי השוויון מהם סובלות רשויות אלו.

7. לקישור למחקר 'מגירעונות ותלות לאיזון וצמיחה: מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות', נכרה ב-10.21: https://www.sikkuy-aufoq.org.il/wp-content/uploads/2014/06/rashuyot_ivrit.pdf

מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות

א. רקע

בשנת 2018 עמדו הכנסות הרשויות המקומיות בישראל על כ-86 מיליארד ש.⁸ הכנסות הרשויות המקומיות הערביות, אשר בהן מתגוררים כ-14.4% מאזרחי מדינת ישראל, עמדו באותה שנה על כ-8.3 מיליארד ש בלבד, פחות מ-10% מהכנסות הרשויות המקומיות בישראל. כלומר הכנסותיהן של הרשויות הערביות היו נמוכות משמעותית מהמוצע הארצי. גם בהשוואה

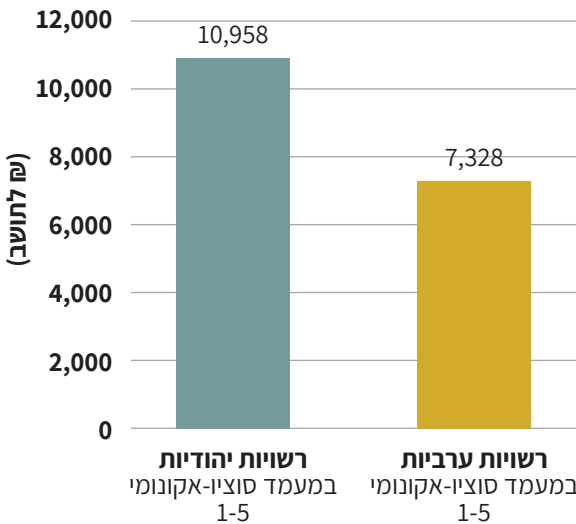
לרשויות יהודיות מוחלשות (מעמד סוציו-אקונומי 1-5) היו הכנסותיהן של הרשויות הערביות נמוכות. בעוד שההכנסות של הרשויות הערביות המוחלשות עמדו על 7,328 ש לתושב, ההכנסות של הרשויות היהודיות המוחלשות עמדו על 10,958 ש לתושב, פי 1.5 מאשר ברשויות הערביות.

במסגרת פרק זה ננתח את מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות והיהודיות ונשאל מה הסיבה לפערים שהוצגו לעיל. אך ראשית נסביר בקצרה ממה מורכב תקציב הרשויות המקומיות.

לכל רשות מקומית בישראל יש שני סלים תקציביים נפרדים:⁹

1. התקציב הרגיל
2. התקציב הבלתי רגיל (תב"ר)

גרף מספר 1
ההכנסות השנתיות לתושב -
השוואה בין רשויות ערביות ויהודיות
במעמד סוציו-אקונומי 1-5



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשויות מקומיות בישראל 2018

8. כלל הניתוחים המספריים המופיעים בפרק זה מתבססים על נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים משנת 2018 ועל קובץ הרשויות 2018 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לפירוט רשימת המקורות המלאה ראה נספח מספר 2.

9. מרכז המידע והמחקר של הכנסת, רשויות מקומיות בישראל, מסמך רקע לועדת הפנים והגנת הסביבה, מאי 2015.

התקציב הרגיל מהווה את הנתח העיקרי של תקציב הרשות המקומית. הוא כולל את ההוצאות וההכנסות של הרשות המקומית בשנה קלנדרית ומהווה כמעין תכנית עבודה שנתית של הרשות.

התקציב הבלתי רגיל מהווה נתח קטן יחסית מהתקציב של הרשות המקומית ומשמש למימון פרויקטים ארוכי טווח. לרוב תקציב זה הוא חד פעמי וניתן לרשות בהתאם לצרכיה, לזמינות התקציבית ולקולות קוראים שבהם היא זכתה. במקורות התקציב הבלתי רגיל נכללים מענקים ממשרדי הממשלה (למשל מענקים ממשרד החינוך לבניית בתי ספר חדשים או מענקים ממשרד התחבורה לקידום פרויקטים תחבורתיים גדולים), מענקים מגופים שונים (כגון מפעל הפיס) ומלוות (מבנקים, ממשרד האוצר, ממשרד הפנים ועוד). אפשר לעשות שימוש בתקציב הבלתי רגיל רק למטרה שלשמה הוא נועד.

ניתן לחלק את סוגי ההכנסות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל לשניים: **הכנסות עצמיות** ו**הכנסות ממשלתיות**. ההכנסות העצמיות מורכבות מכספי גביית מיסי ארנונה ומהכנסות נוספות כמו אגרות, היטלים ותשלומים שהרשות המקומית גובה מתושביה עבור שירותים. ההכנסות הממשלתיות מורכבות מהקצאות ממשרדי ממשלה (לדוגמה הקצאות ממשרד החינוך והרווחה) וממענקים (כמו לדוגמה מענק 'הקרן לצמצום פערים', 'מענקי האיזון' ומענקי פרויקטים/פיתוח).

בהמשך הפרק, ננתח את המבנה התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל על פי חלוקה להכנסות עצמיות ולהכנסות ממשלתיות ונערוך השוואות שונות בין הרשויות הערביות, העומדות בלב מחקר זה, לבין הרשויות היהודיות. עם זאת, לפני שנצלול ללב הניתוח נבהיר כי הסדר שבו מאורגנים תתי הפרקים הבאים הוא תולדה של מבנה ההכנסות של הרשויות המקומיות בישראל כיום. מכיוון שההכנסות העצמיות מהוות את החלק המשמעותי מההכנסות של הרשויות המקומיות, נתחיל מלנתח את ההכנסות ממקורות עצמיים ורק לאחר מכן נמשיך עם ניתוח ההכנסות ממקורות ממשלתיים.

ב. מקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות המקומיות הערביות

בשנת 2018 עמדו ההכנסות העצמיות של כלל הרשויות המקומיות בישראל על כ-44.5 מיליארד ₪. הכנסות אלו היוו כ-55% מתוך התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות (34.7 מיליארד ₪ מתוך 62.7 מיליארד ₪)¹⁰ וכ-59% מתוך התקציב הבלתי רגיל שלהן (9.7 מיליארד ₪ מתוך

10. ללא הנחות בארנונה והלוואות לאיזון.

16.3 מיליארד ש"ח).¹¹ ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות עמדו באותה שנה על כ-1.8 מיליארד ש"ח בלבד, כ-4% בלבד מכלל ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בישראל, וזאת על אף שבשטחן מתגוררים כ-14.4% מאזרחי מדינת ישראל. כלומר, ההכנסה הממוצעת לתושב ממקורות עצמיים עמדה באותה שנה על 4,959 ש"ח לתושב, פי 3.5 מההכנסה הממוצעת לתושב ברשויות הערביות, אשר עמדה על 1,373 ש"ח בלבד.

במסגרת תת פרק זה ננתח את מקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות המקומיות בישראל בכלל ושל הרשויות הערביות בפרט ונבחן את הסיבות המרכזיות להכנסותיהן הנמוכות של הרשויות המקומיות הערביות ממקורות אלו. מאחר ובתקציב הרגיל, מיסי הארנונה מהווים את רוב מקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות המקומיות (79.3%), נתמקד במסגרת תת פרק זה בניתוח מרכיב זה מתוך ההכנסות העצמיות.

גביית ארנונה

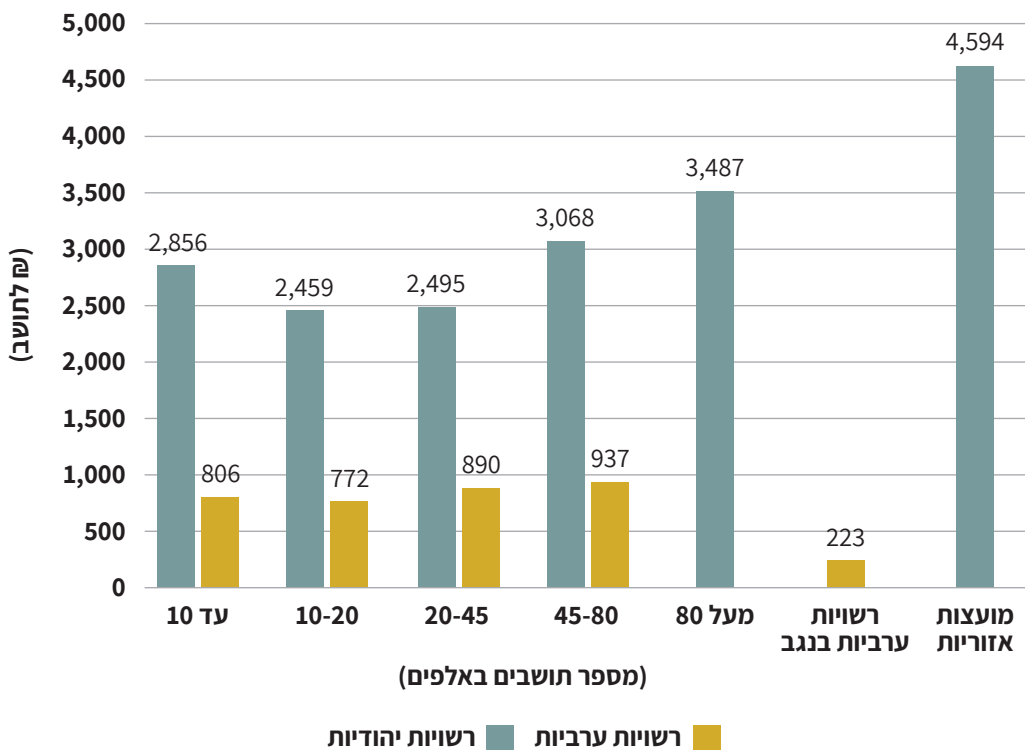
גובה ההכנסות של רשויות מקומיות מארנונה מושפע באופן ישיר מ**פוטנציאל המיסוי** (כמות השטח כפול התעריף), אך גם מ**מידת המיצוי**, המושפעת מגובה ההנחות הניתנות לאוכלוסייה הזכאית ומאחוזי הגבייה. בשנת 2018 גבו הרשויות המקומיות בישראל כ-25.5 מיליארד ש"ח מארנונה. לעומת זאת, הרשויות הערביות גבו באותה שנה כ-931 מיליון ש"ח בלבד. כלומר, רק 3.6% מהכנסות הרשויות המקומיות מארנונה בשנת 2018 נכנסו לקופת הרשויות המקומיות הערביות.

מניתוח פר תושב עלה כי ההכנסה הממוצעת מארנונה לתושב בישראל עמדה על כ-2,845 ש"ח. לעומת זאת, כאשר השווינו בין הרשויות היהודיות והערביות מצאנו כי ההכנסה הממוצעת מארנונה ברשויות היהודיות עמדה על כ-3,211 ש"ח לנפש, פי 4.5 מההכנסה הממוצעת לתושב ברשויות הערביות, אשר עמדה על 706 ש"ח בלבד.

על מנת לנטרל השפעה של משתנים כמו גודל, אזור גיאוגרפי או מעמד סוציו-אקונומי על ניתוח הנתונים, חילקנו את הרשויות למספר קטגוריות נפרדות וערכנו מספר השוואות. ראשית, השווינו בין רשויות יהודיות וערביות בעלות כמות אוכלוסייה דומה ובדקנו מה ההכנסה הממוצעת לנפש מארנונה (ראה גרף מספר 2). מצאנו כי בכל קבוצות הגודל, ההכנסה הממוצעת לנפש מארנונה ברשויות היהודיות הייתה גבוהה יותר מאשר ברשויות הערביות.

11. לאחר ניכוי מלוות.

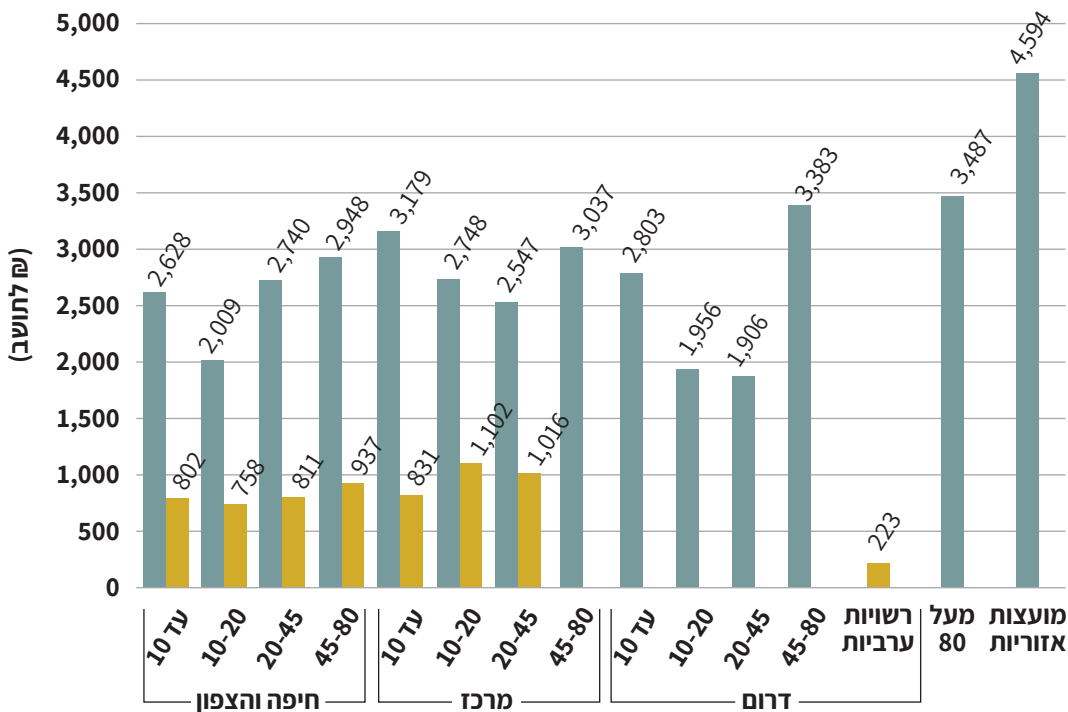
גרף מספר 2 – גביית ארנונה לתושב על פי כמות האוכלוסייה המתגוררת ברשות – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

בהמשך, ניתחנו כיצד משפיע האזור הגיאוגרפי של הרשות המקומית על גביית הארנונה (ראה גרף מספר 3). הממצאים הצביעו על כך שקיימים פערים משמעותיים בין רשויות יהודיות לבין רשויות ערביות בכל חלקי הארץ. עם זאת, מצאנו שהפערים הגדולים ביותר נמצאים בנגב. בעוד שהסכום שגבו הרשויות היהודיות בנגב מארנונה עמד על 3,370 ש' לתושב, הרשויות הערביות בנגב גבו 233 ש' לתושב בלבד, פער של פי 14.5 לטובת הרשויות היהודיות.

גרף מספר 3 - גביית ארנונה לתושב על פי כמות אוכלוסייה ועל פי אזור גיאוגרפי - השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



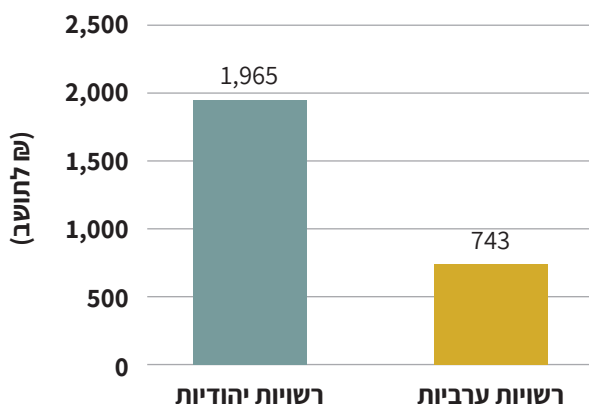
(מספר תושבים באלפים על פי חלוקה גיאוגרפית)

רשויות ערביות ■ רשויות יהודיות ■

מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

לבסוף, ערכנו השוואה בין רשויות יהודיות וערביות במעמד סוציו-אקונומי 1-5 (ראה גרף מספר 4). בדומה להשוואה על בסיס גודל ולהשוואה על בסיס אזור גיאוגרפי, גם מהשוואה זו עלה כי קיימים פערים עצומים בין רשויות יהודיות ורשויות ערביות. בעוד שברשויות יהודיות במעמד סוציו-אקונומי 1-5 ההכנסה הממוצעת לתושב מארנונה עמדה בשנת 2018 על 1,965 ₪, ברשויות הערביות ההכנסה הממוצעת לתושב מארנונה עמדה על 743 ₪ בלבד. כלומר לרשויות יהודיות במעמד סוציו-אקונומי 1-5 היו פי 2.6 הכנסות מגביית ארנונה יותר מאשר לרשויות ערביות באותו מעמד סוציו-אקונומי.

גרף מספר 4 - גביית ארנונה לתושב ברשויות במעמד סוציו-אקונומי 1-5 - השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

הסיבות להכנסות הנמוכות של הרשויות המקומיות הערביות מארנונה

לאחר שלמדנו שחוסר השוויון בין רשויות ערביות ויהודיות בהכנסות מארנונה לנפש אינו מאפיין אזור גיאוגרפי ספציפי או רשויות מסדר גודל מסוים ואינו קשור בעיוות הנובע מחולשתם הכלכלית של התושבים (המתבטא במעמד הסוציו-אקונומי של הרשות), התחקינו אחר הסיבות להכנסות הנמוכות של הרשויות המקומיות הערביות מארנונה. לשם כך, נבאר תחילה שלושה מושגים מרכזיים: **גובה החיוב, הנחות בארנונה ושיעור הגבייה**, ונסביר כיצד משפיע כל אחד מהמושגים האלו על הרשויות הערביות.

גובה החיוב

גובה החיוב הוא פוטנציאל המיסוי של הרשות המקומית או במילים אחרות, הוא הסכום הפוטנציאלי שהרשות המקומית יכולה להכניס ממיסי ארנונה במידה ולא יהיו בה תושבים הזכאים להנחות ובמידה והיא תצליח לגבות את מלוא מיסי הארנונה על הנכסים הנמצאים בשטחה. גובה החיוב מושפע משני קריטריונים מרכזיים: א. שטח הנכסים שעליהם מוטל חיוב הארנונה. ב. תעריף החיוב לכל יחידת שטח (במטר רבוע).

שטח הנכסים שעליהם מוטלת הארנונה

ישנם מספר גורמים המשפיעים על שטח הנכסים לחיוב:¹²

- **שימוש הקרקע** - התכנון העירוני מחלק את העיר לסוגי שטחים שונים. סוגו של שטח נקבע על פי השימוש שמותר לעשות בו. לדוגמא: תעשייה, מגורים, מסחר, חקלאות, בית ספר, מתנ"ס ועוד. כפי שיוסבר בהמשך לכל שימוש קרקע יש תעריף ארנונה אחר, אשר משפיע על ההכנסות של הרשות המקומית מארנונה.
- **שיטת המדידה של הקרקע** - ישנן מספר שיטות מדידה לשם חישוב הארנונה. כל רשות מקומית משתמשת בשיטה שונה על פי שיקוליה. כך לדוגמא, ניתן לכלול בחישוב את השטח של הקירות החיצוניים והשטחים המשותפים (ברוטו-ברוטו), ניתן לכלול שטחים פנימיים בלבד ללא קירות פנימיים או שטחים משותפים (נטו-נטו) או לבחור בקומבינציה אחרת (ברוטו-נטו או נטו-ברוטו). הפערים בחישוב שטח הגבייה בין כל אחת מהאופציות יכולים להגיע לעשרות אחוזים.

תעריפי החיוב

תעריפי החיוב נקבעים בצו הארנונה על ידי מועצת הרשות המקומית. הגורמים המשפיעים על תעריפי החיוב הם:

- **טווח התעריפים כפי שנקבע בתקנות ההסדרים משק המדינה - תשס"ז (2007)¹³** - בתקנות אלו נקבעים תעריפי מינימום ומקסימום החלים על כל הרשויות המקומיות בישראל ולא ניתן לחרוג מהם. הרשויות המקומיות קובעות את גובה התעריף לכל שימוש בין טווחי המינימום והמקסימום. מדי שנה נקבע בחוק או בתקנות שיעור עדכון של תעריפי הארנונה. רשות מקומית שמעוניינת לשנות את תעריפי הארנונה מעל או מתחת לשיעור העדכון שנקבע לשנה נתונה, נדרשת לקבל אישור מטעם שר הפנים ושר האוצר לשינוי צו המיסים.¹⁴
- **סיווג הקרקע** - כפי שתואר לעיל, לכל שימוש קרקע ישנו סיווג שונה כמו לדוגמא תעשייה, מגורים, חקלאות, מסחר, מוסד של משרד הבריאות ועוד. לכל שימוש יש תעריף ארנונה שונה. כך לדוגמא תעריף הארנונה של תעשייה גבוה מהתעריף של מגורים.
- **מיקום הנכס** - מיקומה של הרשות המקומית מבחינה גיאוגרפית משפיע על התעריף. בנוסף, גם מיקום הנכס בתוך העיר יכול להשפיע. לדוגמא בשכונה אחת התעריף יהיה X ובאחרת Y.

12. מתוך אתר משרד הפנים, נכרה ב-10.21: <https://www.gov.il/he/Departments/Guides/tax>

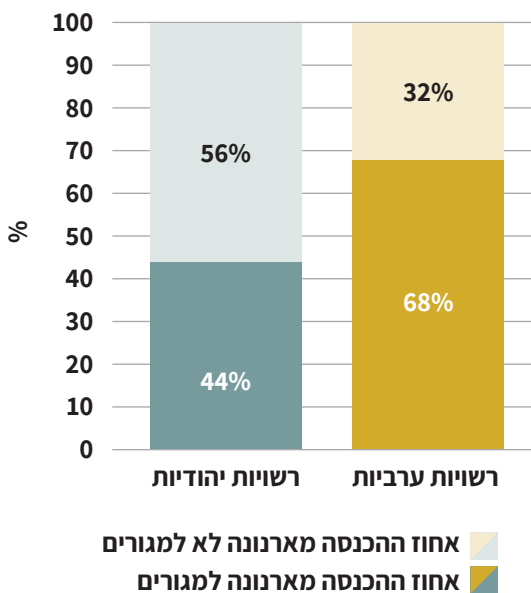
13. מתוך תקנות ההסדרים במשק המדינה, נכרה ב-10.21: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/999_709.htm

14. מתוך אתר משרד הפנים, נכרה ב-10.21: <https://www.gov.il/he/Departments/Guides/tax?chapterIndex=8>

■ **גודל הנכס -** בחלק מסוגי הנכסים גובה התעריף מושפע גם מגודל הנכס. ככל שהנכס גדול יותר התעריף למ"ר הוא נמוך יותר (על בסיס מדרגה אחת או שתי מדרגות).

כפי שנכתב לעיל, אחד מהרכיבים המשפיעים על פוטנציאל ההכנסה מארנונה הוא סיווג הנכס, שכן לכל סוג נכס (וכל שימוש קרקע) יש תעריף ארנונה שונה. ההבחנה הבסיסית ביותר שנעשית היא הבחנה בין נכסים למגורים לבין נכסים שלא למגורים. בגרף מספר 5 ניתן לראות את אחוז החיוב למגורים ואחוז החיוב לא למגורים ברשויות היהודיות וברשויות הערביות.

גרף מספר 5 – התפלגות חיובי ארנונה ממגורים ולא ממגורים – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות¹⁵



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

מהגרף עולה כי ברשויות הערביות חיוב הארנונה מתבסס בעיקר על ארנונה ממגורים. לעומת זאת, ביישובים היהודים היחס הוא הפוך, חיוב הארנונה מתבסס במידה רבה על ארנונה שלא ממגורים. בסעיפים הבאים נבחן מה המשמעות של נתון זה.

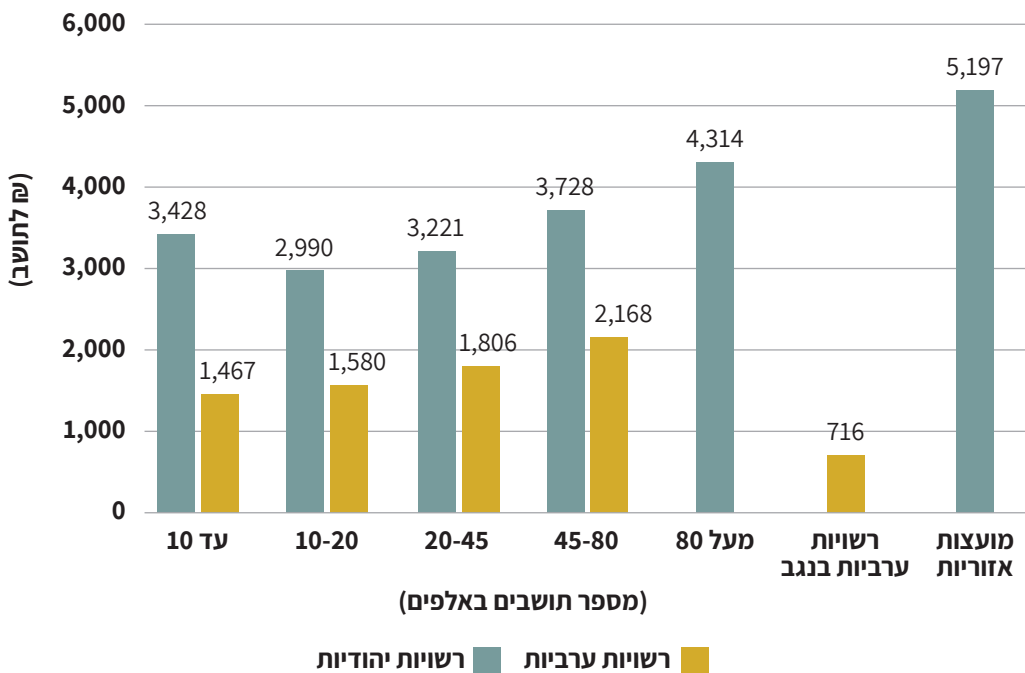
1. ארנונה ממגורים

כתוצאה מאפליה ארוכת שנים שכללה הפקעת קרקעות מאסיבית והעדר הקצאת משאבים לפיתוח כלכלי, מרבית השטח הבנוי ביישובים הערביים משמש למגורים. כתוצאה מכך רוב חיובי הארנונה ברשויות הערביות מקורם בארנונה למגורים (68%).

15. מתוך 'ניתוח תקציבי של ההסכם לשיפוי רשויות מקומיות בגין הנחות בארנונה לעסקים בעקבות משבר נגיף הקורונה לפי מגזר', מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 27 לאפריל 2020.

פוטנציאל החיוב מארנונה למגורים, תלוי בשני משתנים מרכזיים: שטח החיוב ותעריף החיוב. במסגרת מחקר זה נבחן מה פוטנציאל החיוב מארנונה למגורים של הרשויות הערביות מול פוטנציאל החיוב מארנונה למגורים של הרשויות היהודיות.

גרף מספר 6 – חיובי ארנונה ממגורים לפני הנחות על פי כמות אוכלוסייה – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות

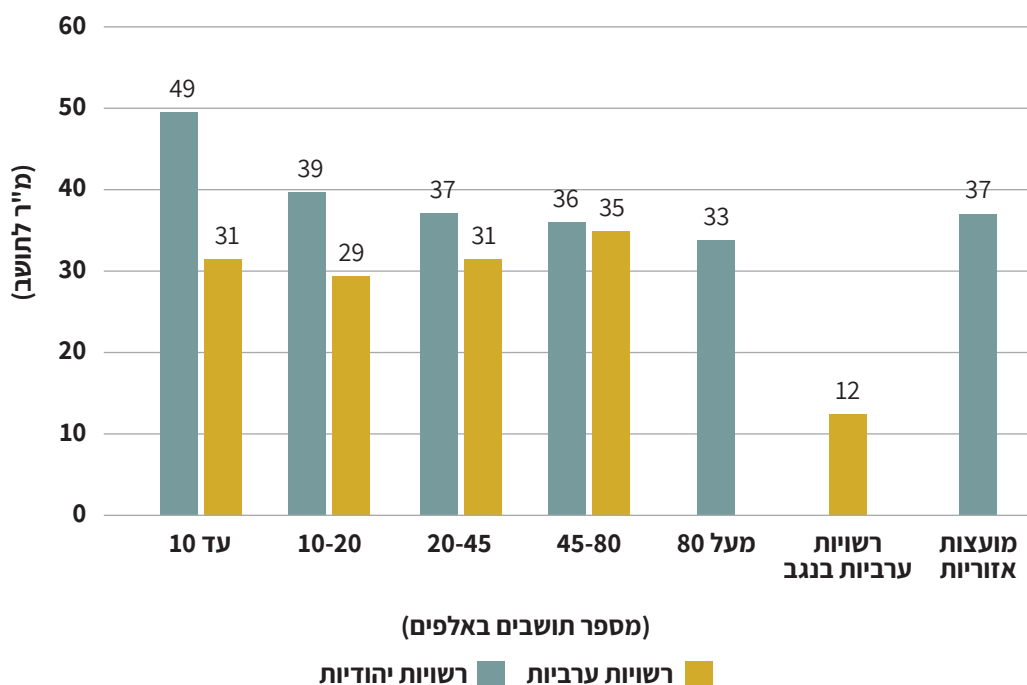


מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

מגרף מספר 6 ניתן ללמוד שפוטנציאל ההכנסות מארנונה למגורים ברשויות המקומיות היהודיות גבוה יותר מברשויות הערביות. לנתונים אלו יש שתי סיבות מרכזיות: 1. שטח החיוב לתושב. 2. תעריף החיוב.

שטח החיוב (מטר רבוע לתושב) – שטח החיוב לתושב (מטר רבוע לתושב) משקף את צפיפות הדיור ומושפע מהיחס שבין גודל משק הבית הממוצע (ממוצע מספר הנפשות המאכלסות את יחידת הדיור) לבין גודל יחידת הדיור הממוצעת. כלומר ככל שמשק הבית גדול יותר, כך מספר המ"ר לנפש קטן יותר. כפי שניתן לראות מגרף מספר 7, ביישובים הערביים מספר המ"ר לנפש למגורים נמוך משמעותית מאשר ביישובים היהודיים.

גרף מספר 7 – שטח חיוב לתושב למגורים על פי כמות האוכלוסייה – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות

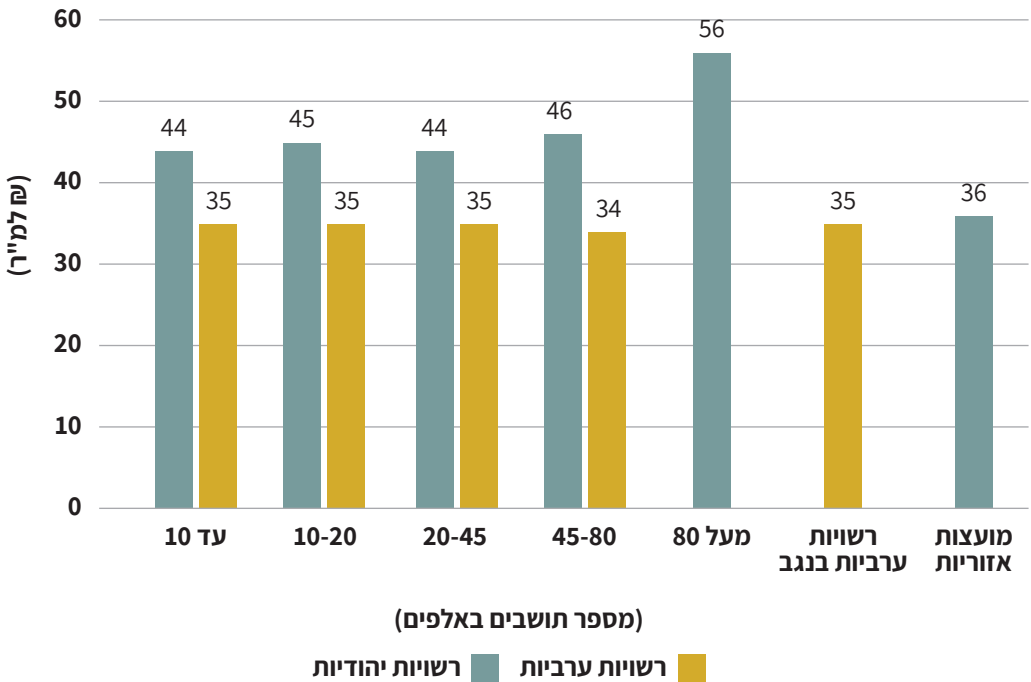


מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

כדי לבחון האם שטח החיוב הנמוך של הרשויות הערביות הוא תולדה של מעמד סוציו-אקונומי, ערכנו השוואה בין רשויות מוחלשות (מעמד סוציו-אקונומי 1-5) יהודיות וערביות. מצאנו כי גם בקרב רשויות במעמדות הסוציו-אקונומיים הנמוכים (1 עד 5) קיימים פערים משמעותיים בשטחי החיוב לנפש בין הרשויות היהודיות והערביות. בעוד שברשויות היהודיות באשכולות סוציו-אקונומיים 1-5, החיוב הממוצע למגורים לתושב עמד על 33 מ"ר לתושב, ברשויות הערביות הוא עמד על 29 מ"ר לתושב בלבד.

תעריף החיוב (ש למטר רבוע) – כפי שתואר לעיל, תעריף החיוב של כלל הרשויות המקומיות נמצא בטווח המוגדר בתקנות ההסדרים למשק המדינה. מכיוון שהתקנות מגדירות טווח ולא קובעות תעריף אחיד, התעריף משתנה מרשות לרשות. מניתוח שערכנו עלה שהממוצע למ"ר ממגורים ברשויות הערביות עמד על 36 ש"מ ל"ר לעומת 44 ש"מ ל"ר ברשויות היהודיות.

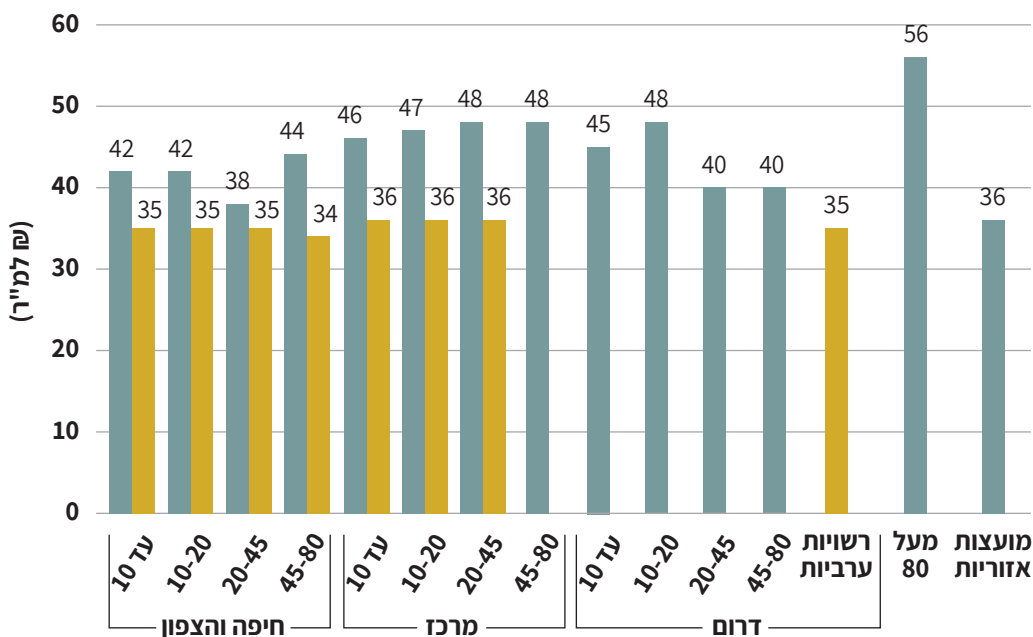
גרף מספר 8 – תעריף למ"ר לנפש על פי כמות אוכלוסייה – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

לאחר שלמדנו שהתעריפים של הרשויות הערביות נמוכים מהתעריפים שקבעו רשויות יהודיות בכל גדלי הרשויות, ביקשנו לבחון האם המיקום הגיאוגרפי של הרשויות הערביות היא הסיבה המרכזית לכך. כפי שניתן לראות מגרף מספר 9 תעריפי הארנונה של הרשויות הערביות היו דומים בכל האזורים הגיאוגרפיים. עם זאת, ברשויות היהודיות הייתה שונות גדולה בין אזור לאזור, כאשר התעריפים במרכז היו גבוהים יותר מאשר בפריפריה (צפון, חיפה ודרום). מכיוון שמרבית הרשויות הערביות ממוקמות בפריפריה ומכיוון שאזורים אלו מאופיינים בתעריף נמוך יותר, ניתן להעריך שגם למיקום הגיאוגרפי יש השפעה מסוימת על התעריף שלהן.

גרף מספר 9 – תעריף למ"ר לנפש לפי כמות אוכלוסייה ועל פי אזור גיאוגרפי – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



(מספר תושבים באלפים על פי חלוקה גיאוגרפית)

■ רשויות ערביות ■ רשויות יהודיות

מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

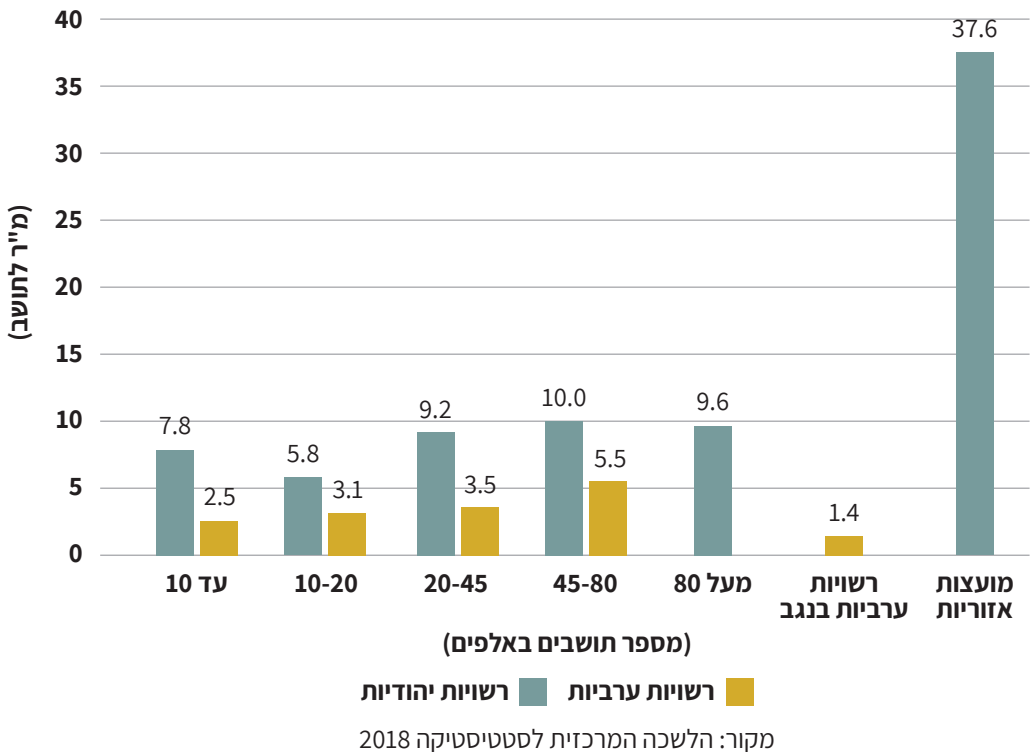
בהמשך ניתחנו כיצד משפיע המעמד הסוציו-אקונומי על התעריף. לשם כך, השווינו את הרשויות הערביות לרשויות יהודיות במעמד סוציו-אקונומי 1-5. מההשוואה עלה כי הפערים עמדו על 4 ש"ל בלבד למ"ר - 40 ש"ל למ"ר ברשויות היהודיות אל מול 36 ש"ל למ"ר ברשויות הערביות. כלומר, גם למעמד הסוציו-אקונומי הנמוך של הרשויות הערביות יש השפעה על תעריף החיוב שלהן.

לסיכום, פוטנציאל החיוב של הרשויות המקומיות הערביות נשען במידה רבה על הכנסות מארנונה למגורים. עם זאת, כתוצאה משטח חיוב נמוך לתושב וכתוצאה מתעריף חיוב נמוך, פוטנציאל הגבייה מארנונה למגורים ברשויות הערביות נמוך מפוטנציאל הגבייה ברשויות היהודיות.

2. ארנונה שלא למגורים

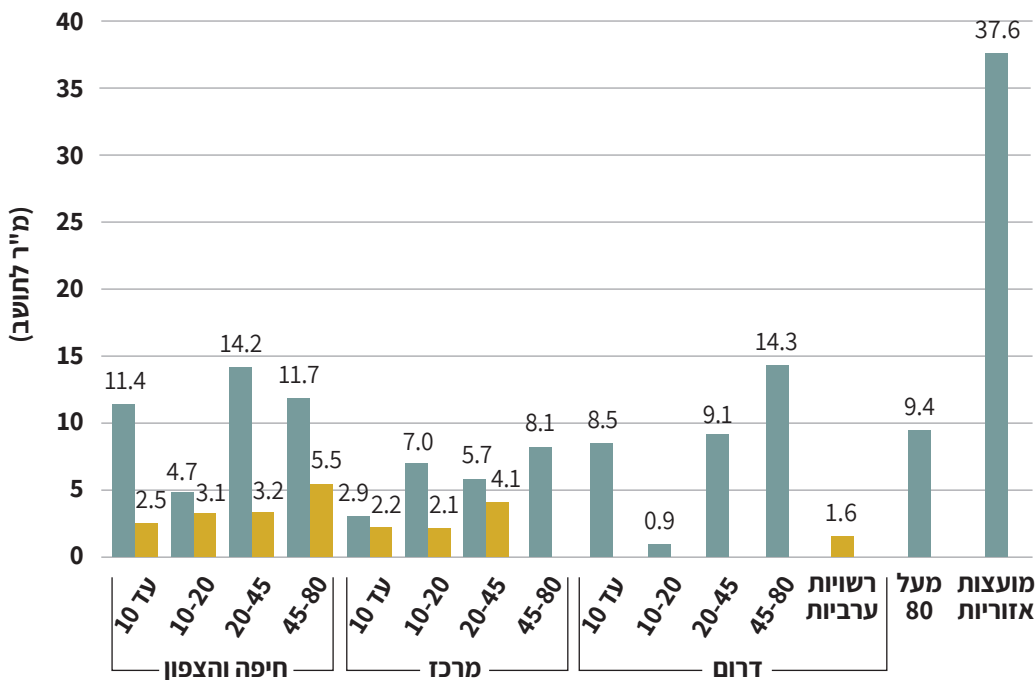
שטח החיוב (מטר רבוע לתושב) - שיעור הארנונה שלא למגורים ברשויות הערביות עמד בשנת 2018 על 32% בלבד אל מול 56% ביישובים היהודיים. כלומר, שטח החיוב לתושב משטחים שאינם למגורים ברשויות היהודיות היה גבוה לאין ערוך משטח החיוב לתושב משטחים שאינם למגורים ברשויות הערביות, כפי שעולה מגרף מספר 10.

גרף מספר 10 – שטח החיוב (מ"ר) לתושב משטחים מניבים (תעסוקה, תעשייה, מלונות, בנקים) על פי כמות אוכלוסייה – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



פערים דומים נמצאו בכל האזורים הגיאוגרפיים, כאשר הפער הגדול ביותר נמצא באזור הדרום כפי שעולה מגרף מספר 11.

גרף מספר 11 – שטח החיוב (מ"ר) לתושב משטחים מניבים (תעסוקה, תעשייה, מלונות ובנקים) על פי כמות אוכלוסייה ואזור גיאוגרפי - השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



(מספר תושבים באלפים על פי חלוקה גיאוגרפית)

■ רשויות ערביות ■ רשויות יהודיות

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

בהמשך בחרנו להשוות בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות במעמד סוציו-אקונומי 1-5 כדי לבחון האם הפערים בשטחי החיוב לתושב הם תולדה של פערים סוציו-אקונומיים בין הרשויות היהודיות לערביות. מניתוח זה עלה כי גם בקרב רשויות מוחלשות קיימים פערים עצומים. בעוד שברשויות היהודיות המוחלשות שטח הנכסים המניבים עמד על 9.6 מ"ר לתושב בממוצע, ברשויות הערביות במעמד סוציו-אקונומי 1-5 שטח הנכסים המניבים עמד על 2.8 מ"ר בלבד לתושב.

תעריף החיוב (ש למטר רבוע) - בדומה לארנונה למגורים, גם תעריף הארנונה שלא למגורים נמצא בטווח המוגדר בתקנות ההסדרים למשק המדינה. מכיוון שהתקנות מגדירות טווח ולא קובעות תעריף אחיד, התעריף משתנה מרשות לרשות. כפי שעולה מטבלה מספר 1, התעריף למ"ר ביישובים הערביים נמוך משמעותית מביישובים היהודיים.

טבלה מספר 1 – תעריך ארנונה ממוצע למ"ר – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות

תעריך למ"ר			סוג	מספר התושבים ברשות המקומית
ארנונה למלאכה ¹⁸	ארנונה לתעשייה ¹⁷	ארנונה לתעסוקה ¹⁶		
81	74	109	יהודיות	עד 10,000
55	51	71	ערביות	
99	97	131	יהודיות	10,000-20,000
56	51	74	ערביות	
91	88	140	יהודיות	20,000-45,000
65	68	73	ערביות	
108	99	172	יהודיות	45,000-80,000
65	55	67	ערביות	
129	119	220	יהודיות	מעל 80,000
59	56	68	ערביות	רשויות ערביות בנגב

מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

מהפירוט לעיל ניתן להסיק שפוטנציאל החיוב של הרשויות המקומיות הערביות מארנונה שאינה למגורים הוא נמוך מאוד בשל מחסור עצום בשטחים מניבים (המתבטא בשטחי חיוב מאוד מצומצמים לא למגורים) ובשל תעריפי חיוב נמוכים.

בנוסף, מהשוואה שערכנו בין תעריפי חיוב הארנונה למגורים לתעריפי חיוב הארנונה שאינה למגורים (ראה גרף מספר 8 וטבלה מספר 1), עולה כי התעריך למ"ר של ארנונה שאינה למגורים גבוה משמעותית מהתעריך של הארנונה למגורים.¹⁹ כלומר, הרשויות הערביות נפגעות מכך שהתפלגות הארנונה שלהן מוטה לארנונה למגורים.

16. ארנונה שמשלמים חנויות ובתי עסק בעלי אופי שירותי.

17. ארנונה שמשלמים מפעלי תעשייה.

18. ארנונה שמשלמים בתי עסק שמנהלים פעילות יצרנית כמו לדוגמא מוסך רכבים, סטודיו לאומנות ועוד.

19. בשל כך בחלק מהמקומות נשתמש במושג 'שטחים מניבים' כדי לתאר שטחים שמיועדים לשימושים שאינם מגורים.

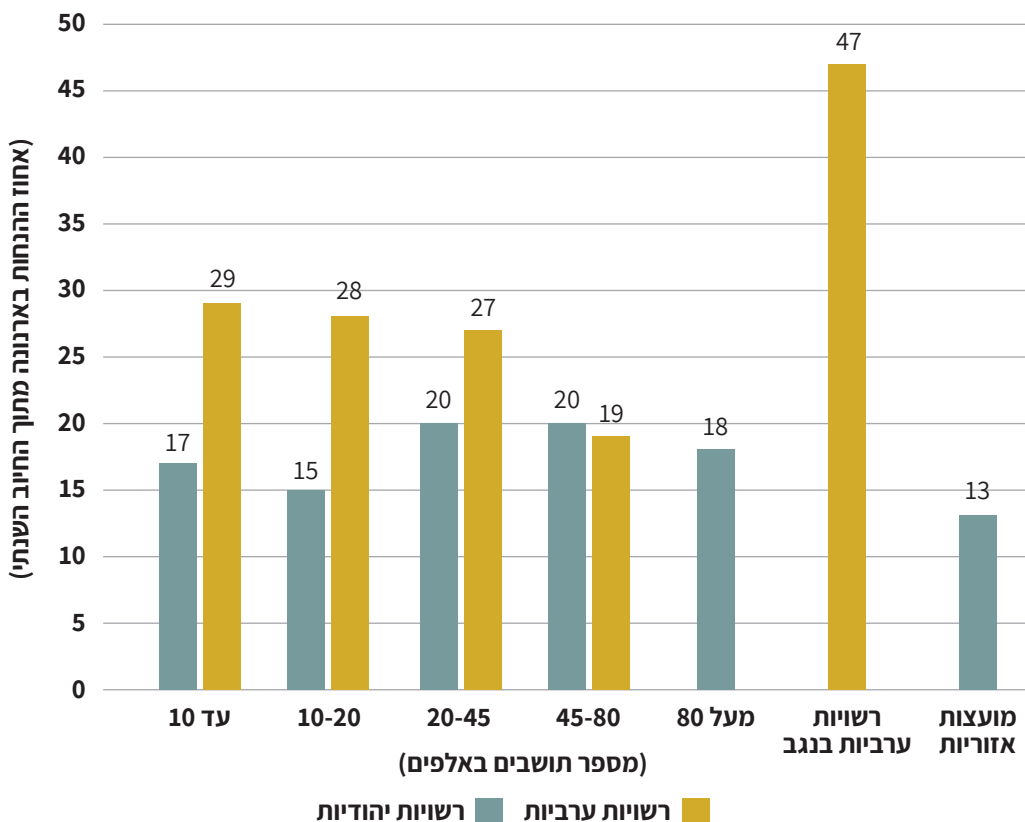
לסיכום, סך החיוב לנפש מארנונה למגורים ומארנונה שלא למגורים מתאר את פוטנציאל ההכנסה המירבי מארנונה, בהינתן שיעורי גבייה מלאים ובהעדר הנחות ופטורים הניתנים כדין. כפי שעולה מהנתונים שהוצגו לעיל, פוטנציאל החיוב של הרשויות הערביות הוא נמוך משמעותית משל הרשויות היהודיות כתוצאה ממיעוט שטחים מניבים, צפיפות דיור ותעריפים נמוכים. עם זאת, לצד הבעיה המרכזית – מחסור בשטחים מניבי ארנונה ותת פיתוח של שטחים מניבי ארנונה – קיימים שני היבטים נוספים המשפיעים על הגבייה בפועל כפי שהוצגה לעיל: הנחות בארנונה לנזקקים ואחוזי גבייה.

חלקן של ההנחות בארנונה מסך החיוב השנתי

הנחות בארנונה למגורים ניתנות בשל מצב כלכלי ייחודי של תושבים כגון עוני, מחלה, נכות או מצב משפחתי.²⁰ על כן, ביישובים עם דירוג סוציו-אקונומי נמוך, צפוי שיעור גבוה יותר של תושבים הזכאים להנחות ולפטורים ממיסי ארנונה. כך לדוגמה אחוז ההנחות בארנונה מתוך החיוב השוטף ברשויות במעמד סוציו-אקונומי 1 עומד על 47% ברשויות ערביות ו-49% ברשויות יהודיות ואילו במעמד סוציו-אקונומי 5 עומד אחוז ההנחות על 18% ברשויות הערביות ו-22% ברשויות היהודיות. מכאן, שחולשתם הכלכלית של תושבי הרשויות הערביות, הנמצאות באשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים יותר מהרשויות היהודיות, משפיעה אף היא על ההכנסות בפועל של הרשות המקומית מארנונה למגורים. מגרף מספר 12 אנו למדוד כי אחוז ההנחות בארנונה מהחיוב השוטף ברשויות הערביות הוא גבוה יותר מאשר ברשויות היהודיות ברוב קבוצות הגודל של הרשויות. כלומר, אחוז ההנחות הגדול ברשויות הערביות, מקטין אף הוא את כמות ההכנסות בפועל של הרשויות המקומיות הערביות מארנונה.

20. תחת ההגדרה של הנחה בארנונה יכולים לקבל תושבים זכאים גם פטור מלא מתשלום.

גרף מספר 12 – אחוז ההנחות בארנונה מתוך החיוב השוטף על פי כמות אוכלוסייה – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



מקור: עיבוד נתוני הדו"חות המבוקרים 2018, משרד הפנים

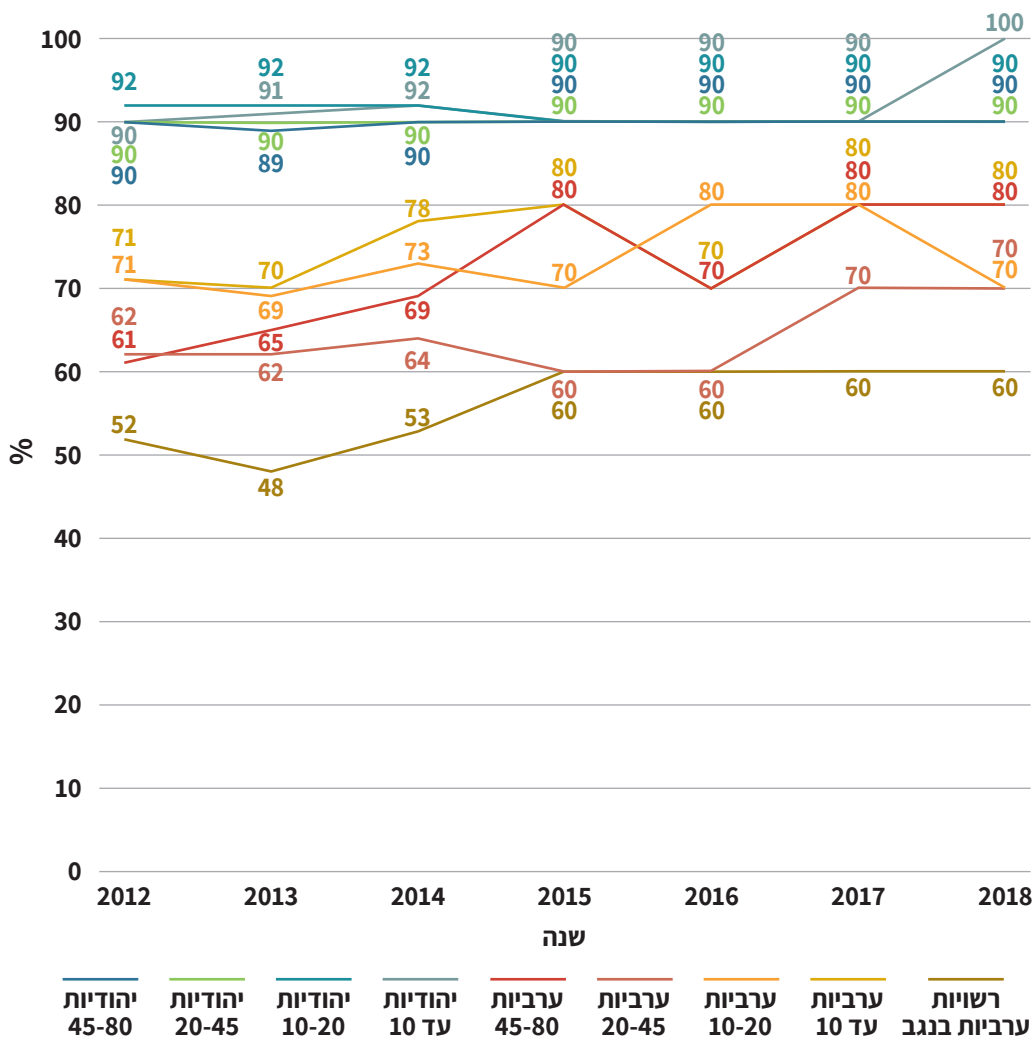
שיעורי הגבייה של מיסי הארנונה

לבסוף, לאחר שלמדנו שהרשויות הערביות סובלות ממחסור במקורות הכנסה ומאופיינות בשיעור הנחות יחסית גבוה, ניתחנו את שיעורי גביית הארנונה ברשויות אלה.²¹ שיעור גביית הארנונה ברשויות המקומיות הערביות במעמד סוציו-אקונומי 1-5 עמד בשנת 2018 על 73% בעוד ששיעור הגבייה ברשויות יהודיות באותו מעמד סוציו-אקונומי עמד על 94%. כלומר, שיעור הגבייה ברשויות הערביות היה נמוך מברשויות היהודיות.

21. שיעור הגבייה הוא אחוז התושבים המשלמים ארנונה מכלל התושבים המחוייבים בארנונה. תושבים הזכאים לפטור מארנונה אינם נכללים בחישוב זה.

אין ספק שצריך לפעול להעלאת אחוזי הגבייה, המושפעים גם הם, בין היתר, מחולשתם המבנית והכלכלית של הרשויות והתושבים. עם זאת, כפי שעולה מגרף מספר 13, כאשר בוחנים את המגמה לאורך השנים, ניתן לראות כי בשנים האחרונות היתה עלייה משמעותית באחוזי הגבייה בקרב הרשויות הערביות.

גרף מספר 13 – שיעור גבייה שוטף באחוזים על פי כמות האוכלוסייה ברשות ומיקום גיאוגרפי – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



מקור: עיבוד נתוני הדו"חות המבוקרים 2018, משרד הפנים

סימולציות

כפי שהוצג לעיל, הגורם המרכזי להכנסות הנמוכות של הרשויות הערביות מארנונה הוא פוטנציאל ההכנסות הנמוך. הרשויות הערביות סובלות ממיעוט נכסים מניבי ארנונה כמו אזורי תעשייה, מסחר ומלאכה ומשטח חיוב נמוך לתושב. כתוצאה מכך, פוטנציאל החיוב של הרשויות הערביות נמוך משמעותית מפוטנציאל החיוב של הרשויות היהודיות. בנוסף, ברשויות הערביות יש אחוז יחסית גבוה של אוכלוסייה מוחלשת וכתוצאה מכך אחוז הזכאים להנחות בארנונה הוא יחסית גבוה ושיעורי הגבייה יחסית נמוכים.

כדי להמחיש את עוצמת הפערים בבסיס המס בין רשויות ערביות ויהודיות שאלנו 3 שאלות:

כמה כסף חסר לרשויות הערביות בחישוב לתושב כדי שהכנסתן מארנונה תהיה זהה להכנסתן של הרשויות היהודיות (על בסיס שיעור הגבייה הנוכחי של הרשויות הערביות)?



כמה כסף חסר לרשויות הערביות סה"כ כדי שהכנסתן מארנונה תהיה זהה להכנסתן של הרשויות היהודיות (על בסיס שיעור הגבייה הנוכחי של הרשויות הערביות)?



בהתבסס על הנתונים שהתקבלו בסימולציה מספר 2, כמה כסף היה חסר לרשויות הערביות אם שיעור הגבייה שלהן היה זהה לשיעור הגבייה של הרשויות היהודיות?



כשלב מקדים לסימולציות בוצעה בדיקה שמטרתה לבחון שני היבטים אשר יכולים להוות גורם משפיע על התוצאות: מספר הרשויות בכל קבוצת פילוח וכן פערים משמעותיים בין תעריפי הארנונה למגורים והתעריפים הנורמטיביים כפי שהוגדרו בנוסחת 'מענק האיזון' של משרד הפנים. טבלה מספר 2, מרכזת את הנתונים הכלליים של הרשויות בהתאם לפילוחים השונים. על מנת להימנע מעיוותים בחרנו להוציא את המועצות האזוריות היהודיות והערביות ואת הערים הגדולות (מעל 80,000 תושבים) מתוך החישובים. על כן, כלל הסימולציות שיוצגו להלן יתייחסו ל-75 רשויות ערביות ולא 79 כפי שחישבנו לכל אורך המחקר.

טבלה מספר 2 - יחס תעריף ארנונה ביחס לתעריף הנורמטיבי ומספר רשויות עם תעריף נמוך מהנורמטיבי

מספר רשויות עם תעריף ארנונה נמוך מהנורמטיבי	יחס תעריף ארנונה לתעריף נורמטיבי ²²	מספר רשויות	הפילוחים השונים
14	106%	75	כל קבוצות הגודל
7	105%	29	עד 10,000 תושבים
5	105%	27	10,000-20,000 תושבים
2	109%	16	20,000-45,000 תושבים
0	106%	3	45,000-80,00 תושבים
14	106%	75	ממוצע של כל האזורים הגיאוגרפיים
11	105%	58	ממוצע של הרשויות באזור הצפון וחיפה
0	110%	10	ממוצע של הרשויות באזור המרכז
3	106%	7	ממוצע של הרשויות באזור הדרום

מקור: עיבוד נתוני הדו"חות המבוקרים 2018, משרד הפנים

בסימולציה מספר 1, בדקנו מהו הפער בהכנסות לתושב מארנונה בין רשויות יהודיות וערביות על פי כמות התושבים ברשות ועל פי אזור גאוגרפי. כפי שעולה מטבלה מספר 3 הפער בהכנסות מארנונה בין רשויות יהודיות וערביות במחוזות השונים נע בין 2,033 ₪ ל-2,642 ₪ ואילו הפער על פי כמות אוכלוסייה נע בין 1,744 ₪ ל-2,331 ₪.



22. כדי למנוע מצב שבו הרשויות קובעות שיעורי ארנונה למגורים נמוכים, הוגדרו סכומי ארנונה נורמטיביים. הסכום הנורמטיבי הוא הסכום שלפי ועדת גדיש, על הרשויות המקומיות לגבות מהתושבים. סכום זה מושפע מהאשכול הסוציו-אקונומי שבו הרשות נמצאת. ככל שהאשכול הסוציו-אקונומי אליו משתייכת הרשות עולה, התעריף עולה אף הוא. יחס חיובי בין תעריף הארנונה נורמטיבי לבין תעריף הארנונה משמעו שהרשות גובה מעל תעריף הארנונה שנקבע עבורה על פי האשכול הסוציו-אקונומי שבו היא נמצאת.

טבלה מספר 3 – פער ההכנסות מארנונה לטובת הרשויות היהודיות
 במונחי ש' לתושב - רשויות עירוניות (לא כולל מועצות אזוריות)

קבוצת גודל/ אזור גיאוגרפי	פער בהכנסות מארנונה במונחי ש' לתושב
ממוצע של כל קבוצות הגודל	1,886
ממוצע קבוצת גודל עד 10,000 תושבים	2,050
ממוצע קבוצת גודל 10,000-20,000 תושבים	1,744
ממוצע קבוצת גודל 20,000-45,000 תושבים	1,744
ממוצע קבוצת גודל 45,000-80,000 תושבים	2,331
ממוצע של כל האזורים הגיאוגרפיים	2,096
ממוצע של הרשויות באזור הצפון וחיפה	2,033
ממוצע של הרשויות באזור המרכז	2,081
ממוצע של הרשויות באזור הדרום	2,642

מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

בסימולציה מספר 2, ערכנו השוואה דומה לזו שנערכה בסימולציה מספר 1, אך התייחסנו לסכום שחסר לרשויות הערביות על מנת להשתוות לרשויות היהודיות. כפי שעולה מטבלה מספר 4, הפערים בין הרשויות היהודיות והערביות עמדו על יותר מ-2 מיליארד ש' לשנה. בנוסף, **מניתוח הנתונים עלה שלרשויות הערביות היו חסרים כ-2.3 מיליארד ש' כדי שהכנסותיהן מארנונה ישתוו להכנסות הרשויות המקומיות היהודיות מארנונה**. כפי שנראה בפרק הבא, לפער זה יש השפעה הן על איכות והן על כמות השירותים שהרשויות המקומיות הערביות יכולות לספק לתושביהן.



טבלה מספר 4 – פער בהכנסות מארנונה לטובת הרשויות היהודיות בש - רשויות עירוניות (לא כולל מועצות אזוריות)

קבוצת גודל/אזורי גיאוגרפי	פער ממוצע לרשות (ש)	סכום הפערים של כל הרשויות (ש)
ממוצע של כל קבוצות הגודל	30,884,217	2,316,316,251
ממוצע קבוצת גודל עד 10,000 תושבים	13,679,627	396,709,172
ממוצע קבוצת גודל 10,000-20,000 תושבים	25,077,481	677,091,982
ממוצע קבוצת גודל 20,000-45,000 תושבים	47,933,998	766,943,972
ממוצע קבוצת גודל 45,000-80,000 תושבים	158,523,708	475,571,125
ממוצע של כל האזורים הגיאוגרפיים	34,578,454	2,593,384,056
ממוצע של הרשויות באזור הצפון וחיפה	26,698,164	1,548,493,507
ממוצע של הרשויות באזור המרכז	28,953,088	289,530,879
ממוצע של הרשויות באזור הדרום	68,327,409	478,291,866

מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

לבסוף בחנו ב**סימולציה מספר 3** את השפעת שיעורי הגבייה הנוכחיים ברשויות המקומיות הערביות על הנתונים שהוצגו בטבלה מספר 3. מצאנו כי לשיעורי הגבייה הנמוכים יש השפעה וכי עלייה בשיעורי הגבייה תקטין את הפער בין רשויות ערביות ויהודיות. עם זאת, למדנו כי גם אם שיעור הגבייה של הרשויות הערביות יהיה זהה לשיעור הגבייה של הרשויות היהודיות עדיין יהיו חסרים לרשויות הערביות מעל 1.5 מיליארד ש"ח כדי להשוות את כמות ההכנסות שלהן מארנונה לרשויות המקומיות היהודיות.



טבלה מספר 5 – פער ההכנסות מארנונה לטובת הרשויות היהודיות אם שיעורי הגבייה ברשויות הערביות היו זהים לשיעורי הגבייה ברשויות היהודיות

קבוצת גודל/אזור גיאוגרפי	פער ממוצע לרשות (₪)	סכום הפערים של כל הרשויות (₪)
ממוצע של כל קבוצות הגודל	20,490,043	1,536,753,218
ממוצע קבוצת גודל עד 10,000 תושבים	10,008,699	290,252,266
ממוצע קבוצת גודל 10,000-20,000 תושבים	15,492,871	418,307,521
ממוצע קבוצת גודל 20,000-45,000 תושבים	31,608,843	505,741,480
ממוצע קבוצת גודל 45,000-80,000 תושבים	107,483,983	322,451,950
ממוצע של כל האזורים הגיאוגרפיים	24,218,123	1,816,359,218
ממוצע של הרשויות באזור צפון וחיפה	19,769,389	1,146,624,548
ממוצע של הרשויות באזור המרכז	23,612,506	236,125,057
ממוצע של הרשויות באזור הדרום	61,944,230	433,609,613

מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

לסיכום, במסגרת תת פרק זה סקרנו את הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה והשווינו בין הרשויות היהודיות לרשויות הערביות. מצאנו שהרשויות הערביות סובלות ממחסור בבסיס החיוב, דבר אשר מייצר פער כלכלי עצום בינן לבין הרשויות היהודיות. בנוסף, למדנו כי גם אם הרשויות הערביות יעלו משמעותית את אחוזי הגבייה, ללא פיתוח מאסיבי, ללא יצירה של מקורות הכנסה עצמיים חדשים²³ וללא השקעה ממשלתית, לא תהיה סגירת פערים ולא יתקיים שוויון בינן לבין הרשויות היהודיות. יחד עם זאת, שיפור במערך הגבייה עשוי לתרום סכום נכבד, גם אם לא מספק, להכנסת הרשויות המקומיות ולשפר את יכולתן לספק שירותים טובים יותר לתושביהן.

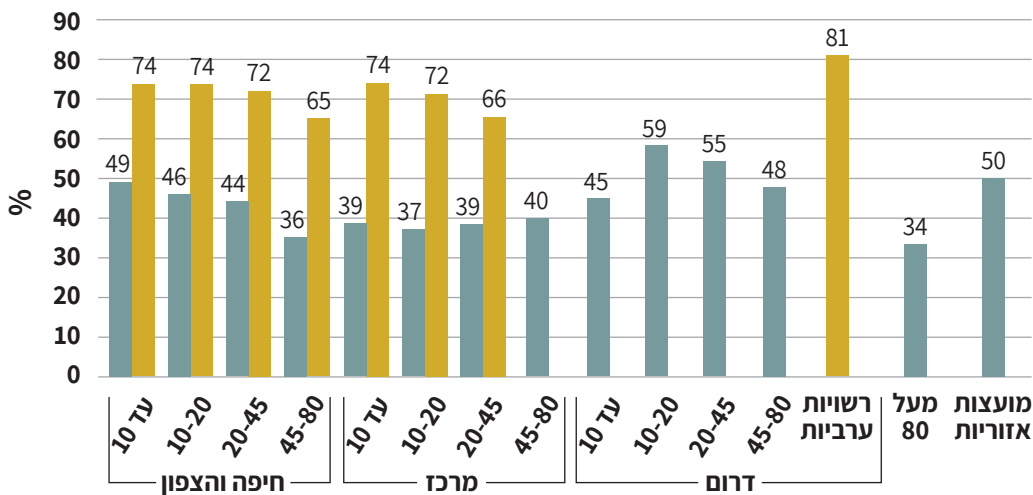
לאחר שעמדנו על התפלגות מקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות, נבחן את התפלגות ההכנסות ממקורות ממשלתיים.

23. בדגש על הגדלת כמות השטחים המניבים והגדלת מקורות ההכנסה ממקורות אלו.

ג. מקורות ההכנסה הממשלתיים של הרשויות המקומיות הערביות

ההכנסות ממקורות ממשלתיים של כלל הרשויות המקומיות בישראל עמדו בשנת 2018 על כ-34.5 מיליארד ₪. סכום זה מהווה כ-45% מתוך התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות (27.9 מיליארד ₪ מתוך 62.7 מיליארד ₪)²⁴ וכ-41% מתוך התקציב הבלתי רגיל (6.5 מיליארד ₪ מתוך 16.3 מיליארד ₪)²⁵. כלומר, להכנסות הממשלתיות יש השפעה גדולה הן על התקציב הרגיל והן על התקציב הבלתי רגיל של הרשויות המקומיות. ברשויות הערביות השפעתן של ההכנסות ממקורות ממשלתיים גדולה אף יותר: כ-80% מהכנסותיהן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציב הרגיל (5.4 מיליארד ₪ מתוך 6.8 מיליארד ₪) וכ-70% מהכנסותיהן בתקציב הבלתי רגיל (994 מיליון ₪ מתוך 1.4 מיליארד ₪) הן ממקורות ממשלתיים.

גרף מספר 14 – חלקו של התקציב הממשלתי בתקציב הרגיל על פי חלוקה לאזורים גיאוגרפיים וכמות האוכלוסייה – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



(מספר תושבים באלפים על פי חלוקה גיאוגרפית)

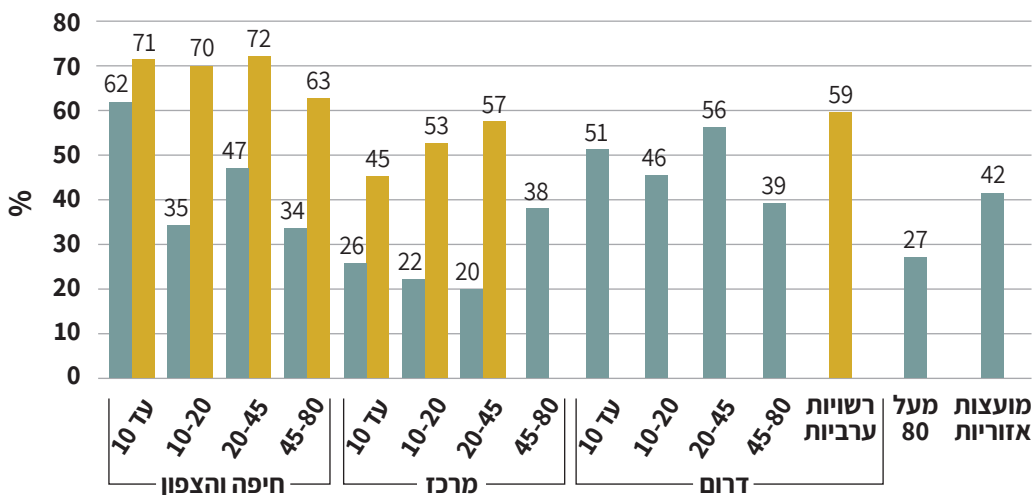
■ רשויות ערביות ■ רשויות יהודיות

מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

24. ללא הנחות בארנונה והלוואות לאיון.

25. לאחר ניכוי מלונות.

גרף מספר 15 – חלקו של התקציב הממשלתי בתקציב הבלתי רגיל על פי חלוקה לאזורים גיאוגרפיים ועל פי כמות האוכלוסייה – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



(מספר תושבים באלפים על פי חלוקה גיאוגרפית)

רשויות ערביות ■ רשויות יהודיות ■

מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

מכיוון שהתקציב הרגיל מהווה כ-80% מתקציב הרשויות המקומיות בישראל וכ-83% מתקציב הרשויות המקומיות הערביות ומכיוון שהשינויים השנתיים בתקציב הרגיל קטנים יותר מאשר בתקציב הבלתי רגיל, נתמקד במסגרת פרק זה בניתוח התקציב הרגיל ונסקור את הסעיפים העיקריים בהקצאה הממשלתית לתקציב הרגיל: תקציבי חינוך שמהווים כ-55% מהתקציב, תקציבי רווחה שמהווים כ-21% מהתקציב ומענקים ממשלתיים (מענק איזון והקרן לצמצום פערים) שמהווים כ-17.26%. בנוסף, כדי להשלים את התמונה נסקור בקצרה את השפעת התכנית הממשלתית 922 על תקציבי הרשויות המקומיות הערביות.

26. במסגרת פרק זה לא נפרט על ההכנסות המשלתיות הנוספות המהוות כ-7% מהתקציב הרגיל של רשויות מקומיות.

תקציבים ממשרדי החינוך והרווחה

תקציבי חינוך

תקציב משרד החינוך לכלל הרשויות המקומיות לשנת 2018 עמד על כ-15.6 מיליארד ש. מתוך זה הוקצו 3.1 מיליארד ש (כ-20%) לרשויות המקומיות הערביות, בהן מתגוררים כ-22% מכלל התלמידים. ההכנסה הממוצעת של הרשויות המקומיות לתלמיד ממקורות ממשלתיים עמדה באותה שנה על 10,166 ש. לעומת זאת ההכנסה הממוצעת לתלמיד ברשויות הערביות עמדה על 9,653 ש בלבד. כלומר, ההקצאה הממשלתית לתלמיד ברשויות הערביות היתה מעט נמוכה יותר מהממוצע הארצי.

תקציבי רווחה

תקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות בשנת 2018 עמד על 5.8 מיליארד ש. ההכנסות של הרשויות הערביות ממשרד הרווחה עמדו על 768 מיליון ש, שמהווים כ-13% בלבד מהתקציב שהועבר לרשויות המקומיות עבור רווחה באותה שנה. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספר מטופלי הרווחה ברשויות הערביות עמד בשנת 2018 על 281 אלף מתוך 1.1 מיליון מטופלי רווחה בישראל (כ-24%). מכאן שהתקציב הממשלתי למטופל ברשויות הערביות עמד על כ-2,727 ש למטופל רווחה ברשות ערבית אל מול 5,704 ש ברשויות היהודיות, פער של יותר מפי 2 לטובת הרשויות היהודיות.

מענקים ממשלתיים

רשויות מוחלשות זכאיות לשני מענקים ממשלתיים מרכזיים, מלבד ההקצאה הממשלתית השוטפת ומלבד ההקצאה לפרויקטים נקודתיים: 'מענק האיזון' ומענק 'הקרן לצמצום פערים'. מטרתם של מענקים אלו היא לסייע לרשויות המוחלשות הסובלות ממיעוט בשטחים מניבים ולצמצם את הפערים בינן לבין רשויות חזקות יותר. להלן פירוט קצר על שני המענקים ועל השפעתם על הכנסות הרשויות המקומיות הערביות:

'מענק האיזון'

מטרתו של מענק האיזון היא לאזן בין ההוצאות של הרשות המקומית לבין הכנסותיה. בשל האתגרים הכלכליים הרבים איתם מתמודדות הרשויות הערביות ובשל חולשתן הכלכלית,

מוקצה לרשויות אלו נתח משמעותי יותר ממענק האיזון.²⁷ בשנת 2018 הוקצו כ-4 מיליארד ש"ח לרשויות מקומיות במסגרת מענק האיזון. כ-31% מהכסף, הוקצה לרשויות המקומיות הערביות (1.2 מיליארד ש"ח), למרות שבשטחן מתגוררים רק כ-14.4% מתושבי המדינה. ואכן מניתוח התקציב הרגיל של הרשויות הערביות עולה כי מענק האיזון מהווה כ-23% מתוך ההכנסות הממשלתיות של הרשויות הערביות, לעומת הממוצע הארצי שעמד על כ-15% בלבד.

'הקרן לצמצום פערים'

מטרתה של 'הקרן לצמצום פערים' כפי שהוגדרו עם הקמתה בשנת 2016 הן: "לתקן עיוותים של למעלה מ-60 שנה, (לייצר) חלוקה ראויה וצודקת של הכסף הממשלתי בין הרשויות השונות ולחזק את השלטון המקומי בישראל עקב התוספת התקציבית שניתנה בו לטובת הרשויות המקומיות".²⁸ בשנת 2018 הקצתה הקרן כ-185 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות, כ-28% מהכסף, 52.4 מיליון ש"ח, הוקצה לרשויות המקומיות הערביות.²⁹

על מנת לבחון את השפעת הקרן על הרשויות הערביות, ניתחנו מה משקל ההכנסות שלהן מהקרן מכלל ההכנסות שלהן ממקורות ממשלתיים. כמו כן, ביצענו הערכה של מה תהיה הקצאת הרשויות הערביות מהקרן בשנת 2026 (השנה שבה יגיע המודל של הקרן ליישומה המלא) וניתחנו כיצד הקצאה זו תשפיע על ההכנסות הממשלתיות של הרשויות המקומיות.³⁰

27. מודל גדיש במתכונתו הנוכחית מפלה את הרשויות הערביות כפי שעולה מנייר העמדה של עמותת סיכוי בנושא הוועדות הגיאוגרפיות. עם זאת במסגרת פרק זה נתמקד בנתוני ההקצאה בפועל בשנת 2018 ולא בניתוח המורכבויות והחסימים במודל. לקישור לנייר העמדה, נכרה 10.21:

<https://www.sikkuy-aufiq.org.il/wp-content/uploads/2021/06/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%92%D7%99%D7%90%D7%95%D7%92%D7%A8%D7%A4%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf>

28. מתוך אתר הכנסת, נכרה ב-10.21:

<https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press141216b.aspx>

29. הנתונים עובדו מתוך נתוני משרד הפנים על הקצאת הקרן.

30. ההערכה התבססה על ההנחה שההקצאה תעמוד על חצי מיליארד ש"ח בשנת 2026 (עם סיום "תהליך הגמילה" של ערי העולים) ושהאחוז מההקצאה שיקבלו הרשויות הערביות יהיה דומה לאחוז מההקצאה בשנים 2017-2020, אשר עמד על כ-30%.

**טבלה מספר 6 – משקל ההכנסות של הקרן לצמצום פערים מכלל ההכנסות
הממשלתיות של הרשויות הערביות על פי חלוקה לגודל רשות
ועל פי חלוקה לאזור גיאוגרפי**

2026	2018	
2.06%	1.03%	ממוצע
2.16%	1.07%	משקל ההכנסות מהקרן ברשויות בגודל של עד 10,000 תושבים
2.07%	1.04%	משקל ההכנסות מהקרן ברשויות בגודל של 10,000-20,000 תושבים
1.87%	0.94%	משקל ההכנסות מהקרן ברשויות בגודל של 20,000-45,000 תושבים
2.10%	1.02%	משקל ההכנסות מהקרן ברשויות בגודל של 45,000-80,000 תושבים
2.11%	1.04%	משקל ההכנסות מהקרן ברשויות באזור הצפון וחיפה
1.79%	0.92%	משקל ההכנסות מהקרן ברשויות באזור המרכז
2.01%	1.06%	משקל ההכנסות מהקרן ברשויות באזור הדרום

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

מטבלה מספר 6 עולה כי הקצאת 'הקרן לצמצום פערים' מהווה נתח קטן מאוד מההכנסה הממשלתית של הרשויות המקומיות הערביות (כ-1% בשנת 2018). בעתיד צפוי נתח זה לגדול (יהיה כ-2% בשנת 2026 בהנחה ומגנון ההקצאה הנוכחי ישמר), אך גם אז הוא יהווה חלק יחסית קטן מההכנסות הממשלתיות של הרשויות המקומיות הערביות.

תכנית 922 לפיתוח כלכלי ביישובים הערביים

ב-30/12/2015 אושרה החלטת ממשלה 922 לפיתוח כלכלי ביישובים הערביים.³¹ במסגרת החלטה זו הייתה התייחסות לחיזוק השירותים הניתנים לתושבי הרשויות המקומיות הערביות. עם פרסום החלטת הממשלה הוגדר כי סכום התכנית יגיע לכ-15 מיליארד ₪, עם זאת, בסופו של דבר תוקצבה התכנית בכ-9.7 מיליארד ₪ בלבד למשך 5 שנים. מרבית התקציבים הוקצו למשרדי הממשלה, בין אם כיעדים בתקציב השוטף או במסגרת תקציב תוספתי, ורק חלק קטן מהתקציבים התייחסו באופן ישיר לרשויות המקומיות. במסגרת סעיף זה נתמקד בתקציבים שהועברו ישירות לרשויות המקומיות הערביות והשפיעו על מצבן הכלכלי.

תקצוב הפעילויות השונות במסגרת החלטה 922 בוצע על ידי העברת כספים מתקנות תקציביות ייעודיות. מקורות המידע הגלויים מאפשרים לייצר סקירה של כלל התקנות, אשר מתוכן תוקצבו הרשויות המקומיות הערביות בשנים 2016-2019. ההקצאה הכספית בשנים אלו הסתכמה ב-3.97 מיליארד ₪, ממנה הועברו בפועל 1.25 מיליארד בלבד, כ-31% בלבד מהסכום. אחוזי המימוש הנמוכים הם תולדה של אתגרים וחסימים מובנים בתכנית כמו לדוגמה מחסור בקרקעות מדינה בתוך שטחי השיפוט של היישובים הערביים, תקציבים לא מספקים להשלמת חלק מהמשימות, הצבת יעדים לא ריאליים למגוון פרויקטים, מחסור בכוח אדם ברשויות המקומיות הערביות, עיכובים ביישום הרשאות ועוד.³²

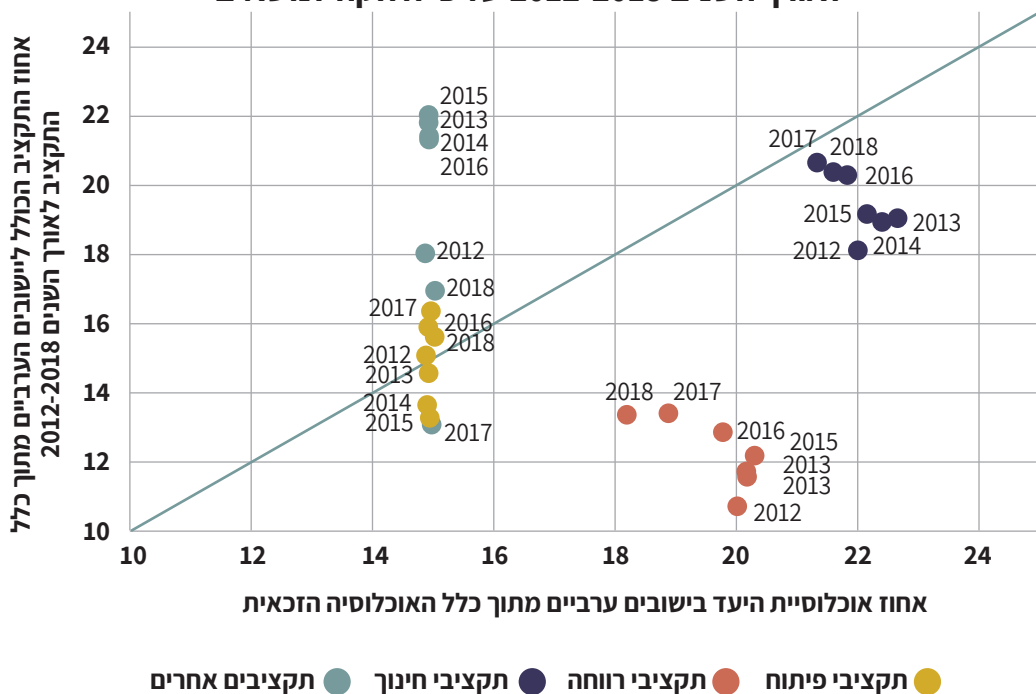
כפי שניתן לראות מגרף מספר 16, המציג ארבעה תחומי תקצוב מרכזיים - תקציבי פיתוח, תקציבי חינוך, תקציבי רווחה ותקציבים אחרים - היחס בין היקף התקציבים שהועברו לרשויות המקומיות הערביות השתנה לאורך השנים 2012-2018. האלכסון מפריד בין הקצאת יתר ביחס לגודל האוכלוסייה ברשויות הערביות (מעל הקו) להקצאת חסר ביחס לכמות האוכלוסייה (מתחת לקו).

31. להחלטת 922, נכרה ב-10.21: https://www.gov.il/he/departments/policies/government_decision_922

32. 'הצרכים התקציביים של האוכלוסייה הערבית מתקציב המדינה לשנת 2020', מרכז מוסאוו לזכויות האזרחיים הערביים בישראל, נכרה ב-10.21:

<http://s3-eu-central-1.amazonaws.com/fes-org-il/wp-content/uploads/2020/06/18170853/2019-Mossawa-Budgetary-Needs-of-the-Arab-Community-for-2020-HEB-01.pdf>

גרף מספר 16 - אחוז התקציב הכולל לרשויות הערביות מתוך כלל התקציב לאורך השנים 2012-2018 על פי חלוקה לנושאים



תקציב פיתוח - בשנים 2012-2015 הפיתוח שהופנו לרשויות הערביות הלכו ופחתו ביחס לחלקן באוכלוסייה הכללית. עם תחילת היישום של ההחלטה 922 (2016) חל שינוי מגמה והרשויות הערביות קיבלו תקציב פיתוח גדולים יותר מחלקן היחסי באוכלוסייה. ההקצאה הגדולה באופן יחסי השתמרה גם בשנים 2017 ו-2018, בהן הייתה ירידה קלה בהקצאה. מהניתוח הרב שנתי שערכנו עלה שבעוד שבשנת 2012 הוקצו לרשויות הערביות 9 מיליון ש"ח יותר מחלקן היחסי באוכלוסייה, בשנת 2018 גדל הפער ל-42 מיליון ש"ח לטובת הרשויות הערביות.

תקציב רווחה - תקציב רווחה לא אמורים להיות מושפעים מהחלטה 922 (מכיוון שלא היתה התייחסות בתכנית לנושא זה) וכפי שניתן לראות, על אף שחל שיפור בתקציבים אלו, הם נשארו לא שוויוניים. בשנת 2012 הרשויות הערביות קיבלו 352.7 מיליון ש"ח פחות מחלקן באוכלוסייה הכללית (ביחס לכמות מטופלי הרווחה) ובשנת 2018 הצטמצם הפער ל-281.8 מיליון ש"ח.

תקציב חינוך - לאורך השנים 2012-2018 חל שיפור בתקציב החינוך שהופנו לרשויות הערביות, כך שהיחס בין היקף התקציב לגודל אוכלוסיית היעד התקרר לתחום השווינו, אם כי בשנת 2018

חלה נסיגה קלה ביחס ל-2017. בשנת 2012 הרשויות הערביות קיבלו 344.5 מיליון ש"ח פחות מחלקן היחסי באוכלוסייה (ביחס לכמות התלמידים) ואילו בשנת 2018 הצטמצם הפער ל-189.5 מיליון ש"ח.

תקציבים אחרים - בתקציבים ממשרדים ממשלתיים אחרים לא ניתן להבחין בשינוי מובהק בהקצאה לרשויות הערביות. ההקצאה לרשויות הערביות הייתה בעודף כבר בשנת 2012 והגיעה לשיא ב-2015 (לפני החלטה 922). דווקא בשנת 2015 חלה נסיגה עד לשפל בשנת 2017. בשנת 2018 הייתה חזרה לתקצוב יתר, אך הוא נמוך מזה שהיה בשנת 2012. כלומר, לא ניתן להסיק מהנתונים הקיימים על השפעתה של החלטה 922 על הקצאת תקציבים ממשרדים אחרים.

חשוב להדגיש כי מקורות המידע שמהם נלקחו הנתונים לא כוללים נתונים אודות הרשויות היהודיות, לכן לא ניתן לנתח באמצעותם האם האפליה בתקציבים הצטמצמה. עם זאת, לאור הבדיקה שבוצעה אל מול נתוני הדו"חות הכספיים המבוקרים, ניכר כי אכן חלה ירידה באפליה בהקצאת התקציבים. כמו כן, מניתוח ההקצאות עולה כי מרביתן אינן נוגעות לתוספת תקציבית, אלא לשינויים בהקצאת תקציבים קיימים. שינויים אלו מקשים על זיהוי של היקף ההקצאה העודפת האמיתית שהופנתה לטובת הרשויות הערביות, למעט תקציבים שהועברו באופן ישיר לרשויות.

ד. סיכום ביניים - הכנסות הרשויות המקומיות הערביות

כפי שהוצג בהרחבה במסגרת פרק זה, המקור המרכזי לפערים בין הכנסות הרשויות הערביות לבין הכנסות הרשויות היהודיות הוא המיעוט בשטחים מניבים. המיעוט בשטחים מניבים מוביל לכך שההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות נמוכות משמעותית מאלו של הרשויות היהודיות. במקביל התקציבים הממשלתיים לא מצליחים לסגור את הפערים וההכנסות של הרשויות המקומיות הערביות נשארות נמוכות מהממוצע הארצי ונמוכות מההכנסות של הרשויות היהודיות.

במסגרת הפרק הבא, אשר יעסוק בהוצאות הרשויות המקומיות הערביות, נבחן כיצד משפיעות ההכנסות הנמוכות של הרשויות הערביות, בדגש על ההכנסות העצמיות, על יכולתן של הרשויות לספק שירותים איכותיים לתושביהן.

הוצאות הרשויות המקומיות הערביות

א. ניתוח ההוצאות

לאחר שבפרק הקודם ניתחנו את מבנה התקציב של הרשויות המקומיות הערביות ואת התפלגות מקורות ההכנסה שלהן, בפרק זה ננתח את ההוצאות של הרשויות המקומיות על שירותים לתושב. אך, לפני שנצלול לניתוח ההוצאות על שירותים שמספקות הרשויות המקומיות בישראל, נזכיר כי סך ההכנסות של הרשויות המקומיות הערביות לשנת 2018, היוו כ-10% בלבד מההכנסות של הרשויות המקומיות בישראל באותה שנה, וזאת על אף שבשטחן מתגוררים כ-14.4% מאזרחי מדינת ישראל (8.3 מיליארד ₪ מתוך 85.9 מיליארד ₪).

על מנת לנתח את ההוצאות של הרשויות המקומיות נבחין תחילה בין שני סוגי שירותים שמספקות הרשויות לתושביהן:³³

1. שירותים ממלכתיים – שירותים שהרשויות המקומיות מספקות לתושביהן על אף שהם באחריות ובפיקוח משרדי הממשלה, כגון שירותי חינוך ורווחה. משרדי הממשלה משתתפים במימון שירותים אלו באמצעות העברת תקציבים ייעודיים לרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות מוסיפות תקציבים משלהן לטובת שירותים אלו ומשפיעות בכך על איכותם. בחלק מהמקרים עושה המדינה שימוש בשיטת המימון התואם (מצ'ינג) שלפיה המשרד הממשלתי מממן אחוז מסוים מעלות השירות והרשות המקומית משלימה את יתרת הסכום.

2. שירותים מוניציפליים – שירותים שהרשויות המקומיות מספקות לתושביהן לפי הסמכויות שנקבעו להן על פי חוק כגון שירותי ניקיון, תאורה, תחזוקה פיזית של המרחב הציבורי, נוי ועוד.

כדי לנתח את הפערים בין הוצאות הרשויות היהודיות לבין הרשויות הערביות, נבאר שני מושגים נוספים:

1. הוצאה לנפש (שמכונה גם הוצאה רגילה לתושב) – כלל ההוצאה שהרשות המקומית מוציאה על התושב. מושג זה אינו מייצר הבחנה בין מקורות ההכנסה השונים: מקורות הכנסה ממשלתיים או מקורות הכנסה עצמיים.

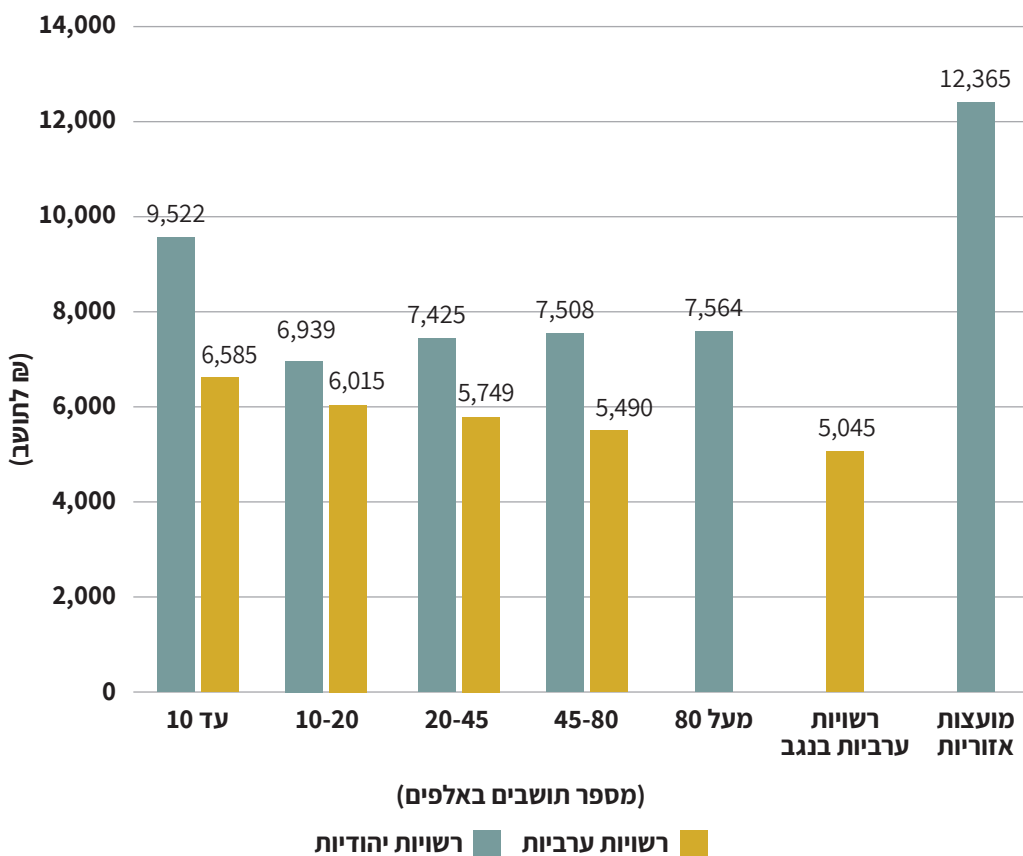
33. מתוך מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 'רשויות מקומיות בישראל', מאי 2015.

2. הוצאה לנפש מבוססת הכנסות עצמיות – ההוצאה לתושב המתוקצבת על ידי הרשות המקומית מתוך מקורות ההכנסה העצמיים. נתון זה משמעותי מכיוון שהוא מאפשר לנתח כיצד משפיע מיעוט ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית על ההוצאה לתושב.

הוצאה לנפש (הוצאה רגילה לתושב)

כפי שעולה מגרף מספר 17 ההוצאה לנפש ברשויות היהודיות גדולה מההוצאה לנפש ברשויות הערביות בכל קבוצות הגודל של הרשויות. בעוד שברשויות הערביות ההוצאה הממוצעת לנפש עמדה על 5,403 ₪ ברשויות היהודיות היא עמדה על 7,914 ₪.

גרף מספר 17 – הוצאה לנפש על פי כמות תושבים – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



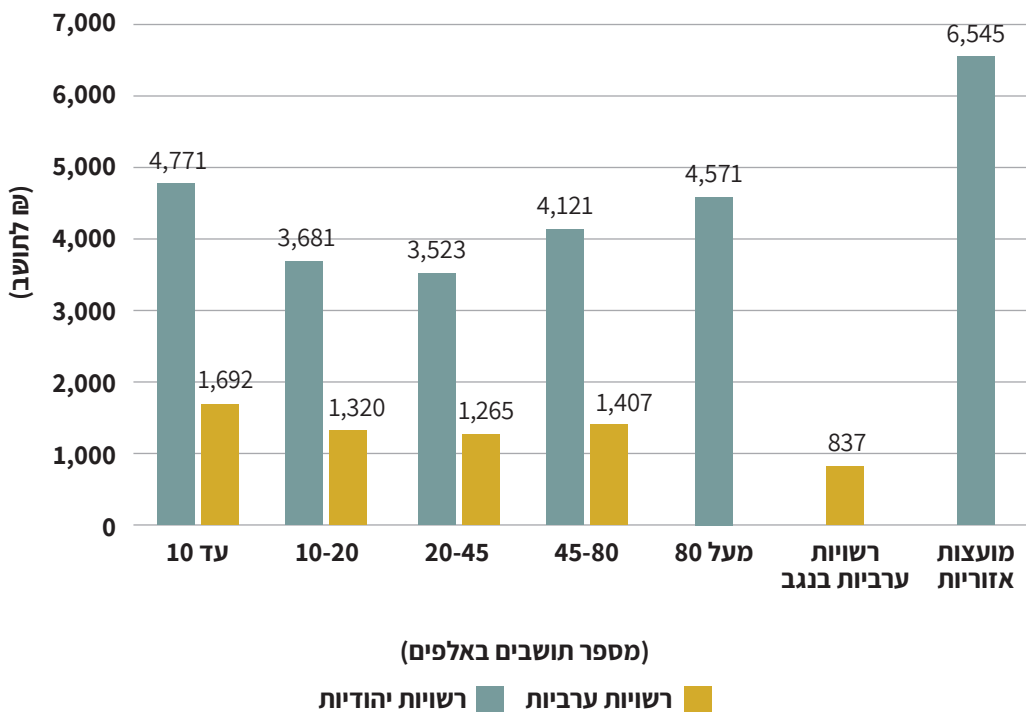
מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

גם כאשר השווינו את ההוצאה לנפש ברשויות הערביות להוצאה לנפש ברשויות יהודיות ממדרג חברתי-כלכלי 1-5, מצאנו שההוצאה לנפש ברשויות היהודיות המוחלשות גדולה פי 1.4 מזו של הרשויות הערביות (8,482 ש"א אל מול 6,065 ש"א בלבד).

הוצאה מבוססת הכנסות עצמיות

בשלב הבא ביקשנו לבחון האם הפערים שהוצגו לעיל הם תולדה של מחסור בהכנסות עצמיות. לשם כך ניתחנו את ההוצאה המבוססת הכנסות עצמיות ומצאנו שבעוד שברשויות הערביות ההוצאה מבוססת הכנסות עצמיות עמדה בשנת 2018 על 1,160 ש"א לתושב, ברשויות היהודיות היא עמדה על 4,402 ש"א לתושב, פי 3.8 יותר מאשר ברשויות הערביות. מגמה דומה השתמרה בכל גדלי הרשויות כפי שעולה מגרף מספר 18.

גרף מספר 18 – הוצאה לתושב מבוססת הכנסות עצמיות על פי כמות אוכלוסייה - השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

כאשר השווינו את ההוצאה לתושב המבוססת על הכנסות עצמיות של רשויות ערביות עם זו של הרשויות היהודיות ממעמד חברתי-כלכלי 5-1, מצאנו שהפערים נשארו גדולים מאוד ולא הצטמצמו משמעותית: בעוד שההוצאה הממוצעת לתושב ברשויות הערביות המוחלשות (מעמד סוציו-אקונומי 5-1) עמדה בשנת 2018 על 1,363 ש"ח, ההוצאה הממוצעת לתושב ברשויות היהודיות המוחלשות עמדה באותה שנה על 3,102 ש"ח, פי 2.2 יותר מאשר ברשויות הערביות.

לסיכום, מהניתוח שלעיל עולה שקיימים פערים גדולים בהוצאות הרשויות היהודיות והערביות על שירותים, כאשר הפערים הגדולים ביותר הם בהוצאות המבוססות על הכנסה עצמית. כלומר, בשל המחסור הגדול בהכנסות עצמיות, יכולת ההשקעה של הרשויות המקומיות הערביות בתושב נמוכה משמעותית מזו של הרשויות היהודיות שהן לרוב בעלות הכנסות עצמיות גבוהות יותר.

ב. מקרי בוחן

כדי להדגים כיצד משפיע המחסור במקורות הכנסה עצמיים על הוצאות הרשויות המקומיות, בחרנו שני תחומים - חינוך ורווחה. לשם כך סקרנו את מקורות התקציב של הרשויות המקומיות עבור שירותי חינוך ורווחה וניתחנו כיצד משפיעות ההכנסות הנמוכות של הרשויות הערביות על יכולתן לספק שירותי חינוך ורווחה איכותיים לתושביהן.

תקציבי חינוך

איכות החינוך שהתלמידים מקבלים במסגרות החינוך של הרשות המקומית מושפעת באופן ישיר מהכנסות הרשות. תקציב הרשות עבור שירותי חינוך מורכב מהכנסות ממשד החינוך (כפי שפורט במסגרת הפרק הקודם), מהכנסות עצמיות של הרשות מחינוך (תשלומי הורים) ומתוספת שבועות הרשות המקומית להקצות לנושא מתוך ההכנסות העצמיות שלה (בעיקר מכספי הארנונה). גובה התוספת נקבע בהתאם למצבה הכלכלי של הרשות ולסדר העדיפויות שלה.

ההכנסה לתלמיד

הכנסות הרשויות המקומיות משירותי חינוך עמדו בשנת 2018 על כ-16.9 מיליארד ש"ח (מהכנסות עצמיות וממשלתיות). ההכנסות של הרשויות הערביות מחינוך עמדו באותה שנה על כ-3.2 מיליארד ש"ח בלבד, כ-18.8% מההכנסות לחינוך, וזאת על אף שבשטחן מתגוררים כ-22% מהתלמידים בישראל.

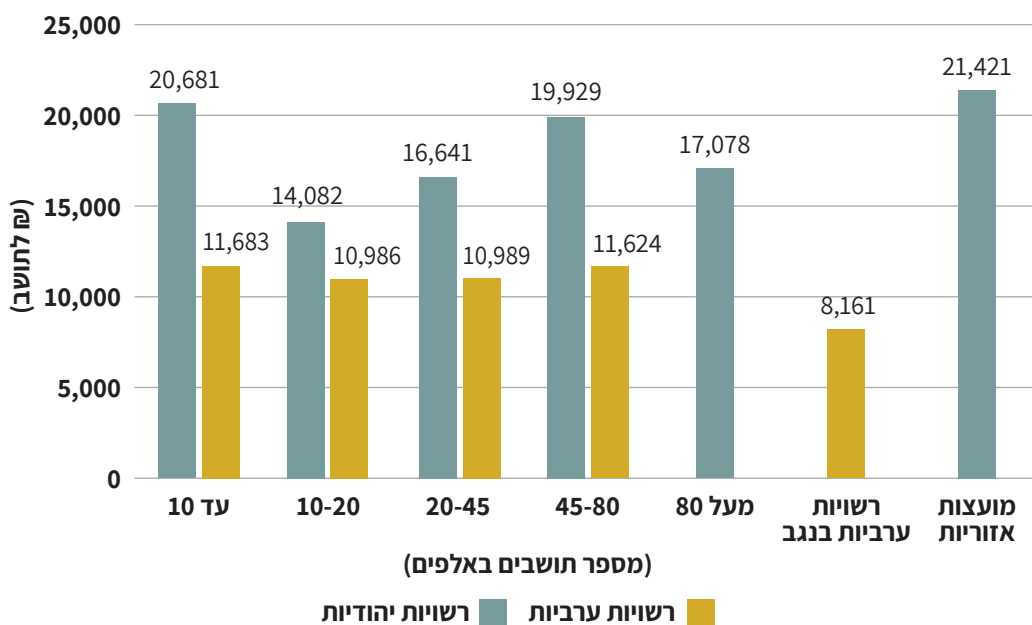
מניתוח שערכנו עלה כי אחת הסיבות המרכזיות לפערים היא ההכנסות העצמיות הנמוכות של

הרשויות המקומיות הערביות מחינוך. כך לדוגמה בעוד שההכנסות העצמיות של כלל הרשויות המקומיות מחינוך עמדו בשנת 2018 על כ-1.3 מיליארד ש, הכנסות הרשויות הערביות עמדו על 59 מיליון ש בלבד, שמהווים רק כ-4% מההכנסות. בנוסף, מצאנו כי ההכנסות העצמיות לתלמיד ברשויות היהודיות היו גבוהות פי 10 מההכנסות העצמיות מחינוך ברשויות הערביות (1,071 ש לתלמיד ברשויות היהודיות לעומת 182 ש בלבד ברשויות הערביות). יתכן שהסיבה המרכזית לפער היא חולשתם הכלכלית היחסית של תושבי הרשויות הערביות, שחלקם זכאים להנחות בתשלומים לבתי הספר.

ההוצאה לתלמיד

בשנת 2018 עמד ממוצע ההוצאה לתלמיד במסגרות חינוך ברשויות היהודיות על 19,096 ש בעוד שברשויות הערביות הוא עמד על 10,957 ש בלבד. פערים גדולים נמצאו בכל גדלי הרשויות כפי שניתן לראות מגרף מספר 19.

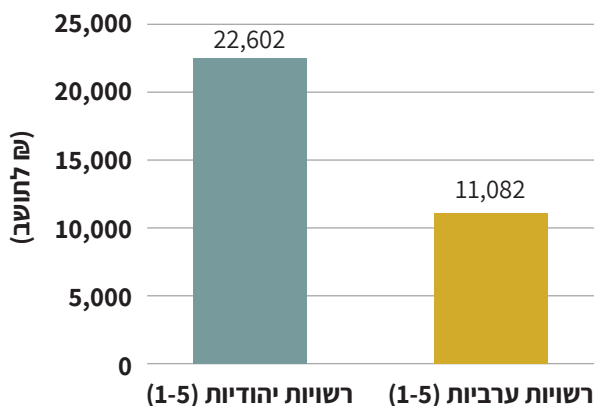
גרף מספר 19 – ההוצאה לתלמיד על חינוך – השוואה בין רשויות ערביות ויהודיות



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

בנוסף, גם כאשר השווינו בין הרשויות הערביות המוחלשות (ממעמד סוציו-אקונומי 1-5) לרשויות היהודיות המוחלשות, מצאנו שההוצאה לתלמיד ברשויות הערביות מהווה רק כמחצית מההוצאה ברשויות היהודיות המוחלשות, כפי שניתן לראות מגרף מספר 20.

גרף מספר 20 - ההוצאה לתלמיד במסגרות חינוך - השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

כלומר, ממקרה בוחן זה עולה שהמחסור העמוק בהכנסות העצמיות של הרשויות הערביות מייצר פערים גדולים בהוצאה לחינוך בין לבין הרשויות היהודיות.

תקציבי רווחה

שירותי הרווחה נועדו לקדם את רווחת הפרט והמשפחה ולאפשר לאנשים עם מוגבלויות או אנשים בסיכון רשת של ביטחון וחיים בכבוד. תקציבי הרווחה ברשויות המקומיות מורכבים מתקציבי משרד הרווחה, מהשתתפות עצמית של הרשות כחלק משיטת המימון העצמי (מצ'ינג) ומתוספת שבוחרת הרשות המקומית להקצות לנושא מתוך מקורות ההכנסה העצמיים שלה (בעיקר מכספי הארנונה). התנאי להעברת כספים ממשלתיים לרשות המקומית הוא שהרשות המקומית תשלם 25% מהסכום הכולל מהכנסותיה העצמיות (על פי שיטת המימון העצמי).³⁴

34. מתוך מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 'תקציב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות' דצמבר 2017.

ההכנסה למטופל רווחה

הכנסות כלל הרשויות המקומיות מרווחה עמדו בשנת 2018 על כ-6 מיליארד ש. בשטח הרשויות הערביות מתגוררים כ-24% ממטופלי הרווחה בישראל. למרות זאת, הכנסות הרשויות הערביות מרווחה עמדו באותה שנה על כ-779 מיליון ש בלבד, רק כ-12% מההכנסות של הרשויות המקומיות מרווחה.

מניתוח שערכנו עלה כי אחת מהסיבות הבולטות לפערים בין רשויות יהודיות וערביות בתחום הרווחה היא המחסור בהכנסות עצמיות (הסכום שהרשות המקומית גובה ממטופלי הרווחה על שירותים שונים שאינם ממומנים באופן מלא על ידי המדינה). בעוד שההכנסות העצמיות של כלל הרשויות המקומיות מרווחה עמדו בשנת 2018 על כ-193 מיליון ש, ההכנסות העצמיות של הרשויות הערביות עמדו על 11 מיליון ש בלבד, כ-5% מכלל ההכנסות העצמיות מרווחה.

דו"ח להבי ורומנו שהוציא משרד הפנים ב-2016 ניתח את מקורות ההכנסה של רשויות מקומיות בתחומי החינוך והרווחה והצביע על כך ש"אין הבדל משמעותי בין ההכנסה לתושב מתקציבים ממשלתיים לרווחה ולחינוך בין הרשויות החזקות לחלשות.³⁵ אבל, מאחר ובדרך כלל ברשויות חלשות אחוז הילדים ובני הנוער עד גיל 18 גדול יותר, תקציבי החינוך לתלמיד קטנים יותר מאלו שברשויות חזקות". על פי הדו"ח "מצב זה הינו אבסורדי שכן דווקא הרשויות החלשות זקוקות יותר לתקציבים אלו". בנוסף נכתב בדו"ח כי "תקציבי הרווחה והחינוך דורשים 'השתתפות עצמית' של הרשות ורשויות חלשות לא תמיד מסוגלות לשלם את חלקן בהשתתפות העצמית ומאבדות חלק מהתקציב המיועד להן. באופן קפקאי, הרשויות החזקות נהנות מעודפי התקציב הנותרים". מהדו"ח ומהנתונים המובאים לעיל, אנו למדות כי שיטת ההקצאה הנוכחית הנשענת על מצ'ינג, מייצרת עיוותים בהקצאה ופוגעת בעיקר בתושבי הרשויות המוחלשות.

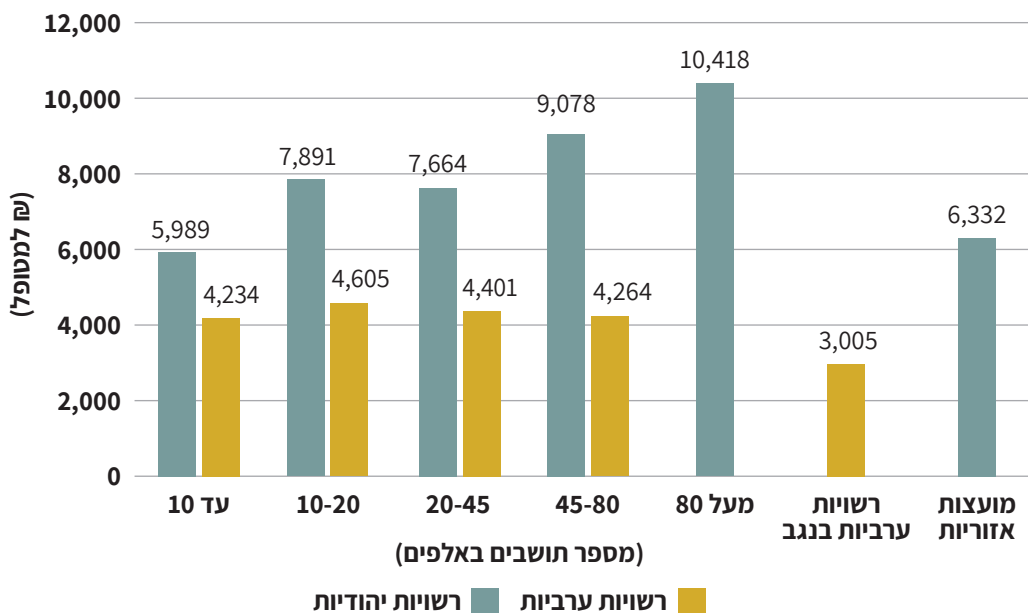
ההוצאה למטופל רווחה

בשנת 2018 עמד ממוצע ההוצאה למטופל רווחה ברשויות יהודיות על 6,376 ש, לעומת 4,218 ש בלבד ברשויות הערביות.³⁶ פערים בהוצאה למטופל רווחה קיימים בכל קבוצות הגודל של הרשויות, כפי שניתן לראות מגרף מספר 21.

35. מתוך כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל, נכרה ב-10.21: https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/economy-local-government/he/file_economy-local-government.pdf

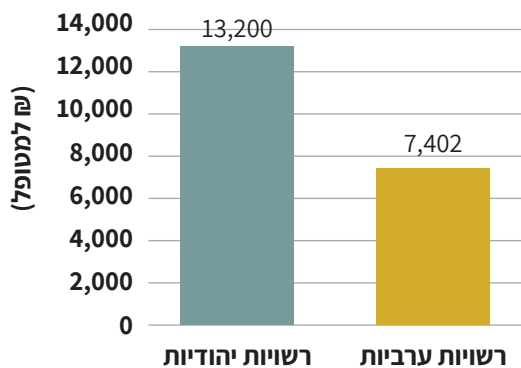
36. על פי נתוני משרד הרווחה לשנת 2018.

גרף מספר 21 – ההוצאה למטופל רווחה – השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

גרף מספר 22 – הוצאה למטופל רווחה ברשויות במעמד סוציו-אקונומי 1-5 - השוואה בין רשויות יהודיות וערביות



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2018

לאחר שלמדנו כי חוסר השוויון בהוצאות הרווחה קיים בכל קבוצות הגודל של רשויות, בחרנו להשוות את הרשויות הערביות לרשויות יהודיות במעמד חברתי-כלכלי 1-5 (ראה גרף מספר 22). מהשוואה ניתן לראות שההוצאה למטופל רווחה ברשויות היהודיות, אשר עמדה על 13,200 ₪ בשנת 2018, הייתה גדולה פי 1.8 מההוצאה ברשויות הערביות, אשר עמדה על 7,402 ₪ בלבד.

לסיכום, משני מקרי הבוחן שתוארו לעיל, אנו למדות שהמחסור העמוק בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות משפיע על יכולתן לספק שירותים איכותיים לתושביהן.

סיכום והמלצות

במסגרת מחקר זה, אשר צמח מתוך הדיסציפלינה של כלכלה מוניציפאלית, ניתחנו את מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות הערביות. מהניתוח שערכנו עלה כי האפליה החמורה ממנה סובלות הרשויות הערביות בהקצאת משאבים חומריים ובהקצאת קרקעות הובילה אותן למשבר פיננסי עמוק, המקשה עליהן לספק שירותים בסיסיים לתושביהן. כתוצאה ממשבר זה סובלים תושבי היישובים הערביים משירותי חינוך, משירותי רווחה ומשירותי תברואה ברמה נמוכה יותר מאלו המסופקים לתושבי היישובים היהודיים. בנוסף, סובלים תושבי יישובים אלו מתשתיות ברמה ירודה וממרחב ציבורי מוזנח. להיבטים אלו יש השפעה ניכרת על איכות חייו של התושב המתגורר ביישובים אלו.

על מנת להבין את עומק המשבר, ניתחנו את ההכנסות של הרשויות המקומיות ממקורות שונים והראנו כיצד כמות ההכנסות הנמוכה של הרשויות המקומיות הערביות משפיעה על כמות ואיכות השירותים שהן יכולות לספק לתושביהן.

מהניתוח למדנו כי אחת מהסיבות המרכזיות לפערים בין רשויות יהודיות וערביות היא העדרם של שטחים מניבים בשטחן. מהניתוח עלה שבניגוד גמור לטענה הרווחת, שמצבן הפיננסי הקשה של הרשויות הערביות הוא תוצאה של שיעורי גביית ארנונה נמוכים, הגורם המרכזי להכנסות הנמוכות של הרשויות הערביות הוא בסיס חיוב המס הנמוך שלהן. מהניתוח עלה ששיעור גביית הארנונה ברשויות הערביות הוא אכן נמוך, אך גם אם הרשויות הערביות יעלו משמעותית את אחוזי הגבייה, ללא פיתוח מאסיבי של שטחים מניבים ביוזמה מקומית וממשלתית, הפערים לא יסגרו ואיכות חייו של התושב המתגורר ביישוב הערבי תישאר נמוכה מזו של התושב המתגורר ביישוב היהודי.

בנוסף, מהפילוחים שערכנו עלה שהתקציבים הממשלתיים המוקצים לרשויות הערביות אינם מספקים ואינם מצליחים לסגור את הפערים הגדולים בין הרשויות היהודיות העשירות לבין הרשויות הערביות העניות. כך לדוגמה מניתוח הקצאות 'מענק האיזון' ו'הקרן לצמצום פערים' עלה כי אמנם הרשויות הערביות זכאיות לפלח משמעותי מתוך מענקים אלו, אך הפערים בהכנסות בינן לבין הרשויות הערביות נשארו גדולים. במקביל, גם במסגרת החלטת ממשלה 922 (החלטה לפיתוח כלכלי באוכלוסייה הערבית) לא הוקצו תקציבים ייעודיים להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות והתקציבים המועטים שכן הוקצו לטובת שיפור איכות השירותים שמעניקות הרשויות לתושביהן לא היה מספקים ונתקלו בחסמי מימוש רבים. כמו כן, גילינו שמודל המצ'ינג, המונהג על ידי משרדי ממשלה רבים, מפלה ופוגע ברשויות המוחלשות ביותר, אשר אינן מצליחות להשלים את הסכום הנדרש לטובת קבלת התקציב מהמשרדים הממשלתיים.

לבסוף, הראנו כיצד מיעוט ההכנסות של הרשויות המקומיות הערביות ממקורות עצמיים וממשלתיים, משפיע על כמות ואיכות השירותים שהרשויות המקומיות מספקות לתושביהן. מתוך ההבנה כי נדרשים צעדים דרסטיים לטובת צמצום פערים בין הרשויות היהודיות והערביות, נציג במסגרת פרק זה סדרה של המלצות אופרטיביות. נחלק את ההמלצות לשני סוגים מרכזיים: המלצות למשרדי הממשלה והמלצות עבור הרשויות המקומיות הערביות.

א. המלצות למשרדי הממשלה

אנו מאמינות כי אחד מתפקידיה של המדינה הוא להבטיח שלכל אזרח תהיה גישה שווה למשאבים ציבוריים ללא קשר למצבה הפיננסי של הרשות המקומית שבשטחה הוא מתגורר. כחלק מתפישת עולם זו אנו רואות במדינה את השחקן המרכזי האמון על הגדלת תקציבי הרשויות המקומיות הערביות. על מנת לייצר הכנסות משמעותיות לרשויות המקומיות הערביות, על המדינה לפעול בשני ערוצים במקביל:

1. להגדיל את כמות ההכנסות של הרשויות הערביות ממקורות עצמיים: כפי שתואר לעיל, רוב הפערים בין רשויות יהודיות וערביות הם תולדה של מחסור בהכנסות עצמיות. לכן, על אף שתהליכים להגדלת כמות ההכנסות העצמיות עתידיים לקחת זמן רב, צעדים מסוג זה עשויים לצמצם במידה ניכרת את הפערים בין רשויות יהודיות וערביות.

2. להגדיל את כמות ההכנסות של הרשויות הערביות ממקורות ממשלתיים: בניגוד לפעולות שמטרתן להגדיל את כמות ההכנסות העצמיות של הרשויות הערביות, פעולה באפיק זה עשויה לצמצם פערים באופן מיידי, אך תהווה פתרון חלקי בלבד ולא תאפשר סגירה מלאה של הפערים.

במסגרת שני ערוצים אלו אנו ממליצות למשרדי הממשלה:

1. להשקיע בפיתוח כלכלי ביישובים הערביים בצורה שתביא להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות

כפי שעלה לכל אורך המחקר, הרשויות הערביות סובלות ממחסור חמור בשטחים מניבים. להלן רשימה של המלצות מרכזיות, שאימוצן על ידי משרדי הממשלה יוביל, לתפישתנו, להגדלת כמות ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הערביות:

א. תכנון של אזורי תעסוקה ותעשייה:

■ **תקצוב תכנון מפורט של אזורי תעסוקה חדשים על קרקעות מדינה ועל**

קרקעות פרטיות: כיום יש מחסור בתכניות מפורטות להקמת אזורי תעסוקה חדשים על קרקעות מדינה ועל קרקעות פרטיות. תקצוב תכנון מפורט של אזורי תעסוקה על קרקעות פרטיות (הכולל איחוד וחלוקה) ועל קרקעות מדינה יאפשר להקים אזורי תעסוקה חדשים בשטחי הרשויות המקומיות הערביות.

■ **תקצוב תכנון מפורט של אזורי תעסוקה ותעשייה קיימים:** חלק מאזורי התעסוקה

והתעשייה ביישובים הערביים אינם מוסדרים. תכנון מפורט של מתחמים אלו והרחבתם, יאפשרו להגדיל את כמות השטחים המניבים ברשויות.

■ **תקצוב עדכון של תכניות מתאר כוללניות:** תכניות מתאר כוללניות מקצות שטחים

לתעסוקה ותעשייה. בחלק מהיישובים הערביים תכניות המתאר אינן מעודכנות או שאינן עונות על הצרכים המתפתחים של היישוב. עדכון תכניות המתאר הכוללניות באותם יישובים הוא צעד הכרחי שיחזק את הרשויות המקומיות הערביות.

■ **תקצוב תכניות ביצוע לאזורי תעשייה ותעסוקה מאושרים:** לאחר אישור התכניות

המפורטות וטרם המימוש יש להכין תכניות ביצוע. כיום לא מוקצים תקציבים מספקים לתכניות הביצוע. תקצוב תכניות הביצוע יאפשר להביא את התכניות המפורטות המאושרות לכדי מימוש.

ב. בניית תכניות כלכליות מקיפות לפיתוח אזורי תעסוקה ותעשייה: על מנת לממש את

התכניות המאושרות, דרושות תכניות כלכליות מקיפות, אשר יתנו מענה לחסמים שונים. לשם כך, אנו ממליצות לפעול במספר אפיקים במקביל:

■ **הקצאת תקציבים ייעודיים למימוש:** לטובת מימוש התכניות דרושים תקציבי

מימוש. אנו ממליצות להקצות תקציבים גמישים, אשר יתנו מענה לחסמים הנקודתיים שיעלו בכל אחת מהתכניות.

■ **בניית מנגנונים משלימים, אשר יעודדו השקעה יזמית:** על מנת לחזק את כוח

המשיכה של אזורי התעשייה והתעסוקה ביישובים הערביים, אנו ממליצות לייצר מנגנונים משלימים, אשר ימשכו יזמים ומשקיעים. כך לדוגמה אנו ממליצות להגדיר אזורים מועדפים להשקעות הון, לספק הטבות מס למשקיעים חיצוניים ולהקים מנהלות מוסדרות לאזורי תעסוקה ותעשייה בשיתוף עם הרשויות המקומיות.

ג. הקמה של גוף האמון על פיתוח כלכלי ביישוב: אחד מהאתגרים איתן מתמודדות רשויות מקומיות ערביות הוא העדרו של גוף האמון על פיתוח כלכלי ביישוב. על מנת לתת מענה לאתגר זה אנו ממליצות לפעול באחת משתי דרכים: להקים חברות כלכליות,³⁷ אשר ימומנו וילוו על ידי המדינה או לעודד ולתמוך בהקמה של מחלקות לפיתוח כלכלי ברשויות המקומיות.

ד. החייאה ושדרוג של אזורים/צירים מסחריים מרכזיים בשכונות הוותיקות: השכונות הוותיקות ביישובים הערביים סובלות מהזנחה ארוכת שנים ומהעדר תכנון. הזנחה זו גורמת להחלשות האזורים המסחריים והצירים המרכזיים בלב השכונות הוותיקות. אנו ממליצות להקצות משאבים להחייאה ושדרוג של מרחבים אלו באמצעות שתי פעולות מרכזיות: הקצאת משאבים לתכנון, עיצוב ותחזוקה של המרחב ויצירת סל של תמריצים ליזמים שיבחרו לפעול במרחבים אלו.

2. להגדיל ולשנות את מנגנוני ההקצאה של מענקים ממשלתיים כמו 'מענק האיזון' ו'הקרן לצמצום פערים':

כפי שעלה לכל אורך המחקר, מנגנוני ההקצאה הנוכחיים של המענקים הממשלתיים ('מענק האיזון' ו'הקרן לצמצום פערים') מפלים את הרשויות המקומיות הערביות. אנו ממליצות לפעול באופן הבא:

א. לשנות את מודל ההקצאה של 'מענק האיזון'

נוסחת גדיש, המשמשת כמודל לחישוב גובה המענק שרשות מקומית מקבלת, מייצרת מספר רב של עיוותים שפוגעים ברשויות הערביות המוחלשות. הנוסחא מיושנת ולא מעודכנת ומתעלמת במידה רבה מחלק מהוצאותיהן האמיתיות של הרשויות המקומיות כמו הוצאות על הטמנת פסולת, השתתפות הרשות בהוצאות חינוך ורווחה והוצאות הרשות על איכות הסביבה. בנוסף לכך, יש מספר פרמטרים בנוסחת גדיש שמפלים את הרשויות הערביות.

37. חברה כלכלית היא גוף עסקי הנמצא בבעלות הרשות המקומית שמטרתו לקדם או לייצר פרויקטים כלכליים לרווחת תושבי העיר. החברה הכלכלית עושה שימוש במשאבים עירוניים, ציבוריים או פרטיים המצויים בגבולות היישוב במטרה לייצר לרשות ולתושביה תשואה חיובית. חברות כלכליות מהוות משאב חשוב לפיתוח עירוני וליזמות בקרב הרשות המקומית. העברת פעולות מסוימות מהרשות המקומית לחברה הכלכלית, שפועלת על בסיס עסקי ובעלת מדדי הצלחה כלכליים, מייצרת יתרונות תפעוליים וכלכליים רבים.

להלן פירוט קצר על הפרמטרים המפלים:³⁸

■ **רף ההכנסה:** נוסחת גדיש קובעת רף ההכנסה לתושב שכל רשות צריכה להגיע אליה. במסגרת בדיקה שנערכה על ידי המכון לשלטון מקומי באוניברסיטת תל-אביב עולה שמדובר בתעריף שאינו משקלל בצורה נכונה את הנחות הארנונה שלהן זכאים התושבים המוחלשים.³⁹ מבדיקה שערכנו לגבי הרשויות הערביות, שהן הרשויות המוחלשות ביותר בישראל, עולה שגם אם הן יצליחו לגבות 100% מכספי הארנונה, חלקן עדיין יהיו מתחת לרף ההכנסה שנוסחת גדיש קובעת. כמו כן, מניתוח נתוני שנת 2018 עולה, שלמרות העלייה המשמעותית בשיעורי גביית הארנונה ברשויות הערביות, עדיין ישנן 57 רשויות ערביות שלא עומדות ברף ההכנסה המינימלי של נוסחת גדיש.

■ **שיפוי על פנסיה:** בעוד שהמשקל הממוצע של מרכיב הפנסיה בנוסחת גדיש עומד על 31% ברשויות היהודיות, ברשויות הערביות הוא עומד על 12% בלבד. אך כאשר מסתכלים על החלוקה בפועל עולה כי ברשויות היהודיות השיפוי על פנסיה עומד על 36% בעוד שברשויות הערביות הוא עומד על 16% בלבד. כלומר, השיפוי שהרשויות היהודיות מקבלות על פנסיה גבוה משמעותית מהשיפוי שהרשויות הערביות מקבלות, למרות שהן רשויות מוחלשות יותר.

■ **החזר מלוות:** בעוד שהמשקל הממוצע של מרכיב החזר המלוות בנוסחת גדיש ברשויות היהודיות עומד על 18%, ברשויות הערביות הוא עומד על 5% בלבד. מניתוח השיפוי בפועל עולה שהחזר המלוות ברשויות היהודיות עומד על 13% ואילו ברשויות הערביות הוא עומד על 5% בלבד. כלומר, בדומה לרכיב השיפוי על פנסיה, השיפוי לרשויות הערביות על החזר מלוות קטן באופן משמעותי משל הרשויות היהודיות, על אף העובדה שהרשויות הערביות מוחלשות יותר.

אנו ממליצות לתקן את הנוסחא ולבטל את הקריטריונים המפלים את הרשויות הערביות.

38. לקישור לנייר עמדה בנושא הוועדות הגיאוגרפיות של עמותת סיכוי. בנייר עמדה זה נערך ניתוח לגבי הקריטריונים המפלים במענקי האיזון. נכרה ב-10.21:

<https://www.sikkuy-aufiq.org.il/wp-content/uploads/2021/06/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%92%D7%99%D7%90%D7%95%D7%92%D7%A8%D7%A4%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf>

39. לקישור למחקר 'בדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית', נכרה ב-11.21: https://social-sciences.tau.ac.il/sites/socsci.tau.ac.il/files/media_server/social/public/PDF/GovPolicyArabPopulationIsrael_2015_12.pdf

בנוסף, אנו ממליצות להגדיל את כמות המשאבים במענק באופן שיאפשר לצמצם באופן משמעותי את הפערים בין רשויות חזקות לבין רשויות מוחלשות.

ב. לשנות את מנגנון ההקצאה של 'הקרן לצמצום פערים':

מטרת הקרן היא לצמצם פערים בין רשויות חזקות לבין רשויות מוחלשות. עם זאת, מההקצאה בפועל עולה כי הקרן אינה מצליחה לצמצם את אי השוויון בין רשויות ואינה מצליחה לסגור את הפערים.⁴⁰ כמות המשאבים הלא מספקת הקיימת בקרן לצד 4 קריטריונים לחלוקה המפלים את הרשויות הערביות,⁴¹ הופכים את הקרן למנגנון חלקי ולא מספק.⁴²

אנו ממליצות לשנות את מודל ההקצאה הקיים ולקבוע רף הכנסה מינימלי שבו הרשויות המקומיות יוכלו לספק שירותים איכותיים לתושביהן. כל רשות שהכנסותיה מארנונה עסקית ו'ממענקי האיזון' תהיה נמוכה מרף זה תהיה זכאית לקבל השלמה מכספי הקרן. בנוסף, אנו ממליצות להגדיל את תקציבי הקרן באופן שיאפשר לכלל הרשויות להגיע לרף מינימום הכנסה שיקבע.⁴³

3. להרחיב את גבולות השיפוט ולחלק הכנסות משטחים מניבים במסגרת מנגנון הוועדות הגיאוגרפיות

בשל אפליה ארוכת שנים סובלות הרשויות המקומיות הערביות ממחסור חמור בהקצאת קרקעות. כתוצאה ממחסור זה מתקשות הרשויות להקים ולפתח אזורי תעשייה ותעסוקה בשטחן. בעקבות המלצות צוות '120 הימים' לפתרון מצוקת הדיור ביישובים הערביים, הקים משרד הפנים בשנים 2016-2017 שש ועדות גיאוגרפיות.⁴⁴ בכוחן של ועדות אלו

40. לנייר מדיניות בנושא 'הקרן לצמצום פערים', עמותת סיכוי ועמותת אינג'אז, נכרה ב-10.21: <https://www.sikkuy-aufiq.org.il/wp-content/uploads/2020/05/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-%D7%94%D7%A7%D7%A8%D7%9F-%D7%9C%D7%A6%D7%9E%D7%A6%D7%95%D7%9D-%D7%A4%D7%A2%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99-1.pdf>

41. מתוך 9 קריטריונים סך הכל.

42. 4 קריטריונים המפלים את הרשויות הערביות: מאזן הגירה, שיעור עולים, יוצאי אתיופיה ושיעור גבייה.

43. הקצאת 'הקרן לצמצום פערים' עתידה לאמוד בשנת היעד על חצי מיליארד ש.

44. ניתן לחלק הכנסות משטח מניב הנמצא בשטחה של רשות מסוימת בין מספר רשויות שכנות או גבולות. אחד מתפקידיה המרכזיים של הוועדה הגיאוגרפית הוא להמליץ אילו שטחים מניבים ראויים לחלוקת הכנסות ואיזה אחוז מהארנונה תקבל כל רשות מקומית.

להמליץ על הרחבת שטחי השיפוט של יישובים או להמליץ על חלוקת הכנסות משטחים מניבים הנמצאים בשטח המוניציפאלי של רשות שכנה. הרחבת גבולות השיפוט של היישובים הערביים, תאפשר להגדיל את כמות השטחים הפנויים ביישובים הערביים ותאפשר להקים אזורי תעשייה ותעסוקה בשטחן. במקביל חלוקת הכנסות משטחים מניבים, תאפשר לרשויות ערביות, שאין בשטחן שטחים פנויים, להגדיל את סל ההכנסות העצמיות שלהן.

למרות הפוטנציאל הרב הקיים במנגנון זה, הוועדות במתכונתן הנוכחית אינן מצליחות לסגור את הפערים הקיימים בין רשויות מוחלשות וחזקות ובין הרשויות היהודיות והערביות.⁴⁵ החסמים הקיימים במנגנון הם רבים. כך לדוגמה המנגנון הוא פוליטי⁴⁶ ומאופיין בהעדר שקיפות, תהליך קבלת ההחלטות הוא ארוך והרשויות אינן בקיאות בשלבים השונים בתהליך.

אנו ממליצות לשפר ולטייב את המנגנון כך שיצליח להשיג את מטרותיו. לשם כך אנו ממליצות לבטל את כתב המנדט (שלב מסנן שקיים בתחילת התהליך); לחזק את השקיפות מול הרשויות המקומיות; להעניק ליווי מקצועי מטעם משרד הפנים לרשויות המקומיות לכל אורך התהליך; להכשיר בעלי תפקידים ברשויות בתהליכי העבודה של הוועדות; לפעול לייצוג הולם של האוכלוסייה הערבית בכלל התפקידים בוועדות; לקצר את התהליך ולהגדיר לוחות זמנים ברורים לקבלת החלטה; ולתקן את נוסחת 'מדד האיתנות הפיננסית' (המהווה כלי תומך לקבלת החלטה) באופן שיעשה צדק עם הרשויות הערביות המוחלשות.⁴⁷

45. לפירוט לגבי חסמים ואתגרים במנגנון הוועדות הגיאוגרפיות וכן להמלצות לשיפור וטיוב המנגנון ראה נייר עמדה של עמותת 'סיכוי' בנושא הוועדות הגיאוגרפיות, נכרה ב-10.21:

<https://www.sikkuy-aufoq.org.il/wp-content/uploads/2021/06/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%92%D7%99%D7%90%D7%95%D7%92%D7%A8%D7%A4%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf>

46. הוועדות מוגדרות כגוף מייצג בלבד. בסיום עבודתן מגישות הוועדות את המלצותיהן לשרת הפנים, המקבלת את ההחלטה הסופית בדבר חלוקת הכנסות או הרחבת גבולות השיפוט.

47. לנייר עמדה בנושא הוועדות הגיאוגרפיות של עמותת סיכוי, נכרה ב-10.21:

<https://www.sikkuy-aufoq.org.il/wp-content/uploads/2021/06/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94-%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%92%D7%99%D7%90%D7%95%D7%92%D7%A8%D7%A4%D7%99%D7%95%D7%AA.pdf>

4. לחזק את כוח האדם ברשויות המקומיות הערביות

רשויות ערביות רבות סובלות ממחסור בכוח אדם בכלל וממחסור בכוח אדם מיומן בפרט. כתוצאה מכך הרשויות המקומיות הערביות מתקשות להוביל תהליכים מורכבים כמו תכנון, איגום משאבים, העלאת שיעורי גביית ארנונה ועוד. אנו ממליצות להוסיף תקנים ברשויות המקומיות הערביות, אשר יחזקו את המקצועיות שלהן.

בנוסף, אנו ממליצות ליצור תכניות פרישה למנהלים ולבעלי תפקידים שרמת היעילות והמקצועיות שלהם נמוכה; לשפר את תנאי ההעסקה באופן שיעודד עובדים איכותיים לעבוד ברשויות המקומיות הערביות; לחזק את שדירת הניהול ברשויות המקומיות הערביות באמצעות קביעת מבנים ארגוניים ברורים (יצירת הגדרת תפקידים ברורה ונהלי עבודה קבועים) וקיום הכשרות מקצועיות; ולתגבר את המחלקות הסובלות מאיוש חלקי.

כמו כן, מכיוון שחלק מהמלצות המדיניות קשורות באופן ישיר או עקיף לתחומי התכנון ובנייה, אנו ממליצות לחזק את מחלקות ההנדסה בתוך הרשויות ולחזק את הוועדות המרחביות/מקומיות. לשם כך אנו ממליצות לעודד קליטה של מהנדסים בעלי יכולות מקצועיות גבוהות; להגדיל את כמות התקנים ולחזק את כוח האדם בוועדות המרחביות לתכנון ובנייה; ולהטמיע מערכות GIS (מערכות מידע גיאוגרפיות) ברשויות המקומיות באופן שיאפשר לבצע מיפוי ומעקב על תהליכי תכנון, גבייה, יישום תכניות ועוד.

5. לקדם מדיניות שוויונית וייצוג הולם במשרדי הממשלה

לרוב אין הטמעה מובנית של צרכי החברה הערבית בתכנון המדיניות הממשלתית. הממשלה מתכננת מדיניות על פי סטנדרטים "אוניברסליים לכאורה" שאינם לוקחים בחשבון את המאפיינים החברתיים, הקנייניים והתכנוניים של החברה הערבית ושל היישובים הערביים. ועל כן פעמים רבות מתקבלות החלטות מדיניות חדשות שמפלות במבחן התוצאה את הרשויות הערביות ואת האזרחים הערבים. במקביל, סובלת החברה הערבית מתת ייצוג במשרדי הממשלה השונים. תת הייצוג משפיע אף הוא על המדיניות הלא שוויונית המקודמת על ידי משרדים שונים.

לשם התאמת המדיניות לצרכי הרשויות הערביות, אנו ממליצות לפעול במספר מישורים במקביל: ראשית, אנו ממליצות להגדיל את ייצוג האוכלוסייה הערבית במגוון תפקידים ודרגים. אנו מאמינות כי הבטחת והגדלת הייצוג של האזרחים הערבים בקרב עובדי מדינה, בדגש על הדרג הניהולי, יאפשרו לייצר מדיניות מותאמת יותר

לצרכי הרשויות הערביות.⁴⁸ במקביל על מנת להתאים את המדיניות הממשלתית לצרכי הרשויות הערביות באופן מלא ושלם אנו ממליצים לשתף את נציגי הרשויות המקומיות הערביות וארגוני החברה האזרחית בתהליכי עיצוב המדיניות.

ב. המלצות לרשויות המקומיות הערביות

לצד מהלכים שיקדמו משרדי הממשלה אנו ממליצים לרשויות המקומיות הערביות לאמץ גישה פרואקטיבית יותר ולפעול לטובת שיפור מצבן הכלכלי באמצעות שורה של פעולות וצעדים. להלן פירוט של המלצות לרשויות המקומיות הערביות:

1. לשפר את מערך החיוב ולהגדיל את שיעורי גביית הארנונה

על אף שמחקר זה מראה באופן חד-משמעי שהחולשה הכלכלית של הרשויות הערביות נובעת מבסיס מס נמוך ולא משיעורי גביית ארנונה נמוכים, על הרשויות המקומיות הערביות מוטלת החובה למצות את מקורות ההכנסה הקיימים שעומדים לרשותן בשתי דרכים מרכזיות:

א. רישום עדכני ומדויק של העסקים הקיימים בשטחי הרשות: ברשויות ערביות רבות לא קיים רישום עדכני ומדויק של העסקים הקיימים בשטח היישוב. רישום עדכני ומדויק של העסקים הפועלים בשטחי הרשויות, הוא צעד חשוב לא רק כדי לשפר את שיעור גביית הארנונה, אלא גם כדי להבין ולהעריך בצורה טובה את צרכי הרשות בעתיד. לשם כך, על הרשויות המקומיות לבצע סקרי עסקים ולייצר תיאום בין הרישומים הקיימים במחלקת רישוי עסקים, במחלקת ההנדסה ובמחלקת הגבייה.

ב. העלאת שיעור גביית הארנונה: למרות שיש עלייה מתמשכת בשיעורי הגבייה ברשויות הערביות, שיעורי הגבייה ברשויות הערביות עדיין נמוכים משמעותית משיעורי הגבייה ברשויות היהודיות. על מנת להעלות את אחוזי הגבייה, אנו ממליצים לחזק את מחלקות הגבייה, לייצר הסברה רחבה לציבור בדבר חשיבות תשלום הארנונה, להנגיש את הטפסים הנחוצים לטובת קבלת הנחות על בסיס הכנסה או מצוקה כלכלית ולהגדיל את האכיפה.

48. הייצוג ההולם של האזרחים הערבים בשירות הציבורי - חסמים והמלצות מדיניות, נייר עמדה של עמותת סיכוי, נכרה ב-10.21: <https://www.sikkuy-aufoq.org.il/wp-content/uploads/2021/08/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%99%D7%99%D7%A6%D7%95%D7%92-%D7%94%D7%95%D7%9C%D7%9D-%D7%91%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%94-%D7%95%D7%A1%D7%99%D7%9D-%D7%97%D7%95%D7%A1%D7%A8%D7%99-150821.pdf>

2. ליזום, לתכנן ולהקים אזורי תעשייה, תעסוקה ומסחר בתחומי הרשויות המקומיות הערביות ולפתח מודל לליווי יזמות מקומית

כפי שתואר לעיל, הקמה של אזורי תעשייה, תעסוקה ומסחר בתחומי הרשויות המקומיות הוא המפתח להגדלת הכנסותיהן. לצד הצורך לקדם מהלכים בהובלת המדינה, ישנה חשיבות גם ליוזמה ולהובלה מצד הרשות המקומית. אנו ממליצות לפעול במספר אפיקים במקביל:

א. ליזום תכניות אסטרטגיות לפיתוח היישוב: התכניות, אשר יבנו בשיתוף פעולה עם תעשיינים ויזמים מקומיים ועם מגוון בעלי עניין, יתנו בהירות לגבי תהליכי פיתוח היישוב בשנים הקרובות.

ב. לבנות מודל לליווי יזמים מקומיים בשיתוף עם הרשות לעסקים קטנים: המודל יספק מענה הוליסטי ליזמים במגוון תחומים ויחסוך מהם זמן ומאמצים.

3. ליצור שיתופי פעולה אזוריים

רשויות קטנות סובלות מחיסרון לקוטן. אחת מהדרכים האפשריות להשגת התייעלות ברשויות אלו היא באמצעות יצירת שיתופי פעולה אזוריים. שיתופי פעולה אזוריים חיוניים למערכת התפקודי בעיקר בפריפריה, בה הרשויות המקומיות סובלות מיכולות משיכה כלכליות יחסית נמוכות. באמצעות איגום משאבים יכולות הרשויות להקטין את עלות השירותים, למשוך מוסדות עוגן אזוריים, לייצר יתרון לגודל ולהגיע יחד לסף כניסה שיאפשר לעסקים ושירותים חדשים להיכנס לאזור. לכן, אנו ממליצות לרשויות המקומיות הערביות למצות הזדמנויות לחיזוק כלכלי ולייצר שיתופי פעולה אזוריים, אשר עונים על הצרכים שלהן.

נספח מספר 1 - מתודולוגיה

לאורך המחקר נערכו פילוחים רבים בין רשויות יהודיות וערביות. מטרתם של הפילוחים הייתה לשפר את ההשוואות בין הרשויות השונות ולזהות פערים, תוך צמצום השונות בין קבוצות אשר עלולה להוביל להשוואות לא מדויקות או שגויות. בנספח זה נסביר ונפרט את מאפייני הפילוחים שהוצגו לכל אורך המחקר.

סוגי הפילוחים

1. פילוח על-פי מגזר (יהודי, ערבי ואחר)

על פי נתוני משרד הפנים, נכון למועד פרסום מחקר זה, יש בישראל 84 רשויות ש-90% או יותר מתושביהן הם ערבים. מכיוון ש-4 הרשויות הדרוזיות בגולן (מג'ד אל שמס, מסעדה, עין קיניה ובוקעתא) וע'ג'ר הן רשויות סוריות ולבנוניות ולא כל תושביהן הם אזרחי ישראל, החרגנו אותן ממניין הרשויות הערביות. רשויות אלו, אשר הוגדרו כ'אחר' יחד עם כפר כמא הצ'רקסית, נכללו בממוצעים הארציים, אך הוצאו מההשוואות שנערכו בין רשויות יהודיות וערביות.

טבלה מספר 1 - רשויות מקומיות - חלוקה לרשויות יהודיות וערביות

מספר רשויות	סוג הרשות
79	רשויות ערביות
170	רשויות יהודיות ⁴⁹
6	אחר: ע'ג'ר, מסעדה, מג'ד אל שמס, בוקעתא, עין קיניה וכפר כמא
255	סה"כ

2. פילוח על פי 'רשויות עירוניות' (ערים ורשויות מקומיות) ומועצות אזוריות

מכיוון שמאפייני ההוצאות ומאפייני ההכנסות של הרשויות העירוניות שונים משל המועצות

49. מכיוון שב-9 הרשויות המערבות יש רוב יהודי מובהק, הגדרנו אותן כיהודיות.

האזורים, החרגנו את המועצות האזוריות היהודיות ויצרנו עבורן קטגוריה נפרדת. בבואנו לייצר קטגוריה נפרדת עבור המועצות האזוריות הערביות, מצאנו שקיימות 4 מועצות אזוריות ערביות בלבד: 2 בצפון ו-2 בדרום. התייחסות ל-4 מועצות אזוריות אלו כקבוצה נפרדת העומדת בפני עצמה לא מאפשרת לקבל תוצאות בעלות מובהקות. לכן, ראינו לנכון לאחד את 2 המועצות האזוריות הערביות וה'רשויות העירוניות' הערביות בצפון ובמרכז תחת הקטגוריה של רשויות ערביות בצפון ובמרכז ולאחד את 2 המועצות האזוריות וה'רשויות העירוניות' הערביות בדרום תחת הקטגוריה של רשויות ערביות בדרום.

טבלה מספר 2 - רשויות מקומיות חלוקה לרשויות עירוניות ומועצות אזוריות

מספר רשויות	עירוניות/מועצות אזוריות	סוג הרשות
75	עירוניות	רשויות ערביות
4	מועצות אזוריות	
120	עירוניות	רשויות יהודיות
50	מועצות אזוריות	
6	עירוניות	אחר: ע'ג'ר, מסעדה, מג'ד אל שמש, בוקעתא, עין קיניה וכפר כמא
0	מועצות אזוריות	
255		סה"כ

3. פילוח על פי כמות התושבים ברשות (גודל רשות מקומית)

מכיוון שלגודל הרשות (כמות התושבים) יש השפעה ניכרת על הכלכלה המוניציפאלית של רשויות מקומיות, ערכנו ניתוח נוסף על בסיס זה. לשם כך הוגדרו חמש קבוצות גודל. כל קבוצת גודל מייצרת יתרון לגודל⁵⁰ וסף כניסה⁵¹ אחר. להלן פירוט על כל אחת מקבוצות הגודל שנותחו:

50. נוצרים יתרונות יחסיים לרשות מקומית בשל גודלה. עיר גדולה מושכת אליה לרוב השקעות כלכליות רבות יותר.
 51. השירותים שיכולה להעניק הרשות המקומית לתושביה משתנים על פי גודל הרשות. כך לדוגמה בעוד שעיר גדולה יכולה לבנות ולהפעיל תאטרון, ביישוב קטן הדבר לא יתאפשר.

טבלה מספר 3 – גודל הרשויות על פי יתרון לגודל וסף כניסה

קבוצת גודל (כמות אוכלוסייה)	יתרון לגודל/חיסרון לקוטן	סף כניסה
עד 10,000 תושבים	חיסרון לקוטן	סף הכניסה הנמוך ביותר
10,000 עד 20,000 תושבים	חיסרון לקוטן הנמוך מזה של רשויות בגודל עד 10,000 תושבים	סף כניסה נמוך
20,000 עד 45,000 תושבים	יתרון לגודל – מוקד לערים וישובים קרובים (5-10 ק"מ)	סף כניסה בינוני
45,000-80,000 תושבים	יתרון לגודל – מוקד לערים וישובים בטווח בינוני (עד 20 ק"מ)	סף כניסה גבוה
מעל 80,000 תושבים	יתרון לגודל – מוקד אזורי ולעיתים אף מטרופוליני.	סף כניסה הגבוה ביותר

מכיוון שלמועצות האזוריות היהודיות יש מאפיינים מובחנים, הן הוצאו מהחלוקה על בסיס גודל והוכנסו לקטגוריה נפרדת כפי שתואר לעיל.

טבלה מספר 4 - מספר רשויות על פי סוג וגודל

סה"כ	אחר יהודה ושומרון	יהודיות	ערביות	קבוצת גודל (כמות אוכלוסייה)
88	19	38	31	עד 10,000 תושבים
61	3	29	29	10,000-20,000 תושבים
63	4	43	16	20,000-45,000 תושבים
24	3	18	3	45,000-80,000 תושבים
19	0	19	0	80,000 תושבים ומעלה
255	29	176	79	סה"כ

4. פילוח על פי המיקום הגיאוגרפי של הרשות המקומית (צפון וחיפה, מרכז ודרום)

הפילוח הגיאוגרפי מייצר אבחנה בין רשויות על פי מיקומן. פילוח זה משמעותי מכיוון שמיקומן הגיאוגרפי של רשויות יכול להצביע הן על יכולתן למשוך עסקים לתחומן והן על אפשרויות התעסוקה של תושביהן. ניתן לערוך שני סוגי פילוחים על בסיס מיקום גיאוגרפי: פילוח על פי מדד הפריפריאליות או פילוח פי שיוך מחוזי.

טבלה מספר 5 - השוואה בין מדד הפריפריאליות לשיוך מחוזי

שיוך מחוזי		מדד פריפריאליות - 0.4		מרחב גיאוגרפי
ערביות	יהודיות ואחר	ערביות	יהודיות ואחר	
62	55	60	48	צפון וחיפה
8	62	10	73	מרכז
9	30	9	26	דרום
0	23	0	23	יהודה ושומרון

להלן ההבדלים בין שתי הקבוצות בשתי החלופות:

1. בצפון: אור עקיבא, באקה אל-גרביה, ג'ת, חדרה, חיפה, פרדס חנה-כרכור, קריית ביאליק, קריית ים וקריית מוצקין הן רשויות בדירוג פריפריאליות גבוה מ-0.4, אך הן משתייכות למחוזות צפון וחיפה. כלומר בשיוך הפריפריאלי אוכלוסייתן המונה 602 אלף תושבים משויכת למרכז במקום לצפון וחיפה (מתוכם 230 אלף תושבים משויכים לערים ברשויות נמדדות).

2. בדרום: אשדוד, אשקלון, באר טוביה וקריית מלאכי הן רשויות בדירוג פריפריאליות גבוה מ-0.4, אך הן משתייכות למחוז דרום. כלומר, בשיוך הפריפריאלי, אוכלוסייתן המונה 412 אלף תושבים משויכת למרכז במקום לדרום (אך רק 23 אלף מתוכם משויכים לערים ברשויות הנמדדות).

3. במרכז: כל הרשויות המשויכות למחוז ירושלים הוגדרו תחת ההגדרה של 'מרכז' הן בהקשר הכלכלי והן בהקשר המחוזי.

מניתוח זה עולה כי לחלוקה לפי מדד הפריפריאליות יש יתרון על פני החלוקה המחוזית, מכיוון שחלוקה זו "מצמצמת" את כמות האוכלוסייה שנמצאת בפריפריה הכלכלית של ישראל ומקטינה את הפערים בתוך קבוצת ההתייחסות.

בנוסף, על מנת להימנע מחלוקה נוספת, ומכיוון שהרשויות ביהודה ושומרון בעלות רמת פריפריאליות משתנה, חילקנו אותן בין שלושת האזורים הגיאוגרפיים האחרים: מרכז, דרום וצפון וחיפה. להלן החלוקה:

1. רשויות מרכזיות שויכו למרכז (מדד פריפריאליות גדול מ-0.4) - אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, בית אריה, גבעת זאב, הר אדר ומודיעין עילית (סה"כ 7 רשויות עירוניות).
2. רשויות פריפריאליות בשומרון שויכו לרשויות בצפון/חיפה - אריאל, בית אל, מעלה אפרים, עמנואל, קדומים וקרני שומרון (סה"כ 6 רשויות עירוניות); מטה בנימין, ערבות הירדן, שומרון (סה"כ 3 רשויות כפריות).
3. רשויות פריפריאליות ביהודה/הר חברון שויכו לדרום - אפרת, ביתר עלית, מעלה אדומים, קריית ארבע (סה"כ 4 רשויות עירוניות); גוש עציון, הר חברון, מגילות ים המלח (סה"כ 3 רשויות כפריות).

בחירת אוכלוסיית השוואה

רשויות שלא ניתן להשוותן לרשויות הערביות

כחלק מהפילוח מצאנו שיש רשויות שלא ניתן להשוותן לרשויות הערביות:

1. רשויות מעל 80 אלף תושבים - כיום לא קיימות רשויות ערביות בסדר גודל זה ועל כן השוואה בינן לבין רשויות ערביות תעוות את הנתונים. סה"כ 19 רשויות יהודיות.
2. מועצות אזוריות - כפי שצוין לעיל יש מעט מדי רשויות ערביות היושבות תחת הגדרה זו ולכן השוואה זו תפגע במהימנות הנתונים. סה"כ 54 רשויות יהודיות.
3. רשויות שהוגדרו מראש כ'אחר' - רשויות דרוזיות בגולן, עג'ר וכפר כמא. סה"כ 6 רשויות.

אוכלוסיית הרשויות הערביות בדרום

אחד מהאתגרים בהם נתקלנו בניתוחים הקשורים לרשויות הערביות בדרום הוא אי ההתאמה בין כמות האוכלוסייה שנמצאת בשימוש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים לבין כמות האוכלוסייה להן מספקות רשויות אלו שירותים.⁵² על מנת להתמודד עם הפער עשינו שימוש בדו"ח להבי, אשר ניתח את מספר התושבים "האמיתי" של הרשויות הערביות בנגב. הדו"ח

52. ראה דו"ח מבקר המדינה, היבטי משילות בנגב, דו"ח שנת 72 א, חלק ראשון, 2021: <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2021/72A/2021-72A-101-Negev.pdf>

התייחס למספר מקורות מידע - משרד החינוך, עמדת הרשויות המקומיות, ניתוח גניאולוגי והצעת רשות הבדואים, ומשקף את גודל אוכלוסיית השבטים נכון לסוף 2018 ברמת דיוק גבוהה יותר מהמקורות האחרים.

טבלה מספר 6 - כמות האוכלוסייה ברשויות הערביות בדרום על פי דו"ח להבי

שם הרשות	מספר תושבים רשומים	מספר תושבים בפועל (כולל שבטים)	התושבים שאינם רשומים באחוזים
חורה	16,186	21,711	25%
כסיפה	16,171	24,997	35%
לקיה	14,199	16,189	12%
ערערה בנגב	16,914	19,832	15%
רהט	62,578	65,610	5%
שגב שלום	9,940	19,655	49%
תל שבע	19,523	20,969	7%
סה"כ	155,511	188,963	18%

מגבלותיו של המחקר

על אף הפילוחים הרבים שנערכו במחקר, המחקר סובל ממספר מגבלות מתודולוגיות. אחת מהמגבלות היא שהמחקר כולו מתבסס על נתוני שנת 2018. במועד שבו התחלנו לעבוד על המחקר (סוף 2020), נתוני שנת 2018 היו הנתונים המעודכנים ביותר שפורסמו, על כן בחרנו להעמיק בנתוני שנה זו.⁵³

מגבלה נוספת היא המחסור בניתוחים רב שנתיים. מכיוון שהמחקר מתמקד בהשוואה בין רשויות יהודיות וערביות על בסיס פילוחים שונים, בחרנו שלא להעמיס על הקורא ולא הצגנו את כלל הניתוחים באופן רב שנתי. לכן, על אף שלצורך המחקר נאספו נתונים רב שנתיים מהשנים 2012 עד 2018, במרבית המקרים לא נעשה שימוש בנתוני 2017-2012.

53. ולא בנתוני 2019 שעדיין לא פורסמו באותו מועד.

מגבלה אחרת של המחקר היא החיבור בינו לבין המחקר הקודם שפירסמו עמותת סיכוי-אופוק ומרכז 'אינג'אז' בנושא בשנת 2014.⁵⁴ מכיוון שהמחקר הנוכחי הוגדר כמחקר המשך, היה ניתן לצפות כי הוא יכלול השוואות לנתונים שהוצגו במחקר הקודם וניתוחים המסבירים את השינויים שחלו מאז שנת 2011. עם זאת, מכיוון שהמתודולוגיה שנבחרה במחקר זה הייתה שונה מהמתודולוגיה בה נעשה שימוש במחקר הקודם, בחרנו שלא לבצע השוואות כאלו במחקר זה. על מנת להתמודד עם מגבלות המחקר, אנו מציעות לקיים סדרה של מחקרי המשך, שיצביעו על השינויים בכלכלת הרשויות המקומיות הערביות לאורך השנים וינתחו את הסיבות לכך. אנו סבורות שניתוח מסוג זה יאפשר להצביע על מימדי האפלייה. כמו כן, אנו מקוות כי מחקרי המשך אלו לצד המחקר הנוכחי יוכלו לעזור למשרדי הממשלה בקידום מדיניות שוויוניות יותר ומותאמת יותר עבור הרשויות המקומיות הערביות.

נספח מספר 2 – רשימת המקורות מהם נלקחו הנתונים

שם הפרמטר	מקור
מספר תושבים	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
מספר תלמידים במוסדות הרשות	נתוני מערכת 'מבט רחב' (משרד החינוך), 2018
שכבות הגיל שהרשות מתקצבת בחינוך	נתוני מערכת 'מבט רחב' (משרד החינוך), 2018
מספר מטופלי רווחה	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
סה"כ הכנסות שנתיות - רגיל ובלתי רגיל	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
סה"כ הכנסות שנתיות - רגיל ובלתי רגיל - לתושב	
הוצאה רגילה לתושב	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018

54. למחקר מגירעונות ותלות לאיזון וצמיחה: מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות: https://www.sikkuy-aufoq.org.il/wp-content/uploads/2014/06/rashuyot_ivrit.pdf

שם הפרמטר	מקור	
הוצאה לתושב על שירותים מקומיים וממלכתיים	נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018	
הוצאה לתושב מבוססת הכנסות עצמיות	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018	
סה"כ הכנסות רגילות	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018	
סה"כ הכנסות בלתי רגילות		
יחס הכנסות רגילות לסה"כ הכנסות		
הכנסות עצמיות (ללא הנחות בארנונה והלוואות לאיזון) בתקציב הרגיל	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018	
הכנסות ממשלתיות בתקציב הרגיל		
הכנסות עצמיות בתקציב הבלתי רגיל (בניכוי מלוות)		
הכנסות ממשלתיות בתקציב הבלתי רגיל		
הכנסות עצמיות לתושב (ללא הנחות בארנונה והלוואות לאיזון) בתקציב הרגיל		
הכנסות ממשלתיות לתושב בתקציב הרגיל		
הכנסות עצמיות לתושב בתקציב הבלתי רגיל (בניכוי מלוות)		
הכנסות ממשלתיות לתושב בתקציב הבלתי רגיל		
הכנסה מארנונה למגורים		נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
הכנסה מארנונה שלא למגורים		
הכנסות עצמיות שלא מארנונה		
הכנסה מארנונה למגורים לתושב		
הכנסה מארנונה שלא למגורים לתושב		
הכנסות עצמיות שלא מארנונה לתושב		

שם הפרמטר	מקור
סה"כ הכנסה עצמית (רגיל ובלתי רגיל)	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
סה"כ הכנסה עצמית לתושב (רגיל ובלתי רגיל)	
סה"כ חיובי ארנונה שנתי נטו	נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
סה"כ חיובי ארנונה שנתי נטו לתושב	
סה"כ גביית ארנונה	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
סה"כ גביית ארנונה לתושב	
סה"כ שטח לחיוב ארנונה	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
סה"כ שטח לחיוב ארנונה לתושב	
סה"כ חיוב בשנת הדוח ארנונה	נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
סה"כ חיוב בשנת הדוח ארנונה לתושב	
סה"כ חיובי ארנונה למגורים שנתי נטו	נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
סה"כ חיובי ארנונה שלא למגורים שנתי נטו	
סה"כ חיובי ארנונה למגורים שנתי לתושב נטו	
סה"כ חיובי ארנונה שלא למגורים שנתי לתושב נטו	
שטח לחיוב לתושב לשטחים מניבים (תעסוקה, תעשייה, מלונות, בנקים)	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
שטח לחיוב לתושב לתעסוקה (משרדים ומסחר)	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
שטח לחיוב לתושב לתעשייה ומלאכה	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
שטח לחיוב לתושב לתעשייה	
שטח חיוב לתושב למלאכה	
שטח חיוב לתושב למגורים	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
תעריף למ"ר מגורים	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
תעריף למ"ר לתעסוקה	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018

שם הפרמטר	מקור
תעריף למ"ר תעשייה ומלאכה	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
תעריף למ"ר תעשייה	
תעריף למ"ר מלאכה (ש למ"ר)	
תעריף למ"ר שטחים מניבים (תעסוקה, תעשייה, מלונות, בנקים)	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
סה"כ חיוב ארנונה למגורים לתושב	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
סה"כ חיוב ארנונה מניבה לתושב	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
חיוב לתושב לתעסוקה (משרדים ומסחר)	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
חיוב לתושב לתעשייה ומלאכה	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018
חיוב לתושב לתעשייה	
חיוב לתושב	
סה"כ הנחות בארנונה	נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
סה"כ הנחות בארנונה לתושב	
יחס הנחות בארנונה לחיוב שוטף	
שיעור גבייה שוטף	נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
חלקו של התקציב הממשלתי בתקציב הרגיל	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
חלקו של התקציב הממשלתי בתקציב הבלתי רגיל	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
הכנסות ממשלתיות לחינוך	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
הכנסה ממשלתית לרווחה	
הכנסות ממשלתיות במענקים (איזון ואחרים)	
הכנסות ממשלתיות אחרות	
חלקן של ההכנסות הממשלתיות בחינוך מתוך סך הממשלתיות	
חלקן של ההכנסות הממשלתיות ברווחה מתוך סך הממשלתיות	
חלקן של ההכנסות הממשלתיות ברווחה מתוך סך הממשלתיות	

שם הפרמטר	מקור
חלקן של ההכנסות הממשלתיות במענקים מתוך סך הממשלתיות	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
חלקן של ההכנסות הממשלתיות אחרות מתוך סך הממשלתיות	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
הכנסות עצמאיות לחינוך	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
חלקן של ההכנסות העצמאיות לחינוך מהכנסות לחינוך	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
הוצאה לתלמיד במסגרות החינוך של הרשות	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
הכנסות עצמאיות לרווחה	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
חלקן של ההכנסות העצמאיות לרווחה מהכנסות לרווחה	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
הוצאה למטופל רווחה	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
מענק איזון	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
הכנסות מענקי איזון מתוך ההכנסה בתקציב הרגיל	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה/נתוני הדו"חות המבוקרים של משרד הפנים, 2018
מודל המענק	משרד הפנים, 2018
יחס בין מענק האיזון למודל המענק	משרד הפנים, 2018