

השתתפות ממשלתית במימון תקציבי הרשויות המקומיות, 1997-2016

אתי קונור אטיאס • שלמה סבירסקי

אוגוסט 2018

השתתפות ממשלתית המיועדת למימון שירותים חברתיים

אי שוויון במימון הממשלתי של שירותים חברתיים

השיח הציבורי בסוגיית האי שוויון החברתי מתמקד בסוגיות של שכר, חינוך והשכלה. גם תקציב המדינה הוא מוקד לדיון מנקודת הראות של שוויון וצדק חברתי. האי שוויון בתקציב של הרשויות המקומיות, לעומת זאת, הוא נושא הנדון פחות. זאת, למרות שרמת השירותים שמספקות הרשויות המקומיות היא עצמה גורם חשוב בעיצוב האי שוויון החברתי.

המסמך הנוכחי דן במרכיב אחד של תקציב הרשויות המקומיות בישראל, והוא ההשתתפות הממשלתית במימון תקציבי הרשויות המקומיות.

ממשלת ישראל משתתפת במימון של חלק גדול מן השירותים שהרשויות המקומיות מושיטות לתושביהן. בלשון ביורוקרטית קרויה השתתפות זו "הכנסה מיועדת", שכן מדובר בהשתתפות ממשלתית המיועדת לסעיפי הוצאה מקומית ספציפיים. לדוגמא: שירותי חינוך, רווחה ובריאות וכן שירותים מקומיים - תברואה, תכנון ובניין עיר, כבישים ותאורה, גנים ציבוריים, ענייני ביטחון מקומיים.

ההשתתפות הממשלתית במימון השירותים החברתיים חשובה במיוחד ברשויות המקומיות מעוטות המשאבים: בעוד שרשויות מקומיות מבוססות מסוגלות לממן ממקורותיהן העצמאיים חלק גדול משירותים אלה, הדבר הוא בלתי אפשרי ברשויות מעוטות המשאבים.

מסמך זה בודק את גובה ההכנסה המיועדת בארבע קבוצות עיקריות של יישובים: היישובים המבוססים ("פורום ה-15"), עיירות הפיתוח, היישובים הערביים וההתנחלויות (אותן נחלק גם לשניים: התנחלויות חרדיות והתנחלויות לא חרדיות).¹ הנתונים המוצגים במסמך מתייחסים לשני העשורים 1997-2016, בהיות 1997 השנה הראשונה עבורה קיימים נתונים המאפשרים להבחין בין התנחלויות חרדיות ללא-חרדיות.

השורה התחתונה: פערים תקציביים גדולים

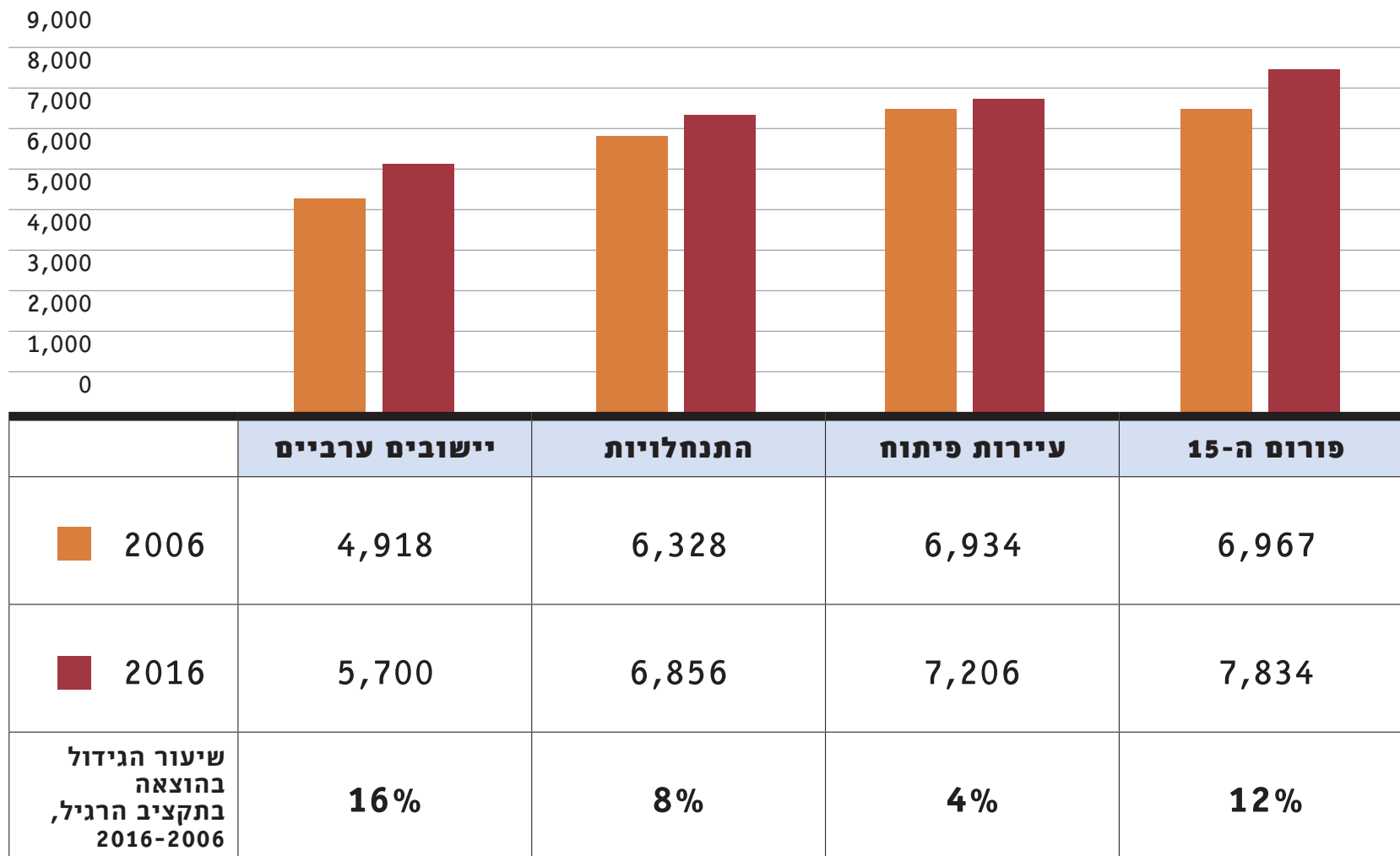
לפני שנפנה לפירוט ההשתתפות הממשלתית המיועדת, מן הראוי שנתבונן בנתונים על ההוצאות בתקציב הרגיל (ללא תקציבי פיתוח) של הרשויות המקומיות השונות. תקציב זה מעיד, מצד אחד, על רמת החיים של ריכוזי האוכלוסייה השונים בישראל ומצד שני, על יכולתן של הרשויות המקומיות השונות להעניק לתושביהן שירותים ולנקוט ביוזמות פיתוח.

הלוח שלהלן מעלה כי ב-2016, ההוצאה בתקציב המוניציפלי הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש, היא של הרשויות העשירות ביותר בישראל, אלה המאוגדות ב"פורום ה-15" - 7,834 ש"ח. במרחק לא גדול אחריהן מדורגות עיירות הפיתוח, עם תקציב של 7,206 ש"ח לנפש. במקום השלישי מצויות ההתנחלויות ואילו במקום האחרון נמצאים היישובים הערביים, עם 5,700 ש"ח לנפש. אולם אם נפריד את ההתנחלויות לשתי קבוצות, התנחלויות חרדיות ולא חרדיות, נמצא כי אלה הלא-חרדיות מתאפיינות בהוצאה לנפש הגבוהה ביותר - 7,997 ש"ח, בעוד שאלה החרדיות הן בעלות ההוצאה התקציבית לנפש הנמוכה ביותר - 3,868 ש"ח.

1 אלו ארבע קבוצות היישובים: עיירות פיתוח - 25 עיירות ומועצות מקומיות על פי הגדרת הלמ"ס (הלמ"ס, סקר כוח אדם 8991, עמוד 37); יישובים ערביים - עיירות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות שתושביהן ערבים (לא כולל יישובים בעלי אוכלוסייה מעורבת, יהודית וערבית). היישובים הבדואיים הבלתי מוכרים (למעט המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר) אינם נכללים בחישוב, משום שאין בהם רשות מקומית והם אינם מקבלים תקציבים ממשלתיים; "פורום ה-15" - 15 רשויות מקומיות מבוססות שאינן מקבלות מענקי איוון מהמדינה; התנחלויות - היישובים היהודים בשטחי יהודה, שומרון והגולן. למן שנת 2005 לא נכללים היישובים שפוננו במסגרת תוכנית ההתנתקות (יישובי צפון השומרון והמועצה האזורית חוף עזה). היישובים ביש"ע וגולן סווגו לשתי תתי קבוצות: התנחלויות חרדיות הכוללות את היישובים ביתר עילית, מודיעין עילית ועמנואל והתנחלויות לא חרדיות, הכוללות יישובים לא חרדיים בשטחים הפלסטיניים (למעט את הר אדר).

תרשים 1. הוצאה לנפש בתקציב הרגיל, לפי סוג יישוב, 2006 ו-2016

בש"ח, במחירי 2016



הערות: 1. משנת 2006 הנתונים אינם כוללים את היישובים שפוננו במסגרת תוכנית ההתנתקות.

2. כלל היישובים ביו"ש ובגולן

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קבצי נתונים.

ההשתתפות הממשלתית המיועדת

בשני העשורים בהם אנו דנים גדלה ההשתתפות הממשלתית המיועדת הכלל-ארצית באופן ניכר - 132% - מ-8.0 מיליארד ש"ח ב-1997 ל-18.5 מיליארד ש"ח ב-2016. כדי לעמוד על משמעותם של סכומים אלה, אנו עורכים בדיקה של גובה ההשתתפות הממשלתית המיועדת בחישוב לנפש. החישוב לנפש, מצדו, מחייב בחינה של שיעורי גידול האוכלוסייה בחמש קבוצות היישובים שבהן אנו דנים.

הגידול המשמעותי ביותר נרשם באוכלוסיית ההתנחלויות - 150%², אך אבחנה בין התנחלויות חרדיות ללא-חרדיות מעלה כי רוב הגידול נרשם בהתנחלויות החרדיות, שאוכלוסייתן התרחבה ב-474%. זאת, בשעה שאוכלוסיית ההתנחלויות הלא-חרדיות גדלה בשיעור של 107%. ביישובים הערביים נרשם שיעור גידול של 66%, ואילו בעיירות הפיתוח וביישובי "פורום ה-15" גדלה האוכלוסייה בשיעור דומה ונמוך יותר: 34%-30%, בהתאמה.

שילוב של הנתונים התקציביים ושל הנתונים הדמוגרפיים מעלה פערים משמעותיים בין קבוצות היישובים.

בחישוב לנפש, ההשתתפות הממשלתית המיועדת של היישובים הערביים גדלה ב-108%; זו של ההתנחלויות החרדיות גדלה ב-91%; ההתנחלויות הלא חרדיות ו"פורום ה-15" גדלו באופן דומה - 52% לערך. הגידול הקטן ביותר נרשם בעיירות הפיתוח - 25% בלבד.

ב-1997, ההשתתפות הממשלתית המיועדת בהתנחלויות הלא חרדיות עמדה על 2,119 ש"ח לנפש - נתון שהיה גבוה, בהפרש ניכר, מזה של ההתנחלויות החרדיות, 780 ש"ח לנפש. שני עשורים מאוחר יותר, ב-2016, האבחנה בין התנחלויות חרדיות, שאוכלוסייתן, כאמור, גדלה בקצב גבוה מזה של כל שאר הקבוצות, להתנחלויות לא חרדיות, מעלה כי אלה הלא חרדיות נהנות גם כיום (ב-2016) מן ההשתתפות המיועדת הממשלתית הגבוהה ביותר, בחישוב לנפש: 3,248 ש"ח, לעומת 1,486 ש"ח לנפש של החרדיות (ר' לוח 2 להלן). בשנת 2016, ההשתתפות המיועדת לנפש של היישובים הערביים היתה גבוהה מזו של עיירות הפיתוח ועמדה על 2,700 ש"ח לנפש. ההשתתפות המיועדת של יישובי "פורום ה-15" הייתה נמוכה מזו של עיירות הפיתוח וגבוהה רק מזו של ההתנחלויות החרדיות - 1,915 ש"ח לנפש.

נראה כי העובדה שההשתתפות הממשלתית המיועדת הגבוהה ביותר ניתנה בעבר וניתנת גם כיום להתנחלויות הלא חרדיות, מסייעת להן, כפי שראינו בתרשים 1 לעיל, ליהנות מתקציב הגבוה אף יותר מזה של יישובי "פורום ה-15". מן הראוי לציין גם את הגידול המתמשך בהשתתפות הממשלתית המיועדת ביישובים הערביים, גידול הבא לאחר עשורים רבים של קיפוח והזנחה.

בפועל, ההשתתפות הממשלתית גבוהה יותר

המרכיב העיקרי של ההשתתפות המיועדת הוא ההשתתפות במימון שירותי החינוך: בעיקר מימון שכר ההוראה בבתי הספר העל יסודיים (שכר ההוראה ביסודיים ממומן ישירות על ידי משרד החינוך) ושירותים נלווים שונים, כדוגמת הסעות. והנה, כאשר החינוך העל יסודי נתון בידי רשת (אורט, עמל, מעיין החינוך התורני וכיו"ב), ההשתתפות של משרד החינוך במימון ההוראה מועברת ישירות לרשת, במקום לרשות המקומית. כתוצאה מכך, ההשתתפות הממשלתית בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות הללו נראית קטנה משהיא בפועל.

לצערנו, הנתונים הקיימים אינם מאפשרים לחבר את התקציב המועבר לרשויות המקומיות ואת זה המועבר ישירות לרשת המפעילה את התיכון המקומי.

לוח 1. אוכלוסייה ברשויות מקומיות, 1997-2016

באלפים ובאחוזים

התנחלויות לא-חרדיות	התנחלויות חרדיות	"פורום ה-15"	עיירות פיתוח	יישובים ערביים	ישראל	
132	21	2,111	608	737	5,900	1997
167	39	2,270	671	846	6,509	2001
193	66	2,386	711	965	7,117	2006
237	101	2,582	756	1,131	7,985	2012
244	108	2,615	770	1,157	8,135	2013
253	113	2,657	782	1,176	8,297	2014
264	117	2,699	798	1,202	8,463	2015
273	122	2,734	815	1,223	8,629	2016
107%	474%	30%	34%	66%	46%	שיעור גידול

הערות:

- נתוני האוכלוסייה לקוחים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות.
 - נערכה זקיפה של נתונים חסרים, בעיקר בקרב יישובים ערביים.
 - נתוני האוכלוסייה הם לסוף שנה.
 - הנתונים מוצגים למן 1997 מאחר וזוהי השנה הראשונה בה פרסמה הלמ"ס נתונים כספיים מלאים אודות ההתנחלויות הלא חרדיות.
- מקורות:** עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קבצי נתונים.

לוח 2. השתתפות ממשלתית מיועדת לנפש בתקציב הרגיל, 1997-2016

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2016, לפי סדר עולה בשנת 2016

שיעור גידול	2016	2015	2014	2013	2012	2006	2001	1997	
91%	1,486	1,415	1,409	1,365	1,141	922	1,015	780	התנחלויות חרדיות
52%	1,915	1,809	1,725	1,652	1,523	1,478	1,486	1,259	"פורום ה-15"
25%	2,220	1,990	1,919	1,864	1,793	1,833	2,093	1,777	עיירות פיתוח
108%	2,722	2,586	2,327	2,339	2,184	1,822	1,747	1,311	יישובים ערביים
53%	3,248	2,953	2,992	2,793	2,609	2,980	2,999	2,119	התנחלויות לא חרדיות

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות; הלמ"ס, הרשויות המקומיות בישראל, קבצי נתונים.

מן הראוי להתייחס בקצרה לנתוני ההכנסה המיועדת של שלוש מתוך ארבע הקבוצות שבהן אנו דנים: עיירות הפיתוח, ההתנחלויות - חרדיות ולא חרדיות - והיישובים הערביים.

ההתנחלויות - חרדיות ולא חרדיות: בשני העשורים האחרונים, רוב הגידול באוכלוסיית ההתנחלויות נרשם, כאמור, בהתנחלויות החרדיות - ביתר עילית, מודיעין עילית ועמנואל. בניגוד להתנחלויות הלא חרדיות, שחלקן הגדול קרויות "אידיאולוגיות", בשל היותן מזוהות עם סדר היום הפוליטי של מפלגות הימין ועם היעד של שליטה ישראלית קבועה בשטחים הפלסטיניים, ההתנחלויות החרדיות הן תולדה של מחסור בפתרונות דיור זולים לאוכלוסייה שהיא דלת אמצעים, יחסית. בניגוד להתנחלויות "האידיאולוגיות", הממוקמות בלב השטחים הפלסטיניים, אלה החרדיות ממוקמות בקרבת הקו הירוק ואינן צפויות להוות מכשול משמעותי בפני הסדר מדיני.

הגידול באוכלוסייה גרם לכך שההשתתפות הממשלתית המיועדת של כלל ההתנחלויות, בחישוב לנפש, ירדה. אך כאמור, בהתנחלויות הלא-חרדיות, המימון לנפש לא זו בלבד שלא קטן, הוא אף גדל והוא גבוה פי 2.2 מזה של ההתנחלויות החרדיות. רמת תקצוב גבוהה זאת משקפת ככל הנראה העדפה מצד הממשלה, מצד אחד, והשפעה פוליטית אפקטיבית, מצד שני; אך גם צרכים, בעיקר ביטחוניים, הנובעים מביזור רב ומתנאים טופוגרפיים קשים.

באשר להתנחלויות החרדיות, ייתכן שההשתתפות הממשלתית המיועדת הנמוכה, בחישוב לנפש, משקפת את העובדה שמוסדות חרדיים שאינם משתייכים לאחת משתי הרשתות הגדולות של חינוך חרדי, "מעייין החינוך התורני" ו"החינוך העצמאי", מסווגים כ"חינוך מוכר שאינו רשמי" ובתור שכאלה הם זכאים להשתתפות תקציבית ממשלתית חלקית בלבד - בין 55% ל-75% מההשתתפות הרגילה - דבר המקטין את ההשתתפות הממשלתית המיועדת.

עיירות הפיתוח בולטות בשיעור הגידול הנמוך ביותר של ההכנסה המיועדת לנפש בשנים 1997-2016 - 25% בלבד - בשעה שאוכלוסייתן גדלה בשיעור של 34%, לערך.

מן הראוי להצביע בהקשר זה על הירידה בייצוג הפוליטי של עיירות הפיתוח, ירידה הבולטת במיוחד על רקע הגידול בייצוג הפוליטי של ההתנחלויות. ייצוגן של עיירות הפיתוח בכנסת היה בשיאו בכנסות ה-13 וה-14 (בשנים 1992-1999), שבהן כיהנו 12 חברי כנסת שגרו בעיירות פיתוח. התמונה החלה להשתנות בכנסת ה-15 (1999-2003) שבה התחילה ירידה עקבית בייצוג עיירות הפיתוח בכנסת, עד לשפל של 4 חברי כנסת בכנסת ה-19 (2013-2015). במקביל חלה עליה עקבית במספר חברי הכנסת הגרים בהתנחלויות שמעבר לקו הירוק, מחבר כנסת אחד בכנסת התשיעית (1977-1981) עד לשיא של 12 חברי כנסת בכנסת ה-19.³

היישובים הערביים סבלו במשך שנים רבות מהשתתפות ממשלתית מיועדת נמוכה משמעותית מזו של היישובים היהודיים. המפנה נרשם במחצית הראשונה של שנות ה-1990, בתקופת ממשלתו של יצחק רבין. כפי שניתן לראות בלוח 2, ההשתתפות המיועדת לנפש, שעמדה ב-1997 על 1,311 ש"ח, גדלה בשני העשורים שלאחר מכן ב-108% ועמדה על 2,722 ש"ח. גידול זה התבטא בעיקר בבתי הספר היסודיים, שנהנו בשנים האחרונות מהנהגת תקצוב דיפרנציאלי נדיב מבעבר.

הגידול התקציבי הוא תוצאה של תכניות ממשלתיות רב-שנתיות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי. אך יש גם גורמים נוספים ובראשם מצב מערכת החינוך ביישובים הבדואיים בנגב. כידוע, כשלושה רבעים מתוך האוכלוסייה הבדואית שם מתגוררים ביישובי קבע, בעוד שהרבע הנותר מתגורר ביישובים לא מוכרים. מרבית בני הנוער ביישובים הלא מוכרים לומדים בבתי ספר תיכוניים ביישובים המוכרים. כיוון שהמימון של משרד החינוך הוא לתלמיד/ה, ישנם יישובי קבע המקבלים מימון עבור מספר תלמידים הגבוה משמעותית ממספר התלמידים תושבי היישוב. התוצאה היא תקצוב לנפש גבוה. לא זו בלבד, מספר בני/ות הנוער הבדואיים הלומדים בתיכון גדל מאוד, מכ-10,000 בשנת 2000 לכ-30,000 בשנת 2017.⁴ התוצאה היא תמונה לא מדויקת של ההכנסה המיועדת של היישובים הבדואיים וכתוצאה מכך גם של היישובים הערביים בכללותם.

מענקי איזון

מעבר להשתתפות הממשלתית המיועדת למימון שירותי החינוך והרווחה, הממשלה מושיטה סיוע מיוחד לרשויות מקומיות בעלות הכנסות עצמיות נמוכות. מדובר בעיקר במענק איזון.

גם בתחום זה יש הבדלים משמעותיים בין קבוצות הרשויות המקומיות, כאשר היתרון הברור הוא של ההתנחלויות הלא חרדיות.

מענקי איזון, מענקים מיוחדים ומענקים מיועדים

בנוסף להשתתפות במימון שירותים ממשלתיים הניתנים על ידי הרשות המקומית, הממשלה נוהגת מזה שנים לסייע באיזון התקציב של רשויות הסובלות מהכנסות עצמיות מוגבלות, או לסייע בפתרון בעיות ייחודיות. הסעיף העיקרי כאן הוא המענק הכללי, המוכר בשם "מענק איזון", שנועד להבטיח כי גם רשויות מעוטות משאבים תוכלנה לספק "סל" מינימלי של שירותים מוניציפליים.

רשויות מקומיות בעלות הכנסות עצמיות גבוהות אינן זקוקות למענקי איזון. בשלב היסטורי מסוים היו 15 יישובים כאלה, ומכאן השם "פורום ה-15".

בתקופת המשבר הכלכלי של האינתיפאדה השנייה ערכה הממשלה קיצוצים תקציביים כבדים, שפגעו בין היתר במענקי האיזון. ב-1997, תקציב מענקי האיזון עמד על 5.29 מיליארד ש"ח, וב-2001, ערב האינתיפאדה, הוא גדל עד לכדי 5.67 מיליארד ש"ח. בעקבות הקיצוצים קטן התקציב ובשנת 2014 הוא עמד על 3.82 מיליארד ש"ח.⁵ בשנים שלאחר מכן נרשם גידול ובשנת 2016 עמד התקציב על 4.89 מיליארד ש"ח - ב-14% פחות מן השיא שנקבע ב-2001. לפי נתונים של משרד האוצר, ב-2019 צפוי תקציב זה לשוב לרמתו בשנת 2001 - 5.5 מיליארד ש"ח.⁶

5 תקציב מענק האיזון מתוך התקציב הרגיל ללא פיתוח, במחירים קבועים לשנת 2017. עיבוד של מרכז אדוה מתוך משרד האוצר-החשב הכללי, דין וחשבון כספי, שנים שונות.

6 כל הנתונים במחירי 2016.

מענקי האיזון מחושבים בהתאם להמלצות שגיבשה ועדת גדיש בשנת 2004 והם מתעדכנים מעת לעת. המענק הבסיסי נקבע על פי שורה של אמות מידה. לדוגמא: רשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים זוכים למקדם תקצוב גבוה יותר; יישובים בעלי שיעור גבוה של צעירים (גילאי 0-18) זוכים גם הם למקדם תקציב גבוה יותר. גם לשיקול הביטחוני יש מקדם הוצאה: רשויות מקומיות הנמצאות באזור קו העימות ויו"ש מקבלות תוספת של 7.4%.

הלוח שלהלן מעלה כי ב-1997 היו מענקי האיזון שניתנו להתנחלויות החרדיות דומה לזה של אלה הלא חרדיות, אך שני עשורים מאוחר יותר היו המענקים שניתנו להתנחלויות הלא חרדיות גדול ב-46% מזה של מקבילותיהן החרדיות.

במקביל, מענקי האיזון שניתנו ב-1997 לעיירות הפיתוח היו דומים לאלה שניתנו ליישובים הערביים, ואילו ב-2016 היו המענקים שניתנו ליישובים הערביים גבוהים ב-43% מאלה של עיירות הפיתוח. בהקשר זה יש לציין כי מענקי האיזון שקיבלו יישובים נוצריים (1,601 ש"ח לנפש) ויישובים דרוזיים (1,280 ש"ח לנפש), היו גבוהים מן הממוצע שנרשם בקרב היישובים הערביים (945 ש"ח לנפש).

את הגידול במענקים הניתנים ליישובים הערביים ניתן לייחס למגמה של צמצום פערים לאחר עשורים רבים של קיפוח והזנחה. זאת, במסגרת של תכניות רב-שנתיות, שהאחרונה שבהן היא זו שהממשלה אימצה במסגרת החלטה 922.⁸

7 לפירוט מלא של מרכיבי המדד ר': מדינת ישראל, משרד הפנים, לשכת המנהל הכללי. "מענק האיזון לשנת 8102". 11.2.2018.
8 יישום החלטת ממשלה 922, אתר האינטרנט של המשרד לשוויון חברתי.

לוח 3. מענק האיזון לנפש בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות בישראל, 2016-1997

בש"ח, במחירים קבועים לשנת 2016, לפי סדר עולה בשנת 2016

2016	2015	2014	2013	2012	2006	2001	1997	
660	659	648	650	666	910	1,141	1,374	עיירות פיתוח
701	630	612	711	715	1,147	1,813	2,516	התנחלויות חרדיות
945	932	799	855	880	1,106	1,453	1,457	יישובים ערביים
1,025	985	970	1,028	1,101	1,323	2,292	2,620	התנחלויות לא חרדיות

מקורות: עיבוד של מרכז אדוה מתוך הלמ"ס, רשויות מקומיות בישראל, קבצי נתונים; משרד הפנים, נתונים כספיים מבוקרים, שנים שונות.

מעבר למענק האיזון קיימים גם מענקים ייעודיים ומיוחדים הניתנים למטרות ספציפיות. מענקים אלו כוללים את מענק השר, מענק אוסלו והקרן לצמצום פערים. מענק נוסף, פרס שר הפנים, מוענק לרשויות מקומיות שעומדות בפרמטרים המעידים על התנהלות כספית ומנהלית תקינה.⁹

בין השנים 2012-2016, המענקים הגבוהים ביותר, בחישוב לנפש, ניתנו להתנחלויות הלא חרדיות. ב-2016, ההשתתפות של משרד הפנים במענקים אלו, בקרב ההתנחלויות הלא חרדיות, עמדה על 407 ש"ח לנפש - פי 2 עד 2.5 מהסכומים שניתנו לשאר היישובים.¹⁰

9 לפירוט נוסף, ר' אתר האינטרנט של משרד הפנים.
10 הנתונים על המענקים השונים קיימים רק עבור השנים 2012 ואילך.



מרכז אדוה מודה לקרן החדשה לישראל על תמיכתה השוטפת בו