

משרד הפנים

פעולות הביקורת

במסגרת בדיקה מערכתית נבדק הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל. במינהל האוכלוסין נבדקו ההסדרים שנקבעו לטיפול במבקשי מקלט מדיני ויישומם, ובכלל זה הטיפול במבקשי מקלט שהסתננו לישראל מגבול מצרים (ראו עמ' 97).

במינהל לתכנון, תקצוב ופיתוח של משרד הפנים ובחשבות המשרד נבדקו הקצאת מענקי האיוון לרשויות המקומיות, יישום המלצות ועדת גדיש ומידת השוויון בחלוקת המענקים בין הרשויות. בדיקת השלמה נעשתה באגף התקציבים שבמשרד האוצר.

הקצאת מענקי איוון לרשויות המקומיות

תקציר

משרד הפנים מופקד מטעם הממשלה על השלטון המקומי. הממשלה נותנת באמצעותו לרוב הרשויות המקומיות מענק כללי (להלן - מענק האיוון או המענק). המענק ניתן לרשויות לפי מבחנים מסוימים, והוא נועד לאפשר להן לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים ברמה מינימלית נאותה¹. בשנים 2004-2007 הסתכם התקציב השנתי של מענק האיוון בכ-2.5 מיליארד ש"ח. בשנת 2007 קיבלו מענקי איוון 231 מ-252 הרשויות המקומיות בארץ.

מענקי האיוון נקבעו במשך השנים בשיטות שונות. בפברואר 2000 מינה שר הפנים דאז, מר נתן שרנסקי, ועדה שתפקידה לבחון ולשפר את הקריטריונים להקצאת מענקי האיוון לרשויות המקומיות (להלן - ועדת גדיש), ובספטמבר 2001 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר הפנים דאז, מר אלי ישי (להלן - נוסחת גדיש או המלצות ועדת גדיש). במרס 2003 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה, ומשנת 2004 החל משרד הפנים להקצות על פיהן את מענק האיוון.

1 מענק האיוון הוא ההפרש שבין ההוצאה הנדרשת לרשות המקומית כדי לספק לתושביה רמת שירותים מינימלית (ההוצאה הנורמטיבית) ובין ההכנסה הפוטנציאלית שלה; ההוצאה וההכנסה הללו מחושבות לכל רשות מקומית לפי נוסחה מסוימת.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה כיצד מקצה משרד הפנים את מענקי האיזון לרשויות המקומיות. נבדקו, בין היתר, אופן יישומן של המלצות ועדת גדיש ומידת השוויון בחלוקת מענקי האיזון בין הרשויות המקומיות במגזרים השונים. הבדיקה נעשתה במינהל לתכנון, תקצוב ופיתוח של משרד הפנים ובחשבות המשרד. בדיקת השלמה נעשתה באגף התקציבים שבמשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

1. **פערים בין מענקי האיזון המוקצים לרשויות במגזרים השונים:** בעבר היה פער ניכר לטובת המגזר היהודי בין מענקי האיזון שהוקצו במשך השנים לרשויות מקומיות במגזר זה ובין מענקי האיזון שהוקצו לרשויות במגזרי המיעוטים. בדיון שהתקיים בדצמבר 1999 בין נציגים ממשרדי ראש הממשלה, האוצר והפנים ובין נציגי הרשויות המקומיות במגזר הערבי הוחלט, בין היתר, להשוות בהדרגה, עד שנת 2003, את שיעורי מענק האיזון² לרשויות במגזר הערבי לשיעורי מענק האיזון לרשויות במגזר היהודי. במרס 2005 הודיע שר הפנים דאז, מר אופיר פינס, בפגישה עם נציגי המרכז לזכויות האזרחים הערבים בישראל כי משרד הפנים פועל "לקביעת מענקי האיזון שיש בהם שוויון מוחלט בין הרשויות הערביות לשאר הרשויות במדינה"; ובתחילת שנת 2006 הודיע משרד הפנים לוועד ראשי הרשויות הערביות שיעשה מהלך מדורג להקצאה שוויונית של מענק האיזון בין כלל המגזרים, מהלך שיסתיים ביוני 2007. ואולם בפועל, כפי שיתואר להלן, לא הושג השוויון המבוקש.

משרד מבקר המדינה בדק אם ההקצאה של מענקי האיזון בשנים 2004-2007 הביאה לצמצום הפערים בין שיעורי ההקצאה³ של מענקי האיזון המוקצים למגזר היהודי לבין שיעורי ההקצאה של מענקי האיזון המוקצים למגזרי המיעוטים. נבדקו, בין היתר, שיעורי ההקצאה של מענקי האיזון לקבוצת יישובים בעלי מאפיינים דומים: עירוניות ומועצות מקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים 1-4⁴ המונות עד 50,000 תושבים⁵ (להלן - קבוצת היישובים הדומים).

השוואה בין שיעורי ההקצאה של מענקי האיזון למגזרים השונים בקבוצת היישובים הדומים העלתה כי בשנים 2004-2007 היו שיעורי ההקצאה ליישובים במגזרי המיעוטים נמוכים משיעורי ההקצאה ליישובים במגזר היהודי: לדוגמה, בשנת 2004

2 שיעור המענק שקבע משרד הפנים לרשות מקומית מתוך המענק שחושב לה על פי הנוסחה שנהגה באותה עת להקצאת מענקי איזון ("נוסחת סוארי"), שהייתה שונה מהשיטה שהונהגה בהמשך.

3 "שיעור ההקצאה" הוא היחס בין "מענק ההקצאה" - המענק שקובע משרד הפנים בהתחשב, בין היתר, במגבלת התקציב ובין "מענק המודל" - המענק הנגזר מנוסחת גדיש.

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת אחת לכמה שנים את הרשויות המקומיות בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית של תושביהן. הדירוג של הרשויות נעשה לפי עשרה אשכולות חברתיים-כלכליים הומוגניים; אשכול 1 כולל את הרשויות המקומיות המדרגות בדירוג החברתי-כלכלי הנמוך ביותר, ואשכול 10 כולל את הרשויות המקומיות המדרגות בדירוג החברתי-כלכלי הגבוה ביותר.

5 ההשוואה נעשתה בין עיריות ומועצות מקומיות המונות עד 50,000 תושבים היות שרוב אוכלוסיית המיעוטים מתגוררת ברשויות כאלה.

היה שיעור ההקצאה למגזר היהודי בקבוצת היישובים הדומים כ-76% ולמגזרי המיעוטים בקבוצת היישובים הדומים כ-66% בלבד; ובשנת 2007 היה שיעור ההקצאה למגזר היהודי כ-86% ולמגזרי המיעוטים כ-81% בלבד. יצוין כי בשנים 2004-2006 גדל היקף מענקי האיזון שהוקצו לרשויות המקומיות, אך בשנת 2007 פחת היקפם.⁶

מהאמור לעיל עולה כי בשנים 2004-2007 אמנם גדלו שיעור ההקצאה למגזרי המיעוטים ושיעור ההקצאה למגזר היהודי, והפער ביניהם צומצם מ-13% בשנת 2004 ל-6% בשנת 2007,⁷ ואולם משרד הפנים טרם מילא את התחייבותו להשוות את שיעורי ההקצאה למגזרים השונים.

חישוב שעשה משרד מבקר המדינה העלה כי הערך הכספי של הפער בקבוצת היישובים הדומים בין שיעורי ההקצאה ליישובי המיעוטים ובין שיעורי ההקצאה ליישובים היהודיים הסתכם בשנים 2004-2007 בכ-308 מיליון ש"ח.

2. אופן הקצאת מענקי האיזון: מאחר שיכולתן של הרשויות המקומיות לספק לתושביהן שירותים ברמה מינימלית נאותה תלויה במידה רבה במצבן החברתי-כלכלי, המליצה ועדת גדיש בין היתר לתת משקל רב למצבה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית בחישוב מענק האיזון שייקבע לה.

בשנים 2004-2007 היה התקציב שאושר למענק האיזון נמוך מהתקציב הנדרש ליישום נוסחת גדיש במלואה והגיע ל-80% עד 90% ממנו, והדבר חייב את משרד הפנים להתאים את סכומי המענק למגבלת התקציב. לפיכך חישוב משרד הפנים לכל רשות מקומית את המענק שתקבל באופן המביא בחשבון הן את המלצות ועדת גדיש⁸ והן את מגבלת התקציב.

משרד מבקר המדינה בדק אם היו פערים בין שיעורי ההקצאה של מענקי האיזון שקבע משרד הפנים לרשויות המקומיות בשנים 2004-2007. הבדיקה העלתה כי היו פערים ניכרים ביניהם, כמפורט להלן:

(א) סטיות התקן⁹ של שיעורי ההקצאה שנקבעו לרשויות המקומיות בשנים 2004-2007 היו גבוהות, אם כי ניכרה בהן מגמת צמצום במהלך אותן שנים: בשנת 2004 היה שיעור ההקצאה הממוצע 69% וסטיית התקן הייתה 28%; בשנת 2005 הם היו 81% ו-23%, בהתאמה; בשנת 2006 - 87% ו-19%, בהתאמה; ובשנת 2007 - 84% ו-15%, בהתאמה.

6 סך המענקים שהוקצו בכל אחת מהשנים הנדונות (במיליוני ש"ח) היה כדלקמן: בשנת 2004 - 2,047; בשנת 2005 - 2,470; בשנת 2006 - 2,554; ובשנת 2007 - 2,386.

7 הפער בין שיעורי ההקצאה האמורים בשנת 2004 חושב כך: $13\% = (76\% - 66\%) / 76\%$, והפער בין שיעורים אלה בשנת 2007 חושב כך: $6\% = (86\% - 81\%) / 86\%$.

8 ועדת גדיש הייתה ערה לכך שלגבי חלק מהרשויות המקומיות המעבר לחישוב מענקי האיזון על פי העקרונות שהמליצה עליהם היה כרוך בשינויים ניכרים: למקצתן ייקבע מענק גבוה במידה ניכרת מהמענק שנקבע להן קודם לכן; ולמקצתן ייקבע מענק נמוך במידה ניכרת מהמענק הקודם. משום כך, ועל מנת לאפשר לרשויות המקומיות להסתגל לשינויים האמורים, המליצה הוועדה כי המלצותיה לחישוב מענקי האיזון ייושמו בהדרגה, במשך תקופת מעבר של שש שנים לכל היותר.

9 סטיית תקן היא מדד סטטיסטי למידת הפיזור של קבוצת ערכים סביב הממוצע שלהם. סטיית תקן גבוהה מצביעה על מידה גדולה של אי-שוויון.

(ב) בשנים 2004-2007 היו פערים ניכרים בין שיעורי ההקצאה הממוצעים שנקבעו לרשויות מקומיות המדורגות באשכולות החברתיים-כלכליים השונים, ושיעור ההקצאה הממוצע בחלק מהאשכולות הנמוכים היה קטן מזה של אשכולות גבוהים יותר. לדוגמה, בשנת 2007 שיעור ההקצאה הממוצע באשכול 3 היה הנמוך ביותר (79%), ואילו שיעור ההקצאה הממוצע באשכול 7 היה הגבוה ביותר (117%). יצוין כי רוב יישובי המיעוטים מדורגים באשכולות הנמוכים.

האמור לעיל מלמד שהאופן שבו הקצה משרד הפנים את מענקי האיזון בשנים 2004-2007 הביא להיווצרות פערים גדולים בין שיעורי ההקצאה שנקבעו לרשויות המקומיות; בשנת 2007 אמנם צומצמו הפערים, אולם הם עדיין היו גדולים.

3. מענק האיזון וחלוקת ההכנסות העצמיות של הרשויות: חלק ניכר מהפערים בהכנסות הרשויות המקומיות נובע משונות גדולה בהכנסות שמקורן בשימוש בנכסי מקרקעין שלא לצורכי מגורים, ובפרט בהכנסות מארנונה על נכסים אלה (להלן - ארנונה שאינה למגורים), הכוללים בעיקר מבני מסחר, מבני תעשייה, משרדים ומתקני תשתית. לחלק מהרשויות המקומיות, בעיקר רשויות במרכז הארץ, יש הכנסות גדולות מארנונה שאינה למגורים משום שבזכותן מקומן הגאוגרפי יש בהן פעילות עסקית רחבה, המאפשרת להן לגבות ארנונה רבה; ואילו לרשויות מקומיות קטנות שנמצאות באזורי פריפריה ומעמדן החברתי-כלכלי נמוך ולרשויות במגזרי המיעוטים יש רק הכנסות מעטות מארנונה שאינה למגורים¹⁰. גם עקב כך יש פערים גדולים בין הרשויות המקומיות בחוסן הכלכלי וביכולת לספק לתושביהן שירותים ראויים.

נוסחת גדיש לקביעת מענק האיזון מביאה בחשבון גם את הכנסות הרשויות מארנונה שאינה למגורים, ולפיכך מענקי האיזון שנקבעו על פיה היו אמורים לצמצם את הפערים בין הכנסות הרשויות ולאפשר גם לרשויות חלשות לספק לתושביהן שירותים ברמה נאותה. ואולם בחינת תרומתם של מענקי האיזון שהוקצו לרשויות המקומיות במשך השנים העלתה שהם לא הביאו להשגת המטרה האמורה.

נוכח האמור לעיל הועלו הצעות בדבר דרכים חדשות לחלוקת ההכנסות מארנונה שאינה למגורים: ועדה נוספת בראשות מר יעקב גדיש ז"ל, שמינה שר הפנים בשנת 2004 לבחינת הנושא, המליצה, בין היתר, לשנות את דרך החלוקה של ההכנסות מארנונה על מתקנים לאומיים בין הרשויות המקומיות; וביוני 2007 הציע משרד האוצר, במסגרת תכנית לביצוע שינויים מבניים במשק כדי לעודד את הצמיחה בשנת 2008, להקים קרן ייעודית לחלוקת ההכנסות מארנונה שאינה למגורים בין הרשויות, ולחלק באמצעותה בין הרשויות 20% מהכנסות אלה על פי העקרונות להקצאת מענקי האיזון.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי אפוא שהגורמים הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד האוצר וראשי השלטון המקומי - יבחנו מהי הדרך המיטבית להבטיח את יכולתן של רשויות מקומיות לספק לתושביהן שירותים ברמה נאותה - הקצאה הולמת של מענקי איזון או שינוי אופן חלוקתן של ההכנסות מארנונה שאינה למגורים.

10 בעניין זה ראו את הפרק "הכנסות מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים במחוז הדרום" בדוח שנתי 50 של מבקר המדינה (2000), עמ' 25-31.

סיכום והמלצות

בחינת תרומתו של מענק האיוון במשך השנים העלתה שהוא לא הביא לסגירת הפערים בהקצאת המשאבים בין רשויות מקומיות בפריפריה ובמגזרי המיעוטים לבין רשויות מקומיות יהודיות מאזור המרכז. הכנסותיהן של רשויות מקומיות באזורי פריפריה ובמגזרי המיעוטים מארנונה שאינה למגורים נמוכות מאוד, ועקב כך יש פערים גדולים בינו ובין הרשויות האחרות בחוסן הכלכלי וביכולת לספק שירותים ראויים לתושבים. לפיכך על הגורמים הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד האוצר וראשי השלטון המקומי - לבחון דרכים להבטחת יכולתן של הרשויות לספק שירותים אלה, ובכללן את שיטת מענק האיוון.

כל עוד ממשיכה הממשלה להקצות מענקי איוון לרשויות המקומיות, על המשרד לפעול בהקדם לסגירת הפערים בין מענקי האיוון המוקצים לרשויות במגזרים השונים ולהבטיח שכל רשות מקומית תוכל לספק לתושביה שירותים מוניציפליים ברמה נאותה.



1. משרד הפנים מופקד מטעם הממשלה על השלטון המקומי. המשרד מסייע, בין היתר, בהכוונה ובתיאום של פעולות הרשויות המקומיות בנושאים תקציביים ובענייני שלטון מקומי ומפקח עליהן, והוא פועל בתחומים אלה מכוח הסמכויות שהוקנו לו בחקיקה.

כדי לסייע לרשויות המקומיות לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים נותנת הממשלה למרביתן, באמצעות תקציב משרד הפנים, מענק כללי (להלן - מענק האיוון או המענק). מענק זה נועד להשלים את ההפרש שבין הכנסותיהן הפוטנציאליות של הרשויות הזכאיות לקבלו ובין הוצאותיהן הנורמטיביות - דהיינו ההוצאות שיאפשרו להן לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים ברמה מינימלית נאותה¹¹.

מענק האיוון הוא מקור חשוב להשלמת תקציבן של הרשויות המקומיות, ובייחוד של הרשויות החלשות הסובלות מגירעונות תקציביים, ובכוחו לתקן עיוותים ופערים בכל הנוגע למקורות ההכנסה של הרשויות. לפיכך חשוב שהמענק יחולק על פי אמות מידה שקופות ושוויוניות, ומתוך התחשבות במצבן החברתי והכלכלי של הרשויות המקומיות והשפעתו על יכולתן לספק לתושביהן שירותים ברמה מינימלית נאותה. עם זאת, קשה לבצע בצעד חד-פעמי שינוי ניכר בהקצאת מענק האיוון, היות שהוא עלול לגרום למשבר כספי ברשות המקומית¹².

2. מענקי האיוון נקבעו בשיטות שונות במשך השנים. עד שנת 1994 המבחנים למתן מענק האיוון לא היו ברורים, אחידים ושוויוניים, ואף נוצר מצב שבו ככל שגדל גירעונה של רשות מקומית, כך גדל מענק האיוון שקיבלה¹³. בפברואר 1992 מינה שר הפנים דאז, מר אריה דרעי, ועדה ציבורית בראשות פרופ' יצחק סוארי (להלן - ועדת סוארי) על מנת לקבוע קריטריונים ברורים להקצאת מענק האיוון לרשויות המקומיות. באוגוסט 1993 הגישה ועדת סוארי את המלצותיה,

11 בדבר אופן החישוב של ההוצאה הנורמטיבית ראו להלן.

12 ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972-1995, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, פברואר 1998, עמ' 17.

13 ראו את הפרק "המענק לאיוון תקציבי הרשויות המקומיות" בדוח שנתי 50 של מבקר המדינה (2000), עמ' 498.

ובאותו חודש אישרה אותן הממשלה והטילה על שר הפנים ליישמן. ועדת סוארי המליצה לקבוע קריטריונים אחידים להקצאת מענקי האיוון. היא הציעה לקבוע לכל רשות מקומית את סכום ההוצאה המינימלית לנפש בהתחשב בגודל הרשות, סוגה (עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית) ומצבה החברתי-כלכלי, ולאמוד את פוטנציאל ההכנסות של הרשות; ולקבוע את סכום מענק האיוון שיינתן לה על פי ההפרש שבין ההוצאה המינימלית הכוללת שנקבעה לה ובין אומדן פוטנציאל ההכנסות הכולל שנקבע לה (להלן - נוסחת סוארי). בשנים 1994-1999 הקצה משרד הפנים את מענקי האיוון על פי נוסחת סוארי, תוך התאמתה לתנאי המשק ולמדיניות הממשלה, כגון מתן עדיפות בשנה מסוימת למגורים או לאזורים מסוימים.

בדוח שנתי 250 של מבקר המדינה¹⁴ נאמר שהביקורת העלתה ליקויים ביישום המלצותיה של ועדת סוארי. לדוגמה, משרד הפנים נתן למספר התושבים ברשויות מקומיות קטנות משקל גדול מהנדרש על פי המלצות הוועדה, ואילו למצב החברתי-כלכלי ברשויות המקומיות נתן משקל קטן מזה שעליו המליצה. עקב כך, רשויות מקומיות שמצבן החברתי-כלכלי איתן, רבות מהן קטנות מאוד, קיבלו מענקי איוון גדולים בהרבה מאלה שהן היו זכאיות לקבל על פי המלצות הוועדה. מבקר המדינה המליץ למשרד הפנים בדרך האמור לעשות מחקר מקיף ומעמיק על פעילות הרשויות המקומיות, הכנסותיהן והוצאותיהן כדי לקבוע מהי הדרך הנכונה לחישוב מענק האיוון.

בפברואר 2000, לקראת סיום הביקורת שממצאיה פורסמו בדוח שנתי 250, מינה שר הפנים דאז, מר נתן שרנסקי, ועדה בראשות מר יעקב גדיש ז"ל שתפקידה לבחון ולשפר את הקריטריונים להקצאת מענקי האיוון לרשויות המקומיות (להלן - ועדת גדיש). בספטמבר 2001 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר הפנים דאז, מר אלי ישי. במרס 2003 החליטה הממשלה להקצות את מענקי האיוון בהתאם להמלצות ועדת גדיש החל באותה שנה.

בחודשים מרס-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה כיצד מקצה משרד הפנים את מענקי האיוון לרשויות המקומיות. נבדקו אופן יישומן של המלצות ועדת גדיש; סדרי התקצוב, ההקצאה והתשלום של מענקי האיוון; ומידת השוויון בחלוקתם בין הרשויות המקומיות במגורים השונים. הבדיקה נעשתה במינהל לתכנון, תקצוב ופיתוח שבמשרד הפנים ובחשבות המשרד. בדיקת השלמה נעשתה באגף התקציבים שבמשרד האוצר.

אופן הקצאת מענקי האיוון

1. בשנים 2000-2003 הוקצה מענק האיוון על פי נוסחת מעבר שהתבססה על נתוני המענק בשנת 1999 תוך עדכוןם לפי פרמטרים מסוימים, ובהם הדירוג החברתי-כלכלי¹⁵ של הרשות המקומית, השינוי במספר תושבי הרשות, השינוי בשטחי הארנונה למגורים והשינוי בפירעון המלוות כאחוז מהוצאות הרשות. בשנת 2004 החל משרד הפנים להקצות את מענק האיוון על פי המלצות ועדת גדיש.

14 שם.

15 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה בכל כמה שנים עבור גופים ממשלתיים וציבוריים אחדים (בהם משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון והסוכנות היהודית) מחקר לאפיון ודירוג של הרשויות המקומיות בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית של תושביהן. המחקר מציג מדד המסכם מכלול של נתונים חברתיים-כלכליים ומדרג את הרשויות לפי עשרה אשכולות חברתיים-כלכליים הומוגניים. אשכול 1 כולל את הרשויות המקומיות המשתייכות לדירוג החברתי-כלכלי הנמוך ביותר, ואשכול 10 כולל את הרשויות המקומיות המשתייכות לדירוג החברתי-כלכלי הגבוה ביותר.

בשנים 2004-2007 הסתכם התקציב השנתי שהוקצה למענקי איזון בכ-2.5 מיליארד ש"ח בממוצע. בשנים 2004 ו-2005 קיבלו מענקי איזון 245 מ-264 רשויות מקומיות; בשנת 2006 - 234 מ-253 רשויות ובשנת 2007 - 231 מ-252 רשויות¹⁶.

מענקי האיזון הם חלק ניכר מהסיוע הממשלתי לרשויות המקומיות, ובשל היקפם יש להם השפעה ניכרת על הכנסות הרשויות ועל גודל המשאבים העומדים לרשותן. לדוגמה, ההכנסה הכוללת של הרשויות המקומיות שקיבלו מענקי איזון בשנת 2003 במסגרת התקציב הרגיל הייתה כ-21 מיליארד ש"ח¹⁷; והסכום הכולל של מענקי האיזון שניתנו בפועל באותה שנה היה כ-2.2 מיליארד ש"ח - דהיינו כ-10.5% מהכנסה זו.

2. שיטת ועדת גדיש לחישוב מענק האיזון נבדלה משיטת ועדת סוארי בכמה מרכיבים: בשיטת ועדת גדיש צומצמה ההעדפה ליישובים הקטנים שהייתה גלומה בנוסחת ועדת סוארי; לרשויות מקומיות שדירוגן החברתי-כלכלי נמוך ניתנה עדיפות גדולה יותר מזו שנתנה להן ועדת סוארי; הובאו בחשבון כלל החובות של הרשויות המקומיות לטווח הארוך ולטווח הקצר.

המלצות ועדת גדיש כללו כמה עקרונות מנחים לחישוב מענק האיזון, ובהם העקרונות האלה: (א) מענק האיזון שיינתן לרשות מקומית ייקבע לפי ההפרש בין ההוצאה המינימלית המחושבת שלה¹⁸ לבין ההכנסה הפוטנציאלית המחושבת שלה¹⁹; (ב) ככל שאוכלוסיית הרשות תהיה גדולה יותר, כך תקטן ההוצאה המינימלית המחושבת לנפש; וככל שהדירוג החברתי-כלכלי של הרשות יהיה גבוה יותר ומספר תושביה קטן יותר, כך יגדל נטל ההוצאות שיוטל על תושביה; (ג) יינתן משקל גדול יותר להשפעה של הדירוג החברתי-כלכלי על מרכיבי ההכנסה וההוצאה של הרשות; (ד) ייקבעו סכום מרבי להוצאה המחושבת של הרשות וסכום מינימלי להכנסתה המחושבת, על מנת לגרום לרשויות מקומיות ליצור לעצמן מקורות הכנסה חדשים ולמנוע סבסוד של הוצאות "עודפות".

ועדת גדיש הייתה ערה לכך שלגבי חלק מהרשויות המקומיות המעבר מחישוב מענקי האיזון על פי נוסחת סוארי לחישובם על פי נוסחת גדיש יהיה כרוך בשינויים ניכרים: למקצתן ייקבע על פי נוסחת גדיש מענק גבוה במידה ניכרת מהמענק שנקבע להן קודם לכן; ולמקצתן ייקבע מענק נמוך במידה ניכרת מהמענק הקודם. משום כך, ועל מנת לאפשר לרשויות המקומיות להסתגל לשינויים האמורים, המליצה הוועדה כי יישום המלצותיה ייעשה בהדרגה, במשך פרק זמן של שש שנים לכל היותר (להלן - תקופת המעבר). הוועדה קבעה כי "קצב המימוש הינו פונקציה של יכולת ההתאמה בין הרשויות שמגיעה להם תוספת מענק ורשויות שצריכות לקבל מענקי איזון מופחתים, וכן במגבלת התקציב הכללי", והמליצה כי "ההפחתה במענק האיזון לרשויות תהיה בין 2% ל-5% בשנה מההוצאה המחושבת של כל רשות, בהתאם להחלטת שר הפנים בדבר יכולת הרשות לעמוד בהפחתה ובתנאי שתסתיים במשך 6 שנים. וזאת מלבד רשויות שבתוכנית הבראה שלגביהן תחול רק מגבלת של 6 שנים".

3. במרס 2003 החליטה הממשלה, במסגרת תכנית להבראת כלכלת ישראל, לקצץ את התקציב המיועד למענקי איזון במידה ניכרת: מ-2,959 מיליון ש"ח בשנת 2002 ל-2,221 מיליון ש"ח בשנת 2003 ול-2,112 מיליון ש"ח בשנת 2004 (קיצוץ של כ-29% מתקציב מענק האיזון לעומת שנת 2002). עקב כך, משנת 2004, שבה החל משרד הפנים להקצות את מענק האיזון על פי נוסחת גדיש, היה התקציב שאושר למענקי האיזון נמוך מהתקציב הנדרש ליישום נוסחה זו במלואה. בשנים

16 ההבדלים במספר הרשויות המקומיות בשנים הנדונות נובעים מאיחודן של רשויות מקומיות.

17 לפי דוח נתונים כספיים מבוקרים - רשויות מקומיות לשנת 2003, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים.

18 ההוצאה הנדרשת לרשות המקומית על מנת שתוכל לספק לתושביה שירותים מוניציפליים ברמה מינימלית נאותה.

19 סך ההכנסות שהרשות המקומית יכולה להגיע אליהן.

2007-2004 היה הפער השנתי בין התקציב הנדרש ליישום הנוסחה במלואה לבין התקציב המאושר 600-300 מיליון ש"ח, והתקציב המאושר היה 80% עד 90% ממנו.

משרד הפנים קובע את מענק האיוון בדרך זו: (א) חישוב מענק מודל²⁰; (ב) חישוב המענק שיוקצה: בחישוב המענק שיוקצה לרשות המקומית בשנה כלשהי מובאים בחשבון המענק שקיבלה הרשות בשנה הקודמת, מענק המודל שהיא זכאית לו, היחס בין מענק המודל לבין ההוצאה המחושבת שלה והתקציב הכולל שאושר לשנה שבעבורה מחושב המענק²¹ (היחס בין המענק שיוקצה לבין מענק המודל המחושבים עבור רשות מקומית יוגדר להלן "שיעור ההקצאה"). היות ששיעור מסוים מהמענק המוקצה לרשות המקומית מותנה בעמידתה ביעדי גביית מסים, המענק הסופי המועבר לרשות מקומית לא תמיד זהה למענק שהוקצה לה.

להלן בלוח נתוני משרד הפנים על מענקי האיוון בשנים 2007-2004 (במיליוני ש"ח ובאחוזים)²²:

2007	2006	2005	2004	
2,894	3,000	3,049	2,969	מענק המודל
2,433	2,603	2,470	2,047	המענק שהוקצה
84.1%	86.7%	81.0%	68.9%	שיעור ההקצאה הממוצע

הפערים בין מענקי האיוון המוקצים למגזרים השונים

1. בפסק דין של בג"ץ נכתב כדלקמן: "השוויון הוא ערך יסוד המהווה את ליבת החיים הדמוקרטיים. בבסיסו של עיקרון זה עומדת התפיסה כי כל אדם ערכו זהה, ואין שוני בין אדם לאדם מטעמים שאינם ענייניים. כמו כן, אין אדם או קבוצה העדיפים על חבריהם בעיני המדינה. עיקרון השוויון חולש על כל תחומי המשפט וחל גם על חלוקת תקציבים ותמיכות על ידי הרשות. הלכות רבות נקבעו בעניין החלת עיקרון השוויון בחלוקת תקציבים ותמיכות. תמציתן של הלכות אלו היא

20 מענק המודל של רשות מקומית הוא ההפרש בין ההוצאה המינימלית הנדרשת לה להספקת השירותים המוניציפליים לבין הכנסתה הפוטנציאלית, בתוספת הוצאותיה על תשלומי פנסיה ופירעון מלוות, המוכרות לצורך חישוב מענק המודל. אם מענק המודל חיובי, הרשות זכאית לקבל מענק איוון; ואם מענק המודל שלילי, היא אינה זכאית לקבל מענק איוון. על פי נוסחת גדיש, לצורך חישוב מענק המודל מחושבות לכל רשות מקומית ההוצאה המינימלית שלה והכנסתה הפוטנציאלית; וההפרש ביניהן הוא הבסיס למענק המודל. ההוצאה המינימלית נקבעת באמצעות נוסחה המביאה בחשבון את סוג היישוב (עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית); גודלו (ככל שמספר התושבים ביישוב יהיה קטן יותר, כך יגדל המענק לנפש שיוקצה לו); דירוגו החברתי-כלכלי; הרכב הגילים באוכלוסייתו (ככל ששיעור התושבים בני 18 ומטה באוכלוסיית היישוב גבוה יותר, כך גדלות הוצאותיו על חינוך, וככל ששיעור התושבים בני יותר מ-65 באוכלוסייתו גבוה יותר, כך גדלות הוצאותיו על רווחה) ומיקומו באזור עדיפות לאומית. המקדם בגין אזור עדיפות לאומית הוצא מהנוסחה להקצאת מענק האיוון לשנת 2007 בעקבות פסק דין של בג"ץ שניתן ב-27.2.06 (בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל ואח' נ' ראש ממשלת ישראל [פורסם בתקדין]). ההכנסה הפוטנציאלית כוללת את ההכנסות מארנונה למגורים ומארנונה על נכסים אחרים, הכנסות עצמיות אחרות והכנסות ממשרדי ממשלה ייעודיים, ובקביעתה מובאים בחשבון מצבה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית ומעמדה כקולטת עלייה.

21 סכום המענק המוקצה שונה במעט מסכום המענק שאושר משום שהמשרד שומר חלק ממנו כרזרבה לעדכונים ולתיקונים במהלך השנה.

22 הנתונים הכספיים בדוח זה הם במחירים שוטפים, אלא אם כן צוין אחרת.

שחלוקת התקציבים והתמיכות על ידי המדינה צריכה להיעשות תוך שמירה על עקרונות של שוויון וסבירות ותוך קביעת קריטריונים ברורים וגלויים לחלוקת הכספים²³.

2. באפריל 2007 מנתה אוכלוסיית ישראל, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-7.1 מיליון בני אדם; כ-1.4 מיליון (כ-20%) מהם שייכים לשלושה מגזרי מיעוטים עיקריים: ערבים, דרוזים ובדואים (להלן - מגזרי המיעוטים). באותה שנה היו בישראל 252 רשויות מקומיות, מהן 172 רשויות (68%) במגזר היהודי ו-80 רשויות (32%) במגזרי המיעוטים.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 76 (96%) מ-79 הרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים, לגביהן קיים נתון על דירוגן החברתי-כלכלי²⁴, נמצאות באשכולות החברתיים-כלכליים 4-1 - האשכולות הנמוכים ביותר.

3. עד אמצע שנות התשעים של המאה העשרים היו פערים ניכרים בין מענקי האיוון שהוקצו למגזרי המיעוטים ובין מענקי האיוון שהוקצו למגזר היהודי, בהשוואת מענק האיוון לנפש במישור הבין-מגזרי הארצי, אם כי הוחל בתהליך של צמצום הפערים כבר בשנות השבעים²⁵. בשנת 1996 כבר היה מענק האיוון לנפש שהוקצה לרשויות המקומיות הלא יהודיות גדול ב-10% מזה שהוקצה לרשויות המקומיות היהודיות (חוץ מהמועצות האזוריות); אולם בהשוואה בין חמש קבוצות של רשויות מקומיות שמוינו לפי גודלן ומדורגות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1-4), שכאמור, משתייכות אליהם כמעט כל הרשויות המקומיות הלא יהודיות, נמצא שגם באותה שנה וגם בשנים שאחריה עדיין נותרו פערים ניכרים לטובת הרשויות המקומיות היהודיות²⁶ (על הפערים בהקצאת מענקי האיוון בין המגזרים השונים בשנים 2004-2007 ומגמת צמצומם ראו להלן בפרק המשנה "הפערים בין שיעורי ההקצאה למגזרים השונים").

בדיון שהתקיים בדצמבר 1999 בין נציגים ממשרדי ראש הממשלה, האוצר והפנים ובין נציגי הרשויות המקומיות במגזר הערבי הוחלט, בין היתר, להשוות בהדרגה עד שנת 2003, את שיעור ההקצאה הממוצע של מענק האיוון (שנקבע באותן שנים לפי נוסחת סוארי) הניתן לרשויות אלה לשיעור ההקצאה הממוצע של מענק האיוון הניתן לרשויות במגזר היהודי²⁷.

ביולי 2001 הוגשה עתירה לבג"ץ²⁸ שעניינה, בין היתר, "חלוקת מענקי האיוון, על בסיס מבחנים שוויוניים ואחידים ובהתאם לאחוז מימוש [שיעור הקצאה] זהה [ההדרגה במקור] מסל שירותים נורמטיבי לכל הרשויות"²⁹. מאז ינואר 2004 התמקדה העתירה במרכיבי נוסחת גדיש, ובאוגוסט 2007 עדיין הייתה תלויה ועומדת. לפיכך לא בדק משרד מבקר המדינה את ההשפעה של מרכיבי נוסחת גדיש על אופן הקצאת מענק האיוון.

23 בג"ץ 11020/05, פנים להתחדשות יהודית בישראל ואח' נ' שרת החינוך התרבות והספורט ואח' [פורסם בתקדין].

24 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה טרם קבעה דרוג חברתי-כלכלי למועצה האזורית אבו-בסמה, שהוקמה בשנת 2005 ומאגדת שבעה כפרים בדואים (אשר עד להקמת מועצה זו היו בלתי מוכרים).

25 ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972-1995, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, פברואר 1998, עמ' 37.

26 ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות - האם מצטמצם הפער?, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, דצמבר 1999, עמ' 9-11; ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000 - יציבות ותמורה בתקופה של תהפוכות פוליטיות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, יולי 2002, עמ' 12.

27 היות שבשנים 2000-2003 הוקצו מענקי האיוון על פי נוסחת מעבר, ולא לפי נוסחת ועדת סוארי, השוואה בין שיעורי ההקצאה לרשויות, בהתאם להסכם, הייתה לא רלוונטית באותן שנים.

28 בג"ץ 6223/01, הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות בישראל, עיריית נצרת, עדאללה (המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל) נ' משרד הפנים, שר האוצר וראש הממשלה.

29 לפי מכתב מינואר 2007 בנושא "בג"ץ 6223/01 הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות בישראל נ' משרד הפנים", ששלחה הממונה על העניינים המינהליים בפרקליטות המדינה למנכ"ל משרד הפנים.

במרס 2005, בפגישה עם ראשי רשויות בדואיות מהדרום, הודיע שר הפנים דאז, מר אופיר פינס שמוסד הפנים פועל "לקביעת מענקי האיוון שיש בהם שוויון מוחלט בין הרשויות הערביות לשאר הרשויות במדינה". בתחילת ינואר 2006 הודיע משרד הפנים לוועד ראשי הרשויות הערביות כי בשנת 2006 ימשיך ביישום מהלך מדורג להקצאה שוויונית של מענק האיוון בין כלל המגזרים, מהלך אשר יסתיים ב-30.6.07.

4. משרד מבקר המדינה בדק אם במהלך הקצאת מענקי האיוון בשנים 2004-2007 צומצמו הפערים בין שיעורי ההקצאה למגזר היהודי לבין שיעורי ההקצאה למגזרי המיעוטים. השוואת הפערים וניתוחם נעשו הן במישור הכלל-ארצי והן בקבוצת יישובים בעלי מאפייני גודל ומאפיינים חברתיים-כלכליים דומים: עיריות ומועצות מקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים 1-4 המונות עד 50,000 תושבים³⁰ (להלן - קבוצת היישובים הדומים), חלקן בעלות אוכלוסייה יהודית (להלן - יישובים יהודיים) וחלקן בעלות אוכלוסיות מיעוטים (להלן - יישובי מיעוטים)³¹. יישובי המיעוטים חולקו לשלוש קבוצות משנה: יישובים שאוכלוסייתם ערבית (להלן - יישובים ערביים), יישובים שאוכלוסייתם בדואית (להלן - יישובים בדואיים) ויישובים שאוכלוסייתם דרוזית וצ'רקסית (להלן - יישובים דרוזיים). כמו כן נעשתה הבחנה לפי גודל בין שלוש קבוצות של יישובים בקבוצת היישובים הדומים: יישובים שאוכלוסייתם מונה עד 10,000 תושבים (להלן - יישובים קטנים); יישובים שאוכלוסייתם מונה בין 10,000 ל-20,000 תושבים (להלן - יישובים בינוניים); ויישובים שאוכלוסייתם מונה בין 20,000 ל-50,000 תושבים (להלן - יישובים גדולים).

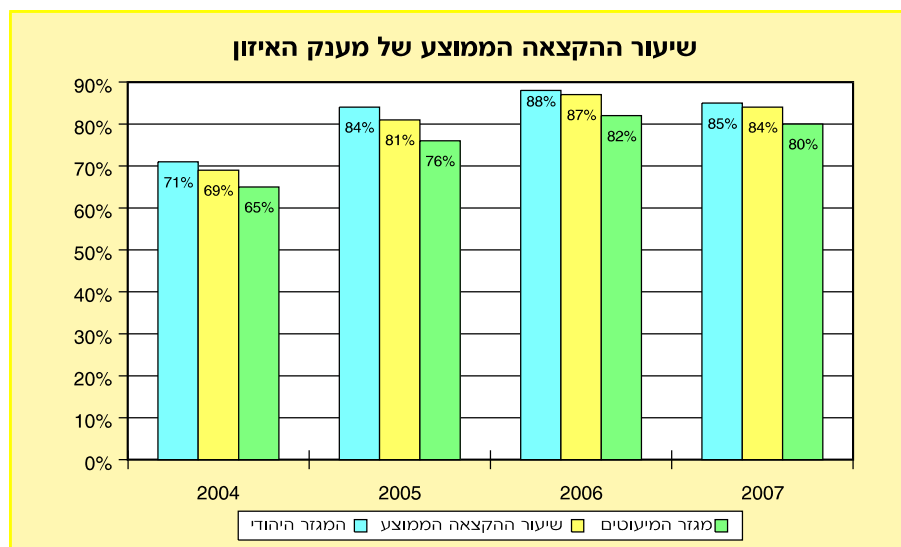
הפערים בין שיעורי ההקצאה למגזרים השונים

1. הפערים במישור הכלל-ארצי: כפי שמשקף מהלוח לעיל, בשנים 2004-2006 גדל היקף מענקי האיוון שהוקצו לרשויות המקומיות, אך בשנת 2007 פחת היקפם. להלן בלוח נתונים על שיעור ההקצאה הממוצע לכלל המגזרים, שיעור ההקצאה הממוצע למגזר היהודי ושיעור ההקצאה הממוצע לכל אחד ממגזרי המיעוטים בשנים 2004-2007:

השנה	המגזר היהודי	המגזר הערבי	המגזר הדרוזי	המגזר הבדואי	כלל המיעוטים
2004	71%	63%	65%	74%	65%
2005	84%	73%	80%	84%	76%
2006	88%	80%	86%	86%	82%
2007	85%	79%	84%	81%	80%

30. ההשוואה נעשתה בין רשויות מקומיות המונות עד 50,000 תושבים, היות שרוב אוכלוסיית המיעוטים מתגוררת ברשויות כאלה (למעט העיר נצרת ויישובים קטנים במועצות אזוריות).

31. יישובים שאוכלוסייתם מעורבת לא נכללו בבדיקה זו.



הנתונים לעיל מלמדים כי אף ששיעור ההקצאה הממוצע לכלל הרשויות המקומיות גדל מ-69% בשנת 2004 ל-84% בשנת 2007, לא חל צמצום של ממש בפער בין שיעור ההקצאה שנקבע לרשויות במגזר היהודי לבין שיעור ההקצאה שנקבע לרשויות במגזרי המיעוטים: בשנת 2004 שיעור ההקצאה למגזר היהודי היה גבוה ב-8.5% משיעור ההקצאה למגזר המיעוטים³² ובשנת 2007 הוא היה גבוה ממנו ב-5.9%.

עוד עולה מהנתונים כי אף ששיעור ההקצאה הממוצע למגזר הערבי גדל במהלך השנים 2004-2007, בשנת 2007 הוא עדיין היה נמוך משיעור ההקצאה הממוצע למגזר היהודי: בשנת 2004 הפער בין שיעורי ההקצאה למגזר הערבי ובין שיעור ההקצאה למגזר היהודי היה 11.3% ובשנת 2007 - 7.1%.

הנתונים שהובאו בפרק זה מצביעים על כך שהחלטות שהתקבלו על ידי הגורמים הממשלתיים מאז 1999 בדבר סגירת הפער בין הקצאת מענקי האיזון למגזר היהודי לבין ההקצאה למגזר המיעוטים יושמו באופן חלקי. נכון לסוף שנת 2007 ניכר שיפור, אך עדיין קיימים פערי הקצאה בין המגזרים ועל המשרד לפעול לסגירתם.

2. הפערים בקבוצת היישובים הדומים : (א) להלן בלוח שיעורי ההקצאה בשנים 2007-2004 למגזרים השונים בקבוצת היישובים הדומים (ערים ומועצות מקומיות באשכולות 1-4 שאוכלוסייתם מונה עד 50,000 תושבים):

32 הפער בין שיעורי ההקצאה האמורים בשנת 2004 חושב כך: $8.5\% = (71\% - 65\%) / 71\%$, ובאופן זה חושבו גם הפערים בין שיעורים אלה שצוינו בהמשך הדוח.

2007	2006	2005	2004	
85.2%	88.1%	87.7%	76.1%	ישובים יהודיים
80.5%	82.5%	77.2%	65.9%	כלל יישובי המיעוטים
79.4%	80.9%	74.8%	64.0%	ישובים ערביים
82.0%	87.0%	85.4%	75.5%	ישובים בדואיים
84.2%	85.8%	80.0%	65.2%	ישובים דרוזיים

מהנתונים בלוח עולה כי בשנים 2004-2007 היו שיעורי ההקצאה שנקבעו ליישובי המיעוטים שבקבוצת היישובים הדומים נמוכים משיעורי ההקצאה שנקבעו ליישובים היהודיים באותה קבוצה; וכי בכל אותן שנים שיעור ההקצאה שנקבע ליישובים הערביים היה הנמוך ביותר.

האמור לעיל מלמד כי אף שבמהלך השנים האחרונות הצטמצם הפער בין שיעור ההקצאה למגזרי המיעוטים לשיעור ההקצאה למגזר היהודי, הרי שעדיין נכון לסוף 2007 קיים פער משמעותי בשיעור של כ-6%. על משרד הפנים לנהל את פעולותיו בתחום זה באופן שיבטיחו כי עד שנת 2010 ייסגר פער זה באופן מלא.

(ב) בדיקת הפערים בין שיעורי ההקצאה שנקבעו למגזרים השונים, לפי שלוש קבוצות היישובים בקבוצת היישובים הדומים שמוינו לפי גודלם, העלתה כדלקמן:

בקבוצת היישובים הקטנים הצטמצם הפער בשיעור ההקצאה בין מגזרי המיעוטים ובין המגזר היהודי מ-23% בשנת 2004 ל-10% בשנת 2007; בקבוצת היישובים הבינוניים גדל הפער מ-2% בשנת 2004 לטובת מגזרי המיעוטים ל-9% בשנת 2007 לטובת המגזר היהודי; ובקבוצת היישובים הגדולים הצטמצם הפער מ-21% בשנת 2004 ל-4% בשנת 2007.

השוואה בין שיעורי ההקצאה שנקבעו למגזרי המיעוטים העלתה כי בדרך כלל הצטמצמו הפערים ביניהם בשנת 2007 לעומת השנים הקודמות: בקבוצת היישובים הקטנים הפערים בין שיעורי ההקצאה למגזרים אלה הגיעו באותה שנה עד 4% לעומת עד 9% בשנת 2004; הפערים בין שיעורי ההקצאה למגזרי המיעוטים שבקבוצת היישובים הגדולים בשנים 2004-2006 היו ניכרים - ויש שהיה פער של יותר מ-22% לרעת המגזר הערבי בין שיעורי ההקצאה למגזר זה לבין שיעורי ההקצאה לשני מגזרי המיעוטים האחרים - אולם בשנת 2007 הצטמצם הפער ל-3%.

(ג) משרד מבקר המדינה בדק את הפערים בין שיעורי ההקצאה למגזרים השונים בקבוצת היישובים הדומים גם לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, ולהלן הממצאים:

השוואה בין שיעור ההקצאה למגזר היהודי ובין שיעור ההקצאה לכלל מגזרי המיעוטים העלתה כדלקמן: בשנת 2004 היו באשכולות 2, 3 ו-4 פערים של 27%, 29% ו-17% בהתאמה, לטובת המגזר היהודי, אך עד שנת 2007 הם הצטמצמו ל-6% לטובת כלל מגזרי המיעוטים ול-15%, ו-10% לטובת המגזר היהודי, בהתאמה. באשכול 1, לעומת זאת, היה בשנת 2004 פער של 3% לטובת כלל מגזרי המיעוטים ובשנת 2007 הוא גדל ל-9%.

השוואות בין שיעורי ההקצאה למגזרים השונים בשנים 2004-2007 מלמדות שהיו פערים - לעתים פערים ניכרים - בין שיעורי ההקצאה למגזר היהודי ובין שיעורי ההקצאה למגזרי המיעוטים, וגם בין שיעורי ההקצאה למגזרי המיעוטים עצמם.

3. הפער המצטבר בקבוצת היישובים הדומים : משרד מבקר המדינה אמר את הפער המצטבר³³ בין סכומי מענקי האיוון שהוקצו למגורים השונים בקבוצת היישובים הדומים בשנים 2007-2004. להלן נתוני הפער המצטבר (במיליוני ש"ח) :

סה"כ	2007	2006	2005	2004	
308.3	52.6	55.2	104.3	96.2	כלל היישובים במגזרי המיעוטים
264.7	44.4	50.4	89.7	80.2	יישובים ערביים
12.3	6.1	1.8	3.5	0.9	יישובים בדואיים
31.3	2.1	3.0	11.1	15.1	יישובים דרוזיים

מנתוני הלוח עולה כי הסכום הכולל שהוקצה ליישובי המיעוטים בקבוצת היישובים הדומים בשנים 2007-2004 קטן בכ-308 מיליון ש"ח מהסכום שהיה מוקצה להם אילו שיעור ההקצאה הממוצע שנקבע להם באותן שנים היה זהה לשיעור ההקצאה הממוצע שנקבע ליישובים היהודיים בקבוצת יישובים זו.

עוד עולה מהנתונים כי הסכום הכולל שהוקצה בשנים הנדונות ליישובים הערביים בקבוצת היישובים הדומים קטן בכ-265 מיליון ש"ח מהסכום שהיה מוקצה להם אילו שיעור ההקצאה הממוצע שנקבע להם היה זהה לשיעור ההקצאה הממוצע שנקבע ליישובים היהודיים בקבוצת יישובים זו; הסכום הכולל שהוקצה ליישובים הבדואים באותן שנים קטן בכ-12 מיליון ש"ח מהסכום האמור; והסכום הכולל שהוקצה ליישובים הדרוזיים קטן בכ-31 מיליון ש"ח מהסכום האמור.

הנתונים שהובאו בפרק זה מלמדים שהיה פער ניכר בין שיעורי ההקצאה של מענקי האיוון בשנים 2007-2004 - פער שהתבטא במידה ניכרת בסכומים שהוקצו לרשויות המקומיות במגזרי המיעוטים.

הפערים בין מענקי האיוון המוקצים לכלל הרשויות הזכאיות למענקים

כאמור, במסגרת תכנית להבראת כלכלת ישראל קוצץ התקציב המיועד למענקי איוון בשנים 2003 ו-2004 בכ-29% לעומת שנת 2002; ועקב כך, משנת 2004, השנה שבה החל משרד הפנים להקצות את מענקי האיוון על פי נוסחת גדיש, היה התקציב שאושר למענקי האיוון נמוך מהתקציב הנדרש ליישום הנוסחה במלואה. בשנים 2007-2004 היה שיעור ההקצאה הממוצע 68.9%, 81%, 86.7% ו-84.1%, בהתאמה.

כאמור, ועדת גדיש הייתה ערה לכך שלגבי חלק מהרשויות המקומיות המעבר מחישוב מענקי האיוון על פי נוסחת סוארי לחישובם על פי נוסחת גדיש יהיה כרוך בשינויים ניכרים, ועל מנת לאפשר לרשויות להסתגל לשינויים אלה המליצה כי יישום המלצותיה ייעשה בהדרגה, במשך פרק

33 הפער המצטבר המחושב הוא סכום הפערים הכספיים השנתיים: הפער שבין שיעור ההקצאה הממוצע למגזרי המיעוטים ובין שיעור ההקצאה הממוצע למגזר היהודי ביישובים שאוכלוסייתם מונה עד 50,000 תושבים באשכולות 1-4, כפול סכום מענק המודל הכולל שנקבע למגזרי המיעוטים ביישובים אלו בכל שנה.

זמן של שש שנים לכל היותר. לפיכך, מאז שנת 2004 מחשב משרד הפנים לכל רשות מקומית את המענק שתקבל באופן המביא בחשבון הן את המלצות ועדת גדיש בעניין תקופת המעבר והן את מגבלת התקציב.

1. משרד מבקר המדינה בדק אם היו פערים בין שיעורי ההקצאה של מענקי האיוון שקבע משרד הפנים לכלל הרשויות המקומיות הזכאות למענק איוון בשנים 2004-2007. הבדיקה העלתה כי היו ביניהם פערים ניכרים, כמפורט להלן:

סטיות התקן³⁴ של שיעורי ההקצאה שנקבעו לרשויות המקומיות בשנים 2004-2007 היו גבוהות, אם כי ניכרה בהן מגמת צמצום במהלך אותן שנים. בשנת 2004 היה שיעור ההקצאה הממוצע 69% וסטיית התקן הייתה 28%; בשנת 2005 הם היו 81%-1 ו-23%, בהתאמה; בשנת 2006 - 87%-1 ו-19%, בהתאמה; ובשנת 2007 - 84%-1 ו-15%, בהתאמה. עוד הועלה, כי שיעורי ההקצאה ל-35 רשויות מקומיות, שהיו גבוהים משיעור ההקצאה הממוצע, גדלו בין השנים 2004-2006, ורק בשנת 2007 החלו לרדת. מהנתונים דלעיל עולה כי בשנים 2004-2006 היו פערים גדולים בין שיעורי ההקצאה שנקבעו לרשויות המקומיות; וכי בשנת 2007 צומצמו הפערים אולם הם עדיין היו גדולים.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא "חותר להשגת שיעור הקצאה שווה או קרוב ככל האפשר בין כל הרשויות המקומיות הזכאות למענק. חתירה זו מתבצעת בהתאם ללוחות הזמנים שקבעה הוועדה [ועדת גדיש], בהתאם למגבלת התקציב, ובהתאם ליכולתה של הרשות להתאים את פעילותה לגובה המענק המופחת".

לדעת משרד מבקר המדינה הפערים שהיו קיימים בשנת 2007 מחייבים את משרד הפנים לקיים במהלך השנתיים הבאות מעקב ובקרה שוטפים על התהליך לסגירת פערי ההקצאות בין הרשויות, ובמידת הצורך לקבל החלטות אשר יבטיחו השגתה של מטרה חשובה זו.

2. כאמור, בנוסחת גדיש לחישוב מענק איוון ניתן משקל רב למצבן החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות, כדי להביא לכך שגם רשויות מקומיות המדורגות באשכול חברתי-כלכלי נמוך יוכלו לספק לתושביהן שירותים ברמה מינימלית נאותה.

משרד מבקר המדינה בדק אם היו פערים בין שיעורי ההקצאה הממוצעים שנקבעו בשנים 2004-2007 לקבוצות הרשויות המקומיות המסווגות לפי אשכולות חברתיים-כלכליים. להלן בטבלה פירוט שיעור ההקצאה הממוצע שנקבע לרשויות באשכולות 1-10 בכל אחת מהשנים האמורות:

34 סטיית תקן היא מדד סטטיסטי למידת הפיזור של קבוצת ערכים סביב הממוצע שלהם. סטיית תקן גבוהה מצביעה על מידה גדולה של אי-שוויון. משרד מבקר המדינה חישב את סטיית התקן של שיעורי ההקצאה לכל הרשויות המקומיות הזכאות למענק איוון. היות שבכל שנה נקבעים לכמה רשויות שיעורי הקצאה גדולים מאוד, והדבר עלול לגרום לעיוות בחישוב סטיית התקן, הובאו בחשבון בחישוב זה, כדי למנוע את העיוות, שיעורי הקצאה של 150% לרשויות אלה (בשנת 2004 היו 14 רשויות כאלה; בשנת 2005 - 11; ובשנים 2006 ו-2007 - שש רשויות).

האשכול החברתי-כלכלי	שיעור ההקצאה הממוצע			
	2007	2006	2005	2004
1	80%	86%	85%	77%
2	81%	82%	77%	69%
3	79%	81%	75%	65%
4	83%	90%	86%	71%
5	85%	88%	82%	71%
6	83%	82%	81%	62%
7	117%	94%	76%	73%
8	89%	96%	84%	76%
9	**	*	97%	134%
10	**	**	**	**
ממוצע	82.8%	85.1%	81%	69%

* מתוך 4 רשויות מקומיות שקיבלו מענק איזון רק אחת מהן הייתה זכאית למענק. חישוב שיעור ההקצאה הממוצע לאשכול היה מביא לשיעור חריג בהיקפו. על כן לא נכלל שיעור ההקצאה הממוצע לאשכול.

** לא ניתן לחשב את שיעור ההקצאה הממוצע לאשכול החברתי-כלכלי, היות שבשנה זו כל הרשויות המקומיות באשכול זה שקיבלו מענק איזון לא היו זכאיות לו לפי נוסחת גדיש (מענק המודל שלהן היה שלילי).

מהלוח עולה כי בכל אחת מהשנים 2004-2007 נקבע לחלק מהאשכולות הנמוכים, שמדורגים בהם רוב יישובי המיעוטים, שיעור הקצאה ממוצע נמוך מזה שנקבע לאשכולות גבוהים יותר. לדוגמה, בשנת 2007 שיעור ההקצאה הממוצע שנקבע לאשכול 3 היה הנמוך ביותר (79%), ואילו שיעור ההקצאה הממוצע שנקבע לאשכול 7 היה הגבוה ביותר (117%).

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים לעקוב אחר התפתחות הפערים בין שיעורי ההקצאה לאשכולות הגבוהים ובין שיעורי ההקצאה לאשכולות הנמוכים, ולפעול לסגירת הפערים גם במישור של סיווג החברתי-כלכלי של הרשויות.

3. רשויות מקומיות שהכנסותיהן המחושבות לפי נוסחת גדיש גבוהות מהוצאותיהן המחושבות לפיה אינן זכאיות לקבל מענק איזון (להלן - רשויות לא זכאיות). כדי להקל על רשויות שקיבלו מענק איזון לפני תחילת יישומה של נוסחת גדיש ושבעקבות יישומה יימצא שהן רשויות לא זכאיות, קבע משרד הפנים בשנת 2004, כשהוחל בהקצאת מענקי האיזון לפי נוסחת גדיש, שרשויות כאלה ימשיכו לקבל מענקי איזון, בשיעורים הולכים ופוחתים בתקופת מעבר בת שש שנים. במהלך תקופה זו המשרד אמור להביא לצמצום מספרן של הרשויות הלא זכאיות שעדיין מקבלות מענק איזון³⁵.

35 כאמור, ועדת גדיש קבעה שרשות מקומית הזכאית לקבל על פי נוסחת גדיש מענק נמוך מהמענק שקיבלה לפני יישום המלצותיה, המענק שתקבל יופחת בהדרגה בשיעורים מסוימים במשך תקופת מעבר של שש שנים, באופן שבתום תקופה זו הוא ישתווה למענק שהיא זכאית לו על פי הנוסחה. עוד קבעה הוועדה שמענק האיזון שיינתן לרשות כזאת המבצעת תכנית הבראה יופחת בהתאם ליכולתה, לפי שיקול דעתו של שר הפנים, ובלבד שבתום שש שנים ישתווה למענק שהיא זכאית לו על פי הנוסחה. משמעות הדבר היא ששר הפנים יוכל להחליט, על פי שיקול דעתו, אם ליישם את כללי ההפחתה האלה גם לגבי הרשויות הלא זכאיות המבצעות תכנית הבראה, אולם בתום שש שנים הן אינן אמורות לקבל מענק איזון כלל.

בשנת 2007 היו 51 רשויות מקומיות לא זכאיות, כולן מהמגזר היהודי, ו-30 מהן קיבלו מענק איזון. המינהל לתכנון, תקצוב ופיתוח שבמשרד הפנים מפרסם בכל שנה חוזר ובו כללים לחלוקת המענק לרשויות הלא זכאיות. לפי הכללים האמורים, רשויות אלה היו אמורות לקבל בשנת 2004 מענק בשיעור של 50% מהמענק שקיבלו בשנת 2003; בשנת 2005 - מענק בשיעור 75% מהמענק שקיבלו בשנת 2004; בשנת 2006 - מענק בשיעור 75% מהמענק שקיבלו בשנת 2005; ובשנת 2007 - מענק בשיעור 50% מהמענק שקיבלו בשנת 2006.

משרד מבקר המדינה בדק אם עמד משרד הפנים בכללים שקבע להפחתת מענקי האיזון לרשויות הלא זכאיות.

הביקורת העלתה שהשיעורים שבהם הפחית משרד הפנים בכל שנה את המענקים לחלק ניכר מהרשויות הלא זכאיות היו נמוכים משיעורי ההפחתה שנקבעו בכללים האמורים. עקב כך קיבלו הרשויות הלא זכאיות בשנים 2004-2006 כ-25 מיליון ש"ח יותר משהיו אמורות לקבל על פי הכללים³⁶.

עוד הועלה, כי 11 (כ-37%) מ-30 הרשויות הלא זכאיות שקיבלו מענק איזון בשנת 2007 היו מדורגות באשכולות החברתיים-כלכליים 8-10: אחת מהן באשכול 10, ארבע באשכול 9 ושש באשכול 8.

אי-יישום הכללים להפחתת מענק האיזון לרשויות הלא זכאיות מנע את הגדלת שיעור ההקצאה לרשויות מקומיות ששיעור ההקצאה שנקבע להן היה קטן משיעור ההקצאה הממוצע.

יצוין כי בשל אי-הפחתת מענקי האיזון בשיעורים שנקבעו בכללי משרד הפנים, עלולות אחדות מהרשויות הלא זכאיות להיקלע למצוקה תקציבית בתום תקופת המעבר, כשהמשרד יפסיק לחלוטין את תשלומי מענקי האיזון לרשויות הלא זכאיות.

מענק האיזון וחלוקת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות

1. חלק ניכר מהפערים בין הכנסות הרשויות המקומיות נובע משונות גדולה בהכנסותיהן שמקורן בשימוש בנכסי מקרקעין שלא לצורכי מגורים, ובפרט בהכנסות מארנונה על נכסים אלה (להלן - ארנונה שאינה למגורים), הכוללים בעיקר מבני מסחר, מבני תעשייה, משרדים ומתקני תשתית³⁷.

36 סכום זה אינו כולל סכומים שקיבלו רשויות מקומיות לא זכאיות שמבצעות תכניות הבראה ואת ירושלים: ירושלים קיבלה מענק איזון בשנים 2004-2006 אף שהיא לא הייתה זכאית לקבלו לפי נוסחת גדיש; ועדת גדיש ציינה בנספח להמלצותיה כי מצבה וצרכיה המיוחדים של ירושלים לא באו לידי ביטוי בנוסחה, ולכן היא ממליצה לתת לה את המענק. לפיכך הסכום האמור הוא סכום היתר הכולל שניתן ל-21 מ-28 רשויות לא זכאיות שקיבלו מענק בשנת 2004; ל-19 מ-28 רשויות לא זכאיות שקיבלו מענק בשנת 2005; ל-22 מ-30 רשויות לא זכאיות שקיבלו מענק בשנת 2006; ול-23 מ-30 רשויות לא זכאיות שקיבלו מענק בשנת 2007.

37 ערן רוזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל - צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ינואר 2006, עמ' 20.

לחלק מהרשויות המקומיות, בעיקר רשויות במרכז הארץ, יש הכנסות גדולות מארנונה שאינה למגורים משום שבזכות מיקומן הגאוגרפי יש בהן פעילות עסקית רחבה וביכולתן לגבות ארנונה גבוהה על המקרקעין שהיא מתקיימת בהן; ואילו לרשויות מקומיות קטנות שנמצאות באזורי פריפריה ואוכלוסייתן חלשה מהבחינה החברתית-כלכלית, ולרשויות מקומיות במגזרי המיעוטים יש הכנסות נמוכות מארנונה שאינה למגורים³⁸. מכאן שהפערים בחוסן הכלכלי וברמת השירותים המוניציפליים בין הרשויות במגזר היהודי לרשויות במגזרי המיעוטים ובין רשויות במרכז הארץ לרשויות באזורי פריפריה נובעים, בין היתר, מפערים בהיקף שטחי התעשייה והמסחר שבתחום שיפוטן ומפערים בתעריפי הארנונה שביכולתן לגבות על שטחים אלה³⁹.

עקב הקיצוצים הגדולים במענקי הממשלה לרשויות המקומיות ובהשתתפותה בתקציביהן עלה לדיון ציבורי בשנים האחרונות נושא חלוקת ההכנסות שמקורן במסים ובהיטלים מקומיים על שימושי קרקע שאינם למגורים, בין רשויות מקומיות⁴⁰. העמדות בדיון הציבורי כוללות שתי עמדות קוטביות⁴¹: האחת שוללת לחלוטין יצירת מנגנונים לחלוקה שונה של ההכנסות מארנונה וההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות ומטילה על הממשלה את האחריות לפתרון בעיית המחסור בהכנסות עצמיות של רשויות מקומיות; והאחרת מצדדת בעשיית רפורמה כוללת בארגון השלטון המקומי, כגון קביעה מחודשת של שטחי הרשויות המקומיות או שינוי רדיקלי בדרכי המימון של הרשויות המקומיות. בין שתי עמדות אלה מצויות עמדות ביניים המצדדות ביצירת מנגנונים לניהול משותף של אזורי תעסוקה, שינוי מוגבל באופן החלוקה של ההכנסות מארנונה וממסים מקומיים אחרים בין רשויות מקומיות סמוכות וביצוע שינויים נקודתיים בגבולות המוניציפליים.

2. בשנת 2004 מינה שר הפנים ועדה, גם הפעם בראשות מר יעקב גדיש ז"ל, לבדיקת אפשרויות לחלוקת ההכנסות מארנונה שאינה למגורים בין הרשויות המקומיות בדרך שתביא לצמצום הפערים ביניהן. הוועדה המליצה לפני שר הפנים למסד ולהרחיב הסכמים לניהול משותף של אזורי תעסוקה חדשים וחלוקת ההכנסות מהם ולבחון את האפשרות לבצע שינויים בדרך החלוקה של ההכנסות מארנונה על מתקנים לאומיים⁴².

ביולי 2007 הציע משרד האוצר לעשות שינויים מבניים במשק כדי לעודד את הצמיחה בשנת 2008, ואחד היעדים בהצעה זו היה "צמצום פערי ההכנסות בשלטון המקומי". בהצעה נאמר כי "הקצאה בלתי שוויונית של שטחי תעשייה ומסחר אשר נובעת מאילוצים גיאוגרפיים וגבולות מוניציפליים שנקבעו לפני עשרות שנים גורמת לפערים גדולים בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, שמקורן בארנונה שאינה למגורים"; וכי עקב כך שורר מצב של "העדר צדק חלוקתי מוניציפלי". משרד האוצר הציע להקים קרן ייעודית לחלוקת ההכנסות מארנונה שאינה למגורים בין הרשויות המקומיות, ולחלק באמצעותה 20% מהכנסות אלה בין הרשויות לפי העקרונות להקצאת מענקי האיזון⁴³.

-
- 38 ראו את הפרק "הכנסות מארנונה בגין שימושי קרקע עסקיים במחוז הדרום" ברוח שנתי 50 של מבקר המדינה (2000), עמ' 25-31.
- 39 ערן רוזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל - צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ינואר 2006, עמ' 26.
- 40 שם, עמ' 17.
- 41 ערן רוזין (עורך), חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות - הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, ועידת השלטון המקומי השנייה של בית הספר לממשל ולמדיניות, אוניברסיטת תל אביב, 31-30 במאי 2006, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ואוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל ולמדיניות, 2006, עמ' 11.
- 42 ערן רוזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל - צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ינואר 2006, עמ' 63-75.
- 43 שינויים מבניים מרכזיים לשנת 2008, משרד האוצר, אגף התקציבים, יולי 2007, עמ' 13.

3. כאמור, מענק האיוון נועד ליצור "רצפת שירותים" שווה לכל הרשויות המקומיות ובכך לצמצם פערים לא סבירים ביכולתן לספק שירותים ראויים לתושביהן.

בחינת תרומתם של מענקי האיוון שהוקצו לרשויות המקומיות במשך השנים העלתה שמענקי האיוון אמנם סייעו בצמצום פערי ההכנסות בין הרשויות, אך בשל היקף המענקים והאופן שבו ניתנו הם לא הצליחו להקטין במידה מספקת את הפערים ברמת השירותים שהרשויות מספקות לתושביהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי אפוא שהגורמים הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד האוצר וראשי השלטון המקומי - יבחנו מהי הדרך המיטבית להבטיח את יכולתן של רשויות מקומיות לספק לתושביהן שירותים ברמה נאותה - הקצאה הולמת של מענקי איוון או שינוי אופן חלוקתן של ההכנסות מארנונה שאינה למגורים.



הכנסותיהן של רשויות מקומיות באזורי פריפריה ובמגזרי המיעוטים מארנונה שאינה למגורים נמוכות מאוד, ועקב כך יש פערים גדולים בינן ובין הרשויות האחרות בחוסן הכלכלי וביכולת לספק שירותים ראויים לתושבים. לפיכך על הגורמים הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד האוצר וראשי השלטון המקומי - לבחון דרכים להבטחת יכולתן של הרשויות לספק שירותים אלה, ובכללן את שיטת מענק האיוון.

כל עוד ממשיכה הממשלה להקצות מענקי איוון לרשויות המקומיות, על המשרד לפעול בהקדם לסגירת הפערים בין מענקי האיוון המוקצים לרשויות במגזרים השונים, כדי להבטיח שכל רשות מקומית תוכל לספק לתושביה שירותים מוניציפליים ברמה נאותה.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא "חותר להשגת שיעור הקצאה שווה או קרוב ככל האפשר בין כל הרשויות המקומיות הזכאיות למענק. חתירה זו מתבצעת בהתאם ללוחות הזמנים שקבעה הוועדה [ועדת גדיש], בהתאם למגבלת התקציב, ובהתאם ליכולתה של הרשות להתאים את פעילותה לגובה המענק המופחת".

הממצאים שהועלו בדוח זה אכן מצביעים על מגמה של צמצום הפערים בשיעורי ההקצאה בין המגזרים, אך גם על כך שהחלטות שהתקבלו על ידי הגורמים הממשלתיים מאז 1999 בדבר סגירת הפער בין הקצאת מענקי האיוון למגזר היהודי לבין ההקצאה למגזר המיעוטים יושמו באופן חלקי, ונכון לסוף שנת 2007 היו קיימים פערי הקצאה בין המגזרים. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים לעקוב בשנתיים הבאות אחר התפתחות הפערים בין שיעורי ההקצאה בין המגזרים, ובמידת הצורך לקבל החלטות אשר יבטיחו את סגירת הפער בהקצאת המשאבים עד לתום שנתיים אלו.