



מדד
ערים
2020



דבר יו"ר המכללה - מר יוסי סגל

במכון לחקר הגליל, שנוסד ופועל באקדמית גליל מערבי, פועלים חוקרים ממגוון תחומים ודיסציפלינות. הרכב ההתמחויות ומגוון תחומי הידע שמהם מגיעים החוקרים, הנשענים על היכרות בלתי אמצעית וקשר ישיר עם השטח, מקנים למכון יכולת גבוהה לנתח את רמת הפעילות הכלכלית והחברתית באזור ואת המדיניות הציבורית כלפיו, בפרמטרים מגוונים. חזון המכון לחקר הגליל הוא שימוש ביכולות האקדמיות והמחקריות הטמונות בו לטובת זיהוי והבנה של האתגרים המורכבים, המאפיינים את אזור הגליל המערבי, ולהציע כיווני פעולה לפתרונם. חוקרי המכון משתמשים בידע מדעי עדכני ועורכים מחקרים תיאורטיים ואמפיריים אשר מוגשים לפרסום בכתבי עת בינלאומיים מחד, ומועברים לגורמי שלטון ומקבלי החלטות מאידך. ידע רב זה יסייע לגיבוש המדיניות הציבורית הנדרשת לשם הובלת הגליל המערבי לפיתוח ושגשוג. בפניכם מוצג הדו"ח השני שהפיק המכון לחקר הגליל ובו נתונים על אודות פעילותן של הרשויות המקומיות באזור, כפי שהיא באה לידי ביטוי בנתוני הדוחות הכספיים שלהן. הדו"ח הנוכחי משווה בין פעילות הרשויות המקומיות הן ברמה המחוזית והן ברמה התוך מחוזית. המחקר שבוצע אפשר גיבוש מסקנות והמלצות אשר יישומן יסייע להגברת יעילות פעילותן של הרשויות המקומיות וישפר את הקצאת המשאבים הציבוריים, ובכך יוביל להגברת הצמיחה של הגליל ומדינת ישראל.

דבר נשיא המכללה - פרופסור נסים בן דוד

הדו"ח האחרון של המכון לחקר הגליל התמקד בניחות נתוני הפעילות במגוון תחומי החיים במחוז צפון ובהשוואתם לנתוני יתר מחוזות הארץ. בדו"ח הנוכחי מתמקד המכון בסקירת פעילותן של הרשויות המקומיות במחוז צפון, כפי שהיא באה לידי ביטוי בדיווחי ההכנסות וההוצאות של כל עירייה, המפורסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים אפשרו לנו לערוך השוואה של פעילות הרשויות המקומיות במחוז צפון לעומת מחוזות אחרים, השוואה בין פעילותן של הרשויות לפי חתכים וסקטורים שונים בתוך המחוז, וכן השוואה בין פעילותן של עיריות שונות.



באמצעות הרשויות המקומיות מוקצים סכומי עתק מתוך התקציב הציבורי, המגיעים ליותר מ-21% מסך ההוצאה הציבורית בישראל. מתוך הוצאה ציבורית אזרחית כוללת בסך של כ-380 מיליארד ₪ בשנת 2017, הסתכמה ההוצאה של הרשויות בכ-80 מיליארד ₪ וההוצאה הממשלתית הסתכמה בכ-300 מיליארד ₪ (הוצאה ממשלתית שאינה כוללת החזר חובות בסך כ-87 מיליארד ₪ והוצאה ביטחונית בסך כ-63 מיליארד ₪ בשנה). מאחר שחלק נכבד מתקציב הרשויות המקומיות מגיע מהקצבות הממשלה לרשויות המקומיות, הוצאה הנרשמת כבר כהוצאה ממשלתית, הרי ששיעור ההוצאה הציבורית האזרחית באמצעות הרשויות המקומיות מוערך על ידנו בכ-23%.

מסקירת הנתונים מתברר שהנתח שמקבלות הרשויות השייכות למחוזות צפון, דרום ויהודה ושומרון מתוך סך הקצאת הממשלה לרשויות בארץ גבוה משיעור אוכלוסיית מחוזות אלו מסך אוכלוסיית המדינה. נתון זה משקף תמיכה הגבוהה ב-20%-25% לתושב במחוזות צפון ודרום ובכ-50% לתושב במחוז יהודה ושומרון. כמו כן התברר ששיעור התמיכה הממשלתית מתוך הכנסת הרשויות המקומיות באזור הפריפריה גבוה יותר מאשר באזור המרכז, וכן גבוה בקרב רשויות ערביות מאשר בקרב רשויות יהודיות.

אין חולק על כך שהממשלה מקצה יותר משאבים לרשויות המקומיות במחוזות הפריפריה, עם זאת, הנתון על שיעור התמיכה הגבוה של הממשלה מתוך סך הכנסות הרשות עלול להטעות ולשקף שיעור השתתפות גבוה גם כאשר ההשתתפות בפועל של הממשלה עשויה להיות נמוכה. מצב כזה יכול להתקיים כאשר הכנסותיהן של הרשויות החלשות מגביית מיסים מקומיים נמוכה יחסית. עקב חשיבות ממצא זה בפרשנות הניתנת לנתונים, אמחיש זאת באמצעות דוגמה פשוטה. נניח שבמרכז ובפריפריה יש שני מחוזות בעלי מספר תושבים זהה ולכל מחוז מעבירה הממשלה 1 מיליארד ₪ כתמיכה. אם במרכז ייגבו מיסים מקומיים בסך 1 מיליארד ₪ ובפריפריה ייגבו מיסים בסך 0.5 מיליארד ₪, הרי ששיעור התמיכה הממשלתית במרכז יהיה 50% מן ההכנסה בעוד שבפריפריה יהיה שיעור תמיכה זה 66.6%, ואולם בפועל התמיכה הממשלתית זהה לחלוטין.

דבר ראש המכון - פרופסור אסנת עקירב



הרשויות המקומיות הן זרוע הביצוע של הרשות המבצעת ביישום החלטות ממשלה, ביישום חקיקה של הכנסת, בקבלת תקציבים ובשימוש בהם למען תושבי הרשות המקומית. באחריות הרשויות המקומיות לספק מערך של שירותים ציבוריים במגוון תחומים כגון חינוך, רווחה, תרבות, בריאות ועוד. זאת, נוסף על פיתוח כלכלי ופיתוח התשתיות של הרשות המקומית. בעשורים האחרונים אנו עדים לתהליך אשר בו מוטל יותר אל פיתוח של

הרשות המקומית, במקביל לצמצום מעורבות השלטון המרכזי במספר תחומים. לאור האמור, יש חשיבות רבה להבין לעומק את ביצועי התקציב של הרשויות המקומיות כחלק מהקונטקסט אשר בו פועל השלטון המקומי: השר האחראי על הרשויות המקומיות הוא שר הפנים והחלטות רבות של הרשויות המקומיות דורשות את אישורו. בנוסף, הרשויות המקומיות אינן עצמאיות מבחינה כלכלית, למרות העובדה שהן גובות מיסים ואגרות מהתושבים, מפני שחלק ניכר מהתקציב שלהן מגיע מתקציב המדינה. כמו כן, ישנן הגבלות והגדרות חוקיות שהמדינה מטילה על יכולתן של הרשויות המקומיות לגבות מיסים ואגרות מהתושבים.

כל האמור מכניס את הרשויות המקומיות למערכת לחצים ואתגרים המשולבים ביכולתן לממש את תפקידן העיקרי - לספק שירותים ציבוריים לתושביהן. תקציב הרשות המקומית הוא כלי אשר באמצעותו ניתן ליישם את מדיניות הרשות המקומית, את חזונה ואת המשימות שעליה לבצע על פי חוק. מדד ערים מביא בפעם הראשונה מבט משווה על פעילות הרשויות המקומיות דרך השוואה בין המחוזות השונים בשלב הראשון, ובהמשך בדגש על מחוז צפון.

במדד הגליל 2019 הצגנו את הפערים המשמעותיים שבין מחוז צפון לשאר מחוזות המדינה, כפי שהם באים לידי ביטוי במדדי תוצאות כגון: אחוזי זכאות לבגרות, אחוזי פשיעה, מספר רופאים, מספר שרים וחברי כנסת, עלות נסיעה בתחבורה ציבורית ועוד. מדד ערים מציג את הצד השני של המשוואה - מה עושות הרשויות המקומיות בכלל הארץ ובפרט במחוז צפון למען תושביהן? עד כמה יש יכולת לשלטון המקומי להשפיע ולשנות את חיי התושבים, במקומות שבהם השלטון המרכזי אינו מצליח בכך?

במשטר דמוקרטי תקין יש סינרגיה - שיתוף פעולה אפקטיבי - בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי במטרה אחת: לספק את מיטב השירותים הציבוריים לתושב. בעולם ישנם מודלים שונים ומגוונים של אוטונומיה בשלטון המקומי מתוך כוונה להשיג מטרה זאת, לצד שותפויות בין השלטון המקומי והמרכזי. בישראל, לעומת זאת, השלטון המקומי נשען על השלטון המרכזי ומושפע ממנו רבות ולכן יש לו קושי אינהרנטי לתפקד בצורה עצמאית.

צוות המכון

פרופסור בן דוד נסים
פרופסור עקירב אסנת
ד"ר בראל-שקד שגית
ד"ר הרשקוביץ אריה
ד"ר וינר צביקה
ד"ר וסרמן רינה
ד"ר יהודה לימור
ד"ר כהן גיל
ד"ר ליברמן עדו
ד"ר נוימן ארי
ד"ר שאמי לביב
ד"ר שריד מירי

תוכן העניינים

7	.....	תקציר ממצאי מדד ערים
8	.....	הקדמה
8	.....	מבנה הדו"ח והמתודולוגיה
9	.....	פרק ראשון / מבוא
13	.....	פרק שני / הכנסות ממקורות שונים
20	.....	פרק שלישי / מקורות ההוצאה העיקריים
25	.....	פרק רביעי / זרקור על מחוז צפון
37	.....	פרק המלצות
38	.....	נספחים

רשימת תרשימים

פרק ראשון / מבוא

- תרשים 1: שיעור התמיכה הממשלתית ושיעור האוכלוסייה, 2018
- תרשים 2: הפער בין שיעור התמיכה הממשלתית לשיעור האוכלוסייה במחוז, 2018
- תרשים 3: שיעור הנתמכות על ידי הממשלה לפי מחוזות, 2018

פרק שני / הכנסות ממקורות שונים

- תרשים 1: הכנסות רשויות מקומיות לנפש לפי מחוזות, 2018, בש"ח
- תרשים 2: הכנסות ממפעלים של הרשות המקומית לנפש לפי מחוזות, 2018, בש"ח
- תרשים 3: הכנסות ממיסים ומענקים לנפש לפי מחוזות, 2018, בש"ח
- תרשים 4: הכנסות (גבייה) מארנונה למגורים לנפש, 2018, בש"ח
- תרשים 5: יחסי גבייה של חיובי ארנונה למגורים לפי מחוזות, 2018, באחוזים
- תרשים 6: הכנסות (גבייה) מארנונה שלא למגורים לנפש, 2018, בש"ח
- תרשים 7: שיעור ההכנסות מארנונה למגורים ומארנונה שלא למגורים מתוך סך ההכנסות, 2018
- תרשים 8: מדד התיעוש - שטח המיועד לתעשייה ביחס למספר התושבים, 2018

פרק שלישי / מקורות ההוצאה העיקריים

- תרשים 1: הוצאה לנפש לפי מחוזות, 2018, בש"ח
- תרשים 2: שיעורי הוצאות חינוך, רווחה ותרבות מסך ההוצאות בתקציב, 2018
- תרשים 3: יעילות מערכת החינוך - המרחק מהממוצע הארצי של הזכאים לבגרות, 2018
- תרשים 4: שיעור בני ה-65 ומעלה באוכלוסיית המחוז, 2018

פרק רביעי / זרקור על מחוז צפון

- תרשים 1: שיעור השתתפות הממשלה מתוך סך ההכנסות של הרשות, 2018
- תרשים 2: הכנסה לנפש לפי סוג רשות, 2018
- תרשים 3: הוצאה לנפש לפי סוג רשות, 2018
- תרשים 4: הכנסות ממיסים ומענקים לנפש, 2018
- תרשים 5: יחסי גבייה של חיובי ארנונה למגורים, 2018
- תרשים 6: שיעורי הוצאות חינוך, רווחה ותרבות מסך ההוצאות בתקציב, 2018
- תרשים 7: שיעורי בני 65 ומעלה באוכלוסייה, 2018
- תרשים 8: הכנסה לנפש בערים של מחוז צפון, 2018
- תרשים 9: שיעורי הכנסות מארנונה למגורים ושלא למגורים מתוך סך הגבייה, לנפש, 2018
- תרשים 10: יחסי גבייה של חיובי ארנונה למגורים בערים של מחוז צפון, 2018
- תרשים 11: הכנסות ממפעלים של הרשות המקומית לנפש, 2018
- תרשים 12: הכנסות ממיסים ומענקים לנפש, 2018
- תרשים 13: הוצאה לנפש בערים של מחוז צפון, 2018
- תרשים 14: שיעורי הוצאות חינוך, רווחה ותרבות מסך הוצאות התקציב, 2018
- תרשים 15: מרחק מהממוצע הארצי של הזכאים לבגרות, 2018
- תרשים 16: שיעורי בני 65 ומעלה באוכלוסייה, 2018

תקציר ממצאי מדד ערים

- דו"ח זה משווה את מצבו של מחוז צפון למצבם של יתר המחוזות בישראל, תוך התייחסות למגוון רחב של אינדיקטורים אשר עולים מתקציב הרשויות המקומיות. חלק זה מציג את תמצית הממצאים המפורטים בהמשך.
- מתוך סך התמיכה הממשלתית הניתנת לכלל המחוזות בישראל, מחוז מרכז מקבל את אחוזי התמיכה הגבוהים ביותר, 20.9%, ומחוז צפון קרוב אליו עם אחוזי תמיכה של 20.6%.
- קיים פער חיובי גדול בין שיעור התמיכה הממשלתית לבין שיעור האוכלוסייה במחוז צפון. פער חיובי קיים גם במחוז דרום ובמחוז יהודה ושומרון. בשאר המחוזות הפער הוא שלילי ומבטא תמיכה ממשלתית נמוכה בהשוואה לגודל האוכלוסייה במחוז.
- במחוזות צפון ויהודה ושומרון הרשויות המוניציפליות נתמכות במידה רבה יותר על מקורות הכנסה ממשלתיים מאשר על מקורות מימון עצמיים.

הכנסות של הרשויות ממקורות שונים

- ההכנסות לנפש במחוז צפון הן הנמוכות ביותר בישראל למעט מחוז ירושלים.
- ההכנסה ממפעלים של הרשות המקומית במחוז צפון היא החמישית בגודלה מתוך שבעה מחוזות.
- למחוז צפון הכנסות נמוכות יותר ממיסים ומענקים מלשאר המחוזות, למעט מחוז יהודה ושומרון.
- ההכנסות מגביית ארנונה למגורים במחוז צפון הן הנמוכות ביותר ביחס לשאר המחוזות.
- במחוז צפון יחס הגבייה לחיוב ארנונה הוא הנמוך ביותר בהשוואה לשאר המחוזות.
- ההכנסות מארנונה שלא למגורים במחוז צפון נמוכות מאלה שבכל המחוזות האחרים למעט מחוז יהודה ושומרון.

מקורות ההוצאה העיקריים של הרשויות

- ההוצאה לנפש במחוז צפון נמוכה בהשוואה לשאר המחוזות, פרט למחוזות ירושלים ומרכז.
- ההוצאה בתחום החינוך במחוז צפון היא השלישית לאחר מחוז יהודה ושומרון ומחוז מרכז.
- ההוצאה בתחום הרווחה במחוז צפון היא השנייה בגודלה לאחר מחוז ירושלים, וקרובה מאוד למחוזות דרום וחיפה.
- ההוצאה בתחום התרבות של מחוז צפון היא הנמוכה ביותר מכלל המחוזות למעט מחוז יהודה ושומרון.
- מחוז צפון ממוקם במקום החמישי מבחינת שיעור הזכאים לבגרות.
- שיעור המבוגרים באוכלוסיית מחוז צפון הוא בין הנמוכים בהשוואה בין המחוזות.

זרקור על מחוז צפון

- קיימת שונות בשיעור השתתפות הממשלה במחוז צפון: היישובים הערביים, המועצות המקומיות ואזור הגליל הצפון מערבי בולטים בשיעור גבוה יותר של תמיכה ממשלתית.
- קיימת שונות בהכנסת הרשות לנפש בתוך מחוז צפון: באזור הגליל המזרחי, ביישובים היהודיים ובמועצות האזוריות ההכנסות גבוהות יותר.
- קיימת שונות בהוצאות הרשות לנפש בתוך מחוז צפון: באזור הגליל המזרחי, ביישובים היהודיים ובמועצות האזוריות ההוצאות גבוהות יותר.

זרקור ל-17 הערים במחוז הצפון

- ברשויות היהודיות הכנסות הרשות לנפש גבוהות בשיעורים ניכרים בהשוואה לרשויות הערביות.
- מתוך סך הכנסות הרשות, שיעור ההכנסה מארנונה שלא למגורים גבוה באופן ניכר ברשויות היהודיות בהשוואה לרשויות הערביות שיעור זה גבוה במיוחד במגדל העמק, בנוף הגליל וביקנעם.
- יחס הגבייה של חיובי ארנונה למגורים גבוה באופן ניכר ביישובים היהודיים בהשוואה ליישובים הערביים, שיעור שהוא הגבוה ביותר ביקנעם והנמוך ביותר בשפרעם.
- בית שאן ונהרייה הן שתי ערים עם הכנסה גבוהה ממפעלים של הרשות המקומית בהשוואה לכלל הערים ובמרחק ניכר מהן.
- שיעור ההוצאה על חינוך בערים הערביות גבוה, עם זאת אינו משקף הוצאה גדולה יותר על חינוך בהשוואה לערים היהודיות. הערים היהודיות מובילות בהוצאה על תרבות ורווחה.
- ברוב הערים הערביות המרחק של שיעור הזכאים לבגרות מהשיעור הממוצע הארצי נמוך בהשוואה לזה שבערים היהודיות.
- עם זאת, באופן חריג, המרחק מהממוצע הארצי של הזכאים לבגרות בעארבה הוא הגבוהה ביותר (12.4%) מבין כל הערים במחוז הצפון, ומשקף הצלחה יוצאת דופן ברשות זו.
- בצפת המרחק מהממוצע הארצי של הזכאים לבגרות הוא הנמוך ביותר (-18%).

הקדמה

במחוז צפון חיים 1,424,000 תושבים, המהווים כ-16.8% מאוכלוסיית ישראל, בשטח של 4,473 קמ"ר המהווה 20% משטחה של מדינת ישראל. מבין תושבי מחוז צפון יותר מ-700,000 תושבים ערבים, שהם 53% מאוכלוסיית המחוז.

מבנה הדו"ח והמתודולוגיה

הדו"ח מחולק לארבעה פרקים: פרק המבוא מציג את הרציונל לפיתוח מדד הערים ואת חשיבות ההשוואה בין מחוזות² המדינה מההיבט של תקציב הרשויות המקומיות; הפרק השני מציג את מקורות ההכנסה השונים שיש לרשויות המקומיות בהשוואה בין המחוזות; הפרק השלישי מציג את מרכיבי ההוצאות של הרשויות השונות בהשוואה בין מחוזות; והפרק האחרון מתמקד ברשויות המקומיות של מחוז צפון, על בסיס אותם אינדיקטורים שהוצגו בהשוואה בין המחוזות. בפרק זה מובאת גם השוואה בין 17 הערים של מחוז צפון על בסיס אותם פרמטרים.

בדו"ח זה בחרנו להתמקד במספר מצומצם של אינדיקטורים, אשר מופיעים בתקציב הרשויות המקומיות, מתוך כוונה להציג את תמונת הפעילות של הרשויות המקומיות בכלל והרשויות במחוז צפון בפרט. בדוחות הבאים של מדד ערים נציג אינדיקטורים נוספים מתוך תקציב הרשויות המקומיות. הנתונים שיוצגו בדו"ח זה נאספו ממקור רשמי אחד, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. במסגרת הדו"ח קיימת התייחסות למחוזות כפי שאלה הוגדרו על ידי הלמ"ס.³

² מדינת ישראל פועלת בחלוקה לשבעה מחוזות מנהליים כאשר בכל אחד מהם קיימים מוסדות נפרדים (ואף בית משפט מחוזי נפרד). המחוז הגדול ביותר מבחינת כמות התושבים הוא מחוז מרכז שבו למעלה משני מיליון תושבים ואחריו מחוז תל אביב ומחוז צפון. המחוזות שבהם מספר תושבים קטן יחסית הם חיפה, ירושלים ויהודה ושומרון. כלל המחוזות בישראל מחולקים ל-15 נפות המהוות יחידות מנהליות קטנות יותר.

³ "הרשויות המקומיות בישראל - קובצי נתונים לעיבוד 1999-2018", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, זמין ב-
<https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2019/%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%A6%D7%99-%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%A2%D7%99%D7%91%D7%95%D7%93-1999-2017.aspx>

פרק ראשון - מבוא

בשנת 2019 פרסם המכון לחקר הגליל את "מדד הגליל"⁴, אשר במסגרתו נערכה השוואה בין המחוזות השונים על בסיס אינדיקטורים ממגוון תחומי חיים כגון בריאות, תעסוקה, פשיעה, חינוך, תשתיות, תחבורה ועוד. בהמשך למדד הגליל, וכן מתוך הבנה שלרשויות המקומיות בישראל יש אחריות רבה על ביצוע החלטות ממשלה וכן יכולת להגדיר בעצמן מדיניות יישובית לקידום מגוון תחומים, ראינו לנכון לפתח מדד נוסף: "מדד ערים", אשר בוחן את תקציבי הרשויות המקומיות.

בעבר הוכנו שני מסמכים שהציעו אינדיקטורים למדידה של פעילות רשויות מקומיות: המסמך הראשון הוא של ד"ר נחום בן אליא משנת 2006 למדידת סל שירותים עירוני. במסמך הוגדרו 120 מדדים ובחנו בפועל 40 מדדים במשך שלוש שנים. מסמך שני לסל שירותים הוכן על ידי ד"ר איתי בארי בשנת 2013 עם חברת עדליא למשרד הפנים. שני המסמכים האמורים לא הבשילו לכדי מדיניות של מדידה שיטתית ואחידה לפעילות הרשויות המקומיות.

מדד ערים מהווה פלטפורמה ראשונית לבחינה השוואתית של נתוני תקציב הרשויות המקומיות במדינת ישראל. המדד משקף הבחנה בין הרשויות המקומיות, לפי שיוכן למחוזות השונים, על פי פרמטרים כלכליים המתבססים על הכנסות והוצאות של הרשויות המקומיות. המוטיבציה לפיתוח המדד נובעת מהצורך ביצירת אינדיקטורים אחידים להשוואה בין רשויות מקומיות על פי השתייכותן המחוזית כדי לשקף תמונת מצב עדכנית מחד, ומאידך מהצורך בהתייעלות בהקצאת המשאבים של השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות ושל הרשות המקומית כלפי תושביה.

הקצאת משאבים יעילה היא חיונית לשיפור איכות החיים של התושבים ברשות המקומית, ועיוות בהקצאת המשאבים עלול לגרום לאפליה בין רשויות מקומיות. יתר על כן, קיימת חשיבות רבה למדיניות של מדידה שיטתית אשר בהמשך מאפשרת הערכת ביצועים, כאשר תהליך המדידה וההערכה מבוצע בשקיפות מרבית. כל אלה יאפשרו השוואה לאורך זמן בתוך כל אחד מהמחוזות ובין המחוזות השונים. המדד בוחן את מידת ההסתמכות של רשויות מקומיות על סיוע ממשלתי, את מקורות ההכנסה העצמיים שלהן ואת הקצאת ההוצאות על פי תחומים עיקריים של רווחה, חינוך ותרבות. האינדיקטורים השונים מבוססים על דו"ח נתונים כספיים של רשויות מקומיות לשנת 2018 שפורסם על ידי הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה.⁵

תמיכה ממשלתית ברשויות המקומיות בהשוואה בין מחוזות

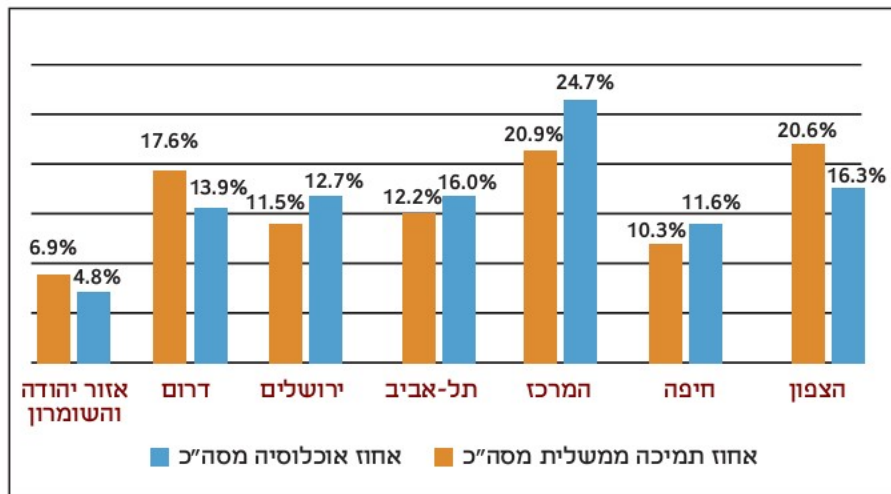
מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות בישראל הן **הכנסות עצמיות** (ארנונה, הכנסות משימוש בשירותים עירוניים, תקבולים הנסמכים על חוקי ער, אגרות והיטלים, הכנסות מדמי שימוש בנסכי הרשות), **הכנסות מהשתתפות ממשלתית** (השתתפות משרד החינוך, הרווחה ומשרדים נוספים לפרויקטים ושירותים ייעודיים, מענקי איזון ומענקים ממשלתיים נוספים) **והכנסות אחרות** (תרומות, הכנסות מיחזמות משותפות עם רשויות אחרות, תאגידים עירוניים).

התרשימים המופיעים בפרק זה מדגימים את פילוח תקציב התמיכה של הממשלה בין הרשויות המקומיות במחוזות השונים, תוך השוואה לשיעור האוכלוסייה בכל מחוז מסך אוכלוסיית המדינה.

⁴ [/http://online.fliphtml5.com/jsbsl/ngld](http://online.fliphtml5.com/jsbsl/ngld)

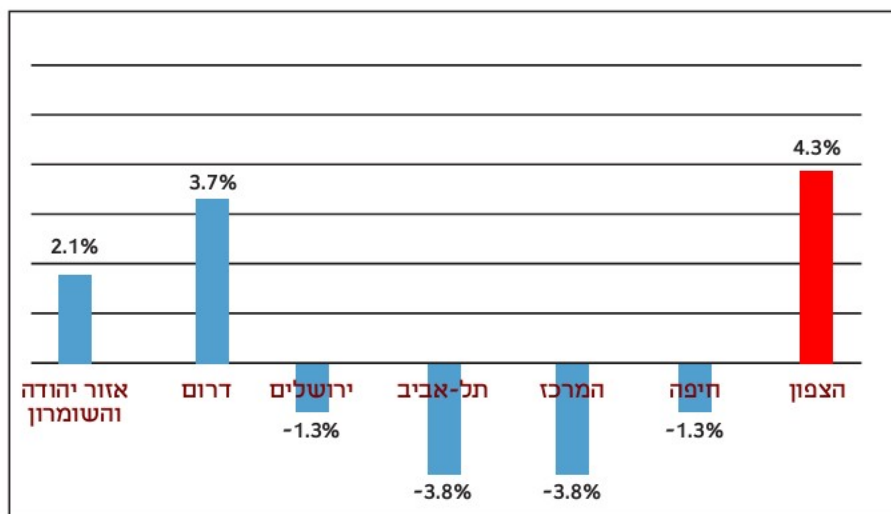
⁵ דו"ח נתונים כספיים של רשויות מקומיות 2018, פורסם בתאריך 11/2/20, אין נתונים על שנת 2019.

תרשים 1: שיעור התמיכה הממשלתית ושיעור האוכלוסייה, 2018



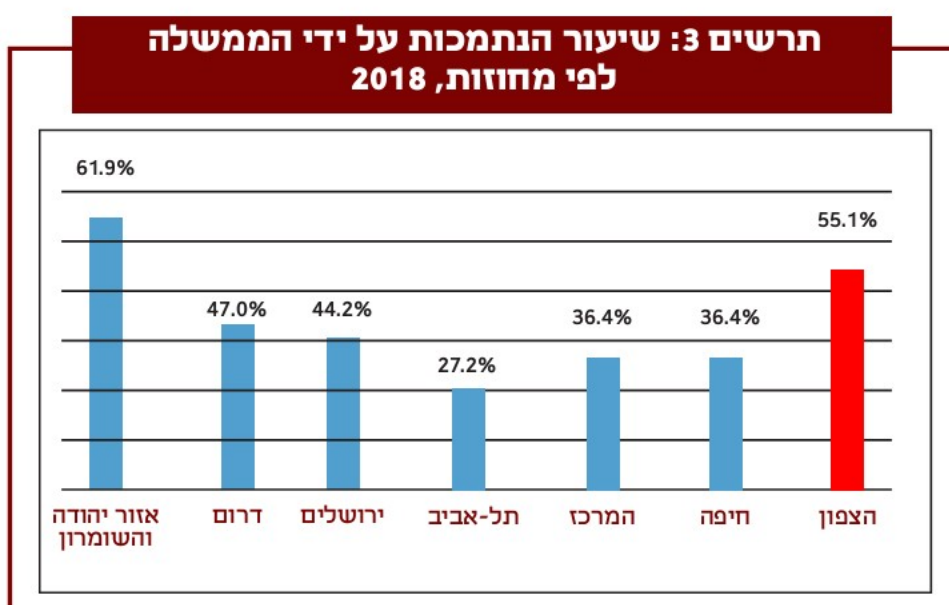
תרשים 1 לעיל, מציג את שיעור התמיכה הממשלתית מסך התמיכה הממשלתית הכוללת, לפי מחוזות, ואת שיעור האוכלוסייה במחוז מתוך סך האוכלוסייה במדינה. מהתרשים עולה כי מחוז מרכז מקבל את שיעור התמיכה הגבוה ביותר מסך התמיכה הממשלתית (20.9%) ומחוז צפון צמוד אליו באחוזי התמיכה (20.6%). כמו כן, במחוזות צפון, דרום ויהודה ושומרון, שיעור התמיכה הממשלתית מתוך סך תמיכת הממשלה לרשויות גבוה משיעור אוכלוסיית המחוז מתוך אוכלוסיית המדינה.

תרשים 2: הפער בין שיעור התמיכה הממשלתית לשיעור האוכלוסייה במחוז, 2018



⁶ דרך חישוב תרשים 1: אחוז תמיכה ממשלתית מתוך סך התמיכה הממשלתית, אחוז אוכלוסייה במחוז מתוך סך האוכלוסייה.
⁷ אחוז התמיכה הממשלתית הגבוה ביחס לריכוז האוכלוסייה ביהודה ושומרון עשוי לנבוע מהוצאות גבוהות עקב המצב הביטחוני במחוז זה.

תרשים 2 לעיל⁸; מחדד את הנתונים שהוצגו בתרשים 1 ומבליט את הפער החיובי הגבוה בין שיעור התמיכה הממשלתית לבין שיעור האוכלוסייה במחוז צפון מסך אוכלוסיית ישראל. פער חיובי קיים גם במחוז דרום ובמחוז יהודה ושומרון. בשאר המחוזות הפער הוא שלילי ומבטא תמיכה ממשלתית נמוכה ביחס לגודל האוכלוסייה במחוז.



תרשים 3 לעיל⁹, מציג את אחוזי התמיכה הממשלתית מסך ההכנסות של הרשות המקומית, לפי מחוזות. ניתן לראות שבמחוז יהודה ושומרון ובמחוז צפון ישנה הסתמכות ברורה על מקורות הכנסה ממשלתיים. מרכז מאקרו לכלכלה מדינית¹⁰ פרסם בסוף 2016 מחקר המנתח את תקציב המדינה לשנים 2017-2018. מהמחקר עולה כי תושב יהודה ושומרון מקבל תמיכה בשיעור של פי חמישה מארח שמתגורר במחוזות האחרים של מדינת ישראל. התמיכה הממשלתית באה לידי ביטוי הן בתקצוב בשל המצב הביטחוני והן בתקצוב לתחומי בינוי, חינוך פורמלי ובלתי פורמלי, תרבות, חקלאות ועוד.

⁸ דרך חישוב תרשים 2: הפער בין אחוז התמיכה הממשלתית לאחוז האוכלוסייה.
⁹ דרך חישוב תרשים 3: סה"כ הכנסות מהממשלה חלקי סה"כ הכנסות תקציב רגיל.
¹⁰ מרכז מאקרו לכלכלה מדינית: <http://www.macro.org.il/about/>

הנתמכות של מחוז צפון נסמכת, בין היתר, על החלטת הממשלה מס' 2262: "פיתוח כלכלי של מחוז צפון וצעדים משלימים לעיר חיפה" משנת 2017. דו"ח ביניים ממרץ 2019, אשר נכתב על ידי המרכז להעצמת האזרח ובחן את מידת יישום ההחלטה, מציין כי עד למועד כתיבת דו"ח הביניים נבדקו 40 סעיפים מתוך החלטת הממשלה. מתוכם, 21 סעיפים בוצעו באופן מלא (53%), 15 סעיפים מבוצעים באופן חלקי או מצויים בהליך יישום (37%) ו-4 סעיפים בלבד (10%) נמצאו כלא מיושמים.

שלזשת התרשימים לעיל מצביעים על מגמה שלפיה, הממשלה מתעדפת בתקציבים את המחוזות הפריפריאליים - צפון, דרום ויהודה ושומרון - בהקצאת התמיכה הממשלתית. יש להדגיש שהכנסת הרשויות מסתמכת רק בחלקה על הקצאת הממשלה, וכי חלק נכבד מתקציב הרשויות בארץ נסמך על הכנסות ממיסים והכנסות אחרות.

בעיה: לאור העובדה שקיים פער כלכלי ניכר בין רמת החיים של תושבי המרכז לבין זו של תושבי הפריפריה, האם נתח המשאבים המוקצה על ידי הממשלה לרשויות הפריפריה מספיק כדי להביא להקטנת פערים בין מחוזות הארץ? האם השימוש במשאבים על ידי הרשויות יעיל ומכוון למטרות הנכונות? והאם רשויות הצפון פועלות במידה ראויה לגיוס מקורות שאינם ממשלתיים (כגון גבייה יעילה של מיסי הארנונה, הקמת מפעלים של הרשות המקומית, מיצוי הכנסות מפסולת ומיחזור, עיר חכמה וחדשנות אורבנית כמנוף למיצוי הכנסות וכו')? כמו כן, אנו רואים כי תיעדוף היתר אינו מניב צמצום פערים בין מחוז צפון לשאר המחוזות.

פתרון אפשרי: הפתרון המוצע הוא להגדיר עבור הרשויות המקומיות רמת הכנסה אופטימלית לתושב, ולפעול להקצאת משאבי הממשלה באופן שיאפשר לרשויות להשיג רמה זו, תוך פרק זמן קצוב. בנוסף, מומלץ ליצור מנגנון שיתגמל עיריות אשר יגבירו את מקורות ההכנסה הלא ממשלתית באמצעות הגדלה מקבילה בהקצאה הממשלתית, לתעל את התמיכה הממשלתית למנועי צמיחה לטווח ארוך - כגון פיתוח אזורי, פיתוח תשתיות והקמת מפעלי תעשייה במחוז צפון - שיהוו מקור הכנסה עצמי עבור הרשויות ופתרון לתעסוקת תושבי המחוז. עוד מומלץ לתמרץ את הרשויות המקומיות למצות את ההכנסות מהממשלה ואת הכנסותיהן העצמיות, כפי שמציע דו"ח אגף הכלכלה במשרד הפנים משנת 2017.

¹¹ החלטות ממשלה, "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה", מתאריך 08.01.2017, זמין ב - https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2262

¹² דו"ח הביניים של המרכז להעצמת האזרח זמין ב - <https://www.ceci.org.il/%D7%93%D7%95-%D7%97-%D7%91%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%9D--%D7%A4%D7%99%D7%AA%D7%95%D7%97-%D7%9B%D7%9C%D7%9B%D7%9C%D7%99-%D7%A9%D7%9C-%D7%9E%D7%97%D7%95%D7%96-%D7%94%D7%A6%D7%A4%D7%95%D7%9F-%D7%95%D7%A6%D7%A2%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%99%D7%9E%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%A2%D7%99%D7%A8-%D7%97%D7%99%D7%A4%D7%94>

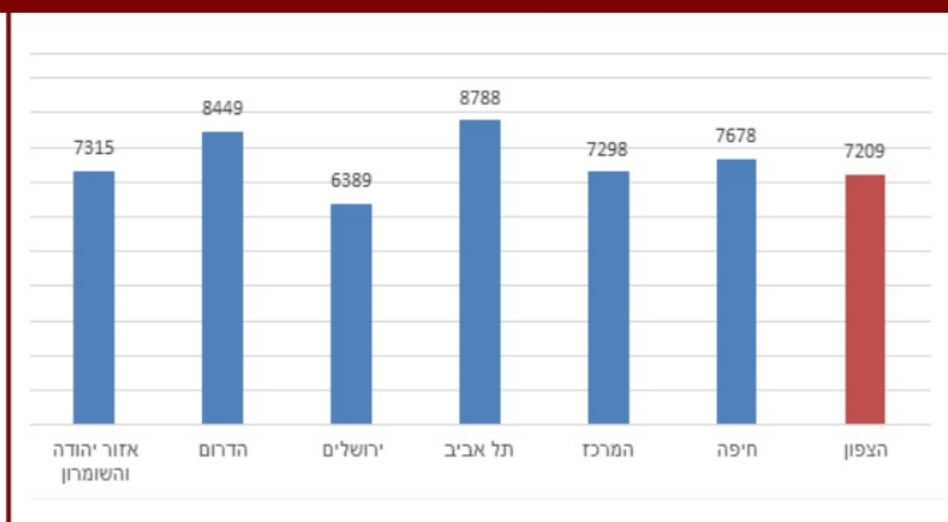
¹³ בשנת 2017 פרסם אגף הכלכלה במשרד הפנים מסמך ובו פירוט דרכים שבהן יכולות רשויות מקומיות למצות הן את ההכנסות ממשרדי הממשלה והן את הכנסותיהן שלהן במגוון תחומים: "מיצוי הכנסות ברשויות מקומיות והגדלתן", זמין ב- https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/municipal-information-centre-02/he/home_main_local-government_municipal-info_2_municipal-information-centre-02.pdf

פרק שני / הכנסות ממקורות שונים

בפרק זה נציג מספר אינדיקטורים שיתארו את מגוון מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות: הכנסות לנפש, הכנסות ממפעלים של הרשות המקומית, הכנסות ממיסים ומענקים, הכנסות מארנונה למגורים, יחס גבייה לחיובי ארנונה למגורים, הכנסות מארנונה שלא למגורים, שיעור ההכנסות מארנונה למגורים לעומת שיעור ההכנסות מארנונה שלא למגורים ומדד התיעוש - שטח המיועד לתעשייה ביחס למספר התושבים.

נתונים:

תרשים 1: הכנסות רשויות מקומיות לנפש לפי מחוזות, 2018, בש"ח



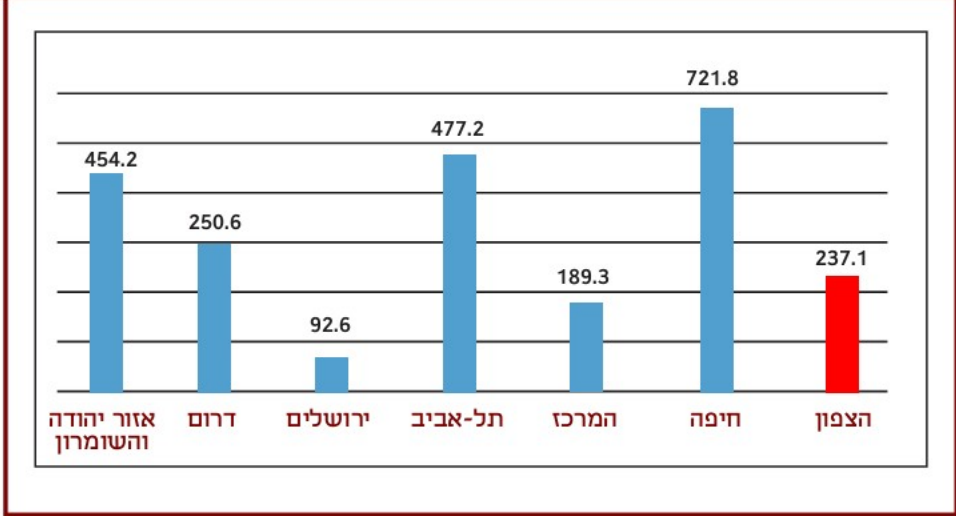
ניתן לראות מתרשים 1 לעיל¹⁴, כי ההכנסות לנפש ברשויות המקומיות במחוז צפון הן הנמוכות ביותר בישראל, למעט אלה שבמחוז ירושלים.

בעיה: גם לאחר התמיכה הממשלתית, כפי שהוצגה בפרק הקודם, מחוז צפון נותר מאחור בהכנסות לנפש לעומת מחוזות אחרים.

פתרון אפשרי: הגדלת ההכנסות יכולה להיעשות על ידי הגדלת העברות הממשלה לרשויות הצפוניות או על ידי מיצוי משמעותי של ההכנסות העצמיות של הרשות, המורכבות מארנונה למגורים (יש להעמיק את הגבייה), ארנונה לעסקים (יש לעודד הגדלת מספר העסקים ולמצות את גביית הארנונה לעסקים), הכנסות נוספות ממפעלים של הרשות המקומית (פונקציה של יזמות הרשות המקומית). בנוסף, מיצוי תמיכות הממשלה בתקציבי החינוך והרווחה, מיצוי הכנסות מ"קולות קוראים" של משרדי הממשלה לפרויקטים בתחומים מגוונים, מיצוי הכנסות ממיסים כגון הסדרי חניה, מערכת לגיזום עצים הקרובים לקווי מתח או מיצוי הכנסות מפסולת ומיחזור.¹⁵

¹⁴ דרך חישוב תרשים 1: סה"כ הכנסות בתקציב רגיל חלקי סה"כ מספר תושבים.
¹⁵ ההצעות מתבססות על מסמך אגף הכלכלה במשרד הפנים, 2017, "מיצוי הכנסות ברשויות מקומיות והגדלתן", עמ' 106-132, זמין ב - https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/municipal-information-centre-02/he/home_main_local-government_municipal-info_2_municipal-information-centre-02.pdf

תרשים 2: הכנסות ממפעלים של הרשות המקומית לנפש לפי מחוזות, 2018, בש"ח

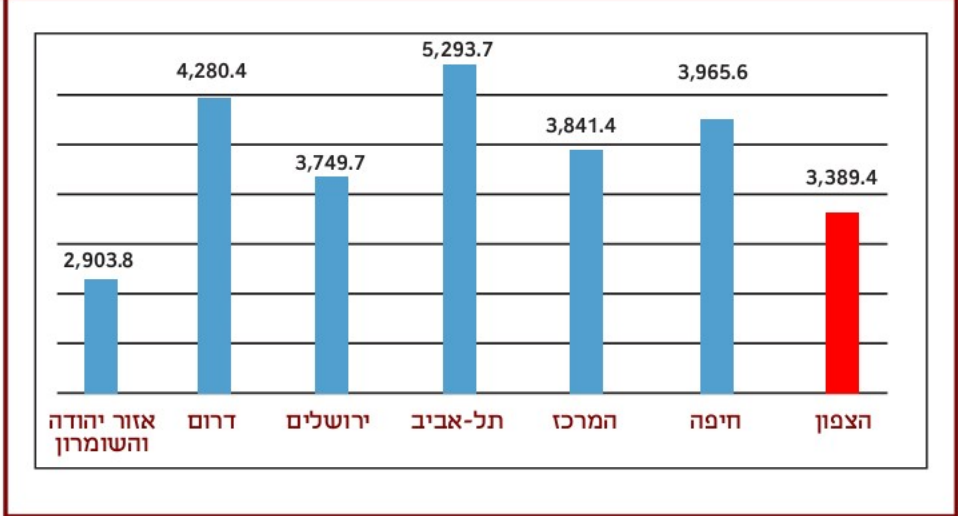


בעיה: בהמשך לתרשימים הקודמים, גם כאן, ההכנסה ממפעלים של הרשות המקומית לנפש היא מהנמוכות ביותר, לאחר מחוז ירושלים ומחוז מרכז. מפעלים של רשות מקומית הם, בין היתר, פונקציה של יזמות הרשות המקומית - המוכנות והיכולת שלה להשקיע ביצירת פעילות שנותנת שירות לתושב מצד אחד ומייצרת הכנסה נוספת לרשות המקומית מצד אחר.

פתרון אפשרי: עידוד רשויות מקומיות להקים מפעלים של הרשות המקומית אשר יספקו שירותים לתושבים, נוסף על מיצוי ההכנסות ממפעלים קיימים (למשל, סקר למיזמי חינוך אגרת שילוט בטכנולוגיית צילומי רחוב, מיפוי תמרורים והסדרים קיימים, תוכנית אב לטיפול בפסולת ועוד).¹⁷ בנוסף, יש להקצות קרקעות בבעלות המדינה לטובת הקמת אזורי תעשייה ברשויות מקומיות בצפון, יד ביד עם מתן הכשרות מקצועיות בתחומים שונים.

¹⁶ תרשימים 2, 3, 4 ו-6 מתמקדים בחלק ממקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות. מקורות הכנסה נוספים שלא נכללו בתרשימים כוללים הכנסות משירותים מקומיים והכנסות משירותים ממלכתיים (רווחה, חינוך ותרבות).
¹⁷ לפני הקמת תאגידי המים, כשכל רשות מקומית ניהלה את משק המים שלה, הוא נחשב כאחד ממפעלי הרשות המקומית. בנוסף מוגדרים כמפעלים בתי מטבחים שהרשות המקומית מנהלת ונכסים שיש לרשות המקומית (דירות, משרדים ועסקים, קרקעות, אכסניות נוער, שווקים, משרדי הרשות). בתחום התחבורה, אם הרשות המקומית מפעילה שירות תחבורה, תחנות אוטובוסים, חניה למכוניות בהפעלת הרשות, כרטיסי חניה ומדחנים, חניה למוניות, רכבות, מפעלי תעסוקה.
¹⁸ דרך חישוב תרשים 2: סה"כ הכנסות ממפעלים חלקי סה"כ מספר תושבים.
¹⁹ ההצעות מתבססות על מסמך אגף הכלכלה במשרד הפנים, 2017, "מיצוי הכנסות ברשויות מקומיות והגדלתן", עמ' 114-117, 129, זמין ב- https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/municipal-information-centre-02/he/home_main_local-government_municipal-info_2_municipal-information-centre-02.pdf

תרשים 3: הכנסות ממיסים ומענקים לנפש לפי מחוזות, 2018, בש"ח



הכנסות ממיסים ומענקים מורכבות גם מהכנסות עצמיות של הרשות המקומית שאינן ארנונה, כגון אגרות, הכנסות מימון ומיסים שהרשות המקומית מטילה על עסקים בעיר, וכן הכנסות מהממשלה שמוגדרות כמענקים כלליים ומענקים מיוחדים. הכנסות אלה מוגדרות כהשתתפות לא ייעודית של הממשלה ובהן מענקי איזון, מענקי הבראה ומענקי שר הפנים. בתרשים 3 לעיל²⁰, ניתן לראות כי למחוז צפון הכנסה ממיסים ומענקים הנמוכה ביותר בהשוואה לשאר המחוזות, למעט מחוז יהודה ושומרון.

בעיה: במרכיב זה של ההכנסה יש משתנים רבים אשר יכולים להשפיע על גודל ההכנסה, הן מבחינת מידת הפעילות הכלכלית של הרשות המקומית והן מבחינת הכספים הממשלתיים הנוספים הניתנים לרשויות המקומיות, אשר חלקם הם פונקציה של רצון משרד הפנים להעבירם וחלקם הם פונקציה של מיצוי של הרשות המקומית את ההשתתפות הלא ייעודית של הממשלה. אחת הדוגמאות לכך היא שיטת המאצי'נג - מימון משלים של רשות מקומית לתקצוב על ידי אחד ממשרדי הממשלה (חינוך, רווחה, תרבות). רשות מקומית שאין לה יכולת לממן את חלקה במאצי'נג אינה זוכה לקבל את התקצוב הלא ייעודי של הממשלה. בנוסף, ההכנסה מארנונה לעסקים מושפעת מהיקף השטחים המסחריים והמשרדיים שבאזור השיפוט של הרשות. מאחר שבפריפריה שטחים אלו קטנים יחסית, היקף ההכנסה מארנונה נמוך בהשוואה למחוזות המרכז.

פתרון אפשרי: עידוד רשויות מקומיות למצות את מקורות ההכנסה השונים, כולל הלוואות שיאפשרו שימוש בכספי מאצי'נג, או הדרכות של משרד הפנים כיצד לפנות באופן אפקטיבי לקולות קוראים שונים של משרדי הממשלה. דרך נוספת היא לעודד מעבר של עסקים לאזור השיפוט של הרשויות והרחבת שטחי העסקים הקיימים באמצעות מתן הנחות והטבות ארנונה לסקטור העסקי.

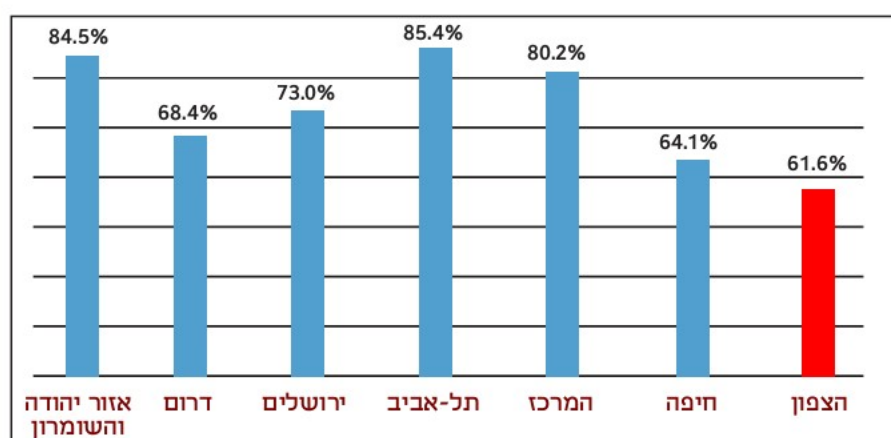
²⁰ דרך חישוב תרשים 3: הכנסות ממיסים ומענקים חלקי מספר תושבים.

תרשים 4: הכנסות (גבייה) מארנונה למגורים לנפש, 2018, בש"ח



תרשים 4 לעיל, ²¹ מראה כי ההכנסות מגביית ארנונה למגורים במחוז צפון הן הנמוכות ביותר ביחס לשאר המחוזות. תרשים 5 להלן, ²² משקף את הקושי בגביית ארנונה למגורים, אשר בא לידי ביטוי ביחסי הגבייה של חיובי הארנונה. גם כאן, במחוז צפון שיעור הגבייה הוא הנמוך ביותר בהשוואה לשאר המחוזות.

תרשים 5: יחסי גבייה של חיובי ארנונה למגורים לפי מחוזות, 2018, באחוזים

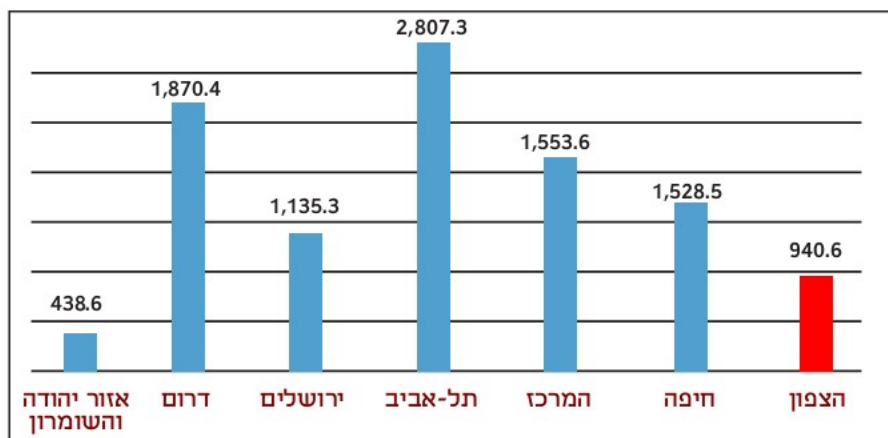


בעיה: נראה כי באזור הצפון יכולתן של הרשויות המקומיות לגבות את מס הארנונה, כפי שמחייב אותן החוק, היא מוגבלת, דבר המצביע על משילות נמוכה.

פתרון אפשרי: הגבייה של הרשויות לחברות גבייה חיצוניות, הפחתת מעורבות ראשי הרשות בהחלטות לגבי הנחות ארנונה והעברת ההחלטה על הנחות מסוג זה לגורמים ברמה המחוזית ואולי אף ברמה הארצית.

²¹ דרך חישוב תרשים 4: סה"כ הכנסות מארנונה למגורים (גבייה) חלקי מספר תושבים.
²² דרך חישוב תרשים 5: מיון הנתונים לפי מחוזות.

תרשים 6: הכנסות מארנונה שלא למגורים לנפש, 2018, בש"ח

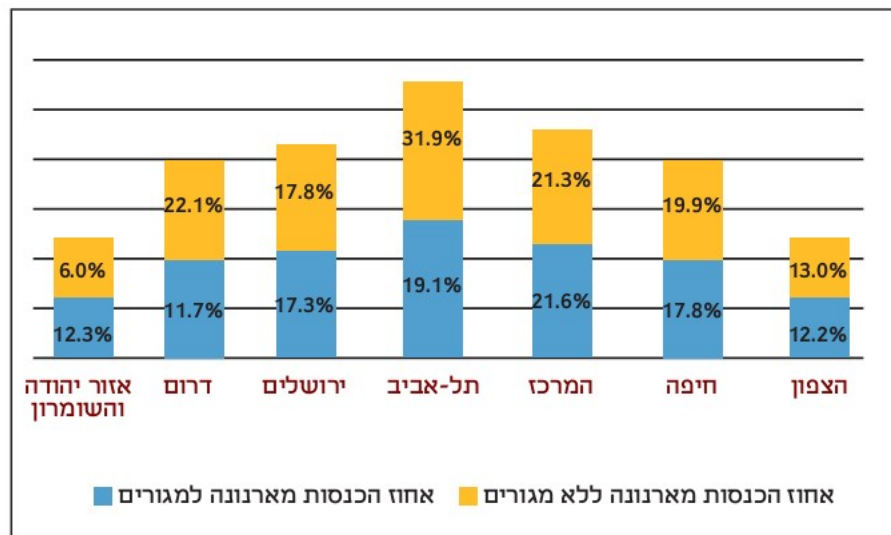


בעיה: הכנסות מארנונה שלא למגורים²³ במחוז צפון נמוכות מאלה שבכל המחוזות האחרים למעט מחוז יהודה ושומרון.

פתרון אפשרי: הפחתת מחיר הארנונה לעסקים ומתן הטבות והנחות שיעודדו מעבר של עסקים ממרכז הארץ לרשויות הצפוניות. זאת במקביל למתן הטבות ממשלתיות לעסקים ומפעלים שיוקמו בתחומי מחוזות הפריפריה. הפחתת מחיר הארנונה למ"ר עשויה להוביל לגידול בהיקף מ"ר עסקי בתחום הרשות, שיעלה על שיעור ההזלה במחיר הארנונה למ"ר, ובכך עשוי להוביל לעלייה בהכנסות העירייה מארנונה וכן להתרחבות הפעילות העסקית והתעסוקה בתחום השיפוט של הרשויות הצפוניות.

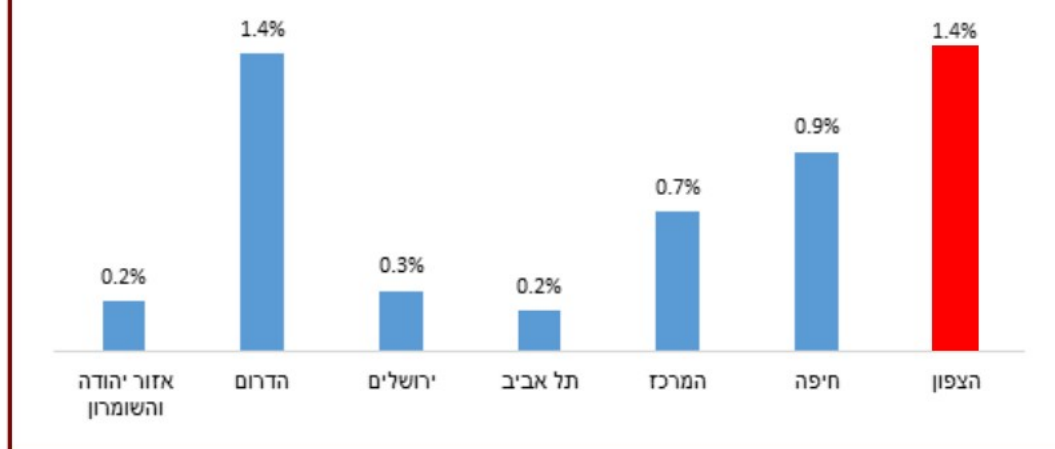
²³ דרך חישוב תרשים 6: סה"כ הכנסות מארנונה שלא למגורים (גבייה) חלקי מספר תושבים; בסעיף זה כלולה ארנונה למשרדים, לשירותים ומסחר, לתעשייה, למאלכה, לבנקים וחברות ביטוח, לבתי מלון, לחניונים, לקרקע תפוסה, לקרקע תפוסה לעריכת אירועים, לקרקע תפוסה למפעל עתיר שטח, לאדמה חלקאית, למבנה חקלאי, למגורים שאינם בשימוש, לאדמת בניין ולמערכת סולרית על גג נכס.

תרשים 7: שיעור ההכנסות מארנונה למגורים ומארנונה שלא למגורים מתוך סך ההכנסות, 2018



מתרשים 7 לעיל,²⁴ ניתן ללמוד כי למחוז תל אביב אחוז הכנסות כולל מארנונה, למגורים ושלא למגורים, הוא הגבוה ביותר. זאת, בעוד שמחוז צפון ממוקם האחד לפני האחרון, עם ארנונה שלא למגורים, שיעור קרוב לשיעור ההכנסות מארנונה למגורים (12.2%).

תרשים 8: מדד התיעוש - שטח המיועד לתעשייה ביחס למספר התושבים, 2018



מתרשים 8 לעיל,²⁵ עולה כי במחוזות צפון ודרום מצוי השיעור הגבוה ביותר של שטח המיועד לתעשייה ביחס לגודל האוכלוסייה.

²⁴ דרך חישוב תרשים 7: הכנסות מארנונה למגורים/לא למגורים חלקי סך ההכנסות של היישוב.
²⁵ דרך חישוב תרשים 8: שטח בקמ"ר לתעשייה חלקי מספר תושבים.

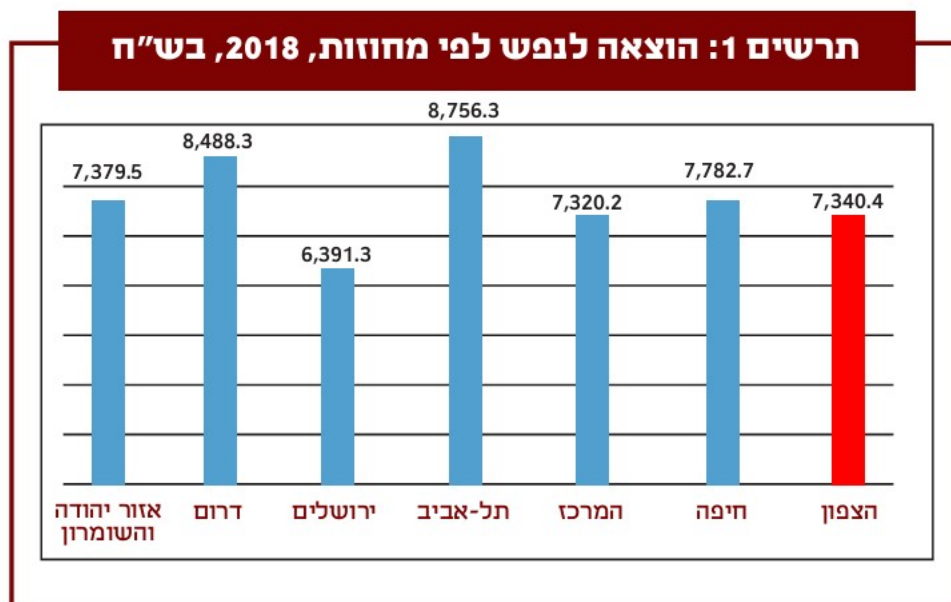
בעיה: באזור הצפון ישנם שטחים פנויים רבים המהווים פוטנציאל לשמש כשטחים לתעשייה, למסחר ולמשרדים בהיקף גדול - ראו תרשים 8 לעיל. במחוז צפון קיימים שטחים נרחבים המיועדים לתעשייה, שאינם מממשים את ייעודם. כפי הנראה, מפעלים וארגונים מעדיפים את אזור המרכז ותל אביב עקב זמינות כוח אדם מיומן באזורים אלו.

פתרון אפשרי: בדומה למהלך שעשתה ממשלת ישראל אשר בו העתיקה מפעלים ובסיסי צה"ל לדרום, יש לבצע מהלך דומה גם למחוז צפון. העלות של מ"ר קרקע באזור המרכז ותל אביב גבוהה בהרבה מהעלות במחוז צפון. בהינתן התמריצים המתאימים יכולה התמונה להתהפך.

פרק שלישי / מקורות ההוצאה העיקריים

הוצאות הרשויות המקומיות נחלקות למספר תחומים: משכורות לעובדי הרשות, הוצאות רווחה (לרבות שכר ופעולות), הוצאות חינוך (לרבות שכר ופעולות), הוצאות תרבות (לרבות שכר ופעולות), הוצאות בריאות (לרבות שכר ופעולות), הוצאות דת (לרבות שכר ופעולות) ופרעון הלואות. הפרק הנוכחי עוסק בהוצאה לנפש, אשר בה מגולמים סך כל מרכיבי ההוצאות, ובהמשך מתמקד בהוצאות חינוך, תרבות ורווחה.

נתונים:

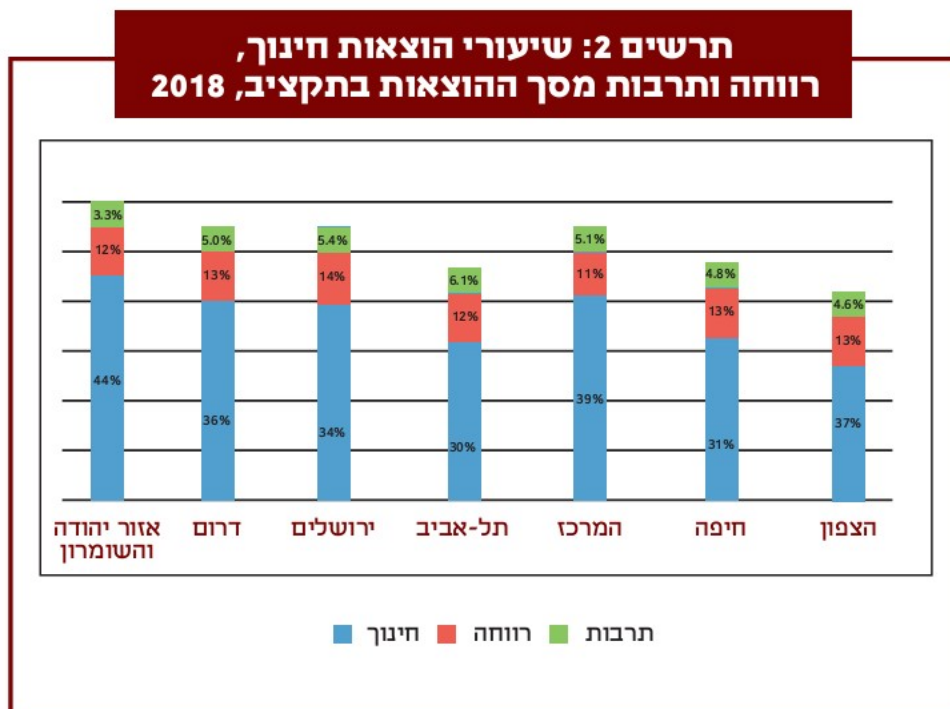


בתרשים 1 לעיל,²⁶ ניתן לראות כי ההוצאה לנפש של הרשויות המקומיות במחוז צפון נמוכה בהשוואה לשאר המחוזות, פרט למחוז ירושלים ולמחוז מרכז.

בעיה: קיים קשר ישיר בין ההכנסה לנפש לבין ההוצאה לנפש בתקציב הרשות, מאחר שהרשויות מחויבות לפעול על בסיס של תקציב מאוזן. עקב הכנסה נמוכה יחסית במחוז צפון, גם ההוצאה לנפש היא נמוכה יחסית.

פתרון אפשרי: הגברת הכנסות הרשות בהתאם להמלצות שהזכרו לעיל.

²⁶ דרך חישוב תרשים 1: סה"כ הוצאות בתקציב הרגיל חלקי מספר תושבים.



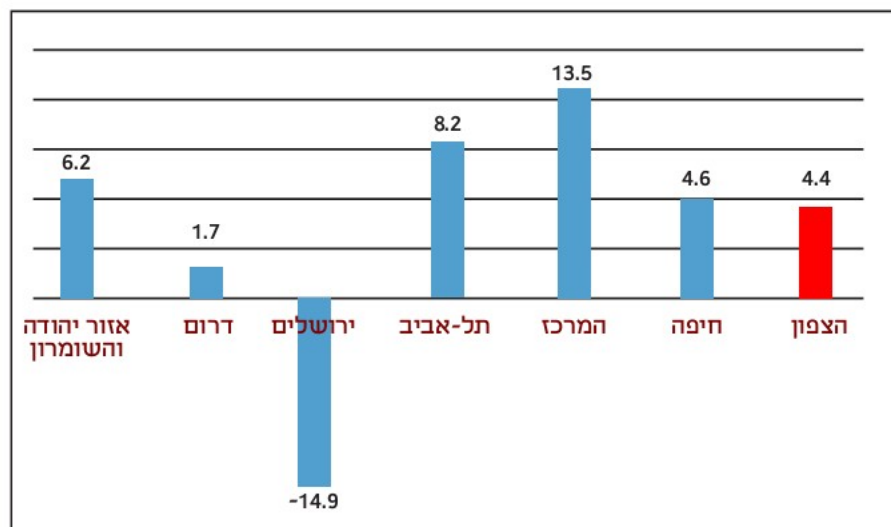
תרשים 2 לעיל²⁷ מראה כי מתוך ההוצאה הכוללת, שיעור ההוצאה בתחום החינוך של מחוז צפון הוא השלישי מבין המחוזות, לאחר מחוז יהודה ושומרון ומחוז מרכז. שיעור ההוצאה בתחום הרווחה של מחוז צפון הוא השני בגודלו לאחר מחוז ירושלים, ודומה לשיעורי מחוז דרום ומחוז חיפה. זאת בעוד ששיעור ההוצאה בתחום התרבות הוא הנמוך ביותר מכלל המחוזות למעט מחוז יהודה ושומרון.²⁸ נראה כי ההשקעה בתרבות פוחתת עם הריחוק הגיאוגרפי מהמרכז.

מלבד ההוצאות על חינוך, רווחה ותרבות יש לעיריות הוצאות הנהלה והוצאות כלליות, הוצאה על שירותים מקומיים, הוצאה על מפעלים, וכן תשלומים בלתי רגילים. הוצאות אלו מסתכמות במחוז צפון בכ-45.4%, שיעור דומה לזה שבמחוזות מרכז, ירושלים ודרום, ונמוך מזה שבמחוזות תל אביב וחיפה.

תרשים 3 להלן²⁹ מתאר מדד אחד לביצועי ההוצאה בחינוך (יש רבים נוספים, כמוכן): המרחק של ממוצע אחוזי הזכאים לבגרות בכל אחד מהמחוזות לבין הממוצע הארצי.

²⁷ דרך חישוב תרשים 2: הוצאות חינוך/רווחה/תרבות מתוך סה"כ הוצאות תקציב רגיל.
²⁸ שהדבר נובע, בין היתר, ממחאת האמנים נגד הופעה מעבר לקו הירוק באוגוסט 2010. זאת למרות שבשנת 2016 החליטה שרת התרבות מיירי רגב לתת מענק נוסף למוסדות תרבות שיגיעו לפריפריה וליהודה ושומרון.
²⁹ דרך חישוב תרשים 3: אחוז הזכאים לבגרות מבין תלמידי כיתות י"ב, פחות ממוצע אחוז הזכאים לבגרות הארצי.

תרשים 3: יעילות מערכת החינוך - המרחק מהמוצע הארצי של הזכאים לבגרות, 2018



מהתרשים עולה כי מחוז צפון ממוקם במקום החמישי ביעילות מערכת החינוך. מרחק ממוצע המחוז מהמוצע הארצי של הזכאים לבגרות הוא חיובי בשונה ממחוז ירושלים, שם הוא שלילי (הנתון נובע מגודל הציבור החרדי במחוז, ציבור שבו אין לומדים את לימודי הליבה ולכן ניגשים לבחינות הבגרות באחוזים נמוכים מאוד).³⁰ אולם, מחוז צפון מצוי במקום נמוך בהשוואה למחוזות מרכז, תל אביב, יהודה ושומרון וחיפה.

תרשים 4 להלן,³¹ מציג נתון נוסף המשפיע על ההוצאה על הרווחה שמוצגת בתרשים 2 לעיל: אחוז בני 65 ומעלה בכל מחוז. הוא גיל היציאה לפנסיה ובו קיימת האפשרות, בין היתר, לקבל הקלות כספיות או שירותים ייעודיים דרך הרווחה ברשות המקומית.

³⁰ בשנתון החברה החרדית שפורסם על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2019 מוצגים הנתונים הבאים: בשנת הלימודים תשע"ז נבחנו 35% מתלמידי כיתות י"ב במוסדות החינוך בפיקוח חרדי בבחינות הבגרות. שיעור זה נמוך מאוד בהשוואה לשיעור הנבחנים בבחינות הבגרות בבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים (94%). נעיר כי במוסדות החינוך בפיקוח חרדי מעל מחצית מהבנות (51%) ניגשות לכל הפחות לחלק מבחינות הבגרות, לעומת 14% בלבד מהבנים. בקרב תלמידי כיתות י"ב הזכאים לתעודת בגרות הפערים בין החינוך בפיקוח חרדי לבין החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי גדולים מאוד (זכאים, בהתאמה: 13%, 79%). כאשר בוחנים את שיעור הזכאים לתעודת בגרות מתוך הנבחנים החרדים מתברר כי רק 36% מהם זכאים לתעודת בגרות, ואילו בחינוך הכללי - הממלכתי והממלכתי-דתי - שיעור הזכאות הוא 83%:

<https://www.idi.org.il/media/13727/the-yearbook-of-ultra-orthodox-society-in-israel-2019.pdf>

³¹ דרך חישוב תרשים 4: מספר בני 65 ומעלה חלקי מספר תושבים

תרשים 4: שיעור בני ה-65 ומעלה באוכלוסיית המחוז, 2018



שיעור האוכלוסייה המבוגרת במחוז צפון הוא בין הנמוכים בהשוואה בין המחוזות, נתון המעיד על אוכלוסייה צעירה. נתון זה קשור לעובדה שמספר הילדים למשפחה במחוז הצפוני גבוה. ייתכן גם ששיעור זה מושפע מקיומה של הגירה אל מחוז צפון - בעיקר בעקבות הרחבות ופיתוח מושבים וקיבוצים במחוז זה, המושכים משפחות צעירות - או לחילופין, עיבה של אוכלוסייה מבוגרת (במחוזות ירושלים ויהודה ושומרון שיעור האוכלוסייה המבוגרת נמוך יותר, בגלל שיעור הילודה הגבוה). ייתכן גם ששיעור התמותה בקרב אוכלוסייה מבוגרת גבוה יותר באזור הצפון עקב שירותי בריאות לקויים ובלתי נגישים (כפי שהוצג במדד הגליל 2019).

בעיה: השקעה בחינוך - אחוזי ההשקעה הגבוהים יחסית בחינוך מתוך סך הוצאות העירייה, במחוז צפון, אינם מבטאים השקעה כספית גבוהה יותר לתלמיד ולכן גם אינם באים לידי ביטוי במדד הביצוע של החינוך. מאחר שההוצאה הכוללת של רשויות הצפון נמוכה יותר מההוצאה הכוללת של רשויות המרכז, תקציב חינוך קטן יותר בצפון מתוך הוצאה תקציבית כוללת נמוכה עוד יותר בצפון מבטאת שיעור גבוה של הוצאה על חינוך. ראוי לציין שהשיעור הגבוה יותר בהקצאה לחינוך אינו משקף בהכרח מדיניות מתוכננת של הרשויות, אלא את העובדה שתקציבים ייעודיים של הממשלה המועברים לרשויות מוגדרים מראש ככאלו שאותם לא ניתן להפנות לשימוש אחר. כמו כן ראוי להעלות את השאלה מי מפיק תועלת מן הפירות המושקעים בחינוך במחוז צפון, והאם בעלי השכלה "מהגרים" מאזור הצפון למרכז ולתל אביב. השקעה בתרבות - אחוזי ההוצאה על תרבות נמוכים באופן יחסי. נתון זה מעיד על כך שהפריפריה נהנית פחות מתרבות בהשוואה למחוזות אחרים בישראל.

פתרון אפשרי: בחינוך - יש להגדיר יעד אופטימלי שישקף את ההשקעה הנדרשת לתלמיד במערכת החינוך, אשר יתחשב ברמת ההכנסה וברמת החיים הנמוכה יותר בצפון ובכך שיכולת התמיכה של ההורים בפריפריה נמוכה לאין ערוך מזו של הורים מן המרכז. על בסיס זה יש להגדיר הקצאה גבוהה יותר לתלמיד מן הפריפריה לעומת תלמיד מן המרכז, ובהתאם לכך להגדיל את ההקצאות של משרד החינוך לתחום החינוך ברשויות הפריפריה בכלל ובמחוז צפון בפרט. בתרבות - כדי לעודד פיתוח וקידום של התרבות באזור הפריפריה יש להגדיר סל תרבות לתושב ואת עלותו המשוערת. על בסיס זה יש להקצות את תמיכת הממשלה לרשויות לתחום התרבות בנפרד מן ההקצאה הכללית לרשויות.

לסיכום:

המקורות לתושב העומדים לרשות הרשויות במחוז צפון הם נמוכים בהשוואה למקורות של מחוזות המרכז. על אף שהממשלה מקצה יותר תקציבים לרשויות הפריפריה לעומת מחוזות המרכז, אין די בכך כדי לקדם במידה הראויה את היכולת של רשויות הפריפריה לתמוך במידה הנדרשת במערכות החינוך, הרווחה והתרבות. פועל יוצא מכך הוא שהפער ברמת החיים של תושבי המרכז לעומת תושבי הפריפריה אינו מצטמצם, וכן הפעילות הממשלתית בהקשר זה אינה מספקת כדי להוביל לצמצום הפערים בפרקי זמן ארוכים של דור שלם ויותר.

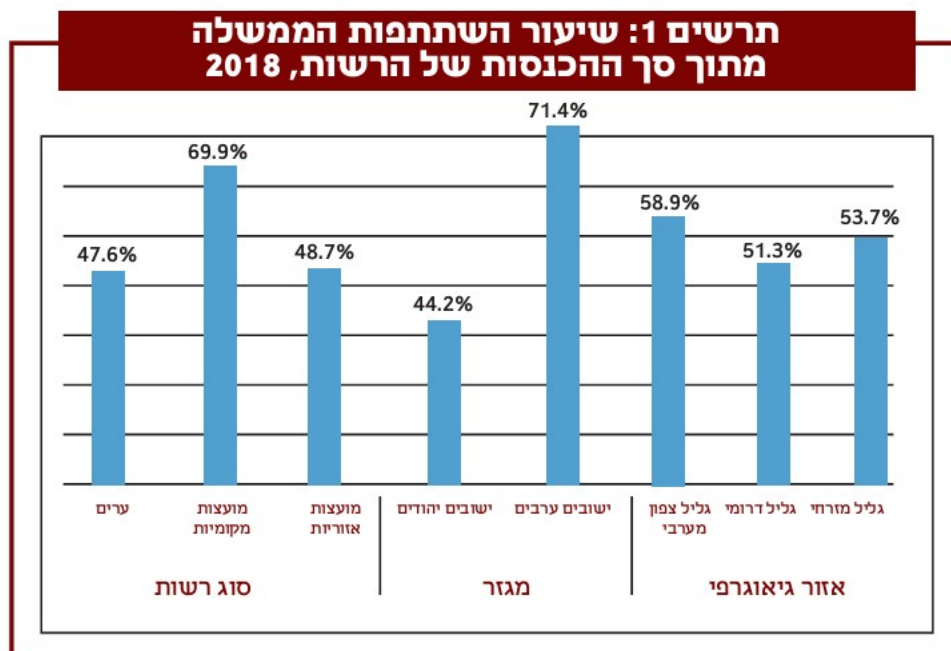
כדי לשפר את המצב יש להגדיל את מקורות ההכנסה העומדים לרשות הרשויות המקומיות, זאת על ידי עידוד הרשויות לתמרץ עסקים, מפעלים ומשרדים לעבור מאזור המרכז לאזור הצפון. יש ליצור זיקה בין הכנסות העירייה ממקורות לא ממשלתיים לבין חלק מהתקציבים שמעבירה הממשלה, במטרה לעודד הגברה של הכנסות הרשות ממקורות עצמיים. מדיניות מסוג זה עשויה להעלות את שיעור הגבייה של מיסים, במיוחד ברשויות שבהן המשילות נמוכה (גביית מיסים נמוכה).

בנוסף, על הממשלה לשנות את שיטת ההקצבה ולהגדיר יעד אופטימלי להוצאה לתלמיד של הרשות המקומית, ובדומה לכך, יעד אופטימלי של הוצאה לתושב בתחומי התרבות והרווחה. בהגדרת יעד זה יש להתחשב ביכולת של תושבי המרכז לממן באופן עצמי חלק גדול יותר מהוצאות החינוך הלא פורמלי ומההוצאה על תרבות (יכולת הנגזרת מרמת ההכנסה לנפש). מכאן שיש להגדיר את גובה הסל בהתחשב בהכנסה לנפש בכל מחוז בישראל, להקצות תקציבי ממשלה לרשויות תוך שאיפה לכך שכל רשות תצליח לספק את הסל המיטבי. תכנון מסוג זה יאפשר לממשלה לשנות את הרכב ההקצאה לרשויות ולגרום להוצאה לתושב בכל הקשר להתקרב לזו המיטבית.

פרק רביעי / זרקור על מחוז צפון

במחוז צפון יש 93 רשויות מקומיות. חלק זה עורך השוואה תוך מחזית על בסיס שלושה מאפיינים: אזור גיאוגרפי (גליל מזרחי, גליל דרומי וגליל צפון מערבי), מגזר היישוב (יישובים ערביים ויישובים יהודיים) וסוג הרשות (מועצה מקומית, מועצה אזורית ועיר).³² חלק זה של הדו"ח מתמקד במחוז צפון על בסיס אותם פרמטרים שהוצגו בחלקים הקודמים.

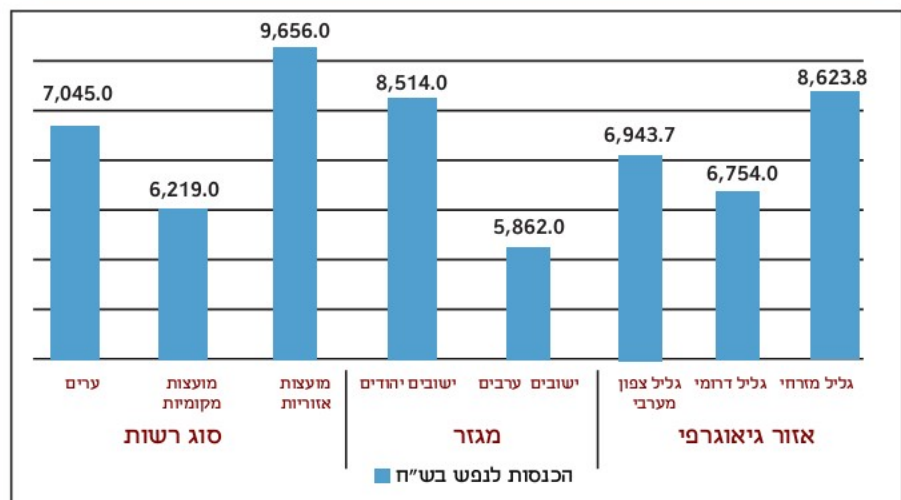
נתונים:



תרשים 1 לעיל,³³ מראה כי יש שוני בשיעור השתתפות הממשלה בתוך מחוז צפון: מבין המגזרים, יישובים ערביים זוכים לתמיכה גבוהה יותר;³⁴ מבין האזורים הגיאוגרפיים, אזור הגליל הצפון מערבי זוכה לתמיכה הגבוהה ביותר; ומבין סוגי הרשויות, מועצות מקומיות (סוג אשר רוב היישובים הערביים נכללים בו) זוכת לתמיכה הגבוהה ביותר.

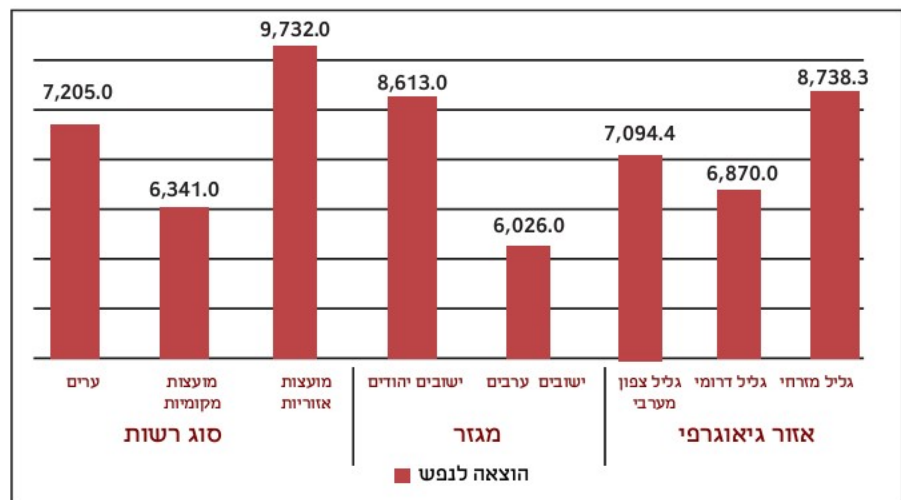
³² ראו נספח 1 אשר בו פירוט סיווג היישובים במחוז צפון לפי שלושת הפרמטרים. בנוסף, יישובים מעורבים הוגדרו לפי מגזר הרוב. כך למשל, עכו הוגדרה כיישוב יהודי. מועצה תעשייתית תפן לא הוכנסה לניתוח משום שאין לה תושבים. ראו נספח 2 אשר בו נתונים מספריים על היישובים במחוז צפון לפי סוג רשות, לאום ואזור גיאוגרפי.
³³ דרך חישוב תרשים 1: סה"כ הכנסות מהממשלה חלקי סה"כ הכנסות בתקציב הרגיל.
³⁴ בתאריך 30.12.2015 התקבלה החלטת ממשלה 922 שמתרתה: "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020". בהחלטת ממשלה זאת מדובר על הגדלת התקצוב של היישובים הערביים בישראל בכל תחומי החיים: https://www.gov.il/he/Departments/policies/2015_des922

תרשים 2: הכנסה לנפש לפי סוג רשות, 2018



תרשים 2 לעיל,³⁵ מראה כי יש שוני בהכנסה לנפש בתוך מחוז צפון: באזור הגליל המזרחי ההכנסות גבוהות יותר מבאזורים האחרים, ביישובים יהודיים ההכנסות גבוהות יותר מביישובים ערביים ובמועצות אזוריות (בהן יישובים יהודיים רבים) ההכנסות גבוהות יותר מאשר במועצות מקומיות ובערים.

תרשים 3: הוצאה לנפש לפי סוג רשות, 2018



תרשים 3 לעיל,³⁶ מראה כי יש שוני בהוצאה לנפש בתוך מחוז צפון: בהשוואה על פי אזורים גיאוגרפיים - באזור הגליל המזרחי ההוצאות גבוהות יותר, בהשוואה על פי מגזרים - ביישובים יהודיים ההוצאות גבוהות יותר, ובהשוואה על פי סוגי רשויות - במועצות אזוריות ההוצאות גבוהות יותר.

על פי חוק, חייבות רשויות מקומיות להיות מאוזנות תקציבית - מועצות המצויות לאורך זמן בגירעון נדרשות לתכנית הבראה, לחשב מלווה ובמקרים קיצוניים אף להקמתה של ועדה קרואה.³⁷ מהתבוננות משולבת בתרשימים 2 ו-3 לעיל עולה כי כי במחוז צפון יישובים יהודיים ומועצות אזוריות (שמכילות בעיקר יישובים יהודיים), מובילים בהוצאות ובהכנסות.

³⁵ דרך חישוב תרשים 2: סה"כ הכנסות בתקציב הרגיל חלקי מספר תושבים.

³⁶ דרך חישוב תרשים 3: סה"כ הוצאות בתקציב הרגיל חלקי מספר תושבים.

³⁷ סעיף 143א לפקודת העיריות קובע ששר הפנים ושר האוצר יכולים לקבוע, באישור ועדת הכספים של הכנסת, למנות ועדה קרואה לרשות מקומית אשר בה שיעורים גבוהים של גירעון שוטף, גירעון מצטבר, גביית ארנונה וגביית תשלומי אספקת מים.

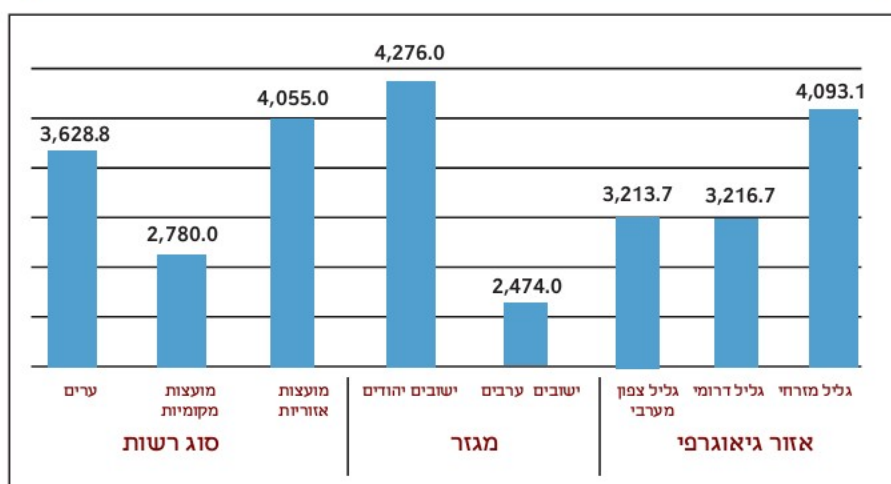
מנתוני ההכנסה לנפש לפי סוג הרשות, עולה כי ההכנסות לנפש הן הגבוהות ביותר במועצות אזוריות ואחריהן בערים. זרקור על הערים מלמד כי ההכנסה הגבוהה ביותר לנפש היא בשלוש הערים טבריה, בית שאן ועכו.

בעיה: הפרקים הקודמים הראו את הפערים של מחוז צפון בביצועי התקציב בהשוואה למחוזות אחרים. אולם, גם בתוך הביצועים הנמוכים של מחוז צפון, יש תת-אזורים שבהם הביצועים נמוכים עוד יותר. כך הגליל הצפון מערבי והדרומי, היישובים הערביים והמועצות המקומיות הערים.

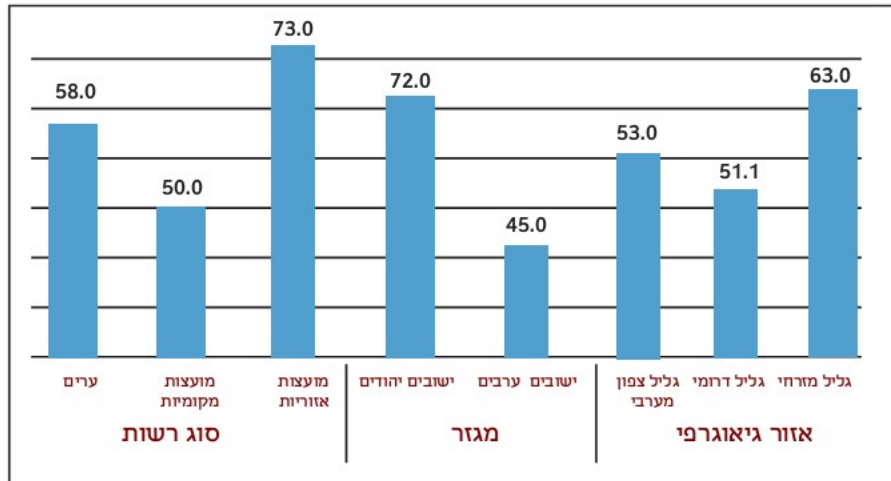
פתרון אפשרי: הנתון - לפיו שיעור השתתפות הממשלה בהכנסות הרשויות בגליל הצפון מערבי, ברשויות הערביות ובמועצות מקומיות גדול יותר (תרשים 1) - אין בו כדי לשקף תמיכה גבוהה יותר של הממשלה. על פני זאת, נתון זה משקף את העובדה שהכנסותיהן של רשויות אלו ממקורות עצמיים נמוכות, עובדה שהיא פועל יוצא של אוכלוסייתן הענייה יותר ומכאן שהיקף הכנסות הארנונה מעסקים נמוכה יותר. על הממשלה לפעול ברמה התוך מחוזית באופן שבו התגמול מהממשלה יהיה בעל זיקה ישירה להכנסות העצמיות של הרשות, ובכך יעודד את הרשות להגביר את הגבייה. כמו כן, יש להגביר את המשילות ברשויות שבהן המשילות נמוכה, זאת על ידי הגברת השיטור והמלחמה בפשע, וכן באמצעות תמיכה וסיוע ישיר של הממשלה לראשי ועובדי רשויות אלו. יש לבחון את פילוח ההכנסות שבין רשויות אזוריות לבין רשויות מקומיות שנמצאות בסביבתן, ולבדוק אם ראוי לדרוש העברה של חלק ממקורות ההכנסה של רשויות אזוריות לידי הרשויות המקומיות.

נתונים:

תרשים 4: הכנסות ממיסים ומענקים לנפש, 2018



תרשים 5: יחסי גבייה של חיובי ארנונה למגורים, 2018



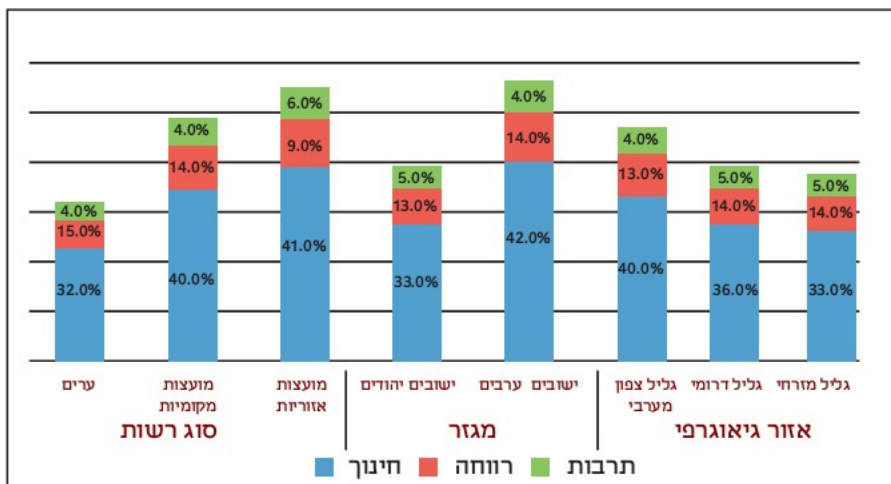
בעיה: ניתן לראות שההכנסות לנפש³⁸ ושיעורי הגבייה³⁹ ברשויות הגליל הדרומי והצפון מערבי, ברשויות הערביות ובמועצות המקומיות נמוך באופן משמעותי, ומשקף את העובדה שהמשילות ברשויות אלו אינה מספקת.

פתרון אפשרי: כפי שצוין קודם לכן, מומלץ להגביר את הזיקה שבין העברות הממשלה לרשויות לבין היכולת של הרשויות להכנסה ממקורות עצמיים.

נתונים:

תרשים 6: שיעורי הוצאות חינוך, רווחה ותרבות

מסך ההוצאות בתקציב, 2018



³⁸ דרך חישוב תרשים 4: סה"כ הכנסות ממיסים ומענקים חלקי מספר תושבים.
³⁹ דרך חישוב תרשים 5: נתון לא מחושב.

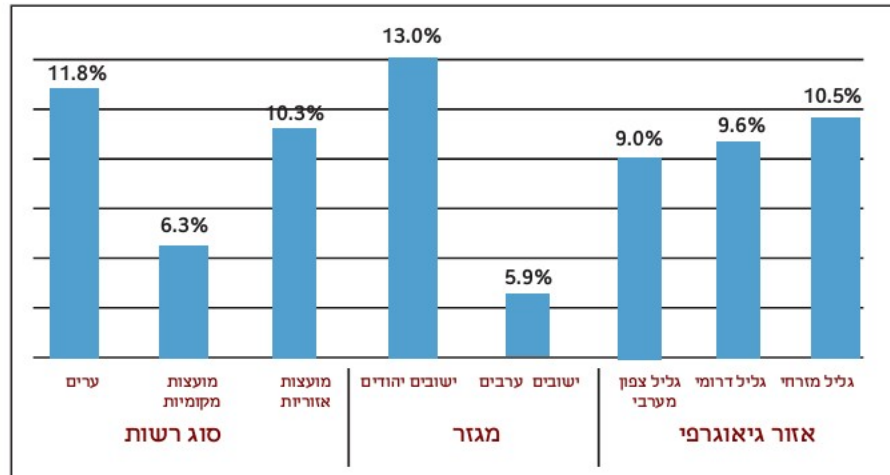
סך כל ההוצאות על שלושת הסעיפים חינוך, תרבות ורווחה⁴⁰ גבוה יותר במועצות מקומיות (בהן יישובים ערביים רבים) לעומת מועצות אזוריות וערים. בנוסף, בפילוח לפי ערים, ההוצאה על חינוך בערים ערביות עולה על ההוצאה על חינוך בערים יהודיות. מביניהן עראבה, טמרה, שפרעם וסחינין - מובילות בהוצאה על חינוך מתוך סך הוצאותיהן. ההסבר לכך הוא שהכנסות העיריות הערביות ממקורות עצמיים נמוכות ולכן תקציב הסיוע הממשלתי המכונן לחינוך מבטא שיעור גבוה מתוך סך תקציבן. נתון זה לא מעיד על הקצאה תקציבית גבוהה יותר לתלמיד. ייתכן גם שקיימת יעילות פחותה של מערכת החינוך, הדורשת הסעות יקרות בגלל פיזור גיאוגרפי, השקעה בכיתות ובתי ספר קטנים, עם זאת, נתון זה לא נבדק על ידינו.

ההוצאה על תרבות היא 4% בערים ומועצות מקומיות, ו-6% במועצות אזוריות. ההוצאה על תרבות ברשויות יהודיות היא גבוהה יותר מאשר ברשויות ערביות, בעוד שההוצאה על רווחה ברשויות ערביות היא גבוהה יותר מאשר ברשויות יהודיות. מה שמלמד על סדרי עדיפויות שונים וחלוקה אחרת של ה"עוגה" התקציבית.

בעיה: לכאורה ההוצאה על חינוך בגליל הצפון מערבי, ברשויות ערביות ובמועצות אזוריות גבוהה יותר מאשר ביתר סוגי הרשויות. אולם, אין ספק שממצא זה נובע מכך שחלק מההעברה הממשלתית לרשויות מוכוננת לחינוך, ומאחר שההכנסות של הרשויות הללו ממקורות עצמיים נמוכות, הדבר מתבטא בשיעור גבוה של הקצאה לחינוך מתוך סך ההכנסות.

פתרון אפשרי: יש להתייחס לנתוני ההקצאה לחינוך לתלמיד ולהגדיר סל אופטימלי לתלמיד, ולשאוף להעברה מיועדת שתאפשר הספקה של סל זה, תוך התחשבות בכך שהמשפחות ברשויות העניות אינן יכולות לסייע במתן חינוך לא פורמלי.

תרשים 7: שיעורי בני 65 ומעלה באוכלוסייה, 2018⁴¹



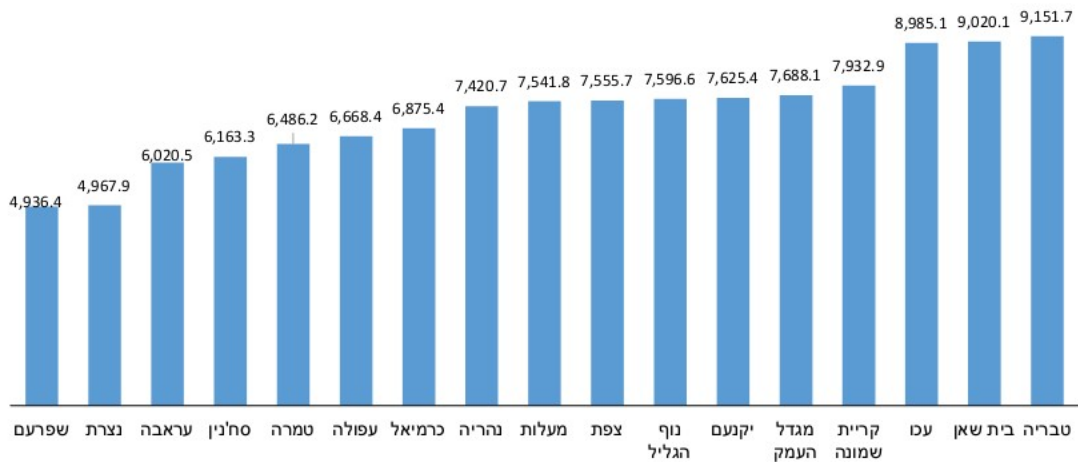
⁴⁰ דרך חישוב תרשים 6: הוצאות חינוך/רווחה/תרבות מתוך סה"כ הוצאות בתקציב רגיל.
⁴¹ דרך חישוב תרשים 7: מספר בני 65 ומעלה חלקי מספר תושבים.

זרקור על 17 הערים במחוז צפון

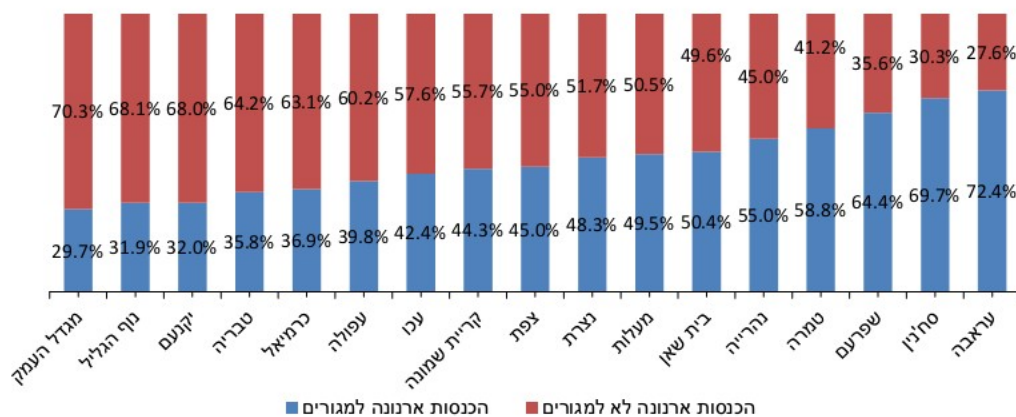
בחלק זה של הזרקור על מחוז צפון החלטנו להתמקד בביצועי 17 הערים של מחוז צפון. בבסיס ההחלטה מצויה התובנה שעיר יכולה להוות מוקד צמיחה אזורי ולא רק עירוני. יתר על כן, שיתוף פעולה אזורי בין מספר ערים יאפשר איגום משאבים ויצירת מנופי צמיחה כלל אזוריים.⁴²

נתונים:

תרשים 8: הכנסה לנפש בערים של מחוז צפון, 2018



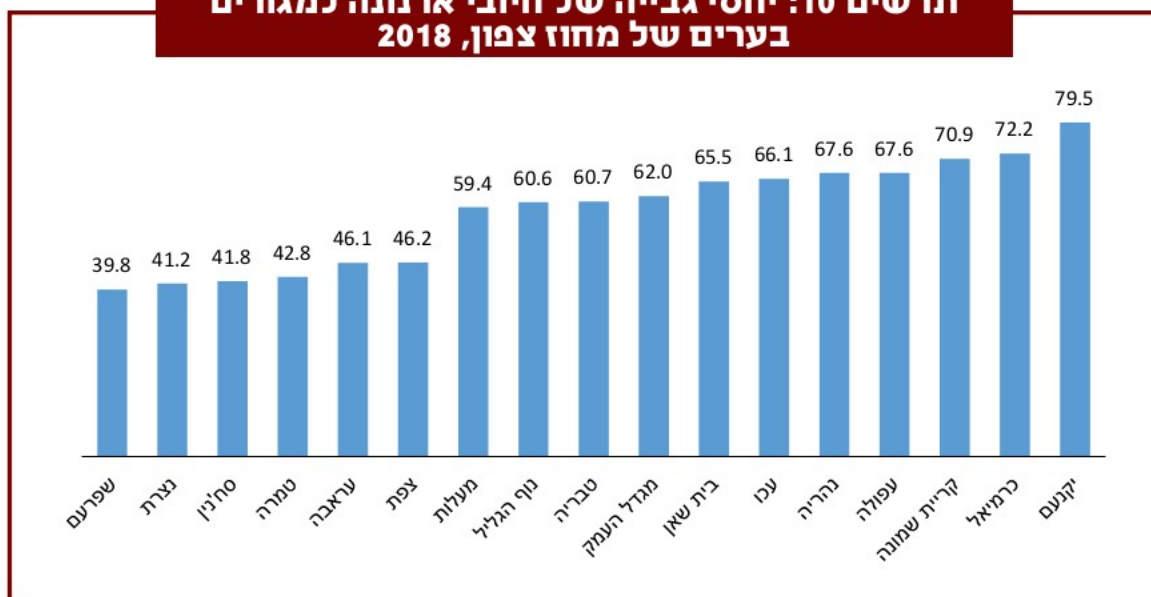
תרשים 9: שיעורי הכנסות מארנונה למגורים ושלא למגורים מתוך סך הגבייה, לנפש, 2018



⁴² מרכז השלטון המקומי תרגם מסמך שגובש על ידי חברת הייעוץ האסטרטגי העולמית, מקינזי, בנושא הצעדים שעל ראשי ערים לנקוט ברחבי העולם לצורך הפיכת עריהם למקום שנהדר לגור ולעבוד בו. בעמוד 3 במסמך יש התייחסות לחשיבות של אימוץ נקודת מבט אזורית. ראו: מרכז השלטון המקומי בישראל, "יש לנו 'עיר נהדרת' - דו"ח חברת הייעוץ האסטרטגי העולמית מקינזי". זמין ב- <http://www.masham.org.il/html5/Web/11357/504-2.pdf>

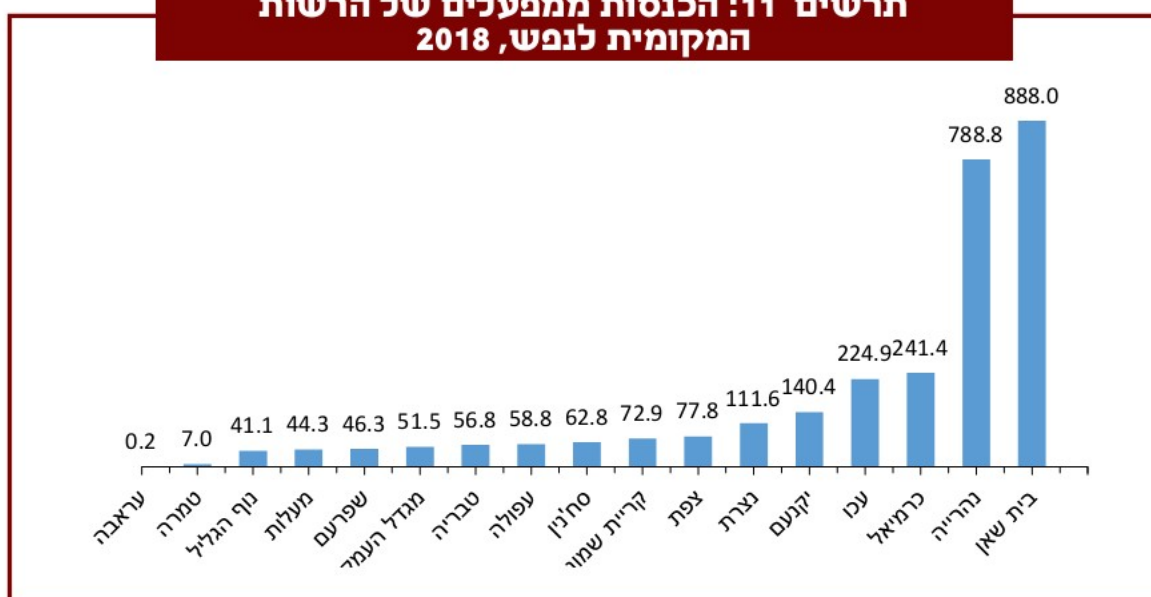
כדי להבין את הרכב ההכנסות לנפש,⁴³ נבחנו בתרשימים 8 ו-9 לעיל, ההכנסה מארנונה למגורים ושלא למגורים.⁴⁴ נמצא כי ההכנסה הגבוהה ביותר מארנונה שלא למגורים היא במגדל העמק, נוף הגליל ויקנעם, ולא באחת משלוש הערים שצוינו כבעלות ההכנסה הגבוהה (טבריה, בית שאן ועכו).

תרשים 10: יחסי גבייה של חיובי ארנונה למגורים בערים של מחוז צפון, 2018



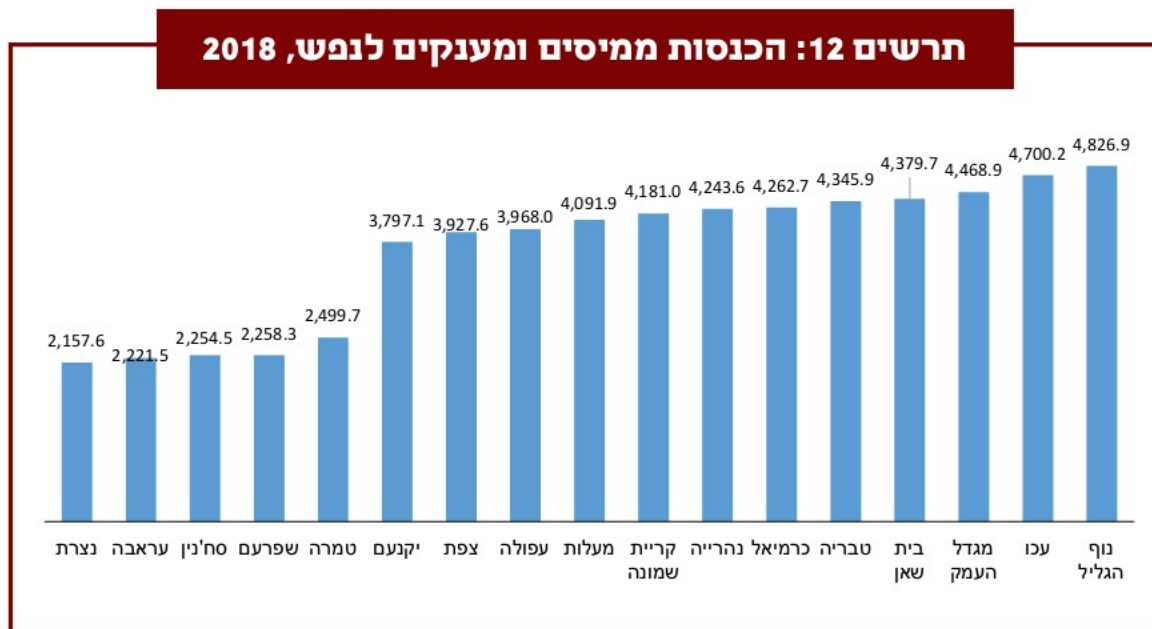
תרשים 10 לעיל,⁴⁵ מראה כי יחס הגבייה הגבוה ביותר הוא ביקנעם, עדות ליכולת כלכלית של התושבים המסווגים באשכול 7 של הלמ"ס, ולאחריה כרמיאל המסווגת באשכול 6. הערים הערביות מסווגות באשכולות 2-3, ויחס הגבייה של הארנונה בערים אלו נמוך.

תרשים 11: הכנסות ממפעלים של הרשות המקומית לנפש, 2018



⁴³ דרך חישוב תרשים 8: סה"כ הכנסות בתקציב הרגיל חלקי מספר תושבים.
⁴⁴ דרך חישוב תרשים 9: הכנסות מארנונה למגורים/לא למגורים חלקי מספר תושבים מתוך סך הגבייה למגורים+לא למגורים.
⁴⁵ דרך חישוב תרשים 10: נתון לא מחושב.

בתרשים 11 לעיל,⁴⁶ נראה כי בית שאן ונהרייה הן שתי ערים עם הכנסה גבוהה ממפעלים של הרשות בהשוואה לכלל הערים ובמרחק ניכר מהן. הנתון מלמד על יזמות של עיר לגיוס הכנסות נוספות אשר מופנות לטובת מתן שירות לאזור.

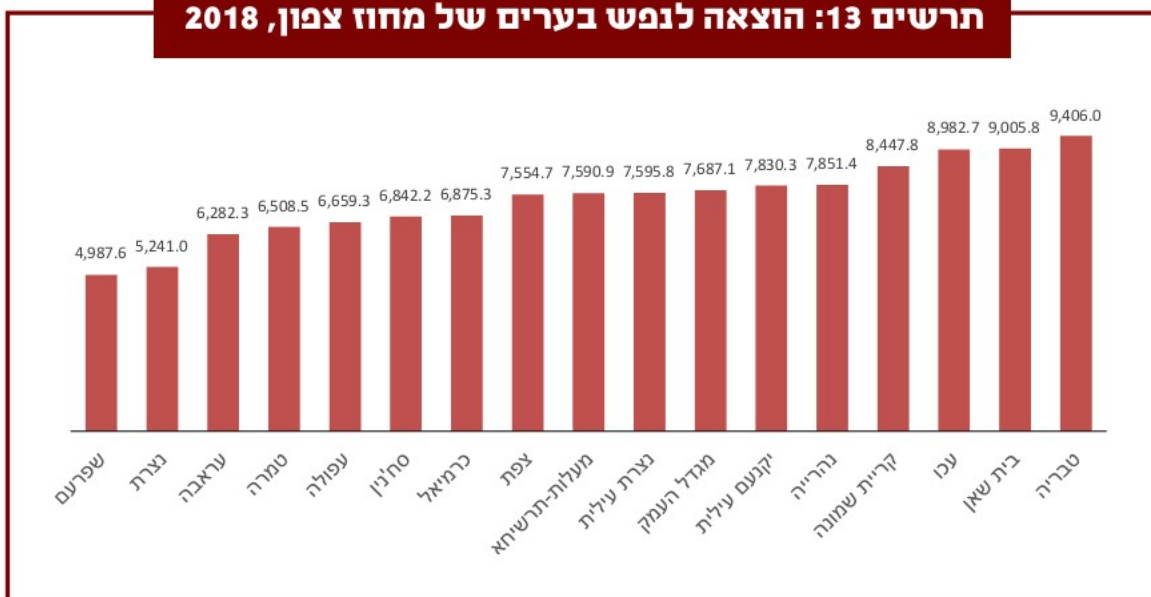


בעיה: הרשויות הממוקמות בתחתית הרשימה הן אלו שבהן שיעור הגבייה נמוך וההכנסה לנפש נמוכה הן בעיקרן רשויות ערביות.⁴⁷

פתרון אפשרי: יש להגדיר פתרון נפרד לרשויות הערביות,⁴⁸ שיכלול שיפור של המסילות באמצעות הגברת השיטור והמלחמה בפשע, הגדרת תקציב ממשלתי ייעודי גדול שמטרתו לטפל בעוני ברשויות אלו באמצעות הקמת אזורי תעשייה ומסחר נרחבים והקצאה מוגברת לחינוך, לתרבות ורווחה.

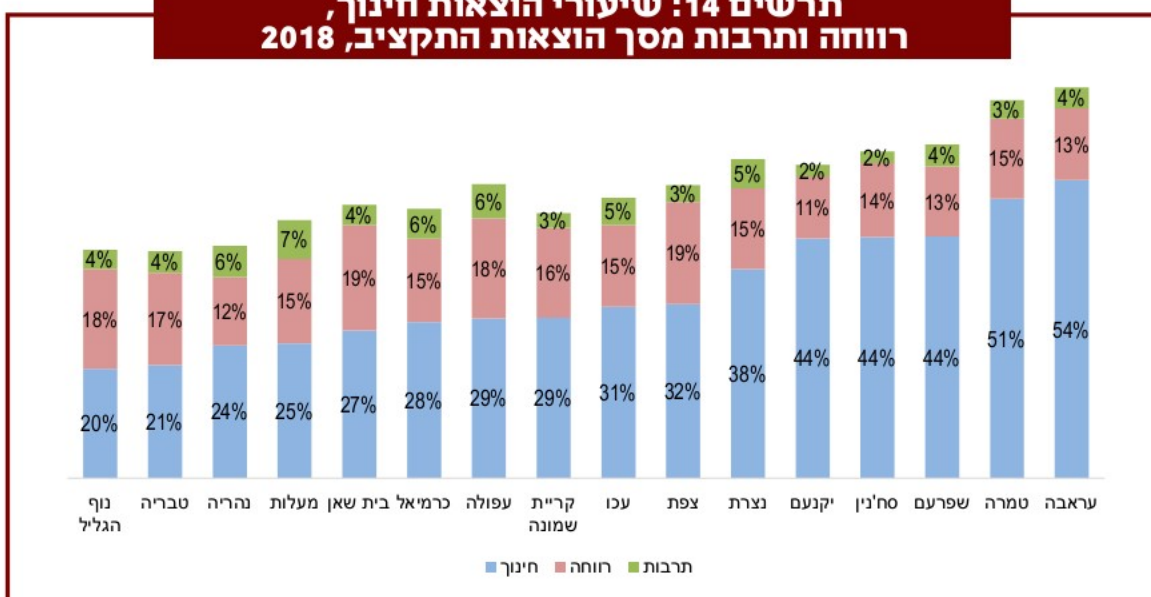
⁴⁶ דרך חישוב תרשים 11: סה"כ הכנסות ממפעלים חלקי מספר תושבים.
⁴⁷ דרך חישוב תרשים 12: סה"כ הכנסות ממיסים ומענקים חלקי מספר תושבים.
⁴⁸ החלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 קבעה שעל הממשלה לפעול לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בין השנים 2016-2020. יש לבחון את מידת יישום ההחלטה (נעשתה על כך בדיקה על ידי המרכז להעצמת האזרח), לבצע את מה שהוחלט, לבחון מה לא בוצע ולבצע.

תרשים 13: הוצאה לנפש בערים של מחוז צפון, 2018



ההוצאה לנפש ברמת עיר⁴⁹ תואמת להכנסה לנפש בעיר, כך שערים אשר הכנסותיהן לנפש גבוהות - כדוגמת טבריה, בית שאן ועכו - גם ההוצאות שלהן בהתאם, וכך גם ערים ערביות.

תרשים 14: שיעורי הוצאות חינוך, רווחה ותרבות מסך הוצאות התקציב, 2018



⁴⁹ דרך חישוב תרשים 13: סה"כ הוצאות בתקציב רגיל חלקי מספר תושבים.

מתרשים 14 לעיל,⁵⁰ עולה כי למרות ההכנסות הנמוכות של הערים הערביות הן מובילות בהוצאה על חינוך. כפי שצוין קודם לכן, נתון זה עלול להטעות ומחייב בדיקה מעמיקה יותר של ההקצאה לחינוך לתלמיד. ההוצאה על תרבות ורווחה ברשויות יהודיות היא גבוהה יותר על פי רוב מאשר ברשויות ערביות, נתון אשר מלמד על סדרי עדיפויות שונים וחלוקה אחרת של ה"עוגה" התקציבית.

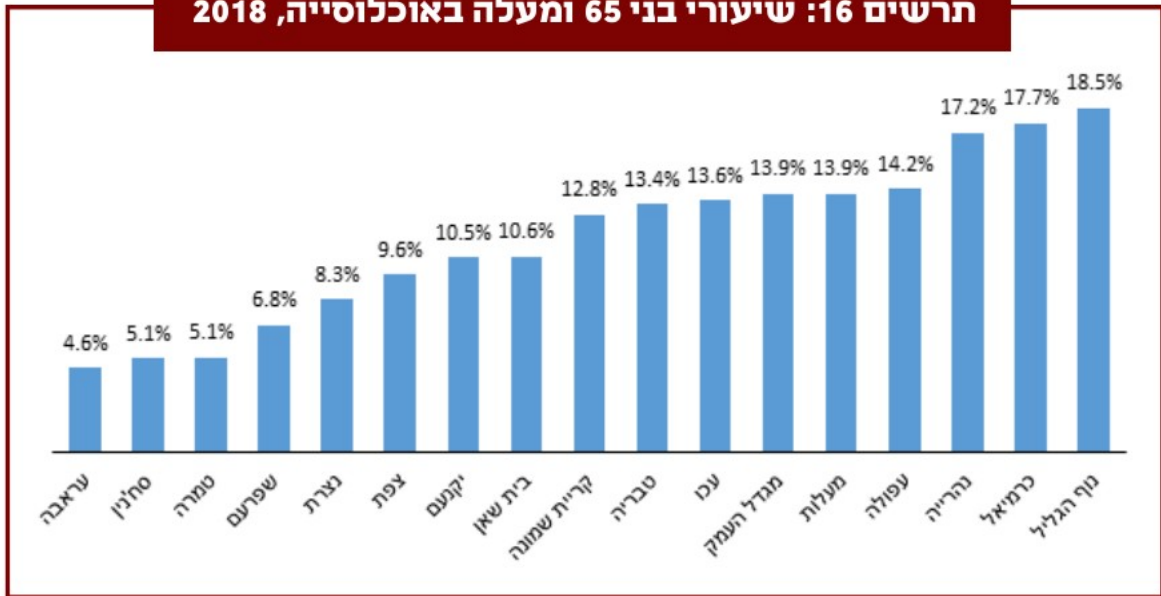
תרשים 15: מרחק מהמוצע הארצי של הזכאים לבגרות



מהתבוננות בערים הנמצאות בקצוות שיעורי הזכאים לבגרות בתרשים 15 לעיל,⁵¹ ניתן לראות כי תהליך חיובי משמעותי קורה בעארבה, בעוד שתהליך שלילי משמעותי מתרחש בצפת. עם זאת, אין זה מפתיע שבערים היהודיות, שהן מבוססות יותר מן הערים הערביות, ההצלחה במבחני הבגרות רבה באופן ניכר.

⁵⁰ דרך חישוב תרשים 14: הוצאות חינוך/רווחה/תרבות מתוך סך ההוצאות בתקציב רגיל.
⁵¹ דרך חישוב תרשים 15: אחוזי הזכאים לבגרות מבין תלמידי כיתות י"ב פחות ממוצע אחוזי הזכאים לבגרות ארצי.

תרשים 16: שיעורי בני 65 ומעלה באוכלוסייה, 2018



בתרשים 16 לעיל⁵², נראה ששיעור בני 65 ומעלה בערים הערביות נמוך מזה שבערים היהודיות. זאת, כפי הנראה בשל מספר ילדים גבוה יותר בערים ערביות מאשר בערים יהודיות. נראה כי הערים נוף הגליל, כרמיאל ונהרייה הן "המבוגרות" יותר מבין הערים.

בעיה: שיעור המבוגרים בערים הערביות נמוך, נתון המעיד על כך ששיעור הילדים בערים אלו גבוה וכן שמספר הילדים למשק בית גבוה יותר. נתון זה מעיד על הכנסה לנפש נמוכה יותר בסקטור הערבי.

פתרון אפשרי: ידוע ששיעור הריבוי הטבעי בקרב ערבים ירד באופן ניכר על פני זמן, ושיעור זה מתכנס לשיעור הגידול הטבעי בקרב יהודים. נתון זה מעודד ומצביע על כך שבעתיד הנראה לעין נוכל לראות ירידה במספר הנפשות למשק בית בסקטור הערבי, ולכן תחול ביישובים הערביים עלייה בהכנסה לנפש. על הממשלה לעודד מגמות אלה באמצעות עידוד החינוך וההשכלה הגבוהה בקרב ערבים.

⁵² דרך חישוב תרשים 16: מספר בני 65 ומעלה חלקי מספר תושבים

לסיכום

מהשוואת נתוני הרשויות המקומיות המשתייכות למחוז צפון מתברר שברשויות המקומיות היהודיות ההכנסה לתושב גבוהה יותר; שיעור גביית המיסים גבוה יותר; שיעור ההכנסה מארנונה שלא למגורים גבוה יותר; ההכנסה ממפעלים של הרשות גבוהה יותר; שיעור ההוצאות על רווחה מתוך סך ההוצאות גבוה יותר; שיעור ההוצאה על חינוך נמוך יותר; שיעור הזכאים לבגרות גבוה יותר; ושיעור בני 65 ומעלה גבוה יותר.

ממצאי שיעורי ההוצאה על חינוך עלולים להטעות, מאחר שבעיריות הערביות ההכנסות הכוללות של הרשות נמוכות יותר, בעוד שתקציבי החינוך המכוונים ומועברים על ידי הממשלה הם בגודל קבוע למדי - ולכן מתקבל ששיעור ההוצאה על חינוך גבוה יותר בהשוואה לרשויות היהודיות. עם זאת, בפועל כפי הנראה, ההוצאה על חינוך לתלמיד בסקטור הרשויות היהודיות גבוהה יותר ונתון זה עשוי להסביר את שיעור הזכאים לבגרות הגבוה יותר ברשויות היהודיות.

נתון נוסף המסביר את שיעור הזכאים הנמוך לבגרות בסקטור הערבי הוא השיעור הנמוך של בני 65 ומעלה, או לחליפין שיעור גבוה יחסית של אוכלוסייה צעירה ושיעור גבוה של משפחות מרובות ילדים. כידוע, מספר גבוה של ילדים למשפחה הוא פקטור מרכזי וחשוב בהשפעתו על ההכנסה המשפחתית לנפש, וכפועל יוצא מכך משפיע גם על ההוצאה המשפחתית לתלמיד.

הצעדים הנדרשים לשיפור מצבן של הרשויות המקומיות הערביות הם הגברת המשילות באמצעות הגברת השיטור והמלחמה בפשע, ובכך שיפור האפשרויות להגברת הגבייה; וכן עידוד הקמתם של מפעלים, עסקים ומשרדים בתחום השיפוט של העיריות הערביות, באמצעות הפחתת מחירי הארנונה למ"ר מחד ומענקים ממשלתיים מוגדלים מאידך, ובכך השגת גידול בהכנסות מארנונה שלא למגורים. מספר הילדים למשפחה ערבית נמצא בתהליך של ירידה ויוביל בעתיד הנראה לעין לכך שמספר הילדים הממוצע יתכנס ויהיה דומה לזה שיש במשפחה יהודית - דבר אשר ישפר את ההכנסה לנפש במשפחות אלו ואת יכולת המשפחות להשקיע בחינוך בלתי פורמלי של ילדיהן. תהליך כזה יוביל לעלייה במספר הזכאים לבגרות ולהקטנת הפער שבין המשפחות הערביות לבין המשפחות היהודיות בהקשר זה.

פרק המלצות

בדו"ח זה הצגנו באופן השוואתי את מצבו של מחוז צפון לעומת מצבם של יתר המחוזות בישראל, תוך התייחסות למגוון רחב של אינדיקטורים אשר עולים מתקציב הרשויות המקומיות. בנוסף, הקדשנו פרק לבחינת ביצועי הרשויות המקומיות במחוז צפון בכלל וב-17 הערים של המחוז בפרט.

להלן מועלות המלצותינו לקובעי המדיניות, המלצות שיישומן ישפר את מצבו של מחוז צפון ואת מצבה הכללי של מדינת ישראל.

- ✓ ליצור מנגנון שיתגמל עיריות אשר יגבירו את מקורות ההכנסה הלא ממשלתית באמצעות הגדלה מקבילה בהקצאה הממשלתית.
- ✓ לתעל את התמיכה הממשלתית למנועי צמיחה לטווח ארוך כגון: פיתוח אזורי, פיתוח תשתיות והקמת מפעלי תעשייה במחוז צפון, שיהוו מקור הכנסה עצמי עבור הרשויות ופתרון לתעסוקת תושבי המחוז.
- ✓ לתמרץ את הרשויות המקומיות למצות את ההכנסות מהממשלה וההכנסות העצמיות שלהן, כפי שמציע דו"ח אגף הכלכלה במשרד הפנים משנת 2017.
- ✓ לעודד רשויות מקומיות להקים מפעלים של הרשות המקומית אשר יספקו שירותים לתושבים בנוסף על מיצוי ההכנסות ממפעלים קיימים.
- ✓ להעביר את הגבייה של הרשויות לחברות גבייה חיצוניות, להפחית את התערבות ראשי הרשות בהחלטה על הנחות ארנונה ולהעביר את ההחלטה על הנחות מסוג זה לגורמים ברמה המחוזית ולעיתים ברמה הארצית.
- ✓ מתן הטבות ממשלתיות לעסקים ומפעלים שיוקמו בתחומי מחוזות הפריפריה.
- ✓ בדומה למהלך שעשתה ממשלת ישראל אשר בו העתיקה מפעלים ובסיסי צה"ל לדרום, יש לבצע מהלך דומה גם למחוז צפון.
- ✓ יש להגדיר הקצאה גבוהה יותר לתלמיד מן הפריפריה לעומת תלמיד מן המרכז ובהתאם לכך להגדיל את ההקצאות של משרד החינוך לתחום החינוך ברשויות הפריפריה בכלל ובמחוז צפון בפרט.
- ✓ יש להגדיר סל תרבות לתושב ואת עלותו המשוערת. על בסיס זה יש להקצות את תמיכת הממשלה לרשויות לתחום התרבות בנפרד מן ההקצאה הכללית לרשויות.
- ✓ יש להגדיר פתרון נפרד לרשויות הערביות שיכלול שיפור של המשילות באמצעות הגברת השיטור והמלחמה בפשע, וכן הגדרת תקציב ממשלתי ייעודי גדול שמטרתו לטפל בעוני ברשויות אלו באמצעות הקמת אזורי תעשייה ומסחר נרחבים, והקצאה מוגברת לחינוך, לתרבות ולרווחה.

נספחים

נספח 1: הרשויות במחוז צפון לפי סיווג של אזור במחוז, סיווג מגזר וסוג רשות

אזור בתוך מחוז צפון⁵³: 1=גליל צפון מערבי, 2=גליל דרומי, 3=גליל מזרחי.
 סיווג מגזר: 1=יהודי, 2=ערבי.
 סוג רשות: 1=עיר, 2=מועצה מקומית, 3=מועצה אזורית.

שם הרשות	אזור בתוך מחוז צפון	סיווג לאום	סוג רשות
אבו סנאן	1	2	2
אכסאל	2	2	2
מ.א. אל-בטוף	2	2	3
אעבלין	1	2	2
מ.א. בוסתן אל-מרג'	2	2	3

⁵³ חלוקת הגליל לדרומי, מזרחי וצפון מערבי מבוססת על המאפיינים הבאים:
 הגליל המזרחי מיושב בעיקר באוכלוסייה יהודית, חלקה הניכר ביישובים כפריים - מושבות (יסוד המעלה, מטולה), קיבוצים ומושבים. הדבר בא לידי ביטוי בהוצאה והכנסה גבוהה לנפש (יחסית), בשיעור גבוה של בני 65 ומעלה, בשיעור גביית ארנונה גבוה, ובשיעור השתתפות גבוה של הממשלה, בעיקר בשל המצב הביטחוני.
 הגליל הדרומי מיושב בעיקר באוכלוסייה ערבית, של נצרת ובנתיה (גם בנוף הגליל כרבע מהתושבים הם ערבים). לכן הפרמטרים שצוינו לעיל הם בעלי ערכים נמוכים יחסית. מחד גיסא, מדובר ביישובים מאשכולות נמוכים, ומאידך גיסא הממשלה אינה תומכת ביישובי האזור מכיוון שאינו בקו העימות.
 הגליל הצפון מערבי כולל אף הוא אוכלוסייה ערבית גדולה, בעיקר סביב כרמיאל ולאורך כביש 70, ומאפייניו דומים לאלו של הגליל הדרומי. אולם כאן יש גם ערים שבהן רוב האוכלוסייה יהודית (כרמיאל, נהרייה, מעלות וגם עכו). חלק מהאזור נמצא בקו העימות ומקבל סיוע ממשלתי.
 מבחינת הזיקה המרחבית, מוצדק לכלול את אזור כרמיאל יחד עם הגליל המערבי, מכיוון שמבחינה תפקודית יש זיקה חזקה בין אזור עכו לאזור כרמיאל - בתעסוקה, מסחר, לימודים ופנאי. הדבר בא לידי ביטוי ביוממות גבוהה. זאת בעוד שהזיקה בין כרמיאל לנצרת חלשה יותר, למרות היותה של נוף הגליל עיר המחוז.

2	2	2	בועיינה-נוג'ידאת
2	2	3	בוקעאתא
2	2	1	ביר אל-מכסור
2	2	1	בית ג'ן
1	1	2	בית שאן
2	2	2	בסמת טבעון
2	2	1	בענה
2	2	1	ג'דידה-מכר
2	2	1	ג'ולס
2	2	3	ג'ש (גוש חלב)
3	1	3	מ.א גולן
2	2	2	דבורייה
2	2	1	דייר אל-אסד
2	2	1	דייר חנא
3	1	2	מ.א. הגלבע
3	1	3	מ.א. הגליל העליון
3	1	3	מ.א. הגליל התחתון
2	2	2	זרזיר
2	2	1	חורפיש
2	1	3	חצור הגלילית
1	1	3	טבריה
2	2	3	טובא-זנגרייה
2	2	2	טורעאן
1	2	1	טמרה
2	2	1	יאנוח-ג'ת
2	1	3	יבנאל
2	1	3	יסוד המעלה

2	2	2	יפיע
2	1	2	יקנעם עילית
2	2	1	ירכא
2	2	1	כאבול
2	2	1	כאוכב אבו אל-היג'א
2	2	1	כסרא-סמיע
2	2	2	כעביה-טבאש- חג'אג'רה
2	1	1	כפר ורדים
2	2	1	כפר יאסיף
2	2	3	כפר כמא
2	2	2	כפר כנא
2	2	1	כפר מנדא
1	1	3	כפר תבור
3	1	1	כרמיאל
2	1	3	מ.א. מבואות החרמון
2	2	1	מג'ד אל-כרום
2	2	3	מג'דל שמש
2	2	3	מע'אר
1	1	3	מגדל
3	1	2	מגדל העמק
2	1	2	מ.א. מגידו
3	2	1	מזרעה
2	1	1	מ.א. מטה אשר
2	1	3	מטולה
2	2	3	מסעדה
3	2	1	מעיליא
2	1	1	מ.א. מעלה יוסף

1	1	1	מעלות-תרשיחא
3	1	3	מ.א. מרום הגליל
3	1	1	מ.א. משגב
2	2	2	משהד
1	1	1	נהרייה
2	2	1	נחף
1	2	2	נצרת
1	1	2	נוף הגליל
2	2	1	סאג'ור
1	2	1	סח'נין
2	2	3	ע'ג'ר
2	2	3	עילבון
2	2	2	עילוט
2	2	2	עין מאהל
2	2	3	עין קנייא
1	1	1	עכו
3	1	3	מ.א. עמק הירדן
3	1	2	מ.א. עמק המעינות
3	1	2	מ.א. עמק זרעאל
1	1	2	עפולה
1	2	1	עראבה
2	2	1	פסוטה
2	2	1	פקיעין (בוקייעה)
1	1	3	צפת
2	1	3	קצרין
1	1	3	קריית שמונה
2	2	1	ראמה
2	1	3	ראש פינה

2	2	2	ריינה
2	1	2	רמת ישי
2	2	2	שבלי - אום אל-גנם
2	1	1	שלומי
2	2	1	שעב
1	2	1	שפרעם

נספח 2: נתונים על היישובים במחוז צפון לפי סוג רשות, מגזר ואזור גיאוגרפי

מספר תושבים (אלפים) 2018	מספר תושבים (אלפים) 2017	מספר יישובים		
645	636	17	ערים	סוג רשות
541	532	61	מועצות מקומיות	
262.2	258	15	מועצות אזוריות	
736	724	36	יהודים	מגזר
713	702	57	ערבים	
641	631	39	גליל צפון מערבי	אזור גיאוגרפי
520	510	27	גליל דרומי	
287	284	27	גליל מזרחי	



WWW.WGALIL.AC.IL | INFO@WGALIL.AC.IL | *9513