

מענק האיזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?

מחקר מדיניות 12

מאת: טל שחור

סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 12

סדרת מחקרי מדיניות

מחקר מדיניות 12

**מענק האיוון של משרד הפנים:
האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?**

טל שחור

החוג לכלכלה, המכללה האקדמית על שם מאקס שטרן, עמק יזרעאל

התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

POLICY STUDIES

No. 12

**The Ministry of the Interior's Balance Grant: Does it reduce
the inequality between the local government authorities?**

Tal Shahor

עורכת מפיקה: שרה סורני
עורכת לשון: כנרת יפרח

הדעות המובאות בסדרת ניירות העמדה משקפות את דעתם של הכותבים
ולאו דווקא מייצגות את עמדתה של התוכנית לכלכלה וחברה
במכון ון ליר בירושלים

© תשע"א – 2010, מכון ון ליר בירושלים
סדר וגרפיקה: נדב שטכמן
נדפס בדפוס "גרפית", ירושלים

התוכנית לכלכלה וחברה

התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר בירושלים מבטאת קול ייחודי בשיח הציבורי בישראל בשאלות כלכלה וחברה. מסגרת זו הוקמה משום שלדעתנו קובעי המדיניות הכלכלית-חברתית מחזיקים לעתים קרובות בדעות נחרצות ושמרניות, שמקורן אידיאולוגי וביסוסן לוקה בחסר, ומשום שכרוב המקרים הביקורת הנמתחת על המדיניות אינה מצליחה להעלות לדיון הציבורי חלופות מעשיות. התוכנית נועדה להעשיר את הדיון בסוגיות מרכזיות המעסיקות את הציבור בישראל מתוך זווית ראייה ביקורתית, כדי לעודד חשיבה מחדש על התפיסה הרווחת בסוגיות של כלכלה וחברה.

התוכנית משמשת מסגרת למחקר כלכלי-חברתי. נערכים בה מחקרים ונכתבים ניירות עמדה העושים שימוש במתודות מקובלות בכלכלה. בתוכנית משתתפים כלכלנים מוכרים באקדמיה ובמשק הישראלי וחוקרים ממדעי החברה. במסגרת זו מציגים אנשי מקצוע חלופות למדיניות הכלכלית הנהוגה, ונקודת המוצא היא הצורך בקידום צמיחה כלכלית בת קיימא המתבססת על טובת רוב האזרחים ועל הקטנת האי-שוויון בחברה.

אנו מודים כי ברצוננו להתערב בדיון הציבורי כדי להשפיע על תוצאותיו וכי אנו מחזיקים בדעות מגובשות משלנו. עם זאת, אנו מבטיחים לנמק את דעותינו אלה, לעגן אותן בהשקפה כוללת ולהשתית את טענותינו על מסד עובדתי מפורט וחשוף לביקורת. בכוונתנו להעמיד במוקד הפעילות סוגיות הנתונות במחלוקת, והנוגעות לתחומי המדיניות הכלכלית, לתפקידיה של הממשלה בשוק העבודה ולרשת הביטחון החברתית.

פרסומי התוכנית

- מחקרי מדיניות
- סדרת 11 מחלוקות בכלכלה
- איגרות אלקטרוניות
- ניירות עמדה
- דפי מידע
- הספר מחלוקות בכלכלה, בעריכת אריה ארנון ומשה יוסטמן (מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, 2009)

פעילות לציבור

- ערבי דיון וימי עיון
- סדנאות ודיוני שולחן עגול בהשתתפות קובעי מדיניות
- כינוסים שנתיים

פרסומי התוכנית לכלכלה וחברה ומידע על פעילותה נמצאים באתר האינטרנט של מכון ון ליר בירושלים, www.vanleer.org.il/economics

תוכן העניינים

תקציר 9

מבוא 11

הכנסותיהן של הרשויות המקומיות בישראל 13

חישוב מענק האיוון לפי דוח גדיש 17

בדיקה אמפירית 35

השוואה בין מענק המודל למענק האיוון 43

מענקי האיוון 45

הקצאת מענקי השר לפי מגורים 53

סכום כולל של מענקי משרד הפנים 55

סיכום 56

רשימת מקורות 60

נספח 1: חיובי ארנונה ממגורים ברשויות מקומיות מאשכולות 9 ו-10 62

נספח 2: חישוב גודלו של מענק האיוון ביחס למענק המודל 63

נספח 3: בעיות בחישוב הנתונים של חיובי הארנונה 67

נספח 4: שיעור השינוי בתמיכה שמקבלות הרשויות הערביות ביחס לרשויות

היהודיות 68

נספח 5: ועדות שעסקו בתקצוב רשויות מקומיות לפני ועדת גדיש 69

תקציר

במדינת רווחה אמורה הממשלה להעביר משאבים לקבוצות חלשות באוכלוסייה כדי לצמצם את הפערים בין עשירים לעניים. אחת הדרכים לעשות זאת היא העברת מענקים ממשרד הפנים לרשויות המקומיות, ובעיקר מענק האיזון.

בשנת 2004 החל משרד הפנים להקצות את מענקי האיזון בהתאם להמלצות ועדת גדיש. מטרתו של מחקר זה לבחון את ההמלצות ואת השפעתן על הדרך שבה מענקי האיזון ממלאים את ייעודם. הבדיקה נעשת מתוך הבחנה בין מגזרים במשק הישראלי (ערבים, דרוזים ויהודים) ובין אזורים גיאוגרפיים (מרכז, פריפריה ואזורי יהודה ושומרון). תוצאות המחקר הן: (א) חל גידול במענקים הניתנים לקבוצת הרשויות החלשות מבחינה חברתית-כלכלית (ארבעת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים) לעומת המענקים הניתנים לרשויות החזקות, אך בתוך הקבוצה של ארבעת האשכולות החלשים אין הבדל, ולכן הרשויות החלשות ביותר מתקשות לתת לתושביהן שירותים נאותים; (ב) הפער שהיה קיים בעבר בין רשויות מקומיות ערביות לרשויות יהודיות שאינן נמצאות ביהודה ושומרון (להלן: יו"ש) הולך וקטן, ולקראת 2010 הוא אמור להיעלם (טרם פורסמו נתונים לשנה זו, וראו עוד על כך בהמשך); (ג) המענקים הניתנים לרשויות ביו"ש גבוהים במידה ניכרת מאלה שניתנים לשאר הרשויות. חשוב לציין שלא מדובר בפער זמני, שכן על פי הקריטריונים של משרד הפנים, הרשויות ביו"ש נחשבות כולן יישובי קו עימות, ולכן צפוי שהן ימשיכו לקבל את מענק מוגדל; (ד) המלצות גדיש פגעו ברשויות בפריפריה. בעבר קיבלו רשויות אלה מענקים מוגדלים בשל היותן באזורי עדיפות לאומית, אך משנת 2007 בוטלו התוספות בעקבות פסיקת בג"ץ שהעדרת אזורים אלה מקפחת את הרשויות הערביות. לכן היום רמת הפריפריאליות של הרשויות אינה קריטריון בחלוקת מענק האיזון. לסיום חשוב לציין שהמעבר לחלוקת מענקי איזון לפי הקריטריונים של ועדת גדיש אמנם צמצם את הפערים בין הרשויות בישראל, אך לא ביטל אותם. עדיין קיימים פערים גדולים בתחומים רבים, ויש לטפל בהם.

מבוא

ההוצאות של הרשויות המקומיות בישראל ממומנות משני מקורות עיקריים: הכנסות עצמיות (מארנונה ומהיטלים אחרים) ותקציבים ממשלתיים. על פי חננאל (2006), בעשורים הראשונים של המדינה נבע עיקר התקציב של הרשויות המקומיות מתקציב הממשלה, שגבתה תשלומים מהתושבים והעבירה לרשויות תקציבים למימון השירותים. משנת 1985 (עם כניסת תכנית הייצוב לתוקף), החל תהליך של העברת המימון של חלק מהתחומים (למשל חלק מתחום החינוך) לאחריות הרשויות, כלומר במקום שהממשלה תגבה את הכסף ותעביר אותו לרשות, הרשות גובה את הכסף בעצמה ומממנת בו מקצת משירותיה. כך, עד שנות השמונים רק 30% מתקציב הרשויות נבע מהכנסות עצמיות, ואילו משנות התשעים עלה השיעור ל-66%. אך שיעור זה הוא ממוצע בלבד, ויש שונות גדולה מאוד בין הרשויות: חלק מהן (בעיקר החזקות), נהנות מהכנסות עצמיות גבוהות, ואילו אחרות (בעיקר החלשות), מסתפקות בהכנסות עצמיות נמוכות ביותר.¹ נוסף על כך, לרשויות החלשות יש בדרך כלל צרכים רבים יותר, ולכן הן זקוקות לתוספת תקציב מעבר לתקציבים השוטפים שהממשלה מעבירה למימון השירותים הממלכתיים כמו חינוך ורווחה. אחד המקורות לתוספת זו הוא מענקי משרד הפנים בכלל ומענק האיזון בפרט הניתנים מדי שנה.

סיבה אחרת לצורך במענקים אלה הוא שהתקציבים השוטפים של הממשלה הם תקציבים מיועדים, כלומר בעלי יעד מוגדר ברמת פירוט גבוהה ביותר, ולרשויות המקומיות אסור להעביר על דעת עצמן תקציבים מסעיף לסעיף (ואף לא מבית ספר אחד לאחר, למשל) בלי אישור החשב הכללי במשרד האוצר. מדיניות זו מיועדת למנוע זליגה של התקציבים לשימושים אחרים, חוסר יעילות, ואף שחיתות של ממש, אך התוצאה היא שלרשויות בלי הכנסות עצמיות גבוהות (כאמור, בעיקר רשויות חלשות), אין אפשרות אמיתית לנהל את פעילותן. לעומת זאת, מענקי

1 את החזק של הרשויות המקומיות נבטא באמצעות האשכול החברתי-כלכלי שלהן: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) מחלקת את הרשויות בישראל לעשרה אשכולות חברתיים-כלכליים על פי קריטריונים מסוימים (גודל משפחה ממוצעת, הכנסה ממוצעת, רמת השכלה ממוצעת וכדומה), כשאשכול 1 כולל את הרשויות החלשות ביותר, ואשכול 10 את החזקות ביותר. במרוצת השנים נעשו כמה דירוגים. האחרון שבהם פורסם ב-2009 אבל מציג נתונים של 2006. לכן סביר להניח שחלוקת התקציבים עד 2009 נעשתה על פי דירוג האשכולות של 2003, ורק ב-2010 מתייחס משרד הפנים לאשכולות של 2006.

משרד הפנים אינם מיועדים, ולכן הם אלה שאמורים לתת לרשויות החלטות את מרחב הגמישות הדרוש לניהול ענייניהן. כמה וכמה מחקרים נדרשו בשנים האחרונות להשפעת מענק האיוון על הרשויות המקומיות. בן אליא (2007) עמוד 3, טוען כי:

לא הצלחנו למתן את ההתפצלות הגדלה בין רשויות חזקות מבחינה כלכלית, לבין רשויות חלשות. היעלמותם ההדרגתית של מנגנוני איוון האיזה את תהליך הפיצול. המענק הכללי [מענק האיוון], המנגנון העיקרי אשר גישר בעבר על פערים בלתי נמנעים בין הוצאות לבין הכנסות, איבד מערכו – הן כמרכיב מדיניות והן כמקור תמיכה.

רזין (1999; 2002) ובן אליא (1999) מראים שבניהול תקציב של רשויות מקומיות יש יתרון לגודל, ולכן רשויות גדולות נהנות מציבות תקציבית גבוהה יותר מזו של רשויות קטנות. כמו כן, נמצא שיש מתאם חיובי בין דירוגן החברתי-כלכלי של הרשויות לשיעור הניצול של פוטנציאל ההכנסות העצמיות.

נבון (2006) בדק את השפעת צמצום מענקי הממשלה על התנהגות הרשויות המקומיות. הממצאים העיקריים הם: (א) שינויים אקסוגניים ברכיבי התקציב, כגון צמצום מענקי הממשלה, אמנם משפיעים בטווח הקצר על רמת הגירעון לנפש, אך כעבור זמן יתכנס הגירעון לרמתו המקורית; (ב) הפחתת מענקי הממשלה מביאה לפגיעה מיידית בשירותים לאזרח ולהגדלת הגירעון; (ג) תהליך ההסתגלות לקיצוץ ברשויות הלא יהודיות נמשך כפול שנים לעומת הרשויות היהודיות, כך שהפחתת המענקים מובילה להגדלת הגירעון לזמן ממושך יותר.

שאלת המחקר של עבודה זו היא באיזו מידה מענקי משרד הפנים מצמצמים את הפערים התקציביים בין הרשויות ומאפשרים לרשויות החלטות וחסרות ההכנסות העצמיות לספק שירותים בסיסיים לתושביהן. שאלה נוספת היא אם חלוקת המענקים נעשית באופן שוויוני בין המגזרים (ערבים, דרוזים ויהודים) ובין האזורים (מרכז, פריפריה ואזורי יהודה ושומרון).

הכנסותיהן של הרשויות המקומיות בישראל

כאמור, הכנסות הרשויות המקומיות מתחלקות לשני מקורות עיקריים: הכנסות עצמיות ותקציבים ממשלתיים.

הכנסות עצמיות

הכנסות אלה כוללות ארנונה שניגבת ממשקי בית (ארנונה ממגורים), ארנונה שנגבית מגורמים אחרים (בעיקר עסקים), ואגרות שהרשות גובה בעבור שירותים או אישורים שהיא מספקת.

1. **ארנונה ממגורים:** בעבר הייתה לרשויות המקומיות סמכות כמעט בלעדית לקבוע את שיעורי הארנונה, אך בשנת 1985 הוגבלה סמכות זו בחוק. בשנת 1993 המליצה ועדת סוארי לקבוע סטנדרט כלל-ארצי אחיד למדידת נכסי המגורים, אבל סעיף זה לא יושם מעולם (הורן 2008). אחד הקריטריונים החשובים בקביעת גובה הארנונה הוא ערכם של הנכסים שבגינם היא משולמת, ולכן ברשויות שמצבן החברתי-כלכלי ירוד, גם חיובי הארנונה אמורים להיות נמוכים יותר. כמו כן, החוק קובע אילו הנחות יינתנו לקבוצות אוכלוסייה חלשות, כגון משפחות עם הכנסה נמוכה לנפש, מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה, קשישים, חולים ונכים, משפחות חד-הוריות וכדומה, כך שברשויות חלשות האוכלוסייה מקבלת הנחות רבות יותר, וההכנסות העצמיות שלהן יורדות עוד.

2. **ארנונה שלא ממגורים:** ארנונה שנגבית מעסקים, מגופים ציבוריים וממתקנים של ארגונים כמו חברת חשמל או משרדי ממשלה. בדרך כלל הממשלה מאפשרת לרשויות לגבות מעסקים תשלומי ארנונה גבוהים בהרבה מההוצאות המוניציפליות על עסקים אלה (בדרך כלל ההכנסות גדולות פי שלושה מההוצאות), וזאת כדי לעודד רשויות להקים עסקים בתחומן. לכן הארנונה שלא ממגורים היא אחד המקורות העיקריים שבעזרתם יכולות הרשויות לממן שירותים לתושבים. ואולם, מצב זה גורם לאי-שוויון בין הרשויות, שכן לחלק מהרשויות עסקים רבים, ולאחרות עסקים מעטים. הפער כאן אינו בהכרח בין רשויות חזקות לחלשות, משום שדווקא ברשויות החזקות ביותר כמו סביון, עומר, כפר ורדים, להבים ועוד, אין כמעט הכנסות מעסקים, אך בהמשך המחקר נראה שלחלוקות אחרות (למשל יהודים וערבים, מרכז ופריפריה), יש משמעות רבה.

על פי רוזין וחזן (2006), הבעיה גדלה מפני שברוב המקרים דווקא רשויות עניות מתקשות להקים אזורי תעשייה. לכאורה אפשר לפתור את הקושי על ידי עידוד רשויות חלשות להקים אזורים כאלה, אך יש חשש שיוקמו בשל כך אזורי תעשייה נטולי הצדקה כלכלית, ואלה עלולים לפגוע בסביבה ולבזבז משאבים. יתרה מזאת, לחלק מהרשויות (בעיקר החלשות), אין יכולת ניהולית להקים ולתפעל אזורים כאלה. ואכן, בכמה מהן יש אזורי תעשייה שאין בהם כמעט עסקים, ולכן אינם תורמים להכנסות הרשות. פתרון אחר שצמח מלמטה הוא שיתוף פעולה בין רשויות. הראשון היה אזור התעשייה צ"ר (צפת, חצור וראש פינה) שהוקם ב-1992, וב-1997 החל משרד התעשייה לפעול להקמתם של עוד שיתופי פעולה כאלה על ידי התניית המימון בשיתוף פעולה בין רשויות. הצעה אחרת היא להקטין את הארנונה שלא ממגורים ולהחליפה במס חברות שישולם לממשלה וישמש מקור מימון להגדלת מענקי האיוון לרשויות חלשות. גם שוורץ (2007), ברוח שהוכן לוועדת הכספים של הכנסת, טוען שיש אי-שוויון בין הרשויות בפוטנציאל גביית הארנונה מעסקים, מתעשייה ומתירות, ולכן הוא מציע לבחון את האפשרות לחלק מחדש בין הרשויות את הארנונה הנגבית שלא ממגורים, או לחלופין, להקים מנגנון ארצי שיסייע בצמצום הפערים האמורים. בשנים האחרונות ניכר שינוי בתחום זה, וחלק מההכנסות מארנונה של אזורי תעסוקה מופנות לרשויות חלשות. לדוגמה, חלק מהארנונה הנגבית מאזור התעשייה בר-לב, שנמצא בשטח המועצה האזורית משגב, מופנית לעיריית שאגור (המאחדת את דיר אל-אסד, מג'ד אל-כרום ובענה), והארנונה באזור התעשייה אכסאל, שנמצא בשטח של המועצה האזורית עמק יזרעאל, מחולקת בין המועצה האזורית עמק יזרעאל לאכסאל.

3. **הכנסות יתר עצמיות:** תשלומי אזרחים בעבור שימוש בשירותים כגון ספרייה עירונית, פעילויות לקשישים, שירותי תרבות וספורט וכדומה, וכן אגרות והיטלים כגון אגרת מים, ביוב, בעלי חיים ועוד. סביר להניח שברשויות חזקות יש יותר פעילות מסוג זה, ולכן ההכנסות מאגרות ברשויות אלה יהיו גדולות יותר.

מקורות ממשלתיים

- את השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות אפשר לחלק לשני סוגים:
1. **השתתפות מיוחדת:** כוללת תקציבים שניתנים לרשויות המקומיות בעבור שירותים או פרויקטים מוגדרים. התחומים העיקריים של תקציבים אלה הם חינוך (ממשרד החינוך), רווחה (ממשרד הרווחה) ופרויקטים שונים, בעיקר בתחום התשתיות (תקציבים בלתי רגילים).
 2. **מענקי משרד הפנים:** מענקים אלה נועדו לסייע לרשויות מקומיות בגין מצב חברתי-כלכלי פגיע, וכן לסייע בפתרון בעיות ייחודיות (למשל ביטחוניות). מענקים אלה אמורים להיות חלק מהמנגנון הממשלתי שתפקידו לחלק מחדש את ההכנסות במשק, כלומר לקחת חלק מההכנסות של העשירים (על ידי מיסוי) ולחלק אותם מחדש לקבוצות החלשות, או לאלה שיש להם בעיות ייחודיות. אפשר לומר שתפקידם העיקרי של מענקי משרד הפנים הוא לצמצם את הפער בין רשויות חזקות לרשויות חלשות. כאמור, מטרת העבודה היא לבדוק אם מענקי משרד הפנים אכן ממלאים את תפקידם.

מענקי משרד הפנים

1. **מענק האיזון:** מענק ממשלתי שמועבר דרך משרד הפנים כדי לפצות רשויות בגין מצב כלכלי נחות והכנסות עצמיות נמוכות, וכן כדי לסייע בפתרון בעיות ייחודיות. בשנת 2007 היה גודלו של מענק זה שני מיליארד ו-143 מיליון שקל, והוא היה כ-18% מהשתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות המקומיות. עד שנת 1994 לא היו קריטריונים ברורים לקבלת מענק האיזון, וגודלו נקבע בין השאר לפי שיעור הביצוע של תקציב הרשות, כלומר רשות שהוציאה יותר (וצברה גירעונות) קיבלה יותר. שיטה זו עודדה כמובן בזבוז ויצירת גירעונות. בשנים 1994 עד 1999 פעל משרד הפנים על פי המלצות ועדת סוארי והתאים את גודל המענק לקריטריונים כמו מצב חברתי-כלכלי (מענק גדול יותר ליישובים חלשים), גודל הרשות (מענק גדול יותר לרשויות קטנות) ועוד. אך בהמלצות הוועדה התגלו כמה בעיות, ביניהן מתן תמיכה גדולה מדי לרשויות הקטנות בניגוד למגמה של איחוד רשויות, והיעדר התייחסות מספקת למצב החברתי-כלכלי של הרשויות. על כן, בראשית שנות האלפיים הוכנסו שינויים אחדים בנוסחאות של ועדת סוארי,² ובד בבד

2 ראו הסבר על הוועדה בנספח 4.

הוקמה ועדת גדיש כדי לגבש קריטריונים יעילים ומתאימים יותר. המטרה העיקרית של העבודה היא לבחון את המלצות דוח גדיש ואת תהליך יישומן משנת 2004.

2. **מענק לצמצום הגירעון התקציבי:** בשנים האחרונות נוצרו גירעונות גדולים בתקציבי הרשויות המקומיות. לעתים קרובות הגורמים לגירעון זה הם פעילויות שאינן בשליטת הרשויות המקומיות (כגון תשלומי פנסיה לעובדים שפרשו מהעבודה). כמו כן, במקרים רבים לרשויות אין אפשרות לצמצם את הגירעון בלי עזרה, מפני שהכנסותיהן קטנות מדי. במקרים אלה מוכן משרד הפנים לבוא לעזרת הרשויות ולהעביר להן מענקים, שבדרך כלל מותנים בתוכנית הבראה. בשנת 2007 עמד גובה המענק לצמצום הגירעון על 435 מיליון שקל. מענקים אלה אמורים להיות חד-פעמיים ואינם מייצגים את מדיניות המשרד, ולכן המחקר לא יתמקד בהם.

3. **מענקים מיוחדים:** מלבד מענק האיזון מעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות מענקים נוספים מדי שנה. מענקים אלו הם ייעודיים וניתנים למטרות הבאות: (א) מענק אזרחים ותיקים – מענק שנועד לשפות רשויות מקומיות בגין פגיעה בהכנסותיהן לאחר חקיקת חוק אזרחים ותיקים; (ב) מענק פנסיה צוברת – מענק שנועד לשפות רשויות מקומיות בגין מעבר עובדים חדשים (משנת 2001) מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת; (ג) פרס שר הפנים – פרס שניתן מדי שנה לרשויות שעומדות ביעדים תקציביים וניהוליים קבועים. גובה הפרס נקבע לפי מספר התושבים והמצב החברתי-כלכלי של הרשות; (ד) מענק אוסלו – מענק שנועד לפצות רשויות מקומיות ביו"ש על הוצאות עודפות הנובעות מיישום הסכמי אוסלו.

4. **מענק השר:** רוב התקציבים של משרד הפנים לרשויות המקומיות מחולקים לפי נוסחאות המבוססות על קריטריונים קבועים וקשיחים. אך לרשויות מקומיות עשויים להיות צרכים וקשיים ייחודיים ובלתי צפויים שאינם באים לידי ביטוי בנוסחאות הקבועות. לכן משרד הפנים משאיר עתודה תקציבית לחלוקה שלא על פי הקריטריונים הרגילים. בשנת 2007 עמד סכום מענקי השר על כ-115 מיליון שקל. ואולם, היעדר קריטריונים ברורים לחלוקתם היא פתח למעשי שחיתות, ולכן מענק זה זוכה לביקורת רבה (ארז ובן דוד 2004).

חשוב מענק האיוון על פי דוח גדיש

דוח גדיש הוא קובץ ההמלצות של ועדת גדיש הכולל הנחיות והוראות בדבר החישוב והחלוקה של מענק האיוון. על פי דוח זה, על משרד הפנים לחשב מענק מודל, כלומר את גודל מענק האיוון שיש לתת לכל רשות, ולפעול לפי חישוב זה. כפי שנראה בהמשך, משרד הפנים אכן מבצע את החישוב, אך אינו מיישם אותו בפועל בשל מגוון אילוצים וסיבות.

במחקר זה נבחן את הנושא של מענק האיוון בשני שלבים. בשלב ראשון נבדוק אם דוח גדיש ומענק המודל הנובע ממנו מתיישבים עם מטרותיו של מענק האיוון, קרי סיוע לרשויות מקומיות בגין מצב חברתי כלכלי נחות ופתרון בעיות ייחודיות. בשלב השני נבדוק את מידת ההתאמה בין מענק האיוון שניתן בפועל ובין מענק המודל. להלן נציג את הדרך שבה מחושב מענק המודל של שנת 2010, ואת הדרך שבה נקבע מענק האיוון של שנה זו בפועל. ההצגה מבוססת על ההסברים הנלווים של משרד הפנים למענק האיוון של 2010. דרך החישוב בשנים אחרות דומה, אבל לא תמיד זהה. במקומות שבהם יש הבדלים ניכרים יובאו הערות מתאימות. חישוב מענק המודל, כלומר מענק האיוון שמגיע לכל רשות על פי דוח גדיש, נעשה בשלושה שלבים:

1. מחשבים את ההוצאות של כל רשות (להלן: ההוצאות המחושבות) לפי מאפיינים שיפורטו בהמשך, ורואים בסכום זה את הסכום הדרוש לרשות כדי לספק שירותים לתושביה.
2. מחשבים את ההכנסות מארנונה ומהיטלים אחרים שהרשות אמורה לקבל (להלן: ההכנסות המחושבות). גודל זה אינו ההכנסות בפועל, אלא פוטנציאל ההכנסות. כפי שנראה בהמשך, ייתכנו מצבים שבהם ההכנסות בפועל קטנות מפוטנציאל ההכנסות, למשל כששיעור גביית הארנונה ברשות נמוך.
3. הפער בין ההוצאות המחושבות להכנסות המחושבות הוא גודל מענק המודל. כאמור וכפי שיפורט בהמשך, המענק שמקבלות הרשויות בפועל קטן ממענק המודל המחושב.

חישוב צד ההוצאה

בחישוביו מפריד משרד הפנים בין ההוצאות הרגילות (חינוך, רווחה, שירותים מוניציפליים וכדומה) (להלן: ההוצאה הבסיסית) ובין פירעון מלוות והוצאות פנסיה. חלוקה זו נשענת על הטענה שפירעון המלוות והוצאות הפנסיה הם תוצאה של פעולות שנעשו בעבר ואינן בשליטת השלטון המקומי הנוכחי. נציג את החישוב של כל הוצאה בנפרד.

חישוב ההוצאה הבסיסית

הגורם המרכזי בחישוב ההוצאה הבסיסית של הרשות הוא מספר התושבים המתגוררים בה. יש לזכור בהקשר זה שבתפעול של רשות מקומית יש יתרונות לגודל, כלומר כדי לספק לתושבי רשות קטנה שירותים זהים לאלה הניתנים לתושבי רשות גדולה, ההוצאה לנפש צריכה להיות גדולה יותר. כדי לתת ביטוי ליתרון הגודל, מחושבת ההוצאה הבסיסית בעזרת הנוסחה הבאה:

$$(1) \quad Y = A + B_1 * P_1 + B_2 P_2 + B_3 P_3$$

כאשר:

Y – ההוצאה הבסיסית

A – גודל קבוע (בשנת 2010 עמד על 4,370,000 שקל)³

P_1 – האוכלוסייה בתחום של עד 20,000 נפש

P_2 – האוכלוסייה בתחום שבין 20,000 ל-70,000 נפש

P_3 – האוכלוסייה בתחום שמעל 70,000

B_1 – סכום לנפש בעבור 20,000 התושבים הראשונים (בשנת 2010 עמד על 3,592 שקל)

B_2 – סכום לנפש בעבור התושבים בתחום שבין 20,000 ל-70,000 נפש (בשנת 2010 עמד על 3,179 שקל)

B_3 – סכום לנפש בעבור התושבים בתחום שמעל 70,000 נפש (בשנת 2010 עמד על 2,585 שקל)

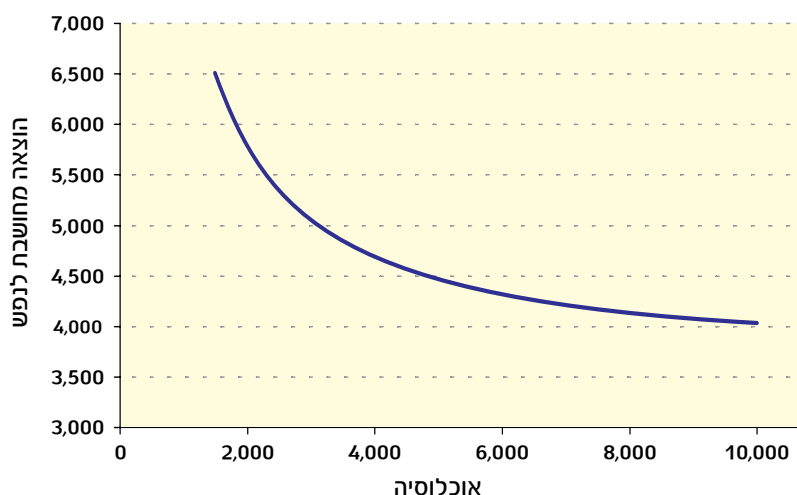
לדוגמה, ברשות שאוכלוסייתה מונה 80,000 נפש, גודל ההוצאה הבסיסית הוא:

$$Y=4,370,000+3,592*20,000+3,179*50,000+2,585*10,000=261,010,000$$

בתרשים הבא מופיעה ההוצאה לנפש לפי גודל האוכלוסייה, המחושבת לפי נוסחה 1.

3 גודל זה, כמו הגדלים של B בהמשך, נקבע על פי רגריסה שמבוססת על נתוני 2002.

תרשים 1: ההוצאה הבסיסית לנפש ביחס לגודל האוכלוסייה



כפי שאפשר לראות, ההוצאה הבסיסית לנפש קטנה ככל שהאוכלוסייה גדלה. יחס זה נובע מכך שחלק מההוצאות (למשל שכר מנהלי מחלקות, מערכת מחשוב, משאיות אשפה וכדומה) קבועות, וככל שהאוכלוסייה גדולה יותר, הן מתחלקות בין נפשות רבות יותר. נתון נוסף העולה מהתרשים הוא שיתרון הגודל הולך ופוחת, ולכן הירידה השולית בהוצאה לנפש הולכת וקטנה.

בשנים האחרונות אוחדו כמה מהרשויות הקטנות ביותר (שקיבלו בעבר תקציבים גבוהים מאוד לנפש) עם מועצות אזוריות (שבי ציון, כנרת, מנחמיה, עתלית, רמות השבים) או עם רשויות מקומיות שכנות (נווה אפרים עם יהוד, גבעת עדה עם בנימינה, צורן עם קדימה, גני תקווה עם סביון). אך יש עדיין רשויות שאוכלוסייתן קטנה. חלק מהן חזקות ונמצאות באשכולות 9 ו-10, ועל פי ההמלצות של דוח גדיש, משנת 2009 רובן (למעט הר אדר) לא יקבלו מענקי איזון, ולכן הן אינן אמורות להיות למעמסה על תקציב הממשלה. אך עדיין יש רשויות קטנות (כגון מעלה אפרים, מגדל ואחרות) שמקבלות מענקים גדולים במיוחד. בלוח הבא מופיעה רשימת היישובים הקטנים בישראל המקבלים מענקי איזון.

לוח 1: הרשויות הקטנות ביותר ב-2010

שם הרשות	אוכלוסייה ב-2008*	אשכול ב-2006	מענק 2010 (באלפי שקלים)	מענק מודל 2010 (באלפי שקלים)
מעלה אפרים	1,390	5	3,489	4,322
יסוד המעלה	1,402	8	1,242	1,538
מגדל	1,578	5	1,995	2,471
מטולה	1,632	8	821	1,017
עין קניא	1,966	3	3,641	4,510
ע'ג'ר	2,147	3	3,872	4,796
אליכין	2,902	6	6,080	7,531
כפר תבור	2,916	9	441	498
כפר ברא	2,958	3	5,903	7,312
ג'ש	3,012	5	5,475	6,782
כפר כמא	3,025	5	4,829	5,982
מעיליא	3,029	6	5,723	7,089
כאוכב	3,068	3	5,498	6,810
פסוטה	3,151	5	6,072	7,521
הר אדר	3,157	9	89	110

* נכון לזמן כתיבת המאמר לא פורסמו נתוני אוכלוסייה ל-2009 ו-2010

כפי שאפשר לראות מהטור של אשכולות ב-2006, ברשימה זו יש כמה יישובים שרמתם החברתית-כלכלית גבוהה (אשכולות 8 ו-9) ושקיבלו מענקים די גדולים גם בשנת 2010. שימו לב שאין מדובר בעניין זמני או במענקים מיוחדים, אלא במענקים שמגיעים לרשויות אלה על פי דוח גדיש.

מקדמי העדפה להוצאה

לצורך חישוב צד ההוצאה של הרשות המקומית הופעלו מקדמי העדפה על ההוצאה הבסיסית שמתקבלת מנוסחה 1, שמטרתם להגדיל את המענקים של הרשויות המקומיות שיש להן בעיות ייחודיות. המקדמים המופעלים הם:

1. הוצאות למועצות דתיות והוצאות ביטחון מיוחדות: על ההוצאה הבסיסית ניתנת תוספת של 3% בעבור הוצאות של מועצות דתיות והוצאות ביטחון מיוחדות. תוספת זו ניתנת לכל הרשויות היהודיות, ורק להן, אף על פי

שגם לרשויות לא יהודיות יש הוצאות בגין מועצות דתיות. חשוב להדגיש שהגדלת סעיף ההוצאות ב-3% מגדילה את מענק האיזון באחוז גבוה הרבה יותר. לדוגמה, בשתי רשויות זהות, אחת יהודית ואחת לא יהודית, שבשתיהן ההוצאות הן 100 וההכנסות הן 90, הרשות הלא יהודית תקבל מענק של 10, ואילו הרשות היהודית, שהוצאותיה יוגדלו ל-103, תקבל מענק של 13, כלומר פער של 30%.

2. **מקדם חברתי-כלכלי:** בלוח הבא מפורטים המקדמים המופעלים על ההוצאה הבסיסית לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות:

לוח 2: מקדם העדפה לפי אשכול חברתי-כלכלי

מקדם העדפה בהוצאה	אשכול
10%	1
5%	2
5%	3
2%	4
-1%	5
-3%	6
-6%	7
-6%	8
-10%	9
-15%	10

כפי שאפשר לראות, ככל שהמצב החברתי-כלכלי טוב יותר, כך קטן מקדם ההעדפה, ולחמשת האשכולות העליונים הוא שלילי (כלומר מקטין את ההוצאה המחושבת ואת המענק). כמובן, ההנחה כאן היא שככל שהמצב החברתי-כלכלי של הרשות ירוד, כך גדלות הוצאותיה על חינוך, רווחה וכדומה, ולכן ראוי שהמענק שלה יהיה גדול יותר. שימו לב שהמקדם של אשכול 2 זהה לזה של אשכול 3, והמקדם של אשכול 7 זהה לזה של 8. מצב זה יכול לגרום לכך שהרשויות באשכול 2 יקבלו מעט מדי, והרשויות באשכול 8 (שספק אם הן צריכות בכלל לקבל את מענק האיזון) יקבלו יותר מדי.

3. **שונות המדר החברתי-כלכלי:** שונות זו משקפת את גודל הפער החברתי-כלכלי בין קבוצות אוכלוסייה ברשות (מחושב רק לרשויות המונות יותר מ-8,000 תושבים). הסיבה להבאת פער זה בחשבון היא שהקשר בין המצב

החברתי-כלכלי של הרשות ובין גודל הוצאותיה אינו ליניארי: ככל שהמצב החברתי-כלכלי ירוד, כך עולה קצב הגידול בהוצאות. לכן האשכול החברתי-כלכלי של הרשות, שהוא ממוצע של כל המשפחות, אינו משקף נאמנה את גודל ההוצאות. לדוגמה, אם ברשות אחת כל המשפחות שייכות לאשכול 5, וברשות אחרת חצי מהמשפחות נמצאות באשכול 3 וחצי באשכול 7 (כך שבממוצע רשות זו נמצאת באשכול 5), הרי שההוצאות לנפש ברשות השנייה יהיו גבוהות יותר. מקדמי העדפה הנובעים משונות המדר החברתי-כלכלי מופיעים בלוח 3.

לוח 3: מקדם העדפה לשונות המדר החברתי-כלכלי

מקדם העדפה בהוצאה	שונות המדר החברתי-כלכלי
0	0.25–0
1%	0.25–0.5
2%	0.75–0.5
3%	1–0.75
4%	מעל 1

4. הוצאות לחינוך: תקציבי הממשלה מכסים כ-60% מתקציבי החינוך, והשאר ממומן על ידי תשלומי הורים והרשות המקומית. לכן ככל שמספר הילדים במערכת החינוך גבוה יותר, כך גדלות הוצאותיה של הרשות. בלוח הבא מופיעים מקדמי העדפה ביחס לשיעור האוכלוסייה הנמצאת מתחת לגיל 18.

לוח 4: מקדם העדפה בהוצאות לחינוך

מקדם העדפה בהוצאה	שיעור האוכלוסייה הנמצאת מתחת לגיל 18 (באחוזים)
-3%	34–0
0	46–35
2%	52–47
4%	מעל 52

5. **הוצאות לרווחה:** 25% מהוצאות הרווחה של תושבי הרשויות ממומנות על ידי הרשות המקומית, ולכן לרשויות עם מספר רב יותר של פנסיונרים (תושבים מעל גיל 65) יש הוצאות רבות יותר.⁴ מקדמי ההעדפה ביחס לשיעור האוכלוסייה הנמצאת מעל גיל 65 מופיעים בלוח הבא.

לוח 5: מקדם העדפה בהוצאות לרווחה

מקדם העדפה בהוצאה	שיעור האוכלוסייה הנמצאת מעל גיל 65 (באחוזים)
-2%	3-0
0	9-4
2%	מעל 9

6. **אזורי עדיפות לאומית:** עד 2006 קיבלו רשויות באזור עדיפות לאומית א תוספת של 4%, ורשויות באזור עדיפות לאומית ב קיבלו תוספת של 2%. ואולם, בעקבות החלטת בג"ץ, מ-2007 ואילך אין מקדם העדפה לאזורים עם עדיפות לאומית. החלטה זו התקבלה בעקבות עתירה של ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל, שלפיה היעדר קריטריונים ברורים לקביעת אזורי עדיפות לאומית גורם לאפליה של קבוצות אוכלוסייה, בעיקר יישובים ערביים.⁵

7. **יישובי קו עימות ויו"ש:** לרשויות שנמצאות בקו עימות או ביו"ש ניתנת תוספת של 4% (כאמור, תוספת להוצאות מגדילה את סכום המענק הסופי באחוזים גבוהים יותר).

8. **הוצאות לקליטה:** רשויות שקולטות עולים מאתיופיה או מברית המועצות לשעבר מקבלות תוספת של עד 10%, לפי שיעור העולים ממדינות אלה שעלו בשבע השנים האחרונות (משוקלל בוותק שלהם בארץ). בשנים האחרונות שיעור העולים שעלו בשבע השנים האחרונות נמוך מאוד, ולכן מקדם העדפה זה זניח.

4 מעניין שבחישוב הוצאות הרווחה מתייחסים רק לקצבאות הזקנה ולא להוצאות רווחה אחרות, אולי מפני שאין נתונים מדויקים די הצורך על יתר הוצאות הרווחה.

5 בג"ץ 11163/03, ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל ואח' נגד ראש ממשלת ישראל ומשרד החינוך, פסק דין מיום 27 בפברואר 2006.

הגבלות על גודלה של ההוצאה הבסיסית

על ההוצאה הבסיסית מוטלות שתי מגבלות:

1. סך כל מקדמי ההעדפה להוצאה לא יעלו על 10%. שימו לב שלפי לוח 2, רשויות באשכול 1 מקבלות 10% בגין מצב חברתי-כלכלי, ולכן אינן יכולות לקבל תוספות שמגיעות להן לפי סעיפים אחרים. הגבלה זו משפיעה בייחוד לעניין הוצאות החינוך, שכן כל הרשויות באשכול 1 (רשויות בדרגות בוגר וחלק מהערים החדריות) זכאיות לתוספת של 4%, אך אינן מקבלות אותה. מגבלה זו אינה מתיישבת אפוא עם מטרת החישוב, שנעשה כדי לאמוד את ההוצאה הדרושה לרשות כדי לספק לתושביה שירותים בסיסיים. למעשה, דווקא הרשויות הנתונות בקשיים הגדולים ביותר, שנמצאות באשכולות נמוכים וכוללות ילדים רבים, עלולות להיפגע ממגבלה זו.
2. ההוצאה הבסיסית לנפש בכל רשות באשכולות 1–4 נקבע מקסימום של 5,185 ש"ח, ולהוצאה הבסיסית לנפש בכל רשות באשכולות 5–10 נקבע מקסימום של 5,055. בלי הגבלה זו ההוצאה לנפש ברשות עם מעט תושבים הייתה יכולה להיות גדולה מאוד בגלל הקבוע A בנוסחה 1. לדוגמה, ברשות קטנה כמו יסוד המעלה, שאוכלוסייתה בשנת 2010 היא 1,402 תושבים, ההוצאה הבסיסית לנפש בלי מקדמי העדפה היא:

$$Y = \frac{4,370,000 + 1,402 * 3,592}{1,402} = 6,708$$

מדובר בהוצאה גדולה מאוד שהייתה מחייבת את משרד הפנים להעביר לרשות מענקים גדולים, אף שיסוד המעלה היא רשות חזקה למדי (אשכול 8). אחת המטרות של דוח גדיש היא למנוע מצבים כאלה, שכן המגורים ביישובים קטנים וחזקים נעשים בדרך כלל מבחירה ומתוך חיפוש אחר איכות חיים גבוהה. מגבלה זו אמנם יכולה לפגוע גם ברשויות חלשות, אך בפועל הפגיעה תהיה נמוכה יחסית, שכן המגבלה חלה רק על רשויות שיש בהן פחות מ-3,896 נפשות⁶, ומתוך 27 רשויות כאלה, אין שום רשות באשכול 1, ויש רק שתי רשויות באשכול 2 (עמנואל וקריית יערים).

6 בהנחה שכל הרשויות באשכולות הנמוכים צברו 10% של מקדמי העדפה להוצאה,

המגבלה על ההוצאה הבסיסית היא $4713 = \frac{5185}{1.1}$.

אם נציב מספר זה לנוסחה 1, נקבל שאוכלוסייה שתיתן גודל זה היא 3,896.

חישוב ההוצאה לפירעון מלוות וההוצאות לפנסיה

כאמור, פירעון המלוות וההוצאות לפנסיה אינן נתונות בידיו של השלטון הנוכחי של הרשות המקומית, וכדי למנוע מצב שבו טעויות שנעשו בעבר מקשות על הרשות להגיע לניהול ראוי בהווה, משרד הפנים רואה לנכון להשתתף במימון שני סעיפים אלה במסגרת המענק.

פירעון מלוות: החלק של פירעון המלוות המוכר לחישוב ההוצאות נקבע לפי אשכול חברתי-כלכלי כמפורט בלוח 6.

לוח 6: החלק של פירעון המלוות המוכר לחישוב ההוצאות

אשכול	האחוז המוכר לחישוב ההוצאות מסך כל המלוות של הרשות
1	15%
2	14%
3	13%
4	12%
5	11%
6	10%
7	9%
8	8%
9	7%
10	6%

כפי שאפשר לראות, ככל שהרשות נמצאת באשכול חברתי-כלכלי נמוך יותר, כך חלק גדול יותר של עומס המלוות שלה מוכר לחישוב ההוצאות. משרד הפנים קבע שבכל מקרה לא יעלה הסכום המוכר על ההוצאות האמיתיות של פירעון המלוות באותה השנה.

הסדר זה, שבו הממשלה מסייעת למערכות שכשלו עקב התנהלות לא אחראית בעבר, עלול לעודד התנהגות לא אחראית בעתיד ואינו עולה בקנה אחד עם המדיניות הכלכלית המקובלת מאז 1985. לפיכך חשוב לבדוק מי הם הגורמים הנהנים מהסדר זה, ואם הם אכן ראויים לכך.

בלוח הבא מופיעים שני נתונים: בשורה הראשונה מפורטים החוזרי המלוות הממוצעים לנפש לפי אשכולות בשנת 2007 (שנה אחרונה עם נתונים מלאים); אלו הן ההוצאות בפועל. בשורה השנייה מפורטים החוזרי המלוות המוכרים לחישוב ההוצאות לנפש; נתון זה מתקבל על ידי הכפלת ההחזר לנפש (שורה ראשונה בלוח) באחוז המוכר לחישוב ההוצאות (לוח 6).

לוח 7: החזר המלוות לנפש וההחזר המוכר לחישוב ההוצאות לנפש לפי אשכולות

אשכול	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
החזר מלוות לנפש	108	259	261	457	507	314	330	590	235	59
החזר המלוות לנפש המוכר לחישוב ההוצאות	16.2	32.3	33.9	12	55.8	31.4	29.8	47.2	16.5	3.5

כפי שאפשר לראות מהשורה הראשונה, החזרי המלוות של שלושת האשכולות הראשונים נמוכים מהחזרי המלוות של אשכולות 4 עד 8. לכן, אף שהאחוז מעומס המלוות המוכר לחישוב ההוצאה גדול יותר באשכולות הנמוכים, סכום המלוות המוכר לחישוב ההוצאות שלהם הוא ברוב המקרים קטן יותר. מצב זה מקטין את ההוצאות המחושבות לאשכולות הנמוכים (לעומת ההוצאות באשכולות הגבוהים), ולכן גם את המענק שלהם. תוצאה זו אינה מתיישבת עם המטרות של מענק האיוון, לסייע לרשויות שמצבן החברתי-כלכלי טוב פחות.

השוואה נוספת של החזרי המלוות, הפעם בין המגזרים, מופיעה בלוח 8.

לוח 8: החזר המלוות לנפש לפי מגזרים

מגזר	בדוויים	ערבים	דרוזים	יהודים
החזר מלוות לנפש	116	259	489	420

כפי שאפשר לראות, ההחזר לנפש הגבוה ביותר נמצא במגזר הדרוזי, ואילו במגזר הערבי וביישובים הבדווים שבנגב ההחזר לנפש נמוך יותר. דווקא במגזר החלש ביותר (הרשויות הבדוויות, שנמצאות כולן באשכול 1), החזר המלוות לנפש הוא הנמוך ביותר. כאמור, החזר מלוות גדול מגדיל את ההוצאות המחושבות של הרשות, ולכן גם את המענק שלה. לכן אפשר לומר שסעיף החזר המלוות מגדיל את ההוצאות (ולכן את המענק) של הרשויות החזקות, בניגוד למטרה הבסיסית של מענק האיוון.

הוצאות הפנסיה: הוצאות הפנסיה מוכרות עד ל-13.3% מההוצאה המחושבת לשכר (שהיא 30% מסך ההוצאה המחושבת לרשות). על סכומים גבוהים יותר יכיר המשרד רק ב-40% מההפרש בין ההוצאה המוכרת (13.3% מהשכר) ובין הוצאות הפנסיה בפועל.

חישוב צד ההכנסה

ההכנסות של הרשויות המקומיות נובעות משני מקורות: הכנסות מארנונה והכנסות יתר עצמיות מאגרות, היטלים, תרבות, חינוך ורווחה. כאמור, ככל שגדלה ההכנסה המחושבת, כך קטן המענק.

הכנסות מארנונה

גודל ההכנסות מארנונה (ממגורים ושלא ממגורים) תלוי בשני גורמים: הראשון הוא גובהם של חיובי הארנונה, כלומר סכום הארנונה בש"ח, שהרשות דורשת מתושביה ומבעלי העסקים שבתחומה, והשני הוא שיעור הגבייה של הארנונה, כלומר החלק מחיובי הארנונה הפוטנציאליים שהרשות מצליחה לגבות בפועל.

גובה חיובי הארנונה ממגורים אינו זהה בכל הרשויות, וכדי למנוע מצב שבו רשויות יקבעו ארנונה נמוכה (כדי שהכנסתן המחושבת תהיה קטנה, והמענק שיקבלו יהיה גדול), חישוב ההכנסות מארנונה ממגורים אינו מתבסס רק על חיובי הארנונה בפועל, אלא גם על תעריפי חיוב נורמטיביים ממוצעים לכל אשכול חברתי-כלכלי. תעריפים אלה הם הסכומים (בש"ח) שלדעת ועדת גדיש הרשויות המקומיות אמורות לדרוש מהתושבים לפי האשכול שבו הן נמצאות (התעריפים חושבו על פי נתוני הגבייה של שנת 1998, והם מתעדכנים מדי שנה לפי שיעור השינוי השנתי בארנונה). כפי שנראה בלוח הבא, תעריפים אלה עולים ככל שהאשכול החברתי-כלכלי גבוה יותר. הארנונה שלא ממגורים, לעומת זאת, נקבעת על ידי הממשלה, ולכן כאן משתמשים בחיובי הארנונה בפועל, ולא בתעריפי חיוב נורמטיביים.

כאמור, גורם נוסף שמשפיע על ההכנסות מארנונה הוא שיעור הגבייה בפועל. שיעורי גבייה נמוכים מקטינים כמובן את ההכנסות ומגדילים את מענק האיזון. כדי שלא לעודד רשויות להתרשל בגבייה על מנת להגדיל את המענק, נקבעו גם כאן שיעורי גבייה נורמטיביים (לשני סוגי הארנונה, שיעור אחר לכל סוג) לפי האשכול החברתי-כלכלי. תעריפי החיוב הנורמטיביים ושיעורי הגבייה הנורמטיביים מופיעים בלוח 9.

לוח 9: תעריפים ושיעורי גבייה נורמטיביים לפי אשכול חברתי-כלכלי

שיעור גבייה נורמטיבי לא ממגורים	שיעור גבייה נורמטיבי ממגורים	תעריף נורמטיבי לחיוב ארנונה ממגורים למ"ר (במחירי 2010, בש"ח)	אשכול חברתי-כלכלי
75%	60%	38.15	1
75%	65%	38.15	2
75%	65%	38.91	3
75%	70%	39.69	4
75%	75%	41.67	5
77.5%	77.5%	43.75	6
85%	85%	45.94	7
85%	85%	50.54	8
90%	90%	58.12	9
90%	90%	66.83	10

כצפוי, ברוב המקרים תעריפי החיוב הנורמטיביים ושיעורי הגבייה באשכולות הנמוכים קטנים יותר. לכן קטנות ההכנסות המחושבות לרשויות אלה, וגדל המענק שהן אמורות לקבל. אך יש גם יוצאים מהכלל. למשל, תעריפי החיוב הנורמטיביים של הארנונה ממגורים באשכולות 1 ו-2 זהים, שיעורי הגבייה הנורמטיביים של ארנונה ממגורים באשכולות 2 ו-3 זהים, ושיעורי הגבייה הנורמטיביים של ארנונה שלא ממגורים בחמשת האשכולות הראשונים זהים. מצב זה גורם לכך שרשויות באשכולות הנמוכים אינן מקבלות מענק גדול יותר מזה של רשויות באשכולות גבוהים מהן, ולכן אפשר לומר ששוויון מסוג כזה הוא לרעת הרשויות החלשות. את ההכנסה לנפש מארנונה מחשבים בעזרת הנוסחה הבאה:

$$(2) \quad I = \frac{(X * \Pi) + (Y + Z) * \Delta}{P}$$

כאשר:

- I – ההכנסה לנפש מארנונה (ממגורים ושלא ממגורים)
- X – חיוב הארנונה שלא ממגורים, לפי נתונים בפועל של כל רשות
- Π – שיעור גביית ארנונה שלא ממגורים (נורמטיבי)
- Y – חיוב הארנונה ממגורים, לפי נתונים בפועל של כל רשות
- Δ – שיעור גביית ארנונה ממגורים (נורמטיבי)
- P – אוכלוסיית הרשות נכון ל-1 בינואר 2008

Z – תוספת או הפחתה של חיוב הארנונה בפועל. מחושבות על ידי הנוסחה:

$$(3) \quad Z = \left(\frac{NORM}{F} - 1 \right) * Y$$

כאשר $NORM$ הוא התעריף הנורמטיבי לחיוב הארנונה ממגורים למ"ר, F הוא חיוב הארנונה בפועל למ"ר, ו- Y הוא סך כל חיובי הארנונה בפועל באותה רשות בגין נכסי מגורים. התוצאה היא שאם החיוב למ"ר בפועל נמוך מהתעריף הנורמטיבי למ"ר, כלומר אם הרשות מחייבת את התושבים בארנונה נמוכה מדי, Z גדול מאפס. כפי שאפשר לראות בנוסחה 2, Z גדול מאפס גורם לתיקון ההכנסה המחושבת כלפי מעלה, ולפיכך המענק קטן. אם החיוב בפועל גבוה מהנורמטיבי, נוצר מצב הפוך. החישוב של חיוב הארנונה ($Y+Z$) הוא אפוא שילוב של החיוב בפועל עם החיוב הנורמטיבי. כאמור, חישוב זה נעשה כדי למנוע הכנסה מחושבת נמוכה מדי (ומענק גדול מדי) לרשויות שקבעו ארנונה נמוכה בלי הצדקה, או ששיעור גביית הארנונה בהן נמוך.

יש לשאול כאן מהו היחס בין שיעורי הגבייה הנורמטיביים של דוח גדיש לשיעורי הגבייה בפועל (כפי שהם מופיעים בדוחות של הרשויות) בכל אשכול. בלוח הבא מופיעים שיעורי הגבייה הנורמטיביים (ממוצע של גביית ארנונה ממגורים וארנונה שלא ממגורים) ושיעורי הגבייה בפועל.⁷ נתונים אלה מתייחסים גם לארנונה ממגורים וגם לארנונה שלא ממגורים.⁸

לוח 10: השוואת שיעור הגבייה הנורמטיבי ושיעור הגבייה בפועל (ממוצע של ארנונה ממגורים וארנונה שלא ממגורים)

אשכול	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
שיעור גבייה נורמטיבי	67.5%	70%	70%	72.5%	75%	77.5%	85%	85%	90%	90%
שיעור הגבייה בפועל ב-2007	26%	56%	48%	68%	82%	88%	88%	92%	95%	95%
שיעור הגבייה בפועל ב-2008	35%	53%	45%	71%	81%	87%	89%	92%	96%	95%

7 השיעור מחושב כאן מהחיוב השנתי נטו, כלומר מחיוב הארנונה השנתי בפועל פחות ההנחות בארנונה שניתנו לתושבים.

8 אין נתונים נפרדים של שיעורי גבייה ממגורים ושלא ממגורים, ולכן בלוח מופיעים שיעורי הגבייה המצרפיים.

כפי שאפשר לראות, בששת האשכולות הגבוהים שיעור הגבייה בפועל גבוה מהנורמטיבי, ואילו בארבעת האשכולות הנמוכים שיעור הגבייה בפועל נמוך יותר (בשלושת האשכולות הראשונים הוא נמוך בהרבה). כתוצאה מכך, ההכנסה בפועל של הרשויות החלשות נמוכה מההכנסה המחושבת, ולכן בסופו של דבר, המענק שהן יקבלו קטן מהראוי.

להלן מובאת השוואה בין תעריף החיוב הנורמטיבי ובין החיוב בפועל של הארנונה ממגורים למ"ר. אם תעריף החיוב הנורמטיבי גדול מהחיוב בפועל, ההכנסות המחושבות לרשות גדולות מההכנסות בפועל, ולכן סכום המענק קטן מהראוי. בלוח הבא מופיעים שני הנתונים הללו לכל אחד מהאשכולות בשנת 2007, וכן מופיע היחס בין שניהם (חלוקה של החיוב הנורמטיבי בחיוב בפועל).

לוח 11: תעריף החיוב הנורמטיבי והחיוב בפועל של ארנונה ממגורים ב-2007*

אשכול	סכום תעריף החיוב הנורמטיבי בש"ח למ"ר**	סכום החיוב בפועל בש"ח למ"ר	היחס בין שיעור הגבייה הנורמטיבי לשיעור הגבייה בפועל
1	35.89	28.21	1.27
2	35.89	28.94	1.24
3	36.61	28.44	1.29
4	37.34	30.85	1.21
5	39.21	32.10	1.22
6	41.17	33.92	1.21
7	43.23	39.70	1.09
8	47.55	39.17	1.21
9	54.69	41.37	1.32
10	62.89	38.26	1.64

* 2007 היא השנה האחרונה שבה יש נתונים מלאים

** עמודה שנייה בלוח 9

לפי הלוח, למעט באשכולות 9 ו-10, שממילא כמעט אינם מקבלים מענקי איזון, ואשכול 7, אין הבדלים של ממש ביחס בין שני השיעורים, ואפשר להסיק שבתחום זה החיוביים הנורמטיביים סבירים (ניתוח החיובים של הרשויות בשני האשכולות הגבוהים מופיע בנספח 1).

בלוח הבא נעשית השוואה של חיוב הארנונה בפועל למ"ר בין המגזרים בארבעת האשכולות הראשונים.

לוח 12: חיוב הארנונה בפועל למ"ר לפי מגזרים בארבעת האשכולות הנמוכים

אשכול	1	2	3	4
ערבים	27	28	29	28
דרוזים	-	-	28	28
יהודים	31	43	28	45

אם כן, חיובי הארנונה בפועל במגזר הערבי והדרוזי קטנים יותר, ומכאן שאילו השתמשו לחישוב ההכנסה בחיוב בפועל ולא בחיוב הנורמטיבי, ההכנסות המחושבות של הרשויות הלא יהודיות היו קטנות, ומענק המודל שלהן היה גדל. אפשר להסיק מנתונים אלה שהרשויות הלא יהודיות מתנהלות באופן לקוי (מחייבות את התושבים בארנונה נמוכה מדי), ולכן מגיע להן מעין קנס, אך מדיניות זו מקטינה בסופו של דבר את מקורותיהן, וראוי לבחון אותה.⁹

הכנסה מינימלית מארנונה לנפש

נקבע שההכנסה המינימלית מארנונה לנפש לא תפחת מ-832 שקל. כאמור, המענק מחושב כהפרש בין הוצאה להכנסה, ולכן קביעת גבול תחתון להכנסה מגבילה את גודלו של המענק. מאחר שהכנסה נמוכה מאפיינת בעיקר רשויות חלשות, הגבלה זו עלולה לפגוע דווקא בהן.

הכנסות יתר עצמיות

מלבד ההכנסות מארנונה יש לרשויות המקומיות מקורות נוספים של הכנסה עצמית, כמו אגרות והיטלים, תשלומי הורים לחינוך ועוד. בתחום זה נקבעה הכנסה נורמטיבית לנפש לפי הפירוט הבא: ל-20,000 התושבים הראשונים – 1,942 שקל לנפש; לכל תושב נוסף – 1,893 שקל לנפש. על ההכנסות העצמיות הללו הופעלו שני מקדמים:

1. מקדם חברתי-כלכלי כמפורט בלוח הבא:

9 לפי שחור (2004), השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות הערביות אמנם גדולה יותר מההשתתפות בתקציבי הרשויות היהודיות, אבל בגלל המצב החברתי-כלכלי הנמוך של הרשויות הערביות, השתתפות הממשלה בהן צריכה לגדול עוד.

לוח 13: מקדם חברתי-כלכלי להכנסות היתר העצמיות

מקדם הכנסה	אשכול
-7%	1
-5%	2
-5%	3
-1%	4
1%	5
3%	6
6%	7
6%	8
10%	9
15%	10

לארבעת האשכולות הראשונים המקדם מקטין את ההכנסה (ומגדיל את המענק), ולשאר האשכולות הוא מגדיל את ההכנסה (ומקטין את המענק). שוב, כמו במקרים קודמים, אין הבחנה בין אשכולות 2 ו-3 ואשכולות 7 ו-8.

2. **מקדם קליטת עלייה:** לרשויות שקולטות עלייה נקבע מקדם שלילי ששווה למחצית משיעור אוכלוסיית העולים (ובלבד שהתוצאה אינה עולה על 5%). ייתכן שיש כאן הנחה שעולים ממעטים לשלם היטלים ותשלומים לחינוך, או שיש להם הנחות בתחום זה. כאמור, היום השפעת העולים על מענק האיוון זניחה.

הסכום המינימלי של ההכנסה המחושבת

סכום ההכנסה המינימלי מארנונה ומיתר ההכנסות העצמיות הוא 3,146 שקל לנפש.

החישוב וההקצאה של מענק האיוון

כאמור, גודלו של מענק המודל הוא ההפרש בין ההוצאות המחושבות ובין ההכנסות המחושבות של כל רשות.¹⁰ ואולם, מענקי האיוון המוקצים בפועל לרשויות המקומיות אינם זהים למענקי המודל שהתקבלו מהחישובים, וזאת משתי סיבות: ראשית, התקציב שעומד לרשות משרד הפנים אינו גדול דיו להעביר לכל הרשויות את המענק המגיע להן, ושנית, המעבר לקביעת מענק האיוון לפי דוח

10 הסבר מפורט של דרך החישוב מופיע בנספח 2.

גדיש דורש קיצוץ בתקציביהן של חלק מהרשויות (בעיקר החזקות, אבל גם כאלה שמצבן בינוני), והעברת הסכומים לרשויות חלשות מהן. אך מאחר שיש לתת לרשויות שתקציבן קוצץ שהות להסתגל, נעשתה הקטנת המענקים בהדרגה במשך שש שנים, עד 2009.

משנת 2009 כל הרשויות שמגיע להן מענק מודל (כלומר שהמענק המחושב שלהן חיובי) מקבלות שיעור קבוע ממנו על פי הסכום שהוקצה לכך בתקציב הממשלה. השגת יעד זה חייבה כאמור קיצוץ במענקים של כמה מהרשויות, וכדי למנוע קיצוצים חדים מדי בשנה אחת, נקבעה שיטת ההקצאה עד 2008 כמפורט להלן:

1. הבסיס לחישוב זה הוא מענק האיזון של השנה הקודמת, שממנו מפחיתים תקציבים (לרשויות שעדיין מקבלות יותר מדי) או מוסיפים תקציבים (לרשויות שמקבלות פחות מדי).
2. כדי לקבוע את התוספת או ההפחתה לתקציב השנה הקודמת, חושבו לכל רשות מקדמים לפי המשתנים הבאים:
 - א. שיעור הפער בין מענק המודל של השנה הנוכחית ובין המענק בפועל של השנה הקודמת – ככל שהפער גדול יותר, כך השינוי בתקציב (הוספה או הפחתה) אמור להיות גדול יותר.
 - ב. שיעור מענק המודל של השנה הנוכחית מסך ההוצאה המחושבת על פי המודל – ככל שהמענק מהווה חלק גדול יותר מההוצאה, כך הוא מרכזי יותר בתפקוד התקין של הרשות, ולכן הרשות צריכה לקבל חלק גדול יותר ממנו.
3. עד 2008, רשויות שאינן זכאיות למענק על פי המודל יקבלו 50% ממענק האיזון של השנה הקודמת. משנת 2009, רשויות שמענק המודל שלהן שלילי (כלומר אינן זכאיות למענק), לא יקבלו מענק איזון כלל.
4. עד 2008 היתה התייחסות מיוחדת לרשויות מאוחדות: האיחוד אמור להוריד את המענק לנפש, אך כדי למנוע זעזוע גדול מדי ולעודד איחודים, נקבע שהירידה במענקי הרשויות המאוחדות תהיה הדרגתית (קצב הירידה שונה משנה לשנה). בפועל אנו יודעים שלמרות היחס המיוחד וההדרגתיות, הרשויות המאוחדות חשו נפגעות, והלך רוח זה עלול לעודד פירוק מחודש. מאחר שנטיית הלב של הרשויות היא שלא להתאחד, ומאחר שלמדינה יש עניין רב באיחודים אלה, יש לבדוק אם לא כדאי לתת לרשויות המאוחדות מעין פרס בצורת מענק מוגדל לטווחי זמן ארוכים יותר. הבעיות הכרוכות באיחוד הרשויות במגזר הערבי והדרוזי אמנם עמוקות וסבוכות ואינן קשורות רק במענק האיזון, אך ייתכן שהגדלתו תוכל להועיל.

מענק מותנה בעמידה ביעדי גבייה שנתיים של הארנונה

משרד הפנים מעוניין לעודד רשויות מקומיות להעלות את שיעור גביית הארנונה ותשלומי המים מהתושבים. לכן הוחלט להתנות קבלת חלק מהמענק בעמידה ביעדי גבייה. חלקו המותנה של המענק משתנה משנה לשנה: בשנת 2007 הוא עמד על 20%, בשנת 2008 על 12%, ובשנים 2009 ו-2010 על 15%. יעדי הגבייה נקבעו לפי המצב החברתי-כלכלי של הרשות, והם מתייחסים לגבייה של תשלומי ארנונה ומים לפי החיוב ברוטו (כלומר החיוב בלי שהורדו ממנו ההנחות מארנונה). ייתכן שבמשרד הפנים נוצר רושם שבחלק מהרשויות ניתנות הנחות מוגזמות או לא מוצדקות, ואלה פוגעות ביכולתה של הרשות לתפקד כהלכה (כפי שנראה בהמשך, בחלק מהרשויות ההנחות כה גדולות, עד שחיובי הארנונה נטו הפכו שליליים).¹¹ ואולם, מדיניות זו של משרד הפנים עלולה להקטין את מענקי הרשויות החלשות, מפני ששיעור ההנחות בהן גבוה יותר, ואולי מוטב לקבוע שיעורי מקסימום להנחות לפי אשכול חברתי-כלכלי.

11 המשמעות של חיוב נטו היא שחלק ממשקי הבית נמצאים במצב של זכות מול הרשות, כלומר שגם בשנים הבאות הם לא יצטרכו לשלם ארנונה.

בדיקה אמפירית

מאגר הנתונים

המחקר יתמקד ברשויות המקומיות בלבד, ולא במועצות אזוריות, משום שבמועצות אזוריות ההוצאות גדולות יותר במידה ניכרת (בגלל המרחקים הגדולים והיישובים הקטנים), והתקציבים שהן מקבלות גדולים יותר. המחקר יקיף את השנים 2004 (שבה החל יישום דוח גדיש) עד 2010 ויתבסס על שלושה מקורות עיקריים של נתונים אמפיריים:

א. קובצי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) (קבצים אלה קיימים רק עד 2008).

ב. דוחות ביקורת של הרשויות המקומיות שמתפרסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים (גם דוחות אלה קיימים רק עד שנת 2008). יש חפיפה די גדולה בין דוחות אלה לקבצים של הלמ"ס, אך יש נתונים שמופיעים רק באחד מהמקורות.

ג. קבצים של משרד הפנים (שמתפרסמים באתר האינטרנט שלו) המפרטים את מענקי המודל ומענקי האיזון של הרשויות. קבצים אלה קיימים לשנים 2005–2008 ו-2010 (אין קובץ לשנת 2009, אולי עקב האיחור באישור תקציב המדינה בשנה זו). מהקבצים האלה אפשר לקבל גם את הנתונים של מענק המודל לשנים 2007, 2008 ו-2010 (בקבצים של 2005 ו-2006 אין פירוט של מענק המודל), וכן נתונים על מענק השר.

בכל נושא שייבחן להלן תוגבל הבדיקה האמפירית לשנים שבהן קיימים הנתונים הדרושים לבחינתו.

קביעת מענק המודל בפועל

בפרק זה ננסה לבדוק אם מענק המודל המתקבל מהמלצות דוח גדיש משיג את המטרות העיקריות שלשמן נקבע. כמו כן, נרצה להשוות את גודל המענק בין מגזרי אוכלוסייה (ערבים, דרוזים ויהודים) ובין אזורים גיאוגרפיים (י"ש, יישובי הפריפריה שמצפון לחדרה ומדרום לגדרה, ויישובי המרכז שבכל שאר האזורים, כולל אזור ירושלים). כאמור, יש נתונים על מענקי המודל לשנים 2007, 2008 ו-2010, ולכן אלה השנים שייכללו בניתוח.

כפי שראינו, גורמים רבים משפיעים על גודל המענקים. למשל, בלוח הבא מוצגים מענקי המודל לנפש לפי מגזרי אוכלוסייה. החישוב מתייחס רק לרשויות שמענק המודל שלהן חיובי.

לוח 14: מענקי המודל לנפש לפי מגזרים*

שנה	ערבים	דרוזים	יהודים	יחס בין ערבים ליהודים	יחס בין דרוזים ליהודים
2007	1,055	1,342	674	1.57	1.99
2008	1,130	1,367	651	1.73	2.10
**2010	1,119	1,422	612	1.83	2.32

* כאמור, אין נתונים של שנת 2009, כנראה עקב האיחור בהגשת תקציב המדינה בשנה זו.
 ** הנתונים ב-2010 מחושבים לפי גודל האוכלוסייה של 2008, שכן עדיין אין נתונים של האוכלוסייה ב-2010.

נתונים אלה אינם יכולים לתת תמונה מדויקת, משום שהם מתעלמים מגודל הרשות ומההכנסות מארנונה, שהם גורמים חשובים בקביעת מענק המודל, אך אפשר ללמוד מהם שני דברים: (א) מענקי המודל לערבים ולדרוזים גדולים ממענקי המודל ליהודים; (2) הפער לטובת הערבים והדרוזים גדל מ-2007 ל-2010, אף שהקריטריונים לא השתנו בשנים אלה. הסבר אפשרי הוא שמספר העולים החדשים המגדילים את מענקי המודל ברשויות היהודיות קטן (כאמור, תוספת ההוצאות בגין עולים ניתנת רק לעולים שעלו בשנים האחרונות, ומאחר שקצב העלייה קטן, מספרם של העולים החדשים קטן).

אם כן, בשל ריבוי הגורמים המשפיעים, וכדי להשוות כהלכה מענקים של אשכולות, מגזרים ואזורים גיאוגרפיים, ניעזר במודל. את הגורמים שאמורים להיכלל במודל אפשר לקבץ לשלושה משתנים: גודל אוכלוסייה, חיובי ארנונה ומצב חברתי-כלכלי. ברוח גדיש אמנם נכללים עוד משתנים, כמו שיעור הילדים והקשישים, אך כשהלמ"ס מחשבת את האשכולות החברתיים-כלכליים היא מתחשבת גם בגורמים אלה, ולכן אפשר להניח שהמשתנה אשכול חברתי-כלכלי כבר כולל אותם.

הצגת המודל

המשתנה התלוי:

$$G_t - \text{מענק המודל של כל רשות בשנה } t$$

המשתנים המסבירים:

$$N_t - \text{מספר הנפשות בכל רשות בשנה } t$$

$$D_a - \text{משתנה דמה שמקבל את הערך 1 לרשויות ערביות}$$

$$D_d - \text{משתנה דמה שמקבל את הערך 1 לרשויות דרוזיות}$$

D_y – משתנה דמה שמקבל את הערך 1 לרשויות מקומיות ביו"ש
 D_h – משתנה דמה שמקבל את הערך 1 לרשויות מקומיות בפריפריה
 P_t – חיוב הארנונה נטו בכל רשות בשנה t (ראו הערה לגבי משתנה זה בנספח 3)
 D_j – משתנה דמה שמקבל את הערך 1 לרשויות שנמצאות באשכול j כאשר $j=2, \dots, N$. שימו לב שלאשכול 1 אין משתנה דמה, לכן המקדמים של שאר האשכולות מראים את ההפרש בין כל אחד מהאשכולות ובין אשכול 1.
 כאמור, דירוג האשכולות שבו השתמשתי עד 2008 הוא של 2003, ולא של 2006, שכן הדירוג של 2006 יצא רק ב-2009, אחרי שהמדיניות לשנים אלה (וגם ל-2009) כבר נקבעה.¹² בשנת 2007 אין באשכולות 9 ו-10 רשויות מקומיות שיש להן מענק מודל חיובי, ולכן יש משתני דמה לאשכולות 2 עד 8. בשנת 2008 יש באשכול 9 רשויות מקומיות שמקבלות מענקי איזון, ולכן יש משתנה דמה גם לאשכול זה.

כפי שציינתי קודם, הקשר בין גודל האוכלוסייה לגודל המענק אינו ליניארי אלא בעל גודל שולי פוחת. לכן השתמשתי במודל אקספוננציאלי, שמאפשר קשר כזה (בריעבר התברר שמודל זה נתן גם את מקדם ההסבר הגבוה ביותר). המודל שהתקבל הוא:

$$(4) \quad G_t = e^{\beta_0} * e^{\beta_a D_a} * e^{\beta_d D_d} * e^{\beta_y D_y} * e^{\beta_h D_h} * N_t^{\beta_n} * P_t^{\beta_p} * \prod_{j=1}^N e^{\beta_j D_j}$$

טרנספורמציה לן משני הצדדים תיתן את הנוסחה הבאה:

$$(5) \quad \ln G_t = \beta_0 + \beta_a D_a + \beta_d D_d + \beta_y D_y + \beta_h D_h + \beta_n \ln N_t + \beta_p \ln P_t + \sum_{j=1}^8 \beta_j D_j$$

β_a הוא בקירוב שיעור השינוי בתמיכה שמקבלות הרשויות הערביות ביחס לרשויות היהודיות (ראו הסבר בנספח 4). פירוש הדבר ש- β_a חיובי מצביע על כך שהרשויות הערביות מקבלות יותר, β_a שלילי מלמד שהן מקבלות פחות, ו- β_a שווה לאפס מלמד שאין הבדל בתמיכה שמקבלים שני המגזרים. הסימן של β_a מורה על אותן

12 אפשרות נוספת היא להשתמש בדירוג חברתי-כלכלי רציף של כל הרשויות במקום במשתני הרמה של האשכולות (גם דירוג כזה נעשה על ידי הלמ"ס). אך שימוש במשתנה זה היה מכניס למודל את ההנחה שהשינוי בתקציב ביחס למצב החברתי-כלכלי הוא מונוטוני עולה, והנחה זו אינה הכרחית (וכפי שנראה מיד בתוצאות הרגרסיה, היא אינה מתקיימת כלל במציאות).

המסקנות באשר ליחס שבין המגזר היהודי לדרוזי. β_n הוא הגמישות של G ביחס ל- N , כלומר השינוי באחוז ב- G כש- N משתנה באחוז אחד. לכן, אם $\beta_n < 1$, הגידול בהשתתפות הממשלה נמוך מהגידול באוכלוסייה, וההוצאה לנפש יורדת (כפי שצפוי על פי המלצות גדיש). β_p מצביע על אותן המסקנות באשר לחיובי הארנונה נטו. β_j הוא בקירוב שיעור השינוי במענק המודל של רשויות באשכול j ביחס למענק המודל של רשויות באשכול 1. D_h מראה בקירוב את שיעור השינוי בין רשויות בפריפריה לרשויות במרכז, ו- D_y מראה בקירוב את שיעור השינוי בין רשויות ביו"ש ובין רשויות במרכז.

אחת השאלות העולות בשלב זה של המחקר היא איך להתייחס לרשויות שמענק המודל שלהן שלילי. מלבד הבעיה העקרונית – איזו משמעות יש לכך שהממשלה צריכה להעביר לרשות מענק שלילי? – קיימת גם בעיה טכנית, שכן אי-אפשר לעשות טרנספורמציה לנית לאפס או למספר קטן מאפס. במקרים שבהם הנתון שווה לאפס (או מספר שלילי שערכו המוחלט קטן), מקובל להציב את המספר אפס במקום שבו צריך להיות לן של אפס. אך במקרה שלנו אין מדובר בנתונים ששווים לאפס אלא בנתונים שליליים שערכם המוחלט גבוה ביותר. הצבת גודל אפס לרשויות עם מענק מודל שלילי בעייתית אפוא משתי סיבות: (א) במקרה כזה לרשות גדולה כמו תל-אביב ולרשות קטנה כמו סביון (לשתייהן מענק מודל שלילי), נרשם אותו מענק מודל (אפס), ונוצר מצב שבו גודל האוכלוסייה כביכול אינו משפיע על גודל המענק (מדובר במענק הכולל ולא במענק לנפש). ואכן, כשהרצתי גרסיה כזו, משתנה האוכלוסייה יצא לא מובהק, אף שגודל הרשות אמור להיות הגורם העיקרי הקובע את גודל המענק. פתרון אפשרי הוא להציב במשתנה התלוי את המענק לנפש, אך במקרה זה אנו מאלצים את המענק לנפש להיות קבוע (ולא פוחת כצפוי). ואכן, בגרסיות שבהן המשתנה התלוי היה ההכנסה לנפש, התקבלו ערכי R^2 Adjusted קטנים מאוד; (ב) אם לרשות בעלת מענק מודל שלילי מציבים את הגודל אפס, מבחינת הגרסיה המשמעות היא שהרשות מקבלת הרבה יותר מהמגיע לה (אף שהיא אינה מקבלת דבר). לדוגמה, בשנת 2008 היה לתל-אביב מענק מודל שלילי שגודלו 1,474,000,000-. אם מציבים לתל-אביב מענק מודל אפס, מבחינת המודל המתמטי המענק שהיא מקבלת גדול ב-1,474,000,000 שקל ממה שהיתה אמורה לקבל (כביכול, תל-אביב היתה אמורה לשלם מס של 1,474,000,000 שקל, ומאחר שאינה משלמת מס זה, פירוש הדבר שהיא מקבלת 1,474,000,000 שקל יותר מהמגיע לה). אם נריץ גרסיה כזו, נקבל תוצאות מוזרות. למשל, נקבל שמענק המודל של הרשויות באשכולות 9 ו-10 אינו שונה ממענקי המודל של הרשויות באשכולות 1-4, אף שבפועל לרשויות באשכולות 9 ו-10 אין מענקים כלל, והרשויות באשכולות 1-4 מקבלות מענקים גדולים במיוחד. לכן הפתרון שנראה לי מתאים הוא להתמקד רק ברשויות שמענק המודל שלהן חיובי.

נתונים על מענק המודל, גודל האוכלוסייה וחיובי ארנונה יש רק לשנים 2007 ו-2008, ולכן הרגרסיות הן רק לשנים האלה. בשנת 2007 אין באשכולות 9 ו-10 רשויות עם מענקי מודל חיוביים, ולכן הרשויות במדרגם הן מאשכולות 1-8, ויש משתני דמה לאשכולות 2-8 בלבד (אשכול 1 הוא כאמור המשתנה שאינו מקבל משתנה דמה). ב-2008 יש רשויות עם מענק מודל חיובי גם באשכול 9, ולכן בשנה זו יש משתני דמה לאשכולות 2-9.

בלוח הבא מופיעות תוצאות הרגרסיה. למשתני הדמה של דרוזים וערבים ולמשתנה הדמה של רשויות ביו"ש מופיעים בטבלה רמות המובהקות של כל מקדם (p value). אשר לשאר המשתנים, חלקם לא היו מובהקים כלל, ולכן הוצאו מהרגרסיה, והשאר (למעט אשכול 5 ב-2007) היו מובהקים ברמה נמוכה מ-1%, וכדי לפשט את הלוח לא נרשמו בו.

לוח 15: תוצאות הרגרסיה של מענק המודל

שנה	2007	*2008
קבוע	8.34	5.05
דרוזים	-0.04 0.73	-0.09 0.22
ערבים	-0.02 0.82	-0.07 0.25
י"ש	0.27 0.01	0.34 0.00
פריפריה	***	***
אשכול 2	***	***
אשכול 3	***	***
אשכול 4	***	***
אשכול 5	-0.17**	-0.41
אשכול 6	-0.67	-0.62
אשכול 7	-0.80	-0.91
אשכול 8	-1.15	-1.44
אשכול 9	***	-3.54
אוכלוסייה	0.50	0.49
Adjusted R ²	0.74	0.82
מספר תצפיות	151	154

- * במבחן white נמצאה הטרוסקדסטיות, ולכן נעשה אומדן בעזרת התיקון Heteroscedasticity-consistent standard errors (HCSE)
- ** רמת המובהקות של משתנה זה היתה 0.09
- *** המשתנה לא היה מובהק, ולכן הוצא מהגרסיה
- **** בשנת 2007 אין רשויות מקומיות עם מענק מודל חיובי באשכול 9, ולכן אין בגרסיה משתנה דמה לאשכול זה.

מהגרסיות שבלוח 15 עולות כמה מסקנות:

1. המקדמים של אשכולות 5–9 שליליים, וערכם המוחלט גדל. המשמעות היא שמאשכול 5 ואילך יש ירידה במענקי המודל ככל שהרמה החברתית-כלכלית עולה. אך המקדמים של אשכולות 2–4 אינם מובהקים, ומכאן שאין הבדל מובהק בין מענקי המודל של אשכולות 1–4, כלומר הדרישה שאשכולות נמוכים יקבלו מענק גבוה יותר מתקיימת רק חלקית. בדיקה נוספת של הפערים בין האשכולות נעשתה בעזרת מבחן F. בשנת 2008, רמת המובהקות לששת האשכולות הראשונים היתה 0.04, לחמשת האשכולות הראשונים 0.059, ולארבעת האשכולות הראשונים 0.067. המסקנה היא שאין הבדל בין חמשת האשכולות הראשונים (ולא רק בין ארבעת הראשונים כמו שמצאנו בגרסיה). מכל מקום, יש לזכור שבמבחן כזה אין הבחנה בין רשויות לפי מגזרים או אזורים גיאוגרפיים, ואין התייחסות לגודל האוכלוסייה.
 2. מענקי המודל לרשויות ביו"ש גדולים בשיעור ניכר ממענקי המודל של שאר הרשויות, והפער לטובתן אף גדל מ-2007 ל-2008. כזכור, הרשויות ביו"ש ובקווי עימות מקבלות מקדמי העדפה של 4% בהוצאה, וזו ככל הנראה הסיבה למענקי המודל הגדולים שלהן.
 3. המקדמים של הערבים והדרוזים שליליים, אך אינם מובהקים. מקדמים אלה מראים את הפער בין הרשויות הערביות והדרוזיות ובין הרשויות היהודיות שאינן ביו"ש. לכן אפשר לומר שאין פערים מובהקים בין הרשויות היהודיות שאינן ביו"ש ובין הרשויות הערביות והדרוזיות לפחות ברמת התכנון (מענק המודל הוא כזכור הגודל המתוכנן; בהמשך המאמר נבדוק את המצב במענקים בפועל).
- כאמור, אי-אפשר להריץ גרסיה לשנת 2010, מפני שאין נתונים על אוכלוסייה וחיובי ארנונה לשנה זו, אך אפשר ללמוד על הכיוון הכללי על ידי השוואת השינויים במענק המודל מ-2008 ל-2010 בכל מגזר. תוצאות ההשוואה מופיעות בלוח הבא (גם כאן החישוב מתייחס רק לרשויות שמענק המודל שלהן חיובי):

לוח 16: שיעור השינוי במענק המודל מ-2008 ל-2010

ערבים	דרוזים	יהודים (לא כולל יו"ש)	יו"ש
0.99	1.04	0.93	1.03

המענק לרשויות היהודיות שאינן ביו"ש ירד, לרשויות הערביות הוא לא השתנה, ולרשויות הדרוזיות הוא אף עלה מעט. מגמה זו אמורה לסגור את הפער שעדיין נותר במענק המודל בין היהודים לשאר המגזרים. מענק המודל לרשויות ביו"ש ממשיך לעלות, אולי מפני שהמצב החברתי-כלכלי של כמה מהרשויות ביו"ש נחלש.

גודל המענק לרשויות ביו"ש לפי אשכולות

להלן נברר אם מענק המודל המוגדל לרשויות ביו"ש ניתן לכל האשכולות או רק לאשכולות מסוימים. לשם כך נשווה בין מקדמי האשכולות של הרשויות ביו"ש ובין מקדמי האשכולות של שאר הרשויות. הרגרסיה בנוסחה 5 מניחה שהמקדמים של משתני הדמה לאשכולות זהים בכל האזורים הגיאוגרפיים. תיתכן הנחה אחרת שלפיה לכל מגזר יש מקדם אחר. לשם כך נניח כי:

$$(6) \quad \beta_j = \tilde{\beta}_j + \alpha_j^y D_y$$

כאשר המקדמים של משתני הדמה לאשכולות הם β_j , ו- D_y הוא משתנה דמה שמקבל את הערך 1 לרשויות ביו"ש.

במקרה זה מקדם של רשות שאינה ביו"ש מאשכול j יהיה $\tilde{\beta}_j$, והמקדם של רשות ביו"ש מאשכול j יהיה $\tilde{\beta}_j + \alpha_j^y$. השערת הבסיס היא שאין הבדלים בין המקדמים של שני האזורים, כלומר $\alpha_j^y = 0$. כדי לבדוק השערה זו אפשר להציב את β_j שבנוסחה 6 לרגרסיה שבנוסחה 5. לכל אחד מהאשכולות נקבל:

$$(7) \quad \beta_j D_j = (\tilde{\beta}_j + \alpha_j^y D_y) D_j = \tilde{\beta}_j D_j + \alpha_j^y D_y D_j$$

הרגרסיה שתתקבל בסופו של דבר היא זו:

$$(8) \quad \ln G_t = \beta_0 + \beta_a D_a + \beta_d D_d + \beta_n \ln N_t + \beta_p \ln P_t + \sum_{j=1}^N \beta_j D_j + \sum_{j=1}^N \alpha_j^y D_y D_j$$

משתנה הדמה D_y נכלל במשתני הדמה של האשכולות, ולכן הוצא מהגרסיה (הוספת D_y יוצרת מולטיקולינריות מושלמת). הערכים שהתקבלו מופיעים בלוח הבא. ביו"ש יש רשויות רק באשכולות 1–8, ולכן בהרצה זו יש משתני דמה לשמונת האשכולות הראשונים.

לוח 17: מקדמי יו"ש בכל אשכול בגרסיה של מענק המודל

המקדם	2007	2008
α_1^y	***	***
α_2^y	***	***
α_3^y	***	***
α_4^y	***	***
α_5^y	***	***
α_6^y	0.58	0.48
α_7^y	0.61	0.64
α_8^y	0.52	0.60

*** מקדמים אלה לא היו מובהקים, ולכן הושמטו מהגרסיה

אם כן, α_j^y היה מובהק רק באשכולות 6, 7 ו-8, ומכאן שהמטרה המקורית של המלצות גדיש – להקטין את המענקים לרשויות באשכולות הגבוהים – הושגה רק ברשויות במרכז. מענקי המודל ברשויות ביו"ש באשכולות הגבוהים ממשיכים להיות גדולים.

השוואה בין מענק המודל למענק האיזון

כפי שצוין קודם, קביעת המענק נעשית בשני שלבים עיקריים. בשלב ראשון נקבע מענק המודל, כלומר המענק שמגיע לכל רשות לפי הקריטריונים של דוח גריש, ולאחר מכן מחושב המענק שתקבל כל רשות בפועל. מסיבות שהוצגו לעיל, שני הגדלים הללו אינם שווים. בחלק זה נבדוק את היחס בין מענק המודל למענק האיזון על פי כמה חתכים.

בלוח הבא מופיעה השוואה של שיעור מענק האיזון מתוך מענק המודל לפי אשכולות.

לוח 18: שיעור מענק האיזון מתוך מענק המודל לפי אשכולות*

אשכול	2007	2008	2010
1	0.81	0.75	0.81
2	0.80	0.77	0.81
3	0.80	0.76	0.81
4	0.83	0.77	0.81
5	0.84	0.77	0.81
6	0.87	0.77	0.81
7	0.80	0.81	0.81
8	0.73	0.77	0.81
9	**	0.75	0.81
כללי	0.81	0.77	0.81

* כולל רק רשויות עם מענק מודל חיובי; באשכול 10 אין רשויות עם מענק מודל חיובי
 ** ב-2007 אין באשכול 9 רשויות עם מענק מודל חיובי, ולכן אין משתנה דמה לאשכול זה

בשנת 2007 היחס בין שני המענקים באשכולות 4–6 הוא הגבוה ביותר. זאת משום שבאשכולות אלה יש רשויות רבות שהמענק שלהן אמור לרדת. פערים אלה מצטמצמים ב-2008, ובשנת 2010 שיעור המענק קבוע לכולם. השוואה נוספת, לפי מגזרים, מופיעה בלוח הבא:

לוח 19: שיעור מענק האיוון מתוך מענק המודל לפי מגזרים*

שנה	ערבים	דרוזים	יהודים	סה"כ
2007	0.80	0.84	0.82	0.81
2008	0.76	0.77	0.77	0.77
2010	0.81	0.81	0.81	0.81

* כולל רק רשויות עם מענק מודל חיובי

לפי לוח זה, הפערים שהיו בין המגזרים ב-2007 מצטמצמים מאוד ב-2008 ונסגרים לחלוטין ב-2010. לכן אפשר להסיק שהמערכת אכן פועלת על פי ההמלצות של ועדת גדיש. שימו לב שהמגזר שנפגע במידה הרבה ביותר הוא המגזר הדרוזי, אך השינוי נובע מכך שעל פי הקריטריונים של דוח גדיש, המענקים שהרשויות הדרוזיות קיבלו בעבר היו גדולים מדי.

מענקי האיזון

פרק זה דן במענקי האיזון לפני ההורדות לרשויות שלא עמדו ביערי הגבייה של הארנונה. כאמור, יש נתונים על מענק האיזון לשנים 2005–2008 ו־2010. נתונים אלה מופיעים בלוח הבא לפי אשכולות. החישוב כולל את כל הרשויות, כולל אלה שמענק האיזון שלהן הוא אפס. הנתונים בלוח הם היחס בין המענק לנפש בכל אשכול ובין המענק לנפש הכללי (כלומר של כל הרשויות המקומיות בישראל). הצגת היחס במקום הנתונים עצמם נעשתה כדי להתגבר על העובדה שסך כל מענקי האיזון משתנה משנה לשנה.

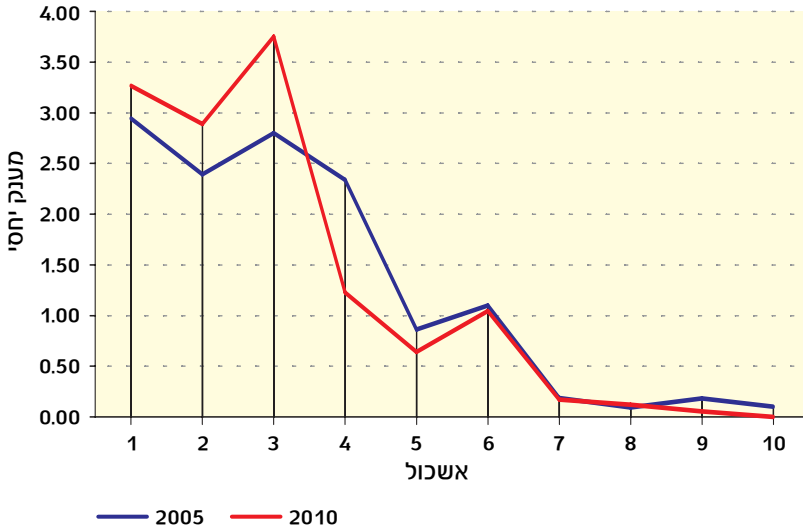
לוח 20: מענק האיזון היחסי לפי אשכולות; יחס בין המענק לנפש בכל אשכול ובין המענק לנפש הכללי

אשכול	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2005	2.94	2.39	2.80	2.34	0.86	1.10	0.19	0.09	0.18	0.10
2006	2.82	2.44	3.01	1.23	0.95	1.17	0.15	0.10	0.13	0.07
2007	2.76	2.49	3.23	0.83	0.86	1.07	0.15	0.11	0.07	0.04
2008	3.05	2.81	3.69	1.26	0.79	1.06	0.15	0.12	0.04	0.03
*2010	3.27	2.89	3.75	1.23	0.64	1.04	0.17	0.12	0.05	0.00

* מאחר שעדיין לא פורסמו נתוני אוכלוסייה לשנה זו, החישוב נעשה על סמך נתוני 2008

נתוני לוח 20 מוצגים גם בתרשים 2, אך כדי לבחון את השינוי במהלך כל התקופה מוצגים בו רק הנתונים של השנים 2005 ו־2010.

תרשים 2: מענק האיוון היחסי לפי אשכולות; יחס בין המענק לנפש בכל אשכול ובין המענק לנפש הכללי



מהנתונים שבלוח 20 ובתרשים 2 משתקף בבירור גידול במענקים לשלושת האשכולות הנמוכים וירידה במענקים לשני האשכולות הגבוהים, ומכאן שקיים רצון להפנות תקציבים גדולים יותר לשכבות החלשות (אם כי עדיין יש לבדוק אם די בשינוי הזה). כאמור, קשה להסיק מכאן מסקנות ברורות בדבר החלוקה בין האשכולות בכל שנה, שכן גובהם של מענקי האיוון לנפש נקבע על ידי גורמים נוספים (גודל הרשות, הכנסות מארנונה ועוד). אך מהשינוי שחל בהקצאת מענק האיוון במרוצת השנים אפשר ללמוד על מדיניות הממשלה ועל הכיוון שאליו היא חותרת.

מענק האיוון לפי מגזרי אוכלוסייה

בלוח הבא מוצגים מענקי האיוון לנפש בשלושת המגזרים (ערבים, דרוזים ויהודים). גם כאן הלוח מבוסס על נתונים של כל הרשויות (כולל אלה עם מענק איוון אפס).

לוח 21: מענק האיוון לנפש לפי מגזרים במחירי 2008

מגזר	ערבים	דרוזים	יהודים	יחס ערבים-יהודים	יחס דרוזים-יהודים
2005	875	1,256	225	3.90	5.59
2006	925	1,275	225	4.11	5.67
2007	878	1,183	200	4.38	5.90
2008	861	1,049	163	5.29	6.45
*2010	904	1,143	158	5.73	7.25

* מאחר שעדיין לא פורסמו נתוני אוכלוסייה לשנה זו, החישוב נעשה על סמך נתוני 2008

כפי שאפשר לראות, גם במגזר הערבי וגם במגזר הדרוזי המענקים עולים ביחס למגזר היהודי, אך במגזר הערבי יש גידול מהיר (47% מ-2005 ל-2010), ואילו במגזר הדרוזי הגידול אטי יותר (30% בלבד). הסיבה לכך היא ככל הנראה שעד להפעלת דוח גדיש קיבלו הרשויות הערביות מענקים קטנים יותר מהרשויות הדרוזיות.

מענקי האיוון לפי אזורים גיאוגרפיים

בלוח הבא מופיעים מענקי האיוון לפי חלוקה גיאוגרפית (י"ש, פריפריה והמרכז). הלוח מבוסס על נתונים של כל הרשויות (כולל אלה עם מענק איוון אפס). שימו לב שחלוקה זו אינה מקבילה לחלוקה לפי מגזרי אוכלוסייה, שכן מבחינה גיאוגרפית יש לא מעט רשויות ערביות במרכז, ורשויות יהודיות רבות בפריפריה. כמו כן, כמה מהרשויות שמצבן החברתי-כלכלי טוב נמצאות בפריפריה (למשל עומר, להבים, כפר ורדים, ראש פינה ומטולה).

לוח 22: מענקי האיוון לנפש לפי אזורים גיאוגרפיים במחירי 2008

אזור גיאוגרפי	פריפריה	י"ש	מרכז	יחס פריפריה-מרכז	יחס יו"ש-מרכז
2005	572	921	119	4.82	7.76
2006	584	901	115	5.09	7.86
2007	544	831	93	5.84	8.92
2008	460	739	91	5.07	8.15
*2010	430	770	93	4.62	8.27

* מאחר שעדיין לא פורסמו נתוני אוכלוסייה לשנה זו, החישוב נעשה על סמך נתוני 2008

כמו בכל השוואת ממוצעים, גם כאן המסקנות שאפשר להסיק מהלוח הן חלקיות בלבד, ואף על פי כן, אפשר ללמוד מהלוח כמה דברים: (א) המענקים של תושבי יו"ש והפריפריה גדולים בהרבה מהמענקים של תושבי המרכז. אפשר לומר שהממשלה לוקחת מקורות מתושבי המרכז ומעבירה אותם לתושבי הפריפריה. נתון זה סותר את הטענה המקובלת שלפיה המדינה מזניחה את הפריפריה לטובת תושבי המרכז; (ב) בשנת 2010 ירד היחס בין הפריפריה למרכז, בעיקר עקב ירידה במענקים לפריפריה. ייתכן שירידה זו נובעת מביטול התוספות לאזורי עדיפות לאומית, שכללו רק רשויות מקומיות בפריפריה; (ג) היחס בין יו"ש למרכז נמצא במגמת עלייה. ייתכן שמצב זה הוא תוצאה של התוספת שניתנת לרשויות ביו"ש ובקווי עימות. תוספת זו אמנם ניתנת גם לחלק מהרשויות בפריפריה, אך המשקל שלה בפריפריה קטן.

הגרסיות

להלן נריץ את הרגרסיה שבנוסחה 5 כשהמשתנה התלוי הוא מענק האיזון במקום מענק המודל. הרצת הרגרסיה על מדגם של כל הרשויות עלולה להיות בעייתית, שכן על פי מענק המודל, יש רשויות שצריכות לקבל מענק שלילי. נושא זה לא בא כמובן לידי ביטוי בנתונים, שכן המענק המינימלי האפשרי הוא אפס. לכן בחישוב הרגרסיה ייראה כאילו לרשויות שלא מקבלות מענק כלל יש מענק גדול מדי. אם נחזור לדוגמה שניתנה בדיון על מענק המודל, לתל אביב ב-2008 יש מענק מודל שלילי של 1,474,000,000 - שקל, אך המענק שלה בפועל הוא אפס. לכן בחישוב הרגרסיה נראה כאילו היא מקבלת 1,474,000,000 שקל יותר ממה שמגיע לה, ונתון זה עלול כמובן להטות את תוצאות הרגרסיה. יתר על כן, ברשימת הרשויות עם מענק מודל שלילי מופיעות כמה מהרשויות הגדולות הארץ, כך שההטיה עלולה להיות גדולה למדי. בעיה דומה נוצרת ברשויות עם מענק מודל שלילי שעד 2008 עוד קיבלו מענקים. אלה אמנם מענקים קטנים ביותר (1.8% מסך מענק האיזון ב-2007 ו-0.6% ב-2008), אך די בהם להטות את תוצאות המודל במידה ניכרת.

הפתרון הטוב ביותר לכל ההטיות הללו הוא לחלק את המדגם לשתי קבוצות: קבוצה אחת שתכלול את הרשויות שמענק המודל שלהן חיובי, וקבוצה אחרת שתכלול את הרשויות שמענק המודל שלהן שלילי. את הרשויות עם מענק המודל החיובי נבדוק בעזרת הרגרסיה, ובקבוצת הרשויות עם מענק המודל השלילי נבדוק בכל שנה כמה רשויות כאלה עדיין מקבלות מענק, ומהו סכום המענק שלהן.

מענקי האיזון בקבוצת הרשויות שמענק המודל שלהן חיובי

בלוח הבא מופיעות תוצאות הרגרסיה כשהמשתנה התלוי הוא מענקי האיזון, והמדגם כולל רק את הרשויות שמענק המודל שלהן חיובי. מתחת למקדמים המשמעותיים (יו"ש, פריפריה, ערבים ודרוזים) מופיעים ערכי P value. בכל שאר המקדמים המופיעים בלוח רמת המובהקות גבוהה מ-0.05 (P value נמוך מ-0.05).

לוח 23: תוצאות הרגרסיה כשהמשתנה התלוי הוא מענק האיזון, והמדגם כולל רשויות עם מענק מודל חיובי (מתחת למקדמים של יו"ש, פריפריה, ערבים ודרוזים מצורפים הערכים של P value)

שנה	2005	*2006	*2007	*2008
קבוע	9.08	8.84	8.18	4.87
יו"ש	0.20	0.21	0.27	0.30
	0.07	0.01	0.00	0.00
פריפריה	0.24	0.20	0.16	***
	0.00	0.00	0.03	
דרוזים	-0.30	-0.26	-0.15	-0.12
	0.01	0.00	0.08	0.22
ערבים	-0.39	-0.32	-0.16	-0.11
	0.00	0.00	0.03	0.20
אשכול 2	***	***	***	***
אשכול 3	***	***	***	***
אשכול 4	***	***	***	***
אשכול 5	-0.23	-0.25	-0.21	-0.42
אשכול 6	-0.50	-0.49	-0.56	-0.62
אשכול 7	-0.99	-0.83	-0.82	-0.86
אשכול 8	-1.57	-1.41	-1.29	-1.44
אשכול 9	**	**	**	-3.58
אוכלוסייה	0.54	0.55	0.47	0.49
חיובי ארנונה	-0.11	-0.08	***	***
Adjusted R ²	0.79	0.82	0.81	0.83
מספר תצפיות	150	152	151	154

* במבחן white נמצאה הטרוסקדסטיות, ולכן נעשה אומדן בעזרת התיקון Heteroscedasticity-consistent standard errors (HCSE).

** ב-2007 אין באשכול 9 רשויות עם מענק מודל חיובי, ולכן אין משתנה דמה לאשכול זה

*** המשתנה לא היה מובהק, ולכן הוצא מהרגרסיה

מניתוח הממצאים של הלוח האחרון עולות כמה מסקנות:

1. הפער בין מענקי הרשויות ביו"ש ובין המענקים של שאר הרשויות הולך וגדל. ייתכן שמגמה זו נובעת מכך שהרשויות ביו"ש נחשבות יישובי קו עימות, ולכן מחושבת להן תוספת של 4% בהוצאה (כפי שהוסבר קודם, תוספת כזו יכולה להגדיל את המענק בעשרות אחוזים).
2. המקדם ורמת המובהקות של הרשויות בפריפריה קטנים במהלך השנים, כך שב-2008 המקדם אינו מובהק כלל. למצב זה יכולים להיות כמה גורמים: (א) כפי שצוין קודם, משנת 2007 אסר בג"ץ לחלק את מענקי האיזון על פי אזורי עדיפות לאומית, וכל הרשויות באזורי עדיפות נמצאות בפריפריה; (ב) בפריפריה יש לא מעט רשויות שיש להן הכנסות רבות מארנונה מעסקים (כמו עפולה או דימונה), וכן לא מעט רשויות חזקות (עומר, כפר ורדים, להבים, מטולה ועוד). עד הפעלת דוח גדיש הן קיבלו מענקים מוגדלים בגלל היותן רחוקות מהמרכז, אך מאז הפעלתו אין משקל לרמת הפריפריאליות, ולכן המענקים שלהן קטנים. ממצא זה מדגיש את העובדה שהמלצות דוח גדיש כמעט אינן מתייחסות לרמת הפריפריאליות של הרשויות.
3. הפער בין הדרוזים והערבים ובין היהודים שאינם ביו"ש הולך וקטן, וב-2008 הוא אינו מובהק. מצב זה מתיישב עם התוכנית המקורית שלפיה עד 2009 לא יהיו הבדלים בין המגזרים.

השוואה בין המגזרים בשנת 2010

כאמור, לשנת 2010 יש נתונים חלקיים בלבד, ולכן אי-אפשר להריץ גרסה לגביה. כדי לקבל בכל זאת תמונה כללית של שנה זו, נשווה את שיעור השינוי במענק האיזון מ-2008 ל-2010 בין המגזרים.

לוח 24: שיעור השינוי במענק האיזון מ-2008 ל-2010 לפי מגזרי אוכלוסייה

ערבים	דרוזים	יהודים (לא כולל יו"ש)	יו"ש
1.05	1.09	0.95	1.09

אם כן, במגזר היהודי מענקי האיזון יורדים, ואילו במגזר הערבי והדרוזי וביו"ש הם עולים. לכן נראה שב-2010 אין פערים במענקי האיזון בין מגזרי האוכלוסייה, למעט הרשויות המקומיות ביו"ש.

מענקי האיזון בקבוצת הרשויות שמענק המודל שלהן שלילי

בלוח הבא מופיעים הנתונים של הרשויות שמענק המודל שלהן שלילי, ולכן הוצאו מהמדגם של הרגרסיות.

לוח 25: נתונים של רשויות מקומיות שמענק המודל שלהן שלילי

מספר הרשויות שמענק המודל שלהן שלילי	סכום מענק האיזון לכל הרשויות עם מענק מודל שלילי (באלפי שקלים)	מענק לנפש ברשויות עם מענק מודל שלילי (בשקלים)	יחס בין מענק האיזון הניתן לרשויות עם מענק מודל שלילי ובין מענק האיזון של כל הרשויות
2005	28	164,334	101
2006	25	79,768	95
2007	25	32,348	40
2008	20	6,469	7

כפי שאפשר לראות, בכל הפרמטרים יש ירידה, ומכאן שרשויות חזקות הולכות ומקבלות פחות משאבים מהממשלה. בשנת 2010 רשויות עם מענק מודל שלילי אינן אמורות לקבל מענקים כלל, ולכן אין נתונים של שנה זו בלוח.

השפעת הנחות בתשלומי ארנונה על פוטנציאל ההכנסות

משקי בית עם בעיות ייחודיות (בעיות בריאות, הכנסה נמוכה, מספר ילדים גבוה ועוד) יכולים לקבל הנחות בתשלומי הארנונה, אך לשם כך עליהם לבקש אותן. אם ביישוב מסוים חלק ממשקי הבית אינם פונים לרשות בבקשה לקבל את ההנחות מסיבות כלשהן (כגון אי-ידיעה איך להגיש את הבקשה או אי-ידיעה על האפשרות לעשות כן), ייגרמו שתי הטיות:

1. חיובי הארנונה נטו (כלומר חיובי הארנונה פחות ההנחות) של הרשות יהיו גדולים ממה שהם אמורים להיות, ומאחר שחיובים אלה הם חלק מפוטנציאל ההכנסות של הרשות, פוטנציאל ההכנסות יהיה מוטה כלפי מעלה. מלבד ההשפעות על תוצאות המחקר, יכולות להיות להטיה גם השפעות במציאות, שכן כפי שצוין קודם, כשמשרד הפנים מחשב את גודל המענק שמגיע לכל רשות הוא מתחשב גם בפוטנציאל הגבייה של הארנונה. אם פוטנציאל זה מוטה כלפי מעלה, המענקים שיינתנו לרשויות יהיו מוטים כלפי מטה.

2. למשקי הבית שלא ביקשו את ההנחות (ולכן חיוב הארנונה שלהם גבוה ממה שאמור להיות) אין אפשרות לשלם את מלוא הארנונה הנדרשת מהם, שכן מצבם הכלכלי האמיתי אינו מתאים לחיוב זה. לכן ברשויות שבהן התושבים אינם מבקשים את ההנחות המגיעות להם, עלול להתקבל שיעור גביית ארנונה נמוך. כאמור, משרד הפנים מקטין את המענקים הניתנים לרשויות שבהן שיעור הגבייה נמוך, בבחינת קנס על תפקוד לקוי וכדי שלא לעודד זאת. כתוצאה מכך, דווקא לרשויות שמצבן גרוע במיוחד – תושביהן אפילו אינם יודעים איך לבקש את ההנחות המגיעות להם – יוענקו מענקים קטנים מדי. כדי להדגים את חומרת הבעיה, שימו לב ללוח הבא, שבו מופיעים שיעורי ההנחות מהחיוב השנתי לפי מגזרים בארבעת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים בשנת 2004.

לוח 26: שיעור ההנחות מהחיוב השנתי בשנת 2004 לפי מגזרים ואשכולות

אשכול	ערבים	יהודים	דרוזים	בדווים בנגב
1	*	0.52	*	0.3
2	0.51	0.33	*	*
3	0.55	0.34	0.46	*
4	0.32	0.25	0.41	*

* אין רשויות ממגזר זה באשכול הזה.

כפי שאפשר לראות, שיעור ההנחות ברשויות הבדוויות בנגב הוא הנמוך ביותר, אף שכפי שהראו אבר-בדר וגוטליב (2009), מצבן החברתי-הכלכלי ירוד למדי, ושיעור הילדים בהן (אחד הקריטריונים לקבלת ההנחות) גדול. אחד ההסברים האפשריים למצב זה (שחור 2008), הוא שתושבי הרשויות הבדוויות אינם פונים לרשות כדי לקבל את ההנחות המגיעות להם. ייתכן שזה יכול להסביר גם מדוע מענקי האיוון והמענק הכללי באשכול 1 אינם גדולים יחסית לאשכולות 2–4.

הקצאת מענקי השר לפי מגזרים

מהפרקים הקודמים עולה שהקצאת מענק האיזון נעשית כיום על פי קריטריונים ברורים שהולמים את מטרות המענק (ומכל מקום, אפשר להצדיקם בפני בג"ץ). כפי שצוין במבוא, יש מענקים נוספים שמשרד הפנים מעביר לרשויות המקומיות. חלק מהם – כמו מענק אזרחים ותיקים ופרס שר הפנים – מחולקים לפי קריטריונים ברורים וגלויים (גם אם אפשר להתווכח עליהם), אך מענק השר נותר בלא הנחיות ברורות לאופן חלוקתו. ארז ובן דוד (2004) בדקו את הנושא בתחילת העשור (לפני החלת דוח גדיש) והסיקו שמשרד הפנים מנצל את מענק השר כדי לפצות את הרשויות היהודיות על תקציבן הנמוך ולעקוף את הכוונה המקורית של מענקי משרד הפנים. כדי לבדוק את המצב בסוף העשור נסתכל בלוח הבא. בארבע העמודות הראשונות מופיעים מענקי השר לנפש ברשויות שמענק המודל שלהן חיובי, ובעמודה החמישית מופיעים מענקי השר לנפש ברשויות היהודיות שמענק המודל שלהן שלילי.

לוח 27: מענקי השר לנפש לפי מגזרים בשקלים במחירי 2008

שנה	ערבים	דרוזים	יהודים עם מענק מודל חיובי (כלי יו"ש)	יו"ש	יהודים עם מענק מודל שלילי
2006	28	54	31	68	5.69
2007	44	64	28	71	5.10
2008	31	65	12	14	0.16
2009	14	62	19	43	0.24

מסקנות:

1. מענקי השר לרשויות ביו"ש גדולים יותר מהמענקים הניתנים לשאר המגזרים. מאחר שהרשויות ביו"ש חזקות מבחינה חברתית-כלכלית יותר מהרשויות הערביות והדרוזיות, ומאחר שהן מקבלות תוספת מיוחדת במענק האיזון, קשה למצוא הסבר למצב זה.
2. המענקים לרשויות הדרוזיות גדולים במיוחד. נתון זה יכול לנבוע מהקשר המיוחד הקיים בין המיעוט הדרוזי לרוב היהודי, בשל שירותם של הדרוזים בצה"ל.

3. המענק לרשויות עם מענק מודל שלילי כמעט נעלם, ומכאן שהכלל שרשויות חזקות או רשויות עם הכנסות גבוהות מארנונה לא יקבלו תמיכה ממשלתית אכן נשמר (חוץ מברשויות ביו"ש).

4. בהשוואה בין רשויות יהודיות לערביות נראה שבשנים 2006–2008 יש שינוי בכיוון של תיקון האפליה, אך ב-2009 שוב קיבלו הרשויות היהודיות מענק גדול יותר לנפש, אף שהן חזקות יותר ועם הכנסות גבוהות יותר מארנונה. מעניין יהיה לעקוב אחרי מענק זה בשנים הקרובות.

חשוב לזכור שגודלם של מענקי השר נמוך יחסית למענק האיזון, ולכן השפעתם על התמונה הכללית נמוכה יחסית.

סכום כולל של מענקי משרד הפנים

מענק האיזון ומענק השר הם המענקים העיקריים שמעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות. מלבדם, כאמור, יש מענקים אחרים. כמו כן, חלק ממענק האיזון מותנה בעמידה ביעדי הגבייה של הארנונה, כך שרשויות שאינן עומדות ביעדי הגבייה מקבלות רק חלק מהמענק, וסכום המענק המותנה שלא הועבר אליהן מחולק מחדש לפי כמה קריטריונים. בשל ריבוי המענקים והגורמים המשפיעים עליהם, מעניין לראות את סך כל הסכומים המועברים לרשויות המקומיות לפי מגזרים. הנתונים המופיעים בלוח הבא כוללים אפוא את הסעיפים: מענק איזון, מענקים מיוחדים (כולל מענק השר) ומענק להקטנת הגירעון התקציבי.

לוח 28: מענקי משרד הפנים לנפש לפי מגזרים בש"ח במחירי 2008

מגזר	ערבים	דרוזים	יהודים (לא כולל יו"ש)	יו"ש	יחס ערבים-יהודים	יחס דרוזים-יהודים
2004	969	1,548	309	1,051	3.14	5.01
2005	1,112	1,855	314	1,144	3.54	5.91
2006	1,190	2,016	318	1,174	3.74	6.34
2007	1,073	1,577	291	1,047	3.69	5.42
2008	1,276	1,440	315	1,010	4.05	4.57

מנתוני הלוח עולה שהיחס בין הרשויות היהודיות לערביות ולדרוזיות קטן יותר מיחס זה במענק האיזון, אך התמונה הכללית נשמרת. הרשויות הדרוזיות מקבלות את המענקים הגדולים ביותר, הערביות מקבלות מעט פחות, והמענקים לרשויות היהודיות (שאינן ביו"ש) הם הקטנים ביותר. כמו כן, אפשר לראות עלייה במענק היחסי של הרשויות הערביות (אם כי בשיעור קטן יותר מהעלייה במענקי האיזון). במגזר הדרוזי רואים ב-2008 ירידה, ככל הנראה משום שעד 2007 המענקים למגזר זה היו גדולים מדי.

סיכום

מחקר זה בדק את מענק האיוון שמעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות. מטרתו של מענק זה לסייע לרשויות עם בעיות מיוחדות על ידי תמיכה תקציבית שתאפשר להן לספק לתושביהן את השירותים הבסיסיים. בחלוף השנים חלו שינויים רבים באופן שבו מוקצה מענק האיוון לרשויות, ומאז 2004 הוא מחולק לפי המלצות ועדת גדיש. מטרת המחקר היתה לבדוק אם חלוקת מענק האיוון לפי המלצות גדיש עולה בקנה אחד עם המטרה שלשמה נקבע. הבדיקה כללה שלושה שלבים: (א) בדיקת הקריטריונים של דוח גדיש ומענק המודל הנובע ממנו; (ב) בדיקת ההתאמה בין מענק המודל ובין מענק האיוון בפועל; (ג) בדיקה של סך כל מענקי משרד הפנים לפי מגזרי אוכלוסייה. בסעיף השלישי הבדיקה ראשונית בלבד, ויש מקום למחקר נוסף.

שלב ראשון: בחינת הקריטריונים של דוח גדיש ומענק המודל

בשלב זה בדקנו אם הקריטריונים שלפיהם מחושב מענק המודל הולמים את המטרות המוצהרות של משרד הפנים, קרי העברת משאבים רבים יותר לרשויות עם קשיים מיוחדים. על פי דוח גדיש, הבעיות המיוחדות העיקריות של הרשויות, מלבד מיעוט ההכנסה מארנונה, הן מצב חברתי-כלכלי, שיעור הילדים ושיעור הפנסיונרים. חשוב לציין ששני הסעיפים האחרונים הם חלק מהמרכיבים שבעזרתם מחשבת הלמ"ס את האשכולות החברתיים-כלכליים של הרשויות, ולכן לפי העקרונות של הדוח, המענק צריך לגדול ככל שהאשכול שבו נמצאת הרשות נמוך יותר. בפועל דרישה זו מתקיימת רק חלקית: מענקי המודל לאשכולות 1–4 גבוהים מהמענקים לאשכולות 5–8, ולאשכולות 9–10 אין כמעט מענקים, אך אם מסתכלים רק על ארבעת האשכולות הראשונים, רואים שאין הבדל במענקי האיוון שלהם. מצב זה נוצר משום שהדרך העיקרית להבטיח שמענקי המודל של רשויות עם בעיות מיוחדות יהיו גדולים יותר היא לתת להם מקדמי העדפה בהוצאה. מקדמים אלה ניתנים באחוזים, ולפי מספר האחוזים שצוברת כל רשות, כך גדלות הוצאותיה המחושבות, וכתוצאה מכך גדל גם מענק המודל שלה. הימצאות באשכול 1 למשל מקנה לרשות 10%, רשויות באשכול 2 ו-3 מקבלות 5% וכו', ועל המרכיבים האחרים מקבלים אחוזים נוספים. ואולם, דוח גדיש מגביל את שיעור מקדמי ההעדפה שרשות יכולה לקבל ל-10% בלבד, ולכן הרשויות באשכול 1 אינן מקבלות מענקי מודל מוגדלים בגין הבעיות האחרות שיש להן. התוצאה היא שחלק גדול מהרשויות באשכולות 2–4 מגיעות ל-10% מקדמי העדפה בהוצאה, כמו הרשויות באשכול 1.

נקודה חשובה נוספת היא שההמלצות אינן מתייחסות כלל לרמת הפריפריאליות של הרשות. בעבר זכו רשויות בפריפריה למענקי מודל מוגדלים על ידי הכללתן באזורי עדיפות לאומית, אך נוהג זה בוטל עקב החלטת בג"ץ בנושא. ואכן, בבדיקה האמפירית התברר שמענק המודל ליישובי הפריפריה אינו גדול מהמענק לתושבי המרכז, ומענקי המודל של חלק מעיירות הפיתוח שהיו באזורי עדיפות לאומית אף קטנו כתוצאה מהפעלת דוח גדיש.

קריטריונים אחרים לקביעת מענק המודל הם תוספת בגין בעיות ביטחוניות ותוספת למועצות דתיות, שניתנות רק לרשויות יהודיות, ותוספת לרשויות ביו"ש ובקו עימות. קריטריונים אלה הם ככל הנראה הגורמים לכך שמענק המודל לרשויות ביו"ש גדול יותר מהמענק לשאר הרשויות.

בהשוואה בין הרשויות היהודיות שאינן ביו"ש לרשויות הערביות והדרוזיות נמצא שמענק המודל לרשויות הלא יהודיות גדול יותר. אך כשהובאו בחשבון גורמים נוספים כמו מצב חברתי-כלכלי (של הדרוזים והערבים נמוך יותר), גודל האוכלוסייה וכדומה, ההבדלים בין הערבים והדרוזים ובין הרשויות היהודיות שאינן ביו"ש לא היו מובהקים. מענקי המודל של הרשויות היהודיות ביו"ש, לעומת זאת, גדולים באופן מובהק מהמענקים של שאר המגזרים.

נקודה חשובה נוספת שמעלה הרוח היא שההכנסות של הרשויות אינן מחושבות רק על פי חיובי הארנונה בפועל אלא גם על ידי תעריפים נורמטיביים שנקבעים לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות. אך ברשויות היהודיות יש התאמה בין התעריפים הנורמטיביים לתעריפים בפועל, ואילו ברשויות הערביות והדרוזיות החיובים בפועל נמוכים בהרבה, ולכן מענקי המודל לרשויות הלא יהודיות נמוכים יחסית, והמקורות שעומדים לרשותן קטנים מדי.

שלב שני: בדיקת ההתאמה בין מענק המודל ובין מענק האיזון בפועל

התקציב העומד לרשות משרד הפנים אינו מספיק כדי להעביר לרשויות את מלוא מענק המודל המחושב, ולכן הרשויות אמורות לקבל רק חלק ממנו. כמו כן, חלוקת המענקים על פי דוח גדיש מחייבת קיצוץ מענקים לחלק מהרשויות, וכדי לתת להן שהות להסתגל, תהליך הקיצוץ נעשה בהדרגה. מאחר שגודל הסכום המוקצה בתקציב המדינה למענק האיזון קבוע, גם קצב הגידול ברשויות שזכאיות לכך לא נעשה מיד. תהליך התאמת מענקי האיזון למענקי המודל אמור להסתיים בשנת 2009, אז שיעור מענק האיזון מתוך מענק המודל אמור להיות זהה לכל הרשויות. נכון לזמן כתיבת שורות אלה, יש נתונים מלאים (פחות או יותר) רק עד שנת 2008. לכן בשלב זה אפשר לבדוק רק את תהליכי השינוי שחלו עד אז ולנסות לאפיין בעזרת הנתונים החלקיים של 2010 את המצב הסופי.

בהשוואה בין מגזרים נמצא שעד 2008 עדיין יש פער בין יהודים לערבים ודרוזים, אך הפער קטן ואמור לקטון עוד עד 2010. בהשוואה בין אשכולות חברתיים-כלכליים נמצא שהמענקים לאשכולות הגבוהים קטנו, והמענקים לאשכולות הנמוכים גדלו, אך אין הבדל מובהק בין ארבעת האשכולות הנמוכים. המשמעות היא שהרשויות באשכול 1 מקבלות מענקים דומים לאלה של רשויות באשכול 4, אף שמצבן קשה בהרבה. בהשוואה בין אזורים גיאוגרפיים (מרכז, פריפריה ויו"ש) נמצא שהפער שהיה לפני יישום הרוח לטובת יישובי הפריפריה הולך ומצטמצם, ובשנת 2008 הוא נעלם, כנראה כתוצאה מביטול אזורי העדיפות הלאומית. לעומת זאת, הפער בין הרשויות ביו"ש לשאר הרשויות הולך וגדל עם השנים לטובת יו"ש.

שלב שלישי: השוואת סך כל מענקי משרד הפנים לפי מגזרי אוכלוסייה

בשלב זה נעשתה השוואה של סך כל המענקים הניתנים בפועל לרשויות המקומיות לפי מגזרי אוכלוסייה (ערבים, דרוזים, יהודים שאינם מתגוררים ביו"ש ויהודים ביו"ש). המענקים שנכללו בבדיקה זו הם מענק האיוון, המענקים המיוחדים (כולל מענק השר) והמענקים להקטנת הגירעון התקציבי. נמצא שגם כאן המענקים לרשויות הערביות והדרוזיות גדולים מהמענקים לרשויות היהודיות, אך הפער קטן לעומת הפער במענקי האיוון. נושא זה דורש מחקר נוסף, אבל נראה שלפחות חלק מהמענקים הללו ניתנו כפיצוי לרשויות יהודיות שמענק האיוון שלהן קוצץ בחדות.

לסיכום, אפשר לומר שרוח גדיש הכוון את המערכת למצב שבו היא מעבירה משאבים רבים יותר לרשויות הנתונות בקשיים, ושהקריטריונים של הרוח בהחלט משפרים את האופן שבו מחולקים מענקי משרד הפנים. עם זאת, עדיין קיימות כמה בעיות:

1. אין דירוג במענקים לאשכולות הנמוכים: המענקים לאשכולות 1–4 דומים, וגם הפער מאשכול 5 אינו גדול. ייתכן שמצב זה נובע מכך שרשויות אינן יכולות לצבור יותר מ-10% מקדמי העדפה בהוצאה. יש לשקול שינוי במגבלה זו.

2. אי-עמידה ביעדי הגבייה של הארנונה פוגעת במענקים של הרשויות פגיעה כפולה: הן כשההכנסות שלהן מחושבות לפי תעריפים נורמטיביים ולא לפי תעריפים בפועל, והן כשרשויות שאינן עומדות ביעדי הגבייה מפסידות חלק מהמענק (החלק המותנה). הענשת רשויות על אי-גביית ארנונה היא מובנת, אך יש לבחון את מידת העונש. כמו כן, יש מקום לבדוק מחדש מדוע

הרשויות הלא יהודיות אינן עומדות ביעדי הגבייה. לפחות ברשויות הבדויות שבנגב נראה שמצב זה נגרם, בין השאר, מפני שהתושבים אינם מבקשים את ההנחות המגיעות להם. מצב זה יכול להיגרם עקב בעיות אובייקטיביות (אִי-הבנה מספקת של עברית למשל) ודורש טיפול. ככלל, נראה שהמענקים לרשויות הבדויות אינם משקפים את המצב הייחודי שלהן. הקמת היישובים הבדוים בנגב (וגם בצפון) אמנם זכתה לתמיכה ממשלתית רחבה (בעיקר על ידי תקציבים בלתי רגילים ותוכנית חומש מיוחדת), אך יישובים אלה זקוקים לתמיכה בפעילותם השוטפת לזמן ממושך.

3. המלצות דוח גדיש מתעלמות מהבעיות הייחודיות של רשויות בפריפריה, וכתוצאה מכך ירדו המענקים לחלק מהרשויות הללו. יש מקום להוסיף לדוח קריטריון של רמת הפריפריאליות.

4. המענקים לנפש הניתנים לרשויות קטנות גדולים במידה ניכרת מאלה שניתנים לרשויות גדולות. חלק מהרשויות האלה הן רשויות חזקות שנמצאות באשכולות 9 ו-10, ועל פי ההמלצות של דוח גדיש, משנת 2009 ואילך רובן (למעט הר אדר) לא יקבלו מענקי איזון. לכן הן לא אמורות להיות למעמסה על תקציב הממשלה. הבעיה היא שיש רשויות קטנות אחרות שאינן חזקות, ולכן זקוקות לתמיכה תקציבית. נראה שצריך לשקול שוב את האיחוד של הרשויות האלה. על כל פנים, יש להימנע מהעברת מענקים גדולים מדי לרשויות הקטנות וחזקות, שכן לחיים ביישוב קטן וחזק יש תועלת רבה, ומי שרוצה לחיות ביישוב כזה צריך לשאת בעצמו בהוצאות הכרוכות בכך.

5. כפי שראינו בסקירת דוח גדיש, אחד הפרמטרים המגדילים את ההוצאות המחושבות של הרשות המקומית (ולכן את מענק האיזון) הוא שיעור העולים מאתיופיה ומברית המועצות לשעבר. תוספת זו מיועדת לסייע בקליטתם של עולים שחווים שינוי תרבותי שקשה להסתגל אליו במהירות. לפי אביר-בדר וגוטליב (2009), שינוי כזה חווים גם התושבים הבדוים שעוברים מהיישובים הלא מוכרים לעיירות הבדויות בנגב. לכן יש מקום לתת מענק דומה (אולי בשם אחר) גם לרשויות בדויות שקולטות בדוים מיישובים לא מוכרים.

6. המעבר לחלוקת מענקי האיזון לפי הקריטריונים של ועדת גדיש אמנם צמצם את הפערים בין הרשויות בישראל, אך לא ביטל אותם. עדיין קיימים פערים גדולים בתחומים רבים, ויש לטפל בהם.

רשימת מקורות

- אבו-ברר, סלימאן, ודניאל גוטליב, 2009. עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית- בדווית: מבט השוואתי, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים.
- ארז יובל, ודן בן דוד, 2004. "אי איזון במענקי האיוון", נייר עבודה, החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב.
- בן-אליא, נחום, 1999. המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- , 2007. העשור האבוד בשלטון המקומי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- הורן, רון, 2008. פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- הלמ"ס, 2006. "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה, 2003", פרסום 1281, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- , 2006-2010. "הרשויות המקומיות בישראל 2004-2008", פרסומים 1279, 1295, 1315, 1358, 1414, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- , 2009. "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה, 2006", פרסום 1401, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- חננאל, רות, 2006. "שחיתות שלטונית וביזור בשלטון המקומי", נייר עמדה, בית הספר לממשל ומדיניות על שם הרולד הרטוב, אוניברסיטת תל-אביב, אוחזר ב-9 באוקטובר 2010 מתוך:
- <http://spirit.tau.ac.il/government/downloads/CorruptionDec.pdf>
- מרכז השלטון המקומי, 2010. "הקצאה ערכנית של מענק האיוון ל-2010", אוחזר ב-9 באוקטובר 2010 מתוך: מרכז השלטון המקומי,
- www.masham.org.il/Updates/Pages/default.aspx
- משרד הפנים, 2004-2008. "דוח תמצית נתונים כספיים מבוקרים [ברשויות המקומיות] 2004-2008", אוחזר ב-9 באוקטובר 2010 מתוך: משרד הפנים,
- www.moin.gov.il
- , 2005-2010. "דברי הסבר להקצאת מענק האיוון לשנת 2005-2010", אוחזר ב-9 באוקטובר 2010 מתוך: משרד הפנים,
- www.moin.gov.il
- , 2005-2010. "הקצאת מענקי האיוון לשנת 2005-2010", אוחזר ב-9 באוקטובר 2010 מתוך: משרד הפנים,
- www.moin.gov.il

- נבון, גיא, 2006. "הדינמיקה התקציבית ברשויות המקומיות", סקר בנק ישראל 79, ירושלים: בנק ישראל, עמ' 139-172.
- רזין, ערן, 1999. *פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- , 2002. *פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ערן, ואנה חזן, 2006. *חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסת הרשויות המקומיות*, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- שוורץ, אליעזר, 2007. "ניתוח תקציב ומדיניות משרד הפנים לשנת הכספים 2008", אוחר ב-9 באוקטובר 2010 מתוך: מרכז המידע והמחקר של הכנסת, www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01968.doc
- שחור, טל, 2005. "תקצוב ממשלתי של רשויות מקומיות: האם קיימת הפליה של הרשויות הלא יהודיות?", הרבעון לכלכלה 51(4): 32-47.
- , 2008. "ההכנסות מארנונה של הרשויות המקומיות בישראל: השוואה בין רשויות מקומיות יהודיות וערביות", הרבעון לכלכלה 55(1): 7-34.

נספח 1: חיובי ארנונה ממגורים ברשויות מקומיות מאשכולות 9 ו-10

כפי שראינו בלוח 11, חיובי הארנונה ממגורים בפועל באשכולות 9 ו-10 נמוכים יחסית לחיובים הנורמטיביים שקבע משרד הפנים, בעיקר באשכול 10, שבו חיובי הארנונה ממגורים בפועל למ"ר נמוכים אף מהחיובים באשכולות 7 ו-8. כדי לנתח מצב זה נבחנו את נתוניהן של הרשויות הנמצאות בשני אשכולות אלה.

לוח 29: חיובי ארנונה ממגורים בפועל ברשויות שנמצאות באשכולות 9 ו-10

רשות מקומית	אשכול	חיוב ארנונה ממגורים בפועל (באלפי ש"ח)	שטח לחיוב ארנונה ממגורים (אלפי מ"ר)	חיוב ארנונה למ"ר
רמת השרון	9	92,319	1,841.3	50.14
כפר ורדים	9	12,648	301.6	41.94
הר אדר	9	5,698	140.6	40.53
להבים	9	10,945	279.2	39.20
כפר שמריהו	9	7,790	203.3	38.32
מיתר	9	12,192	320.1	38.09
עומר	10	16,715	373.4	44.76
סביון	10	10,702	337.0	31.76

ברמת השרון חיובי הארנונה גבוהים למדי. כפר ורדים, להבים, מיתר ועומר הם יישובי פריפריה, ולכן למרות הימצאותם באשכול גבוה, מחירי הבתים בהם אינם גבוהים במיוחד (בכפר ורדים הם נמוכים ממש), וסביר שתשלומי הארנונה ממגורים ביישובים אלה לא יהיו גבוהים. כפר שמריהו וסביון אינם מקבלים מענקי איזון בשנים האחרונות, ולמרות חיובי הארנונה הנמוכים, הם אינם בגדר נטל על תקציב המדינה. אפשר לשאול איך הם מצליחים לתת שירותים נאותים לתושביהם, אך דיון מעניין זה אינו קשור למחקר במישרין. המסקנה מניתוח זה היא שהרשות היחידה שיש לתהות לגביה היא הר אדר, שנמצאת באשכול 9, מקבלת מענקי איזון וגובה ארנונה נמוכה. מצב זה נובע ככל הנראה מכך שהר אדר נמצאת מעבר לקו הירוק ומקבלת את ההטבות שניתנות לרשויות אלה.

נספח 2: חישוב גודלו של מענק האיזון ביחס למענק המודל

לרשויות שבהן מענק האיזון בשנה הקודמת קטן ממענק המודל של השנה הנוכחית (כלומר צריך להגדיל את המענק שלהן) חושבה ההקצאה על פי הנוסחה הבאה:

$$(9) \quad S_1 = \Omega + M^*(\Phi + \Gamma)$$

כאשר:

Ω = מענק האיזון בשנה הקודמת (ללא תוספות חד פעמיות)

M = מענק המודל בשנה הנוכחית

Φ = מקדם שנגזר מהפער בין מענק המודל בשנה הנוכחית למענק האיזון בשנה הקודמת (ראו דרך החישוב בהמשך); ככל שהפער גדול יותר, כך המקדם גדול יותר

Γ = מקדם שנגזר משיעור מענק המודל מתוך סך ההוצאה המחושבת על פי המודל (ראו הסבר בהמשך); ככל ששיעור זה גבוה יותר, כך המקדם גדול יותר

כפי שאפשר לראות מנוסחה 9, במקרה שבו צריך להגדיל את המענק, לוקחים את המענק בפועל של השנה הקודמת ומוסיפים לו חלק ממענק המודל.

לרשויות שבהן מענק השנה הקודמת גדול ממענק המודל (כלומר צריך להקטין את המענק שלהן) חושבה ההקצאה על פי הנוסחה הבאה:

$$(10) \quad S_2 = \Omega^*(1 + \Phi + \Gamma)$$

כפי שנראה מיד, לרשויות אלה Φ ו- Γ הן גודל שלילי, ולכן S_2 (המענק בפועל השנה) יהיה קטן מ- Ω (המענק בפועל בשנה שעברה).

חישוב המקדם הנגזר מהפער שבין מענק המודל בשנה הנוכחית למענק האיזון בשנה הקודמת (Δ)

מקדם זה מחושב בעזרת הנתונים שבלוח הבא. המשתנה שבצד שמאל הוא שיעור הפער בין מענק האיזון בשנה הקודמת ובין מענק המודל בשנה הנוכחית. כפי שאפשר לראות, המשתנה הזה מחולק לתחומים, ולכל תחום יש גבול תחתון (שמסומן ב-L) וגבול עליון (שמסומן ב-H). בהתאם לתחום שבו נמצאת כל רשות, נקבע לה בצד ימין מקדם שיעור השינוי הנגזר מהפער שבין מענק האיזון בשנה הקודמת למענק המודל בשנה הנוכחית. גם למקדם יש תחומים, ולכל תחום יש גבול תחתון שמסומן ב-l וגבול עליון שמסומן ב-h.

לוח 30: המקדם הנגזר מהפער בין מענק המודל בשנה הנוכחית למענק האיוון בשנה הקודמת

שיעור הפער בין מענק המודל בשנה הנוכחית למענק האיוון בשנה הקודמת		גבולות מקדם שיעור השינוי הנגזר מהפער בין מענק המודל בשנה הנוכחית למענק האיוון בשנה הקודמת	
גבול תחתון (L)	גבול עליון (H)	גבול תחתון (l)	גבול עליון (h)
(67.44%)	(10%)	(62.5%)	(42.5)
(10%)	0.5%	(42.5)	(22.5)
0.5%	10%	(22.5)	(14.5)
10%	15%	(14.5)	(12.5%)
15%	19%	(12.5%)	(10.5%)
19%	25%	(10.5%)	(8.5%)
25%	30%	(8.5%)	(6.5%)
30%	37%	(6.5%)	(4.5%)
37%	52%	(4.5%)	(2.5%)
52%	899,321%	(2.5%)	(1%)

הנוסחה המדויקת לחישוב המקדם היא:

$$(11) \quad \Delta = \frac{\Theta - L}{H - L} * (h - l) + l$$

כאשר:

Θ – שיעור הפער בין מענק המודל בשנה הנוכחית למענק האיוון בשנה הקודמת

L – גבול תחתון של שיעור הפער

H – גבול עליון של שיעור הפער

l – גבול עליון של המקדם

h – גבול תחתון של המקדם

מהלוח עולה שברשויות שבהן המענק של השנה שעברה גדול ממענק המודל של השנה (שתי השורות הראשונות שבהן שיעור הפער שלילי) – המקדם שלילי. לכן Φ יהיה שלילי, והמענק יקטן (כמו שאמור להיות). ברשויות שבהן המענק של השנה שעברה קטן ממענק המודל של השנה הנוכחית, המקדם חיובי וגדל ככל שהפער גדל.

חישוב המקדם הנגזר משיעור מענק המודל מסך ההוצאה המחושבת על פי המודל (Γ)

מקדם זה מחושב בעזרת הנתונים שבלוח הבא. הפעם המשתנה שבצד שמאל הוא שיעור מענק המודל מסך ההוצאה המחושבת. גם משתנה זה מחולק לתחומים, ולכל תחום יש גבול תחתון שמסומן ב-L וגבול עליון שמסומן ב-H. לפי התחום שבו נמצאת כל רשות נקבע לה בצד ימין התחום של מקדם שיעור השינוי משיעור מענק המודל מסך ההוצאה המחושבת על פי המודל. הגבול התחתון של כל תחום מסומן ב-l, והעליון ב-h.

לוח 31: המקדם הנגזר משיעור מענק המודל מסך ההוצאה המחושבת על פי המודל

שיעור מענק המודל מההוצאה המחושבת		גבולות מקדם שיעור מענק המודל מההוצאה המחושבת	
גבול תחתון (L)	גבול עליון (H)	גבול תחתון (l)	גבול עליון (h)
0%	12.5%	(9.5%)	(6.5%)
12.5%	22.5%	(6.5%)	(4%)
22.5%	30%	(4%)	(2%)
30%	35%	(2%)	(0.5%)
35%	55%	(0.5%)	0%

הנוסחה לחישוב מקדם זה דומה לנוסחת החישוב של המקדם הקודם:

$$(12) \quad \Gamma = \frac{\Omega - L}{H - L} * (l - h) + h$$

המקדמים בשני הלוחות שליליים, וזאת מפני שהתכנון המקורי היה לקצץ בשנת 2010 את מענקי האיזון בסכום גדול, ולשם כך יש להקטין את המענקים הניתנים לרשויות. הפחתה זו אינה מבוצעת באופן זהה לכל הרשויות (כלומר הכפלת המענקים של כולן בשיעור הקיצוץ השנתי), אלא באופן דיפרנציאלי, כשהגורם העיקרי הקובע את שיעור ההפחתה הוא שיעור מענק המודל לשנה הנוכחית מסך ההוצאה המחושבת על פי המודל. הכלל הוא שככל שמענק המודל מהווה חלק גדול יותר מההוצאות, כך הוא מרכזי יותר בתפקוד התקין של הרשות, ולכן ההפחתה צריכה להיות קטנה יותר. לפיכך, כפי שאפשר לראות מהלוח, ככל שהיחס הנ"ל גדול יותר, כך הערך המוחלט של המקדם קטן יותר (כלומר מקטינים פחות).

הערה: שני הלוחות האחרונים הם הלוחות המקוריים שבעזרתם תוכנן להקצות את מענקי האיוון. אך בתחילת שנת 2010, עקב מחאת ראשי הרשויות המקומיות ובעקבות השיפור במצב הכלכלי, הוגדל התקציב למענקי האיוון, ובהתאם לכך שונו הלוחות. הלוחות החדשים טרם פורסמו, אך עקרונותיהם יהיו דומים.

נספח 3: בעיות בחישוב הנתונים של חיובי הארנונה

חישוב הנתונים של חיובי ארנונה בעייתי מאוד משתי סיבות:

1. ברגרסיות צריך להציב בכל שנה את חיובי הארנונה נטו (ההפרש בין חיובי הארנונה להנחות) של אותה השנה, אך לעתים קרובות תושבים מקבלים הנחות בדיעבד על תשלומים ששילמו בשנים קודמות. כללי משרד הפנים אמנם אינם מתירים לתת הנחות בדיעבד, אך בפועל נראה שלפחות בחלק מהמקרים סעיף ההנחות כולל גם הנחות על תשלומים משנים קודמות, שכן לעתים סך ההנחות גדול מהחיובים (כלומר החיוב השנתי נטו שלילי). זהו המצב למשל בטירה בשנת 2007. אם הסיבה היא מצבה הירוד של האוכלוסייה ובתיה הקטנים, היינו מצפים שחיוב שלילי יופיע בכל השנים, אך בטירה יש חיוב נטו שלילי רק בשנת 2007. מצב זה מעלה את הסברה שהדיווח של הרשות על חיובי הארנונה וההנחות אינו מדויק.
2. בחלק מהשנים חיובי הארנונה ברוטו שליליים (למשל ערערה בשנת 2007). מאחר שמצב מוזר זה לא קיים באותה הרשות בשנים אחרות, נראה שיש כאן טעות בדוח, וייתכן שבתחום הארנונה נופלות טעויות רבות.

נספח 4: שיעור השינוי בתמיכה שמקבלות הרשויות הערביות ביחס לרשויות היהודיות

$$(13) \quad \frac{G(D_a=1)}{G(D_a=0)} = \frac{\beta_0 * N_i^{\beta_n} * e^{\beta_a D_a} * e^{\beta_d D_d} * \prod_{j=1}^9 e^{\beta_j D_j}}{\beta_0 * N_i^{\beta_n} * e^{\beta_d D_d} * \prod_{j=1}^9 e^{\beta_j D_j}} = e^{\beta_a} \quad \text{לפי המנה}$$

מתקבל ש- e^{β_a} הוא היחס בין התמיכה ברשויות הערביות לתמיכה ברשויות היהודיות שנמצאות באותו אשכול ובאותה קבוצת גודל. לפי טור טיילור,

$$(14) \quad e^{\beta_a} = \sum_{n=0}^{\infty} \frac{\beta_a^n}{n!} = 1 + \beta_a + \frac{\beta_a^2}{2} + \frac{\beta_a^3}{6} + \dots$$

ולכן β_a הוא בקירוב שיעור השינוי בתמיכה של רשויות ערביות ביחס לרשויות יהודיות. קירוב זה יפה לשינויים קטנים. D_a משתנה מ-0 ל-1, שינוי גדול יחסית, ולכן כדי לקבל את שיעור השינוי המדויק צריך לחשב את e^{β_a} .

נספח 5: ועדות שעסקו בתקצוב רשויות מקומיות לפני ועדת גדיש

במרוצת השנים קמו כמה וכמה ועדות שעסקו בשאלת התקציב של הרשויות המקומיות. להלן המלצותיה העיקריות של כל ועדה.

ועדת ויתקון (1964): הרשויות המקומיות לא יוכלו לגבות מס רכוש נוסף על זה שגובה המדינה. כפיצוי יקבלו הרשויות החוזרים מתקציב המדינה (אין פירוש באשר לדרך קביעת ההחזרים).

ועדת קוברסקי (1976): יונהג סל שירותים לרשויות שמצבן קשה ושפוטנציאל הגבייה שלהן נמוך; 75% מהתקציב הרגיל ימומן על ידי הממשלה ו-25% ממנו ימומן על ידי הרשות; יופסקו מלוות למימון הפעילות הרגילה.

ועדת זנבר (1981): ייקבעו קריטריונים ברורים להשתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות; יוגדל בסיס המס של הרשויות; ייקבע סל שירותים תקני ותחשוב העלות שלו בכל רשות. המגמה העיקרית היא להעביר סמכויות רבות ככל האפשר לרשויות מקומיות כדי לאפשר לממשלה להתרכז במשימות לאומיות, וכן להפוך את התהליכים דמוקרטיים יותר. ב-1985 אושר הדוח בממשלה אבל לא יושם, כנראה עקב תוכנית הייצוב שהגבירה בין השאר את הפיקוח של הממשלה (ובעיקר משרד האוצר) על הגורמים במשק.

ועדת הרמלך (1992): מטרתה לבדוק את הטענה שהרשויות סובלות מגירעונות משום שהשתתפות הממשלה בתקציבי החינוך והרווחה נמוכה מדי. הוועדה מצאה שהרשויות מתחייבות לרמת שירותים שאינה מתיישבת עם התקציב, ולכן הוצע שמשרד החינוך יקבע את רמת השירותים הנדרשת, והרשויות יבצעו אותה. הוועדה העלתה שתי המלצות שלא בוצעו: הקמת מינהלי חינוך משותפים לרשויות ולמשרד החינוך, והקמת 25 מרכזי רווחה בארץ.

ועדת סוארי (1994): גודל המענק צריך להיות תלוי בקריטריונים כמו מצב חברתי-כלכלי (מענק גדול יותר ליישובים חלשים), גודל הרשות (מענק גדול יותר לרשויות קטנות) ועוד. בהמלצות הוועדה התגלו כמה בעיות. למשל, על פי ההמלצות, התמיכה ברשויות קטנות ניתנת גם לרשויות שהרמה החברתית-כלכלית שלהן גבוהה. כמו כן, יישום הדוח היה אטי; הגדלת ההקצבות ליישובים שקיבלו מעט מדי (בעיקר ערביים) נמשכה זמן רב, ונדרש זמן נוסף לקצץ מתקציביהם של יישובים שההקצבה שלהם היתה גדולה מדי.

ועדת גדיש (2003): בהמלצות ועדת סוארי נתגלו עם הזמן מספר בעיות. לכן בשנת 2001 מוקמת ועדה חדשה ברשויות של יעקוב גדיש במטרה לתקן את המלצות ועדת סוארי. המלצות אלה (שהפרוט שלהן מופיע במאמר החל מעמוד 17) התקבלו על ידי הממשלה בשנת 2003, ומשנת 2004 ועד היום (2010), מענקי האיזון ניתנים לפי המלצות ועדה זו.

ועדת שיינין (2008): בתחילת 2008 הקים שר הפנים מאיר שטרית ועדה שתבדוק ותתקן עיוותים שנפלו בהמלצות ועדת גדיש לדעת חלק מהעוסקים בתחום. מסקנות הוועדה היו אמורות להתפרסם עד סוף 2008 מתוך תקווה שייושמו ב-2009, אך לא פורסמו עד היום.

הופיעו בסדרת מחקרי מדיניות

1. האיגוד המקצועי וגידול אי-השוויון הכלכלי בישראל 1970–2003
מאת: טלי קריסטל ינון כהן גיא מונדלק
2. אי-השוויון בחלוקת ההכנסות של משקי הבית של השכירים בישראל
2003–1967
מאת: יצחק ספורטא סאלם אבו זאיר דותן לשם
3. האבטלה בישראל: מבט ארוך טווח וצעדי מדיניות אפשריים
מאת: נטליה פרסמן אריה ארנון
4. העוני וההתנהגות בשוק העבודה בחברה החרדית
מאת: דניאל גוטליב
5. עולם הפנסיה החדש: אחרי המפץ של 2003
מאת: רמי יוסף אביה ספיבק
6. עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-ברואית: מבט השוואתי
מאת: סלימאן אבו-בדר דניאל גוטליב
7. מקורות ההכנסה של עובדים שכירים בישראל
מאת: טלי קריסטל ינון כהן גיא מונדלק
8. מערכת הפנסיה בישראל לאחר חמש-עשרה שנות רפורמה
מאת: לאה אחרות אביה ספיבק
9. הדינמיקה של אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ותיקים 1986–2002
מאת: אריה שרמן ליאון זולוטוי
10. האם מצטמצמים הפערים בחינוך?
מאת: יעקב גלבוע
11. כיצד הצמיחה והשינוי באי-שוויון משפיעים על העניים: ישראל בין 1990 ל-2006
מאת: יוסף דויטש ז'ק סילבר
12. מענק האיזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות?
מאת: טל שחור

