



כלכלת השלטון המקומי בישראל

ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות
בישראל

מסמך תשתית לפיתוח כלכלי מוניציפלי

סיון להבי

ד"ר גל-חגית רומנו

אוגוסט, 2016

תקציר

בישראל 257 רשויות מקומיות, המתפקדות כגופים כלכליים הנדרשים להגדלה של מקורות ההכנסה ולשמירה על יציבות כלכלית על מנת לספק שירותים איכותיים לתושבים. בין הרשויות קיימת שונות רבה הן בחוסן הכלכלי והן בחוסן הכלכלי של אוכלוסייתן. חלקן רשויות חלשות מאד המספקות שירותים מינימליים ולא מספקים לתושבים, וחלקן רשויות חזקות המספקות שירותים ברמה גבוהה. במסמך זה נבחנו דפוסי ההכנסות וההוצאות של הרשויות ונאמדה השפעתם של פרמטרים שונים כדוגמת גודל הרשות, מצב סוציאקונומי של התושבים, פריפריאליות ומגזר על מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות בישראל.

הבנת דפוסים אלו, ואמידת השפעת הפרמטרים הנבחנו יחד עם עבודה מחקרית הכוללת case studies מהארץ ומהעולם, יכולה להוות את הבסיס להבנת המקור להבדלים בין רשויות חזקות לרשויות מוחלשות, וכן לפיתוח מדדים לחוסן הכלכלי של הרשות, ולבניית אסטרטגיה לפיתוח כלכלי ברשויות השונות שיביא לשיפור באיכות החיים.

בהתאם למסקנות מחקר זה הפעולות והנושאים שיש להתייחס אליהם בבניית תכנית אסטרטגית לפיתוח כלכלי של הרשויות המקומיות הם:

א. קביעת סל שירותים מחייב לתושב

על מנת לוודא שהרשות תספק שירותים נאותים לתושב, אנו נדרשים, **בראש ובראשונה להבין את צרכי התושב ולקבוע מה מאותם צרכים מסופקים על ידי הרשות המקומית.** בהחלטות ממשלה 5255 ו-2494 נקבעו מדדים לקביעת איכות חיים של תושבי ישראל. חלק ממדדים אלו מושפעים מפעילות הרשות ו/או נמצאים בסמכותה. על בסיס מדדים אלו ואחרים, ניתן לקבוע סל שירותים נורמטיבי שבהתאם אליו תקבענה ההוצאות הנורמטיביות לרשות. האסטרטגיה לפיתוח כלכלי ברשויות צריכה להיות מוכוונת כך שתספק את סל השירותים הנורמטיבי, תוך דאגה לרווחתו ולשיפור איכות חייו של התושב. בשל הצרכים השונים של התושבים ברשויות השונות, ניתן לגבש סל שירותים שחלקו קבוע לכל הרשויות, ויש לו גם מרכיבים המשתנים בהתאם לצרכי התושבים.

ב. הגדלת הכנסות הרשות

1. **מימוש ומיצוי התקציבים הממשלתיים המגיעים לרשויות**, תוך שימת דגש על רשויות חלשות הנסמכות על תקציבים אלו.
2. מתן יעוץ לרשויות לצורך **שימוש נכון ויעיל בתקציבים הממשלתיים ובהכנסות** שלהן ליצירת תשתית לפיתוח כלכלי עתידי (במקום שימוש בתקציבים לצורך "כיבוי שריפות").
3. יצירת **תמהיל נכון בין הכנסות מארנונה למגורים לבין הכנסות מארנונה שאינה למגורים.**
4. עידוד התושבים לפתיחת **עסקים רבים ומגוונים** מבחינת סוג העסק, מיקומו הגיאוגרפי, גודלו והאוכלוסייה שהוא מושך.
5. עידוד **פתיחת עסקים חדשניים ויצירתיים** שימשכו אוכלוסייה מגוונת.

6. **פיתוח סביבתי** המעודד פתיחת בתי עסק סביבי האיזור המתפתח. דוגמאות מעוררות השראה בעולם הן ה- High Line¹ בניו יורק או ה-Rail Trail באירופה וקנדה, שהביאו לפיתוח משמעותי של אזורים חלשים יחסית ולמשיכה של אוכלוסייה צעירה כמו גם אוכלוסייה של בעלי אמצעים כלכליים.
7. **הקמת אזורי מסחר ותעשייה בעיר** תוך התחשבות בפיזור, מיקום גיאוגרפי, ואפשרויות הגעה על מנת לספק תעסוקה לתושבים וליצור הכנסות מארנונה לרשות.
8. הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות באמצעות שימוש בתאגידים עירוניים, השכרת נכסים, אגרות והיטלים כדוגמת אגרת שילוט.
9. פיתוח סביבתי ועירוני **להגדלת האטרקטיביות של הרשות**- הגדלת אטרקטיביות הרשות ומיתוגה בהתאם, ימשכו אליה תושבים שיהיו מעוניינים לגור בה ולהקים בה בתי עסק, שיגדילו את הכנסותיה מארנונה.
10. **מגוון מקורות הכנסה** - ככל שרשות נסמכת על מקורות הכנסה מגוונים יותר, כן חוסנה הכלכלי גבוה יותר ויש לה פוטנציאל טוב יותר לפיתוח כלכלי בטווח הקצר והארוך. לפיכך, חייבת כל רשות לפעול להגדלת מגוון מקורות ההכנסה שלה.
11. **שיתופי פעולה עם רשויות נוספות** – שיתופי פעולה בכלל ושיתופי פעולה אזוריים בפרט עשויים להביא לפיתוח פרויקטים גדולים בעלי פוטנציאל כלכלי.

ג. צמצום הוצאות הרשות - שימוש נכון ויעיל בתקציב הרשות

1. **התייעלות אנרגטית** – רכיב משמעותי בהוצאות הרשות מיועד לפעולות כדוגמת פינוי פסולת, תאורת רחוב, מיזוג בתי ספר ומבני ציבור וכד'. ניתן להביא לחיסכון משמעותי בהוצאות אלו על ידי תכנון נכון ולפעמים על ידי הוצאה חד פעמית קטנה יחסית. לדוגמה, החלפת תאורת הרחוב לנורות חסכוניות יכולה לחסוך כ-140,000 ש"ח בשנה לכל 1000 פנסי רחוב².
2. **פיתוח לצורך הפחתת הוצאות שוטפות** – קיימות היום בשוק מגוון טכנולוגיות ושיטות תכנון המפחיתות בטווח הארוך את הוצאות התפעול השוטפות (דוגמאות מובאות בנספח 3). השקעה נבונה בתשתיות כאלו יכולה להביא לחסכון בהוצאות הרשות תוך שיפור רווחת התושבים.
3. **הון אנושי** – כשליש מתקציב הרשות מושקע בכוח אדם. ע"פ נתוני משרד הפנים, רשויות חזקות משקיעות יותר בכוח אדם מרשויות חלשות. עובדה זו מביאה לכך שבמקרים רבים ההון האנושי ברשויות חזקות הוא מקצועי יותר. רשויות חלשות צריכות לשאוף לשלב יותר כוח אדם מקצועי בין עובדי הרשות.

ד. שינויי גבולות וחלוקת הכנסות

1. שינויי גבולות בין רשויות לשם הגדלת מקורות ההכנסה של הרשויות החלשות.

¹ ראה נספח היי ליין בסוף מסמך זה
² על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון

2. חלוקת הכנסות נבונה ונכונה שתביא לצמצום פערים בין הרשויות

3. איחוד רשויות קטנות אשר הוצאות שלהן גדולות במיוחד.

ה. זיהוי ומימוש הפוטנציאל של כל רשות

מעבר למדדים המספריים אשר נותחו באנליזת ההכנסות וההוצאות של הרשויות, קיימים מדדים רכים המשפיעים על הפוטנציאל לפיתוח כלכלי של רשויות. על מנת לזהות ולממש את הפוטנציאל הכלכלי של הרשויות השונות, יש להתייחס לפרמטרים אלו:

1. **מיקום גיאוגרפי** - פריפריאליות, קרבה לכביש 6, גישה באמצעות תחבורה ציבורית, פוטנציאל סביבתי

2. **אוכלוסיית הרשות** – מספר תושבים ומצב סוציאקונומי.

3. **שטח הרשות**

4. **פוטנציאל לפיתוח תיירות** – קרבה לים, לאתרי תיירות, סביבה ירוקה, פארקים עירוניים, אתרים היסטוריים וכד'

5. **פוטנציאל לפיתוח מסחר ותעשייה**

6. **מאפיינים חברתיים** - מגוון התושבים, מגזר, תרבות ומסורתיות.

תוכן עניינים

2	תקציר
6	תפקיד הרשויות המקומיות
7	הרכב ההכנסות וההוצאות של הרשויות
9	פילוח הרשויות על פי קריטריונים
10	דפוסי הכנסות הרשויות
11	אנליזת מבנה ההכנסות - מסקנות :
14	דפוסי הוצאות הרשויות
15	אנליזת דפוסי ההוצאות - מסקנות :
16	בחינת הקשר בין גורמים שונים לכלכלת השילטון המקומי
16	המדד הכלכלי-חברתי וכלכלת הרשות המקומית
18	תעריף הארנונה
20	גודל האוכלוסייה וכלכלת הרשות
23	מידת הפריפריאליות וכלכלת הרשות
25	מגזר/דת/מסורתיות של אוכלוסיית הרשות וכלכלת הרשות
27	איתנות וחוסן כלכלי
30	סיכום ומסקנות אופרטיביות
30	קביעת סל שירותים נורמטיבי
31	תקצוב ממשלתי ואיזון בין רשויות
31	הגדלת הכנסות הרשות
31	השקעה בהון אנושי
33	נספחים
33	נספח 1 – היי ליין High Line
34	נספח 2 - רשימת המדדים מתוך החלטת ממשלה 2494
37	נספח 3 - התייעלות אנרגטית ופיתוח סביבתי
38	נספח 4 - רשויות במסגרת רגולציה דיפרנציאלית
45	נספח 5 – השקעה בחינוך לתלמיד ברשויות
46	נספח 6 - גישת האזורים התחרותיים Competitive Regions

תפקיד הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות בישראל אחראיות, בין היתר, על פיתוח שטח הרשות, שיפור רווחת התושבים, יצירת מקורות תעסוקה, הגדלת האטרקטיביות של העיר ומשיכת אוכלוסייה חדשה. בפועל, הרשויות המקומיות הינן הספק העיקרי של שירותים לתושבים בישראל. לא אחת הן נקראות "זרוע הביצוע של הממשלה" עליהן לספק שירותים הן בתחום החינוך והרווחה והן בתחום התשתיות כדוגמת תאורת רחוב, פינוי פסולת, תחזוקת פארקים עירוניים וכד'. כספקיות השירותים העיקריות של תושבי המדינה, מתבקש היה שיהיה סל שירותים נורמטיבי קבוע שהרשויות תהיינה מחויבות לו. על בסיס סל כזה ניתן היה לקבוע את ההוצאות הנורמטיביות לרשות ולפעול לפיתוח כלכלי של הרשות כך שתוכל לספק את סל השירותים הנדרש.

בהחלטת ממשלה 5255 מיום ה-2.12.2012 הוחלט להקים ועדה לקביעת מדדים לאיכות חיים שיהוו סט משלים לנתוני התמ"ג. בהתאם להחלטת הממשלה, התכנס פורום מייעץ בין-משרדי במועצה הלאומית לכלכלה, בהובלת המועצה, משרד ראש הממשלה, המשרד להגנת הסביבה, בנק ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הפורום נועץ בנציגי אקדמיה, בנציגי חברה אזרחית וכן במומחים מן העולם ובפרט מן ה OECD וגיבש המלצות בדבר המתווה המתאים לגיבוש מערכת מדדי איכות החיים. באפריל 2015 התקבלה החלטת ממשלה 2494 שאימצה את המלצת הפורום למדידה של תשעה תחומים בישראל:

1. רמת חיים חומרית
2. מעורבות אזרחית וממשל
3. איכות התעסוקה
4. חינוך, השכלה וכישורים
5. סביבה
6. בריאות
7. רווחה אישית וחברתית
8. ביטחון אישי
9. דיור ותשתיות

עבור כל אחד מהתחומים נבחרה רשימת מדדים לבחינה. חלק מהמדדים הנבחרים הינם בתחום האחריות של הרשויות המקומיות או שלפעילות הרשות המקומית השפעה ישירה עליהם. כגוף המספק שירותים לתושב, ראוי היה כי הרשויות יבחנו את השירותים אותם הן מספקות בהתאם לרשימת מדדים אלו וכיצד הן נותנו מענה לצרכים אשר בסמכותן. רשימת המדדים מתוך החלטת ממשלה 2494 מופיעה בנספח 2.

הרכב ההכנסות וההוצאות של הרשויות

אספקת השירותים על ידי הרשויות דורשת מהן לדאוג למקורות הכנסה. לפיכך, הרשות היא גוף כלכלי עם הכנסות והוצאות, הנדרש לחשיבה כלכלית ולתכנון אסטרטגי. בניגוד לגופים כלכליים מסחריים, מטרת הרשויות המקומיות אינה רווח, אלא מתן שירותים מיטביים לתושבים. לפיכך, הרשויות המקומיות בישראל פועלות בדומה למלכ"רים (מוסדות ללא כוונת רווח) בעלי הכנסות ממקורות שונים, שתפקידם לשפר את איכות החיים של התושב.

על פי נתוני המינהל לשלטון מקומי, מקורות ההכנסה של הרשויות הם^{4,3}:

1. הכנסות עצמיות:

כספים הנגבים ישירות מן האזרחים והעסקים שבתחומי הרשות המקומית:

א. **ארנונה:** מס המוטל על-פי חוק על כל המחזיקים בנכסים בשטח הרשות. ההכנסות מן הארנונה אינן מיועדות מראש לפעילות מסוימת, והרשות משתמשת בהן למימון פעולות ושירותים לפי ראות עיניה ולתשלום חלקה במימון השירותים הממלכתיים. הרשות מוגבלת בקביעת הארנונה על-ידי טווח תעריפים (מזערי ומרבי) אשר נקבע בחוק ההסדרים במשק. הארנונה נחלקת לארנונה ממגורים ולארנונה מנכסים שאינם משמשים למגורים ("ארנונה אחרת"), כאשר תעריף הארנונה האחרת גבוה, על פי רוב, מתעריף הארנונה למגורים.

ב. **שימוש בשירותים עירוניים:** הכנסות שמקורן בתשלומי אזרחים בעבור שימוש בשירותים כגון ספרייה עירונית, פעילויות לקשישים, שירותי תרבות וספורט וכדומה.

ג. **תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים שונים:** אגרת חניה, ביוב, בעלי חיים וכדומה.

ד. **הכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות:** כגון שכר דירה, תקבול ממכירת נכס של הרשות ועוד.

ה. מים: לרשויות מסוימות יש הכנסות והוצאות על רכישת מים.

2. הכנסות מהשתתפות ממשלתית:

כספים המועברים מתקציבי משרדי הממשלה אל הרשויות המקומיות כדי לספק שירותים ממלכתיים הניתנים על-פי חוק, או כמימון כללי:

א. **השתתפות משרד הרווחה:** משרד הרווחה מממן חלק מעלותם של שירותי הרווחה, והרשות המקומית נדרשת להשלים חלק נוסף.

ב. **השתתפות משרד החינוך:** משרד החינוך משתתף ומתקצב חלק מהפעילויות במסגרת החינוך הפורמלי הבלתי-פורמלי.

ג. **השתתפות משרדים אחרים:** תקציבים המיועדים לפרוייקטים ולשירותים יעודיים ממשרדי הממשלה השונים כדוגמת משרד הפנים, משרד התשתיות (למשל לטובת סקר אנרגטי), משרד

³ אתר משרד הפנים

⁴ פרלמנט, מרץ 2004, גיליון 43, המכון הישראלי לדמוקרטיה

החקלאות, משרד הקליטה וכדומה. משקל תקציבים אלו בתקציב הרשות המקומית בדרך כלל נמוך יחסית, ומיועד לתכניות התלויות במאפיינים מקומיים ייחודיים.

ד. **מענקים:** כדוגמת **מענק איזון** - סכום המועבר ממשרד הפנים בהתאם לקריטריונים תקציביים וחוסנה הכלכלי של הרשות. מטרת מענק האיזון היא לאפשר לכל הרשויות להעניק לתושביהן שירותים בסיסיים.

3. **הכנסות אחרות:** תרומות, הכנסות מיזמות משותפות עם רשויות אחרות, הכנסות מתאגידים עירוניים, השתתפויות של מוסדות ציבור.

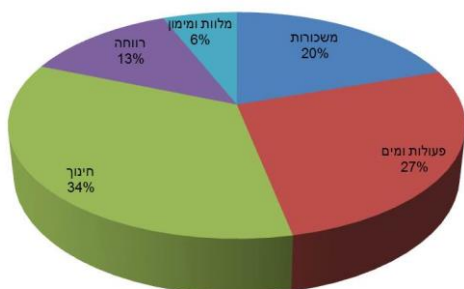
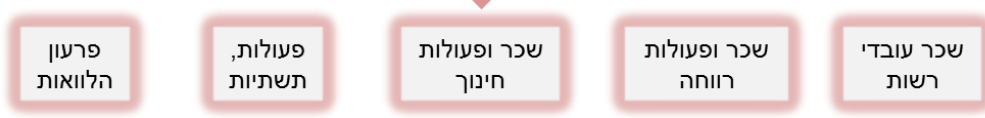
הוצאות הרשויות על פי נתוני המינהל לשלטון מקומי הן:

1. משכורות לעובדי הרשות
2. רכישת מים ופעולות להקמה, לשיפור ולשימור תשתיות הרשות
3. הוצאות לרווחה לרבות שכר ופעולות
4. הוצאות לחינוך לרבות שכר ופעולות
5. פרעון הלוואות

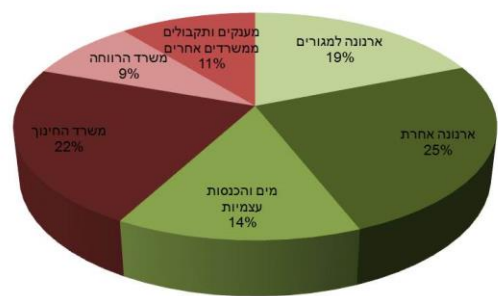
הכנסות:



הוצאות:



התפלגות סך הוצאות הרשויות לשנת 2014



התפלגות סך הכנסת הרשויות לשנת 2014

פילוח הרשויות על פי קריטריונים

בשנת 2015 קידם משרד הפנים מהלך שמטרתו הסדרת רגולציה דיפרנציאלית על רשויות מקומיות בהתאם למאזן התקציבי שלהן ולאיכות מתן השירותים לתושבים. התהליך כלל פילוח הרשויות לחמש קבוצות⁵.

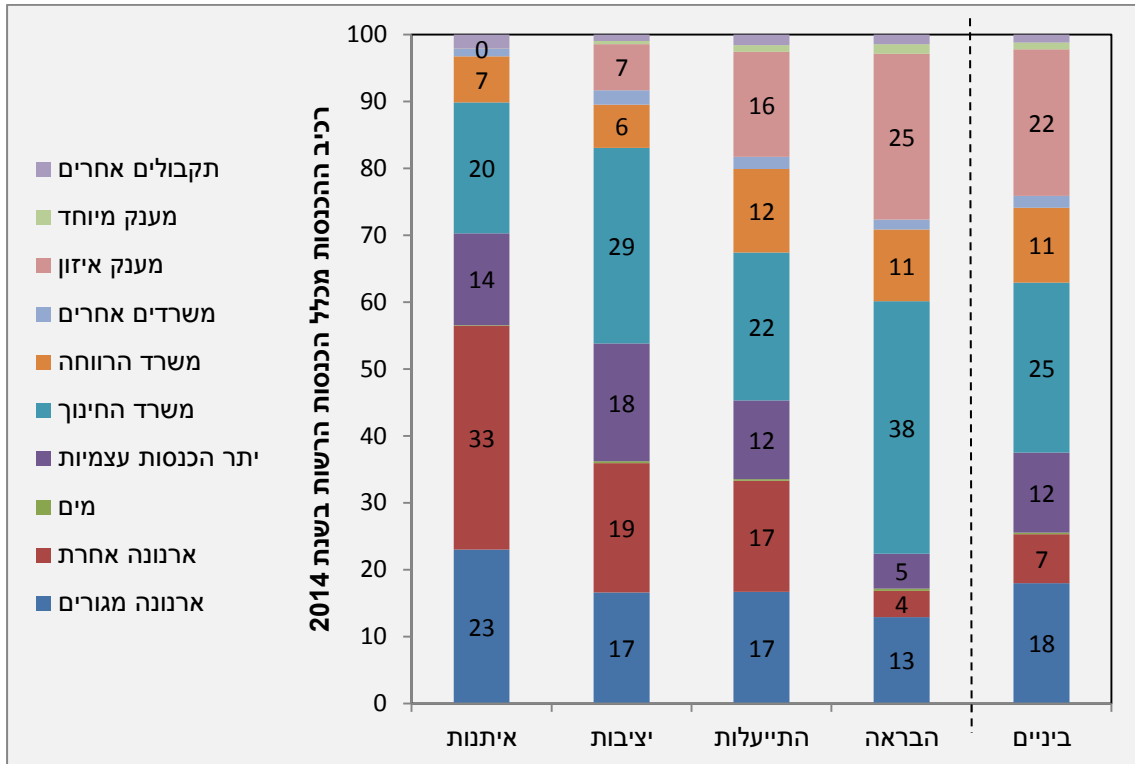
1. 24 רשויות איתנות – רשויות המאוזנות ב-3 שנים האחרונות ומאופיינות בניהול תקין וגרעון מצטבר שאינו עולה על 12.5% כמפורט בסעיף 232א לחוק לתיקון פקודת העיריות.
2. 72 רשויות יציבות – רשויות שהגרעון השוטף שלהן אינו עולה על 1%, אינן מקבלות מענק איזון ועומדות בקריטריונים שנקבעו במסמך רשויות במסגרת רגולציה דיפרנציאלית המצורף כנספח 3.
3. 82 רשויות במצב ביניים – רשויות שאינן נדרשות להכנס לתהליך התייעלות או הבראה, אך טרם נמצאו עומדות בפרמטרים של רשויות יציבות או איתנות.
4. 27 רשויות בתוכנית התייעלות – רשויות בהסדר הבראה מסוג התייעלות ללא חשב מלווה (מקבלות הלוואת לכיסוי גרעון בלבד ללא מענקים).
5. 52 רשויות בתוכנית הבראה – רשויות במצב סוציאקונומי נמוך מ-7, עם גרעון מצטבר גבוה מ-17.5%, וסך החוב שלהן גדול מ-50% מהכנסות הרשות. הקריטריונים מפורטים בנספח 4.

⁵ נספח 4 - הקריטריונים ורשימת הרשויות בכל קבוצה מופיעים במסמך "רשויות במסגרת רגולציה דיפרנציאלית", 8.11.15

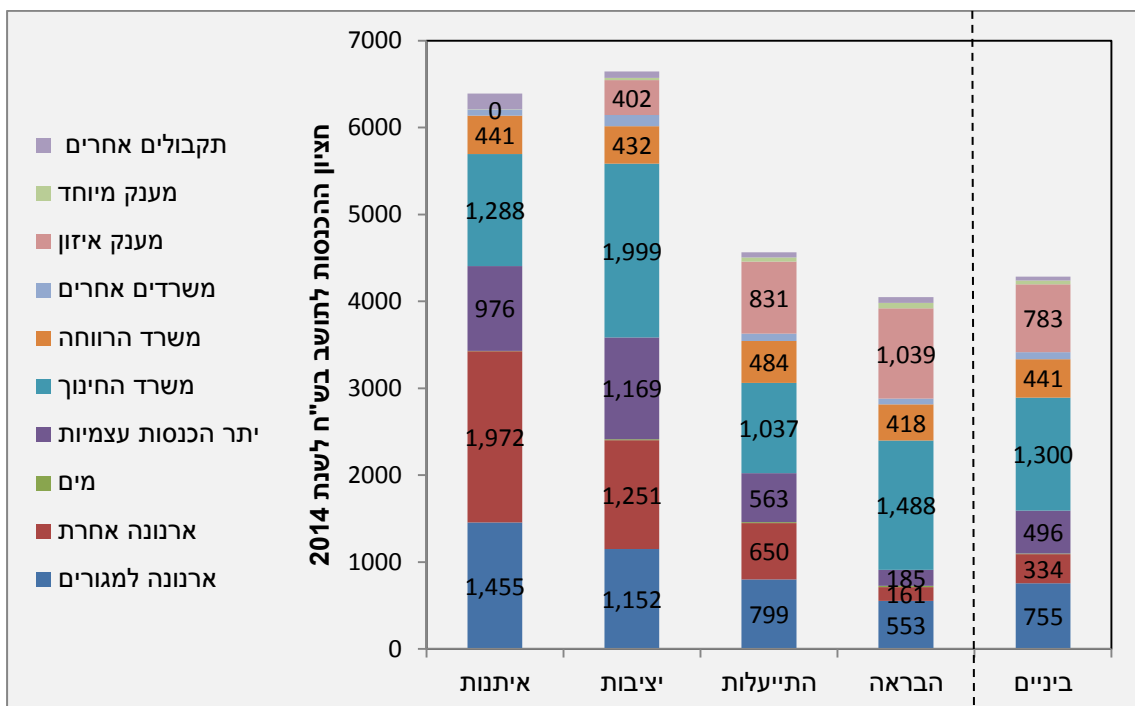
דפוסי הכנסות הרשויות

מבנה ההכנסות ברשויות בקבוצות השונות:

חציון ההכנסות באחוזים ברשויות בקבוצות השונות



חציון ההכנסות לתושב ברשויות בקבוצות השונות



אנליזת מבנה ההכנסות - מסקנות:

1. הכנסות מארנונה לתושב:

ההכנסה מארנונה, הן מארנונת מגורים והן ארנונה שלא למגורים, לתושב קטנה משמעותית ברשויות חלשות לעומת רשויות חזקות. עיקר ההכנסה העצמית של הרשויות נובעת מארנונה, ומכאן, ששינוי בהכנסה זו עשוי להפוך רשות חלשה לחזקה. ההכנסה הגבוהה מארנונה שאינה למגורים יכולה להיות מוסברת על ידי שטחי מסחר ועסקים הנפוצים יותר ברשויות חזקות ועל ידי תעריפי ארנונה גבוהים יותר. ההכנסה הגבוהה (פי 3) של ארנונה למגורים לתושב ברשויות החזקות עשויה להיות מוסברת על ידי מספר גורמים אלטרנטיביים, ויש לבחון את גודל ההשפעה של כל אחד מגורמים אלו:

- i. הבדלים בשטח המגורים לתושב בין רשויות חלשות לבין רשויות חזקות (ברשויות איתנות החציון הוא 37 מ"ר לתושב וברשויות בהבראה החציון הוא 29 מ"ר).
- ii. הבדלים באחוז הגביה בין רשויות חלשות לבין רשויות חזקות. ממוצע הגביה ברשויות איתנות הוא כ-90% בעוד ממוצע הגביה ברשויות בתכניות הבראה הוא כ-70%. פער זה מסביר חלק קטן מהפער בהכנסות מארנונת מגורים בין רשויות חזקות לחלשות. יש לציין כי פער זה עומד על כ-20% בעוד הפער בהכנסות מארנונת מגורים הוא 200%. לפיכך, גם הגדלת אחוז הגביה ברשויות החלשות לא תביא לשיפור משמעותי במצבן הכלכלי. יחד עם זאת יש חשיבות ערכית לצמצום הפער בגביה בטרם מעניקים תקציבי מדינה לרשויות החלשות.
- iii. הבדלים משמעותיים בתעריף הארנונה בין רשויות חלשות לבין רשויות חזקות (ברשויות איתנות החציון הוא 1758 ₪ לתושב לשנה וברשויות בהבראה החציון הוא 1009 ₪ לתושב לשנה). בהקשר זה נציין כי במרבית מדינות ה-OECD הארנונה מחושבת כשיעור משווי הנכסים המצויים בשטח השיפוט של הרשות⁶. גישה זו תואמת, באופן כללי, את הגישה על פיה ברשויות חזקות תעריפי הארנונה יהיו גבוהים יותר. אולם בארץ, אין קשר ישיר בין תעריף הארנונה לבין ערך הנכס.

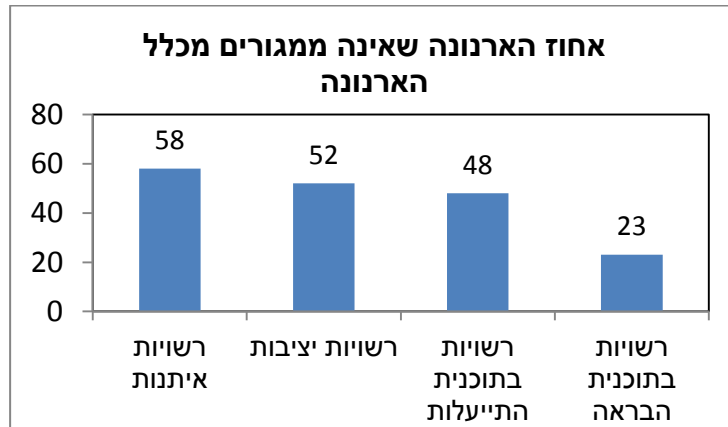
2. תמהיל ההכנסות מארנונה למגורים וארנונה אחרת לתושב:

יש קשר ברור בין חוזק הרשות לבין תמהיל הארנונה למגורים ולא למגורים. הטבלה הבאה מציגה את תמהיל הארנונה לתושב בהתאם לפילוח הרשויות על פי מסגרת הרגולציה הדיפרנציאלית. ככל שקבוצת הרשויות חזקה יותר, כן החלק היחסי של ארנונה שאינה ממגורים גדול יותר⁷.

⁶ Robert Maurer & Anne Paugam, Reform Toward Ad Valorem Property Tax in Transition Economies: Fiscal and Land Use Benefits (The World Bank 2000)

⁷ הנתונים מציגים את חציון ההכנסות לתושב. רשויות במצב ביניים לא הוכנסו לאנליזה, שכן מצבן טרם הוגדר

קבוצת רשויות	אחוז הארנונה ממגורים מכלל הארנונה לתושב	אחוז ארנונה לא ממגורים מכלל הארנונה לתושב
רשויות איתנות	42%	58%
רשויות יציבות	48%	52%
תכנית התייעלות	52%	48%
תכנית הבראה	77%	23%



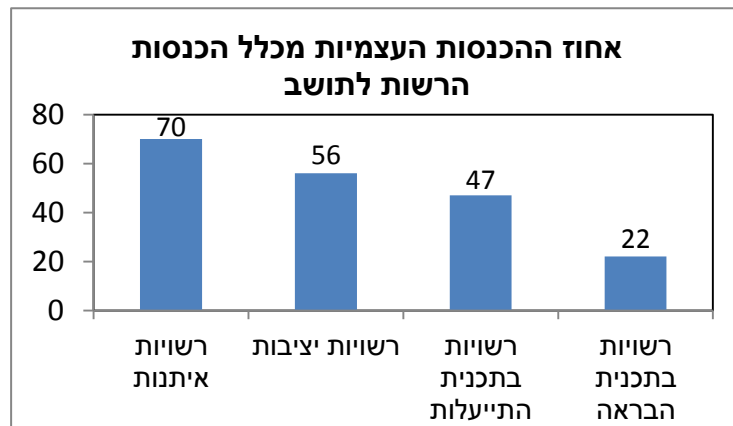
אופי תמהיל ההכנסות של רשויות חלשות וחזקות, חושף בפנינו את דפוס ההכנסות הרצוי לרשות המאפשר יציבות כלכלית. ההנחה היא כי מקור חוזקן של הרשויות האיתנות טמון ביכולתן לייצר הכנסות עצמיות הן מארנונה והן ממקורות אחרים. **לפיכך, כחלק מתוכנית לפיתוח כלכלי של רשויות יש צורך להשקיע בהגדלת ההכנסות שאינן ממגורים, וזאת על ידי הקצאת שטחים למסחר ולתעשייה ופיתוח סביבתי שיעודד את התושבים להקים עסקים בשטחי הרשות.**

כמו כן, יש לעודד רשויות להקצות משאבים לפיתוח מקורות הכנסה עצמאיים כדוגמת מבנים להשכרה או פרויקטים כלכליים הנשענים על פעילות תאגידים עירוניים או שיתופי פעולה עם רשויות נוספות.

3. הכנסות עצמיות לעומת הכנסות ממקורות ממשלתיים:

מרבית ההכנסות של הרשויות האיתנות הינן הכנסות עצמיות (70% הכנסות עצמיות), בעוד רשויות חלשות נשענות על תקציבי הממשלה (רק 22% הכנסות עצמיות ברשויות בהבראה)⁷. מאחר ורשויות חלשות עדין נסמכות על תקציבים ממשלתיים, הן זקוקות לידע כיצד למצות את המגיע להן מתקציבי הממשלה (הגשת בקשות בקולות קוראים ממשלתיים, לדוגמא) וכיצד לנצל תקציבים אלו בצורה הטובה ביותר לצורך פיתוח כלכלי לטווח הארוך. במקביל, עליהן

לפתח תכנית להגדלת ההכנסות העצמיות על מנת שיסתמכו פחות על מקורות ממשלתיים.



4. אי שוויון בחלוקת הארנונה שאינה ממגורים:

חלק גדול מהכנסות הארנונה שאינה ממגורים נובעות ממתקני תשתית לאומיים כדוגמת בסיסים צבאיים, נמלים, מבנים ממשלתיים וכו', הנמצאים בשטח הרשות. במקרים מסויימים תשלומי הארנונה ממתקנים אלו נובעים מסיבות היסטוריות שאינן בהכרח מתאימות למצב כיום, ולעיתים רשויות חזקות נהנות מהכנסה גדולה של ארנונה, בעוד בצמוד אליהן יש רשויות חלשות הזקוקות להכנסות אלו. חלוקת הוגנת יותר של הכנסות הארנונה ממשרד הביטחון בין הרשויות השונות, עשויה לפתור, באופן חלקי, את בעיית אי השוויון הקיים במצב הנוכחי. קביעת מנגנון מפותח של שינוי גבולות וחלוקת הכנסות המתייחס גם לאזורי מסחר ותעשייה וגם לארנונה הממשלתית והעסקית ייתן פתרון כוללני יותר וטוב יותר.

5. הכנסות ממשרד הרווחה ומשרד החינוך:

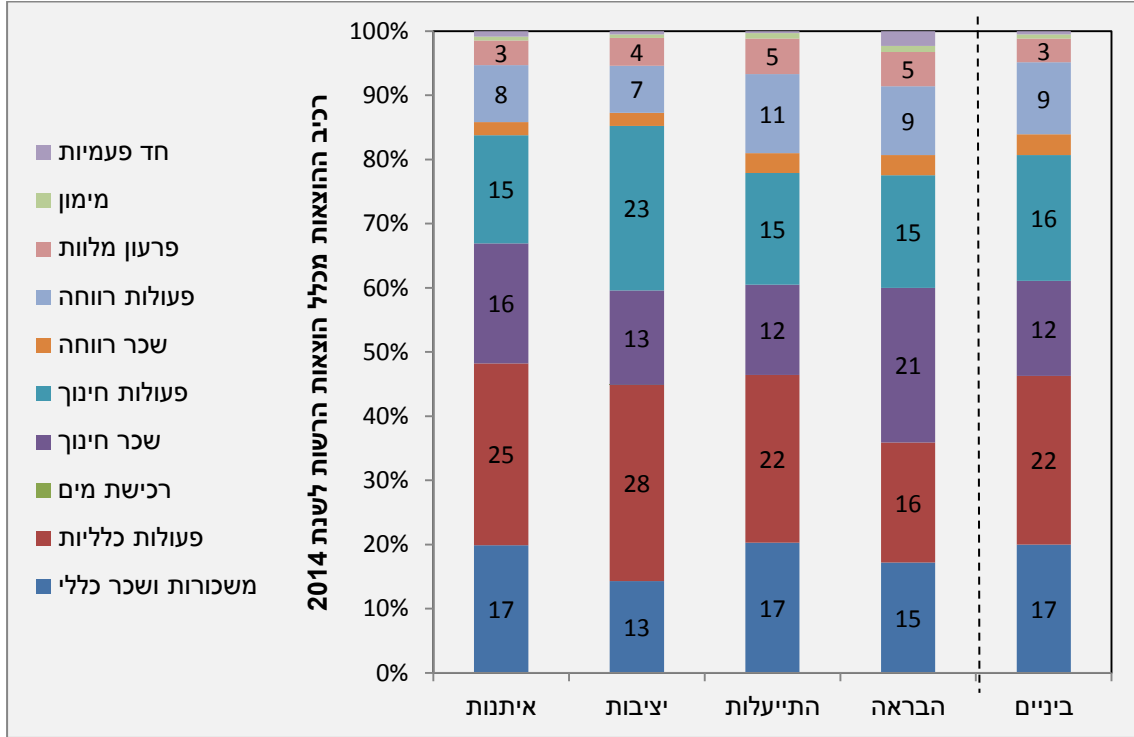
אין הבדל משמעותי בין ההכנסה לתושב מתקציבים ממשלתיים לרווחה ולחינוך בין הרשויות החזקות לחלשות. אבל, מאחר ובדרך כלל ברשויות חלשות אחוז הילדים ובני הנוער עד גיל 18 גדול יותר, תקציבי החינוך לתלמיד קטנים יותר מאלו שברשויות חזקות⁸. מצב זה הינו אבסורדי שכן דווקא הרשויות החלשות זקוקות יותר לתקציבים אלו. זאת ועוד, תקציבי הרווחה והחינוך דורשים "השתתפות עצמית" של הרשות. רשויות חלשות לא תמיד מסוגלות לשלם את חלקן בהשתתפות העצמית ומאבדות חלק מהתקציב המיועד להן. באופן קפקאי, הרשויות החזקות נהנות מעודפי התקציב הנותרים. ראוי כי משרדי הממשלה בכלל ומשרדי החינוך והרווחה בפרט יפעלו לצמצום פערים אלה ע"י יצירת מערכת של "מימון משלים (מאצי'נג) דיפרנציאלי" על פיו מרכיב ההשתתפות העצמית של הרשויות החלשות יהיה קטן מזה של רשויות חזקות.

⁸ ראה נספח "השקעה בחינוך לתלמיד"

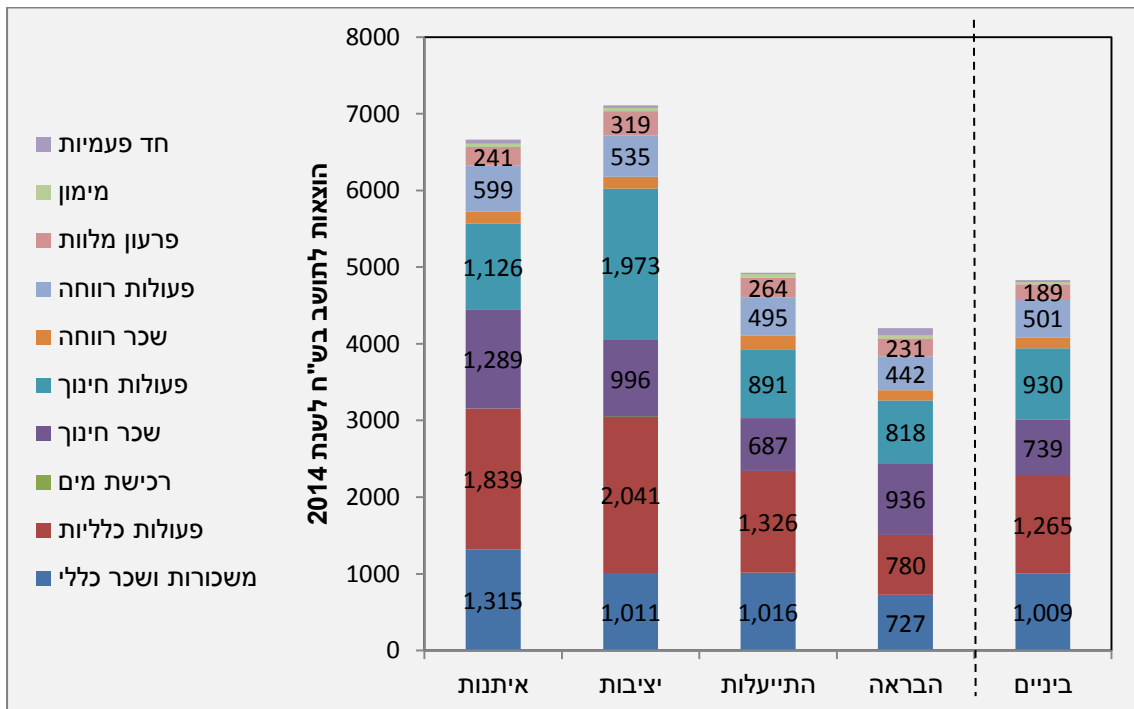
דפוסי הוצאות הרשויות

בדומה לאנליזה שנעשתה על הכנסות הרשויות, הגרפים הבאים מציגים את מבנה ההוצאות של רשויות בקבוצות השונות:

חציון ההוצאות באחוזים ברשויות בקבוצות השונות



חציון ההוצאות לתושב ברשויות בקבוצות השונות



אנליזת דפוס ההוצאות - מסקנות:

דפוס הוצאות דומה – רכיבי ההוצאות הם דומים בין רשויות במצב סוציאקונומי שונה. לפיכך, לא ניתן לטעון כי רשויות חלשות הן "בזבזניות" יותר. **יוצא דופן לדפוס זה הוא החלק היחסי של ההוצאות לפעולות מכלל ההוצאות ברשויות בתכנית הבראה.** מטרת תכנית ההבראה הינה לעזור לרשות לצמצם את הגרעון. בהתאם לכך, במסגרת התכנית יש קיצוץ בתקציב הפעולות הכלליות של הרשות. לפיכך, רשויות בתכניות הבראה משקיעות רק 16% מהתקציב שלהן בפעולות כלליות בעוד שאר הרשויות משקיעות 22% ויותר. פעולות כלליות כוללות, בין היתר, שיפור תשתיות שביאו להפחתה בהוצאות שוטפות והשקעה בפרויקטים שיוכלו להביא לרשות הכנסה בעתיד. לכן, **קיצוץ בהוצאות אלו מהווה אולי "תרופה מיידית" לבעיית הגרעון התקציבי של הרשויות בתכנית ההבראה, אך אינו נותן מענה ארוך טווח לפיתוח כלכלי.** במקביל לצמצום הוצאות הרשות, עמידה בתכנית ההבראה דורשת מהרשות להעלות את שיעורי גבית הארנונה. פעולה זו אומנם מעלה את הכנסות הרשות אך היא מזערית ביחס לשינוי המהותי בדפוס ההכנסות הנדרש. השלטון המקומי רשאי למנות חשב מלווה (למעקב אחר ההוצאות) וגובה ממונה (לגביית ארנונה), אך בפועל בעוד בכל הרשויות בתכנית הבראה יש חשב מלווה, רק במקרים מועטים מאד ממונה גובה (בשנת 2007 מונו 75 חשבים מלווים ורק 6 גובים ממונים)⁹. התנהלות זו יוצרת מצב בו יש בקורת על דפוס ההוצאות של הרשות, אך מקורות ההכנסה לא מוגדלים משמעותית. **הבעיה המרכזית של הרשויות החלשות טמונה דווקא בדפוס ההכנסות שלהן ולא בדפוס ההוצאות שלהן.** לכן, שינוי דפוס ההוצאות לא פותר את הבעיה מיסודה, אלא רק מטפל בסימפטום בטווח הקצר. טיפול בבעיה דורש הבנה של החולשות המובנות של הרשויות, של החוזקות שלהן ושימוש בהן לצורך יצירת מקורות הכנסה ופיתוח כלכלי.

הוצאות לתושב – רשויות חזקות משקיעות יותר כסף בתושביהן בכל אחד מהתחומים. הפערים הגדולים מצביעים על הפערים ברמת השירותים שמקבלים התושבים ברשויות חלשות לעומת אלו שברשויות החזקות.

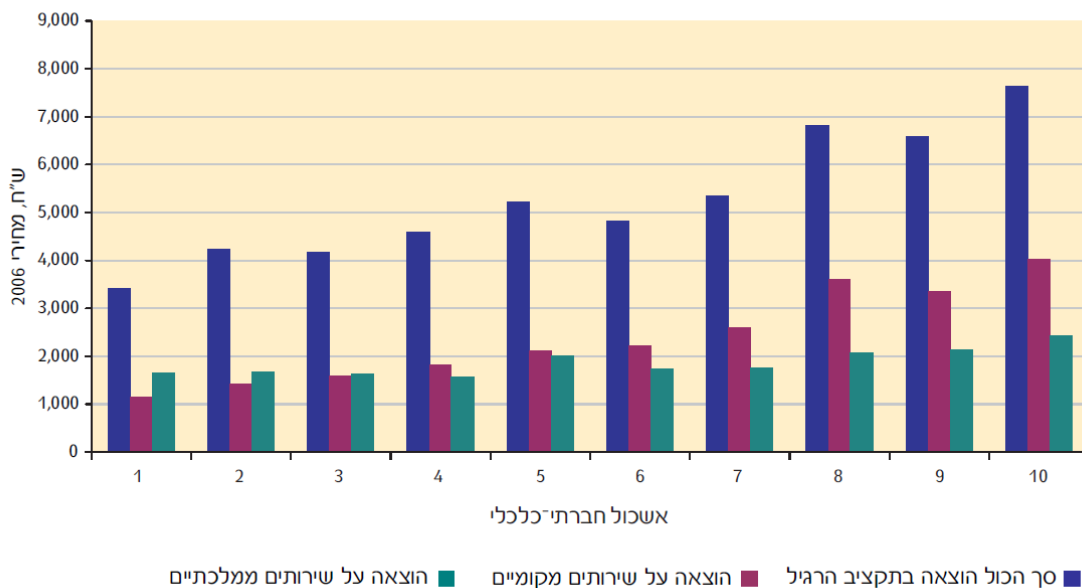
⁹ "המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוגיות". 2008. אבי בן בסט ומומי דהן

בחינת הקשר בין גורמים שונים לכלכלת השילטון המקומי

המדד הכלכלי-חברתי וכלכלת הרשות המקומית

המצב הכלכלי-חברתי של תושבי הרשות משפיע על גבית הארנונה ממגורים, התעריף וכן על האטרקטיביות של הרשות לעסקים. לכן, צפוי כי מצב זה ישפיע על גובה ההכנסות העצמיות של הרשות מארנונה ועל מצבה הכלכלי של הרשות. רשויות שהכנסותיהן מועטות מסתמכות על מענק האיזון. לפיכך, במידה ומענק האיזון אינו מספיק לכיסוי החסר שנוצר בעקבות חולשתה הכלכלית של האוכלוסייה, הרשות נאלצת לצמצם את מתן השירותים או להכנס לגרעון תקציבי. מומי דהן ואבי בן בסט בחנו את הקשר בין האשכול החברתי – כלכלי של הרשות לבין ההוצאות שלה לתושב לשנה. עבור הנתונים של 2006 הם הראו שהוצאות הרשות פוחתות ככל שהאשכול החברתי – כלכלי של התושבים נמוך יותר. נתון זה מעיד על כך שדווקא אוכלוסיות חלשות, הזקוקות לשירותי הרשות מקבלות שירותים ברמה נמוכה יותר.

הוצאה ממוצעת לנפש בתקציב הרגיל לפי ייעוד ואשכול חברתי-כלכלי, 2006

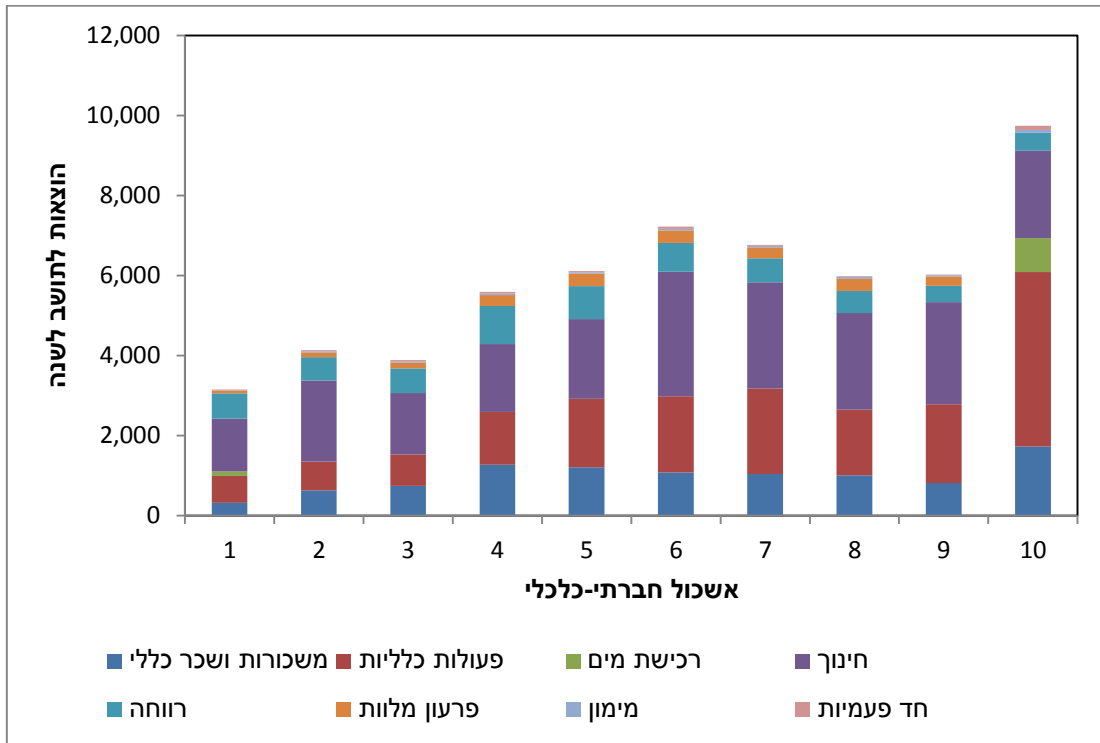


"המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוגיות". 2008. אבי בן בסט ומומי דהן

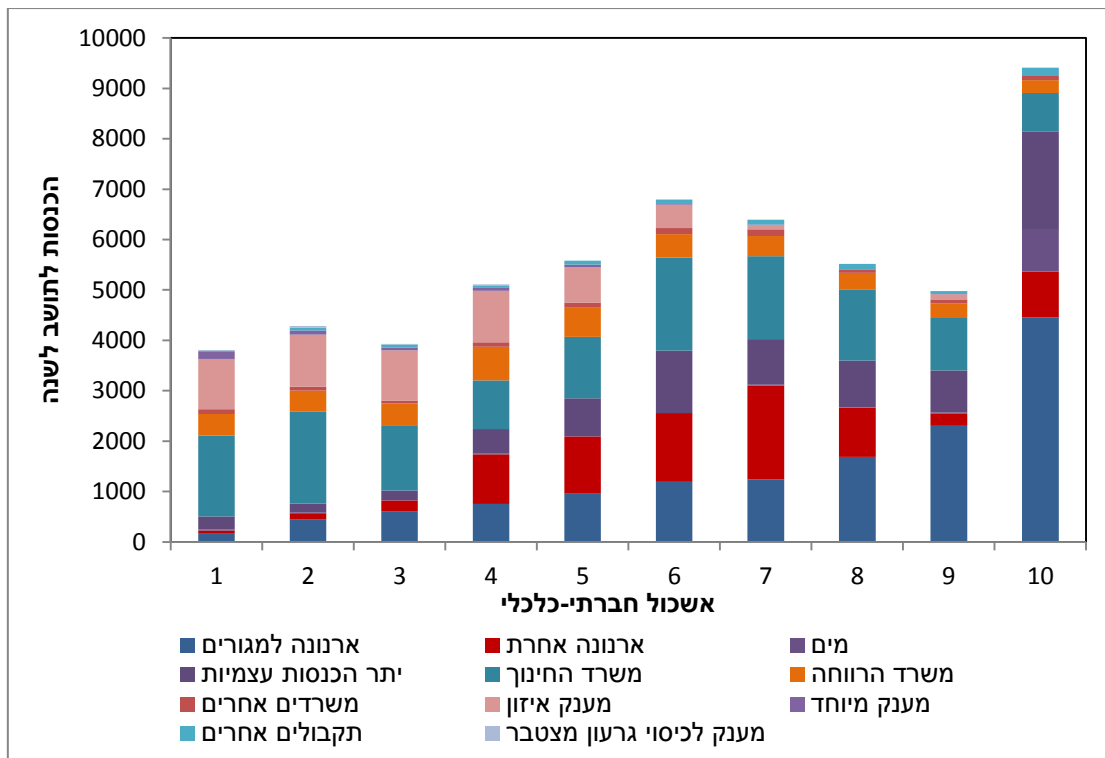
הקשר בין רמת ההוצאות של הרשויות ובין המצב החברתי-כלכלי של התושבים נבחן גם על בסיס נתוני 2014 על מנת לבחון אם קיימת מגמה לאורך השנים.

חציון ההוצאות וההכנסות ברשויות באשכולות החברתיים-כלכליים השונים לתושב

לשנת 2014



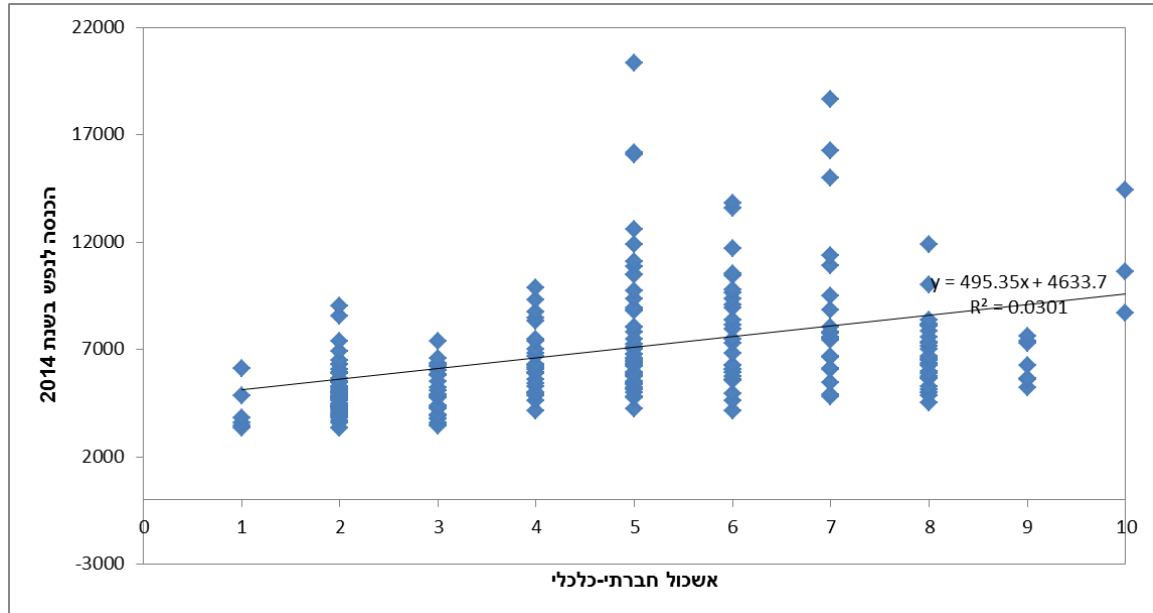
● אשכול 10 מונה 3 רשויות. חציון ההוצאות לתושב בו הוא כ-10,000 ₪ לשנת 2014. הפער בינו לבין שאר האשכולות גדל משמעותית משנת 2006 עד שנת 2014.



ניכר כי גם כיום קיימים פערים בהוצאות של רשויות בהתאם למצב החברתי כלכלי של התושבים, אך פערים אלו צומצמו במקצת משנת 2006 ועד שנת 2014, הודות לתקציבי ממשלה שהועברו לרשויות חלשות. יחד עם זאת עדין קיימים פערים הדורשים טיפול. אשכולות 1-3 מאופיינים

בהוצאה של כ-4000 ₪ לתושב לשנה המקשה על אספקת שירותים הולמים לתושב, והאשכולות החזקים מאופיינים בהוצאה של כל 7000-8000 ₪ לשנה. (יוצא דופן הוא אשכול 10 שהפער בינו לבין שאר האשכולות גדל משמעותית משנת 2006 ועד היום).

התפלגות ההכנסות של הרשויות השונות בהתאם למצבן החברתי-כלכלי מוצגת בגרף הבא:



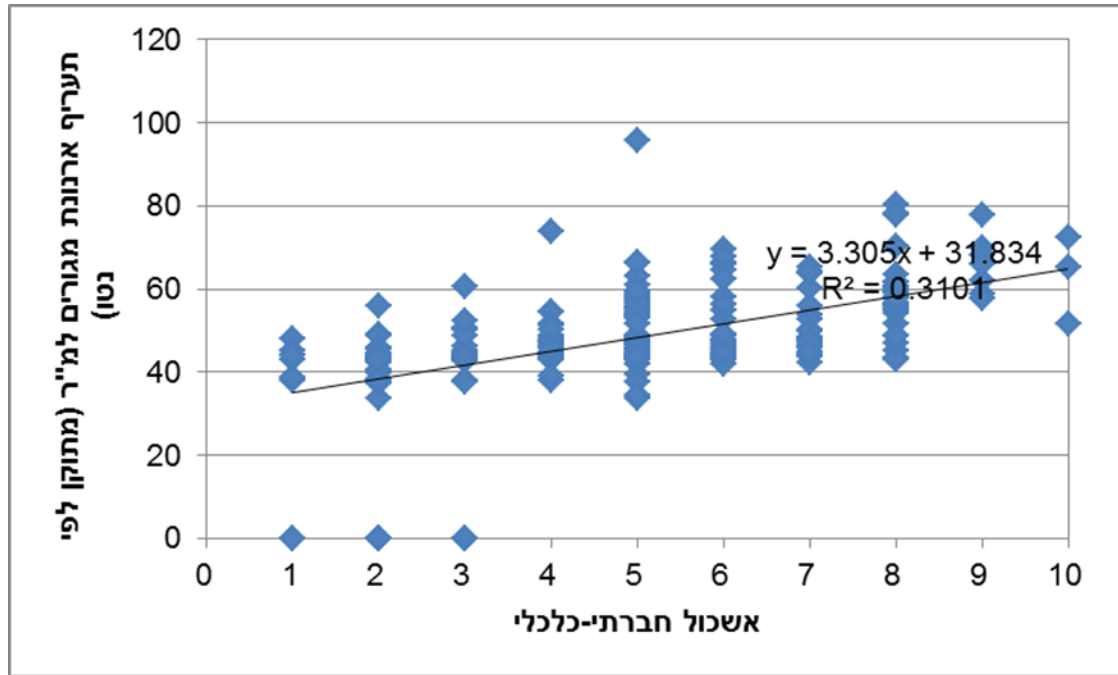
על אף השונות הקיימת בתוך האשכולות, ניכר כי ככל שהאשכול החברתי-כלכלי של התושבים גבוה יותר, גדלות ההכנסות של הרשות. יחד עם זאת קיימות רשויות חריגות המשתייכות לאשכול גבוה אך הכנסותיהן נמוכות ולהיפך. בולטות במיוחד הן המועצות האזוריות: תמר, חבל אילות, רמת נגב ומגילות ים המלח אשר תושביהן משתייכים לאשכול סוציאקונומי 5 אך רמת ההכנסות לתושב בהן היא: 98,273 ₪, 20,354 ש"ח, 16,155 ש"ח, ו- 16,056 בהתאמה. מנגד, רמת ישי, גני תקווה ואבן יהודה, אשר תושביהן משתייכים לאשכול סוציאקונומי 8, הכנסותיהן לנפש בשנת 2014 היו נמוכות מ-5000 ₪. ראוי לציין בהקשר זה כי קיימים פערים גדולים בין צרכי התושבים ברשויות השונות בהתאם לסוג הרשות (עירייה/מועצה מקומית או מועצה אזורית), אותם יש לקחת בחשבון בבואנו לאמוד את איתנותה הכלכלית של הרשות.

תעריף הארנונה

במרבית מדינות ה-OECD המס העירוני (ארנונה) הינו פונקציה של שווי הנכס או חלק יחסי מהכנסת התושבים ו/או העסקים בעיר. לפיכך, מצב הרשות מושפע ישירות ממצב העסקים ומהכנסת התושבים. בישראל הארנונה מושפעת מגודל הנכס ומתעריף אשר בקשות לעדכון מותנות באישור שר הפנים. קיים קשר בין אישור עדכון התעריף לבין האשכול החברתי-כלכלי אליו משתייכים התושבים, אך התעריף אינו פונקציה ישירה של הכנסות התושבים.

התעריף אומנם עולה ככל שהמצב הסוציאקונומי של התושבים עולה, אך לא ביחס ישר להכנסה האמיתית של התושבים או לשווי הנכסים. לדוגמא התעריף ברשויות מאשכול חברתי-כלכלי 10

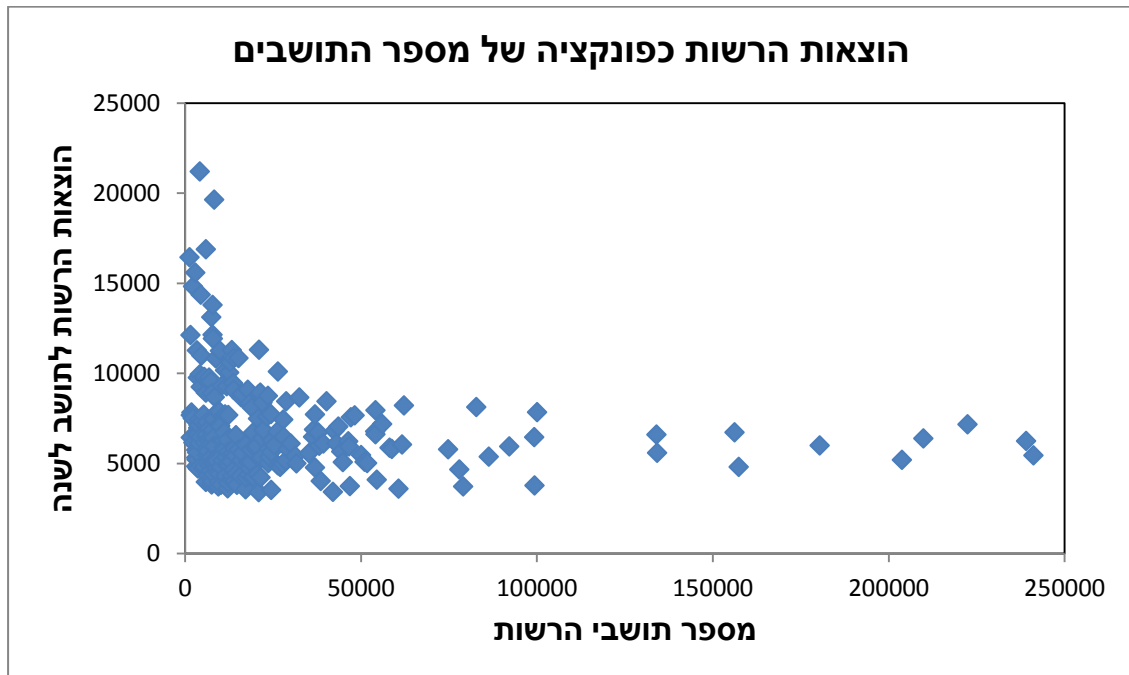
גבוה פי 1.5 מתעריף הארנונה ברשויות מאשכול 1. אבל רמת ההכנסה של תושבים מאשכול 10 גבוהה פי לפחות¹⁰ ארבע מזו של תושבים באשכול 1. לפיכך, אין קורלציה ישירה בין תעריף הארנונה לבין רמת ההכנסה של התושבים.



¹⁰ נכתב "לפחות" מאחר והנתונים אינם כוללים הכנסה מהשקעות הון ומנכסים מניבים המאפיינים יותר אוכלוסייה מרקע סוציאקונומי גבוה

גודל האוכלוסייה וכלכלת הרשות

בחינה של ההוצאות לתושב בכל הרשויות (על סמך הדוחות המבוקרים לתקציב הרשויות המקומיות 2014) בארץ מראה שההוצאות גדלות משמעותית ברשויות שאוכלוסייתן קטנה.



* רשויות המונות עד 250,000 תושבים

תוצאות אלו בישראל תואמות מחקרים שנעשו באירופה ובארצות הברית שהראו כי ההוצאות פר תושב ברשויות מצטמצמות משמעותית לרשויות עד גודל של 10,000 תושבים. ההוצאות ממשיכות להצטמצם באופן מתון עד לגודל של 25,000. בין 25,000 לבין 250,000 ההוצאות לתושב נשארות קבועות. רשויות מעל 250,000 תושבים ההוצאות גדלות משמעותית לתושב¹¹.

בעקבות מחקרים אלו, נורבגיה, כבר ב-1952 החלה להגביל רשויות לגודל מינימלי של 2000 תושבים, ופעלה לאחד רשויות קטנות. התוצאה היתה הקטנה בעלויות השירותים לתושב ושיפור במצב הכלכלי של אותן רשויות. בארצות הברית, נעשה ניסיון דומה לאיחוד רשויות, אולם עלתה התנגדות מצד השלטון המקומי. טענות המתנגדים היו כי איחוד רשויות פוגע באופי ובזהות הרשות וכי ישנם שירותים הניתנים באיכות גבוהה יותר לתושבים רק כאשר הרשות קטנה. לטענות אלו יש בסיס בתנאי שהרשות מצליחה להשאר לא גרעונית.

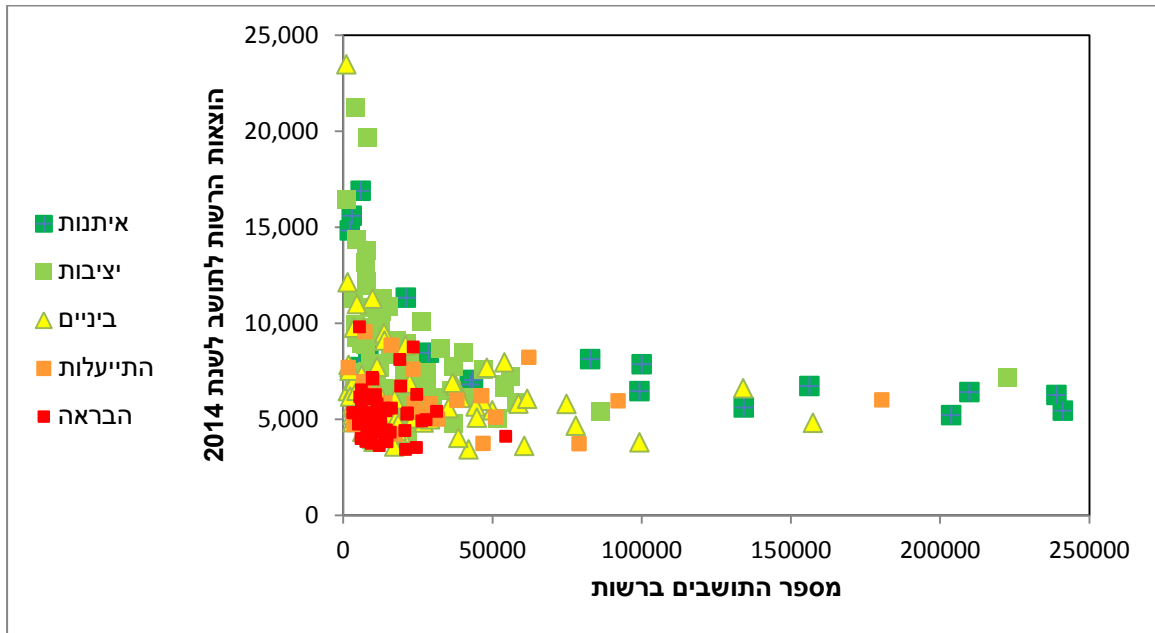
על מנת לבחון את הקשר בין גודל הרשות לבין מצבה הכלכלי, נצבעו הרשויות בגרף בהתאם למצב הכלכלי כפי שהוגדר על ידי המנהל לשלטון מקומי¹².

התוצאות מראות כי קיים קשר בין מצבה הכלכלי של הרשות לבין גודלה וההוצאות לתושב. **90% מהרשויות בתכניות הבראה הן רשויות קטנות שאוכלוסייתן מונה פחות מ-25,000 תושבים.** תקציב רשויות אלו הוא נמוך ואינו מאפשר מתן שירותים באותה רמה של רשויות אחרות באותה

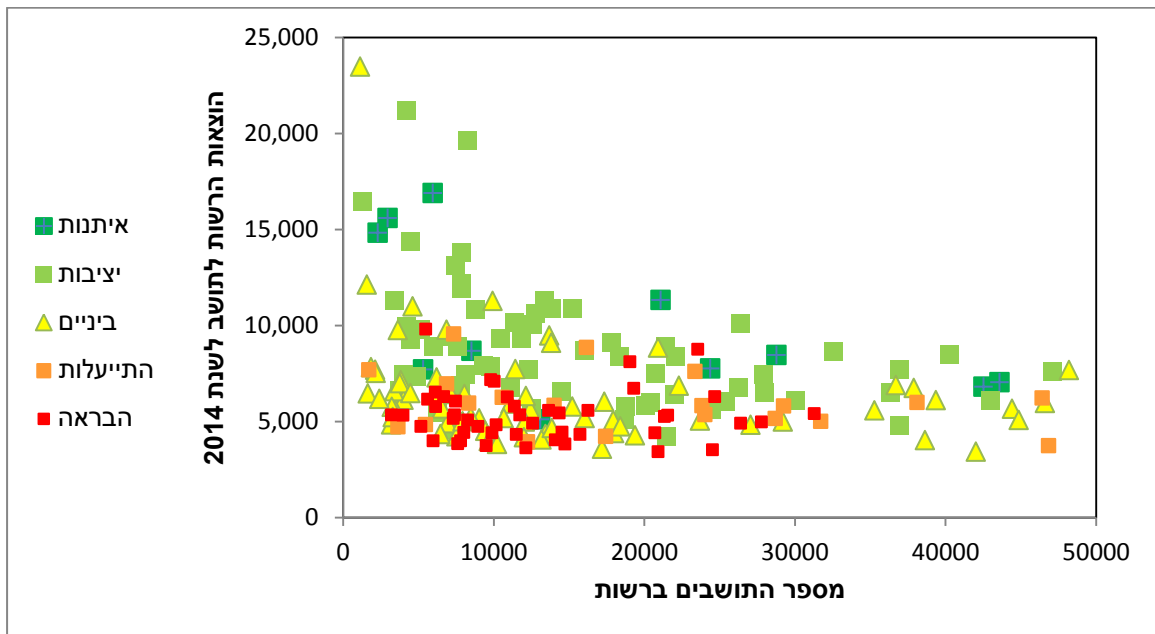
¹¹ Holzer 2009 Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency, Rutgers Newark, School of Public Affairs and Administration

¹² חלוקה לרשויות איתנות, יציבות בתוכניות התייעלות והבראה - "רשויות במסגרת רגולציה דיפרנציאלית", 8.11.15

קטגורית גודל. לעומתן, רק 32% מהרשויות האיתנות הן רשויות המונות פחות מ-25,000 תושבים.



* רשויות המונות עד 250,000 תושבים



* רשויות המונות עד 50,000 תושבים

העובדה שגודל הרשות משפיע על מצבה הכלכלי אינה מפתיעה ואף תואמת מחקרים שנעשו בעולם. צפוי שגופים קטנים מידי יתקשו להתחרות באופן יעיל לאור המשאבים והיכולות הנדרשים מהם, בעוד גופים גדולים מידי יהיו פחות יעילים בשל גודלם והמשאבים הנדרשים לתחזוקת המבנה הארגוני. במחקר גדול שנעשה בארה"ב¹³ הראו כי בביצוע פעולות עתירות הון, כדוגמת

¹³ Holzer 2009 Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency, Rutgers Newark, School of Public Affairs and Administration

בנית תשתיות, מבני ציבור וכבישים יש יתרון מובהק לגודל הרשות. לעומת זאת, בפעולות עתירות עבודה כדוגמת שיטור וחינוך, אין בהכרח יתרון לרשויות גדולות.

מחקרים אלו אינם מצביעים בהכרח על גודל אופטימלי של רשות, אך צופים כי רשויות שגודלן קטן מ-25,000 עלולות להיתקל בקשיים כלכליים בשל עלות מתן השירותים לתושב. קשיים אלו מחמירים משמעותית וכמעט בלתי נמנעים ככל שהרשות קטנה ואין לה הכנסות משטחים צבאיים או משטחי מסחר ותעשייה גדולים ובעלי אופי ייחודי.

על אף ההוצאות הגבוהות הצפויות לתושב ברשויות קטנות, ניכר כי **רשויות בתוכניות הבראה ובתוכניות התייעלות מאופיינות לרוב ע"י אוכלוסייה קטנה ורמת הוצאות נמוכה לתושב**. נתון זה הינו בעייתי שכן הוא מעיד על כך שרשויות אלו מספקות רמת שירותים נמוכה משמעותית מהשירותים המוצעים ברשויות אחרות בישראל. חוסר היכולת שלהן לספק שירותים נובע מרמת ההכנסות הנמוכה שלהן, למרות מענק האיזון שניתן להן, ומגדיל את הפערים החברתיים והכלכליים בישראל. לא די שרשויות אלו מאופיינות במצב סוציאקונומי נמוך של התושבים, הן גם לא מספקות ברמה נאותה את השירותים הנדרשים על ידי הרשות כדוגמת חינוך, הבראה, תשתיות ופינוי פסולת.

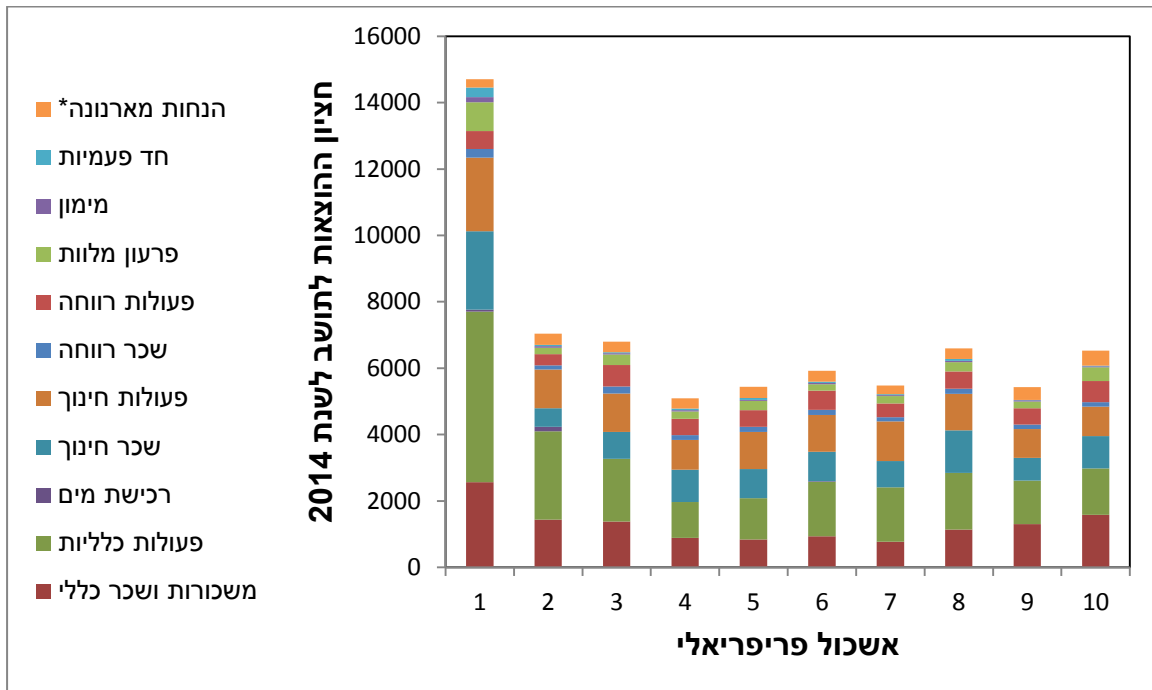
הפתרון לבעיה זו הוא מורכב, שכן פיתוח כלכלי ברשויות כאלו אולי ישפר את מצבן, אך לא יתקן את החסם המובנה שלהן להפוך לרשויות עצמאיות ויציבות. גודלן הקטן של רשויות אלו הינו קושי מובנה אשר לפתרונו נדרש מתווה מורכב שיונהג על ידי השלטון המרכזי.

מידת הפריפריאליות וכלכלת הרשות

ההגדרה הרשמית של הפריפריה על פי מדד הלמ"ס היא: "אזור שכולל את הרשויות המקומיות הנכללות באשכולות 1-4 במדד הפריפריה". מידת הפריפריאליות של ישוב נקבעת על ידי שקלול הריחוק גיאוגרפי של הישוב מהמרכז והריחוק המצרפי מרשויות אחרות¹⁴.

לא נמצא קשר רציף וישיר בין מדד הפריפריאליות לבין הוצאות הרשות לתושב לשנה ו/או הוצאות הרשות לתושב לשנה (רשויות אילת וחבל אילות הן שתי הרשויות היחידות בעלות מדד פריפריאליות 1. לחבל אילות הוצאות גדולות מאד הגורמות להטיית התוצאות).

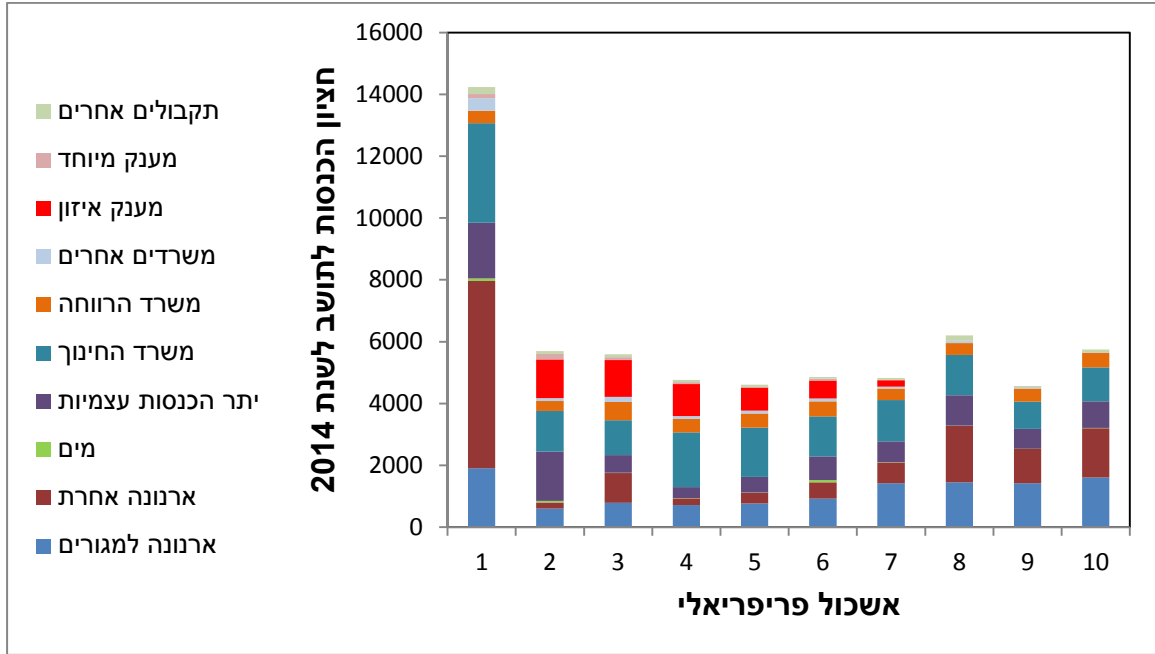
מרכיבי ההוצאות לפי פריפריאליות הרשות



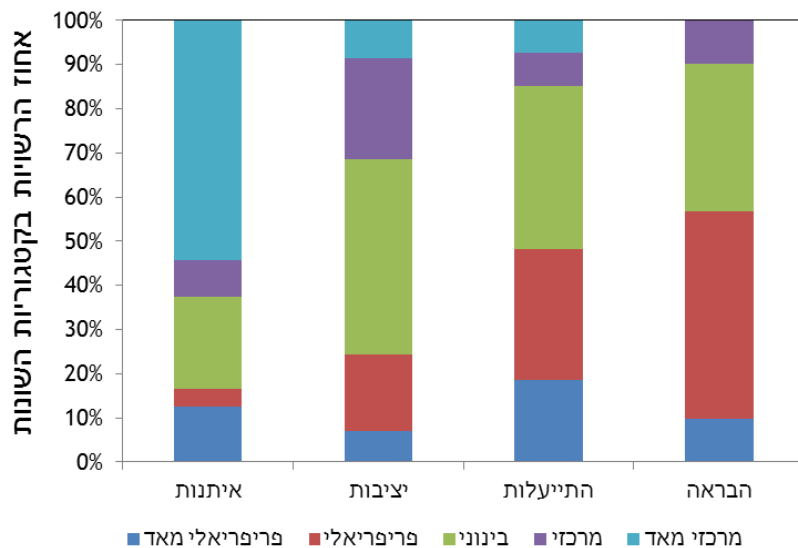
* הנחות מארנונה אינן מהוות חלק מהוצאות הרשות, אך מוצגות כאן לצורך שקיפות

¹⁴ פריפריאליות. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחום ניתוח סטטיסטי, אגף מתודולוגיה סטטיסטית.

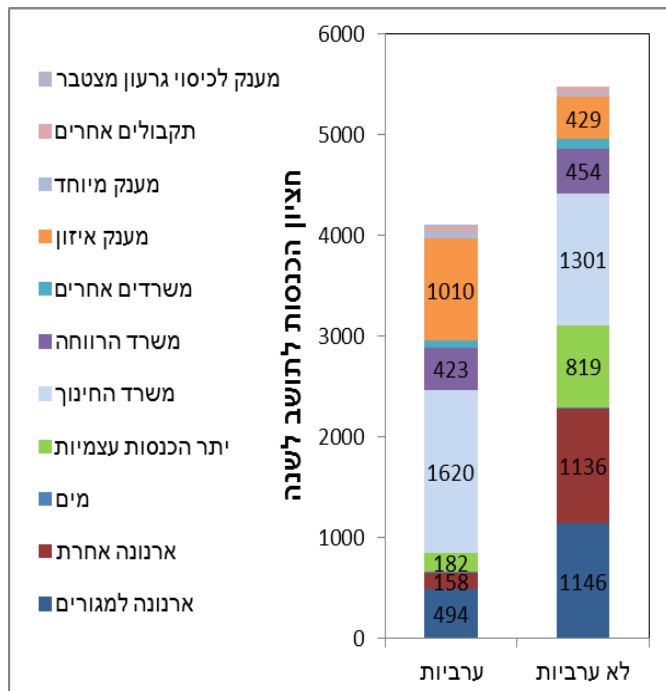
מרכיבי ההכנסות לפי פריפריאליות הרשות



לא ניתן לראות קשר רציף וישיר בין הכנסות והוצאות הרשות לבין האשכול הפריפריאלי אליו היא משתייכת כאשר מסתכלים על הנתונים ברזולוציה זו. אולם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחלקת את האשכולות הפריפריאליים לחמש קבוצות עיקריות: אשכולות 1-3 פריפריאלי מאד, אשכול 4 פריפריאלי, אשכולות 5-6 בינוניים, אשכול 7 מרכזי ואשכולות 8-10 מרכזיים מאד. כאשר נעזרים בחלוקה זו ובעבודת המינהל לשלטון מקומי לפילוח הרשויות על פי מצבן הכלכלי ניכר כי קיים קשר ברור בין פריפריאליות לבין מצב כלכלי. כ-40% מהרשויות בתכניות הבראה מוגדרות כפריפריאליות בעוד יותר מ-50% מהרשויות האיתנות שייכות הן מרכזיות מאד. הבדלים אלו מובהקים סטטיסטית ומראים לא רק את הקשר בין פריפריאליות לבין מצב כלכלי של הרשות, אלא גם מציגים את חוזקו של הכלי לפילוח הרשויות שנעשה על ידי אגף התקציבים.



מגזר/דת/מסורתיות של אוכלוסיית הרשות וכלכלת הרשות

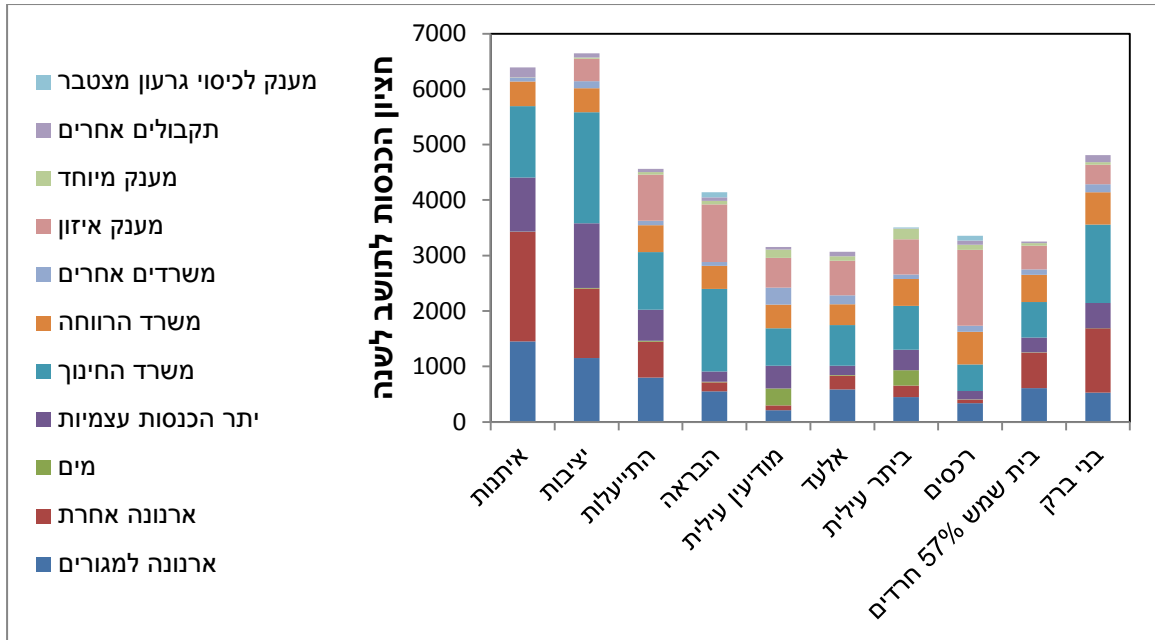


הקשר בין מגזר אוכלוסיית הרשות ומצבה הכלכלי נבחן בעבודות שונות. מומי דהן ואבי בן בסט בחנו מספר הבדלים בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות¹⁵ לרבות: הכנסות ארנונה ממשקי בית, הכנסות ארנונה מעסקים, הוצאות לנפש של הרשות, הלנת שכר על ידי הרשות, אחוז השתייכות לתוכניות הבראה, מצב סוציאקונומי של תושבי הרשות וכו'. נמצא כי עבור כל הפרמטרים שנבחנו ב 2006 רשויות ערביות הן חלשות יותר כלכלית מרשויות יהודיות.

בהתאם לנתוני 2014 ניכר כי גם כיום, רמת ההכנסות של רשויות ערביות היא נמוכה יותר מחציון ההכנסות בכלל הרשויות. הפערים נובעים מרמת ההכנסות העצמיות הנמוכה של הרשויות הערביות. ראוי לציין כי רשויות ערביות נהנות פחות מארנונה ממשלתית שכן חלק גדול מארנונה זו נובע ממתקנים צבאיים שאינם נמצאים ברשויות ערביות.

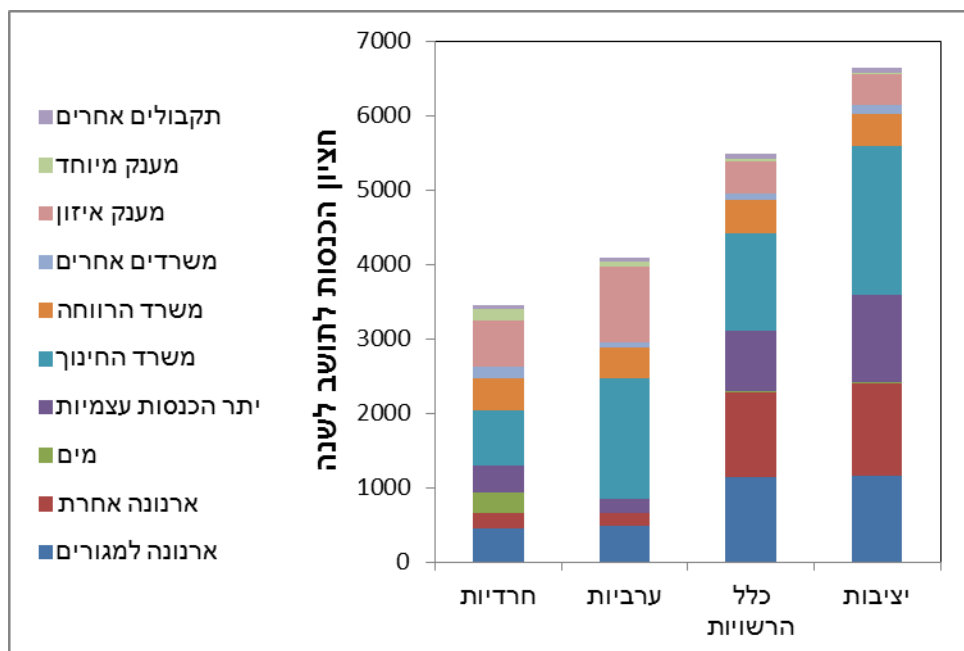
תמונה דומה של רשויות בעלות רמת הכנסות נמוכה במיוחד אנו רואים ברשויות שאוכלוסייתן מונה רוב חרדי.

¹⁵ "המשבר ברשויות המקומיות – יעילות מול ייצוגיות". 2008. אבי בן בסט ומומי דהן



נתון זה אינו מפתיע שכן הן ההכנסות מארנונת מגורים והן ההכנסות מארנונת מסחר ותעשייה, נמוכות משמעותית ברשויות בעלות רוב ערבי או חרדי.

למעשה, חציון ההכנסות של הרשויות החרדיות בישראל (אלעד, ביתר עילית, מודיעין עילית ובית שמש) נמוך מזה של הרשויות הערביות. רמת ההכנסות העצמיות ברשויות החרדיות גבוהה יותר מזו של הרשויות הערביות, אך תקציב משרד החינוך ומענק האיזון גבוהים יותר ברשויות ערביות ומטים את הכף לטובת סך הכנסה גבוה יותר.



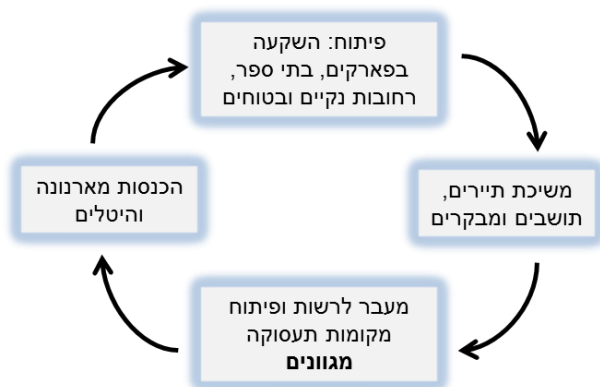
איתנות וחוסן כלכלי

חלוקת הרשויות בהתאם לחוסן הכלכלי ולשירותים שהן נותנות לתושבים, מציגה תמונת מצב טובה על מצב הרשויות בישראל כיום. יחד עם זאת, יש לזכור כי מדובר בתמונת מצב עכשווית שאינה אומדת בהכרח מה יקרה ברשויות אלו כתוצאה משינויים או ממשברים. ניתן ללמוד ממקרים שונים בארץ ובעולם כי היציבות הכלכלית של רשות אינה מבטיחה את חוסנה לאורך זמן. דוגמה בולטת לכך היא ההבדל בין השפעת המשבר הכלכלי על דטרויט¹⁶ וניו יורק.

בשנות ה-50 תעשיית הרכב המשגשגת פרוחה בדטרויט כאשר שלוש חברות הרכב הגדולות ביססו את המפעלים שלהן ואת מרכזי המכירה בעיר. תושבים רבים עברו לגור בעיר על מנת לעבוד בה. מחירי הנדל"ן עלו, המרכזים המסחריים פרחו והעיר צמחה. דטרויט היתה לאחת הערים הגדולות, היציבות והעשירות בארה"ב. מקור העוצמה של דטרויט הוא זה שהביא בסופו של דבר לנפילתה. בעוד העיר נשענת על תעשיית הרכב המשגשגת לא הושקעה חשיבה אסטרטגית לטווח ארוך ולא נעשה מאמץ ליצור מגוון של מקורות תעסוקה ומסחר בעיר. בשנות ה-70 החלה אוטומטיזציה של חלק מהתהליכים שהחליפו את כוח האדם בתעשיית הרכב. במקביל, משבר האנרגיה והמשבר הכלכלי של שנות ה-80 הביאו להתדרדרות בענף. מאחר ומרבית מקורות התעסוקה בדטרויט היו מבוססים על תעשיית הרכב, האוטומטיזציה והמשבר הביאו לאבטלה פתאומית וחדה שגרמה להגירה שלילית לירידה של מחירי הנדל"ן, להפחתת שטחי התעשייה והמסחר וכתוצאה מכך להפחתה משמעותית בהכנסות העיר. דטרויט, שכל כלכלתה נשענה על ענף הרכב, הלכה ונחלשה עד שלמעשה קרסה סופית במשבר הכלכלי של 2008.

ניו יורק, לעומת זאת, סבלה בשנות ה-60 מבעיה חמורה של פשע שהביא לחשש של בריחת תושבים בעלי אמצעים כלכליים אל מחוץ לעיר. ראש העיר לקח על עצמו, בצעד נחוש וחסר תקדים, לנקות את העיר מפשע ולהפוך אותה לבטוחה ולאטרקטיבית. הסנטרל פארק שהיה בשנות ה-80 אחד המקומות המסוכנים בניו יורק הפך תוך כמה שנים לפארק בטוח וירוק המהווה מוקד משיכה לתושבים ולתיירים מכל העולם. בשנים אלו השקיעה העיר בפיתוח אזורי מסחר

ותעשייה מגוונים הפזורים בתוך העיר עצמה. על מנת למשוך תושבים נוספים השקיעה העיר בבתי ספר איכותיים, במרכזי קניות אטרקטיביים, בפארקים נוספים על ריברסייד ובדרום העיר ובפיתוח השטחים סביב האוניברסיטאות. תהליך הפיתוח הצליח למשוך תושבים רבים ונדרשה תוכנית לשלבם בעיר. בשנת 2002 פיתח Dan Doctoroff



המודל של בלומברג, ראש עיריית ניו יורק, לפיתוח כלכלת העיר

¹⁶ Anatomy of Detroit's Decline, NYTimes Dec, 2013

תוכנית אסטרטגית לפיתוח כלכלי של חמשת הרובעים של ניו יורק (First Ever 5 Borough Economic development plan). אסטרטגיה זו היתה מבוססת בעיקרה על יצירת מקומות מסחר ותעשייה בתוך העיר המשתלבים באופן אורגני בסביבה העירונית. התוכנית התמקדה בהרחבת מגוון מקורות התעסוקה כך שיהיו בעלי אופק מבטיח ומבוססים על ידע, יצירתיות, טכנולוגיות מגוונות בסיסיות ופשוטות לצד טכנולוגיות חדשניות. פיתוח אזורי המסחר והתעשייה בעיר הביא לעליה בהכנסות הרשות ממיסים. הכספים הושקעו בפיתוח סביבתי ובהפיכת העיר לאטרקטיבית יותר ויותר.

כתוצאה מתכנון זה, ממגוון סוגי המסחר בניו יורק ומהוריאביליות הסוציאקונומית של התושבים, ניו יורק יצרה חוסן כלכלי אדיר והיתה אחת הערים שפגיעתן מהמשבר הכלכלי של 2008 היתה מינימאלית. מדיניות זו של ניו יורק נמשכת גם היום. דוגמא לפיתוח שמהווה מודל לערים נוספות בעולם הוא ההיי ליין¹⁷.

גם בישראל אנו עדים לכך שמצבן הכלכלי של רשויות ברגע נתון אינו בהכרח מעיד על חוסן הכלכלי. **רמת השרון לדוגמא**, היא רשות חזקה עם רמת הכנסות גבוהה (כ-7,700 ₪ לתושב לשנת 2014). חלק גדול מהכנסות הרשות נשענות על גבית ארנונה מהבסיסים הצבאיים הנמצאים בשטחה. עם מעבר הבסיסים לדרום, צפויה רמת השרון לאבד חלק גדול מהכנסה זו. עולה השאלה מה יקרה למאזן התקציבי של רמת השרון כתוצאה משינוי זה או מהחלטה לחלק את כספי הארנונה מבסיסי צה"ל בין הרשויות.

גם **השפעת ענף הטקסטיל על יישובי הדרום** מהווה דוגמא לחשיבות החוסן הכלכלי. הירידה בענף הטקסטיל בארץ השפיעה ישירות על תושבי הדרום, על התעסוקה ובאופן עקיף גם על יציבות הרשויות המקומיות שתושביהן עסקו בענף.

מדוגמאות אלו אנו למדים על מספר מרכיבים קריטיים בחיזוק החוסן הכלכלי של רשות:

1. שונות בסוגי אזורי תעשייה ובעסקים - **השונות צריכה להתבטא הן באופי העסקים, בגודלם, במיקומם הגיאוגרפי ובסוג האוכלוסייה שהם מושכים**. יש מקום לשקול עידוד באמצעות מיסוי דיפרנציאלי או רישוי להקמת עסקים מגוונים -- מבתי קפה, חנויות אומנים קטנות ועד תעשיית הייטק או אזורי תעשייה גדולים.
2. יצירת מגוון של מקורות הכנסה – לשם יצירת חוסן כלכלי, **אל לרשות להישען על מקור הכנסה אחד עיקרי**. הניסיון מראה כי רשויות הנשענות בעיקר על מקור הכנסה בודד כמו בסיסים צבאיים, סוג תעשייה מסוים או תיירות בלבד, אינן חסינות בפני שינויים חברתיים, בטחוניים או כלכליים גלובליים ומקומיים.
3. השקעה בפרוייקטים מניבים - פרוייקטים מניבים יכולים להיות כאלו שבאופן עקיף יוצרים הכנסה לרשות באמצעות ארנונה (למשל פיתוח אתרי תיירות הגורמים לבעלי עסקים לפתוח

¹⁷ ראה נספח היי ליין בסוף מסמך זה

עסקים באזור ולשלם ארנונה) או פרוייקטים כלכליים המניבים באופן ישיר הכנסה לרשות. **מקומם החשוב של התאגידים העירוניים בהקשר זה, הוא שניתן להעזר בהם לצורך הקמת פרוייקטים כלכליים ולהביא לצמיחה של כלכלת הרשות.** חלק מפרוייקטים גם תורמים ישירות לרווחת התושבים באמצעות פיתוח סביבתי ושיפור פעולות הרשות. זאת ועוד, פרוייקטים מגוונים אלו מגדילים את מגוון ההכנסות עליהם נשענת הרשות ובכך גם מעצימים את חוסנה הכלכלי.

4. השקעה בפיתוח העיר¹⁸ – יצירת רחובות בטוחים, פארקים אטרקטיביים, בתי ספר ו/או מערכת חינוך בלתי פורמלית איכותית. העיר חייבת לשמור על האטרקטיביות שלה לתושביה ולמבקרים מבחוץ. בסופו של דבר העיר היא בשביל התושבים והם אלו שמזינים אותה. ההזנה ההדדית הזו יוצרת מצב שכאשר הרשות דואגת לתושביה, תושביה דואגים לה והיא מתחזקת.

¹⁸ בנק פרוייקטים להתייעלות אנרגטית ופיתוח סביבתי. נספח 5

סיכום ומסקנות אופרטיביות

בישראל קיימים פערים גדולים בין יכולת הרשויות לספק את השירותים הבסיסיים לתושביהן. לדוגמא, ההוצאה הממוצעת לשנת 2014 ב-10 הרשויות החלשות כלכלית היא 3,232 ש"ח לתושב, בעוד ב-10 הרשויות החזקות היא 23,316 ש"ח לתושב¹⁹. פערים אלו מעצימים פערים הקיימים גם כן בחברה הישראלית בין אוכלוסיות מאשכול חברתי-כלכלי נמוך לאוכלוסיות מאשכול חברתי-כלכלי גבוה.

תמהיל ההוצאות ברשויות החזקות והחלשות הוא דומה, והמקור לפערים בין הרשויות נובע מהבדלים במקורות ההכנסה שלהן. לדוגמא, ההכנסה מארנונת מגורים ברשויות איתנות גבוהה פי 3 מזו שברשויות בתכניות הבראה, וההכנסה מארנונה שאינה ממגורים – גבוהה פי 12. בנוסף להבדלים בשטחי המסחר והתעשייה, המשפיעים על ההכנסות מארנונה, אחוז הגביה ברשויות חלשות נמוך בכ-20% מזה שברשויות החזקות. נתון זה, משפיע אף הוא על הפערים בהכנסות של הרשויות.

כלי ההתערבות המוצעים כיום כוללים צמצום בהוצאות הרשות, תוך פגיעה בשירותים הניתנים לתושב, ומתן מענקים חד פעמיים לכיסוי הגרעון ממנו סובלות רשויות אלו. גישה זו נותנת פתרון סימפטומטי שעלותו גבוהה למדינה מבלי לטפל בשורש הבעיה, הטמון במקורות ההכנסה המוגבלים.

בחינת הנתונים מעלה כי 90% מהרשויות בתוכניות הבראה הן רשויות קטנות המונות פחות מ-25,000 תושבים²⁰. רשויות אלו מיסודן, נמצאות בקבוצת סיכון והטיפול המוצע על ידי תכניות הבראה אינו יכול לשפר את מצבן בטווח הארוך. בנוסף לגודל הרשות, קיימים פרמטרים נוספים המקשים על רשויות אלו. רשויות קטנות רבות הן פריפריאליות, מרוחקות מעורקי תחבורה ראשיים וכוללות אוכלוסייה מאשכול סוציאקונומי נמוך. שיפור מצבן הכלכלי של רשויות אלו דורש תכנית חדשנית הכוללת טיפול נרחב במספר פרמטרים במקביל.

קביעת סל שירותים נורמטיבי

על מנת לוודא שהרשות תספק שירותים נאותים לתושב, יש צורך בקביעת השירותים המוניציפאליים שהרשות מחוייבת לספק, בקביעת הרמה הנדרשת, ובהתאם לכך מהי רמת ההכנסות שהיא נדרשת לה. סל שירותים מחייב קיים במרבית מדינות ה-OECD, ורמת השירותים ברשויות המקומיות נמדדת באופן שיטתי. בחלק מהמדינות המדידה היא וולונטארית ובחלק מהמדינות המדידה היא מנדטורית. בבריטניה למשל, הוגדרו 187 אינדיקטורים (National Indicator Set NIS) הכוללים שירותים בתחומים של בניית קהילות חזקות ובטוחות, ילדים ונוער, בריאות, רווחה, קידום שוויון זכויות, כלכלה מקומית וקיימות סביבתית. קביעת סל שירותים לתושב

¹⁹ נבחרו 10 הרשויות עם ההוצאות הגבוהות ביותר או הנמוכות ביותר לתושב לשנת 2014
²⁰ ממוצע מספר התושבים הוא 113,894 ברשויות איתנות ו-14,170 ברשויות בתכניות הבראה. P-value=0.0005
Wilcoxon test

הינו נושא שנבחן הן על ידי משרד הפנים²¹ והן על ידי חוקרים רבים בארץ ובעולם. נמצא כי על אף הקושי בקביעת סל שירותים אחיד, מדידת השירותים מצמצמת את הפערים החברתיים בין התושבים ברשויות השונות. בנוסף, השקיפות מהווה מעין תמריץ או סנקציה על הרשויות המקומיות, שנחשפות בפני ציבור בוחריהן. קביעת סל השירותים ושקיפות סביב מדידתו תאפשר לתושבים לדרוש מהרשות לספק להם מוצר ציבורי איכותי, או שלא יבחרו מחדש בנבחר הציבור שכשלו באספקת מוצר ציבורי איכותי ויעיל (שימוש נכון בכספי המיסים). במסמך שהוצג על ידי ה-OECD²² נבחנו הדרכים למדוד, לאכוף ולתמרץ את מתן סל השירותים לתושב. קביעתו של סל שירותים אשר יחייב את הרשות לתושביה תוביל, ככל הנראה, לדרישת הרשויות לתוספות תקציביות משמעותיות. ייתכן ודרישה זו היא ההסבר להימנעותה של הממשלה מקביעת סל השירותים זה.

תקצוב ממשלתי ואיזון בין רשויות

שינויי גבולות וחלוקת הכנסות ו/או הענקת מענקים או עדכון של נוסחת גדיש ותקצוב מענק מלא של מענק המודל כך שיאפשר לרשויות החלשות לממן את סל השירותים.

הגדלת הכנסות הרשות

1. **מימוש ומיצוי התקציבים הממשלתיים המגיעים לרשויות.**
2. **שימוש נכון ויעיל בתקציבים הממשלתיים ובהכנסות ליצירת תשתית לפיתוח כלכלי עתידי.**
3. **יצירת תמהיל נכון בין הכנסות מארנונה למגורים לבין הכנסות מארנונה שאינה למגורים.**
4. **עידוד התושבים לפתיחת בתי עסק רבים ומגוונים.**
5. **פיתוח סביבתי²³ המעודד פתיחת בתי עסק ומשיכה לאוכלוסייה צעירה כמו גם אוכלוסייה של בעלי אמצעים כלכליים.**
6. **הקמת אזורי מסחר ותעשייה בעיר תוך התחשבות בפיזור, מיקום גיאוגרפי, ואפשרויות הגעה על מנת לספק תעסוקה לתושבים וליצור הכנסות מארנונה לרשות.**
7. **הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות באמצעות שימוש בתאגידים עירוניים, השכרת נכסים, אגרות והיטלים.**
8. **שיתופי פעולה עם רשויות נוספות לשיתוף בפרוייקטים גדולים בעלי פוטנציאל כלכלי.**

השקעה בהון אנושי

כשליש מתקציב הרשויות מושקע בכוח אדם. ע"פ נתוני משרד הפנים, רשויות חזקות משקיעות יותר בכוח אדם מרשויות חלשות. עובדה זו מביאה לכך שבמקרים רבים ההון האנושי ברשויות

²¹ ועדה ציבורית לבחינת סל השירותים ברשויות המקומיות, דוח ביניים, יולי 2006

²² Mizell L. 2008, "Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending", *Working Paper No. 5* (O.E.C.D)

חזקות הוא מקצועי יותר. ניהול נכון ואנשי מקצוע יצירתיים וחדורי מוטיבציה יכולים לתרום משמעותית לרשות. נסיון, ידע ומקצועיות יכולים להביא להגדלה בהכנסות הרשות, לקידום שימוש נכון ויעיל בתקציבים ולמתן שירותים נאותים לתושב. מתוך הבנה של חשיבות פיתוח ההון האנושי, הקים משרד הפנים, לפני 5 שנים, תכנית "צוערים לשלטון מקומי" המכשירה הון אנושי איכותי לעבודה ברשויות מקומיות.

כתבו: סיון להבי וד"ר גל חגית רומנו

נספחים

נספח 1 – היי ליין High Line

High Line, New York

בשנת ה-50 של המאה ה-19, הוקמה מסילת רכבת להעברת מטען על השדרה ה-10 של ניו יורק. למרות אמצעי זהירות שנקטו, הרכבת התפרסמה במספר התאונות שגרמה והקנתה לשדרה העשירית את הכינוי "שדרת המוות".

ב-1930 שופרה המסילה, הפכה לשימושית ובטוחה, ואפשרה העברת סחורות ברחובות spring עד רחוב 34. המסילה חיברה באופן ישיר מפעלים לבתי מסחר ואפשרה פריקה וטעינה של סחורות בבתי המסחר בבניינים הסמוכים למסילה, מבלי להפריע לתנועה ברחובות.

במחצית השנייה של המאה ה-20 המסילה הלכה ונעשתה פחות שימושית עם הקמתה של Penn station ומערכת תת קרקעית להעברת סחורות. במקביל, קבוצת בעלי קרקעות באזור פעלו לביטול פעילות הרכבת העילית. בשנות ה-90 פעילותה הופסקה סופית ובתקופת כהונתו של ג'וליאני, פירוק המסילה הנושזה נשקל.

שני תושבי השכונה Robert Hammond , Joshua David -1 הקימו עמותה ללא מטרת רווח במטרה לשמר את מסילת הרכבת הישנה ולהפוך אותה לפארק עירוני. בהשראת ה-Promenade plantée בפריז הם תכננו (באמצעות האדריכל Casey Jones) רצועה ירוקה הכוללת מסלולי הליכה וריצה לתושבים, מקומות ישיבה אטרקטיביים, פינות ירוקות, מוקדי אומנות רחוב ונקודות תצפית על הנוף האורבני ועל נהר ההאדסון.

בטרם החל גיוס הכספים, נעשתה תוכנית כלכלית שלקחה בחשבון את עלויות הקמת הפארק לעומת עלויות פירוק המסילה ואת ההשלכות של כל אחד מהתרחישים. האנליזה התייחסה לעלות הפיתוח, ליצירת מקומות התעסוקה לצורך הפיתוח עצמו ולאחריו, את אפיקי המימון ואת הפעילות הכלכלית שתושפע מבניית הפארק. הם הראו באופן חד משמעי כי ההכנסות ממימון יהיו גבוהות מהוצאות הבניה של הפארק.

בתמיכת בלומברג ועיריית ניו יורק העמותה גייסה 150 מיליון דולר להקמת הפארק. ב-2006 החלה בניית הפארק. החלק הראשון מרחוב Gansevoort עד רחוב 20 נפתח ב-2009. הבניה כולה מ-Gansevoort עד רחוב 34 הושלמה ונפתחה לקהל ב-2014.

האימפקט של הסבת המסילה לפארק היה אדיר. צלסי, שהחלה להתדרדר בסוף המאה הקודמת, פרחה שוב עם בניית ההיי ליין. ערך הנדל"ן סביב הפארק עלה משמעותית ובעקבותיו נכנסה אוכלוסייה חדשה ובעלת אמצעים לשכונה. יחד עם האוכלוסייה הקודמת, נצרה וריאביליות סוציאוקונומית שהיא חלק ממשנתו של בלומברג לתכנן עירוני נכון. הפארק עצמו הפך למוקד תיירות חוץ ופנים, מקום מנוחה לתושבי האזור, מסלול ריצה לצעירי העיר, מקום בילוי ואטרקציה לתיירים. בשל אופיו הפתוח והנראות שלו מהבניינים בסביבה, אין פשע בפארק ההיי ליין. לאורך הפארק הוקמו מסעדות יוקרתיות ובתי עסק הנהנים מהתיירות שהתפתחה סביבו. הצלחתו הביאה אף להצעות בניה של מוזיאונים באזור.

הסבת מסילת הרכבת והצלחתו של הפארק עודדו רשויות נוספות בארה"ב להקים פרויקטים דומים. שיקאגו, פילדלפיה וסנט לואיס, כמו ערים נוספות בארה"ב ובעולם, החלו בהסבת מסילות רכבת ישנות לפארקים.

כתבה: ד"ר גל – חגית רומנו

נספח 2 - רשימת המדדים מתוך החלטת ממשלה 2494

מדדים לפיתוח	מדדים קיימים	תחום
שוויון הזדמנויות בתעסוקה	שיעור מועסקים בגילאי התעסוקה העיקריים	איכות התעסוקה
שביעות הרצון ממידת האיזון בין עבודה ופנאי	הכנסה חצינית ברוטו מעבודה (למשרה מלאה)	
למידה לאורך החיים	בטיחות בעבודה	
שביעות רצון מהעבודה	שיעור האבטלה הממושכת	
נפגעים מעבירות אלימות ל-100,000 תושבים	מספר פצועים קשה והרוגים בתאונות דרכים ל-100,000 תושבים	ביטחון אישי
נפגעים מעבירות מין ל-100,000 תושבים	מקרי רצח ל-100,000 תושבים	
מספר פיגועים ונפגעים מטרור ל-100,000 תושבים	ביטחון ללכת לבד בחושך	
עבירות רכוש (מנורמל לתמ"ג לנפש)		
בריונות בכביש		
תמותה/תחלואה מחמש מחלות נפוצות	שיעור תמותת תינוקות	בריאות
אינדקס קידום בריאות	תוחלת חיים בלידה	
בדו"ח הראשון יופיע דיווח עצמי על עישון		
מידת האמון במערכת הבריאות הציבורית	הערכה עצמית של בריאות	
תוחלת חיים בריאים / תוחלת חיים מתוקנת למוגבלות	עודף משקל ילדים	
	אחוז הסובלים מדיכאון (דיווח עצמי)	
זמן נסיעה ממוצע משוקלל כלל ארצי בתקופת שיא בוקר (בין 6-9, ברכב פרטי ובתחבורה ציבורית)	אחוז משקי הבית המשלמים תשלומי דיור ישירים ועקיפים בשיעור של 30% או יותר מההכנסות נטו של משק הבית	דיור ותשתיות
מספר תושבים שאינם מחוברים לתשתיות יסוד (ביוב, מים, חשמל)	שביעות רצון מהדירה ומאזור המגורים	
ודאות לשירותי דיור (שכירות ובעלות)	שביעות רצון מתחבורה ציבורית בשכונה	
שיעור הוצאה על שירותי דיור, מתוקננים לאיכות הדירה, מתוך הכנסה ברוטו	צפיפות דיור – מספר נפשות לחדר	
שיעור בעלי תעודות בגרות בגיל 26	שיעור מתקשים במתמטיקה במחקר פיזה	חינוך השכלה וכישורים
כישורי בוגרים	שיעור בעלי השכלה על תיכונית בקרב בני 30	
יימדד באמצעות סקר PIAAC		

בעתיד אולי יוחלף במדד כישורי למידה בהכוונה עצמית: אוריינות דיגיטלית ופיננסית, קריאה, כישורים מתמטיים ופתרון בעיות בסביבות עתירות טכנולוגיה		
הזדמנויות לרכישת השכלה אקדמית	שיעור הלומדים במסגרות חינוך מקרב בני 15-17	
איכות החינוך בגיל הרך		
שביעות רצון מהסביבה הלימודית		
מעורבות אזרחית (אינדקס)	שיעורי הצבעה לבחירות לכנסת	מעורבות אזרחית וממשל
אמון בממשלה		
שיעור הנשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי		
שיעור בני קבוצות המיעוט בשירות הציבורי		
אינדקס יכולת השפעה- תחושת יכולת השפעה על מדיניות הממשלה וזמינות מידע		
הערכת תפקוד שירותים ציבוריים (אינדקס מוסדות)		
אמון במערכת המשפט		
מספר ימים בשנה בהם ריכוז ה- PM2.5 באוויר חורג מהתקן היממתי	שיעור הפסולת הממוחזרת מסך הפסולת הנאספת	סביבה
שביעות רצון מפארקים ושטחים ירוקים וכחולים באזור המגורים	שביעות רצון מניקיון באזור המגורים	
מגוון ביולוגי: מספר מינים בסכנת הכחדה, שינוי במספר מיני דגל, מספר מינים פולשים	מדד רעש בסביבת מגורים	
איכות מי השתייה בישראל	אספקת אנרגיה ממקורות מתחדשים ביחס לכלל מקורות אספקת האנרגיה	
תחושת הערכה מבני משפחתך	שביעות רצון מהחיים	רווחה אישית וחברתית
תחושת אפליה	תחושת בדידות	
אמון כללי (general trust)	רשת תמיכה חברתית	
שביעות רצון מפעילויות בזמן פנוי		
תחושת יכולת ומסוגלות אישית		
רמת העושר הממוצעת לנפש סטנדרטית כולל הון פיננסי נטו, רכוש פיזי והון אנושי	צריכה פרטית וציבורית לנפש	רמת חיים חומרית
	מדד ג'יני לאי שוויון בהכנסות נטו	
	הכנסה ממוצעת לנפש סטנדרטית משכר ומהון	
	הכנסה ריאלית לאומית פנויה לנפש	

	מדד ג'יני לאי שוויון ברכוש	
	חוב ציבורי לנפש ברוטו באחוזי תוצר	
	שביעות רצון ממצב כלכלי	

נספח 3 - התייעלות אנרגטית ופיתוח סביבתי

עבור כל רשות יש צורך בפיתוח תכנית אסטרטגית ייחודית המתחשבת בתנאים הייחודיים לאותה רשות. יחד עם זאת, ישנם פרוייקטים ומסלולי תכנון שעשויים לתרום לכל רשות ללא קשר לגודלה, לאוכלוסיה שלה או לגורמים אחרים שיכולים להוות חסמים לפיתוח כלכלי.

חלק ניכר מתקציב הרשויות מושקע בפעולות שוטפות, המשפיעות ישירות על רמת השירותים שמקבל התושב ועל איכות החיים שלו, כדוגמת, תאורת רחוב, פינוי פסולת, מיזוג מבני ציבור, פתיחת תעלות ניקוז וכד'. לפיכך, השקעה חכמה והתייעלות בתחום זה עשויות להביא הן לחיסכון כלכלי והן לשיפור השירותים לתושב. הטמעת טכנולוגיות של ערים חכמות והתייעלות אנרגטית יכולים להפחית משמעותית הוצאות אלו. החלפת תאורת רחוב לתאורה חסכונית (כדוגמת נורות לד) או התקנה של פאנלים סולאריים ושימוש באנרגיות מתחדשות יביאו לחסכון בהוצאות החשמל. כמו כן, קיימות דוגמאות רבות לתהליכי תכנון פשוטים שנעשו בארץ ובעולם ומביאים להתייעלות וחסכון לרשות. גינון בר קיימא, למשל, מבוסס על שימוש בצמחיה המתאימה לפארקים עירוניים ודורשת פחות מים, פחות גיזום ופחות טיפול של צוותי גינון. תכנון זה מביא לחיסכון בהוצאות האחזקה, להפחתה בגיזום ובזיהום האוויר.

דוגמא נוספת פיתוח סביבתי שעשוי למנף צמיחה כלכלית **הן גינות גג וחקלאות גגות** - לחקלאות גגות יתרון אדיר לרשות. ראשית, הגגות כיום אינם מניבים ארנונה לרשות. אם הרשות תעודד פיתוח חקלאות על הגג, תיווצר הכנסת ארנונה נוספת. בנוסף, "השטח החקלאי" החדש שנוצר על הגג סופח את מי הגשם ויכול לאגור עד 40% ממי הגשמים. עודפי הגשם מחלחלים באיטיות ובכך מפחיתים משמעותית את העומס על מערכת הניקוז ומונעים הצפה. גינון על הגג גם מפחית את הצורך בשימוש במיזוג במבנה שכן הוא תורם לקירור המבנה בקיץ ולשמירת חום המבנה בחורף. חקלאות כזו גם יוצרת מקורות תעסוקה נוספים בעיר, תורמת להפחתת זיהום האוויר ויכולה אף להוות מקום לפעילות חינוכית בעיר. לפיכך עידוד אנשים פרטיים להקים תשתית של חקלאות גגות יכולה לתרום לכלכלת הרשות באופן ישיר ועקיף.

נספח 4 - רשויות במסגרת רגולציה דיפרנציאלית

כ"ו בחשוון התשע"ו
8 בנובמבר 2015
שמ. 2015-64220

לכבוד

שלום רב,

הנדון: רשויות במסגרת רגולציה דיפרנציאלית

מסמך זה יפרט את הפרמטרים במסגרתם נבחנות רשויות מקומיות וכן את קבוצת ההתייחסות של כל רשות ורשות לאור אותם פרמטרים.

להלן קבוצות ההתייחסות והפרמטרים:

1. איתנות על פי הכרזת השר 1.1. פרמטרים:

מס"ד	פרמטר	דרישת סף
(1)	שיעור גרעון מצטבר	עד 12.5%
(2)	שיעור עומס מלוות	עד 50%
(3)	באם תנאים (1) ו-(2) לא מתקיימים אז	שיעור הגרעון המצטבר עד 16% וגם שיעור הגרעון המצטבר+עומס המלוות עד 60%
(4)	שיעור הכנסות עצמיות	גבוה מ- 62.5% (כולל)
(5)	שיעור פרעון המלוות	עד 10%
(6)	שיעור גביה	גבוה מ- 80% ב- 3 השנים האחרונות
(7)	שיעור גרעון שוטף	איזון ב- 3 השנים האחרונות
(8)	מענק איזון	הרשות נטולת מענק איזון

1.2. בקבוצה זו נכללות 24 הרשויות בטבלה הבאה:

מס"ד	שם הרשות	מס"ד	שם הרשות
(1)	אבן יהודה	(13)	נס ציונה
(2)	אשדוד	(14)	נשר
(3)	אשקלון	(15)	עומר
(4)	באר טוביה	(16)	פתח תקוה
(5)	באר שבע	(17)	ראש העין
(6)	גן רווה	(18)	ראש פינה
(7)	דרום השרון	(19)	ראשון לציון
(8)	הרצליה	(20)	רמת גן
(9)	חולון	(21)	רמת הנגב
(10)	חיפה	(22)	רעננה
(11)	כפר סבא	(23)	תל אביב - יפו
(12)	כפר שמריהו	(24)	תמר

פירוט ההקלות לרשויות המסווגות איתנות ע"פ הכרזת השר:

1. פטור מהצורך בקבלת אישור שר הפנים לביצוע עסקאות במקרקעין (תיקון לסעיף 188).
2. פטור מהצורך בקבלת אישור שר הפנים לעריכת חוזים הטעונים אישור (תיקון לסעיף 196).
3. פטור מהצורך בקבלת אישור השר לאישורי תקציב כמפורט להלן:
 - 3.1. פטור מהצורך בקבלת אישור שר הפנים לתקציב העירייה (תיקון לסעיף 206).
 - 3.2. פטור מהצורך בקבלת אישור שר הפנים לתקציב המילואים (תיקון לסעיף 210).
 - 3.3. פטור מהצורך בקבלת אישור שר הפנים העברה מסעיף לסעיף (תיקון לסעיף 211).
4. פטור מהצורך בקבלת אישור השר למחיקת חובות כמפורט להלן:
 - 4.1. פטור מהצורך בקבלת אישור הממונה על המחוז למחיקת חובות (תיקון לסעיף 338).
 - 4.2. פטור מהצורך בקבלת אישור השר למחיקת חובות (תיקון לסעיף 339).

2. רשויות יציבות

2.1. פרמטרים:

מס"ד	פרמטר	דרישת סף
	פרמטרים מתחום הכספים:	
(1)	מענק איזון	הרשות נטולת מענק איזון
(2)	שיעור גרעון שוטף	עד 1% גירעון שוטף מתקציב הרשות (לפי דו"ח מבוקר)
	באם תנאים (1) ו-(2) לא מתקיימים אז יש לבחון לפי פרמטרים (3) – (10)	
(3)	שיעור גרעון שוטף	אינו עולה על 1% מתקציב הרשות (דו"ח מבוקר אחרון).
(4)	שיעור גרעון שוטף	אינו עולה על 1% מתקציב הרשות (דו"ח מבוקר קודם לאחרון).
(5)	שיעור גרעון מצטבר (כולל תבריים סופיים).	עד 12.5%.
(6)	שיעור גביה (מתוך החיוב ברוטו)	גבוה מ- 70%.
(7)	שיעור הוצאות שכר מוניציפאלי	עד 30% מתקציב הרשות.
(8)	שיעור עומס מלוות	עד 50%
(9)	שיעור הוצאות מנהל כספי וכללי	עד 13% מתקציב הרשות או אינו עולה על 14% מתקציב הרשות ברשויות עד 5,000 תושבים.
(10)	שיעור הגירעונות הזמניים בתבריים	עד 15% מתקציב הרשות.
	פרמטרים כספיים	
מס"ד	פרמטרים מתחום הביקורת:	דרישת סף
(1)	מתן תמיכות	הרשות העניקה תמיכות תוך הפעלת קריטריונים
(2)	מחיקת חובות	הרשות מחקה חובות בהתאם לנהלים
(3)	דו"ח כספי מבוקר	לא קיימת הסתייגות / הימנעות ממתן חוות דעת
(4)	התקשרויות	כלל ההתקשרויות הינם לאחר פרסום מכרז פומבי או פרסום מכרז זוטא.
(5)	הנחות ארנונה	הוענקו על פי הקבוע בתקנות ולפי סמכויות ועדת ההנחות ע"פ חוק

(6)	העסקת עובדים	ליקויים מהותיים בדו"ח הביקורת
מס"ד	פרמטרים מתחום כח אדם ושכר :	דרישת סף
(1)	הגשת דו"ח מצבת כ"א שנתי	הרשות הגישה את הדו"ח לפי הנחיות אגף שכר וכ"א
(2)	התנהלות תקינה	ע"פ דו"ח הרשות ניכרת התנהלות תקינה
מס"ד	פרמטרים מתחום תאגידיים עירוניים :	דרישת סף
(1)	מינוי נציגי הרשות המקומית לגוף המנהל של תאגידיים	הרשות פעלה למינוי נציגיה תוך אישור הועדה לבדיקת מינויים בתאגידיים העירוניים
(2)	דיון מליאת מועצת הרשות המקומית בדין וחשבון על מצב התאגידיים	הרשות המקומית מקיימת את הוראות סעיף 5 לצו העיריות (הקמת תאגידיים), תש"ס-1980.

2.2. בקבוצה זו נכללות 72 הרשויות בטבלה הבאה (הממוספרות):

מס"ד	שם רשות:	מס"ד	שם רשות:
1	אור יהודה	37	מגדל העמק
2	אורנית	38	מגדל תפן
3	אזור	39	מגידו
4	אפרתה	40	מגילות ים המלח
5	אריאל	41	מודיעין-מכבים-רעות
6	אשכול	42	מטה אשר
7	בית אל	43	מטה בנימין
8	בית אריה	44	מטה יהודה
9	בני שמעון	45	מנשה
10	ברנר	46	מרחבים
11	גבעת שמואל	47	משגב
12	גדרות	48	נחל שורק
13	גולן	49	נתניה
14	גוש עציון	50	עכו
15	גזר	51	עמק הירדן
16	גן יבנה	52	עמק המעיינות
17	הגליל העליון	53	עמק חפר
18	הוד השרון	54	עמק יזרעאל
19	הערבה התיכונה	55	עמק לוד
20	הר אדר	56	ערבות הירדן
21	הר חברון	57	פרדס חנה-כרכור
22	זבולון	58	פרדסיה
23	חבל אילות	59	צורן קדימה
24	חבל יבנה	60	קדומים
25	חבל מודיעין	61	קצרין
26	חוף אשקלון	62	קרית אתא
27	חוף הכרמל	63	קרית ביאליק
28	חוף השרון	64	קרית עקרון
29	יהוד - מונסון	65	קרני שומרון
30	יואב	66	רמת חובב
31	יקנעם עילית	67	רמת ישי
32	כפר תבור	68	שדות נגב
33	כפר יונה	69	שוהם
34	כרמיאל	70	שומרון
35	לב השרון	71	שער הנגב
36	לכיש	72	שפיר

פירוט ההקלות לרשויות המסווגות כיציבות (עיקרי ההקלות):

הזכאות להיכלל ברשימה מאפשרת, בין היתר, לרשויות (שאינן מחייבות שינוי חקיקה):

1. הקלות בחובת הדיווח בהליך אישור התקציב – הרשות מחויבת להגשת התקציב אך באם לא תהיינה השגות מצד המשרד יראה התקציב כמאושר בתום 30 ימים (להבדיל מרשויות אחרות המחייבות בקבלת אישור).
2. פטור מהצורך בקבלת אישור נחיצות משרה מאגף שכר וכ"א וכן גמישות במתן שכר בכירים (3 חודשים ללא צורך באישור מאגף שכר וכ"א).

פירוט ההקלות לרשויות המסווגות כיציבות – טבלה מפורטת:

שם הנספח	מהות הדיווח	במקרה שהרשות לא מסווגת יציבה	במקרה שהרשות מסווגת יציבה	הערות
נספח א'	תקציב רגיל	חייב בדיווח ובקבלת אישור המשרד על פי חוק	חייב בדיווח על פי חוק, ואולם באם לא תהיינה השגות המשרד, יראה התקציב כמאושר בתוך 30 יום (הכולל אישור הממונה בכתב)	
נספח א'	שכר, עובדים והיקף כ"א	חייב בדיווח ובקבלת אישור המשרד	חייב בהצהרת ראש הרשות, גזבר ויוע"מש . רשות בהקלה תחויב בהצהרה אודות פעולתה בהתאם להוראות החוק בנושא שכר	
נספח ב'	תקציב פיתוח רב שנתי ושנתי	חייב בדיווח ובקבלת אישור המשרד	חייב בדיווח על פי חוק, ואולם באם לא תהיינה השגות המשרד, יראה התקציב כמאושר בתוך 30 יום	
נספח ג'	תוכנית אשראי לזמן ארוך	חייב בדיווח ובקבלת אישור המשרד	פטור מדיווח	
נספח ד'	ערבויות	חייב בדיווח ובקבלת אישור המשרד	פטור מדיווח	
נספח ו'	מדיניות ארנונה	חייב בדיווח ובקבלת אישור המשרד	פטור מדיווח	
נספח ז'	משק המים והביוב	חייב בדיווח ובקבלת אישור המשרד	חייב בדיווח ובקבלת אישור המשרד	החייב בדיווח נובע מעצם החשיבות בנושא התאגוד
נספח ח'	חוקי עזר	חייב בדיווח ובקבלת אישור המשרד	פטור מדיווח	

שם הנספח	מהות הדיווח	במקרה שהרשות לא מסווגת יציבה	במקרה שהרשות מסווגת יציבה	הערות
נספח ט'	תקציב לפעילות הג"א מקומית	חייב בדיווח וקבלת אישור המשרד	פטור מדיווח למעט רשויות מאוימות. הפטור יינתן בכפוף לתצהיר ראש הרשות והגזבר כי יועד תקציב הג"א בהתאם להנחיות.	
כללי	הצהרה בגין דוח כספי רבעוני	כל הרשויות נדרשות לצרף הצהרה אודות נאותות הדיווח הכספי בכל רבעון	פטור מהצהרה לרשויות היציבות	
כללי	אישור נחיצות משרה	כל המועצות המקומיות (לא עיריות) נדרשות לקבל אישור נחיצות משרה עבור כל תפקיד ברשות המקומית	פטור מהצורך לקבל אישור נחיצות משרה לאחר הגשת דוח המצבת לשנת התקציב הרלוונטית	
כללי	תשלום חוזה בכירים	כל הרשויות רשאיות לשלם מקדמות עד 80% משכר הבכירים עד קבלת אישור האגף לכח אדם ושכר	רשות יציבה רשאית לשלם שכר מלא (כמקדמה) בחוזה בכירים לתקופה של עד שלושה חודשים עוד בטרם אישר האגף לכח אדם ושכר את החוזה (חוזר מנכ"ל 1/2011)	
כללי	עדכון שכר בכירים עם עדכון נתוני אוכלוסיה לפי הלמ"ס	כל הרשויות נדרשות לקבל אישור האגף לכח אדם ושכר לצורך עדכון שכר זה	רשות יציבה פטורה מהצורך לקבל אישור האגף כשמדובר במשרות סטאטוטוריות או משרות אמון אלא נדרשת רק לפעול בנוהל פנימי ולקבל את אישור הגזבר ומליאת הרשות (חוזר מנכ"ל 1/2011)	

3. רשויות במצב ביניים

3.1. פרמטרים: רשויות שלא נדרשות להיכנס לתהליך הבראה / התייעלות מחד אך מאידך טרם נמצאו עומדות בפרמטרים של רשויות יציבות / איתנות ע"פ הכרזת השר.

3.2. בקבוצה זו נכללות 82 הרשויות בטבלה הבאה:

מס"ד	שם הרשות	מס"ד	שם הרשות	מס"ד	שם הרשות
1	אבו גוש	31	יסוד המעלה	61	עמנואל
2	אכסאל	32	יפייע	62	עפולה
3	אלונה	33	ירושלים	63	עראבה
4	אליכין	34	כאבול	64	ערערה
5	אלעד	35	כאוכב אבו אל-היג'א	65	פורידיס
6	אלפי מנשה	36	כוכב יאיר	66	פסוטה
7	אלקנה	37	כסרא-סמיע	67	צפת
8	באקה אל גרבייה	38	כפר ברא	68	קציר-חריש
9	בועיינה-נוג'ידאת	39	כפר ורדים	69	קרית אונו
10	בוקעאתא	40	כפר מנדא	70	קרית גת
11	בית דגן	41	להבים	71	קרית טבעון
12	בית שמש	42	לוד	72	קרית ים
13	בני עיי"ש	43	מבואות החרמון	73	קרית יערים
14	בת ים	44	מגדל	74	קרית מוצקין
15	ג'דידה-מכר	45	מודיעין עילית	75	רחובות

16	גלג'וליה	46	מזכרת בתיה	76	רכסים
17	ג'ש (גוש חלב)	47	מסעדה	77	רמלה
18	גבעת זאב	48	מעיליא	78	רמת השרון
19	גבעתיים	49	מעלה אדומים	79	שגב-שלום
20	גני תקווה	50	מעלה אפרים	80	שפרעם
21	דבוריה	51	מעלה יוסף	81	תל מונד
22	הגליל התחתון	52	מעלה עירון	82	תל שבע
23	זכרון יעקב	53	מרום הגליל		
24	זמר	54	נהריה		
25	חורה	55	נחף		
26	חורפיש	56	נצרת עילית		
27	טורעאן	57	סביון		
28	טירת כרמל	58	סח'נין		
29	יבנאל	59	ע'ג'ר		
30	יבנה	60	עין קנייא		

4. רשויות בתכניות התייעלות

4.1. פרמטרים: רשויות שלא עומדות בתנאים המאפשרים כניסה לתכנית הבראה ו / או מעדיפות, באישור משרד הפנים, לפעול באמצעות תכנית התייעלות.

4.2. בקבוצה זו נכללות 27 הרשויות בטבלה הבאה:

מס"ד	שם הרשות	מס"ד	שם הרשות	מס"ד	שם הרשות
1	אום אל-פחם	10	דימונה	19	מעלות-תרשיחא
2	אילת	11	הגלבווע	20	נווה מדבר
3	אל קסום	12	חדרה	21	נצרת
4	אעבלין	13	טבריה	22	נתיבות
5	באר יעקב	14	כפר קרע	23	עיילבון
6	ביתר עילית	15	מג'דל שמש	24	ערד
7	בני ברק	16	מזרעה	25	קרית ארבע
8	בנימינה-גבעת עדה	17	מטולה	26	קרית מלאכי
9	גדרה	18	מיתר	27	שלומי

5. רשויות בתכניות הבראה

5.1. פרמטרים: תנאים שנקבעו בין משרדי הפנים והאוצר המגדירים את הרשויות הזכאיות להיכלל במסגרת תכנית הבראה. סיכום זה עשוי להשתנות מעת לעת בהתאם להחלטות המשרדים. נכון להסכם האחרון מאוגוסט 2010 להלן התנאים:

- א- שיעור גרעון מצטבר כולל (גרעון מצטבר בתקציב הרגיל וגירעונות סופיים בתב"רים) גבוה מ- 17.5% מסך הכנסות הרשות.
- ב- שיעור מענק המודל גבוה מ- 7.5% מסך הכנסות הרשות.
- ג- שיעור סך חוב הרשות (גרעון מצטבר כולל ועומס מלוות) גבוה מ- 50% מסך הכנסות הרשות.
- ד- רשויות המדורגות בסוציו אקונומי הנמוך מ-7 (לא כולל 7, פרט למקרים חריגים אשר יתואמו בין המשרדים).
- ה- הסכמה של הרשות להפניית חובות פיגורים בארנונה למסלול הגבייה המקוצר של ההוצאה לפועל.
- ו- מינוי חשב מלווה לרשות המקומית.
- ז- מינוי יועץ ארגוני שילווה את הרשות במהלך תהליך ההבראה (הסכמה למימוש מודל הרב תחומי).
- ח- הסכמה של הרשות להצטרפות לתאגיד מים וביוב כמתחייב בחוק.

5.2. בקבוצה זו נכללות 52 הרשויות בטבלה הבאה:

שם הרשות	מס"ד	שם הרשות	מס"ד
כעביה-טבאש-חגי'אג'רה	28	אבו סנאן	1
כפר יאסיף	29	אופקים	2
כפר כמא	30	אור עקיבא	3
כפר כנא	31	אל-בטוף	4
כפר קאסם	32	בוסתאן אל-מרג'	5
לקיה	33	ביר אל-מכסור	6
מבשרת ציון	34	בית ג'ן	7
מג'ד אל כרום	35	בית שאן	8
מגאר	36	בסמ"ה	9
מצפה רמון	37	בסמת טבעון	10
משהד	38	בענה	11
סאג'ור	39	ג'ולס	12
עילוט	40	ג'סר א-זרקא	13
עין מאהל	41	ג'ת	14
עספיא	42	דאלית אל-כרמל	15
ערערה-בנגב	43	דייר אל-אסד	16
פקיעין (בוקיעה)	44	דייר חנא	17
קלנסווה	45	זרזיר	18
קרית שמונה	46	חצור הגלילית	19
ראמה	47	טובא-זנגריה	20
רהט	48	טייבה	21
ריינה	49	טירה	22
שבלי-אום אל ג'נם	50	טמרה	23
שדרות	51	יאנוח-ג'ת	24
שעב	52	ירוחם	25
		ירכא	26
		כסיפה	27

בכבוד רב,

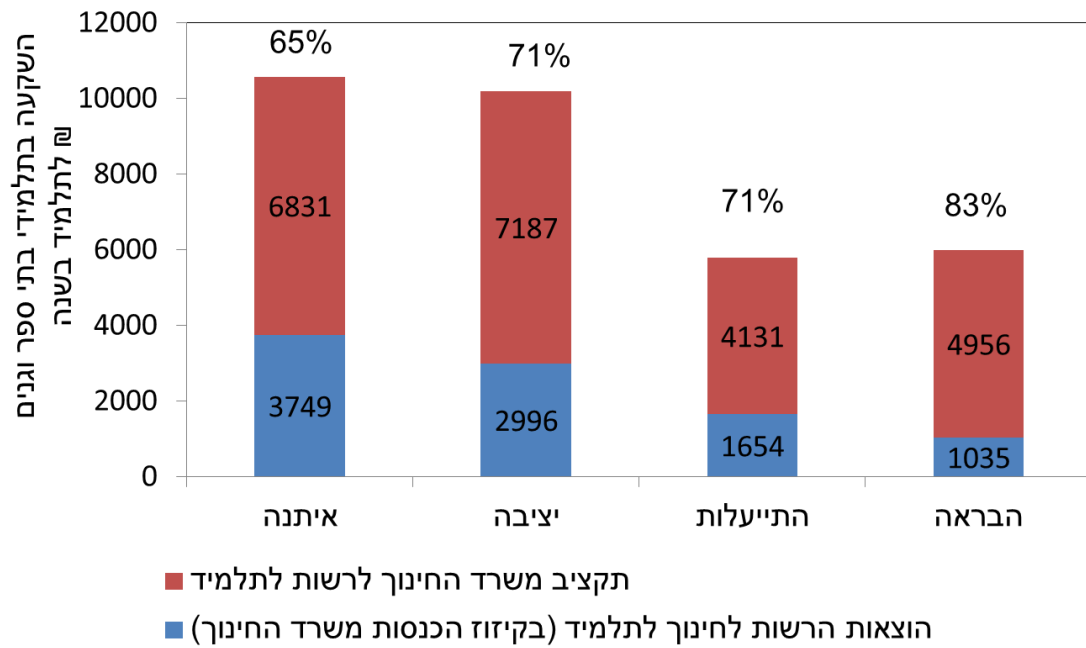
לילי פיינטוך

מנהלת אגף בכיר לבקרה תקצוב ופיתוח ברשומ"ק

העתק:

מר אשר גרנר - מנהל אגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה, שלטון מקומי
 מר מוני מעתוק - מנהל האגף לניהול ההון האנושי ברשומ"ק, מינהל שלטון מקומי
 משה בן נון - מרכז בכיר (כ"א שכר וגמלאות) ברשומ"ק, מינהל שלטון מקומי
 רו"ח דודי ספיר - מנהל אגף בכיר (תאגידיים עירוניים), מינהל שלטון מקומי
 רועי דהן - סגן מנהל האגף לניהול ההון האנושי ברשומ"ק, מינהל שלטון מקומי
 מר ששי דקל - מנהל תחום (בקרה), מינהל לשלטון מקומי
 מר סיון להבי - מנהל תחום (בקרה תקצוב ופיתוח), מינהל שלטון מקומי

נספח 5 – השקעה בחינוך לתלמיד ברשויות



* האחוזים מציינים את אחוז הסבסוד הניתן על ידי משרד החינוך

נספח 6 - גישת האזורים התחרותיים Competitive Regions

בניית סיפור לאזור על בסיס הנכסים הייחודיים לו – נכסים אלה זוהו באמצעות כינוס מפגשים בהם השתתפו יזמים מקומיים בתחום הכלכלי, החברתי, הסביבתי והמוניציפאלי. היזמים תיארו את הפוטנציאל הגלובלי הטמון לדעתם באזור, הצביעו על שילובים אפשריים בין מיזמים וכן על חסמים שמגבילים את הפיתוח באזור. דוגמה לתוצר עבודה של גישת האזורים התחרותיים מתוך המסמך: "חזון ישראל 15 – קפיצת מדרגה של הפריפריה"²⁴.

המעבדה האזורית בגליל המערבי	המעבדה האזורית בשפלת יהודה	
<p>עכו ומועצה אזורית מטה אשר – גבולות הפרויקט נקבעו על בסיס הפעילות של ארגון שותפות 2000 של הסוכנות היהודית בתחומי השיפוט של רשויות אלה.⁹</p>	<p>בית שמש ומועצה אזורית מטה יהודה – גבולות הפרויקט נקבעו על בסיס הפעילות של ארגון שותפות 2000 של הסוכנות היהודית בתחומי השיפוט של רשויות אלה.⁸</p>	<p>מהם גבולות הפרויקט?</p>
<p>העיר עכו שהוכרה ב-2001 כאתר מורשת עולמית על ידי אונסק"ו. מיזמי תרבות דוגמת פסטיבל עכו, מרכז מוזיקה בקשת איילון ולהקת המחול הקיבוצית בקיבוץ געתון. מומחיות בתחום העיבוד השבבי – באזור פועלת חברת ישקר, רפא"ל ומוסדות אקדמיים רלוונטיים כגון הטכניון ומכללת אורט בראודה. מומחיות בתחום קידום אורח חיים בריא – ייצור שמן זית, גידול צמחי מרפא, מזון טבעי וידע ברפואה טבעית.</p>	<p>מורשת תנ"כית עשירה – באזור פזורים אתרי מורשת רבים דוגמת עמק האלה (בו התרחש הקרב בין דוד לגוליית), בית נטיף, חורבות קאיפה ותל ירמות. תעשיית יין מתפתחת – הכוללת כ-30 יקבים מובילים שחלקם כבר פועלים במסגרת "דרך היין". מיקום גיאוגרפי מרכזי – בין ירושלים ותל אביב: שתי הערים הגלובליות של ישראל.</p>	<p>מהם הנכסים האזוריים שזוהו?</p>
<p>אזור החיים הבריאים – אזור הגליל המערבי עשוי להתמחות בפיתוח טכנולוגיות, שירותים ותיירות במסגרת ה-Wellness (קידום אורח חיים בריא לאנשים בריאים). האזור עשוי להתחרות באזורים דוגמת האלפים השווייצרים או הטירולים האוסטריים.</p>	<p>אזור החיים האיטיים – אזור שפלת יהודה מציע לתושבים ולמבקרים בו אורח חיים מאוזן במיקום מרכזי. בעתיד, האזור עשוי להשתלב במגמת התיירות והאוכל 'האיטיים' שמתבססת בעולם, בדומה לחבל אורבייטו או טוסקנה באיטליה.</p>	<p>מה עשוי להיות הפוטנציאל הגלובלי של האזור?</p>
<p>הרכב השולחן האזורי מתגבש בימים אלה. יו"ר השולחן הוא מר דוד לרון.</p>	<p>יזמים, מנהיגות מקומית, ארגוני מגזר שלישי ורשויות מקומיות. יו"ר השולחן הוא מר רענן דינור.</p>	<p>מי מוביל את השולחן האזורי?</p>

²⁴ מסמך של מכון אלקא (ג'וינט ישראל), הסוכנות היהודית לארץ ישראל ומכון ראות