

אי-איזון במענקי האיזון*

פן מקומי של סדר יום לאומי

דן בן-דוד

החוג למדיניות ציבורית
אוניברסיטת תל-אביב

יובל ארז

בית הספר לכלכלה
אוניברסיטת תל-אביב

תמצית

עבודה זו בוחנת את אופן חלוקת מענקי האיזון בשנת 2002, לפני הקיצוץ הגדול, וכן בשנת 2003 – אחרי הקיצוץ. העבודה מכוונת גם לקוראים שאינם כלכלנים אקדמיים. לצד מסלול של נוהלים ברורים לכאורה לחלוקת כספי המענק, ישנו מסלול נוסף של תקנות תקציב רבות המחלקות כשליש מיליארד ש"ח באופן המשנה בצורה ניכרת את ההדגשים. בשנת 2002, ניתנה תמיכה כספית ל-257 (97%) רשויות המקומיות בישראל. לאחר הקיצוץ הגדול, 256 רשויות קיבלו מענקי איזון.

לאחר הקיצוץ הגדול שנעשה בשנת 2003, השימוש בשני ערוצי מימון מקבילים איפשר לממשלה להימנע משינוי משמעותי בחלוקת המענקים לפי צורך סוציו-אקונומי. קיימת אפליה לא מבוטלת לפי דת ומיקום – וגם זו לא השתנתה באופן משמעותי לאחר הקיצוץ. בשנת 2003, אחרי הקיצוץ הגדול, רשויות דרוזיות קטנות קיבלו יותר מרשויות ערביות קטנות וכן מרשויות יהודיות קטנות בנגב. רשויות יהודיות בצפון אף זכו למענקים גדולים עוד יותר לתושב. הרשויות היהודיות העשירות ביותר בשטחים ובקרבת גבול לבנון זכו למענקים לתושב גדולים יותר מהמענקים שניתנו לרשויות העניות ביותר מכל שאר המדינה. יותר משליש מהמענקים שחולקו לרשויות קטנות כמענקי האיזון ניתנו כאפליה תקציבית ב-2002, ושוב ב-2003.

האם הציבור הרחב מודע לכך שבזמן שיד אחת של משרד הפנים כותבת נוהלים שמטרתם לכאורה הקטנת הפגיעה ברשויות החלשות כתוצאה מהקיצוץ הרחב, היד השניה של אותו משרד מחלקת מענקים באופן שמשמר באופן מלא את אותה הפגיעה? האם הציבור מודע להשלכות ארוכות הטווח של אפליית קבוצות מסוימות בהיקפים כאלה על חשבון הקבוצות האחרות, והאם אלה אכן אותן עדיפויות המשקפות את הצבעת מרבית הבוחרים במדינה? הכוונה כאן הינה להפנות זרקור אל סדר העדיפויות הלאומי בפועל בתחום זה, כפי שזה בא לידי ביטוי מתוך מכלול הנתונים, ולאפשר לקובעי המדיניות ולציבור הרחב לשקול מחדש אם כך אכן צריך וראוי לחלק את כספי הציבור המוגבלים של תקציב המדינה.

להתקשרות:

טל: (03) 640 9912
פקס: (03) 640 7382
דוא"ל: danib@post.tau.ac.il

דן בן-דוד
החוג למדיניות ציבורית
אוניברסיטת תל-אביב
רמת-אביב 69978

העבודה ניתנת להורדה מאתר האינטרנט:

<http://bendavid.org.il>

* תודתנו נתונה ללואיזה בורק מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לזאב דובז'ינסקי ולח"כ לשעבר אהוד רצאבי. אנו רוצים להודות במיוחד לעמית לנג, רכז משרד הפנים באגף התקציבים של משרד האוצר, שסייע לנו רבות בהשגת נתונים. כל העיבודים והניתוח הסטטיסטי נעשו על ידינו והינם על אחריותנו בלבד. אנו מודים למרכז ספיר ולקרן המר על השתתפותם במימון המחקר.

1. מבוא

במשטר תקין, סדר יום של ממשלה נבחרת צריך לבוא לידי ביטוי בתקציבים ברורים ושקופים הממחישים את העדיפויות הלאומיות. סוגית מענקי האיזון – בהם השלטון המרכזי מעביר מיליארדי ש"ח לא יעודיים בכל שנה אל השלטון המקומי – מאפיינת במידה לא מבוטלת את אופן חלוקת כספי הציבור במדינת ישראל. לצד מסלול של נוהלים ברורים לכאורה לחלוקת כספי המענק, ישנו מסלול נוסף של תקנות תקציב רבות אשר מאפשרות מתן סכומים גדולים למדי – גם הם לא יעודיים – לשימושים כלליים המשפיעים בצורה ניכרת על ההדגשים בחלוקת הכספים.

מדובר בכספי סיוע מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. בשנת 2002, שני הערוצים סיפקו תמיכה כספית ל-97% מהרשויות המקומיות בישראל, בין אם הן היו עניות מאוד או עשירות מאוד (לוח 1). 257 מבין 264 הרשויות שאינן תעשייתיות קיבלו מענקי איזון (במובן הרחב של הביטוי, הכולל את המסלול הרשמי וכן את המסלול הנוסף, כפי שיוגדר בהמשך) בשנת 2002. כאשר 257 מתוך 264 רשויות מקבלות סיוע מהמדינה, המשמעות היא ש-96% מתושבי ישראל מקבלים תמיכה. המסלולים המקבילים מאפשרים תרבות שלטונית של התחמקות מהכרעות בחלוקת כספי ציבור מוגבלים, ההיפוך המוחלט ממושג ה-accountability.

עומר, המדורגת באשכול הסוציו-אקונומי ה-10, שהינו הדירוג הגבוה ביותר, קיבלה 3.2 מליון ש"ח ב-2002. שכנותיה, להבים ומיתר, המדורגות באשכול ה-9, קיבלו 4.4 ו-5.3 מיליון ש"ח כל אחת,

בהתאמה. במרכז הארץ, מכבים-רעות וכוכב יאיר, המדורגות אף הן באשכול ה-9, קיבלו 6.2 ו-3.4 מיליון ש"ח, בהתאמה. כפר ורדים בצפון, גם באשכול ה-9, קיבלה מענק איזון של 4.4 מיליון ש"ח. אם כל הרעיון הוא להחזיר כספי מסים לאוכלוסיות מבוססות, אז ניתן היה להקטין את נטל המס מלכתחילה ולחסוך את הכספים שנועדו לממן את תהליך המיחזור.

האם, אחרי ביצוע כל סעיפי התקציב, ניתן לאתר קווים כלליים לחלוקת הכספים? אם אכן ישנם קווים כללים, אזי (א) האם הם תואמים את סדר העדיפויות שאליו אכן התכוונה הממשלה, ו-(ב) האם אותו סדר עדיפויות בפועל אכן מוכר ומקובל על ידי ציבור הבוחרים?

לוח 1

מידת הכיסוי של מענקי האיזון

מספר הרשויות שקיבלו מענקי איזון כאחוז מסה"כ הרשויות בכל אשכול	סה"כ רשויות בכל אשכול	
	2002	2003
100%	100%	11
100%	100%	31
100%	100%	35
100%	100%	40
100%	100%	43
95%	95%	38
92%	100%	25
89%	89%	27
92%	83%	12
100%	100%	2
97%	97%	264
(256)	(257)	

* המספרים בסוגריים הינם מספר הרשויות שקיבלו מענקי איזון.

מקור: דן בן-דוד ויובל ארז, אוניברסיטת תל-אביב נתונים ממשרד האוצר והלמ"ס

עבודה זו בוחנת את הסוגיה הראשונה ומשאירה לאחרים להתייחס לשאלה השניה. ההסתכלות כאן הינה צרה וממוקדת. אין כוונה להיכנס לסוגיית משבר הרשויות או לתרומה של הקיצוץ במענקים לאותו משבר.¹ המטרה כאן הינה לחבר יחדיו את כל תקנות התקציב אשר מגיעות אל הרשויות באופן לא יעודי כמענקי סיוע – בין אם הן מוגדרות באופן פורמלי כמענקי איזון ובין אם לאו. כאשר ידוע הסכום הכולל של אותם מענקים כלליים לא יעודיים שמקבלת כל רשות מקומית, ניתן למפות – באופן סטטיסטי – את מאפייני החלוקה בפועל ולא רק המוצהרים.

השנים שנבחרו הן השנה שלפני והשנה שאחרי הקיצוץ הגדול במענקים: 2002 ו-2003. מדובר בשנתיים חשובות מאוד בסוגיית מענקי האיזון. התמונה שמתקבלת כאן משקפת אי-איזון בחלוקת מענקי האיזון בכל אחת מהשנים. מדובר באפליה מובהקת (מבחינה סטטיסטית) לפי אזורים, דת ופרמטרים נוספים. האפליה התקציבית מהווה אחוז לא מבוטל מכלל כספי האיזון המועברים לרשויות המקומיות.

שנת 2002 היתה השנה האחרונה של המענקים הגדולים. כתוצאה מהמיתון והמשבר התקציבי העמוק, צמצם השלטון המרכזי בצורה ניכרת את מענקי האיזון ב-2003 ורשויות רבות נקלעו למשבר כספי מתמשך לאחר מכן.²

כאשר בוצע הקיצוץ הגדול, האם הופעל שיקול דעת על ידי דרג מקבלי ההחלטות כדי שהפגיעה באוכלוסיות החלשות ביותר תהיה שונה מהפגיעה באוכלוסיות המבוססות? אם לשפוט לפי חוזר המינהל לתכנון תקצוב ופיתוח של משרד הפנים שנשלח ב-14 במאי 2003 לכל ראשי הרשויות, המפרט את מסגרת המענק לשנת 2003 ואת השינויים לעומת 2002, אז הרשות המרכזית בהחלט הצהירה על קיצוץ אחוז גבוה יותר מרשויות אמידות. מצד שני, אותו מסמך מצביע על כך שהוגדל מרכיב הסיוע הלא-בטחוני לכל הרשויות הנמצאות באזור עדיפות לאומית – ללא קשר למצבן הכלכלי.

בפועל, גם לאחר הקיצוץ הגדול במענקי האיזון, 92% מתושבי מדינת ישראל נהנו מתמיכה ציבורית. כפי שיוצג בהמשך, הקיצוץ במרכיב הסוציו-אקונומי היה רוחבי לאורך כל הדרגות הסוציו-אקונומיות, מה שבא לידי ביטוי בשינוי קטן בין 2002 ו-2003 בהבדלי המימון עבור כל דרגה סוציו-אקונומית. בנוסף, ממשלת ישראל הגדילה את הפערים היחסיים בחלוקת הכספים לפי מרכיבים אחרים הנוגעים למוצא דתי ולמיקום גיאוגרפי. אלה ממצאים המעוררים שאלות של צדק חלוקתי, שקיפות

¹ משבר הרשויות המקומיות שהחל ב-2003 הינו רק האחרון בסדרה ארוכה של משברים, כפי שמתעדים בן-אליא (1998) ו-Brender (2003). למעשה, הרשויות המקומיות נקלעו למשברים כלכליים במרבית השנים בעשור שאותו בחן ברנדר, 1989-1998.

² המשבר התקציבי ב-2003, שנבע מהמיתון הכלכלי העמוק, גרם לא רק להקטנה ניכרת במענקי משרד הפנים אלא גם לירידה בתקציבים שהועברו לרשויות המקומיות על ידי משרד התעשייה (רזין וחזן, 2006).

ציבורית, ושל accountability של קובעי המדיניות.

בן-אליא (2006) מתאר את מה שאירע ב-2003, כתוצאה מאופן חלוקת תקציבי האיזון – במובנם הרחב – לאחר הקיצוץ: "הקיצוצים הדרסטיים בתקצוב הממשלתי והתדרדרות כספית מהירה של המשק המוניציפאלי הביאו לשיתוקן של רבות מן הרשויות המקומיות". כמו שאופן החלוקה אינו מובן, כך גם, לפי אפרתי ושות' (2004), השינויים בתקצוב הרשויות המקומיות ב-2003 לא התחשבו בשונות בין הרשויות. "תוכניות כלליות, שאינן מבוססות על היכרות מפורטת עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, הן בעייתיות" הם כותבים.

2. היקף התמיכה וגובהה

כפי שניתן לראות בלוח 2, בשנת 2002 חולקו 3.3 מיליארד ש"ח כמענקי האיזון (כולל מענקי שר) ו-363 מיליון ש"ח נוספים לרשויות כמענקים כלליים דמוי מענקי איזון (שאינם כוללים סיוע עבור בטחון שוטף, כבאות, וכו' אשר ניתן בנוסף). מדובר במעין צנרת עוקפת מענקי איזון פורמליים, קרי תמיכה לא-יעודית (לא "צבועה") שבאה לידי ביטוי במענקים מיוחדים ליהודה, שומרון, עזה והגולן, מענקים מיוחדים לבירה ולרשויות נוספות, הנחות בארנונה, קליטת עליה, פרסים, וכו'. את פירוט תקנות התקציב אשר נכללו במחקר זה ניתן לראות בנספח 1.א'. תקנות נוספות אשר משרד האוצר מסווג כתמיכה לרשויות – כגון כספים המועברים לרשויות עבור בטחון שוטף, אבטחה או משמר אזרחי, מענקים בגין מעבר לפנסיה צוברת, כספי השתתפות הממשלה במימון איגודי כבאות, תקציבי הדרכה, וסיוע נוסף – לא צורפו למענקים שעליהם התבססה עבודת המחקר. את הפירוט המלא של התקנות שלא נכללו במחקר ניתן למצוא בנספח 1.ב'.

לוח 2 מענקי איזון

(במיליוני ש"ח)

מענקים נוספים כאחוז מהסה"כ	מענקים נוספים (לא כולל סיוע עבור בטחון)*	מענק איזון בסיסי בלתי מיעד (כולל מענק שר)	מענקי איזון כוללים (סה"כ)	שנה
10%	363	3,292	3,654	2002
12%	356	2,613	2,969	2003
	7	679	686	הקיצוץ במענקים: במיליוני ש"ח
	2%	21%	19%	באחוזים

* כולל: מענקים מיוחדים ליהודה, שומרון, עזה וגולן, מענקים מיוחדים לבירה ולרשויות נוספות, הנחות בארנונה, קליטת עליה, פרסים.

אינו כולל: כספים המועברים לרשויות עבור בטחון שוטף, אבטחה או משמר אזרחי, מענקים בגין מעבר לפנסיה צוברת, שיפוי בגין חוק אזרחים ותיקים, כספי השתתפות הממשלה במימון איגודי כבאות, תקציבי הדרכה, וסיוע נוסף.

מקור: דן בן-דוד ויובל ארז, אוניברסיטת תל-אביב נתונים ממשרד האוצר והלמ"ס

בסך הכל, בשנת 2002 קיבלו הרשויות המקומיות 3.7 מיליארד ש"ח כמענקי איזון – במובן הרחב של הביטוי. מכאן ואילך, אלא אם כן יצוין אחרת, ההתייחסות למענקי האיזון הינה לסכום הכולל הזה. בעקבות המצוקות התקציביות שאליהן נקלעה מדינת ישראל, הוחלט להוריד בצורה ניכרת את מימדי מענקי האיזון בשנת 2003, ירידה של 679 מיליון ש"ח, המהווים ירידה של 21% משנת 2002. בזמן שחלה ירידה משמעותית במענקי האיזון הפורמליים, חלה ירידה של 2% בלבד בצנרת העוקפת, ל-356 מיליון ש"ח.

תחת ההגדרה של רשויות מקומיות נכללות 70 עיריות, 140 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ושתי מועצות תעשייתיות. בסה"כ היו 266 רשויות מקומיות בשנת 2002. ההתמקדות כאן הינה על כל 264 הרשויות שאינן תעשייתיות. הנתונים על גובה מענקי האיזון ניתנו על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר. נתוני המענקים עבור השנים 2002 ו-2003 הינם נתוני ביצוע.

מספר התושבים בכל רשות הינו על פי נתוני מרשם האוכלוסין אשר התקבלו ממשרד האוצר והם נכונים לאוקטובר 2003. כדי לחשב מענק איזון לתושב בכל רשות, חולקו מענקי 2002 באוכלוסיות הרשויות ב-2002, וכנ"ל לגבי שנת 2003.

3. חלוקת מענקי האיזון – תמונה כללית

כיצד מחולקים המענקים בפועל? "יש שונות ניכרת בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות פרבריות" כותבים רזין וחזן (2006). "רשויות מקומיות קטנות, רשויות מקומיות המתאפיינות במעמד חברתי-כלכלי נמוך, רשויות מקומיות ערביות, ורשויות מקומיות הסובלות ממיעוט שימושי קרקע המשלמים ארנונה שאינה למגורים, נוטות להיות חלשות. כצפוי, הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב הן החזקות ביותר, בעוד שאלו במטרופולין באר שבע הן החלשות ביותר".

אופן החלוקה של מענקי האיזון אמור לתקן במידת מה את החולשה בחוסן התקציבי. למשל, חלקן של הרשויות המקומיות הערביות במענק הכללי שהעביר משרד הפנים, על פי רזין (2002) "גדל בהתמדה, במונחים לנפש, מכ-25 אחוזים מהנתון לכל הרשויות המקומיות בשנות השבעים ועד ליותר מפי שניים מהנתון הכלל ארצי, וליותר מפי שלושה מהנתון לעיריות ולמועצות מקומיות יהודיות, בסוף שנות התשעים. עם זאת, המענק הכללי הגבוה שניתן בסוף שנות התשעים לרשויות המקומיות הערביות אינו מעיד על סגירה מוחלטת של האפליה כלפי מגזר זה, מכיוון שהוא מתעלם מכך שהרשויות המקומיות הערביות הן קטנות יחסית ואוכלוסייתן מתאפיינת במעמד חברתי-כלכלי נמוך."

מהו מידת הדמיון בין חלקו של המענק שמקבלת כל רשות מתוך סה"כ המענקים לבין חלקה של

הרשות מתוך אוכלוסית המדינה? דיאגרמה 1 בוחנת את שאלת החלוקה בין 246 הרשויות שבהן האוכלוסיה אינה עולה על 75,000 תושבים.

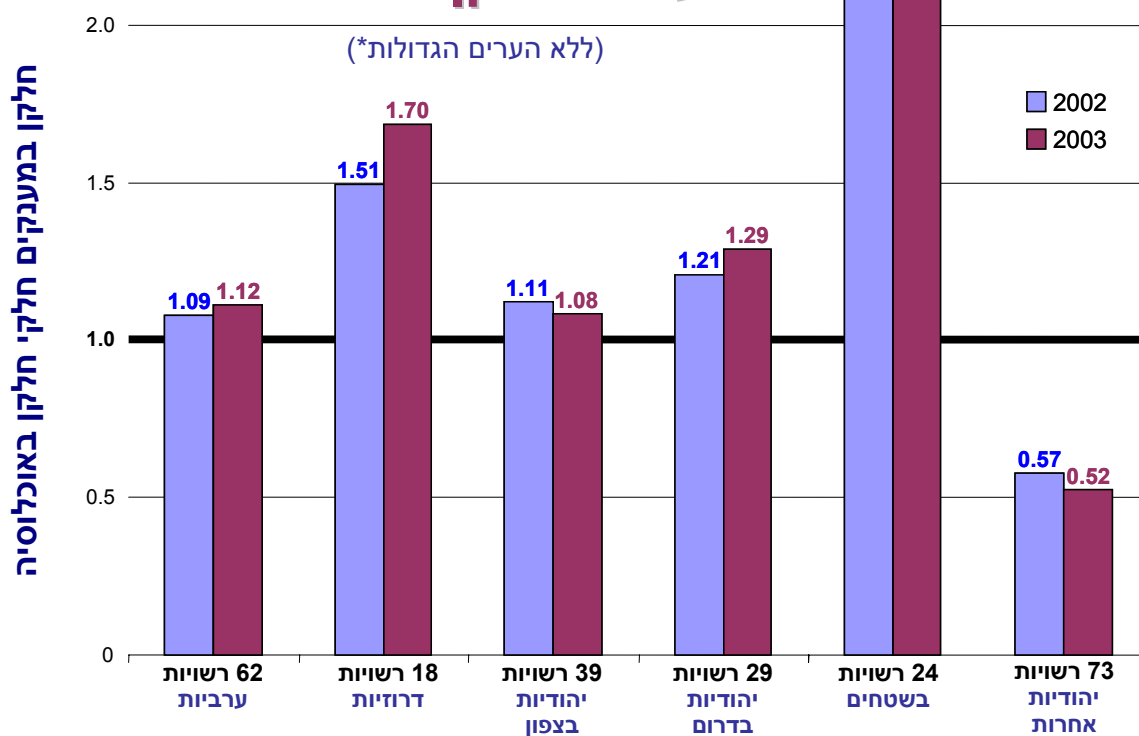
הרשויות מחולקות לשש קבוצות: רשויות ערביות, רשויות דרוזיות, רשויות יהודיות בצפון, רשויות יהודיות בדרום (המפה בנספח 2 מראה את חלוקת הרשויות המקומיות לפי אזור צפון ודרום), רשויות בשטחים ורשויות יהודיות אחרות.

סך מענקי האיזון שמקבלות הרשויות הערביות מתוך סך מענקי האיזון שקיבלו כל 246 הרשויות שאינן גדולות דומה מאוד לסך התושבים באותן רשויות ערביות חלקי סך התושבים המתגוררים בכלל הרשויות הלא-גדולות. חלקן של הרשויות הדרוזיות מתוך סך המענקים היה גדול ב-51% מחלקן באוכלוסיה בשנת 2002. יחס זה גדל לפער של 70% בשנת 2003. הרשויות היהודיות בדרום ובצפון זכו למענקי איזון בהיקפים שהינם 21%-ו-11%, בהתאמה, יותר מחלקן באוכלוסיה בשנת 2002. תמונה דומה משתקפת בשנת 2003.

הפערים הגדולים ביותר הינם לטובת הרשויות בשטחים ולרעת הרשויות היהודיות האחרות. חלקן במענקים של הרשויות היהודיות בשטחים הינו למעלה מפי שתיים חלקן באוכלוסיה, מדיניות שנשארה גם לאחר הקיצוצים הנרחבים בהיקף המענקים בשנת 2003. לעומתן, מצבן של הרשויות

דיאגרמה 1

חלקן של הרשויות במענקים לעומת חלקן באוכלוסיה



מקור: דן בן-דוד ויובל ארז, אוניברסיטת תל-אביב נתונים ממשד האוצר והלמ"ס

* לא כולל את 18 הרשויות עם למעלה מ-75,000 תושבים. כולל את כל שאר 246 הרשויות המקומיות.

היהודיות האחרות בדיוק הפוך. חלקן באוכלוסיה הינו פי שתיים מחלקן במענקי האיזון – או, כפי שזה בא לידי ביטוי בדיאגרמה, חלקן במענקים הינו כמחצית מחלקן באוכלוסיה.

הפערים במענקים גדולים למדי. בשנת 2002, קיבל התושב הממוצע – בכל 264 הרשויות בישראל – 518 ש"ח במונחים של מחירי 2003 (בדיון מכאן ואילך, כל הסכומים השקליים שניתנו כמענקי איזון יופיעו במחירי 2003). בראש הרשימה נמצאות, בכל אחת מהשנים, שלוש רשויות ביהודה ושומרון: המועצה האזורית מגילות, המועצה האזורית הר חברון, והמועצה המקומית עמנואל. מגילות זכתה למענק שהינו יותר מפי 15, לתושב, מהממוצע הארצי המשוקלל.

בשנת 2003, ירדו מענקי האיזון שקיבלו הרשויות לממוצע ארצי של 408 ש"ח לתושב. בשנה זו, גם לאחר הקיצוץ הרוחבי במענקים, המשיך מענק האיזון למגילות להיות פי 15, לתושב, מהממוצע הארצי (פירוט המענקים לפי כל אחת מ-264 הרשויות המקומיות מופיע בנספח 3).

התמונה בדיאגרמה 1 מצביעה על כיוון. אך זו תמונה פשטנית מדי ולא מדויקת. מטבע הדברים, יש להניח כי רשויות עניות נזקקו ליותר תמיכה מרשויות עשירות. כפי שנאמר לעיל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת רשויות מקומיות לפי מעמדן הסוציו-אקונומי בשנת 2001. דירוג הרשויות נע מ-1 עבור הרמה הסוציו-אקונומית הנמוכה ביותר ל-10 עבור הרמה הגבוהה ביותר.

הערים והמועצות המקומיות מדורגות על ידי הלמ"ס באופן מקביל, אולם לא זהה, לדירוג הסוציו-אקונומי של מועצות האזוריות. נעשה כאן שימוש במפתח ההמרה של הלמ"ס כדי לדרג את המועצות האזוריות על פי אותו סרגל אשכולות של הערים והמועצות המקומיות.

אילו רק יכולת כלכלית של התושבים, כפי שהיא באה לידי ביטוי על ידי דירוג סוציו-אקונומי, היתה המפתח היחיד לחלוקת המענקים, אז ניתן היה לצפות שגודל המענק לתושב היה יורד ככל שהרמה הסוציו-אקונומית עולה. אך כמעט ואין הבדל במענק הממוצע לתושב בין ששת האשכולות הסוציו-אקונומיים הנמוכים. סיבה אחת להיעדר הקשר לכאורה בין מצב סוציו-אקונומי לתמיכה כלכלית קשור לשיקולים של אזור ודת שבאו לידי ביטוי בדיאגרמה 1. מצד שני, יתכן וההבדלים בדיאגרמה 1 לפי דת ומיקום נובעים בעיקר מהמצב הסוציו-אקונומי של הרשויות הנכללות בכל אחד מהסיווגים שבדיאגרמה.

ישנו צורך לאתר ולהבדיל באופן מסודר בין ההשפעות השונות – אלה שתוארו לעיל, והשפעות נוספות – על מענקי האיזון. לשם כך, מחולקות כל הרשויות למספר קטגוריות נוספות. כל פעם נעשית חלוקה מחדש לפי נושא כדי שניתן יהיה לאמוד את התרומה הייחודית של כל אפיון בקבלת מענקי האיזון.

בניהול הרשות, סביר להניח שישנם יתרונות לגודל. בזמן שהוצאות הרשות תלויות בהיקף השירות הניתן, ישנו גם אלמנט קבוע בהוצאה שתלותו בגודל הרשות הינו קטן יותר. למשל, אותו צוות עם אותו ציוד יכול לספק שירותים לאוכלוסיות בגדלים שונים. לכן, אם מנטרלים את השפעת הקשר הסוציו-

אקונומי מהיקף הוצאות הרשות, ניתן לצפות שהעלות לתושב תקטן ככל שהאוכלוסיה המשתתפת במימון הוצאות הרשות הולכת וגדלה (זו הסיבה המרכזית מאחורי רצון משרד האוצר לאחד רשויות רבות) – ומכאן, שהצורך בתמיכת המדינה הולך ויורד בהתאם. גם השערה זו תיבדק.

כמה מההבדלים על פי דת ומיקום בחלוקת המענקים שבאו לידי ביטוי בדיאגרמה 1 נותרים לאחר שנלקחים בחשבון הדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות וכן גודל אוכלוסייתה? המודל שיסייע להבדיל בין הגורמים השונים המשפיעים על גודל מענק האיזון הינו:

$$Transfer = \alpha_0 + \alpha_1 SocioEcon + \alpha_2 Pop0020 + \alpha_3 Druze + \alpha_4 South0020 + \alpha_5 North0020 + \alpha_6 10Km + \alpha_7 Settle0020 + \alpha_8 Pop2075 + \alpha_9 Pop75 + \alpha_{10} Arab2075 + \alpha_{11} Region + \varepsilon$$

כדי לנרמל את גודל המענק בגודל הרשות, צריך לחלק את מענק האיזון שכל רשות מקבלת במספר תושבי הרשות. כך מוגדר המשתנה התלוי $Transfer$, כמענק איזון לתושב. המשתנה $SocioEcon$ מקבל ערכים מ-1 עד 10 בהתאם לאשכול הסוציו-אקונומי של הרשות. שאר המשתנים (הנקראים משתני דמי) מקבלים את הערך 1 אם הרשות מתאימה לסיווג הספציפי, או את הערך 0 אם לא. המכפלה של אומדן המקדם α_i במשתנה i (עבור i מ-1 עד 11) נותנת את תרומת המשתנה למענק האיזון שמקבלת הרשות.

הסיווגים השונים מאפשרים בידוד ההשפעה של כל משתנה בנפרד על גודל המענק לתושב (המשתנים מפורטים בלוח 3). על ידי שימוש בדירוג סוציו-אקונומי של כל רשות, ניתן לאמוד את תוספות המענק הניתנות ככל שמדובר ברשות חלשה יותר. כמו כן, הרשויות מחולקות לקטנות (עם פחות מ-20,000 תושבים), בינוניות (עם 20,000 עד 75,000 תושבים) וגדולות (יותר מ-75,000 תושבים) כדי לבחון את סוגיית ההפחתה בפיצוי עבור יתרונות לגודל שהועלתה קודם.

190 הרשויות הקטנות – המהוות כשלושה רבעים מהרשויות – מחולקות לפי דת ומיקום כדי לאמוד את מידת השוני בתמיכה הניתנת לרשויות על פי קריטריונים אלה. קבוצה אחת שנבחרת כאן היא קבוצת הרשויות בהן מרבית התושבים הם דרוזים. בכל אחת מהרשויות הדרוזיות מתגוררים פחות מ-20,000 תושבים. הרשויות הערביות מחולקות לקבוצת הרשויות הקטנות ולקבוצת הרשויות הבינוניות.

רשויות קטנות בהן רוב האוכלוסיה היא יהודית מחולקות לפי מיקום: רשויות בצפון, בדרום, מעבר לקו הירוק, ושאר הרשויות הקטנות עם רוב יהודי שאינן באזורים אלה. רשויות בצפון הנמצאות בטווח של עד 10 קילומטרים מגבול לבנון מסומנות בנפרד כדי להבדיל בין מענק האיזון שמקבלות כלל הרשויות היהודיות בצפון לבין התוספת שמקבלות הרשויות שהינן קרובות לגבול. היות ומשרד הפנים

חלוקת הרשויות לפי דירוג הסוציו-אקונומי, גודל, מיקום ודת

משתנה	הגדרה	מספר רשויות	אחוז	
			מהרשויות	מהאוכלוסייה
			2002	2003
SocioEcon	דירוג סוציו-אקונומי של רשות המקבלת מענק איזון	264	100%	100%
North0020	רשויות בצפון עם פחות מ-20,000 תושבים בהן מרבית האוכלוסייה היא יהודית	28	11%	3%
South0020	רשויות בדרום (דרומית לקרית גת) עם פחות מ-20,000 תושבים, בהן רוב יהודי	21	8%	2%
Settle0020	רשויות ביהודה, שומרון, עזה והגולן עם פחות מ-20,000 תושבים, בהן רוב יהודי	21	8%	2%
Druze	רשויות בהן מרבית האוכלוסייה היא דרוזית (בכולן פחות מ-20,000 תושבים)	18	7%	2%
קבוצת הבסיס	רשויות עם פחות מ-20,000 תושבים בהן מרבית האוכלוסייה היא ערבית	53	20%	6%
Arab2075	רשויות עם 20-75,000 תושבים בהן מרבית האוכלוסייה היא ערבית	9	3%	4%
Cent0020	רשויות עם פחות מ-20,000 תושבים שאינן ערביות או דרוזיות ואינן בצפון, בדרום או בישי"ע	49	19%	6%
Pop2075	רשויות עם 20-75,000 תושבים שאינן ערביות	47	18%	24%
Pop75	רשויות עם יותר מ-75,000 תושבים	18	7%	51%
סיווגים מיוחדים:				
Region	רשויות אזוריות מכל האוכלוסיות בכל האזורים	54	20%	8%
10Km	רשויות מכל הגדלים הנמצאות במרחק של עד 10 ק"מ מגבול לבנון	15	6%	8%

מקור: דן בן-דוד ויובל ארז, אוניברסיטת תל-אביב נתונים ממשרד האוצר והלמ"ס

נותן תוספת מענק לרשויות שהינן מועצות אזוריות, אזי רשויות מאחת הקבוצות שתוארו לעיל שהינן גם מועצות אזוריות סומנו גם ככאלה במודל.

4. התוצאות

המקדמים של כל משתנה (מ- α_1 ועד α_{11}) משקפים את התרומה הכספית של כל אחד מהגורמים למענק לתושב. הרצת רגרסיה אקונומטרית של המודל מאפשרת לאמוד את גודל המקדמים, את סימנם (חיובי או שלילי) ואת מובהקותם הסטטיסטית (כלומר, באיזו רמת סבירות ניתן לומר שלמשתנה מסוים אכן יש השפעה על המענק).

שאלה מרכזית בסוגיית מענקי האיזון הינה מידת התרומה של המענקים בסגירת פערים ברמה הלאומית. שאלה חשובה נוספת קשורה למידת השוויוניות באמות המידה בחלוקת הכספים. למשל, לאור קיומם של אפיקים נוספים להעברת כספים ציבוריים לרשויות מקומיות בתחומי חינוך, רווחה, בטחון וכו', האם שני ישובים בגודל דומה, הנמצאים במעמד סוציו-אקונומי זהה, זוכים לאותו מענק איזון למרות הבדלים בדת תושביהם או במיקומם? מבלי להיכנס לסוגיות ניהול הרשויות אשר קובעות במידה לא מבוטלת את איתנותן, ישנן גם נסיבות חיזוניות אשר מבדילות בין רשויות שונות בארץ.

למשל, רשויות ערביות מתקשות, מסיבות שונות, למשוך אזורי תעשייה – שהיו יכולים להוות

מקור הכנסה חשוב בנוסף לתקבולי ארנונה ממשפחות ומעסקים קטנים מקומיים. באמידת מודל הרגרסיה, רשויות ערביות קטנות, כלומר עם אוכלוסייה של פחות מ-20,000 תושבים, הינן קבוצת הבסיס. ישנן 53 רשויות כאלה, שהן 20% מכלל הרשויות במדגם, בהן גרו 438 אלף תושבים ב-2002.

תוצאות הרגרסיה מופיעות בלוח 4. האומדנים למשוואה 1 מופיעים בטורים המסומנים 1 ו-2 עבור השנים 2002 ו-2003 בהתאמה. האומדן למענק האיזון לתושב שמקבלת רשות ערבית קטנה הינו הסכום $\alpha_0 + \alpha_1 SocioEcon$ אשר לוקח בחשבון את דירוג הסוציו-אקונומי של הרשות. הסימן השלילי של המקדם α_1 מעיד על הקשר השלילי בין הדירוג הסוציו-אקונומי לבין המענק לתושב – קרי, ככל שהדירוג הסוציו-אקונומי נמוך יותר, המענק גדול יותר. האומדן למענק של רשות בכל קבוצה אחרת (כלומר, $i \neq 1$) הינו $(\alpha_0 + \alpha_i) + \alpha_1 SocioEcon$.

אומדן ה- R^2 בתחתית הטבלה, שהינו קצת יותר מ-0.5, מצביע על כך שישנם אלמנטים אידיוסיוניקרטיים בהיקף לא מבוטל המשפיעים אף הם על קביעת גובה המענק לכל רשות. רמת המובהקות הסטטיסטית ניתנת על ידי כוכבים (המבוססים על ה- t -סטטיסטיים שבסוגריים). כפי שניתן לראות, חלק מהמשתנים מובהקים וחלק לא.

היות ויתכן שישנו הבדל בין רשויות שונות גם בקבלת מענקים לפי דירוג סוציו-אקונומי, נאמדה משוואה 1 שוב עם משתני אינטראקציה בין סוג הקבוצה לבין דירוגה. ה- β -ות בטורים 3 ו-4 משקפות את ההבדלים בין כל קבוצת רשויות לקבוצת הבסיס במרכיב המענק הקשור לדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות. למשל, האומדן ל- $(\alpha_1 + \beta_5) SocioEcon$, משקף את תוספת המענק הניתנת לקבוצת הרשויות מעבר לקו הירוק עבור כל ירידה ברמה הסוציו-אקונומית.

לאור הממצאים בטורים 1-4, נאמד שוב המודל רק עבור המשתנים המובהקים והתוצאות מופיעות בטורים 5 ו-6. הממצאים עבור שנת 2002 מצביעים על כך שאין הבדלים מובהקים בין הרשויות הערביות הקטנות לבין רשויות הדרוזיות והרשויות היהודיות בדרום הארץ. תמונת המובהקות הסטטיסטית דומה ב-2003, אם כי, בשנה זו תוספת המענק לתושב שקיבלו הרשויות הדרוזיות היתה גדולה באופן מובהק ממה שקיבלו הרשויות הערביות ורשויות היהודיות בנגב.

בשנת 2002, כל ירידה של רמה אחת בדירוג הסוציו-אקונומי באה לידי ביטוי בגידול של 89 ש"ח במענקים לתושב. בשנת 2003, שנת הקיצוץ הגדול במענקי האיזון, כל ירידה של רמה אחת בדירוג הסוציו-אקונומי תרמה לגידול של 99 ש"ח במענק לתושב.

על פניו, זהו הכיוון שניתן היה לצפות שמשד הפנים ילך בו בשנת משבר, קרי פגיעה קטנה יותר לרשויות חלשות יותר. מצד שני, כאשר בוחנים רק את מענקי האיזון הרשמיים (טורים 7 ו-8) ללא תקנות התקציב בצנרת העוקפת, אז ניתן לראות שבמקום הפרש בין השנים של 10 שקלים לתושב בתמורה לכל

לוח 4

התורמים העיקריים למענקי האיזון

גודל, מיקום ודת

משתנה תלוי: מענקי איזון לתושב[‡]

מחירי 2003

אומדנים למקדמים								מקדם	משתנה
מענקי איזון ללא תוספות		מענקי איזון כוללים תקנות נוספות							
2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002		
8	7	6	5	4	3	2	1		
1414.7*** (14.8)	1651.0*** (13.1)	1415.3*** (13.0)	1672.2*** (11.8)	1364.0*** (11.0)	1679.7*** (10.4)	1537.4*** (15.2)	1814.3*** (13.8)	α_0	חותך
-97.0*** (-4.4)	-82.6*** (-2.8)	-99.1*** (-3.9)	-89.0*** (-2.7)	-83.8** (-2.2)	-88.6* (-1.8)	-153.5*** (-6.5)	-142.5*** (-4.6)	α_1	SocioEcon
790.6*** (2.7)	933.9** (2.4)	739.1** (2.2)	837.7* (1.9)	802.5** (2.3)	821.9* (1.8)	208.3 (1.3)	170.9 (0.8)	α_2	Cent0020
-126.2*** (-2.7)	-148.1** (-2.4)	-115.6** (-2.2)	-131.2* (-1.9)	-131.8** (-2.2)	-131.0* (-1.7)			β_1	Cent0020*SocEc
319.5** (2.3)	256.3 (1.4)	326.5** (2.1)	257.4 (1.3)	-74.8 (-0.1)	-317.0 (-0.3)	394.6** (2.4)	302.7 (1.4)	α_3	Druze
				114.0 (0.5)	161.6 (0.5)			β_2	Druze*SocEc
				743.8* (1.7)	620.7 (1.1)	219.8 (1.2)	121.4 (0.5)	α_4	South0020
				-128.9* (-1.7)	-116.9 (-1.2)			β_3	South0020*SocioEcon
355.0** (2.5)	553.9*** (2.9)	350.3** (2.1)	535.4** (2.5)	283.8 (0.6)	-223.2 (-0.4)	564.1*** (3.1)	716.1*** (3.0)	α_5	North0020
				4.9 (0.1)	120.4 (1.2)			β_4	North0020*SocioEcon
533.1*** (3.3)	680.4*** (3.2)	580.7*** (3.2)	730.9*** (3.1)	593.5*** (3.2)	795.6*** (3.3)	548.3*** (3.0)	697.6*** (2.9)	α_6	North10Km
1419.1*** (4.0)	2122.7*** (4.6)	2377.5*** (5.9)	2851.8*** (5.5)	2437.9*** (6.0)	2838.1*** (5.4)	1551.2*** (9.2)	1912.9*** (8.8)	α_7	Settle0020
-129.7* (-1.9)	-175.4** (-2.0)	-193.7** (-2.5)	-209.6** (-2.1)	-209.4*** (-2.6)	-209.7** (-2.0)			β_5	Settle0020*SocioEcon
-441.4*** (-4.1)	-622.1*** (-4.4)	-413.5*** (-3.4)	-592.0*** (-3.7)	-442.9*** (-2.8)	-608.8*** (-2.9)	-240.7* (-1.7)	-446.5** (-2.5)	α_8	Pop2075
-785.6*** (-5.2)	-1098.7*** (-5.6)	-755.0*** (-4.4)	-1056.8*** (-4.7)	-797.2*** (-3.8)	-1066.6*** (-3.9)	-545.1*** (-3.0)	-871.7*** (-3.7)	α_9	Pop75
-645.4*** (-3.5)	-782.2*** (-3.3)	-640.4*** (-3.1)	-786.2*** (-2.9)	-628.2*** (-3.0)	-794.6*** (-2.9)	-623.7*** (-2.9)	-791.4*** (-2.8)	α_{10}	Arab205
141.9* (1.7)	139.4 (1.3)	228.7** (2.4)	257.5** (2.1)	207.8** (2.1)	271.7** (2.1)	231.2** (2.3)	284.0** (2.2)	α_{11}	Region
0.528	0.522	0.551	0.528	0.557	0.535	0.536	0.515		R^2
0.507	0.501	0.531	0.507	0.530	0.507	0.518	0.496		adjusted R^2

[‡] 264 תצפיות בכל הגרסה. מספרים בסוגריים הינם t-סטטיסטים.

* מובהק סטטיסטית ברמה של 10%.

** מובהק סטטיסטית ברמה של 5%.

*** מובהק סטטיסטית ברמה של 1%.

מקור: דן בן-דוד ויובל ארז, אוניברסיטת תל-אביב

ירידה בדירוג, אמור היה להיות הפרש גדול יותר ב-40% (14.30 ש"ח). במילים אחרות, התקנות הנוספות בצנרת המימון העוקפות פעלו למתן את ההטבה היחסית שאמורה היתה להינתן לרשויות החלשות. עם זאת, חשוב לציין שההפרש במענקים בין 2002 ל-2003 אינו מובהק מבחינה סטטיסטית – לא במענקים הכלליים ולא במענקים הפורמאליים. עובדה זאת מחזקת את המסקנה שלאור הקיצוצים הגדולים ב-2003, לא נעשו צעדים משמעותיים להחליש את הפגיעה בישובים החלשים.

עוד ממצא מעניין מהמענקים הכוללים (טורים 5 ו-6), קשור לרשויות היהודיות שאינן בצפון, בדרום או בשטחים (בהיעדר שם טוב יותר, נקרא לקבוצת רשויות אלה רשויות במרכז) וכן לרשויות בשטחים. ההבדלים בסכומים שניתנו ב-2002 עבור כל דרגה סוציו-אקונומית היו 220 ש"ח ברשויות במרכז (כלומר, 89+131) ו-299 ש"ח ברשויות מעבר לקו הירוק (89+210). ובניגוד למצב ששרר בשאר המדינה, הבדלים אלה קטנו ב-5.40 ש"ח לתושב במרכז וב-5.80 ש"ח בשטחים ב-2003.

לסכום של $\alpha_0 + \alpha_1 SocioEcon$ מתווספים – או מופחתים – סכומים נוספים בהתאם לגודלה של הרשות, מיקומה, וההשתייכות הדתית של מרבית אוכלוסייתה. דיאגרמה 2 ממחישה את התוצאות המפורטות בעמודות 5 ו-6 של לוח 4 בנוגע לרשויות שסווגו כאן כ"קטנות" – כלומר, עם פחות מ-20,000 תושבים.³

בין רשויות קטנות בדרום לבין רשויות ערביות ודרוזיות לא נמצא הבדל מובהק בשנת 2002. כעבור שנה, קיבלו הרשויות הדרוזיות 327 ש"ח יותר לתושב מהרשויות הערביות והרשויות היהודיות בדרום.

כפי שניתן לראות בדיאגרמה 2, רשויות יהודיות קטנות הנמצאות במרכז, בצפון ובשטחים זכו למענקי איזון לתושב גדולים יותר מהמענקים שקבלו הרשויות הערביות והיהודיות בדרום (והדרוזיות בשנת 2002), גם אם מעמדן הסוציו-אקונומי היה זהה למעמדן של הרשויות הערביות.

רשויות יהודיות קטנות בצפון קיבלו ב-2002 תוספת של 535 ש"ח לתושב בכל אחת מהאשכולות הסוציו-אקונומיים. מתוך אותן רשויות, אלה הנמצאות במרחק של עד 10 ק"מ מגבול לבנון קיבלו עוד 731 ש"ח לתושב. בשנת 2003, ירדו התוספות ל-350 ש"ח לתושב בכלל הרשויות היהודיות הקטנות בצפון פלוס 581 ש"ח נוספים לרשויות שבקרבת הגבול.

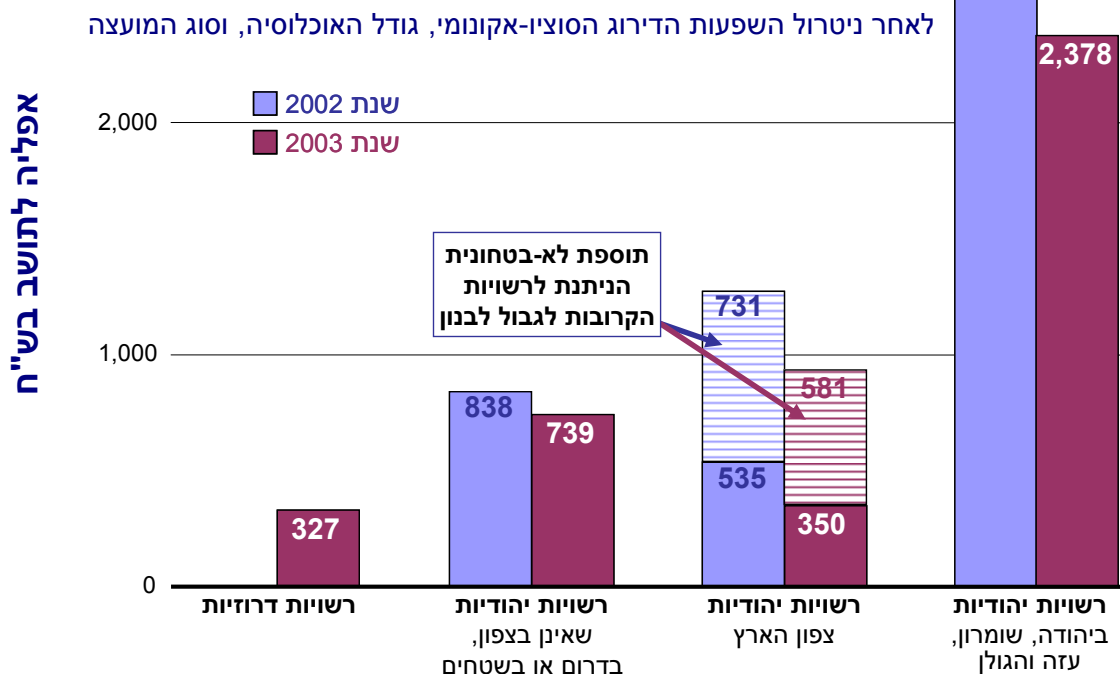
מענק האיזון – שאינו כולל תוספת לבטחון שוטף – לתושב ברשות יהודית קטנה הנמצאת מחוץ לקו הירוק היה גדול ב-2,852 ש"ח ממענק האיזון לתושב ברשויות ערביות, דרוזיות ויהודיות בדרום ב-2002. בשנת 2003, ירד הפער ל-2,378 ש"ח לתושב. גם אחרי הקיצוץ, מדובר בפער שהינו יותר מפי שניים

³ כל הרשויות קטנות מלבד 4 רשויות בגודל בינוני הנמצאות בתוך קבוצת הרשויות שהינן במרחק של עד 10 ק"מ מגבול לבנון.

מידת האפליה במענקי האיזון על פי דת ומיקום

תוספת מענק לתושב ברשויות קטנות*

שאינן ערביות, דרוזיות או יהודיות בנגב**



מקור: דן בן-דוד ויובל ארז, אוניברסיטת תל-אביב

* כל הסיווגים הינם עבור רשויות קטנות מלבד קבוצת הרשויות הנמצאת במרחק של עד 10 ק"מ מגבול לבנון.
** קבוצת הבסיס ב-2003 אינה כוללת את הרשויות הדרוזיות.

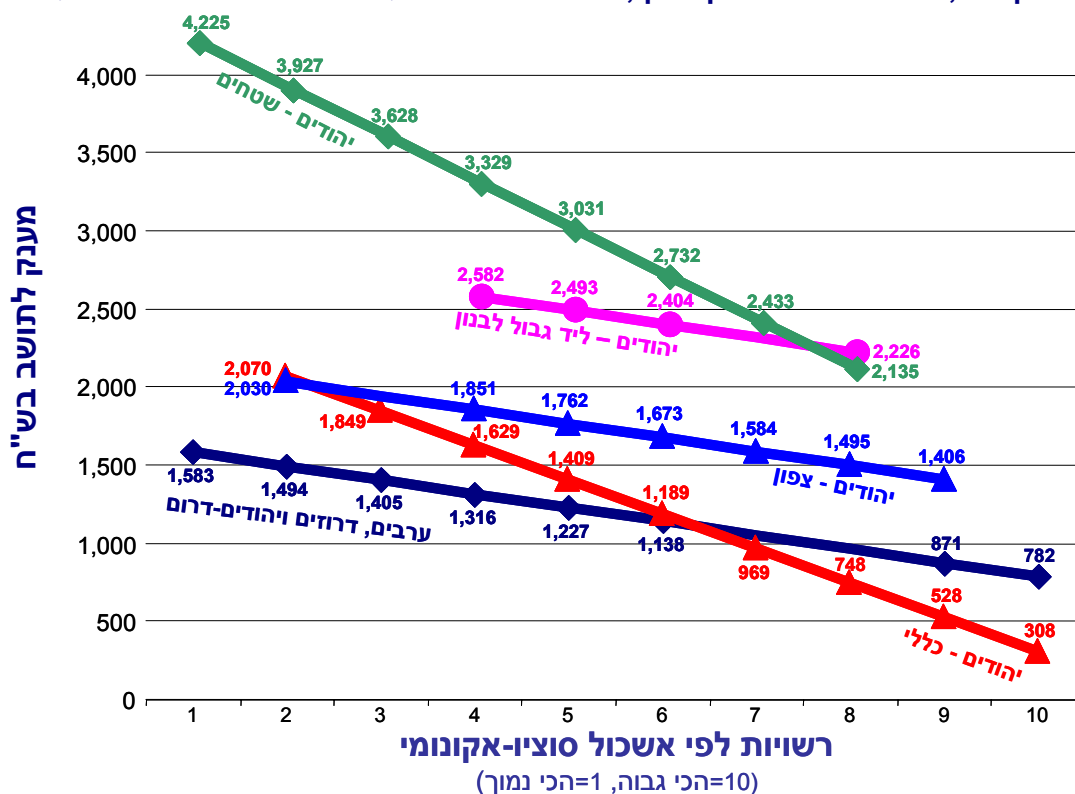
מהתוספת שקיבלו תושבים יהודים בצפון ויותר מפי שלוש התוספת שקיבלו תושבים יהודים במרכז. דיאגרמה 3 מראה את מענקי האיזון לתושב בשנת 2002, לפי דירוג סוציו-אקונומי ברשויות קטנות, ללא תוספות לבטחון שוטף, ולאחר ניטרול השפעת גודל האוכלוסיה וסוג המועצה. באשכולות הנמוכים עד האשכול החמישי, הרשויות שקבלו את מענקי האיזון לתושב הנמוכים ביותר היו הרשויות הערביות, הדרוזיות והיהודיות בדרום. באשכולות הגבוהים יותר, קיבלו הרשויות היהודיות במרכז את המענקים הקטנים ביותר.⁴

רשות יהודית בצפון הארץ – שאינה נמצאת קרוב לגבול לבנון – המדורגת יחסית גבוה, באשכול הסוציו-אקונומי השביעי, קבלה כמעט אותו מענק איזון לתושב כמו רשויות ערביות, דרוזיות ויהודיות בדרום הנמצאות באשכול הסוציו-אקונומי הראשון, שהוא הנמוך ביותר. רשויות מקומיות אמידות בשטחים וליד גבול לבנון, הנמצאות באשכול השמיני, קיבלו מענקים לא-בטחוניים שהיו גדולים יותר מכל שאר הרשויות בכל אשכול ובכל מקום אחר בארץ. רשות מקומית

⁴ חשוב לציין כי הרשויות היחידות בקבוצת הערבית-דרוזית-יהודית/דרום שהינן באשכולות הגבוהים הינן הרשויות היהודיות עומר, להבים ומיתר.

מענק איזון לתושב לפי דירוג סוציו-אקונומי, 2002

ברשויות קטנות, ללא תוספות לבטחון שוטף, לאחר ניטרול השפעת גודל האוכלוסיה וסוג המועצה



מקור: דן בן-דוד ויובל ארז, אוניברסיטת תל-אביב

עניה בשטחים הנמצאת באשכול התחתון קבלה פי 2.7 לתושב מרשות קטנה הנמצאת באותו אשכול, אך הינה ערבית, דרוזית או יהודית בדרום הארץ.

5. מימדי האפליה התקציבית על בסיס מיקום ודת בחלוקת מענקי האיזון

חלוקת הרשויות הקטנות, בהן חיו 1.7 מיליון תושבים ב-2002, לפי מיקום ודת נותנת תמונה של אפליה תקציבית.⁵ אפליה במתן מענקי איזון מתקיימת כאשר הממשלה נותנת "מספיק" סיוע לרשויות מסוימות על פי מצבן הסוציו-אקונומי, גודלן וסוג הרשות – ואז נותנת סכום גדול יותר לרשויות אחרות בעלות אותם מאפיינים, אך נבדלות על ידי תכונות אחרות כגון דת ומיקום.

איך קובעים מי מקבל "מספיק" ומי מקבל יותר? היות ורשויות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית זקוקות ליותר סיוע, המשמעות של "מספיק" משתנה מאשכול סוציו-אקונומי אחד לשני, כפי שניתן לראות בדיאגרמה 3. אי לכך, המעטפת התחתונה בגרף – קרי, קבוצת הרשויות הערביות, דרוזיות,

⁵ מלבד 4 רשויות בגודל בינוני הנמצאת בקרבת גבול לבנון.

ויהודיות בדרום באשכולות 1-6 וקבוצת הרשויות היהודיות במרכז הארץ באשכולות 7-10 – משקפת את המענק הבסיסי שניתן על ידי משרד הפנים ב-2002. כל מענק בגודל שונה שמקבלות רשויות אחרות בעלות מאפיינים דומים נחשב כאן לאפליה תקציבית על בסיס מיקום ודת.

מהם מימדי האפליה בחלוקת מענקי האיזון? הפערים מהמעטפת התחתונה במענקים לתושב מוכפלים במספר התושבים בכל רשות הנמצאת מעל למעטפת. כך נבנה לוח 5. השורות בלוח מצביעות על מימדי האפליה לפי אשכול סוציו-אקונומי והעמודות מראות את מידת האפליה לפי קבוצות רשויות.

לוח 5

אומדן האפליה תקציבית במענק האיזון ברשויות קטנות* לפי דת, מיקום ועשירון סוציו-אקונומי (במיליוני ש"ח, מחירי 2003)

שנת 2002

עשירון	רשויות ערביות, דרוזיות ויהודיות (דרום)	רשויות יהודיות (כללי) (לא תחת אחד הסיווגים האחרים)	רשויות יהודיות (צפון)	רשויות קרובות לגבול לבנון	רשויות יהודיות (שטחים)	סה"כ
1	0	0	0	0	51.2	51.2
2	0	6.1	5.9	0	6.9	18.9
3	0	7.2	0	0	13.4	20.6
4	0	5.7	22.0	57.5	36.6	121.8
5	0	8.1	26.4	73.9	134.1	242.5
6	0	5.2	45.1	154.9	17.3	222.6
7	0	0	2.3	0	15.8	18.1
8	0	0	8.2	4.1	15.5	27.9
9	3.8	0	5.3	0	0	9.1
10	3.2	0	0	0	0	3.2
סה"כ**	7.0	32.3	115.1	290.5	290.9	735.8 (34.1%)

שנת 2003

עשירון	רשויות ערביות ויהודיות (דרום)	רשויות יהודיות (כללי) (לא תחת אחד הסיווגים האחרים)	רשויות יהודיות (צפון)	רשויות קרובות לגבול לבנון	רשויות יהודיות (שטחים)	סה"כ
1	0	0	0	0	48.9	48.9
2	0	5.6	3.9	0	5.7	15.2
3	0	8.1	0	0	10.8	44.9
4	0	5.1	14.5	42.9	30.6	110.0
5	0	7.4	17.9	56.2	107.9	190.3
6	0	4.9	30.2	115.5	13.7	164.3
7	0	0	1.6	0	12.0	13.6
8	0	0	6.0	3.2	11.5	20.7
9	3.5	0	4.0	0	0	7.5
10	2.8	0	0	0	0	2.8
סה"כ**	6.4	31.0	78.1	217.8	241.2	618.3 (35.9%)

* כל הסיווגים הינם עבור רשויות קטנות (מתחת ל-20,000 תושבים) מלבד קבוצת הרשויות הנמצאת במרחק של עד 10 ק"מ מגבול לבנון.
** הערכים בסוגריים משקפים את שיעור האפליה מתוך כלל מענקי האיזון שניתנו באותה שנה לרשויות קטנות.

בשנת 2002, האפליה לטובת רשויות יהודיות בצפון שאינן קרובות לגבול לבנון הסתכם ב-115 מיליון ש"ח. מימדי האפליה ברשויות הקרובות לגבול וכן לרשויות בשטחים הסתכמו ב-291 מיליון ש"ח בכל קבוצה. היקף האפליה במענקי האיזון לרשויות קטנות ב-2002 הסתכם ב-736 מיליון ש"ח. לאור העובדה שכל הרשויות הקטנות ביחד זכו למענקים של 2.156 מיליארד ש"ח ב-2002, אפליה תקציבית בהיקף של 736 מיליון ש"ח מהווה 34% מכלל המענקים שחולקו לרשויות הקטנות.

בשנת 2003, קוצצו מאוד המענקים, אך נותרה אפליה בהקצאה במימדים לא מבוטלים. האפליה לטובת עומר, להבים ומיתר בדרום הסתכמה ב-6 מיליון ש"ח. האפליה בהקצאת מענקי האיזון לטובת הרשויות הדרוזיות הסתכמה ב-2003 ב-44 מיליון ש"ח. הרשויות היהודיות הקטנות שאינן בדרום, בצפון או בשטחים הופלו לטובה בשנת 2003 בהיקף של 31 מיליון ש"ח. האפליה התקציבית לטובת רשויות יהודיות בצפון הסתכמה ב-78 מיליון ש"ח. רשויות הנמצאות בקרבת גבול לבנון הופלו לטובה בהיקף של 218 מיליון ש"ח. האפליה התקציבית המובנית במענקי האיזון לטובת רשויות יהודיות הנמצאות מעבר לקו הירוק הסתכמה ב-241 מיליון ש"ח.

ההחלטה לקצץ באופן משמעותי את מענקי האיזון בשנת 2003, ל-3 מיליארד ש"ח בסה"כ ול-1.721 מיליארד ש"ח לרשויות הקטנות, לא לוותה בהקטנה יחסית במימדי האפליה. ההיפך הוא הנכון. היקף האפליה התקציבית במענקי האיזון לרשויות קטנות בשנת 2003 על בסיס דת ומיקום הסתכם ב-618 מיליון ש"ח, 36% מסך המענקים שניתנו לרשויות הקטנות באותה שנה.

6. סיכום – מענקי איזון

חשוב להדגיש כי מענקי האיזון, מעצם הגדרתם, מהווים כספי תמיכה ציבוריים אשר באים מחוץ לרשות – על חשבון תקציב המדינה – כדי לממן הוצאות עבור שירותים שמקבלים תושבי הרשות, אך שאינם ממומנים על ידם באופן ישיר. 97% מהרשויות המקומיות בישראל קיבלו מענקי איזון ב-2002. כתוצאה מבעיות תקציביות קשות, החליטה הממשלה לקצץ באופן משמעותי את מענקי האיזון ב-2003. אם זאת, המשיכו 97% מהרשויות לקבל מענקים.

חלק ניכר מהתמיכה מחולק לפי עקרונות הקשורים לרמה סוציו-אקונומית של הרשויות, כאשר החלשות יותר מקבלות סכומים גדולים יותר לתושב, ולפי עקרונות של יתרונות לגודל לפיהם רשויות גדולות מקבלות פחות לתושב. יחד עם זאת, חלק לא מבוטל של כספי התמיכה – למעלה משליש מהסכום שהוענק לרשויות הקטנות – ניתן על פי מפתח המפלה בין דתות ובין אזורים שונים בישראל.

לכאורה, אופן חלוקת המענקים נעשה לפי כללים ברורים ושקופים. אך חוזרים של משרד הפנים

המפרטים במדויק ומלא את כללי החלוקה אינם מפורסמים ברבים, אינם זמינים או נגישים לכל. מתברר שקיים אפיק חלוקה נוסף מהרשות המרכזית לרשויות המקומיות על פי קריטריונים אחרים.

כתוצאה מכך, הקיצוץ הגדול במענקי האיזון בשנת 2003 גרם למצב שבזמן שיד אחת מנסה לפגוע פחות ברשויות החלשות, היד השניה פעלה בכיוון ההפוך. אחרי הקיצוץ הגדול, הצנרת המימונית העוקפת מיתנה מאוד את השינוי בסכומים לתושב אשר ניתנו תמורת הדירוג הסוציו-אקונומי של הרשויות.

היקף האפליה במענקי האיזון לרשויות קטנות הגיע ל-736 מיליון ש"ח בשנת 2002 – 34% מהסכום הכולל שניתן לרשויות קטנות. גם כעבור שנה, בתקופה של משבר תקציבי חמור, הקפידה מדינת ישראל לא לפגוע במימדי האפליה התקציבית כאשר 36% מהסכום שניתן כמענקי איזון לרשויות קטנות ב-2003 היווה אפליה תקציבית על פי דת ומיקום.

בהקשר של סיוע מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, אלה העדיפויות הלאומיות בפועל של מדינת ישראל, כפי שהן באות לידי ביטוי בביצוע התקציב. האם הציבור הרחב מודע למימדי אפליה בשיעורים כאלה בחלוקת כספו? האם הוא מודע להשלכות ארוכות הטווח של אפליית קבוצות מסוימות בהיקפים כאלה על חשבון הקבוצות האחרות, והאם אלה אותן עדיפויות אשר עבורם הוא הצביע? הכוונה כאן הינה להפנות זרקור אל סדר העדיפויות בפועל, כפי שזה בא לידי ביטוי מתוך מכלול הנתונים, ולאפשר לקובעי המדיניות ולציבור הרחב לשקול מחדש אם כך אכן צריך וראוי לחלק את כספי הציבור המוגבלים.

רשימת תקנות בסעיף הרשויות המקומיות שנכללו במחקר

(באלפי ש"ח, מחירים שוטפים)

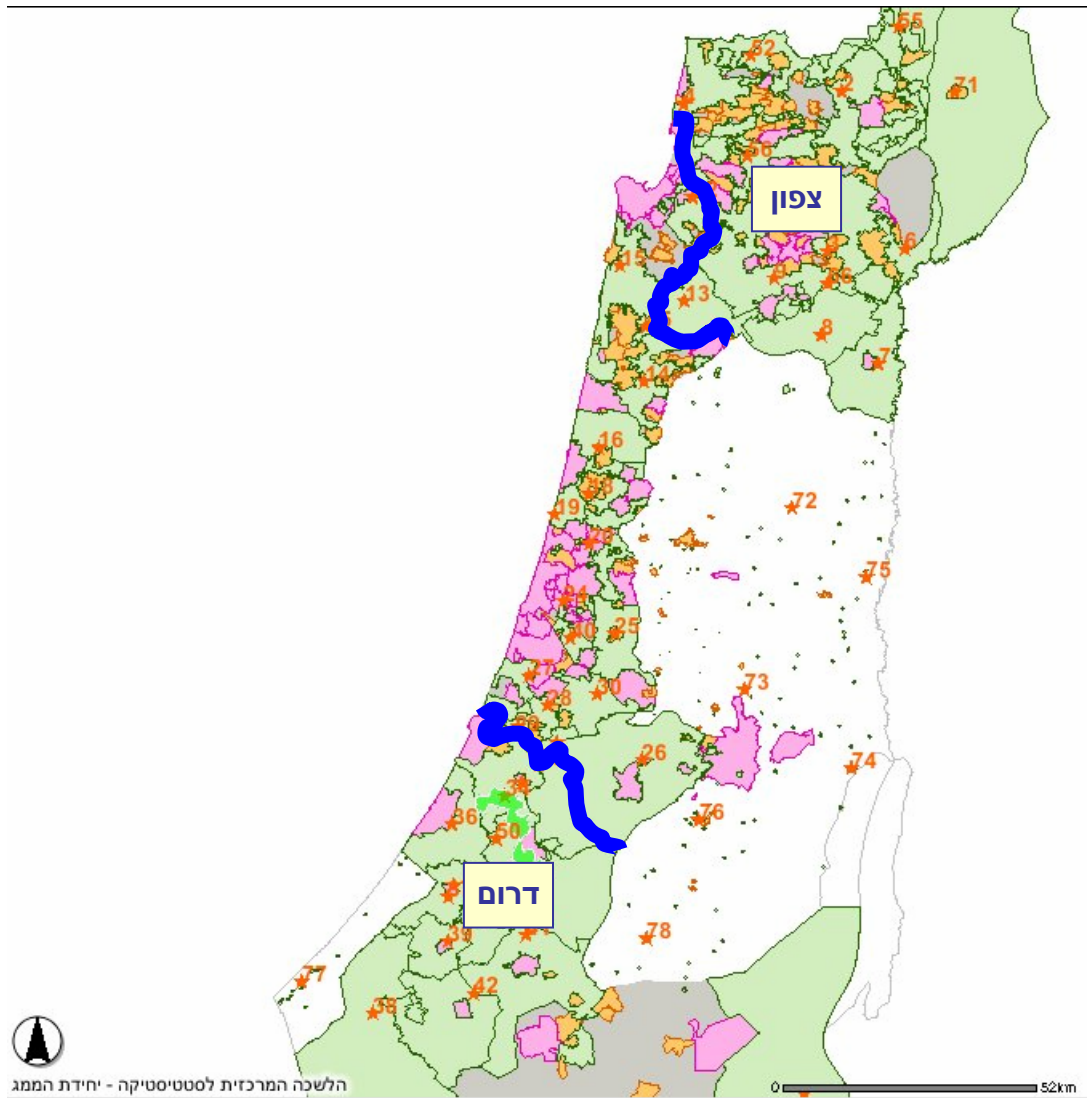
תקנה	ביצוע 2002	ביצוע 2003	שם התקנה
סה"כ	3,654,474	2,968,519	
18010101	2,303,634	1,673,742	מענק לאיזון בלתי מיועד כולל אגרות כלי רכב 27% העברה דרך מענק משרד הפנים (הסכום ב-2002 כולל מענקי שר)
18010103	2,417	2,024	העברה לתקציב שטחים - יו"ש
18010104	27,978	8,711	תוספת למענק האיזון בגין הסכם אוסלו
18010109		17,000	מענק בירה - השלמת הסכם
18010120	179,441	172,295	מענק הבירה
18010126		120,975	מענקי שר על פי חוק
18010144	14,000	12,520	הנחה בארנונה - קרית שמונה
18010147	34,988	66,000	מענקים חד פעמיים לרשויות מקומיות ביש"ע בגין המצב הבטחוני
18010150	21,302	18,463	השתתפות המדינה בהנחה בארנונה למלונות עקב המשבר בתיירות
18010161	983	1,000	הנחה בארנונה מפעלי גליל עליון בהתאם להחלטת הממשלה
18010163		9,770	הנחות בארנונה מרכז העיר ירושלים
18010164		1,000	הנחה בארנונה - תעשייה
18010165		7,086	הנחה בארנונה שדרות
18010167		1,088	הנחה בארנונה שער הנגב
18010172		1,000	עצרת לציון מלחמת יום
18010201	144,015	128,812	מענק איזון בסיסי לרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות
18010203		2,880	מענקי שר על פי חוק
18010301	816,023	666,507	מענק איזון בסיסי לרשויות ערביות
18010302	6,689		מענק חד פעמי לרשויות הבדואיות בצפון
18010303		11,120	מענק שר על פי חוק
18011001	28,500	16,200	מענקים להתיישבות צעירה - באיזורי הגולן, הבקעה ומעלה אפרים
18011004	750		תגבור תקציב התיישבות צעירה
18030110	2,298	520	רשות לפתוח ירושלים
18030124	34,508	29,806	מענק לרשויות שתקציבן מאוזן ופרסי ניהול איכות
18030401	36,948	1,673,742	קליטת עליה ברשויות

רשימת תקנות בסעיף הרשויות המקומיות שלא נכללו במחקר

(באלפי ש"ח, מחירים שוטפים)

תקנה	ביצוע 2002	ביצוע 2003	שם התקנה
סה"כ	651,641	580,131	
18010130	69,595	63,713	שיפוי בגין חוק אזרחים ותיקים
18010140	29,685	57,932	מענק בגין מעבר לפנסיה צוברת
18010143	4,201		מענקים בטחוניים
18010149	0	1,000	השתתפות ברשות נחל הירקון
18010156	27,602		סיום התחשבנות - שיפוי שכר
18010162	2,500		מענק ביטחוני - קרית שמונה
18011508	310,257	206,984	מימון תכניות הבראה שנחתמו בשנים קודמות
18011509	26,500	52,000	מימון תכניות הבראה - איגוד כבאות
18011513		10,592	מקדמת מימון לאיחוד
18030202	480	4,359	הגמ"ר
18030203	3,483	4,289	משמר אזרחי
18030204	1,831	1,607	מל"ח ברשויות מקומיות - אבטחת מתקני מים
18030301	18,940	14,684	תקציב הדרכה לרשויות מקומיות
18030302	1,773	1,535	השתתפות במחקרים, סקרים כנסים, ויעוץ לשלטון המקומי
18030501	129,412	145,526	השתתפות הממשלה באיגודי כבאות
18030506	3,346	3,376	הערכות שרותי הכבאות באיו"ש
18030508	10,396	10,488	תוספת שכר בגין טיפול בחומרים מסוכנים
18030601	11,640	2,046	קריות חינוך

חלוקת הרשויות המקומיות לפי אזור צפון ודרום



נספח 3
מענקי איזון לפי רשות מקומית

מיון לפי מענק לתושב ב-2002

מענק איזון פר תושב		מענק איזון ³ באלפי ש"ח, מחירי 2003		מספר תושבים ²		אשכול סוציו- אקונומי ¹	רשות מקומית
2003	2002	2003	2002	2003	2002		
6,082	7,939	5,352	7,097	880	894	6	מגילות 1
4,254	6,110	21,302	27,691	5,007	4,532	4	הר חברון 2
4,212	5,443	12,117	15,502	2,877	2,848	2	עמנואל 3
3,686	5,041	12,851	17,342	3,486	3,440	5	בקעת הירדן (ערבות ירדן) 4
3,598	4,619	27,988	34,700	7,778	7,512	4	חוף עזה 5
3,683	4,615	6,165	7,509	1,674	1,627	4	מעלה אפרים 6
2,944	4,452	3,825	5,846	1,299	1,313	7	מנחמיה 7
3,328	4,376	4,230	5,138	1,271	1,174	6	אלונה 8
3,631	3,843	7,977	8,373	2,197	2,179	3	נחל שורק 9
2,360	3,787	3,790	6,180	1,606	1,632	8	מטולה 10
3,266	3,628	19,596	21,838	6,000	6,019	3	קרית ארבע 11
2,803	3,133	4,053	4,218	1,446	1,346	5	מגדל 5
2,493	3,097	18,745	22,577	7,520	7,290	5	מעלה יוסף 12
2,484	3,091	14,660	17,814	5,902	5,763	6	מבואות החרמון 14
2,297	3,079	13,575	17,141	5,909	5,567	5	שלומי 15
2,414	3,023	4,546	5,524	1,883	1,827	2	עג'ר 16
2,393	2,928	26,858	32,193	11,225	10,994	4	מרום הגליל 17
1,251	2,915	9,045	20,473	7,228	7,023	2	בועיינה-נג'דאד 2
2,109	2,848	6,687	8,655	3,171	3,039	6	קדומים 18
2,179	2,805	6,651	8,456	3,052	3,014	4	פסטוטה 20
2,168	2,785	5,344	6,732	2,465	2,417	6	ערבה תיכונה 21
2,329	2,723	6,689	7,697	2,872	2,827	5	גוש חלב 22
2,455	2,697	11,444	12,150	4,662	4,505	4	בית אל 23
2,357	2,688	16,419	18,800	6,967	6,993	5	שדות נגב (עזתה) 24
2,271	2,629	3,951	4,502	1,740	1,712	3	עין קניה 25
2,048	2,622	22,676	27,439	11,074	10,467	5	גוש עציון 26
2,153	2,580	19,949	23,635	9,264	9,160	4	ירוחם 27
2,095	2,572	23,239	27,910	11,093	10,850	5	גולן 28
1,879	2,564	5,948	7,689	3,166	2,999	5	קציר חריש 29
1,981	2,490	5,568	6,906	2,811	2,773	6	מעיליא 30
1,102	2,461	1,374	2,886	1,247	1,173	8	יסוד המעלה 31
1,687	2,448	858	1,280	509	523	8	כנרת 32
1,799	2,447	12,489	16,409	6,942	6,705	5	לכיש 33
2,044	2,372	14,236	16,314	6,964	6,879	5	קצרין 34
1,894	2,352	6,298	7,692	3,326	3,270	3	מזרעה 35
1,935	2,304	5,446	6,315	2,815	2,741	5	כפר קמא 36
1,487	2,281	4,074	5,951	2,739	2,609	6	אליכין 37
1,898	2,254	10,512	12,413	5,537	5,506	4	מצפה רמון 38
1,687	2,249	33,705	42,968	19,977	19,108	5	שומרון 39
1,842	2,238	17,449	21,310	9,473	9,522	4	חצור הגלילית 40
1,860	2,188	5,673	6,441	3,049	2,944	2	קרית יערים 41
1,799	2,140	5,274	5,937	2,932	2,774	5	יבנאל 42
1,727	2,139	4,783	5,759	2,770	2,692	3	כאוכב 43
1,605	2,087	12,652	15,881	7,882	7,609	2	רכסים 44
1,663	2,027	14,673	17,655	8,824	8,710	5	מרחבים 45
1,650	2,019	5,136	6,139	3,113	3,041	3	מסעדה 46
1,657	2,012	5,629	6,690	3,396	3,325	3	סאג'ור 47
1,560	1,996	4,019	4,910	2,577	2,460	3	כפר ברא 48
1,680	1,989	13,721	16,119	8,169	8,104	4	שפיר 49
1,153	1,984	2,901	4,888	2,516	2,464	8	בית אריה 50
1,134	1,958	9,359	15,776	8,254	8,057	6	הגליל התחתון 51
1,709	1,949	8,934	9,737	5,227	4,996	1	שבג שלום 52
1,450	1,902	34,931	45,032	24,092	23,682	5	קרית שמנה 53
1,596	1,898	40,184	45,560	25,178	24,000	3	אופקים 54
1,637	1,892	8,356	9,456	5,104	4,997	4	חורפיש 55
1,204	1,872	3,213	4,711	2,669	2,517	7	גבעת עדה 56
1,357	1,858	4,964	6,599	3,658	3,552	5	חבל יבנה 57
1,383	1,850	24,494	32,488	17,707	17,558	4	בית שאן 58
1,352	1,827	5,373	7,063	3,975	3,865	2	נעבייה טבאש ח'אג'רה 59
1,340	1,804	6,734	8,828	5,024	4,894	2	טובא זנגריה 60
919	1,795	713	1,472	776	820	9	שבי ציון 61
1,532	1,789	7,525	8,632	4,911	4,824	4	ינונג'ת 62
1,448	1,785	48,667	55,663	33,615	31,175	5	מטה בנימין 63
1,408	1,769	31,379	38,748	22,292	21,905	4	מעלות תרשיחא 64
1,869	1,749	41,619	38,080	22,269	21,775	4	שדרות 65
1,438	1,705	7,989	9,210	5,556	5,401	2	שעב 66
1,436	1,684	9,223	10,787	6,423	6,407	5	קרני שומרון 67
1,445	1,682	9,153	10,370	6,335	6,165	2	בענה 68
1,297	1,674	5,539	6,965	4,269	4,161	4	עילבון 69
1,618	1,671	10,172	10,394	6,287	6,219	3	כסרא - סמיע 70
1,479	1,661	7,360	8,096	4,976	4,875	4	פקיעין 71
1,280	1,654	8,363	10,365	6,533	6,266	2	משהד 72
1,318	1,652	32,056	38,423	24,327	23,261	3	נתיבות 73
1,355	1,630	7,069	8,313	5,216	5,099	3	בוקעתה 74
1,299	1,629	7,653	9,538	5,893	5,855	6	שער הנגב 75

(המשך בעמוד הבא)

**נספח 3 (המשך)
מענקי איזון לפי רשות מקומית**

מענק איזון לתושב במחירי 2003		מענק איזון ³ באלפי ש"ח, מחירי 2003		מספר תושבים ²		אשכול סוציו-אקונומי ¹	רשות מקומית
2003	2002	2003	2002	2003	2002		
957	1,624	3,138	5,287	3,280	3,256	8	אלקנה 76
1,364	1,623	8,060	9,360	5,911	5,766	2	זרזיר 77
1,385	1,622	9,995	11,279	7,214	6,952	6	אפרת 78
1,132	1,621	5,243	7,243	4,630	4,468	3	שיבלי (אום-אל-גנם) 79
1,221	1,606	8,564	10,913	7,011	6,793	2	ביר אל מנסור 80
1,048	1,604	2,641	3,929	2,519	2,450	8	כפר תבור 81
1,255	1,600	13,151	16,846	10,480	10,531	5	בקעת בית שאן 82
898	1,599	1,708	2,838	1,901	1,775	9	הר אדר 83
1,299	1,591	19,732	24,333	15,192	15,290	6	הגליל העליון 84
949	1,585	5,295	8,673	5,579	5,472	8	אלפי מנשה 85
1,280	1,578	6,642	8,044	5,188	5,096	4	ג'וליס 86
1,200	1,576	7,269	9,278	6,056	5,888	2	בסמת טבעון 87
1,352	1,564	29,420	33,795	21,760	21,613	4	קרית מלאכי 88
1,300	1,529	7,865	9,002	6,049	5,889	1	אל בטוף 89
1,226	1,507	7,348	8,807	5,994	5,843	2	עילוט 90
1,194	1,506	9,498	11,672	7,956	7,749	4	דבוריה 91
1,199	1,484	21,036	25,521	17,538	17,197	5	אריאל 92
1,224	1,467	8,139	8,980	6,650	6,122	1	לקיה 93
990	1,448	4,617	6,483	4,665	4,478	7	עתלית 94
1,302	1,433	12,617	13,621	9,692	9,505	3	בית ג'אן 95
796	1,431	878	1,578	1,103	1,103	9	רמות השבים 96
1,194	1,415	10,694	12,390	8,958	8,756	2	כאבול 97
1,157	1,403	25,908	27,208	22,402	19,394	1	ביתר עילית 98
1,090	1,391	8,069	10,159	7,400	7,302	5	בני עי"ש 99
1,157	1,388	8,332	9,070	7,199	6,536	1	חורה 100
1,103	1,374	7,124	8,681	6,458	6,318	3	בוסתאן אל מרג 101
1,079	1,356	5,655	6,925	5,240	5,105	3	זמר 102
1,127	1,350	20,591	24,459	18,275	18,120	4	אור עקיבא 103
798	1,339	8,327	13,888	10,438	10,369	6	אשכול 104
1,103	1,336	8,305	9,726	7,528	7,280	3	גלגוליה 105
1,081	1,330	8,904	10,495	8,239	7,894	2	דיר חנא 106
1,109	1,323	41,435	49,158	37,346	37,159	4	דימונה 107
1,070	1,315	9,421	11,297	8,803	8,590	3	מגד אל שמש 108
1,021	1,312	7,885	10,063	7,725	7,669	4	ראמה 109
1,167	1,302	12,584	13,786	10,779	10,588	3	אבו סמאן 110
1,087	1,299	10,053	11,687	9,247	8,999	2	דיר אל-אסד 111
973	1,285	19,486	24,412	20,017	18,992	5	מטה אשר 112
1,190	1,282	14,210	15,041	11,941	11,729	3	ירכא 113
1,080	1,281	10,926	12,577	10,115	9,821	2	עין מאהל 114
924	1,275	8,112	10,786	8,777	8,458	4	כפר יאסיף 115
1,092	1,275	5,963	8,703	5,462	6,825	6	בני שמעון 116
1,130	1,275	16,056	17,577	14,203	13,791	1	כפר מנדא 117
1,014	1,266	10,903	13,177	10,751	10,407	2	ג'סר א-זרקא 118
974	1,259	11,338	14,269	11,646	11,333	2	מגד אל כרום 119
671	1,247	3,486	6,398	5,196	5,130	6	יואב 120
1,107	1,245	10,978	12,144	9,915	9,753	4	עוספיא 121
963	1,244	9,890	12,515	10,267	10,059	3	אעבלין 122
1,016	1,242	7,330	8,690	7,212	6,997	2	בסמ"ה 123
1,011	1,232	13,035	14,434	12,894	11,715	6	גדרה 124
1,049	1,220	12,435	13,556	11,852	11,113	1	תל שבע 125
852	1,188	8,808	11,901	10,339	10,017	5	עמק לוד 126
957	1,186	5,322	6,473	5,562	5,456	3	אבו גוש 127
938	1,184	9,006	11,000	9,601	9,289	2	נחף 128
1,131	1,182	10,533	10,297	9,315	8,711	1	כסיפה 129
952	1,182	15,860	19,001	16,660	16,080	2	ג'דדה-מכר 130
759	1,181	8,295	12,840	10,923	10,868	6	עמק הירדן 131
616	1,180	1,860	3,516	3,020	2,979	9	נווה אפריים מונסון 132
843	1,163	4,565	5,806	5,413	4,992	6	בית דגן 133
941	1,161	9,098	10,964	9,670	9,440	3	פורדיס 134
911	1,160	9,684	11,977	10,632	10,325	3	אכסאל 135
723	1,139	5,888	8,492	8,148	7,456	7	תל מונד 136
570	1,139	2,277	4,437	3,992	3,897	8	גדרות 137
884	1,136	9,468	11,813	10,715	10,398	3	טורעאן 138
795	1,120	7,624	10,538	9,592	9,413	6	חוף אשקלון 139
825	1,118	7,985	10,441	9,678	9,338	6	זבולון 140
738	1,111	3,810	5,616	5,163	5,053	8	אורנית 141
1,003	1,110	9,723	10,697	9,696	9,633	5	קרית עקרון 142
1,012	1,098	18,716	19,894	18,503	18,124	3	מג'אר 143
947	1,092	22,122	25,229	23,363	23,102	5	הגלבע 144
875	1,086	14,321	17,263	16,362	15,898	2	כפר כנא 145
876	1,075	20,797	22,938	23,733	21,339	1	מודיעין עילית 146
784	1,062	5,364	6,857	6,844	6,454	8	בנימינה 147
693	1,062	12,176	17,779	17,581	16,748	6	משגב 148
837	1,060	7,716	9,456	9,219	8,918	4	ג'ת 149
876	1,058	13,078	15,385	14,922	14,547	3	ערערה 150

(המשך בעמוד הבא)

**נספח 3 (המשך)
מענקי איזון לפי רשות מקומית**

מענק איזון לתושב במחירי 2003		מענק איזון ³ באלפי ש"ח, מחירי 2003		מספר תושבים ²		אשכול סוציו-אקונומי ¹	רשות מקומית	
2003	2002	2003	2002	2003	2002			
848	1,021	9,556	11,222	11,271	10,990	2	מעלה עירון	151
1,031	1,018	9,728	10,591	9,439	10,400	1	ערערה בנגב	152
733	1,015	3,825	5,123	5,219	5,048	7	צורן	153
749	1,013	22,555	30,210	30,120	29,831	4	צפת	154
866	1,009	8,360	9,418	9,653	9,338	7	קדימה	155
756	1,008	8,329	10,905	11,011	10,818	7	גבעת זאב	156
617	1,002	6,071	9,734	9,838	9,715	6	מגידו	157
734	996	19,601	26,302	26,721	26,398	4	מגדל העמק	158
705	977	8,232	10,779	11,676	11,036	6	כפר יונה	159
760	965	9,716	11,749	12,790	12,170	3	רינה	160
795	954	12,878	14,981	16,203	15,712	2	קלנסואה	161
824	951	11,458	13,014	13,909	13,682	4	דלית אל-כרמל	162
765	945	11,329	13,619	14,804	14,416	3	יפיע	163
755	936	8,889	10,774	11,767	11,509	5	מנשה	164
631	935	9,634	13,698	15,258	14,647	6	חוף הכרמל	165
768	935	21,140	25,854	27,543	27,664	5	ערד	166
744	921	13,805	16,542	18,544	17,968	2	ערבבה	167
677	921	11,329	14,881	16,733	16,164	3	כפר קאסם	168
594	916	4,636	6,835	7,799	7,461	7	מזכרת בתיה	169
471	897	2,499	4,479	5,303	4,995	9	להבים	170
728	889	10,072	11,978	13,835	13,467	4	כפר קרע	171
464	877	1,132	2,086	2,440	2,380	7	ראש פינה	172
546	871	3,238	5,067	5,934	5,815	7	פרדסיה	173
752	863	17,987	20,161	23,932	23,358	2	סכנין	174
468	855	3,019	5,330	6,454	6,233	9	מיתר	175
480	855	2,565	4,421	5,342	5,170	9	כפר ורדים	176
536	835	9,943	11,691	18,541	14,000	3	אלעד	177
461	820	2,438	4,257	5,289	5,193	8	רמת ישי	178
555	816	2,501	3,613	4,505	4,429	8	גן רוה	179
588	807	19,379	25,831	32,965	31,991	5	מטה יהודה	180
563	803	7,139	9,336	12,672	11,625	6	גן יבנה	181
502	801	5,370	8,382	10,699	10,466	7	אזור	182
503	784	13,549	20,482	26,937	26,140	6	עמק יזרעאל	183
658	775	24,930	28,122	37,876	36,264	1	רהט	184
473	773	7,331	11,186	15,514	14,471	6	לב השרון	185
560	769	11,518	15,465	20,561	20,101	4	טירה	186
376	767	4,780	9,428	12,727	12,291	8	גני תקווה	187
594	741	26,624	33,464	44,813	45,176	5	קרית ים	188
571	710	14,413	17,416	25,232	24,513	2	טמרה	189
533	701	11,376	14,464	21,334	20,638	3	באקה אלגרביה	190
506	689	7,888	10,477	15,577	15,200	6	חבל מודיעין	191
511	676	9,406	12,074	18,411	17,849	6	יקנעם עלית	192
535	676	17,268	21,230	32,276	31,417	3	טייבה	193
146	651	1,615	3,469	11,035	5,325	9	כוכב יאיר	194
414	650	7,797	11,886	18,819	18,290	6	גזר	195
484	622	3,483	4,221	7,196	6,782	5	באר-יעקב	196
504	617	26,255	32,182	52,126	52,141	4	קרית גת	197
444	614	14,149	19,037	31,835	30,988	5	אור-יהודה	198
479	605	24,864	31,457	51,930	51,994	4	עכו	199
430	603	13,683	18,654	31,846	30,943	3	שפרעם	200
412	580	11,734	15,961	28,466	27,541	5	מעלה אדומים	201
270	576	3,184	6,263	11,803	10,869	9	מכבים רעות	202
461	545	20,786	24,467	45,064	44,883	4	טבריה	203
295	537	9,292	16,489	31,480	30,710	7	עמק חפר	204
494	527	14,615	15,463	29,583	29,347	6	פרדס חנה כרכור	205
429	518	17,338	20,417	40,450	39,394	2	אום אל פתם	206
383	511	18,407	24,212	48,066	47,336	6	כרמיאל	207
399	498	20,429	25,416	51,191	51,084	5	נצרת עלית	208
394	491	26,669	33,115	67,762	67,407	4	רמלה	209
314	489	2,756	4,190	8,771	8,560	8	אבן יהודה	210
316	479	4,874	7,051	15,409	14,708	7	זכרון יעקב	211
316	476	2,145	3,186	6,777	6,700	10	עומר	212
328	466	6,802	9,547	20,717	20,484	5	טירת הכרמל	213
347	461	12,709	16,589	36,678	35,947	6	ראש העין	214
317	460	23,542	33,941	74,150	73,751	4	לוד	215
313	437	5,988	10,781	19,113	24,646	7	דרום השרון	216
291	419	17,044	22,792	58,581	54,405	4	בית שמש	217
289	417	6,707	9,451	23,204	22,676	8	מבשרת ציון	218
238	415	10,273	17,767	43,196	42,781	7	קרית מוצקין	219
389	402	294,166	298,673	755,425	742,404	4	ירושלים	220
285	402	9,725	13,660	34,125	33,992	6	יבנה	221
246	402	1,963	3,274	7,983	8,150	7	חוף השרון	222
262	376	14,355	20,296	54,889	53,942	6	נהריה	223
198	374	3,061	5,372	15,478	14,355	8	שהם	224
171	371	2,997	5,952	17,523	16,047	8	גבעת שמואל	225

(המשך בעמוד הבא)

נספח 3 (המשך)
מענקי איזון לפי רשות מקומית

מענק איזון לתושב		מענק איזון ³		מספר תושבים ²		אשכול סוציו-אקונומי ¹	רשות מקומית
2003	2002	2003	2002	2003	2002		
231	359	9,715	14,995	42,093	41,737	5	עפולה 226
217	357	1,202	1,921	5,531	5,385	7	ברנר 227
167	355	4,518	9,475	27,073	26,668	8	קרית אונו 228
247	336	13,320	18,012	53,921	53,554	5	קרית אתא 229
226	311	16,176	21,968	71,500	70,661	3	נצרת 230
163	283	23,887	41,332	146,183	146,133	2	בני ברק 231
225	281	883	1,092	3,919	3,880	5	רמת נגב 232
177	244	4,975	6,660	28,080	27,309	7	נס ציונה 233
104	227	1,574	3,408	15,165	14,980	8	קרית טבעון 234
152	226	3,444	5,042	22,676	22,326	6	נשר 235
164	221	6,089	7,547	37,040	34,109	8	מודיעין 236
105	186	2,501	4,356	23,746	23,423	7	יהוד 237
115	176	4,741	7,247	41,354	41,205	7	קרית ביאליק 238
126	173	19,816	27,695	157,451	160,000	6	בת-ים 239
116	159	22,676	30,717	195,950	193,566	5	באר שבע 240
596	131	1,956	409	3,281	3,127	5	חבל אילות 241
116	112	240	232	2,065	2,060	9	כפר שמריהו 242
69	96	7,892	10,748	114,103	112,466	4	אשקלון 243
58	86	3,222	4,687	55,514	54,450	5	אילת 244
77	74	240	232	3,131	3,131	10	סביון 245
50	68	9,597	12,838	190,252	187,439	5	נתניה 246
29	65	1,217	2,567	41,399	39,497	8	הוד השרון 247
6	19	1,200	3,872	206,578	200,945	4	אשדוד 248
12	15	900	1,158	76,566	75,700	8	רעננה 249
4	15	1,200	4,154	300,948	271,900	7	חיפה 250
11	12	2,100	2,158	187,385	186,600	7	חולון 251
5	11	1,100	2,520	229,287	225,248	7	ראשון לציון 252
2	8	1,000	3,437	449,683	445,639	8	תל-אביב-יפו 253
0	7	0	1,312	189,660	187,585	7	פתח תקוה 254
6	7	500	535	81,861	80,528	5	חדרה 255
0	5	0	603	112,025	110,205	7	רחובות 256
0	5	0	766	141,793	141,719	8	רמת גן 257
0	0	0	0	4,962	4,979	9	אפעל 258
0	0	0	0	16,707	16,312	6	באר טוביה 259
0	0	0	0	52,388	47,000	8	גבעתיים 260
0	0	0	0	94,982	94,518	8	הרצליה 261
20	0	1,750	0	85,600	84,125	8	כפר סבא 262
12	0	500	0	40,303	40,220	9	רמת השרון 263
0	0	0	0	1,253	1,225	6	תמר 264

¹ מדד סוציו-אקונומי, 2001. מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מפתח למעבר מאשכול מועצות אזוריות לאשכול מועצות מקומיות ועירויות לפי הלמ"ס.

² מספר התושבים בכל רשות הינו על פי נתוני מרשם האוכלוסין מאוקטובר 2003.

³ מענקי איזון כוללים תוספות. הנתונים הינם נתוני ביצוע. מקור הנתונים: משרד האוצר.

מקורות

אפרתי, יעקב, עדי ברנדר, עוזי צובנר, ענת קינן, מרדכי קרליץ, גיורא רוזנטל, ערן רזין, בנימין ריקרדו (2004), "רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים", ניר עבודה, כנס קיסריה.

בן-אליא, נחום (2006), "מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נחום (1998), "משבר הרשויות המקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ערן ואנה חזן (ינואר 2006), "חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ערן (יולי 2002), "פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

Brender, Adi (2003), "The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989–1998," *Journal of Public Economics*, 87, pp. 2187–2205.