

מגירעונות ותלות לאיזון וצמיחה מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות

כתיבה: מיכל בליקוף, ספאא אגבריה

עורכת: שירלי רקח

אפריל 2014, ירושלים – חיפה – נצרת

מגרעונות ותלות לאיזון וצמיחה

מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות

מחקר וכתיבה: מיכל בליקוף, ספאא אגבריה

עריכה: שירלי רקח

צוות היגוי: סמאח אלח'טיב-איוב, רון גרליץ, עאזר דקואר, מחמד ח'ליליה, עבד כנאענה, ג'אבר עסאקלה, ג'ידא רינאוי-זועבי ושירלי רקח.

ייעוץ אקדמי: ד"ר נחום בן אליא

מנהלי המחלקה למדיניות שוויונית בסיכוי: עבד כנאענה ושירלי רקח

מנהל הפרויקט באינג'אז: מוחמד ח'ליליה

עריכה לשונית: נעמי גליק-עחד

הפקה והכנה לדפוס: מיכל בליקוף

דפוס: דפוס טירה

חוברת זו יוצאת לאור גם בערבית ובאנגלית והיא מופיעה באתרי האינטרנט של שתי העמותות:

<http://injaz.org.il> ; www.sikkuy.org.il

פרסום זה הופק בסיוע:

האיחוד האירופי

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of Sikkuy and Injaz and can in no way be taken to reflect the views of the European Union



קרן מוריה



הפדרציה היהודית של ניו-יורק



הפדרציות היהודיות של צפון אמריקה

Social Venture Fund for Jewish-Arab Equality and Shared Society



קרן סליפקא – The Alan B. Slifka Foundation

מורי ודוריס ארקין – Mori and Doris Arkin

בוב ודוריס גורדון – Bob and Doris Gordon

קרן בלום – Lois and Irving Blum Foundation

מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט פרסום זה תוך ציון מפורט של המקור.

אין לשכפל את הפרסום באופן מלא ללא רשות בכתב מעמותת סיכוי או אינג'אז.



אינג'אז
المركز العربي للتطوير المحلي للسلطات المحلية العربية (م.ت.م.)
אינג'אז - מרכז תכנון ותכנון הרשויות המקומיות הערביות (מ.ת.מ.)
Injaz - Center for Professional Arab Local Government Development

נצרת, טל: 04-6566572
data@injaz.org.il
<http://injaz.org.il>



סיכוי / سكيوي Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי - الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality

ירושלים, טל: 02-6541225, Jerusalem@sikkuy.org.il
חיפה, טל: 04-8523188, haifa@sikkuy.org.il
www.sikkuy.org.il

תוכן העניינים

5	דבר המנכ"לים
7	תקציר מנהלים
11	מבוא
13	פרק ראשון: תקציב הרשויות המקומיות ומבנהו
15	פרק שני: מקורות ההכנסה העצמיים
23	פרק שלישי: הכנסה ממקורות ממשלתיים
27	פרק רביעי: ארגז כלי המדיניות הקיים
30	סיכום והמלצות
34	נספחים

דבר המנכ"לים

מסמך מדיניות זה הוא תוצאה של שיתוף פעולה בין עמותת סיכוי, הפועלת לקידום שוויון אזרחי בין יהודים לערבים אזרחי ישראל, ומרכז אינג'אז, הפועל לחיזוק והעצמה של הרשויות המקומיות הערביות.

משאבים ושירותים מרכזיים של המדינה מועברים לאזרחים דרך הרשויות המקומיות - משאבי החינוך, הרווחה, התכנון, המרחב הפיזי הציבורי ועוד. זה זמן רב ברור שמצבן הכלכלי הגרוע של הרשויות המקומיות הערביות מונע מהן לספק שירותים לאזרחים הערבים באופן שוויוני ביחס לאזרחים היהודים. על רקע זה החלטנו לרתום את אנשי המקצוע, הניסיון והכלים של שני הארגונים, כדי לחקור לעומק את מקורות המימון של הרשויות המקומיות הערביות ולהניע תהליך שיחולל שינוי מציאות בתחום זה.

ייחודו של המחקר כפול. ראשית, הוא מקיף את רוב מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות, הן המקורות העצמיים (בעיקר ארנונה) והן המקורות הממשלתיים. שנית, הוא משווה בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים באותו אזור גאוגרפי ובאותו אשכול חברתי-כלכלי, ולכן מבדד בהצלחה את המרכיב הלאומי. אילו היינו משווים בין כלל היישובים הערביים והיהודיים בישראל בלי לנטרל את המיקום הגאוגרפי ואת החוסן החברתי-כלכלי של היישובים, היינו מקבלים תמונת פערים חמורה בהרבה המייצגת את כלל הפערים בין היישובים היהודיים והערביים בישראל. ואולם ההשוואה בין יישובים באותו אשכול חברתי-כלכלי ובאותו אזור גאוגרפי מגלה כי המרכיב הלאומי הוא אחד הגורמים המשמעותיים המסבירים את הפער במקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות.

ההישג המקצועי מרשים ביותר ואנו גאים בו. אך המחקר העלה תמונה קשה וחד משמעית: סך מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות נמוך באופן משמעותי ביחס למקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות היהודיות. **מציאות זו פוגעת קשה בתפקודן של הרשויות המקומיות הערביות וגורמת באופן ישיר לאי שוויון חריף באספקת שירותי המדינה לאזרחים הערבים.**

המחקר גילה שפער זה בהכנסות הוא תוצאה ישירה של מדיניות ממשלתית. מדיניות זו עיצבה במשך 65 שנה מרחב פיזי שבו מקורות ההכנסה העיקריים של רשויות מקומיות - נכסים מניבי ארנונה כגון אזורי תעשייה ומסחר, מתקני תשתית, כלכלה מקומית, משרדי הממשלה ועוד - הוקמו ופותחו כמעט אך ורק ביישובים היהודיים או בתחומי שיפוטם.

זאת ועוד - במשך שנים נשמעה הטענה כי הסיבה למיעוט מקורות הכנסה של הרשויות הערביות היא שיעור גבייה נמוך של ארנונה. המחקר אכן מצא שיעור גבייה נמוך יותר, אבל הפריך באופן חד משמעי את הטענה כי זו הסיבה המרכזית למיעוט מקורות הכנסה. נדגיש כי בצל מדיניות אפליה ממושכת כלפי היישובים הערביים, הטענה שמצבם הוא תוצאה של אי גביית ארנונה, לא רק שאינה נכונה, אלא מהווה האשמה של הקורבן. אנו מקווים שמסמך זה יתרום להיעלמותה של האשמת שווא זו מהזירה הציבורית, ויסמן את המעבר של השיח והמדיניות הציבורית מהאשמה של הקורבן לגיבוש מדיניות ממשלתית שתקדם צדק חלוקתי ואת מצבם של היישובים הערביים והרשויות הערביות.

מסמך מדיניות זה אינו מסתפק בתיאור המצב ובניתוחו, אלא כולל המלצות מדיניות מפורטות ובנות מימוש, שמטרתן להביא לשיפור דרמטי במקורות ההכנסה של היישובים הערביים. אך מדובר בתהליך ארוך ומורכב, ועד לסימונו יש צורך מידי ואקוטי בהגדלת תקציבן של הרשויות המקומיות הערביות ממקורות ממשלתיים. אנו מודעים למגמת צמצום מענקי האיזון בשנים האחרונות, אך מזהירים שבטווח הקצר אי הגדלת מענקי האיזון לרשויות הערביות ינציח מדיניות לא צודקת, לא שוויונית ומפלה כלפי האזרחים הערבים.

ראוי לציין שמשרדי האוצר והפנים מודעים למצבן הכלכלי הקשה של הרשויות הערביות, הצהירו פומבית על אחריות המדינה בעניין ונקטו בשנים האחרונות מספר צעדי מדיניות ראשוניים. אך

מאמצים אלה לא היתרגמו למדיניות ממשלתית מחוללת שינוי, ובוודאי לא הצליחו עד כה לשפר את מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות.

מצאנו, אפוא, שהאחריות למצבן הכלכלי הגרוע של הרשויות הערביות מוטלת בעיקר על הממשלה. אבל הפתרון מונח לפתחם של שני הצדדים – גם הממשלה וגם הרשויות הערביות (גם אם לא באופן שוויוני). אנו קוראים לראשי הרשויות הערביות לא להמתין לממשלה, אלא לקדם את יישום המלצות המדיניות אשר תחת אחריותם. **רק מהלך ומאמץ משולב ומתואם של שני הצדדים, משרדי הממשלה והנהגת הרשויות המקומיות הערביות, יוכל להוביל שינוי עומק במצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות.** על כל צד מוטלת אחריות לפעול ולהתקדם.

מחקר זה התבצע במסגרת תהליך מורכב שדרש שיתוף פעולה בין שני הארגונים, עבודת צוות, ידע רב-תחומי, מומחיות ונחישות. אנו מבקשים להודות בראש ובראשונה לחוקרות מיכל בליקוף וספאא עלי אגבאריה, אשר הובילו וביצעו את המחקר המצוין אשר לפניכם. תודה גם למנהלי הפרויקט המשותף בסיכוי ואינג'אז, מוחמד ח'לילייה, עבד כנאענה ושירלי רקח על הובלה מוצלחת של הפרויקט המשותף ותרומתם למחקר. תודה מיוחדת ליועץ האקדמי, ד"ר נחום בן אליא, אשר לא חסך עצה ומאמץ כדי לשפר את איכות המחקר והעשיר אותו בתובנות מניסיונו הרב בתחום וממחקר קודם שערך בנושא.

אנו מקווים שקריאת המחקר תזמן לכם הבנה מעמיקה יותר של המציאות, ותניע מהלך רחב היקף לקידום מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות ולקידום שוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל.

ג'ידא רינאווי-זועבי ג'אבר עסאקלה רון גרליץ

מנכ"ל לית מרכז אינג'אז מנכ"ל שותף - עמותת סיכוי מנכ"ל שותף - עמותת סיכוי

תקציר מנהלים

ממצאי המחקר מצביעים בבירור על כך שהגורם העיקרי למיעוט ההכנסות של הרשויות המקומיות הערביות ממקורות עצמיים נובע מבסיס מס¹ נמוך. ממצאי המחקר מפריכים את הטענה, כי המצב הכלכלי הקשה שבו נתונות הרשויות המקומיות הערביות נובע אך ורק משיעורי גבייה נמוכים של מסי ארנונה. שיעורי גבייה נמוכים אכן מאפיינים את הרשויות המקומיות הערביות, ויש בידיהן מרחב פעולה נרחב דיו, שבאמצעותו הן יכולות ומחויבות לפעול בעצמן לשיפור מצבן. אולם שיעורי גבייה גבוהים יותר כשלעצמם, ללא הגדלה משמעותית של בסיס המס, באמצעות השקעה ממשלתית אינטנסיבית בפיתוח הכלכלה והחברה בתחומי הרשויות המקומיות הערביות, לא יביאו מזרז למצבן. הצורך הדחוף בהגדלת בסיס המס בולט עוד יותר על רקע הנסיגה המתמדת בתקצוב הממשלתי, ומשום כך קיים פוטנציאל נמוך לתקצוב זה לתקן פערים ואי-שוויון.

זה עשור ויותר מצויות הרשויות הערביות במשבר פיננסי מתמשך, וכתוצאה ממנו הן נקלעות שוב ושוב למצבים של חוסר יכולת למלא את תפקידן וייעודן העיקרי כספקיות שירותים לאוכלוסייתן. המשבר ברשויות המקומיות הוא, בין היתר, תוצר תהליך מתמשך של שינוי במשקל רכיבי מקורות המימון של תקציב הרשויות המקומיות. בעוד שרכיב ההשתתפות הממשלתית (בעיקר – תקציבי חינוך, רווחה ומענקי איזון) במימון תקציבי הרשויות המקומיות הולך ומצטמצם, רכיב ההכנסות העצמיות (בעיקר – ארנונה, היטלים ואגרות) תופס נתח הולך וגדל מסך התקציב. בשנת 2011 היו ההכנסות העצמיות 66% בממוצע מתקציב כלל הרשויות המקומיות. ברשויות הערביות היו ההכנסות העצמיות 31% בלבד. במקביל, וכתוצאה מנסיגת המימון הממשלתי, הולכים ומתרחבים תחומי השירות שבאחריות הרשות המקומית לספק במימון עצמי, אך לא תמיד עומדים לכך האמצעים הדרושים. הרשויות המקומיות הערביות אינן היחידות שחוו וחוות משבר, אולם העוצמה ועומק המשבר הינם ייחודיים לרשויות הערביות בשל המחסור החמור בהכנסות עצמיות ותלותן הגדולה יותר בתקציבים ממשלתיים.

מטרת מחקר זה, **המשותף לעמותת סיכוי ולמרכז אינג'אז**, היא לעמוד על הבעיות והחסמים המשפיעים על יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות לגייס מקורות מימון לתקציבן השנתי, ולהמליץ המלצות מדיניות לשינוי המצב. המחקר בוחן את עיקר המקורות התקציביים (מקורות עצמיים ומקורות ממשלתיים).

הפערים במקורות התקציביים בין רשויות ערביות ליהודיות ניכרים בעיקר במקורות העצמיים, ונובעים ממספר בעיות, שהעיקרית שבהן היא בסיס מס נמוך. כלומר, מצאי דל מאוד של נכסים מניבי ארנונה בכל אחד ואחד מסיווגי הארנונה – מגורים, תעשייה, מסחר, תיירות, בנקים, מתקני תשתית וכיו"ב. כך, למשל, במחוז הצפון, ההכנסה לנפש מארנונה על עסקים עמדה על 132 ₪ לנפש ברשויות הערביות, לעומת 390 ₪ לנפש ברשויות היהודיות בדירוג חברתי-כלכלי ובסדר גודל אוכלוסייה דומים ובאזור גיאוגרפי זהה. במחוז הדרום, המחקר מצא פער עצום של 47 ₪ לנפש, לעומת 355 ₪ לנפש בהתאמה.

נוסף על בעיית היסוד הגדולה, בסיס מס נמוך, חוברים יחד גם תעריפי חיוב נמוכים, שיעור הנחות ופטורים גבוה ושיעורי גבייה נמוכים (64% גבייה שוטפת ברשויות הערביות, לעומת הממוצע הארצי שעמד על 80%), וגורעים עוד מההכנסה הנמוכה ממילא.

עוד מצאנו, שהתקציבים הממשלתיים, אין בהם די כדי לצמצם את פערי ההכנסה בין הרשויות הערביות ליתר הרשויות המקומיות. אמנם הרשויות המקומיות הערביות נהנות זה עשור ממענק איזון גבוה לנפש, ביחס ליתר הרשויות המקומיות, אולם בשל הקצאה ממשלתית חסרה לסכום הכולל של המענק ואי עמידה של הרשויות הערביות בסף גביית הארנונה שקבעה הממשלה, הן אינן מצליחות למצות את מלוא פוטנציאל ההכנסה שלהן ממענק האיזון. בתחום הרווחה, במונחים של הקצאה למטופל, ניכרת הקצאת חסר מתקציב משרד הרווחה – הפער בהקצאה למטופל מתעצם עוד בשל מחסור בהכנסות עצמיות. בתקציב החינוך, אמנם הרשויות הערביות

¹ בסיס מס: סך כל הנכסים, מניבי הארנונה, המצויים בתחומה המוניציפלי של הרשות המקומית, כגון מגורים, מתקני תשתית, אזורי תעשייה ומסחר, בתי מלון וכו'.

נהנות מהקצאה ממשלתית לתלמיד (בגילאי 18-3) גבוהה מעט יותר מאשר הרשויות היהודיות, אך נפער פער משמעותי בסך ההוצאה לתלמיד, שנובע בעיקר ממחסור בהכנסות עצמיות. פער זה מותיר לתלמיד ברשויות הערביות כשני שלישים מההוצאה הממוצעת לתלמיד ברשויות היהודיות.

כדי לבחון את עוצמת הגורמים השונים המשפיעים על הפערים בהכנסה מארנונה בין רשויות ערביות ליהודיות, שאלנו שלוש שאלות:

1. בכמה הייתה גדלה הכנסתן של הרשויות המקומיות הערביות, באזורים שבדקנו, אילו סך חיובי הארנונה במונחי ₪ לנפש היה שווה לזה שברשויות מקומיות יהודיות בדירוג 1-5?
2. בכמה הייתה גדלה הכנסתן של הרשויות המקומיות הערביות, באזורים שבדקנו, אילו בסיס החיוב שלהן היה כשל הרשויות היהודיות בדירוג חברתי-כלכלי 1-5 באותם אזורים, גם אם הן היו ממשיכות לגבות ארנונה באותם שיעורי גבייה נמוכים?
3. בכמה הייתה גדלה הכנסתם של אותם יישובים ערביים לו שיעורי הגבייה של מסי הארנונה היו זהים לאלו שביישובים היהודיים על בסיס החיוב הקיים?

ובכן, במקרה הראשון, הכנסתן של הרשויות הערביות [ראו פירוט היישובים בנספח 1 עמ' 32] הייתה גדלה ב-1.3 מיליארד ₪. סכום זה מבטא למעשה את הפער בהכנסה הפוטנציאלית מארנונה בין רשויות יהודיות לערביות באותם אזורים גיאוגרפיים, באותו סדר גודל של אוכלוסייה ובדירוג חברתי כלכלי 1-5. במקרה השני, סך החיוב היה גדל ב-833 מיליון ₪. כלומר, 65% מהפער היה מצטמצם מבלי לשנות את שיעורי הגבייה, ואילו במקרה השלישי הייתה גדלה ההכנסה ב-130 מיליון ₪, דהיינו הפער היה מצטמצם בכ-10% בלבד. מכאן אנו למדים שבמצב הנוכחי, למחסור בבסיס המס משקל רב הרבה יותר כגורם להיווצרות הפער, אולם ככל שבסיס המס ילך ויגדל, כך תגדל השפעת שיעורי הגבייה על הסיכוי לצמצם את הפער ואף לסגור אותו.

רבות נטען כנגד הרשויות הערביות, שהכנסותיהן מארנונה נמוכות בעיקר בשל שיעורי גבייה נמוכים. אולם המחקר הפריך טענה זו, ומצא כי בעיית המחסור בהכנסות מארנונה והפער ביחס ליישובים היהודיים נובעת מבסיס מס נמוך מאוד. ללא פיתוח מסיבי של מקורות הכנסה עצמיים של הרשויות המקומיות וללא השקעה ממשלתית, שיעורי גבייה גבוהים יותר לבדם לא יביאו מזור להכנסה הנמוכה. יחד עם זאת, שיפור במערך החיוב ובשיעורי הגבייה עשוי לתרום סכום נכבד, גם אם לא מספיק, להכנסת הרשויות המקומיות, ולשפר את יכולתן לשרת טוב יותר את תושביהן.

כדי שהרשויות המקומיות הערביות תוכלנה לצאת מן המשבר המתמשך, יש צורך בראש ובראשונה להגדיל את בסיס המס. פיתוח כלכלי תלוי במידה רבה בהשקעה בתושבים, בדגש על פיתוח ההון האנושי. אוכלוסייה מוחלשת, מצד אחד תלויה מאוד בשירותים המקומיים, ומצד שני אין בכוחה לדרוש אותם, ואין לה היכולת והנכונות לממן אותם. אוכלוסייה חזקה יותר מבחינה חברתית-כלכלית זקוקה לפחות פטורים והנחות, היא דורשת יותר שירותים, והיא יכולה ומוכנה לשלם בעבורם.

ללא התערבות ממשלתית אינטנסיבית בפיתוח היישובים הערביים וחלוקה צודקת של נכסים ומשאבי מדינה, לא ניתן יהיה לצמצם את הפערים. הרחבת בסיס המס וחזוק האוכלוסייה כרוכים בצעדים שיש לנקוט בטווח הקצר, ושעתידיים לשאת פירות בטווח הבינוני והארוך. משום כך, עד להתבססותם של מקורות עצמיים לרשויות המקומיות הערביות, יש צורך, לתקופת גישור, בהגדלת תקציבן של הרשויות המקומיות הערביות ממקורות ממשלתיים. אולם לצד פעולות הממשלה, יש לרשויות המקומיות הערביות, כהנהגה מקומית נבחרת וכדרג מקצועי מקומי, תפקיד משמעותי ומרחב פעולה והשפעה שאין להמעט מערכם. לפיכך, המלצות המדיניות שלהלן נחלקות להמלצות למשרדי הממשלה ולהמלצות לרשויות המקומיות הערביות.

המלצות לממשלה

1. **הרחבת התכניות הייעודיות:** עד להתבססותם של מקורות עצמיים לרשויות המקומיות הערביות, יש צורך מידי, לתקופת גישור, בהגדלת תקציבן של הרשויות המקומיות הערביות ממקורות ממשלתיים. **תוספת מיידית של כמיליארד ₪ לצד ההכנסה בתקציב הרשויות**

המקומיות הערביות, שתיועד למימון תכניות ייעודיות, היא צעד ביניים הכרחי במטרה לשדרג את מערך השירותים המקומיים והקהילתיים. כל היישובים הערביים צריכים להיכלל במסגרת של תכניות פיתוח ייעודיות:

א. תכנית ייעודית בתחום השירותים הקהילתיים בתחומי החינוך ובתחום הרווחה והעבודה הקהילתית, הממומנת באמצעות תוספת תקציבית, במקביל לפיתוח הפיזי, וכנדבך חשוב במערך הפיתוח הכלכלי בתחומי הרשויות המקומיות.

ב. המשך והרחבה משמעותית של תכניות הפיתוח בתחום הכלכלי והפיזי של היישובים הערביים, כולל תכניות לשילוב בתעסוקה, פיתוח אזורי תעסוקה (תעשייה, מלאכה, מסחר ושירותים), תשתיות תחבורה, תחבורה ציבורית, תמיכה וליווי עסקים וכו'. דגש מרכזי צריך להינתן לפיתוח כלכלה מקומית ברשויות המקומיות הערביות. כל זאת, תוך תמיכה, ליווי וחזקת הצוות המקצועי ברשויות המקומיות מטעם משרדי הממשלה.

2. הגדלת מענק האיוון

על הממשלה לפעול לכך שמענק האיוון יוכל לצמצם באופן משמעותי את הפערים בהוצאה של הרשויות המקומיות הערביות מול היהודיות, באמצעות הגדלה משמעותית של המענק לרשויות הערביות. אנו מודעים למגמת צמצום מענקי האיוון בשנים האחרונות, אך אי הגדלת מענקי האיוון לרשויות הערביות תנציח מדיניות לא שוויונית ואף מפלה.

3. הקמת קרן להכנסות מארנונה על נכסי ממשלה וחברות ממשלתיות

החלופה המיטבית היא הקמת קרן ממשלתית להכנסות מארנונה על נכסי ממשלה וחברות ממשלתיות. חשוב לציין שבשנת 2008 החליטה הממשלה על הקמת הקרן, אבל ההחלטה לא יושמה. הכנסותיה של קרן כזאת היו צפויים להגיע לסדר גודל של כמיליארד ₪. מדובר בסכום, שאם ייועד לסיוע לרשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, שבתחומן יש מחסור בנכסים מניבי ארנונה, יוכל לתרום לגידול בהכנסתן של רשויות ערביות. אנו ממליצים ליישם את החלטת הממשלה הזאת. חלופה אחרת היא לבצע חלוקה על בסיס אזורי. להערכתנו, לחצים של רשויות מקומיות יהודיות חזקות יטרפדו מהלך שכזה. לפיכך, חלופה זו היא בעדיפות שנייה אחרי הקרן הממשלתית.

4. חלוקה מחדש של ארנונה מאזורי תעשייה קיימים

אזורי תעשייה גדולים הוקמו סמוך ליישובים ערביים, אך בשטחי השיפוט של יישובים יהודיים, ולכן האחרונים הם אלו שנהנים מהארנונה. יש לקבוע קריטריונים שיתחשבו הן בצדק חלוקתי מצד אחד, ומצד שני גם ברשות המקומית שהשקיעה מאמץ ומשאבים בהקמת אזורי התעשייה. התוצאה צריכה להיות חלוקת הארנונה מחלק מאזורי התעשייה הקיימים גם ליישובים הערביים השכנים.

הרשויות המקומיות הערביות

1. שיפור מערך החיוב והגדלת שיעורי הגבייה של מסי ארנונה

בצל המחסור במקורות תקציביים, שהוא תוצר ישיר של מדיניות ממשלתית מכוונת ארוכת שנים, באחריותן של הרשויות המקומיות הערביות למצות עד כמה שניתן את מקורות ההכנסה הקיימים. בראש ובראשונה, הגדלת החיוב באמצעות ניהול רישום עדכני ומדויק של העסקים הפועלים ביישוב, ובנוסף, העלאת שיעורי הגבייה.

2. ייזום והובלה של תכנון והקמה של התשתית הכלכלית בתחומי הרשויות המקומיות הערביות

לרשויות המקומיות תפקיד מכריע בהצלחת הייזום והקידום של הפיתוח הכלכלי. הזרמת תקציבים ממשלתיים היא חיונית, אולם הם לבדם לא יכולים לספק ערובה להצלחת התהליך. היחמה וההובלה של תהליכי התכנון לקראת פיתוח כלכלי נתונות בידי הרשות המקומית, שאמונה על גיבוש אסטרטגיה כוללת לפיתוח היישוב, וממנה ייגזרו תכניות אב בנושאים השונים שבתחומי

האחריות של הרשות המקומית, קרי: חינוך, רווחה ועוד. זאת, בהתבסס על הכרה מעמיקה של מאפייני האוכלוסייה וצרכיה הייחודיים, שהם הבסיס לקביעת יעדי הפיתוח.

במשך שנים היו הרשויות המקומיות הערביות נתונות לאפליה, הן בתקציבי הפיתוח, הן בתקציבים הממשלתיים הייעודיים והן במענקי האיזון. בשנים האחרונות חל שיפור באופן ההקצאה של תקציבים אלה, אך הזנחה ממושכת בתחום הפיתוח הכלכלי של היישובים הביאה למחסור חמור במקורות מניבי ארנונה. המחסור במקורות עצמיים יוצר צורך דחוף במקורות הכנסה נוספים לשם אספקת שירותים סבירה, במקביל למאמצים לפתח תשתית כלכלית שתוכל, בבוא היום, לתת מענה הולם לתושבים.

נייר זה הוא פרי של שיתוף פעולה בין עמותת סיכוי, הפועלת לקידום שוויון אזרחי בין יהודים לערבים אזרחי ישראל, ובין מרכז אינג'אז, הפועל לחיזוק והעצמה של הרשויות המקומיות הערביות. במסגרת פרויקט משותף, שמנו לנו למטרה לאתר, למפות ולטפל בחסמים המעכבים או מונעים שוויון בחלוקת המשאבים בין רשויות מקומיות ערביות ליתר הרשויות המקומיות. אנו מאמינים שהקצאה ממשלתית שוויונית והוגנת, בשילוב עם רשות מקומית שמנצלת ביעילות את המשאבים הקיימים ומיטיבה לפעול להגדלתם, יוכלו להביא לשינוי משמעותי בהיקף ובאיכות של השירותים העומדים לרשות התושבים ביישובים הערביים.

הרשויות הערביות מצויות זה עשור ויותר במשבר פיננסי מתמשך, וכתוצאה ממנו הן נקלעות שוב ושוב למצבים של חוסר יכולת למלא את תפקידן וייעודן העיקרי כספקיות שירותים לאוכלוסייתן. המשבר ברשויות המקומיות הוא, בין היתר, תוצר תהליך מתמשך של שינוי במשקל רכיבי מקורות המימון של תקציב הרשויות המקומיות. בעוד שרכיב ההשתתפות הממשלתית במימון תקציבי הרשויות המקומיות הולך ומצטמצם, רכיב ההכנסות העצמיות תופס נתח הולך וגדל מסך התקציב. במקביל, וכתוצאה מנסיגת המימון הממשלתי, הולכים ומתרחבים תחומי השירות שבאחריות הרשות המקומית לספק במימון עצמי, אך לא תמיד עומדים לכך האמצעים הדרושים. הרשויות המקומיות הערביות אינן היחידות שחוו וחוות משבר, אולם העוצמה ועומק המשבר הם ייחודיים לרשויות הערביות, בשל המחסור החמור בהכנסות עצמיות ובשל תלותן הגדולה יותר בתקציבים ממשלתיים.

מטרת המחקר היא לעמוד על הבעיות והחסמים המשפיעים על יכולתן של הרשויות המקומיות הערביות לגייס מקורות מימון לתקציבן השנתי, וכן לגבש המלצות מדיניות להסרת חסמים אלה.

המחקר בוחן את המקורות התקציביים בכללותם – המקורות העצמיים והמקורות הממשלתיים. במסגרת נייר זה נתמקד בניתוח מקורות התקציב הרגיל, שמהווה 81% מסך כל תקציב הרשויות המקומיות. זאת, מבלי להמעיט בחשיבותם של תקציבי הפיתוח (התקציב הבלתי רגיל), אלא רק בשל מגבלת הנתונים שעומדים לרשותנו.² כמו כן, במסגרת הנתונים שעמדו לרשותנו, התמקדנו בחקר החיוב והגבייה של מסי ארנונה, שמהווים כשני שלישים מסך ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות.

בהסתמך על נתוני הדוחות המבוקרים של משרד הפנים לשנת 2011 ונתוני הלמ"ס, בחנו את מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות בהשוואה ליתר הרשויות המקומיות (רשויות מקומיות יהודיות ומעורבות). לגודל היישוב, למאפייניו החברתיים-כלכליים ולמיקומו במרחב יש השפעה על פוטנציאל הפיתוח וההכנסות, ולכן ערכנו את השוואת ההכנסות ממקורות עצמיים בין רשויות מקומיות ערביות לרשויות מקומיות יהודיות ומעורבות (להלן רשויות יהודיות) השוכנות באזור גיאוגרפי זה, והן בעלות גודל אוכלוסייה ומאפיינים חברתיים-כלכליים דומים. המחקר מקיף את סך כל הרשויות המקומיות הממוקמות באזורים המסווגים 4-7 במדד הפריפריאליות של הלמ"ס. באזורים אלו ממוקמות מרבית הרשויות המקומיות הערביות. מדובר ב-75 רשויות מקומיות ערביות (מתוך 82 בסך הכול), שמקורות החיוב שלהן מארנונה הושוו לרשויות מקומיות יהודיות באותם אזורים בהתאם לדירוגן החברתי-כלכלי ולגודל אוכלוסייתן.

כדי ליצור קנה מידה משותף להשוואה בין רשויות מקומיות שונות, ביססנו את הניתוח המוצג על מספר יחידות לתושב:³ שטח חיוב לתושב (מ"ר), סך חיוב לתושב (ש), הכנסה לתושב וכיו"ב. בנוסף, ננסה לעמוד על הפערים הקיימים בתקציבים הממשלתיים ממשרד החינוך וממשרד הרווחה, ועל חסמים שאותרו במסגרת מחקרים אחרים בנושא תקצוב מענקי האזון.

נייר זה כולל 5 פרקים: הפרק הראשון מתאר את תקציב הרשויות המקומיות הערביות בהשוואה ליתר הרשויות המקומיות, וסוקר את מבנה התקציב על רכיביו העיקריים. הפרק השני דן בסוגיית

² כדי לערוך השוואה ביחס לתקציב הבלתי רגיל, יש לבחון את ההשקעה ביחס לצרכים הספציפיים של כל יישוב. נתונים אלה לא עומדים לרשותנו.

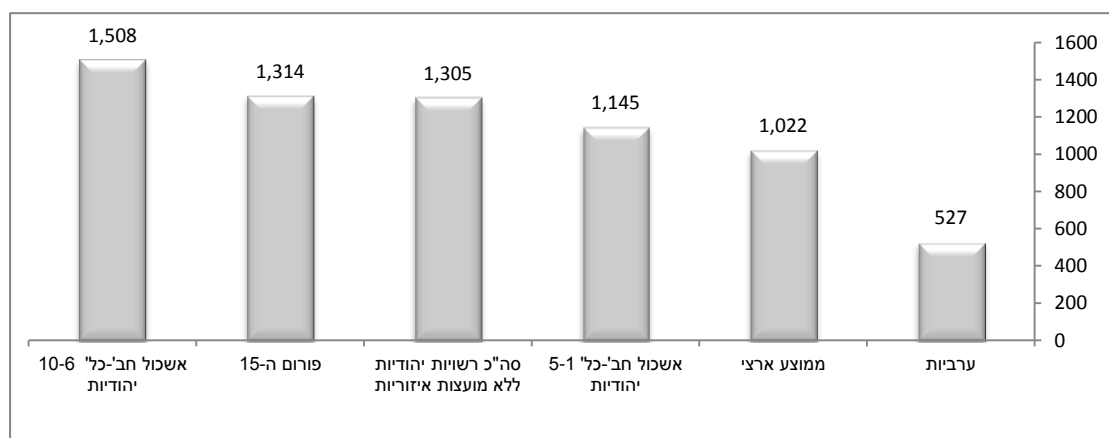
³ תושב: כל מי שרשום כתושב הרשות המקומית מגיל 0 ומעלה.

מקורות ההכנסה העצמיים, בדגש על הרכיב העיקרי בהכנסה העצמית – מסי הארנונה. בפרק זה נבחן השוואתית (רשויות ערביות לעומת רשויות יהודיות) את שטחי החיוב, תעריפי החיוב ושיעורי הגבייה. בפרק השלישי נסקור את שלושת הרכיבים העיקריים של ההכנסה ממקורות ממשלתיים: מענק האיזון, תקציב החינוך ותקציב המחלקות לשירותים חברתיים, ונבחן באיזו מידה, אם בכלל, הם מצליחים לצמצם פערים בין הרשויות המקומיות הערביות ליתר הרשויות המקומיות. הפרק הרביעי סוקר בקצרה את ארגז כלי המדיניות העיקריים ואת המידה והאופן שנעשה בהם שימוש. הפרק האחרון כולל סיכום והמלצות לפעולה, הן למשרדי הממשלה והן לרשויות המקומיות הערביות.

פרק ראשון: תקציב הרשויות המקומיות ומבנהו

סך ההכנסה של תקציב הרשויות המקומיות בישראל עמד בשנת 2011 על כ-56 מיליארד ₪, מתוכם כ-5 מיליארד ₪ – הכנסות בתקציב הרשויות המקומיות הערביות. **במונחים של הכנסה ממוצעת לתושב, מגיעה ההכנסה ברשויות המקומיות הערביות לכדי שני שלישים מההכנסה הממוצעת לתושב ביתר הרשויות המקומיות.** למיעוט ההכנסות יש כמובן השלכה ישירה על גודל ההוצאה. סך ההוצאה הממוצעת לתושב על "שירותים מוניציפליים"⁴ ברשויות המקומיות הערביות עמד על 527 ₪, שהם כמחצית ההוצאה הממוצעת ברשויות יהודיות ומעורבות בדירוג 5-1 (1,145 ₪), וכשליש מההוצאה ברשויות מקומיות בדירוג 10-6 (1,508 ₪).⁵ המשמעות ברורה – האזרח הערבי המתגורר ברשויות הערביות סובל מרמת שירותים נמוכה באופן משמעותי בהשוואה לאזרח ברשות יהודית.

תרשים 1: הוצאה על שירותים מוניציפליים לפי קבוצות של רשויות מקומיות,⁶ ₪ לנפש



מקור: משרד הפנים, דוחות שנתיים מבוקרים של הרשויות המקומיות, 2011

תקציב הרשויות המקומיות נחלק **לתקציב רגיל**, שמיועד למימון אספקה של שירותים חברתיים וקהילתיים על בסיס שנתי קבוע, והוא מהווה 81% מסך ההכנסות בתקציב הרשויות המקומיות, **ולתקציב בלתי רגיל**, שמיועד למימון פרויקטים בתחום הפיתוח הפיזי ברשויות המקומיות. תקציב זה אינו על בסיס קבוע, אלא בהתאם לצורכי המקום ולזמינות תקציבית, והוא מהווה 19% מסך כל ההכנסות בתקציב. כאמור, במסגרת נייר זה, נתמקד בניתוח מקורות התקציב הרגיל בלבד, זאת מבלי להמעיט בחשיבותם של תקציבי הפיתוח, אלא רק בשל מגבלת הנתונים שעומדים לרשותנו.

מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות נחלקים למקורות ממשלתיים (חינוך, רווחה, מענק איון ועוד), המהווים בממוצע כשליש ממקורות ההכנסה בתקציב הרגיל, ולמקורות עצמיים (ארנונה, אגרות, היטלים ועוד), שמהווים בממוצע כשני שלישים ממקורות ההכנסה בתקציב הרגיל של סך כל הרשויות המקומיות בישראל. ההתפלגות בין מקורות ממשלתיים למקורות עצמיים אינה שווה בכל הרשויות המקומיות, וניתן לראות שחלקה של הממשלה במימון מקורות התקציב הולך ופוחת, ככל שעולים בדירוג החברתי-כלכלי (ראו תרשים 2). חלקן של ההכנסות העצמיות ברשויות

⁴ שירותים מוניציפליים כוללים: תברואה, תכנון ובניין עיר, פיקוח עירוני, נכסים ציבוריים, שמירה וביטחון, שירותים חקלאיים, חגיגות, מבצעים ואירועים ושירותים עירוניים שונים.

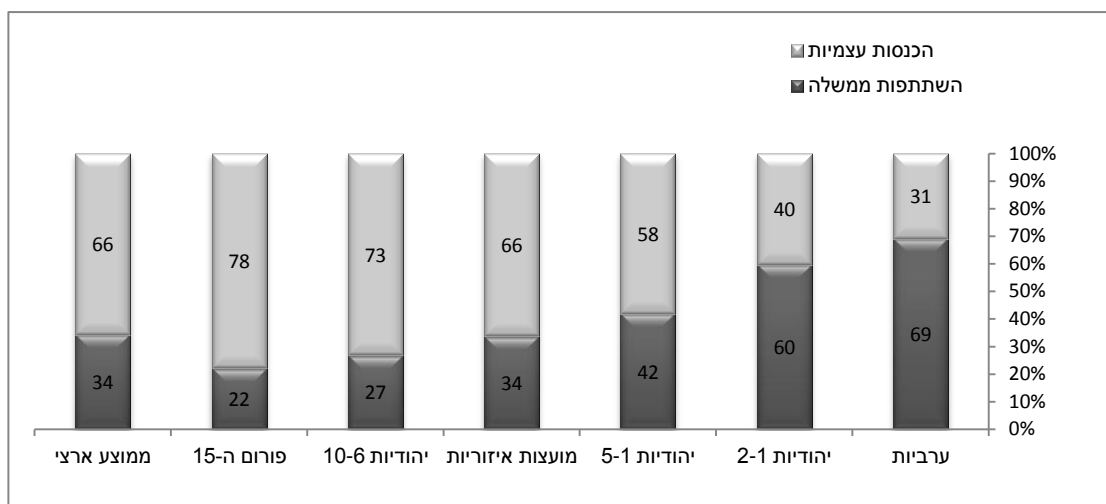
⁵ דוחות שנתיים מבוקרים של הרשויות המקומיות למשרד הפנים 2011.

⁶ בתרשים 1 לא כללנו מועצות אזוריות, שכן מתכונת אספקת השירותים במועצות האזוריות שונה מאוד מזו של מועצות מקומיות ועיריות, בעיקר בשל פריסת יישובים על פני שטח גדול.

פורום ה-15 כולל את הערים: אשדוד, באר שבע, גבעתיים, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, נתניה, פתח תקוה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה ותל אביב-יפו. פורום ה-15 הוא חלק מערים עצמאיות שלא מקבלות מענק איון.

הערביות הוא הקטן ביותר (31%), והוא נמוך אף בהשוואה לחלקן של ההכנסות העצמיות בתקציבן של רשויות מקומיות יהודיות בדירוג חברתי-כלכלי 1 ו-2 (40%). תלותן של הרשויות המקומיות הערביות בתקציבים ממקורות ממשלתיים היא הגבוהה ביותר, ועל כן תקציבן גמיש פחות. מרחב התמרון שלהן בתקציב, בהתאם לסדר העדיפויות המקומי, מצומצם יותר. הן חשופות יותר לשינויים במדיניות הממשלתית, והן פגיעות יותר לקיצוצים בתקציבי הממשלה.

תרשים 2: התפלגות מקורות התקציב של הרשויות המקומיות לפי מקורות ממשלתיים ומקורות עצמיים בקבוצות שונות של רשויות מקומיות, 2011



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2011

לאחר שעמדנו על אופן התפלגות מקורות התקציב של הרשויות המקומיות למקורות ממשלתיים ולמקורות עצמיים, נבחן להלן את ההתפלגות של כל אחד ממקורות ההכנסה, העצמיים והממשלתיים, בין הרשויות המקומיות השונות.

פרק שני: מקורות ההכנסה העצמיים

מקורות ההכנסה העצמיים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: מסי ארנונה, שמהווים את חלק הארי מסך כל המקורות העצמיים, כ-65%, אגרות והיטלים⁷ שהרשות גובה - 30%, ותשלומים שהרשות גובה עבור שירותים⁸ (כ-5%). מאחר שמסי הארנונה מהווים מקור הכנסה עצמי עיקרי לרשויות המקומיות, ובשל מגבלת הנתונים שעמדו לרשותנו, נתמקד באלו הראשונים ונציג את החסמים הקיימים בכל הקשור לפוטנציאל המיסוי ברשויות המקומיות הערביות ולמידת מיצוי.

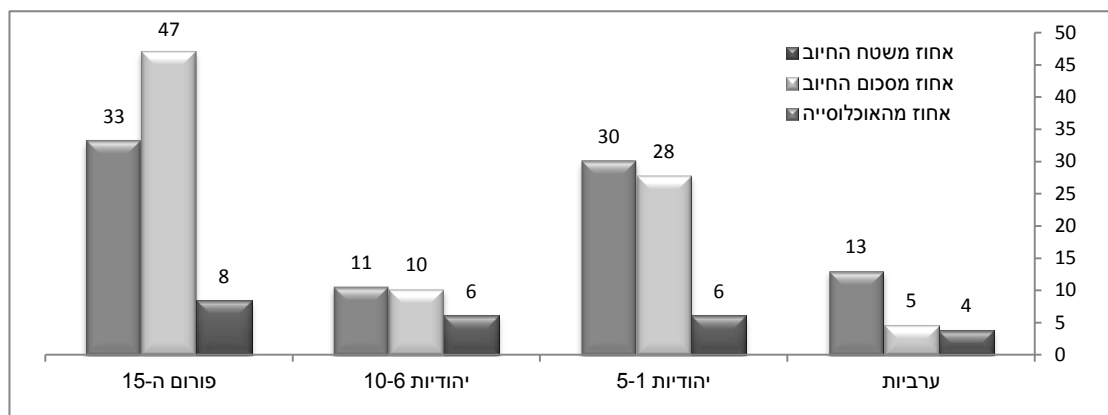
גובה הכנסות הרשות מארנונה תלוי **בפוטנציאל המיסוי** של הרשות המקומית ובמידת המיצוי שלו. פוטנציאל המיסוי השנתי הוא **סך החיוב** השנתי על נכסים מניבי ארנונה (סך מכפלת שטח הנכסים בתעריפי החיוב), והוא מושפע כמובן באופן ישיר גם מ**שיעורי הגבייה**.

חיובי ארנונה

חלקן של הרשויות המקומיות הערביות מסך חיוב הארנונה הוא הנמוך ביותר ביחס לחלקן באוכלוסיית ישראל. תרשים 3 מתאר את חלקה של כל קבוצת רשויות מקומיות מסך שטח החיוב ומסך סכום החיוב, לעומת חלקה מסך כל האוכלוסייה. **בולט חלקן המצומצם של הרשויות המקומיות הערביות בסכום החיוב (4.7%) ביחס לחלקן באוכלוסייה (13%)**.⁹ ביתר קבוצות הרשויות המקומיות, חלקן בסך כל החיוב דומה לחלקן באוכלוסייה ואף גבוה ממנו (במקרה של רשויות פורום ה-15).

מאחר שגובה החיוב הוא תוצר של מכפלת שני הרכיבים, שטח ותעריף, הרי ששטח גדול לבדו או תעריפים גבוהים כשלעצמם אינם ערובה להכנסות גבוהות, כי אם השילוב בין שניהם. כך, למשל, המועצות האזוריות וערי פורום ה-15 הן דוגמה לשני הקצוות ביחס שבין גודל השטח לגובה התעריף. בעוד שהמועצות האזוריות חולשות על 75% משטח החיוב הארצי, הן גובות רק 9% מסך כל החיוב (בגלל תעריפי חיוב נמוכים על שטח שהוא בעיקרו חקלאי). לעומת זאת, ערי פורום ה-15 חולשות רק על 8.4% משטח החיוב, אך נהנות מכמחצית מסך כל החיוב הארצי, הודות לתעריפי חיוב גבוהים.

תרשים 3: חלקן של קבוצות שונות של רשויות מקומיות בשטח החיוב לארנונה ובסך חיובי הארנונה לעומת חלקן באוכלוסיית ישראל 2011



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2011

⁷ כגון היטלי פיתוח, אגרות חניה וכו'.

⁸ כגון תשלומי הורים לילדים במוסדות חינוך, צהרונים וכו'.

⁹ 13% מאוכלוסיית היישובים שהיו לגביהם דוחות מבוקרים נכון לשנת 2011.

מה משפיע על גודל שטח החיוב, ומה משפיע על גובה התעריף?

שני גורמים משפיעים על גובה ההכנסה הפוטנציאלית מארנונה: שטח הנכסים שבגינם מוטלת הארנונה, וגובה התעריף ליחידת שטח (במטר רבוע).

שטח הנכסים לחיוב

4 גורמים משפיעים על שטח הנכסים לחיוב:

גודל שטח השיפוט: ארנונה מוטלת על נכסים המצויים בתחומי שטח השיפוט של הרשות המקומית, ולכן גבולות שטח השיפוט מסמנים את מקסימום השטח הפוטנציאלי של רשות מקומית לחיוב ארנונה.

ייעודי הקרקע בתחומי שטח השיפוט: התכנון הסטטוטורי קובע את תמהיל ייעודי הקרקע בתחומי שטח השיפוט (מגורים, מסחר, תעשייה, מבני ציבור וכו'). תמהיל ייעודי הקרקע, כפי שנקבע בתכנון מתארי, משליך הן על גודל השטח הפוטנציאלי לבניית נכסים מניבים והן על סוגי הנכסים הללו. כפי שנראה בהמשך, לסוגים שונים של נכסים (כגון מגורים, תעשייה, חקלאות וכו') תעריפי חיוב שונים.

שימושי הקרקע: שימושי הקרקע מבטאים את האופן שבו ממומשים בפועל ייעודי הקרקע. מימוש של ייעודי הקרקע, אם וכאשר הוא מתרחש, מתבצע על פני תקופה של מספר שנים, ועל כן תמהיל שימושי הקרקע מבטא את יחידת השטח שעליה בנויים בפועל נכסים מניבי ארנונה.

שיטת המדידה של שטח הנכס: קיימות 4 שיטות למדידת שטח הנכסים לחיוב הארנונה (ברוטו ברוטו; נטו; נטו; נטו¹⁰). כל רשות נוקטת שיטה לפי שיקוליה, וכתוצאה מכך הפערים בהגדרת שטח הגבייה יכולים להגיע לעשרות אחוזים.

תעריפי החיוב

תעריפי החיוב נקבעים בצו הארנונה שעליו מחליטה מועצת הרשות המקומית. הגורמים המשפיעים על תעריפי החיוב הם:

טווח התעריפים כפי שנקבע בתקנות ההסדרים למשק המדינה: בתקנות ההסדרים למשק המדינה נקבעו סכומי מינימום ומקסימום החלים על כל הרשויות המקומיות, ואין הן רשאיות לחרוג מסכומים אלו. **הרשויות המקומיות קובעות את גובה הארנונה (בטווח ערכי המינימום והמקסימום) לפי סוג הנכס הממוסה וגובה התעריפים במסגרת הטווח האמור.** מדי שנה נקבע בדין, בתקנות או בחוק, שיעור עדכון הארנונה לעומת השנה הקודמת. רשות מקומית המעוניינת לשנות את תעריפי הארנונה, מעל או מתחת לשיעור העדכון שנקבע לשנה נתונה, נדרשת לקבל את אישור שרי הפנים והאוצר לשינוי צו המסים.¹¹

תמהיל הסיווגים ותתי-הסיווגים של הנכסים: לכל נכס נתון יש סיווג עיקרי (מגורים, מסחר, תעשייה, חקלאות) ותת-סיווג, קרי סיווגים שונים של מגורים, של תעשייה, של מסחר וכו'. לסיווגים שונים יש תעריפים שונים. כך, למשל, סיווג נכס לעסקים, תעריפו גבוה מנכס המסווג למגורים וכו'.

מיקום הנכס: מיקומה של הרשות המקומית במרחב הארצי (מרכז או פריפריה) ומיקומו של הנכס במרחב העירוני – בשכונת יוקרה, או בשכונת עוני, באזור מסחרי חדש ומטופח וכו'. לכל אלה השלכות על גובה התעריף.

סוגי הנכסים

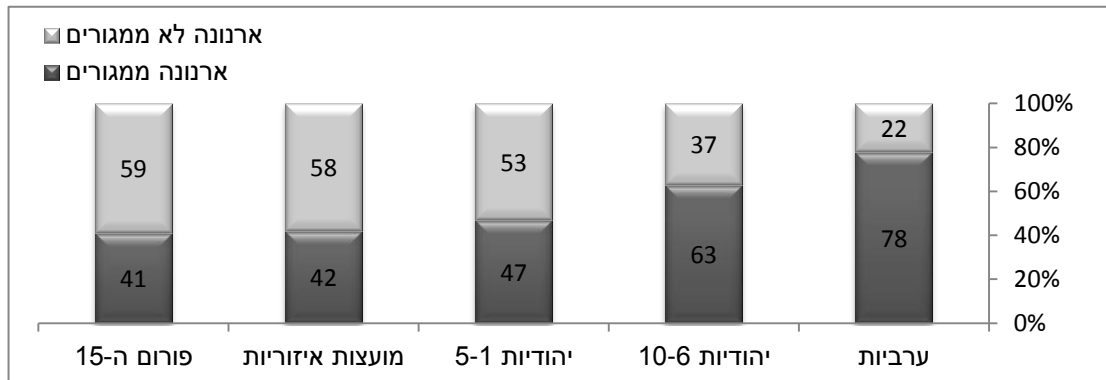
כאמור, אחד הרכיבים המשפיעים על פוטנציאל ההכנסה מארנונה הוא סוג הנכס, שכן לסוגים שונים של נכסים תעריפים שונים. החלוקה הבסיסית ביותר היא בין נכסים למגורים ונכסים שאינם למגורים (תעשייה, מסחר, חקלאות, תיירות וכו'). ברשויות ערביות מהווה החיוב לארנונה

¹⁰ ברוטו ברוטו: כולל שטח קירות חיצוניים ושטחים משותפים. נטו: שטח פנימי בלבד ללא קירות פנימיים ושטחים משותפים. ברוטו: קירות חיצוניים ללא שטחים משותפים. נטו: שטח פנימי כולל קירות פנימיים.

¹¹ אתר משרד הפנים www.moin.gov.il

ממגורים 78% מסך כל החיוב, ואילו ארנונה שלא ממגורים מהווה 22% בלבד מסך החיוב. ביחס ליתר הרשויות המקומיות, זהו השיעור הנמוך ביותר של ארנונה שלא ממגורים (ראו תרשים 4). במרבית הרשויות המקומיות, ארנונה שלא ממגורים מהווה יותר ממחצית סך החיוב.

תרשים 4: התפלגות חיובי הארנונה לפי ארנונה ממגורים וארנונה שלא ממגורים לפי קבוצות שונות של רשויות מקומיות 2011



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2011

ארנונה ממגורים

כפי שצוין לעיל, רוב חיובי הארנונה ברשויות הערביות מקורם בארנונה ממגורים (78%). כמו כן ציינו, שפוטנציאל החיוב מארנונה למגורים, כמו יתר סוגי הארנונה, תלוי במשתנים כמו מיקום הרשות המקומית במרחב הארצי (מרכז או פריפריה) ומאפייני שכונת המגורים שבה ממוקם הנכס. על רקע זה, נבחן מהו פוטנציאל החיוב של ארנונה ממגורים ברשויות הערביות, בהשוואה לפוטנציאל החיוב ברשויות יהודיות בעלות מאפיינים דומים של גודל אוכלוסייה ודירוג חברתי-כלכלי, באזור גיאוגרפי נתון.

בלוח 1 ערכנו השוואה בין רשויות מקומיות ערביות לרשויות מקומיות יהודיות במחוזות הצפון, חיפה, המרכז והדרום¹². בכל אחד מהמחוזות הללו, בחרנו רשויות מקומיות ערביות ויהודיות הממוקמות באזורים המסווגים באשכולות פריפריאליים זהים, בהתאם למדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.¹³ בהשוואה לרשויות המקומיות הערביות, בכל אזור נתון, העמדנו 3 קטגוריות של רשויות מקומיות יהודיות: רשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך (1-5); רשויות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני עד גבוה (6-10), ומועצות איזוריות. בטבלה ציינו בדיוק לאילו אשכולות חברתיים-כלכליים מסווגות הרשויות המקומיות היהודיות בכל אזור. כל הרשויות המקומיות היהודיות שנכללות בהשוואה הן בטווח גודל האוכלוסייה של הרשויות המקומיות הערביות (עד כ-80 אלף תושבים). כדי ליצור קנה מידה משותף להשוואה בין רשויות מקומיות שונות, הניתוח המוצג מבוסס על מספר יחידות לתושב.¹⁴ מן הנתונים בלוח 1 עולים הממצאים הבאים:

שטח החיוב לתושב (מטר רבוע לתושב): שטח המגורים, במונחים של חיוב לתושב, מושפע מהיחס שבין גודל משק הבית הממוצע לשטח דירה ממוצע. ביחידת שטח נתונה, ככל שמשק הבית גדול יותר, כך מספר המטרים הרבועים לנפש קטן יותר, ולהפך. ביישובים ערביים, מספר המטרים הרבועים לנפש נמוך ביחס ליתר הרשויות המקומיות (להוציא יישובים חרדיים במחוז המרכז), והוא נמוך במיוחד במחוז הדרום, שם משקי הבית גדולים במיוחד. כך, למשל, במחוז הצפון, שטח החיוב לתושב ברשויות המקומיות הערביות עומד על 27 מ"ר, לעומת 34 מ"ר לתושב ברשויות יהודיות בדירוג 4-5, ובמחוז הדרום 14 מ"ר, לעומת 28 מ"ר בהתאמה.

¹² ראו נספח 1 רשימת הרשויות המקומיות שנכללו בהשוואה.

¹³ מדד הפריפריאליות של הלמ"ס מסווג את הרשויות המקומיות במדרג של 10 אשכולות (אשכול 1 פריפריאלי ביותר ואשכול 10 מרכזי ביותר) על-פי שני קריטריונים: המרחק של רשות מקומית נתונה ממטרופולין תל אביב, והמרחק מהעיר הגדולה הקרובה ביותר.

¹⁴ תושב: כל מי שרשום כתושב הרשות המקומית מגיל 0 ומעלה.

תעריף (ש' למטר רבוע): התעריף למ"ר ביישובים ערביים נמוך יחסית ליישובים עירוניים אחרים בסדרי גודל אוכלוסייה דומים ובדירוג חברתי-כלכלי דומה, באזורים נתונים. במחוז הצפון, 30 ש' למ"ר ברשויות הערביות, לעומת 36 ש' ברשויות יהודיות; במחוז חיפה, 31 ש' למ"ר לעומת 38, במחוז המרכז, 32 לעומת 38, ובמחוז הדרום, 31 לעומת 33 ש' למ"ר.

סך החיוב לתושב (ש' לתושב): מאחר שביישובים הערביים צפיפות הדיוור (מספר הנפשות ביחס לשטח החיוב) גבוהה יותר ותעריף החיוב נמוך יותר, **סך החיוב לנפש ברשויות הערביות הוא הנמוך ביותר בכל המחוזות**. חשוב להדגיש, כי הגורם העיקרי לפער בחיוב לנפש הוא הפער בצפיפות הדיוור. כך, למשל, במחוז הצפון, הפער בצפיפות הדיוור מסביר 80% מהפער בחיוב לנפש, ומשמעות הדבר היא שכדי שהחיוב לנפש ברשויות הערביות במחוז הצפון ישתווה לזה שברשויות יהודיות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, תצטרכנה הרשויות הערביות להעלות את תעריפי החיוב, כדי לפצות על המחסור בשטח מגורים לתושב. בהתאם לזאת, הן תצטרכנה לקבוע תעריף של 45 ש' למ"ר. כפי שראינו קודם לכן, בנתוני לוח 1, במחוז הצפון התעריף הממוצע ביישובים הערביים עמד על 30 ש' למטר רבוע, וביישובים היהודיים בדירוג חברתי כלכלי 4-5 על 36 ש' למטר רבוע. במחוז הדרום, כדי שהחיוב לנפש ברשויות הערביות ישתווה לזה שברשויות יהודיות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים (3-5), הן תצטרכנה לקבוע תעריף של 66 ש' למ"ר. זאת לעומת התעריפים הקיימים, המאפיינים רשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך (31 ש' למ"ר ברשויות הערביות ו-33 ש' למ"ר ברשויות היהודיות). אבל העלאת תעריפים כזאת איננה ריאלית בהתחשב ברמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה הערבית.

פוטנציאל החיוב הנמוך מארנונה למגורים מצטרף לעובדה שחיובי הארנונה ממגורים מהווים 78% מסך חיובי הארנונה ברשויות הערביות, וממחיש היטב את מצוקת החיוב הבסיסית של רשויות אלה. פוטנציאל חיוב נמוך מארנונה למגורים מחייב, אפוא, שימת דגש על פיתוח מקורות הכנסה מארנונה שלא למגורים, כפי שנעשה ברשויות מקומיות יהודיות ומעורבות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, בעיקר בפריפריה. לעומת זאת, ברשויות היהודיות החזקות יותר בדירוג 6-10, מתקיים שילוב של שטח חיוב גדול לנפש עם תעריף גבוה למ"ר, כך שהן זקוקות פחות למקורות ארנונה שלא למגורים.

לוח 1: ארנונה ממגורים לפי מחוז וסוג רשות מקומית 2011 (מ"ר לנפש, ש' למ"ר ו-ש' לנפש)

ארנונה למגורים 2011				
ש' לנפש	ש' למ"ר	מ"ר לנפש		
809	30	27	ערבים	מחוז צפון
1,217	36	34	יהודים אשכול חב'-כל' 4-5	דירוג פריפריאלי 4,5,6
1,493	40	38	יהודים אשכול חב'-כל' 6-9	
1,112	31	35	מוא"ז	
880	31	28	ערבים	מחוז חיפה
1,210	38	32	יהודים אשכול חב'-כל' 2,4,5	דירוג פריפריאלי 5,6
1,574	41	39	יהודים אשכול חב'-כל' 6-8	
1,270	32	40	מוא"ז	
1,795	52	34	חיפה וחדרה	
901	32	29	ערבים	מחוז מרכז
1,048	38	27	יהודים אשכול חב'-כל' 2,5	דירוג פריפריאלי 6,7
1,518	38	40	יהודים אשכול חב'-כל' 6-9	
1,351	35	39	מוא"ז	
1,683	47	36	נתניה ומודיעין	
437	31	14	ערבים	מחוז דרום
929	33	28	יהודים אשכול חב'-כל' 3,5	דירוג פריפריאלי 4,5
2,338	44	53	יהודים אשכול חב'-כל' 6-10	
1,079	31	34	מוא"ז	
1,333	37	36	באר שבע	

מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2011

ארנונה שלא ממגורים

שטח החיוב לארנונה שלא ממגורים המצוי בתחום הרשויות הערביות הוא הקטן ביותר בכל אחד מהסיווגים (תעשייה ומלאכה, מסחר, בנקים, תיירות וכו'¹⁵), בכל אחד מהמחוזות וביחס לכל קבוצות הרשויות המקומיות. בנוסף, תעריפי החיוב נמוכים.

ניתן לראות בלוח 2, כי שטח החיוב לנפש וסך החיוב לנפש מארנונה לתעשייה בעיירות הפיתוח גבוה פי 6-10 בהשוואה לרשויות הערביות. גם בתחום העסקים, שטח החיוב גדול פי 2-4 ברשויות היהודיות, וסך החיוב לנפש גדול פי 5-8. סך החיוב הנמוך לתושב מתעשייה ועסקים מצטרף לסך החיוב הנמוך אף הוא ממגורים.

לוח 2: ארנונה מעסקים ומתעשייה ומלאכה לפי מחוז וסוג רשות מקומית 2011

	יישובים עד גודל 75 אלף נפש	ארנונה לעסקים			ארנונה לתעשייה ומלאכה		
		מ"ר לנפש	ש"ח למ"ר	ש"ח לנפש	מ"ר לנפש	ש"ח למ"ר	ש"ח לנפש
מחוז צפון דירוג פריפריאלי 4,5,6	ערבים	2.1	63	132	0.9	50	45
	יהודים 4-5	4.0	146	583	7.4	53	390
	יהודים 6-9	3.9	81	312	6.6	98	641
	מוא"ר	4.4	62	273	15.9	35	562
מחוז חיפה דירוג פריפריאלי 5,6	ערבים	1.3	62	79	1.2	56	69
	יהודים 2,4,5	2.9	113	326	3.6	83	304
	יהודים 6-8	3.2	119	378	3.4	75	255
	מוא"ר	3.3	67	218	8.3	24	197
	חיפה וחדרה	16.0	78	1,249	18.7	42	775
	ערבים	1.5	64	97	1.5	50	77
מחוז מרכז דירוג פריפריאלי 6,7	יהודים 2,5	3.0	117	354	6.7	81	538
	יהודים 6-9	1.9	107	200	1.2	81	94
	מוא"ר	6.3	72	453	13.0	39	509
	נתניה ומודיעין	3.7	142	525	2.2	110	239
	ערבים	0.8	61	47	0.6	55	30
מחוז דרום דירוג פריפריאלי 4,5	יהודים 3,5	3.6	100	355	9.3	62	576
	יהודים 6-10	1.2	100	124	2.5	109	269
	מוא"ר	5.8	73	429	16.9	52	881
	באר שבע	3.6	208	739	3.8	60	229
	ערבים	0.8	61	47	0.6	55	30

מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2011

סך החיוב לנפש מארנונה למגורים ומארנונה שלא ממגורים, מתאר את פוטנציאל ההכנסה המרבי מארנונה, בהינתן שיעורי גבייה מלאים ובהיעדר הנחות ופטורים על-פי דין. כפי שעולה מלוחות 1 ו-2 מעלה, מדובר בפוטנציאל חיוב נמוך מאוד, גם בהשוואה לרשויות מקומיות יהודיות בעלות מאפיינים חברתיים-כלכליים דומים באותו אזור גיאוגרפי. הממצאים מצביעים על פערים עצומים ביניהם. משמעות הדבר היא **שפוטנציאל החיוב ברשויות המקומיות הערביות נמוך מאוד, גם אם ימוצה במלואו**. אולם, כפי שנראה בהמשך, שיעורי גבייה נמוכים במיוחד ושיעור גבוה של מקבלי הנחות ופטורים גורעים עוד מפוטנציאל ההכנסה הנמוך בלאו הכי.

מערך החיוב של מסי הארנונה

לצד הבעיה המרכזית – תת-פיתוח כלכלי ועל כן מיעוט נכסים מניבי ארנונה, עולים מדוחות מבקר המדינה¹⁶ ממצאים על ליקויים במערך הגבייה ב-6 יישובים שבהם נערכה ביקורת מטעמו במהלך 4 השנים האחרונות. אין בכוונתנו להקיש מהפרט אל הכלל, ולא ניתן להעריך על-פי ממצאי

¹⁵ ראו נספח 2 חיובי ארנונה שלא ממגורים.

¹⁶ מבקר המדינה, דוח הביקורת בשלטון המקומי 2009, 2010, 2012.

דוחות הביקורת את ממדי התופעה ביתר הרשויות המקומיות הערביות. יחד עם זאת, ניתן למנות מספר תופעות שחזרו על עצמן בדוחות המבקר, ועל כן מצאנו לנכון לציין:

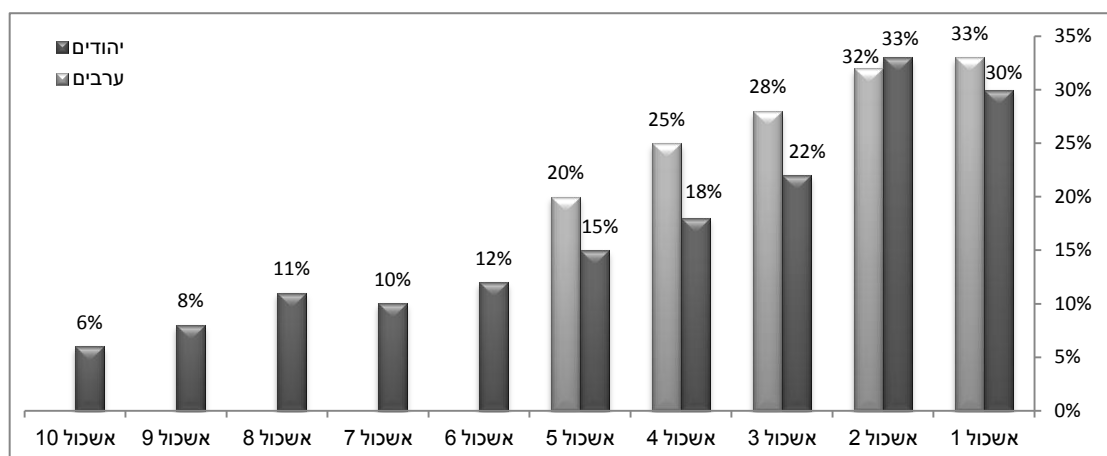
- רבים מהשטחים שחויבו בארנונה נרשמו על סמך הערכה ובלי מדידה בפועל של הנכסים.
- נמצא כי היעדר שיתוף פעולה בין מחלקת ההנדסה למחלקת הגבייה ובין המחלקה לרישוי עסקים למחלקת הגבייה הביא לחוסר התאמה בין הרישומים השונים של המחלקות, וכך נוצר מצב בו לא עובר מידע על בנייה חדשה, או על פתיחה של עסק חדש וכדומה.
- נמצא כי לא התבצע עדכון של הנתונים. ברשות אחת לא התבצעה מדידה של שטחים מאז שנת 1981, וברשות אחרת לא בוצע סקר עסקים מאז 1997.

דווקא לנוכח מיעוט נכסים מניבי ארנונה ביישובים הערביים, הרי שמערך חיוב יעיל חיוני למיצוי הפוטנציאל הקיים.

חלקן של ההנחות מסך החיוב השנתי

הנחות בארנונה ניתנות בשל מצב כלכלי קשה הנגרם מעוני, מחלה או מצב משפחתי. על כן, ביישובים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, צפוי שיעור גבוה יותר של זכאים להנחות ופטורים. שיעור ההנחה אכן הולך ופוחת ככל שעולים בדירוג החברתי-כלכלי (תרשים 5 מטה), גם בקרב רשויות ערביות וגם בקרב רשויות יהודיות ומעורבות. באשכולות 1-2, שיעורי ההנחות דומים ברשויות יהודיות וברשויות ערביות, אולם באשכולות 3-5, שיעורי ההנחה גבוהים יותר ברשויות מקומיות ערביות.

תרשים 5: חלקן של ההנחות מסך כל החיוב לפי אשכול חברתי-כלכלי וקבוצת אוכלוסייה, מועצות מקומיות ועיריות 2011



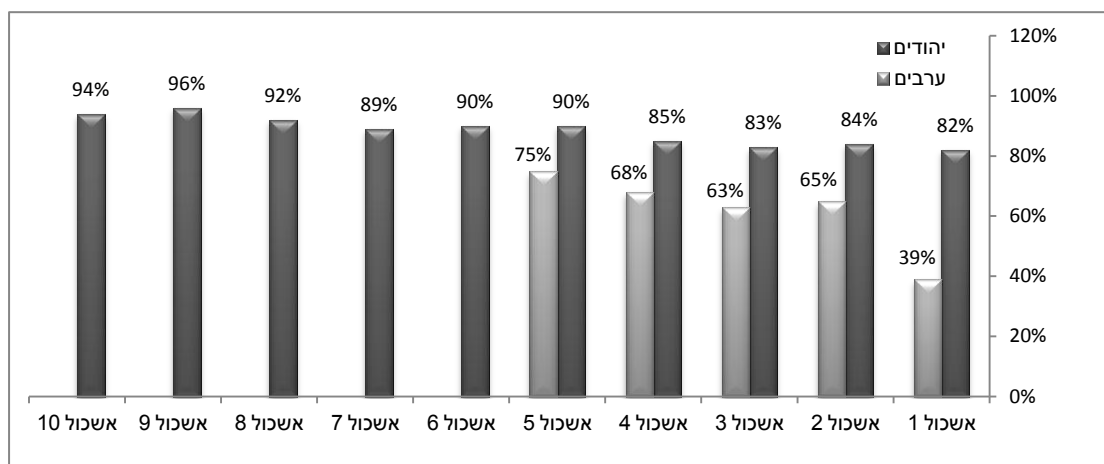
מקור: דוחות שנתיים מבוקרים של הרשויות המקומיות למשרד הפנים 2011

שיעורי גבייה של מס ארנונה

שיעור גביית הארנונה מהחיוב השנתי נטו¹⁷ ברשויות המקומיות הערביות הוא הנמוך ביותר, גם ביחס לרשויות מקומיות אחרות בדירוג חברתי-כלכלי זהה. סך כל שיעור הגבייה הממוצע ביישובים הערביים עמד בשנת 2011 על 64%, נמוך ב-16 נקודות האחוז מן הממוצע הארצי, שעמד על 80%. בתרשים 6 ניתן לראות ששיעור הגבייה ברשויות הערביות נמוך יותר בכל אשכול חברתי-כלכלי נתון, ללמדנו שיש עוד גורמים שמשפיעים על שיעורי הגבייה, מלבד הגורם החברתי-כלכלי.

¹⁷ בניכוי הנחות ופטורים. כלומר לאחר שקיזזו את ההנחות והפטורים.

תרשים 6: שיעור גביית ארנונה ברשויות מקומיות יהודיות וערביות לפי אשכול חברתי כלכלי 2011



מקור: עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2011

הגורם העיקרי להכנסות הנמוכות מארנונה הוא בסיס מס נמוך

רבות נטען כנגד הרשויות הערביות, שהכנסותיהן מארנונה נמוכות בעיקר בשל שיעורי גבייה נמוכים. אולם המחקר מפרך טענה זו. מהנתונים ההשוואתיים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות בדירוג 1-5 (75 מתוך 82 רשויות מקומיות ערביות ו-25 רשויות יהודיות באותם אזורים גיאוגרפיים, ראו נספח 1) עולה בצורה ברורה, כי עיקר הבעיה נעוץ בבסיס המס המצומצם. כלומר, הרשויות המקומיות חסרות נכסים מניבי ארנונה, קרי שטחי תעסוקה למיניהם (מסחר, תעשייה, תיירות) ועסקים (בנקים, חברות ביטוח וכו'). כמו כן ראינו שגם שטח המגורים מצומצם ביחס לגודל האוכלוסייה, בהשוואה לרשויות יהודיות, בשל הבדלים בגודל משק הבית הממוצע ביחס לשטח המגורים.

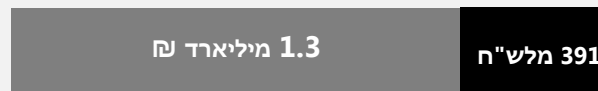
כדי להמחיש את עוצמת הפערים בבסיס המס בין רשויות ערביות ליהודיות, אנו שואלים שלוש שאלות היפותטיות:

1. בכמה הייתה גדלה הכנסתן של הרשויות המקומיות הערביות באזורים שבדקנו, שבהם מרוכזים מרבית היישובים הערביים בישראל, אילו שרר מצב של שיוויון, בהכנסה לנפש מארנונה, בין הרשויות המקומיות הערביות לרשויות היהודיות בדירוג 1-5 באותם אזורים?
2. בכמה הייתה גדלה הכנסתן של אותן רשויות מקומיות ערביות, אילו בסיס החיוב שלהן היה כשל הרשויות היהודיות, גם אם היו ממשיכות לגבות ארנונה באותם שיעורי גבייה נמוכים?
3. בכמה הייתה גדלה הכנסתם של אותם יישובים ערביים לו שיעורי הגבייה של מסי הארנונה היו זהים לאלו שביישובים היהודיים, על בסיס החיוב הקיים?

במקרה הראשון, דהיינו, במצב שבו מתקיים שוויון בהכנסה לנפש מארנונה (למגורים ושלא למגורים) בין רשויות ערביות ליהודיות, הייתה ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות גדלה בכ-1.3 מיליארד ₪, כתוספת להכנסה בפועל בשנת 2011, שעמדה על סך 391 מיליון ₪^ח (ראו תרשים 7א' מטה).

התוספת 1.3 מיליארד ₪ מגלמת למעשה את מלוא גודל הפער, בהכנסה מארנונה (מתוקנן לגודל האוכלוסייה), בין הרשויות המקומיות הערביות לרשויות המקומיות היהודיות, המדורגות באשכול 5-1 ושוכנות באותו מרחב גיאוגרפי.

תרשים 7א: תוספת ההכנסה מארנונה שהייתה מתקבלת לרשויות המקומיות הערביות מתוקנן לגודל אוכלוסייה (לפי נתוני 2011)



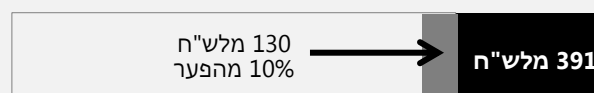
במקרה השני, דהיינו, אם בסיס המס של הרשויות הערביות היה שווה לזה שברשויות היהודיות, ללא שינוי בשיעורי הגבייה, הייתה גדלה ההכנסה ב-833 מיליון ₪. במצב הזה, **הפער בסך כל ההכנסה מארנונה בין רשויות ערביות ליהודיות, היה מצטמצם בכ-65%.**

תרשים 7ב: תוספת ההכנסה מארנונה, שהייתה מתקבלת ברשויות המקומיות הערביות במצב של שוויון בבסיס המס בלבד וללא שינוי בשיעורי הגבייה



ואילו **במקרה השלישי**, כלומר, אילו שיעורי הגבייה ברשויות הערביות היו זהים לאלו שברשויות יהודיות בדירוג חברתי-כלכלי דומה, אך בסיס המס של הרשויות הערביות היה נשאר כמות שהוא, ההכנסה הייתה גדלה ב-130 מיליון ₪ בלבד, ובהתאם לזאת **הפער היה מצטמצם רק ב-10%.**

תרשים 7ג: תוספת ההכנסה מארנונה, שהייתה מתקבלת ברשויות המקומיות הערביות במצב של שוויון בשיעורי הגבייה בלבד וללא שינוי בבסיס המס



הפער כולו יוכל להיסגר רק אם תהיה עלייה משולבת גם בבסיס המס וגם בשיעורי הגבייה.

בחינת מקרים אלה מדגימה היטב את משקלו הגדול יותר של המחסור בבסיס החיוב, כגורם ליצירת הפער בהכנסה מארנונה. ראוי לציין, שקיים קשר ישיר בין גודל בסיס המס לבין מידת ההשפעה הפוטנציאלית של שיעורי הגבייה על גודל הפער. ככל שבסיס המס גדול יותר, כך גדלה השפעתם של שיעורי הגבייה על הפער ולהפך. על כן, הפער יוכל להצטמצם באופן משמעותי ואף להיסגר, רק אם יחול שינוי לטובה בשני הגורמים במשולב, גם בסיס מס גדול יותר וגם שיעורי גבייה גבוהים יותר.

ללא פיתוח מסיבי של מקורות הכנסה ביוזמה ממשלתית ומקומית, שיעורי גבייה גבוהים יותר לבדם לא יביאו מזור להכנסה הנמוכה. יחד עם זאת, שיפור במערך החיוב ובשיעורי הגבייה עשוי לתרום סכום נכבד, גם אם לא מספיק, להכנסת הרשויות המקומיות, ולשפר את יכולתן לשרת טוב יותר את תושביהן.

פרק שלישי: הכנסה ממקורות ממשלתיים

69% מהכנסות הרשויות הערביות, מקורם בתקציבים ממשלתיים. בצל המחסור במקורות עצמיים, הרשויות המקומיות הערביות תלויות במידה רבה בתקציבים הממשלתיים. האם מצליחה ההקצאה הממשלתית לצמצם במשהו את הפער בין היישובים היהודיים לערביים?

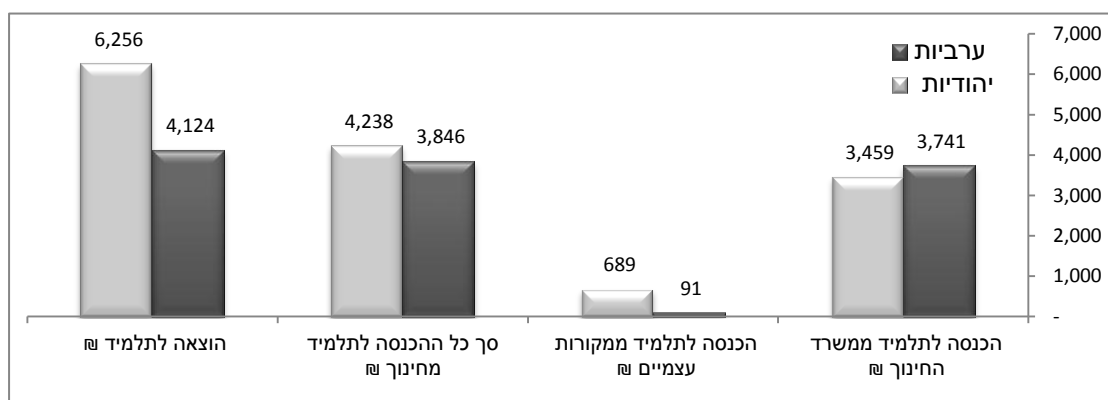
להלן נסקור את הסעיפים העיקריים בהקצאה הממשלתית לתקציב הרגיל: תקציבי החינוך שמהווים 51%, תקציבי הרווחה 22%, ומענק האזון 17% מכלל ההכנסות הממשלתיות לתקציב הרגיל.

הכנסות ממשרד החינוך וסך כל ההוצאה לתלמיד

תקציב משרד החינוך לרשויות המקומיות לשנת 2011 עמד על כ-8 מיליארד ₪. **ההכנסה לתלמיד (גילאי 3-18) ממשרד החינוך ברשויות הערביות הייתה גבוהה מעט יותר** ביחס להכנסה הממוצעת ברשויות יהודיות ומעורבות (3,741 לעומת 3,459 ₪ לתלמיד). לעומת זאת, ההכנסות העצמיות מחינוך¹⁸ ברשויות היהודיות גבוהות פי 7 ויותר (689 לעומת 91 ₪ לתלמיד). בתרשים 8 מטה, ניתן לראות שביישובים הערביים ההכנסה הגבוהה יותר ממשרד החינוך מפצה במידה מסוימת על ההכנסה הנמוכה יותר ממקורות עצמיים לחינוך, אך לא מונעת היווצרות יתרון מסוים לרשויות היהודיות. אולם בחינה השוואתית של ערכי סך כל ההוצאה לתלמיד ברשויות ערביות וברשויות יהודיות חושפת פער גדול. ההוצאה לתלמיד ברשות מקומית ערבית מהווה כ-66% מסך כל ההוצאה לתלמיד ברשות מקומית יהודית (4,124 לעומת 6,256 ₪ לתלמיד).

סך כל ההוצאה על חינוך כוללת את ההכנסות ממשרד החינוך, את ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מחינוך (תשלומי הורים), ואת התוספת העצמית שמוסיפה כל רשות מקומית ממקורותיה העצמיים (בעיקר ארנונה), על-פי יכולתה ובהתאם לסדר העדיפויות הפנימי שלה. רשויות ערביות תלויות בתקציבים ממשלתיים שאינם מצליחים לגשר על הפער בהכנסות העצמיות, ומותירים את התלמידים הערבים מאחור בפער משמעותי ביותר. **אם כן, פער זה בהשקעה בחינוך הוא תוצאה ישירה של הפער ממקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות הערביות ביחס לרשויות היהודיות.**

תרשים 8: הכנסות והוצאות בתקציב החינוך ברשויות מקומיות ערביות וברשויות יהודיות ומעורבות, 2011 (₪ לנפש)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2011

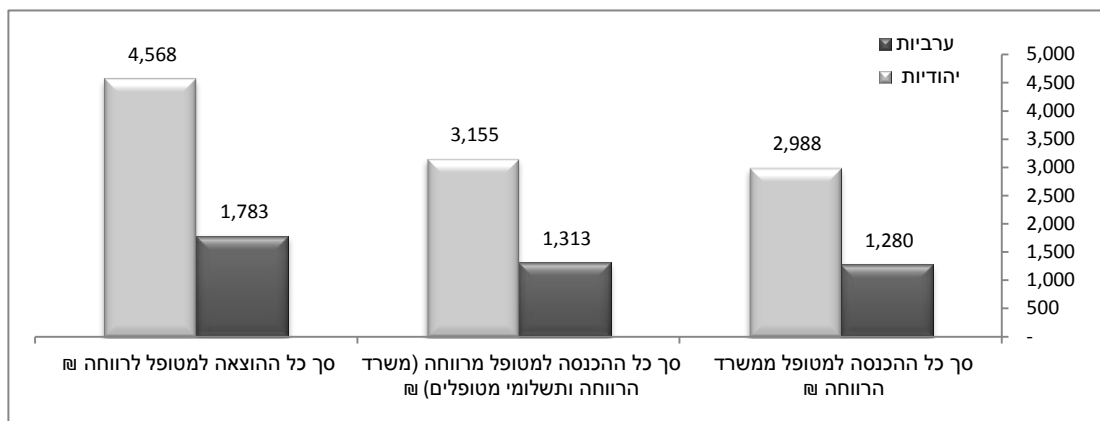
הכנסות ממשרד הרווחה וסך כל ההוצאה למטופל

משרד הרווחה מממן 75% מתקציב הרווחה, כנגד מימון תואם בשיעור 25% מתקציב הרשויות המקומיות. מהשוואה של סך כל ההכנסה ממשרד הרווחה בשנת 2011, עולה כי ההכנסה

¹⁸ בעיקר תשלומי הורים

למטופל ממשרד הרווחה ברשויות היהודיות גדולה פי 2.3 מההכנסה ברשויות הערביות. הפער גדל כאשר משקללים גם את מקורות ההכנסה העצמיים מרווחה, ובסופו של דבר, סך ההוצאה למטופל ברווחה ברשויות יהודיות גבוה פי 2.6 ביחס לרשויות ערביות. ההוצאה למטופל ברשויות הערביות מהווה 39% מסך ההוצאה למטופל ברשויות מקומיות יהודיות ומעורבות. יש לציין כי במקרה של תקציב הרווחה, מקור הפער העיקרי הוא בפערים בהקצאה של משרד הרווחה למטופל, ובנוסף, שיטת המימון התואם מכבידה אף היא על מימוש התקציבים המוקצים.

תרשים 9: הכנסות והוצאות בתקציב הרווחה ברשויות ערביות וברשויות יהודיות ומעורבות, 2011 (ש' לנפש)

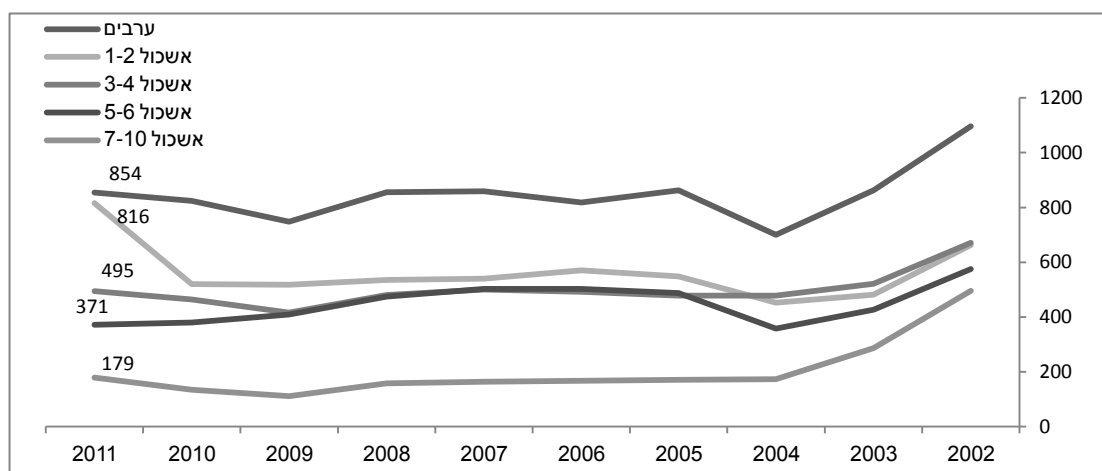


מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2011

המענק הכללי (מענק האיזון)

מטרתו של המענק הכללי (מענק האיזון) הוא לאזן בין סך ההוצאות של הרשות המקומית לסך הכנסותיה. ההכנסות מהמענק הכללי מהוות בממוצע כ-5% בלבד מסך כל ההכנסות של הרשויות המקומיות. אולם, ברשויות המקומיות הערביות, בדומה לרשויות מקומיות יהודיות בדירוג חברתי-כלכלי 1 ו-2, מענק האיזון מהווה 18% מסך כל הכנסות. על-פי הממצאים, נהנו תושבי הרשויות המקומיות הערביות, לאורך העשור, ממענק האיזון הגבוה ביותר – ביחס לתושבי הרשויות האחרות – במונחים של ההכנסה לנפש (ראו תרשים 10 מטה), אולם בדיקה מעמיקה יותר מעלה כמה בעיות שמעידות דווקא על חוסר בתקציבי האיזון.

תרשים 10: הכנסה לנפש ממענק כללי רשויות ערביות ורשויות יהודיות לפי דירוג חברתי-כלכלי 2011



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2011

- א. קיים פער בין תקציב המודל כפי שנקבע על-ידי ועדת גדיש,¹⁹ לבין ההקצאה בפועל, כפי שזו נקבעת בתקציב המדינה: ההקצאה בפועל בשנת 2011 הוותה 89.7% מתקציב המודל. הממשלה משתמשת בנוסחת גדיש כנוסחת הקצאה בלבד, ואינה מתקצבת את מלוא המחסור במקורות הכנסה, כפי שנגזר מהנוסחה.²⁰
- ב. ועדת גדיש קבעה סך הוצאה, שאותו היא הגדירה כסך הוצאה "נורמטיבי" לכלל הרשויות המקומיות. בקביעתה זו היא התבססה על נתוני ההוצאה של הרשויות המקומיות נכון לשנת 2002. מאז שנת 2002 לא עודכן סכום ההוצאה, שהוגדר כנורמטיבי ועל פיו אמור להיקבע סך ההקצאה הממשלתית למענק האזון. זאת, אף שוועדת גדיש עצמה המליצה להעריך מדי שנה מחדש את משתני הנוסחה, כך שישקפו את ההוצאות האמיתיות של הרשויות המקומיות.²¹
- ג. בעיה נוספת – תקציב האזון לרשויות המקומיות נקבע לפי תעריפי ארנונה נורמטיביים, כפי שנקבעו על-ידי ועדת גדיש. ככל שתעריף הארנונה של הרשות בפועל נמוך מן הארנונה הנורמטיבית שנקבעה לה, כך יקטן בהתאם תקציב האזון המגיע לרשות.²² ברשויות ערביות, תעריף הגבייה לארנונה בפועל נמוך מהארנונה הנורמטיבית שנקבעה להן בנוסחת גדיש.²³
- ד. 15% ממענק האזון הוטנו בשיפור בגביית הארנונה – לגבייה של 80%. רק 25 מכלל 82 הרשויות הערביות הצליחו להגיע לרף זה בסוף 2012.²⁴

מענק האזון מוקצה בהתאם לנוסחה שפותחה על-ידי ועדת גדיש, שהיא בשימוש מאז שנת 2004. יישום חסר של עקרונות ההקצאה בהתאם לנוסחה, והתניה מצד משרד הפנים בקבלת מלוא ההקצאה בעמידה בסף שיעור גבייה, מביאים למיצוי לא מלא של מענקי האזון. מענק האזון במתכונתו הנוכחית, לא רק שאינו יכול לצמצם את הפער הקיים בבסיס המס בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, הוא גם נמוך ביחס להוצאה הנורמטיבית שנקבעה על-ידי ועדת גדיש, שלא עודכנה מאז שנת 2002.

סיכום ביניים: הגורם העיקרי למחסור במקורות תקציביים – בסיס מס מצומצם

הפערים במקורות התקציביים בין רשויות ערביות ליהודיות ניכרים בעיקר במקורות העצמיים ונובעים ממספר בעיות, שהעיקרית שבהן היא בסיס מס נמוך. כלומר, מצאי דל מאוד של נכסים מניבי ארנונה בכל אחד ואחד מסיווגי הארנונה – מגורים, תעשייה, מסחר, תיירות, בנקים, מתקני תשתית וכיו"ב. נוסף על בעיית היסוד הגדולה, בסיס מס נמוך, חוברים יחד גם תעריפי חיוב נמוכים, שיעור הנחות ופטורים גבוה ושיעורי גבייה נמוכים, שגורעים עוד מההכנסה הנמוכה ממילא.

עוד מצאנו, שהתקציבים הממשלתיים, אין בהם די כדי לצמצם את פערי ההכנסה בין הרשויות הערביות ליתר הרשויות המקומיות. בהתאם לנוסחת גדיש, הרשויות המקומיות הערביות נהנות אמנם זה עשור בפועל, ממענק און גבוה לנפש, ביחס ליתר הרשויות המקומיות – אולם, יישום חסר של עקרונות ההקצאה בהתאם לנוסחה, והתניה מצד משרד הפנים בקבלת מלוא ההקצאה בעמידה בסף שיעור גבייה, מביאים להקצאה חסרה ולמיצוי לא מלא של מענקי האזון. לפיכך, מענקי האזון לא סוגרים את הפער בהכנסות העצמיות ולא משלימים את תקציב הרשויות המקומיות לכדי הכנסה נורמטיבית בהתאם לנוסחת גדיש.

בתחום הרווחה, במונחים של הקצאה למטופל, ניכרת הקצאת חסר מתקציב משרד הרווחה – הפער בהקצאה למטופל מתעצם עוד בשל מחסור בהכנסות עצמיות. בתקציב החינוך נפער פער בסך ההוצאה לתלמיד, שנובע בעיקר ממחסור בהכנסות עצמיות.

¹⁹ ועדת גדיש מונתה מטעם משרד הפנים לקבוע קריטריונים לחלוקה של תקציב מענק האזון. מסקנותיה החלו להיות מיושמות בשנת 2004.

²⁰ חוטר איתי, [מצגת] שחיקת תקציב האזון של הרשויות המקומיות, היחידה הכלכלית של מרכז השלטון המקומי לפני ועדת הכספים של הכנסת 24.06.13.

²¹ שם.

²² שם.

²³ טל שחור, מענק האזון של משרד הפנים: האם הוא מצמצם את הפערים בין הרשויות המקומיות? מחקר מדיניות 12, התכנית לכלכלה וחברה במכון ואן ליר בירושלים, 2010.

²⁴ מצגת, סיכום פעילות משרד הפנים 2009-2013, ישיבת ממשלה 10.3.2013.

כדי שהרשויות המקומיות הערביות תוכלנה לצאת מן המשבר המתמשך, יש צורך בראש ובראשונה להגדיל את בסיס המס. הגדלת בסיס המס, מעבר לפיתוח תשתית כלכלית, תלויה במידה רבה בהשקעה בתושבים, בדגש על פיתוח הכלכלה המקומית ופיתוח ההון האנושי. אוכלוסייה מוחלשת תלויה מאוד, מצד אחד, בשירותים המקומיים, ומצד שני אין בכוחה לדרוש אותם, והיא חסרה את היכולת והנכונות לממן אותם. אוכלוסייה חזקה יותר מבחינה חברתית-כלכלית זקוקה לפחות פטורים והנחות, היא דורשת יותר שירותים, והיא יכולה ומוכנה לשלם בעבורם.

מכאן, במטרה ליצור בסיס איתן להגדלת סך כל ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות, נגזרים שלושה יעדים עיקריים למדיניות:

- הרחבת בסיס המס
- חיזוק האוכלוסייה המקומית
- שיפור מיצוי מקורות ההכנסה הקיימים

בפרק הבא ננסה לברר באיזו מידה משרתים צעדי המדיניות הקיימים את היעדים הללו.

פרק רביעי: ארגז כלי המדיניות הקיים

ניתן להבחין בשתי קבוצות עיקריות של כלי מדיניות, האחת מתאפיינת בצעדי מדיניות שנועדו להרחיב את בסיס המס ואת רמת הפיתוח הכלכלי והפיזי ברשויות המקומיות הערביות, כגון תכניות פיתוח וחלוקה מחדש של הכנסות, ואילו הקבוצה השנייה נועדה לשכלל את מיצוי פוטנציאל ההכנסה הקיים ואת ההכנסה הקיימת בפועל (סנקציות, כלי עידוד וכלי פיקוח של משרד הפנים על שיעורי הגבייה).

תכניות פיתוח

בשנים 2010-2012 נתקבלו 6 החלטות ממשלה²⁵ הכוללות תכניות פיתוח ליישובים ערביים, בהיקף כולל של כ-3.8 מיליארד ש. תכניות אלה כוללות בעיקר תקציבים המיועדים לפיתוח כלכלי ופיזי של היישובים: תקציבים לתכנון מפורט, תשתיות ביוב, מבני ציבור, תשתיות תחבורה וכן שדרוג ופיתוח של אזורי תעשייה ותכניות תעסוקה. במסגרת תכנית הפיתוח ליישובים בדואים בדרום (החלטה 3708) ותכנית הפיתוח ליישובים הדרחיים והצ'רקסיים (החלטה 2861), הוקצו גם משאבים לחינוך ורווחה. אולם בתכניות ליתר האוכלוסייה הערבית הושם דגש על פיתוח כלכלי ופיזי, וחסר תקצוב לפרויקטים בתחום החינוך, הרווחה והקהילה.

חלוקת הכנסות

ניסיון שטרם צלח להקים קרן לחלוקת הכנסות על בסיס כלל-ארצי, מהכנסות מארנונה על נכסי ממשלה וחברות ממשלתיות: בשנת 2008 החליטה הממשלה על הקמת קרן לחלוקת תשלומי הארנונה בגין נכסים שבבעלותה (משרדים ומתקנים) ובבעלות החברות הממשלתיות. סכום הקרן נאמד ב-1.1 מיליארד ש. נכון לשנת 2009, נאמד חלקן של הרשויות הערביות בסך כל הארנונה הממשלתית ב-0.2%, ומרביתו נגבתה בעיר נצרת.²⁶ הייתה כאן הזדמנות לחלוקה צודקת על בסיס קריטריונים אוניברסליים של הכנסות מנכסי מדינה.

חלוקת הכנסות על בסיס אזורי מתוקף סעיפים 8, 9, ו-9ב' לפקודת העיריות (נוסח חדש): על-פי החוק רשאי שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ולאחר עיון בתסקיר של ועדת חקירה שמינה לעניין זה, להכריז בצו, כי אזור המצוי בתחום רשות מקומית אחת או יותר, יהיה אזור שבו ההכנסות מארנונה כללית יחד עם ההכנסות מהיטל השבחה או מאחד או יותר מתשלומי החובה, יחולקו בין הרשות המקומית שבתחומה מצוי אותו אזור ובין רשות מקומית אחת או יותר, הסמוכה לרשות המקומית האמורה או הגובלת בה. במהלך 2013 הוכרזו שלושה אזורי חלוקה בנגב, אך הוועדות טרם סיימו את עבודתן.

בניגוד לחלוקה על בסיס קריטריונים אוניברסליים שקופים, חלוקת הכנסות על בסיס אזורי מתוקף סמכותו של שר הפנים, מותירה בידי הדרג הפוליטי את הסמכות להחליט באילו אזורים תהיה חלוקה מחדש ובין אילו רשויות מקומיות. ועדה מקצועית שממונה על-ידי הדרג הפוליטי, תמליץ המלצותיה בעניין, ואילו הסמכות אם לקבל את המלצות הוועדה אם לא, שמורה אף היא לדרג הפוליטי.

מסגרות לשיתוף אזורי

שיתוף פעולה אזורי חיוני למערך התפקודי והקיומי של יישובים קטנים ובינוניים, בעיקר בפרפריה.

1. **אזורי תעסוקה משותפים** – חשיבותם של אזורי תעשייה/תעסוקה מרחביים משותפים היא בתרומתם לפיתוח הכלכלה האזורית ולהגדלת מרחב ההזדמנויות התעסוקתית. יחד עם זאת,

²⁵ החלטה 1539 מיום 21.03.10 – תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים 2010-2014; החלטה 2861 מיום 13.02.11 – תכנית פיתוח ליישובים הדרחיים והצ'רקסיים 2011-2014; החלטה 3211 מיום 15.05.11 – תכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמה ביישובים הבדואים בצפון 2011-2015; החלטה 3708 מיום 11.09.11 – תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית 2012-2016; החלטה 4432 מיום 29.1.12 – תכנית הפיתוח למגזר המיעוטים במסגרת יישום המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי – דוח ועדת טרכטנברג; החלטה 4193 מיום 29.01.12 – הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ושיעור התעסוקה.

²⁶ תמיר אגמון, התחלוקת הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגזרים, מחקר כנסת, יוני 2009.

הסכמי חלוקת הכנסות באזורי תעסוקה והסכמי ניהול משותף נרקמים בקושי רב, והם מופרים בקלות יחסית.²⁷ מאז שנת 1999 נחתמו 7 הסכמי שותפות בלבד, ותרומתם להגדלת ההכנסות של הרשויות הערביות היא שולית בלבד, משתי סיבות: האחת, נדירות ההסכמים, והשנייה - חלקן של הרשויות הערביות בחלוקה על-פי ההסכמים הללו זעום. ברוב המקרים מדובר בחלק מהתוספת הקרקעית לאזור התעסוקה שהתקבל עקב הצטרפות הרשות הערבית לשותפות, ולא בחלק שווה מסך כל שטח אזור התעשייה, כך שבפועל לא נעשית חלוקה מחדש של אזורי תעשייה/תעסוקה קיימים, אלא חלוקה של התוספת בלבד. בדרך זו ממשיכות הרשויות היהודיות ליהנות מהיתרון בנכסים מניבי ארנונה בעוגת המשאבים המקורית, ובנוסף, זוכות לנתח מן התוספת. כך לא ניתן יהיה לצמצם את הפערים בנכסים מניבי ארנונה העומדים לרשות הרשויות המקומיות הערביות.

2. **אשכול אזורי** – מדובר בפרויקט שמובילים משרד הפנים ואלכא (ג'וינט ישראל), שמטרתו לנסות ולהתמודד עם שתי נקודות התורפה המרכזיות המאפיינות יישובים קטנים ובינוניים בפריפריה: היעדר יתרון לגודל ומרחק ממרכזי שירותים. מדובר בשותפות הן בתחום השירותים העירוניים והן בתחומי הפיתוח הכלכלי. התאגדות באשכול עשויה לתרום לניצול טוב יותר של תקציבים קיימים, באמצעות החלת עלויות על-ידי רכישה משותפת של שירותים וכן כניסה של שירותים נוספים, שהפעלתם אינה כלכלית ביישוב קטן, אך חבירה של כמה יישובים יחד יכולה לספק סף כניסה²⁸ לשירותים אלה. הפרויקט נמצא בשלבים ראשוניים, ועל כן יש חשיבות להשתלבותם של יישובים ערביים.

כלי פיקוח וליווי של משרד הפנים

לאחר שבשנים 2001-2003 נקלעו רשויות מקומיות רבות למשבר כלכלי, פועל משרד הפנים מאז שנת 2004 על בסיס תיקונים בחקיקה, לפקח על מגבלת התקציב של הרשויות המקומיות באמצעות שלושה כלים עיקריים:

חשב מלווה: חשב מלווה מטעם משרד הפנים מאשר כל הוצאה של הרשות המקומית ומדווח ישירות למשרד הפנים. נכון ליולי 2013, פעלו ברשויות המקומיות 75 חשבים מלווים ב-57 רשויות ערביות, וב-18 רשויות יהודיות.²⁹

תכנית הבראה: תכנית הבראה כוללת צעדי התייעלות (קיצוץ) בצד ההוצאות על פעולות ועל שכר ו/או צעדים להגדלת ההכנסות העצמיות, כגון קביעת יעדים לגביית ארנונה, עדכון חקיקת עזר לגביית אגרות והיטלים וכו'. בנוסף, במסגרת תכנית הבראה של הרשות, מאושר לרשות סיוע לכיסוי חלק מהגירעון המצטבר, באמצעות מענקים ו/או היתרים להלוואות לזמן ארוך.

ועדה קרואה: זהו האמצעי החריף ביותר, שפגיעתו בעיקרון הדמוקרטי ברמה המקומית היא הגדולה ביותר. בסמכותו של שר הפנים לפזר את מועצת הרשות המקומית ולהדיח את ראש הרשות בגין כשל תקציבי, או בשל אי עמידה ביעדי תכנית הבראה, או בשל אי הגשת תכנית הבראה או אי אישור תקציב. ערב הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013, פעלו ועדות קרואות ב-22 רשויות מקומיות, 16 מהן ערביות.³⁰

במצב של מחסור קיצוני במקורות תקציביים, נקיטת אמצעי התערבות ופיקוח הדוק על ההוצאה, ללא תכנית פיתוח שבמסגרתה ניתנת תוספת תקציבית, יוצרים תחושת מרמור ואבדן תקווה. הקניית נוהלי מנהל תקין חשובה ואכן דרושה, אך היא אינה יכולה להוות תחליף למקורות הכנסה שבאמצעותם ניתן לממן ולו מינימום נדרש של שירותים.

לוח 3 סוקר את ארגז כלי המדיניות הקיימים, ובאיו מידה משרתים כלים אלה את שלושת היעדים: הרחבת בסיס המס, חיזוק האוכלוסייה המקומית ושיפור יכולת המיצוי של מקורות ההכנסה הקיימים.

²⁷ חזן וחזן, הסדרים מוניציפליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל, מחקרי פלורסהיימר, 2012.

²⁸ סף כניסה: גודל אוכלוסייה מינימלי הדרוש להפעלה של שירות ציבורי באופן שיעמוד בקריטריונים של יעילות כלכלית.

²⁹ רשימת חשבים מלווים מיום 1.7.13 באתר משרד הפנים – נושאים – יחידת התפעול www.moin.gov.il

³⁰ שירי ספקטור-בן ארי, רשויות מקומיות בישראל, מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה, מחקר כנסת, אפריל 2013.

לוח 3: כלי מדיניות קיימים לקידום הפיתוח ולהגדלת ההכנסות לרשויות מקומיות ערביות

התיעלות ומיצוי מקורות הכנסה קיימים	חיזוק האוכלוסייה	הרחבת בסיס המס	
מעבר עסקים הפועלים בבתי מגורים לאזור תעסוקה. מדיניות זו תאפשר חיוב שטח העסק על פי תעריף עסקי, שהוא גבוה יותר מתעריפי החיוב למגורים.	הקמת מרכזי תעסוקה, הכשרה מקצועית. הקמת תשתיות תומכות עבודה, כגון תחבורה ציבורית, מעונות יום. עיר ללא אלימות. קמפיין שילוב ערבים בתעסוקה. הקצאה לשירותים קהילתיים רק בתכניות הפיתוח לדרוזים וצ'רקסים ולבדואים בדרום. יתר הרשויות המקומיות חסרות תכנית ייעודית בתחום השירותים החברתיים והקהילתיים.	תקצוב לפיתוח ושדרוג אזורי תעשייה ביישובים ערביים בהיקף כולל של כ- 259 מיליון ₪.	תכניות פיתוח ייעודיות החלטות ממשלה 1539, 2861, 3211, 3708, 4432, 4193. היקף של כ-3.8 מיליארד ₪ בשנים 2010-2016.
אשכול: רכישת שירותים משותפת – מחילה עלויות ומפנה תקציבים למטרות נוספות.	אזורי תעשייה משותפים: הגדלת היצע תעסוקתי, תרומה לביסוס הכלכלה האזורית. אשכול: הרחבת מערך השירותים לתושב באמצעות שיתוף פעולה אזורי ואיגום משאבים, המאפשר כניסה של שירותים חדשים.		מסגרות לשיתוף פעולה אזורי בין רשויות מקומיות
		אזור חלוקת הכנסות לפי הכרזת שר הפנים בהתאם לסעיפים 8, 9 לחוק העיריות (נוסח חדש) – מינוי ועדות גבולות בנגב. חלוקת הכנסות מארנונה על נכסי ממשלה וחברות ממשלתיות (כמיליארד ₪) – לא בוצע.	חלוקת הכנסות
חשב מלווה, תכנית הבראה וועדה קרואה: נכון לשנת 2013 פעלו ברשויות המקומיות הערביות 57 חשבים מלווים, וב-16 רשויות כיהנה ועדה קרואה.			כלי פיקוח וליווי של משרד הפנים

סיכום והמלצות

רמת ההכנסה הנוכחית של הרשויות המקומיות הערביות היא מן הנמוכות בארץ, וכפועל יוצא מזה, הן מוגבלות יותר מרשויות מקומיות אחרות בכל הקשור להוצאה על שירותים לרווחת תושביהן. רבות נטען כנגד הרשויות המקומיות הערביות, כי מחסורן התקציבי נובע משיעורי גבייה נמוכים, אך המחקר מצא, שהבעיה העיקרית העומדת לפתחן היא בסיס חיוב מצומצם מאוד. כלומר, בתחום הרשויות הערביות נמצא מיעוט של נכסים בעלי פוטנציאל חיוב ארנונה גדול, כגון עסקים, אזורי תעשייה, מסחר ותעסוקה, מתקני תשתית, מבנים ממשלתיים ושטחי מגורים גדולים ביחס למספר התושבים. הנתונים ההשוואתיים על שטחי חיוב לנפש ממחישים היטב את המחסור בפיתוח כלכלי בתחומי הרשויות המקומיות הערביות, והתוצאה הישירה היא מחסור במקורות הכנסה. אכן, שיעורי הגבייה של מסים מקומיים נמוכים ברשויות הערביות. אולם שיעורי השתתפות גבוהים בתשלום הארנונה, בתנאי המחסור הקיימים, גם אם היו משפרים את מצבן, לא היו משיגים להן שוויון ביחס לרשויות המקומיות היהודיות, ובוודאי לא יציבות כלכלית.

הכרה מצד הממשלה בהכרח להשקיע בפיתוח לאוכלוסייה הערבית, כצורך אסטרטגי לייצוב עתידי של כלכלת ישראל, החלה להסתמן לקראת סוף המאה הקודמת. במהלך העשור האחרון החלו גם ניצנים של פעולה, שבאים לידי ביטוי בחלקים ממדיניות הפיתוח הממשלתית. הצבת יישובים ערביים כיעד לפיתוח, בעיקר בפריפריה, אינה טריוויאלית, שכן עיקר המאמץ של המדינה התרכז לאורך השנים בהעצמת האחיזה היהודית בפריפריה. השקעה בפיתוח היישובים הערביים נתפסה (ועדיין נתפסת) כסותרת מטרה זו, ועל כן עד תחילת המילניום, יישובים ערביים לא נכללו כלל במפת אזורי הפיתוח. זאת, למרות (או בגלל) ששכנו בסמוך ליישובים יהודיים שכן נכללו בה. המדיניות המפלה הזאת יצרה מרחב פזי שבו רוב הנכסים נמצאים בתחומי הרשויות היהודיות. כך התפתחו היישובים הערביים כ"ערי שינה", ללא בסיס כלכלי שישמש מקור פרנסה לתושביהן ומקור הכנסה לרשות המקומית.

פיתוח הפריפריה הוא עניין מאתגר גם בתנאים שבהם קיימת תמיכה ממשלתית גדולה יותר, וגם כאשר האוכלוסייה המקומית חזקה יותר. אולם שני התנאים הנ"ל לא התקיימו בתחומי הרשויות המקומיות הערביות – ועל כן נותרו הללו מאחור. הקמה וביסוס של תשתית כלכלית, שתביא לשיפור במקורותיה התקציביים העצמיים של הרשות המקומית הערבית, הם תהליך מתמשך, שיש להמשיך ולקיים בטווח הקצר, ואף להרחיבו כדי שניתן יהיה לראות תוצאות בטווח הבינוני והארוך. אולם צורכי אוכלוסיית הרשויות המקומיות הערביות בתחום השירותים דוחקים. במקביל לצורך בהמשך המאמץ בתחום הפיתוח הפזי והכלכלי של היישובים ואף בהגברתו, יש צורך דחוף להשקעה מיידיית בתחום השירותים הקהילתיים, בדגש על תחומי החינוך והרווחה. הרשויות המקומיות הערביות במצבן התקציבי הנוכחי, אינן יכולות להגדיל את ההוצאה בתחומים אלה, ללא הגדלה משמעותית בצד ההכנסה שלהן.

השקעה בהון האנושי והחברתי בתחומי הרשויות המקומיות הערביות היא השקעה הכרחית בטווח הקצר, שתישא פירות בטווח הבינוני והארוך, בדמות יכולת גבוהה יותר של התושבים להשתלב בשוק העבודה, תוך תרומה אמיתית לפריון בשוק העבודה ולצמיחה במשק. כיום, למרות העלייה בחלקם של בעלי השכלה גבוהה באוכלוסייה הערבית, עדיין קיים פער משמעותי בתחום החינוך וההשכלה, שהוא אחד החסמים להשתלבות ערבים בענפים מובילים ובדרגות שכר גבוהות יותר.

נוסף על התרומה למשק, השקעה בתחום הקהילתי עשויה לתרום לשיקום מערכת היחסים והאמון בין התושבים לרשות המקומית, ולבנייה של מערכת זיקות בריאה יותר בין הרשויות המקומיות הערביות למערכות השלטון המרכזי. קהילה מחזקת ומאמינה בעצמה היא תנאי הכרחי לבניית תשתית כלכלית, מנהלית וארגונית איתנה ברשויות המקומיות הערביות. אמצעי

אכיפה בלבד לא ייצרו את התנאים החברתיים והכלכליים לעלייה בנכונות להשתתף בתשלום מסים מקומיים. לעומת זאת, שדרוג השירותים המקומיים עשוי לתרום לעלייה ברמת האמון במערך השלטון המקומי, ולעלייה במוטיבציה להשתתף במאמץ הקולקטיבי באמצעות תשלום מסים.

אולם לצד פעולות הממשלה, יש לרשויות המקומיות הערביות, כהנהגה מקומית נבחרת וכדרג מקצועי מקומי, תפקיד משמעותי ומרחב פעולה והשפעה שאין להמעיט מערכם. יחמה מקומית בתחום פיתוח היישוב וניצול מיטבי של תקציבים ממשלתיים ומקורות הכנסה עצמיים קיימים, חיוניים אף הם לצורך יציאה מהמשבר.

לפיכך, המלצות המדיניות שלהלן נחלקות להמלצות למשרדי הממשלה ולהמלצות לרשויות המקומיות הערביות.

המלצות לממשלה

הגדלת תקציבן של הרשויות המקומיות הערביות לאלתר: ללא התערבות ממשלתית אינטנסיבית בפיתוח היישובים הערביים וחלוקה צודקת של נכסים ומשאבים לאומיים, לא ניתן יהיה לצמצם את הפערים. עד להתבססותם של מקורות עצמיים לרשויות המקומיות הערביות, יש צורך מידי, לתקופת גישור, בהגדלת תקציבן של הרשויות המקומיות הערביות ממקורות ממשלתיים. כיום, ההכנסה לנפש בתקציב הרשויות המקומיות הערביות מאפיינת הכנסה לנפש ממוצעת של אשכול חברתי-כלכלי 2 (כ-4,000 ₪ לנפש בתקציב הרגיל). **תוספת של כמיליארד ₪ להכנסה בתקציב הרשויות המקומיות הערביות** תקרב באופן משמעותי את גובה ההכנסה לנפש לרמת ההכנסה של רשויות מקומיות באשכול חברתי-כלכלי 3, כלומר כ-5,000 ₪ לנפש בקירוב, בתקציב הרגיל. מדובר בצעד ביניים הכרחי, שמטרתו להביא את הרשויות המקומיות הערביות לנקודת זינוק טובה יותר ולשדרוג מערך השירותים המקומיים והקהילתיים.

הגדלת התקציב תתבצע באמצעות הגדלת התקציבים הייעודיים לשירותים החברתיים והקהילתיים והרחבת היקף ההשקעות הממשלתיות בפיתוח הפיזי והכלכלי של היישובים הערביים, כך שכל היישובים הערביים ייכללו במסגרת של תכניות פיתוח ייעודיות. כמו כן, הגדלת מענקי האיזון ונקיטה בצעדים של חלוקה מחדש של הכנסות מנכסים מניבי ארנונה כמפורט להלן:

1. הגדלת התקציבים הייעודיים באמצעות תכניות פיתוח ייעודיות

א. תכנית ייעודית בתחום השירותים הקהילתיים הממומנת באמצעות תוספת תקציבית במקביל לפיתוח הפיזי, וכנדבך חשוב במערך הפיתוח הכלכלי בתחומי הרשות המקומית, יש להכין תכנית ייעודית לחיזוק ולשדרוג השירותים הקהילתיים בתחומי החינוך (חינוך פורמלי ובלתי פורמלי), הרווחה והעבודה הקהילתית. השקעה בהון האנושי ושיפור רמת ההשכלה היום, יניחו את היסודות ההכרחיים לפיתוח הכלכלי בטווח הבינוני והארוך. חשוב שביצוע התכנית ינוהל בידי גוף מטה ממשלתי, שילווה את התכנית הן מול הרשויות המקומיות והן מול משרדי הממשלה השונים, בדומה לנעשה בתכניות פיתוח שיצאו לפועל עד כה.

ב. המשך והרחבה משמעותית של תכניות הפיתוח בתחום הכלכלי והפיזי של היישובים הערביים יש להרחיב משמעותית את המשאבים לתכניות הפיתוח בתחום הכלכלי והפיזי של היישובים הערביים, כולל תכניות לשילוב בתעסוקה, פיתוח של אזורי תעסוקה (תעשייה, מלאכה, מסחר ושירותים), עסקים, תשתיות תחבורה, תחבורה ציבורית, תמיכה וליווי עסקים וכו'. **דגש מרכזי צריך להינתן לפיתוח כלכלה מקומית ברשויות המקומיות הערביות.** כל זאת, תוך תמיכה, ליווי וחיזוק של הצוות המקצועי ברשויות המקומיות. לא כל היישובים הערביים נכללו בתכניות הפיתוח הממשלתיות ליישובים הערביים, ויש לדאוג שכולם אכן ייכללו בתכניות הפיתוח.

2. הגדלת מענק האיזון

המחקר העלה תמונה חד-משמעית: סך מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות הערביות נמוך באופן משמעותי ביחס למקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות היהודיות. המחקר גם מצא כי

הגורם העיקרי לכך אינו סוגיית הגבייה, אלא היעדר נכסים מניבי ארנונה. מציאות זו של מחסור במקורות הכנסה, פוגעת קשה בתפקודן של הרשויות המקומיות הערביות, גורמת באופן ישיר לאי שוויון חריף באספקת שירותים עירוניים וקהילתיים לתושבים, ומעכבת את הפיתוח הכלכלי של החברה והיישובים הערביים.

חיוני שהממשלה תפעל ביחד עם הרשויות הערביות לפתח את הכלכלה ביישוב, על מנת להגדיל את מקורות ההכנסה העצמיים, וכן תפעיל כלי מדיניות אחרים המופיעים בהמלצות האחרות בפרק זה. אך מדובר בתהליך ארוך ומורכב. גם אם הממשלה והרשויות הערביות יצאו לדרך כעת, מדובר בשנים ארוכות עד שנראה שיפור משמעותי במקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות הערביות.

על כן, **בשלב המידי, על הממשלה לפעול לכך שמענק האיוון יוכל לצמצם באופן משמעותי את הפערים בהוצאה של הרשויות המקומיות הערביות מול היהודיות, באמצעות הגדלה משמעותית של מענק האיוון לרשויות הערביות.** אנו מודעים למגמת צמצום מענקי האיוון בשנים האחרונות, אך אי הגדלתם לרשויות הערביות תנציח מדיניות לא שוויונית ואף מפלה.

3. הקמת קרן להכנסות מארנונה על נכסי ממשלה וחברות ממשלתיות

נכסי המדינה (מבני ציבור ממשלתיים, מתקני תשתית ועוד) הם נכסים שמן הראוי שכל הרשויות המקומיות ייהנו מהם, על בסיס עקרונות של צדק חלוקתי וקריטריונים אוניברסליים. כיום, הארנונה על נכסי מדינה מגיעה כמעט אך ורק לרשויות יהודיות. זהו אחד הגורמים לאי השוויון בהכנסות של הרשויות הערביות.

החלופה המיטבית היא הקמת **קרן ממשלתית להכנסות מארנונה על נכסי ממשלה וחברות ממשלתיות**. ההערכה הייתה שהכנסותיה של קרן כזו צפויות להגיע לסדר גודל של כמיליארד ₪. מדובר בסכום, שאם ייועד לסיוע לרשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, ושבתחומן יש מחסור בנכסים מניבי ארנונה, יוכל לתרום לגידול בהכנסותן של רשויות ערביות. כמובן, ייתכן שלא כל הארנונה תלך לקרן הממשלתית, אלא תהיה התחשבות בנטל שהמתקן הממשלתי מטיל על הרשות שבתחומה הוא נמצא. חשוב לציין, שהממשלה החליטה על הקמת קרן זו בשנת 2008,³¹ אבל ההחלטה לא יושמה. אנו ממליצים ליישם החלטת ממשלה זו. לדעתנו, חלוקה מחדש ברמה הארצית היא גם החלופה בעלת סיכויי היישום הגדולים ביותר על-ידי הממשלה.

חלופה אחרת היא לבצע חלוקה על בסיס אזורי. היתרון הוא שהרשויות שנושאות בנטל המתקן ייהנו מהכנסותיו. החיסרון שבחלופה זו הוא שרשויות שאין לידן מתקנים כאלה, לא ייהנו מהחלוקה. בנוסף, מאחר שההכרזה על שטח לחלוקת הכנסות וכן אישור המלצות ועדת הגבולות הם בסמכותו הבלעדית של שר הפנים, להערכתנו, לחצים של רשויות מקומיות יהודיות חזקות יטרפו פעם אחר פעם מהלך זה. לכן אנו חושבים שחלופה זו היא בעדיפות שנייה לקרן הממשלתית.

כך או אחרת, על הממשלה מוטלת החובה לבצע חלוקה מחדש של הארנונה מהנכסים הממשלתיים באמצעות יישום החלופה המועדפת (הקמת הקרן הממשלתית), או חלוקה מחדש אזורית, או על-ידי שילוב מושכל של שתי החלופות.

4. חלוקה מחדש של ארנונה מאזורי תעשייה קיימים

אזורי תעשייה גדולים הוקמו סמוך ליישובים ערביים, אך בשטחי השיפוט של יישובים יהודיים, ולכן האחרונים הם הנהנים מן הארנונה. יש לקבוע קריטריונים שיתחשבו מצד אחד בצדק חלוקתי, שכן הרשויות המקומיות שהקימו את איזורי התעשייה נסמכו במידה רבה על תקציבים מהמדינה ומצד שני בכך שרשות מקומית השקיעה מאמץ ומשאבים בהקמת אזורי תעשייה. התוצאה צריכה להיות

³¹ החלטת ממשלה 3960 מיום 24.08.14.

חלוקה של הארנונה מחלק מאזורי התעשייה הקיימים – גם ליישובים הערביים השכנים. חלוקה מחדש תהווה תוספת ולא תחליף לפיתוח כלכלי בתוך היישובים הערביים.

המלצות לרשויות המקומיות הערביות

1. שיפור מערך החיוב והגדלת שיעורי הגבייה של מסי ארנונה

בצל המחסור במקורות תקציביים, שהוא תוצר ישיר של מדיניות ממשלתית מכוונת ארוכת שנים, באחריותן של הרשויות המקומיות הערביות למצות עד כמה שניתן את מקורות ההכנסה הקיימים. בראש ובראשונה, ניהול רישום עדכני ומדויק של העסקים הפועלים ביישוב, גם למטרות חיוב ארנונה, וגם כדי שהרשות תוכל להעריך נכונה את שטחי התעשייה, המסחר והעסקים שלהם היא זקוקה במסגרת הערכת צורכי התכנון להמשך הפיתוח.

בנוסף, נמצא כי רשויות ערביות גובות ארנונה בשיעור נמוך יותר בהשוואה לרשויות יהודיות ומעורבות באותו דירוג חברתי-כלכלי. משמעות הדבר היא שביישובים הערביים פועלים גורמים נוספים, נוסף על הגורם החברתי-כלכלי, שמשפיעים על שיעורי הגבייה. הנושא טעון מחקר מעמיק יותר, אולם נושא העלאת שיעורי הגבייה נותר אתגר לפתחן של הרשויות המקומיות הערביות.

תעריפי החיוב ברשויות המקומיות הערביות הם הנמוכים ביותר, בהשוואה ליתר הרשויות המקומיות בדירוג חברתי-כלכלי דומה ובאזור גיאוגרפי זהה. נוכח הקשיים בגביית המסים, לא יהיה סביר להעלות את תעריפי החיוב מבלי להסתכן בפגיעה בשיעורי הגבייה, שהם נקודת תורפה בלאו הכי. לכן, בשלב ראשון, כדי למקסם את ההכנסה, יש להשקיע מאמץ בשיפור וביעול מערך החיוב ובהעלאה וייצוב של שיעורי הגבייה.

2. ייזום והובלת תכנון והקמה של התשתית הכלכלית בתחומי הרשויות המקומיות הערביות

המחקר העלה שפיתוח כלכלי בתחום הרשויות הערביות הוא המפתח העיקרי להגדלת מקורות המימון שלהן. לרשויות המקומיות תפקיד מכריע בהצלחת הייזום והקידום של הפיתוח. הזרמת תקציבים ממשלתיים היא חיונית, אולם הם לבדם לא יכולים לספק ערובה להצלחת התהליך.

היחמה וההובלה של תהליכי התכנון לקראת פיתוח כלכלי נתונות בידי הרשות המקומית, שאמונה על גיבוש אסטרטגיה כוללת לפיתוח היישוב, וממנה ייגזרו תכניות אב בנושאים השונים שבתחומי האחריות של הרשות המקומית, קרי: חינוך, רווחה וקהילה, איכות הסביבה, תחבורה, תעסוקה ועוד. זאת בהתבסס על הכרה מעמיקה של מאפייני האוכלוסייה וצרכיה הייחודיים, שהם הבסיס לקביעת יעדי הפיתוח. תהליך ההקמה של תשתית כלכלית דורש עבודה בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה, גיוס ועידוד משקיעים והעמדת קרקעות זמינות לפיתוח. בנוסף, באחריות הרשות המקומית להוביל את תהליכי ההטמעה והביצוע של אסטרטגיות הפיתוח בתחום הכלכלה והחברה.

אמונה רווחת היא, שפיתוח אזורי תעשייה הוא הדרך היחידה לשיפור המצב הכלכלי של הרשויות הערביות. אך ממצאי המחקר מעלים, שלצד אזורי תעשייה, הכנסות משמעותיות יכולות להיות גם מעסקים, משירותים ומאזורי תעסוקה ומסחר. **יישוב שבו יש כלכלה משגשגת וריבוי עסקים יכול להגדיל את הכנסותיו באופן משמעותי ולכן חשוב מאוד לקדם זאת במקביל למהלך לקידום הקמת אזורי תעשייה ביישובים הערבים.**

הרשויות הערביות היו נתונות לאפליה במשך שנים, הן בתקציבי הפיתוח, הן בתקציבים הממשלתיים, והן במענקי האיוון. בשנים האחרונות חל שיפור באופן ההקצאה של תקציבים אלה, אך הזנחה ממושכת בתחום הפיתוח הכלכלי של היישובים הביאה למחסור במקורות מניבי ארנונה. המחסור במקורות עצמיים יוצר צורך דחוף במקורות הכנסה נוספים לשם אספקת שירותים סבירה, במקביל למאמצים לפתח תשתית כלכלית שתוכל, בבוא היום, לתת מענה הולם לתושבים ולהגדיל משמעותית את מקורות ההכנסה של הרשויות הערביות.

נספחים

נספח 1: רשימת היישובים שנכללו בהשוואת ההכנסה מארנונה לפי מחוז וסוג רשות מקומית

מחוז	ערביים	יהודיים 5-1	יהודיים 6-10	מז"א
מחוז הצפון	טמרה	כאוכב אבו אלהג'א	בית שאן	הגלבע
	נצרת	כסרא סמיע	טבריה	הגליל התחתון
	סח'נין	כעביה טבאש	כרמיאל	מגידו
	שפרעם	חג'אג'רה	מגדל העמק	מטה אשר
	אבו סנאן	כפר יאסיף	מעלות תרשיחא	משגב
	אכסאל	כפר כנא	נהריה	עמק הירדן
	אעבלין	כפר מנדא	נצרת עלית	עמק המעיינות
	בועיינה נוג'ידאת	מע'אר	עכו	עמק יזרעאל
	ביר אלמכסור	מג'ד אלכרום	עפולה	
	בית ג'ן	מזרעה	יבנאל	
	בסמת טבעון	מעליא	כפר כמא	
	בענה	משהד	מגדל	
	ג'דידה מכר	נח'ף	שלומי	
	ג'וליס	סאג'ור		
	דבוריה	עילבון		
	דיר אלסד	עילוט		
	דיר חנא	עין מאהל		
	זחיר	עראבה		
	טורעאן	פקיעין		
	יאנוח ג'ת	ראמה		
	יפיע	ריינה		
	ירכא	שיבלי אום אלע'נם		
	כאבול	שעב		
	בוסתאן אלמרג'	אלבטוף		
מחוז חיפה	אום אלפחם	אור עקיבא	נשר	אלונה
	בסמ"ה	טירת כרמל	ק. ביאליק	זבולון
	ג'סר א-זרקא	ק. אתא	ק. מוצקין	חוף הכרמל
	ג'ת	ק. ים	בנימינה גבעת עדה	מנשה
	דאלית אלכרמל	רכסים	זכרון יעקב	
	מעלה עירון		פרדס חנה כרכור	
	עספיא		קציר חריש	
	ערערה		ק. טבעון	
	פריידיס			
	כפר קרע			
מחוז המרכז	טייבה	אלעד	אבן יהודה	ברנר
	טירה	יבנה	גדרה	גדרות
	כפר קאסם	אליכין	גן יבנה	גזר
	קלנסווה	בני עי"ש	כוכב יאיר	חבל יבנה
	ג'לג'וליה	ק. עקרון	כפר יונה	חבל מודיעין
	זמר		מזכרת בתיה	חוף השרון
	כפר ברא		פרדסיה	לב השרון
			קדימה צורן	עמק חפר
			שוהם	נחל שורק
			תל מונד	
מחוז הדרום	רהט	אופקים	להבים	אשכול
	חורה	נתיבות	מיתר	בני שמעון
	כסיפה	שדרות	עומר	לכיש
	לקיה			מרחבים
	ערערה בנגב			שדות נגב
	שגב שלום			שער הנגב
	תל שבע			
	אבו בסמה			

נספח 2: ארנונה לא ממגורים לפי סיווגים

		לעסקים			לתעשייה ומלאכה			לבנקים			לבתי מלון			למוסדות ומבנים			לחניונים			ליתר סוגי הנכס		
	יישובים עד גודל 75 אלף נפש	מ"ר לנפש	מ"ר למ"ר	נפש	מ"ר לנפש	מ"ר למ"ר	נפש	מ"ר לנפש	מ"ר למ"ר	נפש	מ"ר לנפש	מ"ר למ"ר	נפש	מ"ר לנפש	מ"ר למ"ר	נפש	מ"ר לנפש	מ"ר למ"ר	נפש	מ"ר לנפש	מ"ר למ"ר	נפש
מחוז צפון דירוג פריפ' 4,5,6	ערבים	2.1	63	132	0.9	50	45	0.03	660	20.8	0.1	36	3.9	0.3	27.9	9.4	0.1	7.9	0.7	70	0.7	45.9
	יהודים 4-5	4.0	146	583	7.4	53	390	0.09	1,057	98.4	1.1	60	67.8	0.5	89.5	46.1	0.4	26.0	9.5	106	2.2	231.5
	יהודים 6-9	3.9	81	312	6.6	98	641	0.09	681	63.8	0.1	53	4.5	-		0.0	1.3	26.8	35.5	283	0.3	93.3
	מוא"ז	4.4	62	273	15.9	35	562	0.00	585	0.8	1.2	44	51.7	11.6	0.2	2.2	0.1	0.7	0.1	3,041	0.2	484.5
מחוז חיפה דירוג פריפ' 5,6	ערבים	1.3	62	79	1.2	56	69	0.0	446	10	0.01	40	0.4	0.03	31.1	0.9	0.1	4	0.5	24	1.6	38
	יהודים 2,4,5	2.9	113	326	3.6	83	304	0.1	1,060	61	0.00		0.0	0.00		0.0	0.1	20	2.0	36	7.8	284
	יהודים 6-8	3.2	119	378	3.4	75	255	0.1	917	79	0.25	64	16.2	0.20	68.0	13.6	0.0	20	1.0	282	0.7	207
	מוא"ז	3.3	67	218	8.3	24	197	0.0	710	3	1.00	49	48.8	13.01	0.3	4.2	0.0		0.0	2,048	0.3	609
	חיפה וחדרה	16.0	78	1,249	18.7	42	775	0.1	1,057	158	0.00	66	34.5	11.97	21.1	252.8	1.0	32	31.1	72	2.0	142
מחוז מרכז דירוג פריפ' 6,7	ערבים	1.5	64	97	1.5	50	77	0.02	567	13						0.1	0.01	46	0.4	156	0.4	70.0
	יהודים 2,5	3.0	117	354	6.7	81	538	0.03	1,188	41				0.01	35	0.2	0.01	31	0.3	19	15.3	286.4
	יהודים 6-9	1.9	107	200	1.2	81	94	0.04	739	30				0.15	58	8.4	0.11	26	2.9	106	1.1	115.7
	מוא"ז	6.3	72	453	13.0	39	509	0.00	930	3	0.33	56.3	18.4	0.92	2	2.1	1.76	6	10.5	1,328	0.4	561.5
	נתניה ומודיעין	3.7	142	525	2.2	110	239	0.08	1,154	94	0.36	78.3	28.2	0.01	7	0.1	2.08	21	42.8	6	25.4	152.1
מחוז דרום דירוג פריפ' 4,5	ערבים	0.8	61	47	0.6	55	30	0.01	619	4				0.02	50	1	0.07	1	0.1	6	3.9	25
	יהודים 3-5	3.6	100	355	9.3	62	576	0.08	875	68				0.03	41	1	0.05	35	1.7	47	3.1	145
	יהודים 6-10	1.2	100	124	2.5	109	269	0.05	957	48										4	18.4	81
	מוא"ז	5.8	73	429	16.9	52	881	0.00	564	3	0.12	36	4	3.93	2	6	0.3	3	0.7	8,164	0.1	922
	באר שבע	3.6	208	739	3.8	60	229	0.10	1,132	117	0.08	65	5	1.43	31	44	1.1	9	10.2	4	64.9	242

נספח 3: 3 מצבים היפותטיים: שיוויון בסך כל ההכנסה לנפש מארנונה, שיוויון בסך כל החיוב לארנונה ושיוויון בשיעורי הגבייה

מחוז	רשויות מקומיות לפי אשכול חברתי-כלכלי	סה"כ החיוב (פוטנציאל הגבייה נטו בניכוי הנחות ע"פ דין) לשנת 2011 מלש"ח	גבייה שוטפת 2011 מלש"ח	חיוב לנפש 2011 ש"ח	אחוז הגבייה 2011	אוכלוסייה 2011 (אלפים)	פוטנציאל חיוב לנפש נטו 2011 ₪	שיעורי גבייה לפי דירוג חב' כל' (ממוצע ארצי רשויות יהודיות)	תוספת הכנסות מגביית ארנונה אם שיעורי הגבייה היו זהים לממוצע הארצי מלש"ח	תוספת הכנסות מגביית ארנונה אם בסיס החיוב היה שווה לרשויות היהודיות עם אותם הבדלים בגבייה מלש"ח	סה"כ ההכנסות מארנונה במצב של שוויון בהכנסה לנפש מארנונה מלש"ח
מחוז חיפה	ערבים 1 ערבים 2 ערבים 3 ערבים 4	6,014 68,278 13,507 24,866	1,962 38,055 6,889 9,582	651 826 854 908	33% 63% 51% 42%	12.9 104.1 15.8 27.4		82% 84% 83% 85%	2,969 14,163 4,457 8,583		
	ערבים יהודים (2,4,5)	112,665 271,716	56,488 233,398	810 2,325	54% 85%	160.2 134.2	703 2025		30,173	118,666	278,617
מחוז צפון	ערבים 1,2 ערבים 3 ערבים 4 ערבים 5	185,407 218,301 24,448 3,829	127,764 132,230 18,708 3,115	879 1,058 1,246 1,615	70% 65% 78% 81%	287.1 242.8 26.7 2.9		83% 84% 83% 90%	23,979 41,265 1,185 331		
	ערבים יהודים (4,5)	431,985 795,768	281,817 700,235	982 2,537	70% 87%	559.5 343.8	772 2315		66,760	619,398	1,139,562
מחוז מרכז	ערבים 2 ערבים 3	15,666 52,450	5,216 30,488	676 1,323	48% 58%	28.5 52.2		84% 83%	5,612 12,888		
	ערבים יהודים (2,4,5)	68,116 183,218	35,704 164,186	1,107 2,127	55% 91%	80.7 93.5	844 1960		18,499	51,290	141,709
מחוז דרום	ערבים 1 ערבים 2	8,657 27,551	1,009 16,675	752 446	12% 53%	16.4 110.5		82% 84%	6,090 8,553		
	ערבים יהודים (3,4,5)	36,208 76,894	17,684 63,108	497 1,505	46% 82%	126.9 73.5	285 1046		14,643	43,480	108,598
סה"כ ערבים			391,692						130,075	832,834	1,668,846