



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## רשויות מקומיות בישראל

מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה

כ"ח באייר תשע"ה

17 במאי 2015

כתיבה: רינת בניטה

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## תוכן עניינים

<u>4</u>	<u>מבוא</u>	<u>1.</u>
4	יחסי שלטון מקומי ושלטון מרכזי בישראל	1.1
<u>5</u>	<u>תקציב הרשויות המקומיות</u>	<u>2.</u>
5	תקציב רגיל	2.1
6	תקציב בלתי רגיל (תב"ר)	2.2
<u>6</u>	<u>מדדים נבחרים של רשויות מקומיות</u>	<u>3.</u>
7	מדד הפריפריאליות	3.1
7	אשכול חברתי-כלכלי	3.2
10	רשויות איתנות	3.3
<u>10</u>	<u>אמצעי התערבות של השלטון המרכזי בניהול רשויות מקומיות</u>	<u>4.</u>
10	חוק עזר עירוני	4.1
10	תכניות הבראה	4.2
11	חשב מלווה	4.3
11	ועדה ממונה	4.4
12	שינוי שטחי שיפוט	4.5
<u>13</u>	<u>מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות</u>	<u>5.</u>
14	מענקי האיזון	5.1
15	ארנונה	5.2
17	ארנונה שלא למגורים	5.2.1
20	ארנונה ממשלתית	5.2.2
20	ארנונה למגורים	5.2.3
21	שיעורי גביית הארנונה על ידי הרשויות המקומיות	5.2.4
25	הועדה הציבורית לרפורמה בארנונה	5.2.5
<u>26</u>	<u>הגדרת סל שירותים לתושב</u>	<u>6.</u>

6.1	מנגנון המימון התואם (MATCHING) למימון שירותים ממלכתיים בשלטון המקומי	28
<u>7.</u>	<u>תאגידי מים וביוב</u>	29
7.1	הקמת תאגידי המים	29
7.2	תעריפי המים	31



מסמך זה נכתב לקראת תחילת עבודתה של ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ה-20. במסמך מוצגים כמה מן הנושאים המרכזיים בתחומי השלטון המקומי שעלו על שולחנה של ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת הקודמת. בין היתר, המסמך סוקר סוגיות בתחומי יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי, תקציב הרשויות המקומיות, מדדים של רשויות מקומיות ואמצעי התערבות של השלטון המרכזי בשלטון המקומי. במסמך זה הוקדשו גם חלקים לסקירה מעמיקה יותר של נושאים מסוימים, בהם הגדרת סל שירותים לתושב, סוגיית הארנונה וכן סוגיית תאגידי המים והביוב.

## 1. מבוא

בישראל רשויות מקומיות מתחלקות לשלושה סוגים מבחינת מעמד מוניציפלי: עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית. נכון לפברואר 2015, פועלות בישראל 257 רשויות מקומיות. מתוכן: 75 עיריות, בהן מתגוררים כ-6 מיליון תושבים (74.8% מהאוכלוסייה); 126 מועצות מקומיות, בהן מתגוררים כ-1.2 מיליון תושבים (15.3% מהאוכלוסייה); ו-54 מועצות אזוריות המאגדות בתוכן 996 ישובים, בהן מתגוררים כ-801.5 אלף תושבים (9.9% מהאוכלוסייה).<sup>1</sup> בנוסף פועלות בישראל שתי מועצות מקומיות תעשייתיות: נאות חובב ומגדל-תפן, אשר בתחומן נמצאים רק מפעלי תעשייה. טבלה מספר 1 מציגה את התפלגות כלל הרשויות המקומיות בישראל על פי פילוח מגזרי וגיאוגרפי.

### טבלה 1 : התפלגות הרשויות המקומיות בישראל על פי מעמד מוניציפלי, מגזר וגיאוגרפיה<sup>2</sup>

ס"ה"כ	מגזר יהודי	מגזר לא יהודי	מגזר יהודי ביו"ש	ס"ה"כ
עיריות	61	11	4	76
מועצות מקומיות	42	70	13	125
מועצות אזוריות	44	4	6	54
מועצות מקומיות תעשייתיות	2			2
ס"ה"כ	149	85	23	257

## 1.1 יחסי שלטון מקומי ושלטון מרכזי בישראל

בישראל ניכרת שליטה ריכוזית של משרדי הממשלה על הנעשה במישור המקומי, ומעמדן של הרשויות המקומיות הוא כשל "קבלן משנה" הפועל לפי הוראתו, תחת פיקוחו של השלטון המרכזי ובמימונו. מנגד, הרשות המקומית היא גוף עצמאי הנבחר על ידי התושבים, הדואג לספק את השירותים החיוניים להם, ושחייב בדין וחשבון לתושבים על פעולותיו. מערכת הבחירות לרשויות המקומיות, והבחירה הישירה של ראש הרשות המקומית מבטאות את מעמדו הפוליטי של השלטון המקומי כישות שלטונית

<sup>1</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [רשויות מקומיות בישראל 2013](#). כניסה אחרונה: 16 במרץ 2015.

<sup>2</sup> אתר משרד הפנים, [המנהל לשלטון מקומי](#). כניסה אחרונה: 16 במרץ 2015. לפי משרד הפנים, הרשות המקומית כפר יונה היא עיר בעוד שלפני הלמ"ס היא מועצה מקומית.



ויעצוגית נפרדת, ובכך מחדדות את הפיצול במעמדו של השלטון המקומי,<sup>3</sup> ואת הסתירה היסודית בין הייצוג ברמה המקומית לבין התלות בשלטון המרכזי.

שני החוקים מכוחם מוקמות רשויות מקומיות ובהם מפורטים סמכויותיהן ותפקידיהן המרכזיים הם פקודת העיריות-1934 (לעניין עיריות) ופקודת המועצות המקומיות (לעניין מועצות מקומיות, ובכלל זה מועצות אזוריות). מכוח פקודת המועצות המקומיות נקבעו צווי המועצות המקומיות (א) ו-(ב) וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). בנוסף, יש חוקים הנוגעים באופן ישיר או עקיף בפעילותן של רשויות מקומיות. פקודת העיריות מבוססת על עיקרון משפטי הקובע שרשויות מקומיות יעסקו רק בתחומים המצויים תחת אחריותן הסטוטורית. אלו כוללים בעיקר תחומי אחריות כגון הנדסה ובניית תשתיות מקומיות (סלילת דרכים מקומיות ומדרכות), תכנון ובניה ברמה המקומית, טיפול בביוב ובמים, ועוד. אולם יש לציין כי סמכותן של רשויות מקומיות בתחומים אלו אינה מלאה, וככלל הן תלויות בהתוויית המדיניות, בפיקוח ובתקצוב של השלטון המרכזי,<sup>4</sup> כפי שיפורט להלן. יתרה מכך, ישנה טענה של חוקרים בתחום מדע המדינה לפיה בעשור השביעי לקיומו של שלטון מקומי בישראל, השלטון המרכזי עדיין מחזיק בידיו את הרוב המכריע של סמכויות גם בתחום השלטון המקומי ורואה בשלטון המקומי לא כשותף אלא כסוכן לביצוע פעילויות ומתן שירותים הנחוצים לתושבי המקום.<sup>5</sup> מנגד, גופים כמו פורום ה-15, המאגד תחתיו את 15 הערים העצמאיות שאינן נתמכות על ידי המדינה באמצעות מענקי איזון או מענקי פיתוח, פועלים על מנת לקדם ביזור סמכויות לערים העצמאיות ולהסדרה מחדש של יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי.<sup>6</sup>

## 2. תקציב הרשויות המקומיות<sup>7</sup>

ניתן לחלק את תקציב הרשויות המקומיות לשני חלקים: תקציב רגיל, המיועד לצריכה שוטפת, ותקציב בלתי רגיל (תב"ר) המיועד לפיתוח ולהשקעות.

### 2.1 תקציב רגיל

התקציב הרגיל מהווה את תכנית העבודה השנתית של רשויות מקומיות מבחינה תקציבית. בתקציב הרגיל מפורטות ההוצאות וההכנסות של הרשות בשנה קלנדרית. תמצית התקציב מציגה באופן מרוכז את הוצאות הרשות לפעולות שונות: את תשלומי השכר ופירעון ההלוואות מחד, ואת הכנסות הרשות הכוללות את מענק האיזון, מענקים מיועדים ממשרדי ממשלה שונים עבור שירותים אותם מספקת הרשות והכנסות עצמיות כגון: הכנסות מארנונה, היטלים ואגרות, הכנסות מחוקי עזר, ועוד, מאידך.

<sup>3</sup> המכון הישראלי לדמוקרטיה, [יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי-לקראת הבחירות המוניציפליות](#), כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015. ראו גם דוד דרי, ["מי שולט בשלטון המקומי?"](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, הוצאת הקיבוץ המאוחד. כניסה אחרונה: 11 במרץ 2015.

<sup>4</sup> ערן רזין, [רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות](#), מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, ירושלים, 2003.

<sup>5</sup> אברהם בריכטה, ערן ויגודה-גדות, גיא פדה (2010). השלטון המקומי בישראל בעשור השביעי: המשכיות ושינוי. בתוך: [בריכטה אברהם, ויגודה-גדות ערן, פדה גיא \(עורכים\), עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי, ירושלים, כרמל, 2010.](#)

<sup>6</sup> מתוך אתר האינטרנט של [פורום הערים העצמאיות](#). כניסה אחרונה: 17 במאי 2015.

<sup>7</sup> אלא אם צוין אחרת, חלק זה מתוך: שירי ספקטור בן ארי, רשויות מקומיות בישראל- מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באפריל 2013.



- **מענקי איזון ומענקי פיתוח**- הרשויות המקומיות מקבלות סיוע ממשרד הפנים באמצעות שני סעיפים בתקציב: בתקציב הרגיל, בו כלולים מענקי האיזון; ובתקציב הפיתוח, בו כלולות הקצבות לפיתוח תשתיות. מענקי האיזון נועדו לגשר בין הוצאות והכנסות הרשויות המקומיות ולהבטיח סל שירותים בסיסי לתושביהן. רוב הרשויות המקומיות זכאיות למענק איזון. סוגיית מענקי האיזון תידון בהרחבה בהמשך המסמך.
- **מימון תואם (מצינג - matching)**- מתאר את ההשתתפות של משרדי הממשלה במימון שירותים ופרויקטים שמפעילה הרשות המקומית. יש להבחין בין שני סוגים של מצינג: **מצינג רגיל**- העברת תשלומים קבועים ממשרדי הממשלה (לדוגמא: משרד החינוך ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים) למימון שירותים מסוימים הניתנים על ידי הרשות המקומית; **מצינג פיתוח**- השתתפות הממשלה בתקצוב פרויקט מסוים באופן חד-פעמי. למשל משרד הבינוי והשיכון מעביר תקציבים לצורך הקמת מבנים.<sup>8</sup>
- **ארנונה**- ארנונה היא מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס ונגבה על ידי הרשות המקומית ומטרתה לממן את הפעילויות השונות של הרשות. מועצת הרשות מחליטה כל שנה על הטלת הארנונה הכללית, וקובעת את התעריפים לפי סוג הנכס, שטחו, אזור הנכס והשימושים בנכס. על הגבייה אחראית הרשות המקומית, בה מצוי הנכס. תעריפי הארנונה נקבעים בצו הארנונה עליו מחליטה מועצת הרשות המקומית והם שונים מרשות אחת לשנייה. **עם זאת, בתקנות ההסדרים במשק המדינה לשנת 1992<sup>9</sup> נקבעו סכומי מינימום ומקסימום החלים על כל הרשויות המקומיות ואין הן רשאיות לחרוג מסכומים אלו.** הרשות המקומית רשאית לתת הנחה במיסי ארנונה בהתאם להוראות הדין, ביניהן: מבחן הכנסה, נכות ומעמד של אזרח ותיק, בנוסף לרשות המקומית הסמכות לפרישת תשלומים או מחיקת חובות ארנונה. **רשות מקומית המעוניינת להעלות את תעריפי הארנונה נדרשת לקבל את אישור שרי הפנים והאוצר לשינוי צו המיסים.**<sup>10</sup> סוגיית קביעת תעריפי הארנונה, סוגי הארנונה וגבייתה היא סוגיה מורכבת והיא נדונה בהמשך המסמך בהרחבה.

## 2.2 תקציב בלתי רגיל (תב"ר)

תב"ר הינו תקציב חד פעמי לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה. **כספים של תקציב בלתי רגיל מנוהלים בנאמנות בידי ראש העיריה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב הרגיל.** אין לעשות כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד. מקורות התקציב הבלתי רגיל כוללים לדוגמא מענקים ממשרד החינוך לבניית מבני חינוך או ממשרד התחבורה לבניית פרויקטים תחבורתיים, מענקים ממוסדות שונים כגון מפעל הפיס, מלוות מגורמים שונים כגון: הבנקים, האוצר, משרד הפנים, ועוד.

## 3. מדדים נבחרים של רשויות מקומיות

<sup>8</sup> ד"ר יניב רוני, **מימון תואם (matching) של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בנובמבר 2008.

<sup>9</sup> **חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב)**, התשנ"ג-1992. כניסה אחרונה: 17 במאי 2015.

<sup>10</sup> אתר משרד הפנים, **ארנונה**, כניסה אחרונה: 11 במרץ 2015.



### 3.1 מדד הפריפריאליות

מדד הפריפריאליות פותח עבור משרד הפנים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2008 ומבוסס על נתונים משנת 2004. המדד מתייחס לממד הקרבה למרכזי פעילות כלכלית או לאפשרויות לפעילות: מדובר במדידת פריפריאליות של רשות מקומית מבחינת מיקומה הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה. המדד נבנה כממוצע של שני מרכיבים: קרבה לגבול מחוז תל אביב, ומרכיב הנגישות הפוטנציאלית (המחושב כשקלול בין קרבת הרשות המקומית לכל הרשויות המקומיות לבין גודלן). ככל שהרשות מקומית היא פריפריאלית יותר, הציון שלה במדד זה יהיה נמוך יותר. על פי מפה מספר 1 של הלמ"ס שמוצגת בהמשך המסמך, האשכולות הפריפריאליים ביותר (1-3) כוללים בעיקר רשויות מקומיות מהערבה והנגב הדרומי והמרכזי, חלק מאזור ים המלח, רמת הגולן והגליל העליון, בעוד שהאשכולות המרכזיים ביותר כוללים בעיקר רשויות מקומיות מאזור מטרופולין תל אביב ואת העיר ירושלים.<sup>11</sup> **מדד הפריפריאליות, כמו סיווג הרשויות המקומיות לאשכולות חברתיים כלכליים שיתואר להלן, מהווה רכיב בחישוב גובה מענקי האיזון הניתן לרשויות המקומיות, אף על פי שכמוזכר הוא מבוסס על נתונים לא עדכניים.**

### 3.2 אשכול חברתי-כלכלי

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה גיבשה מדד לאפיון הרשויות המקומיות בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה. המדד הוא כלי להשוואת רמה של אוכלוסיית היחידות הגאוגרפיות, והוא עשוי לסייע בזיהוי אזורים רווחה ואזורי מצוקה. כמו כן, המדד עשוי לסייע בשיפור המדיניות של השלטון המרכזי כלפי הרשויות המקומיות. המדד נערך בשיתוף פעולה בין עובדי הגף לניתוח סטטיסטי בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לבין עובדי אגף מחקר ומידע במשרד הפנים, ונועד בעיקר לשמש כאחד האינדיקטורים לצורכי חלוקת המענקים לרשויות המקומיות.<sup>12</sup> המדד חושב על בסיס נתונים דמוגרפיים, רמת חיים, השכלה וחינוך, תעסוקה ואבטלה וגמלאות. העיריות והמועצות המקומיות סווגו לעשרה אשכולות, כאשר אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. **הסיווג לפי אשכולות התבצע על סמך נתוני מפקד 2008. כפי שצוין קודם לכן, אף על פי שהנתונים אינם עדכניים, הסיווג עדיין משמש לצורך קביעת פרמטרים שונים בנוגע לרשויות המקומיות, דוגמת גובה מענקי האיזון.** בדיון שהתקיים במהלך ימיה של הכנסת ה-19, עלתה סוגיית עדכניות הנתונים של הלמ"ס. בדיון נטען על ידי נציגים של רשויות מקומיות כי המדד אינו מעודכן ואינו משקף את המצב האמיתי של הרשויות נכון לשנת 2014. כמו כן עלתה הטענה של מרכז השלטון המקומי לפיה המדד החברתי כלכלי מודד את החוזק של האוכלוסייה ולא של הרשות המקומית. לאור זאת, הוצע למסד מדד חדש שיבטא את חוזק הרשות ללא קשר לחוזק האוכלוסייה המתגוררת בה, שיהיה מדד אלטרנטיבי למדד חברתי-כלכלי, לצורך מתן תקצוב לרשויות על ידי משרדי

<sup>11</sup> לפירוט אופן חישוב המדד ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [מדד פריפריאליות של רשויות מקומיות 2004 - פיתוח חדש](#), 17 באוגוסט 2008. כניסה אחרונה: 16 במרץ 2015. לפירוט רשימת הישובים ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 1. דירוג רשויות מקומיות לפי מדד הפריפריאליות ולפי כל אחד ממרכיבי המדד](#), כניסה אחרונה: 16 במרץ 2015.

<sup>12</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הקדמה: אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2008. כניסה אחרונה: 11 במרץ 2015.



הממשלה. יו"ר הוועדה דאז, ח"כ מירי רגב, קראה בדיון לשר הפנים לעדכן בדחיפות את המדד וביקשה מן השלטון המקומי להגיש נייר עמדה ביחס לסוגיות של אופן העדכון וקביעת הפרמטרים למדד.<sup>13</sup>

מפה מספר 1 מציגה את התפלגות הישובים על פי האשכולות החברתיים-כלכליים ורמת פריפריאליות. מהמפה עולה, כי בין שלושת האשכולות הנמוכים ביותר (אשכולות 1-3), כ-90% מן הרשויות הן רשויות במגזר הערבי (כולל המגזר הבדואי והדרוזי).<sup>14</sup>

## מפה 1 : רשויות מקומיות לפי אשכול חברתי-כלכלי של האוכלוסייה ורמת פריפריאליות

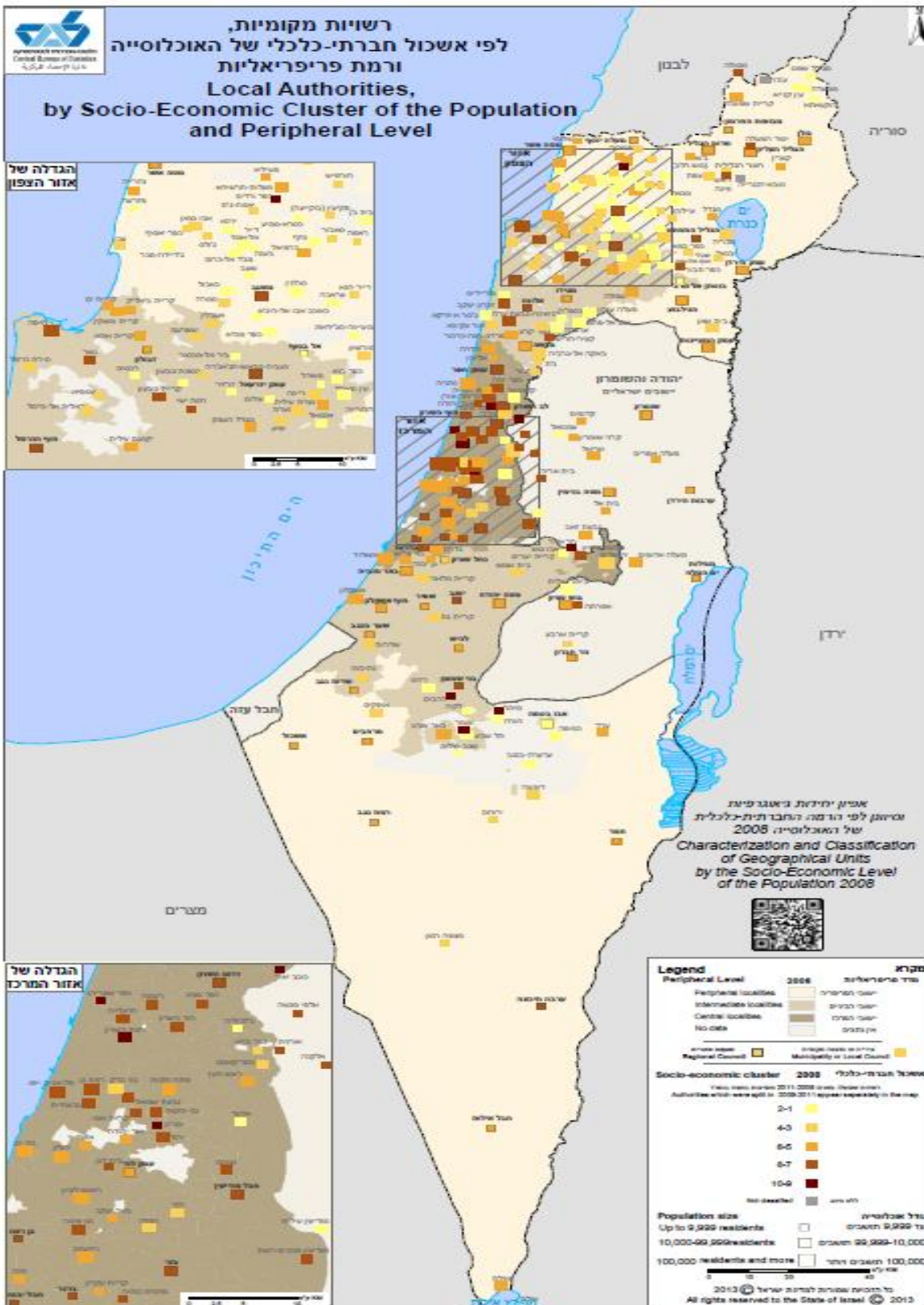
---

<sup>13</sup> לדיון שהתקיים בנושא ראו ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 330, [השינויים בדרוג הסוציו-אקונומי של הרשויות המקומיות](#), 7 ביולי 2014. כניסה אחרונה: 11 במרץ 2015.

<sup>14</sup> לפירוט רשימת הישובים לפי אשכולות, ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח א2- מדד חברתי-כלכלי 2008 של הרשויות המקומיות](#). כניסה אחרונה: 11 במרץ 2015.







### 3.3. רשויות איתנות

ב-10 בפברואר 2014 אישרה הכנסת את החוק לתיקון פקודת העיריות (מספר 135) התשע"ד-2014. במסגרת התיקון לחוק, הוגדרו התנאים להכרזה על עירייה כ"עירייה איתנה" וכן נערכו שינויים בסעיפי החוק הנוגעים לאופן התנהלותן של העיריות האיתנות. התיקון לחוק נועד להבדיל בין רשויות מקומיות איתנות המאופיינות בניהול יעיל ותקין לבין רשויות מקומיות אשר לא מתקיימים בהן מאפיינים אלה. בהתאם לחוק, רשויות מקומיות שיוכרוזו כאיתנות יזכו בהקלות מסוימות בכל הנוגע לתלותן בשלטון המרכזי, כדי להגביר את ביזור הסמכויות בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי ולעודד ניהול הרשויות המקומיות על פי כללי מנהל תקין. כך, למשל, עירייה שתוגדר איתנה תזכה לעצמאות ביחס לאישור התקציב השנתי ולתפעולו, לאישור תקציב הפיתוח העירוני ולתפעולו, בנושאים הקשורים בעשייה במקרקעין וקידום מיזמים עירוניים, מתן זיכיון וחתימה על חוזים וכן לעניין מחיקת חובות אבודים. לפי התיקון, שר הפנים יכריז על עירייה כאיתנה אם מתקיימים בה תנאים כלכליים מסוימים, כמפורט בסעיף 232א(ב).<sup>15</sup> נכון לשנת 2015, 24 רשויות מקומיות הוכרוזו כעיריות איתנות, בהן 15 עיריות,<sup>16</sup> 4 מועצות מקומיות<sup>17</sup> ו-5 מועצות אזוריות.<sup>18</sup>

### 4. אמצעי התערבות של השלטון המרכזי בניהול רשויות מקומיות<sup>19</sup>

להלן יפורטו כלי ההתערבות המרכזיים שבהם עושה השלטון המרכזי שימוש במסגרת תהליך הניהול של הרשויות המקומיות.

#### 4.1 חוק עזר עירוני

חוק עזר הוא חוק שתקף בתחומה של רשות מקומית במדינת ישראל ונחקק על ידי רשויות מקומיות ואיגודי ערים. חוק עזר חייב להיות מאושר על ידי מועצת הרשות ועל ידי שר הפנים על מנת שייכנס לתוקף. חוק העזר הינו האמצעי העיקרי שבאמצעותו ניתן להסדיר חובות וזכויות בתחום הרשות המקומית ולגבות תשלומים למימון פעילות הרשות. נושאים נפוצים לחוקי עזר כוללים: איכות הסביבה, הסדרת חנייה, חוקי רישוי והפעלת עסקים, ועוד.<sup>20</sup>

#### 4.2 תכניות הבראה

רשויות המדורגות באשכול חברתי-כלכלי נמוך מ-7, אשר בהן שיעור הגרעון הכולל גבוה מ-17.5% מסך הכנסות הרשות, ושיעור סך חוב הרשות (גרעון מצטבר כולל ועומס מלוות) גבוה מ-50% מסך הכנסות הרשות, זכאיות לקבל תמיכה במסגרת תכנית הבראה. יישום תכנית הבראה ברשות המקומית נועד

<sup>15</sup> חוק לתיקון פקודת העיריות (מספר 135), התשע"ד-2014, כניסה אחרונה: 16 במרץ 2015.

<sup>16</sup> אשדוד, אשקלון, באר שבע, הרצליה, חולון, חיפה, כפר סבא, נס ציונה, נשר, פתח תקווה, ראש העין, ראשון לציון, רמת גן, רעננה ותל אביב-יפו.

<sup>17</sup> אבן יהודה, כפר שמריהו, עומר וראש פינה.

<sup>18</sup> באר טוביה, גן רווה, דרום השרון, רמת הנגב ותמר.

<sup>19</sup> אלא אם צוין אחרת, חלק זה מתוך: שירי ספקטור בן ארי, רשויות מקומיות בישראל- מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 באפריל 2013.

<sup>20</sup> אתר האינטרנט של משרד הפנים, [חוקי עזר](#), כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015.



לצורך הבאת הרשות לאיזון תקציבי, זאת באמצעות נקיטת צעדי התייעלות אותם מבצעת הרשות. צעדים אלו יכולים להיות צעדי קיצוץ והתייעלות ו/או צעדים להגדלת הכנסותיה העצמיות. במסגרת תכנית ההבראה של הרשות יאושר לרשות סיוע לכיסוי חלק מהגרעון המצטבר (באמצעות מענקים ו/או היתרים להלוואות לזמן ארוך) אשר ישוחררו לרשות בהתאם לאבני דרך שייקבעו על ידי משרד הפנים לצורך בחינת התקדמותה של הרשות בתכנית ההבראה.

### 4.3 חשב מלווה

שר הפנים רשאי למנות לרשות מקומית **חשב מלווה** לתקופה שיקבע (עם אפשרות להארכה), אם גירעונה השוטף של הרשות הוא 10% או יותר ושיעור הגירעון המצטבר שלה הוא 15% או יותר. החשב המלווה מאשר כל פעולה של הרשות שיש לה משמעות תקציבית. סוג זה של חשב מלווה מכונה **חשב מלווה "לייט"**. רשות שאושרה לה תכנית הבראה על-ידי שר הפנים והיא אינה פועלת לביצועה, רשאי שר הפנים, בהתייעצות עם שר האוצר, להקנות ל**חשב המלווה** את כלל הסמכויות של בעלי התפקידים ברשות (**חשב מלווה "פורטה"**), לתקופה של חצי שנה לכל היותר. במסגרת הסמכויות המועברות אליו, יכול חשב מלווה "פורטה" לפטר עובדים, להתקשר בהתחייבויות כספיות, לקבל אשראי, להכין את התקציב ולהטיל מסים מוניציפליים.<sup>21</sup> **נכון ליוני 2014 פועלים בישראל 74 חשבים מלווים, מתוכם 58 ברשויות מקומיות במגזר הערבי.**<sup>22</sup> **המשמעות היא שלכ-30% מכלל הרשויות המקומיות בישראל מונה חשב מלווה.**

### 4.4 ועדה ממונה

האמצעי הקיצוני ביותר של שר הפנים להתערב בניהולן של רשויות מקומיות הוא מינוי ועדה ממונה, אשר ממלאת את תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה. הוועדה הממונה מכהנת עד למועד הבחירות הקרוב, ולפחות במשך שלוש שנים. עם זאת, לשר הפנים, בהתייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, יש הסמכות לשנות את מועד סיום הכהונה של הוועדה הממונה.

**בפקודת העיריות [נוסח חדש], אשר תוקנה בשנת 2004, יש שלושה סעיפים אשר מכוחם אפשר לפזר את המועצה המכהנת ולהעביר את סמכויותיה לוועדה ממונה.**

- **סעיף 143 לפקודת העיריות** קובע כי שר הפנים רשאי להורות על מינוי ועדה ממונה עקב תפקוד וניהול לא תקינים של הרשות המקומית.<sup>23</sup> בחלק מהמקרים מוחלט על מינוי ועדה ממונה לאחר שוועדת חקירה שמונתה המליצה לשר על סיום תפקידו של ראש הרשות או על פיזור המועצה עקב אי-מילוי תפקידים כראוי;
- **סעיף 143א לפקודת העיריות** קובע כי שר הפנים, יחד עם שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יקבעו בתקנות כללים המתייחסים לשיעור הגירעון השוטף, שיעור הגירעון המצטבר, שיעור גביית הארנונה ושיעור גביית תשלומי אספקת המים של העירייה; מתחת לשיעור גירעון מסוים ומעל

<sup>21</sup> אילנית בר, [רשויות מקומיות בישראל המנוהלות בידי ועדה ממונה – תיאור וניתוח](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 בינואר 2011.

<sup>22</sup> לפירוט הרשויות שמונה להן חשב מלווה ראו [משרד הפנים, המנהל לשלטון מקומי](#). כניסה אחרונה: 10 במרץ 2015.

<sup>23</sup> לפי סעיף זה, השר רשאי להורות על בחירת ראש עירייה חדש או מועצה חדשה או שניהם, ולקבוע את תאריך הבחירות, או למנות ועדה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה או למילוי תפקידי המועצה בלבד.



לשיעורי גבייה מסוימים לא יורה השר על מינוי ועדה ממונה, בשיעורים מסוימים שר הפנים יהא רשאי להורות על מינוי ועדה ממונה ובשיעורים הקיצוניים יותר של פרמטרים אלו יהא השר חייב להורות על מינוי ועדה ממונה; כמו כן, נקבע כי שר הפנים ושר האוצר יקבעו בתקנות כללים בנוגע לתוכנית הבראה של עירייה אשר אי-עמידה בהם תוביל למינוי ועדה ממונה;<sup>24</sup>

• **סעיף 206 לפקודת העיריות** קובע תנאים למינוי ועדה ממונה עקב אי-אישור התקציב. אם חלפו שלושה חודשים מיום קבלת חוק התקציב בכנסת וטרם אושר תקציב העירייה, רשאי השר להורות על הקמת ועדה ממונה. אם חלפו שישה חודשים מיום קבלת חוק התקציב בכנסת וטרם אושר תקציב העירייה, חייב השר להורות על מינוי ועדה ממונה.<sup>25</sup>

**נכון לדצמבר 2014, פעלו בישראל 12 ועדות ממונות, מתוכן 7 במגזר הערבי, 3 במגזר הדרוזי ו-2 במגזר היהודי.**<sup>26</sup>

#### 4.5 שינוי שטחי שיפוט<sup>27</sup>

הליך שינוי שטח השיפוט של רשות מקומית מעוגן בסעיפים 8 ו-8 א' בפקודת העיריות<sup>28</sup>, על פיהם אם רואה שר הפנים סיבה להרחיב או לצמצם את שטח שיפוט של עירייה, הוא רשאי לצוות על הקמת ועדת חקירה לנושא. לאחר קבלת תסקיר הוועדה, רשאי השר, על פי שיקול דעתו, להחליט על שינוי שטח השיפוט.

יש לציין כי בנוגע למועצות מקומיות (ובכללן מועצות אזוריות), אין בפקודת המועצות המקומיות חובה להקים ועדת חקירה. בסעיף 28 בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) מפורטים כללים מיוחדים לגבי שינוי שטח שיפוטן של מועצות אזוריות (אופן ומועד ההודעה, וכיוצא בזה). על-פי מחקרו של בלנק (2003) על אף האמור לעיל, משנות השמונים של המאה ה-20 נהוג למנות ועדת חקר גבולות בכל דיון בשינוי שטחי שיפוט, ללא קשר לסוג הרשות המקומית.<sup>29</sup>

מכוח החוקים שלעיל, הסדיר משרד הפנים את תהליך שינוי שטח השיפוט של רשות מקומית על ידי פרסום נוהל ששמו: "נוהל שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית וקביעת אזורים לחלוקת הכנסות"

<sup>24</sup> [תקנות העיריות \(כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה\)](#), התשס"ד-2004, עמ' 844, כניסה אחרונה: 29 באפריל 2015.

<sup>25</sup> אילנית בר, [רשויות מקומיות בישראל המנוהלות בידי ועדה ממונה – תיאור וניתוח](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 בינואר 2011.

<sup>26</sup> לפירוט הרשויות שמונתה להן ועדה, ראו [משרד הפנים, מנהל לשלטון מקומי, כתובות רשויות מקומיות](#), כניסה אחרונה: 30 במרץ 2015.

<sup>27</sup> אלא אם צוין אחרת, חלק זה מתוך: שירי ספקטור בן ארי, [הליכים לשינוי שטחי שיפוט ברשויות מקומיות – סקירת עבודתן של ועדות חקירה לשטחי שיפוט בשנים 2009-2013](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת 28 בינואר 2014. כניסה אחרונה: 29 באפריל 2015.

<sup>28</sup> **8. שינוי תחום עיריה**: ראה השר, כי רצוי הוא לשנות תחומה של עיריה פלונית, כפי שהוא מתואר בתוספת הראשונה או כפי שהוכרז על ידי השר מכוח סעיף 3, להרחיבו או לצמצמו - אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר ואם מסיבה אחרת - רשאי הוא לצוות על עריכת חקירה בדבר תחום העיריה על ידי ועדת-חקירה, בהתחשב עם כל מפעל או פיתוח המבוצעים על ידי העיריה, ולאחר עיון בתסקיר של הוועדה רשאי הוא, לפי שיקול-דעתו, לשנות דרך אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו.

**8א. הרחבת תחום השיפוט במקרים מסוימים** (תיקון: תשכ"ז): (א) רשאי השר, לפי שיקול-דעתו וללא עריכת-חקירה לפי סעיף 8, להרחיב באכרזה את תחומה של עירייה פלונית על ידי הכללת שטח שנקבע בצו לפי סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948.

<sup>29</sup> בלנק, ישי, "מקומו של הימקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי שוויון מרחבי בישראל", [משפטים](#) לד(2), 2003.



בשנת 2011. הנוהל קובע כיצד על רשות מקומית לפנות לשר הפנים בבקשה להקים ועדת חקירה לעניין שינוי תחום השיפוט שלה, והוא אינו חל על הקמת ועדות חקירה ביוזמת משרד הפנים. נוהל זה החליף נהלים קודמים אשר פורסמו בשנים 2008 ו-2005.

בין השנים 2009-2013 הוגשו כ-120 בקשות לשינוי שטחי שיפוט. בעקבות זאת הוקמו כ-65 ועדות לחקר גבולות באותן השנים (חלק מהוועדות נתנו מענה לכמה בקשות לשינוי שטחי שיפוט), ובגין 50 בקשות לא הוקמו ועדות, מסיבות שונות.<sup>30</sup>

כפי שהוזכר לעיל, בנוסף לחלוקה מחדש של תחומי השיפוט המוניציפאליים, מאפשר החוק גם חלוקה של הכנסות ממיסים והיטלים מקומיים על נכסים שאינם מיועדים למגורים, בין רשויות מקומיות. הבסיס החוקי להעברת תקבולי ארנונה מרשות מקומית אחת לאחרת מעוגן בפקודת העיריות בסעיפים 9א' ו-9ב' לפיהם רשאי שר הפנים לאשר הסדר בין שתי רשויות מקומיות לעניין העברת חלק מהכנסות הארנונה הכללית והיטלי השבחה (סעיף 9א') או לחילופין רשאי השר להכריז בצו, כי אזור המצוי בתחום רשות מקומית, יהיה אזור שבו ההכנסות מארנונה כללית, או ההכנסות מהיטלי השבחה או מתשלומי החובה האחרים, יחולקו בין הרשות המקומית שבתחומה מצוי אותו אזור לבין רשות מקומית סמוכה (סעיף 9ב'). הוראות אלו חלות גם על מועצות מקומיות.<sup>31</sup>

## 5. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות

כמוזכר, לרשויות המקומיות ארבעה מקורות הכנסה עיקריים:

- **הכנסות עצמיות- ארנונה:** אלו הם תשלומים הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים שבתחומי הרשות המקומית.
- **הכנסות עצמיות אחרות:** אלו הם כספים הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים שבתחומי הרשות המקומית, ובכלל זה תשלומים על שימוש בשירותים עירוניים, תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים שונים, קנסות חנייה ודמי שימוש בנכסי הרשות.
- **השתתפות ייעודית של הממשלה:** מדובר בכספים המתקבלים מתקציבי משרדי הממשלה לצורך מימון שירותים ממלכתיים הניתנים על-פי חוק, בעיקר חינוך ורווחה. חלקם ניתנים לפי שיטת המציינג הנדונה בהרחבה בהמשך המסמך, על-פי רוב 25% במימון הרשות ו-75% במימון המשרד הממשלתי.
- **השתתפות ממשלה לא ייעודית:** באמצעות מענקי איזון, מענקי הבראה, מענקי שר<sup>32</sup>, מענקי פיתוח ומענקים אחרים.

<sup>30</sup> לסקירת עבודת הוועדות לחקר גבולות, ראו שירי ספקטור בן ארי, הליכים לשינוי שטחי שיפוט ברשויות מקומיות- סקירת עבודתן של ועדות חקירה לשיפוט בשנים 2009-2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת 28 בינואר 2014.

<sup>31</sup> פקודת המועצות המקומיות, סעיפים 7 ו-34א'.

<sup>32</sup> בפברואר 2015 הוענק פרס השר לניהול כספי תקין ל- [86 רשויות מקומיות](#). הפרס לא כלל תגמול כספי, אלא תעודה בלבד. פרס "רשות בעלת שיפור ניכר בניהול הכספי התקין" הוענק ל- [7 רשויות נוספות](#).



בחלק הבא יוצגו שלוש סוגיות מרכזיות המשפיעות על הכנסתן של רשויות מקומיות בישראל: מענקי האיזון, הכנסות הרשויות מארנונה וחלוקת תקבולים בין רשויות מקומיות (לדוגמא על-ידי שינוי שטחי שיפוט או הסדר חלוקת הכנסות).

## 5.1 מענקי האיזון

מענקי איזון נועדו לגשר בין הוצאות והכנסות הרשויות המקומיות ולהבטיח **סל שירותים בסיסי לתושביהן**.<sup>33</sup> בשנים האחרונות חלה שחיקה מתמדת במענקי האיזון. על פי מרכז השלטון המקומי, תקצוב חסר זה פוגע בתפקודן של הרשויות המקומיות, ובמיוחד בתפקודן של הרשויות החלשות.<sup>34</sup>

עד שנת 1993 לא היה מנגנון אחיד וברור להקצאת מענקי האיזון. הקריטריונים לקבלת המענקים היו לא ברורים, לא אחידים ולא שוויוניים. הם נקבעו לכל רשות מקומית בנפרד, והדבר הוביל לחוסר שוויון בהקצאת המענקים בין הרשויות. משנת 1994 ועד היום חלו שינויים בקריטריונים על פיהם נקבעת הקצאת מענקי האיזון. בין השנים 1994-2003, בעקבות מסקנות ועדת סוארי<sup>35</sup>, נקבעו קריטריונים להקצאת מענקי האיזון, ובהם קריטריון ההכנסה. עם זאת, סכום המענק נקבע חלקית על פי הגירעון של הרשות, ולכן נוצר תמריץ ליצירת גירעונות. משנת 2004 ואילך, הוקצו מענקי האיזון על פי המלצות ועדת גדיש, שקבעה בין היתר להקצות את מענקי האיזון לפי נוסחה שיצרה תמריצים להתייעלות ברשויות המקומיות. המעבר בהקצאת מענקי האיזון בין נוסחת סוארי לבין נוסחת גדיש היה מהלך שנפרש על פני שש שנים. נכון לשנת 2015, יש כ-200 רשויות מקומיות המקבלות מענקי איזון, ו-56 רשויות אשר אינן מקבלות מענקי איזון. בין הרשויות המקומיות שאינן זוכות למענק איזון נמנות 28 ערים<sup>36</sup>, 10 מועצות מקומיות<sup>37</sup>, 10 מועצות אזוריות<sup>38</sup>, ושתי המועצות התעשייתיות.<sup>39</sup> יש לציין כי ירושלים אינה כלולה בערים המקבלות מענקי איזון, אולם היא מקבלת "מענק בירה" המקביל למענק איזון.<sup>40</sup>

בדברי ההסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2015 נכתב, כי לאור העובדה כי תקציב המדינה לשנת 2015 טרם אושר, על הממשלה להתנהל על בסיס תקציב המשכי, שעל פיו תקציב תקנת מענקי האיזון מסתכם ב-2.4 מיליארד ש"ח. יחד עם זאת, על מנת שלא לפגוע בהתנהלותן של הרשויות המקומיות הגיע משרד הפנים להבנות עם משרד האוצר לפיהן ישולמו מענקי האיזון לפי סכום של 2.75 מיליארד ש"ח, וזאת עד לחודש אוגוסט 2015 או עד לאישור תקציב המדינה (המוקדם מביניהם).<sup>41</sup>

<sup>33</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות](#), כתיבה: תמיר אגמון, 16 בפברואר 2010.

<sup>34</sup> מרכז השלטון המקומי בישראל, [סקירת הנושאים המהותיים המהווים מנוף להובלת שינוי בשלטון המקומי](#) - מכתב לשר הפנים גדעון סער, 19 במרץ 2013.

<sup>35</sup> הועדה הוקמה בשנת 1992 והגישה מסקנותיה באוגוסט 1993.

<sup>36</sup> אילת, אשדוד, אשקלון, באר שבע, גבעתיים, הוד השרון, הרצליה, חדרה, חולון, חיפה, יבנה, יהוד-נווה אפרים, כפר סבא, מודיעין-מכבים רעות, נס ציונה, נשר, נתניה, פתח תקווה, קריית אונו, ראש העין, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רמת השרון, רעננה ותל אביב-יפו

<sup>37</sup> אבן יהודה, אזור, באר יעקב, זיכרון יעקב, כפר ורדים, כפר שמריהו, להבים, מיתר, סביון, עומר, קריית טבעון, ראש פינה ושוהם

<sup>38</sup> באר טוביה, בני שמעון, ברנר, גן רווה, גזר, דרום השרון, חבל אילות, חבל מודיעין, חוף הכרמל, חוף השרון, יואב, לב השרון, מגידו, עמק יזרעאל, רמת נגב ותמר

<sup>39</sup> נאות חובב ומגדל-תפן

<sup>40</sup> הנתונים נלקחו מתוך אתר משרד הפנים, [מענקי משרד הפנים - מענק האיזון 2015](#). כניסה אחרונה: 10 במרץ 2015.

<sup>41</sup> משרד הפנים, [דברי ההסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2015](#). כניסה אחרונה: 10 במרץ 2015.



בטבלה מספר 2 שלהלן בחנו את חלוקת מענקי האיזון בין הרשויות המקומיות בחלוקה לדירוג החברתי-כלכלי. לצורך כך חילקנו את כלל הרשויות המקומיות (כולל רשויות שלא מקבלות מענק איזון) לשלוש קבוצות (קבוצה ראשונה: אשכולות 1-4; קבוצה שנייה: אשכולות 5-7; קבוצה שלישית: אשכולות 8-10). כמו כן בחנו את הקצאת מענקי האיזון לנפש בשלוש הקבוצות הללו, על פי נתוני הלמ"ס המעודכנים ביותר בנוגע לגודל האוכלוסייה בסך כל הרשויות על פי הקבוצות שצוינו לעיל.

**טבלה 2 : מענקי האיזון בשנת 2015 לפי אשכול חברתי-כלכלי<sup>42</sup>**

מענק איזון לנפש (בש"ח)	מענקי איזון (במיליוני ש"ח)	אוכלוסייה (במיליונים)	מספר הרשויות באשכול החברתי-כלכלי <sup>43</sup>	אשכול חברתי כלכלי
570.9	1,670	2.93	108	1-4
254.7	965.1	3.79	102	5-7
36.7	49.2	1.34	41	8-10
	<b>2,684.3</b>	<b>8.05<sup>44</sup></b>	<b>251</b>	<b>סך הכול</b>

כפי שעולה מהנתונים בטבלה מספר 2, הקצאת מענקי האיזון לנפש גבוהה יותר ברשויות מקומיות באשכולות הנמוכים לעומת רשויות מקומיות באשכולות הגבוהים. מכאן עולה כי:

- מענקי האיזון תורמים להגדלת השוויון בתקציב הכולל לנפש של הרשויות המקומיות;
- קיצוץ בתקציבי האיזון עשוי להביא להגדלת פערי התקציב בין תושבים ביישובים באשכול חברתי-כלכלי נמוך לבין תושבים ביישובים באשכול חברתי-כלכלי גבוה.

בנייר עמדה של מרכז השלטון המקומי, הוצעו שני פתרונות אשר מטרתם לצמצם את השחיקה במענקי האיזון. בטווח הקצר, נטען בנייר העמדה, מוצע לחוקק חוק אשר יחייב את הממשלה להעביר לרשויות המקומיות את תקציבי האיזון, לפי 100% מנוסחת גדיש בכל שנה. בטווח הארוך מוצע לתקצב את הרשויות המקומיות לפי "סל שירותים בסיסי שיקבע סטנדרט מינימלי בסיסי של שירותים, אותם תהא רשות מקומית מחויבת לספק לתושבים".<sup>45</sup>

## 5.2 ארנונה

<sup>42</sup> עיבוד נתוני משרד הפנים, [מענקי משרד הפנים - מענק האיזון 2015](#). כניסה אחרונה: 10 במרץ 2015.

<sup>43</sup> ארבע הרשויות שאינן נכללות בדירוג החברתי-כלכלי הן אבו-בסמה שבשנת 2012 פורקה לשתי מועצות אזוריות: נווה מדבר ואל-קסום, מגדל-תפן, טובא-זנגריה ועיג'ר.

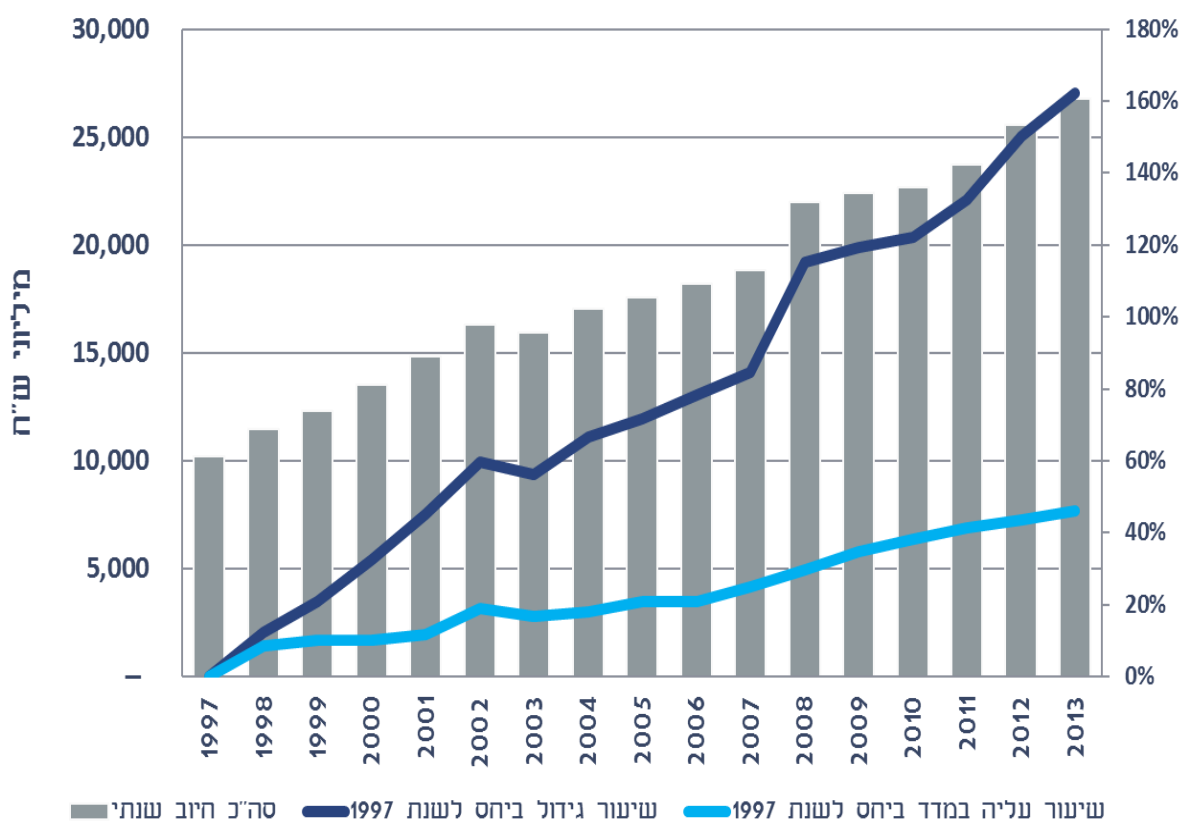
<sup>44</sup> נתוני האוכלוסין נלקחו מתוך אתר הלמ"ס והם מעודכנים לסוף שנת 2013. יצוין, כי ישנו הבדל מהותי בנתוני האוכלוסין ביישובים השונים בין נתוני משרד הפנים לבין נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני משרד הפנים מתבססים על רישום התושבים על-פי דיווחם, זאת לעומת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אשר משתמשת בכלים סטטיסטיים נוספים על מנת לאמוד את גודל האוכלוסייה. לדוגמא, חלק גדול מההבדל בנתונים נובע מכך שהלמ"ס מנכה תושבים אשר אינם מתגוררים בישראל מאוכלוסיית היישובים, לעומת משרד הפנים אשר כולל אותם במניין התושבים, כל עוד הם רשומים במרשם האוכלוסין כמתגוררים ביישוב.

<sup>45</sup> מרכז השלטון המקומי בישראל, [סקירת הנושאים המהותיים המהווים מנוף להובלת שינוי בשלטון המקומי](#) - מכתב לשר הפנים [גדעון סער](#), 19 במרץ 2013.



ארנונה היא מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס, שנגבה על ידי הרשות המקומית ומטרתו לממן את הפעילויות השונות של הרשות. ברמת העיקרון, ארנונה מהווה תשלום לרשות המקומית בעבור שירותיה המוניציפליים לתושבים ולעסקים. בפועל, לא קיים קשר ישיר בין צריכת השירותים המוניציפליים לבין גובה הארנונה. במסגרת המאבק באינפלציה בשנות השמונים של המאה העשרים, נחקק [החוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985](#), שהגביל, בין היתר, את סמכות הרשויות המקומיות להקטין את גירעונן באמצעות העלאת תעריפי הארנונה. כמו כן, במסגרת החוק, הועברה הסמכות להעלאת תעריפי הארנונה מעבר לתקרה מסוימת אל שרי הפנים והאוצר, במהלך של אישור חריג. על גביית הארנונה אחראית הרשות המקומית, בה מצוי הנכס. סוגי הנכסים עליהם מוטלת הארנונה הם בנין, אדמה חקלאית, וקרקע תפוסה (כמשמעותם בסעיף 269 לפקודת העירויות), הנמצאים בתחום שיפוט הרשות המקומית. תרשים מספר 1 מציג את סך חיובי הארנונה (כולל ארנונה למגורים, ארנונה לתעשייה ולעסקים<sup>46</sup> וארנונה ממשלתית)<sup>47</sup>, בין השנים 1997-2013.

**תרשים 1: סך חיובי הארנונה בין השנים 1997-2003<sup>48</sup>**



<sup>46</sup> בארנונה לתעשייה ולעסקים נכללים מבני תעשייה, עסקים אחרים, בנקים וחברות ביטוח, מלונות, מוסדות ומבנים, חניונים, מלאכה, נכסי מדינה, נכסים אחרים, קרקע תפוסה, קרקע חקלאית וקרקע במפעל עתיר שטח. מתוך: מרכז המחקר והמידע בכנסת, [הכנסות הרשויות המקומיות מארנונה לפי מגורים ואשכולות](#), כתיבה: תמיר אגמון, 3 בספטמבר 2009.

<sup>47</sup> בארנונה הממשלתית נכללים סכומי הארנונה המשולמים לרשויות המקומיות על-ידי משרדי הממשלה, פרט למוסד לביטוח לאומי ולחברות הממשלתיות. שם.

<sup>48</sup> אגף התקציבים, משרד האוצר, מדיניות הארנונה: תכנית עבודה 2015- צוות פנים (מצגת).





מהתרשים עולה, כי סך ההכנסות של הרשויות המקומיות מארנונה עמד בשנת 2013 על כ-27 מיליארד ש"ח,<sup>49</sup> המשקף עלייה של כ-160% בחיובי הארנונה מאז שנת 1997. בתקופה זו עלה המדד בשיעור של כ-50%. עם השנים, מערכת המיסוי של הארנונה גדלה מאוד בממדיה, בד בבד עם הגידול בהיקף המשימות של הרשויות המקומיות והיקף המחויבויות שהוטלו עליהן בחקיקה. על פי ניתוח שהתבצע באגף התקציבים באוצר, חיובי הארנונה בשנת 2013 מהווים כ-3% מהתמ"ג.<sup>50</sup> ישנה הפרדה בין ארנונה למגורים לעומת ארנונה שאינה לצרכי מגורים. להלן ייסקרו סוגיות הקשורות בארנונה למגורים ושלא למגורים.

## 5.2.1 ארנונה שלא למגורים

מחקרים מראים כי קיימים פערים משמעותיים בין רשויות מקומיות בישראל בהיקף ההכנסות מארנונה שאינה למגורים (בתי עסק, אזורי תעשייה, ועוד), וכי פערים בהכנסות מנכסים אלה הם מרכזיים ביצירת אי-שוויון בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לצורך הכנת עיבוד מיוחד של מפות הארנונה שיוצגו להלן.<sup>51</sup> מפה מספר 2 מציגה את התפלגות גביית הארנונה בין ארנונה למגורים לעומת ארנונה שלא למגורים, לשנת 2013 בישובים המונים 20,000 תושבים ויותר.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, מרכז השלטון המקומי בישראל, דואר אלקטרוני, 21 במרס 2013.

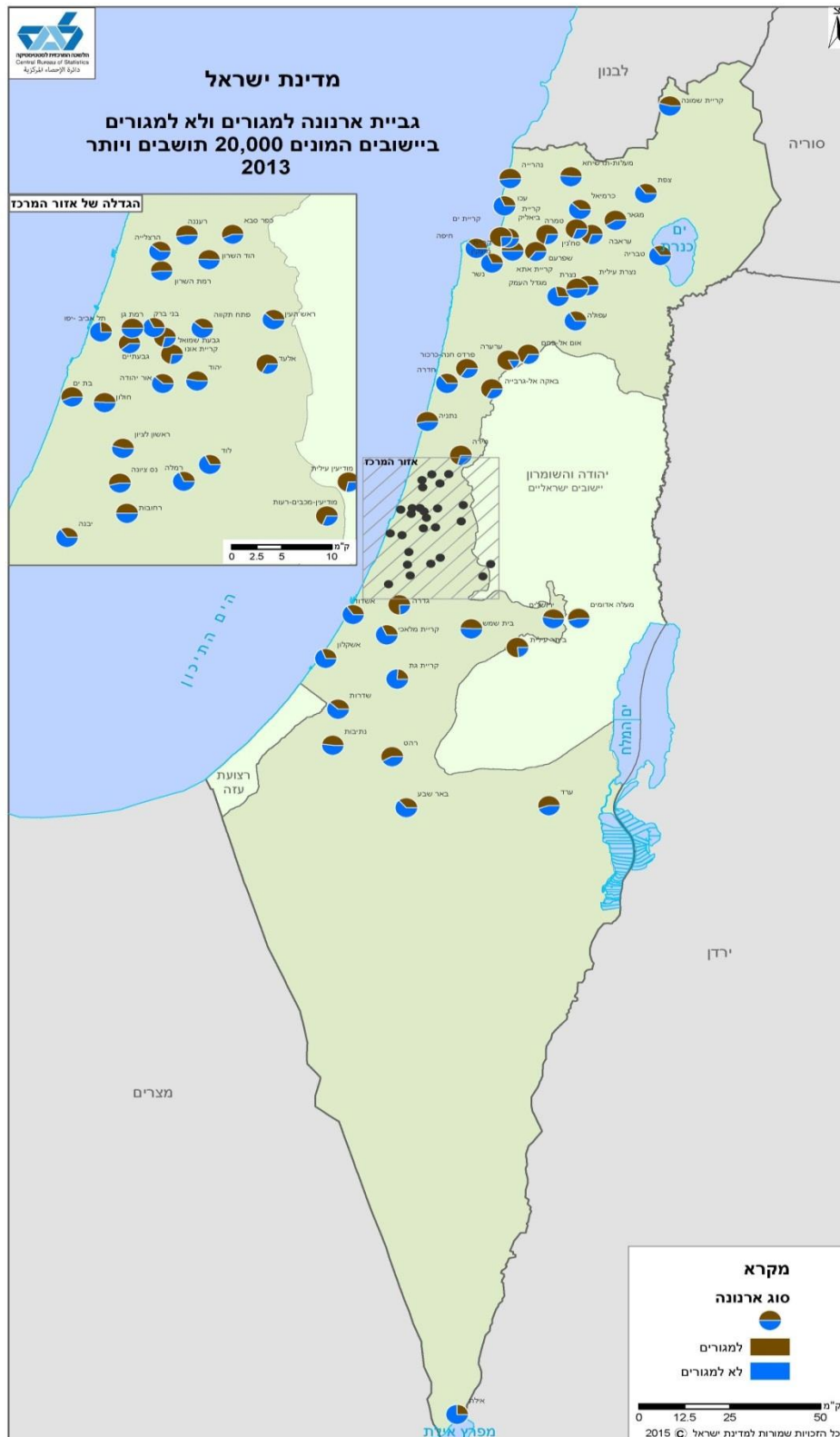
<sup>50</sup> אריאל יוצר, רכז פנים, אגף התקציבים, משרד האוצר, פגישה, 16 במרץ 2015.

<sup>51</sup> תודתנו נתונה למר אורן רז, מרכז תחום ממ"ג- כרטוגרפיה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על הכנת המפות.

<sup>52</sup> הלמ"ס, מרכז ממ"ג- כרטוגרפיה, עיבוד מיוחד למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 במרץ 2015. תודתנו נתונה למר אורן רז, הכרטוגרף הראשי בלמ"ס, על הכנת המפות.

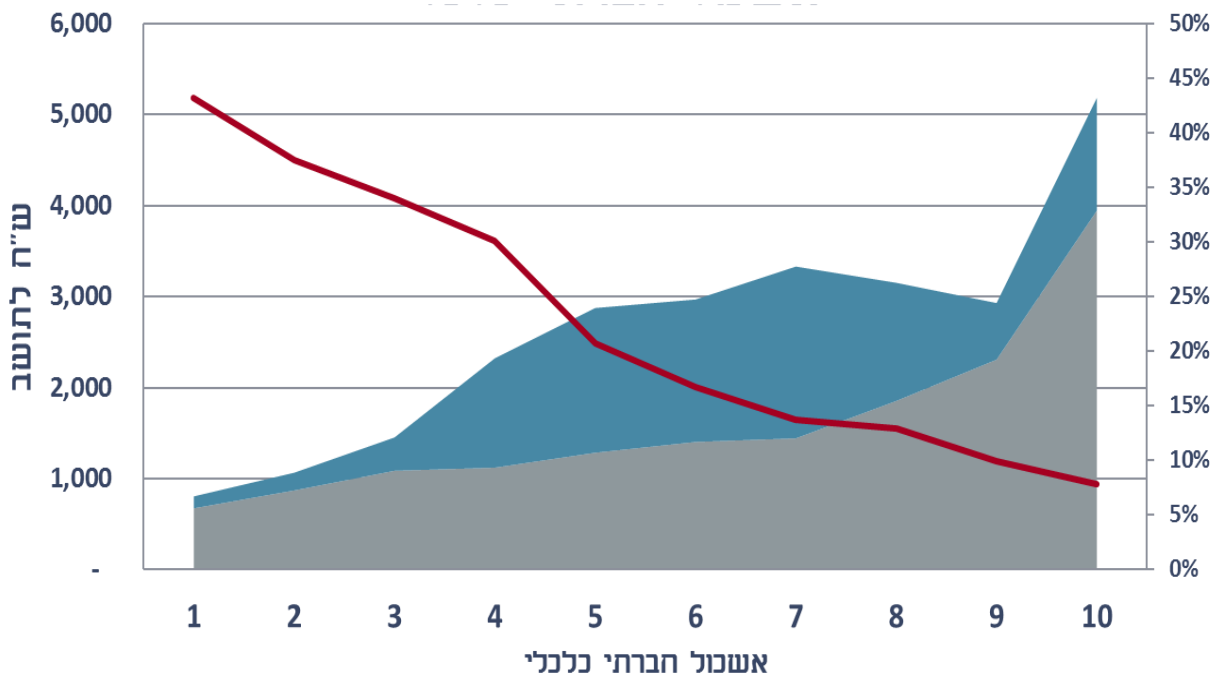


מפה 2: גביית ארנונה למגורים ולא למגורים ביישובים המונים 20 אלף תושבים ויותר, 2013



תרשים מספר 2 שלהלן מציג את ממוצע חיוב הארנונה לנפש על פי אשכול חברתי כלכלי, ואת התפלגות החיוב בין ארנונה למגורים לעומת ארנונה לעסקים באשכולות אלו. כמו כן, מוצג ממוצע אחוזי ההנחה בארנונה למגורים הניתנת לזכאים, על פי הקריטריונים של משרד הפנים.<sup>53</sup>

תרשים 2: ממוצע חיוב הארנונה לנפש על פי אשכול חברתי-כלכלי<sup>54</sup>



■ חיוב מגורים לנפש ■ חיוב עסקים לנפש — % הנחות למגורים מהחיוב למגורים

מן התרשים ניתן לראות כי ישנו מתאם שלילי בין האשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית לבין היקף ההנחות למגורים שהיא נותנת. כלומר: ככל שהרשות המקומית נמצאת באשכול נמוך יותר, כך היקף ההנחות שהיא נותנת לתושביה גבוה יותר. באשכולות 1-3 היקף ההנחות מגיע לכדי שליש מסך חיובי הארנונה לנפש. כמו כן, ניתן לראות שרמת ההשקעה לנפש עולה ככל שהרשות המקומית נמצאת באשכול חברתי-כלכלי גבוה יותר. עוד עולה מן התרשים, כי באשכולות האמצעיים (4-7), חלקה של הארנונה שלא למגורים הוא משמעותי יותר, והחציון של שיעורי גביית הארנונה מעסקים בכל אחד מבין האשכולות האמצעיים הוא למעלה מ-50% מסך שיעורי גביית הארנונה. לעומת זאת, שיעור החיוב של ארנונה לעסקים לנפש נמוך יותר באשכולות 1-3, וכך באשכולות 9-10. כלומר: תקבולי הרשות המקומית מארנונה באשכולות אלו נשענים באופן כמעט בלעדי על תקבולי הארנונה למגורים. על פי פרופ' אבי בן בסט, ישובים באשכולות העליונים של הדירוג החברתי-כלכלי הם מאוד עשירים ואינם זקוקים

<sup>53</sup> מן הניתוח הוסרה המועצה האזורית תמר, הנמצאת באשכול 5. למאפייני המועצה האזורית תמר לשנת 2012 ראו הלמי"ס, [הרשויות המקומיות בישראל 2012, פרסום מס' 1573](#), כניסה אחרונה: 19 במרץ 2015.

<sup>54</sup> אגף התקציבים, משרד האוצר, מדיניות הארנונה: תכנית עבודה 2015- צוות פנים (מצגת).



לתעשייה באזור מגוריהם<sup>55</sup> וממילא רמת ההשקעה בתושב בהם מארנונה למגורים בלבד מגיעה לכדי 2,500-4,000 ש"ח, פי 2 עד 4 בהשוואה לרמת ההשקעה לתושב בישובים הנמצאים בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר.

## 5.2.2 ארנונה ממשלתית

ההכנסות מארנונה ממשלתית לשנת 2014 מוערכות בכ-820 מיליון ש"ח, וכ-58% מהן מגיעים ממשרד הביטחון.<sup>56</sup> עד שנת 1995 המדינה הייתה פטורה מתשלום ארנונה עבור נכסיה. מאז שנת 1995, לפי פקודת מסי עירייה ומסי ממשלה (פיטורין), 1938, המדינה משלמת ארנונה מופחתת על כל נכסיה, למעט בערי עולים<sup>57</sup> שבהן היא משלמת 100% מן הארנונה. שיעור חיוב הארנונה תלוי בסוג הנכס, והוא נע בין 30%-55%<sup>58</sup> מחיוב המוטל על נכס דומה, שאינו נכס של המדינה. לפי ניתוח שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הרוב המוחלט של הארנונה הממשלתית, 99.8% ממנה, שולם בשנת 2009 לרשויות מקומיות במגזר היהודי וביישובים מעורבים, שבהם מתגוררים כ-85% מכלל האוכלוסייה. בשנה זו, לרשויות מקומיות במגזר הערבי שולמו 0.02% מהארנונה הממשלתית, בעוד שיעורן מכלל האוכלוסייה הוא כ-15%. עוד עולה מן הניתוח, שכ-37.5% מסך תשלומי הארנונה הממשלתית משולמים לחמש ערים (ירושלים, תל אביב, חיפה, באר שבע וראשון לציון), שבהן מצויים משרדים ממשלתיים רבים. לעומת זאת, משקל תושבי הערים האלה מכלל האוכלוסייה הוא כ-24.9%<sup>59</sup>. הוועדה לרפורמה בארנונה, שהמלצותיה נידונות בהמשך המסמך, עסקה גם בסוגיה זו של חלוקת תשלומי הארנונה הממשלתית.

## 5.2.3 ארנונה למגורים

תעריפי הארנונה למגורים מאופיינים בשונות גבוהה והם מושפעים לרוב מגודל הנכס, מסוג הבנייה (נמוכה או רוויה) וכן מאזור המגורים (בערים הגדולות). נכון לשנת 2015, תעריפי הארנונה למגורים נעים בטווח רחב מאוד שבין 33-114 ש"ח למ"ר.<sup>60</sup> מעבר לשונות בתעריפי הארנונה למגורים, ברשויות רבות מופעלות הנחות לאוכלוסיות מוחלשות ובהן: נכים, אימהות חד הוריות וקשישים.<sup>61</sup> נוסף על ההנחות הללו, תוקנו במהלך הכנסת ה-19 תקנות הסדרים במשק המדינה (תיקון מספר 4) התשע"ה-2014, ונקבעו טווחי ההכנסה החודשית הממוצעת, המשוקללת במספר הנפשות, המזכה בהנחות לארנונה במסגרת מבחן הכנסה.<sup>62</sup> תוקפן של תקנות אלו החל ב-1 בינואר 2015. כפי שעולה מתרשים מספר 2, ישנו כצפוי מתאם שלילי בין האשכול שבו נמצאת הרשות המקומית לבין שיעורי ההנחות הניתנים על ידה. כלומר: ככל שרשות מקומית נמצאת באשכול חברתי כלכלי נמוך יותר, היקף שיעורי ההנחות

<sup>55</sup> פרופ' אבי בן בסט, יום עיון: פני החברה בישראל, מבט אל הערים הגדולות, הלמ"ס ומרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2015.

<sup>56</sup> אגף התקציבים, משרד האוצר, מדיניות הארנונה, (מצגת), 16 במרץ 2015.

<sup>57</sup> איתי פידלמן, [הגדרת רשויות מקומיות כערי עולים או כרשויות קולטות עלייה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 ביוני 2013. כניסה אחרונה: 30 באפריל 2015.

<sup>58</sup> נכסי משרד הביטחון משלמים 30% מחיוב הארנונה, נכסי משרד הבריאות משלמים 45% מהחיוב ויתר נכסי הממשלה משלמים 55% מחיוב הארנונה.

<sup>59</sup> תמיר אגמון, התחלקות הארנונה הממשלתית לפי מחוזות ומגורים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 ביוני 2009.

<sup>60</sup> משרד הפנים, [ארנונה-תעריפי מינימום ומקסימום לסיווגים השונים](#), כניסה אחרונה: 23 במרץ 2015.

<sup>61</sup> לפירוט רשימת ההנחות הקבועות בארנונה, ראו משרד הפנים, [הנחות בארנונה](#). כניסה אחרונה: 23 במרץ 2015.

<sup>62</sup> [תקנות הסדרים במשק המדינה 2015](#). כניסה אחרונה: 23 במרץ 2015.



שהיא נותנת לתושביה הוא גדול יותר. כל רשות מקומית גם קובעת לעצמה את שיטת המדידה, כאשר ישנן ארבע שיטות עיקריות: שיטת "ברוטו ברוטו" היא שיטה שבה המדידה כוללת את שטח הקירות החיצוניים של הנכס וכן את השטחים המשותפים. שיטת המדידה "נטו נטו" כוללת מדידה של השטח הפנימי של הנכס בלבד, ללא קירות פנימיים ושטחים משותפים. שיטת ה"ברוטו" כוללת מדידה של קירות חיצוניים ללא שטחים משותפים ושיטת הנטו מתייחסת למדידה של השטחים הפנימיים של הנכס כולל קירות פנימיים, וללא שטחים משותפים. מכאן עולה, שישנם הבדלים רבים בקביעת תעריפי הארנונה ושונות גדולה בשיטות המדידה והסיווגים השונים של נכסים בין עיריות.

בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2014 נדונה סוגיית הארנונה. בדו"ח נכתב כי "משרד מבקר המדינה לא מצא את מערכת הנימוקים, הסיבות וההצדקות ההגיוניות לשיעורי הארנונה המוטלת הלכה למעשה על ידי הרשויות המקומיות". עוד קובע דו"ח מבקר המדינה כי "כל רשות מטילה ארנונה בשיטה התוספתית, מבלי שנבחן סרגל הצרכים הדרוש לה למימון פעילותה". יתרה מכך, מן הדו"ח עולה ש"רשויות מקומיות קבעו בצווי הארנונה שלהן תעריפים החורגים מההוראות בתקנות הארנונה; הן חייבו את הנכסים בתחומן לפי שיטות מדידה שונות, התייחסו באופן שונה להצמדות ולשטחים המשותפים, וחלקן אף חייבו לפי שיטת מדידה השונה מזו שנקבעה בצו הארנונה שלהן. מצב זה גורם להבדלים גדולים בשטחים המחויבים בארנונה על ידי רשויות מקומיות שונות, ויוצר אי-שוויון בחלוקת נטל המס בין המחזיקים בנכסים". כאינדיקציה לאי הסדר השורר בתחום גביית הארנונה מציין המבקר כי "היקפן הגדול של הבקשות לאישור חריג שאישרו משרדי הפנים והאוצר באופן מלא או חלקי- אינו עולה בקנה אחד עם מטרת החקיקה, ולמעשה הפך את החריג לכלל; טיפולם של משרדי הפנים והאוצר בחלק מהבקשות לאישור חריג נמשך זמן רב מדי, עד כדי כך שחלק מהרשויות המקומיות לא יכלו לממשו בשנת המס הרלוונטית".<sup>63</sup>

#### 5.2.4 שיעורי גביית הארנונה על ידי הרשויות המקומיות

לרשויות המקומיות יש מעט כלים לאכוף את תשלום הארנונה. בנוסף לשונות הגדולה בתעריפי הארנונה ובשיטות החיוב השונות בין רשויות מקומיות שנדונו לעיל, ובנוסף לעובדה שהיקף ההנחות הוא גדול מאוד, קיימת גם בעיה בגביית הארנונה מאוכלוסיות מסוימות. מנתוני שנת 2013 עולה כי סך הגבייה הכללי של הארנונה עומד על 48.66% מסך החיובים, כלומר- פחות ממחצית. טבלה מספר 3 שלהלן מציגה את התפלגות שיעורי הגבייה בפועל של הארנונה מסך החיובים לשנת 2013, על פי אשכולות חברתיים-כלכליים.

<sup>63</sup> משרד מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, [ארנונה ברשויות המקומיות- הטלה, הנחות והסדרת גבייה](#). כניסה אחרונה: 23 במרץ 2015.



טבלה 3 : התפלגות שיעורי הגבייה של הארנונה לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2013<sup>64</sup>

סך הכל	מתוכן באשכול חברתי כלכלי			מספר הרשויות המקומיות	שיעורי הגבייה בפועל מסך החיובים
	8-10	4-7	1-3		
45	0	5	40	45	0-19%
<sup>65</sup> 52	0	25	27	53	20-37%
38	2	32	4	38	38-53%
<sup>66</sup> 45	15	26	4	46	54-68%
<sup>67</sup> 64	24	39	1	68	69-100%
244	41	127	76	<sup>68</sup> 250	סך הכל

מהנתונים עולה כי בקרב הרשויות הממוקמות באשכולות 8-10 של הדירוג החברתי-כלכלי, שיעור הגבייה השכיח הוא בטווח שבין 100-69%, ואין אף רשות שבה שיעורי הגבייה נמוכים מ-38%, בעוד שבקרב הרשויות הממוקמות בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי, שיעור הגבייה השכיח נמוך מ-20%. בקרב הרשויות הממוקמות באשכולות האמצעיים של הדירוג החברתי-כלכלי (אשכולות 4-7), כל אלו ששיעורי הגבייה שלהן נמוכים מ-20% הן רשויות הממוקמות באשכול מספר 4. שיעור הגבייה השכיח באשכול זה הוא בטווח שבין 20-37%, ורק שתיים מבין 26 הרשויות באשכול מאופיינות בשיעורי גבייה גבוהים מ-54%. באשכול 5 שיעור הגבייה מצוי בטווח שבין 38-53%, ואילו באשכולות 6-7 שיעור הגבייה השכיח הוא בטווח של 100-69%. כמוכך, היכולת של רשות מקומית הממוקמת באשכולות הנמוכים יותר של המדד החברתי כלכלי לגבות בפועל את החיוב המלא מוגבלת וזאת בשל היקפן הגדול של הנחות

<sup>64</sup> עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת של נתוני הלמ"ס. [רשויות מקומיות בישראל 2013](#). כניסה אחרונה: 16 במרץ 2015.

<sup>65</sup> שיעור הגבייה במועצה המקומית טובא זנגריה עומד על 29.2%, אולם היא אינה מדורגת בדירוג החברתי-כלכלי.

<sup>66</sup> שיעור הגבייה במועצה המקומית עיג'ר עומד על 67% אולם היא אינה מדורגת בדירוג החברתי-כלכלי.

<sup>67</sup> המועצות האזוריות מגדל-תפן וכן נאות חובב אינן מדורגות במדרג החברתי-כלכלי. כמו כן, המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר שהוקמו במקום במועצה האזורית אבו-בסמה אינן נכללות בדירוג החברתי כלכלי ושיעורי הגבייה בהן עמדו על 97.7%-100% בהתאמה.

<sup>68</sup> ללמ"ס חסרים נתונים על שבע הרשויות המקומיות הבאות: בוסתן אל-מרג', ג'ולס, חריש, טייבה, מג'ד אל-כרום, עין מאהל, ערעה-בנגב.



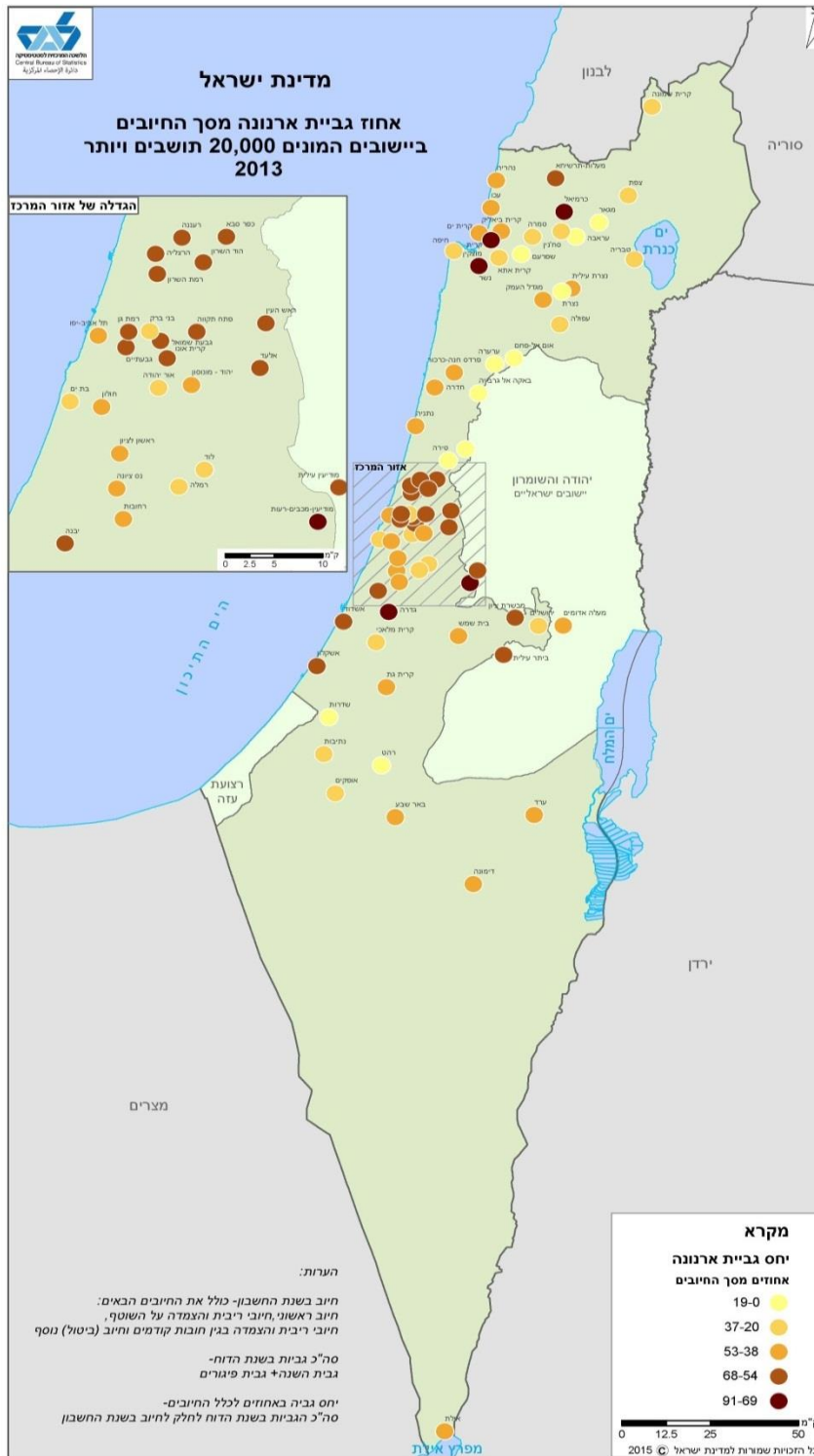
הניתנות לתושביה. לפי פרופ' אבי בן בסט, השונות הגדולה בין רשויות מקומיות בשיעורי גביית הארנונה שלהן, בתוך אותו אשכול חברתי-כלכלי, היא אחד המדדים המשמעותיים לאיכות הניהולית ברשות.<sup>69</sup> מפה מספר 3 מציגה את אחוז גביית הארנונה מסך החיובים בישובים בהם 20,000 תושבים ומעלה, לשנת 2013.

---

<sup>69</sup> פרופ' אבי בן בסט, יום עיון: פני החברה בישראל, מבט אל הערים הגדולות, הלמ"ס ומרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בינואר 2015.



מפה 3 : אחוז גביית הארנונה מסך החיובים בישובים בהם 20,000 תושבים ומעלה, 2013<sup>70</sup>



<sup>70</sup> הלמ"ס, מרכז ממי"ג- כרטוגרפיה, עיבוד מיוחד למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 במרץ 2015





## 5.2.5 הועדה הציבורית לרפורמה בארנונה

בשנת 2006, בהתאם [להחלטת ממשלה 455](#), הוקמה על ידי שר האוצר דאז, רוני בר און, ועדה ציבורית שמטרתה לבחון את הכשלים בשיטת הארנונה הקיימת בישראל ולהציע חלופות להסדרתם. בראשות הוועדה עמד עו"ד אודי ברזילי והמלצות הביניים שלה הוגשו אל משרד הפנים. טיוטה סופית של דוח הועדה הוגשה למשרד הפנים במרוצת חודש פברואר 2015. הועדה מצאה כי "קיימת תמימות דעים שהארנונה התפתחה מאז קום המדינה... על בסיס פזור ורעוע. ריבוי חיקוקים שתוקנו טלאי על טלאי.. הובילו להתפתחות לא סדורה של מערכת דיני ארנונה שאינם ברורים, אינם אחידים, חלקם אינם צודקים וחלקם אינו תואם עוד את המציאות המודרנית".<sup>71</sup> עוד קובעת הוועדה, כי שיטת גביית הארנונה הנהוגה בישראל כיום היא שיטה גררסיבית מאוד, שבה החיכוך עם האזרח הוא גבוה. המלצות הועדה לשיטות חלופיות לארנונה למגורים, כפי שבאות לידי ביטוי בטיוטה, הן:

- המשך גביית מיסי הארנונה למגורים תוך שיפור מבני והאחדה. לפי הצעה זו, הארנונה תמשיך להיגבות על ידי הרשויות המקומיות, באמצעות שיטת מדידה של גודל הנכס, אולם יונהג תעריף אחיד ויצומצמו הסיווגים הקיימים היום. לפי ועדת ברזילי, זוהי החלופה הישימה ביותר.
- שינוי שיטת גביית הארנונה למגורים ומעבר לשיטת גבייה על פי שווי הנכס. שיטה זו היא השיטה המקובלת במדינות רבות בעולם. אף על פי כן, הערכת אגף התקציבים באוצר היא שאפשרות זו אינה ישימה מבחינה מעשית, שכן המשמעות שלה היא הקמת מערך שמאות ארצי בהיקף גדול של כ-2.4 מיליון דירות, עדכון שוטף של שווי הנכס מדי תקופה, והגדלת החיכוך בין הרשויות לתושבים.
- ביטול הארנונה למגורים והעלאת המע"מ בשיעור של 2.5% שיועבר אל השלטון המרכזי ויהווה מס מוניציפלי. מבין שלוש החלופות המוצעות בהמלצות הועדה, החלופה המועדפת על אגף התקציבים במשרד האוצר היא ביטול הארנונה והעלאת המע"מ ב-2.5-2%. על פי הצעת האוצר, הגבייה של המע"מ המוניציפלי תועבר לקרן חוץ תקציבית ייעודית, ותחולק בין כל העיריות על פי התקבולים שלהן ממיסי הארנונה בשנת המס האחרונה. כך, עיריות חזקות לא ייפגעו מן השינוי המוצע. כמו כן, מוצע להקים קרן איזון שאליה יועברו עודפי גבייה בשנים של שגשוג המאופיינות בצריכה מוגברת ולפיכך בעלייה בתשלומי מע"מ, ותשמש את העיריות בשנים של מיתון שמאופיינות בירידה במחזור העסקים, בצמצום הצריכה ובירידה בתשלומי המע"מ.<sup>72</sup> יתרונותיה של הצעה זו נעוצים בכך שתבטל את הבעיות המבניות הקיימות כיום במנגנון הארנונה, תצמצם את מנגנוני הגבייה ותבטל את הבעיות הכרוכות בגבייה. עם זאת, העלאת המע"מ על כל מוצרי הצריכה תרע את מצבן של אוכלוסיות מוחלשות, הזכאיות כיום להנחות בשיעורים גבוהים ואף לפטורים מתשלום ארנונה. בנוסף, מכיוון שההצעה חלה רק על ארנונה למגורים, בעלי עסקים יאלצו למעשה לשלם מס כפול: הן עבור נכסי ארנונה לעסקים שברשותם והן בהעלאת שיעור המע"מ. כמו כן, יישום הצעה זו יוביל למצב שבו דירות של תושבי חוץ לא ימוסו בארנונה, ובעליהן לא ישלמו את המע"מ העודף במקום, שכן ממילא אינם

<sup>71</sup> משרד הפנים, דוח הועדה לבחינת הארנונה- טיוטה סופית, עמ' 28.

<sup>72</sup> אריאל יוצר, רכז פנים, אגף התקציבים, משרד האוצר, פגישה, 16 במרץ 2015.



מתגוררים בישראל ואינם מושפעים מעליית המע"מ. ממשרד הפנים נמסר כי עמדת הדרג הנבחר בנושא הרפורמה בארנונה והחלופה שתאומץ כמתווה לרפורמה טרם גובשה.<sup>73</sup>

בעניין הארנונה הממשלתית, הוועדה קובעת כי "בחינת רשימת הרשויות הנהנות במידה ניכרת מארנונה של נכסי מדינה מצביעה על היעדר מחשבה מכוונת של חלוקת עושר תכנוני וכלכלי". לאור זאת, מציעה הוועדה לחלק את תשלומי הארנונה הממשלתית מחדש, באמצעות הקמת קרן ציבורית חוץ תקציבית לחלוקת תשלומי הארנונה של המדינה, בהתאם לקריטריונים ברורים לחלוקה. אגף התקציבים במשרד האוצר תומך בהצעה זו, ומציע לפטור את המדינה מתשלומי ארנונה, ותחת זאת להעביר את כספי הארנונה המשולמים כיום לרשויות המקומיות אל קרן חוץ תקציבית על מנת לחלקן לרשויות בצורה פרוגרסיבית יותר. על פי הצעת האוצר לחלוקה מחדש של כספי הארנונה הממשלתית, 41 רשויות ייפגעו כספית מן המהלך ו-198 ירוויחו ממנו. כל הרשויות שהמהלך של מעבר לקרן ארנונה חוץ ממשלתית יפגע בהן מדורגות באשכולות 5-10 בדירוג הכלכלי-חברתי של הלמ"ס.<sup>74</sup>

## 6. הגדרת סל שירותים לתושב

השירותים שמעניקות הרשויות המקומיות לתושביהן נחלקים לשניים: **שירותים ממלכתיים**, שהם באחריותם ובפיקוחם של משרדי ממשלה, אך הרשויות המקומיות הן המספקות אותם, כגון שירותי חינוך ורווחה; ו**שירותים מוניציפליים** שהן מספקות לפי החובות והסמכויות שנקבעו לגביהן בדיון, כגון שירותי ניקיון.

השירותים הממלכתיים הם בעלי זיקה ישירה למשרדי ממשלה שונים שעיסוקם בתחום השירות הניתן. באמצעות תקציבים, מפעילים משרדים אלה מערכי שירות שונים ברמה המקומית ובאמצעות הרשות המקומית. הם משתתפים במימון השירות שבתחום אחריותם, ויש להם גם חלק מרכזי בקביעת מאפייני השירות ורמתו, הן באמצעות הנחיות והן באמצעות רגולציה ופיקוח. אופן המימון של חלק מהשירותים הממלכתיים, כמו גם היעדר הגדרה ברורה של סל שירותים שראוי וצריך לספק לתושבים, יוצרים הבדלים מהותיים בין הרשויות המקומיות במגוון השירותים המסופקים וברמתם.<sup>75</sup>

לאורך השנים, הוקמו מספר ועדות ציבוריות שעסקו ביחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי ועסקו, בין היתר, בנושא הגדרת סל שירותים לתושב. הראשונה שבהן, הוועדה הממלכתית לשלטון המקומי (בראשות מר משה זנבר ז"ל), הוקמה ב-30 בדצמבר 1976 על פי החלטת ממשלה מספר 273. בין היתר, קבעה הוועדה במסקנותיה מיוני 1981, כי "הפרט החשוב להבטחת עצמאות השלטון המקומי הוא הצד הכספי. דבר זה מחייב קביעת סל שירותים תקני, שאת מימונו תבטיח הממשלה והוא יכלול שירותי חובה ושירותי רשות. הקביעה הסופית תהיה בידי הממשלה עם שיתוף פעולה עם השלטון המקומי. סל השירותים ייקבע לא רק לפי גודל היישוב אלא לפי הצרכים הרלבנטיים של אספקת השירותים".<sup>76</sup> ועדות ציבוריות נוספות רלוונטיות לעניין סל השירותים המוניציפלי הן ועדת סוארי (1993) ועדת גדיש

<sup>73</sup> אייל אליעזר, יועץ כלכלי למנכ"ל, דוח הוועדה לבחינת הארנונה- טיוטה סופית. מכתב, 31 במרץ 2015.

<sup>74</sup> משרד האוצר, אגף התקציבים, מדיניות הארנונה- דיון אצל שר הפנים. מכתב. 2 במרץ 2015.

<sup>75</sup> נחום בן- אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות, ירושלים, 2006.

<sup>76</sup> דברי הכנסת, [מסקנות ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא מימוש דוח הוועדה הממלכתית לשלטון המקומי \(דוח זנבר\)](#), 28 במרץ 1984, כניסה אחרונה: 30 באפריל 2015.



(2000) שעסקו באופן הקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות על מנת שאלו יוכלו לספק רמת שירותים מינימאלית לתושביהן. ביולי 2005 מונתה ועדה ציבורית לבחינת סל השירותים ברשויות המקומיות (בראשות מר גד יעקבי ז"ל). מטרת הוועדה הייתה לבחון את היתכנות קביעתו של סל שירותים בסיסי וחיוני ברשויות המקומיות שיאפשר לספק שירותים בסיסיים שווים לכל תושבי המדינה. בכתב המינוי התבקשה הוועדה להציע את מרכיביו של סל שירותים חיוני, את "מינון" השירותים הנכון, את תקציב הסל ומקורות מימונו ואת הדרך שבה יותאם למצב הרשות. בדו"ח הביניים שהגישה הוועדה כשנה לאחר מכן, צוין ש"מתברר כי קיים מצב המחייב תיקון והסדרה: ההבדלים ברמת השירותים המוניציפאליים לתושבים במדינת ישראל הם ניכרים". בנוסף, המליצה הוועדה כי יש לקבוע סל שירותים מזערי, את היקף השירותים שיכללו בו, את תדירות הענקתם ועוד, וכן לקבוע סל "מורחב" שהרשות המקומית רשאית לספק ממקורותיה העצמיים".<sup>77</sup>

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2011-2012 התייחס לסוגיית סל השירותים ברשויות המקומיות. לפי הדו"ח, "קביעת סל שירותים מוניציפאליים שעל הרשות המקומית להעניק לתושביה, יש בה כדי להגדיר את השירותים הנדרשים ואת רמתם. עם זאת, בדין הקיים לא נקבע סל שירותים מפורט שמחויבת הרשות המקומית לספק לתושביה, ואף לא נקבעה רמת השירותים המזערית שהיא מחויבת לספק בכל תחום ותחום. זאת, למרות שמשרד הפנים עוסק במשך יותר מארבעה עשורים בנושא ואף הוקמו מספר ועדות ציבוריות בנושא". עוד קובע המבקר בדו"ח כי "רשויות מקומיות רבות סובלות מהידרדרות חדה ומתמשכת במשאבים העומדים לרשותן. בשל כך, ובשל היעדר הגדרה מפורטת של שירותים מזעריים וקביעת מדדים להערכת השירותים ברשויות המקומיות, מתושבים רבים במדינה נמנעים שירותים, חלקם חיוניים, ואלה הניתנים להם הם לעיתים ברמה ירודה ביותר".<sup>78</sup>

בשנת 2013 פרסם אגף מחקר ומידע של משרד הפנים נייר מדיניות בנושא סל שירותים מחייב בשלטון המקומי. על פי המחברים, למדידת שירותים ברשויות המקומיות ישנן שלוש מטרות עיקריות והן: שיפור תהליכי עבודה ברשות המקומית; שקיפות מידע לציבור אודות השימוש בכספי המיסים שלו; רגולציה על פעולות השלטון המקומי. הנייר סוקר חסמים שונים ביחס להגדרת סל שכזה, ומצייין, בין היתר, היעדר מידע, היעדר פיקוח אפקטיבי, פערים בין חקיקה ואכיפה, היעדר תמריצים, בעיות תקציביות ואיכות ניהול ירודה מצד הרשויות המקומיות. לפי הדו"ח, הגדרת סל שירותים מינימאלי, אשר יחייב את הרשויות המקומיות, עשויה לחשוף חוליים חברתיים כגון חוסר שוויון, חוסר הזדמנויות, רמת חיים ירודה ושסעים מתרחבים בין בני מעמדות שונים, בין תושבי מרכז ופריפריה ובין בני דתות ועדות שונים- ולסייע בהתמודדות עימם. במילים אחרות, הגדרת סל שירותים מינימאלי עשויה להוות עמוד תווך בהתמודדות עם רמת שירותים נמוכה מדיי יחסית לרמה לה זוכים תושבים בחלק מן הרשויות המקומיות.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> מתוך משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012](#), עמ' 13-14. כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015

<sup>78</sup> משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012](#), כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015

<sup>79</sup> משרד הפנים, המנהל שלשלטון מקומי, אגף מחקר ומידע, [סל שירותים מחייב ברשויות המקומיות](#), כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015.



## 6.1 מנגנון המימון התואם (matching) למימון שירותים ממלכתיים בשלטון המקומי

ככלל, מנגנון המאצינג נפוץ מאד במימון שירותי רווחה אישיים המסופקים על ידי רשויות הרווחה המקומיות. על-פי המצב היום, בגין כל הוצאה על כל אחד מהשירותים המוכרים על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומאושרים על-פי כללי תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) יוחזר לרשות המקומית על-ידי המדינה סכום בשיעור 75% מהעלות. מכאן שהרשות המקומית נושאת ב-25% מההוצאה. חשוב לציין כי על אף שרוב התקציב ממומן על-ידי המדינה, ספק אם כל הרשויות המקומיות מסוגלות לממן רבע מעלות שירותי הרווחה האישיים שלהן. אם הרשות המקומית אינה ממציאה את חלקה, המדינה פטורה מהחובה לממן את יתר הסכום, 75% כאמור, ומכאן שהנפגעות העיקריות הן דווקא האוכלוסיות שזקוקות לשירותי רווחה אישיים המתגוררות ביישובים מאשכול חברתי כלכלי נמוך.<sup>80</sup> אבי בן-בסט ומומי דהן הציגו בספרם "הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות" (2009) נתונים בדבר ההוצאה בפועל למטופל של משרד הרווחה בשנת 2005 לפי דירוגן החברתי-כלכלי של רשויות מקומיות. הממצאים הראו כי **ככל שרמתה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת למטופל גבוהה יותר**.<sup>81</sup> המחברים המליצו לצמצם את ההתניה בין ההקצאה הממשלתית לרווחה לבין שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית, ולקבוע כי שיעור ההשתתפות של היישוב יהיה דיפרנציאלי (כלומר, יעלה ככל שרמתו החברתית-כלכלית גבוהה יותר).<sup>82</sup> המלצה זו על יצירת מדרג בשיעורי המימון התואם הנדרש מרשויות בהתאם למעמדן הכלכלי באה לידי ביטוי גם בדו"ח הועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאוף) מחודש יוני 2014.<sup>83</sup>

בשנת 2012 הוגשה לבג"צ, על ידי פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית, עתירה למתן צו על תנאי המורה למשרד האוצר ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים לנמק "מדוע לא תשונה שיטת המימון התואם של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות בישראל... [ו]יקבע הסדר תקצוב אשר יתווה מדרג השתתפות של הרשויות המקומיות במימון שירותי הרווחה שבתחומן על פי מדדים של חוסן חברתי-כלכלי".<sup>84</sup> תשובת המדינה הייתה שאין מתאם בין האשכול החברתי-כלכלי שבו נמצאת הרשות לבין שיעורי ניצול תקציבי הרווחה שלה וכי רשויות במדרג סוציו אקונומי נמוך מנצלות באופן מלא או כמעט מלא את תקציבן. עוד צוין בהתייחסות המדינה, כי "ישנם שירותי רווחה שבהם שיטת המימון שונה", אולם לפי תשובת פרקליטות המדינה "שיטת מימון שירותי הרווחה ברשויות המקומיות היא עניין שבמדיניות וההחלטה לפעול על פי שיטה של מימון תואם אחיד היא

<sup>80</sup> מתוך: שירי ספקטור בן ארי, זכויות חברתיות ושירותי הרווחה האישיים בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 באוקטובר 2010.

<sup>81</sup> בן בסט אבי ודהן מומי (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

<sup>82</sup> אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009. המחברים ממליצים גם על שיעור השתתפות מירבי שלא יעלה על 25%.

<sup>83</sup> דו"ח הועדה למלחמה בעוני בישראל, יוני 2014. כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2015.

<sup>84</sup> בית משפט העליון בג"צ 6853/12, פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית והמרכז הרפורמי לדת ומדינה נגד משרד האוצר ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים.



החלטה סבירה ועניינית, שאינה פוגעת בשוויון". משהעיר בג"ץ לעותרים שאינו מתערב במדיניות,<sup>85</sup> נמחקה העתירה, "תוך שמירת זכותם של העותרים... לחזור ולפנות לבית המשפט אם יתבררו עובדות חדשות".<sup>86</sup>

## 7. תאגידי מים וביוב<sup>87</sup>

### 7.1 הקמת תאגידי המים

בעשור האחרון נעשו שינויים רגולטוריים רבים במשק המים, ובמרכזם הקמת תאגידי מים וביוב לאספקת שירותי מים וביוב (במקום מחלקות המים ברשויות המקומיות), הקמת רשות רגולטורית הקובעת את מחיר המים (להלן: רשות המים) וקביעת היטלי הפקה בגין הפקת מים לפי אזורים, עונות בשנה ומשתנים נוספים. **חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001**, נחקק בשנת 2001, ועם השנים חלו בו כמה שינויים. מטרתו העיקרית של החוק הן הבטחת רמת שירות, איכות ואמינות נאותים לצרכן, במחירים סבירים ובלא אפליה; הבטחת ייעוד ההכנסות ממתן שירותי מים וביוב להשקעות בתחום; ניהול עסקי, מקצועי ויעיל של משק המים והביוב העירוני. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב שמטרתו העיקרית היא יצירת הפרדה מוחלטת של משק המים והביוב העירוני מיתר השירותים העירוניים, כך שיתאפשר טיפול בבעיות המימון והנטל הפיננסי בתחום המים והביוב ותהיה התייחסות ארוכת טווח לתשתית המים והביוב. בהחלטת ממשלה מס' 2447 מאוגוסט 2004 נקבע כי משק המים והביוב ינוהל על-ידי תאגידי אזוריים. בהחלטה נקבע המתווה של התאגידיים: **לא יוקמו יותר מ-30 תאגידיים בפריסה ארצית; במצב העתידי, כל חברה תספק שירותי מים וביוב לפחות ל-200,000 צרכנים; התאגידיים שיוקמו יפעלו תוך שמירה על רצף גיאוגרפי. תאגידיים המשרתים פחות מ-200,000 צרכנים יוכלו לקבל רישיון של הממונה על התאגידיים, בתנאי שבעתיד ישתלבו בפריסה הארצית של 30 התאגידיים.** עד שנת 2007 הקמת תאגידי מים וביוב עצמאי לא הייתה מחויבת בחוק אלא הייתה נתונה לשיקול דעת. בשנת 2007 נקבעה בחוק חובת תאגוד והפעלת שירותי מים וביוב שלא באמצעות הרשות המקומית. במקביל, כדי ליצור תמריץ כלכלי להתאגדות, ניתנו לרשויות שהתאגדו מענקים כספיים, וכן ניתנו מענקים מיוחדים לרשויות שהתאגדו יחד בתאגידי רב-רשותי. מועדי חובת התאגוד והעברת האחריות על הפעלת שירותי מים וביוב נקבעו במקור ל-30 בינואר 2014, והשתנו בתיקוני חקיקה מעת לעת. התיקון האחרון בנוגע למועדים אלו, שעבר ב-21 בדצמבר 2014 (תיקון לחוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 8), התשע"ה-2014), קבע כי חובת התאגוד של רשויות מקומיות בתאגידי אזורי תידחה בשנה עד ליום 31 במאי 2016 (במקום ה-31 במאי 2015). בהתאם לכך נדחו גם המועדים לעניין העברת הפעלתם של שירותי מים וביוב לחברה אזורית.<sup>88</sup> תאגידי המים הראשונים הוקמו בשנת 2003, ומאז ועד 2013 הוקמו תאגידיים נוספים, וחלק מהרשויות מצטרפות לתאגידיים קיימים, על פי החלוקה שלהלן: עד

<sup>85</sup> עו"ד רותי כרמי, ב"כ העותרים, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, שיחה טלפונית, 24 בפברואר 2015.

<sup>86</sup> בית המשפט העליון, בג"ץ 6853/12, תיק פסק דין, 11 בדצמבר 2013, כניסה אחרונה: 30 באפריל 2015.

<sup>87</sup> אלא אם צוין אחרת, פרק זה מתוך: ויקטור פתאל, [תיאור וניתוח כלכלי של משק המים העירוני ושל תאגידי המים והביוב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בדצמבר 2014.

<sup>88</sup> התיקון נדרש, מאחר ועל פי מרכז השלטון המקומי ועדה ממשלתית בין-משרדית ליעול משק המים בישראל בוחנת דרכים חלופיות לניהול משק המים העירוני תוך שהיא שוקלת את ביטולם של התאגידיים במתכונתם הנוכחית.



2010 הוקמו 28 תאגידיים; בשנת 2010 הוקמו 19 תאגידיים; בין השנים 2011 ועד 2013 הוקמו 8 תאגידיים. נכון לחודש מרץ 2015, ישנם בסך הכל 55 תאגידיי מים וביוב בישראל.<sup>89</sup>

באפריל 2013 הציגה רשות המים הצעה לרפורמה של תאגידי המים והביוב. במסגרת זו הומלץ לאחד את התאגידיים כך שיהיו 15 תאגידיים אזוריים. בתוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014 החליטה הממשלה לקבל את עיקרי התוכנית של רשות המים לשם הפחתת מחיר המים למגזר העירוני. **עיקרי התוכנית הם: לפי היעד, עד יולי 2014 ימוזגו כל תאגידי המים והביוב לכדי 15 חברות אזוריות. רשויות מקומיות ללא תאגיד מים יצטרפו לחברות האזוריות; החברות האזוריות תהיינה הבעלים של כלל נכסי המים והביוב ברשויות האזוריות; נקבעו כמה אבני דרך עד להשלמת האיחוד. רשויות או תאגידיים שלא יעמדו בתנאי אבני הדרך ייקנסו. עם זאת, התאגידיים לא אוחדו ולא צומצם מספרם ל-15, עקב הסכם בין משרד האוצר למרכז השלטון המקומי, ומספרם כיום עומד על 55, כאמור.**

על פי אתר רשות המים, במהלך שנת 2014 ביצעה הרשות מעקב מורחב וביקורות עומק בתאגידי המים והביוב, בכל מישורי פעילותם: עמידה באמות מידה לשירות לצרכנים, עמידה בדרישות בטחון מים והפחתה בעלויות התפעול. מדדים נוספים שנבדקו הם עמידה בתכנית ניטור השפכים, פיתוח התשתיות, דיווחים ופרסומים, פחת מים וחובות היטלי הפקה. **לפי דוחות של רשות המים, המעבר למודל של תאגידיים הביא לשיפור בתחומים רבים, ובעיקר להגדלת ההשקעות בתשתיות משק המים העירוני ולהקטנת פחת המים.** על פי דו"ח שהפיקה רשות המים לחודש פברואר 2015, ישנה שונות גדולה בין התאגידיים השונים במדדים שנבדקו, כאשר חלקם נמצא בפער משמעותי ביחס לנורמת התפעול או לא עומד בה כלל; מבחינת העמידה בדרישות לביטחון מים, נמצא כי בחלק מהתאגידיים ההיערכות היא טובה-טובה מאוד, אולם בחלקם נדרש שיפור, או שכלל אינם כשירים. במדד שירות הצרכנים נמצא דפוס דומה, כאשר במרבית התאגידיים רמת השירות לצרכן נמצאה כ"טובה" או "טובה מאוד", בעוד שבמספר תאגידיים רמת השירות נמצאה כ"סבירה" או כזו שנדרש בה שיפור משמעותי.<sup>90</sup> יודגש, כי הדו"ח אינו מפרט מהן אמות המידה לפיהן קיבל כל אחת מהתאגידיים את ההערכה המסכמת.

במהלך ימי הכנסת ה-19 עלו לדיון מספר פעמים סוגיות ביחס לתאגידי המים והביוב: על שולחן הכנסת הונחה ב-10 במרץ 2014 הצעת חוק פרטית של יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה מירי רגב וח"כים נוספים (הצעת חוק תאגידי מים וביוב (תיקון – ביטול החוק והוראות מעבר), התשע"ד–2014, פ/2284/19) שעניינה ביטול חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א–2001. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי "מאז הקמת תאגידי המים והביוב בשנת 2001 ועד היום התאגידיים לא השיגו את מטרות החוק מכוחו הוקמו, והם אינם מסייעים ואף מזיקים". ב-16 ביוני 2014 התקיימה בוועדת הפנים והגנת הסביבה ישיבת ועדה מיוחדת בסוגיית ביטול תאגידי המים.<sup>91</sup> בדיון הועלתה הצעת מרכז השלטון המקומי שעיקרה הפחתה

<sup>89</sup> רשימת תאגידי המים והביוב מפורטת באתר רשות המים. כניסה אחרונה: 15 במרץ 2015.

<sup>90</sup> רשות המים, תפקוד התאגידיים על פי מדדי התנהלות שונים, כניסה אחרונה: 15 במרץ 2015.

<sup>91</sup> ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 307, 16 ביוני 2014.

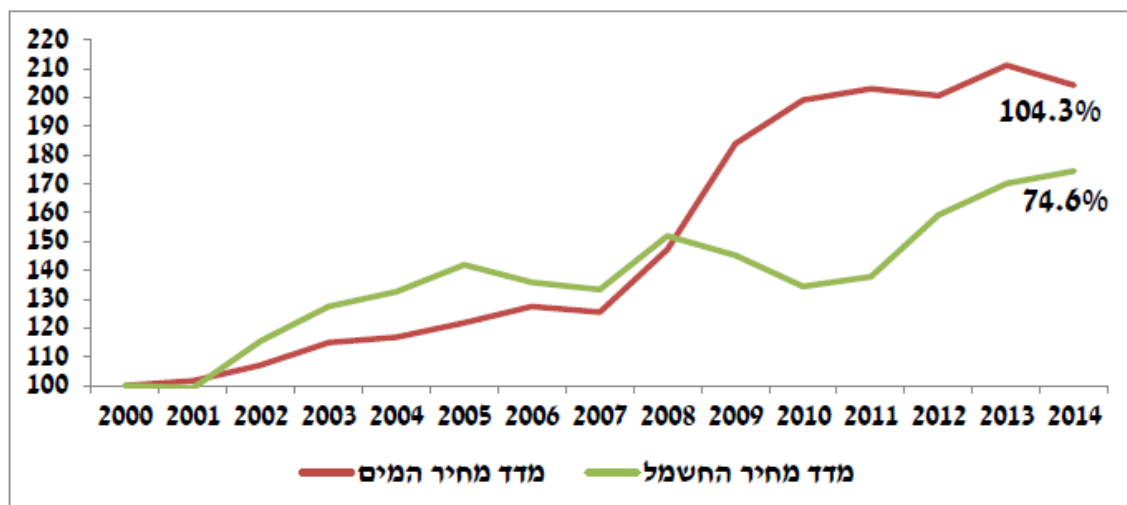


של 30% בתעריפי המים בין היתר באמצעות ביטול המע"מ על המים, וניהול משק המים והביוב כמשק כספי סגור שינוהל על ידי השלטון המקומי.<sup>92</sup>

## 7.2 תעריפי המים

בינואר 2010 החל יישום הרפורמה בתעריפי המים והביוב, ובמרכזה הקביעה כי מחירי המים ישקפו ככל האפשר את עלותם הנורמטיבית (דהיינו, מחירי המים ייקבעו בהתחשב במשתני עלות ועוד). תרשים מספר 3 להלן מציג את התפתחות מדד מחיר שירותי מים וביוב לצריכה ביתית ומדד מחיר החשמל בין השנים 2000-2014.

תרשים 3 : התפתחות מדדי מחיר שירותי מים וביוב לצריכה ביתית ומחיר החשמל, 2000-2014



מהנתונים עולה כי בשנים 2000-2014 עלה מדד מחיר המים בכ-104.3%, לעומת עלייה של כ-74.6% במדד מחיר החשמל. מחיר המים מושפע גם מהתייקרות של תשומות כגון עבודה וחשמל. יש לציין כי עליית מחיר המים בתקופה זו אינה קשורה באופן ישיר למעבר לתאגידי מים אלא לרפורמה במחיר המים (העמסת מחיר המים על הצרכן בהתאם לעלויות), הפסקת סבסוד על ידי המדינה, הגברת השימוש במים מותפלים ועוד. מרכז השלטון המקומי עתר לבג"צ נגד רשות המים בשנת 2010 בעניין סיווג מחירי המים כ"מחיר" או כ"תשלום חובה" על פי [סעיף 1\(ב\) לחוק-יסוד: משק המדינה](#). השאלה עלתה נוכח הרפורמה שבוצעה במשק המים והביוב בישראל. קודם לרפורמה הייתה קביעת תעריפי המים נתונה בידי שרי האוצר, התשתיות, החקלאות והפנים לפי העניין, וטעונה אישור ועדת הכספים של הכנסת. במסגרת הרפורמה, תעריפי המים נקבעו על ידי רשות המים והביוב, בלא הכפפה לאישור שרים או ועדה של הכנסת. בהחלטתו מה-13 בנובמבר 2014 קבע בג"צ בדעת רוב, כי יש לסווג את התשלום בגין שירותי

<sup>92</sup> חיים ביבס, יו"ר השלטון המקומי בישראל, מכתב, 8 ביוני 2014.



מים וביוב כ"מחיר" ולא כ"תשלום חובה" ולפיכך, לא נדרש אישור של הכנסת לשם קביעת תשלומים  
בגין שירותי מים וביוב.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> בג"ץ 1195/10 מרכז השלטון המקומי נגד הרשות הממשלתית למים ולביוב.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע