



20.07.2025

שינויים בחוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות בישראל בשנים 2012-2022

סקירה כלכלית

מחקר רוחב מטעם בילד אסטרטגיה אורבנית

כתיבה: שירה גנות, מתמחה במחלקה הכלכלית

הנחיה מקצועית ועריכה: יוגב שרביט, מנהל המחלקה הכלכלית

גרסה: 1

תאריך הגרסה: 20/07/2025

making places for people

3 Moshe Moar St. Tel Aviv • +972-50-8442724/44 • We@bld.co.il

תקציר מנהלים

בעשור האחרון משימותיו של השלטון המקומי הולכות ומתרבות, והוא הוכיח את עצמו בהתמודדות עם משברים שונים כמו מגפת הקורונה ומלחמה ארוכה במספר חזיתות, שדרשו ממנו למלא תפקידים שחורגים מעבר לסיפוק השירותים השוטפים. אך בעוד האחריות צומחת, נותרת השאלה – האם החוסן הכלכלי של השלטון המקומי תואם את היקף המשימות שהוא נדרש לבצע?

כאשר בוחנים את המצב הכלכלי של השלטון המקומי – מתקבלת תמונה יחסית אופטימית: מצבן של 82% מהרשויות השתפר בעשור האחרון. בצמרת הרשימה, ניצבות באופן לא מפתיע רשויות חזקות מלכתחילה. בתחתית, מופיעות בעקביות רשויות בדואיות בנגב לצד יישובים ערביים בגליל. החל מ-2018 מסתמנת מגמה מעודדת נוספת: ירידה בפערים בין הרשויות, בעיקר בזכות התחזקותן של הרשויות החלשות ביותר, ולא בעקבות היחלשותן של החזקות.

כאשר מחלקים את הרשויות לקבוצות לפי גודל ומיקום (מרכז או פריפריה), מתקבלת תמונה מורכבת יותר. אנו מוצאים שהפערים בין הרשויות הגדולות לקטנות התרחבו: הרשויות הקטנות, שמונות פחות מ-20,000 תושבים, התקשו להדביק את הקצב, בעיקר בשל החיסרון לקוטן שמכביד על חוסן הכלכלי. אך גם בתוך קבוצת הרשויות הקטנות, הפערים אינם אחידים בין מרכז לפריפריה: בעוד בפריפריה נרשמה מגמה של צמצום פערים, כשהרשויות החלשות התחזקו וצמצמו את הפער בינן לבין הגדולות, במרכז הפערים דווקא התרחבו.

מאחורי ההתחזקות, קיימת מגמה נוספת שמעידה שהמצב פחות טוב ממה שהוא נראה. השיפור בהיקף המשאבים של השלטון המקומי לא התחלק באופן שוויוני. וגם כשהמשאבים גדלו, היכולת של הרשויות לתרגם אותם לשירותים לתושב לא תמיד השתפרה. ירידה בגמישות התקציבית מרמזת שיותר כסף לא תמיד מספיק.

בהסתכלות קדימה, עולה השאלה האם המדיניות הקיימת בכלל בת קיימא. תהליכי הפיתוח והמדיניות הכלכלית, במיוחד בתקופה הנוכחית, עלולים להחליש את השלטון המקומי כולו. כל זה קורה כשישראל מדורגת בתחתית ה-OECD בהקצאת משאבים לשלטון המקומי וכשממענקי האיזון נשחקים ריאלית. כל עוד המצב הזה לא משתנה – קשה יהיה לצפות מהשלטון המקומי להמשיך ולעמוד באתגרים המוטלים עליו.

תוכן

- 4.....מדד חוסן לרשויות המקומיות בישראל
- 4.....התמונה הכללית – שיפור בחוסן הכלכלי של השלטון המקומי
- 5.....השיפור אינו שווה – יתרון לגודל ופערים בין רשויות
- 6.....יותר משאבים, לא בהכרח יותר שירותים
- 7.....מבט קדימה – אל מדיניות ברת קיימא
- 8.....מתודולוגיה למדד החוסן
- 8.....הפרמטרים במדד
- 9.....בחירת הרשויות להשוואה
- 9.....חישוב המדד
- 9.....פילוח לפי קבוצות

רשימת האיורים

- 5.....איור 1 שינויים בממצוע החוסן הכלכלי של הרשויות בישראל בשנים 2012-2022

רשימת הטבלאות

- 6.....טבלה 1 – שינויים במצב הרשויות לפי גודל ומיקום גיאוגרפי

מדד חוסן לרשויות המקומיות בישראל

בעשור האחרון משימותיו של השלטון המקומי הולכות ומתרבות, והוא הוכיח את עצמו בהתמודדות עם משברים שונים כמו מגפת הקורונה ומלחמה ארוכה במספר חזיתות, שדרשו ממנו למלא תפקידים שחורגים מעבר לסיפוק השירותים השוטפים. אך בעוד האחריות צומחת, נשארת השאלה – האם החוסן הכלכלי של השלטון המקומי תואם את היקף המשימות שהוא נדרש לבצע?

למרות דיונים רבים על תת תקצוב, היעדר גמישות, וריכוזיות קיצונית ביחסי הממשל המקומי והמרכזי בהשוואה למדינות המפותחות (OECD) – השאלה הזו נותרה ללא מענה. כדי לענות עליה, ניתחנו את השינויים במצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות לאורך עשור – משנת 2012 ועד שנת 2022 – תוך שימוש במדדי הון שונים. בחנו שורה של פרמטרים שבוחנים את החוסן של הרשויות המקומיות בהיבט ההכנסות, כגון חלוקת ההכנסות מארנונה והתלות של כל רשות במענקים מהממשלה. כמו כן בחנו שורת פרמטרים הבוחנים את הגמישות בהיבט ההוצאות, כגון ההוצאה הממוצעת לתושב ושיעור ההשתתפות של הרשות ברווחה ובחינוך. על בסיס מדדים אלה ואחרים גובש מדד כולל לחוסן כלכלי של הרשות, וחושב השינוי בו לאורך זמן.

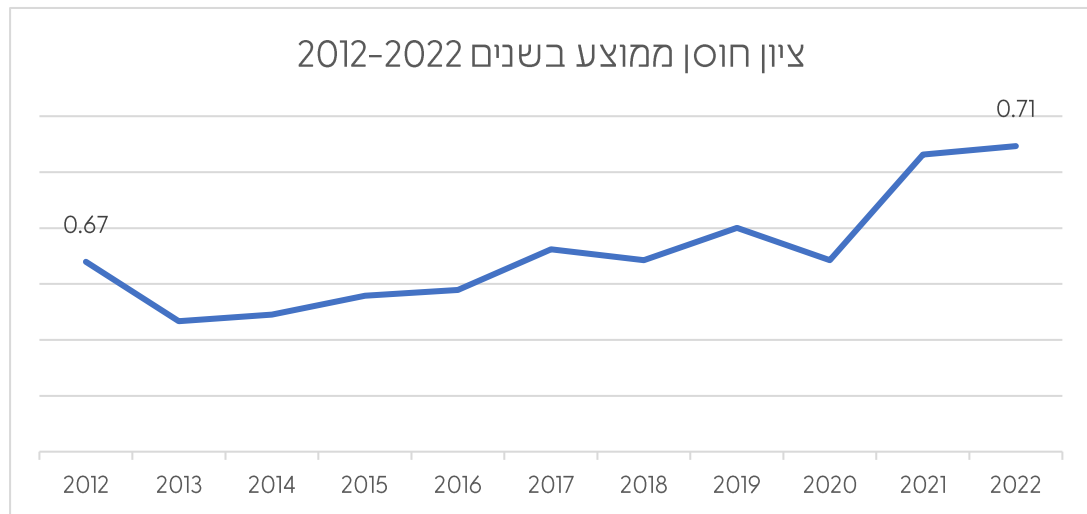
במוקד הבדיקה עמדו שלוש שאלות מרכזיות:

1. האם מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות השתפר או הורע לאורך השנים?
2. האם כלל הרשויות השתנו באופן דומה, או שהתרחבו פערים בין הרשויות או בין קבוצות רשויות, בחלוקה לפי גודל או מיקום גאוגרפי?
3. האם גם בתוך הקבוצות עצמן ההשתנות לאורך העשור הייתה דומה, או שהקיטוב התרחב?

התמונה הכללית – שיפור בחוסן הכלכלי של השלטון המקומי

במענה לשאלה הראשונה, הנתונים מלמדים שהמצב של השלטון המקומי השתפר בעשור האחרון. בין השנים 2012-2022 חל שיפור יחסית עקבי במדד החוסן הכלכלי של רוב הרשויות, כשמצבן של 82% מהן השתפר. בצמרת הרשימה ניצבות באופן לא מפתיע רשויות חזקות: כפר שמריהו, חבל מודיעין, סביון, הרצליה ורמת השרון. בתחתית הרשימה, מופיעות בעקביות הרשויות הבדואיות חורה, כספייה, וערערה בנגב, ולצידן רשויות ערביות בגליל ובהם ראמה, אל-באטוף, דייר אל אסד ושעב. בבחינת מענה לשאלה השנייה מצביע מגמת צמצום בפערים בין הרשויות בעיקר משנת 2018, שנובעת מהתחזקות של הרשויות החלשות ביותר.

איור 1 שינויים בממצוע החוסן הכלכלי של הרשויות בישראל בשנים 2012-2022



השיפור אינו שווה – יתרון לגודל ופערים בין רשויות

עם זאת, בחינה של התמונה הכללית בלבד עשויה להטעות. ההשוואה בין עיר גדולה במרכז הארץ, כמו ראשון לציון, ליישוב קטן בפריפריה, למשל ירוחם, יכולה להיות לא מדויקת או שגויה מפני שהיא אינה משקפת את המאפיינים והאתגרים של כל רשות. למשל, רשויות קטנות צריכות להפעיל את אותם השירותים עם מקורות תקציביים נמוכים יותר ולכן סובלות מחיסרון לקוטן, ורשויות בפריפריה מתמודדות עם היעדר מקורות הכנסה מניבים עקב הקושי למשוך עסקים לאזורי התעשייה.

לכן, כדי להבין את מידת הקיטוב באופן מדויק יותר, חילקנו את כלל הרשויות לקבוצות לפי גודל ומיקום גיאוגרפי (מרכז או פריפריה), ובחנו בכל קבוצה את רמת החוסן הכלכלי, את המרחק מהממצוע הארצי, ואת הפערים בין הרשויות המרכיבות אותה לאורך זמן.

הממצאים מצביעים על תמונה מורכבת. אמנם ברוב קבוצות הרשויות נרשם שיפור במדד החוסן לאורך העשור, אך שיעור השיפור השתנה מקבוצה לקבוצה. הממצאים מצביעים על שלוש מגמות עיקריות:

1. הפער בין הרשויות העירוניות הקטנות מ-20 אלף תושבים והרשויות העירוניות הגדולות מ-20 אלף תושבים גדל - הרשויות העירוניות הקטנות הסובלות מחסרון לקוטן ומצב זה מכביד על חוסן הכלכלי.
2. בקבוצת הרשויות העירוניות הקטנות, הפערים בין הרשויות במרכז גדלו בעוד הפערים בין הרשויות בפריפריה קטנו.

3. חוסן הכלכלי של כל הרשויות הגדולות מ-20 אלף תושבים השתפר, אך בקבוצת הרשויות בגודל 45 אלף עד 80 אלף – ערים שזקוקות לשינוי תמהיל ההכנסות וחיזוק משאבי ארנונה שלא למגורים – התרחשו שתי תופעות הפוכות: הפערים בין הערים במרכז גדלו (בין הערים שהצליחו למשוך עסקים ואלה שלא) והפערים בין הערים בפרפריה הצטמצמו, אך ערי פרפריה אלה לא הצליחו להדביק את הפער ביחס לשינוי החוסן הממוצע הארצי (שיפרו את מצבן אך לא מצליחות למשוך מספיק תעסוקה).

טבלה 1 – שינויים במצב הרשויות לפי גודל ומיקום גיאוגרפי

גודל רשות	מרכז/פרפריה	שינוי בחוסן הכלכלי	מרחק מהממוצע ב-2022	שינוי בקיטוב בתוך הקבוצה
עד 10,000 תושבים	מרכז	השתפר +1%	0%	גדל
	פרפריה	השתפר +7%	-7%	הצטמצם
10,000-20,000 תושבים	מרכז	הידרדר -10%	-3%	גדל
	פרפריה	השתפר +7%	-3%	הצטמצם
20,000-45,000 תושבים	מרכז	השתפר +3%	+1%	הצטמצם
	פרפריה	השתפר +4%	+4%	הצטמצם
45,000-80,000 תושבים	מרכז	השתפר +5%	+8%	גדל
	פרפריה	השתפר +1%	-3%	הצטמצם
ערים גדולות	לא רלבנטי	השתפר +5%	+2%	הצטמצם

יותר משאבים, לא בהכרח יותר שירותים

אם זאת ועל אף שמדד החוסן הכלכלי של הרשויות מציג שיפור ממוצע, קיימת מגמה נוספת שמעידה שהמצב פחות טוב ממה שהוא נראה – המדדים מראים כי על אף שיש לרשויות יותר משאבים, הגמישות שלהן בהקצאת המשאבים ירדה, זאת אומרת שעל אף שיש להן יותר כסף, הן לא בהכרח מצליחות להפנות יותר ממנו לטובת שירותים לתושב. מגמה זו חריפה במיוחד ברשויות עירוניות בגודל 10-20 אלף תושבים ובערים בגודל 45-80 אלף תושבים, הן בפרפריה והן במרכז.



מבט קדימה – אל מדיניות ברת קיימא

הממצאים והמגמות מעידים שמצבו של השלטון המקומי השתפר מבחינת היקף המשאבים שלו, אך חוסר הסימטריה במגמת השיפור דורשת להבין את השונות בין הרשויות המקומיות – זה "לא חוכמה" שהערים הגדולות וערים במרכז הצליחו להתמודד עם האתגרים ולהתחזק. ערים עם יתרון יחסי הצליחו בזכותן. תשומת הלב צריכה להיות מופנית לסיבות שבגללן רשויות לא הצליחו להדביק את הפערים – רשויות קטנות עם חסרון לגודל ורשויות בגדלי ביניים שזקוקות לקפיצת מדרגה בתמהיל ההכנסות שלהן – אך לא תמיד שינוי זה אפשרי במרחב הכלכלי בו הן נמצאות (הפריפריה). ולא פחות חשוב – אם יש לרשויות יותר משאבים, אך הן אינן מצליחות להפנות יותר מהם לשירותים לתושב, אז ייתכן שהגידול במשאבים אינו מספיק. בהסתכלות קדימה, יש מקום לשאול האם המדיניות הכלכלית הנוכחית של מדינת ישראל בתקצוב השלטון המקומי היא ברת קיימא:

1. האם קרן הארנונה, מנגנון העברת הכספים מהרשויות החזקות לחלשות שבונות הרבה יחידות דיור, אינו מנגנון אשר בטווח הארוך יגרור את הרשויות החזקות כלפי מטה?
2. האם הקמה של עוד ישובים עירוניים קטנים בעלי חסרון לקוטן אינה מתכון להחלשה של השלטון המקומי?
3. האם המדינה עושה מספיק בכדי להוביל את הרשויות הקטנות לשתף פעולה בכדי לצמצם את החסרון לקוטן?
4. האם הצמחה של ערים בינוניות (מעל 45 אלף תושבים) בפריפריה, כאשר אין במקביל תהליך משמעותי של חיזוק כלכלי, לא דנה אותן להחלשה משמעותית?
5. האם השחיקה הראלית של מענקי האיזון, לצד העובדה שישראל מדורגת אחרונה ב-OECD מבחינת הקצאת משאבי המיסים לשלטון המקומי, לא צריכה להרים דגל שהנתח של השלטון המקומי בעוגת המיסים הכללית קטן מדי?

מתודולוגיה למדד החוסן

לצורך יצירת מדד החוסן הכלכלי לרשויות המקומיות, נעשה שימוש בנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של משרד הפנים לשנים 2012–2022. על בסיס נתונים אלו חושבו ונבחרו הפרמטרים המרכיבים את המדד, נבחרו הרשויות להשוואה, וחושב מדד החוסן הכלכלי של כל רשות בכל שנה.

הפרמטרים במדד

מדד החוסן מבוסס על 20 פרמטרים, מהם 12 פרמטרים הבוחנים את החוסן הכלכלי של ההכנסות, ו-8 פרמטרים הבוחנים את גמישות ההוצאות.

חוסן כלכלי של הכנסות:

- עומס מלוות מההכנסות לא ייעודיות (%)
- גביה שנתי פיגורים (%)
- גביה שנתי שוטף (%)
- הכנסות לא ייעודיות לתושב (ש לתושב)
- גביה ארנונה ממגורים מתוך הכנסות לא ייעודיות (%)
- גביה ארנונה שלא ממגורים מתוך הכנסות לא ייעודיות (%)
- מענקי איזון מתוך הכנסות לא ייעודיות (%)
- הכנסה לתושב מארנונה למגורים (ש לתושב)
- משקל ארנונה ממגורים מתוך הכנסות מארנונה (%)
- יתרות פיגורים מארנונה (ללא חובות מסופקים) ביחס לחיוב שנתי בניכוי הנחות בארנונה (%)
- אובדן הכנסה לתושב מהנחות בארנונה (ש לתושב)
- יחס מזומנים להוצאה חודשית

גמישות ההוצאות:

- השתתפות בחינוך (%)
- השתתפות ברווחה (%)
- משרות מוניציפאליות ל-1000 תושבים
- הוצאה לתושב על הנהלה וכלליות, בניכוי מימון ומלוות
- הוצאה נטו על שירותים מוניציפליים ומפעלים (ש לתושב)
- הוצאה על חינוך ורווחה ממקורות לא ייעודיים (ש לתושב)
- יחס הוצאות להכנסות
- הוצאה על פנסיה, מימון והחזרי מלוות (ש לתושב)

בחירת הרשויות להשוואה

מתוך 252 רשויות מקומיות, נבחרו 211 רשויות להשוואה, בהתאם לזמינות הנתונים בעשור שבין 2012-2022. רשויות שחסרו להן נתונים בשלוש שנים או יותר – הוסרו מהמדד. כאשר חסרו נתונים לשנה אחת או שתיים בלבד, הם הושלמו באמצעות ממוצע פשוט של השנה שקדמה להם והשנה שבאה אחריהם. כך נבנה מסד נתונים אחיד הכולל ערכים לכל 20 הפרמטרים עבור כל רשות, בכל אחת משנות התקופה.

חישוב המדד

לצורך חישוב המדד, כל פרמטר תוקנן באמצעות ערכי מינימום ומקסימום שנקבעו לפי שלוש סטיות תקן, כדי לצמצם את ההשפעה של ערכים קיצוניים. על בסיס ציון התקן חושב לכל פרמטר ציון באחוזים. לאחר מכן חושבו ממוצעים פשוטים לשניתית המדדים – חוסן הכנסות וגמישות הוצאות – ומהם נגזר המדד הכללי לכל רשות ולכל שנה.

פילוח לפי קבוצות

בנוסף להשוואה הכללית בין כל הרשויות, חושבו מדדי חוסן לפי קבוצות רשויות, במטרה לצמצם שונות פנימית בין רשויות שיכולה להוביל לאי דיוקים ושגיאות, וכן על מנת להבין לעומק את היחסים בתוך כל קבוצת רשויות ובין הקבוצות. הפילוחים לקבוצות השונות התבססו על נתונים דמוגרפיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: מספר תושבים, ואשכול ומדד פריפריאליות.

פילוח לפי גודל הרשות:

הרשויות חולקו לחמש קבוצות גודל בהתאם למספר התושבים. הסיבה לפילוח זה נובעת מההבדלים הכלכליים בין קבוצות גודל שונות:

- רשויות קטנות מ-20 אלף תושבים "סובלות" מחסרון לגודל וחוסר יעילות מובנית, במיוחד רשויות הקטנות מ-10 אלף תושבים.
- מנגד, רשויות הגדולות מ-45 אלף תושבים הן לרוב רשויות מארחות, בעלות מסה כלכלית מספיק גדולה בכדי למשוך מבקרים ומועסקים לאזורי התעסוקה שלהן.

המאפיינים הכלכליים הללו מייצרים שונות בין הרשויות והשוואה לפי קבוצת גודל מקטינה את השונות הפנימית בין הרשויות באותה קבוצת גודל.

פילוח לפי מדד פריפריאליות:

- הרשויות חולקו לשתי קבוצות בהתבסס על מדד הפריפריאליות של הלמ"ס:
- רשויות במרכז – ציון גבוה מ-0.4 במדד הפריפריאליות



- רשויות פריפריאליות- ציון נמוך מ-0.4 במדד הפריפריאליות.

המטרה של הפילוח היא לשקף את ההבדלים הכלכליים בין רשויות במרכז לבין רשויות בפריפריה – בעוד שרשויות במרכז נהנות מיתרון גיאוגרפי המאפשר להן למשוך עובדים, מבקרים ועסקים, ולפתח אזורי תעסוקה ותעשייה מניבים, הרשויות בפריפריה מוגבלות יותר ביכולתן לייצר מקורות הכנסה מסוג זה.

הקבוצות שנוצרו:

באמצעות שילוב שני הפילוחים נוצרו 9 קבוצות השוואה: צירוף של גודל הרשות (5 קבוצות) עם מיקומה (מרכז/פריפריה), למעט קבוצת הערים הגדולות שאוחדה משום שיש רק עיר פריפריאלית גדולה אחת בלבד – באר שבע. הבחירה במדד הפריפריאליות נעשתה כדי להימנע מחלוקה גיאוגרפית עודפת, שהייתה יוצרת קבוצות השוואה קטנות מידי.

חישוב המדד עבור כל קבוצה בוצע באותה שיטה שבה חושב המדד הכללי, אך הפעם הנרמול של כל פרמטר נעשה ביחס לערכי הקבוצה בלבד – ולא ביחס לכלל הרשויות.