

## אי-איזון במענקי האיזון פן מקומי של סדר יום לאומי

דן בן-דוד

במשטר תקין, סדר יום של ממשלה נבחרת צריך לבוא לידי ביטוי בתקציבים ברורים ושקופים הממחישים את העדיפויות הלאומיות. סוגית מענקי האיזון – בה מעביר השלטון המרכזי מיליארדי ש"ח בכל שנה אל השלטון המקומי – מאפיינת במידה לא מבוטלת את אופן חלוקת כספי הציבור במדינת ישראל. לצד מסלול של נהלים ברורים לכאורה לחלוקת המענק, ישנו מסלול נוסף של תקנות תקציב רבות אשר מאפשרות מתן סכומים גדולים באופן המשנה בצורה ניכרת את ההדגשים בחלוקת הכספים. הממצאים המפורטים בהמשך באים מתוך עבודה משותפת שלי עם יובל ארז מבית הספר לכלכלה באוניברסיטת תל-אביב. השנים שנבחרו לבדיקה הן השנתיים האחרונות שעבורן ישנם נתוני ביצוע תקציב: 2002 ו-2003. מדובר בשנתיים חשובות מאוד. שנת 2002 היתה השנה האחרונה של המענקים הגדולים. כתוצאה מהמיתון והמשבר התקציבי העמוק, צמצמה הממשלה בצורה ניכרת את מענקי האיזון ב-2003 ורשויות רבות נקלעו למשבר כספי חריף לאחר מכן. היתה כאן הזדמנות להפגין מנהיגות בביצוע הקיצוץ הגדול, הזדמנות לקובעי המדיניות להפעיל שיקול דעת כדי שהפגיעה באוכלוסיות החלשות ביותר תהיה שונה מהפגיעה באוכלוסיות המבוססות.

אך במדינה עם שני ערוצי חלוקה, ניתן ליהנות מכל העולמות. בערוץ המרכזי – המוצהר – ניתן להעמיד פנים של אמות מידה ברורות ושקופות לחלוקת התקציבים. כך, למשל, עשה משרד הפנים בעזרת חוזר המינהל לתכנון תקצוב ופיתוח שנשלח ב-14 במאי 2003 לכל ראשי הרשויות. החוזר מפרט באופן משכנע ביותר איך משרד הפנים מתכוון לקצץ אחוז גבוה יותר מהמענקים המגיעים לרשויות אמידות. מצד שני, באמצעות הערוץ הבלתי-פורמאלי העביר אותו משרד תקציבים שאינם צבועים בהיקפים עצומים של מאות מיליוני ש"ח ללא כל קשר לסדר עדיפויות מוגדר ושקוף.

תוצאה אחת של שני ערוצי הזרמה מקבילים: גם לאחר הקיצוץ הגדול במענקי האיזון, 99.8% מתושבי מדינת ישראל (המתגוררים ב-262 מתוך כלל 264 הרשויות הלא-תעשייתיות) המשיכו ליהנות מתמיכה ציבורית. המציאות שונה בתכלית מהפירוט המדויק – והמטעה – של מסמך משרד הפנים. כאשר מבודדים את הגורמים השונים אשר השפיעו על גובה המענקים, מתברר כי התוספת הכספית פר תושב עבור כל שינוי בדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות נשארה ללא שינוי בשנים 2002 ו-2003.

אם אין די בכך, ממשלת ישראל הגדילה את הפערים היחסיים בחלוקת הכספים לפי מרכיבים אחרים הנוגעים למוצא דתי ולמיקום גיאוגרפי. אלה ממצאים המעוררים שאלות רציניות בסוגיות הקשורות לצדק חלוקתי, שקיפות ציבורית, וכוונותיהם האמיתיות של קובעי המדיניות.

מענקי האיזון (כולל מענקי שר) הסתכמו ב-3.26 מיליארד ש"ח ב-2002. באותה שנה, חולקו כחצי מיליארד ש"ח נוספים לרשויות כמענקים כלליים דמוי מענקי איזון (לא מדובר בסיוע עבור בטחון שוטף, חינוך, רווחה, כבאות, וכו' אשר ניתן בנוסף). בסך הכל, בשנת 2002 קיבלו הרשויות המקומיות 3.73 מיליארד ש"ח כמענקי איזון – במובן הרחב של הביטוי. מכאן ואילך, ההתייחסות למענקי האיזון הינה לסכום הכולל הזה. בשנת 2003, קוצצו המענקים ל-3.03 מיליארד ש"ח ורשויות רבות נקלעו למצוקה.

אם לוקחים רשויות שהינן דומות בגודלן, ברמתן הסוציו-אקונומית ובסוג המועצה – אשר נבדלות רק במיקומן או בהרכב אוכלוסיתן – מעניין לראות איך מחלקת ממשלת ישראל את כספי המסים של אזרחיה. מהי מידת האפליה בחלוקת הכספים הכלליים והלא-יעודיים שמעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות?

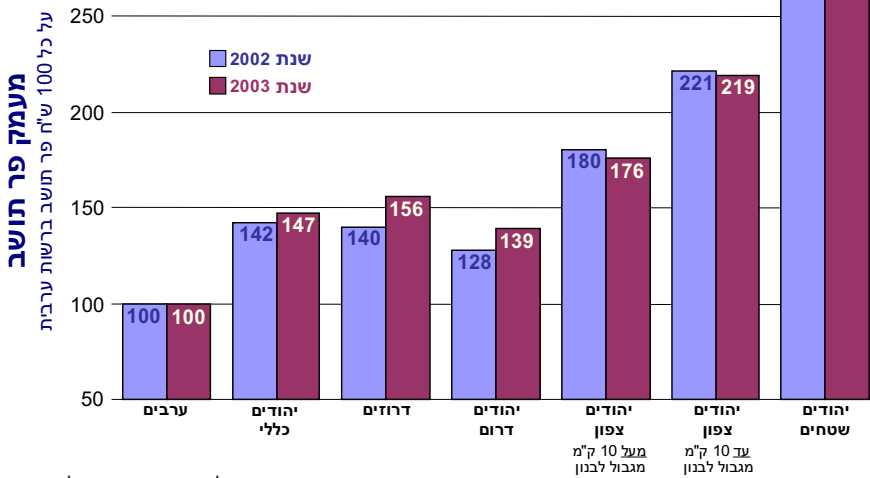
הדיאגרמה משווה את גודל המענק פר תושב שניתן על ידי משרד הפנים לאחר נטרול הבדלים סוציו-אקונומיים והבדלים בגודל ובסוג המועצה. ישנן 246 רשויות קטנות בהן מתגוררים פחות מ-20,000 תושבים. ההשוואה בדיאגרמה הינה בין כל הרשויות הקטנות הנמצאות באשכול הסוציו-אקונומי הרביעי בלבד.

תמורת כל 100 ש"ח פר תושב שהועברו לרשויות ערביות ב-2002, קיבלו רשויות יהודיות – שאינן בצפון, בדרום או בשטחים – סכום של 142 ש"ח פר תושב. לאחר הקיצוץ הגדול במענקי האיזון ב-2003, גדל הפער ל-147 ש"ח. תמונה דומה התקבלה אצל הרשויות הדרוזיות, אם כי הגידול בפער שבינן לבין הרשויות הערביות גדל עוד יותר לאחר הקיצוץ.

רשויות יהודיות קטנות בדרום הארץ הנמצאות באותו אשכול סוציו-אקונומי רביעי קיבלו 28 שקלים פר תושב יותר מאשר רשויות ערביות באותו גודל ובאותו מעמד סוציו-אקונומי. הפער גדל ל-39 ש"ח ב-2003. בצפון הארץ, רשויות דומות קיבלו 80% יותר פר תושב ב-2002 ו-76% יותר ב-2003. רשויות הנמצאות במרחק של עד 10 ק"מ מגבול לבנון קיבלו פי 2.2 ורשויות בשטחים זכו לכמעט פי שלושה פר תושב – כאשר חשוב להזכיר כי לא מדובר בתקציבים לבטחון, חינוך או רווחה אשר מתווספים לסכומים אלה.

## מענקי איזון פר תושב (ערבים = 100)

מענק כללי, לא-בטחוני, לרשויות קטנות  
הנמצאות באשכול הסוציו-אקונומי ה-4  
לאחר ניטרול השפעות של גודל אוכלוסיה וסוג המועצה



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

כאשר ממשלת ישראל החליטה לקצץ בצורה ניכרת בכספים הכלליים המועברים לרשויות ב-2003, משרד הפנים, ברשות השר אברהם פורז, הגדיל למעשה את מידת האפליה לטובת הרשויות בשטחים מ-287 ש"ח פר תושב ל-294 ש"ח פר תושב – עבור כל 100 ש"ח פר תושב ברשות ערבית דומה בגודלה ובמאפייניה הסוציו-אקונומיים. לקראת הבחירות, ניתנו הבטחות בשפע על ידי פורז ומפלגת שינוי, אך נראה כי את דגל השקיפות וה-accountability שכחו בבית כאשר התיישבו סביב שולחן הממשלה. מספר דוגמאות יכולות להמחיש את מידת האפליה במענקים. לאחר שמנטרלים סטטיסטית את השפעת גודל האוכלוסיה וסוג הרשות, מתברר ש-:

- רשות יהודית בצפון הארץ – שאינה נמצאת קרוב לגבול לבנון – במעמד סוציו-אקונומי גבוה יחסית (באשכול השביעי) מקבלת אותו מענק איזון פר תושב כמו רשות ערבית באשכול הסוציו-אקונומי הראשון, שהוא הנמוך ביותר.
- רשות קטנה באותו אזור בצפון הנמצאת במרכז הדירוג הסוציו-אקונומי, כלומר באשכול החמישי, מקבלת אותו מענק איזון פר תושב כמו רשות יהודית קטנה בדרום הארץ הנמצאת באשכול הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר.
- רשות מקומית אמידה בשטחים – הנמצאת באשכול השמיני – מקבלת מענקים לא-בטחוניים שהינם 27% יותר פר תושב מרשות יהודית הנמצאת באשכול התחתון בדרום הארץ.

כפי שניתן לראות בלוח, מדובר באפליה תקציבית במענקי האיזון על בסיס דת ומיקום שהסתכמה במיליארד ש"ח בשנת 2002, כמעט שליש מזה לטובת רשויות יהודיות הנמצאות בשטחים. ההיקף הכולל של האפליה מהווה 27% מכלל מענקי האיזון. בשנת 2003, היקף האפליה ירד ל-844 מיליון ש"ח. אך ההחלטה לקצץ באופן עמוק במענקי האיזון בשנת 2003 לא לוותה בהקטנה יחסית במימדי האפליה, אשר אף גדלו במקצת ל-28% מכלל מענקי האיזון.

### אומדן למימדי האפליה במענקי האיזון\*

תוספת כוללת הנובעת מאפליה (במיליוני ש"ח)		
2003	2002	
קבוצת הבסיס		רשויות ערביות
183.6	205.2	רשויות יהודיות – כללי (לא תחת אחד הסיווגים הבאים)
64.8	60.1	רשויות דרוזיות
57.2	56.3	רשויות יהודיות – דרום
155.3	209.5	רשויות יהודיות – צפון
116.4	146.4	רשויות קרובות לגבול לבנון
266.8	323.2	רשויות יהודיות – שטחים
<b>844.2</b>	<b>1,000.6</b>	<b>סה"כ**</b>
(28%)	(27%)	

\* כל הסיווגים הינם עבור רשויות קטנות מלבד קבוצת הרשויות הנמצאת במרחק של עד 10 ק"מ מגבול לבנון.

\*\* הסכום בסוגריים משקף את האחוז מתוך כלל מענקי האיזון שניתנו באותה שנה.

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

לסיכום, רשויות אמידות כעניות זוכות לתמיכה כספית מהממשלה כאילו אין מגבלת תקציב – גם לאחר הקיצוץ החד במענקים אשר האיץ את תהליך הקריסה של רשויות רבות. באופן כללי, ממשלת ישראל משתמשת בשני ערוצי סיוע מקבילים כדי להימנע מהכרעות קשות בחלוקת מענקים לרשויות המקומיות. כתוצאה מכך, הקיצוץ הגדול במענקי האיזון בשנת 2003 גרם למצב שבזמן שיד אחת הכריזה על כוונתה למזער את הפגיעה ברשויות החלשות, היד השנייה הקפידה על כך שלא יחול כל שינוי במימדי האפליה.

לממשלות ישראל יש סדר יום מוצהר וסדר יום בפועל. האם הציבור הרחב מודע למימדי האפליה בחלוקת כספו, האם הוא מודע להשלכות ארוכות הטווח של אפליית קבוצות מסוימות בהיקפים כאלה על חשבון הקבוצות האחרות, והאם אלה אותן עדיפויות אשר עבורן הצביע בקלפי? בעבודתנו, ניסינו להפנות זרקור אל סדר העדיפויות בפועל, כפי שזה בא לידי ביטוי בתקציב המדינה, כדי לאפשר לקובעי המדיניות ולציבור הרחב להבין ולהפנים את המציאות – ואולי גם לשקול מחדש אם כך אכן צריך וראוי לחלק את כספי הציבור המוגבלים.

למדינת ישראל שר פנים חדש. יש לאופיר פז-פינס הזדמנות לעשות היסטוריה, תפנית של ממש בכל הקשור לקביעת כללי חלוקה ברורים ושקופים לכל, ללא צנרת עוקפת וללא ריבוי תקנות חשוכות ויקרות. מגיעה לנו תרבות שלטונית אחרת.