

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

כ"א באדר התש"ע
7 במרץ 2010

ש.מ. 2010-2041

דברי הסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2010

הקצאת מענק האיזון לשנה זו מתבססת על מענק איזון מחושב בהתאם להמלצות ועדת גדיש (להלן: מענק המודל) ועל מענק האיזון של הרשות לשנת 2009 (ללא תוספות חד-פעמיות). חישוב מענק מודל לרשות נעשה באמצעות חישוב הוצאה והכנסה לנפש על-פי מודל ולאחר מכן חישוב ההפרש ביניהן, המהווה את מענק המודל לנפש של הרשות. מכפלת מענק המודל לנפש של הרשות במספר התושבים שלה לאוקטובר 2009 (על-פי נתוני מינהל האוכלוסין), בתוספת הוצאות מחושבות של הרשות לתשלומי פנסיה ולפירעון מלוות, מהווה את מענק המודל של הרשות.

חישוב צד ההוצאה

ההוצאה הבסיסית במודל נקבעה בהתאם לנוסחת הרגרסיה. נוסחה זו חושבה על בסיס נתוני ביצוע התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות לשנת 2002, כפי שהופיעו בדו"ח המבוקר. הוצאה זו אינה כוללת הוצאות עבור פירעון מלוות, פנסיה, השתתפות במועצות דתיות, קליטת עלייה והוצאות ביטחון מיוחדות. כמו-כן, נוכח מהוצאה זו הכנסות מים וגירעון שוטף. נתוני האוכלוסייה נכונים לאוקטובר 2009.

$$Y = \frac{A + B_{1,2,3} * P}{P}$$

Y = הוצאה בסיסית לנפש

P = אוכלוסייה

A = חותך בנוסחת הרגרסיה

B = שיפוע בנוסחת הרגרסיה

קבועי נוסחת הרגרסיה

▪ לרשויות מקומיות עד 20 אלף תושבים:

$A = 4,370$ אלש"ח

$B = 3.592$ אלש"ח לנפש

מדינת ישראל משרד הפנים המינהל לשלטון מקומי

▪ לרשויות מקומיות בין 20 ל-70 אלף תושבים :

$$A = 4,370 \text{ אלש"ח}$$

$$B_1 = 3.592 \text{ אלש"ח לנפש ל-20 אלף התושבים הראשונים}$$

$$B_2 = 3.179 \text{ אלש"ח לנפש ליתרת התושבים שמעל 20 אלף}$$

▪ לרשויות מקומיות מעל 70 אלף תושבים :

$$A = 4,370 \text{ אלש"ח}$$

$$B_1 = 3.592 \text{ אלש"ח לנפש ל-20 אלף התושבים הראשונים}$$

$$B_2 = 3.179 \text{ אלש"ח לנפש ל-50 אלף התושבים הנוספים}$$

$$B_3 = 2.585 \text{ אלש"ח לנפש ליתרת התושבים שמעל 70 אלף}$$

▪ למועצות אזוריות :

$$A = 17,875 \text{ אלש"ח}$$

$$B = 5.133 \text{ אלש"ח לנפש}$$

בנוסף, ניתן מקדם בגובה 3% על ההוצאה הבסיסית לנפש המחושבת עבור המועצות המקומיות והעיריות המשתייכות למגזר היהודי, כשיפוי כנגד ההוצאות למועצות דתיות והוצאות ביטחון מיוחדות.

מקדמי העדפה להוצאה

לצורך חישוב צד ההוצאה של הרשות המקומית, הופעלו מקדמי העדפה על ההוצאה הבסיסית המחושבת בהתאם לפירוט הבא :

א. **מקדם סוציו-אקונומי** – בהתאם למדד¹ ניתן מקדם העדפה, כאשר המשקל הגבוה יותר ניתן לרשות בעלת המצב הסוציו-אקונומי הנמוך יותר - ולהפך. להלן טבלת מקדמי העדפה להוצאה בהתאם לדירוג האשכול הסוציו-אקונומי.

¹ המדד הסוציו אקונומי על-פי פרסום הלמ"ס מיום 3.11.09.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

עשירון במדד	מקדם העדפה בהוצאה
1	10%
2,3	5%
4	2%
5	-1%
6	-3%
7,8	-6%
9	-10%
10	-15%

ב. **מקדם שונות האשכול הסוציו-אקונומי** – המקדם נקבע באופן הבא: ככל שהשונות ברשות גבוהה יותר, כך יינתן מקדם העדפה להוצאה גבוה יותר - ולהפך. שונות המדד הסוציו-אקונומי נמדדת רק לרשויות בהן מספר התושבים גבוה מ-8,000 תושבים.

שונות המדד	מקדם העדפה בהוצאה
עד 0.25	0
0.5–0.25	1%
0.75–0.5	2%
1.0–0.75	3%
מעל 1.0	4%

ג. **מקדם העדפה בהוצאות לחינוך** – ככל ששיעור האוכלוסייה בגילאי 0-18 מסך אוכלוסיית הרשות גבוה יותר, יינתן מקדם הוצאה גבוה יותר.

% אוכלוסייה בגילאי	מקדם העדפה בהוצאה
0–18	
34%–0	-3%
34%–46%	0
46%–52%	2%
מעל 52%	4%

ד. **מקדם העדפה בהוצאות לרווחה** – ככל ששיעור האוכלוסייה בגילאי 65 ומעלה מסך אוכלוסיית הרשות גבוה יותר, יינתן מקדם העדפה גבוה יותר.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

מקדם העדפה בהוצאה	% אוכלוסייה מעל גיל
	65
2% (-)	0-3%
0	3%-9%
2%	מעל 9%

ה. **עדיפות לאומית** – בהתאם לפסיקת בג"ץ, משתנה זה הוצא מנוסחת הקצאת מענק האיזון.

ו. **קו עימות ויש"ע** – עבור רשויות הנמצאות בקו עימות או ביש"ע תינתן תוספת של 4%.

ז. **מקדם העדפה להוצאות קליטה** – נקבע בגובה שיעור העולים המחושבים ברשות מסך אוכלוסייתה, ובלבד ששיעור זה אינו עולה על 10%. לצורך חישוב שיעור העולים המחושבים נלקחו בחשבון עולים יוצאי חבר העמים ואתיופיה בלבד, שעלו בשבע השנים האחרונות. כמו כן, ניתן משקל לוותק העולים בארץ, כך שככל שהעולים וותיקים יותר, מקדם ההעדפה שניתן עבורם נמוך יותר.

סה"כ מקדמי העדפה להוצאה, המצטברים עד כה, לא יעלה על 10%.

ח. בשל המבנה הייחודי של המועצות האזוריות, נקבעו עבורן שני מקדמי הוצאה נוספים הנותנים ביטוי למאפיינים הבאים:

- **מספר יישובים** – בין (14%-) ל-10% לפי דירוג הרשות בטווח כלל נתוני המועצות האזוריות, הנע בין 3 יישובים ל-62 יישובים.
- **מרחקים בין יישובים** – בין (8%-) ל-8% לפי דירוג הרשות בטווח כלל נתוני המועצות האזוריות, הנע בין 2.36 ק"מ ל-46.04 ק"מ.

להוצאה הנורמטיבית לנפש, המחושבת על-פי נוסחת הרגרסיה ועל-פי מקדמי הוצאה לעיל, נקבע מקסימום כמפורט להלן:

- לרשויות מקומיות המדרגות בדירוג סוציו-אקונומי 1-4 נקבעה ההוצאה המקסימלית לנפש על 5,185 ש"ח.
- לרשויות מקומיות המדרגות בדירוג סוציו-אקונומי 5-10 נקבעה ההוצאה המקסימלית לנפש על 5,055 ש"ח.
- למועצות אזוריות המדרגות בדירוג סוציו-אקונומי 1-4 נקבעה ההוצאה המקסימלית לנפש על 9,184 ש"ח.
- למועצות אזוריות המדרגות בדירוג סוציו-אקונומי 5-10 נקבעה ההוצאה המקסימלית לנפש על 8,888 ש"ח.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

חישוב צד ההכנסה

לצורך חישוב צד ההכנסה נלקחו בחשבון המשתנים הבאים :

א. **הכנסות מארנונה כללית** – לצורך חישוב ההכנסה לנפש מארנונה כללית, נלקחו בחשבון המשתנים הבאים :

1. חיוב הארנונה לשנת 2008, על-פי נתוני הדו"ח המבוקר ליום 31.12.08, מתואם למחירי שנת 2010.
2. תעריפי הארנונה למגורים לשנת 2008 מתואמים לשנת 2010. תעריפים אלה הותאמו לשיטת החיוב הנהוגה ברשות (נטו, ברוטו או ברוטו-ברוטו), בהתאם למדווח בסקר תעריפי הארנונה של המרכז לשלטון מקומי.
3. תוספת/הפחתה לחיוב הארנונה של נכסי מגורים בגין התאמה לתעריפי הארנונה הנורמטיביים למגורים, על-פי הדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות כמפורט בטבלה להלן. (עבור מועצות אזוריות, נלקח לצורך החישוב 90% מהתעריפים הנ"ל. זאת, בשל התשלום הן לוועדים מקומיים והן למועצות אזוריות).
4. תוספת לחיוב הארנונה של נכסי מגורים במועצות אזוריות בגין התאמה לגודל שטח נורמטיבי למגורים, על-פי הדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות.
5. שיעורי גבייה נורמטיביים עבור נכסי מגורים ועבור יתר הנכסים על-פי הדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות כמפורט בטבלה שלהלן. ברשויות קולטות עלייה הופחת שיעור הגבייה הנדרש עבור נכסי מגורים במחצית אחוז העולים המחושבים ברשות, עד לאחוז מרבי של 5%.
6. אוכלוסיית הרשות על-פי נתוני מינהל האוכלוסין נכון ליום 1.1.08.

דירוג סוציו-אקונומי	% גביה יתר נכסים	% גביה למגורים	תעריף ארנונה נורמטיבי למגורים במחירי 2010	
1	75.0%	60.0%	38.15	
2,3	75.0%	65.0%	38.15	38.91
4	75.0%	70.0%	39.69	
5	75.0%	75.0%	41.67	
6	77.5%	77.5%	43.75	
7,8	85.0%	85.0%	45.94	50.54
9	90.0%	90.0%	58.12	
10	90.0%	90.0%	66.83	

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

אופן חישוב ההכנסה לנפש מארנונה כללית:

$$I = \frac{(X * \Pi) + ((Y + Z) * \Delta)}{P}$$

ההכנסה לנפש מארנונה כללית	=	I
חיוב ארנונה בגין יתר הנכסים	=	X
שיעור הגבייה מיתר הנכסים	=	Π
חיוב ארנונה בגין נכסי מגורים	=	Y
תוספת/הפחתה לחיוב הארנונה (ראה נספח א' להלן)	=	Z
שיעור הגבייה מנכסי מגורים	=	Δ
אוכלוסיית הרשות ליום 1.1.08	=	P

בכל מקרה, נקבעה הכנסה מינימאלית לנפש מארנונה שלא תפחת מסך של 884 ש"ח.

ב. הכנסות יתר עצמיות והכנסות חינוך ורווחה – נקבעה הכנסה נורמטיבית לנפש על-פי גודל האוכלוסייה כמפורט בטבלה.

מועצות מקומיות ועיריות		מועצות אזוריות	
אוכלוסייה אוק' 2009	הכנסה לנפש	אוכלוסייה אוק' 2009	הכנסה לנפש
לכל תושב עד ל-20 אלף התושבים הראשונים	1,942	לכל תושב עד ל-10 אלף התושבים הראשונים	4,323
לכל תושב נוסף מעבר ל-20 אלף התושבים הראשונים	1,893	לכל תושב נוסף מעבר ל-10 אלף התושבים הראשונים	3,353

בנוסף, על ההכנסות העצמיות לנפש הופעלו המקדמים הבאים:

- מקדם סוציו-אקונומי עבור הכנסות יתר עצמיות והכנסות חינוך ורווחה – בהתאם לדירוג הסוציו-אקונומי, נקבע מקדם העדפה להכנסה. לרשויות המדורגות בדירוג 1-4, המקדם שלילי ומופחת מההכנסה המחושבת לרשות, ואילו לרשויות בסוציו 5-10, המקדם חיובי ומתווסף להכנסה המחושבת.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

מקדם הכנסה	דירוג סוציו-אקונומי
-7%	1
-5%	2,3
-1%	4
1%	5
3%	6
6%	7,8
10%	9
15%	10

2. **מקדם להכנסות יתר עצמיות והכנסות חינוך ורווחה בגין קליטה** – לרשויות קולטות עלייה נקבע מקדם שלילי להכנסה המחושבת, השווה למחצית משיעור אוכלוסיית העולים המחושבת ובלבד שהתוצאה אינה עולה על שיעור של 5%.

סכום מקדמים אלה מהווה את התוספת/ההפחתה להכנסות יתר עצמיות.

סכום סעיפים א'-ב' לעיל, מהווה את סך ההכנסה המחושבת לנפש ובלבד שלא יפחת ממינימום הכנסה מחושבת לנפש, כמפורט להלן:

- עבור מועצות מקומיות ועיריות – 3,146 ש"ח לנפש
- עבור מועצות אזוריות - 5,681 ש"ח לנפש

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

חישוב ההוצאה לפירעון מלוות וההוצאה לפנסיה

א. **פרעון מלוות מוכר לחישוב המענק** – סכום זה נקבע כאחוז מעומס המלוות של הרשות ללא מלוות הביוב לשנת 2008, על-פי הדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות (כמפורט בטבלה שלהלן). בכל מקרה, סכום פרעון המלוות המוכר לחישוב המענק, לא יעלה על הסכום בפועל של פרעון המלוות של הרשות ללא פרעון-מלוות ביוב.

דרוג סוציו-אקונומי	% מהאובליגו
1	15%
2	14%
3	13%
4	12%
5	11%
6	10%
7	9%
8	8%
9	7%
10	6%

ב. **הוצאות פנסיה** – הוצאות הפנסיה המוכרות למענק הינן תחשיב של הוצאות הפנסיה בפועל של הרשות המקומית על-פי נתוני הדו"ח המבוקר ליום 31.12.08 (מתואם למחירי 2010) במגבלות הבאות:

1. הוצאות הפנסיה עד לשיעור של 13.33% מההוצאה המחושבת לשכר כללי על-פי המודל, 30% מסך ההוצאה המחושבת לרשות המקומית ללא פרעון מלוות ופנסיה על-פי המודל, יוכרו באופן מלא.
2. הוצאות הפנסיה החורגות מהשיעור האמור בסעיף 1 לעיל יוכרו באופן חלקי ובשיעור של 40%.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

אופן הקצאת מענק האיזון לשנת 2010

א. לצורך התאמת מענק המודל למקורות התקציביים הקיימים לנושא זה בתקציב המדינה, נקבעה שיטת הקצאה כמפורט להלן:

1. בסיס הקצאת מענק האיזון לשנת 2010 הינו מענק האיזון לשנת 2009 (ללא תוספות חד-פעמיות).
2. כתוספת/הפחתה לבסיס ההקצאה, חושבו עבור כל רשות מקדמים בהתאם למשתנים הבאים:

- שיעור הפער בין מענק המודל לשנת 2010 ובין המענק מענק האיזון לשנת 2010 (ללא תוספות חד-פעמיות, שורה 33 בדף המסגרת).
- שיעור מענק המודל לשנת 2010 מסך ההוצאה הנורמטיבית המחושבת על-פי מודל (שורה 34 בדף המסגרת).

עבור כל משתנה נקבעה טבלה המגדירה את השינוי הנגזר ממנו במענק 2010 (להלן: המקדמים). השינוי הנגזר הינו רציף בהתאם למיקומו של משתנה הרשות בתחום הקבוצה שלה.

שיעור הפער בין מענק המודל לשנת 2009 לעומת מענק לשנת 2008 – גבול תחתון	שיעור הפער בין מענק המודל לשנת 2009 לעומת מענק לשנת 2008 – גבול עליון	גבול תחתון שינוי	גבול עליון שינוי
(67.44%)	(10.00%)	(62.500%)	(42.500%)
(10.00%)	0.50%	(42.500%)	(22.500%)
0.50%	10.00%	(22.500%)	(14.500%)
10.00%	15.00%	(14.500%)	(12.500%)
15.00%	19.00%	(12.500%)	(10.500%)
19.00%	25.00%	(10.500%)	(8.500%)
25.00%	30.00%	(8.500%)	(6.500%)
30.00%	37.00%	(6.500%)	(4.500%)
37.00%	52.00%	(4.500%)	(2.500%)
52.00%	899321.36%	(2.500%)	(1.000%)

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

גבול עליון שינוי	גבול תחתון שינוי	אחוז מענק מודל מהוצאה מחושבת גבול עליון	אחוז מענק מודל מהוצאה מחושבת גבול תחתון
(6.50%)	(9.50%)	12.50%	0.00%
(4.00%)	(6.50%)	22.50%	12.50%
(2.00%)	(4.00%)	30.00%	22.50%
(0.50%)	(2.00%)	35.00%	30.00%
0.00%	(0.50%)	45.76%	35.00%

3. חישוב התוספת/הפחתה לבסיס ההקצאה, נעשה תוך הכפלת המקדמים כדלקמן:

1. לרשויות בהן מענק 2009 קטן ממענק המודל לשנת 2010, הוכפל המקדם במענק המודל לשנת 2010.
2. לרשויות בהן מענק 2009 גדול ממענק המודל לשנת 2010, הוכפל המקדם במענק 2009.

ב. להלן הנוסחאות לפיהן חושבה ההקצאה של מענק האיזון:

$$S_2 = N * \{1 + (\Delta + \Gamma)\} \qquad S_1 = N + M * (\Delta + \Gamma)$$

- S_1 = מענק איזון לשנת 2010 עבור רשויות בהן מענק 2009 קטן ממענק המודל.
- S_2 = מענק איזון לשנת 2010 עבור רשויות בהן מענק 2009 גדול ממענק המודל.
- N = מענק האיזון לשנת 2009 (ללא תוספות חד-פעמיות).
- M = מענק המודל
- Δ = מקדם שיעור השינוי הנגזר מהפער בין מענק המודל למענק האיזון לשנת 2009*.
- Γ = מקדם שיעור השינוי הנגזר מאחוז מענק המודל מסך ההוצאה המחושבת על-פי מודל*.

* חישוב המקדמים הינו רציף ובהתאם למיקום משתנה הרשות ביחס לטווח הקבוצה. אופן החישוב מפורט בנספח ב' להלן.

ג. מענק האיזון לשנת 2010 יעמוד על המחושב בסעיף 2 לעיל, בכפוף להתניות הבאות:

1. מענק האיזון לשנת 2009 לא יפחת מ-60.0% ממענק המודל לשנת 2010.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

ד. מענק איזון מותנה בעמידה ביעדי גבייה שנתיים - משרד הפנים רואה בעמידה ביעדי גבייה שנתיים מקור הכנסה חשוב ותנאי הכרחי לניהול כספי תקין של הרשות. על כן, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2899 מיום 6.1.2008 ולחוזר המנכ"ל מס' 2/08 מיום 9.3.2008, יתלה המשרד שחרור של 15% ממענק האיזון כנגד עמידה ביעדי גבייה כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה ובחוזר המנכ"ל האמורים.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

נספח א': אופן חישוב התוספת/ההפחתה לחיוב הארנונה של הרשות המקומית

א. התוספת/ההפחתה לחיוב הארנונה של נכסי מגורים בגין התאמה לתעריפי הארנונה הנורמטיביים למגורים, חושבה בהתאם לנוסחה הבאה²:

$$Z_1 = \left\{ \frac{N}{F} - 1 \right\} * T$$

= תוספת/הפחתה לחיוב הארנונה בגין התאמה לתעריפים נורמטיביים
 = תעריף ארנונה נורמטיבי למגורים N
 = תעריף ארנונה למגורים בפועל F
 = חיוב ארנונה בגין נכסי מגורים T

ב. לצורך חישוב התוספת לחיוב הארנונה של נכסי מגורים במועצות אזוריות בגין התאמה לגודל שטח נורמטיבי למגורים, נקבע גודל שטח נורמטיבי למגורים במועצות אזוריות על-פי הדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות כמפורט בטבלה שלהלן.

מ"ר נדרש	דירוג סוציו-אקונומי
20	1,2
22	3,4
24	5,6
26	7,8
28	9,10

בהסתמך על טבלה זו חושבה התוספת לחוב הארנונה על-פי הנוסחה הבאה:

$$Z_2 = \frac{\left(D - \frac{S}{P} \right) * P * N}{1,000}$$

= Z_2 תוספת/הפחתה לחיוב הארנונה בגין התאמה לגודל שטח נורמטיבי
 = D גודל שטח נורמטיבי נדרש למגורים
 = S סה"כ שטח נכסי מגורים של הרשות על-פי הדו"ח המבוקר ל-2008
 = P אוכלוסיית הרשות ליום 1.1.2008
 = N תעריף ארנונה נורמטיבי למגורים

² הנוסחה לעיל תקפה בהנחה שקיים מתאם בין כל נתוני חיוב הארנונה של הרשות עבור נכסי מגורים.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

ג. סך התוספת/ההפחתה לחיוב הארנונה שווה לסכום של סעיפים א' ו-ב' לעיל.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

נספח ב': אופן חישוב מקדמי שיעור השינוי הנגזר במענק 2010

$$Z = \frac{X - L}{H - L} * (M - N) + N$$

Z	מקדם שיעור השינוי הנגזר
X	משתנה הרשות בפועל
H	גבול עליון של טווח קבוצה
L	גבול תחתון של טווח קבוצה
M	גבול עליון שינוי
N	גבול תחתון שינוי