



מכון ירושלים לחקר ישראל
מיסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון



האוכלוסייה החרדית
והרשות המקומית

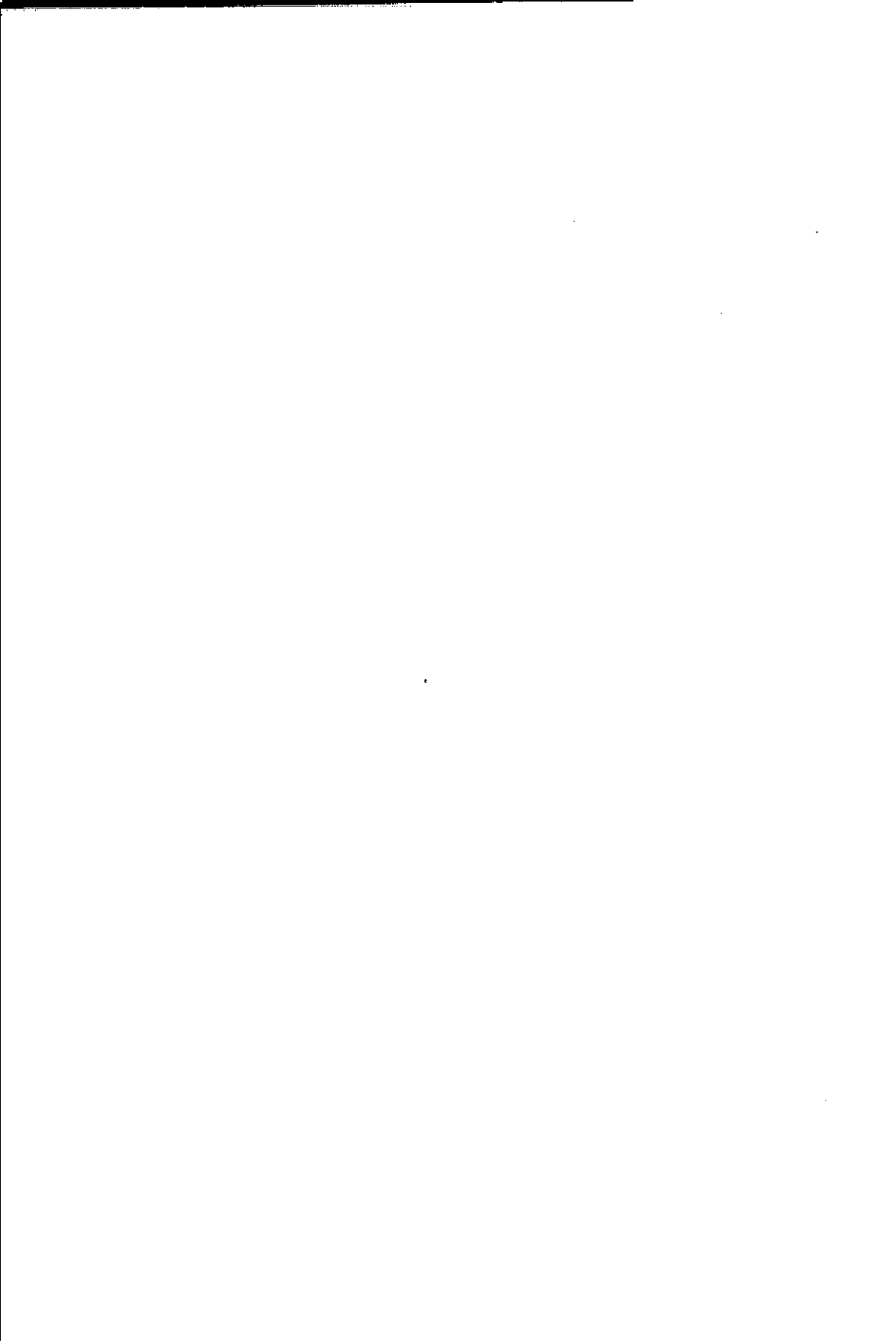
חלק ב'

השפעת הרכב האוכלוסייה
בירושלים על תקציב העירייה

מומי דהן

1999





מכון ירושלים לחקר ישראל
מיסודה של קרן צירלס ה' רבסון

האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית

חלק ב'

השפעת הרכב האוכלוסייה בירושלים על

תקציב העירייה

מומי דהן

1999

מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 82

The Jerusalem Institute for Israel Studies Research Series No. 82

האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית

חלק ב' – השפעת הרכב האוכלוסייה בירושלים על תקציב העירייה

מומי דהן

**The Ultra-Orthodox Jews and Municipal Authority
Part II – Budgetary Effects of the Demographic Composition
in Jerusalem**

Momi Dahan

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן צירלס ה' רבסון, ניו-יורק
הדברים הנאמרים הם על דעת המחבר בלבד

ISSN 033-8681

© 1999, מכון ירושלים לחקר ישראל
בית חי אלישר
רח' רד"ק 20 א', ירושלים 92186

© 1999, The Jerusalem Institute for Israel Studies
The Hay Elyachar House
20a Radak St., 92186 Jerusalem

תמצית המאמר

במאמר זה נאמדו ההכנסות של עיריית ירושלים מארנונה למגורים על בסיס נתוני סקר הכנסות משקי בית לשנת 1995. כמו כן נאמד אוכדן ההכנסות בגין הנחות בתשלום ארנונה למגורים. נמצא כי למעלה מ-60% מן המשפחות החרדיות נהנות מהנחה בשיעור של 80%-100%, לעומת 10% מן המשפחות הלא-חרדיות. שווי ההנחה הממוצעת בארנונה למשפחה חרדית הוא כ-1,800 ש"ח לעומת 420 ש"ח בערך למשפחה לא-חרדית. על בסיס אומדנים אלו נעשתה סימולציה לשנות האלפיים של הגירעון או של העודף התקציבי, אשר עשויים להיגרם מן הפער בין ההכנסות מארנונה למגורים לבין מימון שירותים עירוניים שווים לשני סוגי האוכלוסייה בירושלים: האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הלא-חרדית. נמצא כי שיעור הריבוי הטבעי הגבוה של האוכלוסייה החרדית דוחף כלפי מעלה את משקלם של בעלי ההכנסה הנמוכה בירושלים. כתוצאה מכך, שיעור עליית ההכנסות מארנונה למגורים אינו מצליח להדביק את קצב גידול ההוצאה העירונית הנדרשת לשמירה על רמה קבועה של שירותים עירוניים. לאורך זמן הגירעון התקציבי ילך ויתפח. תוצאות הסימולציה הבסיסית מצביעות על גירעון תקציבי ועל חוב עירוני העלולים להגיע לממדים מדאיגים.

דברי תודה

תודות ליששכר בן חיים – גזבר עיריית ירושלים ולצוותו על הערותיהם המועילות, ולריטה ליציינסקי מעיריית ירושלים שסיפקה מידע חיוני לעבודה זו. עבודה זו נהנתה מהערותיהם והארותיהם של אורה אחימאיר, מאיה חושן, מנחם פרידמן וישראל קמחי, חברי ועדת ההיגוי של מכון ירושלים לחקר ישראל. המחבר מודה לגיל פרננדס על תרומתו הרבה בעיבודים הרבים שנדרשו להכנת עבודה זו. המחקר מומן על-ידי מכון ירושלים לחקר ישראל.

תוכן העניינים

1	מבוא.....
5	2. בסיס הנתונים.....
7	3. הגדרת המשפחה החרדית.....
9	4. סימולציה של תקציב עיריית ירושלים.....
9	4.1 אומדן ההכנסות מארנונה למגורים.....
10	4.2 אומדן ההוצאה העירונית.....
13	4.3 תוצאות.....
19	5. סימולציה לשנות האלפיים.....
23	5.1 ניתוח רגישות.....
27	6. סיכום ודיון בממצאים.....
29	נספח טכני.....
31	לוחות.....
37	ביבליוגרפיה.....



רשימת הלוחות

- לוח 1: אומדנים וסימולציות להכנסות ולהוצאות עיריית ירושלים,
באלפי ש"ח, מחירי 1995 31
- לוח 2: אומדנים וסימולציות של הגירעון התקציבי של עיריית ירושלים,
באלפי ש"ח, מחירי 1995 31
- לוח 3: שכיחות סוגי הנחות ארנונה לאוכלוסייה הירושלמית,
על בסיס סקר משקי בית, 1995 32
- לוח 4: הנחות בארנונה – עיריית ירושלים, 1997 33
- לוח 5: שיעור ההנחה בארנונה מטעמים כלכליים לשנת הכספים –
עיריית ירושלים, 1996, לפי הכנסה ממוצעת לשנת 1995 34
- לוח 6: תיאור סטטיסטי של האוכלוסייה בירושלים, 1995 35
- לוח 7: אובדן הכנסות מארנונה למגורים בגין הנחות למשקי בית –
עיריית ירושלים, 1995 35



1. מבוא

החברה החרדית מורכבת מזרמים שונים, אך לכולם יש מכנה משותף והוא דפוסי העבודה. מקום המדינה חלו מספר תמורות בחברה החרדית. בתחילת שנות החמישים, מספר תלמידי הישיבה אשר קיבלו פטור משירות צבאי היה זעום יחסית (כ-400), אך שיעור זה הלך וגדל עם הזמן (פרידמן, 1991). מגמה זו באה לידי ביטוי גם בירידה בשיעור ההשתתפות של האוכלוסייה החרדית בכוח העבודה (Berman and Klinov, 1997). למעשה, החברה החרדית כיום היא חברת לומדים, ומשמעות הדבר היא שלפחות אחד מכל משפחה חרדית לומד בישיבה מספר רב של שנים. משום כך, רמת ההכנסה של מפרנסים רבים באוכלוסייה החרדית אינה מגיעה כיום לסף ההכנסה החייבת במס הכנסה. במישור המקומי, בעלי הכנסה ברמה נמוכה שכזו זכאים גם להנחות בתשלומי הארנונה.

מאפיין נוסף של האוכלוסייה החרדית הוא שיעור ילודה גבוה למדי, המכתיב גידול מהיר של אוכלוסיית ירושלים, מעבר למוצע הארצי. התרחבות האוכלוסייה החרדית יוצרת לחץ על המשאבים העירוניים, אך עם זאת, הגידול בהכנסות מארנונה למגורים אינו מצליח להדביק את הגידול בהוצאה על שירותים עירוניים הדרושים כדי לספק את צורכי תוספת האוכלוסייה.

מסי הארנונה הפכו עם הזמן לאחת מנקודות החיכוך – נוסף על הפטור הצבאי והתקציבים הייעודים – המאיימות להעמיק את השסע בין האוכלוסייה החרדית לאוכלוסייה הלא-חרדית. חשיבות ההשלכות של אופייה הייחודי של האוכלוסייה החרדית על התפתחות התקציב של הרשות המקומית מצאה ביטוי במאמרו של אילן (1998), הן בהשתתפות המוגבלת של האוכלוסייה החרדית במימון ההוצאות העירוניות. עבודת מחקר של שלמה חסון, שטרם פורסמה בעת כתיבת דברים אלה, אשר משרטטת מפה גאוגרפית של תשלומי הארנונה בירושלים, מגלה תשלומי ארנונה נמוכים בשכונות חרדיות בירושלים.¹

¹ עבודה נוספת שעסקה בהשלכות האוכלוסייה החרדית על הרשות המקומית מנקודת מבט גאוגרפית, נערכה על-ידי יוסף שלהב (1997).

מאמר זה נועד להוסיף נדבך למידע הקיים בנושא זה. באמצעות שיטה שפותחה במחקר קודם (דהן, 1998א) לזיהוי האוכלוסייה החרדית במדגם סקר הכנסות משקי בית, ננסה לאמוד באופן גס את ההכנסות של עיריית ירושלים מארנונה למגורים לשנת 1995. נערוך השוואה בין תשלומי הארנונה של האוכלוסייה החרדית לבין התשלומים של האוכלוסייה הלא-חרדית, תוך דגש על ההנחות והפטורים מארנונה למגורים בשתי קבוצות אוכלוסייה אלו.

בשל מגבלות בסיס הנתונים שיתוארו בהמשך אין אנו מתיימרים לשחזר את ההכנסות בפועל, ולכן גם אין זה מבחנה של עבודה זו. העבודה אינה מכסה את ההבדלים האפשריים בהוצאה העירונית בין שני סוגי האוכלוסייה, בשל חוסר היכולת לבצע זיהוי מתקבל על הדעת של האוכלוסייה החרדית מבין מקבלי השירותים העירוניים (כגון חינוך, בריאות ורווחה).

אומדן ההכנסות מארנונה למגורים לשנת 1995 יכול לשמש כתשתית מתאימה לביצוע סימולציה ארוכת טווח (עד לשנת 2020) של הגירעון התקציבי או העודף התקציבי של עיריית ירושלים. הסימולציה מתייחסת להגדרה הצרה של הגירעון, דהיינו לפער בין ההכנסות מארנונה למגורים לבין ההוצאות למימון אספקת שירותים עירוניים שווים לשני סוגי האוכלוסייה. בירושלים: האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הלא-חרדית.

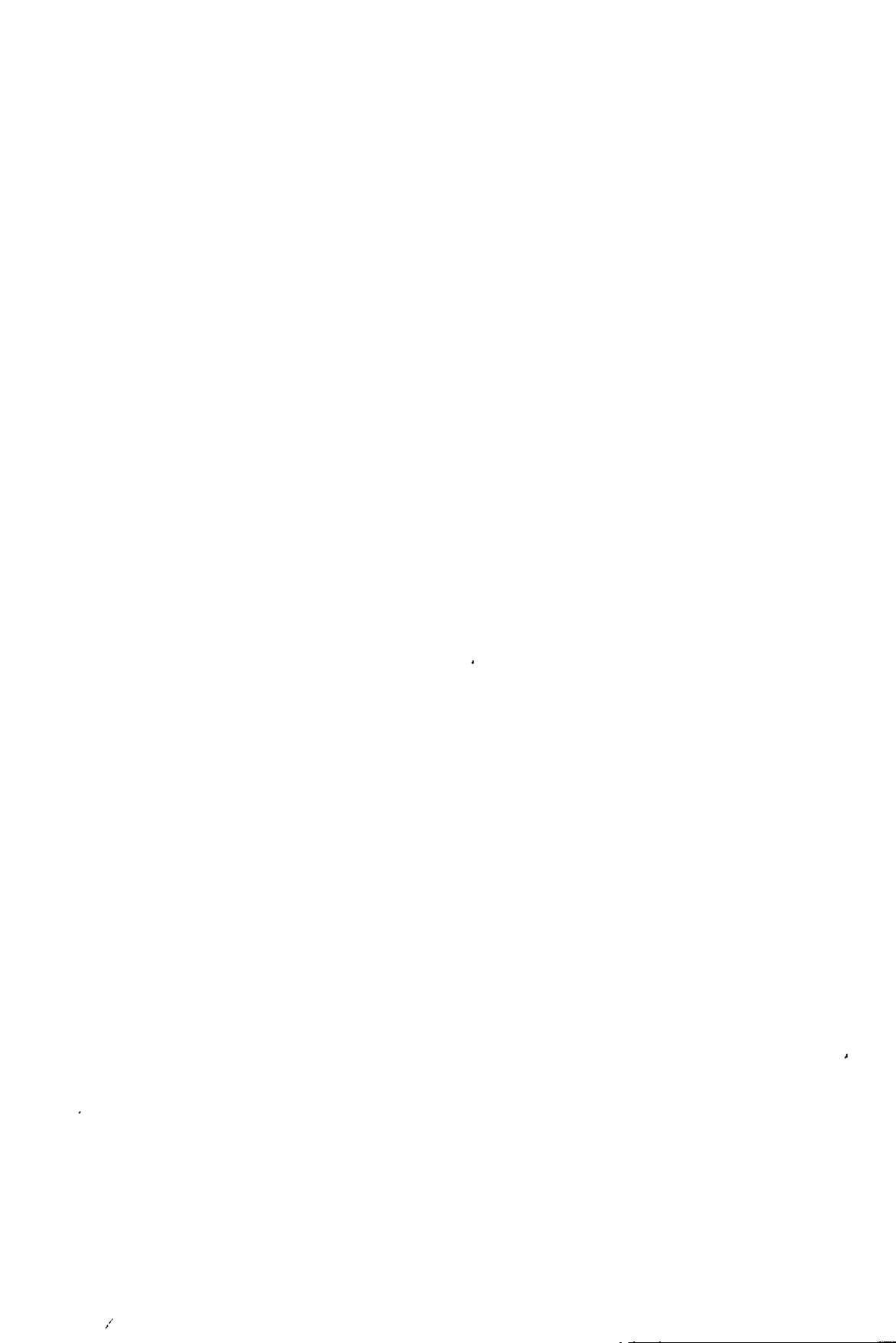
עבודה זו מנסה להסיט את אור הזרקורים בדיון הציבורי מהפערים הקיימים לכאורה בהקצאת תקציבים ציבוריים לטובת האוכלוסייה החרדית, לכיוון ההבדלים המשמעותיים בתשלום המסים ובפרט בתשלום מסי הארנונה.

על עוגת ההוצאה הציבורית לשירותים שונים מתנהל מאבק מתמיד וטבעי של קבוצות שונות באוכלוסייה, המעוניינות להשיג נתח גדול יותר מהעוגה, המוגבלת ממילא על-ידי היכולת לגבות מסים. ניתן אמנם להעלות את המסים ובכך להגדיל את העוגה של השירותים הציבוריים, אולם גם במקרה זה יתנהל מאבק בין אלו שישלמו יותר מס באופן יחסי לבין אלו שיקבלו יותר באופן יחסי מן התוספת לעוגה. יתר על כן, העלאה בלתי מבוקרת של שיעור המס עלולה בשלב מסוים להקטין את גודלה של העוגה.

מרבית תשומת הלב הציבורית נותבה לעבר ההבדלים בין ההוצאה הציבורית המוקצית לאוכלוסייה החרדית לבין ההוצאה המוקצית ליתר האוכלוסייה. נראה כי ניתן משקל מוגזם מדי להבדלים אלו, שכן אין כל ודאות כי תקציב השירותים הציבוריים (כולל מתן קצבאות) הניתנים לאוכלוסייה החרדית גדול (במונחים לנפש) באופן משמעותי מזה המיועד ליתר האוכלוסייה. למיטב ידיעתנו, אין בנמצא עבודת מחקר הבוחנת באופן שיטתי את תקציב הממשלה על-פי חלוקתו בין האוכלוסייה החרדית לבין האוכלוסייה הלא-חרדית.

לעומת זאת, ניתן משקל קטן מדי לפערים הגדולים למדי בתשלום המסים. בעבודה אחרת (דהן, 1998א) הראנו כי משפחה חרדית ממוצעת משלמת הרבה פחות מסים ישירים (מס הכנסה וביטוח לאומי) בהשוואה למשפחה לא-חרדית ממוצעת. הבדלים אלו אף מתגברים כאשר מביאים בחשבון את ההבדל במספר הנפשות. הכנסות הממשלה מתשלומי מסים על-ידי האוכלוסייה החרדית קטנים בשל דרגת ההשתתפות הנמוכה במעגל העבודה, שמכתיבה רמת הכנסה נמוכה.

בעבודה זו נסקור תחילה את בסיס הנתונים שעליו נתבסס. לאחר מכן נגדיר את המשפחה החרדית שתשמש להבחנה בין שתי קבוצות האוכלוסייה המרכיבות את החברה הישראלית. בסעיף 4 נביא אומדנים משוערים לגביית ארנונה למגורים מן האוכלוסייה החרדית ומן האוכלוסייה הלא-חרדית בירושלים. סימולציות של תקציב עיריית ירושלים לשנות האלפיים יובאו בסעיף 5. בסעיף זה יובא גם ניתוח רגישות של התוצאות ביחס לשינוי פרמטרים מרכזיים של הסימולציה הבסיסית. נסיים את דברינו בדיון בממצאים העיקריים.



2. בסיס הנתונים

מדי שנה עורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר הכנסות (הנלווה לסקר כוח אדם) בקרב כ-6,000 משקי בית בישראל, המספק מידע מקיף על ההכנסה של משקי הבית. עד שנת 1994, ייצג מדגם סקר זה כ-80% מן האוכלוסייה הישראלית; אולם בשנת 1995 גדל שיעור הייצוג בשל הכנסתם של יישובים קטנים למדגם, ובפרט גדל משקלה של האוכלוסייה הערבית. הסקר מספק מידע לגבי מיגוון נושאים: דפוסי עבודה, גיל, השכלה, שנת עלייה, מקום מגורים ועוד. מידע מסוג זה קיים גם בסקר הוצאות המשפחה – כולל דפוסי התצרוכת של משקי הבית – אך הוא מתבצע מדי כחמש שנים, ובשל כך אינו מאפשר מעקב שוטף אחר ההתפתחויות.²

חשוב להדגיש כי מהימנות **רמת ההכנסה** הכספית מוגבלת, בשל טעויות שמקורן בהימנעות מחשיפה, באי-דיווח של המרואיינים על כל מקומות עבודתם, בדיווח על הכנסות בן משפחה מסויים בידי בן משפחה אחר ובמסירת נתונים על-פי הזיכרון ולא על-פי תלושי משכורת. עם זאת, מגבלה זו נחלשת במעבר להתפלגות ההכנסות, אלא אם כן שיעור הטעות משתנה משמעותית עם השתנות רמת ההכנסה. לגבי מידת ההטיה של הרמה המוחלטת של ההכנסה, ניתן ללמוד מההבדלים בין שיעור החיסכון הפרטי על-פי נתוני החשבונאות הלאומית, העומד על 20.4% (ממוצע של השנים 1992 ו-1993), לבין שיעור החיסכון העולה מסקר הוצאות המשפחה לשנים 1992-1993 שהוא 4.6% (לביא וספיבק, 1996). אמנם החיסכון הפרטי לפי החשבונאות הלאומית כולל גם את החיסכון העסקי, אך נראה כי אין בו כדי להסביר את מלוא הפער בין שני מקורות הנתונים.

הטענה על דיווח חלקי של ההכנסה עולה ביתר חריפות בדיון על הכנסה של קבוצת אוכלוסייה מסוימת כגון חרדים, ערבים ועולים. דיווח חסר יכול לנבוע מעמימות ההגדרה של הכנסות שמופקות מאספקת שירותי דת (לדוגמה, ניהול טקסים דתיים והשגחה על כשרות המזון) כפעילות כלכלית או כתרומה. גם לגבי פעילות כלכלית

² גם מיפקד האוכלוסין והדיוור יכול לשמש מקור למידע על הכנסות של משקי הבית, אולם תדירות עריכתו נמוכה.

שהגדרתה אינה מוטלת בספק עדיין תתכן הטיה, כמו בשאר קבוצות האוכלוסייה, בשל התמריץ להתחמק מתשלום מס. התניית הפטור משירות צבאי סדיר באיסור עבודה לפרטים שהצהירו כי תורתם אומנותם יוצרת מניע ייחודי בקרב האוכלוסייה החרדית להסתיר הכנסות מעבודה או לדווח שהם עובדים מספר זניח של שעות בחודש.

כנגד זאת יש לציין את הפיקוח של מנהלי הישיבות על תלמידיהם, שנועד להבטיח שהם אכן אינם עובדים. האיום לדווח לצה"ל מגביר את התמריץ של אלו שדיווחו על היותם תלמידי ישיבה להימנע מעבודה. בנוסף לכך, ניתן למצוא מניעים דומים וייחודיים להטיה בדיווח על ההכנסה הכספית לכל קבוצה אחרת בחברה הישראלית. כלומר, אין הכרח ששיעור ההטיה של רמת ההכנסה הכספית בקרב האוכלוסייה החרדית גדול מזה של שאר האוכלוסייה הישראלית. לאור זאת נראה כי הפערים בהכנסה הכספית אינם רחוקים מלשקף את תמונת המצב בפועל.

האומדנים לתקציב העירייה אינם מושפעים באופן משמעותי מן ההטיה האפשרית שהוזכרה לעיל, הואיל ופוטנציאל גביית מסי ארנונה תלוי בעיקר בהיקף הפעילות הכלכלית החוקית. פרטים שעיקר הכנסתם באה מפעילות במסגרת "כלכלה שחורה" יסתירו זאת גם מן השלטון המקומי. פרטים שאינם מדווחים אמת לסוקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על הכנסתם משיקולי מס או בשל פטור צבאי, גם הם, בהסתברות גבוהה, אינם מדווחים לשלטונות המס ולרשות המקומית דיווח אמת על הכנסתם.

3. הגדרת המשפחה החרדית³

קל יותר לזהות קבוצת אוכלוסייה שניתן לייחס לה תכונה גלויה שבדרך כלל אינה ניתנת לשינוי בקלות. ניתן למשל לזהות בקלות קשישים – על-פי גילם, עולים – על-פי שנת העלייה לארץ, קבוצות מוצא – על-פי ארץ הלידה או על-פי ארץ לידת אחד ההורים (או שניהם), או לזהות לאום. לעומת זאת, קשה הרבה יותר לזהות בבסיס נתונים פרטים בעלי אורח חיים משותף, ולפיכך המשימה הראשונה העומדת בפנינו היא להגדיר מהי משפחה חרדית. הגדרה זו חייבת גם להיות אופרטיבית במסגרת סקר הכנסות משקי בית.

אחת השאלות המופיעה בסקר כוח אדם ובסקר הכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היא: מהו סוג בית הספר האחרון שבו למד או לומד (הנשאל)? נתונים לגבי התשובות לשאלה זו מופיעים רק החל מ-1988 בסקרי הכנסות, והחל מ-1979 בסקרי כוח-אדם.⁴ התשובות האפשריות הן: (1) בית ספר יסודי, חטיבת ביניים (כולל חדר/כותאב); (2) בית ספר תיכון במסלול מקצועי חקלאי (כולל ישיבה מקצועית); (3) בית ספר תיכון במסלול עיוני (כולל ישיבה תיכונית-עיונית); (4) ישיבה ("גדולה") – לא כולל ישיבה תיכונית; (5) בית ספר על-תיכוני להכשרת מורים וגננות; (6) בית ספר על-תיכוני להנדסאים ולטכנאים; (7) בית ספר על-תיכוני אחר (כגון: בית ספר לאחיות מוסמכות); (8) מוסד לימודים לקראת תואר אקדמי; (9) אחר.

בעבודה זו מוגדרת המשפחה כחרדית אם אחד מילדיה (או יותר) למד או לומד בישיבה שאינה ישיבה תיכונית.⁵ הגדרה זו של "מיהו חרדי" נראית קרובה לנקודת המבט החרדית. בסקר הכנסות לשנת 1995 נמצאו 221 משקי בית המתאימים להגדרה

³ סעיף זה הופיע גם במאמר הראשון שפורסם על מחקר זה, והוא מובא שנית לנוחות הקורא.

⁴ מעשית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יכולה לספק מידע לגבי הכנסות החרדים משנת 1979 באמצעות איחוד של סקר הכנסות ושל סקר כוח-אדם.

⁵ מסיבה לא ברורה מספר המשפחות העונות להגדרת המשפחה החרדית בסקר הוצאות המשפחה קטן למדי, מבחינת האפשרות להסיק מסקנות בעלות מהימנות סטטיסטית גבוהה.

זו, והם מייצגים כ-45,000 משפחות (249,000 נפש). אם כן, על-פי סקר ההכנסות עומד שיעור החרדים מתוך כלל האוכלוסייה הישראלית על כ-6%. שיעור דומה של חרדים נמצא בסקר שנערך בספטמבר 1996 על-ידי "מודיעין אזרחי" בהזמנת תנועת מימ"ד. על-פי סקר הכנסות לשנת 1995 כ-40% ממשפחות אלו מתגוררות בירושלים וכ-27% – בבני ברק.

יש לזרות קורטוב של זהירות על הגדרה זו. ראשית, אין בידינו מידע על אלו שסירבו לשתף פעולה עם סוקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וייתכן כי שיעור המסרבים מקבוצה מסוימת באוכלוסייה גדול יותר. שנית, יש לשער כי לא תמיד ניתנו תשובות מדויקות לגבי סוג בית הספר האחרון שבו למד או לומד הפרט. שלישית, ההגדרה לעיל אינה כוללת משפחות שרואות את עצמן כחרדיות אך אף אחד מבני המשפחה לא למד בישיבה, לדוגמה: פרט שבעת עריכת סקר ההכנסות היה בתהליך חזרה בתשובה, אך עדיין לא הצטרף לישיבה. אף על פי כן, לא נראה שהסתייגויות אלו משפיעות באופן משמעותי על התוצאות.

4. סימולציה של תקציב עיריית ירושלים

4.1 אומדן ההכנסות מארנונה למגורים

אומדני ההכנסות של עיריית ירושלים מארנונה למגורים מבוססים על נתוני סקר ההכנסות, על לוחות מסי הארנונה שמפרסמת עיריית ירושלים ועל רשימה ארוכה של הנחות בתשלומי הארנונה. חישוב גובה הארנונה שמשפחה מסוימת נדרשת לשלם נקבע על-פי האזור שבו ממוקם הבניין, על-פי סוג הבניין שבו הדירה ממוקמת, על-פי שטח הדירה ועל-פי מאפיינים נוספים של המשפחה ההכרחיים לקביעת הזכאות לשיעור ההנחה בארנונה. בסקר הכנסות משקי הבית קיימים נתונים רק לגבי מספר החדרים בדירה שבה מתגוררת המשפחה (הנסקרת), ועל כן הם מגבילים את היכולת לחשב את התעריף במדויק. כלומר, חישוב ארנונה לכל המשפחות הירושלמיות המשתתפות בסקר הכנסות מחייב להניח הנחות לגבי אזור המיקום של הבניין, סוג הבניין ושטח הדירה.

ישנם ארבעה אזורי מגורים וארבעה סוגי מבנים לצורך חישוב תשלומי ארנונה, היוצרים 16 תעריפי ארנונה שונים למטר מרובע בירושלים. למעשה קיימים רק תשעה תעריפים הואיל ונקבע תעריף אחיד לכל הדירות מסוג 4 (מבנה רעוע או דירת מרתף) ללא תלות באזור, לדירות מסוג 3 (דירה שחדרי השירותים ממוקמים מחוץ לדירה או דירות עם שירותים משותפים) באזורים ג' וד' ולדירות מסוג 2 (דירה הקטנה מ-120 מ"ר) באזור ד'. על-פי נתוני עיריית ירושלים, דירות מסוג 2 מהוות 85% משטח חיוב הארנונה בירושלים ומתוכן כ-65% נמצאות באזורים א' ובי.⁶ מידע מפורט זה בא ללמד שאי-ידיעת סוג המבנה והאזור עלולה ליצור הטיה, אך היא מוגבלת בהיקפה.

מערכת המיסוי של הרשויות המקומיות כוללת, כאמור, סדרה ארוכה של זכאים להנחות בתשלום הארנונה, כמו אזרחים ותיקים, נכי רדיפות הנאצים, אסירי ציון, נכי צה"ל ועולים חדשים (לוח 4). שיעור ההנחה נע בין 20% (להורה יחיד) לבין 100%

⁶ שטח ממוצע של דירה בירושלים שנאמד על בסיס סקר הכנסות הוא 72.6 מ"ר. אומדן זה תואם בקירוב את נתוני עיריית ירושלים, שלפיהם שטח דירה ממוצע לצורכי חיוב ארנונה הוא 71.8 מ"ר.

לאזרח ותיק המקבל גמלת השלמת הכנסה. בנוסף לרשימת זכאים אלו, מקבלות משפחות בעלות הכנסה נמוכה לנפש הנחה ששיעורה מגיע עד כדי 90% (לוח 5). שיעור ההנחה מבטא את הרצון ליצור מערכת מס בעלת אופי פרוגרסיבי (דהיינו, שיעור מס ארנונה גבוה יותר לבעלי הכנסות גבוהות). מובן כי רשימת הזכאים ושיעור ההנחה מבטאים הכרה בתרומה הסגולית של אוכלוסיות מסוימות, כמו משפחות שכולות וחסידים אומות העולם, אך הוא מושפע גם מכוחן של קבוצות לחץ על קובעי המדיניות.

סקר ההכנסות מספק מידע המאפשר לחשב במידת מהימנות מתקבלת על הדעת את שיעור ההנחה שכל משפחה הנכללת בסקר ההכנסות זכאית לו. קביעת שיעור ההנחה תלוי לרוב רק במאפייני המשפחה, ולכן היעדר נתונים לגבי מאפייני הדירה אינו משפיע על חישובים אלו. כך למשל ניתן לזהות קבוצה גדולה של זכאים, הכוללת אזרחים ותיקים, עולים וזכאים להנחה מטעמים כלכליים, הודות לבסיס הנתונים המקיף המצוי בסקר הכנסות משקי הבית לגבי רמת ההכנסה מעבודה של ראש משק הבית ושל שאר המפרנסים, לגבי ההכנסה מתמיכות ציבוריות (כגון קצבות ילדים וקצבות זקנה), לגבי גיל ראש המשפחה וגיל בן/בת הזוג ולגבי מספר הנפשות במשפחה.

תשלום הארנונה חושב על-פי מכפלת שטח הדירה בתעריף למטר מרובע ועל-פי ההנחות השונות. שטח הדירה הוא מכפלה של מספר החדרים (על-פי סקר הכנסות משקי הבית) ב-24 מ"ר. בשנת 1995, התעריף היה 38.5 ש"ח למ"ר לדירות בעלות פחות מחמישה חדרים ו-46.4 ש"ח למ"ר לדירות בעלות יותר מחמישה חדרים. אומדני גובה הארנונה מביאים בחשבון את ההנחות לבעלי הכנסה נמוכה וכן חלק מן ההטבות והפטורים שניתנים שלא על בסיס רמת ההכנסה, כמו גיל (קשישים) ושנת עלייה (עולים). נתוני סקר ההכנסות אינם מאפשרים לזהות זכאי הנחה כמו אסירי ציון או חסידי אומות העולם.

4.2 אומדן ההוצאה העירונית

נניח שההוצאה העירונית לנפש (על חינוך, רווחה וכדומה) לפרטים השייכים לאוכלוסייה החרדית שווה להוצאה העירונית לנפש באוכלוסייה הלא-חרדית. מובן כי במציאות ההוצאה העירונית לנפש שונה בשתי האוכלוסיות. להבדל זה יש השלכות על הגירעון

התקציבי ועל החוב של העירייה; אולם, מטרת אומדנים אלו היא להציב אלומת אור על ההבדלים בתשלום הארנונה. כאמור, הבדלים אלו עולים בחשיבותם על הבדלים אפשריים בהוצאה התקציבית על כל אחת מקבוצות האוכלוסייה. עוד נניח כי בנקודת המוצא תקציב העירייה מאוזן, וחובה לציבור הוא אפס; כלומר, ההוצאות של העירייה על שירותים ציבוריים שוות להכנסות ממסי ארנונה (בפועל יש לעירייה הכנסות נוספות, בצד גירעון תקציבי וחוב עירוני גדול יחסית).

עבודה זו אינה מטפלת בהשלכות של חלוקה לא שוויונית של ההוצאה העירונית בין האוכלוסייה הלא-חרדית לאוכלוסייה החרדית על התפתחות תקציב עיריית ירושלים. על אחת כמה וכמה, עבודה זו אינה יכולה גם להישען על מידע מסוג זה משום שאינו קיים. עם זאת, על-פניו נראה כי ההבדלים – ברמה הלאומית וברמה העירונית – במרבית תחומי ההוצאה הציבורית אינם בעלי סדר גודל משמעותי.

ברמה הלאומית, ניתן לחלק את ההוצאה התקציבית הכוללת (לפי סיווג פונקציונלי) **להוצאה ציבורית כללית ולהוצאה ציבורית אישית**. הוצאה ציבורית כללית אינה אישית (מוצר ציבורי). במילים אחרות, אין מדובר בהוצאה לטובת איש או אישה מסוימים אלא בהוצאה לשירות הציבור כולו בעת ובעונה אחת. ההוצאה הביטחונית היא הקרובה ביותר לענות על הגדרה זו. ניתן לכלול תחת קטגוריה זו גם הוצאות ממשל שונות, כגון הוצאות של משרד החוץ, של נשיא המדינה ושל מבקר המדינה. תשלומי הריבית בגין חובות העבר, המהווים נתח משמעותי מתקציב המדינה, משמשים בעיקר להחזר הלוואות שממשלת ישראל לקחה לצורכי רכישות צבאיות. מכאן, שניתן לכלול גם חלק משמעותי מתשלומי הריבית תחת הקטגוריה של הוצאה ציבורית שאינה אישית. לעומת זאת, במסגרת ההוצאה הציבורית האישית ניתן לזהות את מקבל השירותים. כך למשל קצבת ילדים ניתנת למשפחה מסוימת שניתן אף לזהות את ראשה לפי מספר תעודת זהות. במקביל, שירותי חינוך, בריאות ורווחה הם בעלי מאפיינים של הוצאה כללית ואישית גם יחד.

שיעור משמעותי מתקציב המדינה הכולל בין השאר את הוצאות הביטחון, הממשל, הריבית והתשתית עונה על ההגדרה של **הוצאה כללית** אשר אין אפשרות לשייכה לאוכלוסייה מסוימת. הבדל אפשרי ברמת ההוצאה לנפש בין שתי האוכלוסיות ייתכן בשירותים החברתיים ובקצבאות המוסד לביטוח לאומי.

בפרסום מיוחד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1997) נאמדה תוספת ההכנסה (בעין) הנובעת משירותי חינוך ובריאות לפי עשירוני הכנסה. נמצא כי השירותים החברתיים מצמצמים את אי-השוויון של ההכנסה המתואמת להעברות בעין של שירותים אלו. משקל השירותים החברתיים בהכנסה הממוצעת עמד על 13%, ואילו משקלם של שירותים אלו בהכנסת העשירון התחתון עמד על 7.47%.⁷ בפרסום סטטיסטי זה לא מדווח על חלוקת השירותים הציבוריים בין אוכלוסיית החרדים לבין אוכלוסיית הלא-חרדים, וקשה לראות בשיעורם הגבוה של חרדים בעשירוני ההכנסה התחתונים אינדיקציה לכך שהאוכלוסייה החרדית נהנית מרמה גבוהה יותר יחסית של שירותים אלו. זאת משום אורחות החיים הייחודיים של האוכלוסייה החרדית שצרכיה יוצרים ביקוש לסל צריכה שונה של מוצרים ציבוריים. כך למשל נראה כי האוכלוסייה הלא-חרדית צורכת נתח גדול יותר (מחלקה בסך האוכלוסייה) משירותי התרבות שממומנים על-ידי הממשלה. על-פי רוב, שירותים כגון אלו אינם נכללים בסל הצריכה של האוכלוסייה החרדית. באותו אופן ניתן לזקוף לאוכלוסייה הלא-חרדית הוצאה גדולה יותר (יחסית לאוכלוסייה החרדית) למימון חלק מפעילות המוסדות האקדמיים.

בעבודה קודמת (דהן, 1998א) נמצא כי רמת הקצבאות שמקבלת משפחה חרדית גדולה מזו שמקבלת משפחה לא-חרדית, אך פערים אלו מצטמצמים באופן חד כאשר מביאים בחשבון את מספר הנפשות.

מסיכום הדברים האחרונים ניתן להסיק שחלוקה שטחית של ההוצאה הממשלתית הכוללת בין האוכלוסייה החרדית לבין האוכלוסייה הלא-חרדית אינה מובילה לזיהוי פערים משמעותיים. יש מקום, אם כן, למחקר שיבדוק את הקצאת התקציבים הציבוריים לפי מגזרי אוכלוסייה.

ברמה העירונית, תקציב העירייה כולל אף הוא שלושה סוגי הוצאה: הוצאה כללית (מוצר ציבורי), הוצאה עירונית אישית והוצאה עירונית, בחלקה אישית ובחלקה כללית. גם כאן אורח החיים המיוחד של האוכלוסייה החרדית מתבטא במידה שונה של

⁷ חלוקה זו של ההוצאה הציבורית לשירותים חברתיים על-פני עשירוני מבוססת על ההנחה של מיצוי מלא של הזכויות. ייתכן שהחלוקה בפועל שונה מזו שמשקפת מפרסום סטטיסטי זה, אם אכן ישנם הבדלים בשיעור המיצוי.

הזדקקות לשירותים עירוניים; האוכלוסייה הלא-חרדית נהנית יותר משירותי תרבות שהעירייה מספקת, אך נזקקת פחות לשירותי דת.

4.3 תוצאות

לוחות 1 ו-2 מציגים אומדנים ותחזיות של ההכנסות מארנונה למגורים והוצאות ושל הגירעון התקציבי של עיריית ירושלים. לוחות אלו מבוססים על חישוב תשלום הארנונה של כל אחת ואחת מן המשפחות הירושלמיות שנכללו בסקר הכנסות המשפחה. בסקר ההכנסות נכללו 412 משפחות לא-חרדיות (שמייצגות כ-252 אלף נפש) ו-79 משפחות חרדיות (שמייצגות 96 אלף נפש). סיכום תקבולי הארנונה מכלל המשפחות הירושלמיות הוא האומדן להכנסה הכוללת של עיריית ירושלים מארנונה למגורים. בשנת הבסיס ההוצאה העירונית שווה לאומדן ההכנסה מארנונה למגורים, וההוצאה העירונית לנפש חושבה על-ידי חלוקת ההכנסה הכוללת מארנונה למגורים במספר הנפשות (348 אלף).⁸ על בסיס ההנחה לעיל, ההוצאה העירונית לנפש באוכלוסייה הלא-חרדית שווה למקבילתה באוכלוסייה החרדית.

על-פי חישובים אלו, ההכנסה הכוללת מארנונה למגורים לשנת 1995 נאמדה בכ-240 מיליון ש"ח, 90% ממנה מגביית ארנונה מן האוכלוסייה הלא-חרדית (לוח 1). שיעור זה הוא מעבר למשקלה של האוכלוסייה הלא-חרדית מתוך האוכלוסייה היהודית בירושלים, העומד על כ-72%. תמונת הראי לאומדנים הללו היא הגירעון התקציבי שיוצרת האוכלוסייה החרדית בתחום תשלום ארנונה למגורים בגובה של כ-44 מיליון ש"ח שהם כ-20% בקירוב מכלל ההכנסה ממסי ארנונה (לוח 2).⁹ על בסיס ההנחות, הגירעון התקציבי הכולל הוא אפס.

⁸ על-פי השנתון הסטטיסטי לשנת 1995 מנתה אוכלוסיית ירושלים 591 אלף נפש, מתוכם 417 אלף הם יהודים. הפער בין נתון זה למספר הנפשות שבמחקר נובע מכך שמחקר זה התבסס על נתוני משפחות שכירים בלבד. כלומר, היעדר משפחות עצמאים מסביר את החלק הארי של פער זה.

⁹ אומדן זה התקבל באמצעות חלוקת סך ההכנסה מהארנונה למגורים שנאמדה במספר הנפשות בירושלים. בהנחה של איזון תקציבי וכן בהנחה שההוצאה העירונית לנפש באוכלוסייה החרדית זהה לזו של האוכלוסייה הלא-חרדית, ניתן לחשב בקלות את ההוצאה העירונית המוקצית לאוכלוסייה החרדית ומכאן גם את הגירעון התקציבי שניתן לייחס לחרדים.

נציין כי החישובים הללו מתייחסים אך ורק להכנסות מארנונה למגורים. בפועל, מקורות ההכנסה של העירייה כוללים ארנונת עסקים, העברות כספים מן הממשלה, מכירת שירותים לציבור ותרומות. לפיכך, יש להתייחס למונח גירעון תקציבי במובן צר יותר שמכסה אך ורק את התקבולים מארנונה למגורים. דרך החישוב של הגירעון התקציבי שיוצרת האוכלוסייה החרדית בתחום הארנונה למגורים מניחה במרומו כי הוא ממומן כולו על-ידי ארנונה למגורים של האוכלוסייה הלא-חרדית. בפועל ייתכן כי המימון יבוא גם מהמקורות האחרים שהוזכרו.

אומדני ההכנסות מארנונה למגורים נשענים על מיצוי מלא של ההנחות בארנונה על-ידי המשפחות הזכאיות. במציאות, מיצוי הזכאות אינו מלא, וייתכן שמשפחות מסוימות משלמות ארנונה מעל למתחייב. אולם יש לזכור כי זהו אינו מוקד ענייננו, כי אם השוואת תשלומי הארנונה בין שתי קבוצות אוכלוסייה ולא גובה תשלומי הארנונה. ההטיה האפשרית אינה בעלת משמעות כמותית חשובה, אלא אם כן שיעור המיצוי של ההנחות בארנונה באוכלוסייה הלא-חרדית גבוה או נמוך באופן מובהק מזה של האוכלוסייה החרדית.

יש מקום לחזור ולציין את המגבלות של חישובי תשלום הארנונה בהיעדר נתונים על האזור, על סוג הבניין ועל הגודל המדויק של הדירה. מגבלות אלו פירושו תחום טעות רחב יותר של האומדנים המובאים בלוחות 1 ו-2. עם זאת, הפערים הגדולים שנמצאו בין תשלומי הארנונה של האוכלוסייה הלא-חרדית לבין תשלומי הארנונה של האוכלוסייה החרדית מכסים תחום רחב, אם כי הפערים בפועל יכולים להיות גדולים יותר או קטנים יותר.

בלוח 3 מוצגים אומדנים של שכיחות האוכלוסייה הזכאית להנחה בארנונה לפי שיעורי זכאות שונים הן באוכלוסייה הלא-חרדית והן באוכלוסייה החרדית. אומדנים אלו מבוססים על מאפייני המשפחה ואינם תלויים במאפייני דירתה. משום כך, המגבלות שמציבים הנתונים החסרים לגבי האזור, לגבי סוג הבניין ולגבי השטח המדויק של הדירה אינם רלוונטיים לאומדנים על שכיחות האוכלוסייה הזכאית להנחות.

מלוח 3 למדים כי למעלה מ-60% מן המשפחות החרדיות נהנות משיעור הנחה שנע בין 80%-ל-100% מגובה הארנונה למגורים, וזאת בהשוואה לכ-10% בלבד מן המשפחות

הלא-חרדיות. הזכאות לשיעור הנחה גבוה בקרב האוכלוסייה החרדית נובעת בעיקר מטעמים כלכליים, ואילו בקרב האוכלוסייה הלא-חרדית ההנחות ניתנות בעיקר מטעמי גיל (אזרחים ותיקים). עוד ניתן לראות בלוח 3 ש-60% מכלל המשפחות באוכלוסייה הלא-חרדית אינן זכאיות לכל הנחה, בעוד ששיעורן בקרב האוכלוסייה החרדית עומד על כ-26%.

ניתן לחשב את אובדן ההכנסות שנגרם לעיריית ירושלים בעטיין של ההנחות בתשלום הארנונה. נציין כי חישובים אלו תלויים במאפייני הדירה שלגביהם יש כאמור מידע חלקי בלבד, ולכן הם כפופים להסתייגויות שהוזכרו קודם. אובדן ההכנסות מארנונה למגורים נאמד ב-68 מיליון ש"ח בשנת 1995. האוכלוסייה החרדית נהנתה מהנחות בשווי של כ-31 מיליון ש"ח, שהם כ-46% משוויין הכספי של ההנחות; ואילו האוכלוסייה הלא-חרדית נהנתה מהנחות ארנונה בשווי של כ-37 מיליון ש"ח, שהם כ-54% מכלל אובדן ההכנסות. שווי ההנחה הממוצעת בארנונה למשפחה חרדית הוא כ-1,800 ש"ח לעומת הנחת ארנונה ממוצעת בגובה 420 ש"ח בערך למשפחה לא-חרדית.

על-פי אומדנים שערכנו, הפטורים וההנחות בתשלומי הארנונה למגורים בירושלים עמדו בשנת 1995 על כ-22% מסכומי מסי הארנונה המקוריים. אולם, שיעור זה היה כ-60% בקרב האוכלוסייה החרדית. לשם השוואה, חסון (1998) מצא, תוך שימוש במתודולוגיה שונה, כי שיעור ההנחות עמד בשנת 1994 על כ-25%, ואילו בשכונות החרדיות הגיע שיעור ההנחות לכ-41%. שיעור ההנחות מארנונה למגורים לאוכלוסייה החרדית בירושלים, שנמצא בעבודה הנוכחית, קרוב לשיעור שנמצא ביישוב החרדי ביתר עלית (שלהב, 1997).

לוח 6 מספק מידע על אובדן ההכנסות בגין הנחות בארנונה כפי שנמדדו בפועל על-ידי גזברות עיריית ירושלים. השוואת הנתונים בפועל לאומדנים שחושבו בעבודה זו על בסיס סקר הכנסות משקי הבית – מצביעה על סדרי גודל דומים למדי. דמיון רב ניתן למצוא גם בהרכב ההנחות; ההנחות מטעמים כלכליים והנחות לגמלאים מהוות נתח כספי משמעותי מכלל ההנחות. השוואה זו מגבירה את מידת המהימנות שניתן לייחס לאומדנים המובאים בעבודה זו.

השכיחות הגבוהה של הנחות בשיעור ניכר בארנונה במשפחות חרדיות היא תולדה של ההכנסה הכספית הנמוכה הרווחת בקרב האוכלוסייה החרדית. בשנת 1995 ההכנסה

החודשית הממוצעת ברוטו של משפחה חרדית שכירה בירושלים (מכל המקורות) הייתה כ-3,700 ש"ח לעומת כ-7,100 ש"ח למשפחה לא-חרדית (לוח 7). למעלה ממחצית הכנסתה (55%) של משפחה חרדית מקורה בתמיכה של גופים ממשלתיים, ובראשם קצבאות הביטוח הלאומי, וזאת בהשוואה לכ-12% מהכנסתה של משפחה לא-חרדית.¹⁰

ההכנסה הנמוכה מעבודה (לנפש) בקרב האוכלוסייה החרדית בירושלים נובעת משלוש סיבות עיקריות. ראשית, ראש משק בית חרדי עובד בממוצע כ-14 שעות עבודה בשבוע, לעומת כ-30 שעות עבודה בשבוע בקרב ראשי משקי בית באוכלוסייה הלא-חרדית. הממוצע הנמוך של שעות עבודה בשבוע הוא בעיקרו תוצאה של שיעור גבוה של ראשי משקי בית שאינם עובדים כלל, שעומד בשנת 1995 על כ-62%. תופעת אי-העבודה היא תמונת הראי של תופעת הלימודים בקרב האוכלוסייה החרדית. חשוב לציין בהקשר של אי-עבודה את ההבדל בין הגדרת המובטלים לבין הגדרת הבלתי משתתפים בכוח העבודה. פרט מוגדר כמובטל אם במהלך התקופה חיפש עבודה באופן פעיל ולא מצא. משום כך, מרבית ראשי משקי הבית החרדיים שאינם עובדים אינם מוגדרים כמובטלים. אלו מוגדרים כבלתי משתתפים בכוח העבודה האזרחי משום שאינם משתתפים בחיפוש עבודה.

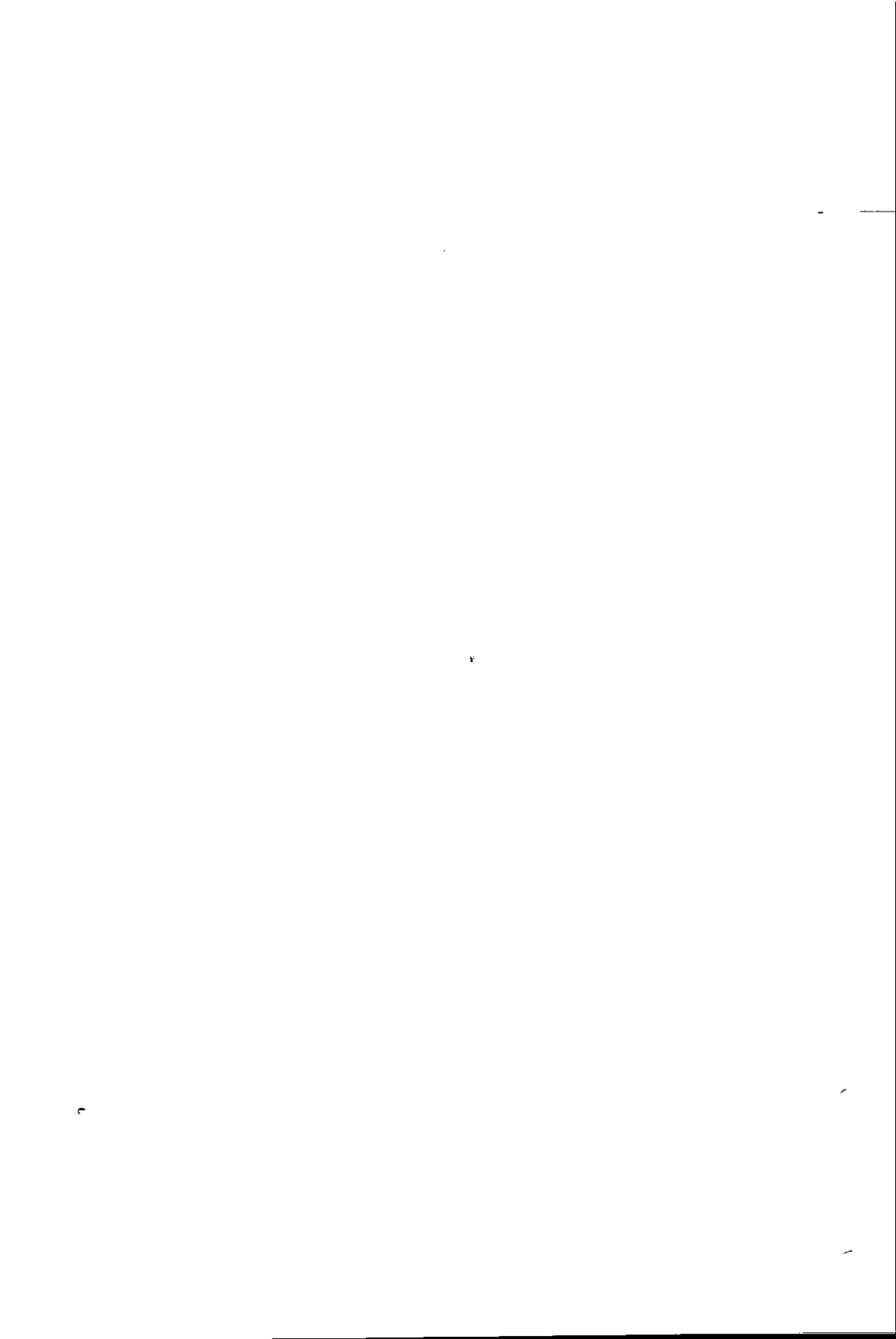
שנית, ההשכלה הנרכשת במוסדות התורניים היא בעלת ערך רב מנקודת מבטה של האוכלוסייה החרדית ואולי גם מנקודת המבט של חלק מן האוכלוסייה הלא-חרדית, אך היא בדרך כלל בעלת ערך מועט מנקודת מבט כספית. השכר לשעת עבודה של מועסקים שאינם חרדיים גבוה מזה של מועסקים חרדיים, וזאת למרות היתרון הגדול יחסית במספר שנות הלימוד המדווחות של האוכלוסייה החרדית יחסית לאוכלוסייה הלא-חרדית.

הגורם השלישי להסבר רמת ההכנסה הנמוכה לנפש באוכלוסייה החרדית הוא מספר הנפשות הממוצע במשפחה חרדית הגדול בהשוואה לשאר האוכלוסייה, והוא גדול במעט אף מן הממוצע באוכלוסייה הלא-יהודית. על-פי סקר הכנסות לשנת 1995,

¹⁰ נציין כי אין נתונים בסקר ההכנסות לגבי הכנסות ציבור העצמאיים. תתכן הטיה בהתחלקות ההכנסות במידה ששיעור העצמאים באוכלוסייה החרדית גדול יותר משיעורם באוכלוסייה הלא-חרדית.

מספר הנפשות הממוצע במשפחה חרדית הוא 5.5 לעומת 3.3 במשפחה הממוצעת ביתר האוכלוסייה (כולל האוכלוסייה הלא-יהודית).

ההכנסה ברוטו לצורך קביעת שיעור ההנחה בארנונה למגורים אינה כוללת קצבת ילדים למשפחה בעלת ארבעה ילדים ויותר, אך כוללת קצבאות ביטוח לאומי אחרות. לכאורה, נראה כי טבלת ההנחות מארנונה מטיבה במיוחד עם האוכלוסייה החרדית, שמאופיינת, כאמור, כמשפחות מרובות ילדים (אילן, 1998). בסיס הנתונים של עבודה זו מאפשר לברר את חשיבותה הכמותית של טענה זו. סימולציה של ההכנסות מארנונה למגורים מבוססת על הכללת קצבת הילדים למשפחה בעלת ארבעה ילדים ויותר בהכנסה ברוטו, שעל-פיה נקבע שיעור הזכאות. סימולציה זו הייתה מביאה לתוספת הכנסות מארנונה למגורים בגובה של כשישה מיליון ש"ח בשנת 1995, שמתוכם כארבעה מיליון ש"ח ממסי ארנונה מהאוכלוסייה החרדית, והיתרה – מן האוכלוסייה הלא-חרדית.



5. סימולציה לשנות אלפיים

סעיף זה יתאר את ההשלכות הדינמיות של המאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה החרדית על התקציב העירוני. מבט עתידי כרוך ותלוי תמיד בהנחות שעיקרן המשך התהליכים הקיימים, אולם הוא בעל משמעות מבחינת אמצעי המדיניות שיש לנקוט כבר בהווה כדי למנוע משבר תקציבי אפשרי.

הנחנו כי בשנת 1995, שהיא שנת הבסיס של הסימולציה לשנות אלפיים, תקציב עיריית ירושלים מאוזן והחוב העירוני הוא אפס. ניתן בקלות יחסית להתאים את הסימולציה, כך שתנאי ההתחלה שלה יתאמו למציאות, קרי, גירעון תקציבי וחוב ציבורי.¹¹ למרות זאת נעשתה הסימולציה באופן זה, במטרה להראות בבירור את ההשלכות התקציביות הנדונות בעבודה זו.

הונח שההוצאה העירונית לנפש בשנים שלאחר 1995 זהה בדיוק לזו שחושבה בעבור שנת 1995 בסעיף הקודם (דהיינו, סך ההכנסות מארנונה למגורים יחסית למספר הנפשות בשנת 1995). כלומר ההוצאה העירונית, הכוללת גדלה בדיוק בשיעור גידול האוכלוסייה הירושלמית היהודית, שהוא ממוצע משוקלל של שיעור גידול האוכלוסייה הלא-חרדית ושל שיעור גידול האוכלוסייה החרדית. ניסיון העבר מלמד כי ההוצאה העירונית גדלה מעט יותר מקצב ריבוי האוכלוסייה; זהו ביטוי לצמיחה הכלכלית לנפש של הסקטור העסקי, שיוצרת תנאים להגדלת ההוצאה העירונית לנפש.¹² בכל זאת, ההוצאה העירונית לנפש נשארת קבועה בסימולציה הבסיסית, הואיל וגידול בהכנסה לנפש (צמיחה כלכלית) הוא בעל השלכות גם על הכנסות העירייה מארנונה למגורים. ניתוח רגישות של הנחה זו יובא בהמשך.

¹¹ החוב של עיריית ירושלים למוסדות פיננסיים עמד על 995.1 מיליון ש"ח, נכון לסוף נובמבר 1996 (תקציב עיריית ירושלים, עמוד 23). הגירעון התקציבי היה 173 מיליון ש"ח בשנת 1996 (תקציב עיריית ירושלים, עמוד 3).

¹² צמיחה כלכלית פירושה גידול בבסיס המס, המגדיל באופן אוטומטי גם את הכנסות העירייה בעבור שיעורי ארנונה נתונים. ההתקדמות הטכנולוגית שמתלווה לצמיחה הכלכלית יוצרת לחץ על הגופים הציבוריים להתאים את השירותים הציבוריים, והתאמה זו כרוכה בעלות. ההתרחבות האמורה בהכנסות יוצרת תנאים נוחים גם להגדלת ההוצאה הציבורית.

ההכנסה הכוללת מארנונה למגורים בשנים שלאחר 1995 גדלה בשיעור ריבוי האוכלוסייה הירושלמית, שהוא, כאמור, ממוצע משוקלל של שתי קבוצות האוכלוסייה. הנחה זו פירושה כי ההרכב הדמוגרפי של כל אחת משתי האוכלוסיות המרכיבות את ירושלים נשאר ללא שינוי על-פני זמן, וכך כי שיעורי הארנונה למגורים נשארים קבועים בגובה שהיה בשנת 1995. שינוי בהרכב הגילאים עשוי להשפיע על שיעור הזכאות להנחה בתשלום ארנונה. כדי להתחשב בגורם זה יש להישען על תחזיות דמוגרפיות של שני מגזרי האוכלוסייה הירושלמית (חרדית ולא-חרדית) ל-25 שנה. למיטב ידיעתנו, אין מחקר המביא תחזיות דמוגרפיות על-פי חתך זה.¹³

חשוב לציין, כי שיעור ריבוי האוכלוסייה הירושלמית הכוללת בסימולציה אינו קבוע על-פני זמן בשל השוני בשיעור גידול האוכלוסייה הלא-חרדית לעומת האוכלוסייה החרדית. בסימולציה משקלה של האוכלוסייה החרדית, שגדלה בקצב מהיר יותר, גדל על-פני זמן ופועל להעלות גם את שיעור ריבוי האוכלוסייה הירושלמית הכוללת. הסימולציה מבוססת על קצב גידול שנתי של 1.5% בקרב האוכלוסייה הלא-חרדית ו-4% בקרב האוכלוסייה החרדית.¹⁴

העודף התקציבי או הגירעון התקציבי מוגדרים בדרך הרגילה, דהיינו ההפרש בין ההכנסה הכוללת מארנונה למגורים לבין ההוצאה העירונית שמומנה בשנת הבסיס על-ידי הכנסה זו ובתוספת הוצאות ריבית על החוב שנצבר משנת הבסיס ואילך. ההנחה היא ששער הריבית הריאלי הוא 4.5% לשנה. החוב בשנה מסוימת, שרמתו אפס בשנת הבסיס, הוא החוב בשנה קודמת בתוספת הגירעון (כולל תשלומי ריבית) של שנה מסוימת זו. בסוף העבודה מופיע נספח טכני המתאר בפירוט את משוואות הסימולציה.

לוחות 1 ו-2 מביאים את תוצאות הסימולציה לשנים 1995 ועד 2020; לוח 1 מציג את ההכנסות מארנונה למגורים ואת ההוצאות העירוניות ללא תשלומי ריבית, ולוח 2

¹³ דלה פרגולה (1998) ערך תחזיות דמוגרפיות לאוכלוסיית ירושלים לשנים 1995 עד 2020 על-פי מאפייני הצבעה לכנסת. אולם אין תחזית דמוגרפית על-פי חתך של האוכלוסייה לחרדים וללא-חרדים.

¹⁴ שיעור גידול האוכלוסייה הלא-חרדית שווה בקירוב לשיעור גידול האוכלוסייה הישראלית בעשור שלפני גל העלייה, על-פי השנתון הסטטיסטי של ירושלים. על-פי Berman (1998) שיעור גידול האוכלוסייה החרדית הוא קצת למעלה מ-4% לשנה.

מציג את תשלומי הריבית, הגירעון התקציבי והחוב העירוני. התקציב של עיריית ירושלים, שעל-פי הנחות הסימולציה מתחיל באיזון בשנת 1995, מתחלף בגירעון תקציבי שגדל בקצב מהיר למדי. הגירעון התקציבי (כולל תשלומי ריבית) של עיריית ירושלים מגיע בשנת 2000 לכשבעה מיליון ש"ח והוא גדל ביותר מפי עשרה 20 שנה לאחר מכן (שנת 2020) לכדי 85 מיליון ש"ח בקירוב. הגידול בגירעון העירוני נעוץ במשקלה הגדל והולך על-פני זמן של האוכלוסייה החרדית, שיוצרת גירעון תקציבי שממומן במלואו רק בשנת הבסיס.¹⁵

החוב העירוני שנצבר במהלך 25 השנים של הסימולציה (קרי, רמת החוב בסוף התקופה) עומד על קצת למעלה מ-800 מיליון ש"ח. החוב הוא סיכום של כל הגירעונות התקציביים (כולל תשלומי הריבית) בשנים 1995 עד 2020. החוב העירוני בשנת 2020 הוא כמעט פי שניים מן ההכנסה הכוללת של העירייה באותה שנה. נשים לב כי בסימולציה אין במהלך התקופה שינוי במדיניות, שיקטין את הגירעון העירוני באמצעות העלאת שיעור הארנונה או צמצום ההוצאה. משום כך, תשלומי הריבית תופחים ובעקבותיהם הגירעון התקציבי והחוב העירוני.

מקובל להגדיר מוסד שלטוני כקרוב לפשיטת רגל, מצב שאינו בר-התמדה, כאשר שיעור הגירעון התקציבי השנתי (כולל תשלומי ריבית) עולה על שיעור הצמיחה הכלכלית, המהווה אינדיקטור לקצב התרחבותו של בסיס המס. הפער בין שיעור הגירעון לשיעור הצמיחה מבטא תהליך של גידול בלתי מרוסן של החוב. כתוצאה מכך הולכים וגדלים תשלומי הריבית, ובשלב מסוים הציבור יסרב להלוות לאותו גוף שלטוני מחשש פן זה לא יעמוד בהתחייבויותיו. משבר תקציבי מסוג זה יכול להתבטא בצמצום חד של ההוצאה הציבורית ופגיעה ברמת החיים של התושבים.

רשות מקומית כמו עיריית ירושלים עלולה להגיע למשבר תקציבי מסוג זה אפילו עוד לפני שהעירייה מנהלת גירעון תקציבי (לאורך זמן) העולה על שיעור הצמיחה, וזאת משום שהיקף הכנסותיה מוגבל לא רק על-ידי קצב גידול ההכנסה של תושביה, אלא גם על-ידי קביעת תעריפי הארנונה בידי ממשלת ישראל. העירייה זקוקה לאישור

¹⁵ משקלה של האוכלוסייה החרדית מכלל האוכלוסייה היהודית בירושלים גדל (בסימולציה) מכ-28% בשנת 1995 לכ-41% בשנת 2020.

הממשלה לפני כל העלאה בשיעורי הארנונה, ואישור זה אינו אוטומטי. הגדרה חלופית למצב תקציבי שאינו בר-התמדה היא תקרת חוב עירוני שמעליה אין הציבור מוכן להלוות לעירייה.

אין הסכמה לגבי גודלם המדויק של הגירעון התקציבי או רמת החוב, המציב מוסד ציבורי במצב משברי, אולם ממדי החוב העולים מתוצאות הסימולציה מחייבים התייחסות מצד מקבלי ההחלטות, במטרה לחמוק ממשבר תקציבי אפשרי. נזכיר כאן כי הסימולציה הבסיסית מניחה כי החוב העירוני בתחילת התקופה הוא אפס. נקל לשער כי שילוב רמת החוב והגירעון התקציבי של עיריית ירושלים בפועל במסגרת הסימולציה לעיל, עלול ליצור משבר תקציבי חריף.

הסימולציה של תקציב עיריית ירושלים אינה מלאה, שכן היא מותירה מחוץ לדיון רכיבים חשובים בהכנסות עיריית ירושלים ומתעלמת כמעט לחלוטין מן ההוצאות העירוניות. הניתוח נועד להבליט כיצד ההכנסות מארנונה למגורים, כאילו היו תקציב סגור, משפיעות על הגירעון התקציבי של עיריית ירושלים. מובן כי סימולציה, שבבסיסה פערים בהוצאה העירונית לנפש המוקצית לשתי קבוצות האוכלוסייה, עשויה להעצים או להחליש את הקשיים התקציביים הפוטנציאליים של עיריית ירושלים.

למיטב ידיעתנו, אין בנמצא עבודה המספקת ניתוח מלא של רמת ההוצאה העירונית לנפש באוכלוסייה הלא-חרדית לעומת האוכלוסייה החרדית בירושלים. על-פניו נראה כי השירותים הציבוריים שמספקת העירייה לתושבי ירושלים החרדים והלא-חרדים קרובים לשוויון, למעט בתחום החינוך. משרד החינוך אינו מכיר באופן מלא בכל מוסדות החינוך החרדי וכתוצאה מכך שיעור ההשתתפות של משרד החינוך במימון הוצאות החינוך קטן יותר בחינוך החרדי לעומת השיעור בחינוך הלא-חרדי. עיריית ירושלים מפצה ממקורותיה (הכוללים בין השאר הכנסות מארנונה למגורים) את מוסדות החינוך החרדי בירושלים, על המימון החסר של משרד החינוך. הפנמת מדיניות זו בסימולציה פירושה גירעון תקציבי גדול עוד יותר לאור משקלה ההולך וגדל של האוכלוסייה החרדית.

זאת ועוד, לאור תחום הטעות האפשרי של חישוב תעריף הארנונה, אין לראות באומדנים המובאים בלוחות 1 ו-2 תחזית נקודתית של תקציב עיריית ירושלים, אלא

ניסיון ללמוד על מגמות בתקציב עיריית ירושלים. סיבה נוספת לכך היא ההנחות הרבות ההכרחיות לביצוע סימולציה של ההכנסות וההוצאות לתקופת זמן כה ארוכה. יחד עם זאת, הסימולציה מביאה אינדיקציה כמותית, שגם אם היא חשופה להטיה (כלפי מעלה או כלפי מטה), הרי שהיא מחייבת היערכות תקציבית מצד קובעי המדיניות בירושלים.

5.1 ניתוח רגישות

קיימת אי-ודאות לגבי שיעור ריבוי האוכלוסייה החרדית בירושלים משתי סיבות עיקריות: האחת – ההגירה האפשרית פנימה או החוצה של משפחות חרדיות; והשנייה – שיעור ריבוי האוכלוסייה נעשה באמצעות אומדנים ולא באמצעות מדידה ישירה. לפיכך יש חשיבות לבחינת מידת הרגישות של תוצאות הסימולציה הבסיסית להנחה על שיעורי ריבוי שתי קבוצות האוכלוסייה בירושלים.¹⁶

העלאת שיעור ריבוי האוכלוסייה החרדית בסימולציה מ-4% ל-5% מביא את אומדן החוב העירוני לכדי כ-1.2 מילארד ש"ח במקום כ-800 מיליון ש"ח. לתוצאה זו חשיבות רבה באשר תתכן טעות בהנחה על שיעור ריבוי האוכלוסייה החרדית. טעות זו יכולה לנבוע מהטיה בהנחות הסימולציה ביחס לנתונים בפועל. תתכן גם תגובה של האוכלוסייה החרדית אם על-ידי הגירה אל מחוץ לירושלים ואם על-ידי הקטנת שיעור הילודה לאור צווארי הבקבוק הכלכליים הסוגרים על החברה החרדית, כפי שתוארו בעבודה קודמת (דהן, 1998).¹⁷ בתנאים אלו תמונת התקציב של עיריית ירושלים תהיה רעה יותר או טובה יותר מן המשתקף מתוצאות הסימולציה הבסיסית בהתאם לשיעור ריבוי האוכלוסייה. חשוב לציין ששינויים של מחצית האחוז בשיעור גידול האוכלוסייה הלא-חרדית אינם מביאים לתוצאות שונות בהרבה מאלו של הסימולציה הבסיסית.

¹⁶ ניתוח רגישות זה שקול לשינוי במשקלה של האוכלוסייה החרדית בשנת הבסיס (1995).

¹⁷ "בשנים האחרונות ניתן להצביע גם על הגירה מהעיר של האוכלוסייה החרדית. זו עוברת בעיקר לביתר עלית, לבני ברק, לטלז-סטון ולקריות חרדיות ביישובים שונים בארץ", תקציב עיריית ירושלים לשנת 1997, עמוד 52.

בסימולציה הבסיסית הונח כי שיעור הצמיחה של ההכנסה הכספית למשפחה חרדית כמו גם למשפחה לא-חרדית הוא אפס. נערכה סימולציה שכוללת צמיחה כלכלית של 2% (שווה) בשתי האוכלוסיות. עם עליית ההכנסה למשפחה, מאבדות חלק מן המשפחות – שקודם נמצאו זכאיות להנחה בארנונה מטעמים כלכליים – את ההנחה בתשלום ארנונה (או יורדות בשיעור ההנחה). בשל כך תתכן עלייה בשיעור הארנונה המצרפי בסימולציה של תקופה ארוכה. תוצאות סימולציה זו מצביעות על ירידה מסוימת בגירעון התקציבי בהשוואה לסימולציה הבסיסית. ההשפעה אינה משמעותית משום שצמיחה כלכלית מביאה רק לירידת שיעור ההנחות בארנונה של השכבות החלשות.

אולם סימולציה כזו פירושה מנגנון תיקון אוטומטי של הגירעון התקציבי על-ידי עלייה אוטומטית בשיעור הארנונה של השכבות החלשות הנפלטות ממערכת ההטבות בארנונה. בסימולציות מסוג זה רצוי להימנע מיצירת מנגנון תיקון אוטומטי. לשם כך נעשתה סימולציה נוספת שעל-פיה הצמיחה הכלכלית (עליית ההכנסה לנפש ב-2%) מגדילה את ההכנסות מארנונה למגורים כמו בסימולציה הקודמת ומעלה את ההוצאה העירונית לנפש ב-2%. ההצדקה לסימולציה זו נעוצה בטענה שקל יותר יחסית לקובעי המדיניות להגדיל את ההוצאה העירונית לנפש בתנאים של צמיחה כלכלית לנפש. התוצאות של סימולציה זו שונות באופן מובהק מאלו של הסימולציה הבסיסית.

על-פי ניסיון העבר צמיחה כלכלית של הכנסת תושבי ירושלים לוותה בעלייה ריאלית של תעריפי הארנונה ובמקביל הותאמו מדרגות ההכנסה לצורכי ההנחה בארנונה. כלומר, הצמיחה הכלכלית התבטאה בעיקר בעליית ההכנסות מארנונה על כלל תושבי העיר ופחות בהיעדר התאמה של מדרגות המס כפי שמונח בסימולציה. לפיכך נראה כי סימולציה זו, שלפיה ההוצאה לנפש גדלה ב-2% וההכנסה של תושבי העיר גדלה ב-2%, אינה מטיבה לשקף את ההתפתחויות התקציביות הצפויות. למעשה הסימולציה הבסיסית יכולה לשמש כקירוב ראשון גם למקרה של צמיחה כלכלית ניטרלית, משום שהיא מגדילה באותו שיעור הן את ההכנסות והן את ההוצאות.

אפשר כי שיעור הצמיחה של ההכנסה הכספית של האוכלוסייה הלא-חרדית גדול יותר או קטן יותר מזה של ההכנסה הכספית של האוכלוסייה החרדית. הכנסות העירייה יגדלו בקצב מהיר יותר (ובעקבות כך יקטן הגירעון התקציבי), אם שיעור

הצמיחה הכלכלית של ההכנסה הכספית של האוכלוסייה החרדית יהיה גבוה יותר מזה של האוכלוסייה הלא-חרדית. צמיחה כלכלית מהירה של האוכלוסייה החרדית תביא לעלייה מהירה יותר של שיעורי הארנונה בפועל, בשל השכיחות הגבוהה יחסית של הנחות בארנונה מטעמי הכנסה נמוכה בקרב אוכלוסייה זו.

תוצאות הסימולציה אינן משתנות באופן משמעותי ביחס לשינויים סבירים בשער הריבית. כך למשל, רמת החוב נותרת 700 מיליון ש"ח בקירוב בשנת 2020 גם לאחר שמקטינים את שער הריבית לכדי 3.5%.

.

o

6. סיכום ודיון בממצאים

דרגת ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה החרדית, שמשקלה באוכלוסיית ירושלים גדול יחסית, נמוכה ובעקבותיה גם רמת ההכנסה הכספית. בנוסף, החברה החרדית מאופיינת בשיעור ילודה גבוה למדי, המתורגם לרמת הכנסה לנפש נמוכה עוד יותר. כתוצאה מכך, חלק גדול מן האוכלוסייה החרדית נהנה מתשלום ארנונה מופחת הודות למערכת פטורים והנחות, שנועדה בעיקרה להקל על השכבות החלשות. השאיפה למתן שירותים עירוניים שווים לכל תושבי ירושלים, יחד עם הפערים הגדולים בתשלום הארנונה לרעת האוכלוסייה הלא-חרדית יוצרים פוטנציאל לגירעון תקציבי.

ממצאי עבודה זו מצביעים על כך שההוצאות לאספקת שירותים עירוניים לאוכלוסייה החרדית עולות בקצב מהיר מזה של ההכנסות מארנונה שניתן לגבות (על-פי מערכת התקנות הנוכחית) מאוכלוסייה זו. הגירעון התקציבי והחוב העירוני עלולים, בהיעדר מקורות מימון חלופיים, להתבטא בנטל גבוה יותר על האוכלוסייה הלא-חרדית, דהיינו, שיעורי ארנונה גבוהים או הוצאה עירונית. כבר כיום ניתן למצוא ביטוי לפגיעה בתחומים מסוימים, ביניהם תחום החינוך: על-פי נתוני עיריית ירושלים ההוצאה העירונית לתושב בתחום זה עומדת על 2,444 ש"ח לעומת 8,101 ש"ח בתל אביב.

שיעור הריבוי הגבוה של האוכלוסייה החרדית דוחף כלפי מעלה את משקלם של בעלי ההכנסה הנמוכה בירושלים. כתוצאה מכך, שיעור עליית ההכנסות מארנונה למגורים אינו מצליח להדביק את קצב הגידול של ההוצאה העירונית הנדרשת כדי לשמור על רמה קבועה לנפש של שירותים עירוניים. על-פני זמן הגירעון התקציבי הולך ותופח, והסימולציה הבסיסית מצביעה על חוב עירוני של כ-800 אלף ש"ח בתום 25 שנה. רמת החוב הזו קרובה לגובה החוב הנוכחי של עיריית ירושלים. נשים לב, כי חוב זה נובע מצבירת גירעונות תקציביים בתחום ארנונה למגורים בלבד.

סימולציות אלו מספקות מידע לקובעי המדיניות באשר לצעדים הנחוצים כדי להימנע מצבירה מוגזמת של גירעונות תקציביים. שימוש אחר שניתן אולי לעשות בסימולציה זו הוא לפרשה כתיאור מקורב של התפתחויות העבר. כלומר, רמת ההכנסות

מארנונה, היקף ההוצאה העירונית לשירותים חברתיים, הגירעון התקציבי והחוב העירוני של עיריית ירושלים כיום הם תוצאה של השפעת הגידול הלא-אחיד של האוכלוסייה הירושלמית בשני העשורים האחרונים.

נספח טכני

בתחילת התקופה, שאותה נסמן כתקופה 0, ההוצאות העירוניות שוות בדיוק להכנסות כפי שחשבו על-פי המתודולוגיה שהוסברה למעלה:

$$E_0 + Z_0 = \sum_{j=1}^{N_0} T_{j0} (A_{j0}, I_{j0}, X_{j0}) + \tau_0 \quad (1)$$

כאשר E מסמן את ההוצאה העירונית שממומנת על-ידי תשלום ארנונה, Z מסמן את ההוצאה העירונית שממומנת באופן מלא על-ידי הכנסות אחרות, τ , כמו מכירת שירותים. T מסמן את תשלום הארנונה של פרט j שתלוי באזור המגורים A, בהכנסה I ובמאפיינים אישיים אחרים שאותם נסמן ב-X. סך ההכנסה של העירייה מתשלומי ארנונה היא המצרף של כל חבות המס של כל תושבי ירושלים שמספרם N_0 .

ההוצאה העירונית בתקופות הבאות (לאחר תקופה 0), שממומנת על-ידי הכנסות מארנונה, גדלה באותו קצב כמו שיעור ריבוי האוכלוסייה הירושלמית, שאותה נסמן ב-n. לעירייה יש גם הוצאות אחרות, שנגיח כי הן ממומנות במלואן על-ידי הכנסות אחרות של העירייה (ולכן גדלות בשיעור זהה לשיעור גידולן של ההכנסות):¹⁸

$$E_t = E_0 (1 + n)^t \quad (2)$$

הגירעון התקציבי של העירייה D, מוגדר כהוצאות עירוניות פחות הכנסות מארנונה. לעירייה הכנסות מהעברות של הממשלה וממכירת שירותים, שאינן תלויות באופן ישיר במצב הכלכלי של תושבי ירושלים, והכנסות אלו על-פי ההנחה לעיל מממנות את ההוצאה האחרת, למעט תשלומי ריבית, שהם מכפלת שער הריבית r ברמת החוב של העירייה, שאותה נסמן ב-B:

¹⁸ מטרת הנחה זו היא לבודד את השפעת המיסוי המקומי (ארנונה) מהשפעות אחרות.

$$D_t = E_t + r_{t-1} B_{t-1} - \sum_{j=1}^{N_t} T_{jt} (A_{jt}, I_{jt}, X_{jt}) \quad (3)$$

החוב העירוני בתקופה מסוימת הוא החוב שנצבר עד התקופה הקודמת ובתוספת (בניכוי) הגירעון (העודף) של אותה תקופה מסוימת:

$$B_t = B_{t-1} + D_t \quad (4)$$

לוח 1: אומדנים וסימולציות להכנסות ולהוצאות עיריית ירושלים, באלפי ש"ח,

מחירי 1995

שנה	ההוצאה העירונית ללא ריבית			ההכנסות מארנונה למגורים		
	סך הכול	לא-חרדים	חרדים	סך הכול	לא-חרדים	חרדים
1995	235,418	170,475	64,943	235,418	214,173	21,245
1996	240,572	173,032	67,540	239,480	217,385	22,095
1997	245,870	175,627	70,242	243,625	220,646	22,978
1998	251,314	178,262	73,052	247,853	223,956	23,897
1999	256,910	180,936	75,974	252,169	227,315	24,853
2000	262,663	183,650	79,013	256,572	230,725	25,848
2020	420,476	247,350	173,127	367,388	310,753	56,635

הערה: המספרים בלוח אינם מהווים תחזית של תקציב עיריית ירושלים אלא אינדיקציות כמותיות בלבד.

לוח 2: אומדנים וסימולציות של הגירעון התקציבי של עיריית ירושלים, באלפי ש"ח,

מחירי 1995

שנה	החוב העירוני	תשלומי ריבית	עודף (+) או גירעון (-) תקציבי (ללא תשלומי ריבית)		
			סך הכול	לא-חרדים	חרדים
1995	0	0	0	43,698	-43,698
1996	1,092	0	-1,092	44,353	-45,446
1997	3,387	49	-2,245	45,019	-47,264
1998	6,999	152	-3,460	45,694	-49,154
1999	12,055	315	-4,741	46,379	-51,120
2000	18,688	542	-6,090	47,075	-53,165
2020	788,437	31,666	-53,088	63,403	-116,492

הערה: המספרים בלוח אינם מהווים תחזית של תקציב עיריית ירושלים אלא אינדיקציות כמותיות בלבד.

לוח 3: שכיחות סוגי הנחות ארנונה לאוכלוסייה הירושלמית,

על בסיס סקר משקי בית, 1995

האוכלוסייה החרדית		האוכלוסייה הלא-חרדית		כלל האוכלוסייה		שיעור ההנחה
אחוזים	אלפי ש"ח	אחוזים	אלפי ש"ח	אחוזים	אלפי ש"ח	(אחוזים)
25.5	0	60.4	0	54.7	0	0
0	0	6.2	3,634	5.2	3,634	20
5.6	575	18.7	12,971	16.5	13,646	30
4.9	792	0.9	372	1.5	1,163	40
0	0	3.4	2,946	2.8	2,946	50
1.5	676	0.2	544	0.4	1,220	60
26.4	10,288	4.9	5,541	8.5	15,830	80
33.5	17,569	2.2	4,986	7.4	22,555	90
2.5	1,187	3.1	5,740	3.0	6,927	100
100.0	31,189	100.0	36,733	100.0	67,921	

לוח 4: הנחות בארנונה – עיריית ירושלים, 1997

מגבלות	שיעור ההנחה	הסיבה
עד שטח של 100 מ"ר	100%	אזרח ותיק המקבל גמלת השלמת הכנסה ¹
ארבעה חודשים מיום השחרור	100%	חיילים משוחררים
100 מ"ר משטח הנכס למשך שנה אחת	90%	עולים חדשים
דרגת אי-כושר השתכרות גדולה מ-75%	80%	נכות
	70%	מקבלי גמלת סיעוד
	70%	מקבלי גמלת מזונות מביטוח לאומי
	70%	הבטחת הכנסה ממשרד הדתות
	70%	הבטחת הכנסה מביטוח לאומי
70 מ"ר למשפחות עד 4 נפשות ו-90 מ"ר למשפחות מעל 4 נפשות	66%	נכי צה"ל ופעולות איבה
"	66%	נכי רדיפות הנאצים
"	66%	משפחות שכולות
"	66%	חסידי אומות העולם
"	66%	אסירי ציון
"	66%	משפחות הרוגי מלכות
הכנסתו החודשית אינה עולה על 1,368 ש"ח	40%	סטודנט
עד שטח של 100 מ"ר	30%	אזרח ותיק ²
מקבלים בעבורו קצבת נכות מלאה	25%	הורים לילד נכה
נכותו הרפואית גדולה מ-90%	25%	נכות רפואית
	20%	הורה יחיד
		טעמים כלכליים
	פירוט בלוח 5	

1) גבר שמלאו לו 65 שנה ואישה שמלאו לה 60 שנה.

לוח 6: תיאור סטטיסטי של האוכלוסייה בירושלים, 1995

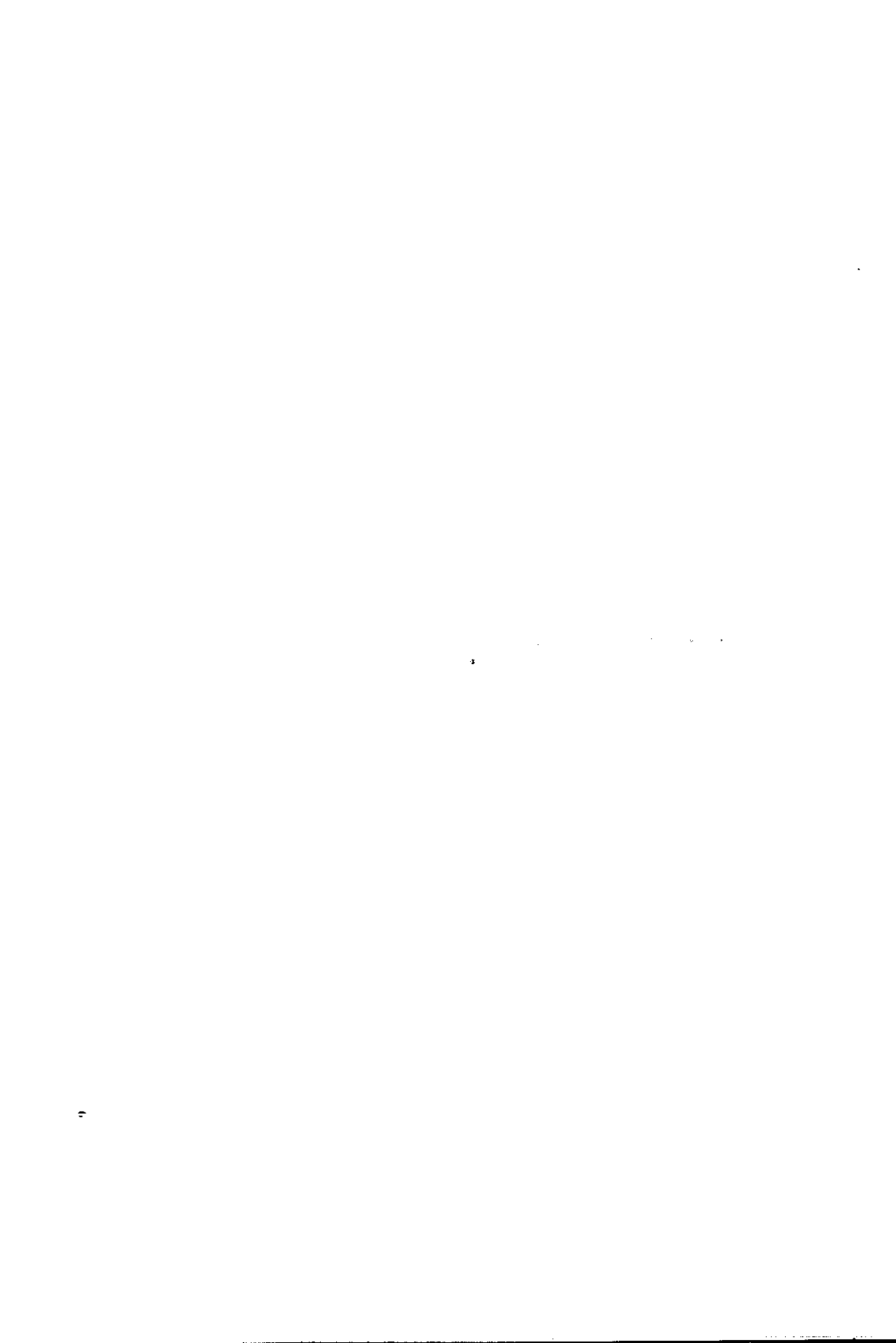
לא-חרדים	חרדים	
7,115	3,690	הכנסה ברוטו
4,995	1,328	מזה: הכנסה מעבודה
831	2,035	הכנסה מתמיכות
1,458	223	מסים ישירים
5,657	3,467	הכנסה נטו
13.2	22.9	מספר שנות לימוד
2.9	5.5	מספר נפשות למשפחה
77.0%	28.1%	שיעור השתתפות בכוח העבודה
6.9%	69.0%	שיעור העוני

מקור: דהן, 1998א.

לוח 7: אובדן הכנסות מארנונה למגורים בגין הנחות למשקי בית –
עיריית ירושלים, 1995

אלפי שקלים	
29,359	מבחן הכנסה
20,706	גמלאים
4,845	נכי צה"ל
2,457	גמלת הבטחת הכנסה
1,218	משפחות שכולות
1,158	עיוורים
1,136	נכי רדיפות הנאצים
1,085	משפחה חד-הורית
3,001	שונות
64,965	סך הכל

מקור: עיריית ירושלים, אגף הגזברות.



ביבליוגרפיה

- אילן, שחר, "מאה שערים של ארנונה", **הארץ**, 24 במארס 1998.
- דהן, מומי, "מיהו עני?", **הארץ**, 9 בפברואר 1996.
- דהן, מומי, "לחרדים יש כלכלה אחרת", **גלובס**, 6 בדצמבר 1996.
- דהן, מומי, **האוכלוסייה החרדית והרשות המקומית: חלק א' - התחלקות ההכנסות בירושלים**, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1998.
- דלה פרגולה, סרגיו, **אוכלוסיית ירושלים סיכום מגמות ותחזיות**, האוניברסיטה העברית, המכון ליהדות זמננו, 1998.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **השפעת העברות בעין על התפלגות ההכנסות**, פרסום מס' 1049, מרץ 1997.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי הכנסות לשנים 1988 עד 1995**.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקר הוצאות משקי בית 1992/93**, סדרת פרסומים מיוחדים מס' 964, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשנ"ד.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1979**, פרסום מיוחד מס' 662, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשמ"א.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1980**, פרסום מיוחד מס' 690, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשמ"ב.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1981**, פרסום מיוחד מס' 715, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשמ"ג.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1982**, פרסום מיוחד מס' 738, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשמ"ד.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1983**, פרסום מיוחד מס' 759, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשמ"ה.

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1984**, פרסום מיוחד מס' 780, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשמ"ו.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1985**, פרסום מיוחד מס' 801, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשמ"ז.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1986**, פרסום מיוחד מס' 821, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשמ"ח.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1987**, פרסום מיוחד מס' 848, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשמ"ט.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1988**, פרסום מיוחד מס' 878, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תש"נ.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1989**, פרסום מיוחד מס' 894, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשנ"א.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1990**, פרסום מיוחד מס' 912, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשנ"ב.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1991**, פרסום מיוחד מס' 940, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשנ"ג.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1992**, פרסום מיוחד מס' 965, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשנ"ד.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1993**, פרסום מיוחד מס' 998, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשנ"ה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1994**, פרסום מיוחד מס' 1024, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשנ"ו.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **סקרי כוח אדם לשנת 1995**, פרסום מיוחד מס' 1957, הוצאת הלמ"ס, ירושלים, תשנ"ז.
- חסון, שלמה, **למי תהיה ירושלים**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (טרם פורסם).

לביא, יעקב ואביה, ספיבק, "השפעת הסדרי הפנסיה והגמל על החיסכון בישראל",
רבעון לכלכלה, חוברת 2, 1996.

עיריית ירושלים, תקציב רגיל, הצעה לשנת 1997, טבת תשנ"ז, דצמבר 1996.

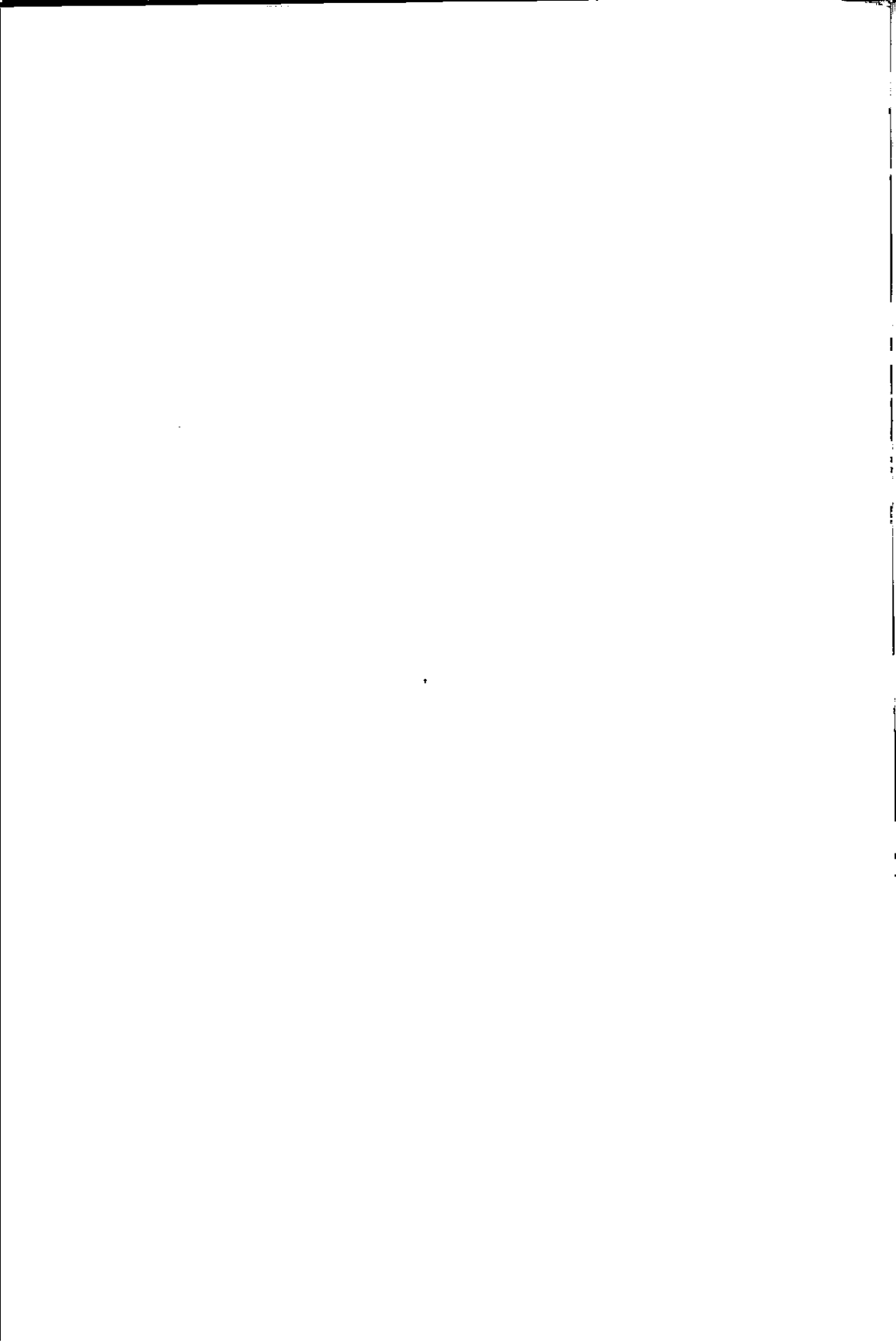
פרידמן, מנחם, החברה החרדית מקורות, מגמות ותהליכים, מכון ירושלים לחקר ישראל,
1991.

שלהב, יוסף, מינהל וממשל בעיר חרדית, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1997.

Berman, Eli and Klinov, Ruth, **Human Capital Investment and Nonparticipation: Evidence from A Sample with Infinite Horizons (or: Jewish Father Stops Going to Work)**, The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel, Discussion Paper Series, 97.05, 1997.

Berman, Eli, **Sect, Subsidy and Sacrifice: An Economist's View of Israeli Ultra-Orthodox Jews**, The Jerusalem Institute for Israel Studies, 1998.





מכון ירושלים לחקר ישראל מיסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון עוסק במחקרי מדיניות, במחקר יישומי ובדיון ציבורי בתחומים הבאים:

א. תהליך השלום

ב. ירושלים

ג. מדיניות טכנולוגית-תעשייתית בישראל ובעולם

ד. מדיניות חברתית

המכון הוא גוף עצמאי שאינו נושא רווח ומטרותיו הן: שיפור תהליכי תכנון מדיניות בישראל באמצעות מחקר, עיון ודיון, ניתוח אובייקטיבי ומדעי של מגמות ותהליכים בחברה הישראלית, הצגת נתונים בדוקים והצעת אופציות פעולה לקובעי המדיניות במישור הארצי, המקומי והעסקי.

המכון מעודד את שיתופם של אנשי הביצוע מן המערכת הממשלתית והעירונית בתהליכי המחקר ומדגיש את אופיים היישומי של המחקרים ואת משמעותם לגבי תכנון מדיניות.

מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 82



מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20א', ירושלים 92186

טל: 02-5630175

פקס: 02-5639814