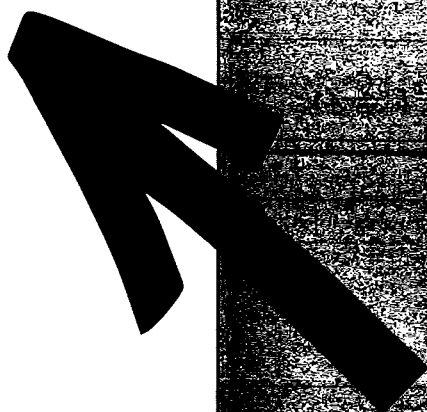


המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל

נחום בן-אליא



מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

**המימון הממשלתי והמשבר הכספי
ברשויות המקומיות בישראל**

נחום בן-אליא

ירושלים, דצמבר 1999

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

**Government Finance and the Fiscal Crisis
in Israeli Local Authorities**

Nahum Ben-Elia

עורכת אחראית: שונמית קרין
עריכת לשון: עירא כהנמן
הכנה לדפוס: זהבה דדון
הדפסה: דפוס אחוה בע"מ

פרסום מס' 1/37 No.

ISSN 0792-6251

© 1999 מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ
רח' דיסקין 9 א', ירושלים 96440 טל: 02-5666243 פקס: 02-5666252

office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחבר

ד"ר נחום בן-אליא משמש יועץ בתחומי המדיניות המוניציפלית והתכנון האורבני האסטרטגי. הוא נמנה עם סגל התוכנית למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב ומרצה במחלקה למדיניות ומינהל ציבורי באוניברסיטת בן-גוריון. כחבר בצוות החוקרים במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות הוא שותף לתוכנית מחקר השואפת לעצב דפוסי פעילות חדשים בתחום השלטון המקומי.

על המחקר

במסגרת תכנית המחקרים על מינהל וממשל מקומי המתנהלת במכון פלורסהיימר הכין ד"ר נחום בן-אליא ניתוח מקיף של סוגיית ההשתתפות הממשלתית במימון השלטון המקומי בישראל. סוגיה זו מעסיקה לאחרונה את קובעי המדיניות בשל התעצמות המשבר הכספי של הרשויות המקומיות. לאחר ניתוח מפורט ומעמיק של תולדות המימון הממשלתי והשלכותיו על השלטון המקומי קורא ד"ר בן-אליא לשידוד החשיבה והמדיניות בתחום חשוב ורגיש זה.

דברי תודה

ברצוני להודות להרי לנגמן (סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר) על נכונותו לסייע למחקר זה ולחגית אמואל (אגף החשב הכללי) על עזרתה המקצועית. תודה לשי וינר (סגן הממונה על התקציבים, אגף התקציבים משרד האוצר), לרון חן (מנהל היחידה הכלכלית של מרכז השלטון המקומי) לחיים קונביץ (יו"ר איגוד הגזברים בשלטון המקומי) על הערותיהם המלומדות. תודה גם לגרשון לוקיי (מנהל היחידה לתכנון אסטרטגי, עיריית מעלה אדומים), אשר הערותיו לפרסום קודם שלי קידמו את ההחלטה להכין מחקר זה. הדברים האמורים בפרסום זה הם על דעתי בלבד ואינם מחייבים אותם.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות לחשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את ייסודו של מכון שיתרכו בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות ואת ההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה. תחומי המחקר המתנהל במכון הם: יחסי דת, חברה ומדינה בישראל; ממשל ופיתוח מקומי בישראל; תכנון מרחבי בישראל.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, ומר הירש גודמן, העורך-מייסד של ה'גירוסלם ריפורט' וסגן נשיא של ה'גירוסלם פוסט'. ראש המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. משנה לראש המכון הוא פרופ' שלמה חסון מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי

1. ערן רזין, לקראת רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, 1994
2. אברהם דורון, שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי והין הרשויות המקומיות, 1994
3. דניאל פלזנשטיין, העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
4. ערן רזין ואנה חזן, פיתוח מרכזי תעשייה ותעסוקה: ממד השלטון המקומי, 1995
5. דניאל פלזנשטיין, בין תכנון לשווק: מעמדו ומיסודו של הפיתוח הכלכלי המקומי בישראל, 1995
6. ערן פייטלסון, מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל, 1995
7. נחום בן-אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
8. אפרים שלאין וערן פייטלסון, מדיניות שמירה על קרקע חקלאית, 1996
9. ערן רזין, תמורות בשוליים העירוניים-כפריים במטרופולין תל אביב, 1996
10. נחום בן-אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
11. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה תכנונית או "שינוי כללי המשחק", 1996
12. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירוניות, 1997
13. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל? 1997
14. נחום בן-אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות": הפיתוח של מוסדות חינוך, 1997
15. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997
16. אבי חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
17. ענת בבץ וקובי נבון, הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997
18. שלמה חסון ואנה חזן, שותפויות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי, 1997
19. יוסף שלהב, מינהל וממשל בעיר החדשה, 1997
20. לביאה אפלבוים ודויד ניומן, התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי, 1997
21. נחום בן-אליא, היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל? 1997
22. דויד גיאנר קלואזנר ודניאל פלזנשטיין, מקצועות חדשים ברשויות המקומיות בישראל, 1997
23. ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
24. ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
25. מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדיאנפוליס, 1998
26. נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
27. עמירס גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
28. נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל, (נייר עמדה), 1998
29. דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
30. רחל אלטרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
31. ערן רזין, פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999
32. יצחק שני, עובדים זרים בדרום-תל-אביב-יפו, 1999
33. אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
34. נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999

תוכן העניינים

7	תמצית המחקר
9	מבוא
11	1 המימון הממשלתי של השלטון המקומי
11	המימון הממשלתי הכולל
12	מקורות מוסדיים
14	סוגי מימון והשתתפויות
16	התפתחות המימון הממשלתי
21	2 תקצוב ממשלתי כגורם לחוסר איזון תקציבי
21	המענק הכללי
21	מהות ההוצאה לנפש
22	בסיס החישוב
23	המדד החברתי-כלכלי: רלוונטיות ותוקף
24	תקצוב השירותים הממלכתיים
29	ביטול מקורות, מניעת הכנסות ומטלות ללא כיסוי
29	ביטול מקורות
30	מניעת הכנסות
31	מטלות ללא כיסוי תקציב הולם והחלטות חד-צדדיות
33	3 מימון ממשלתי ומדיניות מוניציפלית
33	מדיניות מימון בתנאי ריסון של המגזר הציבורי
35	ממדיניות כלכלית לדוקטרינה מוניציפלית חדשה
36	איזה סוג של שלטון מקומי אנו רוצים?
39	4 עקרונות למדיניות מימון חלופית
39	שינויים בשיטת המימון: המגבלות של שינויים נקודתיים
39	שינויים מבניים
40	עקרונות למדיניות מימון חלופית
41	הדוגמה הבריטית
43	פיצוי בגין הטלת מטלות חדשות
43	מימון חוזי
44	סיכום
46	נספח א
46	שיטת החישוב של ההוצאות הסטנדרטיות ברשויות מקומיות בבריטניה
47	מקורות

תמצית המחקר

משבר כספי חמור פוקד כיום את הרשויות המקומיות. משבר זה הוא תוצאה מצטברת של תהליך מתמשך של כשלי ניהול מקומי ומדיניות ממלכתית. הוא מציב קשיי תפקוד גוברים והולכים לרשויות מקומיות, מערער את יציבותם החברתית וכלכלית של יישובים רבים ומאיים על רווחתם של רבים מאזרחי המדינה.

מחקר מדיניות זה מתמקד בקשר שבין המימון הממשלתי לבין המשבר הכספי של השלטון המקומי. ניתוח השינויים שחלו במקורות המימון של השלטון המקומי בשני העשורים האחרונים חושף תהליך של גריעת מקורות מצד השלטון המרכזי, תוך הסטה מסיבית של משאבים ה"מיועדים" לשלטון המקומי לתכליות אחרות והעלאת נטל המיסוי המקומי. "פיצוי" ממשלתי מאוחר, באמצעות מענקים לכיסוי גירעונות והסדרים פיננסיים שונים הצליח לדחות לפרקי זמן קצרים את המשבר הכספי, אך בהיעדר מנגנוני אכיפה נאותים לא הושג ריסון אמיתי של הניהול הגירעוני של הרשויות המקומיות. תפנית חדה במדיניות הממשלתית מאז 1997, בעיקר התנתקות מסיוע "אוטומטי" לרשויות גירעוניות, גררה את השלטון המקומי למשבר החמור ביותר שאי-פעם פקד אותו.

לא מעט אנרגיה ארגונית ואישית הושקעו בעשור האחרון בליבון סוגיית השתתפות הממשלה במימון השלטון המקומי והיא עדיין ממתינה לפתרון מוסכם ומשכנע. חלק גדול מהמאמצים שהושקעו נידונו למפרע לתוצאות דלות משום התייחסותם הצרה. נושא המימון הממשלתי של המגזר המוניציפלי חורג זה זמן רב ממישור הפתרונות הטכניים-נוסחתיים ויש לבחון אותו בהקשרים עקרוניים שונים הקשורים במערכת היחסים ביניהם ובאחריות המדינה לשירותים הניתנים לאזרח. עבודה זו מצביעה על השינוי הנורמטיבי שחל בשלטון המרכזי ועל הפער הנפער בין שני מודלים קוטביים של שלטון מקומי: המודל ה"רווחתי" והמודל ה"כלכלי". על רקע זה, מוצג מודל מימון ממשלתי חלופי - המבוסס על הדגם הבריטי - היוצר הבחנה ברורה בין אחריות ממלכתית לבין אחריות מקומית. זאת, במקביל ליצירת כלי הקצאה אחיד, שקוף ושוויוני.

באמצע ינואר 1999 ערך מכון פלורסהיימר כנס פומבי בנושא המשבר הכספי בשלטון המקומי. בחלקו הראשון של כנס זה הצגתי ניתוח מערכתי של הרקע למשבר ואת מאפייניו וכן את פרשנותי לסיבות היווצרותו של המשבר. טענתי המרכזית הייתה (ועודנה), שהמשבר הפוקד כיום את הרשויות המקומיות אינו מקרי, כי אם הצטברות ממושכת של כשלים ניהוליים ומדיניות מוניציפלית לקויה - חלקם במישור הממלכתי, אך עיקרם במישור המקומי.¹ במישור הממלכתי קשרתי את המשבר הכספי לתהליך ביזור אשר עודד במשך עשור שנים ויותר את הגדלת נפחה של הפעילות המוניציפלית בלא התאמה ליכולות ולמשאבים. עידוד זה לא נבע ממדיניות מוצהרת ומתוכננת, אלא מוואקום ממשלי ברמת השלטון המרכזי. היעדר מדיניות מרכזית קוהרנטית בנושא המוניציפלי-מקומי ואי היכולת של השלטון המרכזי לענות על צורכי הפיתוח והרווחה המקומיים בשל מגבלות תקציביות גוברות, דרבנו את השלטון המקומי לפעילות אינטנסיבית רב-תחומית. זאת, בלא חשיבה יתרה לגבי המשמעויות הכספיות הנובעות מכך. ראשי הרשויות המקומיות ניצלו את הנסיבות האמורות ונחלצו לעשייה מקומית כמעט חסרת גבולות. צרכים אובייקטיביים ושינוי חד במעמדם הולידו בקרב ראשי הרשויות המקומיות אמונה תמימה בשלטון מקומי כל-יכול. השלטון המקומי הפך בעיניהם למדינה בזעיר-אנפין, תוך שהם נוטלים אחריות מקיפה על הפיתוח המקומי ועל רווחת התושבים. לא עוד ניקיון כבישים, פינוי אשפה והפעלה סדירה של בתי-ספר. סדר-היום המקומי התרחב בהדרגה לתחומי הפיתוח הפיזי, הפיתוח הכלכלי ופיתוח מפעלי חברה ורווחה. כל כשל ברמת הפעילות הממלכתית התפרש על-ידי הרשויות המקומיות כהזמנה (ואף כחובה) לנטילת יזמה ואחריות ישירה - החל מכשלים אמיתיים, בתחום החינוך למשל, וכלה במשימות אינסטרומנטליות משניות. השלטון המקומי הרחיב בהתמדה את נפח פעילותו ונטל על עצמו כל תפקיד חדש שיזדמן בדרכו, כאילו אין משמעות כלכלית להתרחבות המתמדת. הסדרים כספיים שונים הצליחו לדחות לפרקי זמן קצרים את המשבר הכספי המתמשך, אך בהיעדר מנגנוני אכיפה נאותים לא הושג ריסון אמיתי של הניהול הגירעוני של הרשויות המקומיות.

אף כי מטרתנו בכנס האמור לא הייתה להציג תמונה מקיפה של המשבר הפוקד את הרשויות המקומיות אלא להתמקד בסוגיות אחדות שלא זכו עד כה להתייחסות ראויה, סברו אחדים ממשתתפי הכנס, כפי שהשתקף בהערות בעל-פה ולאחר מכן בכתב, שהצגת הדברים בלתי

¹ עיקרי הדברים מוצגים בבן-אליא, 1998.

מאוזנת ואינה שלמה. לדבריהם, גם אם מסכימים שהרשויות המקומיות הן האחראיות למשבר הנוכחי, לא ניתן להתעלם מבעיות בלתי פתורות בתחום המימון הממלכתי - בהן: תקצוב לא-ריאלי של השירותים הממלכתיים (חינוך, שירותי רווחה, בריאות); הטלת משימות חד-צדדית, ללא כיסוי; קיצוצים חד-צדדיים; עדכון חלקי של תעריפים הטעונים אישור ממשלתי, וכד'. אכן יש צדק מסוים בהשגה האמורה. ועל כן יש מקום להתייחסות חוזרת לנושא המשבר הכספי של הרשויות המקומיות, תוך התמקדות בן ה'חסר' - דהיינו, ההשתתפות הממשלתית במימון השלטון המקומי.

סוגיית ההשתתפות הממשלתית במימון השלטון המקומי ניתנת לבחינות שונות, החל מהבחינה הטכנית של אופן קביעת נוסחאות תקצוב וכלה בסוגיות עקרוניות הנוגעות לטיב היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. לא מעט אנרגיה ארגונית ואישית הושקעה בעשור האחרון בליבון סוגיה זו, והיא עדיין ממתינה לפתרון מוסכם ומשכנע. לטעמי, חלק גדול מהמאמצים שהושקעו נידונו למפרע לתוצאות דלות, משום שהם מתמידים בהתייחסות הצרה. אף כי הבעיות הקונקרטיות דורשות התייחסות קונקרטית, טעות היא לחשוב, שפתרונות 'פרגמטיים' הם אכן התשובה המתאימה לסוגיה העומדת על הפרק. לדעתי, נושא המימון הממשלתי של המגזר המוניציפלי חורג זה זמן רב ממישור הפתרונות הטכניים-נוסחתיים, ויש לבחון אותו בהקשרים עקרוניים שונים. מחקר זה שואף לתרום תרומה ראשונית לבחינה מתבקשת זו. בטרם אכנס לדיון המפורט, מן הראוי להבהיר שתי הערות מתודיות: ראשית, מחקר זה מתייחס לשלטון המקומי כמכלול; שנית, הדיון מתמקד בנושא מימון הפעילות השוטפת של הרשויות המקומיות. ייתכן שבשלב מאוחר יהיה מקום להתייחסות דיפרנציאלית למגזרים המוניציפליים השונים (סוגי רשויות) וכן לסוגיית המימון הממשלתי בתחום תקציבי הפיתוח.

1 המימון הממשלתי של השלטון המקומי

בחינת התפתחותן של ההכנסות וההוצאות של השלטון המקומי מעלה שתי תופעות מעניינות. התופעה הראשונה היא גידולן העקבי, במונחים ריאליים, הן של הכנסות השלטון המקומי והן של הוצאותיו. התופעה השנייה היא הפער הנשמר בין ההוצאות להכנסות - דהיינו, גירעון תפעולי עקבי המתבטא באופן מחזורי במצוקה כספית כוללת, הדורשת התערבות מסייעת של השלטון המרכזי בצורת הסדרים שונים לכיסוי הגירעונות. תמידיותו של פער גירעוני זה מעלה שתי שאלות עקרוניות:

- האם הגירעון הוא תוצאה של מדיניות מקומית המעודדת הוצאות, בשיעור העולה על המקורות הזמינים?

או לחלופין,

- האם הגירעון מבטא בעיה במימון הרשויות המקומיות, ובמיוחד כשל במימון הממשלתי?

אישית, אין לי ספק שהתשובה לשאלה הראשונה אכן חיובית. בשני העשורים האחרונים, למשל, גדלו ההוצאות של כלל הרשויות המקומיות ב-6% לשנה, בממוצע רב-שנתי. קצב גידול זה נגזר רק בחלקו מסיבות אובייקטיביות, דוגמת ריבוי האוכלוסייה, הרחבה מתחייבת של היקף השירותים והעלאת רמתם. גורם משלים לקצב גידול זה הוא, כפי שטענתי לאחרונה, כשלים בניהול המקומי – בין אם כתוצאה מדחף פוליטי להתעלם ממגבלות כספיות אמיתיות ובין אם כתוצאה מניהול מקצועי לקוי (בן-אליא, 1998ב). גם אם הנחה זו נכונה, אין בה כדי לפסול את האפשרות השנייה, דהיינו – קיומה של בעיה אמיתית בתחום המימון הממשלתי התורמת להיווצרות גירעונות תקציביים. בסוגיית המימון הממשלתי כגורם לחוסר איזון תקציבי אדון בהרחבה בפרק הבא. על מנת ליצור תשתית עובדתית מתאימה לדיון זה, מן הראוי להציג נתונים רלוונטיים על מקורות המימון הממשלתי, ועל התפתחותם במרוצת השנים.

המימון הממשלתי הכולל

בהיעדר תפיסה מוניציפלית כוללת, סוגיה אליה אחזור בהמשך הדיון, אין בישראל מסגרת מימון ממשלתי המבטאת – באופן מקיף ואינטגרטיבי – את מדיניות הממשלה באשר לשלטון המקומי ואף את עדיפויותיה שלה, כפי שהן באות לידי ביטוי ברמה המקומית. תופעה זו

משתקפת בקושי הקיים לקבל תמונה בהירה באשר להיקף מימונו של השלטון המקומי על-ידי הממשלה. בתקציב המדינה אין סעיפי מסגרת המזהים בבירור את המקורות המופנים לשלטון המקומי, למעט פרקים בתקציב משרד הפנים בהם ניתן למצוא התייחסות ישירה לנושא. גם הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות אינם מספקים תמונה מלאה. על סמך נתונים פנימיים של החשב הכללי, שהועמדו לרשותי, לגבי העברות בפועל לרשויות המקומיות על-ידי משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים נלווים, ניתן לאמוד את היקף ההשתתפות הכספית הישירה ב-1997 בכ-10 מיליארד ש"ח. מסכום זה, כ-8.4 מיליארד ש"ח הם העברות הכלולות בהכנסות בתקציב השוטף (הרגיל) של הרשויות המקומיות. העברות אלו כוללות השתתפויות תקציביות ישירות (כ-99% להערכתנו), וכן תשלומים והחזרים שבוצעו על-ידי המוסדות הממשלתיים (תשלומי ארנונה וכן החזרים כספים בגין התאמות מס). יתרת העברות – 1.6 מיליארד ש"ח – הן השתתפויות ממשלתיות בתקציבי פיתוח.² הסכום האמור של עשרה מיליארד ש"ח היה ב-1997 כרבע מכלל ההכנסות (ביצוע בפועל) של השלטון המקומי וכ-24% מכלל ההוצאות (ביצוע בפועל).³ בתחום התקציב השוטף הגיע חלקה של הממשלה ל-38% מכלל ההכנסות (ביצוע בפועל) ול-36% מכלל ההוצאות (ביצוע בפועל).

החלוקה המוסדית של השתתפות הממשלה בתקציב השוטף של השלטון המקומי לשנת 1997 מוצגת באיור 1.

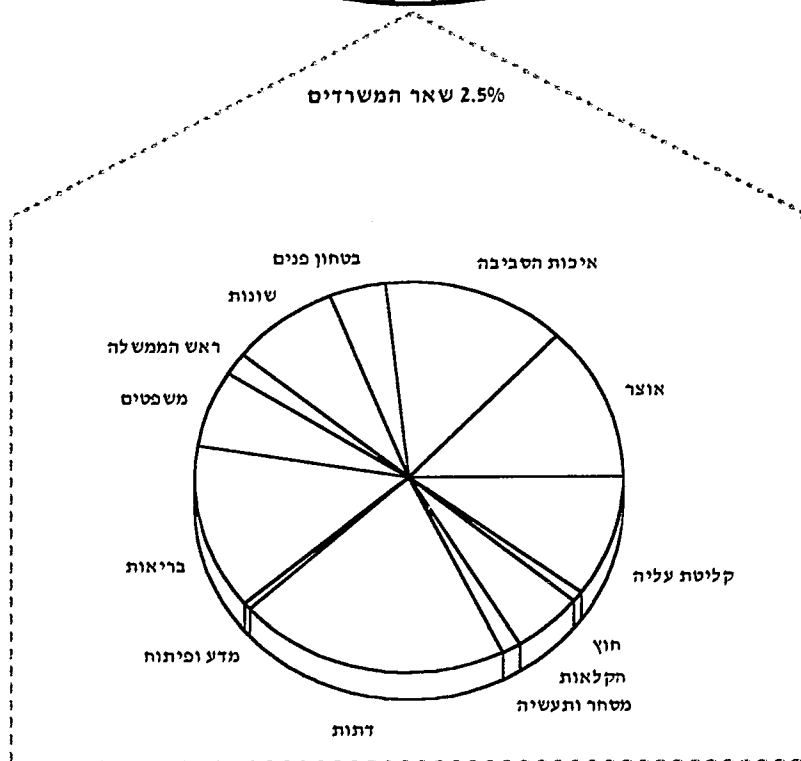
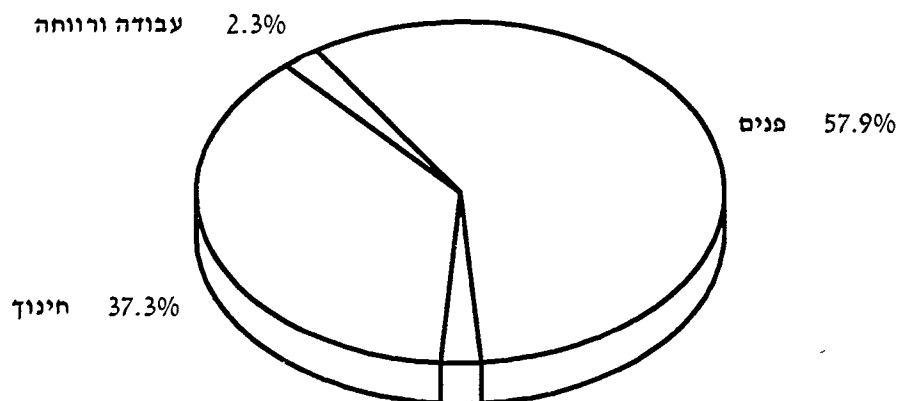
מקורות מוסדיים

מקורות ההכנסה הממשלתיים של השלטון המקומי מגוונים. מבחינה מוסדית, מקורות אלה מאוגדים ב-14 משרדים ממשלתיים, לפחות. מיפוי מקורות המימון, שערכתי ב-1996 ואשר כלל 12 משרדי ממשלה, הצביע על 167 נושאים שונים, שלכל אחד מהם בסיס תקצוב נבדל (מרכז השלטון המקומי, 1996). נושאים אלה אינם ממצים את מלוא סעיפי התקציב הממשלתי, המשמשים בסיס תקצוב לשלטון המקומי. זאת, בשל הימצאותם של סעיפים רבים המשמשים למימון עקיף של פעילויות מקומיות, אשר אינם ניתנים לזיהוי ישיר בניתוח ספרי התקציב או התקנות.

² נתונים אלה אינם כוללים מימון עקיף של פרויקטים לפיתוח ברשויות המקומיות, המבוצעים על-ידי גורמים אחרים המתוקצבים על ידי משרדי ממשלה (למשל, חברות ביצוע ה"מסונפות" למשרד הבינוי והשיכון).

³ אמדן ההוצאות מתבסס על נתוני משרד הפנים (1998). מן הראוי להדגיש, שעקב שיטות רישום חשבונאי שונות אין התאמה מלאה בין הנתונים הממשלתיים לבין הנתונים המקומיים. זאת מכיוון שרשויות מקומיות רשאיות לכלול בדוחותיהן הכספיים הכנסות מהממשלה בגין שנה קודמת, המועברות בראשית שנת התקציב החדשה. בשל כך, סך כל ההכנסות ממקורות ממשלתיים בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות גבוה מזה שצינתי.

איור 1: העברות ממשלתיים ב-1997 (תקציב רגיל)
סך הכל 8.4 מיליארד ש"ח



המקור: משרד האוצר, החשב הכללי / עיבוד: ג' בן-אליא

סוגי מימון והשתתפויות

הממשלה משתתפת במימון הרשויות המקומיות באמצעות שלושה מנגנונים עיקריים:

- השתתפות כללית.
- השתתפות מיוחדת.
- הכנסות מועברות.

ההשתתפות הכללית באה לידי ביטוי במענקים ממשלתיים שנועדו לפצות רשויות בגין הכנסות עצמיות מוגבלות או לסייע בפתרון בעיות ייחודיות. עם הקטיגוריה הראשונה נמנה 'מענק הכללי' (מענק האזיון). מענק זה, המתקצב על-ידי משרד הפנים, נועד לגשר על הפער בין ההכנסות העצמיות של הרשות וההכנסות המיועדות ממקורות ממשלתיים (חינוך, רווחה, בריאות, דת) לבין הוצאותיה. החל משנת התקציב 1994 גובה מענק האזיון נקבע על פי עקרונות דוח ועדת סוארי, ובהתאם למגבלות התקציב.⁴ ברוח עקרונות אלה, מענק האזיון נקבע על פי ההפרש בין סך כל ההוצאות לנפש לבין סך כל ההכנסות לנפש, כפול הגודל של אוכלוסיית הרשות (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) ובשקלול מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה.⁵ מדד נוסף הכלול בנוסחת ההקצאה הוא מיקומה של הרשות המקומית באזורי עדיפות לאומית, עליהם החליטה הממשלה.⁶ סוג שני של מענקים הוא מענקים מיוחדים הניתנים להקטנת הגירעון המצטבר של הרשות, גם הם בתקצוב משרד הפנים. הענקתם נעשית, בדרך כלל, במסגרת הסדרים מקיפים לצמצום גירעון הרשויות המקומיות. מענקים אלה חסרים קריטריונים מוגדרים להקצאה, והם ניתנים לפי אופי ההסדר ועליו מוסכם עם כל רשות (יתונות הבראה), לפי מספר הרשויות הטעונות הסדר ובהתאם למגבלות התקציב הכולל המיועד לכך. הקצאת מענקים אלה אינה חפה משיקולים פוליטיים ברמה המיניסטריאלית.

ההשתתפויות המיועדות כוללות שלושה סוגי מימון עיקריים: תקצוב שירותים ממלכתיים שוטפים (חינוך, רווחה, בריאות ושירותי דת), השתתפות בתקצוב תוכניות מיוחדות והשתתפות בפרויקטים פיזיים (פיתוח תשתיות, מתקנים, הצטיידות). תקצוב השירותים הממלכתיים נועד לאפשר לרשות המקומית מתן שירותים אשר המדינה אחראית להם, אך

⁴ ועדת סוארי הוקמה במטרה להגדיר, בין היתר, מערכת הקצאה המבוססת על קריטריונים אובייקטיביים, אוניברסליים ושקופים (ועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק אזיון' לרשויות המקומיות, 1993). עד לאימוץ 'נוסחת סוארי', הקצאת מענק האזיון התבססה, במשך שנים רבות, על שיטה בה אינטרסים פוליטיים, שיקול דעת ביורוקרטי ואפליה מגזרית (הרשויות הלא-יהודיות בעיקר) יצרה מערכת מעוותת, שרירותית ואטומה לבקרה ציבורית.

⁵ מצב זה נאמד על-ידי מדד המופק מניתוח סטטיסטי רב-משטני, הנערך בשיתוף הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על פי נתונים של הלמ"ס ושל המוסד לביטוח לאומי. בשנים קודמות המדד החברתי-כלכלי (המכיל) נקבע באופן דיפרנציאלי לרשויות היהודיות ולרשויות הערביות ודרויות-צירקסיות, בהתבסס על משתנים שונים. החל מ-1999 מופעל מדד אחיד.

⁶ לנוסחת מענק האזיון ל-1999 הוכנסו משתנים נוספים, דוגמת הוצאות שכר לפנסיה ופירעון מלוות לביוב. הם משנים את הנוסחה המקורית, אך לא באופן מהותי.

הפעלתם מוטלת, על פי חוק או הסדר, על הרשות המקומית. חלק משירותים אלה מופעל במשותף על-ידי הממשלה והרשות המקומית - דוגמת החינוך היסודי, בו כוח ההוראה נתון לאחריות הממשלה (העסקת מורים ותשלום שכרם), ואילו השירותים הלוגיסטיים (מתקנים, שירותי אחזקה) לאחריותה של הרשות המקומית. חלק מהתשומות הכרוכות בקיום השירותים הממלכתיים ממומן על פי קריטריונים שקופים ואחידים, יתרם ממומן בגין הסדרים אדמיניסטרטיביים, שבהם משקלו של שיקול הדעת הביורוקרטי, המקצועי והפוליטי (מפלגתי וביורוקרטי) הוא רב. עוד מאפיין של מימון השירותים הממשלתיים הוא בסיס המימון. חלק מהתשומות המתקצבות מבוסס על תחשיבים שקופים, הקובעים את יחידת ההשתתפות. כך, למשל, רבים מסעיפי ההשתתפות של משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות מתבססים על תחשיבים מסוג זה, ומימושם מתבצע באופן אוטומטי על סמך נתוני יסוד של מספר תלמידים וסוגי מוסדות. לעומת זאת, מרבית סעיפי התקצוב של משרד הרווחה נעדרים קריטריונים שקופים ומחייבים, מצב המנציח הקצאת משאבים לא-שוויונית.⁷

השתתפות משרדי הממשלה בתוכניות מיוחדות יכולה להתבסס על סעיפי תקציב קבועים או על סיוע בצורת תמיכה. במקרה הראשון, תקציב ייעודי משמש בסיס למימון פעילות על ידי סעיף תקציבי רלוונטי. בשונה מההשתתפויות שנידונו קודם לכן, כאן להתחייבויות הקודמות ולמגבלות התקציב יש תפקיד מכריע. כך, למשל, אף-על-פי שיש תקן 'מחייב' להפעלת שירות פסיכולוגי ייעוצי במערך שירותי החינוך (משרת פסיכולוג אחד למספר מוגדר של תלמידים), מסגרת התקציב הייעודי מגבילה את מספר המשרות האפשריות. כלומר, ללא הגדלת התקציב הייעודי על-ידי משרד החינוך או על-ידי גריעת משרה על-ידי רשות נתונה, אין סיכוי שרשות מקומית הזקוקה לשירות זה תוכל להעסיק את כוח האדם הנדרש על פי הקריטריונים, ולהסתייע מהתקצוב הממשלתי הנגזר.⁸ הסוג השלישי של השתתפות מיועדת הוא תקציבי פיתוח להקמת תשתיות ומתקנים, להרחבתם, וכן לצורכי הצטיידות. גם כאן קיימת שונות גדולה בין מקורות התקצוב הממשלתי (בין המשרדים ובין סעיפי התקצוב באותו משרד), מבחינת תקצוב על פי קריטריונים שקופים לבין שיקול דעת ביורוקרטי או פוליטי. מנגנון המימון השלישי, ה'הכנסות המועברות', הוא הסדר השתתפות מהכנסות המדינה ממסים ומאגרות אשר בעבר הרחוק נגבו על-ידי הרשויות המקומיות. במסגרת זו נכללות הכנסות בגין אגרות כלי רכב, מס קנייה וארנונת רכוש. למעשה מקור זה איננו רלוונטי עוד שכן, כפי שנדון בהרחבה בהמשך, הוא בוטל כסעיף תקציבי נבדל וההכנסות הנובעות ממנו הופנו למימון המענק הכללי. אך בשל חשיבותן היחסית בעבר, יש עניין לבחון את התמורות שחלו בהכנסות המועברות כמקור הכנסה לשלטון המקומי, וכן את נסיבות 'היעלמותן'.

⁷ בעניין זה ראה פרק משרד הרווחה ב'מדריך למקורות מימון לרשויות המקומיות' (מרכז השלטון המקומי, 1996).

⁸ מקור נוסף שניתן לשייכו להשתתפות מיועדת לא-כללית הוא תקציב התמיכות. 'תמיכות' הן הקצאות מיוחדות מתוך תקציבי המשרדים הממשלתיים, הניתנות על פי שיקול דעתן של ועדות תמיכה פנים-משרדיות. לאחר בחינת התאמתן של הבקשות למטרות, שבגין הן מוענקות, ועל פי קריטריונים מוגדרים בחוק (מבחנים לחלוקת כספי תמיכות). מבחינה אלה נועדו, מבחינה חוקית וציבורית, להבטיח הקצאה שוויונית, אחידה ועניינית, אולם מכיוון שוועדות התמיכות פועלות ללא שקיפות ציבורית נאותה יש מקום לחשוד באופן הקצאת מקורות אלו.

התפתחות המימון הממשלתי

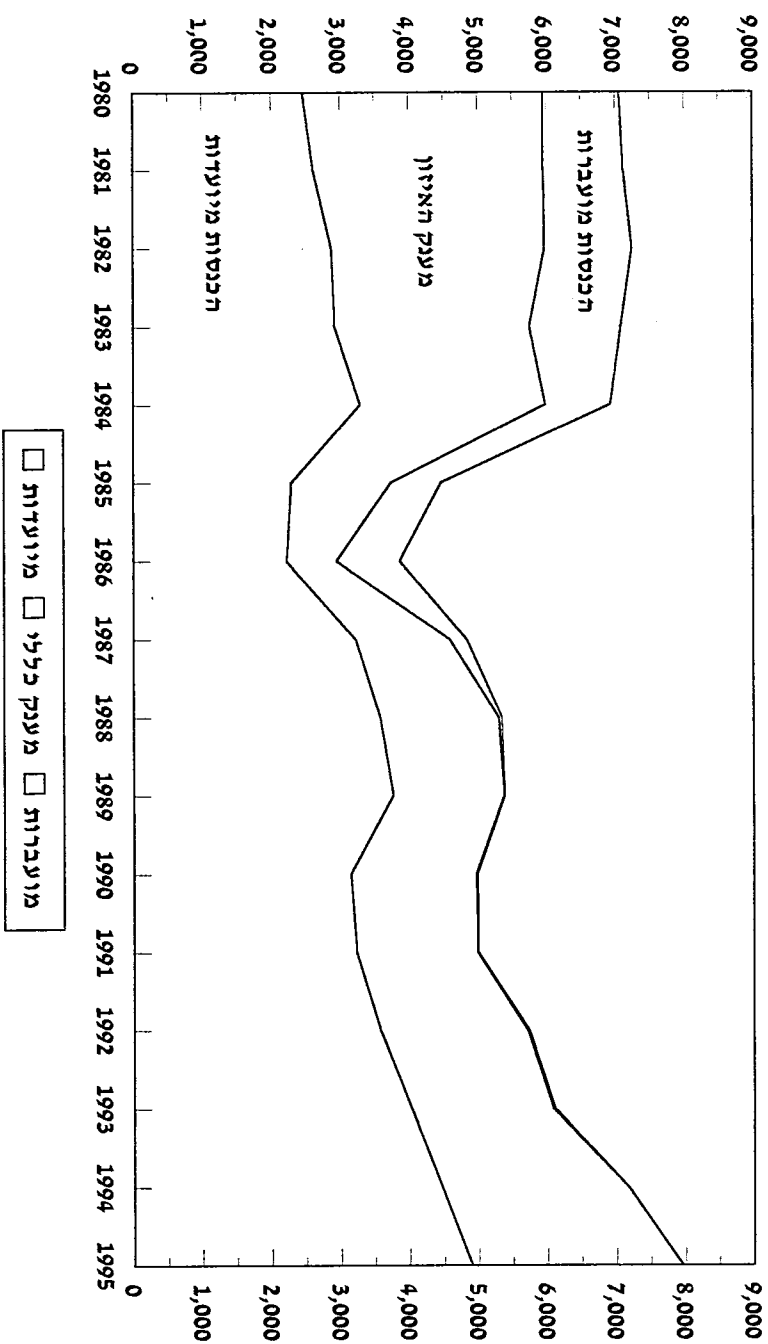
כפי שכבר ציינתי, במרוצת שני העשורים האחרונים חל גידול עקבי, במונחים ריאליים, בהכנסות השלטון המקומי. מכיוון שהכנסות אלו כוללות הכנסות עצמיות והשתתפות ממשלתית, מן הראוי לבחון את מגמת ההתפתחות של המימון הממשלתי ואת הקשר האפשרי בינה לבין היווצרות גירעונות מקומיים.

ניתוח התפתחותו של המימון הממשלתי מאז ראשית שנות ה-80 חושף ירידה ריאלית במקורות אלו בראשית התקופה ועלייה מחודשת החל מ-1994 (איור 2). ב-1980 ההשתתפות הממשלתית במימון התקציב הרגיל (השתתפות כללית, השתתפות מיועדת והכנסות מועברות) הייתה שישה מיליארד ש"ח (במחירי 1997); במרוצת שנות ה-80 חלה ירידה עקבית בהשתתפות הממשלתית שהגיעה לנקודת השפל שלה בשנת 1986. בשנה זו סכום ההשתתפות הגיע לשלושה מיליארד ש"ח - דהיינו, ירידה ריאלית של 50%. משנה זו ואילך מסתמנת עלייה בסך המימון הממשלתי, ורק ב-1993 מושגת מחדש רמת המימון שהייתה קיימת ב-1980, דהיינו שישה מיליארד ש"ח.

הרעה זו ראויה להתייחסות לא רק במונחים מוחלטים, אלא גם במונחים יחסיים - דהיינו, השתתפות ממשלתית לנפש. בהתחשב בריבוי האוכלוסייה באותן השנים, לקשר החיובי (גם אם הלא ישיר) בין גידול דמוגרפי להוצאות, ולעלייה ברמת השירותים (בחלקה נורמטיבית), הרי התוצאה הציבורית של המגמה האמורה היא המעטה משמעותית של השתתפות הממשלה במימון השלטון המקומי לנפש. כך, למרות שרק ב-1993 הושגה מחדש רמת המימון שהייתה קיימת ב-1980, הרי המשמעות האמיתית של השוואה זו במונחים ריאליים לנפש, היא אבדן של רבע מההשתתפות הממשלתית ה'מקורית': ירידה מ-1,540 ש"ח ב-1980 ל-1,160 ש"ח ב-1993.

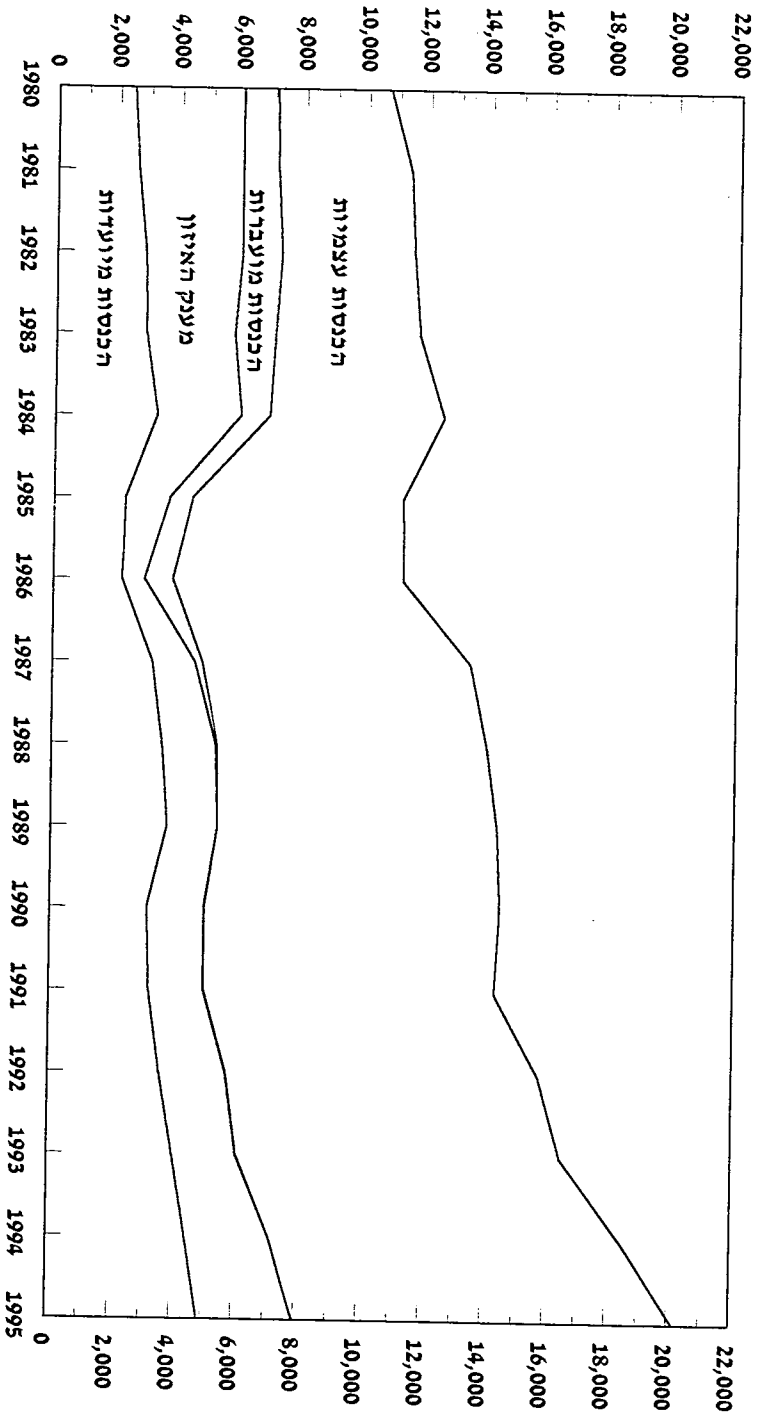
אם נבחן את התפתחותה של ההשתתפות הממשלתית במימון השירותים הממלכתיים ב-16 השנים מאז 1980 ועד ל-1995 נגלה מגמה שונה במקצת (איור 3). במחצית שנות ה-80 חלה עלייה בהשתתפות המיועדת של הממשלה מ-2.4 מיליארד ש"ח ב-1980 ל-3.3 מיליארד ב-1984. בשנים 1984 ו-1985 (שיא המשבר המוניטרי ומדיניות הייצוב החדשה) נצפתה ירידה אל מתחת לרמה של 1980 ולאחריהן עלייה מחודשת לרבות קפיצת מדרגה החל מ-1992, כאשר שונו סדרי העדיפויות של ממשלת רבין, אשר הגדילה באופן משמעותי את המימון הממשלתי לשירותים החברתיים. בין 1980 ל-1995 הוכפלו ההכנסות המיועדות של השלטון המקומי במונחים ריאליים; 'נירמולי' דמוגרפי של שינוי זה משקף גידול של 11% לנפש, כשעיקר השיפור מתרחש, כאמור, מאז 1992 ואילך. ניתוח של התמורות שחלו בהשתתפות המיועדת בתחום החינוך - שהיא, מבחינה כספית, חלק הארי בכלל השירותים הממלכתיים ברמה המקומית - מעלה גידול משמעותי יותר (109%): מ-1.6 מיליארד ש"ח ב-1980 ל-3.4 מיליארד ש"ח ב-1995. אם נתרגם נתונים אלה להשתתפות לתלמיד, יחידת ההתייחסות הרלוונטית בתחום השקעות בחינוך, הרי שהגידול הריאלי הוא כ-64%: מ-1,131 ש"ח לתלמיד ב-1980 ל-1,861 ש"ח לתלמיד ב-1995.

איור 2: הכנסות הרשויות המקומיות, ממקורות משלתיים
במיליוני ש"ח, מחירים קבועים 1997



המקור: למ"ש / עיבוד: ג. בן-אליא

אזור 3: הכנסות הרשויות המקומיות, לפי מקורות
 במיליוני ש"ח, מחירים קבועים 1997



המקור: מ"ס / עיבוד: ג' בן-אליא

שני מרכיבים אחרים גורעים מסך כל ההשתתפות הממשלתית בתקופה הנסקרת: המענק הכללי וההכנסות המועברות. ניתוח מגמת ההתפתחות של המענק הכללי חושף ירידה משמעותית בשנות ה-80, מ-3.5 מיליארד ש"ח ב-1980 לשפל של 700 מיליון ש"ח ב-1986, התאוששות הדרגתית לאחריו וגידול משמעותי יותר מאז 1994. למעשה, נדרשו 18 שנה על מנת לסגור את ה'פער' ההיסטורי שנוצר, שכן רק ב-1997 חזר המענק לרמה של 3.5 מיליארד ש"ח, כפי שהיה (במונחים ריאליים) ב-1980.

חריפה יותר הייתה ההתפתחות בתחום ההכנסות המועברות, שכן כאן המדובר הוא בגריעתו ההדרגתית של מקור הכנסה היסטורי, שעמד לרשות השלטון המקומי, עד להיעלמותו המוחלטת. בעוד אשר בשנת 1980 נוקף לרשות הרשויות המקומית סכום של 1.1 מיליארד ש"ח, הרי ב-1994 הסכום הנוקף הוא 0 (אפס), ומאז הוא אינו כלול עוד בסטטיסטיקה הפיננסית של השלטון המקומי. תהליך זה מבטא מדיניות ממשלתית ל'פישוט' תהליכי הקצאה והתחשבות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. ברוח זו בוטלו בסוף שנות ה-80 הסדרים חוקיים שונים. בשרשרת של החלטות, שזכו להערות ביקורתיות מצד מבקר המדינה (משרד מבקר המדינה, 1992). בחוק ההסדרים במשק המדינה ל-1992 נקבע סופית ביטול הסעיפים בחוק הדנים בהכנסות מועברות בגין מס שבח מקרקעין, מס רכישה, מס קנייה ותמורת ארונות רכוש. ניתוח היחס בין המענק הכללי לבין סך כל ההכנסות המועברות מרמז, שקובעי המדיניות התקציבית בממשלה אכן חתרו במרוצת השנים לשמירה על איזון פנימי ביניהם. זאת, ברמות הקצאה שונות, בהתאם לתקופה הנסקרת. אך ההנחה שיש לראות בהכנסות המועברות חלק מהמענק הכללי אינה מקובלת על השלטון המקומי, הרואה במקור זה חלק לגיטימי של בסיס המיסוי המקומי.⁹

לסיכום פרק זה ניתן לומר, שההשתתפות הממשלתית במימון השלטון המקומי התאפיינה מאז שנות ה-80 ועד לראשית שנות ה-90 בנסיגה משמעותית ברבים מהפרמטרים שלה. בשל הקשר הישיר בין ריבוי האוכלוסייה (מספר תלמידים, למשל) לבין גידול ההוצאות על הפעלת השירותים, ההשתתפות המיועדת למימון השירותים הממלכתיים היא המקור היחיד המסתכם בעלייה ריאלית. שני המרכיבים האחרים המשמשים כמקורות סיוע כללי, מענק האיוון וההכנסות המועברות, הצטמצמו במידה בולטת במרוצת התקופה הנסקרת. בעוד אשר ב-1980 שני מקורות אלו העמידו לרשות השלטון המקומי השתתפות תקציבית לא מיועדת בסכום בן 4.5 מיליארד ש"ח, הרי שב-1995 היא הצטמצמה ל-3 מיליארד ש"ח, ועד כה, למרות עלייה יחסית, ההשתתפות טרם חזרה לרמה של 1980.¹⁰ נציגיהם של משרד האוצר ושל משרד הפנים עשויים לטעון, בצדק מסוים, שתפקידו של המימון הממשלתי הלא-מיועד הוא איוון - דהיינו גישור על הפער בין הוצאות לבין הכנסות (מקורות מימון מיועדים ומקורות עצמיים). בהתחשב בכך, בתקופה הנסקרת ההכנסות העצמיות של השלטון המקומי גדלו במידה משמעותית - מ-3.6 מיליארד ש"ח ב-1980 ל-12.3 מיליארד

⁹ סוגיה זו הועלתה בהזדמנויות שונות על-ידי ראשי איגוד הגזברים בשלטון המקומי והיא גם נכללת במערך ההשגות המוצגות על-ידי מרכז השלטון המקומי (מרכז השלטון המקומי, 1999). אחוזר לסוגיה זו בהמשך הדיון.

¹⁰ ב-1998 עמד סך מענק האיוון על פי התקציב (תקנות) על-3.7 מיליארד ש"ח.

שי"ח ב-1995 (ל-13 מיליארד שי"ח ב-1997) - ניתן לטעון, שאכן היה מקום להקטין את היקף המימון שנועד לצורך איזון. גם אם מבחינה פורמלית עמדה זו עשויה להיות נכונה, אינני מסכים לה. הגידול בהכנסות העצמיות היה אמנם כללי, אך לא שוויוני; הוא אפיין בעיקר את הרשויות הגדולות, ובשל כך מקצתן אף איבדו את זכאותן לקבלת מענק איזון. גם לאחר גריעתן של הרשויות אלה, הסיוע הלא-מיועד ליתר הרשויות המקומיות - דהיינו החלשות יותר - היה נמוך בכל התקופה הנסקרת מזה שניתן ב-1980, הן באופן מוחלט והן באופן יחסי.¹¹ רק ב-1996 הגיע מענק האיזון לרמה של 1980. זאת ועוד, בהתחשב בפער הקיים בין רשויות מקומיות, ניתן היה להפנות את היחסכון הממשלתי בן 1.2 מיליארד שי"ח (ההפרש השנתי הממוצע בין המענק ב-1980 לבין הסיוע המקביל עד 1996) חזרה לשלטון המקומי, תוך חיזוקן של הרשויות החלשות יותר והשוואת רמת השירותים בין רשויות. אולם היעדר תפיסה מוניציפלית כוללת והעדפות אחרות בהקצאת משאבים הביאו את הממשלה לגרוע מהרשויות המקומיות משאבים אלה.

¹¹ יוצא מכלל זה הן הרשויות הלא-יהודיות, אשר שיפור אופן הקצאת מענק האיזון היטיב את מצבן לעומת מצבן בראשית שנות ה-80.

2 תקצוב ממשלתי כגורם לחוסר איזון תקציבי

המגמות שנסקרו בפרק הקודם מתוות מסגרת כללית להבנת המתח המתמשך בהקשר של המימון הממשלתי, בין מקורות ושימושים בשלטון המקומי. בפרק זה ברצוני להתמקד בסוגיות מספר, הנוגעות לאופן הקצאתו של המימון הממשלתי ולהיווצרותו של חוסר איזון תקציבי בגינן. סוגיות אלו כוללות:

- השלכות הנובעות מנוסחת הקצאתו של המענק הכללי,
- הגירעון במימון השירותים הממלכתיים,
- החלטות ממשלתיות חד-צדדיות.

המענק הכללי

אימוץ עקרונותיו של דוח סוארי על ידי הממשלה יצר בסיס חדש לאיזון תקציבן של הרשויות המקומיות. קיומה של נוסחה אחידה ושקופה, חופשית משיקול דעת שרירותי או מאינטרס פוליטי רגעי, מאפשר מימון ממשלתי צודק ורציונלי יותר מאז הפעלת נוסחת ההקצאה ב-1995. עם זאת, נוסחה זו לכשעצמה וכן יישומה אינם משוחררים ממגבלות שונות, עקרוניות ומתודולוגיות-טכניות. לחלק ממגבלות אלה יש השלכה על יכולת הרשות להתנהל בצורה מאוזנת.

מהות ההוצאה לנפש

נוסחת המענק מתבססת, כאמור, על קביעת הוצאה לנפש. רבים, לרבות אנשי מקצוע, רואים הוצאה זו כהוצאה נורמטיבית, ולא היא.¹² ועדת סוארי מעולם לא קבעה, שרכיב תקצוב זה הוא הוצאה המשקפת סל שירותים נורמטיבי.¹³ הוועדה העדיפה בנותנה הנמקה מתודולוגית,

¹² אפילו הכט, איש מקצוע ותיק ומלומד, מפתיע באי-הבנתו זו כאשר הוא מתייחס לגורם זה כאל "הוצאה קבועה", שהיא ההוצאה ההולמת לנפש למתן סל שירותים. (הכט, 1997: 19; הדגשה שלי).

¹³ אני משתמש במושג 'נורמטיבי' במובן של תקן ראוי, מבחינת מדיניות ציבורית. בשפה הרשמית של משרד האוצר ומשרד הפנים, המושג נורמטיבי מתייחס להתאמת ההוצאות למסגרת התקציב המאושר או לתחשיב הקצאה נתון - דהיינו התייחסות טכנית-חשבונאית.

להימנע מאמירה ציבורית ברורה באשר לשאלות של סוג השירותים, שעל רשות מקומית לספק יש לרמתם.

"רמת ההוצאה של הרשות נקבעה למעשה על פי המקורות העומדים לרשותה. קשה מאד לקבוע רמת הוצאה נורמטיבית לנפש אשר נגזרת מיכולות גיוס המקורות. רשויות שייצרו עודפים מנצלות את המקורות לשם הרחבת הוצאותיהן. לאור זאת קשה מאד, אם בכלל, לקבוע רמת הוצאה נורמטיבית כל שהיא." (הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק איזון' לרשויות המקומיות, 1993: 49).

בשל כך ועדת סוארי המירה את ההחלטה העקרונית בדבר הוצאה לנפש, המבטיחה סל שירותים ראוי, בהוצאה מינימלית לנפש על בסיס הוצאה ממוצעת בפועל בסוגי רשויות שונים.¹⁴ רתיעת הוועדה מהגדרה ממצה ומחייבת של סל שירותים, שיש להבטיח לכל אזרח במדינה, החזירה את נוסחת סוארי לאותה מסגרת התייחסות שהוועדה בעצמה ביקרה. בסיכום סקירת עקרונות ההקצאה של מענק האיזון בתקופה שקדמה לה מציינת הוועדה:

"ניתן לראות שמאז שנות ה-70 מקצה משרד הפנים את המענק על פי עקרונות 'סל שירותים בפועל' השונה מגישת 'סל שירותים נורמטיבי' בהבדל המהותי שמסגרות ההוצאות המוכרות וההכנסות המוכרות לא נקבעו על פי תקן אלא על פי ביצוע בעבר או המסגרות המוכרות של השנה הקודמת, כשהם מעודכנות במקדמי ההתייחסות. ברור כי גישה זו של משרד הפנים להקצאת המענק מביאה לחלוקה לא אופטימלית, ומשמרת את הפערים הקיימים בין הרשויות המקומיות." (הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק איזון' לרשויות המקומיות, 1993: 45).

היעדר הגדרה ממלכתית מוסמכת בדבר אילו שירותים יש לספק, חיזקה למעשה את נטיית הרשויות המקומיות לראות בכל שירות הניתן על-ידן שירות הכרחי, ובכל הוצאה בגינו הוצאה לגיטימית - גם במחיר אי-איזון תקציבי.

בסיס החישוב

גורם נוסף שתורם לאי-מיצוי תרומתה הפוטנציאלית של 'נוסחת סוארי' הוא בסיס חישוב ההוצאה המינימלית. סכום ההוצאה המינימלית לנפש, כפי שנקבע על-ידי הוועדה, נגזר מנתוני ההוצאה בפועל של הרשויות לשנת 1991. בקביעת ההוצאה המינימלית קודמו ההוצאות למחירי 1993. ברוח זו נקבע מדרג של הוצאות לפי סוג הרשות המקומית ולפי מספר התושבים: עירייה (שלוש רמות), מועצה מקומית (שתי רמות) ומועצה אזורית (רמה אחת). קביעת ההוצאה על בסיס של שנה נתונה יצרה קיבעון תחשיבי במציאות דינמית ואף הנציחה עיוותים פנים-מערכתיים, תוך פתיחת פתח לאי-איזון תקציבי בהמשך. בהיעדר

¹⁴ להגדרה 'הוצאה מינימלית' אין משמעות מגבילה, במובן זה שרשות לא יכולה להוציא כספים מעבר לסכום שנקבע. רשות יכולה להוציא הוצאה עודפת אם עומדים לרשותה מקורות מימון עצמאיים לכך.

הגדרה נורמטיבית ומחייבת אילו שירותים יש לספק, ומכאן עלותם, כל שינוי שחל מאז 1991 במבנה של הוצאות הרשות (למשל, שינוי בהרכב הפעילויות או שינוי ברמת השירותים) אינו בא לידי ביטוי בבסיס החישוב. בסיס זה מנציח עיוותים הואיל והוא מתעלם ממאפיינים ייחודיים של חלקים שונים של המערכת המוניציפלית. כך, לדוגמה, בשל משקלן המשמעותי של הרשויות הערביות והדרוזיות במועצות המקומיות נקבעה הוצאה מינימלית נמוכה במיוחד. זאת, מכיוון שמלכתחילה הוצאותיהן של הרשויות הלא-יהודיות ב-1991 היו נמוכות - תוצאה של מיעוט שירותים ורמה נמוכה, עקב אפלייתן. אף כי נוסחת סוארי היטיבה עם רשויות אלו, הן בשל האורח השוויוני יותר של הקצאת המשאבים והן בשל הגדלת תקציביהן, בסיס החישוב לא אפשר השוואה אמיתית של רמת השירותים ועל כן פער פתח להוצאות חורגות.

המדד החברתי-כלכלי: רלוונטיות ותוקף

משרד הפנים מבסס את הקצאתו של מענק האיוון על ניתוח סטטיסטי של מאפיינים חברתיים-כלכליים של אוכלוסיית היישובים המאוגדים במסגרת מוניציפלית. מאפיינים אלה באים לידי ביטוי בנתונים מגוונים, שמקורם מפקד האוכלוסין, שנערך מדי עשור על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), ונתונים מוסדיים שונים הנאספים על-ידה. מעורבותה של הלמ"ס, לרבות ניתוח הנתונים ויצירת דירוג הרשויות, מעניקה למדד המתקבל ביטחון רב באשר למתודולוגיה ולאמינות התוצאות. עד כה נערכו שלושה ניסיונות לאפיון חברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות ולדירוגן: הראשון בשנת 1987, על סמך נתוני מפקד 1983 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 1988); השני בשנת 1993, על סמך נתונים מ-1992 (משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים, 1994); והשלישי בשנת 1995, על סמך נתונים מ-1994 ו-1995 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1996). תרומתן של עבודות אלו היא בכך, שהן סיפקו פרמטרים עקביים לאפיון הרשויות המקומיות ולקביעת זכאותן להקצאת מענק האיוון. עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שיש בהן כדי ליצור עיוותים בהקצאת המשאבים. היקף השינויים בעשור האחרון בישראל והקצב שלהם אינם יכולים לקבל ביטוי הולם בנתונים בעלי אופי 'היסטורי'. בחישוב המענק ל-1996, למשל, המדד היה עדיין רלוונטי, שכן הנתונים שיקפו מציאות בת שנה-שנתיים. אך האם ב-1999 או בשנת 2000, לאחר שלוש שנים של האטה כלכלית ושל אבטלה גוברת הפוגעות ביכולת האובייקטיבית של האוכלוסייה המקומית לשלם מסים ואגרות מקומיים כדין - ניתן לקבוע הקצאה ממשלתית המתבססת על המצב ב-1994-1995 - תקופת שיא מבחינה כלכלית ותעסוקתית?

המדד התגלה כבעייתי גם באשר לתוקפו המתודולוגי ולתוצאותיו המעשיות. למרות הרצון המוצהר להגיע לנוסחת הקצאה שוויונית וכללית על סמך קני-מידה אובייקטיביים, השיטה לא עמדה במבחנים אלה בשנים הראשונות להפעלתה. ההבחנה שנעשתה בין רשויות יהודיות לרשויות לא-יהודיות פגמה בשיטה המופעלת. משרד הפנים עצמו הכיר באי-הסבירות הציבורית הנובעת מכך: "קביעת המקדם הסוציו-אקונומי של הרשויות אינה מתבצעת על פי סולם כלל ארצי אחד. מצב דברים זה מביא לכך שנוסחת הקצאת מענק האיוון לסקטורים השונים אינה אחידה." (משרד הפנים, 1998: 65). לא ידוע לי האם נערכה בדיקה מקצועית

של סוגיה זו ושל השפעתה על אי-איוון תקציבי ברשויות, אך השערתי היא שהשפעה זו אינה שולית.¹⁵ מן הראוי לשוב ולציין, שהחל משנת 1997 אימץ משרד הפנים את גישת המדד היחיד, ומענק האיוון מחושב לכלל הרשויות בהתאם.

תקצוב השירותים הממלכתיים

האחריות להפעלת מערך השירותים הממלכתיים מטילה על הרשויות נטל כספי משמעותי. בממוצע, שירותים אלה מסתכמים לקרוב למחצית מכלל הוצאותיה של הרשות (במונחי התקציב השוטף). למדינה אחריות עדיפה על מימון השירותים הנדונים, הן מבחינת אחריותה הישירה לקיום שירותים אלה והן מבחינת חלקה במימנם. על פי מדיניות בפועל, הנשענת על הסדרים שגובשו במרוצת השנים ולא על מדיניות ממשלתית פורמלית ומחייבת - מוסכם שהמדינה תישא בכ-75% מעלות שירותים אלה. בפועל יחס זה לא עמד במבחן המציאות, שכן חלקן של הרשויות המקומיות הוא גבוה מ-25%. מימון 'עודף' זה מצד הרשויות המקומיות הוא אחד ממרכיביו של הגירעון המוניציפלי והוא משמש נושא לוויכוח מתמשך בין השלטון המקומי שלטון המרכז. על פי נתוני מרכז השלטון המקומי ל-1997, נדרשות הרשויות המקומיות לשאת בגירעון תפעולי של 35% מההוצאה הכוללת, שהם כ-3.2 מיליארד ש"ח (מרכז השלטון המקומי, 1999). ניסיונות מושכלים להגיע להסדר מספק לא נשאו פרי עד כה. דוגמה לכך היא הצוות הבינמשרדי ('ועדת הרמלך'), שמונה על-ידי שרי האוצר והפנים ב-1991 לבחון את הנושא. צוות זה הציע פתרון הולם, גם על דעתו של השלטון המקומי, והמלצותיו אף קיבלו את אישור הממשלה (משרד התכנון והכלכלה, 1992). עם זאת, משרד הפנים, משיקולים השמורים עמו (אבדן תקציבים, אבדן כוח השפעה על הרשויות המקומיות?) לא אימץ את המלצות הדוח ועקב כך לא חל שינוי בנושא. ניסיונות מאוחרים יותר (לרבות ניסיונות נוכחיים במסגרת 'ועדת אפרתי') טרם חוללו תפנית.

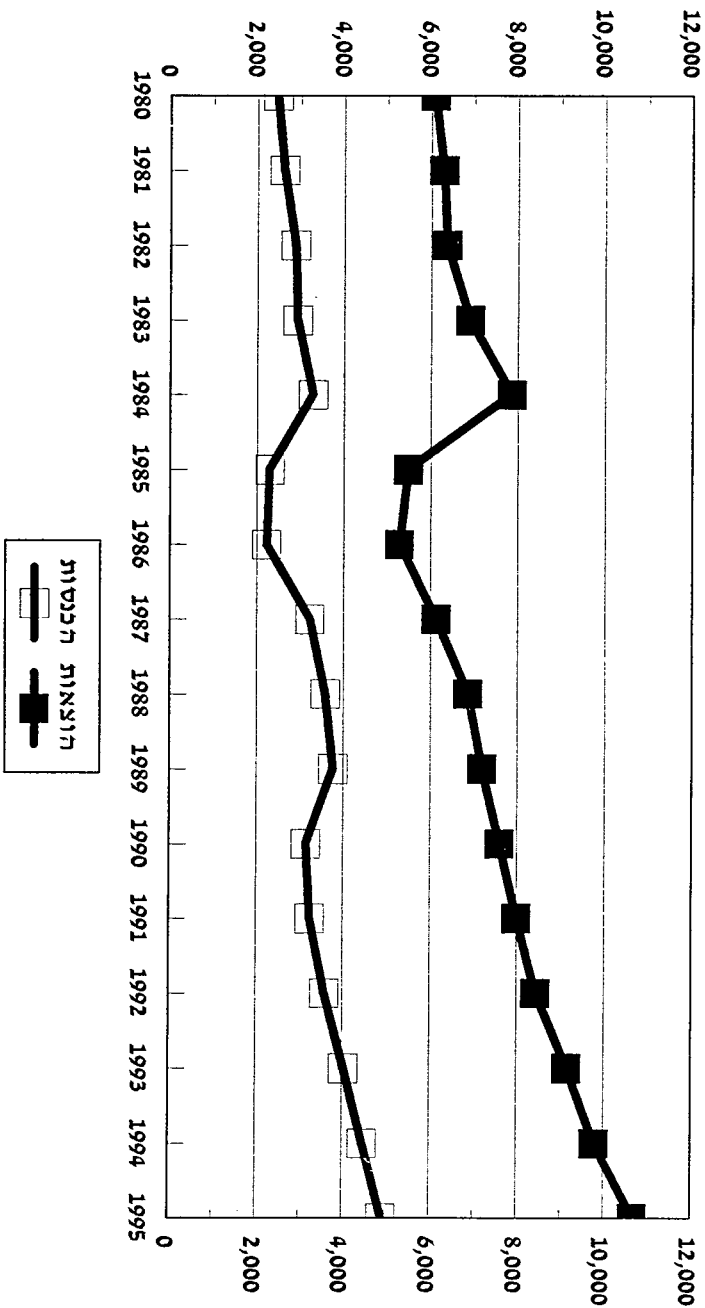
ניתוח רב-שנתי של הוצאות השלטון המקומי בתחום השירותים הממלכתיים לעומת הכנסות לא מותיר ספק באשר לפער המהותי והמתמיד ביניהם (איור 4). במשך כל התקופה הנסקרת הרשויות המקומיות מציגות מדי שנה גירעון תפעולי משמעותי. בממוצע רב-שנתי גירעון זה מגיע לכ-2.2 מיליארד ש"ח לשנה (כאמור, במחירי 1997), ובשנים האחרונות הוא עולה על שלושה מיליארד ש"ח.¹⁶

נוכח מצב זה השאלה המתבקשת היא: מהו הקשר בין השתתפות ממשלתית לבין גירעון 'כרוני' בהפעלת שירותים אלה? על מנת להשיב לשאלה זו יש צורך לקבוע עמדה באשר למסגרת ההתייחסות בה נבחנת שאלה זו. שתי מסגרות התייחסות רלוונטיות לענייננו:

¹⁵ בסקירה על מדיניות משרד הפנים כלפי רשויות מקומיות ערביות נטען שבסוף 1996 הגיע מענק האיוון לכ-58 אחוז מזה שנדרש לפי נוסחת סוארי; זאת, לעומת 80 אחוז ברשויות היהודיות (עזיזה, 1997).

¹⁶ החישוב מתבסס על הוצאות בפועל, השתתפות הממשלה בפועל ותוספת 'רעיונית' של 25 אחוז מההשתתפות הממשלתית, שהם חלק המימון של הרשויות המקומיות אילו התקיים המפתח 75 אחוז (ממשלה) - 25 אחוז (הרשות המקומית).

איור 4: התפתחות ההוצאות (וההכנסות) (תקציב ממשלתי מיועד) בשירותים הממלכתיים
 במיליוני ש"ח, מחירים קבועים 1997



המקור: מ"ס / עיבוד: ג' בן-אל"א

- סוגיית היחס בין מקורות ושימושים – כלומר, האם מדובר בהקצאה חסרה מצד הממשלה, או האם הבעיה היא הוצאה 'עודפת' מצד השלטון המקומי?
- סוגיית הייעוד – מה מממנת ההשתתפות הממשלתית הלכה למעשה?

מסגרות התייחסות אלו משתלבות בהחלטה העקרונית באשר למימון הממשלתי: האם המימון הממשלתי אמור לסייע לרשויות המקומיות לקיים מערכות שירותים 'כפי שהם', או מערכות שירותים נורמטיביים – המשקפים מדיניות ממשלתית מוגדרת? הכרעה זו אינה מובנת מאליה, שכן, על אף הדומיננטיות של השלטון המרכזי (באמצעות המשרדים הייעודיים) באפיון השירותים הממלכתיים, בקביעת פרמטרים מקצועיים החלים עליהם ובהגדרת נוהלי הפעלה על ידי הרשויות המקומיות, לא נוצר בישראל דגם שירותים נורמטיבי, אוניברסלי ושוויוני. כלומר, למרות הדמיון המבני ודפוסי הפעילות של הרשויות המקומיות, אופי השירותים הממלכתיים ברמה המקומית כה שונה, עד כי יקשה להניח שניתן לפתח נוסחת מימון המבטיחה איזון בין הכנסות להוצאות – ובעיקר בין השתתפות ממשלתית לבין הוצאות. שונות זו גדולה בהרבה מכפי שנוטים לחשוב, והיא נחשפת גם בשירותים אשר (לכאורה) הם כלליים ואחידים. לצורך המחשה אתיחס כאן לחינוך היסודי. ניתן היה לצפות, שעלותה של הפעלת השירות צריכה להיות דומה בכל הרשויות שכן, ככלות הכול, מדובר בשירות שחלים עליו כללים אחידים מבחינת עקרונות הפעלה. אך ניתוח הוצאות מקומיות לתלמיד מורה שלא כך הדבר. אם ניקח את שנת 1995 – שנה בה נושא החינוך נהנה עדיין מעדיפות יחסית בתקציב המדינה – נגלה טווח שונות רחב בין רשויות, כפי שניתן לראות בדוגמאות שלהלן (בחירת הרשויות היא אקראית):

הוצאות החינוך היסודי לתלמיד בעיריות נבחרות, שקלים (1995)

רשות	הוצאה לתלמיד
אשקלון	1,203
כרמיאל	1,350
רעננה	1,406
חיפה	1,472
לוד	1,493
ירושלים	2,151
אום אל-פחם	2,727
חולון	4,213
תל-אביב	4,431

המקור: הנתונים עובדו מתוך:
 הלמ"ס הרשויות המקומיות בישראל 1995, נתונים כספיים.
 הלמ"ס הרשויות המקומיות בישראל 1995, נתונים פיזיים.

שונות זו, אשר מציינת גם את החינוך הטרנס-יסודי וגם את העל-יסודי, מבטאת הבדלים בתמהיל השירות, בעלות המקומית של הפעלת השירות (תשומות בפועל) וביעילות הפעלתו של השירות. על מנת לשפר את איכות החינוך המקומי, רשויות נוטות לחזק פעילויות ולהרחיב מעבר לתקצוב היחסי של משרד החינוך. הבדלים ברמת כוח האדם, בוותק העובדים ובמדיניות השכר המקומית גם הם משפיעים על העלות הכוללת השונה. יעילות הפעלתו של החינוך היסודי באה לידי ביטוי, בין היתר, במספרם של בתי-הספר המופעלים ובשיעור האכלוס שלהם. כפי שכבר הדגשנו בהזדמנות קודמת, רשויות מקומיות נוטות לעודד הקמת מוסדות חינוך חדשים, ללא ראייה מערכתית כוללת ומבלי לחשב את המשמעויות הכספיות הנובעות מכך (בן-אליא וכנעני; 1996). אינטרסים מגזריים ושיקולים ציבוריים-פוליטיים מונעים, לעתים קרובות, סגירת מוסדות הסובלים מתת-אכלוס בולט.

סוגיית שונותם של השירותים ועלויות ההפעלה השונות הנובעות מכך מאפיינות גם את שירותי הרווחה, השירות הממשלתי השני בחשיבותו התקציבית מבחינת הרשויות המקומיות. על פי נתונים של מרכז השלטון המקומי, ב-1997 נשאו הרשויות המקומיות בגירעון תפעולי של כ-883 מיליון ש"ח, דהיינו כ-36% מההוצאה הכוללת. השונות המקומית הקיימת בתחום שירותי הרווחה היא פועל יוצא מהיעדר מדיניות רווחה כוללת ואינטגרטיבית - לא ברמה הממלכתית ולא ברמה המקומית. מצבת שירותי הרווחה המקומיים הנוכחית משקפת תהליך מצטבר של פיתוח שירותים באופן מזדמן, על פי הדגשים מיניסטריליים רגועים, אופנות מקצועיות (לרבות ייבוא מודלים), או גילוי אוכלוסיות יעד חדשות. במבט לאחור, נהנו מכך יותר הרשויות הזימויות אשר השכילו לנצל הזדמנויות אלו, אם בשל יכולתן המקצועית המשופרת ואם בשל נגישותן הקלה יותר למקבלי החלטות. למרות ניסיונות מבורכים של השנים האחרונות להקצות משאבים בצורה שוויונית יותר, הרשויות החלשות יותר, שלהן צרכים אובייקטיביים לא פחות מוצדקים, נפגעות עדיין, מנגיסת התקציבים הזמינים על ידי הרשויות האחרות שהן בעלות רמת שירותים מפותחת. תופעת הפיתוח המזדמן של שירותים יצרה בהדרגה מערך פעילויות, שלא בהכרח היה מתקבל אילו היה מתקיים תהליך מסודר של תכנון בראייה מערכתית, ששם דגש על צרכים משותפים. הפעלת מערך זה לאורך זמן יצרה, הן ברמה הממלכתית והן ברמה המקומית, קשיחות שונות המגבילות שינויים רצויים, לרבות קשיחות תקציביות (העברות בין סעיפי תקציב).

לרשויות המקומיות תשובה ברורה לשאלת הגירעון המתמיד בהפעלת השירותים הממלכתיים. לטענתן, הגירעון בן ה-3.2 מיליארד ש"ח הוא תוצאה של אי-התאמה בין ההשתתפות הממשלתית לבן עלותו של מתן השירותים בפועל. אולם סכום זה הוא פועל יוצא מגירעונות שונים, המתחלקים על פני מגוון שירותים ב-263 רשויות שונות. גירעון זה בהחלט משקף תת-תקצוב ממשלתי בתשומות שונות, אך הוא איננו מונוליטי. הוא תוצר מצטבר של גירעונות מקומיים שונים, הנובעים משונות בתמהיל השירותים וביעילות הפעלתם (כנגזרת של גודל, פריסה, יכולת ניהול וגישות מקצועיות). הגדלת התקציב הממשלתי לרשויות, בגובה הגירעון האמור, אמנם הייתה מביאה לאיזון תקציבי כולל, אך במחיר ציבורי בעייתי. לדעתנו, לא ניתן לנתק את היקף ההשתתפות הממשלתית מהקביעה נורמטיבית אילו שירותים ממלכתיים יש להבטיח לאזרחי המדינה באמצעות הרשויות המקומיות. מבלי לזלזל

בחיובותם הכספית של שאלות פרטניות, השאלה איננה האם תחשיב עלותה של משרת שרת בית ספר נכון או לא נכון, או האם מתקצב או לא מתקצב מלווה הסעות בחינוך המיוחד. השאלה שצריכים להציב היא מהי עלות השירות כמכלול. פיצול תקציבם של השירותים הממלכתיים על פני מאות סעיפי תקציב ותקנות בתקציב מזמין באופן בלתי נמנע עיוותי מימון. פיצול זה משקף פיצול ארגוני של תחומי פעילות בין יחידות משרדיות שונות, שלכל אחת מהן אינטרסים משלה ועדיפויות נבדלות. ביקורת מצד משרד מבקר המדינה בנושא תקצוב החינוך באמצעות הרשויות המקומיות מספקת סימוכין לכך, שסעיפים תקציביים רבים מופעלים על פי שיקול דעת ולא על פי קריטריונים שקופים, אחדים וכלליים, ועל כן מתקיימת הקצאה לא שוויונית בין רשויות (משרד מבקר המדינה, 1997). עבור מקצתן הקצאה זו יכולה להתבטא ב'עודף' תקציבי (בנושא ספציפי), ואילו עבור אחרות בחסר משאבים.¹⁷ בהיעדר ראייה של מימון השירותים הממלכתיים על פי יחידות שירות כוללות (חינוך טרום יסודי כ"סל" כולל, חינוך יסודי כ"סל כולל וכד'), אין גם תשובה משכנעת לאחת השאלות העקרוניות שהצגתי בראשית תת-פרק זה: קרי, האם הגירעון הכולל משקף כשל מימון מצד הממשלה, או האם הבעיה היא הוצאה 'עודפת' מצד השלטון המקומי? אינני בטוח האם יש מישהו שמסוגל לתת מענה לשאלה זו. למיטב ידיעתי, לא נעשה בשנים האחרונות ניסיון שיטתי להגדיר סל שירות רלוונטי בתחומים השונים של השירותים הממלכתיים ולבחון האם סך כל המשאבים הזמינים כיום יכול לממנו בצורה נאותה וללא גירעונות.¹⁸

¹⁷ כך למשל מציין משרד מבקר המדינה בנושא תשלומים מיוחדים: "המשרד מעביר תשלומים מיוחדים בשווי של 561.4 מליון ש"ח לרשויות המקומיות ולבתי ספר מ-79 סעיפי תשלום ומ-75 סלי שעות. ההקצאה של התשלומים המיוחדים נעשית בידי מנהלים באגפי המשרד, בידי מפקחים מקצועיים ובידי מפקחים כלליים במחוזות המשרד. ההחלטות בדבר אלו רשויות מקומיות ובתי ספר יקבלו תשלומים מיוחדים, וכמה יוקצה לכל אחד מהם אינן מתקבלות על פי קריטריונים ברורים וגלויים, ואין מי שאחראי שחלוקת כלל התשלומים תהא צודקת. יש רשויות מקומיות ובתי ספר שנהנים מתשלומים מיוחדים בסכומים ניכרים, ויש כאלה שכמעט אינם מקבלים תשלומים מסוג זה. הסכום שהוקצה לרשויות המקומיות נע בין 74 ש"ח לתלמיד ל-3,638 ש"ח לתלמיד. 41 מבין 50 היישובים הנמנים עם מקבלי התשלומים המיוחדים הנמוכים ביותר הם מהמגזר הערבי או מהמגזר הדרוזי." (דו"ח מבקר המדינה מס. 48, עמ' 313).

¹⁸ יוזמות אשר, אולי, מסמנות תפנית באופן מימון השירותים הממלכתיים הן ניסיונותיו של משרד החינוך להגדיר שירותים אחדים כמכלול - גם אם לא נכללים בהם מלוא הקצבות המשרד. ראה בעניין זה 'מערכת סל' ניסיונות לתלמידי בתי הספר היסודיים' (משרד החינוך, 1998א') ו'סל תלמיד לחטיבות ביניים' (משרד החינוך, 1988ב'). יש לשים לב כי מדובר בסל תקציבי שאינו מחייב את בית הספר לקיימו, גם אם הוא מקבל תקצוב לכך. מנגד, לא ניתן להתעלם מהאטימות והעמימות המאפיינות את אופן הקצאת המשאבים וניהולם במשרד החינוך עצמו. העובדה שעד היום, למשל, אין הקצאה תקנית של שעות לימוד לכיתה ושמשך החינוך אינו יודע מהי הקצאת השעות בפועל לכל בית ספר, היא דוגמה של כשלים מערכתיים התורמים לא-שוויון בין בתי ספר והרשויות המקומיות ומחדדים את החשיבות שבשקיפות ציבורית נאותה במגזר הממשלתי (ראה, הארץ, 25.4.99).

ביטול מקורות, מניעת הכנסות ומטלות ללא כיסוי

לטענת השלטון המקומי, החלטות חד-צדדיות של הממשלה - ולעתים הימנעות מהחלטה - תרמו להגדלת הגירעון התקציבי של הרשויות המקומיות. חלקן ממשיך להכביד על איזון הכספי. ניתן לחלק את הסוגיות הרלוונטיות לשלוש קטגוריות:

- ביטול מקורות,
- מניעת הכנסות,
- מטלות ללא כיסוי תקציב הולם.

ביטול מקורות

הנושא העיקרי הכלול בקטגוריה זו הוא ביטול ההכנסות המועברות. אף כי עבר יותר מעשור שנים מאז ביטולן ההדרגתי של הכנסות אלו, השלטון המקומי עדיין רואה בהן מקור לגיטימי שנגזל ממנו. על פי שינויים אובייקטיביים שחלו בבסיס המס, כגון גידול נכסים קרקעיים וגידול במספר כלי הרכב, אומד מרכז השלטון המקומי את אבדן ההכנסות בגין מקורות אלו בארבעה מיליארד ש"ח בקירוב, נכון למחצית 1998 (מרכז השלטון המקומי, 1999). האם נוכח גודל הסכום ולאור התפקיד שמילאו ההכנסות המועברות בתקציב הרשויות המקומיות בשנות ה-70 וה-80 יש צדק בתביעת השלטון המקומי? ההכנסות המועברות שימשו במשך שנים כאחד האמצעים למימון הפעילות של הרשויות המקומיות, והן התבססו על שיעור קבוע של האגרות והמסים הרלוונטיים. ביטולן ההדרגתי של ההכנסות המועברות לא היה ניטרלי מבחינה פיסקלית; כלומר, אין מדובר כאן בצעד שנושא פיצוי שווה ערך לאגרות ולמסים שבטלו. כאשר מבקר המדינה ביקש ב-1992¹⁹ הסבר ממושרד האוצר על גורל ההכנסות המועברות ועל אופן חישובן, התשובה שהתקבלה הייתה כי הן כלולות במענק האיזון (מבקר המדינה, 1992). ניתוח הנתונים אינו מאושש את הדבר שכן אין הוכחה לכך שכספים אלו התווספו למענק. כפי ציינתי בפרק הקודם, התהליך ההדרגתי של ירידת סך כל ההכנסות המועברות מאז 1980 התרחש במקביל לירידה בסכום המענק.²⁰ אין גם הוכחה להפניית משאבים אלה לתגבור תקציבי בתחומים אחרים - תקציבים ייעודיים, למשל. לא ערכתי תחשיב משלי של הערך הנוכחי של ההכנסות המועברות, תוך התחשבות בשינויים שחלו בתחום הקרקעי-נכסי ובמספר כלי הרכב. בשל כך אינני יודע האם ההערכה של מרכז השלטון המקומי, דהיינו ארבעה מיליארד ש"ח, אכן נכונה. אך גם אם נצמד למציאות שרווחה בראשית שנות ה-80, הרי שהפסד ההכנסות השנתי של השלטון המקומי הוא, לפחות, 1.3 מיליארד ש"ח (במחירי 1997).

¹⁹ טענה זו אינה נכונה (ראה להלן) אך גם אילו הייתה נכונה עדיין התוצאה הייתה הפליית הרשויות נטולות המענק (המשרתות יותר ממחצית אוכלוסיית המדינה). עבור ביטול ההכנסות המועברות היה בגדר הפסד מוחלט, שכן לא הוצע להן כל מנגנון מימון חלופי למקור זה.

²⁰ מבקר המדינה, בניתוח לא נהיר לי, סבור אחרת.

תופעה של מניעת הכנסות מבטאת החלטה ממשלתית, בין כמדיניות מוצהרת ובין כמדיניות סמויה, להגביל את יכולת הרשות לממש מקור הכנסה קיים או לשמור על רמת הכנסה נתונה. ההגבלות החלות על הרשויות בתחום עליית תעריפי הארנונה הן דוגמה למדיניות ממשלתית המונעת מהרשויות את מיצוי פוטנציאל ההכנסות העצמיות. מאז סוף שנות ה-80, ולאחר ניצול חלון הזדמנות שאפשר עלייה חדה של תעריפי הארנונה - בעיקר על ידי הרשויות הגדולות - התעריפים נמצאים בפיקוח ממשלתי ופרלמנטרי, המאפשר את התאמתם לנקודת האינפלציה, או העלאה מתונה שלהם לשם שיפור מצבן של רשויות הנתונים במצב קשה במיוחד.²¹ אף-על-פי שמדיניות זו מנעה הגדלה של היקף ההכנסות העצמיות ועקב כך פגיעה ביכולת הרשויות המקומיות לצמצם את גירעונן, אין לה השפעה על עצם היווצרותו של הגירעון.

מדיניות אחרת, הנתפסת על-ידי השלטון המקומי כגורם המגדיל את הגירעון הקיים ואף כפוגע בנזילות הכספית, היא זו הקשורה בתעריפי מי שתייה המסופקים על-ידי הרשויות המקומיות. סוגיה זו קשורה לשני תהליכים, אשר הקשר ביניהם נותק בשנים האחרונות: קביעת מחיר המים הנרכשים על-ידי הרשויות המקומיות וקביעת תעריף המים הנמכרים לצרכנים. על פי מרכז השלטון המקומי, מאז שנת 1996 ועד לפברואר 1998 לא עודכנו תעריפי המים לצרכן, בעוד שתעריפי חברת מקורות, ספק המים הבלעדי לרשויות שאין להן מקורות אספקה עצמיים, עלו באופן קבוע. הפסד ההכנסות המשוער, מאז 1996, מגיע ל-280 מיליון ש"ח ולשבעה מיליון ש"ח לכל חודש נוסף (מרכז השלטון המקומי, 1999).

אי-התאמת התעריפים אכן פגעה ביכולת הרשויות המקומיות לצמצם את גירעונן וכן בנזילות הכספית שלהן. עם זאת, מנקודת ראות צרכנית אי-אפשר להתעלם מהעמדה הציבורית המפוקפקת שבטרוניית השלטון המקומי. הפער הכספי בין העלות של רכישת המים על-ידי הרשויות ולבין המחיר שהן גבו מהצרכנים היה, באופן יחסי, גדול מזה הקיים במרבית מוצרי צריכה. הפרשיות זו נוצרה במתכוון, שכן היא נועדה ליצור זרובה מימונית לחידוש התשתיות ולתחזוקתן הנאותה. בחלקה היא מאפשרת את קיומה של קרן ייעודית ('קרן השיקום' המופעלת על-ידי המינהל למשק המים ברשויות המקומיות, זרוע מקצועית של משרד הפנים), וברובה היא מנוצלת לפעילויות מקומיות אחרות. כלומר, הקריאה לעדכון תעריפי המים איננה נובעת מדאגה בלעדית לעתידו של משק המים המקומי, כי אם לאבדן מקור הכנסות קל גבייה לסבסוד שאר פעילויותיה של הרשות.²² אי-התאמת תעריפים על-ידי הממשלה משקפת שני יעדי מדיניות בתחום משק המים בכלל ובמשק המים המוניציפלי בפרט: הראשון, יצירת קשר כלכלי ישיר בין עלויות הפקה ואספקה (מחיר קניית מים על-ידי הספק) לבין המחיר הנגבה מהצרכן הסופי, תוך כדי מניעת סבסוד צולב; השני, תאגוד משק המים המקומי (בן-אליא, 1998א'). נוכח התנגדות של מרבית הרשויות המקומיות לתאגוד

²¹ למרות שניתן לראות בכך התערבות בחופש ההחלטה המקומית, הגבלות מסוג זה מוכרות ברוב מדינות המערב בהן נושא המיסוי המקומי נתפס כחלק אינטגרלי של מדיניות פיסקלית כוללת (עומס מסים).

²² מן הראוי לציין שהמדובר כאן בסכום לא מבוטל של כ-1.8 מיליארד ש"ח, שמהווה קרוב ל-20 אחוז מכלל ההכנסות העצמיות.

משק המים, באין מקור מימון חלופי להכנסות ממכירת מים, הממשלה - אם אני מפרש נכון את רתיעתה לעדכן תעריפים - יוצרת תנאים כלכליים, אשר עתידיים להביא את הרשויות המקומיות לאימוץ רעיון התאגוד בלית ברירה.

מטלות ללא כיסוי תקציב הולם והחלטות חד-צדדיות

סוגיות אחרות הפוגעות ביציבותן הכספית של הרשויות המקומיות נוגעות לצעדי ממשלה חד-צדדיים, המגדילים את הנטל הכספי שלהן. במסגרת זו כלולות:

- החלטות ממשלה במסגרת הסדרים משקיים או תקציביים כלליים,
- הטלת משימות חדשות ללא מימון הולם,
- החלטות פנים-משרדיות המשנות הסדרי מימון קיימים.

חוק שכר מינימום, או החלטות בדבר קיצוץ תקציב ל'רוחב', הם דוגמאות למדיניות ממשלתית כללית, המגדילה את הוצאות הרשות או המקטינה את הכנסותיה. העלויות בשכר המינימום בשנתיים האחרונות, בהתאם לתיקוני חוק שכר מינימום (1997), הגדילו את עלויות השלטון המקומי (כמעבד) בכ-120 מליון ש"ח (מרכז השלטון המקומי, 1999). קיצוצים 'רוחביים' בתקציב המדינה, תופעה תדירה בשנים האחרונות עקב הקושי לקיים התחייבויות קואליציוניות ולהימנע מפריצת מסגרת התקציב, הביאו לקיצוצים בתקציב משרדי ממשלה שונים, בסעיפים הנוגעים לשלטון המקומי. קיצוצים מסוג זה מוצאים ביטוי ישיר בתקציבו של משרד הפנים. בתקציב 1999, למשל, נקבעה במענק האיוון הפחתה של 122 מיליון ש"ח, לרבות הפחתה בגין קיצוץ 1% מכוח האדם במגזר הציבורי.²³

יזמות חקיקה ויזמות פנים-משרדיות שונות יוצרות מטלות חסרות מענה תקציבי מבחינת מקור מימון. למרות שתופעה זו מוכרת כבר שנים והשלכותיה נהירות למשרדים הממונים, היא שבה ונשנית גם כאשר מצבן של הרשויות המקומיות קשה במיוחד. החלת החובה להעסיק מבקר פנים על כל הרשויות, למשל, היא צעד מבורך מבחינת ניהול תקין, אך בעייתי כל עוד ההנחה היא, שהרשויות המקומיות יממנו תוספת עלות זו במסגרת המקורות הקיימים. מרכז השלטון המקומי מעריך, שהעלות השנתית הנגזרת מהחלטה 'חיצונית' זו מגיעה ל-60 מיליון ש"ח. חוק החינוך המיוחד הוא דוגמה אחרת של יזמה ממשלתית הנעדרת תשומה מימונית הולמת. אחת הנגזרות מחוק זה היא חובת ליווי בהסעת תלמידים בחינוך המיוחד, משימה המוטלת על הרשויות המקומיות. עלות משימה זו לשלטון המקומי היא כ-25 מיליון ש"ח, ללא מקורות מימון (מרכז השלטון המקומי, 1999).

עוד החלטות ממשלתיות הפוגעות באיוון התקציבי של הרשויות המקומיות הן החלטות פנים-משרדיות המשנות הסדרי מימון קיימים. המחשה לסוג זה של החלטות היא החלטות של משרד החינוך לקצץ בשכר הלימוד בגני טרום-חובה או אף לבטלו כליל בחלק מהרשויות.

²³ חלק מקיצוצים אלה מתקזז מול תוספות הניתנות מעת לעת, אם כפיצוי על שינויים אובייקטיביים ואם כסיוע מיוחד. כך, למשל, כנגד הקיצוץ האמור בתקציב המענק הכללי ל-1999 התווסף לתקציב הרשויות המקומיות סך של 230 מיליון ש"ח בגין ריבוי האוכלוסייה והסדר הרשויות.

דוגמה אחרת לכך היא ביטול הסיוע לחלק מבת-הספר המקיפים (בתי-ספר 'מוחזקים'). החלטות מסוג זה הן חד צדדיות ומתקבלות ללא אתראה מוקדמת, והן גם מעמידות את הרשויות המקומיות בפני צורך להמשיך את מתן השירות בלא כיסוי תקציבי הולם. הן חושפות בשל כך טפח ממערכת היחסים המורכבת בין השלטון המרכזי ולשלטון המקומי במדינת ישראל.

3 מימון ממשלתי ומדיניות מוניציפלית

אחת הסיבות שבגינן טרם הצלחנו, כמדינה, לתת תשובה הולמת לסוגיית מימון של השלטון המקומי היא היעדר מדיניות מוניציפלית במישור הממשלתי. האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים על הרשויות המקומיות יוצרת אשליה אופטית, המזהה באופן מטעה מדיניות מוניציפלית עם מדיניות של משרד הפנים (או של משרדי פנים-אוצר). ברם, האמנם מדיניות החינוך של הממשלה בסופו של דבר אינה מדיניות מוניציפלית לנוכח אחריותו של השלטון המקומי להפעלת השירותים? האמנם מדיניות הרווחה של הממשלה אינה מדיניות מוניציפלית לנוכח חלקן של הרשויות המקומיות בקיום שירותי קהילה וסיוע לפרט? האמנם מדיניות ממשלתית בתחום הפיזי (תשתיות, דיור) אינה מדיניות מוניציפלית לנוכח היותן של הרשויות בסיס מרחבי ותפעולי למערכות אלו? היעדר מדיניות ממשלתית כוללת וקוהרנטית איננו רק כשל 'טכני', זהו גם כשל מבני-ניהולי המשתקף בחוסר היכולת ליצור מסגרת מאחדת לממשקים האמורים. הממשלה אינה מסוגלת לעצב מדיניות מוניציפלית כוללת, מכיוון שהיא אינה מסוגלת לעצב לעצמה, כשלטון מרכזי, מדיניות בהירה ועקבית לגבי נושאים שיש ממשק ביניהם. כך, המדיניות המוניציפלית הממשלתית 'מותווית' על דרך השלילה - בעיקר על ידי מדיניות מקרר-כלכלית ומדיניות תקציבית.

מדיניות מימון בתנאי ריסון של המגזר הציבורי

הירידה בהיקף המימון הממשלתי הניתן לשלטון המקומי מאז שנות ה-80 ואילך אינה מקרית. היא פועל יוצא מקשיים מבניים מחריפים והולכים בכלכלה הציבורית ומסתירות פנימיות של המדיניות הממשלתית באותה תקופה (הרחבת פעילויות תוך רצון 'להיטיב' עם העם, לצד כלכלה בנסיגה וחוסר יציבות מוניטרית). תופעת הירידה בהיקף המימון הממשלתי בתחום השלטון המקומי אינה ייחודית לישראל, שכן היא מאפיינת את מרבית מדינות המערב. מאז שנות ה-80, ממשלות בעולם נדרשות להדק את חגורת המגזר הציבורי, תהליך אשר השפיע על יכולת (או נכונות) של הממשלות להשתתף במימון השלטון המקומי. קבוצת חוקרים שניתחה תהליך זה בכמה מדינות אירופיות מצביעה על האופי ה'לא-מתוכנן' של המדיניות הממשלתית אשר הניעה אותו. אבחנתם, לדעתי, רלוונטית להבנת התהליך שהתרחש בישראל, ובשל כך ברצוני לשתף את הקורא בציטטה מורחבת:

"מאפיין משותף סימפטומטי לכל הארצות שנבדקו הוא שמדיניות השלטון המרכזי כלפי השלטון המקומי בהן – ובפרט מדיניות המענקים – נוצרת על בסיס

אד-הוק, ובמידה רבה של הסתמכות על ניסוי וטעייה. שום תוכנית אב כוללת וארוכת טווח לא הנחתה את הממשלות השמרניות של דנמרק או אנגליה בשנים הראשונות של הידוק החגורה. היקף הקיצוצים וחלוקתם, השימוש בהגבלים על מיסוי, צרכנות והלוואות והטלת סנקציות התחלפו מדי שנה בשנה בהתאם לתפיסת האפקטיביות של הכלים השונים, המחיר הפוליטי שתבעו והתפתחותן של הכלכלה הלאומית והאיתנות הפיסקלית של הממשלה המרכזית. באקלים זה של קביעת מדיניות מאד לא סביר שהיה מישהו, אם בשלטון המרכזי, אם באיגודים של השלטון המקומי ואם ברשויות מקומיות בודדות, שאמד את ההשלכות ארוכות הטווח של ערוב רגיש והפכפך זה של כלים, זרם משאבים ושיטת ענישה." (וולמן ואח', 1992: 73-74)

בדומה לתהליך הנצפה באירופה, כל מי שינסה לפענח את הנסיגה שחלה במימון הממשלתי הניתן לשלטון המקומי בישראל יתקשה למצוא גם כאן עדות למדיניות-על מנחה. הכרסום במימון הרשויות המקומיות במחצית הראשונה של שנות ה-80 נגזר משרשרת החלטות נקודתיות שנועדו להקטין את הוצאות הגופים הציבוריים, כחלק ממדיניות מרסנת כוללת (תקופת הורוביץ), או כחלק ממאמצי איזון למדיניות מרחיבה בתחומים אחרים (תקופת ארידור). האנדרלמוסיה הפוליטית והכלכלית של אותה תקופה ותהליכי אינפלציה מואצים ערפלו את התמונה הכוללת, והקיצוצים התאפשרו באין קול מתריע ובלא מחיר בולט מבחינה פוליטית וציבורית. מדיניות העיצוב של 1985 יצרה אקלים ומשמעת תקציבית חמורה יותר והעניקה לגייטמצייה לקיצוץ המימון הממשלתי.

הפן המשלים לריסון הוצאות הממשלה היה תמיכת המשרדים הממונים להגדלת ההכנסות העצמיות על-ידי הרשויות המקומיות. תמיכה זו לא נבעה ממדיניות רבתי באשר לאופן מימון השלטון המקומי. היא התפתחה כמדיניות דה-פקטו, אשר היטיבה לשרת את האינטרסים הממשלתיים. הגדלת ההכנסות העצמיות אפשרה לממשלה להקטין את המימון שלה מבלי לשלם מחיר פוליטי כלשהו. זאת הייתה, למעשה, 'בריחה' תקציבית משמעותית ביותר אשר הפגישה אינטרסים שונים: מבחינת הממשלה צעד זה אפשר לה להפנות משאבים 'חופשיים' ליעדים אחרים; מבחינת השלטון המקומי היא 'שירתה' היטב את רצון ראשי הרשויות להיות אוטונומיים יותר בגיוס משאבים ובהקצאתם. מן ההיבט הממשלתי ניתן לראות בתהליך זה גם המרת הוצאות למקורות. השתחררות הממשלה מחובת תקצוב על-ידי העמסת נטל מימון של הרשויות המקומיות על כתפי האזרחים התאפשרה בשל הגבהת רף המיסוי (כאן מסים, אגרות והיטלים מקומיים) והגמשת תחומי המיסוי. הלהיטות של ראשי הרשויות שבהכנסת יד לכיס האזרחים, נמשכה כל עוד התהליך לא עורר התנגדות פוליטית. לקראת סוף ה-80, בלחץ גורמים כלכליים שנפגעו מעליית המיסוי המקומי, הממשלה הגבילה את סמכותן של הרשויות המקומיות לקבוע באופן חופשי את תעריפי הארנונה.

צמצום התקצוב הממשלתי והעתקת מרכז הכובד המימוני לתחום ההכנסות העצמיות משתקפים גם ברמת המשרדים הממשלתיים. במרוצת שני העשורים האחרונים כל משרד ממשלתי פיתח לעצמו מנגנונים ואמצעים הפוגעים במימון הנאות של הרשויות המקומיות - לרבות בתחום השירותים הממלכתיים. גם כאן אין הכרח לחפש אחר מדיניות רבתי אשר

נותנת מסגרת נורמטיבית להתנהגות זו. ה'מדיניות' של כל משרד ומשרד היא תוצר מצטבר של החלטות נקודתיות, הבוחנות את רמת ההתנגדות של השלטון המקומי. החלטות קיצוץ אשר 'עברו' ללא עימות חריג יצרו קני מידה חדשים לרוב (נמוכים יותר) למימון בהמשך. התהליך בכל משרד מחקה את התהליך ברמה הממשלתית הכוללת. כל קיצוץ שהמשרד הצליח להנהיג שחרר משאבים נדרשים לסדר היום האמיתי של המשרד או של יחידותיו, לאור שיקולים פוליטיים-מפלגתיים או פוליטיים-ביורוקרטיים. תהליך זה, לדאבונו, נמשך עד עצם היום הזה.²⁴

ממדיניות כלכלית לדוקטרינה מוניציפלית חדשה

גידול נפח הפעילות המוניציפלית, במונחים מקרו-כלכליים, והיווצרות חוזרת ונשנית של גירעונות רבי היקף בשלטון המקומי הביאו למעורבות גוברת של משרד האוצר. 'אוצריזציה' המדיניות הממשלתית בנושא הרשויות המקומיות תרמה להתגבשותן של תפיסות חדשות, אשר ראשיתן במדיניות כלכלית-תקציבית וסופן בצמיחתה של דוקטרינה מוניציפלית חדשה. מדיניות ריסון של הוצאות המגזר הציבורי שאומצה, בשנות ה-80 כצעד חיוני ליציבות מוניטרית וכאמצעי להעתקת מרכז הכובד של הכלכלה הישראלית אל המגזר הפרטי, התגבשה בשנות ה-90 לכדי תפיסה גורפת, הדוגלת בהפחתת מעורבותו של השלטון המרכזי ובאחריותו התקציבית. בתחום השלטון המקומי הביטוי החד ביותר לכך נמצא בדוח ועדת סוארי. בתת-הפרק הדין במערכת היחסים בין הממשלה לרשויות המקומיות מוצגת דוקטרינה מוניציפלית חדשה:

"הגישה אותה מאמצת הוועדה בעיקרון הינה גישה התואמת את תהליך ההפרטה והפחתת הפיקוח והריכוזיות במשק ואשר אמורה להפחית את מעורבותו של השלטון המרכזי ולהרחיב את חופש הפעולה של יחידות עסקיות לרבות רשויות מקומיות". (הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק האיוון' לרשויות המקומיות, 1993: 64).

אף כי לכאורה גישה זו משקפת תפיסה ניהולית המאפיינת ארצות מפותחות רבות ('הניהול הציבורי החדש'), יש בה מרכיב ערכי-אידאולוגי שלפיו תפקיד השלטון המקומי נגזר מהגדרת תפקידו של השלטון המרכזי. אחריות השלטון המרכזי, בהקשר הנוכחי, מתמקדת בהבטחת **רמה מינימלית של שירותים**, בקביעת הסדרים לניהול תקין של רשויות מקומיות, בקביעת מסגרות כלליות למיסוי מקומי ולאשראי ובהתערבות מונעת בתחום הכספי (הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק האיוון' לרשויות המקומיות, 1993: 66; הדגשה במקור).

²⁴ המחשה אקטואלית למחיר הציבורי של כשלים מערכתיים אלה במשרדים הייעודיים היא "היעלמותם" של 2 מיליארד ש"ח בתקציב במסגרת 'שעות אוויר' - שעות המוקצות לבתי הספר אך אינן מיועדות ללימוד (ידיעות אחרונות, 23.4.1999). תופעה זו (שמבחינת היקפה הכספי היה בה כדי לאזן את הגירעון המימוני של הרשויות המקומיות בתחום החינוך) מדגימה את אי-השקיפות הציבורית המאפיינת את אופן הקצאת המשאבים ואת ניהולם במשרדים אלה.

לביסוס תפיסה מינימליסטית זו של השלטון המרכזי, הוועדה נסמכת על המערכת המוניציפלית האמריקנית.²⁵ בעשותם כן, הדוגלים בגישה המוצעת חושפים אי-הבנה בסיסית באשר לשלטון המקומי בארצות-הברית וכן חוסר התעמקות במערכת היחסים בין שלטון מרכזי לבין שלטון מקומי בארצות המפותחות. טעות חמורה היא לקשור גישה ניהול (כאן ניהול 'עסקי' מבוזר) לגישה נורמטיבית לגבי מערכת יחסים בין-שלטוניים. מדינות הדוגלות בניהול עסקי של רשויות מקומיות (דוגמת ארצות-הברית, בריטניה, דנמרק, הולנד, אוסטרליה, ניו-זילנד וכד') אינן זהות מבחינת אופיו של השלטון המקומי (ותפקידיו) ומבחינת המחויבות של השלטון המרכזי כלפיו - לרבות היקף המימון הממשלתי. אצל חלקן (ראה להלן), מימון ממשלתי נאות של השלטון המקומי אינו עומד בסתירה למדיניות אי-התערבות של השלטון המרכזי בניהול עניינים מקומיים ולנשיאה של הרשויות המקומיות באחריות עצמית להחלטותיהן התקציביות.

איזה סוג של שלטון מקומי אנו רוצים?

ניתוח השוואתי של דפוסי שלטון מקומי בארצות מפותחות, לרבות באלו שבולטת בהן גישה של ניהול ציבורי 'עסקי', מעלה שיש שני פרמטרים עיקריים המשפיעים על מידת המעורבות הממשלתית במימון פעולותיו:

- אופי השלטון המקומי,
- תפקידי השלטון המקומי.

אשר לפרמטר הראשון ניתן להבחין בין שני מודלים עיקריים: המודל המוניציפלי הצר והמודל המורחב.²⁶ המודל הראשון - המאפיין מדינות דוגמת ארצות-הברית, קנדה - הוא בעל אופי מתמחה ומפוצל. הרשויות המקומיות עוסקות בעיקר בתפקידים מוניציפליים, ואילו המרכיב הרווחתי הוא שולי. דגם זה הוא בעל אוריינטציה נכסית, דהיינו פיתוח נאות של קרקעות ותשתיות, הבטחת שירותי תשתית ואבטחה (משטרה). נושא שירותי הרווחה בא (לרבות שיכון ציבורי) לידי ביטוי, רק בעיריות הגדולות ובאם הן עוסקות בכך הן עושות זאת במסגרת פרויקטים משותפים עם המדינות (ה-states, הפרובינציות). הנטייה להתמחות (דוגמת רשויות ייעודיות לנושאי חינוך, תחבורה, public utilities בארצות-הברית ובקנדה) יוצרת ריבוי של רשויות מקומיות, בעלות חפיפה מרחבית שונה והנשענות על מקורות מימון נבדלים. מנגד, השלטון המקומי המורחב הוא צפון אירופי ברובו ומשקף את דגם 'מדינת

²⁵ "...מערכת היחסים בין הרשות המקומית לבין השלטון המרכזי מושפעת במידה רבה מהתפיסה השלטונית של השלטון המרכזי. כך לדוגמה בארצות כמו ארצות-הברית בה השלטון המרכזי דוגל בתפיסה ליברלית, אשר משמעותה בין השאר הטלת מסים נמוכים יחסית על ידי השלטון המרכזי ובעקבות זאת השתתפות נמוכה יחסית בתקציבי הרשויות המקומיות." (הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק האיוון' לרשויות המקומיות, 1993: 64).

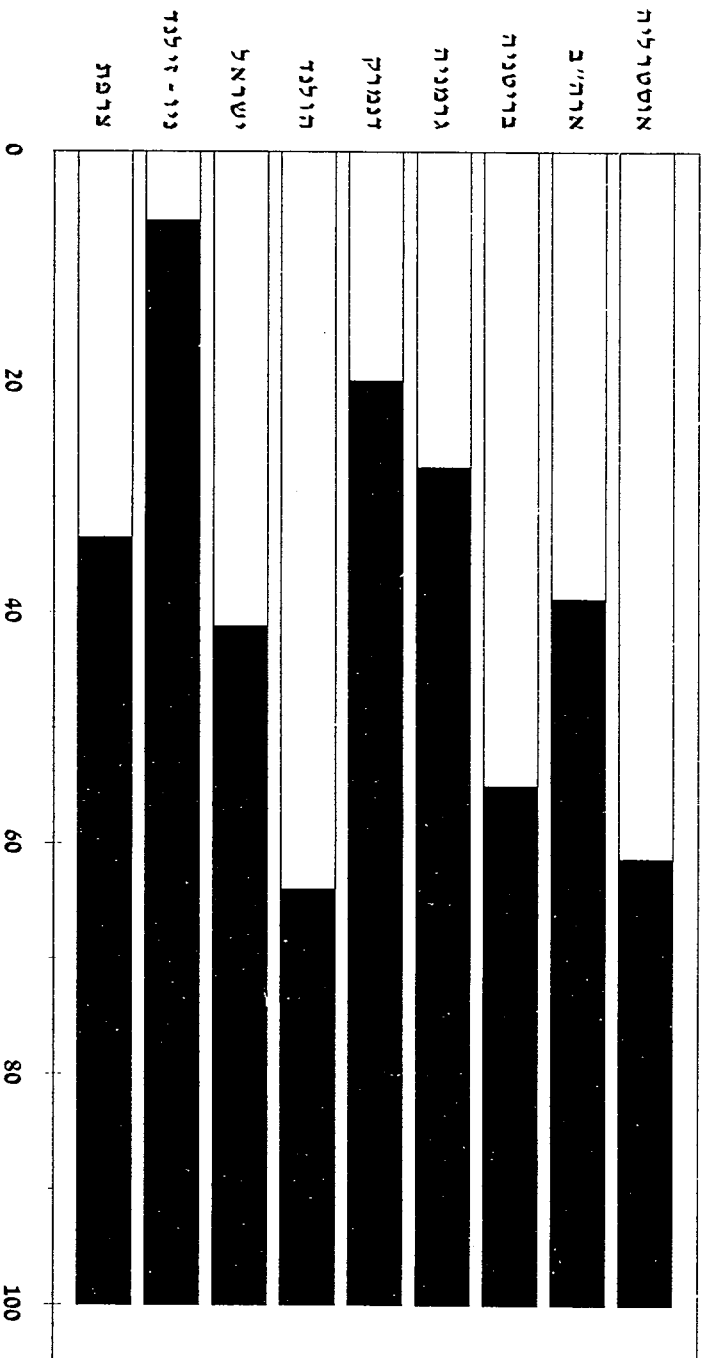
²⁶ לסוגים טיפולוגיים של שלטון מקומי ולמערכת יחסים שלטון מקומי-שלטון מרכזי נגזרת ראה Goldsmith (1990) ו-Kjellberg (1988).

הרווחה. זהו שלטון מקומי בעל אחריות כוללת על מגוון רחב של שירותים ציבוריים וקהילתיים, לרבות שיכון, שירותי רפואה, שירותי רווחה מקיפים. עם דגם זה נמנות המדינות הסקנדינביות, שבהן תפקידי 'שלטון מרכזי' דוגמת הענקת קצבאות סוציאליות (ביטוח לאומי) והפעלת שירותי תעסוקה, נתונים גם הם באחריותו של השלטון המקומי.

השוני בין שני המודלים משקף הבדל מהותי באשר לתפיסות ערכיות טרומיות הנוגעות לאופי החברה ולתפקיד המדינה; הבדל המכתיב גם את חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. בהקשר של ישראל מודלים נבדלים אלה צריכים לחדד את שאלת אופיו של השלטון המקומי ושל תפקידו - שלטוני או פונקציונלי: האם יהיה זה שלטון מקומי מקיף, או שלטון מקומי המתמקד בטיפול בנושאים מוניציפליים צרים? אם לשלטון המקומי יש אחריות מורחבת, על פי המודל הראשון, אזי מתבקשת שיטת מימון תואמת. במדינות דוגמת בריטניה או הולנד המימון המרכזי הוא משמעותי, שכן השלטון המרכזי אינו מעניק שירותים באופן ישיר. במדינות סקנדינביה המימון הממשלתי הישיר מוגבל - אך זאת עקב הענקת סמכות למיסוי ישיר (לרבות מס הכנסה) לשלטון המקומי. אם לשלטון המקומי יש אחריות מוגבלת (המתמקדת בנושאים מוניציפליים צרים), אזי נושא המימון הממשלתי הוא 'משני', שכן רובד שלטוני אחר נושא באחריות ישירה לנושאים הרווחתיים (ה-states בארצות-הברית, הפרובינציות בקנדה). הבעיה בישראל היא שאנו יצרנו בפועל יצור כלאיים: שלטון מקומי על פי דגם צפון-אירופי מבחינה תפקודית, אך המושתת יותר ויותר על עקרונות מימון של הדגם הצפון-אמריקני. יצור זה הוא בלתי אפשרי, ועל כן למרות הדוקטרינה המוניציפלית החדשה המתפתחת, מתבקשת חשיבה מחודשת באשר לדגם השלטון המקומי הרצוי או האפשרי. הניסיון הבינלאומי לא מספק הוכחה, שניתן לקיים שלטון מקומי 'רווחתי' ללא מימון ממשלתי מתאים. למרות ניסיונות להקטין את היקף ההוצאות במגזר הציבורי בשל שיקולים מקרו-כלכליים, מרבית המדינות המפותחות, התומכות בעקרונות רווחתיים, נוטלות חלק לא מבוטל במימון הרשויות המקומיות - בין כתקצוב ישיר של השלטון המרכזי, בין כתקצוב משותף עם מדרגי שלטון ברמה התת-לאומית (מדינות, פרובינציות), ובין אם על-ידי וויתור על הכנסות (הענקת סמכויות מיסוי מוגברות לשלטון המקומי על-חשבון מיסוי ממשלתי). השתתפות ממשלתית לא מבוטלת קיימת אף במדינות אשר אינן שותפות לדגם זה, דוגמת ארצות-הברית (איור 5).²⁷

²⁷ המדינה היחידה המוכרת לי עם מימון ממשלתי זניח היא ניו-זילנד. ניו-זילנד שותפה למודל היצפון אמריקני מבחינת שלטון מקומי, אך ללא מנגנוני רווחה ציבוריים.

איור 5: הכנסות הרשויות המקומיות במדינות נבחרות
תקציב רגיל (1995)



המקור: סטטיסטיקות לאומיות ומקורות מוסדיים / עיבוד: נ. בן-אליא

התשתית העובדתית שהונחה בפרקים הקודמים צריכה להוביל אותנו למסקנה המתבקשת בדבר שינוי מדיניות המימון הממשלתי בישראל בנושא השלטון המקומי. על סמך הניסיון הבינלאומי המצטבר של שני העשורים האחרונים, לשינוי זה שני צירי מינוף אפשריים:

- שינויים ישירים בתחום המימון ו/או,
- שינויים נגזרים בגין רפורמות שלטוניות או התאמות מבניות.

שינויים בשיטת המימון: המגבלות של שינויים נקודתיים

שינויים בתחום המימון יכולים להתבצע בשני אופנים: האחד, כשינויים תוספתיים נקודתיים; האחר, כשינויים מקיפים של שיטת המימון הקיימת. בישראל, למעט התפנית החשובה שחלה בתחום קביעתו של מענק האיוון, רוב השינויים המתבצעים בתחום המימון הממשלתי (כגון הגדרה של נוסחאות הקצאה, קביעת תחשיבים כלכליים, כלילה או גריעה של רכיבי תקצוב) הם בטיבם שינויים נקודתיים - חלקם מזדמנים. אף-על-פי ששינויים אלה משקפים, כמגמה, שיפור ניכר לעומת המצב ששרר עד לפני שנים לא רבות, חולשתם היא בכך שהם נותרים בגבולות שיטות התקצוב הנהוגות בכל משרד ומשרד, והם כבולים ל'היגיון' הפנימי של המשרדים השונים. בשל כך אין בכוחם של שינויים אלה כדי להתגבר על אותן מגבלות יסוד שעליהן עמדת בפרקים הקודמים של דיון זה: היעדר ראייה כוללת, שקיפות מוגבלת, תחשיבים כלכליים שאינם תואמים הוצאות בפועל וכד'.

שינויים מבניים

שום שיטת תקצוב מוניציפלי, טובה ככל שתהיה כגישה וכטכניקה, לא תוכל לחרוג ממגבלות מהותיות הנגזרות ממבנה השלטון, ממערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, מאופן חלוקת העבודה ביניהם, מאופי המטלות ומההתחייבויות הכספיות הנובעות מכך. ההבחנה שהוצגה בפרק הקודם בין שתי תפיסות של שלטון מקומי, המודל המוניציפלי המורחב (ה'ירווחתי') והמודל המוניציפלי הצר (ה'צפון-אמריקני'), מתדדת סוגיה זו. כל דיון לעניין השתתפותה של הממשלה במימון השלטון המקומי צריך אפוא להתייחס לסוג השלטון

המקומי המועד, המבטא, באופן ישיר או עקיף הכרעה ממשלתית ברורה לגבי מחויבותה - כמדינה - להבטחת שירותים לאזרח ('מה ראוי לספק לאזרחי המדינה') ובשאלה מי אמור לשאת באחריות המימונית והתפעולית. חלוקת העבודה בתחום השירותים המקומיים (במשמעותם הרחבה) רחוקה מלהיות ברורה כיום בישראל. תחום השירותים הממלכתיים ממחיש באופן בולט, אי-בהירות זו. כלל לא ברור כיום האם שירותים אלה הם אכן ממלכתיים, כהגדרתם, והמופעלים בסיוע משנה של הרשויות המקומיות, או שירותים מקומיים לכל דבר, הנתמכים על ידי הממשלה. אילו היינו מדינה הפתוחה לשינויים מבניים, ניתן היה להעלות לדין הצעות שונות לארגון אפקטיבי ויעיל יותר של מערכת בין-שלטונית זו. אך לאור העובדה, שיהתחמקנו מביצוע רפורמות מקיפות ביחסי השלטון מרכזי-שלטון מקומי, כפי שבוצעו ברוב מדינות המערב, ואנו מתקשים אף ליישם שינויים צנועים יותר (כגון איחוד מוגבל של רשויות מקומיות), הצעתי כאן בנויה על ההנחה, שהשינויים המבניים המתבקשים לצורכי מימון הם בגדר התאמות, שאינן משנות את המערכת הנוכחית.

עקרונות למדיניות מימון חלופית

על סמך אותו רציונל המביא אותי לראות במדיניות מוניציפלית מדיניות ממשלתית כוללת (ולא מדיניות משרדית של משרד הפנים), אני סבור שמה שמתבקש הוא שיטת תקצוב ממשלתי אחידה, כוללת ושוויונית. שיטה זו מניחה כי:

- השלטון המרכזי חייב להבטיח את זכאותו של כל אזרח לקבל באופן בלתי תלוי במקום (רשות) מגוריו סל שירותים, שמבחינה ממלכתית ראוי להעניק.
- אחריותה של הממשלה צריכה להתמקד, בראש ובראשונה, בשירותים שהמדינה אחראית להם באופן ישיר ('השירותים הממלכתיים').
- על מנת לאפשר את הזכאות האזרחית האמורה, הממשלה משתתפת במימון עלותו של מתן השירותים האמורים. זאת, כ'תמורה' המתבקשת מעצם תשלום מסים למדינה על-ידי אזרחיה, מרצונה של המדינה לייצב את עומס המיסוי המקומי ברמה סבירה, ובמגמה להבטיח שוויוניות יחסית בין רשויות.
- מידת ההשתתפות של הממשלה נגזרת משיקולי מדיניות לגיטימיים לגבי סכום ההוצאה הכוללת הרצויה בשלטון המקומי מבחינה מקרו-כלכלית, ובהתחשב במדיניות הרווחה (במובנה הרחב), התקציבית והמוניטרית של הממשלה.
- היקף ההשתתפות צריך להיקבע בהתאם להערכת ההוצאות הנדרשות להבטחת אותה רמת שירות בכלל הרשויות המקומיות.
- מימון השירותים המוניציפליים המקומיים יהיה באחריות הרשויות המקומיות, על בסיס מקורותיהן העצמיים ויכולת לגייס משאבים בשוק החופשי. סיוע ממשלתי בתחום השירותים המוניציפליים יתאפשר רק במקרים יוצאי דופן (רשויות חלשות במיוחד), או לצורך יישום של מדיניות ממשלתית כוללת.

הדוגמה הבריטית

אף-על-פי שעקרונות אלו כלולים, בגרסאות שונות, בשיטות התקצוב של מדינות מתקדמות, בריטניה לדעת, היא אחת הדוגמאות הבינלאומיות הראויות ללימוד (ואף לחיקוי מבחינת הגינותה). למרות מדיניות ה'אנטי-שלטון' מקומי, שניהלו הממשלות השמרניות השונות בשנות ה-80 וה-90 המוקדמות, בריטניה פיתחה את אחת השיטות האובייקטיביות וההוגנות ביותר להשתתפות ממלכתית במימון המגזר המוניציפלי. היא עשתה זאת לצד רצונה המוצהר והמעשי לצמצם את הוצאותיו של המגזר הציבורי ולתמוך בכלכלת שוק.

ייחודה של השיטה הבריטית הוא בכך, שהשתתפות הממשלה במימון השלטון המקומי מושתתת על:

- יחידת השתתפות כוללת אחת ('מענק האיזון הכללי', או במקורו ה-revenue support grant).
- הענקת המימון נעשית על ידי משרד אחד בלבד, המרכז את כלל הטיפול בנושא השלטון המקומי (כיום, משרד-העל - Department of the Environment, the Regions and Transport).²⁸

מענק האיזון הכללי, על פי הגישה הבריטית, אינו מיועד לסבסד את כלל שירותי הרשות, אלא רק מגוון מוגדר של שירותים שניתן להגדירם, בעיקר ובהקבלה למסובל אצלנו, כשירותים 'ממלכתיים'. אלו הם, כאמור, שירותים שהשלטון המרכזי מעוניין להבטיח לציבור, אך שאספקתם מופקדת בידי הרשויות המקומיות. בשל כך, אין המענק הכללי הבריטי מופנה לסבסוד השירותים המוניציפליים ('שירותים מקומיים'), ואין בו סיוע כלשהו לימינהל הכללי של הרשות.²⁹

המפתח לחישוב המענק הוא 'הערכת ההוצאות הסטנדרטיות' (SSA), שהיא הערכת השלטון המרכזי לגבי סך ההוצאות שרשות ספציפית אמורה להוציא על מתן שירותים (כולל החזר חובות אך ללא הוצאות פיתוח), בהתחשב לסך ההוצאה הציבורית שלדעת הממשלה מן הראוי להוציא למטרה זו, הערכת צרכים מקומיים, ונתונים מקומיים המשפיעים על עלות השירותים. (שיטת החישוב מוצגת בנספח בעמ' 46).

חישוב סך ההוצאות הסטנדרטיות' (SSA) לכל רשות מתבסס על הגדרת 'מקבצי שירות' (service blocks), הכוללים, במקרה של בריטניה, 7 מקבצים: שירותי חינוך, שירותי רווחה אישיים, משטרה, שירותי כבאות, אחזקת כבישים בין-עירוניים, שירותים שונים אחרים,

²⁸ ישנה גם מערכת משלימה של מענקים להחזר הוצאות בגין הפעלת שירותים מיוחדים - דוגמת בתי משפט, משטרה, שיכון ציבורי למעוטי יכולת וכד'. היקפם של מענקים אלה מתקרב ל-20 אחוז מכלל ההשתתפות הממשלתית במימון הרשויות המקומיות.

²⁹ היוצא מכלל זה הוא תת-מרכיב הנועד לסייע לרשויות בתחום המימון של השקעות פיתוח (ריבית) - ראה להלן.

ומימון השקעות פיתוח (ריבית). לגבי כל 'מקבץ שירות' נערך מדי שנה חישוב נבדל הקובע את גובה המימון.³⁰

המאפיין הייחודי השני של שיטת ההשתתפות הבריטית הוא התפקיד המשווה של ההכנסות ממיסוי עסקים (ה'מקביל' הבריטי לארנונה לעסקים בישראל). מס העסקים הוא מס רכוש המוטל על כל הנכסים הפרטיים שאינם משמשים למגורים.³¹ הוא נגבה על-ידי הרשויות בהתאם לתעריפים אחידים לכלל הרשויות, הנקבעים מדי שנה על-ידי השלטון המרכזי. המס מועבר לשלטון המרכזי וחוזר לרשויות על בסיס חלוקה לנפש. מס זה משמש, אם כן, מנגנון השוואה בין רשויות, באופן בלתי תלוי בבסיסן הכלכלי-נכסי.

גובה ההשתתפות הממשלתית הכללית ('מענק האיוון הכללי') שווה לסכום ההוצאה הסטנדרטית המחושבת (ה-SSA), לאחר הפחתה של סכום (אמדון) ההכנסות המועברות בגין מס העסקים וסכום ההכנסות בגין חיוב המס המוניציפלי הכללי (מס רכוש למגורים ה'מקביל' לארנונה), לפי תעריף נורמטיבי אחיד (דהיינו, לא לפי תעריף בפועל כפי שנקבע על-ידי הרשות הספציפית).

כאמור, השלטון המרכזי אינו משתתף במימון השירותים הלא-ממלכתיים (המוניציפליים-מקומיים), והם ממומנים ישירות על ידי הרשויות המקומיות, באמצעות המס המוניציפלי הכללי. רשויות מקומיות בבריטניה נדרשות לפעול במסגרת של תקציב מאוזן. נטל גירעון זה של הרשות, אם יש כזה מוטל על הרשות, והיא אינה זכאית לסיוע ממשלתי. גירעון במסגרת התקציב הרגיל ממומן ממקורות הרשות, במסגרת תקרת ההוצאות המותרת.³²

רשויות מקומיות רשאיות ללוות כספים, אך הרשאה זו מוגבלת למימון השקעות בפיתוח. לקיחת הלוואות אינה פעולה הדורשת אישור מיוחד של הממשלה, אך הסכום המרבי שרשות רשאית ללוות אינו יכול לחרוג ממסגרת האשראי המותרת. מסגרת זו נקבעת לכל רשות על-ידי הממשלה מדי שנה.³³ ניתן לממן גירעון בתחום תקציבי הפיתוח על-ידי לקיחת הלוואות, גם כאן במסגרת ההגבלות המוטלות על-ידי הממשלה.

³⁰ דיון והסבר מפורט לגבי שיטה זו ראה: Department of the Environment ; Audit Commission (1993) ; (1990, 1995) ; לדין בסוגיות מתודולוגיות של שיטת ה-SSA, ראה (1994) ; Senior ; Goldstein (1994) ; Thomas & Warren (1997).

³¹ המס לא מוטל על קרקע חקלאית, אך כן מוטל על מבנים חקלאיים.

³² רשות מקומית אינה רשאית להגדיל את הוצאותיה השוטפות מעבר לסף של 12.5 אחוז מעל ההוצאה הנורמטיבית שנקבעה לה. במקביל, אין היא יכולה להגדיל את הכנסותיה ממסים שכן תעריף המיסוי הוא אחיד לכל הרשויות המקומיות. (הממשלה אינה מתערבת בתחום האגרות, והן אינן כלולות בחיוב ההכנסות העצמיות).

³³ מסגרת האשראי המותרת לכל רשות מתחלקת לארבע קבוצות נבדלות: שיוכו ציבורי, תחבורה, שירותי רווחה אישיים ושירותים אחרים. המסגרות התחומיות אינן מחייבות את הרשויות המקומיות, וכל עוד הן שומרות על המסגרת הכוללת הן, יכולות לשנות את המשקל היחסי של כל מסגרת ומסגרת. ממשלת בריטניה מעמידה הלוואות ארוכות-טווח לרשויות המקומיות בריבית מועדפת. זאת, באמצעות גוף ממשלתי ייעודי. עם זאת, הרשויות רשאיות לפנות לשוק החופשי לקבלת הלוואות ואף להנפיק איגרות חוב (אם כי רק שלוש רשויות הנפיקו אג"ח מאז ראשית שנות ה-80).

השיטה הבריטית ממחישה לנו כיצד שלטון מרכזי נוטל אחריות כוללת על מימון שירותים, אשר לדעתו מן הראוי שהמדינה תקיים אותם, מאמץ נוסחת תקצוב מוגדרת ושקופה (גם אם מורכבת), ומפשט את תהליך ההקצאה ואת העברת הכספים על-ידי ריכוזם במשרד אחד בלבד - מבלי להסיר את אחריותם המקצועית של המשרדים הייעודיים השונים. שיטה מסוג זה, אילו אומצה בישראל, הייתה משחררת את הרשויות המקומיות מתלות תקציבית במשרדים שונים, משיטות תקצוב 'ייחודיות' - החשופות לאינטרסים הכיתתיים בתוך כל משרד ומשרד, ומקצבי עבודה שונים - לרבות קביעת תקציבי מסגרת והעברת כספים במועדים שונים).

פיצוי בגין הטלת מטלות חדשות

כפי שראינו בפרק קודם, בשנים האחרונות מתרבות תופעות של הטלת משימות חדשות על כתפי הרשויות המקומיות, ללא מימון ממשלתי מפצה. תופעות אלו כוללות משימות בגין שירותים שלא ניתנו קודם לכן, או עקב 'נסיגה' של הגורם הממשלתי הממונה (תפעולית או תקציבית). בעולם של ביזור גובר, אירועים של העברת מטלות לשלטון המקומי אינם נדירים. אך במדינה מתוקנת תהליך זה כורך את הטלת המטלות החדשות בפיצוי כספי נאות. כאשר הוחלט בצרפת על מדיניות ביזור מקיפה (1982), נחקקה מערכת חוקים אשר הבטיחה שלכל העברת תפקיד יהיה כיסוי כספי מלא. פיצוי הרשויות המקומיות מתבצע באמצעות מענק ייעודי (DGD - dotation general de decentralisation).³⁴ לנוכח העובדה שההסכם העקרוני, שהושג בישראל בין הממשלה לבין השלטון המקומי למתן מימון ממשלתי מלא לכל פונקציה או משימה המועברת, אינו מתקיים, הכרחי לעגן אותו בחוק.

מימון חוזי

דגם אחר של מימון ממשלתי מחייב המוכר במדינות שונות - בעבר בארצות-הברית וכיום גם במדינות האירופיות, הוא הסכמים חוזיים שנחתמים בין הממשלה לבין רשויות מקומיות לקידום נושאים בעלי אינטרס משותף. ייחודה של השיטה הוא בבסיסה המשפטית, המגדיר היטב את חובות הצדדים ואת זכויותיהם והקובע מפורשות את המשימות שיש לבצע, את אופן ביצוען ואת התוצאות הצפויות. הסדרים חוזיים עדיפים גם בשל שקיפותם הציבורית הרבה. בצרפת, חוזים למימון פרויקטים משותפים שכיחים מאוד, והם אחד האמצעים שהשלטון המרכזי נעזר בהם לצורך קידום פרויקטים המצריכים שיתוף פעולה בין-רשותי.

³⁴ ראה בעניין זה Philip (1992); Marcou (1994).

ההשתתפות הממשלתית במימון השלטון המקומי היא מרכיב קריטי בתפקודו הסדיר וביציבותו הפיננסית. ניתוח השינויים שחלו בהשתתפות זו, כפי שהם באים לידי ביטוי בתחום התקציב השוטף, מעלה תמונה מטרידה של אבדן מקורות בסדרי גודל משמעותיים. התפתחות זו החלה בראשית שנות ה-80 ולמרות שניכר בה שינוי לקראת סוף העשור, רק ב-1993 חזר המימון הממשלתי לרמה שנצפתה ב-1980. זאת, מבלי להתחשב בגידול האוכלוסיות ובשינויים הפיזיים והתפעוליים שחלו ברשויות המקומיות באותה תקופה. משמעותה הכספית הישירה של תופעה זו היא 'היעלמותם' של כ-13 מיליארד ש"ח, אשר הופנו - רחוק מן העין הציבורית - למטרות אחרות. אבדן הכנסות זה התרחש לצד עלייה משמעותית בהכנסות העצמיות של השלטון המקומי, ה'מחזירות' לקופתן כמחצית מאבדן האמור, תוך הטלת נטל הפיזיו על כתפי האזרח. כל זאת, ללא דיון ציבורי ראוי וממצה - לא בדבר הסטת המשאבים במישור הממלכתי ולא בדבר הגדלת המיסוי הישיר. השיפור היחסי שחל בשנות ה-90, בעיקר מאז 1993, בתקצוב הממשלתי, אמנם מזער את עצמת התופעה האמורה, אך לא ביטל אותה לחלוטין.

התהליך הכפול של הסטה מסיבית של משאבים המיועדים לשלטון המקומי לתכליות אחרות ושל העלאת נטל המיסוי הוא היוצר את הרקע המקרו-כלכלי למשבר הכספי הפוקד את הרשויות המקומיות בעשור האחרון. ה'פיצוי' המאוחר באמצעות מענקים לכיסוי גירעונות והסדרים פיננסיים, אולי קיזז, מבחינה חשבונאית, את אבדן המשאבים המוקדם, אך לא היה בו כדי לייצב את המערכת. בתנאים אלה ולנוכח שכיחותן של נורמות מקומיות המצדיקות ניהול מקומי גירעוני מכוון, המשבר הכספי היה לבלתי נמנע. מקצת הרשויות נחלצו זמנית מהמשבר בשל הכנסות מוגדלות, תוצאת הפיתוח המואץ של ראשית העשור ושל מדיניות של הפשרת קרקעות. רק רשויות מעטות 'דילגו' על המשבר אגב אימוץ, בעוד מועד, של סגנון ניהול שקול, יעיל ואפקטיבי.

יש פיתוי רב לנסות לייחס לתהליכים האמורים מעין מזימה של השלטון המרכזי להשתחרר מהתחייבויות מכבידות ולייצא בעיות שאינו יכול (או אינו רוצה) לפתור בעצמו לרמה המקומית. אך נכון יותר יהיה לראותם כתוצר מצטבר של יזמות ממשלתיות בדידות, ללא קשר סיבתי ישיר ביניהן, הנעות בין ניסיונות לפתור בעיות מקרו-כלכליות לייצוב המשק ובין החלטות חד-צדדיות - חלקן על בסיס של אינטרסים ביורוקרטיים-כיתתיים צרים. חוסר יכולתו של השלטון המקומי לראות את התמונה הכוללת, ובעיקר עוורון הציבור, הם

שאפשרו את היווצרותה של שרשרת החלטות ואירועים, שלא התלווה לה מחיר פוליטי או ציבורי בולט. בתנאים אלה קל היה לגורמים הממלכתיים השונים להתמיד במדיניות זו.

בשנות ה-90 העתקת מרכז הכובד של המימון המוניציפלי מהשתתפות ממשלתית להכנסות עצמיות מקבלת לגיטימציה 'תורתית' עם צמיחתה של דוקטרינה מוניציפלית חדשה. דוקטרינה זו, הבאה לידי ביטוי ברור בדוח ועדת סוארי ובמדיניות בפועל של משרדי הפנים והאוצר, גורסת שאין למדינה אחריות ישירה על שירותי הציבור הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות, מקומיים וממלכתיים, מעבר לחובתה של הבטחת רמה 'מינימלית'. באצטלה של שיקולים ניהוליים והטלת אחריות כספית על הרשות המקומית כיחידה עסקית אוטונומית, נוצרת כאן מדיניות אידאולוגית, החפה מדיון ציבורי הולם.

חסידי הדוקטרינה החדשה מתקשים להבין, מן הסתם, שגם מצב של הטלת מלוא האחריות על הרשויות המקומיות למתן שירותים מקומיים ולניהולן העצמי התקין מצריך לכשעצמו מדיניות מוניציפלית כוללת - לרבות הסדרי מימון נאותים מצד השלטון המרכזי. מדיניות מוניציפלית כוללת, כפי שממחישות מרבית המדינות המתקדמות, משמעה מדיניות כלל ממשלתית באשר לסוגי השירותים שיש להבטיח לאזרח, לרמתם ולעלותם הציבורית - לאור שיקולים מקרו-כלכליים וחברתיים-רווחתיים. הגישה הבריטית, אחת מיני רבות, ממחישה כיצד שלטון מרכזי - גם כזה הדוגל במדיניות של אוטונומיה ניהולית ובנשיאת אחריות כספית של הרשויות המקומיות - משכיל לגבש מדיניות ממשלתית מקיפה, ברורה ועקבית ביחס לשלטון המקומי - הן מבחינת הגדרה בהירה של יחידות השירותים, שיש להבטיח לאזרח, והן מבחינת תקצובן באמצעות נוסחת הקצאה אחת, כוללת ושוויונית. גישה זו יוצרת גם הבחנה ברורה בין מערכי שירות ממלכתיים, שהממשלה מתחייבת להם, לבין מערכי שירותים מקומיים אשר הם עניין מקומי.

לנוכח חולשותיה של שיטת המימון הנוכחית, על בסיסה המשרדי המפוצל והפיאודלי, ובהתחשב בדוקטרינה המוניציפלית המתגבשת ללא דיון ציבורי, מן הראוי להציב את נושא המימון הממשלתי של השלטון המקומי על בסיס חדש. לא עוד התדיינות פרטנית, לעתים מתוחכמת, על סעיף תקציבי זה או אחר, אלא בחינה מחודשת, מקיפה ואמיצה. העקרונות שהצגתי בעבודה זו עשויים לשמש בסיס פורה לאתגר זה.

שיטת החישוב של ההוצאות הסטנדרטיות ברשויות מקומיות בבריטניה

עבור רוב מקבצי השירות, צורת החישוב של ההוצאה הסטנדרטית (SSA) לרשות בודדת נקבעת על-ידי הנוסחה הכללית שלהלן: $V_iSSA = P_i C_i F_i \quad \forall i$

כאשר: V_iSSA הוא הערך של ההוצאה הסטנדרטית לרשות i , P_i מבטא את גודל האוכלוסייה הרלוונטית (מספר צרכנים/משתמשים), C_i הוא העלות של יחידת שירות, ו- F_i הוא מקדם תיקון עלות לרשות i בגין מאפיינים מקומיים. בחלק ממקבצי השירות, היכן שרלוונטי, P_i כולל גם צרכנים/משתמשים חיצוניים (לא בהכרח תושבי הרשות). זאת, תוך הכרה בכך שרשויות מקומיות שונות (דוגמת ערים ראשיות), נדרשות לספק שירותים לצרכנים/משתמשים שאינם נמנים עם משלמי מס מקומיים. מקדמי תיקון עלות (F_i) נועדו להתחשב בשונות בין-אזורית בעלות של כוח האדם, וכן בדלילות אוכלוסין (מיעוט תושבים בשטח גדול).

העלות ליחידת שירות (C_i) נקבעת לכל מקבץ ו/או מרכיב של מקבץ על פי תוצאה של רגרסיה מרובת משתנים. כאן C_i הוא המשתנה התלוי, ומשתנים בלתי-תלויים שונים מבטאים גורמי ביקוש או שימוש לגבי השירות הספציפי.

החישוב האופרטיבי של C_i ושל P_i מתבסס על נתונים זמינים (סטטיסטיקות רשמיות ונתונים מוסדיים), או על אמדנים המחושבים באמצעות רגרסיות. חישוב ההוצאה הסטנדרטית לרשות הבודדת, יכול להתבסס על אחת משלוש אפשרויות: הוצאה סטנדרטית על פי אמדן (על פי רגרסיה) של גודל אוכלוסיית הצרכנים/משתמשים ועלות של יחידת שירות ידועה (כממוצע ארצי); הוצאה סטנדרטית על פי עלות של יחידת שירות ידועה ואמדן (על פי רגרסיה) של גודל אוכלוסיית הצרכנים/משתמשים; הוצאה סטנדרטית על פי אמדן (על פי רגרסיה) של גודל אוכלוסיית הצרכנים/משתמשים ושל עלות של יחידת שירות.

מקורות

- בן-אליא, נ' (1998א'). הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נ' (1998ב'). משבר הרשויות המקומיות בישראל. נייר עמדה. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- בן-אליא, נ' ושי' כנעני (1996). אוטונומיה מקומית "ללא-עלות": סוגיית מימון הפיתוח הפיסי של מוסדות חינוך. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- הארץ (25.4.99). 'משרד החינוך יפרסם את מספר שעות הלימוד המוקצות לכל כיתה'. כתבה של ראלי סער.
- הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת 'מענק איזון' ברשויות המקומיות, 1993.
- הכט, א' (1997). שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים (1988). איפיון ודירוג הרשויות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה. ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1998). הרשויות המקומיות בישראל 1995 – נתונים כספיים. ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1997). הרשויות המקומיות בישראל 1995 – נתונים פיזיים. ירושלים.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1996). איפיון ודירוג הרשויות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1995. ירושלים.
- ידיעות אחרונות (23.4.1999). 2' מיליארד שקל נעלמו באוויר'. כתבה של מרדכי גילת.
- מרכז השלטון המקומי ועמותת סיכוי (1996). נ' בן-אליא (עורך). מדריך מקורות מימון לרשויות המקומיות. מרכז השלטון המקומי. תל אביב.
- מרכז השלטון המקומי (1999). השלטון המקומי: נתונים, בעיות ופרפראות בתחומי הכלכלה והכספים. היחידה הכלכלית. תל אביב. (הוכן כנייר לכנס הגזברים השנתי).
- משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים (1994). איפיון ודירוג הרשויות לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1992. ירושלים.
- משרד החינוך, התרבות והספורט (1988א'). מערכת סל תלמיד לבתי ספר יסודיים במנח"י. המינהל לכלכלה ותקציבים. ירושלים.

משרד החינוך, התרבות והספורט (1988ב'). מערכת סל תלמיד לבתי ספר בחטיבות ביניים. המינהל לכלכלה ותקציבים. ירושלים.

משרד הכלכלה והתכנון (1992). דו"ח הצוות הבינמשרדי לעניין הגדרת רמת השירותים והתקציבים לנושאי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות. ירושלים.

משרד הפנים (1998). דוח נתונים כספיים מבוקרים - רשויות מקומיות 1997. אגף לביקורת ברשויות מקומיות. ירושלים.

משרד הפנים (1998). הצעת תקציב לשנת הכספים 1999. ירושלים.

משרד מבקר המדינה (1992). הכנסות מועברות לרשויות המקומיות. דוח שנתי 43. ירושלים.

משרד מבקר המדינה (1997). תקצוב החינוך באמצעות הרשויות המקומיות. דוח שנתי 48. ירושלים.

עזיזה, אסעד (1997). 'הממשלה והרשויות המקומיות העבריות - מדיניות וביצוע 1996-1997'. בתוך: הראבן ושות' (עורכים): שוויון ושילוב: מדיניות הממשלה כלפי הערבים אזרחי ישראל - 1996-1997. עמותת סיכוי: ירושלים.

- Audit Commission (1993). Standard Spending Assessment. London: HMSO.
- Department of the Environment (1990). Standard Spending Assessments: Guide to the Methodology. London: HMSO.
- Department of the Environment (1995). Standard Spending Assessments: Background and Underlying Methodology. London.
- Goldstein, H. (1994). 'The Use of Regression Analysis for Resource Allocation by Central Government'. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12, pp.15-22.
- Goldsmith, M. (1990). 'Local Autonomy: Theory and Practice', In: D.S. King and J. Pierre (eds.) *Challenges to Local Government*. London: Sage. pp.15-36.
- Kjellberg, F. (1988). 'Local Government in the Welfare State', In: B. Dente and F. Kjellberg (eds.) *The Dynamics of Institutional Change*. London: Sage. pp.39-69.
- Marcou, G. (1994). State Budget Support to Local Government in France. Report for the Sigma Programme. Paris: OECD.
- Philip, L. (1992). 'Les Garanties Constitutionnelles du Povoir Financier Local'. *Revue Francaise de Droit Administratif*, 3, pp. 453-470.
- Senior, M.L. (1994). 'The English Standard Spending Assessment System: an Assessment of the Methodology'. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12, pp.23-52.
- Thomas, R.W. and E.S. Warren (1994). 'Evaluating the Role of Regression Methods in the Determination of Standard Spending Assessments'. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, pp.53-72.
- Wolman, H. et al., (1992). 'Fiscal Stress and Central-Local Relations: The Critical Role of Government Grants', In: P. E. Mouritzen (ed). *Managing Cities in Austerity*. London: Sage. pp.58-82.

מחקר מדיניות זה מתמקד בקשר שבין המימון הממשלתי לבין המשבר הכספי של השלטון המקומי. ניתוח השינויים שחלו במקורות המימון של השלטון המקומי בשני העשורים האחרונים חושף תהליך של גריעת מקורות מצד השלטון המרכזי, תוך הסטה מסיבית של משאבים ה"מיועדים" לשלטון המקומי לתכליות אחרות והעלאת נטל המיסוי המקומי. "פיצוי" ממשלתי מאוחר, באמצעות מענקים לכיסוי גירעונות והסדרים פיננסיים שונים הצליח לדחות לפרקי זמן קצרים את המשבר הכספי, אך בהיעדר מנגנוני אכיפה נאותים לא הושג ריסון אמיתי של הניהול הגירעוני של הרשויות המקומיות. תפנית חדה במדיניות הממשלתית מאז 1997, בעיקר התנתקות מסיוע "אוטומטי" לרשויות גירעוניות, גררה את השלטון המקומי למשבר החמור ביותר שאי-פעם פקד אותו.

ד"ר נחום בן-אליא מצביע על השינוי הנורמטיבי שחל בשלטון המרכזי ועל הפער הנפער בין שני מודלים קוטביים של שלטון מקומי: המודל ה"רווחתי" והמודל ה"כלכלי". על רקע זה, הוא מציע מודל מימון ממשלתי חלופי – המבוסס על הדגם הבריטי – היוצר הבחנה ברורה בין אחריות ממלכתית לבין אחריות מקומית. זאת, במקביל ליצירת כלי הקצאה אחיד, שקוף ושוויוני.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות