

עמדה:

השתתפות הממשלה במימון השירותים הממלכתיים ברמה המקומית

ד"ר נחום בן אליא

1999

קישורים רלוונטיים

ההצעה לשינוי שיטת המימון של השירותים המקומיים שבאחריות הממשלה (חינוך, רווחה, בריאות) מונחית על פי עקרונות של הבטחת שירות שוויוני ובלתי תלוי ממקום מגורים (סוג רשות מקומית), תקצוב שקוף וניצול מיטבי של מסגרות תקצוב קיימות.

הרקע להצעה

1. הרשויות המקומיות אחראיות כיום על הפעלת מערכי שירות נרחבים אשר במהותם, על פי חוק, מוגדרים כשירותים ממלכתיים. מערכים אלה כוללים:
 - שירותי חינוך (חינוך טרום חובה, חינוך יסודי וחינוך על-יסודי).
 - שירותי רווחה (שירותים סוציאליים וקהילתיים).
 - שירותי בריאות (תחנות לאם וילד של משרד הבריאות).
2. בהיעדר הגדרה נורמטיבית בדבר סוג השירותים שמן הראוי לספק (יסל שירותים), קיימת שונות רבה בין הרשויות המקומיות באשר למגוון השירותים המסופקים, רמתם ועלותם בפועל. משמעותה החברתית של שונות זו היא שהמדינה אינה מבטיחה כיום שירותים שווים לאזרחיה.
3. על פי המדיניות בפועל, הנשענת על הסדרים שגובשו במרוצת השנים ולא על מדיניות ממשלתית פורמלית ומחייבת - מוסכם שהמדינה תישא בכ-75 אחוז מעלות שירותים אלה. בפועל יחס זה לא עמד במבחן המציאות שכן חלקן של הרשויות המקומיות הוא גבוה מ-25 אחוז. מימון "עודף" זה מצד הרשויות המקומיות, אחד ממרכיביו של הגירעון המוניציפלי ונושא לוויכוח מתמשך בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי, הוא תוצאה כפולה של תת-תקצוב ממשלתי רב-שנים וכן הבדלים ביעילות המקומית במתן שירותים.
4. נוכח האמור, מתבקש שינוי של מדיניות המימון של השירותים הממלכתיים המסופקים על-ידי הרשויות המקומיות - הן משיקולים אזרחיים-חברתיים, הן משיקולים של צדק יחסי והן משיקולים של יעילות הקצאתית.

עקרונות למדיניות מימון חלופית

על מנת להבטיח מדיניות ממשלתית אחידה, כוללת ושוויונית בתחום השירותים הממלכתיים יש לפתח שיטת מימון חלופית. היוצרת הבחנה ברורה בין חובותיה של המדינה להבטחת שירותים אלה לבין שירותים מוניציפליים רגילים. עקרונותיה של הגישה המוצעת הם כדלקמן:

- השלטון המרכזי חייב להבטיח את זכאותו של כל אזרח לקבל, באופן בלתי תלוי ממקום (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 עלות מתן השירותים האמורים. זאת כ"תמורה" מתבקשת 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 סך ההוצאה הכוללת הרצויה בשלטון המקומי מבחינה מקרו-כלכלית, ובהתחשב למדיניות 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 גיוס משאבים בשוק החופשי. סיוע ממשלתי בתחום השירותים המוניציפליים יתאפשר רק במקרים יוצאי דופן (רשויות חלשות במיוחד), או לצורך יישום מדיניות ממשלתית כוללת.

משמעויות תקציביות וניהוליות

השינוי המוצע יגדיל את סך התקצוב הממשלתי לרשויות המקומיות אך לא בהכרח את סך התקצוב של המשרדים הייעודיים. כלומר, אנו מניחים שבמסגרת התקציבים הנוכחיים של המשרדים ניתן להשיג רמת תקצוב משופרת, ברוח העקרונות האמורים; זאת, תוך שיפור היעילות הפנימית של המשרדים באשר לאופן הקצאת המשאבים.

על מנת ליישם מדיניות מן הסוג המוצע יש לגבש נוסחאות תקצוב המשקפות 'סלי שירות' ראויים, ותחשיבי עלות אמיתיים.

מומלץ לבחון את התאמתן של שיטות תקצוב במדינות אחרות (בעיקר מערב אירופיות), המדגימות כיצד ניתן להגיע למימון נאות של שירותים ממלכתיים באמצעות *יחידת השתתפות כוללת אחת* (מענק כולל על בסיס 'מקבצי שירות' מוגדרים) ובאחריות *משרד אחד* בלבד, המרכז את כלל הטיפול בנושא מימון השלטון מקומי (ללא גריעה מאחריותם המקצועית של משרדים הייעודיים).

קישורים רלוונטיים

אריה הכט • [שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל](#) • 1997

ערן רזין • [הפערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל](#) • 1998

נחום בן-אליא • [עמדה: משבר הרשויות המקומיות בישראל](#) • 1998

ערן רזין • [פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל](#) • 1999