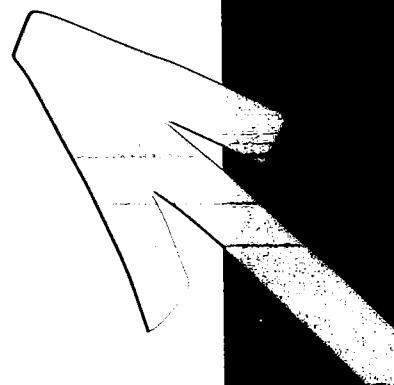


שידוד מערכות המימון ברשותות המקומיות בישראל

אריה הפט



מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניים

מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

**שידוד מערכות המימון ברשותות המקומיות
בישראל**

אריה הפט

ירושלים, מרץ 1997

THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES

RESTRUCTURING MUNICIPAL FINANCE IN ISRAEL

Arie Hecht

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

עריכה לשונית: עדנה חכם-בסקין

עורכת אחורית: שונמיית קריין

הכנה לדפוס: זהבה דזון

הדפסה: דפוס אחווה בע"מ

© 1997 מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות בע"מ
רחוב דיסקין 9 א', ירושלים 90440 טל' 02-5666243 פקס: 02-5666252

ISSN 0792-6251

על המחבר

ד"ר אריה הפט – כלכלן ואיש מדעי המדינה. בעבר, מנהל המינהל לשיטות מקומי וראאה החשבון לעיריות במשוז הפנים. כיום, יוש ווחרק בנושאי השיטות המקומיים והminaל הציבורי.

על המחבר

במכוון פלורסהיימר למחקר מדיניות נערכת בעת האחרונה שורה של מחקרים על סוגיות שונות במערכות השלטון המקומי בישראל. במסגרות זו הchein ד"ר אריה הפט סקרה ממזה על מערכת המימון של הרשותות המקומיות. מערכת זו מעסיקה זה שנים את קובעי המדיניות בישראל, בעיקר בשאלת התלות בשלטון המוכזי ומידת הבקרה שלו על הנעשה בקרב הרשותות המקומיות. ד"ר הפט מעלה שורה של אבחנות וכן המלצות מספר לשנות את דרכי הפעולה במערכות המימון של השלטון המקומי בישראל.

על מכוון פלורסהיימר למחקר מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות בדבר חשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יוזם את יסודו של מכוון שיתרכז בסוגיות-מדיניות ארכוכות טוחה. מטרתו הבסיסית של המכוון היא לחקור תהליכי יסודים שייעסקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארכוכות הטוחה של תהליכי אלה ולהציג לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המכוון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), ע"ד י' עמיהוז בן-פורת (סגן יו"ר), מор ד"ר ברוחט, מנכ"ל משרד האוצר וממר הירש גוזמן, העורך הראשי של ה"ג'רוזלם ריפורט". מנהל המכוון הוא פרופ' **עמיות גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסה היימר למחקר מדיניות

רשימת פרסומים על מינהל ופיתוח מקומי

פרסומים שיצאו לאור

1. עמירם גון וראש חמאיסי, מרכז פיתוח חכמים משותפים ליישובים יהודים וערביים בישראל, 1992
2. ראש חמאיסי, לקראות בטיסי חבלי לפיתוח וניהול ביוב ביישובים הערביים בישראל, 1993
3. עמירם גון וראש חמאיסי, לקראות מדיניות של מוקדי עיר לאומלוסייה הערבית בישראל, 1993
4. ראש חמאיסי, מתכנן מגביל להכנון מפתח ביישובים ערביים בישראל, 1994
5. דן צימנסקי וראש חמאיסי, עידוד היוזמה ביישובים הערביים בישראל, 1994
6. ראש חמאיסי, סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בשות הפלסטינית המתחווה, 1994
7. דוד גיאנ-קלוון, ביזור התכנון ברשות מקומיות ערביות בישראל, 1994
8. ראש חמאיסי, לקראות תיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל, 1994
9. ערן רזין, לקראות רפורמה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, 1994
10. אברהם זורן, שירותי רוחה אישים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשות המקומיות, 1994
11. דניאל פלונשטיין, העיר כיים: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
12. נחום בן אליא, מיליניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
13. שלמה חסן, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל עירית ישראל, 1996
14. דניס גולדמן, ניהול מערכות המים: המוגרות המשפטית בישראל, 1996
15. נחום בן אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
16. ערן רזין ואני חזון, צעדים לבילמת הפרבור המפואר: בקרה או שינוי "כללי המשחק", 1996
17. נחום בן אליא ושיכנען, אוטונומיה מקומית "לא עלות" סוגיות מימון הפיתוח הפיזי של מושדות חינוך, 1996
18. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1996
19. אריה הכת, שוויון מערכות המים ברשות המקומיות בישראל, 1997

פרסום העומד לצאת לאור הקרוב

- א. חוץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997

תוכן עניינים

7	תמצית והמלצות
11	1 מבוא
13	2 התפתחות המימון ברשות המקומות
13	התפתחות תפקידי הרשות המקומיות ותקציביה
16	עדות שעסקו במבנה השלטון המקומי ובמימונו
21	3 התקציב הרגיל
21	הכנסות עצמאיות
28	השתתפות משרדי הממשלה
35	הרכב ההוצאות
37	4 התקציב הבלתי רגיל
37	יעדי התקציב הבלתי רגיל ודריכי הוצאה
39	מקורות המימון של התקציב הבלתי רגיל
44	5 המלצות לפתרון בעיות יסוד במבנה המימון
44	אם די במשאבים העומדים לשויות המקומיות?
46	שיקולים בקביעת התפקידים והmieון של הרשות המקומית
49	הצעות לשיפור מבנה המימון בעתיד
52	תיקונים ושיפורים במערכת המימון הקיימת
57	הצעות לשיפור ניהול מערכת המימון
60	סיכום
62	מקורות

תמצית והמלצות

הרשויות המקומיות חן ספקி השירותים העיקריים האוכלוסייה בישראל. חן מספקות שירותים חברתיים ושירותי תשתיות מותוך אחריות שלטונית לקיומם. חן מהוות תאגידים, המפעילים את השירותים בהיקף כספי ניכר ובאמצעות עשרות אלפי עובדיהן, ספקי שירותים וצדוק יקר, באלפי מבנים ותוך הפעלת תשתיות כבישים, מים, ביוב וגינון היישובים בישראל. חן מונחות על ידי נבחרים ובכוון לפעול על פי מדיניות שתבטיח את העדפות התושבים, במסגרת שבה החוק והוראות הממשלה מאפשרים זאת.

מיאז קום המדינה, אף לפני כן, הרשותות נאבקות לפתח את מערכת המימון שלהן. השלטון המקומי נתן לכוארה במצוקה כספית מותמדת. מרבית הרשותות המקומיות מסימכות שונות כספים בגיןון. במקרים רבים הגירענות המציגים גורמים לקשיים בהערתת תשלומיים לספקים ולעובדים, עשויים להיגרם כתוצאה שיטושים באספקת השירותים ובשביתות. במקרים קיצוניים מותגיים לעתים משודי הפנים והאוצר לשיעור כספי מיוחד, מלאה בתכנית הבראה.

חלוקת הדעות בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בדבר האשם במצב. אין חולק על כך שקיימות תלות רבה של השלטון המקומי בשלטון המרכזי בכל מרכיבי ה"מיימון", שיש להתייחס אליהם כמקובל במימון הציבורי (PUBLIC FINANCE) : במערכת התקצוב, במערכת ההכנסות וההוצאות ובמערכת ההפעלה, הבקרה והביקורת. ככלם קובע השלטון המרכזי את המסגרות - מאשר תקציבים, קובע את סמכויות הרשותות המקומיות להטיל מסים, אגרות והיטלים, מקציב סכומי השתתפות במימון, קובע את שאר התקדים והסמכויות של הרשותות המקומיות ואת דרכי הדיווח הכספי בהן ווערך ביקורת על הדוחות השנתיים.

הרשויות המקומיות מידה רבה של אוטונומיה. באפשרותן לקבוע ידים, לתכנן, להפעיל סלים שונים של שירותים, לקבוע تعريفים לתשלומי חובה, ליום פיתוח תשתיות ובנייה מוסדות ציבור ואך להוציא פועל פיתוח כלכלי בכיוונים שונים. עםדים לרשותן כלים מגוונים לiosis משאים, להעסקות עובדים ולהפעלת ספקים וקבלי שירותים, לתכנן העיר, לשניה במרקען (ופשרה, בניה, תכנון, הפקעה וכוי'ב) ולמתן זכויות.

השלטון המרכזי טוען כי הרשותות המקומיות אין מככלות את מעשיהן בזיהירות ועל פי כללי ניהול תקין ומשום כך הן נקלעות ל垦שיים. מנגד, טוענות הרשותות המקומיות כי מעמיסים עליהם תפקידים רבים ללא שמעמידים לרשותן אפשרות הולמות לפיתוח המשאים הכספיים.

מחקרים והתרשומות של בעלי מקצוע מפעולותיהם של הרשויות המקומיות מעלים כמה אבחנות:

א. גובר והולך בשלטון המקומי המורכב ה"סיעתי" בניהול ובקבלת החלטות.

מעצם מהותו שלטון המקומי מנוהל בידי נבחרים. מאז נבחר ראש הרשות בבחירה אישיות הושגה אכן יכירות בכהונתו, אולם כבר לחוץ של הסיעות להיות שותפות בהשגת נתחים מעוגת המשאבים. קיימות תחרות חריפה להשגת יתרונות אם למען שכונה או מגזר בוחרים ואם למען מוכרים.

ב. קיימת גמישות מוגעת בהוצאות - מרבית השירותים המקומיות הם שירותי חובה על פי חוק, או על פי הנורמות המקומיות.

לפייך כל רצון לשנות או לפתח עשוי לגרום זעועים. יתר על כן התפתחויות כלכליות עלולות להשפיע על הרשויות המקומיות באופן מחייב. הן נהנות מבניין, מתעשיה ומסחר ואף מוגרים אך הן מתחייבות בעליות שכר וועלויות מחברים, ללא הבנתה צמיחה משאבים במקביל. חסרים מנגנונים רגילים ומהירים דים כדי להגיב על ההתפתחויות.

ג. קיימת בעיה בהזון מידע מספיק לרשותות המקומיות בזמן שהוא נדרש להן, ובשימוש בהזון חוזר בתוך כל רשות מקומית.

מענות הרשויות המקומיות שפיתחו מערכת אסטרטגית שמורכזת מידע על הבעיות הקritisיות העמודות בפניהן. מעבר לכך: משרד הממשלה הצוברים נתונים והערכות אינם ממהרים לעמוד את הרשויות המקומיות הרלוונטיות. גם נתונים על התקציב החזוי לכל רשות מקומית מועברים אך ורק לאחר אישור התקציב המדינה - במועד מאוחר בחודשים רבים להכנות התקציב של הרשות המקומית, כנדרש בחוק. כאמור - בניהול רובית הרשויות המקומיות לא נהוג משוב - התאמת תכניות הפעולה באופן שיטתי על פי התפתחויות מקומיות, אזוריות וללא מיזמים.

ד. אמצעי הבקרה והביקורת ברשותות המקומיות מוגבלים ובלתי מפותחים.

לשוטון עומדים כלים שונים כמו מבקר העירייה, ראיית חשבון מטלים שר הפנים, ועדת ביקורת של המועצה וכלי של ביזוק פנימי, בעיקר בכל הקשור למערכת המימון. הכלים מופעלים בדרך כלל באיחור רב ובהיקף מצומצם, יתר על כן מקצת הכלים מכונים באורח פוליטי, המגדיל את תלותם או פוגע בדרך המקצועית של הפעלתם. כך נמנע מנהלי הרשויות המקומיות מדיע, שיכול היה לשפר את הביצועים ולהבטיח תוצאות נכונות יותר במינהל תקין.

ה. קיים שינוי רב בהיקפי המשאבים העומדים לרשותן של הרשויות המקומיות.

השני עשי לבסוף מנותנים אובייקטיביים, ובעיקר מהמצאותם של מרכזי עסקים ברשותות מקומיות מסוימות. אלו מוגבים מסים רבים לרשות המקומית שבתחומה הם מומוקמים, מבלי להיות צרכנים של שירותים רבים. השוני נובע גם ממצבים סובייקטיביים - כאמור רפיוו בקביעת תעריפים נכונים, בהפקת חיבורים, בגביה של

פיגורים בתשלומים ובאכיפה. בדרך כלל תושבים מוצפים למתן שירותים קורבה לו שברשותם מקומיות סמכות. על כן עושים כל רשות מקומית ממש שלא לפחות אחר הרשותות האחרות. יש להניח שמאז כזה מביא לגיטענות כאשר אין הילמה בין המשאים המספקים לרשותות המקומיות. אכן, מטיבן הדברים שלטון מקומי קיים כדי לאפשר הבדלים בין היישובים בקביעת היעדים וההעדפות, אולם יש מקום להפעיל יתר דמיון במימוש פוטנציאל המשאים.

הכרעות מוצעות

במסגרת ההצעות לשיפור המצב מוצע לחזור ולאמץ כללים ועקרונות שנקבעו על ידי ועדות קודמות, שעסקו ביחסים שבין משרדיה הממשלה לבין הרשותות המקומיות. מעבר לכך מוצע:

א. בתחום של שיפור ההצעות מוצע לערך שניים מס' ב怛ת הארוננה הכללית:

(1) יש לשפר את הכללים והעקרונות לקביעת אזוריים להטלת שיעורי ארוננה כללית על דירות למגורים.

(2) מוצע להמיר את הארוננה הכללית על מסחר ומלאה ב"מס מחוזר" ולשtnף את כלל הנהנים מהמערכת העירונית במינונה, לרבות מי שאינם תושבי הרשות המקומית.

(3) יש לקבוע דרגות להטלת שיעורים על התעשייה, על פי רמת השירותים, התשתיות ואיכות הסביבה על ידי הרשות המקומית ולמקנס את הגיביה למטרות אלו. (מטרת מיקצת ההצעות היא להקנות יתר שוויון בין הרשותות המקומיות, תוך מתן עדיפות הולמת לערים מטרופוליניות הנוטנות לשירותים לכל סביבתן).

ב. כדי לאזן את תקציבי הרשותות המקומיות מוצע לחזור לשטפן במסים על מקרקעין ועל רכבי הנזעים מתחומיהן. לרשותות המקומיות חלק רב בפיתוח ובבעלויות מוחרי הנכסים ועל כן ראוי לפצותו בחלוקת מההכנסות ממס הרכישה ומס שכח מקרקעין, כפי שהיא מקובל במהלך תקופה ארוכה, למנן שנותיה הראשונות של המדינה. בהקשר זה יש מקום לשיקול מחדש את ייעולות של הittel ההשבחה.

ג. כדי להבטיח כי ראש הרשות המקומית, הנהלה ומועצה ימצאו במלואם את תפוקdem, מוצע לבטל את הצורך באישור משרד הפנים לתקציבים. רשות מקומית לא תוכל להתחייב על או להוציא סכומים שלא אושרו בתקציב על ידי מליאת המועצה, וכן עליה להבטיח כי בראשית שנת הכספיים יהיה בידי התקציב מאושר. בדרך זו לא יהיה מקום לאישור אוטומטי, על פי החוק, להוצאה בהיקף של 12/1 בכל חודש בעבר.

ד. כדי להבטיח כי כספי הגיביה יגיעו לעדט מוצע כי תקציבי הרשותות המקומיות, ניהול החשבונות והדיוקן יתנולו בשיטת הקניות (משקים סגורים). יקבעו כמה קרנות חובה כמו מים וביוב, חינוך על-יסודי, פיתוח תשתיות ובנייה מוסדות. כל הכנסות הייעודיות יזקפו לחשבון הקן ולא יועברו לי"קון הכללי", אלא בתנאים מוחמים ביותר.

לטיכום, בעקרונות ובכללים שמצועים בפרסום זה יש מושם שינוימשמעותי במימון הרשותות המקומיות בישראל - החל באישור התקציב והודיעות עליון, וכלה ביחסים בין השלטון המקומי והמרכזី בשטח הכספי. אין בפרסום זה כדי להציג רפורמה גורפת, אף כי יהיה צורך להיפרד מכמה דפוסי חשיבה ודרך הפעלה שהיו נהוגים בעבר ומיצו את עצמם.

1 מבוא

סוגיות מימון הרשותות המקומיות איננה משה מסדר היום של הממשלה ושל השלטון המקומי בישראל. כבר עסקו בה, מועצת המדינה הזמנית והממשלה הראשונה, כהמשך לטיפול שהיה בימי המנדט. העיסוק המתמיד בנושא נובע מטענות מתמשכות של הרשותות המקומיות, כי אין די במשאבים העומדים לרשותן כדי למלא את מכלול התפקידים המוטל עליהם.

על פי מבנה המשטר בישראל מקורן של כל הסמכויות המונתקות לרשותות המקומיות הוא בשלטון המרכזי. הרשותות המקומיות מוקמות על ידי שר הפנים על פי חוק, תפקידיה וסמכויותיה מוגדרים בחוקים רבים בשםם הכללים העומדים לרשותן. השלטון המרכזי מפקח על פעולתהן, אם על ידי הצורך שלחן לקבל אישור לחלק מהחלטותיהן ואם על ידי פיקוח במילך ולאחר מכן. אולם מעל כל יש לצין כי כל מקורות ה合法性 של הרשותות המקומיות תלויים בשלטון המרכזי. ההכנסות העצמיות מוגדרות בחוק ובידי הכנסת הסמכות לשנותן מזמן לזמן. בשנים האחרונות הוגבלו בחוק ובתקנות סמכויות הרשותות המקומיות לקבוע את שיעורי הארכונה הכלכלית. תשלומי חובה הנגבים על פי חוקי עזר נזוניים לעיון שר הפנים לפני החלהם, ובידיו לעכב פרסום של חוקי עזר. השתתפות מושדי הממשלה נקבעה בחוק התקציב ובתקנות על פי הצעות הממשלה. הקriterיוונים להקצת סכומים אינם נקבעים בדיון - ולפי נוראים בידי מושדי הממשלה.

הצרוף של פיקוח על הרשותות המקומיות וקביעה ממלכתית של היקף המשאבים העומדים לרשותן יוצר מצב של אחריות כוללת של השלטון המרכזי על השלטון המקומי. הרשותות המקומיות פונות לממשלה בכלל בעיה שעולה במסגרת מימון: כל תכנית כלכלית, פיחות, חתימות הסכמי שכיר, הוספת תפקידים כמו קליטת עלייה או שינוי במבנה השירותים וכל מיתון כלכלי עשויים ליצור בעיה במימון הרשותות המקומיות. לא תמיד ערך תכנון מראש של מושדי הפנים והօצר, כדי להקדים כל בעיה שעשויה להתעורר.

מطبع הדברים שופאות הרשותות להרבות בפיותה, להרחיב את השירותים ולמעט בגבייתensis מהציבור. אולם כאשר המידע העומד לרשותן לתכנון התקציבים אין מלא, והקריטריונים להעמדת משאבים לא תמיד בהרים, נוצרים פיגורים במתן פתרונות לעביעות פיננסיות שעולות וכיום קושי בניהול תקין, וברשותות מקומיות רבות נוצרים גירעונות, או זמינות מצבים פיננסיים קשים. נוצר לחץ על הממשלה המעלת טענות ולפיהן הכל נבע ממיןנהל שאינו תקין. למעשה מתקיימים דיוונים מותמשכים להבטחות סדיירות השירותים ברשותות המקומיות ולמנעת גירעונות מצטברים, שעלולים להביא להשבת פועלות תוספת משאבים מצד הממשלה, קבלת מלות ונקיות צעדי חיסכון והתייעלות.

במהלך השנים הקיימה הממשלה כמו ועדות ציבוריות בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי, שהוסמכו לבחון את מערכת המסים של הרשותות המקומיות ואת המערכת הכספית בכללותה. מחלוקת מסווגות הוועדות יושמו בדרך זו או אחרת, אף כי לא נרוכה רפורמה מקיפה במערכת מימון הרשותות המקומיות - ולא הוציאו ולא נקבעו שינויים קיצוניים.

פרסום זה כולל תיאור קצר של מרכיבי המימון של הרשותות המקומיות בישראל. תשומות הלב העיקרית תוקדש לתיאור המשאבים - הרכיב המשאבים בחתכים שונים ומאפיינים של המרכיבים העיקריים. יSKURO בקצרה הוועדות שפעלו בשלושת השנים האחרונות ומידת השפעת מסקנותיהן. כן ייעלו בקצרה טענות הרשותות המקומיות ומשרדיה הממשלה ביכולות הנשלכים מזה שנתיים.

היקף העבודה זו מצומצם מכדי לחקור את תופעת הגירעונות ברשותות המקומיות ואת משקלו של כל גורם בהיווצרותם. אולם על רקע ותיאור המערכת ומוגמות משרדיה הממשלה ונציגי הרשותות המקומיות (על פי דבריהם) ייעלו הצעות מספר לשיפור המצב הכספי של הרשותות ולשינוי ניהול התקציבים על竺ן. מלבד זאת ייערך דיון תיאורתי קצר, שיביא בחשבון עקרונות מקובלים במימון ציבורי ואת הצורך לחזק את האוטונומיה של הרשותות המקומיות לצד חיזוק המענות בהן (Accountability).

מטרתו של פרסום זה היא להאיר את הנושא ולהעמיד הצעות כבסיס לדין מפורט יותר. ספק אם ניתן יהיה להגיע לגם שישפוך מענה לכל הביעות "יאחת ולטמדי", אולם אפשר לעורך שינויים ושיפורים. הביעות מוצגות באורת כולני על היבטים המיוחדים למימון תאגידים אוטונומיים המנוהלים באורת דמוקרטי-פוליטי לרוחות תושבי הרשותות המקומיות.

התפתחות תפקידי הרשות המקומיות ותקציביהן

מדינת ישראל יירה מערכות של שלטון מקומי מתוקף המנדט הבריטי, וכמהשך לתשתיות פורמלליות שכון השלטון העותמאני. הבריטים שאפו לפתח מוסדות שלטון ודמוקרטיות כבר בrama העירונית, ולפיכך פיתחו את חקיקת השלטון המקומי עד בראשית שלטונם האוריינתי, בתחלית שנות העשרים. אף-על-פי-כן הנבל השלטון הבריטי את התפתחות השלטון המקומי הייחודי. היה בכך מושג רצון למעושׂת גולמי בין התפתחות המוסדות החברתיים-השלטוניים של היהודים לעומת אלה הערביים. העربים לא מיהרו לאמץ דפוסו שלטון ומינהל מודרניים, שלא התאימו לחברת החקלאית המסורתית ביישוביהם. לפיכך בחוקים שמאפשרים את כינון הרשות המקומיות וקובעים את תפקידיהן ככללים אמצעי פיקוח רבים שנצלו במלואם. הנציב העליון ומושלי המחווזות היו צריכים לאשר כל החלטה, מינוי, התקשרות, הטלת מסים וכו', והם לא מיהרו לעשות כן. אף-על-פי-כן השלטון המקומי מגורם היידי התפתח באופן ניכר וdsposi פועלתו השפיעו רבות על השלטון המקומי של אחר קום המדינה. (תיאור התפתחות מוסדות החברה היהודית, לרבות השלטון המקומי, נמצא באליאב, 1976).

כדי לעקוף את המוגבלות, המוסדות הלאומיים היהודיים - הסוכנות היהודית, הסתדרות העובדים, התאחדות האיכרים - וגופים מפלגתיים נטו לידיים משימות חברותיות וכלכליות, שהיו עשויה להתפתח על ידי הרשות המקומיות. יוזמות בתחומים של שיכון ותעבורה ציבורית הוקמו והופעלו על ידי קואופרטיבים וחברות פרטיות והסתדרותיות; שירותים בריאות ניתנו על ידי קופות חולמים של איגודי העובדים; חשמל ומים סופקו על ידי חברות כלל ארציות; ההשכלה הגבוהה התפתחה באופן אוטונומי באמצעות האוניברסיטה העברית והטכניון. לפיכך צומצמו כבר בתקופת המנדט תפקידיין של הרשות המקומיות בהעתק שירותים מוניציפלים.

בשתי ה欽, הרווחה, הבריאות ושירותי הדת עשו הרשות המקומיות היהודיות רבות, כולל הקמת בתים ספר ובתי חולים וארגון שירותים. הצורך לטפק שירותים אלו גם בערים מעורבות הביא להתפתחות רשות מקבילה על ידי הוועד הלאומי. כך הייתה כבר לפני קום המדינה מסורת של שותפות או חיפויה במתן השירותים.

אף-על-פי-כן היה ברור עם קום המדינה שיש לפתח את השלטון המקומי ולתת לו תפקידיים של ממש וכליים למימון ולהפעלת סמכויותיו. וכן עשוות חוקים ייעודיים קבעו תפקידיים וסמכויות שלטון המקומי על אף שלא סיירו את הפיקוח של השלטון המרכזי, ואת האחריות לביצוע חלק מן התפקידים על דיין. הרשות המקומיות המשיכו לפעול במתכונתן הקוזמת על פי חוק המעביר וחוקים אחרים, אשר הסדרו רציפות המערכת המשפט והמיןיל.

למעשה כונו רשותות מקומיות יהודיות בערים שהיו מעורבות (בעיקר בירושלים, בחיפה, בטבריה ובצפת), ותוך שנים מספר הוקמו עיריות ומועצות מקומיות ברוחבי המדינה - אטם בערים שננטשו ויושבו לאחר מכן בעולים חדשים ואט במושבות קטנות. גם כפרים ערביים רבים הפכו לרשויות מקומיות. כל ההתיישבות העובדת התרוגנה וקיבלה מעמד פורמלי במועצות האזוריות; מספון הגיע לחמשים במקומות הארבע שהיו עם קומם המדינה.

במסגרת שוגבשה, הרשותות המקומיות אחראיות למאה שנתוכה לימים "שירותים מקומיים", כאמור, שירות תברואה (כולל ניקיון, איסוף וסילוק אשפה, ביוב), תכנון ובניין עיר, נכסים ציבוריים (כבישים ותאורה, גנים ציבוריים וכו'), וכן לענייני ביטחון מקומיים, כיבוי אש, אספקת מים (פרט לחקלאות). כן נקבעו הרשותות המקומיות יפיעלו "שירותים ממלכתיים"

**לוח 1: הוצאות הרשותות המקומיות בהשואה לתוצר הלאומי הולמי (תל"ג)
והוצאות הממשלה בשנים נבחרות**

הוצאות הרשותות המקומיות כאות	הוצאות הממשלה מהתקציב הממשלת	הוצאות הממשלה	תוצר לאומי גולמי	הוצאות הרשותות הLocale	שנה
אלפי שקלים					
17.3	6.7	173	443	30	1960
20.2	8.6	440	1,037	89	1965
11.7	7.7	1,234	1,879	144	1970
9.6	8.9	7,303	7,890	701	1975
מיליוני שקלים					
9.1	9.3	111	107	10	1980
6.6	7.9	38,663	27,360	21,621	1985
9.1	7.6	35,878	43,015	3,258	1986
10.6	8.4	44,021	55,072	4,657	1987
9.9	8.6	59,620	68,116	5,892	1988
13.2	8.7	55,131	83,658	7,271	1989
12.3	8.1	67,265	102,210	8,800	1990
12.7	-	66,147	132,829	8,404	1991
13.2	8.2	98,641	158,748	13,046	1992
15.4	8.8	105,309	183,832	16,243	1993

מקורות: (1) שנות סטטיסטיים לישראל משנים שונות.

(2) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד התקנים, 1996.

הערות: (1) נתוני הרשותות המקומיות והממשלה הם לשנות התקציב (אפריל עד מרץ) ואילו התליג לשנה קלדרית. שנות התקציב 1991 מעתה 9 חודשים לבני הוצאות הרשותות המקומית והוצאות הממשלה, ולכן לא ניתן להשוותם לתוצר הולמי.

(2) הנתונים הם רק מ-1960 מכיוון שאנו נתונים כוללים לבני הרשותות המקומית משנים שקדמו.

(3) הוצאות הרשותות המקומית והממשלה כוללות התקציב וגילו התקציב ההן.

ובhem מערכת החינוך, שירותים בריאות המשפחה ("טיפות הלב") ושירותים חברתיים ("לשכה סוציאלית"). נוצרה זיקה בין המועצות הדתיות לבין הרשויות המקומיות. בכך שנים מספר היה דפוס מעבר למערכת ממלכתית, שיצרה שוויון ודמיון בחלוקת התפקידים בין הממשלה לבין כל הרשויות המקומיות. מkeit מתקנות נתקבלו ורק בשנות ה-60, כמו אחריות ממשתנית בלבד לחינוך גבוה ולאשפוז.

הגם של השירותים הבסיסי נקבע בשנותיה הראשונות של המדינה, המערכת אינה סטטיסטית ומדי זמן נושאים חדשים שטעונים טיפול כמו גם הצורך מחדש את חלוקת התפקידים בין משרדיה הממשלה לבין הרשויות המקומיות. דוגמאות מספר ימחישו את העניין: בראשית שנות הששים הוסדרו בחוק תפקידי הרשויות המקומיות בארגון שירותי הכבישות (במיקום איגודים מתנדבים), הביב, חיפוי הרחצה. בשנות הששים והשבעים התפתחו מערכות החינוך לפי רפורמה להונאה מבנה שונה של ארגון בית הספר בחטיבות ויישום אינטגרציה, והוקמה מערכת מתנ"סים לדרישות המקומיות. בשנות השמונים עבר תפקיך "הבטחת הכנסתה" (לכדים, לזקנים ולזקקים אחרים) מהרשויות המקומיות לביטוח הלאומי. לעומת זאת נפל תפקיך קליטת העלייה, בשיטות הקליטה הישירה של העולים, על הרשויות המקומיות. גם מלחמת המפרץ תרמה להדגשת חינויו הארגוני ברמה המקומית.

עם התפתחות תפקידי הרשויות המקומיות חלו גם שינויים בהיקף וברכיב המשאבים. עם קום המדינה אוחדו ארגונות שונות ל"ארינה כללית", הונאה עד היום. בתחילת נסבתה הארינה על פי שכר הדירה אלם בהדרגה נקבעו קריטריונים שנוטרו בתוקפם עד ימיינו. בצד ארינה זו הונאה ארגונות רכוש שנבנתה מבצעי הנכסים, ובוטלה ב-1968 מסיבות שיסכרו להלן. בשנים מסויימות (שנות החמשים) הייתה רשות מקומית זכאית להטיל מס הכנסת בשיעור 7.5 אחוזים, שנגבה על ידי המדינה. סמכות זו בוטלה כנטלה הנטלה הממשלה לידי את תפקיך העסקת המורים בחינוך היסודי. בד בבד התפתחה גביה של אגרות והיטלים על פי חוקי עזר, עבור שירותים ועובדות פיתוח.

השתתפות הממשלה בשעה נוסחאות וקריטריונים שונים והשתנה במשקלה במשך השנים. בשנות הששים והשבעים הוקפו שיעורי ההכנסות העצמיות ופותחו השתתפות הממשלה וההכנסה המועברת. אלו חזרו וצומצמו עם גבייתם מחדש של הארינה הכללית, האגרות וההיטלים בשנת 1986.

יחד עם זאת משקל תקציבי הרשויות המקומיות במערכת הציבורית נותר יציב באופן יחסית במשך השנים, כפי שעולה מהשוואה בין הוצאות הרשויות המקומיות לבין התוצרת הלאומי הגולמי והוצאות הממשלה, בלוח 1.

מן הלוח עולה כי דרך קבע הוצאות הרשויות המקומיות שווות ערך לכ- 7 עד 9 אחוזים מהתקציב. נתון זה שווה מחלוקת של "צריכת הרשויות המקומיות" בתוצר לאומי גולמי, שתלויה במידה מסוימת בעלות הרשויות מקומיות על ידי עובדייהן לעומת רכישת מוצרים ושירותים בשוק החופשי). הוצאות הרשויות המקומיות בהשוואה להוצאות הממשלה נעות בטוחות רחב יותר - מ- 6.6 אחוזים עד ל- 20.2 אחוזים, אולם ניכרת יציבות יחסית מ- 1970-1970 ואילך: שנים בהן היחס הוא בין 9 ל- 13 אחוזים, פרט ל- 1985-1985 שבהיא שנת המעבר מאינפלציה לתلت-ספרטאית לאינפלציה נמוכה.

נתונים אלה מראים כי השלטון המקומי שומר על מקומו במערכת. הוא צומח בהוצאותיו כמו התפקיד הלאומי והוצאות הממשלה. ניסיונות להקיפה את רמת ההוצאות ריאלית, ככלمر לצמצמן להתייקרויות בלבד, אינם עולים יפה בטוחה הבינוי והארון. ניתן למצוא שנים כמו 1985, שבו היה כמצום לכowa בהוצאות על פי השוואת תלאג ולהוצאות הממשלה.

כאמור, הדבר משקף סל שירותים ופיתוח בסיסי המקבול זה שנים רבות. השינויים הרבים שהיו אינם משפיעים אלא בשוליים.

עדות שעסקו במבנה השלטון המקומי ובמימונו

על פי הסעיף הקודם ניתן היה להניא כי פעילות הרשותות המקומיות ומימוןם הם על מי מנוחות - ולא היא. עד בתקופת המנדט הבריטי נוסד "חבר הרשותות המקומיות", שהפק לי'מרכז השלטון המקומי", לשמש ייצוג הרשותות המקומיות בפני השלטון המרכזי ולמטרות נוספות. חלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי ל מקומי, תפקדים וסמכויות של הרשותות המקומיות, בסיסי המסים של הרשותות המקומיות וסיווע מושדי הממשלה היו נתונים בדיאן מתמיד ובמהה, שהביא לעיתים אף למאבקים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי.

הכנסות, ועדות הפנים ועדות הכספיים נדרשו כמעט מדי שנה לדינום בדבר מימון הרשותות המקומיות, התנהגותן הכספיית וగירענותה. הדינום הם מעבר לצורך אישור הסעיפים הרלוונטיים בתקציב המדינה. מושדי הפנים והאוצר עוסקים בכך דרך קבוע - הן בדיאן עם הגופים המרכזיים של השלטון המקומי והן בדיאן עם רשויות מקומיות בזירות.

הרשויות המקומיות העלו חמיש טענות עיקריות:

- אין ניתנת להן אוטונומיה כלל וכל מס ותקציב טעוניים אישור משרד הפנים; וכן גם קבלת אשראי, מותן ערביות, מכירת מקרקעין וכל הסכם בעל משמעות כספית.
 - בסיסי המסים אינם דינמיים; כאמור, שיעורי הארכונה הכלכלית, האגרות וההיטלים אינם צומחים בהתאם אוטומטי עם הפעולות הכלכלית, עם הכנסה או אפילו עם ההתיקרוויות במשק. לפיכך מצטמצם במשך השנים בסיס המס, או שהעלאתו בשיעורים ניכרים קשה מבחינה ציבורית.
 - המשאים שמעמידה המדינה עמוק כללי, שנועד להבטיח סל שירותים מינימלי לכל רשות מקומית, אינם מספיקים, אינם מתחלקים על פי קריטריונים ברורים ופורמים ומגיעים באיחור. לכן, לא רק שנפגעים האוטונומיה והשירותים אלא נגרמים גירושות.
 - הממשלה מטילה על הרשותות המקומיות את האחוריות לשירותים הממלכתיים - קובעת סטנדרטים מחייבים אך אינה דואגת למילוי המימון.
- הדיוןים המכשכים הביאו מידי כמה שנים להקמות ועדות בדרג גבוה, לבחינה מקיפה של עניין השלטון המקומי וכדי להציג רפורמות ככל שיידרשו.

בפרשום זה לא ייסקרו כל הועדות ופעילותן, אך יזכרו הועדות שפעלו משנות הששים, ויצוינו בקצרה מסקנות הועדות והשלכותיהן.

יעדרות ותקון הגיעו את מסקנותיה ב-1964. חברות היו אנשי אקדמיה, נציגי הרשותות המקומיות ונציגים בכירים של הממשלה. בהמלצתה קראה להחותיר את הארכוניה הכלכלית במס על מוחזקי נכסים, ולא להמירו במס הכנסה מוקומי. הוצע לאחד את גביהת מס הרכוש הממשלה, ארונות הרשות והארוניה הכלכלית ולהשתתית את כולן על שומות הנכסים לפי ערך Kapitali. כן הומלכו הסדרדים בדבר היקף התקציבים, המענק הכללי ורישון הרשותות המקומיות מחരיגות (יעדרות ותקון, 1964).

מסקנות אלו מנעו הנהגת מס הכנסה או מס קנייה מקומי. איחוד הגביהה והשומה לא בוצע, אך ב-1968 בוטלה סמכות הרשותות לבוטל ארונות רכוש וכך בוטלה הכספיות של אותו מס. בתמורה לביטול קיבל הרשותות המקומיות (עד 1986) אחוז מסוים מהכנסות המדינה.

יעדרת קוברסקי פעלה ב-1976 וחבריה היו מנכ"ל משרד הפנים, י"ר מרכז השלטון המקומי והמונה על התקציבים באוצר. הועודה המליצה על איביטול הארכוניה הכלכלית עד לבחינה נוספת על ידי צבוריות. כן המליצה על הקצאת מענק חולם לרשותות על בסיס גישת "סל השירותים", על אי-ימון התקציב הרגלי במילוות, על הימנעות הרשותות המקומיות מגירענות ועל קביעת הסדרי הדברות ממוסדים בין השלטון המקומי לממשלה, לקביעת היקפי התקציבים ומיניהם. כמו כן, הומלץ על הקמת ועדת ממלכתית להצעת חוקה חדשה לשולטן המקומי ולקביעת תפkidין, סמכויותיה והמערכת הפיננסית של הרשותות המקומיות. מסקנות הועודה בוצעה בראש ובראשונה ההצעה להתקציב ב-75 אחוזים לענייני השלטון המקומי. כמו כן, משרד הממשלה הייעודיים עברו להשתחף ב-75 אחוזים ממימון העליות בסעיפים מסוימים, במקומות דירוג הרשותות המקומיות לפי נוסחאות שונות ושונות. משרד הפנים ניסה לישם את שיטתו "סל השירותים" - דרך לפצות רשותות מקומיות שמצוין החברתי-כלכלי קשה ויש להן יותר הוצאות אך פוטנציאל נזק של הכנסתות עצמאיות. כן הופסקה הקצאת המילוות לאיזון התקציב הרגלי - ואלו נותרו למימון הפיתוח ולכיסוי גירענותם העבר (יעדרת קוברסקי, 1976).

יעדרת זנבר מונתה ב-1976 על פי המלצת ועדרת קוברסקי. הועודה הייתה רחבה וכלה מלבד נציגי הממשלה והשלטן המקומי גם אנשי אקדמיה ואנשי ציבור. הועודה הגישה את מסקנותיה ב-1982 (יעדרת זנבר, 1982).

על פי גישה מושגית המליצה הועודה להכיר ברשותות המקומיות כשותת מעמד למשרדי הממשלה, חלק מהשלטן המשפק שירותים לתושבים. בכך שמעוויות רבות ביחסים בין השלטן המקומי לבין השלטן המרכזי, אף כי בין תפkidיו של השלטן המרכזי נותר הפיקוח על הרשותות המקומיות למניעת חריגות (להבדיל מההערות מוגדרות).

בנושאים הכספיים המליצה הוועדה המלצות מספר ואלו הן :

- מימון הרשותות המקומיות בתקציב הרגיל (ראה פרק 3) יתבצע מכמה מקורות:

(1) ארונונה כללית על מגורים למחזיקי יחידות דיור;

(2) מס רכוש על דירות, על עסקים ועל קרקעות בהיקף שהוא מחייב במשלה לפני ביטול המס. המס על דירות ישולם על ידי הבעלים;

(3) ארוננות עסקים על בסיס הערך המוסף, שתיגבה במקום ארונונה כללית ומס העסקים;

(4) אגרות, היטלים ודמי שירותים במקרים בהם ניתן לגבות מן הנגנים סכומים שימושתיים, בעלות גביה נמוכה;

(5) השתתפות משרד המשלה בשירותים ממלכתיים, עד ל-100 אחוזים בשירותי חובה;

(6) מענק כללי על בסיס גישת סל השירותים - לפיו ייקבע "סל שירותים" מקובל, שיוחשב לכל רשות מקומית לפי מספר התושבים; תהיה התחשבות בגורמי אופי ומגנה מקומיים. המענק יהיה ההפרש בין העלויות הריאליות של סל השירותים לבין פוטנציאל ההזדמנויות העצמאיות בהתחשב במצב החברתי-כלכלי.

- תקציב הפיתוח יכלול את כל מרכיבי ההון, כאמור כל ההזדמנויות במימון פיתוח יופנו לקרן לעובדות פיתוח ולפרויקטים מסוימים וישמשו גם להחזר קרן ההלוואות.

- הוועדה המליצה על מערכת אמצעים להבטחת מסגרת התקציב ולמניעת גירעונות ברשותות המקומיות.

- הוועדה המליצה על שינויים מסוימים במספר בחלוקת התפקידים בין הממשלה ובין הרשותות המקומיות.

ממשלה ישראל אישרה את מסקנות הוועדה בהסתייגות אחת, והיא כי ישומן לא חייב הקצת משאבים נוספים לרשותות המקומיות. באורח מעשי בוצעו הרבה ממסקנות הוועדה בשטחים שאיןם פיננסיים. מן המלצות שצינו לעיל בוצע רק ביטול מס העסקים, אלא יישום מס ערך מוסף מקומי. כן נכללו בחוק התקציב המדינתי ובחוק יסודות התקציב מגבלות על הרשותות המקומיות ואפשרות יישום אמצעים למניעת חריגותnesia כוח אדם, תנאי שכר ותקציב.

כלל ניתן לומר שלא צמחה הרפורמה שהתקבלה על ידי הוועדה: הממשלה והכנסת המשיכו להתיחס לרשותות המקומיות בזיהיות ובחשדנות, והחמירו את התלות ואת המגבילות, שהגיעו לשיאן בחוק יסודות התקציב ובחוקי היסודותים במשק. מימון הרשותות המקומיות לא השתנה ביסודו ולא אומצו חידושים שהוצעו. זאת אף-על-פי שהחלק גדול מהמלצות הוועדה בוצע באורח פורמלי.

עדות הרמלך הרכבה מצוות בינמשרדיו משותף למשרד האוצר, משרד הפנים ומשרד הכלכלת והתקציב, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות. החלטות נקבעו ב-1991-בלחן את חלוקת התפקידים ואת נטל המימון בין הממשלה לבין הרשותות המקומיות

בשירותי החינוך ובשירותים החברתיים. הוועדה הגישה את מסקנותיה באוקטובר 1992 (ועדת הרמלך, 1992).

הוועדה קבעה כי חלוקת תפקידים נכונה היא שהממשלה תקבע מדיניות ותפקח, ואילו האחריות לביצוע תוטל על הרשותות המקומיות או "על גופים אחרים שיוקמו" לפי המלצתה. הוועדה חישה גם את הנטול על הרשותות המקומיות שהיא بلا כיסוי. הוועדה המליצה על בחינת אפשרויות הפרטה בשירותי החינוך וכן על הקמת "מינימלי חינוך" משותפים לרשות המקומית ולמשרד החינוך להספק שירותי חינוך שעד כה סופקו על ידי משרד החינוך. כן הומלץ על סל שירותי, שימושו במלואו על ידי הרשותות המקומיות כדי שימנע דיווחים והעשרות כספים באופן לא ראוי או באיחור. בכל מקרה הומלץ משרד החינוך ימשיך לפקח. הוועדה המליצה על חלוקת השירותים וחישבה את הסכומים המוגעים לשירותים המקומיות למימון מלאו ההוצאות בשירותים שבאחריות הממשלה. כן נקבעו סדרי החלטה, העברות כספים ומיניעת חריגות.

בתוחם הרוחה הציעה הוועדה להקים כ-25 רשותות רוחה אזוריות שייעניקו שירותי חברתיים ברמה מקצועית גבוהה. מימון השירותים החברתיים יעשה על ידי הממשלה.

ובוצעו כמעט במלואן ההצעות הכספיות שגובשו בתנאים-סקומים שחסרו במימון השירותים ממלכתיים מסוימים. לא בוצעו השינויים הארגוניים שהומלכו וכן לא הוגברה השתתפות משרדיה הממשלה עד למימון מלא של השירותים החברתיים.

עודת סוארִי הגישה את מסקנותיה באוגוסט 1993, והן בתהליך של יישום. בוועדה היו מומחחים מן האקדמיה, מכשורי הפנים והאוצר ומעיריית ירושלים - כלכלנים ורואי חשבון. הוועדה נתקשה להציג קритריונים להערכת המענק הכללי ולມונון היתרי אשראי לרשויות המקומיות.

במסקנותיה ביקשה הוועדה לאפשר יתר ליברליות כלפי הרשותות המקומיות ולפיכך "הגברת זורגות החופש של השלטון המקומי בקביעת רמת ההוצאה, רמות ההוצאה והרכיב התקציבי במסגרת נתונה שתיקבע". עם זאת השלטון המרכזי יבטיח מינימום של שירותים לתושבים בכל רשות מקומית. כדי לקבוע את המענק המגיע לרשות יוחשב "מינימום החוצאות בתקציבי" על פי "הוצאה לנפש" כל ארצית, כפול מספר התושבים ברשות מסוימת, ויונטו תוספות לפי מدد חברותי-כלכלי ליישובים באזורי עדיפות למועצות אזוריות. כן יוחשב פוטנציאל ההכנסות ממשדים, הכנסות עצמאיות אחרות והשתתפות ממשדי הממשלה ייעדים. פוטנציאל הארכונגה הכללית יקבע בהתחשב במיצב חברותי-כלכלי של התושבים ובהכנסה מעסקים. קביעת "סל השירותים" ופוטנציאל ההכנסות אינם מגבלים את הרשותות המקומית אם תצליח לגייס יותר משאבים תוכל להוציאו יותר (ועדת סוארִי, 1993).

הסדרי האשראי המוצעים על ידי הוועדה כוללים אפשרות לכל רשות מקומית לקבל אשראי, שלא עולה על 84 אחוזים מפוטנציאל ההכנסות. לא יהיה צורך לקבל אישור לעיד האשראי, אולם על הרשותות המקומית יהיה להתחשב בסכומי פירעון הקرون בכל שנה כך שלא תחרוג מהמסגרת שתואשר לה. לפי ההצעות אין הבדל אם האשראי ישמש לפיתוח, להוצאות שוטפות ולהון חוזר או לגידענות. כמו כן אין הבדל במקור האשראי-בנקים, ספקים, גופים

אחרים. הוועדה ממליצה לראות את חובות הגוף הנלוים - חברות עירוניות וחברות בת שלhn, עמותות, תאגידים סטוטוריים- כחלק מן האשראי העירוני, בתנאים מסוימים.

במסקנותיה המליצה הוועדה על אמצעים להבטחת יציבות המערכת ועל צעדים שיש לנקט כדי למנוע חריגות או להחזיר את הסדר הטוב ברטויות מקומיות שניכר שהן בדרך למישר כספי. יש להניח שמרתת הוועדה הייתה לוודא שהLIBRLIOT המומלצת לא תובן כמרשם פריצת מסגרות ולאי-הקפדה על כללים אלמנטוריים של ניהול אחראי.

סיכום

ביסוס משק הכספי של הרשותות המקומיות לא ירד מסדר היום של המדינה מיוםיה הראשון. כמו וודאות נכבדות הכלולות את מיטב אנשי הציבור והמומחים ניסו לנשח עקרונות חדשים למרכז המסדים, להקצתה המענק הכללי ולקביעת היקפו, לדרכי דיווח ולהעברת השתתפות משרדיה הממשלה היעודים, לקביעת תקציבים ולהקפדה על הימנעות ממשברים כספיים.

סקירה היסטורית של מימון הרשותות המקומיות מראה שהלו אמנים כמה שינויים ממשמעותיים, אך רק מקצתם נבעו ממסקנות הוועדות. עיון בהצעות הוועדות מראה שרק חלק קטן מהן בוצע כראهن ולפי המבנה שנקבע. (דברים אלו אינם אמורים לגבי ועדת סוארי, שימוש מסקנותיה הוא בעצומו, כאמור, ולא ניתן להערכתה בשלב זה).

השינויים שנעשו במסקנות הכספי היו תוצאה של אירועים כלכליים (כמו המיתון של 1967 שהביא לביטול ארונות הרוכש), או של הצורך לפתור את בעית איזון התקציבים של הרשותות המקומיות והקנת הגירעונות. הפתרונות היו על רקע המצב הכלכלי ואפשרויות הממשלה באותה עת - לרבות שיקולים פוליטיים ומינלאיים.

אין מקום לבחון בעבודה זו את תרומתן של הרשותות המקומיות לחוסר היציבות, בשנים האחרונות, בניהול הכספי לעומת תרומות משרדיה הממשלה. הרשותות המקומיות, בחלוקת הגדול אך לא כולם, נקלעו לגירעונות בכלל אי-הקפדה על החוק, על ההוראות ועל כללי מינהל תקין, ובניהם - שמירה על מסגרת תקציב מאושר והימנעות מהוצאות כאשר אין די משאבים. משרדיה הממשלה לא העמידו בזמן הנחיה ומידע בהיר על דרכי השתתפותם וכן לא נענו בזמן להנפתוחויות כלכליות וחברתיות שהיה בהן כדי להשפיע באופן ישיר על מצב הכספי של הרשותות המקומיות.

מצב זה ניתן להסיק מסקנות רבות בדבר אפשרות יישום רפורמות במצבים מורכבים פיננסית, מינלאית ופוליטית. אולם מעבר לכך יש להניח שהמערכת تعمل ביציבות רבה יותר אם יהיה לה כלים פשוטים יחסית, מובנים, יזועים מראש ולא ניתנים למנייפולציות. לבהיורות המערכת יש להיות מינימום של קשרים כספיים בין משרדיה הממשלה לבין הרשותות המקומיות. רצואה חלקת תפקידי ומושבים, שייצרו אוטונומיה של כל המרכיבים כך שהרשותות המקומיות יוכל לנחל את ענייניהם לפי רצון ומיטב כושרם המינלאומי והפיננסי ומתוק נשאה באחריות למשריהם.

3 התקציב הרגיל

תקציב הרשות המקומיות בישראל כולל את כל הכנסות ואות כל החוזאות של הרשות המקומית, לרבות סכומי השתתפותה בתאגידים נלווים לחברות, עמותות, אגודי ערים, מועצות דתיות, רשות ניקוז ומוסדות ארציים. תקציב הרשות אינו כולל את מלא החוזאות של תאגידי העיר.

התקציב מוחלק לשני חלקים מרכזיים:

התקציב הרגיל ממומן על ידי הארכוניה הכללית, האגרות וההיטלים ודמי השירותים, המענק הכללי, השתתפות משרדי הממשלה הייעודים, ולעתים מלונות והכנסות חד-פעמיות. בדרך כלל אמרור התקציב הרגיל למן הוצאות שוטפות: שכר ומיסכורת, הוצאות ארגניות, הוצאות פעולות, השתתפות בתקציבי תאגידי עיר ופירעון מלונות. בסעיף האחרון נכללו גם החזר הקשן של הלואות אף אם שימשו להשקעות. בכך מבטאת התקציב את הצורך שההכנסות הרגילות יכסו גם חלק מן ההשקעה. רצוי שבתקציב הרגיל יהיה עודף אשר יועבר לבוגדות פיתוח.

התקציב הבלתי רגיל ממומן על ידי הכנסות בלתי רגילות, חד פעמיות באופיין, שאין חזורות (מאותו נס), אגרות פיתוח, היטל השבחה, מכירת רכוש, תרומות, השתתפות הממשלה מותקציב ההון, ומלות.

בכלל, הכנסות אלו מיועדות להשקעות בפיתוח עכוזות פיתוח, ברכישת נכסים ובצד כבד. מרבית השקעות הרשות המקומיות הן בבניית מבני ציבור ומוסדות חינוך ובתשתיות - דרכים, מתקני מים, ביוב, ניקוז וטיפול, גינון, וכדומה.

הכנסות עצמאיות

בקבוצת הכנסות העצמאיות של הרשות המקומיות נכללות כל הכנסות אשר הרשות המקומית גובה באופן ישיר מן התושבים, בעלי העסקים והנכסים בתחום, ובמקרים מסוימים ממקבלי שירותים המגיעים לתמונה. התעריף של חלק ממרכיבי הכנסות קבוע על ידי מועצת הרשות המקומית, ואילו תעריפים אחרים קבועים על ידי שר הממשלה בתקנות. התעריפים, לפי התקנות, משותפים לכל הרשות המקומיות אף כי במקרים מסוימים נערך דירוג של רשותות מקומיות (כמו בעניין אגרות היתריה בינוי) או נרכת אבחנה מסיבות ענייניות (כמו למשל תערימי המים באילת).

בלוח 2 ניתן לראות כי מסכום של כ-11 מיליארד שקל שקיבלו הרשותות בשנת 1993 כ-5.6 מיליארד הם ממוקורות בלתי מייעדים - מסים ומענק כללי (כ-51 אחוזים). רק כ-4.4 מיליארד נבעו מהכנסות מייעדות שנתקבלו ממשרדי הממשלה כשתתפות במימון שיחותים

מסויימים ומאגרות, היטלים, דמי שירותים ואגרות פיתוח שנגבו עבור הספקת שירות מסוים או פעולה אדמיניסטרטיבית. פירוט יונן בהמשך - תיאור ההכנסות על פי מקורן.

לוח 2: הכנסות הרשותות המקומיות בתקציב הרגיל לפי הייעוד, 1990-1993

סעיפים הכנסה לפי יעוד	1993		1992		1990/91 ^a	
	אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים	מיליוני ש"ח
סה"כ	100	11,071	100	9,318	100	6,445
מסים	39	4,254	40	3,731	41	2,620
מענק כללי	12	1,354	14	1,262	12	785
שירותנים	7	753	7	663	8	507
מקומיים	29	3,239	28	2,631	27	1,745
שירותנים	13	1,471	11	1,031	12	788
מלכתיים						
מפעלים ואחר						

הערה: (1) שנות התקציב 1991 היא בתתשעה חדש (אפריל-דצמבר), ולכן החטיפה.

מן הנתונים עולה, לפחות, שלרשויות המקומיות מרחב גודל של שיקול דעת בהערכתם משאבות: 51 אחוזים אינם מיועדים מראש לכיסוי הוצאה מסוימת. אלומ כדי לדעת את המרחב האזוטי יש לנכונות מן הסכום את מה שעלה הרשות המקומית לתקציב כדי להשלים את מימון שירותיה החובה אשר מתמנים מאגרות ומהיטלים או ממשדי הממשלה. לא בכל הרשותות המקומיות אגרות המים ואגרות הביבוב מכסות את מלא העלות. יתר על כן, משרד הרווחה מותקציב מראש רק כ-75 אחוזים מעלות תקנית של השירותים ובתקורה התקציבית. גם השתתפותו ממשרד החינוך מחושבota על פי ממוצעים, ולא בכלל מקרה הם מכסים את מלא הוצאה. ניסיון להתחמוץ עם הבעיה של השתתפותו ממשדי הממשלה נערך על ידי ועדות הרמלך (ראה לעיל), אלומ רק מקצת המלצות הוועדה אומצו לתוספת משאים אך לא לשינוי השיטה. ככל הידוע לא נערכ מחקיר שיטות בניסיון לאמוד את מידת ההשתעבדות של ההכנסות הבלטי מיעוזות, לכיסוי פערם במימון שירותים מלכתיים ומפעלים.

לוח 3 מציג את ההכנסות העיקריות ברשותות המקומיות על פי מקורן. מן הלוח עולה כי ב-1993-כ-61 אחוזים היו מהכנסות עצמאיות-1-39 אחוזים ממשדי הממשלה.

מקור ההכנסות העיקרי הוא הארנונה הכללית, שהביאה להכנסה של כ-4.1 מיליאר ש"ח ב-1993-שם כ-37 אחוזים מכלל ההכנסות וכ-61 אחוזים מן ההכנסות העצמאיות. כפי שניתן לראות קיימת יציבות רבה בהרכיב ההכנסות בשנים 1990 עד 1993.

הארנונה הכללית היא מס המוטל על המחזיקים (לא הבעלים) של נכסים (מרקען) פעילים בתהווים הרשות המקומיות. הנכסים הם מבנים המשמשים למגורים או לעסקים וכן קרקע חקלאית וקרקע תפוצה (קרקע שיש בה שימוש לאחסנה או לחניה). הארנונה הכללית אינה מוטלת על "אדמות בניין" - קרקע המיעדרת (בתבב"ע-טכנית בניין ערים) לבנייה, שטרם נבנה עלייה דבר. עד 1968 היה בסמכות הרשותות המקומיות לגבות גם ארונות רכוש - מס המוטל

על בעלי הנכסים. ועדות ויתקון (1964) אף המליצה לשככל את בסיס השומה ואת הגביה. הסמכות לגבות ארנונה זו בוטלה מכמה נימוקים הנימוקים לביטול היו חמישה ואלו הם :

(1) וודת ויתקון הצביעה על כפילות - על אותו בסיס מוטלים גם מס רכוש ממשלתי וגם ארנונה כללית וארנונת רכוש.

(2) בשנות המיתון (1966, 1967) פחתה הגביה בשל אי-יכולתם של בעלי קרקע לבנייה, ובעיקר קבלנים, לשלם את הסכומים, והשומות כבר לא היו ריאליות.

(3) באותו שנים הוסיף והתברר כי בנכסים למגורים מרבית הבעלים והמחזיקים הם אוטם אנשים ואין הצדקה לכפילה.

(4) דירות מגנות התקשו לשלם את ארנונות הרכוש ונוצרה אפליה (לכורה) בין מחזיקי דירות לבין מושתפים שבבעלותם בין שוכרים, ובמיוחד בשכירות מגנות.

(5) רבים המתחים בין הרשות המקומיות לבין הבעלים הגובל ביוטר של מקרקעין בישראל - מיניהם מקרקעי ישראל. הרשות קבעו שומות גבוהות לאדמות בנין, אשר פוטנציאלית הבניה שלחן נועד לימייש בטוחה הרחוק.

מן הרואין לזכור כי לרשות המקומיות נחוץ בסיס מס אשר ניתן לזרחי בנסיבות יחסית. אין בידי הקטנות שבין להקים מננון מורכב לשומה ולגביה. מתקבל במרבית מדיניות העולם כי מקרקעין והם בסיס המשआ לרשות המקומיות. הסיבות לכך הן היסטוריות בעיקרן - בעוד שהשלטון המרכזי, לרבות הפדרלי במדינות פדרליות, פיתח בסיסי מס חדשנש כהנכסה והוצאה נותר השלטון המקומי בעיקר עם מס הרכוש. הרכוש הקרקעי היה אמן בעבר בסיס ההכנסה העיקרי (חקלאות וככיסים להשכרה), אולם בעקבות המהפכה התעשייתית חלו תמורות ובסיס זה החל ואיבד מרכזיותו. אף-על-פי-כן, ראוי לכaura כי הרשות המקומיות יהנו ממנו : שירותיהם ניתנים לתושבים ולבעלי העסקים שנמצאים בנכסים, ועל אלו לשלם עבור השירותים. כמו כן המקרקעין ומשתמשיהם נהנים מן הפיאות - ככל שנטלים כבישים, נמתקים קווים מים וביב, מוסדרים תאורות הרחובות, התנועה והחניה ומותקנים גנים ציבוריים, כן עולה ערכם של הנכסים. בעליים נהנים מעליית הערך והמחזיקים - מרווחה וברת. עיקרון של בעלות התשתיות מבוצע על ידי הרשות המקומיות וחובת החזקתן מוטלת עליהם. לפיכך יש הצדקה להיות המקרקעין בסיס של השלטון המקומי, על אף חסכנות בולטים : ערך המקרקעין שכאמור אבדו את הבסיס הכלכלי המركזי איינו משקף את הפעולות הכלכלית, את עלויות המוצרים ואת ההכנסה הלאומית. בעבר שמש תשלום המש לביקורת זכות הבחירה בישראל (עד קום המדינה) - דבר שאינו נכון כולם נהנה על פי שמות הערים, כן גבietenו נתונה לתנודות של התפתחויות ומשברים בשוק הנדלין והבנייה.

ישראל הטעבשה מעין פשרה : בוטלה גביטת ארנונה הרכוש מן הבעלים על פי שומה; אף-על-פי-כן נותרו המקרקעין כבסיס המש העיקרי - ארנונה כללית על המחזיקים. זאת מתוך הנחה, כי מחזקי נכסים למגורים ולעסקים הם גם הנתנים מן השירותים. עם זאת קביעות שיעורי המש נעשית באופן פשוט על פי שטח הנכס - סיוגו, מיקומו ו שימושו.

התרערפים נקבעים באופן נומינלי אך בשנות התשעים הם צמודים, על פי חיקיקה המתחדשת מדי שנה, למדד המוחירים לצרכן.

פרט לארכונה כללית רשויות הרשות המקומיות להטיל ולגבות אגרות למיניהן ודמי שירותים שהחשובה בהן היא אגרת המים והביוב.

לוח 3: הכנסות הרשות המקומיות בתקציב הרגיל לפי המקור, 1990-1993^a

סעיפי הכנסה לפי מקור	1993			1992			1990/1 ^a		
	אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים	מיליוני ש"ח	אחוזים
סך הכל	100	11,071	100	9,318	100	6,445	6,445	6,445	6,445
סך כל הכנסות העצמאיות	61	6,770	63	5,895	65	4,192	4,192	4,192	4,192
ארוננה כללית אגרת מים הכנסות אחרות	37	4,108	39	3,628	39	2,545	2,545	2,545	2,545
淼 כל השתתפות הממשלה	8	905	8	804	9	588	588	588	588
מענק כללי היעוץ רווחה אחר	16	1,757	16	1,463	17	1,054	1,054	1,054	1,054
淼 כל השתתפות הממשלה	39	4,301	37	3,423	35	2,253	2,253	2,253	2,253
מענק כללי היעוץ רווחה אחר	12	1,339	14	1,254	12	805	805	805	805
淼 כל השתתפות הממשלה	17	1,824	15	1,405	15	957	957	957	957
淼 כל השתתפות הממשלה	6	695	6	588	6	379	379	379	379
淼 כל השתתפות הממשלה	4	443	2	176	2	112	112	112	112

הערה: (1) שנות התקציב 1991 היא בתוUSAה חדש (אפריל-דצמבר), ולן השמטה.

הארוננה הכללית

בין השנים 1985-1968 הייתה המועצה של כל רשות מקומית רשאית לקבוע את שיעורי הארוננה הכללית בתחוםה. היה עליה לקבוע את תחומי האזוריים בעיר - למגורים, ושלא למגורים, לקבוע את סוג המבנים, את סיוג המבנים שלא למגורים לפי ייעודיהם ואת התעריף לכל מטר ובערך בכל אזור וסוג מבנה. בחלק מן השנים, ובמיוחד עד 1973, נקבעו הרשותות המקומיות להימנע מהעלייה שיעורי הארוננה. בתמורה קיבלו תוספת במענק הכללי, וכך זכו גם רשותות מקומיות מבוססות לمعנק כללי לשם איזון התקציבים. בשנות האינפלציה הגבוהה, ובכיוון בראשית שנות השמונים, לא היה מנתס מהעלייה שיעורי הארוננה מדי שנה, לפחות בגובה החתמיקוויות. מכאן של הרשותות המקומיות ניצלו כל דרך להעלות את הגבייה מן הארוננה. בין השאר העלסו באופן ניכר שיעורי הארוננה לעסקים (מבנים שלא למגורים) וכן ערכו מדדיות חזורות וזיהוי יודי המבנים כדי להרחב כל האפשר את בסיס הגבייה. בשנות השמונים גברו טענות בעלי העסקים באמצעות האיגודים הארץ-ישראלים והמקומיים ועדות התיאום לארגונים הכלכליים, לשכות המשחר, התאחדויות התעשייה ובעלי המלאכה, איגוד הבנקים, ועוד) וטענות הדיירים באמצעות ההסתדרות

(שראותה עצמה משקל נגד לאיגודים הכלכליים) נגד הعلاה בלתי פוסקת של שטויות הארכוניה הכלכלית. לפיכך הגבילה הכנסתת, על פי הצעות משרד האוצר, את סמכויות הרשות המקומיות לקבע את שיעורי הארכוניה. לבארה הן עדין רשויות לקבע את השיעורים, אולם נקבע שיעור מינימום ושיעור מקסימום לכל סוג, נקבע כי על כל נכס ניהול החוב בשנה קודמת בתוספת אחוז התיקירות שנקבע בחוק משנה לשנה ולא בהכרח בשיעור עליית מัด המוחירים לצרכן), ונקבע שניי סיוג הבטים, תנאים האזרחים וקבעת כל שיעור אחר טעונים אישורים של שר הפנים ושר האוצר. נקל להבין כי אישורים כאלה כמעט שלא ניתן בהעדר קרטירוניים וכליים טובים לבדיקה, ובשל לחץ הארגונים הכלכליים וחברי הכנסת המגינים על העסקים ועל המגורים. אכן, יתרו גודל הוקנה למוסדות היהת שלא עד נזקו לטרורם בהעלאת השיעורים על פי התיקירות, והזרים עשו את המלאכה עבורן. בשנות התשעים גם נקבעו בתקנות שיעורי הנהנות המרביים שניתן להעניק וגם אפשרות תמרון זו נלקחה מן הרשות המקומית, שבדרך כלל אימצה את המקסימום שנקבע בתקנות.

בעיטה של תקיקה זו הונצחו במידה רבה תיחום אזורים, קביעת סוג בתים וצדומה. שכונות ואזורים שהתפתחו ותוшибיהם יכולים לשלם יותר - אינם מקבלים חיבורים גבוהים יותר. מצב זה משקף את הקשיים במס המכונה "ארוננה כללית", ואלו הם :

- על אף ותק המסל משנותיה הראשונות של המדינה, לא נקבעה שיטה לחלוקת הערים לאזורים לזרכי הארץ.
- לא נקבע אילו הוצאות ממומנות על ידי הארכוניה הכלכלית.
- שום מסמך לא קבע את הערךנות לתשלומים ארוננה על ידי העסקים: דהיינו, האם המטרה היא לממן שירותים שמקבלים העסקים או לפצות את העיר על הפגיעה בהם גורמים מסוימים בסביבה, או לממן שירותים עבור העובדים, הלוקחות והספקים שמוחוץ לתחומי הרשות המקומית. בכל מקרה הרשות המקומית גבוהה מנפחים גם אגרות בזב, אגרות פנוי אשפה ואגרות מים. אכן, עבור ניקיון, דרכים ותיעול אין גביה נפרדת.
- הארכוניה הכלכלית למוגרים היא בעיקרה מס שאינו פרוגרסיבי. היא מועלת בשיעורים שווים על פני שטח, בלי התחשבות בגובה ההכנסה. אכן, מרבית ההכנסות ממיסים במדינה אינם פרוגרסיביים (כלומר שיעורם יותר גבוה עם ההכנסה), אולם מרבית מסי העקיף הם מסי הוצאה ובעלי היכולת מוציאים יותר ומשלמים יותר (מס ערך נוסף, מס קנייה, מס כס ובלו). בארוננה הכלכלית יש כמה מרכיבים המאפשרים לנשות ליצור מצב שבו בעלי היכולת ישלמו שיעורים גבוהים יותר, וזאת על פי האזרחים, סוג הבניינים והאפשרות לקבע שיעורים גבוהים לדיורות גדולות. بد בד נוצרה מערכת הנהנות למעטוי הכנסתה (לנפש) ולזוקקים אחרים.
- בכך שונות השמנונים גבר השוני בין הרשות המקומיות שלחן אזרחי תעשייה או מרכזי עסקים גדולים, לעומת "עיר שינה" שעיקרן כגורים. האפשרות לבנות בשיעורים גדלים והולכים מן העסקים הביאו לפערים ניכרים בפוטנציאל ההכנסה העצמית של הרשות המקומיות - הרבה מעבר למזה שניתן להסביר כהוצאה לקיום השירותים לעסקים. כל זמן שכל הרשות המקומיות נהנו ממענק כללי התאזרן האי-שוויון על ידי המענק. החל ב-1986 מקצת הרשות המקומיות, ובهن יותר ממחצית אוכלוסיית ישראל "נטולות מענק", כאמור

הן יכולות לאוזן את תקציביהן בהכנסות עצמאיות. בתקופה זו בולט הפער בין המשאבים הרבים העומדים לרשות חלך מן הרשותות המקומיות שבחן עסקים ורים, לבין מיעוט המשאבים, העומדים לרשות רשותות אחרות שאנו ברוח עסקים רבים. ספק אם זו הייתה כוונת מדיניות הפיתוח של הכנסות העצמאיות שננקטה, לכאורה, ב-1985.

בחינת הארכונה הכללית מעלה כי המט התקבל על הציבור, מהוות בסיס לגביה סכומים ניכרים ומממן כ-40 אחוזים מן התקציב הרגיל. אפ-על-פי-כן קשה לומר כי הוא שוויוני, מפתחת, דינמי ויוצר "צדקה", אפילו כזה הנדרש ממערכת מסים. במיוחד הרבה רבה האי-בahirות בארוכנה המוטלת על עסקים.

אגרות מים ואגרות ביוב

בלוח 3 מוצגים נתונים ההכנסות מגביית אגרות מים הכוללים בעיקר גבייה עבור צריכה שוטפת, אם כי ייתכן שנכללו סכומים של אגרות פיתוחה מערכת המים. הסכומים שנגבו ב-1993 על ידי מפעלי המים הגיעו לכ-900 מיליון ש"ח - והם היו כ-8 אחוזים מכלל הכנסות הרשותות המקומיות.

עיקר הגבייה היא מאגרת צריכה שוטפת של מים. זו נגנית על פי תקנות שר החקלאות, בהסתמך שר הפנים ובאישור ועדת המים של הכנסת. התעריפים מותקבלים על פי הצעת שר החקלאות למועדת המים, בתהילך שמאפשר לוגעים בדבר להגש התנודות. הדינום לקביעותם כרוכים בתיקונות מקובלות, הקובעות את השיעורים שזמינים חברות מקורות וספקים מים אחרים לגבות מהצרכנים שלהם, וביניהם החקלאים והרשותות המקומיות.

במיוחד טעונים הוויוכחים בעניין מחיר המים לחקלאים. ככל הכוונה היה לנבות אגרות ומחררי מים אשר יכסו באופן ריאלי את עלות הפיקת המים והבאתם למקום השימוש. מכיוון שאין תחרות באספקת המים יש להיעזר בחישובי עלות ממוצעת, על פי דוחות כספיים. דא עקא שחישובים אלה כרוכים בקביעת מערכות הנוחות כלכליות והנדסיות: היקף ההשקעות, קיימים המתකנים בשנים, שיעורי הריבית, עלויות ההפעלה והאחזקה, השפעת הטופוגרפיה והmorphים, סטנדרטים של איכות מים וקולחים, רמת מלאי המים ועוד. נציגות המים ובצד גורמים כלכליים ערכו חישובים, לצורך דינום עם ארגוני החקלאים והרשותות המקומיות וכן לצורך חישובי קרן האיזון שבתיה הנכיבות מספקים ומצרכנים, שהפיקו ורככו בעלות נמוכה יחסית. ככלל על משק המים היה לממן את עצמו בגבייה על פי עלויות ריאליות. בשנות השבעים נקבע כי הערך העירוני והתשתיתי אינו חייב לסבסד את החקלאות. כן נקבע שוב כי משק המים העירוני יתנהל על בסיס "משק טגור", על פי עקרונות שכבר נקבעו בסוף שנות החמשים על ידי השרים משה שפירא (שר הפנים) ומהše דיין (שר החקלאות). יישום מלא של גישה זו נתקל בבעיה: החל ב-1974 אגרות צריכה שוטפת של מים נקבעה על ידי השלטון המركזי. הדבר געשה כדי להבטיח מחיר שווה למים, כמו כן חיוני, בכל יישובי המדינה. נמצא כי אין מן הראוי שתושבים של ערי פיתוח ושל יישובים באזורי ההר, שעלות הפיקת המים בהם גבוהה, ישלמו יותר מתושבי גוש דן. לפיכך לא נעשה מאמץ קבוע אגרות בחוקי עוז על פי העלות של כל רשות מקומית. בדיעבד, הייתה בהעברת החלטה לידי השרים תועלת רבה; בשנות השבעים והשמונים הייתה אינפלציה מואצת ובמרבבית אותה תקופה לא היו שיעורי האגרות וההיטלים צמודים למדד המחירים לצרכן.

לפיכך היה קל יותר להעלות את האגרות בדרך של תקנות, בלי צורך בהחלטה של כל רשות מקומית בנפרד. מן ההיבט הכלכלי - לא שמר עירקוון ה"משכ הסגור". רשותות מקומיות רבות נהנו מעודפים, ואילו אחרות נאלכו למכנן פערם מוהכניות הבלתי מיעדרות. כל זמן של הרשותות המקומיות נהנו ממענק כללי, ההכנסות היו חלק מפוטנציאל ההכנסות בכל רשות מקומית והמענק פחות לאלה שזכו לעודף במשק המים. יתרות המענק אפשרה מימון הגירעון ברשותות מקומיות אחרות. ב-1985 בוטלה הסובסידיה למים וניתן היתר לכל הספקים להעלות את המחיר ב-82 אחוזים. הדבר חל אוטומטית גם על הרשותות המקומיות כספקיות (וגם צרכניות), והעליה באופן ניכר את המשאבים. רק כמחצית מהוצאותיהם הפקו לעיטולות מענק ולפיכך נותר ה"עודף" בידיהם.

"מפעל הביוו" ברשותות מקומית אשר יש בה מערכת איסוף וטיפול מרכזית, כאמור גם הוא להתנהל במשק סגור מבחינה כלכלית. ההפעלה והתחזוקה של מערכת ביוב, עד לסילוק הביוב בטיהור מספיק, אמורים להיות ממומנים על ידי אגרה והיטל. התפיסה עולה מחוק הרשותות המקומיות (ביוב) תשכ"ב-1962, שהסמיך את הרשותות המקומית לתיקון מערכת ביוב. האגרה הנכנית על פי צרכית המים החוזרים למערכת הביוב (למעט מים לחקלאות ולגיניות ובאזורים שאין בהם מערכת ביוב). אפשר שבתחשיב האגרה ייכללו ריבית על הלואות למימון ההשקיות במערכת וכן פחות המערכת - ככירה לחידוש המערכת או אף להשלכות הראשונות. והיטל מיועד להשקיות.

גביה אגרה היא אפקטיבית. תעריפי האגרה עשויים להגיע לכ-3/נ מאגרות המים כלומר, 250 מיליון ש"ח שם כ-3 אחוזים מההכנסות הרשותות המקומיות. בכמה מקרים משלים האזרוח אגרה לעירייה ואגרה נוספת לאיגוד הערים שבו מאוגדת הרשות. איגודי הערים לביוו נהגים לגבות אגרות ביוב בלבד. באמצעותם ממנונים את ההשקיות על ידי פירעון מלות. הווה אומר שהרשויות המקומיות מסווים ישלם הפרט היובל לרשות המקומית עם בניית בניין או התקנת ביוב באזור, אגרת ביוב להפעלת המערכת העירונית ואגרת ביוב נוספת לאיגוד הערים.

נתונים מדויקות ביקורת מראים שמקצת מן הרשותות המקומיות אין מקדישות את מלאה ההכנסות להפעלה ולהתחזוקה נאותה של משק הביוב, ולכן חלק מן המתקנים אינם מוחזק באופן אופטימלי. אין מידע מספיק לסתת תמונה כוללת על רמת ניהול התנדסי והכלכלי של מפעלי הביוב. המעורכות פועלות וממלאות את תפקידיהם, אך כי ככל הנראה רובן אין מתחזקות כראוי ואף אין מתרחבות בהתאם לגידול האוכלוסייה והתעשייה.

הכנסות עצמאיות אחרות

רישימה ארוכה של אגרות, דמי שירותים, שכר לימוד, דמי זיכיונות ועוד, עומדים לרשות כל עירייה ומועצה מקומית. למועד זה אוריית גס אפשרות להטיל מכסות על הוועדים המקומיים בתchromה.

הAGRות הן ברובן עברו פועלות אדמיניסטרטיביות כהדבקת מודעות, מתן אישורים, הצבת שלטים ואחרים. ההכנסות נאגרות אלו הן מזעריות ומקצתן אף נחשב בלתי צודק ומטריד

את האורת, ובמיוחד אגרות אישור למי שישים את מסוי במלואם וזוקק לאישור לשכת רישום המקרקעין.

אגרות אחרות הן תשלום עבור שירותים ונקראות "אגרות" מכיוון שהן מעוגנות בתיקנות או בחוקי עזר וניתנות לאכיפה על פי החוק: למשל, אגרות היתר בנייה על פי תקנות שר הפנים נבנית לפני שטח ומרכזבי המבנה כולם, עם הנפקת היתר בנייה; אגרות וטירניריות נקבעות עם שחרית בעלי חיים, חיסון בעלי חיים, ושיווק בשר ודגים. אגרות הוצאה אשפה מנכסיים הפטורים מארונונה כלילית ומעסקיים, שבhemן כמות גדולה של פסולת. אגרות נקבעות גם בכינוי אש, בדיקת מניעת שריפות, חניה, שירותים נוספים בבתי ספר. כל אלה הם תשלום עבור שירותים ללא מדידה מדעית, אך על פי אינדיקטורים להיקף השירות. כמעט בשום מקרה אין הכנסות מן האגרה מכסות את עלות השירותים. אגרות חניה, לדוגמה, מממנת את הפעלה השוטפת של אכיפת התשלומים אך לא את ההש��ות בתשתיות לחניה.

עוד גוברות הרשותות המקומיות שכר לימוד בני ילדים בגיל שאינו חובה, דמי כניסה ושירותים במוסדות תרבות (מוזיאונים, ספריות, תיאטראות) ברכות שחיה וחופי ים ומתקני ספורט. נגבים דמי השתתפות בחוגים, קורסים (חינוך لمבוגרים וכו') קונסרבטוריון, פעילות ספורט ושירותי בריאות. הכנסות מתקבלות מהעמדת אוטובוסים להסעות שאין לחינוך פormalי, מהשכרה ומהחכרה של נכסים למגורים, של שטחים בשוקים, של מבנים ושל שטחים באזורי תעשייה. כן יש הכנסות מריבית, מהחזרי ביטוח לאומי, מכנסות ומוסעים קבועים נוספים.

הכנסות עצמאיות אלו הגיעו לכ-16 אחוזים מכלל הכנסות ב-1992 - כ-1,460 מיליון ש"ח. הסכום אינו מבוטל כלל, אף כי נקל לראות שגביוו כרכבה בהפעלתן של מערכות רבות. בכל מקרה יש להבטיח עדכון תעريفים, ריכוז נתונים של בסיס הגביה, הכתת חיובים, העברתם לחיבים ומעקב גביה. על פי ועדת זנבר (1982) צריך היה לבדוק מחדש את מכלול התעריפים ולבטל את הבלתי עליים, אולם הדבר לא נעשה. בכל מקרה הם מהווים חלק ממימון הרשותות המקומיות כיום.

השתתפות משרדי הממשלה

השתתפות משרדי הממשלה במימון הרשותות המקומיות הגעה ב-1993 לכ-301,4 מיליון ש"ח, שם כ-37 אחוזים ממימון התקציב הרגיל שלו. בהשתתפות יש להבחין בין מענק כללי לבין מענקים ייעודיים: המענק הכללי מועבר על ידי משרד הפנים למרבית הרשותות המקומיות, ומטרתו להבטיח משאבים מסוימים לסל שירותים מקובל, גם לרשותות מקומיות שפוטנציאלית הכנסות העצמאיות שלהן אינם מספיק לכך. משרדי הממשלה ייעודיים, בעיקר משרד החינוך ומשרד הרווחה, משתתפים בוצאות שונות במימון שירותים ממלכתיים שבתחום סמכויותיהם.

ב מרבית המקרים אין כלל ההקצתה והסכומים המגיעים לכל רשות מקומית נקבעים בחוק או בתיקנות, אף כי הסכום הכללי עבור הרשותות המקומיות מופיע בתקציב המדינה ובתיקנות

(ויצאים מן הכלל הם שירותים כבאות ו钐ירה, ששיעור השתפות הממשלה בהם נקוב בחוק). להלן יתוארו מיקצת הבעיות הכרוכות בהשתפות הממשלה במימון הרשותות המקומיות (על פי הנתונים המוצגים בלוח 3).

המענק הכללי

באמורו, מענק כללי מועבר על ידי משרד הפנים הממונה על השלטון המקומי, במטרה להבטיח לכל הרשותות המקומיות משאבים לאספקת "סל שירותי" (סל שירותי" מינימלי או אף נורמלי על פי הממוצע המקביל. מענק מסווג זה מקובל מאז קיומה של המדינה והוקצה על פי נוסחאות שונות (ראה: הכת אצל אלעזר וקלחאים, 1987). בדומה למדיניות אחרות לא נמצא נסחה כללית, מוצה וצודקת" ומקבילה על הכול.

הבעיה הראשונה היא החלטה בדבר גובה הסכום שיש לקבוע בתקציב המדינה כמענק כללי, אשר ייתן ביטוי מספיק לחישובי פער המימון של רשותות מקומיות נזקקות. הוצעו כמה גישות לכך ובמיוחד נסחתת "סל השירותים" (נספח לדוח ועדת זנבר, 1981), ולאחרונה כללי ועדת סואר (1993). ברור שכאשר אין בסכום הנקבע כדי לשרת את מטרתו כך תהיה אינחת מכל סכום שייקבע על פי נסחה, ولو המשוכלת ביותר. למעשה נקבע הסכום במשא ומתן בין משרדי הפנים והאזור לבין ארגוני השלטון המקומי, והוא מהוועה פרשה בין הביקושים לבין אפשרות או נוכחות של הממשלה להעמיד משאבים לרשות השלטון המקומי. ספק אם ניתן לקבוע אובייקטיבית, שיטות או "מדדית" את "סל השירותים" וההוצאות של כל רשות מקומיות ואת צורכי כל מערכת.

במשך שנים רבות, לפחות בשנות הששים, השבעים ותחילת שנות השמונים נעשה מזוי שנה ניסיון לאמוד את היקף כל תקציבי הרשותות המקומיות על פי מרכיביהם. נערכה תחזית לשנת התקציב מתוך ניסיון לאמוד את השפעתם של התפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות ושל ההחלות על פניות שירותים, כדי לדעת איזה מענק נחוץ לאיזון התקציב. בשנים האחרונות הוזנעה הניסיון לאמוד באופן שיטתי את כל התקציבים, ובמוקם זה הדין מתרכב ברשותות מקומיות הנהנות מהמענק.

בכל מקרה הנשחאות להקצת המענק עסקו בחלוקת בין הרשותות המקומיות של התקציב שנקבע לכך. בסוף שנות השבעים פותחה גישת "סל שירותי" - לפיו חושבה בכל שנה, על בסיס דוחות כספיים, ההוצאה לנפש בכל שירות, בכל קבוצה של רשותות מקומיות מותוך חמש קבוצות, לפי גודן. הממוצע מייצג "הוצאה מיועלת" לנפש, לאותו שירות. חישוב כל השירותים על פי מספר התושבים, בהתאם קטנות לזרמי אופי ומבנה, נתן את עלות סל השירותים לרשות מקומיות מסוימת. לכל רשות חושב פוטנציאלי הכספי על פי תעריפים נדרשים, שטח המגורים והעסקים, כמויות המים וכדומה. השתתפות המשדים הייעודיים מסריה על דיהם בגין כל רשות מקומית. הפרש בין הכנסות וההוצאות המוחשבות היה המענק. חישובים על בסיס הגישה נערכו בשנים 1979-1982. עם גבור האינפלציה היה קושי בחישוב "סל שירותי" המפורט, ולכן נעשו חישובי מסגרות התקציב באורך מקוצר. ישות חלקית של גישה זו, שימש עד 1994. למעשה במהלך שנות השמונים והתשעים הייתה תערובת של חישובי מסגרת, עם תיקונים שבשיאם דעת ומיקוח, בין חלק מן הרשותות לבין משרד הפנים. במצב זה לא היה ברור אם המענק מוחלך על פי קריטיריוניים ברורים וידועים, שמש

בهم תשובה נכונה להבדלים בין הרשויות המקומיות ומונע פתרונות מספקים למונע סל Shirutim minimli b'kol yishuv.

ב-1993 הגישה ועדת סוארי את הצעותיה לקביעת קритריונים חדשים להקצתה המענק הכללי, בעיקרו הוא קביעת הוצאה "קבועה", שהיא ההוצאה החולמת לנפש למונע סל שירותים. ה"קבועה" שונה בرشויות מקומיות שונות, לפי גודלה - על פי נוסחה לוגריתמית הסכום פוחת עם גודל הרשות המקומית. במקביל נקבע סכום הכנסות עצמאי וייעודיות (משרדיה הממשלה) ונקבע סכום החייב של ארונו הכללי.

היחסוב לרשות מקומיות נעשה בהתאם למספר תושבה ובהתחשב במצבה החברתי-כלכלי. תוספות נקבעו לערים באזורי עניות לאומי, קו ימאות ושישׁ ומוסדות אזוריות. 1995 נקבעה כשתת מערב, אשר בה לא תתקבל רשות מקומית נוספת של יותר מ-10 אחוזים כהשלמה למענק המחייב וכן לא יופחת, נומינלית, מענק שנייתן בעבר.

בالمלאות ועדת סוארי החישוב אינו מוחזר מסווגת מהיבת להיקף ההוצאות. ככל שבדי הרשות המקומית לגייס משאבים נוספים כן תוכל להגדיל את פעילותה. בכל מקרה עליה להבטיח כי לא תחרוג ממסגרת שקבעה לעצמה ולא תיכנס לגידרונות. עם קבלת תנאי 1995 ניתן יהיה לבדוק באיזו מידת מלאה הכללי את תפוקתו במיכון הרשויות המקומיות.

השתתפות משרדיה הממשלה הייעוזים

ב-1993 הייתה המענק הכללי של הממשלה לרשותות המקומיות כ-339,1 מיליון ש"ח, שהם כ-13 אחוזים מההכנסות, שחולקו כך לחלק מן הרשותות המקומיות. בה בעת משרדיה הממשלה אחרים השתתפו בכ-3,000 מיליון ש"ח בתקציבי הרשותות המקומיות למימון הוצאות חינוך, שירותים חברתיים, מבוי אש, ביטחון, בריאות, ועוד. ההשתתפות נעשית על פי יותר מ-200 סעיפים בתקנות תקציב המדינה. עיקר הסכום הגיע ב-1993 לרשותות המקומית ממשרד החינוך, התרבות והספורט (1,820 מיליון ש"ח - 17 אחוזים מההכנסות) וממשרד העבודה והרווחה (695 מיליון ש"ח - 6 אחוזים מההכנסות).

כל סעיף השתתפות כורך בכללים לקביעת אחוזי ההשתתפות ובasis החישוב, ובחלק מהסעיפים - לקביעת תקרה להיקף ההקצתה לכל רשות מקומית.

במקרה המקרים הסתמכו נסחאות ההשתתפות מסיבות שונות ומשונות, ולעתים נוצר על הרשות המקומית להחזיר סכומים למשרדיה החינוך, או הרווחה. כך נוצרת התחרבות מוסועפת ומסובכת.

הן משרד החינוך והן משרד הרווחה השכilio לרכזו את התקציב לרשותות המקומיות כך שרשות מקומיות מקבלת מידע על התקציב החזוי בכל סעיף, על ההצעות ועל יתרה המגיעים לה. נתונים אלו מתעדכנים כאשר רשות מקומית מדוחת על פרטיהםinos (תלמידים, נזקקים) על שינוי סכומי החזר או ההשתתפות, על שינוי כללי ההשתתפות וכדומה. נסחאות ההשתתפות הן רבות. ועדת קוברסקי (1976) המליצה כי משרדיה הממשלה ישתתפו ב-75 אחוזים מההוצאות תקניות של הרשותות המקומיות בשירותי כבאה, וב-50 אחוזים בשירותי רשות שהמשרד מעוניין לעדד. לכל שירות יש לקבוע סל, שיתאר את

מורכיביו ואת עלותם הריאלית ואת דרכי העדכון. סל של שירותים כזה נקבע בתחום הספורט; רשות הספורט משתתפת במימון 50 אחוזים מהפער בין הכנסות והוצאות תקניות של רשות מקומית, בתקופה לפי תקציבי הרשות. כן חושב "סל לחינוך העל-יסודי", שבו משתתפת הממשלה ב-100 אחוזים באמצעות שכר לימוד עבור כל תלמיד, לפי מגמות הלימודים (ובנהנאה שככיתה יש 32 תלמידים). במרבית הטעיפים ההסדרים פשוטים יותר: החזר של 100 אחוזים לשכר שרתים, מזיכרים ועוורות לנערות, על פי תחשייב מוסכם עם מרכז השלטון המקומי; החזירים חלקיים בעשרות סעיפים חינוך משלים, טיפול, קליטת עלייה, ספריות, שירות פסיכולוגי ועוד. משרד הרווחה החזר הוא כ-75 אחוזים במרבית הטעיפים, אף כי הממשלה משלםת את מלאה התעריף לילדי בוגרניות. על התשויות המקומיות לדאוג לביקורת חלקם של התורמים בסעיפים חינוך ורווחה ובטעיפים נוספים.

בחינה מודעית מראה שלא כל מה שנרשם בסעיפי "השתתפות הממשלה" הוא בעל אופי של סיווע למימון הרשותות המקומיות. העברת שכר לימוד עבור תלמידי בתיה הספר היסודיים הוא סיווע להורים אשר השתחררו מתשלום שכר לימוד. הרשותות המקומיות הן ככל בעלות אחרות של בתיה ספר על-יסודיים ובסעיף זה כ-45 אחוזים מהשתתפות משדר החינוך. בהשתתפות הממשלה בשכר שרתים ועוורות לנערות אין כל מרכיב של מדיניות וקובלת החלטות על היקף השירות, אלא סיווע כספי למימון השירותים הממלכתיים בלבד. במקרים אחדים נהנות הרשותות המקומיות מסיווע של 75 אחוזים מוחזאה, בה בעת פעילויות אחרות שעשוות לקבל עד כ-100 אחוזים, כמו הפעלת גני ילדים ומעונות יום באזוריים מסוימים, ועוד.

עודת הרملך (1992) שבדקה, כאמור, את מכלול ההסדרים ובעיקר את טענות הרשותות המקומיות בדבר מימון השירותים "הממלכתיים" במלואן על ידי הממשלה, הגיעה למסקנה כי השירותים המוטלים על המדינה ימומנו במלואם על ידי הממשלה ואך יונחו, בחלקם, במשותף. בעקבות עבודהה של ועדת הרמלך נספו לשדר החינוך סכומים, שבחלקים נלקחו מתקציב המענק הכללי במשדר הפנים. כן המליצה הוועדה על חלוקת השירותים שכך האפשר היו ביצוע ובמימון מלא של משדר החינוך, ואילו שירותים אחרים יהיו ביצוע ובמימון מלא של הרשותות המקומיות. כל המלצות בדבר שניים מבנים לא בוצעו עד כה, ולא מסתמנת תוכנה של ממש לבצע אותן. אי לכך יש חשש שיימשכו הדיוונים המתמידים על תקני שירות, על עלותם הריאלית של השירותים ועל סדרי העברת כספים, ועל טיפול בנושאים מתחדשים כמו קליטת העליה והשמירה במוסדות.

הדיוונים עם משרד העבודה והרווחה הם זרמייטים פחות. ראשית, אין מועד כמו פתיחת שנות לימודים שמאפשר חידוד המאבק. שנית, השוני רב מאוד בין הרשותות המקומיות, ולא בנקודה ניתן להגיע לפתרונות מסוותים. שלישי, זהה העיקר, זה יותר מ-20 שנה פועלות ועדת תיאום בין מרכז השלטון המקומי, מרכזו המועצות האזוריות ומשרד העבודה והרווחה בדרג המציג, לבירור הביעות המשותפות. מАЗ שנקבע שיעור אחד של השתתפות - שיעור של 75 אחוזים - מצטמצמות הביעות לשינויים שיש לעורק בהסדרים ובתקנים של השירותים, בתחוםים כמו קליטת עלייה וטיפול בקבוצות מיוחדות של עולים ועוד. סדרי העברת תשלומיים מוכתבים זה שניים: כל רשות מקומית הסמיקה את משרד הרווחה - מרכזו תשלומיי הטע - להנפיק בשמה המחייבת, על פי החלטות המחלקה לשירותים חברתיים. המשרד יכול

לבות מחשבונה של הרשות המקומית לכיסוי המחאות אלו ולתשלומים עבור ידים במוסדות, בשיעורים שנקבעים על ידיו. לפיכך, בדרך כלל חיבת הרשות המקומית כספים למשרד הרווחה, ולא להפוך, אף שימושיות וטעיפות קטניות אחרים על ידי הרשות המקומית זוכאים להחזר של 75 אחוזים.

יש לציין שעל אף ההתקדמות הרבה שהלה ברכיו סעיפי החינוך העיקריים בזוח אחד וכן כל סעיפי הרווחה - אין הרשות המקומית יכולה להסתיע ברכיו אלה במלואם. נתוני התקציב מגעים לאחר תחילת כל שנה - אך הם אינם ממשים כליל להערכת התקציב למי שנוהגים כנדרש, ומכך נימנים את התקציב לפני תחילת השנה. במקרה הביצוע הדוחות אינם מודכנים, ורק בזחוק יכולם לשמש אסמכתא להגלה חשבונות. התאמות ספרים בין רשות מקומית למשרד ממשלי אינה נהוגה כלל, ועל כן ההנחה של רואה החשבון לעיריות היא כי כל סכום שהגיע עד סוף חודש מרס לאחר תום השנה שקדמה, וסמן לשנה זו - יירשם כך.

פרט למשדי החינוך והרווחה אין כמעט השתתפות של ממשדי ממשלה. משרד הבריאות מקיים תחנות לביריאות המשפחתי במודלים שונים, שיש בהם השתתפות כספית או מינימלית הרגלי הרפואי והפרה רפואי. משרד הפנים משתתף בתחזקה של חופי רחצה, של כבישים עירקיים ובתחומי ביטחון בסכומים מזעריים. כן ניתנת השתתפות, שאמורה להוות 50 אחוזים מן ההוצאה, לשירותי הכבאות. המשרד לענייני דתות מת캡ב 60 אחוזים מהפער בין ההוצאה להכנסה עצמית בשירותנית, והסקומים מועברים לשירות למועדות הדתיות.

שיעור השתתפות ממשדי הממשלה, נסחאות החקאה ודרבי ההעברה אינם יורדים מסדר היום, לא רק בשל אירועים ושירותים מתחדשים, אלא מפni שלא נקבעו עקרונות בהירים לטעם ההשתתפות; אם בשל היותם שירותים ממלכתיים, או בשל הצורך לסייע לשויות במימון, או בשל המדיניות לקדם נושאים ואזורים מסוימים, או בשל נימוקים נוספים. כן לא נקבעו די כלים לעדכון מתמיד וושוטף, אף כי אלו צמחו למעשה ופועלם באfon שוטף. כאמור הועודה, שאמורה הייתה לקבוע מסמורות בעין (ועדת הרמלך, 1992), הגישה דוח, אולם חלקן לא הגיעו לכלל ביצוע.

במיומו הרשמי של המיקומות עד 1986 מזוהה קבוצה נפרדת של הכנסתות והיא הכנסות המועברות. אלו הן הכנסתות שהועברו אוטומטית ובלא שיקול דעת של משרד כלשהו, לכל רשות מקומית, על פי נוסחה הקבועה בחוק ובתקנות. הכנסתות אלו באו במקומ פיתוח בסיסי מס נוספים לרשות המקומית, אך לחיזוק המימון הבלתי מיועד אשר עומד לרשותן. המזכיר בסעיפים שמן הרואיו לממשלה להתחלק בהם עם השלטון המקומי ואשר אין צורך בהחלות נפרדות של השלטון המרכזי או של מועצת הרשות המקומית, כדיenna, כדי לגבותן. **הכנסות המועברות היו:**

- מס רכישה : 33 אחוזים מסכומי מס רכישה (בעבר: אגרת העברת מקרקעין, תוספת מס שבח) בתחוםה של כל רשות מקומית הועברו אליה.
- מס שבח : עם פיתוח מס זה בשנות הששים קיבל הרשות המקומות 33 אחוזים ולבסוף 67 אחוזים מהסקומים שנגבו בתחוםיה.

- בשני המקרים הנחת היסוד היא כי המקורקען הם בסיס מסוים עיקרי לרשויות המקומיות, ומאחר שהן תורמות לפיתוח הפיזי ולעלית המהירים, זכותן ליהנות מחלוקת מהמסים שנבו.
- 42 אחוזים מאגרת כלי רכב: הכבישים בתחומי היישובים נשלטים ו莫וחזקים על ידי הרשות המקומיות ועל כן מגע להן חלק מהמסים על הרכב. (יש לציין שהסכום היה חלק העיר מכלל המסים על הרכב ועל דלק).

- תמורה אוננות רכוש: בתמורה לביטול סמכותן לבנות אוננות רכוש קיבל הרשות המקומיות אחוז מסוים מכלל הכנסות המדינה. הסכום הוקצה על פי התקנות, מאשר בבסיס היו הסכומים שנגבו ערב ביטול הארכונה. התקונים משך שנים שיקפו את התפתחותה של כל רשות מקומית, בעיקר בריבוי האוכלוסייה.

חשיבותה של הכנסתה המועברת בהקצתה הכוללת של המשאבים הייתה מועטה. מכיוון שהענק הכללי הוא סכום שארתי, מי שלא נהנה מהכנסתה המועברת קיבל מענק גדול יותר. אכן, היה בהכנסתה המועברת יתרון באוטומטיות של החישובים וביציבות ההסדרים של העברת הסכומים.

עם עליית משקלן של הכנסות העצמיות (ראה להלן) ב-1985 ואילך, ראה משרד האוצר שאפשר לצמצם באופן ניכר את כלל העברות הממשלה. סעיפי ההכנסת המועברת היו הראשוניים שצומצמו עד כדי ביטולם, פרט לשידור של אגרה על כלי רכב. הפעולה נעשתה על פי החלטת הממשלה ובאישור הכנסת, ובית המשפט העלון שדרש לבדוק את תקופות ההחלטות.

התפתחות הכנסות בתקציב הרגיל משנת 1985

שנתיים השבעים והשמונים ייזכרו בכלכלה הישראלית כשנות אינפלציה מואצת, אשר הגיעה לשיאה ב-1984 עם עליית מחירים של 400 אחוזים לשנה ונבלמה ב-1985. כל אלה השפיעו על מיכון הרשותות המקומיות בדרכים שונות.

א. בשנים 1979 ואילך ניכר ריסון בנידול הריאלי של תקציבי הרשותות המקומיות. חלה ירידה ריאלית משמעותית בהיקף התקציב הבלתי וגיל וירידה מתונה בתקציב הרגיל. בשנת 1985 היה קיצוץ ניכר בתקציב הרגיל עם מדיניות הבלימה של הממשלה.

ב. בכלל הוקפאו ב-1985 המהירים והשכר כמעט עד תום שנת התקציב, הקפהה שאיפשרה צמצום בהוצאות.

ג. הקפהה לא חלה על גביית הארכונה הכללי בתשך השנה על פי הסדרי תשלומים - לפי חוק הרשותות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התשעים - 1980. כמו כן הועלו תעריפי המים ב-82 אחוזים בשל ביטול הטובסידיות. צעד זה גרם אמנים להתייקות העליות של קניות מים מקומיות, אולם הותיר בידי הרשותות סכומים ניכרים. כך עלו ההכנסות בשני סעיפים מרכזיים - הארכונה הכללית ואגרות המים.

שנתיים מ-1985 ואילך יכולות להיחשב, אפוא, כהתחלת של עידן חדש במימון הרשותות המקומיות: עידן של הוצאות נמוכות יחסית בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח, עם שינוי

מבנה המימון של התקציב הרגיל, כתוצאה ישירה של התכניות הכלכלית לבליות האינפלציה. לא ברור אם תוצאה זו הייתה מכוונת, אולם בשנים שמי-1986 וαιיך מתגבש דפוס חדש למימון הרשותות המקומיות, והוא יצב עיקרו עד ל-1995.

עוז בנתוני התפתחות התקציב הרגיל במחצית השנייה של שנות השמונים (להלן המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 1996) מעלה את התופעות الآלה:

(1) בכל שנה חל גידול ריאלי צנוע בתקציבים - ניגוד למבוקש לפני 1986. הגידול גבוה מריבוי האוכלוסייה, ומשקף בכך עלייה ברמה או בהיקף השירותים.

(2) הגירעון התקציבי, לאמור הסכומים שבהם על הוצאות על הכנסות לרבות מלונות, נע בין 2-8 אחוזים בלבד, לעומת כ-4 עד 29 אחוזים במחצית הראשונה של שנות השמונים. מבחינה זו 1985 שיכת למחצית הראשונה של שנות השמונים.

(3) התופעה הדורמאנטייה הייתה العليיה במשקלן של הכנסות העצמאיות במימון התקציב הרגיל, מ-30 אחוזים ב-1980 ל-43 אחוזים ב-1984 ול-65 אחוזים ב-1990 והלאה. כאמור, עלייה זו כוללת גם גידול ריאלי מתמיד של כל הכנסות.

יש לזכור שבתחילת שנות השמונים בוטלה הגביהה של מס עסקים, של היטל עינוגים ושל היטל סעד ונופש. אולם הארנונה הכלכלית שנוצרה כתוצאה כמס עצמי יחיד קיבל משקל אותן.

(4) בשנים אלו נעלמו הכנסות המועברות. עם العليיה של משקל הכנסות העצמאיות ניתן מימון מספק לרשותות המקומיות המבוססות, והממשלה הייתה יכולה לבטל את הסעיפים מתקציב המדינה, שעל פיהם קיבלו הרשותות המקומיות סכומים על פי נוסחה שבדין.

(5) השתתפות משרדיה הממשלה, שהסתכמה בשיעור של 47 אחוזים בשנת 1984, יודהה ל-30 עד 35 אחוזים בין השנים 1985-1990, והייתה יציבה יחסית. זכור הסכומים כוללים את המענק הכללי, שנועד להבטיח סל שירותי מיניימי לרשותות מקומיות בעלת פוטנציאל עצמי נזקן, וכן את השתתפות משרדיה הממשלה הייעודיים לכל הרשותות המקומיות.

(6) בשנים 1987 ואילך כמעט לא היה מימון לתקציב הרגיל במלות. בשנות התשעים היה מימון גירעונות, שנცברו על ידי הסדרי הפרישה של פירעון המלות לשנים אחדות באמצעות הבנקים. הוא אומר, אשראי לדחית הוצאות התקציב הרגיל. טרם פורסמו נתונים על משקלם של הסדרים אלו במימון התקציב הרגיל.

הנition בסעיף זה מtabטס על נתונים כספיים של הרשותות המקומיות עד ל-1993, (להלן המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 1996). עקרונית המשיכו המגמות העיקריות גם אל תוך שנות התשעים, כאמור, משקל הכנסות העצמאיות התקציב הרגיל הוא בין 60-65 אחוזים והשתתפות הממשלה היא בין 35 ל-40 אחוזים.

הרכב ההוצאות

המשאים העומדים לרשות השלטון המקומי נועדו לספק שירותים לתושבים ולקיים את איכויות הסביבה והסדר הציבורי בנושאים שבתחומי הרשות המקומיות. בלו"ח 4 מוצגים נתונים התקציב על פי יעדים מרכזיים.

לוח 4: הוצאות ברשות המקומיות בתקציב לפי הייעוד, 1990-1993

1993		1992		1990/1 ⁽¹⁾		הוצאות לפי יעוד
אחוזים	מילוני ש"ח	אחוזים	מילוני ש"ח	אחוזים	מילוני ש"ח	
100	12,264	100	10,148	100	6,929	סק הכל הנהלה כללית שירותים מקומיים שירותים ממלכתיים: חינוך רווחה מפעלים והוצאות אחרות ⁽²⁾
13	1,591	13	1,289	13	920	
25	3,039	25	2,529	26	1,823	
28	3,476	28	2,876	28	1,945	
10	1,246	10	1,046	10	682	
24	2,912	24	2,408	23	1,559	

הערות: (1) שנת התקציב 1991 הייתה בת תשעה חודשים (אפריל-דצמבר), ולכן השטומה.

(2) בסעיף מפעלים והוצאות אחרות כוללים שירות תרבות, בריאות ודת, פירעון מלאות, הפרשות לרשותות והוצאות.

מן הנתונים שבולה עולה כי 25 אחוזים מן הסכומים בתקציב הריגל מיועדים להפעלת השירותים המקומיים ובינם: תברואה (איסוף פסולת וניקיון, ביוב ופיקוח וטיניר) פיקוח על חוקי עזר, תכנון וביבוב ואחזקת תשתיות - דרכי, תאורה, גנים ציבוריים חופפים ועוד.

סכום נוסף שהגיע ב-1993 ל-3.5 מיליארד ש"ח בקשר ומהווה 28 אחוזים מן ההוצאות,lude להקים מערכת החינוך ברשות המקומיות והוא כולל את המינהל והמבנים של מוסדות החינוך, את הפעלה המלאה של גני ילדים בגיל טרום חובה וחיל ניכר מהחינוך העל-יסודי. כן כוללים בו שירותי חינוך מסוימים. כ-10 אחוזים מן התקציבים מוקדשים לשירותים החברתיים המשיייעים, בעיקר לבכזות נזקקות, אך יש בהם גם שירותים לכל האוכלוסייה.

שני סעיפים אלו בתוספת שירותי תרבות, בריאות ודוח צורכים יותר מ-40 אחוזים מתקציב הרשות המקומיות. סכום ניכר כולל בסעיף הנוטר, בשורה האחונה בלו"ח 4 והוא כולל את הפעלת משק המים העירוני, נכסים כאצטדיון, אזורי תעשייה, שוקים וכו' ופירעון מלאות.

ביצוע השירותים מותאפשר על ידי מגנון מתאים הכלול את לשכת ראש הרשות, המועצה וועדותיה, מזכירות וגובהות המפעלים מינהל גדול. ההוצאה לקיום ארגון זה מגיעה לכ-13 אחוזים מהתקציב.

ביצוע השירותים המצריך חומרים, ציוד ושירותי תחזקה נעשה בנסיבות שונות, אם על ידי עובדי הרשות המקומית ואם על ידי קבלנים. במקצת ההוצאה משתתפים תאגידים חיצוניים, ומעבר לכך יש לשלם את המלוות בתוספת ריבית והפרש הצמדה. לכן ניתן לחלק את הוצאות הרשות המקומיות על פי הסוג הכלכלי של ההוצאה.

לוח 5: הוצאות הרשותות המקומיות בתקציב הרגיל לפי סוג (מיון כלללי), 1990-1993

1993		1992		1990/1 ⁽¹⁾		הוצאות לפי סוג
אחוזים	מילוני ש"ח	אחוזים	מילוני ש"ח	אחוזים	מילוני ש"ח	
100	12,264	100	10,148	100	6,929	סק הכל
38	4,613	38	3,849	39	2,700	שכר ומשכורת
39	4,746	37	3,796	37	2,553	הוצאות ארגוניות ולפועלות ⁽²⁾
16	1,950	16	1,612	15	1,050	הוצאות פיננסיות
7	955	9	891	9	626	פירעון מלאות

הערות: (1) שנת התקציב 1991 היא בת תשעה חודשים (אפריל-דצמבר), ולכן הושמטה.

(2) כולל הוצאות חד פעמיות.

מן הלוח עולה כי התפלגות הוצאות על פי סוג יציבה גם היא, ואחוז הביצוע על ידי עובי הרשותות המקומיות עצמן מتقارב לכדי 38 אחוזים מן הוצאה, שהם 4.6 מיליארד ש"ח בקרוב.

סעיף פירעון המלואות ירד בשנות ה-90 לעומת שנות שנות העשור הקודם והוא מונה רק כ-7 אחוזים מההוצאות. ראוי לזכור כי הסכום כולל גם החזר הקשן של החלואות שהוא מרכיב חזון ויש לראותו כהשערה ולא בהכרח כהוצאה שוטפת, אף כי לא נהוג לנכונות פחות על נכסיו הרשותות.

4 התקציב הבלתי רגיל

בחשבונות הממשלתי מקובל להבחן בין החשבון השוטף לבין חשבון ההון. החשבון השוטף נוגע לפעילויות חוותות ונשנות, שכן מתפקידו הרגיל ומתממוות מקורות החזירים על עצמו, אם בכספי ואם בתשלומים מן הנחנים. חשבון ההון עוסק בהשקעות ועשוי להתמכו ממקורות חד-פעמיים ואף מהלוואות. מצדך לקבל הלואות להשקעות כך שהנחים בעתיד ישתתפו במימוןו מרכיב ההון. על אף ההבנה הברורה, כאמור, ניתן למצוא כי עדפים בחשבון השוטף יממנו פעולות חד-פעמיות וההשקעות. ולהפוך - בתקציבי הממשלה היו שנים שהן עודפי התקציב ההון שbao ממלוות מימנו את התקציב השוטף.

באישור הרשות המקומיות רצוי שהתקציב הרגיל יותיר עדפים להשקעות אחראים שמצוין כל החזר המלווה. בלתי רצוי שמלוות יממו את התקציב הרגיל. הדבר לא רצוי באשר לשונה מן המצב במשלה, אין שות מקומית אחריות לייצוב כלכלי ולצמיחה כלכלית ואין לה כל סיביה ליצור גירעון התקציב הרגיל. אף-על-פי-כן אנו מוצאים ברוב השנים שרשויות מקומיות יצרו גירעונות ונוקטו למלוות, באישור הממשלה ולעתים אף בערובות, להטnger על הגירעונות.

העליה מן הדברים הוא כי ייעדי התקציב הבלתי רגיל אינם מוגדרים חד-משמעית לרשות המקומיות בישראל. לעומת זאת מוגדרים מקורות ההכנסה - אגרות והיטלים לפיתוח, מלוות, השתתפות מושדי הממשלה מסעפי תקציבי פיתוח, מכירות רכוש ותרומות. מקור נוסף הוא: העברות מהתקציב הרגיל.

לא-ביטחונות בייעודים של להוציא את חידוש המבנים והתשתיות ושיפוציהם. אפשר שהם יהיו בתקציב הרגיל וזה אף רצוי, אולם ברוב הרשות המקומיות הם מתמנים ממקורות ספציפיים ובهما מלוות, וכן מופעים בתקציב הבלתי רגיל.

יעדי התקציב הבלתי רגיל וذرכי הוצאה

ככל מבנה היעדים בתקציב הבלתי רגיל מקביל לבנייה היעדים בתקציב הרגיל. בתקציב הבלתי רגיל התשתיות הפיזיות נוחצת לפחות השירותים השוטפים. יש שירותים עתירי השקעה, בעיקר התשתיות הקומיות (כבישים, מים, ביוב, תאורה, נטיעות), ויש שירותים שהמקום הפיזי הנחוץ להם צנוע, בעיקר השירותים החברתיים.

יש לציין, כי ניתן לסוג את הוצאות הבלתי רגיל גם על פי סוג - כפי שנעשה בתקציב הרגיל, אולם עיון בנתוניים מראה כי מרבית הוצאות מסווגות כהוצאות קבלניות ומייעוטן הוצאות תכנון או רכישת מקרקעין וצדד כבד. בכל מקרה מדובר בהשקעות, כאמור, הוצאות בהוויה שייניבו את פירוטיהן בעתיד. מעט מזעיר מההשקעות נעשה על ידי עובדי

הרששות המקומיות, ואילו הרוב המכרייע נעשה על ידי קבלנים וספקים אחרים. لكن יש לראות את סוג ההוצאה בדוח כלל כ"רכישה". הדין יתרכו אפוא במידדים.

מנוענו לוח 6 עולה כי ב-1993 הוציאו הרשותות המקומיות בכללותן כ-0.4 מיליארד ש"ח בתקציב הבליי רגיל. כ-30 אחוזים מסכום זה הוצאה על נכסים ציבוריים. בסעיף זה נכללות תשתיות הכבישים, הגינון הציבורי, התאורה, התעבורה והבטיחות בדרכים (רמזורים, מתקני בטיחות), ניקוז, וכן השקעות בחופי ים וברכות שחיה. כ-23 אחוזים מוצאים לבניית מוסדות חינוך ועוד כ-6 אחוזים לבניית מוסדות תרבות. כ-6 אחוזים מושקעים בתחום התברואה, ויש להניה שרוב הסכום מועד לקויבי ביוב ולמתקני טיפול שפכים ומיעוטו מיועד לרכישת ציוד - מכונות וمتוקני דחס ושינוי - לאיסוף אשפה.

לוח 6: הוצאות הרשותות המקומיות בתקציב הבליי רגיל לפי הייעוץ, 1990-1993

1993 אחוזים ש"ח	1992 אחוזים ש"ח	1990/1 אחוזים ש"ח			הוצאות לפי ייעוד	
		מיליוני ש"ח	מיליוני ש"ח	מיליוני ש"ח		
100	3,980	100	2,897	100	1,870	סה"כ שירותים מקומיים תברואה נכסים ציבוריים אחרים ⁶
6	238	5	146	5	86	
30	1,202	29	847	24	441	
6	221	5	143	5	91	
23	898	21	612	16	298	
6	227	5	156	5	91	
3	103	4	103	3	63	
4	145	6	172	5	101	
7	278	6	167	7	131	
15	667	19	551	30	564	

הערות: (1) שנת התקציב 1991 היא בת משנה חזשים (אפריל-צטמבר), אך המשמעות.

(2) כולל שמייה וביתוחן, שירותים חקלאיים ועוד.

(3) כולל חוות, בריאות, דת.

(4) כולל בעיקר פירעון מלות גם תשלים על חשבון גירשנות וכדומה.

משמעותי כי בסעיף "נכסים" נרשמה הוצאה של כ-278 מיליון ש"ח, שהם כ-7 אחוזים מסך כל הוצאות. בסעיף "נכסים" נכללים רכישות מקורקען ללא מטרת מוגדרת מראש, פיתוח אזורי תעשייה, שוקים, אזורי מלאכה ועסקים זעירים וכדומה.

ארגוני נמכרים ייחסו הושקעו בבריאות ורווחה ובמוסדות דת (פחות מ-2 אחוזים בכל יעד). לעומת זאת כ-20 אחוזים הושקעו בסעיפים אחרים, ובهم מבני מועצה, שמירה וביתוחן, חקלאות, אצטדיון ובעיקר פירעון מלות. יש לציין שסעיף פירעון המלות פתוח באופן ניכר מ-1990 כך שתורו יותר מאשר לבניית תשתיות ומוסדות ציבור.

עדוי התקציב הפיתוח - התקציב הבליי רגיל, משקפים את מכלל פעילות הרשותות המקומיות. אולם היחס בין היעדים שונות באופן ניכר מן ההוצאה בתקציב הרגיל, המיעדת להפעלה ולארגון השירותים. שירותים חברתיים ושירותי בריאות, איסוף וסילוק אשפה,

שירותותי מינהל וארגון וניהול הכספיים - כמעט שאים דוחרים השקעות. לעומתם, תשתיות - הדריכים, המים, הביב, הניקוז והגינון ציבורי -TeVונות השקעות רבות בបנייתן, בהשוואה (פיננסית) להוצאות תחזוקתן. יתכן אמנם, שההוצאות לתחזוקה לוקוט ואין משקפות רמה דרישה, וחידושן יירשם כהוצאה בתקציב הבלטי רגיל. ההשקעות בשירותי החינוך והתשתיות תופסות חלק ניכר מן השקעה; אולם אין להשוות בין בין הוצאות השותפות בתקציבי הרשותות המקומיות, misuse שהוצאה השותפת למון שירות חינוך היא בחלוקת הניכר בתקציב המדינה, כהוצאה ישירה לשכר מורים שאינה מופיעה כהערה לתקציבי הרשותות המקומיות (רוזביז, 1993).

מקורות המימון של התקציב הבלטי רגיל

כאמור, מובחן התקציב הבלטי רגיל מן התקציב הרגיל על ידי משאבים שיש לראותם כחד-פעמיים, על כל נכס, או על ידי משאבים זמניים, כמלות אשר יש להחזירם בתוספת ריבית, וממשאבי התקציב הרגיל.

לוח 7: הכנסות בתקציב הבלטי רגיל ברשותות המקומיות לפי מקור ההכנסה, 1990-1993

1993		1992		1990/1 ⁽¹⁾		הכנסות לפי מקור
מיליוני שקלים	אחוזים	מיליוני שקלים	אחוזים	מיליוני שקלים	אחוזים	
100	3,962	100	2,876	100	1,822	סה"כ
30	1,215	29	841	39	719	מלות מbenkiim ומהווערא
30	1,174	27	765	22	399	השתתפות הממשלה
8	322	9	261	9	156	השתתפות מוסדות ותרומות
14	542	17	489	13	234	השתתפות בעלי
18	709	18	520	17	314	מקורות עצמאיים ⁽²⁾

הערות: (1) שעת 1991 היא בת שבעה חודשים (אפריל-דצמבר), ולכן החסמו.

(2) בסעיף זה הכללים הוצאות מוחתקציב הרגיל ומקרקעות, הכנסות ממילוט רכש ואחר.

הרכזון העומד מארורי גישה זו הוא כי השקעות יש לממן ממקורות מיוחדים שמשמעותם לצורך זה. אם אין משאבים כאלה ניתן להיעזר במילוט. אורך תקופת החזר, מן הרואוי שלא עולה על משך קיום הנכס. הצד מחייב שכוננים מן ההשקעה ישתתפו במימון, ולכן אולי היה מן הרואוי לפזר את החזר על פני מרבית תקופת קיומו של הנכס. אולם, ראשית יש להתחשב בתנאי שוק ההון ובנכונותו להעמיד מלות לתוויה ארוך (מבנה עשוי לעמוד יותר מ-50 שנה), במיוחד לרשויות מקומיות שיציבותן הכספיות אינה מן המפורסמות. שנית, חשוב שהתקציב הרגיל יפריש משאבים לכיסוי מרכיב ההון העומד למון השירותים. מן הרואוי היה לציבור הפרשות לפחות, כדי להבטיח את חיזוק המתקנים בעתיד - כי חלק מן המשאבים

להשקעה לא ניתן בפעם נוספת והיטלים ניתנים לפרוייקטים ראשוניים בלבד).

על פי לוח 7 הסתכמו הכנסות של כל הרשותות המקומיות בתקציב הבליי רגיל ב-1993 בכ- 3,962 מיליון ש"ח. סכום זה דומה להיקף התשלומים, אף כי זום התקבולים זורם התשלומים אינו זהה בציר הזמן. לעיתים ניתן לקבל את התקבולים רק לאחר ביצוע (הגשת חשבון מאושר), וזאת בין השאר בהקבצות ובהלוואות של משרד המשלה ושל מפאל הפיס. גם אגרות והיטלים אינם בהכרה מתකבים בתוך כדי ביצוע העובדה. מכיוון שקבלנים נותנים אישראי של שבועות וחודשים, אין בגירעון של כ-5 אחוזים ממשם הכבידה, הגורמות עלולות מימון יתרות.

ניתן לחלק את התקבולים של התקציב הבלאי וגיל לשתי קבוצות עיקריות ואלו הן :

א. הכנסות סופיות - השתתפות של הממשלה ושל מוסדות, השתתפות של בעלי הנכסים, העברה מהתקציב הרגיל, מכירת רכיש ותרומות - כל אלה הסתכמו ב- 2,747 מיליון ש"ח, שהם כ-70 אחוזים מהתקבולים.

ב. הכנסות שאין סופיות - מלות מבנים וממשרדים האוצר - הסתכמו בכ- 2,215 מיליון ש"ח, שהם כ-30 אחוזים מהתקבולים. כאמור, יש הצדקה למימון השקעה על ידי הלואה שתוחזר על ידי הנגנים בעשム הבאות. אך יש לציין כי סכום ניכר מהhalואות נועד לממן גירעונות מצטברים בתקציב הרגיל או לממן פירעון מלות, דבר שהוא לגיטימי רק במקרים קיצוניים. לפיכך מרבית הפיתוח נעשה בהכנסות סופיות.

הכנסות סופיות

החלק העיקרי הוא השתתפות משרדי הממשלה. משרד החינוך, מעניק ביום לרשותות המקומיות סכומים לבניין גני ילדים ובתי ספר, וב-1993 אלה היוו את מרבית סכומי ההשתתפות של 900 מיליון ש"ח. גם משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, ומשרד נספחים מעמידים הקצבות לבניה או להתקנת תשתיות שונות. בדרך כלל ההקцевה היא לבניית פרויקט מסוים. בתחום החינוך אמרו התקציב לממן את מלא העלות של בניית בתי הספר, לרבות תוכנן ופיתוח השיטה. ההקцевה מחושבת על פי תוצאות ממוצעות של מכרזים, בתוספת התיקירות והקצבות לתנאים מיוחדים בטופוגרפיה, חימום, מיזוג, בנייה באבן וכדומה.

על פי הענת חלק מן הרשותות המקומיות אין הסכום הנitin מכסה את כל החוזאות, כמו רכישת מקרקעין, חיבורו מים ובוב, חשמל, כבישים ועוד. במקרים מסוימים ניתן בראש אחד צו מסויים בלבד התקציב החדש, והrstות המקומית מתחייבת בסכומים משלימים.

בבסיסי הקצאות הסכומים אינם תמיד מוגדרים באופן חד-משמעות, ולכן הם נתונים לשיקול דעת. הקצבה לבניית מוסדות חינוך ניתנת בדרך כלל על בסיס תכנית אב יישובית למערכת החינוך, הכוללת תחזיות אוכלוסייה, חישובי צרכים לפי אזורים ומגמות חינוכיות. לא בכל נושא נדרש עבודה שיטתית מלאה ואפשר להסתפק בהעמדת בעיות ונתונים שיסבירו את

הចורך בהקצבה. למשרדי הממשלה, בדרך כלל, כמו עקרונות או קרייטריונים מוחדים, שעל פיהם נקבעת הרעדפה לבקשה זו או אחרת.

מערכות הקצבות היא ענפית. כל משרד או אף אגף במשרד ממשתי אחראי לנושא שעליו הוא מופקד. כיוון שהתקציב "צבוע" קשה לרשות המקומית להכין תוכנית פיתוח רצינלית. אך בkowski רב תוכל רשות מקומית להשיג הקצבות ממשרדי הממשלה באופן אינטגרטיבי. הקושי בולט בשכונות חדשות - הרשות המקומית מבקשת להשיג את מכלול הכלכליים הנחוצים למוסדות חינוך, תרבות, שירותים חברתיים (לקשיים, לגמלי סמים, לנוער מנותק ועוד) לבリアות, לשירותי דת וכדומה. במידה ורבה הקצבות משרד הפנים במענק פיתוח עשויה להשלים הקצבות שחסרות בנושאים שונים. גם משרד הבינוי והשיכון עשוי להבטיח תשתיות ומימון חלקי למוסדות ציבור (למעט חינוך), במיוחד לשכונות חדשות.

הסעיף השני בגודלו במסגרת הרכבות הסופיות הוא "השתתפות בעליים". הסכום הגיע ב-1993-ל- 542 מיליון ש"ח בקרוב, שהם כ-14 אחוזים מכלל מקרוות התקציב הבלתי רגיל. הסכום נובע מגביהה ישרה מבני נכסים, והוא נגבה בחלוקת על פי חוקי עזר ובחילוקו על פי חוק התכנון והבנייה, בדרך של היטל השבחה.

הנתונים המתפרטים אינם מאפשרים לדעת אילו סכומים נגבים מאגרות ומהיטלים על פי חוקי עזר ואילו בהיטל השבחה. יתר על כן, הנתונים הכלולים אינם מבטאים את מלא הפטונצייאלי של הגבייה, מושטי סיבות: חלק מסכומי הגבייה של אגרות והיטלים נרשות כהכנה בתקציב הרגיל ואמור לשמש לפירעון מלות; חלק אחר איינו נגבה כלל - הסכמים עם יזמים וחברות משלכותאפשרים להם להימנע מתשלום אם מתקנים את התשתיות בשכונות שהם בונים. בדרך כלל הטכמים כאלה אינם מקבלים ביטוי בדוחות הכספיים.

אגרות והיטלים נגבים מבני נכסים כאשר הרשות המקומית מתקינה תשתיות. רשות מקומית יכולה לקבוע בחוק עזר אגרה לפיתוח מערכת הדרכות ובפרט לדמדוכות, וכן היטל להקמת מערכת ביוב, לרבות מתקני טיהור. כל מי שבונה זוקק למיטים ומשלים אגרות פיתוח למערכת המים. כן ניתן לנבות היטל ניקוז. בעבר הייתה נהוגה גבייה "השתתפות בעליים" - זו שיקפה את עלות העבודה להתקנת כביש זה או אחר, והגובלים בכביש שלימנו את עלות העבודה. החוזאות חולקו בין הגובלים על פי שטח המגרש, השטח הבוני ואורך החזיות. במשך שנים התברר כי אין זה מן הצד לחיבר ברוחאות לכביש מרכזיות הגובלים בו בלבד. לכן מ_IA נקבע ביום להטיל אגרה או היטל להתקנת התשתיות, מותוך ניסיון לחלק את מלא ההוצאה הירונית על כל בעלי המקרקעין. התעריפים הם למטר רבווע שטח בניין ושטח קרקע, והם נגבים עם התקנת התשתיות או עם הבניה, כאשר היא מותחרת לתשתיות קיימות.

היטל השבחה נגבה בשיעור אחד של 50 אחוזים מעליית ערכו של נכס הנובעת מוחלות ועדת תוכנו, כמו שינוי ייעוד או توוספת אפשרויות בנייה. הרצינול של המס הוא לצורך למצוא מימון לבניית מוסדות ציבור, לגנים ציבוריים ולמוסדות אחרים, שאין להם מקור מימון מותאים. יש מי שקיזו כי המס יותיע יזמים מדרישת יתר של שינוי ייעוד. ספק אם המטרה השנייה הושגה. נראה שיזמים ורשויות מקומיות גם יחד נהנים מהאפשרות לבנות על שטחים חקלאיים שהפכו לעירוניים וכן לצוף בנייה. אולם, לכל היותר יכול יותר בדי

היום. הרשות המקומית עשויה ליהנות ממשאים ניכרים לקידום מוסדות הציבור והתשתיות. אך, המשס הוא בלתי שוווני - רק רשות מקומית בשיטה עירוני מפותח הנחות מתקבלים משמעתיים. אולם גם יישובים חקלאיים (מושבות, מועצות אזוריות) עשויים ליהנות מתקבלים, ככל שירבו בפיתוח השומות והגביה ויימנו מעתן פטורים והנחות. בכל מקרה הסכומים שיתקבלו יאפשרו לבסס את התשתיות ולבנות מוסדות ציבור שאין להם מקורות מימון ישירים.

סכום של כ-322 מיליון ש"ח התקבל ב-1993 ממוסדות ותרומות (ראה לוח 7). עיקר הסכום ניתן למפעל הפיס לבניית מוסדות חינוך, תרבות ובריאות. סכומים אחרים עשויים להגיע מן הסוכנות היהודית ומורכבות ישירות, או מקרן שחקימוראשי עיריות, בעיקר ירושלים ותל אביב. הסכומים העיקריים המגיעים בתחום הרשות המקומית אינם ניתנים לשות עצמה, בשל חוקי המש והגבלה על התרומות בארץ ובארצות אחרות. לפיכך הסכום האמצעי העומד לרשות הציבור איינו מותבنا בתקציבים. ביצוע העבודות נעשה על ידי עמותות, אף זוכות להשלמת מימון ומשאים מהרשויות המקומיות.

סכום של כ-200 מיליון ש"ח כולל סעיפים ובים נוספים: מכירת מקרקעין של הרשות, העבודות מהתקציב הרגלי, מימון ישיר של קבלנים לביצוע חלק מתקנים שלא במסגרת אגוזות והיטלים ועוד.

הכנסות שאין סופיות - מלוא

כאמור ניתן להצדיק קבלת מלואות לשם ביצוע השקעות. מגעوت המלוות היא הצורך לשלם את מחיר החון ברכיבת. לא בנק תולך רשות מקומית לקבל מלואה לטוויה ארוך ברכיבת סבירה. כמו כן עשוי הצורך בחזר הלואה למונע צבירת קרנות לחידוש על בסיס בלאי פיזי אמיתי), גם כאשר ניתן לכל סכומים כלאה בחישוב האגרות והhitלים.

החל ב-1979 צומצם בהדרגה מרכיב המלוות במימון הפיתוח ברשות המקומות. בין השאר הומרו הלואות משורדי הממשלה ומספר הפיס למענקים, כאשר הסיבה לכך הייתה שבמשך שנים מספר קיבל כל רשות מקומית מענק איזון, וראתה היה כי הממשלה היא זו שמחזירה את פירעון המלוות. כלומר בתחילת שנות השמונים לא חוזה משרד האוצר מצב שבו היה רשות מקומיות נתולות מענק שיכולה להחזיר הלואות מהכנסות עצמאיות שלhn. כאמור לעיל ועדות קובייסקי גם המליצה להימנע מעתן מלואות למימון התקציב הרגלי.

אף-על-פי-כן נמצא, כי לאחר כל החלטות הגיעו המלוות ב-1993 ל-30 אחוזים ממימון התקציב הבלתי רגיל יותר מ-2,000 מיליון ש"ח). הדבר נבע מקבלת מלואות לכיסוי גירושנות וכן למפעלי מים וביווב שהזרמת מאגרות והיטלים. כן ניתן אישור לקבלת מלואות על ידי רשות מקומיות נתולות מענק, אשר יכולות להחזיר את הסכומים בכוחות עצמן.

מקורות המלוות הם במיעוטם מתקציב המדינה ובורוכם שוק החון - מבנקים, מחברות בייטוח ומאחרים (בנסיבות קשה לבחין בבירור אילו סכומים ניתנים מכל מקום כי גם הלואות הממשלה ניתנות באמצעות הבנקים). טרם נמצאה רשות מקומית שהצליחה לגייס החון באופן ישיר בבורסה. לפיכך הרשות המקומית נדרשת לשלם וריבית המקובלת

בבנקים, לפי רמת הסיכון שמייחס הבנק לכל רשות מקומית, בהתייחס לכושה להחזיר את הסכומים באופן סדר.

המלות ניתנים אך ורק באישור משרד הפנים והאוצר, על פי מדיניות נוקשה יחסית. ההנחה הייתה, ונותרה, כי רשות מקומית ממוצעת נוטה לקבל כל אישראי שהיא תציג מבלי להתחשב בשיקולים כלכליים, כמו מחיר החון וקשר החזר בעtid. מדיניות זו, וכן הפתחתת תקציבי הפיתוח של הממשלה בשנות השמונים, הביאו לירידה ניכרת של היקף המלות שהחיבות הרשוות המקומיות ושל משקל פירען המלות בתקציב הרגיל.

5 המלצות לפתרון בעיות יסוד במבנה המימון

מן התיאורים של מערכת המימון בישראל עולה כי ההתלבבות בדבר דרכי המימון המותאמות לשטונו המקומי היא נחתת הכלל במשך שנים רבות. שום חוקר או ועדה לא השכילה להציג על מודל שעונה על כל הצרכים אחד - היקף מספק של משאבים, פשטות תפעול על ידי גופים קענים, עשיית צדק חברתי וכלכלי, התאמה מרבית למידניות לאומיות-כלכליות וחברתיות (חלוקת ההכנסה), תשובה ליישובים בעלי פוטנציאל חברתי וככליל נזוק ועוד. לפיכך הנושא עולה לדין על סדר היום הציבורי מעט לעת ובהתאם לכך ווסףם שינויים.

האם די במשאבים העומדים לרשויות המקומיות?

פרסום זה לא עסק, עד כה, בכל הבעיות של מערכת המימון ברשויות המקומיות, ובמיוחד בנושא הכאב של גירעונות חזריים ונשנים ברשויות המקומיות. ב-1993 נמצא כי 47 עיריות, 130 מועצות מקומיות ו-38 מועצות אזוריות סיימו את השנה בגירעון בתקציב הרגיל. הגירעון עלה על 1,450 מיליון ש'ית, שהם כ-12 אחוזים מהתקציב באותה שנה. רק 35 רשויות מקומיות דיווחו על עודף או על איזון, לעומת 36 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 1996). לכאורה אין הנתון מבהיל במיוחד, אולם יש לציין כי לרשות המקומיות רבות יש גירעונות שהצטברו בשנים ש עברו והתופעה נשנית מדי שנה. ב-1991 סיימו 148 רשויות את שנת התקציב בגירעון וב-1992 נמנו 162 רשויות מקומיות שישימו בגירעון.

גירעון יכול לצמוח במסיבות שונות ובהן: משבר כלכלי שפוגע בהכנסות, ריבוי בלתי צפוי באוכלוסייה, אסון טבעי או גורם אובייקטיבי אחר. גירעון עלול גם להיגרם בשל ניהול בלתי זהיר או ניהול מכובן מראש לאזור גירעונות. טענה רווחת בקרב ראשי רשויות מקומיות היא כי הממשלה אינה דואגת לדי משאבים לשם مليו' תפקידיהם; אין היא מתוחשת בRibivo האוכלוסייה, במבנה הדמוגרפיה, בפרופיל חברתי-כלכלי, ברווח מהמרקז ועוד. משרד הפנים והאזור מצדים יצבעו על חריגות מתקציב ושייא כוח אדם, על חריגות מתנהי שכר חוקיים, על אי גביה של מלאה הפוטנציאל, במיוחד בתחום הערים, וכן על ניהול בלתי יעיל ואף בזבוזים.

יש ממש בכל הדברים; תקציבי הרשותות המקומיות מורכבים מעשרות סעיפים הכוונתיים, ולא נמצאה דרך להבטיח שככל נושא ובכל שנה יהיה בסיס ברור לתקן הנדרש של השירותים - כל שירות בפני עצמו, או דרך בדוקה לאמת את עלותו הリアלית.קשה גם להבטיח שיותר מ-250 רשויות מקומיות יתנהלו כולם ובכל עת לפי כל כללי המניהל התקין וביעילות מרבית.

יתר על כן, רוח מיניות שלא ניתן לנצל בעיר ולא חריגה, ובמיוחד כספית. כותב ראש עיריית תל אביב לשעבר, שלמה להט: "חייבים להבין שמאז קום המדינה מתעלמת הממשלה

מהצריכים של הרשויות המקומיות, והסובלות העיקריות הן הערים הגדולות. ولكن ברוב המקרים אין לנו ברירה, ואם אנו רוצחים לעוזר, לשות ולחקל על בני אדם את מצוקתם, אנו חייבים להרוג מנהלים אדמיניסטרטיביים" (הארץ, 5.3.95).

יש ראשין רשות הטוענים שלא לציטוטו, שאולי כדאי לרשויות המקומיות לבסס שירותים ולבצע פיתוח על חשבון גירענות, כי בסופו של דבר הממשלה תצליל את הרשות המקומית. בדף כל לא נקודות סנקציות נגד רשות מקומית, ובמיוחד לא נגד ראשיה ברמה האישית. לכל היותר תפוז המועצה - זו סנקציה ציבורית ואין היא נקטות בשל "בזבוז". פרק זה לא נבדק עלויות ניהול גירעוני לעומת התועלות בפיתוח ובקיים השירותים.

חשיבות עיקריות במבנה המימון

בהעדר דרך סלולה ומחקר לקבוע אם די במשאבים העומדים לרשותות המקומיות לשם مليוי תפקידיהם, יותר לבחון אם יש תופעות בעלות משמעות שאינן מטופלות דיין, ואשר תוספת משאבים עשויה לסייע לפתרון.

לדעתי כותב שורות אלו ניתן להזות בבירור לפחות שלושה נושאים מקיפים הטעונים טיפול:

(1) הפרער בין "עשירים" ל"עניים": מאז 1986, ההכנסות העצמאיות שבו ותפסו את המוקום המרכזי במימון התקציב הרגלי, וגדל הפרער בין רשותות מקומיות לשירותן עמדים סכומיים גבוהים יותר לנפש. הדבר אכן תלוי במידה הרשות המקומית, אלא בעיקר בקיום עסקים בתחום ובמצב הכלכלי של התושבים. הנחתה היסוד של ועדת סוארי עסקה בנושא הייתה כי מענק האיזון צריך להביא כל רשות מקומית למימון של שירותים בסיסי קבוע, שניין בעילות. לקראות יישום הנוסחה שהציגו הוועדה ניתנו סכומיים ניכרים להגדלת מענק האיזון. אין בכך כדי להבטיח כי בממוצע יעדזו לרשותות המקומיות סכומיים דומים או קרובים. גם לאחר התקיונים ייתכן אישווין רב בין רשותות מקומיות שמצוין החברתי-כלכלי איתן לבין אחרות.

(2) תחזוקה ותחדוש של תשתיות ובנייה ציבור: נמצא כי לצורך התקנת תשתיות יש לרשותות המקומיות משאבים מאגרות ומהיטלים. לבניית מוסדות ציבור ניתנים מענקים מושך החינוך, מפעל הפיס, משרד היכון והפנסים, תרומות והשתתפות מוסדות שונים. אולם, התברר כי אין די מימון לתחזקה נאותה של התשתיות ושל בגין הציבור, וככל שמתחרקים בזמן מהבנייה והתקינה, כן מתברר כי יש להשקיע סכומיים גדולים והולכים לשיפור ולהידוש המבנים והתשתיות. במבנה המימון כיום יש לכלול זאת בתקציבים השוטפים, אולם לא ניתן לומר כי די בארכוניה הכללית, באגרות ובhitelits לשם כסוי נושא זה. יוצא מן הכלל אחד הוא משק המים; אגראת המים כוללת סכומיים מסוימים להחלפת צנרת מים, ואלו מופרשים באורח שוטף רקן מרכזית עבור כל רשות מקומית.

(3) מימון בניית מוסדות ציבור: בתקציב הבלתי רגיל בולט העדר של מקורות מימון מוסדרים לבניית מוסדות ציבור וمتKENI רוחה, למעט מוסדות חינוך. הדבר בולט במיוחד ביישובים חדשים ובשכונות ההולכות ונבנות. אין מימון מוגט לבניית גני

ילדים לגילאי 3-4, למועדונים, למתנ"סים, למרצויי יום לKANJI, לבתני אבות, לבני מועצה, לבתי כנסת ומקוואות, לגנים ציבוריים ולמתקני משחקים, לברכות שחיה, ולהנחות לבריות המשפחה. לבניה זו עומדים היטל השבחה, מענקו מפעל הפיס (למקצתם) ומימון משרד הבינוי והשיכון, ומשרד הפנים והזדות. כל אלו מהווים פתרון חלקי בלבד ועל הרשותות המקומיות מוטל אפוא לגייס תרומות ולמכור רכוש או לדוחות את בנייתם של מוסדות אלו.

בסעיפים לעיל הדגשו החללים במימון הנראים לעין. עם זה יש לציין כי בתיאור המימון הוזכרו כמה בעיות נוספות:

חומר הבאהירות בדבר מטרותיה של הארכוניה הכללית, הדרכים לקביעת שיעוריה ובעיקר סיוג האזרחים בה. הזוכרה התרבותית היותר של השלטון המרכזי - הכנסת והממשלה - בקביעת שיעורי הארכוניה הכללית, וההנחות שניתן להעניק. התרבותות זו מפחיתה את אחריות הרשות המקומית להבטיח כי תוכל לנוהג בתקינות למניעת גירענות, והוא מניצהה עיוותים שונים בנסיבות שבשינוי סיוג אזרחים ושיעורי ארונונה במשך השנים. עוד התהוו כי אין כל אפשרות להבטיח כי בנסיבות שביהם נחוץ ואפשרי משך סגור - הדבר יבוצע. למעשה, פיקוח חיוני, המונענים הרגלים של ניהול רשות מקומיות אינם מבטיחים כי תקופלים המתקבלים בין מים וביבוב ייצאו אך ורק למטרות שיפור תחזוקת מתקני הטיהור והסילוק של שפכים, ונוסף על רכישת מים והפעלת הרשותות. מעבר לכך ניתן להציג על סעיפים שונים בנושאי חינוך, רוחה ובריאות שבהם לא הועבר מימון מספק כחולקס של משרדיה הממשלה, אף כי הרשותות המקומיות מודרות לספק שירותים מלאים. בעיה נוספת היא מיקום של המלונות במימון הרשותות המקומיות. על אף החלטות רבות עדין משמשים מלונות לאיזון התקציב הרגיל ולכיסוי גירענות, ולא רק להשקעות.

שיקולים בקביעת התפקידים והמימון של הרשותות המקומיות

כאן המקום לעורך סקירה כללית של השיקולים השוניים המשמשים בקביעת תפקידים ומיקורות המימון של הרשותות המקומיות. סקירה זו מבוססת על המקורות הספרותיים הבאים: Bailey, 1991; Eckstein, 1973; Hirsh, 1970; King, 1992; Musgrave, 1959; Paddison and Baily, 1988. הרשותות המקומית כרשות חלק מהמימון הציבורי, אשר אמרו לפול באוטם חלקים במערכות הכלכלית או החברתית שהשוק הפרטי אינו נותן להם פתרון אופטימלי. העיוותים קיימים אם בשל חוסר אפשרות של השוק הפרטי לספק מוצרים ציבוריים (Public Goods) ואם בשל רצון החברה לספק שירותים ברמה גבוהה מזו של השוק הפרטי, המוצע על פי שיקולים עסקיים בלבד. כן מבקש משק לאומי למנווע תופעות חברותיות מסוימות ולהציג חברות כלכלית ככל שניתן, כדי למנווע משברים כלכליים או לפחות להעניק לקראים כיואת. מתקבל שרשויות מקומיות אמורות לבצע תפקידים העיקריים בסגורה של תפקידים והקאהה (Allocation Function) במסגרות זו מעת מקומה של רשות מקומית בהספקת מוצרים ציבוריים ובהבטחת קיומה של מערכת הצדק. אולם יש לה תפקידים בהסדרת השפעות חיוניות

(Externalities) ובhem: מניעת זיהומיים מהסביבה ומהחברה או ניטרולם, פיתוח אזורים חדשים ותשתיות ועוד. מקום מרכזי יש לרשויות המקומיות באספקת שירותים שיש בהם תועלות (Merit Good). אלו פעולות שהחברה רואה תועלת יתרה בביצוע, בהיקפים שעולים במידה ניכרת על אלו שהשוק הפרטי היה מספק על בסיס עסקי בלבד. ביןיהם שירות חינוך, בריאות ושירותים חברתיים אחרים. בכלל אין הרשויות המקומיות אמורות לעסוק בחלוקת של המשאבים (Distribution Function), תפקיד אשר מסור בידי השטון המركזי. מזה שלשים שנה ו יותר מקובלות "מדינת הרווחה" - ומדיניות של שוויון וקידום חברותיים להיעשות על פי מדיניות לכל המשק, ולא בתחרות בין הרשויות המקומיות. יתכן שרשויות מקומיות תעסוקנה ביצוע פעולות לקידום השירותים החברתיים (ראה לעיל ה- Merit Good), אולם קביעה המדיניות והיקף השירותים הם לאומיים. בה במידה אין זה מתפקידה של הרשות המקומית לעסוק בייצור הכלכלה - תפקיד שמתבצע על ידי הממשלה לכל המשק הציבורי. אכן, על הרשויות המקומיות להימנע מפעולות אשר עשויות לסקל את המדיניות הכלכלית של הממשלה, מצב שעלול להתறחש כאשר רשותות מקומיות מוציאות סכומים שאין להם כיסוי במסים למשל, וכך מאייצות את האינפלציה. הן עשוות גם לגבות מסים שלא בהתאם למטריות הממשלה ולפגוע בעדי המערכת הלאומית. לפיכך, במקרים רבים התעורר הצורך של השטון המركזי להגביל את פעילויות הרשויות המקומיות ולפקח על היקפן ועל דרכיו מימון.

על אף שתפקיד הרשותות המקומיות במסגרת הכללה הלאומית מצומצמים יחסית, אין בכך כדי להציג על היקף פעילות קטן. תפקידיהן במוגרות של טיפול בהשפעות חיצונית, שירותים שיש בהם תועלות ותפקידים אחרים עשויים לתבוע נפח גדול של פעילות. אולם בבחינת מקומות המימון החלמים יש לזכור כי המכוורות המרכזיות במשק, ובמיוחד המסים על פי היקול, יפנו לשטון המركזי, הנושא ברוב תפקידיו המוצרים הציבוריים, בחלוקת של המשאים וביצוב הכלכלה. הרתוריה של המימון הציבורי מדגישה כי לתפקיד הרשותות המקומיות מותאים בעיקר הכנסות הנגבות על פי ההנהה או התועלות שמנפיקים מי שננהם מן השירות או מן הפעילות. בדרך כלל אין רשות מקומית יכולה לעצב מדיניות של חלוקה מחדש של הכנסות, וממילא קשה לה הטיל מסים על פי היקול. מוצא אפשרי הוא גביית מסים במשותף עם הממשלה או לקבל חלק מהכנסות המדינה, אם באופן ישיר ואם כתמיות מן התקציב. לפיכך, ככל, לא מוצע לרשותות המקומיות להטיל מס הכנסה, מס קנייה ומכס, ואף מס ערך נוסף. יצא מן הכלל הוא מס רכוש, שניתן להגדלה ולניסוח כמס על פי היקול בשילוב עם מס על פי ההנהה. לעומת זאת, מוצע כי רשותות ימצאו את הגביהה מאגרות, מוהיטלים ומודמי שירות בכל דרך.

שיעורים נוספים

מן הסעיף הקודם עולה שעל הרשותות המקומיות להיות משולבות במערכת ה fisiklit של כל המשק. אין זה מותפקין לדיאוג ליצוב המשק וחלוקת מחדש מהכנסות מtower ההנחה שהמדינה קובעת מערכת מסים ושירותים לציבור שהם פרוגרטיביים, ושיש בהם מענה לווחה מינימלית, נוסף על ביטחון, משפט, פיתוח תשתיות וצדומה.

כאמור, מצויים תחומי הפעילות של הרשותות המקומיות לשירותי תועלת, להסדרת השפעות חיצניות ולמעט מוצרים ציבוריים, מחייב, למעשה, הזדקנות למים באמצעות אגרות, היטלים ודמי שירותים, ופחות מסים על פי היקולות. אלה שלחסוך מערכת נספת של שיקולים בדבר התאמת מסים למימון פעילות הרשותות המקומיות, מותך הנחה שלא ניתןelman את כל הפעולות על ידי הכנסות מן השירותים ובגיהה מן הנהנים.

הטלה מס וגביאתו: כל מס נבדק על פי האפשרות לביאתו בעלות סבירה וכן על פי נוכחות הציבור קיבל אותו. במלבד מאותים האחראות ובמיוחד בשנות המלחמות במאה העשרים פותחו בסיסי מס התואמים לכלה מתרחבת ופעילה שאינה קשורה לרכוש, ובهم הכנסות, החיציות והערך המוסף. מטבע הדברים, מסים אלו פותחו ומופעלים על ידי השלטון המרכזי. קיימים קשיים מושגים ומעשיים בהפעלת מסים על בסיסים אלו ברמתו המרכזית. בחלוקת הגביה מותבססת על "ניהול ספרים". פיקוח על ניהול ספרים ויזחי הبسيط להטלה המס מרכבים, ורבית הרשותות המקומיות לא יוכל להתארן לגביה זו. יתר על כן, במקרים רבים לא ניתן להזות את הבסיס ברמת היישוב היחיד. "הכנסה" של הפרט עשויה להיווצר בתחוםה של רשות מקומית אחרת. רווח של עסק וכן הערך המוסף עשויים להיווצר בתחוםם של כמה יישובים אחד. לכן קיימים קשיים בהפעלת מס הכנסה ומס ערך נוסף על בסיס מקומי, אף כי הדבר קיים בארצות הברית. יש מקומות שבהם קיימים שיתופי של השלטון המקומי עם השלטון המרכזי בגביה ובתקצאת התקבולים ממשרד ממשלתי), אך גם שיתהה לה מרחיב החלטה על גובה התעריפים ושיקול דעת שיאפשרו שינוי בהיקף השירותים.

אוטונומיה: קיון של רשותות מקומיות נובע מהנחה שיש להן העדפות מקומיות בתפקידים שניתן לארון ברמה מקומית, כמו מוסדות חינוך, כבישים מקומיים, איסוף פסולת, שיכון, שירותים חברתיים ועוד. רצוי להתחשב במערכות המימונו באופן שחלק ניכר מן המימון יהיה ממיסים שוגבה הרשות המקומית ואינה חייבת בודוח מפורט לממשלה (כמו בקבלת מענק ממשרד ממשלתי), אך גם שתהה לה מרחיב החלטה על גובה התעריפים ושיקול דעת שיאפשרו שינוי בהיקף השירותים.

מענות (Accountability): אמנים רצואה אוטונומיה של הרשותות המקומית, אולם יש להקפיד על מנת דין וחשוב שיביטה כי גיש המשאים יהיהiesel וモתאים לשל השירותים המודרך - וכי כל סכום הנגבה יביא תועלת מקבילה. יש סכמה שמערכת לא-תעליה תעוזד הוצאות יתר - لكن נחוץ להקפיד על כלליים מסוים במימון הרשותות המקומיות.

א. יש להימנע ממש שמוסטל בעיקר על הבאים מחוץ לעיר. עשויים להתאים יותר היטל מקומי, מס הכנסה אישי, מס רכוש, מס ערך נוסף מס מחוז או בלו ועל טבק (ושקאות חריפים).

ב. חיוני שהמס יהיה שוויוני ככל האפשר לכל התושבים. لكن מס הכנסה או מס רכוש על בעליים הולמים חשובות.

ג. רצוי שהציבור ידע מהו המט המקומי שהוא משלם ובאיזה שיעור. מס עקייף, שככל במחיר מוצר או שירות, אינו רצוי.

ד. יש להקפיד שבענק השלטון המרכזוי לא יהיה במבנה אשר מעודד הוצאה יתר ובפרט אם הם ניתנים כהשלמה למימון אחר.

ה. יש למנוע פגעה של מענקים כלכליים (Sum Swap) באזוריים שבהם פוטנציאל המסים נמוך.

הנה כי כן, כדי להבטיח מענות - יש לשקלל מערכת מורכבת של עקרונות מימון של הרשותות המקומיות.

קשה למצוע בספרות גם מניה את הדעת למימון הרשותות המקומיות. שיקולים כלכליים אינם השיקולים היחידים המכטיבים את המערכת - גם שיקולים חברתיים וארגוני קבועים. השוני הרב בין הרשותות המקומיות, על פי גודלה, ועל פי הרכיב הדמוגרפי והחברתי-כלכלי, מחייב פתרונות שונים לשותות מקומיות שונות. במקביל הכלכלי הלאומי קשה להמליך על שוני בסיסי מס העומדים לרשותות המקומיות, ועל כן נקבעו נוסחים אוטומטיים שונים לקבלת מענק תמייהה מן השלטון המרכזי. מענקים אלו עשויים להתחשב בשוני שבין רשותות מקומיות לא רק על פי מספר התושבים. דא עקא: יש קושי רב בניסוח נוסחה שתביא בחשבוןenario "צדוק", שיתקבל על דעת הכל, את מרכיבי השוני בין היישובים ולתת מענה פיננסי הולם.

הצעות לשיפור מבנה המימון בעתיד

מבנה המימון של הרשותות המקומיות מעיד על שמרנות רבה ועל יציבות במהלך השנים האחרונות. ככל הנראה חסרים במערכת משאבים, ובכל מקרה הכללים של קבלת החלטות אינם מבטיחים מענות (Accountability) של כל רשות מקומית והמועצה. מבנה המימון אינו מבטיח גידול המשאבים בכך עם ההשתתפות הכלכלית של המדינה, או גידול בהשתתפות משרדי הממשלה אם לכיסוי עלויות מסוימות ואם במענק האיזון.

להלן הצעות מספר לשינוי מערכת קבלת החלטות בדבר המימון, שמטרתן היא להבטיח שני דברים: ראשית כי ימדו לרשות השלטון המקומי יותר משאבים, מבוסיס לעולותיו בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח. שנית שהרשותות המקומיות תחויבנה לנהל את עניינהה באופן אוטונומי ככל האפשר, תוך נשיאה מלאה אחריות.

נקל לראות כי יש קשר בין שתי המטרות: כל זמן שאין, לפחות, די משאבים קיימת טענת הרשותות המקומיות כי אין יכולת להבטיח את השירותים بلا גירעונות ולא Zusauim. מנגד, כל זמן שעל הרשותות לקבל אישום לכל פעולותיה הכספיות יש להן שותף בכיר להחלטות, אף כי לא ברור שהפיקוח הקיים הוא אפקטיבי דו.

קביעת עקרונות לבניה המימון

להלן כמה עקרונות פשוטים, שמן הרاوي להציג בפני מחייב החלטות לקבעת מערכת של מימון לשירותים המקומיות. עקרונות אלו לא נועדו להחליף ניתוח מקצועי ומעמיק מנקודות ראות של מודלים כלכליים, עקרונות וככלוי משפט מחייבים ואף לא גישה ארגונית מתקדמת. מטרתם היא להיות מדריך ראשוני להחלטות המתכולות מעט לעת, ואלו הם:

- מסים, אגרות והיטלים יוטלו בדרך שוויונית ככל האפשר: אם כתשלום עבור שירות לפי כמות ואיכות ואם כמס כללי, שבסיסו הוא היחידה המשפחתית על פי המגורים, בהתחשב במידה מה ביקולת.
- תשלום חובה יוטל רק אם ניתן לנבוע באמצעותו סכומים משמעותיים.
- יוטלו תשלומי חובה שיכולים להתקבל בצדבור - בהיותם ישיריהם בדרך כלל ובמסגרת עירונית בלבד, הם צריכים להיות מבנים וצדקים ככל האפשר.
- יוטלו תשלומי חובה הנิตנים לגביה במונחים פשוטים וישראלים ובעלות נמוכה, מתוך הנחה כי מרבית הרשותים המקומיות לא יכולים להקים מנגנון גבייה מקצועי מאד.
- תשלומי החובה שיוטלו יכללו כללים של עדכון עם גידול היקף השירותים לשנים הם נגבים, ועם מלאה התתיקויות. במקרים מסוימים ישקוף העדכון את צמיחת הפעולות הכלכלית במסק או ההכנסה הלאומית. העדכון יכול לשיהה על ידי צמיחה בסיס המש (כמו השיטה הבניינית, מערכם של נכסים) ועל ידי הצמדה אוטומטית של השיעורים למדדי מחיירים.
- חלק משמעותי במבנה המימון יהיה נתון להחלטת מועצת כל רשות מקומית, כך שהיא תוכל לקבוע סל שירותי ופיטוח לפי העדפותיה ובמימון מקומי.
- משרדיה הממשלה ישתתפו במימון שירותי חובה ושירותים שמדיניות הממשלה היא לעודדים, על בסיס כללים כמוותיים (לאמור לפיקוח הפיזי של השירות, כמו מספר תלמידים, תושבים וכו') ולפי עלות ריאלית. ככל האפשר יצומצמו הקשרים בין הממשלה לבין הרשותות המקומיות ויצומצמו ההתחשבות התקציבית והקופטית.
- המענק הכללי יספק להתקנים במטרה אחת, והוא השוואת המשאבים של כל רשות מקומית למוצע המקובל באוטה קבועה רשותות מקומיות.
- יכול שייהיו מסים מסוימים לממשלה ולרשויות המקומיות ובמיוחד על בסיס המקרקעין. במקרה זה יקבעו הסדרים של העברת מידית של כל סכום שנגבה מהממשלה לרשות מקומית או להפק.
- בסיס כולל למימון יהיה השאיפה שככל רשות מקומית תtabסס על הכספיות עצמאיות (לרוב מסים מסוימים עם הממשלה) ועל השתתפות משרדיה הממשלה ייעודים במימון שירותי חובה.

בדיקות חלופות למסים מקומיים

מס הכנסה מקומי: כבר ב-1964 קבעו ועדת ויתקון וכן כל ועדת אחרת, כי אין מקום בישראל להתריר לרשותות המקומיות לגבות מס הכנסה. בשנותיה הראשונות של המדינה יכולה הייתה רשות מקומית להטיל מס הכנסה בשיעור יחסית של 7.5 אחוזים, שנגבה על ידי משרד האוצר. הסדר זה בוטל בתחלת שנות החמשים, בתמורה לכך שהממשלה נטלה על עצמה את תשלום שכר המורים בחינוך החובה. בכל מקרה, גם כוות המדינה מצאה, ככל הנראה, את המס ולא נראה שיש אפשרות שיינתן לכל רשות מקומית להטיל תוספת מקומית. בבירור אין טעם לשקל הקמה של מערכת גביה נפרדת לכל רשות מקומית כי גביה מס הכנסה, אפילו ממשקי בית בלבד, היא פעילות מורכבת. בין מגרעות המס המקומיי הוא האי-שוויון המדול בין הרשותות המקומיות - בניגוד לעקרונות בסעיף הקודם. על כן לא נראה שיש להמליץ להטיל מס הכנסה לגביה על בסיס מקומי.

מס רכוש: כאמור, מס רכוש היה ונותר אחד המסים המוכרים של הרשותות המקומיות. יש לכך בסיס היסטורי וגם הצדקה תאורטית. חידוש מס רכוש על דירות מגורים יחייב הקמת מערכת שומה של ערךן של הדירות. בסיס המיתע על הנכסים קיים על פי חובי הארונות ואגרת המים. מידע על מחרדי דירות קיים ברוב היישובים העירוניים הוותק למכירת דירות חדשות וشنויות. במשרדי מס שבך ומס רכישה נאספים הנתונים אוחdot תשלום של מסים אלו או הפטור מהם.

לאורורה מס זה עשוי להיות עיל עבור הרשותות המקומיות כתוספת או כתחליף לארכונה הכללי. הוא שוויוני על בסיס ערך הנכסים, ניתן לכלול בו מבני מגורים ועסקים ואך קרקע בכל עיר וכפר. הוא "דינמי" - צומח עם מחרדי הדירות. הוא ניתן לבניה בכלים דומים לאלו של הארכונה הכללית ומהיבר רק תוספת מנגנון שומה.

אף על-פי-כן לא נראה שיש טעם להמליץ על יישום מס זה מפני המגרעות שהביאו לביטולו, הן על די הרשותות המקומיות והן על די המדינה: שומות המבנים הוא תהליך מורכב, הכרוך בבסיס נתונים גדול ומפורט, בדיונים בוועדות ובבתי משפט ובמורთ רוח רבה של בעלי הנכסים. הוא מוטל ישירות על בעלי הנכסים, בעוד הנהנים מן השירותים הם המחזיקים. הוא בלתי שוויוני וכיר ההבדלים בין הרשותות המקומיות. הוא "דינמי", צומח עם מחרדי המקרקעין או צונה עmons - כפי שקרה במיתון ב-7/1966. הרכוש אכן מהוווה בסיס מס עיקרי של הרשותות המקומיות, שהוא הארכונה הכללית. מס זה מוטל על המחזיקים, שוויוני באופן ייחסי, ניתן לשיפורים נוספים (סעיף 3) ומקובל כוות על הציבור. על אף העובדה מס ישיר הוא נגבה בעילות בדרך כלל. במקרה זה לא נראה שיש טעם להמיר אותו במס רכוש או להוציא מס רכוש. מס נוסף יוטל אמנים על הבעלים אולם בישראל מרבית משקי הבית הם המחזיקים וגם הבעלים, ולפיכך יהיה עליהם נטול כפוי שהיה עד 1968. בכך אין טעם ולכנן ההמלצת היא שלא לשקל הטלת מס רכוש במסגרת השלטון המקומיי.

מס ערך נוסף על בסיס מקומי: ועדת זבר המליצה כאמור על גביית הארכונה הכללית מעסקים על בסיס הערך המוסף. הוועדה בדקתה את הצד התאורטי והמציעה עקרונות מסווגביה ולהקצאה של המס בין הרשותות המקומיות. הוועדה יצאה מהנהזה כי בסיס הנתונים

של מס ערך נוסף הנגבה על ידי משרד האוצר יוכל להעמיד לכל רשות מקומית נתונים על הערך המוסף של העסקים בתחוםה.

בבדיקות שנערכו בזמן הגשת דוח ועדת זנבר העלו כי אפשרות ישומו של מס זה מעוררת בעיות רבות, וביניהן - חלוקת הערך המוסף של עסקים הפרושים בכמה רשויות מקומיות, המס על מוסדות כספיים, המס הנגבה בשערי הכנסה לישראל (יותר מ-50 אחוזים מכלל הכנסות), האפשרות לקבל נתונים בתקן שנת הכספי והצדק שבגיביה על בסיס שנה קודמת, וחוסר אפשרות לגבות מעסקים שנסגרו ומעסקים חדשים. בכל מקרה נתונים זמינים הראו שהמס יהיה בלתי שוויוני בין הרשויות המקומיות ויסיע בעיקר לרשותות המפותחות.

מסקירה קצרה זו עולה כי לא מומלץ, בטוח הקצר והבינוי, לערוך רפורמה מקיפה במימון הרשויות המקומיות, אם כי יש לשאוף לכך שມרבית הרשויות המקומיות יהיו עצמאיות ממחינת המימון. לא רק שרצוי לחסוך משאבים של תקציב המדינה, אלא יש להניא שעצמאיות של רשות מקומית מבוססת יותר ככל שМОבטחת מערכת המימון שלה בשיטות משנה לשנה. עצם העובדה שרשויות זכאיות למענק כללי יוצרת תלות מסוימת. כפי שהוערך בעבודה זו אין בהיקף המענק הכללי די משאבים לאספקת שירותים מומצעת. על כן, רשותות מקומיות הזוקקות למענק עסקאות תנידן בניסיון להוכיח שמדוברים להן משאבים נוספים. שכיחים המקרים בהם רשות מקומית נקלעת לירעונות ונזקפת לדינום ארוכים עם משרדי הפנים וה敖צר, ואלו עמידו בפניה את הצורך בתכנית הבראה, שתכלול קיצוץ בהוצאות ואף בפועלות. יתר על כן לאחרונה מונו חשביטים-מלואים לכמה רשותות מקומיות, עם סמכויות נרחבות להתרבות בפועלות.

תיקונים ושיפורים במערכת המימון הקיימת

כדי להביא יותר רשותות מקומיות למועד עצמאי ממחינת המימון, אין הכרת ברפורמה גורפת. ניתן להגיע למצב הרצוי על ידי כמיה ותיקונים המשמעותיים במערכת הקיימת. תיקונים אלה אינם יוצרים אי-ודאות כמו רפורמה כוללת ואינם מחייבים Zusayim בניהול הרשותות המקומיות וחששות אצל מבעלי השירותים ובעלי העסקים.

הארונונה הכללית

הארונונה הכללית הונגה במדינה ישראל כמעט עם הקמתה, על ידי איחוד ארונות אשפה, חינוך ואחרות שנגבו על ידי הרשותות המקומיות למימון שירותים בודדים. מתחילה היא הייתה "ארוננות הרכוש" שהייתה נוהגת עד 1968, בכך שהיא נabit ממוחזקי נכסים בתחום הרשות המקומית ולא מן הבאים. ההנחה היא שהמחזיקים הם הנהנים משירותי הרשות המקומית. הדבר אמר במיוחד לתושבים המתגוררים ביישוב: אלו נהנים משירותי תברואה, התקינה, הפעלה ותחזקה של כבישים, גינות, ניקוז וכדומה, שירותים התגוננות אזרחית וכיובי אש, תכנון ופיקוח על הבניה וכן שירותי חברות וקהילה חינוך, תרבות, דת, בריאות ושירותים חברתיים. העירייה אחראית לאספקת מים, למניעת זיהומים שונים, להבטחת חניה ועוד. על

דעת הכלול על התושבים להשתתף במימון השירותים. גם בעלי העסקים נהנים שירותי - איסוף וסילוק פסולת, מערכת אספקת מים ואיסוף שפכים, דרכי, שמירה על איכות הסביבה ועוד.

על בעלי עסקים להשתתף לא רק במימון השירותים שלהם אלא לתורם גם לכל פעילות העירייה, משום שבמידה מסוימת הם עשויים פגוע באיכות החיים בסביבתם, אם על ידי זיהומי ר羞, ריחות, אבק ועשן וגם על ידי מטרדי הספקת חומרי גלם וסחורות, תפיסת חניה על ידי בעלי העסקים ועוד.

הארונונה הכלכלית מקובלת כיום על רוב הציבור. הממשלה והכנסת מצאו דרכים למנוע הعلاאת יתר של תערפי הארונונה, שנクトו כמה רשותות מקומיות בעיקר ביחס לעסקים. כן נמצאו דרכים לחיבב את הרשותות המקומיות להمنع מכותן הנוחות מוגזמות לתושבים.

במצב זה נראה שיש לבסס את המס ולהמשיך בו מבלי למתוח את החבל יתר על המידה. יש מקום לכמה תיקונים בזרמי קביעת התערפים ואלו הם :

קביעת השיעורים: במצב תקין יש להחזיר לכל רשות מקומית את הסמכות לקבוע את שיעורי הארונונה הכלכלית בכל שנה, ובוחוק ייקבעו שיעורי מינימום ומקסימום בלבד. ככל מקרה ניתן לקבוע ששיעור המש מרוביים על עסקים לא עלו על פי חמשה לשיעורי הארונונה למוגרים - ובבסיס החישוב יהיה הארונונה לקבותצת הדירות השכחה ביתר (ולא ארונונה על דירות יוקרה). שיעורי המינימום למטר וbove ייקבעו ברמה שתחיבב כל משפחה בעיר להשתתף בשיעור ממשמעותי במימון השירותים אשר היא מקבלת מן הרשות המקומית.

חלוקת לאזורי: רשות מקומית רשאית לחלק את היישוב לאזורי, לשם קביעת תעריפים שונים לכל אזור ואזור. החלוקת עשויה להיות שונה לגבי מבנים למוגרים ולגביה מבנים שלא למוגרים. החוק אינו קובע קритריונים לחלוקת לאזוריים. גם משרד הפנים לא נתן הכוונה בעניין זה. לא דוע על גוף מרכזי כלשהו (כמו מרכזו שלטון המקומי או איגוד הגזברים), אשר נתן את דעתו לעקרונות או למודלים לסייע האזוריים ולקבעת הדיפרנציאציה בשיעורים בין האזוריים.

נתן לציין לפחות שלושה יעדים או קритריונים לקביעת גבולות האזוריים :

(1) **프로그램ים:** אזוריים שבהם רמת הדירות או רמת העסקים גבוהה יותר - תושביהם יכולים לתרום יותר לקופה הציבורית. כדי להעיר את רמת האזור יהיה צורך להסתמך על נזונים חברתיים-כלכליים של השכונות וכן על מיחרי המקרקעין.

(2) **רמת שירותים ופיתוח מוניציפלי:** תיאורית באזורי בהם רמת השירותים העירוניים גבוהה יותר או שרמת הפיתוח הפיזי משופרת, יהיה שיעור ההשתתפות במימון ותקציב העירייה גבוה יותר. בדרך זו האזור יחייב לקבוע לגבי כל שכונה ורחוב מהם השירותים ובאיו רמה ינתנו וכן מה היא רמת פיתוחם הכספיים, הגינון, מערכת המים והביוב, כמוות ואיכות מוסדות החינוך והחינוך ועוד.

(3) **אינטרסים חברתיים ופוליטיים:** יתכן לטען שהחלוקת לאזוריים תעשה לפי הנחיה נבחרי הציבור במועצת העיר, לפי הבנות את חלוקת העיר מבחינה חברתית, בואן

שיכול להיות מושפע מהרגשותם. על כל אחד ואחד מהם ליצג באופן ישיר את בוחרו
אם במובן המפלגתי ואם במובן המוגרי.

בעהדר הכוונה מחייבת נוקטות כל תשות מקומית בשיטות הנראות לה, בדרך כלל מותק
שמרנות רבה ושינויים קלים לאזורים שנקבעו בעבר הרחוק. חוקי ההסדרים במקבץ בשנים
האחרונות אינם מאפשרים שינוי נבולות האזורים ללא אישור שרי הפנים והוצר. אישורים
כ אלה כמעט שאינם ניתנים, בשל הרצון למנוע העלה של התעריפים.

בכל מקרה גם אם מבקשת רשות מקומית לבחור בשיטה מסוימת, יסתבר לה עד מהרה כי
אין די בנסיבות הקיימים. מרבית הנתונים הכלכליים והחברתיים אינם ניתנים ברמה של
"אזור סטטיסטי" - אזור שנקבע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כהומוגני ובו
במוצע 5,000 תושבים. נתונים דמוגרפיים - כמו מספר התושבים, הרוב הגילים, צרכיה,
ה משפחה ועוד - ניתנים ברמה זו. אולם נתונים כמו שכר ממוצע, מכוניות, טלפונים, צריכה,
מוסרים בני-קיימא, השכלה, צרכית שירותים, ועוד - אינם זמינים בשיטות כל האזורים.
כמו כן קיים קושי רב ברכזו נתונים על מחירי מקרקעין בכל אזור, בדיקות של רוחבות
ואזורים סטטיסטיים.

ההמלצה היחידה שניתנת להעלות בשלב זה היא כי עד לקביעת מודלים מוסמכים לחולקה
לאזורים, ובעהדר מערכת מידי שתאפשר את הסיווג, יוצע לשויות המקומות לבסס את
האזורים על ריכוז של "אזורים סטטיסטיים", לפי מיפוי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
ובפיקוח מועצת הסטטיסטיקה. זהו המיפוי השיטתי העיקרי הקיים שעל פיו ניתן להשיג
כמה אינדיקטורים כלכליים וחברתיים.

הסתמכות על גבולות אלה תמנע את המתוח הנוצר אצל נחרים ששואפים לרצות את
בוחരיהם. שוב לא יהיה צורך בוינוח עלי מוקומו של רחוב או גוש מסויים שקרוב לגבול האזור.
צורך "אזורים סטטיסטיים" לאזרוי ארנונה כללית יהיה קל יותר. אין בו צורך מוחלט כי
בכל מקרה לא יתכן אזור הומוגני לחלוין, אולם חזקה על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
כי יעשה כל מה שניתן לחולקה הגיונית של כל עיר ועיר לאזורים הומוגניים ככל האפשר.

הארנונה למבנים שלא למוגלים: בעוד שניתן בנקל להמשיך בפיתוח גביה הארץינה לבני
מוגרים הרי שקיים אי-נחתת מדרך קביעת שיעורי הארץינה הכללית לעסקים. לפיכך מוצע
כי תחול רפורמה זווטא בתחום זה של הארץינה הכללית. בקבוקים כלליים מוצע להתייחס
לעסקים בקבוצות כדלהן :

מסחר ומלאכה - אלו מרכיבים פעילות ורבה בשטחים קטנים. הפעולות גוררות ביקור לכוחות
רבים, ומהייבת את הרשות המקומית ליצור נגישות טובאה לחניה בסביבה. הפעולות
מעמידה על מערכת הניקיון העירונית, על הפיקוח ועל שירותים עירוניים אחרים. לפיכך קשה
להניח שגביה הארץינה כללית על פי שטח, ואפיו בשיעורים של מאות שקלים חדשים למ"ר,
נורנת ביטוי מספק לעלות הרשותות ולהפעלה של הרשות המקומית בגין פעילות העסקים -
מסחר ומלאכה בתחוםי העיר.

יתר על כן, יותר מכל, מרכזים המסחר והמלאכה לקוחות, שאינם בהכרח תושבי הרשות המקומית. אלו שאינם תושבים נחוצים למתקני הרשות המקומית ומהשירותים הסביבתיים
ואינם משתתפים כל-במימונו התקציב.

מושע על כן לבנות ארונונה כללית ממשחר ומלאה על בסיס המחוור. כנהוג במדיניות רבות ניתן להוסיף אחוז מסויים של המחוור להשכנית המונפקת לכל קניה כי"ם מקומי" או "ארונונה כללית". כדי לא להכבד יתר על המידה את נטל מסי העקיפין ניתן לדבר על אחוז נמוך - 1 עד 3 אחוזים בלבד. יש להניח שהייה בכך סכום משמעותי לכל רשות מקומית, לא פחות מהגביה של ארונונה כללית ממשחר ומלאה ימים. תהיה בכך תרומה של העסק והלקוחות למיכון השירותים. ערים מטרופוליניות שעשוות להגיע לסטטוס ניכרים, שיאפשרו להן פיתוח דרכים, אזורי חניה, תשתיות מים ובוב והפעלת שירותים מקומיים ברמה נאותה.

לצורך הגדרת "משחר ומלאה" ניתן להיעזר בהגדרות פקודות מס הכנסה - הראות בדבר ניהול חשבונות. בהגדירה יש לכלול ענפים אלו: "סיטונאים, קמעונאים בתים ספר לנגינה; סוחרי רכב; נוטני שירותים; תחנות דלק" ואחרים, המפוזרים בסעיפים השונים. כולם חייבים בניהול חשבונות ברמה מסוימת שnitן להוות על פיה את הפדיון (המוחוז). ניתן לקבוע שירותים שונים לענפים שונים. הרשות המקומית יכולה במקרה לכלכל מכל עסק "מאזן בווחן" אחת לחודשים, כדי לחייב את העסק בארכונונה כללית לפי האחוז שנקבע. המש מס ניתן לגלוול על הרכנים, ויש בכך הכבדה מסוימת על משקי הבית. יש לבדוק בקפידות את ממשמעות הדבר על הרכבה הפנויה משאר המסים.

אזור תעשייה – אין מנוס מהמשך גביה של ארונונה כללית מאזור תעשייה לפי מ"ר, באשר השטחים הגדולים הבנויים לצורכי תעשייה, ההבדלים בין המפעלים בהרכבת הכנסות וההוצאות, והשנות הגדולה בתרומה לייחום הסביבה מקשימים על גיבוש קרייטריוניים פשוטים וצדוקים להבחנה בין המפעלים, עד כדי יצירות הבדל בשיעורי הארכונונה הכללית.

הבדל מסוים קיים בשל גביה של אגרות שונות מתחומיות הנזקקות לשירותים מיוחדים. אגרות מים ואגרות ביוב נקבעות על פי צריכת המים. ניתן לדרג את אגרות הביוב על פי כמות המזהמים, ובאופן שווה בכל תעשייה. מפעלים ובתי מלון חדשים לעתים פונות את האשפה שליהם בעצם או לשלם אגרה מיוחדת לפניו. כן ניתן במקרים מסוימים להטיל אגרה בגין זיהומים אחרים. במקרה זה קשה לקבוע בעבר מה נגבת הארכונונה הכללית מן המפעלים - אם כהשתתפות כללית במימון הרשות המקומית ואם כפיזוי על הפעלה והחזקקה של אזור התעשייה.

כדי להMRIIZ את הרשות המקומית לשאת בתחזוקה של אזורי התעשייה ולהבטיח אספקת שירותים נאותה וחוזות סביבתיות טה, מוצע לדרג את הארכונונה הכללית על מפעלי תעשייה לפי שלוש רמות של תחזוקה והפעלה של אזור התעשייה: ועדה מיוחדת משותפת למשדי הפנים, התעשייה והמסחר, איכות הסביבה, להתחדשות התעשייניות ולשרות המקומית (או מרכז השלטון המקומי), תקבע לכל אזור תעשייה עד כמה הרשות המקומית עשויה מאמצים אפקטיביים לתת שירותים ולקיים סביבה בעלת חזות סבירה: כבישים, מדרכות, תאורה, ניקוז וכדומה. על פי מסקנות הוועדה תקבע רמת הארכונונה הכללית, יהיו תמרץ ומימון לרשותות המקומיות לטפל כראוי באזורי התעשייה, ותימנע הרגשה שהרשות המקומית רק

מנצלת את התעשייה לשם מימון התקציב הכללי. לפיכך חלק ניכר מן התקבולים ישמש להחזקת ולהפעלה של אוצר התעסוקה וטביתו.

שותפות במשאים

המחסור במשאים פוגע בעיקר באפשרות של רשותות מקומיות לחדש את מבני הציבור והתשתיות ולבנות מבני ציבור חדשים. לפיכך יש להבטיח משאים נוספים לכל הרשותות המקומיות.

נראה כי לא ניתן לנצל בנטיס מס נוסף שיתאים לרשותות המקומיות. מאחר שעל פי העקרונות רצוי למנוע תלות ולצמצם את הקשרים הכספיים בין הרשותות המקומיות ומשרדיה הממשלת, לא ניתן לדבר על הגדלת חלקו של המענק הכללי בתקציבי הרשותות המקומיות. לפיכך, יש מקום לחזור לממה שהוגה במשך עשרות שנים, והוא שותפות של הרשותות המקומיות במסים אשר הממשלה גובה כיום. המذובר במסים הנגבים ממקרקעין, מרכב ומודלק. הרשותות המקומיות שותפות בפיתוח השטח האורבני ועל כן ראוי להיות שותפות במסים הנובעים באופן ישיר מהתפתחות הפעילות בנדל"ן ובמשק הרכב.

moatzע לכן כי כל רשות מקומית תקבל שירותים ממשרד האוצר, עם הגיביה מנכסים בתחוםה, כלהלן:

- חמישים אחוזים מגביה מס וכישה בגין עסקאות נדל"ן שנעו בתחוםה. מס זה עולה באורח פרוגרסיבי לבניינים ולקרוקעות עד ל-4.5 אחוזים. מס זה שנקרא בעבר "אגרת העברת מקרקעין" היה עד 1986 משותף לממשלה ולרשויות המקומיות. עם גידול ההכנסות העצמיות של מקטת הרשותות המקומיות ביטלה הממשלה, בחוק, את חלקן של הרשותות המקומיות באורח חד-צדדי. הסכום ב-1995 עשוי היה להגיע ליותר מ-700 מיליון ש"ח.
- חמישים אחוזים ממש שבנה הנגהה בתחוםי כל רשות מקומית בגין עסקאות נדל"ן. גם במס זה היה בעבר חלק לרשותות המקומיות ויש מקום לחדש את השותפות. אין ספק שיש לרשותות המקומית חלק בהתפתחות העירך של הנכסים בתחוםה, והיא זכאית להיות שותפה במס זה. גם סכום זה עשוי לעלות על 700 מיליון ש"ח ב-1995.
- עשרה אחוזים מכל ההכנסות מהפעלת רכב בישראל: אגרות רישיון רכב, מס קנייה ומכס על רכב וחילופים, ובלו על הדלק. סכומים אלו יאפשרו לחיבב את הרשותות המקומיות להתקין ולתחזק מערכות דרכי תקינות ובטיחותיות וכן מתקני חניה.
- מושיע שבסכל רשות מקומית יוכלו כל הסכומים האלה ב"יק潤 לחידוש מבנים ותשתיות" וישמשו אך ורק למטרות אלו. ניתן לפחות "חדש מבנים ותשתיות" באופן הרחב ביותר - מתחזקה מונעת ועד לחידוש והרחבה של מבנים, של מתקנים ושל ציורות, בכל סוג הширוטים והמוסדות אשר הרשותות המקומית אחראית להפעלתם.
- הบทחת הסכומים למטרותיהם תושג על ידי הפעלת "משק טgor", או קון מאזנית לקבלת הסכומים ולהוציאתם. העמדת סכומים כמפורט תבניה להגדלה ניכרת של המשאים של הרשותות המקומיות, כך שייתאפשר להבטיח כי כל תפקידיהן ימולאו כראוי. כדי להבטיח

יתר שווין יתכן שחלק מן הכלכליים יש לרכז ב"קרן השוואה" שתחולק לשויות מקומיות שתקובוליהן משותפת כזו הם נוכחים.

ה策 העות לשיפור ניהול מערכת המימון

הנוגת הנהלת חשבונות על פי קרנות (Funds)

כיום מקובל ברשותי המקומיות בישראל, כמו במשל, כי כל התקבולים ונושמים במילון זה או אחר בתחזית התקציב, וכל התשלומים בגופו של התקציב. לא עשה קשר ישיר בין הכנסתה מסויימת להוצאה מסויימת. הגישה של מרבית הכלכליים היא כי כל התקבולים אמורים לממן את כל הרוצאות. הדבר חשוב ביותר בתקציב המדינה; לתקציב זה תפקיך מרכזי במשק המדינה ועל כן הדיוון העיקרי לגבי תקציב המדינה הוא בהיקפו, בחלוקת בתלייג, בගיורו הטמון בו ובחולקו בין צרכיה, השקעות ותשומי הعبارة. נקל לראות כי העקרונות הכלכליים המכובדים, במתווה רבה, את התקציב המדינה והרכבו, אינם רלוונטיים לשויות המקומיות. בכלל אין תקציב רשות מקומית יכול להיות בගירעון, כי אין לרשות מקומית דרך למימונו גירעון. על כן היקף התקציב של רשות מקומית ייקבע על פי המשאבים שלרשומה, לבות מלאות. הדיוון בתקציב רשות מקומית הוא אפוא לפרטיו - יעד תכנית העבודה, דרכי הוצאה הכספיים על פי סוג ההוצאה, וחלוקת ההכנסות בין גביה עצמאית לבין השתתפות משרד הממשלה. רשות מקומיות רבות מקידשות את מרבית מאמץיהן בהכנות התקציב כדי להתגבר על הפער בין החוצאות החיניות וההוצאות המועלות על ידי היחידות והㄣברחים לבין ההכנסות הריאליות. חלק מן הרצון להראות גירעון הוא בהנחה שהתקציב ישמש למקוח עם משרדי הפנים והואוצר על הגדלת המענק או התקציב לפיתוח.

בכל מקרה גם תקציב המדינה מחולק בין התקציב הרגיל ותקציב ההון, וכן ניתנים בו סעיפים של "הוצאתה מותנית בהכנסה". כאמור, אין מדובר על מאגר אחד ומואחד של הכנסות וחלוקתו לפרטיו תקציב הוצאות. ישנו סכומים שיש ליחס אותן להוצאות מסוימות או להוצאות שיבוצעו אך ורק על פי התקבולים ישירים ("הוצאתה מותנית בהכנסה").

מבנה התקציב הרשותי המקומיות על פי יעדים, סוג הוצאה ומקורות התקבולים תואר בהרחבה בפרק 3. למעשה ניתן נקל לברור בזוזה הכספי של כל רשות מקומית אלו התקבילים נתקבלו בזיקה ישירה לייעוד או לשירות זה או אחר. יתר על כן, זה שנים רבות מדורות הburseות המקומיות לקיים "משק סגור" במפעל המים. רשות מקומית אשר קיבלו הלוואות במסגרת פרויקטים במימון משותף של הבנק העולמי (1973-1983), התחייבו לקיים משק סגור למפעל הביבוב. משמעותו של "משק סגור" היא כי יקיים מערך הכנסות על ידי אגרות והיטלים והשתתפות ישירה של הממשלה למימון מוצר ומספיק לטוווח האורך של ההשקעות, הפעלה והתחזקה הכלכליים של משק המים והביבוב. כדי להבטיח את הדבר יש לנו מערך חשבוני נפרד, לרבות מАЗ שנתי המעביר יתרות משנה לשנה.

במהלך שנות השמונים, עם התפתחות הגביה מהיטל השבחה, נדרש הרשותות המקומיות להבטיח כי תכלל בתקציב "קרן לעבותות פיתוח", אליה יופנו כל המשאבים שחווצה על פי

חוק להשתמש בהם אך ורק להוצאות תכנון, רכישת מקרקעין וביטחונות פיתוח. מלבד היטל השבחה מדובר במכירת רכוש, בגין מאגרות ומהייטל' פיתוח ובעדפים מתקציבים בלתי רגילים. מבנה חשוב ותקציבי בכך עשוי להיות לסייע לשיטת הקרןוט (FUNDS), כדי להבטיח כי משאים מסוימים יתוקצבו ויישמרו בקרן נפרדת. ככל קרן ניתן יהיה להחליט על הוצאות אך ורק על פי תנאי אותה קרן - לפי החוק או החלטותיה של מועצת הרשות המקומית.

אכן רו"ח האפט מצין בספרו (האפט, 1992) כי בחשבונאות הממשלתית ושל השלטון המקומי לא נהוגה שיטת הקרןוט. אולם עיון בדוחות כספיים של רשויות מקומיות במדינות אחרות וכן בשני מדריכים מפורטים לחשבונאות של רשויות מקומיות (Jones, 1984; National Committee on Governmental Accounting, 1968) מראה כי שיטה זו נהוגה ומומלצת גם לרשותות המקומיות.

מושע אפוא רשויות מקומיות עצמאיות בישראל יאמצו לעצמן את שיטת הקרןוט בהנחתת חשבונות. מן ההיבט הפורמלי ייתכן שהייה צורך באישור רואה החשבון לעיריות לשינויו במבנה הדוחות הכספי והתקציב. השיטה תאפשר הבטחה טובה יותר של סכומים מייעדים הגיעו לעדם וכי קרנות שבגידרעו יוכלו להשלמה מהקרן הכלכלית.

מושע שבשלב ראשון כל רשות מקומית תקבע את הקרןוט الآלה:

חינוך על יסוזי - אמור להתמנן משכר לימוד, הניתן בעבור כל תלמיד באורך דיפרנציאלי, לפי מגמות בני הספר והפרופיל שלהם.

מפעל המים והביוב - אמור להתמנן במלואו מאגרות מים, אגרת ביוב, אגרת פיתוח מפעל המים, היטל ביוב ולפי הצורך מימון השקעות.

קרן לחידוש מבנים ותשתיות - תותמנן מההעברה חלק ממיס רכוש, מס שבח ומסים על רכב חלק.

קרן לעבותות פיתוח - אגרות והיטלים לפיתוח, היטל השבחה, מכירת רכוש, השתתפות הממשלה לפיתוח ומלוות.

קרן כלית - תכלול את כל שאר תקibili הרשות המקומית ותתמן את המינהל, השירותים המקומיים והמוסדות השונים במסגרת אחת הקרןוט. ככל קרן זו יכולה להפריש למימון גירעונות בקרןוט אחרות.

כל קרן תנוהל מאון פרט ויתרותיה יעברו לשנים הבאות. קרן תוכל להלות עדפים לקרן אחרת, אך תיננה מהוחר מסודר בערכים ריאליים ובתוספת ריבית מקובלת. בעתיד אפשר יהיה לשקלן קרנות נוספות על בסיס הכנסות מייעדות.

הזרות האחריות לרשות המקומית

בסעיפים הקודמיים הוצעוצעות מספר לשינוי מבנה המימון של הרשות המקומית ובהן:
סיפורים בארנונה הכלכלית, גבית "מס מחוזר" מחניות ומנתי מלאכה והזרות שותפות במסים על מקרקעין ורכיב, ואימוץ שיטת הקרןוט בתקציב ובניהול החשבונות, וזאת מעבר להמלצות השונות שהוצעו על ידי הוועדות השונות שעסקו בנושא.

הציג בעובדה זו הוא על שיפורים נוספים במימון הרשות המקומית על פי מערכת עקרונות, שתומכת בהעמדת די משאבים לביסוס התשתיות ומוסדות הציבור והשירותים של הרשות המקומית לשם הבטחת ביצוע אוטונומי של תפקידיה, ובבלתי יוציאו גירענותה.

נושא אחר לדין הוא הגברות האחראית של הרשות המקומית והבטחת פעולה פיננסית, במסגרות שאושרו ובאופן שלא יוציאו גירענות.

עדת סוארי שעסקה בהרחבנה בנושא הצעה לנוקוט צעדים מסוימים נגד רשות מקומית שיוציאו גירענות ולמנות חשב-מלואה או אף "מנהל מושחה", שיפעל כמו כוֹן-מִפְעָל בעסקים, בפיקוח בית משפט. תביסה זו טרם הפכה לחוק בישראל והוא מעוררת התנגדות רבה.

יש מקום להציג כי יערכו כמה שינויים בתהליכי אישור והביצוע של התקציבי הרשות המקומיות, כדי להבטיח כי ראש הרשות והמועצה דعوا כי חל עליהם נטל הבטחת הפועלות, במסגרת התקציב שאושר ובאופןamazon. כדי להציג למצב זה יש לבטל את האופוטרופסות של משרד הפנים באישור התקציבים. קיומם לאורה פיקוח על התקציבי הרשות המקומיות, באמצעות הצורך הצורך באישור התקציבים על ידי שר הפנים (שהעביר סמכותו למנהל הכללי ולממונה על המחווזות). התקציב אינו נדרש מאושר אלא אם אושר על ידי משרד הפנים.

בתקופת המנדט הבריטי ובשנים הראשונות לאחר קום המדינה שימשה סמכות זו להבונת היקף פעילות הרשות המקומיות ולהבטחת איזון התקציב. העיוון בתקציב לצורך אישור סיפק גם הזדמנות לבדוק את הצריכים ולעתים לטיען מעבר לקריטרייוון הכללי. פיקוח משרד הפנים באותה תקופה היה תקף יותר - קציני המשטרה השתתפו בשיבות המועצות והגיבו לפי הצורך. בתקציב שאושר לאחר עיוון ולימוד מפורט, היו שינויים מפורטים לטעיפים הנוגעים באופןן הכספיות ובעיקר בהקבצתה לביצוע תשלומים. בשנות השבעים והשמונים החל קידום ריאלי ניכר בתקציבים שראשיתו הסתמנתה כבר בסוף שנות הששים. אולם חל גם קיצוץ בהיקף כוח האדם למשל, הוגדל מספן של הרשות המקומית ובעicker היקף התקציבים ומספר העובדים בהן, אך לא חל גידול מטהיים בכוח האדם ובאמצעים שנעודו לפיקח.

זה מספר רב של שנים שאישורי התקציבים הרגילים נעשים באיחור רב, ולעתים קרובות לאחר תום השנה שאליה מתיחס התקציב. עיקר נטל תיקון התקציבים מוטל על הרשות המקומיות, שנדרשות להתאים את הנתונים למסגרות שנקבעו בדרך זו או אחרת. הרשות המקומיות עצמן מתקשות בהכנות התקציב לפני תחילת השנה ופועלות ללא התקציב מאושר על ידי המועצה ומשרד הפנים במשך חודשים רבים. פתרון חלקי, שנמצא על ידי ועדת זנבר, הוא תיקון פקודות הערים, שאישר כי רשות מקומית שתקציבה לא אושר תהיה מוסמכת להוציא בכל חודש סכום השווה ל-1/12 מתקציב השנה הקודמת, בתוספת התיקירות שאישר שר הפנים. לאורה יש אפוא פתרון חוקי, שמבטיח את סדיות הפעולות של הרשות המקומית גם כשאין לה התקציב מאושר.

NEL לראות את מגרעות המצב: אין תMRIץ מספיק ל_moועצה לאשר את התקציב. התקציב המאושר באיחור איינו כליל לקבלת החלטות ולבקרה כנדרש. פעילות לפי 1/12 אינה סדרה - אין מי שיחשב בדיקת הסכומים ומילא נוצר זולות בתקציב. מצב מעין זה של

רשות מקומית שהגישה תקציב, שלא אושר עדין על ידי הממונה על המחו"ז; אף אם התקציב שהוגש חורג ממסגרת סדרה ואינו מאוזן, היא יצאה ידי חובתה, ומצפה לתקציב המאושר שיתוחם את פעולתה. ככל שמנבוש האישור להגיעו כן לגיטימי בעיניה לפעול לפיו התקציב שאושר על ידי המועצה, גם אם באוטו פורמלי עלייה להצטטס ל-12/1 של שנת התקציב שקדםה. על המצב החמור בשטח זה עומד דוח מבקר המדינה "על הביקורת בשלטון המקומי" לשנת 1996 (מבקר המדינה, 1996).

יתר על כן, כל מי שבידו הסמכות לאשר הוא שותף בקבלת החלטות. אם בדעת משרד הפנים לחזור למצוב תקין של בדיקה ואישור מפורטים של התקציב, יש להקים מחדש את המנגנון המלא הנחוץ לשם כך, שאמם לא כן האישור הוא פורמלי ותועלתו שלילית ככל פיקוח.

במצב הנוכחי מוצע לשנות את תפיסת הפיקוח על ידי משרד הפנים. מוצע לבטל את הצורך באישור התקציב רגלי ובלתי רגיל על ידי שר הפנים או הממונה על המחו"ז. במקרה זה תידרש כל מועצה של רשות מקומית לאשר התקציב מאוזן לפני תחילת כל שנה ולפניה ביצוע כל עבודות פיתוח. היה ולא אושר התקציב - לא יוכל הגבר לשלם סכומים מון התקציב, לרבות משכורות לעובדים. רשות מקומית לא תוכל להתחייב על סכומים שלא אישרו בתקציב אלא בהסכם לטווה ארוך שאינם ניתנים לאומדן התקציבי - באישור שר הפנים או רוב מיוחד במועצה. רשות מקומית תקבע אישור כולל ללקחת אשראי במקרים שהוצעו על ידי ועדת סוארי, וזאת כי בכל עת לא תהיה ריבית יותר מושכים המוטה.

במצב זה האחריות לאישור התקציב תחול על ראש הרשות המקומית והמועצה, שייאלצו למצוא דרכי לקבالت החלטות על ידי רוב, על פי החלטות משותפות לסייע ובסיעו פשרות. משרד הפנים והאזור יוכלו להתרכו בהכנות לתקציב - מסירות כל מידע הנחוץ לרשויות המקומיות כדי להcin את התקציבים, בזמן ובנסיבות ריאליים. כן יהיה אפשרות לטפל בעיות של רשות מקומיות שנקלעו למשבר או לגירעון, או שמקשות להעלות בעיות ייחודיות. بد בז"ד עם הcntת התקציבים בזמן יש למסדר יותר את ערכית הדוחות הכספיים ואת הגשתם למועצה ולמשרד הפנים במועדים שנקבעו, ואת בדיקתם הן במישור המקומי והן במישור הארצי.

יש צורך בהעמדה חד-משמעות של האחריות לניהול הכספי על נבחרי הרשות המקומית על כל המשטמע מכך, כמו בכל תאנגד אחר. יש לבחון דרך זו לפניו כל ניסיון להגביר את הפיקוח בדרכים מינימליות, שנמנעות להטיות פוליטיות ולהטיות שבשיקול דעת.

סיכום

מוגמתם של הרעיוןות שהוצעו לשיפור מצבן של הרשותות המקומיות היא להביא את הרשותות לצמאות פיננסיות ולאפשר לנו ניהול אחראי של מפקדייהן, מתוקן ראייה כלכלית סבירה וUMBLY לסמוך על האפשרות לקבל מענקים מן הממשלה. אין מדובר ברפורמה גורפת אלא בכמה תיקונים; בעיקר מדובר בהרחבות בסיסי המס של הרשותות המקומיות על חשבון הממשלה - באמצעות שותפות במסים. דרך זו נראה עדיפה על כספי פערים וגורונות ועל

ויכוחים מותמדים והחלטות שלא בשיקול דעת ולא שיטתיות. עוד מדובר על דפוסי אישור תקציביים וניהולם בדרכים חדשות שאפשרו אוטונומיה תוך קבלת אחריות על די הרשות המקומיות. מדובר בהצעות ראשונות, אשר טענות לימוד מפורט יותר אך יש בהם כוויים מוחים לשיפורים בעלי משמעות.

מקורות

ספרים ומאמרים בעברית:

- אליאב, ב' 1976, **היישוב היהודי בידי הבית הלאומי**, ירושלים, כתר.
- אלעוז, ד' וקלכהיים ח' (עורכים) 1987, **השלטן המקומי בישראל**, ירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- הפט, ר' תשנ"ד, **מוסדות ללא כוונת רווח**, ירושלים, הוצאה מהבר.
- הפט, אי' 1987, "מימון הרשותות המקומיות בישראל", בתוך: אלעוז, ד' וקלכהיים ח' (עורכים) **השלטן המקומי בישראל**, ירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה עמי' 177-248.
- רוזבץ, שי' 1993, **מגמות בתקציב החינוך בשנות השמונים**, ירושלים, מכון למחקר מערכות חינוך.

ספרים ומאמרים באנגלית:

- Bailey S. S. : 1991, "Fiscal Stress: The New System of Local Government Finance in England"
Urban Studies, Vol 28 pp. 889-907.
- Eckstein O., 1973, **Public Finance**, Englewood Cliff, Prentice-Hall, New Jersey.
- Hirsch W.Z. : 1970, **The Economics of State and Local Government**, McGraw Hill, New York.
- Jones D., 1984, **Municipal Accounting**, CIPFA and World Bank, Washington DC.
- King D. (ed.), 1992, **Local Government Economics in Theory and Practice**, Routledge, London.
- Musgrave R.A, 1959, **The Theory of Public Finance**, McGraw Hill, New York.
- National Committee on Governmental Accounting 1968, **Governmental Accounting, Auditing and Financial Reporting**, Municipal Finance Officers Association, Chicago.
- Paddison R., and Bailey S. (Eds.), 1988, **Local Government Finance**, Routledge, London / New-York.

פריטי הממשל:

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים 1993, הרשותות המקומיות בישראל 1990-1991 נתוניים כספיים (סדרת פרטומים מיוחדים 950), ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקת יקה ומשרד הפנים 1994, הרשותות המקומיות בישראל 1992 נתוניים פיסיים (סדרת פרטומים מיוחדים 966), ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים 1996, הרשותות המקומיות בישראל - נתוניים כספיים 1993 (פרסום מיוחד - 1050), ירושלים.

משרד האוצר 1994, **תקציב המדינה** - הצעה לשנת 1995, עיקרי התקציב, ירושלים.
מבחן המדינה 1996, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ז 1996, משרד מבחן המדינה, ירושלים.

דוחות ועדות:

ועדת ויתקון 1964, דין וחשבון של הוועדה לביקורת שיטות המיסים ברשותות המקומיות (יו"ר א', ויתקון).

ועדת קוברסקי 1976, המלצות הוועדה לשיפור המימון של הרשותות המקומיות (יו"ר ח', קוברסקי).

ועדת זנבר 1982, **השלטון המקומי בישראל**, דוח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (יו"ר מ', זנבר).

ועדת הרמלץ 1992, דוח הצעות הבינמשדי לעניין הגדרות רמת השירותים והתקציבים במוסדות חינוך וווחה ברשותות המקומיות (יו"ר י', הרמלץ).

ועדת נאמן 1992, דין וחשבון הוועדה הציבורית ליישום דוח מבחן המדינה על מנת תミニות למוסדות על ידי רשותות מקומיות (יו"ר י', נאמן).

ועדת סוארי 1993, המלצות הוועדה לקביעת קרייטריונים להקצתה "מענק האיזון" לרשותות המקומיות (יו"ר י', סוארי).

מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות