

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות
בישראל

אריה הכט

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 אחראית : שונמית קרין
הכנה לדפוס : זהבה דדון
הדפסה : דפוס אחוה בע"מ

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

ISSN 0792-6251

על המחבר

ד"ר אריה הכט - כלכלן ואיש מדעי המדינה. בעבר, מנהל המינהל לשלטון מקומי ורואה החשבון לעיריות במשרד הפנים. כיום, יועץ וחוקר בנושאי השלטון המקומי והמינהל הציבורי.

על המחקר

במכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות נערכת בעת האחרונה שורה של מחקרים על סוגיות שונות במערכת השלטון המקומי בישראל. במסגרת זו הכין ד"ר אריה הכט סקירה ממצה על מערכת המימון של הרשויות המקומיות. מערכת זו מעסיקה זה שנים את קובעי המדיניות בישראל, בעיקר בשאלת התלות בשלטון המרכזי ומידת הבקרה שלו על הנעשה בקרב הרשויות המקומיות. ד"ר הכט מעלה שורה של אבחנות וכן המלצות מספר לשנות את דרכי הפעולה במערכת המימון של השלטון המקומי בישראל.

על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

בשנים האחרונות גוברת בישראל המודעות בדבר חשיבותו של מחקר המכוון לסוגיות של מדיניות. ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר יזם את יסודו של מכון שיתרכו בסוגיות-מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד י' עמיהוד בן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, מנכ"ל משרד האוצר ומר הירש גודמן, העורך הראשי של ה"גירוסלם ריפורטי". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

רשימת פרסומים על מינהל ופיתוח מקומי

פרסומים שיצאו לאור

1. עמירם גונן וראסם חמאיסי, מרכזי פיתוח חבליים משותפים ליישובים יהודיים וערביים בישראל, 1992
2. ראסם חמאיסי, לקראת בסיסי חבלי לפיתוח וניהול ביוב ביישובים הערביים בישראל, 1993
3. עמירם גונן וראסם חמאיסי, לקראת מדיניות של מוקדי עיור לאוכלוסייה הערבית בישראל, 1993
4. ראסם חמאיסי, מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים ערביים בישראל, 1994
5. דן צ'מנסקי וראסם חמאיסי, עידוד היזמות ביישובים הערביים בישראל, 1994
6. ראסם חמאיסי, סוגיות בתכנון ובפיתוח יישובים בשות הפלסטינית המתהווה, 1994
7. דויד גאנר-קלוזנר, ביזור התכנון ברשויות מקומיות ערביות בישראל, 1994
8. ראסם חמאיסי, לקראת חיזוק השלטון המקומי ביישובים הערביים בישראל, 1994
9. ערן רזין, לקראת רפרומה מוניציפלית במטרופולין תל אביב בשנות התשעים, 1994
10. אברהם דורון, שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות, 1994
11. דניאל פלזנשטיין, העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי, 1994
12. נחום בן אליא, מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי, 1995
13. שלמה חסון, הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל בערי ישראל, 1996
14. דניס גולדמן, ניהול מערכות המים: המסגרת המשפטית בישראל, 1996
15. נחום בן אליא, מעבר לניהול אסטרטגי בשלטון המקומי, 1996
16. ערן רזין ואנה חזן, צעדים לבלימת הפרבור המפוזר: בקרה או שינוי "כללי המשחק", 1996
17. נחום בן אליא ושי כנעני, אוטונומיה מקומית "ללא עלות" סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך, 1996
18. נחום ביגר וסטיבן פלאוט, איגרות חוב מוניציפליות בישראל?, 1996
19. אריה הכט, שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל, 1997

פרסום העומד לצאת לאור בקרוב
א' חפץ ושות', הנפקת איגרות חוב מוניציפליות למטרות ייעודיות בישראל, 1997

תוכן עניינים

7	תמצית והמלצות
12	1 מבוא
14	2 התפתחות המימון ברשויות המקומיות
14	התפתחות תפקידי הרשויות המקומיות ותקציביהן
17	ועדות שעסקו במבנה השלטון המקומי ובמימונו
22	3 התקציב הרגיל
22	הכנסות עצמיות
29	השתתפות משרדי הממשלה
36	הרכב ההוצאות
38	4 התקציב הבלתי רגיל
38	יעדי התקציב הבלתי רגיל ודרכי ההוצאה
40	מקורות המימון של התקציב הבלתי רגיל
45	5 המלצות לפתרון בעיות יסוד במבנה המימון
45	האם די במשאבים העומדים לרשות המקומיות?
47	שיקולים בקביעת התפקידים והמימון של הרשות המקומית
50	הצעות לשיפור מבנה המימון בעתיד
53	תיקונים ושיפורים במערכת המימון הקיימת
58	הצעות לשיפור בניהול מערכת המימון
61	סיכום
63	מקורות

תמצית והמלצות

הרשויות המקומיות הן ספקי השירותים העיקריים לכלל האוכלוסייה בישראל. הן מספקות שירותים חברתיים ושירותי תשתיות מתוך אחריות שלטונית לקיומם. הן מהוות תאגידים, המפעילים את השירותים בהיקף כספי ניכר ובאמצעות עשרות אלפי עובדיהן, ספקי שירותים וציוד יקר, באלפי מבנים ותוך הפעלת תשתיות כבישים, מים, ביוב וגינון היישובים בישראל. הן מונהגות על ידי נבחרים ובכוחן לפעול על פי מדיניות שתבטא את העדפות התושבים, במסגרת שבה החוק והוראות הממשלה מאפשרים זאת.

מאז קום המדינה, ואף לפני כן, הרשויות נאבקות לפתח את מערכת המימון שלהן. השלטון המקומי נתון לכאורה במצוקה כספית מתמדת. מרבית הרשויות המקומיות מסיימות שנות כספים בגירעון. במקרים רבים הגירעונות המצטברים גורמים לקשיים בהעברת תשלומים לספקים ולעובדים, ועשויים להיגרם שיבושים באספקת השירותים ובשביעות. במקרים קיצוניים מתגייסים לעתים משרדי הפנים והאוצר לסיוע כספי מיוחד, מלווה בתכנית הבראה.

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

לרשויות המקומיות מידה רבה של אוטונומיה. באפשרותן לקבוע יעדים, לתכנן, להפעיל סלים שונים של שירותים, לקבוע תעריפים לתשלומי חובה, ליזום פיתוח תשתיות ובינוי מוסדות ציבור ואף להוציא לפועל פיתוח כלכלי בכיוונים שונים. עומדים לרשותן כלים מגוונים לגיוס משאבים, להעסקת עובדים ולהפעלת ספקים וקבלני שירותים, לתכנון העיר, לעשייה במקרקעין (הפשרה, בנייה, תכנון, הפקעה וכיו"ב) ולמתן זכויות.

השלטון המרכזי טוען כי הרשויות המקומיות אינן מכלכלות את מעשיהן בזהירות ועל פי כללי ניהול תקין ומשום כך הן נקלעות לקשיים. מנגד, טוענות הרשויות המקומיות כי

מעמיסים עליהן תפקידים רבים בלא שמעמידים לרשותן אפשרויות הולמות לפיתוח המשאבים הכספיים.

מחקרים והתרשמויות של בעלי מקצוע מפעולותיהן של הרשויות המקומיות מעלים כמה אבחנות:

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

מעצם מהותו השלטון המקומי מנוהל בידי נבחרים. מאז נבחר ראש הרשות בבחירות אישיות הושגה אמנם יציבות בכהונתו, אולם גבר לחצן של הסיעות להיות שותפות בהשגת נתחים מעוגת המשאבים. קיימת תחרות חריפה להשגת יתרונות אם למען שכונה או מגזר בוחרים ואם למען מקורבים.

ב. קיימת גמישות מעטה בהוצאות - מרבית שירותי הרשויות המקומיות הם שירותי חובה על פי חוק, או על פי הנורמות המקובלות.

לפיכך כל רצון לשנות או לפתח עשוי לגרום זעזועים. יתר על כן התפתחויות כלכליות עלולות להשפיע על הרשויות המקומיות באורח מחייב. הן נהנות מבינוי, מתעשייה ומסחר ואף ממגורים אך הן מתחייבות בעלויות שכן ועלויות מחירים, בלא הבטחת צמיחת משאבים במקביל. חסרים מנגנונים רגישים ומהירים דים כדי להגיב על ההתפתחויות.

ג. קיימת בעיה בהיזון מידע מספיק לרשויות המקומיות בזמן שהוא נחוץ להן, ובשימוש בהיזון חוזר בתוך כל רשות מקומית.

מעטות הרשויות המקומיות שפיתחו מערכת אסטרטגית שמרכזת מידע על הבעיות הקריטיות העומדות בפניהן. מעבר לכך: משרדי הממשלה הצוברים נתונים והערכות אינם ממחרים לעדכן את הרשויות המקומיות הרלוונטיות. גם נתונים על התקציב החזוי לכל רשות מקומית מועברים אך ורק לאחר אישור תקציב המדינה - במועד מאוחר בחודשים רבים להכנת התקציב של הרשות המקומית, כנדרש בחוק. וכאמור - בניהול מרבית הרשויות המקומיות לא נהוג משוב - התאמת תכניות הפעולה באופן שיטתי על פי התפתחויות מקומיות, אזוריות ולאומיות.

ד. אמצעי הבקרה והביקורת ברשויות המקומיות מעטים ובלתי מפותחים.

לרשותן עומדים כלים שונים כמו מבקר העיריות, ראיית חשבון מטעם שר הפנים, ועדת ביקורת של המועצה וכלים של בידוק פנימי, בעיקר בכל הקשור למערכת המימון. הכלים מופעלים בדרך כלל באיחור רב ובהיקף מצומצם, יתר על כן מקצת הכלים מכוונים באורח פוליטי, המגדיל את תלותם או פוגע בדרך המקצועית של הפעלתם. כך נמנע ממנהלי הרשויות המקומיות מידע, שיכול היה לשפר את הביצועים ולהבטיח תוצאות נכונות יותר במינהל תקין.

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

השוני עשוי לנבוע מנתונים אובייקטיביים, ובעיקר מהימצאותם של מרכזי עסקים ברשויות מקומיות מסוימות. אלו מניבים מסים רבים לרשות המקומית שבתחומה הם ממוקמים, מבלי להיות צרכנים של שירותים רבים. השוני נובע גם ממצבים סובייקטיביים - לאמור רפיון בקביעת תעריפים נכונים, בהפקת חיובים, בגבייה של

פיגורים בתשלום ובאכיפה. בדרך כלל תושבים מצפים לרמת שירותים קרובה לזו שברשויות מקומיות סמוכות. על כן עושה כל רשות מקומית מאמץ שלא לפגור אחר הרשויות האחרות. יש להניח שמאמץ כזה מביא לגירעונות כאשר אין הלימה בין המשאבים המסופקים לרשויות המקומיות. אכן, מטבע הדברים שלטון מקומי קיים כדי לאפשר הבדלים בין היישובים בקביעת היעדים וההעדפות, אולם יש מקום להפעיל יתר דמיון במימוש פוטנציאל המשאבים.

הכרעות מוצעות

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

א. בתחום של שיפור ההכנסות מוצע לערוך שינויים מספר בהטלת הארנונה הכללית:

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

(2) מוצע להמיר את הארנונה הכללית על מסחר ומלאכה ב"מס מחזור" ולשתף את כלל הנהנים מהמערכת העירונית במימונה, 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 ולמקסם את הגבייה למטרות אלו. (מטרת מקצת ההצעות היא להקנות יתר שוויון בין הרשויות המקומיות, תוך מתן עדיפות הולמת לערים מטרופוליניות הנותנות שירותים לכלל סביבתן).

ב. כדי לאזן את תקציבי הרשויות המקומיות מוצע לחזור ולשתף במסים על מקרקעין ועל רכב, הנובעים מתחומיהן. לרשויות המקומיות חלק רב בפיתוח ובעליית מחירי הנכסים ועל כן מן הראוי לפצותן בחלק מההכנסות ממס הרכישה ומס שבח מקרקעין, כפי שהיה מקובל במהלך תקופה ארוכה, למן שנותיה הראשונות של המדינה. בהקשר זה יש מקום לשקול מחדש את יעילותו של היטל ההשבחה.

ג. כדי להבטיח כי ראש הרשות המקומית, ההנהלה והמועצה ימצו במלואם את תפקידם, מוצע לבטל את הצורך באישור משרד הפנים לתקציבים. רשות מקומית לא תוכל להתחייב על או להוציא סכומים שלא אושרו בתקציב על ידי מליאת המועצה, ולכן עליה להבטיח כי בראשית שנת הכספים יהיה בידה תקציב מאושר. בדרך זו לא יהיה מקום לאישור אוטומטי, על פי החוק, להוצאה בהיקף של 1/12 בכל חודש כבעבר.

ד. כדי להבטיח כי כספי הגבייה יגיעו ליעדם מוצע כי תקציבי הרשויות המקומיות, ניהול החשבונות והדיווח יתנהלו בשיטת הקרנות (משקים סגורים). יקבעו כמה קרנות חובה כמו מים וביוב, חינוך על-יסודי, פיתוח תשתיות ובינוי מוסדות. כל ההכנסות הייעודיות יזקפו לחשבון הקרן ולא יועברו ל"קרן הכללית", אלא בתנאים מחמירים ביותר.

לסיכום, בעקרונות ובכללים שמוצעים בפרסום זה יש משום שינוי משמעותי במימון הרשויות המקומיות בישראל - החל באישור התקציב והדיווח עליו, וכלה ביחסים בין השלטון המקומי והמרכזי בשטח הכספי. אין בפרסום זה כדי להציע רפורמה גורפת, אף כי יהיה צורך להיפרד מכמה דפוסי חשיבה ודרכי הפעלה שהיו נהוגים בעבר ומיצו את עצמם.

1 מבוא

סוגיית מימון הרשויות המקומיות אינה 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 הרשויות המקומיות, כי אין די במשאבים העומדים לרשותן כדי למלא את מכלול התפקידים המוטל עליהן.

על פי מבנה המשטר בישראל מקורן של כל הסמכויות המוענקות לרשויות המקומיות הוא בשלטון המרכזי. הרשויות המקומיות מוקמות על ידי שר הפנים על פי חוק, תפקידיהן וסמכויותיהן מוגדרים בחוקים רבים כשם שגם הכלים העומדים לרשותן. השלטון המרכזי מפקח על פעולותיהן, אם על ידי הצורך שלהן לקבל אישור לחלק מהחלטותיהן ואם על ידי פיקוח במהלך ולאחר מעשה. אולם מעל לכל יש לציין כי כל מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות תלויים בשלטון המרכזי. ההכנסות העצמיות מוגדרות בחוק ובידי הכנסת הסמכות לשנותן מזמן לזמן. בשנים האחרונות הוגבלו בחוק ובתקנות סמכויות הרשויות המקומיות לקבוע את שיעורי הארנונה הכללית. תשלומי חובה הנגבים על פי חוקי עזר נתונים לעיון שר הפנים לפני החלתם, ובידו לעכב פרסום של חוקי עזר. השתתפות משרדי הממשלה נקבעת בחוק התקציב ובתקנות על פי הצעות הממשלה. הקריטריונים להקצאת סכומים אינם נקבעים בדין - ולפי כך נותרים בידי משרדי הממשלה.

הצירוף של פיקוח על הרשויות המקומיות וקביעה ממשלתית של היקף המשאבים העומדים לרשותן יוצר מצב של אחריות כוללת של השלטון המרכזי על השלטון המקומי. הרשויות המקומיות פונות לממשלה בכל בעיה שעולה במסגרת מימון: כל תכנית כלכלית, פיחות, חתימת הסכמי שכר, הוספת תפקידים כמו קליטת עלייה או שינוי במבנה השירותים וכל מיתון כלכלי עשויים ליצור בעיה במימון הרשויות המקומיות. לא תמיד נערך תכנון מראש של משרדי הפנים והאוצר, כדי להקדים כל בעיה שעשויה להתעורר.

מטבע הדברים שואפות הרשויות להרבות בפיתוח, להרחיב את השירותים ולמעט בגביית מסים מהציבור. אולם כאשר המידע העומד לרשותן לתכנון התקציבים אינו מלא, והקריטריונים להעמדת משאבים לא תמיד בהירים, נוצרים פיגורים במתן פתרונות לבעיות פיננסיות שעולות וקיים קושי בניהול תקין, וברשויות מקומיות רבות נוצרים גירעונות, או זמנית מצבים פיננסיים קשים. נוצר לחץ על הממשלה המעלה טענות ולפיהן הכל נובע ממינהל שאינו תקין. למעשה מתקיימים דיונים מתמשכים להבטחת סדירות השירותים ברשויות המקומיות ולמניעת גירעונות מצטברים, שעלולים להביא להשבתת פעילות ברשויות מקומיות מסוימות. מדי כמה שנים נערכה תכנית מיוחדת לצמצום הגירעונות, תוך תוספת משאבים מצד הממשלה, קבלת מלוות ונקיטת צעדי חיסכון והתייעלות.

במהלך השנים הקימה הממשלה כמה ועדות ציבוריות בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי, שהוסמכו לבחון את מערכת המסים של הרשויות המקומיות ואת המערכת הכספית בכללותה. מקצת ממסקנות הוועדות יושמו בדרך זו או אחרת, אף כי לא נערכה רפורמה מקיפה במערכת מימון הרשויות המקומיות - ולא הוצעו ולא ננקטו שינויים קיצוניים.

פרסום זה כולל תיאור קצר של מרכיבי המימון של הרשויות המקומיות בישראל. תשומת הלב העיקרית תוקדש לתיאור המשאבים - הרכב המשאבים בחתכים שונים ומאפיינים של המרכיבים העיקריים. יסקרו בקצרה הוועדות שפעלו בשלושים השנים האחרונות ומידת השפעת מסקנותיהן. כן יועלו בקצרה טענות הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה בויכוחים הנמשכים מזה שנים.

היקף עבודה זו מצומצם מכדי לחקור את תופעת הגירעונות ברשויות המקומיות ואת משקלו של כל גורם בהיווצרותם. אולם על רקע תיאור המערכת ומגמות משרדי הממשלה ונציגי הרשויות המקומיות (על פי דבריהם) יועלו הצעות מספר לשיפור המצב הכספי של הרשויות ולשינוי ניהול התקציבים על ידן. מלבד זאת ייערך דיון תיאורטי קצר, שיביא בחשבון עקרונות מקובלים במימון ציבורי ואת הצורך לחזק את האוטונומיה של הרשויות המקומיות לצד חיזוק המענות בהן (Accountability).

מטרתו של פרסום זה היא להאיר את הנושא ולהעמיד הצעות כבסיס לדיון מפורט יותר. ספק אם ניתן יהיה להגיע לדגם שיספק מענה לכל הבעיות "אחת ולתמיד", אולם אפשר לערוך שינויים ושיפורים. הבעיות מוצגות באורח כוללני על ההיבטים המיוחדים למימון תאגידים אוטונומיים המנוהלים באורח דמוקרטי-פוליטי לרווחת תושבי הרשויות המקומיות.

2 התפתחות המימון ברשויות המקומיות

התפתחות תפקידי הרשויות המקומיות ותקציביהן

מדינת ישראל ירשה מערכת של שלטון מקומי מתקופת המנדט הבריטי, וכחמשך לתשתית פורמלית שכוון השלטון העות'מאני. הבריטים שאפו לפתח מוסדות שלטון ודמוקרטיה כבר ברמה העירונית, ולפיכך פיתחו את חקיקת השלטון המקומי עוד בראשית שלטונם האזרחי, בתחילת שנות העשרים. אף-על-פי-כן הגביל השלטון הבריטי את התפתחות השלטון המקומי היהודי. היה בכך משום רצון למנוע שסע גדול מדי בין התפתחות המוסדות החברתיים-השלטוניים של היהודים לעומת אלה הערביים. הערבים לא מיהרו לאמץ דפוסי שלטון ומינהל מודרניים, שלא התאימו לחברה החקלאית המסורתית ביישוביהם. לפיכך בחוקים שמאפשרים את כינון הרשויות המקומיות וקובעים את תפקידיהן כלולים אמצעי פיקוח רבים שנוצלו במלואם. הנציב העליון ומושלי המחוזות היו צריכים לאשר כל החלטה, מינוי, התקשרות, הטלת מסים וכו', והם לא מיהרו לעשות כן. אף-על-פי-כן השלטון המקומי במגזר היהודי התפתח באופן ניכר ודפוסי פעולתו השפיעו רבות על השלטון המקומי שלאחר קום המדינה. (תיאור התפתחות מוסדות החברה היהודית, לרבות השלטון המקומי, נמצא באליאב, 1976).

כדי לעקוף את המגבלות, המוסדות הלאומיים היהודים - הסוכנות היהודית, הסתדרות העובדים, התאחדות האיכרים - וגופים מפלגתיים נטלו לידיהם משימות חברתיות וכלכליות, שהיו עשויות להתפתח על ידי הרשויות המקומיות. יוזמות בתחומים של שיכון ותעבורה ציבורית הוקמו והופעלו על ידי קואופרטיבים וחברות פרטיות והסתדרותיות; שירותי בריאות ניתנו על ידי קופות חולים 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 תפקידיהן של הרשויות המקומיות בהענקת שירותים מוניציפלים.

בשטחי החינוך, הרווחה, הבריאות ושירותי הדת עשו הרשויות המקומיות היהודיות רבות, כולל הקמת בתי ספר ובתי חולים וארגון שירותים. הצורך לספק שירותים אלו גם בערים מעורבות הביא להתפתחות רשת מקבילה על ידי הוועד הלאומי. כך הייתה כבר לפני קום המדינה מסורת של שותפות או חפיפה במתן השירותים.

אף-על-פי-כן היה ברור עם קום המדינה שיש לפתח את השלטון המקומי ולתת לו תפקידים של ממש וכלים למימון ולהפעלת סמכויותיו. ואכן עשרות חוקים ייעודיים קבעו תפקידים וסמכויות לשלטון המקומי על אף שלא הסירו את הפיקוח של השלטון המרכזי, ואת האחריות לביצוע חלק מן התפקידים על ידיו. הרשויות המקומיות המשיכו לפעול במתכונתן הקודמת על פי חוק המעבר וחוקים אחרים, אשר הסדירו רציפות במערכת המשפט והמינהל.

למעשה כוננו רשויות מקומיות יהודיות בערים שהיו מעורבות (בעיקר בירושלים, בחיפה, בטבריה ובצפת), ותוך שנים מספר הוקמו עיריות ומועצות מקומיות ברחבי המדינה - אם בערים שנטשו ויושבו לאחר מכן בעולים חדשים ואם במושבות קטנות. גם כפרים ערביים רבים הפכו לרשויות מקומיות. כל ההתיישבות העובדת התארגנה וקיבלה מעמד פורמלי במועצות האזוריות; מספרן הגיע לחמישים במקום הארבע שהיו עם קום המדינה.

במסגרת שגובשה, הרשויות המקומיות אחראיות למה שנתכנה לימים "שירותים מקומיים", לאמור, שירותי 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 נקבע שהרשויות המקומיות יפעילו "שירותים ממלכתיים"

לוח 1: הוצאות הרשויות המקומיות בהשוואה לתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) ולהוצאות הממשלה בשנים נבחרות

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

מקורות: (1) שנתון סטטיסטי לישראל משנים שונות.

(2) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 1996.

הערות: (1) נתוני הרשויות המקומיות והממשלה הם לשנות תקציב (אפריל עד מרס) ואילו התל"ג לשנה קלנדרית. שנת התקציב 1991 מנתה 9 חודשים לגבי הוצאות הרשויות המקומיות והוצאות הממשלה, ולכן לא ניתן להשוותם לתוצר הלאומי.

(2) הנתונים הם רק מ-1960 מכיוון שאין נתונים כוללים לגבי הרשויות המקומיות משנים שקדמו.

(3) הוצאות הרשויות המקומיות והממשלה כוללת תקציב רגיל ותקציב הון.

ובהם מערכת החינוך, שירותי בריאות המשפחה ("טיפות חלבי") ושירותים חברתיים ("לשכה סוציאלית"). נוצרה זיקה בין המועצות הדתיות לבין הרשויות המקומיות. במשך שנים מספר היה דפוס מעבר למערכת ממלכתית, שיצרה שוויון ודמיון בחלוקת התפקידים בין הממשלה לבין כל הרשויות המקומיות. מקצת מן ההחלטות נתקבלו רק בשנות ה-60, כמו אחריות ממשלתית בלבדית לחינוך גבוה ולאשפוז.

הגם שסל השירותים הבסיסי נקבע בשנותיה הראשונות של המדינה, המערכת אינה סטטית ומדי זמן עולים נושאים חדשים שטעונים טיפול כמו גם הצורך להסדיר מחדש את חלוקת התפקידים בין משרדי הממשלה לבין הרשויות המקומיות. דוגמאות מספר ימחישו את העניין: בראשית שנות הששים הוסדרו בחוק תפקידי הרשויות המקומיות בארגון שירותי הכבאות (במקום איגודים מתנדבים), הביוב, חופי הרחצה. בשנות הששים והשבעים התפתחו מערכות החינוך לפי רפורמה להנהגת מבנה שונה של ארגון בתי הספר בחטיבות ויישום אינטגרציה, והוקמה מערכת מתנ"סים ליד הרשויות המקומיות. בשנות השמונים עבר תפקיד "הבטחת הכנסה" (לנכים, לזקנים ולנוקדים אחרים) מהרשויות המקומיות לביטוח הלאומי. לעומת זאת נפל תפקיד קליטת העלייה, בשיטת הקליטה הישירה של העולים, על הרשויות המקומיות. גם מלחמת המפרץ תרמה להדגשת חיוניות הארגון ברמה המקומית.

עם התפתחות תפקידי הרשויות המקומיות חלו גם שינויים בהיקף ובהרכב המשאבים. עם קום המדינה אוחדו ארנונות שונות ל"ארנונה כללית", הנהוגה עד היום. בתחילה נגבתה הארנונה על פי שכר הדירה אולם בהדרגה נקבעו קריטריונים שונתרו בתוקפם עד ימינו. בצד ארנונה זו הונהגה ארנונת רכוש שנגבתה מבעלי הנכסים, ובוטלה ב-1968 מסיבות שיוסברו להלן. בשנים מסוימות (שנות החמישים) הייתה רשות מקומית זכאית להטיל מס הכנסה בשיעור 7.5 אחוזים, שנגבה על ידי המדינה. סמכות זו בוטלה כשנטלה הממשלה לידיה את תפקיד העסקת המורים בחינוך היסודי. בד בבד התפתחה גבייה של אגרות והיטלים על פי חוקי עזר, עבור שירותים ועבודות פיתוח.

השתתפות הממשלה לבשה נוסחאות וקריטריונים שונים והשתנתה במשך השנים. בשנות הששים והשבעים הוקפאו שיעורי ההכנסות העצמיות ופותחו השתתפות הממשלה וההכנסה המועברת. אלו חזרו וצומצמו עם גבייתם מחדש של הארנונה הכללית, האגרות וההיטלים בשנת 1986.

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

מן הלוח עולה כי דרך קבע הוצאות הרשויות המקומיות שוות ערך לכ-7 עד 9 אחוזים מהתוצר. (נתון זה שונה מחלקה של "צריכת הרשויות המקומיות" בתוצר לאומי גולמי, שתלויה במידת ביצוע פעולות הרשויות מקומיות על ידי עובדיהן לעומת רכישת מוצרים ושירותים בשוק החופשי). הוצאות הרשויות המקומיות בהשוואה להוצאות הממשלה נעות בטווח רחב יותר - מ-6.6 אחוזים עד ל-20.2 אחוזים, אולם ניכרת יציבות יחסית מ-1970 ואילך: שנים בהן היחס הוא בין 9 ל-13 אחוזים, פרט ל-1985 שהיא שנת המעבר מאינפלציה תלת-ספרתית לאינפלציה נמוכה.

נתונים אלה מראים כי השלטון המקומי שומר על מקומו במערכת. הוא צומח בהוצאותיו כמו התפוקה הלאומית והוצאות הממשלה. ניסיונות להקפיא את רמת ההוצאות ריאלי, כלומר לצמצמן להתייקריות בלבד, אינם עולים יפה בטווח הבינוני והארוך. ניתן למצוא שנים כמו 1985, שבהן היה צמצום לכאורה בהוצאות על פי השוואה לתל"ג ולהוצאות הממשלה.

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

ועדות שעסקו במבנה השלטון המקומי ובמימונו

על פי הסעיף הקודם ניתן היה להניח כי פעילות הרשויות המקומיות ומימוןן הם על מי מנוחות - ולא היא. עוד בתקופת המנדט הבריטי נוסד "חבר הרשויות המקומיות", שהפך ל"מרכז השלטון המקומי", לשם ייצוג הרשויות המקומיות בפני השלטון המרכזי ולמטרות נוספות. חלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי למקומי, תפקידים וסמכויות של הרשויות המקומיות, בסיסי המסים של הרשויות המקומיות וסיוע משרדי הממשלה היו נתונים בדיון מתמיד ובמתח, שהביא לעתים אף למאבקים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי.

הכנסת, ועדת הפנים וועדת הכספים נדרשות כמעט מדי שנה לדיונים בדבר מימון הרשויות המקומיות, התנהגותן הכספית וגירעונותיהן. הדיונים הם מעבר לצורך באישור הסעיפים הרלוונטיים בתקציב המדינה. משרדי הפנים והאוצר עוסקים בכך דרך קבע - הן בדיון עם הגופים המרכזיים של השלטון המקומי והן בדיון עם רשויות מקומיות בודדות.

הרשויות המקומיות העלו חמש טענות עיקריות:

- אין ניתנת להן אוטונומיה כלל וכל מס ותקציב טעונים אישור משרד הפנים; וכך גם קבלת אשראי, מתן ערבויות, מכירת מקרקעין וכל הסכם בעל משמעות כספית.
- בסיסי המסים אינם דינמיים; לאמור, שיעורי הארנונה הכללית, האגרות וההיטלים אינם צומחים באורח אוטומטי עם הפעילות הכלכלית, עם ההכנסה או אפילו עם ההתייקרויות במשק. לפיכך מצטמצם במשך השנים בסיס המס, או שהעלאתו בשיעורים ניכרים קשה מבחינה ציבורית.
- המשאבים שמעמידה המדינה במענק כללי, שנועד להבטיח סל שירותים מינימלי לכל רשות מקומית, אינם מספיקים, אינם מתחלקים על פי קריטריונים ברורים ופומביים ומגיעים באיחור. לכן, לא רק שנפגעים האוטונומיה והשירותים אלא נגרמים גירעונות.
- הממשלה מטילה על הרשויות המקומיות את האחריות לשירותים הממלכתיים - קובעת סטנדרטים מחייבים אך אינה דואגת למלוא המימון.
- הדיונים הממושכים הביאו מדי כמה שנים להקמת ועדות בדרג גבוה, לבחינה מקיפה של עניין השלטון המקומי וכדי להציע רפורמות ככל שיידרשו.

בפרסום זה לא ייסקרו כל הוועדות ופעילותן, אך יוזכרו הוועדות שפעלו משנות הששים, ויצוינו בקצרה מסקנות הוועדות והשלכותיהן.

ועדת ויתקון הגישה את מסקנותיה ב-1964. חבריה היו אנשי אקדמיה, נציגי הרשויות המקומיות ונציגים בכירים של הממשלה. בהמלצותיה קראה להותיר את הארנונה הכללית כמס על מחזיקי נכסים, ולא להמירו במס הכנסה מקומי. הוצע לאחד את גביית מס הרכוש הממשלתי, ארנונת הרכוש והארנונה הכללית ולהשתית את כולן על שומת הנכסים לפי ערך קפיטלי. כן הומלצו הסדרים בדבר היקף התקציבים, המענק הכללי וריסון הרשויות המקומיות מחריגות (ועדת ויתקון, 1964).

מסקנות אלו מנעו הנהגת מס הכנסה או מס קנייה מקומי. איחוד הגבייה והשומה לא בוצע, אך ב-1968 בוטלה סמכות הרשויות לגבות ארנונת רכוש וכך בוטלה הכפילות של אותו מס. בתמורה לביטול קיבלו הרשויות המקומיות (עד 1986) אחוז מסוים מהכנסות המדינה.

ועדת קוברסקי פעלה ב-1976 וחבריה היו מנכ"ל משרד הפנים, יו"ר מרכז השלטון המקומי והממונה על התקציבים באוצר. הוועדה המליצה על אי-ביטול הארנונה הכללית עד לבחינה נוספת על ידי ועדה ציבורית. כן המליצה על הקצאת מענק הולם לרשויות על בסיס גישת "סל השירותים", על אי-מימון התקציב הרגיל במלוות, על הימנעות הרשויות המקומיות מגירעונות ועל קביעת הסדרי הידברות ממוסדים בין השלטון המקומי לממשלה, לקביעת היקפי התקציבים ומימונם. כמו כן, הומלץ על הקמת ועדה ממלכתית להצעת חוקה חדשה לשלטון המקומי ולקביעת תפקידיהן, סמכויותיהן והמערכת הפיננסית של הרשויות המקומיות. ממסקנות הוועדה בוצעה בראש ובראשונה ההצעה להקים ועדה ממלכתית לענייני השלטון המקומי. כמו כן, משרדי הממשלה הייעודיים עברו להשתתף ב-75 אחוזים ממימון העלויות בסעיפים מסוימים, במקום דירוג הרשויות המקומיות לפי נוסחאות שונות ומשונות. משרד הפנים ניסה ליישם את שיטת "סל השירותים" - כדרך לפצות רשויות מקומיות שמצבן החברתי-הכלכלי קשה ויש להן יותר הוצאות אך פוטנציאל נמוך של הכנסות עצמיות. כן הופסקה הקצאת המלוות לאיזון התקציב הרגיל - ואלו נותרו למימון הפיתוח ולכיסוי גירעונות מן העבר (ועדת קוברסקי, 1976).

ועדת זנבר מונתה ב-1976 על פי המלצת ועדת קוברסקי. הוועדה הייתה רחבה וכללה מלבד נציגי הממשלה והשלטון המקומי גם אנשי אקדמיה ואנשי ציבור. הוועדה הגישה את מסקנותיה ב-1982 (ועדת זנבר, 1982).

על פי גישה מושגית המליצה הוועדה להכיר ברשויות המקומיות כשוות מעמד למשרדי הממשלה, כחלק מהשלטון המספק שירותים לתושבים. לכך משמעויות רבות ביחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי, אף כי בין תפקידי השלטון המרכזי נותר הפיקוח על הרשויות המקומיות למניעת חריגות (להבדיל מהתערבות מתמדת).

בנושאים הכספיים המליצה הוועדה המלצות מספר ואלו הן :

• מימון הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל (ראה פרק 3) יתבצע מכמה מקורות :

- (1) ארנונה כללית על מגורים למחזיקי יחידות דיור ;
- (2) מס רכוש על דירות, על עסקים ועל קרקעות בהיקף שהיה מקובל בממשלה לפני ביטול המס. המס על דירות ישולם על ידי הבעלים ;
- (3) ארנונת עסקים על בסיס הערך המוסף, שתיגבה במקום ארנונה כללית ומס העסקים ;
- (4) אגרות, היטלים ודמי שירותים במקרים בהם ניתן לגבות מן הנהנים סכומים משמעותיים, בעלות גבייה נמוכה ;
- (5) השתתפות משרדי הממשלה בשירותים ממלכתיים, עד ל-100 אחוזים בשירותי חובה ;
- (6) מענק כללי על בסיס גישת סל השירותים - לפיה ייקבע "סל שירותים" מקובל, שיחושב לכל רשות מקומית לפי מספר התושבים ; תהיה התחשבות בגורמי אופי ומבנה מקומיים. המענק יהיה ההפרש בין העלות הריאלית של סל השירותים לבין פוטנציאל ההכנסות העצמיות בהתחשב במצב חברתי-הכלכלי.

• תקציב הפיתוח יכלול את כל מרכיבי ההון, לאמור כל ההכנסות במימון פיתוח יופנו לקרן לעבודות פיתוח ולפרויקטים מסוימים וישמשו גם להחזר קרן ההלוואות.

• הוועדה המליצה על מערכת אמצעים להבטחת מסגרת התקציב ולמניעת גירעונות ברשויות המקומיות.

• הוועדה המליצה על שינויים מספר בחלוקת התפקידים בין הממשלה ובין הרשויות המקומיות.

ממשלת ישראל אישרה את מסקנות הוועדה בהסתייגות אחת, והיא כי יישומן לא יחייב הקצאת משאבים נוספת לרשויות המקומיות. באורח מעשי בוצעו הרבה ממסקנות הוועדה בשטחים שאינם פיננסיים. מן ההמלצות שצוינו לעיל בוצע רק ביטול מס העסקים, בלא יישום מס ערך מוסף מקומי. כן נכללו בחוקי תקציב המדינה ובחוק יסודות התקציב מגבלות על הרשויות המקומיות ואפשרות יישום אמצעים למניעת חריגות משיא כוח אדם, תנאי שכר ותקציב.

ככלל ניתן לומר שלא צמחה הרפורמה שהתבקשה על ידי הוועדה : הממשלה והכנסת המשיכו להתייחס לרשויות המקומיות בזהירות ובחשדנות, והחמירו את התלות ואת המגבלות, שהגיעו לשיאן בחוק יסודות התקציב ובחוקי ההסדרים במשק. מימון הרשויות המקומיות לא השתנה ביסודו ולא אומצו החידושים שהוצעו. זאת אף-על-פי שחלק גדול מהמלצות הוועדה בוצע באורח פורמלי.

ועדת הרמלך הורכבה מצוות בינמשרדי משותף למשרדי האוצר, משרד הפנים ומשרד הכלכלה והתכנון, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות. הצוות נתבקש ב-1991 לבחון את חלוקת התפקידים ואת נטל המימון בין הממשלה לבין הרשויות 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 הרשויות המקומיות או "על גופים אחרים שיוקמו" לפי המלצותיה. הוועדה חישה גם את הנטל על הרשויות המקומיות שהיה בלא כיוסי. הוועדה המליצה על בחינת אפשרויות הפרטה בשירותי החינוך וכן על הקמת "מינהלי חינוך" משותפים לרשות המקומית ולמשרד החינוך להספקת שירותי חינוך שעד כה סופקו על ידי משרד החינוך. כן הומלץ על סל שירותים, שימומן במלואו על ידי הרשויות המקומיות כדי שיימנעו דיווחים והעברות כספים באופן לא ריאלי או באיחור. בכל מקרה הומלץ שמשרד החינוך ימשיך לפקח. הוועדה המליצה על חלוקת השירותים וחישה את הסכומים המגיעים לרשויות המקומיות למימון מלוא ההוצאות בשירותים שבאחריות הממשלה. כן נקבעו סדרי החלטה, העברת כספים ומניעת חריגות.

בתחום הרווחה הציעה הוועדה להקים כ-25 רשויות רווחה אזוריות שיעניקו שירותים חברתיים ברמה מקצועית גבוהה. מימון השירותים החברתיים ייעשה על ידי הממשלה.

בוצעו כמעט במלואן ההמלצות הכספיות שגובשו בנתונים-סכומים שחסרו במימון שירותים ממלכתיים מסוימים. לא בוצעו השינויים הארגוניים שהומלצו וכן לא הוגברה השתתפות משרדי הממשלה עד למימון מלא של השירותים החברתיים.

ועדת סוארי הגישה את מסקנותיה באוגוסט 1993, והן בתהליך של יישום. בוועדה היו מומחים מן האקדמיה, ממשרדי הפנים והאוצר ומעיריית ירושלים - כלכלנים וראי חשבון. הוועדה נתבקשה להציע קריטריונים להקצאת המענק הכללי ולמתן היתרי אשראי לרשויות המקומיות.

במסקנותיה ביקשה הוועדה לאפשר יתר ליברליות כלפי הרשויות המקומיות ולפיכך "הגברת דרגות החופש של השלטון המקומי בקביעת רמת ההכנסה, רמת ההוצאה והרכב התקציב במסגרת נתונה שתיקבע". עם זאת השלטון המרכזי יבטיח מינימום של שירותים לתושבים בכל רשות מקומית. כדי לקבוע את המענק המגיע לרשות יחושב "מינימום ההוצאות בתקציב" על פי "הוצאה לנפש" כלל ארצית, כפול מספר התושבים ברשות מסוימת, וייתנו תוספות לפי מדד חברתי-כלכלי ליישובים באזורי עדיפות למועצות אזוריות. כן יחושב פוטנציאל ההכנסות ממסים, הכנסות עצמיות אחרות והשתתפות משרדי ממשלה ייעודיים. פוטנציאל הארונה הכללית ייקבע בהתחשב במצב חברתי-כלכלי של התושבים ובהכנסה מעסקים. קביעת "סל השירותים" ופוטנציאל ההכנסות אינם מגבילים את הרשות המקומית - אם תצליח לגייס יותר משאבים תוכל להוציא יותר (ועדת סוארי, 1993).

הסדרי האשראי המוצעים על ידי הוועדה כוללים אפשרות לכל רשות מקומית לקבל אשראי, שלא יעלה על 84 אחוזים מפוטנציאל ההכנסות. לא יהיה צורך לקבל אישור ליעד האשראי, אולם על הרשות המקומית יהיה להתחשב בסכומי פירעון הקרן בכל שנה כך שלא תחרוג מהמסגרת שתאושר לה. לפי ההמלצות אין הבדל אם האשראי ישמש לפיתוח, להוצאות שוטפות ולהון חוזר או לגירעונות. כמו כן אין הבדל במקור האשראי- בנקים, ספקים, גופים

אחרים. הוועדה ממליצה לראות את חובות הגופים הנלווים - חברות עירוניות וחברות בת שלהן, עמותות, תאגידים סטטוטוריים - כחלק מן האשראי העירוני, בתנאים מסוימים.

במסקנותיה המליצה הוועדה על אמצעים להבטחת יציבות המערכת ועל צעדים שיש לנקוט כדי למנוע חריגות או להחזיר את הסדר הטוב ברשויות מקומיות שניכר שהן בדרך למשבר כספי. יש להניח שמטרת הוועדה הייתה לוודא שהליברליות המומלצת לא תובן כמרשם לפריצת מסגרות ולא-הקפדה על כללים אלמנטריים של ניהול אחראי.

סיכום

ביסוס משק הכספים של הרשויות המקומיות לא ירד מסדר היום של המדינה מיזמה הראשון. כמה ועדות נכבדות הכוללות את מיטב אנשי הציבור והמומחים ניסו לנסח עקרונות חדשים למערך המסים, להקצאת המענק הכללי ולקביעת היקפו, לסדרי דיווח ולהעברת השתתפות משרדי הממשלה הייעודיים, לקביעת תקציבים ולהקפדה על הימנעות ממשברים כספיים.

סקירה היסטורית של מימון הרשויות המקומיות מראה שחלו אמנם כמה שינויים משמעותיים, אך רק מקצתם נבעו ממסקנות הוועדות. עיון בהצעות הוועדות מראה שרק חלק קטן מהן בוצע כרוחן ולפי המבנה שנקבע. (דברים אלו אינם אמורים לגבי ועדת סוארי, שיישום מסקנותיה הוא בעיצומו, כאמור, ולא ניתן להערכה בשלב זה).

השינויים שנעשו במשק הכספים היו תוצאה של אירועים כלכליים (כמו המיתון של 1967 שהביא לביטול ארנונת הרכוש), או של הצורך לפתור את בעיית איזון התקציבים של הרשויות המקומיות והקטנת הגירעונות. הפתרונות היו על רקע המצב הכלכלי ואפשרויות הממשלה באותה עת - לרבות שיקולים פוליטיים ומינהליים.

אין מקום לבחון בעבודה זו את תרומתן של הרשויות המקומיות לחוסר היציבות, בשנים מסוימות, בניהולן הכספי לעומת תרומת משרדי הממשלה. הרשויות המקומיות, בחלקן הגדול אך לא כולן, נקלעו לגירעונות בגלל אי-הקפדה על החוק, על ההוראות ועל כללי מינהל תקין, וביניהם - שמירה על מסגרת תקציב מאושר והימנעות מהוצאות כאשר אין די משאבים. משרדי הממשלה לא העמידו בזמן הנחיות ומידע בהיר על דרכי השתתפותם וכן לא נענו בזמן להתפתחויות כלכליות וחברתיות שהיה בהן כדי להשפיע באופן ישיר על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות.

ממצב זה ניתן להסיק מסקנות רבות בדבר אפשרויות יישום רפורמות במצבים מורכבים פיננסית, מינהלית ופוליטית. אולם מעבר לכך יש להניח שהמערכת תפעל ביציבות רבה יותר אם יהיו לה כלים פשוטים יחסית, מובנים, ידועים מראש ולא ניתנים למניפולציות. לבחירת המערכת יש להניח מינימום של קשרים כספיים בין משרדי הממשלה לבין הרשויות המקומיות. רצויה חלוקת תפקידים ומשאבים, שייצרו אוטונומיה של כל המרכיבים כך שהרשויות המקומיות יוכלו לנהל את ענייניהן לפי רצון ומיטב כושרן המינהלי והפיננסי ומתוך נשיאה באחריות למעשיהן.

3 התקציב הרגיל

תקציב הרשויות המקומיות בישראל כולל את כל ההכנסות ואת כל ההוצאות של הרשות המקומית, לרבות סכומי השתתפותה בתאגידים נלווים כחברות, עמותות, איגודי ערים, מועצות דתיות, רשויות ניקוז ומוסדות ארציים. תקציב הרשות אינו כולל את מלוא ההוצאות של תאגידי העזר.

התקציב מתחלק לשני חלקים מרכזיים:

התקציב הרגיל ממומן על ידי הארנונה הכללית, האגרות וההיטלים ודמי השירותים, המענק הכללי, השתתפות משרדי הממשלה הייעודיים, ולעתים מלוות והכנסות חד-פעמיות. בדרך כלל אמור התקציב הרגיל לממן הוצאות שוטפות: שכר ומשכורת, הוצאות ארגוניות, הוצאות לפעולות, השתתפויות בתקציבי תאגידי עזר ופירעון מלוות. בסעיף האחרון נכלל גם החזר הקרן של הלוואות אף אם שימשו להשקעות. בכך מבטא התקציב את הצורך שההכנסות הרגילות יכסו גם חלק מן ההשקעה. רצוי שבתקציב הרגיל יהיה עודף אשר יועבר לעבודות פיתוח.

התקציב הבלתי רגיל ממומן על ידי הכנסות בלתי רגילות, חד פעמיות באופיין, שאינן חוזרות (מאותו נכס), אגרות פיתוח, היטל השבחה, מכירת רכוש, תרומות, השתתפות הממשלה מתקציב ההון, ומלוות.

ככלל, הכנסות אלו מיועדות להשקעות בביצוע עבודות פיתוח, ברכישת נכסים ובציוד כבד. מרבית השקעות הרשויות המקומיות הן בבניית מבני ציבור ומוסדות חינוך ובתשתיות - דרכים, מתקני מים, ביוב, ניקוז ותיעול, גינון, וכדומה.

הכנסות עצמיות

בקבוצת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות נכללות כל ההכנסות אשר הרשות המקומית גובה באופן ישיר מן התושבים, מבעלי העסקים והנכסים בתחומה, ובמקרים מסוימים ממקבלי שירותים המגיעים לתחומה. התעריף של חלק ממרכיבי ההכנסות נקבע על ידי מועצת הרשות המקומית, ואילו תעריפים אחרים נקבעים על ידי שרי הממשלה בתקנות. התעריפים, לפי התקנות, משותפים לכלל הרשויות המקומיות אף כי במקרים מסוימים נערך דירוג של רשויות מקומיות (כמו בעניין אגרות היתרי בנייה) או נערכת אבחנה מסיבות ענייניות (כמו למשל תעריפי המים באילת).

בלוח 2 ניתן לראות כי מסכום של כ-11 מיליארד שקל שקיבלו הרשויות בשנת 1993 כ-5.6 מיליארד הם ממקורות בלתי מיועדים - מסים ומענק כללי (כ-51 אחוזים). רק כ-5.4 מיליארד נבעו מהכנסות מיועדות שנתקבלו ממשרדי הממשלה כהשתתפות במימון שירותים

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

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

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

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

מן הנתונים עולה, לכאורה, שלרשויות המקומיות מרחב גדול של שיקול דעת בהקצאת משאביהן: 51 אחוזים אינם מיועדים מראש לכיסוי הוצאה מסוימת. אולם כדי לדעת את המרחב האמיתי יש לנכות מן הסכום את מה שעל הרשות המקומית להקציב כדי להשלים את מימון שירותי החובה אשר מתממנים מאגרות ומהיטלים או ממשרדי הממשלה. לא בכל הרשויות המקומיות אגרת המים ואגרת הביוב מכסות את מלוא העלות. יתר על כן, משרד הרווחה מתקצב מראש רק כ-75 אחוזים מעלות תקנית של השירותים ובתקרה תקציבית. גם השתתפויות משרד החינוך מחושבות על פי ממוצעים, ולא בכל מקרה הם מכסים את מלוא ההוצאה. ניסיון להתמודד עם הבעיה של השתתפות משרדי הממשלה נערך על ידי ועדת הרמלך (ראה לעיל), אולם רק מקצת המלצות הוועדה אומצו לתוספת משאבים אך לא לשינוי השיטה. ככל הידוע לא נערך מחקר שיטתי בניסיון לאמוד את מידת ההשתתפות של ההכנסות הבלתי מיועדות, לכיסוי פערים במימון שירותים ממלכתיים ומפעלים.

לוח 3 מציג את ההכנסות העיקריות ברשויות המקומיות על פי מקורן. מן הלוח עולה כי ב-1993 כ-61 אחוזים היו מהכנסות עצמיות ו-39 אחוזים ממשרדי הממשלה.

מקור ההכנסות העיקרי הוא הארנונה הכללית, שהביאה להכנסה של כ-4.1 מיליארד ש"ח ב-1993 שהם כ-37 אחוזים מכלל ההכנסות וכ-61 אחוזים מן ההכנסות העצמיות. כפי שניתן לראות קיימות יציבות רבה בהרכב ההכנסות בשנים 1990 עד 1993.

הארנונה הכללית היא מס המוטל על המחזיקים (לא הבעלים) של נכסים (מקרקעין) פעילים בתחום הרשות המקומית. הנכסים הם מבנים המשמשים למגורים או לעסקים וכן קרקע חקלאית וקרקע תפוסה (קרקע שיש בה שימוש לאחסנה או לחניה). הארנונה הכללית אינה מוטלת על "אדמת בניין" - קרקע המיועדת (בתב"ע-תכנית בניין ערים) לבנייה, שטרם נבנה עליה דבר. עד 1968 היה בסמכות הרשויות המקומיות לגבות גם ארנונת רכוש - מס המוטל על בעלי הנכסים. ועדת ויתקון (1964) אף המליצה לשכלל את בסיס השומה ואת הגבייה. הסמכות לגבות ארנונה זו בוטלה מכמה נימוקים הנימוקים לביטול היו חמישה ואלו הם:

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

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

(3) באותן שנים הוסיף והתברר כי בנכסים למגורים מרבית הבעלים והמחזיקים הם אותם אנשים ואין הצדקה לכפילות.

(4) דירות מוגנות התקשו לשלם את ארנונת הרכוש ונוצרה אפליה (לכאורה) בין מחזיקי דירות בבתים משותפים שבבעלותם לבין שוכרים, ובמיוחד בשכירות מוגנת.

(5) רבו המתחים בין הרשויות המקומיות לבין הבעלים הגדול ביותר של מקרקעין בישראל - מינהל מקרקעי ישראל. הרשויות קבעו שומות גבוהות לאדמות בניין, אשר פוטנציאל הבנייה שלהן נועד למימוש בטווח הרחוק.

מן הראוי לזכור כי לרשויות המקומיות נחוץ בסיס מס אשר ניתן לזיהוי בקלות יחסית. אין בידי הקטנות שבהן להקים מנגנון מורכב לשומה ולגבייה. מקובל במרבית מדינות העולם כי מקרקעין הם בסיס המס הנאות לרשויות המקומיות. הסיבות לכך הן היסטוריות בעיקרן - בעוד שהשלטון המרכזי, לרבות הפדרלי במדינות פדרליות, פיתח בסיסי מס חדשים כהכנסה והוצאה נותר השלטון המקומי בעיקר עם מס הרכוש. הרכוש הקרקעי היה אמנם בעבר בסיס ההכנסה העיקרי (חקלאות ונכסים להשכרה), אולם בעקבות המהפכה התעשייתית חלו תמורות ובסיס זה הלך ואיבד ממרכזיותו. אף-על-פי-כן, ראוי לכאורה כי הרשויות המקומיות ייהנו ממנו: שירותיהן ניתנים לתושבים ולבעלי העסקים שמחזיקים בנכסים, ועל אלו לשלם עבור השירותים. כמו כן המקרקעין ומשתמשיהם נהנים מן הפיתוח - ככל שנסללים כבישים, נמתחים קווי מים וביוב, מוסדרים תאורת הרחובות, התנועה והחניה ומותקנים גנים ציבוריים, כן עולה ערכם של הנכסים. בעליהם נהנים מעליית הערך והמחזיקים - מרווחה גוברת. עיקרן של עבודות התשתית מבוצע על ידי הרשויות המקומיות וחובת החזקתן מוטלת עליהן. לפיכך יש הצדקה להיות המקרקעין בסיס מס של השלטון המקומי, על-אף חסרונות בולטים: ערך המקרקעין שכאמור אבדו את הבסיס הכלכלי המרכזי אינו משקף את הפעילות הכלכלית, את עליות המחירים ואת ההכנסה הלאומית. בעבר שימש תשלום המס לקביעת זכות הבחירה בישראל (עד קום המדינה) - דבר שאינו נכון כיום. ככל שהמס נגבה על פי שומת הערכים, כן גביתו נתונה לתנודות של התפתחויות ומשברים בשוק הנדל"ן והבנייה.

בישראל התגבשה מעין פשרה: בוטלה גביית ארנונת הרכוש מן הבעלים על פי שומה; אף-על-פי-כן נותרו המקרקעין כבסיס המס העיקרי - ארנונה כללית על המחזיקים. זאת מתוך הנחה, כי מחזיקי נכסים למגורים ולעסקים הם גם הנהנים מן השירותים. עם זאת קביעת שיעורי המס נעשית באופן פשוט על פי שטח הנכס - סיווג, מיקומו ושימושו. התעריפים נקובים באופן נומינלי אך בשנות התשעים הם צמודים, על פי חקיקה המתחדשת מדי שנה, למדד המחירים לצרכן.

פרט לארנונה כללית רשאיות הרשויות המקומיות להטיל ולגבות אגרות למיניהן ודמי שירותים שהחשובה בהן היא אגרת המים והביוב.

לוח 3 : הכנסות הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל לפי המקור, 1990-1993

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

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

הארנונה הכללית

בין השנים 1968-1985 הייתה המועצה של כל רשות מקומית רשאית לקבוע את שיעורי הארנונה הכללית בתחומה. היה עליה לקבוע את תחומי האזורים בעיר - למגורים, ושלא למגורים, לקבוע את סוגי המבנים, את סיווג המבנים שלא למגורים לפי ייעודיהם ואת התעריף לכל מטר רבוע בכל אזור וסוג מבנה. בחלק מן השנים, ובמיוחד עד 1973, נתבקשו הרשויות המקומיות להימנע מהעלאת שיעורי הארנונה. בתמורה קיבלו תוספת במענק הכללי, וכך זכו גם רשויות מקומיות מבוססות למענק כללי לשם איזון התקציבים. בשנות האינפלציה הגוברת, ובמיוחד בראשית שנות השמונים, לא היה מנוס מהעלאת שיעורי הארנונה מדי שנה, לפחות בגובה ההתייקרויות. מקצתן של הרשויות המקומיות ניצלו כל דרך להעלות את הגבייה מן הארנונה. בין השאר הועלו באופן ניכר שיעורי הארנונה לעסקים (מבנים שלא למגורים) וכן נערכו מדידות חוזרות וזיהוי יעדי המבנים כדי להרחיב ככל האפשר את בסיס הגבייה. בשנות השמונים גברו טענות בעלי העסקים באמצעות האיגודים הארציים והמקומיים (ועדת התיאום לארגונים הכלכליים, לשכות המסחר, התאחדויות התעשייה ובעלי המלאכה, איגוד הבנקים, ועוד) וטענות הדיירים באמצעות ההסתדרות (שראתה בעצמה משקל נגד לאיגודים הכלכליים) נגד העלאה בלתי פוסקת של שיעורי הארנונה הכללית. לפיכך הגבילה הכנסת, על פי הצעות משרד האוצר, את סמכויות הרשויות המקומיות לקבוע את שיעורי הארנונה. לכאורה הן עדיין רשאיות לקבוע את השיעורים,

אולם נקבעו שיעור מינימום ושיעור מקסימום לכל סוג, נקבע כי על כל נכס יחול החיוב בשנה קודמת בתוספת אחוז התייקרות שנקבע בחוק משנה לשנה (ולא בהכרח בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן), ונקבע ששינוי סיווג הבתים, תיחום האזורים וקביעת כל שיעור אחר טעונים אישורים של שר הפנים ושר האוצר. נקל להבין כי אישורים כאלה כמעט שלא ניתנו בהעדר קריטריונים וכלים טובים לבדיקה, ובשל לחץ הארגונים הכלכליים וחברי הכנסת המגינים על העסקים ועל המגורים. אכן, יתרון גדול הוקנה למועצות היות שלא עוד נזקקו לטרור בהעלאת השיעורים על פי ההתייקרויות, והשרים עשו את המלאכה עבורן. בשנות התשעים גם נקבעו בתקנות שיעורי ההנחות המרביים שניתן להעניק וגם אפשרות תמרון זו נלקחה מן הרשות המקומית, שבדרך כלל אימצה את המקסימום שנקבע בתקנות.

בעטייה של חקיקה זו הונצחו במידה רבה תיחום אזורים, קביעת סוגי בתים וכדומה. שכונות ואזורים שהתפתחו ותושביהם יכולים לשלם יותר - אינם מקבלים חיובים גבוהים יותר. מצב זה משקף את הקשיים במס המכונה "ארנונה כללית", ואלו הם:

- על אף ותק המס משנותיה הראשונות של המדינה, לא נקבעה שיטה לחלוקת הערים לאזורים לצורכי הארנונה.

- לא נקבעו אילו הוצאות ממומנות על ידי הארנונה הכללית.

- שום מסמך לא קבע את העקרונות לתשלום ארנונה על ידי העסקים: דהיינו, האם המטרה היא לממן שירותים שמקבלים העסקים או לפצות את העיר על הפגיעה שהם גורמים לסביבה, או לממן שירותים עבור העובדים, הלקוחות והספקים שמחוץ לתחומי הרשות המקומית. בכל מקרה הרשות המקומית גובה ממפעלים גם אגרת ביוב, אגרת פינוי אשפה ואגרת מים. אכן, עבור ניקיון, דרכים ותיעול אין גבייה נפרדת.

- הארנונה הכללית למגורים היא בעיקרה מס שאינו פרוגרסיבי. היא מוטלת בשיעורים שווים על פי שטח, בלא התחשבות בגובה ההכנסה. אכן, מרבית ההכנסות ממסים במדינה אינם פרוגרסיביים (כלומר שיעורם אינו עולה עם ההכנסה), אולם מרבית מסי העקיפין הם מסי הוצאה ובעלי היכולת מוציאים יותר ומשלמים יותר (מס ערך מוסף, מס קנייה, מכס ובלו). בארנונה הכללית יש כמה מרכיבים המאפשרים לנסות ליצור מצב שבו בעלי היכולת ישלמו שיעורים גבוהים יותר, וזאת על פי האזורים, סוגי הבניינים והאפשרות לקבוע שיעורים גבוהים לדירות גדולות. בד בבד נוצרה מערכת הנחות למעוטי הכנסה (לנפש) ולנזקקים אחרים.

- במשך שנות השמונים גבר השוני בין הרשויות המקומיות שלהן אזורי תעשייה או מרכזי עסקים גדולים, לעומת "ערי שינה" שעיקרן מגורים. האפשרות לגבות בשיעורים גדלים והולכים מן העסקים הביאה לפערים ניכרים בפרוטנציאל ההכנסה העצמית של הרשויות המקומיות - הרבה מעבר למה שניתן להסביר כהוצאה לקיום השירותים לעסקים. כל זמן שכל הרשויות המקומיות נהנו ממענק כללי התאזן האי-שוויון על ידי המענק. החל ב-1986 מקצת הרשויות המקומיות, ובהן יותר ממחצית אוכלוסיית ישראל "נטולות מענק", לאמור הן יכולות לאזן את תקציביהן בהכנסות עצמיות. בתקופה זו בולט הפער בין המשאבים הרבים העומדים לרשות חלק מן הרשויות המקומיות שבהן עסקים רבים, לבין מיעוט

המשאבים, העומדים לרשות רשויות אחרות שאין בהן עסקים רבים. ספק אם זו הייתה כוונת מדיניות הפיתוח של ההכנסות העצמיות שנקטה, לכאורה, ב-1985.

בחינת הארנונה הכללית מעלה כי המס התקבל על הציבור, מהווה בסיס לגביית סכומים ניכרים ומממן כ-40 אחוזים מן התקציב הרגיל. אף-על-פי-כן קשה לומר כי הוא שוויוני, מתפתח, דינמי ויוצר "צדק", אפילו כזה הנדרש ממערכת מסים. במיוחד רבה האי-בהירות בארנונה המוטלת על עסקים.

אגרת מים ואגרת ביוב

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

עיקר הגבייה היא מאגרת צריכה שוטפת של מים. זו נגבית על פי תקנות שר החקלאות, בהסכמת שר הפנים ובאישור ועדת המים של הכנסת. התעריפים מתקבלים על פי הצעת שר החקלאות למועצת המים, בתהליך שמאפשר לנוגעים בדבר להגיש התנגדויות. הדיונים לקביעתם כרוכים בתקנות מקבילות, הקובעות את השיעורים שזכאים חברת מקורות וספקי מים אחרים לגבות מהצרכנים שלהם, וביניהם החקלאים והרשויות המקומיות.

במיוחד טעונים הוויכוחים בעניין מחיר המים לחקלאים. ככלל הכוונה היא לגבות אגרות ומחירי מים אשר יכסו באופן ריאלי את עלות הפקת המים והבאתם למקום השימוש. מכיוון שאין תחרות באספקת המים יש להיעזר בחישובי עלות ממוצעת, על פי דוחות כספיים. דא עקא שחישובים כאלה כרוכים בקביעת מערכת הנחות כלכליות והנדסיות: היקף ההשקעות, קיץ המתקנים בשנים, שיעורי הריבית, עלויות ההפעלה והאחזקה, השפעת הטופוגרפיה והמרחקים, סטנדרטים של איכות מים וקולחים, רמת מלאי המים ועוד. נציבות המים ובצדה גורמים כלכליים ערכו חישובים, לצורך דיונים עם ארגוני החקלאים והרשויות המקומיות וכן לצורך חישובי קרן האיזון שגבתה הנציבות מספקים ומצרכנים, שהפיקו וצרכו בעלות נמוכה יחסית. ככלל על משק המים היה לממן את עצמו בגבייה על פי עלויות ריאליות. בשנות השבעים נקבע כי הצרכן העירוני והתעשייתי אינו חייב לסבסד את החקלאות. כן נקבע שוב כי משק המים העירוני יתנהל על בסיס "משק סגור", על פי עקרונות שכבר נקבעו בסוף שנות החמישים על ידי השרים משה שפירא (שר הפנים) ומשה דיין (שר החקלאות). יישום מלא של גישה זו נתקל בבעיה: החל ב-1974 אגרת צריכה שוטפת של מים נקבעה על ידי השלטון המרכזי. הדבר נעשה כדי להבטיח מחיר שווה למים, כמצרך חיוני, בכל יישובי המדינה. נמצא כי אין מן הראוי שתושבים של ערי פיתוח ושל יישובים באזור החר, שעלות הפקת המים בהם גבוהה, ישלמו יותר מתושבי גוש דן. לפיכך לא נעשה מאמץ לקבוע אגרות בחוקי עזר על פי העלות של כל רשות מקומית. בדיעבד, הייתה בהעברת ההחלטה לידי השרים תועלת רבה; בשנות השבעים והשמונים הייתה אינפלציה מואצת ובמרבית אותה תקופה לא היו שיעורי האגרות וההיטלים צמודים למדד המחירים לצרכן. לפיכך היה קל יותר להעלות את האגרות בדרך של תקנות, בלא צורך בהחלטה של כל רשות מקומית בנפרד. מן ההיבט הכלכלי - לא נשמר עיקרון ה"משק הסגור". רשויות מקומיות

רבות נהנו מעודפים, ואילו אחרות נאלצו לממן פערים מההכנסות הבלתי מיועדות. כל זמן שכל הרשויות המקומיות נהנו ממענק כללי, ההכנסות היו חלק מפרוטנציאל ההכנסות בכל רשות מקומית והמענק פחת לאלה שזכו לעודף במשק המים. יתרת המענק אפשרה מימון הגירעון ברשויות מקומיות אחרות. ב-1985 בוטלה הסובסידיה למים וניתן היתר לכל הספקים להעלות את המחירים ב-82 אחוזים. הדבר חל אוטומטית גם על הרשויות המקומיות כספקיות (וגם כצרכניות), והעלה באופן ניכר את המשאבים. רק כמחצית מהוצאותיהן לאספקת מים הם לרכישת המים ממקורות או להפקתם. בהמשך כמה רשויות מקומיות הפכו ל"נטולות מענק" ולפיכך נותר ה"עודף" בידיהן.

"מפעל הביוב" ברשות מקומית אשר יש בה מערכת איסוף וטיהור מרכזית, אמור גם הוא להתנהל כמשק סגור מבחינה כלכלית. ההשקעות, ההפעלה והתחזוקה של מערכת ביוב, עד לסילוק הביוב בטיהור מספיק, אמורים להיות ממומנים על ידי אגרה והיטל. התפיסה עולה מחוק הרשויות המקומיות (ביוב) תשכ"ב-1962, שהסמיך את הרשות המקומית להתקין מערכת ביוב. האגרה נגבית על פי צריכת המים החוזרים למערכת הביוב (למעט מים לחקלאות ולגינון ובאזורים שאין בהם מערכת ביוב). אפשר שבתחשיב האגרה ייכללו ריבית על הלוואות למימון ההשקעות במערכת וכן פחת המערכת - כצבירה לחידוש המערכת או אף להשקעות הראשונות. ההיטל מיועד להשקעות.

גביית אגרה היא אפקטיבית. תעריפי האגרה עשויים להגיע לכ-1/3 מאגרת המים כלומר, 250 מליון ש"ח שהם כ-3 אחוזים מהכנסות הרשויות המקומיות. בכמה מקרים משלם האזרח אגרה לעירייה ואגרה נוספת לאיגוד הערים שבו מאוגדת הרשות. איגודי הערים לביוב נוהגים לגבות אגרת ביוב בלבד. באמצעותה מממנים את ההשקעות על ידי פירעון מלוות. הווה אומר שברשויות מקומיות מסוימות ישלם הפרט היטל ביוב לרשות המקומית עם בניית בניין או התקנת ביוב באזור, אגרת ביוב להפעלת המערכת העירונית ואגרת ביוב נוספת לאיגוד הערים.

נתונים מדווחות ביקורת מראים שמקצת מן הרשויות המקומיות אינן מקדישות את מלוא ההכנסות להפעלה ולתחזוקה נאותה של משק הביוב, ולכן חלק מן המתקנים אינו מוחזק באורח אופטימלי. אין מידע מספיק לתת תמונה כוללת על רמת הניהול ההנדסי והכלכלי של מפעלי הביוב. המערכות פועלות וממלאות את תפקידיהן, אף כי ככל הנראה רובן אינן מתחזקות כראוי ואף אינן מתרחבות בהתאם לגידול האוכלוסייה והתעשייה.

הכנסות עצמיות אחרות

רשימה ארוכה של אגרות, דמי שירותים, שכר לימוד, דמי זיכיונות ועוד, עומדים לרשות כל עירייה ומועצה מקומית. למועצה אזורית גם אפשרות להטיל מכסות על הוועדים המקומיים בתחומה.

האגרות הן ברובן עבור פעולות אדמיניסטרטיביות כהדבקות מודעות, מתן אישורים, הצבת שלטים ואחרים. ההכנסות מאגרות אלו הן מזעריות ומקצתן אף נחשב בלתי צודק ומטריד את האזרח, ובמיוחד אגרת אישור למי ששילם את מסיו במלואם וזקוק לאישור לשלכת רישום המקרקעין.

אגרות אחרות הן תשלום עבור שירותים ונקראות "אגרות" מכיוון שהן מעוגנות בתקנות או בחוקי עזר וניתנות לאכיפה על פי החוק: למשל, אגרת היתר בנייה על פי תקנות שר הפנים נגבית לפי שטח ומרכיבי המבנה כולו, עם הנפקת היתר בנייה; אגרות וטרינריות נגבות עם שחיטת בעלי חיים, חיסון בעלי חיים, ושיווק בשר ודגים. אגרת הוצאת אשפה נגבית מנכסים הפטורים מארנונה כללית ומעסקים, שבהם כמות גדולה של פסולת. אגרות נגבות גם בכיבוי אש, בדיקת מניעת שריפות, חניה, שירותים נוספים בבתי ספר. כל אלו הם תשלומים עבור שירותים ללא מדידה מדויקת, אך על פי אינדיקטורים להיקף השירות. כמעט בשום מקרה אין ההכנסות מן האגרה מכסות את עלות השירותים. אגרת חניה, לדוגמה, מממנת את ההפעלה השוטפת של אכיפת התשלום אך לא את ההשקעות בתשתית לחניה.

עוד גובות הרשויות המקומיות שכר לימוד בגני ילדים בגיל שאינו חובה, דמי כניסה ושירותים במוסדות תרבות (מוזיאונים, ספריות, תיאטראות) בריכות שחיה וחופי ים ומתקני ספורט. נגבים דמי השתתפות בחוגים, קורסים (חינוך למבוגרים וכו') קונסרבטוריון, פעילות ספורט ושירותי בריאות. הכנסות מתקבלות מהעמדת אוטובוסים להסעות שאינן לחינוך פורמלי, מהשכרה ומהחכרה של נכסים למגורים, של שטחים בשווקים, של מבנים ושל שטחים באזורי תעשייה. כן יש הכנסות מריבית, מהחזרי ביטוח לאומי, מקנסות ומסעיפים קטנים נוספים.

הכנסות עצמיות אלו הגיעו לכ-16 אחוזים מכלל ההכנסות ב-1992 - כ-1,460 מיליון ש"ח. הסכום אינו מבוטל כלל, אף כי נקל לראות שגבייתו כרוכה בהפעלתן של מערכות רבות. בכל מקרה יש להבטיח עדכון תעריפים, ריכוז נתונים של בסיס הגבייה, הכנת חיובים, העברתם לחיובים ומעקב גבייה. על פי ועדת זנבר (1982) צריך היה לבדוק מחדש את מכלול התעריפים ולבטל את הבלתי יעילים, אולם הדבר לא נעשה. בכל מקרה הם מהווים חלק ממימון הרשויות המקומיות כיום.

השתתפות משרדי הממשלה

השתתפות משרדי הממשלה במימון הרשויות המקומיות הגיעה ב-1993 לכ-4,301 מיליון ש"ח, שהם כ-37 אחוזים ממימון התקציב הרגיל שלהן. בהשתתפות יש להבחין בין מענק כללי לבין מענקים ייעודיים: המענק הכללי מועבר על ידי משרד הפנים למרבית הרשויות המקומיות, ומטרתו להבטיח משאבים מספיקים לסל שירותים מקובל, גם לרשויות מקומיות שפוטנציאל ההכנסות העצמיות שלהן אינו מספיק לכך. משרדי ממשלה ייעודיים, ובעיקר משרד החינוך ומשרד הרווחה, משתתפים בצורות שונות במימון שירותים ממלכתיים שבתחום סמכויותיהם.

במרבית המקרים אין כללי ההקצאה והסכומים המגיעים לכל רשות מקומית נקבעים בחוק או בתקנות, אף כי הסכום הכולל עבור הרשויות המקומיות מופיע בתקציב המדינה ובתקנות (יוצאים מן הכלל הם שירותי כבאות ושמירה, ששיעור השתתפות הממשלה בהם נקוב בחוק). להלן יתוארו מקצת הבעיות הכרוכות בהשתתפות הממשלה במימון הרשויות המקומיות (על פי הנתונים המוצגים בלוח 3).

המענק הכללי

כאמור, מענק כללי מועבר על ידי משרד הפנים הממונה על השלטון המקומי, במטרה להבטיח לכל הרשויות המקומיות משאבים לאספקת "סל שירותים" מינימלי או אף נורמלי על פי הממוצע המקובל. מענק מסוג זה מקובל מאז קיומה של המדינה והוקצה על פי נוסחאות שונות (ראה: הכט אצל אלעזר וקלכהיים, 1987). בדומה למדינות אחרות לא נמצאה נוסחה כוללת, ממצה ו"צודקת" ומקובלת על הכול.

הבעיה הראשונה היא החלטה בדבר גובה הסכום שיש לקבוע בתקציב המדינה כמענק כללי, אשר ייתן ביטוי מספיק לחישובי פער המימון של רשויות מקומיות נזקקות. הוצעו כמה גישות לכך ובמיוחד נוסחת "סל השירותים" (נספח לדוח ועדת זנבר, 1981), ולאחרונה כללי ועדת סוארי (1993). ברור שכאשר אין בסכום הנקבע כדי לשרת את מטרתו כד תהיה אי-נחת מכל סכום שייקבע על פי נוסחה, ולו המשוכללת ביותר. למעשה נקבע הסכום במשא ומתן בין משרדי הפנים והאוצר לבין ארגוני השלטון המקומי, והוא מהווה פשרה בין הביקושים לבין אפשרות או נכונות של הממשלה להעמיד משאבים לרשות השלטון המקומי. ספק אם ניתן לקבוע אובייקטיבית, שיטתית או "מדעית" את "סל השירותים" וההוצאות של כל רשות מקומית ואת צורכי כל מערכת.

במשך שנים רבות, לפחות בשנות השישים, השבעים ובתחילת שנות השמונים נעשה מדי שנה ניסיון לאמוד את היקף כלל תקציבי הרשויות המקומיות על פי מרכיביהם. נערכה תחזית לשנת התקציב מתוך ניסיון לאמוד את השפעתם של ההתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות ושל ההחלטות על פיתוח שירותים, כדי לדעת איזה מענק נחוץ לאיזון התקציב. בשנים האחרונות הוזנח הניסיון לאמוד באופן שיטתי את כלל התקציבים, ובמקום זה הדיון מתרכז ברשויות מקומיות הנהנות מהמענק.

בכל מקרה הנוסחאות להקצאת המענק עסקו בחלוקה בין הרשויות המקומיות של התקציב שנקבע לכך. בסוף שנות השבעים פותחה גישת "סל השירותים" - לפיה חושבה בכל שנה, על בסיס דוחות כספיים, ההוצאה לנפש בכל שירות, בכל קבוצה של רשויות מקומיות מתוך חמש קבוצות, לפי גודלן. הממוצע מייצג "הוצאה מיועלת" לנפש, לאותו שירות. חישוב כל השירותים על פי מספר התושבים, בהתאמות קטנות לגורמי אופי ומבנה, נתן את עלות סל השירותים לרשות מקומית מסוימת. לכל רשות חושב פוטנציאל ההכנסות על פי תעריפים נדרשים, שטח המגורים והעסקים, כמויות המים וכדומה. השתתפות המשרדים הייעודיים נמסרה על ידיהם בגין כל רשות מקומית. ההפרש בין ההכנסות וההוצאות המחושבות היה המענק. חישובים על בסיס הגישה נערכו בשנים 1979-1982. עם גבור האינפלציה היה קושי בחישוב "סל השירותים" המפורט, ולכן נעשו חישובי מסגרת התקציב באורח מקוצר. יישום חלקי של גישה זו, שימש עד 1994. למעשה במהלך שנות השמונים והתשעים הייתה תערובת של חישובי מסגרת, עם תיקונים שבשיקול דעת ומיקוח, בין חלק מן הרשויות לבין משרד הפנים. במצב זה לא היה ברור אם המענק מתחלק על פי קריטריונים ברורים וידועים, שיש בהם תשובה נכונה להבדלים בין הרשויות המקומיות ומתן פתרונות מספיקים למתן סל שירותים מינימלי בכל יישוב.

ב-1993 הגישה ועדת סוארי את הצעותיה לקביעת קריטריונים חדשים להקצאת המענק הכללי, שעיקרן הוא קביעת הוצאה "קבועה", שהיא ההוצאה ההולמת לנפש למתן סל שירותים. ה"קבועה" שונה ברשויות מקומיות שונות, לפי גודלן - על פי נוסחה לוגריתמית הסכום פוחת עם גודל הרשות המקומית. במקביל נקבע סכום הכנסות עצמיות וייעודיות (ממשרדי הממשלה) ונקבע סכום החיוב של ארנונה כללית.

החישוב לרשות מקומית נעשה בהתאם למספר תושביה ובהתחשב במצבה החברתי-הכלכלי. תוספות נקבעו לערים באזורי עדיפות לאומית, קו עימות ויש"ע ומועצות אזוריות. 1995 נקבעה כשנת מעבר, אשר בה לא תקבל רשות מקומית תוספת של יותר מ-10 אחוזים כהשלמה למענק המחושב וכן לא יופחת, נומינלית, מענק שניתן בעבר.

בהמלצות ועדת סוארי החישוב אינו מהווה מסגרת מחייבת להיקף ההוצאות. ככל שבידי הרשות המקומית לגייס משאבים נוספים כן תוכל להגדיל את פעילותה. בכל מקרה עליה להבטיח כי לא תחרוג ממסגרת שקבעה לעצמה ולא תיכנס לגירעונות. עם קבלת נתוני 1995 ניתן יהיה לבדוק באיזו מידה מילא המענק הכללי את תפקידו במימון הרשויות המקומיות.

השתתפות משרדי הממשלה הייעודיים

ב-1993 היווה המענק הכללי של הממשלה לרשויות המקומיות כ-1,339 מיליון ש"ח, שהם כ-13 אחוזים מההכנסות, שחולקו רק לחלק מן הרשויות המקומיות. בה בעת משרדי ממשלה אחרים השתתפו בכ-3,000 מיליון ש"ח בתקציבי הרשויות המקומיות למימון הוצאות חינוך, שירותים חברתיים, כיבוי אש, ביטחון, בריאות, ועוד. ההשתתפות נעשית על פי יותר מ-200 סעיפים בתקנות תקציב המדינה. עיקר הסכום הגיע ב-1993 לרשויות המקומיות 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 כרוך בכללים לקביעת אחוזי ההשתתפות ובסיס החישוב, ובחלק מהסעיפים - לקביעת תקרה להיקף ההקצבה לכל רשות מקומית.

במקצת המקרים הסתבכו נוסחאות ההשתתפות מסיבות שונות ומשונות, ולעתים נגזר על הרשות המקומית להחזיר סכומים למשרדי החינוך, או הרווחה. כך נוצרת התחשבות מסועפת ומסובכת.

הן משרד החינוך והן משרד הרווחה השכילו לרכז את התקציב לרשויות המקומיות כך שרשות מקומית מקבלת מידע על התקציב החוזי בכל סעיף, על ההעברות ועל היתרה המגיעים לה. נתונים אלו מתעדכנים כאשר רשות מקומית מדווחת על פרטים נוספים (תלמידים, נזקקים) על שינוי סכומי החזר או ההשתתפות, על שינוי כללי ההשתתפות וכדומה. נוסחאות ההשתתפות הן רבות. ועדת קוברסקי (1976) המליצה כי משרדי הממשלה ישתתפו ב-75 אחוזים מהוצאות תקניות של הרשויות המקומיות בשירותי חובה, וב-50 אחוזים בשירותי רשות שהמשרד מעוניין לעודד. לכל שירות יש לקבוע סל, שיתאר את מרכיביו ואת עלותם הריאלית ואת דרכי העדכון. סל שירותים כזה נקבע לתחום הספורט; רשות הספורט משתתפת במימון 50 אחוזים מהפער בין הכנסות והוצאות תקניות של רשות מקומית, בתקרה לפי תקציבי הרשות. כן חושב "סל לחינוך העל-יסודי", שבו משתתפת

הממשלה ב-100 אחוזים באמצעות שכר לימוד עבור כל תלמיד, לפי מגמת הלימודים (ובהנחה שבכיתה יש 32 תלמידים). במרבית הסעיפים ההסדרים פשוטים יותר: החזר של 100 אחוזים לשכר שרתים, מזכירים ועוזרים לגנות, על פי תחשיב מוסכם עם מרכז השלטון המקומי; החזרים חלקיים בעשרות סעיפי חינוך משלים, טיפוח, קליטת עלייה, ספריות, שירות פסיכולוגי ועוד. במשרד הרווחה ההחזר הוא כ-75 אחוזים במרבית הסעיפים, אף כי הממשלה משלמת את מלוא התעריף לילדים בפנימיות. על הרשויות המקומיות לדאוג לגביית חלקם של ההורים בסעיפי חינוך ורווחה ובסעיפים נוספים.

בחינה מדויקת מראה שלא כל מה שנרשם בסעיפי "השתתפות הממשלה" הוא בעל אופי של סיוע למימון הרשויות המקומיות. העברת שכר לימוד עבור תלמידי בתי הספר היסודיים הוא סיוע להורים אשר השתחררו מתשלום שכר לימוד. הרשויות המקומיות הן ככל בעלות אחרת של בתי ספר על-יסודיים ובסעיף זה כ-45 אחוזים מהשתתפות משרד החינוך. בהשתתפות הממשלה בשכר שרתים ועוזרים לגנות אין כל מרכיב של מדיניות וקבלת החלטות על היקף השירות, אלא סיוע כספי למימון השירותים הממלכתיים בלבד. במקרים אחדים נהנות הרשויות המקומיות מסיוע של 75 אחוזים מההוצאה, בה בעת פעילויות אחרות עשויות לקבל עד כ-100 אחוזים, כמו הפעלת גני ילדים ומעונות יום באזורים מסוימים, ועוד.

ועדת הרמלך (1992) שבדקה, כאמור, את מכלול ההסדרים ובעיקר את טענות הרשויות המקומיות בדבר מימון השירותים "הממלכתיים" במלואם על ידי הממשלה, הגיעה למסקנה כי השירותים המוטלים על המדינה ימומנו במלואם על ידי הממשלה ואף ינוהלו, בחלקם, במשותף. בעקבות עבודתה של ועדת הרמלך נוספו למשרד החינוך סכומים, שבחלקם נלקחו מתקציב המענק הכללי במשרד הפנים. כן המליצה הוועדה על חלוקת השירותים שכלל האפשר יהיו בביצוע ובמימון מלא של משרד החינוך, ואילו שירותים אחרים יהיו בביצוע ובמימון מלא של הרשויות המקומיות. כל ההמלצות בדבר שינויים מבניים לא בוצעו עד כה, ולא מסתמנת תכונה של ממש לבצע אותן. אי לכך יש חשש שיימשכו הדיונים המתמידים על תקני שירות, על עלותם הריאלית של השירותים ועל סדרי העברת כספים, ועל טיפול בנושאים מתחדשים כמו קליטת העלייה והשמירה במוסדות.

הדיונים עם משרד העבודה והרווחה הם דרמטיים פחות. ראשית, אין מועד כמו פתיחת שנת לימודים שמאפשר חידוד המאבק. שנית, השוני רב מאוד בין הרשויות המקומיות, ולא בנקל ניתן להגיע לפתרונות משותפים. שלישית, זוה העיקר, זה יותר מ-20 שנה פועלת ועדת תיאום בין מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות ומשרד העבודה והרווחה בדרג המקצועי, לבירור הבעיות המשותפות. מאז שנקבע שיעור אחיד של השתתפות - שיעור של 75 אחוזים - מצטמצמות הבעיות לשינויים שיש לערוך בהסדרים ובתקנים של השירותים, בתחומים כמו קליטת עלייה וטיפול בקבוצות מיוחדות של עולים ועוד. סדרי העברת תשלומים מוכתבים זה שנים: כל רשות מקומית הסמיכה את משרד הרווחה - מרכז תשלומי הסעד - להנפיק בשמה המחאות, על פי החלטות המחלקה לשירותים חברתיים. המשרד יכול לגבות מחשבונה של הרשות המקומית לכיסוי המחאות אלו ולתשלומים עבור ילדים במוסדות, בשיעורים שנקבעים על ידיו. לפיכך, בדרך כלל חייבת הרשות המקומית כספים

למשרד הרווחה, ולא להפך, אף שמשכורות וסעיפים קטנים אחרים מוצאים על ידי הרשות המקומית וזכאים להחזר של 75 אחוזים.

יש לציין שעל אף ההתקדמות הרבה שחלה בריכוז סעיפי החינוך העיקריים בדוח אחד וכן כל סעיפי הרווחה - אין הרשות המקומית יכולה להסתייע בריכוזים אלה במלואם. נתוני התקציב מגיעים לאחר תחילת כל שנה - לכן הם אינם משמשים כלי להכנת התקציב למי שנוהגים כנדרש, ומכינים את התקציב לפני תחילת השנה. במהלך הביצוע הדוחות אינם מעודכנים, ורק בדוחק יכולים לשמש אסמכתא להנהלת חשבונות. התאמת ספרים בין רשות מקומית למשרד ממשלתי אינה נהוגה כלל, ועל כן ההנחיה של רואה החשבון לעריות היא כי כל סכום שהגיע עד סוף חודש מרס שלאחר תום השנה שקדמה, וסומן לשנה זו - יירשם כך.

פרט למשרדי החינוך והרווחה אין כמעט השתתפות של משרדי ממשלה. משרד הבריאות מקיים תחנות לבריאות המשפחה במודלים שונים, שיש בהם השתתפות כספית או מינוי הסגל הרפואי והפרה רפואי. משרד הפנים משתתף בתחזוקה של חופי רחצה, של כבישים עורקיים ובתחומי ביטחון בסכומים מזעריים. כן ניתנת השתתפות, שאמורה להוות 50 אחוזים מן ההוצאה, לשירותי הכבאות. המשרד לענייני דתות מתקצב 60 אחוזים מהפער בין ההוצאה להכנסה עצמית בשירותי דת, והסכומים מועברים ישירות למועצות הדתיות.

שיעור השתתפות משרדי הממשלה, נוסחאות ההקצאה ודרכי ההעברה אינם יורדים מסדר היום, לא רק בשל אירועים ושירותים מתחדשים, אלא מפני שלא נקבעו עקרונות בהירים לטעם ההשתתפות; אם בשל היותם שירותים ממלכתיים, או בשל הצורך לסייע לרשויות במימון, או בשל המדיניות לקדם נושאים ואזורים מסוימים, או בשל נימוקים נוספים. כן לא נקבעו די כלים לעדכון מתמיד ושוטף, אף כי אלו צמחו למעשה ופועלים באופן שוטף. כאמור הוועדה, שאמורה הייתה לקבוע מסמרות בעניין (ועדת הרמלך, 1992), הגישה דוח, אולם חלקו לא הגיע לכלל ביצוע.

במימון הרשויות המקומיות עד 1986 מזוהה קבוצה נפרדת של הכנסות והיא ההכנסות המועברות. אלו הן הכנסות שהועברו אוטומטית ובלא שיקול דעת של משרד כלשהו, לכל רשות מקומית, על פי נוסחה הקבועה בחוק ובתקנות. הכנסות אלו באו במקום פיתוח בסיסי מס נוספים לרשויות המקומיות, אך לחיזוק המימון הבלתי מיועד אשר עומד לרשותן. המדובר בסעיפים שמן הראוי לממשלה להתחלק בהם עם השלטון המקומי ואשר אין צורך בהחלטות נפרדות של השלטון המרכזי או של מועצת הרשות המקומית, מדי שנה, כדי לגבותן. ההכנסות המועברות היו:

- מס רכישה: 33 אחוזים מסכומי מס רכישה (בעבר: אגרת העברת מקרקעין, תוספת מס שבת) בתחומה של כל רשות מקומית הועברו אליה.
- מס שבת: עם פיתוח מס זה בשנות הששים קיבלו הרשויות המקומיות 33 אחוזים ולבסוף 67 אחוזים מהסכומים שנגבו בתחומיהן.

בשני המקרים הנחת היסוד היא כי המקרקעין הם בסיס מס עיקרי לרשויות המקומיות, ומאחר שהן תורמות לפיתוח הפיזי ולעליית המחירים, זכותן ליהנות מחלק מהמסים שנגבו.

● 42 אחוזים מאגרת כלי רכב: הכבישים בתחומי היישובים נסללים ומוחזקים על ידי הרשויות המקומיות ועל כן מגיע להן חלק מהמסים על הרכב. (יש לציין שהסכום היה חלק זעיר מכלל המסים על רכב ועל דלק).

● תמורת ארנונת רכוש: בתמורה לביטול סמכותן לגבות ארנונת רכוש קיבלו הרשויות המקומיות אחוז מסוים מכלל הכנסות המדינה. הסכום הוקצה על פי התקנות, כאשר בבסיס היו הסכומים שנגבו ערב ביטול הארנונה. התיקונים במשך השנים שיקפו את התפתחותה של כל רשות מקומית, בעיקר בריבוי האוכלוסייה.

חשיבותה של ההכנסה המועברת בהקצאה הכוללת של המשאבים הייתה מועטה. מכיוון שהמענק הכללי הוא סכום שאריתי, מי שלא נהנה מהכנסה מועברת קיבל מענק גדול יותר.

אכן, היה בהכנסה המועברת יתרון באוטומטיות של החישובים וביציבות ההסדרים של העברת הסכומים.

עם עליית משקלן של ההכנסות העצמיות (ראה להלן) ב-1985 ואילך, ראה משרד האוצר שאפשר לצמצם באופן ניכר את כלל העברות הממשלה. סעיפי ההכנסה המועברת היו הראשונים שצומצמו עד כדי ביטולם, פרט לשריד של אגרה על כלי רכב. הפעולה נעשתה על פי החלטת הממשלה ובאישור הכנסת, ובית המשפט העליון שנדרש לבדוק את תקפות ההחלטות.

התפתחות ההכנסות בתקציב הרגיל משנת 1985

שנות השבעים והשמונים ייזכרו בכלכלת ישראל כשנות אינפלציה מואצת, אשר הגיעה לשיאה ב-1984 עם עליית מחירים של 400 אחוזים לשנה ונבלמה ב-1985. כל אלה השפיעו על מימון הרשויות המקומיות בדרכים שונות.

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

ב. ככלל הוקפאו ב-1985 המחירים והשכר כמעט עד תום שנת התקציב, הקפאה שאיפשרה צמצום בהוצאות.

ג. ההקפאה לא חלה על גביית הארנונה הכללית במשך השנה על פי הסדרי תשלומים - לפי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס - 1980. כמו כן הועלו תעריפי המים ב-82 אחוזים בשל ביטול הסובסידיות. צעד זה גרם אמנם להתייקרות העלויות של קניית מים ממקורות, אולם הותיר בידי הרשויות סכומים ניכרים. כך עלו ההכנסות בשני סעיפים מרכזיים - הארנונה הכללית ואגרת המים.

השנים מ-1985 ואילך יכולות להיחשב, אפוא, כהתחלה של עידן חדש במימון הרשויות המקומיות: עידן של הוצאות נמוכות יחסית בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח, עם שינוי מבנה המימון של התקציב הרגיל, כתוצאה ישירה של התכנית הכלכלית לבלימת האינפלציה.

לא ברור אם תוצאה זו הייתה מכוונת, אולם בשנים שמ-1986 ואילך מתגבש דפוס חדש למימון הרשויות המקומיות, והוא יציב בעיקרו עד ל-1995.

עיון בתוני התפתחות התקציב הרגיל במחצית השנייה של שנות השמונים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 1996) מעלה את התופעות האלה:

(1) בכל שנה חל גידול ריאלי צנוע בתקציבים - בניגוד למצב שלפני 1986. הגידול גבוה מריבוי האוכלוסייה, ומשקף לכן עלייה ברמה או בהיקף השירותים.

(2) הגירעון התקציבי, לאמור הסכומים שבהם עלו ההוצאות על ההכנסות לרבות מלוות, נע בין 2-8 אחוזים בלבד, לעומת כ-4 עד 29 אחוזים במחצית הראשונה של שנות השמונים. מבחינה זו 1985 שייכת למחצית הראשונה של שנות השמונים.

(3) התופעה הדרמטית ביותר הייתה העלייה במשקלן של ההכנסות העצמיות 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 כלל ההכנסות.

יש לזכור שבתחילת שנות השמונים בוטלה הגבייה של מס עסקים, של היטל עינוגים ושל היטל סעד ונופש. אולם הארנונה הכללית שנותרה כמס עצמי יחיד קיבלה משקל נאות.

(4) בשנים אלו נעלמו ההכנסות המועברות. עם העלייה של משקל ההכנסות העצמיות ניתן מימון מספיק לרשויות המקומיות המבוססות, והממשלה הייתה יכולה לבטל את הסעיפים מתקציב המדינה, שעל פיהם קיבלו הרשויות המקומיות סכומים על פי נוסחה שבדין.

(5) השתתפות משרדי הממשלה, שהסתכמה בשיעור של 47 אחוזים בשנת 1984, ירדה ל-30 עד 35 אחוזים בין השנים 1985-1990, והייתה יציבה יחסית. כזכור הסכומים כוללים את המענק הכללי, שנועד להבטיח סל שירותים מינימלי לרשות מקומית בעלת פוטנציאל עצמי נמוך, וכן את השתתפות משרדי הממשלה הייעודיים לכל הרשויות המקומיות.

(6) בשנים 1987 ואילך כמעט לא היה מימון לתקציב הרגיל במלוות. בשנות התשעים היה מימון גירעונות, שנצברו על ידי הסדרי הפריסה של פירעון המלוות לשנים אחדות באמצעות הבנקים. הוזה אומר, אשראי לדחיית הוצאות בתקציב הרגיל. טרם פורסמו נתונים על משקלם של הסדרים אלו במימון התקציב הרגיל.

הניתוח בסעיף זה מתבסס על נתונים כספיים של הרשויות המקומיות עד ל-1993, (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 1996). עקרונית המשיכו המגמות העיקריות גם אל תוך שנות התשעים, לאמור, משקל ההכנסות העצמיות בתקציב הרגיל הוא בין 60 ל-65 אחוזים והשתתפות הממשלה היא בין 35 ל-40 אחוזים.

הרכב ההוצאות

המשאבים העומדים לרשות השלטון המקומי נועדו לספק שירותים לתושבים ולקיים את איכות הסביבה והסדר הציבורי בנושאים שבסמכות הרשויות המקומיות. בלוח 4 מוצגים נתוני התקציב על פי יעדים מרכזיים.

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

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

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

(2) בסעיף מפעלים והוצאות אחרות כלולים שירותי תרבות, בריאות ודת, פירעון מלוות, הפרשות לקרנות והוצאות.

מן הנתונים שבלוח עולה כי 25 אחוזים מן הסכומים בתקציב הרגיל מיועדים להפעלת השירותים המקומיים ובהם: תברואה (איסוף פסולת וניקיון, ביוב ופיקוח וטרינרי) פיקוח על חוקי עזר, תכנון וביוב ואחזקת תשתיות - דרכים, תאורה, גנים ציבוריים חופי ים ועוד.

סכום נוסף שהגיע ב-1993 ל-3.5 מילארד ש"ח בקירוב ומהווה 28 אחוזים מן ההוצאות, נועד לקיום מערכת החינוך ברשויות המקומיות והוא כולל את המינהל והמבנים של מוסדות החינוך, את ההפעלה המלאה של גני ילדים בגיל טרום חובה וחלק ניכר מהחינוך העל-יסודי. כן כלולים בו שירותי חינוך משלים. כ-10 אחוזים מן התקציבים מוקדשים לשירותים החברתיים המסייעים, בעיקר לקבוצות נזקקות, אך יש בהם גם שירותים לכלל האוכלוסייה.

שני סעיפים אלו בתוספת שירותי תרבות, בריאות ודת צורכים יותר מ-40 אחוזים מתקציבי הרשויות המקומיות. סכום ניכר כלול בסעיף הנותר, בשורה האחרונה בלוח 4, והוא כולל את הפעלת משק המים העירוני, נכסים כאצטדיון, אזורי תעשייה, שווקים וכו' ופירעון מלוות.

ביצוע השירותים מתאפשר על ידי מנגנון מתאים הכולל את לשכת ראש הרשות, המועצה וועדותיה, מזכירות וגזברות המפעילים מינהל גדול. ההוצאה לקיום ארגון זה מגיעה לכ-13 אחוזים מהתקציב.

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

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

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

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

(2) כולל הוצאות חד פעמיות.

מן הלוח עולה כי התפלגות ההוצאות על פי סוגן יציבה גם היא, ואחוז הביצוע על ידי עובדי הרשויות המקומיות עצמן מתקרב לכדי 38 אחוזים מן ההוצאה, שהם 4.6 מיליארד ש"ח בקרוב.

סעיף פירעון המלוות ירד בשנות ה-90 לעומת שנים עברו והוא מהווה רק כ-7 אחוזים מההוצאות. ראוי לזכור כי הסכום כולל גם החזר הקרן של ההלוואות שהוא מרכיב הון ויש לראותו כהשקעה ולא בהכרח כהוצאה שוטפת, אף כי לא נהוג לנכות פחות על נכסי הרשויות.

4 התקציב הבלתי רגיל

בחשבוונאות הממשלתית מקובל להבחין בין החשבון השוטף לבין חשבון ההון. החשבון השוטף נוגע לפעילויות חוזרות ונשנות, שהן מתפקידי התאגיד ומתממנות ממקורות החוזרים על עצמם, אם במסים ואם בתשלומים מן הנהנים. חשבון ההון עוסק בהשקעות ועשוי להתממן ממקורות חד-פעמיים ואף מהלוואות. מוצדק לקבל הלוואות להשקעות כך שהנהנים בעתיד ישתתפו במימון מרכיב ההון. על אף ההבחנה הברורה, לכאורה, ניתן למצוא כי עודפים בחשבון השוטף יממנו פעולות חד-פעמיות והשקעות. ולהפך - בתקציבי הממשלה היו שנים שבהן עודפי תקציב הון שבאו ממלוות מימנו את התקציב השוטף.

במישור הרשויות המקומיות רצוי שהתקציב הרגיל יותר עודפים להשקעות אחרי שמומן כל החזר המלוות. בלתי רצוי שמלוות יממנו את התקציב הרגיל. הדבר לא רצוי באשר בשונה מן המצב בממשלה, אין רשות מקומית אחראית לייצוב כלכלי ולצמיחה כלכלית ואין לה כל סיבה ליצור גירעון בתקציב הרגיל. אף-על-פי-כן אנו מוצאים ברוב השנים שרשויות מקומיות יצרו גירעונות ונוקקו למלוות, באישור הממשלה ולעתים אף בערבותה, להתגבר על הגירעונות.

העולה מן הדברים הוא כי ייעודי התקציב הבלתי רגיל אינם מוגדרים חד-משמעית לרשויות המקומיות בישראל. לעומת זאת מוגדרים מקורות ההכנסה - אגרות והיטלים לפיתוח, מלוות, השתתפות משרדי הממשלה מסעיפי תקציבי פיתוח, מכירת רכוש ותרומות. מקור נוסף הוא: העברות מהתקציב הרגיל.

לאי-בהירות בייעודים יש להוסיף את חידוש המבנים והתשתיות ושיפוצים. אפשר שהם יהיו בתקציב הרגיל וזה אף רצוי, אולם ברוב הרשויות המקומיות הם מתממנים ממקורות ספציפיים ובהם מלוות, ולכן מופיעים בתקציב הבלתי רגיל.

ייעודי התקציב הבלתי רגיל ודרכי ההוצאה

ככלל מבנה היעדים בתקציב הבלתי רגיל מקביל למבנה היעדים בתקציב הרגיל. בתקציב הבלתי רגיל התשתית הפיזית נחוצה למתן השירותים השוטפים. יש שירותים עתירי השקעה, בעיקר התשתיות הקוויות (כבישים, מים, ביוב, תאורה, נטיעות), ויש שירותים שהמקום הפיזי הנחוץ להם צנוע, בעיקר השירותים החברתיים.

יש לציין, כי ניתן לסווג את ההוצאות הבלתי רגילות גם על פי סוגן - כפי שנעשה בתקציב הרגיל, אולם עיון בנתונים מראה כי מרבית ההוצאות מסווגות כעבודות קבלניות ומיעוטן כהוצאות תכנון או רכישת מקרקעין וציוד כבד. בכל מקרה מדובר בהשקעות, לאמור, הוצאות בהווה שיינו את פירותיהן בעתיד. מעט מזער מההשקעות נעשה על ידי עובדי

הרשות המקומית, ואילו הרוב המכריע נעשה על ידי קבלנים וספקים אחרים. לכן יש לראות את סוג ההוצאה בדרך כלל כ"רכישה". הדיון יתרכז אפוא ביעדים.

מנתוני לוח 6 עולה כי ב-1993 הוציאו הרשויות המקומיות בכללותן כ-4.0 מיליארד ש"ח בתקציב הבלתי רגיל. כ-30 אחוזים מסכום זה הוצא על נכסים ציבוריים. בסעיף זה נכללות תשתיות הכבישים, הגינון הציבורי, התאורה, התעבורה והבטיחות בדרכים (רמזורים), מתקני בטיחות), ניקוז, וכן השקעות בחופי ים ובברכות שחייה. כ-23 אחוזים מוצאים לבניית מוסדות חינוך ועוד כ-6 אחוזים לבניית מוסדות תרבות. כ-6 אחוזים מושקעים בתחום התברואה, ויש להניח שרוב הסכום מיועד לקווי ביוב ולמתקני טיהור שפכים ומיעוטו מיועד לרכישת ציוד - מכוניות ומתקני דחס ושינוע - לאיסוף אשפה.

לוח 6: הוצאות הרשויות המקומיות בתקציב הבלתי רגיל לפי הייעוד, 1990-1993

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

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

(2) כולל שמירה וביטחון, שירותים חקלאיים ועוד.

(3) כולל רווחה, בריאות, דת.

(4) כולל בעיקר פירעון מלוות אך גם תשלומים על חשבון גירעונות וכדומה.

מעניין כי בסעיף "נכסים" נרשמה הוצאה של כ-278 מיליון ש"ח, שהם כ-7 אחוזים מסך כל ההוצאות. בסעיף "נכסים" נכללים רכישות מקרקעין בלא מטרה מוגדרת מראש, פיתוח אזורי תעשייה, שווקים, אזורי מלאכה ועסקים זעירים וכדומה.

סכומים נמוכים יחסית הושקעו בבריאות ורווחה ובמוסדות דת (פחות מ-2 אחוזים בכל ייעוד). לעומת זה כ-20 אחוזים הושקעו בסעיפים אחרים, ובהם מבני מועצה, שמירה וביטחון, חקלאות, אצטדיונים ובעיקר פירעון מלוות. יש לציין שסעיף פירעון המלוות פחת באופן ניכר מ-1990 כך שנותרו יותר משאבים לבניית תשתיות ומוסדות ציבור.

יעדי תקציב הפיתוח - התקציב הבלתי רגיל, משקפים את מכלול פעילויות הרשויות המקומיות. אולם היחס בין היעדים שונה באופן ניכר מן ההוצאה בתקציב הרגיל, המיועדת להפעלה ולארגון של השירותים. שירותים חברתיים ושירותי בריאות, איסוף וסילוק אשפה,

שירותי מינהל וארגון וניהול הכספים - כמעט שאינם דורשים השקעות. לעומתם, תשתיות - הדרכים, המים, הביוב, הניקוז והגיטון ציבורי - טעונות השקעות רבות בבנייתן, בהשוואה (פיננסית) להוצאות תחזוקתן. ייתכן אמנם, שההוצאות לתחזוקה לוקות ואינן משקפות רמה דרושה, וחידושן יירשם כהוצאה בתקציב הבלתי רגיל. ההשקעות בשירותי החינוך והתרבות תופסות חלק ניכר מן ההשקעה; אולם אין להשוות בינן לבין ההוצאות השוטפות בתקציבי הרשויות המקומיות, משום שההוצאה השוטפת למתן שירותי חינוך היא בחלקה הניכר בתקציב המדינה, כהוצאה ישירה לשכר מורים שאינה מופיעה כהעברה לתקציבי הרשויות המקומיות (רוזביץ, 1993).

מקורות המימון של התקציב הבלתי רגיל

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

לוח 7: הכנסות בתקציב הבלתי רגיל ברשויות המקומיות לפי מקור ההכנסה, 1990-1993

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

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

(2) בסעיף זה נכללים העברות מהתקציב הרגיל ומקרנות, הכנסות ממכירת רכוש ואחר.

הרציונל העומד מאחורי גישה זו הוא כי השקעות יש לממן ממקורות מיוחדים שמגייסים לצורך זה. אם אין משאבים כאלה ניתן להיעזר במלוות. אורך תקופת החוזר, מן הראוי שלא יעלה על משך קיום הנכס. הצדק מחייב שכל הנהנים מן ההשקעה ישתתפו במימון, ולכן אולי היה מן הראוי לפזר את החוזר על פני מרבית תקופת קיומו של הנכס. אולם, ראשית יש להתחשב בתנאי שוק ההון ובנכונותו להעמיד מלוות לטווח ארוך (מבנה עשוי לעמוד יותר מ-50 שנה), במיוחד לרשויות מקומיות שיציבותן הכספית אינה מן המפורסמות. שנית, חשוב שהתקציב הרגיל יפריש משאבים לכיסוי מרכיב ההון העומד למתן השירותים. מן הראוי היה לצבור הפרשות לפחת, כדי להבטיח את חידוש המתקנים בעתיד - כי חלק מן המשאבים

להשקעה לא ינתן בפעם נוספת (תרומות, אגרות והיטלים ניתנים לפרויקטים ראשוניים בלבד).

על פי לוח 7 הסתכמו ההכנסות של כל הרשויות המקומיות בתקציב הבלתי רגיל ב-1993 בכ-3,962 מיליון ש"ח. סכום זה דומה להיקף התשלומים, אף כי זרם התקבולים וזרם התשלומים אינו זהה בציר הזמן. לעתים ניתן לקבל את התקבולים רק לאחר ביצוע (הגשת חשבון מאושר), וזאת בין השאר בהקצבות ובהלוואות של משרדי הממשלה ושל מפעל הפיס. גם אגרות והיטלים אינם בהכרח מתקבלים בתוך כדי ביצוע העבודה. מכיוון שקבלנים נותנים אשראי של שבועות וחודשים, אין בגירעון של כ-5 אחוזים משום הכבדה, הגורמת לעלויות מימון יתרות.

ניתן לחלק את התקבולים של התקציב הבלתי רגיל לשתי קבוצות עיקריות ואלו הן:

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

ב. הכנסות שאינן סופיות - מלוות מבנקים וממשרד האוצר - הסתכמו בכ-1,215 מיליון ש"ח, שהם כ-30 אחוזים מהתקבולים. כאמור, יש הצדקה למימון השקעה על ידי הלוואה שתוחזר על ידי הנהנים בשנים הבאות. אך יש לציין כי סכום ניכר מההלוואות נועד לממן גירעונות מצטברים בתקציב הרגיל או לממן פירעון מלוות, דבר שהוא לגיטימי רק במקרים קיצוניים. לפיכך מרבית הפיתוח נעשה בהכנסות סופיות.

הכנסות סופיות

החלק העיקרי הוא השתתפות משרדי הממשלה. משרד החינוך, מעניק כיום לרשויות המקומיות סכומים לבינוי גני ילדים ובתי ספר, וב-1993 אלה היוו את מרבית סכומי ההשתתפות של 900 מיליון ש"ח. גם משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, ומשרדים נוספים מעמידים הקצבות לבנייה או להתקנת תשתיות שונות. בדרך כלל ההקצבה היא לבניית פרויקט מסוים. בתחום החינוך אמור התקציב לממן את מלוא העלות של בניית בתי הספר, לרבות תכנון ופיתוח השטח. ההקצבה מחושבת על פי תוצאות ממוצעות של מכרזים, בתוספת התייקרות והקצבות לתנאים מיוחדים כטופוגרפיה, חימום, מיזוג, בנייה באבן וכדומה.

על פי טענת חלק מן הרשויות המקומיות אין הסכום הניתן מכסה את כל ההוצאות, כמו רכישת מקרקעין, חיבורי מים וביוב, חשמל, כבישים ועוד. במקרים מסוימים ניתן מראש אחוז מסוים בלבד של התקציב הנדרש, והרשות המקומית מתחייבת בסכומים משלימים.

בסיסי הקצאות הסכומים אינם תמיד מוגדרים באופן חד-משמעי, 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 נדרשת עבודה שיטתית מלאה ואפשר להסתפק בהעמדת בעיות ונתונים שישבירו את

הצורך בהקצבה. למשרדי הממשלה, בדרך כלל, כמה עקרונות או קריטריונים מנחים, שעל פיהם נקבעת ההעדפה לבקשה זו או אחרת.

מערכת ההקצבות היא ענפית. כל משרד או אף אגף במשרד ממשלתי אחראי לנושא שעליו הוא מופקד. כיוון שהתקציב "צבוע" קשה לרשות המקומית להכין תכנית פיתוח רציונלית. אך בקושי רב תוכל רשות מקומית להשיג הקצבות ממשרדי הממשלה באופן אינטגרטיבי. הקושי בולט בשכונות חדשות - הרשות המקומית מתקשה להשיג את מכלול הסכומים הנחוצים למוסדות חינוך, תרבות, שירותים חברתיים (לקשישים, לגמלי סמים, לנוער מנותק ועוד) לבריאות, לשירותי דת וכדומה. במידה רבה הקצבות משרד הפנים במענק פיתוח עשויות 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 ההכנסות הסופיות הוא "השתתפויות בעלים". הסכום הגיע ב-1993 ל-542 מיליון ש"ח בקרוב, שהם כ-14 אחוזים מכלל מקורות התקציב הבלתי רגיל. הסכום נובע מגבייה ישירה מבעלי נכסים, והוא נגבה בחלקו על פי חוקי עזר ובחלקו על פי חוק התכנון והבנייה, בדרך של היטל השבחה.

הנתונים המתפרסמים אינם מאפשרים לדעת אילו סכומים נגבים מאגרות ומהיטלים על פי חוקי עזר ואילו בהיטל השבחה. יתר על כן, הנתונים הכוללים אינם מבטאים את מלוא הפוטנציאל של הגבייה, משתי סיבות: חלק מסכומי הגבייה של אגרות והיטלים נרשם כהכנסה בתקציב הרגיל ואמור לשמש לפירעון מלוות; חלק אחר אינו נגבה כלל - הסכמים עם יזמים וחברות משכנות מאפשרים להם להימנע מתשלום אם הם מתקינים את התשתיות בשכונות שהם בונים. בדרך כלל הסכמים כאלה אינם מקבלים ביטוי בדוחות הכספיים.

אגרות והיטלים נגבים מבעלי נכסים כאשר הרשות המקומית מתקינה תשתיות. רשות מקומית יכולה לקבוע בחוק עזר אגרה לפיתוח מערכת הדרכים ובנפרד למדרכות, וכן היטל להקמת מערכת ביוב, לרבות מתקני טיהור. כל מי שבונה זקוק למים ומשלם אגרת פיתוח למערכת המים. כן ניתן לגבות היטל ניקוז. בעבר הייתה נהוגה גביית "השתתפות בעלים" - זו שיקפה את עלות העבודה להתקנת כביש זה או אחר, והגובלים בכביש שילמו את עלות העבודה. ההוצאות חולקו בין הגובלים על פי שטח המגרש, השטח הבנוי ואורך החזית. במשך השנים התברר כי אין זה מן הצדק לחייב בהוצאות לכביש מרכזי את הגובלים בו בלבד. על כן מקובל כיום להטיל אגרה או היטל להתקנת התשתיות, מתוך ניסיון לחלק את מלוא ההוצאה העירונית על כל בעלי המקרקעין. התעריפים הם למטר רבוע שטח בנוי ושטח קרקע, והם נגבים עם התקנת התשתיות או עם הבנייה, כאשר היא מתחברת לתשתיות קיימות.

היטל השבחה נגבה בשיעור אחיד של 50 אחוזים מעליית ערכו של נכס הנובעת מהחלטות ועדת תכנון, כמו שינוי ייעוד או תוספת אפשרות בנייה. הרציונל של המס הוא בצורך למצוא מימון לבניית מוסדות ציבור, לגנים ציבוריים ולמוסדות אחרים, שאין להם מקור מימון מתאים. יש מי שקיוו כי המס ירתיע יזמים מדרישות יתר של שינויי ייעוד. ספק אם המטרה השנייה הושגה. נראה שיזמים ורשויות מקומיות גם יחד נהנים מהאפשרות לבנות על שטחים חקלאיים שהפכו לעירוניים וכן לצופף בנייה. אולם, לכל הפחות, אין הרווח כולו נותר בידי

היזום. הרשות המקומית עשויה ליהנות ממשאבים ניכרים לקידום מוסדות הציבור והתשתיות. אכן, המס הוא בלתי שוויוני - רק רשויות מקומיות בשטח עירוני מפותח נהנות מתקבולים משמעותיים. אולם גם יישובים חקלאיים (מושבות, מועצת אזוריות) עשויים ליהנות מתקבולים, ככל שירבו בפיתוח השומות והגבייה ויימנעו ממתן 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 ממפעל הפיס לבניית מוסדות חינוך, תרבות ובריאות. סכומים אחרים עשויים להגיע מן הסוכנות היהודית ומתרומות ישירות, או מקרנות שהקימו ראשי עיריות, בעיקר ירושלים ותל אביב. הסכומים העיקריים המגיעים לתחומי הרשות המקומית אינם ניתנים לרשות עצמה, בשל חוקי המס והמגבלות על התרומות בארץ ובארצות אחרות. לפיכך הסכום האמיתי העומד לרווחת הציבור אינו מתבטא בתקציבים. ביצוע העבודות נעשה על ידי עמותות, שאף זוכות להשלמת מימון ומשאבים מהרשות המקומית.

סכום של כ-700 מיליון ש"ח כולל סעיפים רבים נוספים: מכירת מקרקעין של הרשות, העברות מהתקציב הרגיל, מימון ישיר של קבלנים לביצוע חלקי מתקנים שלא במסגרת אגרות והיטלים ועוד.

הכנסות שאינן סופיות - מלוות

כאמור ניתן להצדיק קבלת מלוות לשם ביצוע השקעות. מגרעת המלוות היא הצורך לשלם את מחיר ההון בריבית. לא בנקל תוכל רשות מקומית לקבל מלווה לטווח ארוך בריבית סבירה. כמו כן עשוי הצורך בהחזר הלוואה למנוע צבירת קרנות לחידוש (על בסיס בלאי פיזי אמיתי), גם כאשר ניתן לכלול סכומים כאלה בחישוב האגרות וההיטלים.

החל ב-1979 צומצם בהדרגה מרכיב המלוות במימון הפיתוח ברשויות המקומיות. בין השאר הומרו הלוואות משרדי הממשלה ומפעל הפיס למענקים, כאשר הסיבה לכך הייתה שבמשך שנים מספר קיבלה כל רשות מקומית מענק איזון, ונראה היה כי הממשלה היא זו שמחזירה את פירעון המלוות. כלומר בתחילת שנות השמונים לא חזה משרד האוצר מצב שבו יהיו רשויות מקומיות נטולות מענק שיוכלו להחזיר הלוואות מהכנסות עצמיות שלהן. כאמור לעיל ועדת קוברסקי גם המליצה להימנע ממתן מלוות למימון התקציב הרגיל.

אף-על-פי-כן נמצא, כי לאחר כל ההחלטות הגיעו המלוות ב-1993 ל-30 אחוזים ממימון התקציב הבלתי רגיל (יותר מ-1,200 מיליון ש"ח). הדבר נובע מקבלת מלוות לכיסוי גירעונות וכן למפעלי מים וביוב שהחזרתם מאגרות והיטלים. כן ניתן אישור לקבלת מלוות על ידי רשויות מקומיות נטולות מענק, אשר יכולות להחזיר את הסכומים בכוחות עצמן.

מקורות המלוות הם במיעוטם מתקציב המדינה וברובם משוק ההון - מבנקים, מחברות ביטוח ומאחרים (בנתונים קשה להבחין בבירור אילו סכומים ניתנים מכל מקור כי גם הלוואות הממשלה ניתנות באמצעות הבנקים). טרם נמצאה רשות מקומית שהצליחה לגייס הון באופן ישיר בבורסה. לפיכך הרשויות המקומיות נדרשות לשלם ריבית המקובלת

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

המלוות ניתנים אך ורק באישור משרדי הפנים והאוצר, על פי מדיניות נוקשה יחסית. ההנחה הייתה, ונותרה, כי רשות מקומית ממוצעת נוטה לקבל כל אשראי שהיא תשיג מבלי להתחשב בשיקולים כלכליים, כמו מחיר ההון וכושר החזר בעתיד. מדיניות זו, וכן הפחתת תקציבי הפיתוח של הממשלה בשנות השמונים, הביאו לירידה ניכרת של היקף המלוות שחייבות הרשויות המקומיות ושל משקל פירעון המלוות בתקציב הרגיל.

5 המלצות לפתרון בעיות יסוד במבנה המימון

מן התיאורים של מערכת המימון בישראל עולה כי ההתלבטות בדבר דרכי המימון המתאימות לשלטון המקומי היא נחלת הכלל במשך שנים רבות. שום חוקר או ועדה לא השכילו להצביע על מודל שעונה על כל הצרכים כאחד - היקף מספיק של משאבים, פשטות תפעול על ידי גופים קטנים, עשיית צדק חברתי וכלכלי, התאמה מרבית למדיניות לאומית-כלכלית וחברתית (חלוקת ההכנסה), תשובה ליישובים בעלי פוטנציאל חברתי וכלכלי נמוך ועוד. לפיכך הנושא עולה לדיון על סדר היום הציבורי מעת לעת ובהתאם לכך נוספים שינויים.

האם די במשאבים העומדים לרשות המקומיות?

פרסום זה לא עסק, עד כה, בכל הבעיות של מערכת המימון ברשויות המקומיות, ובמיוחד בנושא הכאוב של גירעונות חוזרים 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"ח, שהם כ-12 אחוזים מהתקציב באותה שנה. רק 35 רשויות מקומיות דיווחו על עודף או על איזון, (לוח 36 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים, 1996). לכאורה אין הנתון מבהיל במיוחד, אולם יש לזכור כי לרשויות מקומיות רבות יש גירעונות שהצטברו בשנים שעברו והתופעה נשנית מדי שנה. ב-1991 סיימו 148 רשויות את שנת התקציב בגירעון וב-1992 נמנו 162 רשויות מקומיות שסיימו בגירעון.

גירעון יכול לצמוח בנסיבות שונות ובהן: משבר כלכלי שפוגע בהכנסות, ריבוי בלתי צפוי באוכלוסייה, אסון טבע או גורם אובייקטיבי אחר. גירעון עלול גם להיגרם בשל ניהול בלתי זהיר או ניהול מכוון מראש ליצור גירעונות. טענה רווחת בקרב ראשי רשויות מקומיות היא כי הממשלה אינה דואגת לדי משאבים לשם מילוי תפקידיהם; אין היא מתחשבת בריבוי האוכלוסייה, במבנה הדמוגרפי, בפרופיל חברתי-כלכלי, בריחוק מהמרכז ועוד. משרדי הפנים והאוצר מצדם יצביעו על חריגות מתקציב ושיא כוח אדם, על חריגות מתנאי שכר חוקיים, על אי גבייה של מלוא הפוטנציאל, במיוחד בשנות בחירות, וכן על ניהול בלתי יעיל ואף בזבזים.

יש ממש בכל הדברים; תקציבי הרשויות המקומיות מורכבים מעשרות סעיפי הכנסות והוצאות, ולא נמצאה דרך להבטיח שבכל נושא ובכל שנה יהיה בסיס ברור לתקן הנדרש של השירותים - כל שירות בפני עצמו, או דרך בדוקה לאמוד את עלותו הריאלית. יקשה גם להבטיח שיותר מ-250 רשויות מקומיות יתנהלו כולן ובכל עת לפי כללי המינהל התקין וביעילות מרבית.

יתר על כן, רווח מיתוס שלא ניתן לנהל עיר בלא חריגה, ובמיוחד כספית. כותב ראש עיריית תל אביב לשעבר, שלמה להט: "חייבים להבין שמאז קום המדינה מתעלמת הממשלה

מהצרכים של הרשויות המקומיות, והסובלות העיקריות הן הערים הגדולות. ולכן ברוב המקרים אין לנו בררה, ואם אנו רוצים לעזור, לעשות ולהקל על בני אדם את מצוקתם, אנו חייבים לחרוג מנהלים אדמיניסטרטיביים" (הארץ, 5.3.95).

יש ראשי רשויות הטוענים שלא לציטוט, שאולי כדאי לרשות מקומית לבסס שירותים ולבצע פיתוח על חשבון גירעונות, כי בסופו של דבר הממשלה תציל את הרשות המקומית. בדרך כלל לא ננקטות סנקציות נגד רשות מקומית, ובמיוחד לא נגד ראשיה ברמה האישית. לכל היותר תפוזר המועצה - זו סנקציה ציבורית ואין היא נקטת בשל "בזבוז". בפרק זה לא נבדקו עלויות ניהול גירעוני לעומת התועלות בפיתוח ובקידום השירותים.

בעיות עיקריות במבנה המימון

בהעדר דרך סלולה ומחקר לקבוע אם די במשאבים העומדים לרשות המקומיות לשם מילוי תפקידיהן, נותר לבחון אם יש תופעות בעלות משמעות שאינן מטופלות דיין, ואשר תוספת משאבים עשויה לסייע לפתרון.

לדעת כותב שורות אלו ניתן לזהות בבירור לפחות שלושה נושאים מקיפים הטוענים טיפול:

(1) הפער בין "עשירים" ל"עניים": מאז 1986, ההכנסות העצמיות שבו ותפסו את המקום המרכזי במימון התקציב הרגיל, וגדל הפער בין רשויות מקומיות שלרשותן עומדים סכומים גבוהים יותר לנפש. הדבר אינו תלוי בגודל הרשות המקומית, אלא בעיקר בקיום עסקים בתחומה ובמצב הכלכלי של התושבים. הנחת היסוד של ועדת סוארי שעסקה בנושא הייתה כי מענק האיזון צריך להביא כל רשות מקומית למימון סל שירותים בסיסי קבוע, שניתן ביעילות. לקראת יישום הנוסחה שהציעה הוועדה ניתנו סכומים ניכרים להגדלת מענק האיזון. אולם בכל מקרה הכללים שנקבעו באים לחלק את הסכום המתוקצב בחוק התקציב. אין בכך כדי להבטיח כי בממוצע יעמדו לרשות המקומיות סכומים דומים או קרובים. גם לאחר התיקונים ייתכן אי-שוויון רב בין רשויות מקומיות שמצבן החברתי-הכלכלי איתן לבין אחרות.

(2) תחזוקה וחידוש של תשתיות ומבני ציבור: נמצא כי לצורך התקנת תשתיות יש לרשויות המקומיות משאבים מאגרות ומהיטלים. לבניית מוסדות ציבור ניתנים מענקי משרד החינוך, מפעל הפיס, משרדי השיכון והפנים, תרומות והשתתפות מוסדות שונים. אולם, התברר כי אין די מימון לתחזוקה נאותה של התשתיות ושל מבני הציבור, וככל שמתרחקים בזמן מהבנייה וההתקנה, כן מתברר כי יש להשקיע סכומים גדלים והולכים לשיפוץ ולחידוש המבנים והתשתיות. במבנה המימון כיום יש לכלול זאת בתקציבים השוטפים, אולם לא ניתן לומר כי די בארנונה הכללית, באגרות ובהיטלים לשם כיסוי נושא זה. יוצא מן הכלל אחד הוא משק המים; אגרת המים כוללת סכומים מסוימים להחלפת צנרת מים, ואלו מופרשים באורח שוטף לקרן מרכזית עבור כל רשות מקומית.

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

ילדים לגילאי 3-4, למועדונים, למתנ"סים, למרכזי יום לקשיש, לבתי אבות, למבני מועצה, לבתי כנסת ומקוואות, לגנים ציבוריים ולמתקני משחקים, לברכות שחייה, ולתחנות לבריאות המשפחה. לבנייה זו עומדים היטל השבחה, מענקי מפעל הפיס (למקצתם) ומימון משרד הבינוי והשיכון, ומשרדי הפנים והדתות. כל אלו מהווים פתרון חלקי בלבד ועל הרשויות המקומיות מוטל אפוא לגייס תרומות ולמכור רכוש או לדחות את בנייתם של מוסדות אלו.

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

חוסר הבהירות בדבר מטרותיה של הארנונה הכללית, הדרכים לקביעת שיעוריה ובעיקר סיווג האזורים בה. הוזכרה התערבות היתר של השלטון המרכזי - הכנסת והממשלה - בקביעת שיעורי הארנונה הכללית, וההנחות שניתן להעניק. התערבות זו מפחיתה את אחריות הרשות המקומית להבטיח כי תוכל לנהוג בתקינות למניעת גירעונות, והיא מנציחה עיוותים שונים בנוקשות שבשינוי סיווג אזורים ושיעורי ארנונה במשך השנים. עוד התחוויר כי אין כל אפשרות להבטיח כי בנושאים שבהם נחוץ ואפשרי משק סגור - הדבר יבוצע. לכאורה, בלא פיקוח חיצוני, המנגנונים הרגילים של ניהול רשות מקומית אינם מבטיחים כי תקבולים המתקבלים בגין מים וביוב יוצאו אך ורק למטרת שיפור תחזוקת מתקני הטיהור והסילוק של שפכים, נוסף על רכישת מים והפעלת הרשתות. מעבר לכך ניתן להצביע על סעיפים שונים בנושאי חינוך, רווחה ובריאות שבהם לא הועבר מימון מספיק כחלקם של משרדי הממשלה, אף כי הרשויות המקומיות נדרשות לספק שירותים מלאים. בעיה נוספת היא מקומם של המלוות במימון הרשויות המקומיות. על אף החלטות רבות עדיין משמשים מלוות לאיזון התקציב הרגיל ולכיסוי גירעונות, ולא רק להשקעות.

שיקולים בקביעת התפקידים והמימון של הרשות המקומית

כאן המקום לערוך סקירה כללית של השיקולים השונים המשמשים בקביעת תפקידים ומקורות המימון של הרשויות המקומיות. סקירה זו מבוססת על המקורות הספרותיים הבאים: Bailey, 1991; Eckstein, 1973; Hirsh, 1970; King, 1992; Musgrave, 1959; Paddison and Baily, 1988. הרשויות המקומיות מהוות חלק מהמימון הציבורי, אשר אמור לטפל באותם חלקים במערכת 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, המונע על פי שיקולים עסקיים בלבד. כן מבקש משק לאומי למנוע תופעות חברתיות מסוימות ולהשיג יציבות כלכלית ככל שניתן, כדי למנוע משברים כלכליים או לפחות להעריך לקראתם כיאות. מקובל שרשויות מקומיות אמורות לבצע תפקידים בעיקר במסגרת של תפקידי ההקצאה (Allocation Function) במסגרת זו מעט מקומה של רשות מקומית בהספקת מוצרים ציבוריים ובהבטחת קיומה של מערכת הצדק. אולם יש לה תפקידים בהסדרת השפעות חיצוניות

(Externalities) ובהם: מניעת זיהומים מהסביבה ומהחברה או ניטרולם, פיתוח אזורים חדשים ותשתיות ועוד. מקום מרכזי יש לרשויות המקומיות באספקת שירותים שיש בהם תועלת (Merit Good). אלו פעולות שהחברה רואה תועלת יתרה בביצוען, בהיקפים שעולים במידה ניכרת על אלו שהשוק הפרטי היה מספק על בסיס עסקי בלבד. בנייהם שירותי חינוך, בריאות ושירותים חברתיים אחרים. ככלל אין הרשויות המקומיות אמורות לעסוק בחלוקה של המשאבים (Distribution Function), תפקיד אשר מסור בידי השלטון המרכזי. מזה שלוש שנה ויותר מקובלת "מדינת הרווחה" - ומדיניות של שוויון וקידום חברתי חייבים להיעשות על פי מדיניות לכלל המשק, ולא בתחרות בין הרשויות המקומיות. ייתכן שרשויות מקומיות תעסוקנה בביצוע פעולות לקידום השירותים החברתיים (ראה לעיל ה - Merit Good), אולם קביעת המדיניות והיקף השירותים הם לאומיים. בה במידה אין זה מתפקדה של הרשות המקומית לעסוק בייצוב הכלכלה - תפקיד שמתבצע על ידי הממשלה לכלל המשק הציבורי. אכן, על הרשויות המקומיות להימנע מפעולות אשר עשויות לסכל את המדיניות הכלכלית של הממשלה, מצב שעלול להתרחש כאשר רשויות מקומיות מוציאות סכומים שאין להם כיסוי במסים למשל, וכך מאיצות את האינפלציה. הן עשויות גם לגבות מסים שלא בהתאם למדיניות הממשלה ולפגוע ביעדי המערכת הלאומית. לפיכך, במקרים רבים התעורר הצורך של השלטון המרכזי להגביל את פעילויות הרשויות המקומיות ולפקח על היקפן ועל דרכי מימונן.

על אף שתפקידי הרשויות המקומיות במסגרת הכלכלה הלאומית מצומצמים יחסית, אין בכך כדי להצביע על היקף פעילות קטן. תפקידיהן במסגרת של טיפול בהשפעות חיצוניות, שירותים שיש בהם תועלת ותפקידים אחרים עשויים לתבוע נפח גדול של פעילות. אולם בבחינת מקורות המימון ההולמים יש לזכור כי המקורות המרכזיים במשק, ובמיוחד המסים על פי היכולת, יופנו לשלטון המרכזי, הנושא ברוב תפקידי המוצרים הציבוריים, בחלוקה של המשאבים ובייצוב הכלכלה. התאוריה של המימון הציבורי מדגישה כי לתפקידי הרשויות המקומיות מתאימים בעיקר הכנסות הנגבות על פי ההנאה או התועלת שמפיקים מי שנהנים מן השירות או מן הפעילות. בדרך כלל אין רשות מקומית יכולה לעצב מדיניות של חלוקה מחדש של ההכנסות, וממילא קשה לה להטיל מסים על פי היכולת. מוצא אפשרי הוא גביית מסים במשותף עם הממשלה או קבלת חלק מהכנסות המדינה, אם באופן ישיר ואם כתמיכות מן התקציב. לפיכך, ככלל, לא מוצע לרשויות המקומיות להטיל מס הכנסה, מס קנייה ומכס, ואף מס ערך מוסף. יוצא מן הכלל הוא מס רכוש, שניתן להגדרה ולניסוח כמס על פי היכולת בשילוב עם מס על פי ההנאה. לעומת זאת, מוצע כי רשויות ימצו את הגבייה מאגרות, מהיטלים ומדמי שירות בכל דרך.

שיקולים נוספים

מן הסעיף הקודם עולה שעל הרשויות המקומיות להיות משולבות במערכת הפיסקלית של כלל המשק. אין זה מתפקידן לדאוג לייצוב המשק ולחלוקה מחדש של ההכנסות מתוך ההנחה שהמדינה קובעת מערכת מסים ושירותים לציבור שהם פרוגרסיביים, ושיש בהם מענה לרווחה מיינימלית, נוסף על ביטחון, משפט, פיתוח תשתיות וכדומה.

כאמור, צמצום תחומי הפעילות של הרשויות המקומיות לשירותי תועלת, להסדרת השפעות חיצוניות ולמעט מוצרים ציבוריים, מחייב, לכאורה, הזדקקות למימון באמצעות אגרות, היטלים ודמי שירותים, ופחות מסים על פי היכולת. לאלה יש להוסיף מערכת נוספת של שיקולים בדבר התאמת מסים למימון פעילות הרשויות המקומיות, מתוך הנחה שלא ניתן לממן את כל הפעילות על ידי הכנסות מן השירותים וגבייה מן הנהנים.

הטלת מס וגבייתו: כל מס נבדק על פי האפשרות לגבייתו בעלות סבירה וכן על פי נכונות הציבור לקבל אותו. במהלך מאתיים השנים האחרונות ובמיוחד בשנות המלחמות במאה העשרים פותחו בסיסי מס התואמים כלכלה מתרחבת ופעילה שאינה קשורה לרכוש, ובהם ההכנסות, ההוצאות והערך המוסף. מטבע הדברים, מסים אלו פותחו ומופעלים על ידי השלטון המרכזי. קיימים קשיים מושגיים ומעשיים בהפעלת מסים על בסיסים אלו ברמת הרשות המקומית. בחלקם הגבייה מתבססת על "ניהול ספרים". פיקוח על ניהול ספרים וזיהוי הבסיס להטלת המס הם מורכבים, ומרבית הרשויות המקומיות לא יוכלו להתארגן לגבייה כזו. יתר על כן, במקרים רבים לא ניתן לזהות את הבסיס ברמת היישוב הבודד. "הכנסה" של הפרט עשויה להיווצר בתחומיה של רשות מקומית אחרת. רווח של עסק וכן הערך המוסף עשויים להיווצר בתחומם של כמה יישובים כאחד. לכן קיימים קשיים בהפעלת מס הכנסה ומס ערך מוסף על בסיס מקומי, אף כי הדבר קיים בארצות הברית. יש מקומות שבהם קיים שיתוף של השלטון המקומי עם השלטון המרכזי בגבייה ובהקצאת התקבולים ממסים אלה. הצלחה רבה יותר נודעה בגביית מס קנייה או מס מחזור מעסקים מקומיים.

אוטונומיה: קיומן של רשויות מקומיות נובע מההנחה שיש להן העדפות מקומיות בתפקידים שניתן לארגן ברמה מקומית, כמו מוסדות חינוך, כבישים מקומיים, איסוף פסולת, שיכון, שירותים חברתיים ועוד. רצוי להתחשב במערכת המימון באופן שחלק ניכר מן המימון יהיה ממסים שגובה הרשות המקומית ואינה חייבת בדוח מפורט לממשלה (כמו בקבלת מענק ממשלתי), אך גם שיהיה לה מרחב החלטה על גובה התעריפים ושיקול דעת שיאפשרו שינוי בהיקף השירותים.

מעננות (Acconuntability): אמנם רצויה אוטונומיה של הרשות המקומית, אולם יש להקפיד על מתן דין וחשבון שיבטיח כי גיוס המשאבים יהיה יעיל ומותאם לסל השירותים המועדף וכי כל סכום הנגבה יביא תועלת מקבילה. יש סכנה שמערכת לא-יעילה תעודד הוצאות יתר - לכן נחוץ להקפיד על כללים מספר במימון הרשויות המקומיות.

א. יש להימנע ממס שמוטל בעיקרו על הבאים מחוץ לעיר. עשויים להתאים יותר היטל מקומי, מס הכנסה אישי, מס רכוש, מס ערך מוסף או מס מחזור או בלו (על טבק ומשקאות חריפים).

ב. חיוני שהמס יהיה שוויוני ככל האפשר לכלל התושבים. לכן מס הכנסה או מס רכוש על בעלים הולמים פחות.

ג. רצוי שהציבור ידע מהו המס המקומי שהוא משלם ובאיזה שיעור. מס עקיף, שכלול במחיר מוצר או שירות, אינו רצוי.

ד. יש להקפיד שמוענקי השלטון המרכזי לא יהיו במבנה אשר מעודד הוצאת יתר ובפרט אם הם ניתנים כהשלמה למימון אחר.

ה. יש למנוע פגיעה של מענקים כלליים (Lump Sum) באזורים שבהם פוטנציאל המסים נמוך. הנה כי כן, כדי להבטיח מענות - יש לשקול מערכת מורכבת של עקרונות מימון של הרשויות המקומיות.

קשה למצוץ בספרות דגם מניח את הדעת למימון הרשויות המקומיות. שיקולים כלכליים אינם השיקולים היחידים המכתיבים את המערכת - גם שיקולים חברתיים וארגוניים קובעים. השוני הרב בין הרשויות המקומיות, על פי גודלן, ועל פי הרכבן הדמוגרפי והחברתי-הכלכלי, מחייב פתרונות שונים לרשויות מקומיות שונות. במשק הכלכלי הלאומי קשה להמליץ על שוני בבסיסי מס העומדים לרשויות המקומיות, ועל כן נקבעו נוסחאות זכאות שונות לקבלת מענקי תמיכה מן השלטון המרכזי. מענקים אלו עשויים להתחשב בשוני שבין רשויות מקומיות לא רק על פי מספר התושבים. דא עקא: יש קושי רב בניסוח נוסחה שתביא בחשבון באורח "צודק", שיתקבל על דעת הכול, את מרכיבי השוני בין היישובים ולתת מענה פיננסי הולם.

הצעות לשיפור מבנה המימון בעתיד

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

להלן הצעות מספר לשינוי מערכת קבלת ההחלטות בדבר המימון, שמטרתן היא להבטיח שני דברים: ראשית כי יעמדו לרשות השלטון המקומי יותר משאבים, כבסיס לפעולותיו בתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח. שנית שהרשויות המקומיות תחויבנה לנהל את ענייניהן באופן אוטונומי ככל האפשר, תוך נשיאה מלאה באחריות.

נקל לראות כי יש קשר בין שתי המטרות: כל זמן שאין, לכאורה, די משאבים קיימת טענת הרשויות המקומיות כי אינן יכולות להבטיח את השירותים בלא גירעונות ובלא זעזועים. מנגד, כל זמן שעל הרשויות לקבל אישורים לכל פעולותיהן הכספיות יש להן שותף בכיר להחלטות, אף כי לא ברור שהפיקוח הקיים הוא אפקטיבי דיו.

קביעת עקרונות למבנה המימון

להלן כמה עקרונות פשוטים, שמן הראוי להציב בפני מקבלי החלטות לקביעת מערכת של מימון לרשויות המקומיות. עקרונות אלו לא נועדו להחליף ניתוח מקצועי ומעמיק מנקודת

- ראות של מודלים כלכליים, עקרונות וכללי משפט מחייבים ואף לא גישה ארגונית מתקדמת. מטרתם היא להיות מדריך ראשוני להחלטות המתקבלות מעת 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 במידת מה ביכולת.
- תשלום חובה יוטל רק אם ניתן לגבות באמצעותו סכומים משמעותיים.
- יוטלו תשלומי חובה שיכולים להתקבל בציבור - בהיותם ישירים בדרך כלל ובמסגרת עירונית בלבד, הם צריכים להיות מובנים וצודקים ככל האפשר.
- יוטלו תשלומי חובה הניתנים לגבייה במנגנונים פשוטים וישירים ובעלות נמוכה, מתוך הנחה כי מרבית הרשויות המקומיות לא יוכלו להקים מנגנוני גבייה מקצועיים מאוד.
- תשלומי החובה שיוטלו יכללו כללים של עדכון עם גידול היקף השירותים שלשמן הם נגבים, ועם מלוא ההתייקרויות. במסים כלליים ישקף העדכון את צמיחת הפעילות הכלכלית במשק או ההכנסה הלאומית. העדכון יכול שיהיה על ידי צמיחת בסיס המס (כמו השטח הבנוי, ערכם של נכסים) ועל ידי הצמדה אוטומטית של השיעורים למדדי מחירים.
- חלק משמעותי במערכת המימון יהיה נתון להחלטת מועצת כל רשות מקומית, כך שהיא תוכל לקבוע סל שירותים ופיתוח לפי העדפותיה ובמימון מקומי.
- משרדי הממשלה ישתתפו במימון שירותי חובה ושירותים שמדיניות הממשלה היא לעודדם, על בסיס כללים כמותיים (לאמור לפי היקפו הפיזי של השירות, כמו מספר תלמידים, תושבים וכו') ולפי עלות ריאלית. ככל האפשר יצומצמו הקשרים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות ויצומצמו ההתחשבות התקציבית והקופתית.
- המענק הכללי ימשיך להתקיים במטרה אחת, והיא השוואת המשאבים של כל רשות מקומית למוצא המקובל באותה קבוצת רשויות מקומיות.
- יכול שיהיו מסים משותפים לממשלה ולרשויות המקומיות ובמיוחד על בסיס המקרקעין. במקרה זה ייקבעו הסדרים של העברה מיידית של כל סכום שנגבה מהממשלה לרשות מקומית או להפך.
- בסיס כולל למימון יהיה השאיפה שכל רשות מקומית תתבסס על הכנסות עצמיות (לרבות מסים משותפים עם הממשלה) ועל השתתפות משרדי ממשלה ייעודיים במימון שירותי חובה.

בדיקת חלופות למסים מקומיים

מס הכנסה מקומי: כבר ב-1964 קבעו ועדת ויתקון וכן כל ועדה אחריה, כי אין מקום בישראל להתיר לרשויות המקומיות לגבות מס הכנסה. בשנותיה הראשונות של המדינה יכולה הייתה רשות מקומית להטיל מס הכנסה בשיעור יחסי של 7.5 אחוזים, שנגבה על ידי משרד האוצר. הסדר זה בוטל בתחילת שנות החמישים, בתמורה לכך שהממשלה נטלה על עצמה את תשלום שכר המורים בחינוך החובה. בכל מקרה, גם כיום המדינה ממצה, ככל הנראה, את המס ולא נראה שיש אפשרות שיינתן לכל רשות מקומית להטיל תוספת מקומית. בבירור אין טעם לשקול הקמה של מערכת גבייה נפרדת לכל רשות מקומית כי גביית מס הכנסה, אפילו ממשקי בית בלבד, היא פעילות מורכבת. בין מגרעות המס המקומי הוא האי-שוויון הגדול בין הרשויות המקומיות - בניגוד לעקרונות בסעיף הקודם. על כן לא נראה שיש להמליץ להטיל מס הכנסה לגבייה על בסיס מקומי.

מס רכוש: כנזכר, מס רכוש היה ונותר אחד המסים המקובלים של הרשויות המקומיות. יש לכך בסיס היסטורי וגם הצדקה תאורטית. חידוש מס רכוש על דירות מגורים יחייב הקמת מערכת שומה של ערכן של הדירות. בסיס המידע על הנכסים קיים על פי חיובי הארנונות ואגרת המים. מידע על מחירי דירות קיים ברוב היישובים העירוניים הודות למכירת דירות חדשות וישנות. במשרדי מס שבח ומס רכישה נאספים הנתונים אודות תשלום של מסים אלו או הפטור מהם.

לכאורה מס זה עשוי להיות יעיל עבור הרשויות המקומיות כתוספת או כתחליף לארנונה הכללית. הוא שוויוני על בסיס ערך הנכסים, ניתן לכלול בו מבני מגורים ועסקים ואף קרקעות בכל עיר וכפר. הוא "דינמי" - צומח עם מחירי הדירות. הוא ניתן לגבייה בכלים דומים לאלו של הארנונה הכללית ומחייב רק תוספת מנגנון שומה.

אף-על-פי-כן לא נראה שיש טעם להמליץ על יישום מס זה מפני המגרעות שהביאו לביטולו, הן על ידי הרשויות המקומיות והן על ידי המדינה: שומת המבנים הוא תהליך מורכב, הכרוך בבסיס נתונים גדול ומפורט, בדיונים בוועדות ובבתי משפט ובמורת רוח רבה של בעלי הנכסים. הוא מוטל ישירות על בעלי הנכסים, בעוד הנהנים מן השירותים הם המחזיקים. הוא בלתי שוויוני ויצר הבדלים בין הרשויות המקומיות. הוא "דינמי", וצומח עם מחירי המקרקעין או צונח עמם - כפי שקרה במיתון ב-1966/7. הרכוש אכן מהווה בסיס מס עיקרי של הרשויות המקומיות, שהוא הארנונה הכללית. מס זה מוטל על המחזיקים, שוויוני באופן יחסי, ניתן לשיפורים נוספים (סעיף 3) ומקובל כיום על הציבור. על אף היותו מס ישיר הוא נגבה ביעילות בדרך כלל. במצב זה לא נראה שיש טעם להמיר אותו במס רכוש או להוסיף מס רכוש. מס נוסף יוטל אמנם על הבעלים אולם בישראל מרבית משקי הבית הם המחזיקים וגם הבעלים, ולפיכך יהיה עליהם נטל כפול כפי שהיה עד 1968. בכך אין טעם ולכן ההמלצה היא שלא לשקול הטלת מס רכוש במסגרת השלטון המקומי.

מס ערך מוסף על בסיס מקומי: ועדת זנבר המליצה כאמור על גביית הארנונה הכללית מעסקים על בסיס הערך המוסף. הוועדה בדקה את הצד התאורטי והציעה עקרונות מספר לגבייה ולהקצאה של המס בין הרשויות המקומיות. הוועדה יצאה מהנחה כי בסיס הנתונים

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

בדיקות שנערכו בזמן הגשת דוח ועדת זנבר העלו כי אפשרות יישומו של מס זה מעוררת בעיות רבות, וביניהן - חלוקת הערך המוסף של עסקים הפרושים בכמה רשויות מקומיות, המס על מוסדות כספיים, המס הנגבה בשערי הכניסה לישראל (יותר מ-50 אחוזים מכלל ההכנסות), האפשרות לקבל נתונים בתוך שנת הכספים והצדק שבגייה על בסיס שנה קודמת, וחוסר אפשרות לגבות מעסקים שנסגרו ומעסקים חדשים. בכל מקרה נתונים זמניים הראו שהמס יהיה בלתי שוויוני בין הרשויות המקומיות ויסייע בעיקר לרשויות המפותחות.

מסקירה קצרה זו עולה כי לא מומלץ, בטווח הקצר והבינוני, לערוך רפורמה מקיפה במימון הרשויות המקומיות, אם כי יש לשאוף לכך שמרבית הרשויות המקומיות יהיו עצמאיות מבחינת המימון. לא רק שרצוי לחסוך משאבים של תקציב המדינה, אלא יש להניח שעצמאות של רשות מקומית מבוססת יותר ככל שמובטחת מערכת המימון שלה בשיטתיות משנה לשנה. עצם העובדה שרשות זכאית למענק כללי יוצרת תלות מסוימת. כפי שהוערך בעבודה זו אין בהיקף המענק הכללי די משאבים לאספקת מערכת שירותים ממוצעת. על כן, רשויות מקומיות הזקוקות למענק עוסקות תמיד בניסיון להוכיח שמגיעים להן משאבים נוספים. שכיחים המקרים בהם רשות מקומית נקלעת לגירעונות ונוקקת לדיונים ארוכים עם משרדי הפנים והאוצר, ואלו יעמידו בפניה את הצורך בתכנית הבראה, שתכלול קיצוץ בהוצאות ואף בפעולות. יתר על כן לאחרונה מונו חשבים-מלווים לכמה רשויות מקומיות, עם סמכויות נרחבות להתערבות בפעילות.

תיקונים ושיפורים במערכת המימון הקיימת

כדי להביא יותר רשויות מקומיות למעמד עצמאי מבחינת המימון, אין הכרח ברפורמה גורפת. ניתן להגיע למצב הרצוי על ידי כמה תיקונים משמעותיים במערכת הקיימת. תיקונים כאלה אינם יוצרים אי ודאות כמו רפורמה כוללת ואינם מחייבים זעזועים בניהול הרשויות המקומיות וחששות אצל מקבלי השירותים ומשלמי המסים שהם התושבים ובעלי העסקים.

הארנונה הכללית

הארנונה הכללית הונהגה במדינה ישראל כמעט עם הקמתה, על ידי איחוד ארנונות אשפה, חינוך ואחרות שנגבו על ידי הרשויות המקומיות למימון שירותים בודדים. מתחילתה היא שונה מ"ארנונת הרכוש" שהייתה נהוגה עד 1968, בכך שהיא נגבית ממחזיקי נכסים בתחום הרשות המקומית ולא מן הבעלים. ההנחה היא שהמחזיקים הם הנהנים משירותי הרשות המקומית. הדבר אמור במיוחד לתושבים המתגוררים ביישוב: אלו נהנים משירותי תברואה, התקנה, הפעלה ותחזוקה של כבישים, גינות, ניקוז וכדומה, שירותי התגוננות אזרחית וכיבוי אש, תכנון ופיקוח על הבנייה וכן שירותי חברה וקהילה חינוך, תרבות, דת, בריאות ושירותים חברתיים. העירייה אחראית לאספקת מים, למניעת זיהומים שונים, להבטחת חניה ועוד. על

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

על בעלי עסקים להשתתף לא רק במימון השירותים שלהם אלא לתרום גם לכלל פעילות העירייה, משום שבמידה מסוימת הם עשויים לפגוע באיכות החיים בסביבתם, אם על ידי זיהומי רעש, ריחות, אבק ועשן ואם על ידי מטרדי הספקת חומרי גלם וסחורות, תפיסת חניה על ידי באי העסקים ועוד.

הארנונה הכללית מקובלת כיום על רוב הציבור. הממשלה והכנסת מצאו דרכים למנוע העלאת יתר של תעריפי הארנונה, שנקטו כמה רשויות מקומיות בעיקר ביחס לעסקים. כן נמצאו דרכים לחייב את הרשויות המקומיות להמנע ממתן הנחות מוגזמות לתושבים.

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

קביעת השיעורים: במצב תקין יש להחזיר לכל רשות מקומית את הסמכות לקבוע את שיעורי הארנונה הכללית בכל שנה, ובחוק ייקבעו שיעורי מינימום ומקסימום בלבד. בכל מקרה ניתן לקבוע ששיעורי המס המרביים על עסקים לא יעלו על פי חמישה משיעורי הארנונה למגורים - ובסיס החישוב יהיה הארנונה לקבוצת הדירות השכיחה ביותר (ולא ארנונה על דירות יוקרה). שיעורי המינימום למטר רבוע ייקבעו ברמה שתחייב כל משפחה בעיר להשתתף בשיעור משמעותי במימון השירותים אשר היא מקבלת מן הרשות המקומית.

חלוקה לאזורים: רשות מקומית רשאית לחלק את היישוב לאזורים, לשם קביעת תעריפים שונים לכל אזור ואזור. החלוקה עשויה להיות שונה לגבי מבנים למגורים ולגבי מבנים שלא למגורים. החוק אינו קובע קריטריונים לחלוקה לאזורים. גם משרד הפנים לא נתן הכוונה בעניין זה. לא ידוע על גוף מרכזי כלשהו (כמו מרכז השלטון המקומי או איגוד הגוברים), אשר נתן את דעתו לעקרונות או למודלים לסיווג האזורים ולקביעת הדיפרנציאציה בשיעורים בין האזורים.

ניתן לציין לפחות שלושה יעדים או קריטריונים לקביעת גבולות האזורים:

(1) פרוגרסיביות: אזורים שבהם רמת הדיור או רמת העסקים גבוהה יותר - תושביהם יכולים לתרום יותר לקופה הציבורית. כדי להעריך את רמת האזור יהיה צורך להסתמך על נתונים חברתיים-כלכליים של השכונות וכן על מחירי המקרקעין.

(2) רמת שירותים ופיתוח מוניציפלי: תיאורטית באזורים בהם רמת השירותים העירוניים גבוהה יותר או שרמת הפיתוח הפיזי משופרת, יהיה שיעור ההשתתפות במימון תקציב העירייה גבוה יותר. בדרך זו האזור יחייב לקבוע לגבי כל שכונה ורחוב מה הם השירותים ובאיזו רמה יינתנו וכן מה היא רמת פיתוח הכבישים, הגינות, מערכת המים והביוב, כמות ואיכות מוסדות החינוך והציבור ועוד.

(3) אינטרסים חברתיים ופוליטיים: ייתכן לטעון שהחלוקה לאזורים תעשה לפי הנחיית נבחרי הציבור במועצת העיר, לפי הבנתם את חלוקת העיר מבחינה חברתית, באופן

שיכול להיות מושפע מהרגשתם. על כל אחד ואחד מהם לייצג באופן ישיר את בוחריו אם במובן המפלגתי ואם במובן המגזרי.

בהעדר הכוונה מחייבת נוקטת כל רשות מקומית בשיטות הנראות לה, בדרך כלל מתוך שמרנות רבה ושינויים קלים לאזורים שנקבעו בעבר הרחוק. חוקי ההסדרים במשק בשנים האחרונות אינם מאפשרים שינויי גבולות האזורים בלא אישור שרי הפנים והאוצר. אישורים כאלה כמעט שאינם ניתנים, בשל הרצון למנוע העלאה של התעריפים.

בכל מקרה גם אם מבקשת רשות מקומית לבחור בשיטה מסוימת, יסתבר לה עד מהרה כי אין די בנתונים הקיימים. מרבית הנתונים הכלכליים והחברתיים אינם ניתנים ברמה של "אזור סטטיסטי" - אזור שנקבע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כהומוגני ובו בממוצע כ-5,000 תושבים. נתונים דמוגרפיים - כמו מספר התושבים, הרכב הגילים, גודל המשפחה ועוד - ניתנים ברמה זו. אולם נתונים כמו שכר ממוצע, מכוניות, טלפונים, צריכה, מוצרים בני-קיימא, השכלה, צריכת שירותים, ועוד - אינם זמינים בשיטות לכל האזורים. כמו כן קיים קושי רב בריכוז נתונים על מחירי מקרקעין בכל אזור, בדיוק של רחובות ואזורים סטטיסטיים.

ההמלצה היחידה שניתן להעלות בשלב זה היא כי עד לקביעת מודלים מוסמכים לחלוקה לאזורים, ובהעדר מערכת מידע שתאפשר את הסיווג, יוצע לרשויות המקומיות 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 כאלה תמנע את המתח הנוצר אצל נבחרים ששואפים לרצות את בוחריהם. שוב לא יהיה צורך בוויכוח על מקומו של רחוב או גוש מסוים שקרוב לגבול האזור. צירוף "אזורים סטטיסטיים" לאזורי ארנונה כללית יהיה קל יותר. אין בו צדק מוחלט כי בכל מקרה לא ייתכן אזור הומוגני לחלוטין, אולם חזקה על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כי ייעשה כל מה שניתן לחלוקה הגיונית של כל עיירה ועיר לאזורים הומוגניים ככל האפשר.

הארנונה למבנים שלא למגורים: בעוד שניתן בנקל להמשיך בפיתוח גביית הארנונה למבני מגורים הרי שקיימת אי-נחת מדרכי קביעת שיעורי הארנונה הכללית לעסקים. לפיכך מוצע כי תחול רפורמה זוטא בחלק זה של הארנונה הכללית. בקווים כלליים מוצע להתייחס לעסקים בקבוצות כדלהלן:

מסחר ומלאכה - אלו מרכזים פעילות רבה בשטחים קטנים. הפעילות גוררת ביקור לקוחות רבים, ומחייבת את הרשות המקומית ליצירת נגישות טובה לחניה בסביבה. הפעילות מעמיסה על מערכת הניקיון העירונית, על הפיקוח ועל שירותים עירוניים אחרים. לפיכך קשה להניח שגביית ארנונה כללית על פי שטח, ואפילו בשיעורים של מאות שקלים חדשים למ"ר, נותנת ביטוי מספיק לעלות ההשקעות ולהפעלה של הרשות המקומית בגין פעילות העסקים - מסחר ומלאכה בתחומי העיר.

יתר על כן, יותר מכול, מרכזים המסחר והמלאכה לקוחות, שאינם בהכרח תושבי הרשות המקומית. אלו שאינם תושבים נהנים ממתקני הרשות המקומית ומהשירותים הסביבתיים ואינם משתתפים כלל במימון התקציב.

מוצע על כן לגבות ארנונה כללית ממסחר ומלאכה על בסיס המחזור. כנהוג במדינות רבות ניתן להוסיף אחוז מסוים של המחזור לחשבונית המונפקת לכל קנייה כ"מס מקומי" או "ארנונה כללית". כדי לא להכביד יתר על המידה את נטל מסי העקיפין ניתן לדבר על אחוז נמוך - 1 עד 3 אחוזים בלבד. יש להניח שיהיה בכך סכום משמעותי לכל רשות מקומית, לא פחות מהגבייה של ארנונה כללית ממסחר ומלאכה כיום. תהיה בכך תרומה של העסק והלקוחות למימון השירותים. ערים מטרופוליניות עשויות להגיע לסכומים ניכרים, שיאפשרו להן פיתוח דרכים, אזורי חניה, תשתיות מים וביוב והפעלת שירותים מקומיים ברמה נאותה.

לצורך הגדרת "מסחר ומלאכה" ניתן להיעזר בהגדרות פקודת מס הכנסה - הוראות בדבר ניהול חשבונות. בהגדרה יש לכלול ענפים אלו: "סיטונאים, קמעונאים בתי ספר לנהיגה; סוחרים רכב; נותני שירותים; תחנות דלק" ואחרים, המפוזרים בסעיפים השונים. כולם חייבים בניהול חשבונות ברמה מסוימת שניתן לזהות על פיה את הפדיון (המחזור). ניתן לקבוע שיעורים שונים לענפים שונים. הרשות המקומית יכולה בנקל לקבל מכל עסק "מאזן בוחן" אחת לחודשיים, כדי לחייב את העסק בארנונה כללית לפי האחוז שנקבע. המס ניתן לגלגל על הצרכנים, ויש בכך הכבדה מסוימת על משקי הבית. יש לבדוק בקפדנות את משמעות הדבר על ההכנסה הפנויה משאר המסים.

אזורי תעשייה - אין מנוס מהמשך גביית ארנונה כללית מאזורי תעשייה לפי מ"ר, באשר השטחים הגדולים הבנויים לצורכי תעשייה, ההבדלים בין המפעלים בהרכב ההכנסות וההוצאות, והשונויות הגדולה בתרומה לזיהום הסביבה מקשים על גיבוש קריטריונים פשוטים וצודקים להבחנה בין המפעלים, עד כדי יצירת הבדל בשיעורי הארנונה הכללית.

הבדל מסוים קיים בשל גביית אגרות שונות מתעשיות הנוקקות לשירותים מיוחדים. אגרת מים ואגרת ביוב נגבות על פי צריכת המים. ניתן לדרג את אגרת הביוב על פי כמות המזהמים, ובאופן שונה בכל תעשייה. מפעלים ובתי מלון נדרשים לעתים לפנות את האשפה שלהם בעצמם או לשלם אגרה מיוחדת לפינוי. כן ניתן במקרים מסוימים להטיל אגרה בגין זיהומים אחרים. במצב זה קשה לקבוע בעבור מה נגבית הארנונה הכללית מן המפעלים - אם כהשתתפות כללית במימון הרשות המקומית ואם כפיצוי על הפעלה והחזקה של אזור התעשייה.

כדי להמריץ את הרשויות המקומיות לשאת בתחזוקה של אזורי התעשייה ולהבטיח אספקת שירותים נאותה וחזות סביבתית נאה, מוצע לדרג את הארנונה הכללית על מפעלי תעשייה לפי שלוש רמות של תחזוקה והפעלה של אזור התעשייה: ועדה מיוחדת משותפת למשרדי הפנים, התעשייה והמסחר, איכות הסביבה, להתאחדות התעשיינים ולרשות המקומית (או מרכז השלטון המקומי), תקבע לכל אזור תעשייה עד כמה הרשות המקומית עושה מאמצים אפקטיביים לתת שירותים ולקיים סביבה בעלת חזות סבירה: כבישים, מדרכות, תאורה, ניקוז וכדומה. על פי מסקנות הוועדה תיקבע רמת הארנונה הכללית, יהיו תמריץ ומימון לרשויות המקומיות לטפל כראוי באזורי התעשייה, ותימנע ההרגשה שהרשות המקומית רק

מנצלת את התעשייה לשם מימון התקציב הכללי. לפיכך חלק ניכר מן התקבולים ישמש להחזקה ולהפעלה של אזור התעסוקה וסביבתו.

שותפות במסים

המחסור במשאבים פוגע בעיקר באפשרות של רשויות מקומיות לחדש את מבני הציבור והתשתיות ולבנות מבני ציבור חדשים. לפיכך יש להבטיח משאבים נוספים לכל הרשויות המקומיות.

נראה כי לא ניתן לזהות בנקל בסיס מס נוסף שיתאים לרשויות המקומיות. מאחר שעל פי העקרונות רצוי למנוע תלות ולצמצם את הקשרים הכספיים בין הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה, לא ניתן לדבר על הגדלת חלקו של המענק הכללי בתקציבי הרשויות המקומיות. לפיכך, יש מקום לחזור למה שהיה נהוג במשך עשרות שנים, והוא שותפות של הרשויות המקומיות במסים אשר הממשלה גובה כיום. המדובר במסים הנגבים ממקרקעין, מרכב ומדלק. הרשויות המקומיות שותפות בפיתוח השטח האורבני ועל כן זכותן להיות שותפות במסים הנובעים באופן ישיר מהתפתחות הפעילות בנדל"ן ובמשק הרכב.

מוצע לכן כי כל רשות מקומית תקבל ישירות ממשד האוצר, עם הגבייה מנכסים בתחומה, כדלהלן:

- חמישים אחוזים מגביית מס רכישה בגין עסקאות נדל"ן שנעשו בתחומה. מס זה עולה באורח פרוגרסיבי למבנים ולקרקעות עד ל-4.5 אחוזים. מס זה שנקרא בעבר "אגרת העברת מקרקעין" היה עד ל-1986 משותף לממשלה ולרשויות המקומיות. עם גידול ההכנסות העצמיות של מקצת הרשויות המקומיות ביטלה הממשלה, בחוק, את חלקן של הרשויות המקומיות באורח חד-צדדי. הסכום ב-1995 עשוי היה להגיע ליותר מ-700 מיליון ש"ח.

- חמישים אחוזים ממס שבח הנגבה בתחומי כל רשות מקומית בגין עסקאות נדל"ן. גם במס זה היה בעבר חלק לרשויות המקומיות ויש מקום לחדש את השותפות. אין ספק שיש לרשות המקומית חלק בהתפתחות הערך של הנכסים בתחומה, 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 רישוי רכב, מס קנייה ומכס על רכב וחלפים, ובלו על הדלק. סכומים אלו יאפשרו לחייב את הרשויות המקומיות להתקין ולתחזק מערכות דרכים תקינות ובטיחותיות וכן מתקני חניה.

מוצע שבכל רשות מקומית ירוכזו כל הסכומים האלו ב"קרן לחידוש מבנים ותשתיות" וישמשו אך ורק למטרות אלו. ניתן לפרש "חידוש מבנים ותשתיות" באופן הרחב ביותר - מתחזוקה מונעת ועד לחידוש והרחבה של מבנים, של מתקנים ושל צינורות, בכל סוגי השירותים והמוסדות אשר הרשות המקומית אחראית להפעלתם.

הבטחת הסכומים למטרותיהם תושג על ידי הפעלת "משק סגור", או קרן מאזינת לקבלת הסכומים ולהוצאתם. העמדת סכומים כמוצע תביא להגדלה ניכרת של המשאבים של הרשויות המקומיות, כך שיתאפשר להן להבטיח כי כל תפקידיהן ימולאו כראוי. כדי להבטיח

יתר שוויון ייתכן שחלק מן הסכומים יש לרכז ב"קרן השוואה" שתחולק לרשויות מקומיות שתקבוליהן משותפות כזו הם נמוכים.

הצעות לשיפור בניהול מערכת המימון

הנהגת הנהלת חשבונות על פי קרנות (Funds) כיום מקובל ברשויות המקומיות בישראל, כמו בממשלה, כי כל התקבולים נרשמים במיון זה או אחר בתחזית התקציב, וכל התשלומים בגופו של התקציב. לא נעשה קשר ישיר בין הכנסה מסוימת להוצאה מסוימת. הגישה של מרבית הכלכלנים היא כי כלל התקבולים אמור לממן את כלל ההוצאות. הדבר חשוב ביותר בתקציב המדינה; לתקציב זה תפקיד מרכזי במשק המדינה ועל כן הדיון העיקרי לגבי תקציב המדינה הוא בהיקפו, בחלקו בתל"ג, בגירעון הטמון בו ובחלוקתו בין צריכה, השקעות ותשלומי העברה. נקל לראות כי העקרונות הכלכליים המכתיבים, במידה רבה, את היקף תקציב המדינה והרכבו, אינם רלוונטיים לרשויות המקומיות. ככלל אין תקציב רשות מקומית יכול להיות בגירעון, כי אין לרשות מקומית דרך למימון גירעון. על כן היקף התקציב של רשות מקומית ייקבע על פי המשאבים שלרשותה, לרבות מלוות. הדיון בתקציב רשות מקומית הוא אפוא לפרטיו - יעדי תכנית העבודה, דרכי הוצאת הכספים על פי סוגי ההוצאה, וחלוקת ההכנסות בין גבייה עצמית לבין השתתפות משרדי הממשלה. רשויות מקומיות רבות מקדישות את מרב מאמציהן בהכנת התקציב כדי להתגבר על הפער בין ההוצאות החיוניות והתביעות המועלות על ידי היחידות והנבחרים לבין ההכנסות הריאליות. חלק מן הרצון להראות גירעון הוא בהנחה שהתקציב ישמש למיקוח עם משרדי הפנים והאוצר על הגדלת המענק או התקציב לפיתוח.

בכל מקרה גם תקציב המדינה מחולק בין התקציב הרגיל ותקציב ההון, וכן ניתנים בו סעיפים של "הוצאה מותנית בהכנסה". לאמור, אין מדובר על מאגר אחיד ומאוחד של הכנסות וחלוקתו לפרטי תקציב ההוצאות. ישנם סכומים שיש ליחד אותם להוצאות מסוימות או להוצאות שיבוצעו אך ורק על פי תקבולים ישירים ("הוצאה מותנית בהכנסה").

מבנה תקציב הרשויות המקומיות על פי יעדים, סוגי הוצאה ומקורות התקבולים תואר בהרחבה בפרק 3. למעשה ניתן בנקל לברר בדוח הכספי של כל רשות מקומית אלו תקבולים נתקבלו בזיקה ישירה ליעוד או לשירות זה או אחר. יתר על כן, זה שנים רבות נדרשות הרשויות המקומיות לקיים "משק סגור" במפעל המים. רשויות מקומיות אשר קיבלו הלוואות במסגרת פרויקטים במימון משותף של הבנק העולמי (1973-1983), התחייבו לקיים משק סגור למפעל הביוב. משמעותו של "משק סגור" היא כי יקוים מערך הכנסות על ידי אגרות והיטלים והשתתפות ישירה של הממשלה למימון מאוזן ומספיק לטווח הארוך של ההשקעות, ההפעלה והתחזוקה הנכונים של משק המים והביוב. כדי להבטיח את הדבר יש לנהל מערך חשבונאי נפרד, לרבות מאזן שנתי המעביר יתרות משנה לשנה.

במהלך שנות השמונים, עם התפתחות הגבייה מהיטל השבחה, נדרשו הרשויות המקומיות להבטיח כי תכלל בתקציב "קרן לעבודות פיתוח", אליה יופנו כל המשאבים שחובה על פי

חוק להשתמש בהם אך ורק להוצאות תכנון, רכישת מקרקעין ועבודות פיתוח. מלבד היטל השבחה מדובר במכירת רכוש, בגבייה מאגרות ומהיטלי פיתוח ובעודפים מתקציבים בלתי רגילים. מבנה חשבונאי ותקציבי נכון עשוי להיזדקק לשיטת הקרנות (FUNDS), כדי להבטיח כי משאבים מסוימים יתקצבו ויישמרו בקרן נפרדת. בכל 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 מציין בספרו (האפט, 1992) כי בחשבונאות הממשלתית ושל השלטון המקומי לא נהוגה שיטת הקרנות. 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 לרשויות המקומיות.

מוצע אפוא שרשויות מקומיות עצמאיות בישראל יאמצו לעצמן את שיטת הקרנות בהנהלת חשבונות. מן ההיבט הפורמלי ייתכן שיהיה צורך באישור רואה החשבון לעיריות לשינוי במבנה הדוח הכספי והתקציבי. השיטה תאפשר הבטחה טובה יותר שסכומים מיועדים יגיעו ליעדם וכי קרנות שבגירעון יזכו להשלמה מהקרן הכללית.

מוצע שבשלב ראשון כל רשות מקומית תקבע את הקרנות האלה:

חינוך על יסודי - אמור להתממן משכר לימוד, הניתן בעבור כל תלמיד באורח דיפרנציאלי, לפי מגמות בתי הספר והפרופיל שלהם.

מפעל המים והביוב - אמור להתממן במלואו מאגרת מים, אגרת ביוב, אגרת פיתוח מפעלי המים, היטל ביוב ולפי הצורך מהלוואות למימון השקעות.

קרן לחידוש מבנים ותשתיות - תתממן מהעברת חלק ממס רכוש, מס שבח ומסים על רכב ודלק.

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

קרן כללית - תכלול את כל שאר תקבולי הרשות המקומית ותממן את המינהל, השירותים המקומיים והממלכתיים שאינם מתממנים במסגרת אחת הקרנות. ככלל קרן זו יכולה להפריש למימון גירעונות בקרנות אחרות.

כל קרן תנהל מאזן נפרד ויתרותיה יעברו לשנים הבאות. קרן תוכל להלוות עודפים לקרן אחרת, אך תיהנה מהחזר מסודר בערכים ריאליים ובתוספת ריבית מקובלת. בעתיד אפשר יהיה לשקול קרנות נוספות על בסיס הכנסות מיועדות.

החזרת האחריות לרשות המקומית

בסעיפים הקודמים הוצעו הצעות מספר לשינוי מבנה המימון של הרשויות המקומיות ובהן: שיפורים בארנונה הכללית, גביית "מס מחזור" מחנויות ומבתי מלאכה והחזרת שותפות במסים על מקרקעין ורכב, ואימוץ שיטת הקרנות בתקצוב ובהנהלת החשבונות, וזאת מעבר להמלצות השונות שהועלו על ידי הוועדות השונות שעסקו בנושא.

הדגש בעבודה זו הוא על שיפורים נוספים במימון הרשויות המקומיות על פי מערכת עקרונית, שתומכת בהעמדת די משאבים לביסוס התשתיות ומוסדות הציבור והשירותים של הרשויות המקומיות לשם הבטחת ביצוע אוטונומי של תפקידיהן, ומבלי שיווצרו גירעונות.

נושא אחר לדיון הוא הגברת האחריות של הרשויות המקומיות והבטחת פעולתן הפיננסית, במסגרות שאושרו ובאופן שלא ייווצרו גירעונות.

ועדת סוארי שעסקה בהרחבה בנושא הציעה לנקוט צעדים מסוימים נגד רשויות מקומיות שיצרו גירעונות ולמנות חשב-מלווה או אף "מנהל מורשה", שיפעל כמו כונס-מפעיל בעסקים, בפקוח בית משפט. תפיסה זו טרם הפכה לחוק בישראל והיא מעוררת התנגדות רבה.

יש מקום להציע כי ייערכו כמה שינויים בתהליכי האישור והביצוע של תקציבי הרשויות המקומיות, כדי להבטיח כי ראש הרשות והמועצה ידעו כי חל עליהם נטל הבטחת הפעילות, במסגרת תקציב שאושר ובאופן מאוזן. כדי להגיע למצב זה יש לבטל את האפטרופסות של משרד הפנים באישור התקציבים. כיום קיים לכאורה פיקוח על תקציבי הרשויות המקומיות, באמצעות הצורך באישור התקציבים על ידי שר הפנים (שהעביר סמכותו למנהל הכללי ולממונים על המחוזות). תקציב אינו נחשב מאושר אלא אם אושר על ידי משרד הפנים.

בתקופת המנדט הבריטי ובשנים הראשונות אחרי קום המדינה שימשה סמכות זו להכוונת היקף פעילות הרשויות המקומיות ולהבטחת איזון התקציב. העיון בתקציב לצורך אישור סיפק גם הזדמנות לבדוק את הצרכים ולעתים לסייע במענק מעבר לקריטריון הכללי. פיקוח משרד הפנים באותה תקופה היה תקיף יותר - קציני המחוז השתתפו בישיבות המועצות והגיבו לפי הצורך. בתקציב שאושר לאחר עיון ולימוד מפורט, היו שינויים מפורטים לסעיפים הנוגעים באומדן ההכנסות ובעיקר בהקצבות לביצוע תשלומים. בשנות השבעים והשמונים חל קידום ריאלי ניכר בתקציבים שראשיתו הסתמנה כבר בסוף שנות השישים. אולם חל גם קיצוץ בהיקף כוח האדם בממשל, הוגדל מספרן של הרשויות המקומיות ובעיקר היקף תקציביהן ומספר העובדים בהן, אך לא חל גידול מתאים בכוח האדם ובאמצעים שנועדו לפקח.

זה מספר רב של שנים שאישורי התקציבים הרגילים נעשים באיחור רב, ולעתים קרובות אחר תום השנה שאליה מתייחס התקציב. עיקר נטל תיקון התקציבים מוטל על הרשויות המקומיות, שנדרשות להתאים את הנתונים למסגרות שנקבעו בדרך זו או אחרת. הרשויות המקומיות עצמן מתקשות בהכנת התקציב לפני תחילת השנה ופועלות בלא תקציב מאושר על ידי המועצה ומשרד הפנים במשך חודשים רבים. פתרון חלקי, שנמצא על ידי ועדת זנבר, הוא תיקון פקודת העיריות, שאישר כי רשות מקומית שתקציבה לא אושר תהיה מוסמכת להוציא בכל חודש סכום השווה ל-1/12 מתקציב השנה הקודמת, בתוספת התייקרויות שאישר שר הפנים. לכאורה יש אפוא פתרון חוקי, שמבטיח את סדירות הפעילות של הרשות המקומית גם כשאין לה תקציב מאושר.

נקל לראות את מגרעות המצב: אין תמריץ מספיק למועצה לאשר את תקציבה. תקציב המאושר באיחור אינו כלי לקבלת החלטות ולבקרה כנדרש. פעילות לפי 1/12 אינה סדירה - אין מי שיחשב בדיוק את הסכומים וממילא נוצר זלזול בתקציב. מצב מעניין הוא זה של

רשות מקומית שהגישה תקציב, שלא אושר עדיין על ידי הממונה על המחוז; אף אם התקציב שהוגש חורג ממסגרת סדירה ואינו מאוזן, היא יצאה ידי חובתה, ומצפה לתקציב המאושר שיתחום את פעילותה. ככל שמבושש האישור להגיע כן לגיטימי בעיניה לפעול לפי התקציב שאושר על ידי המועצה, גם אם באופן פורמלי עליה להצטמצם ל-1/12 של שנת התקציב שקדמה. 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 למצב תקין של בדיקה ואישור מפורטים של התקציב, יש להקים מחדש את המנגנון המלא הנוחץ לשם כך, שאם לא כן האישור הוא פורמלי ותועלתו שולית ככלי פיקוח.

במצב שנוצר מוצע לשנות את תפיסת הפיקוח על ידי משרד הפנים. מוצע לבטל את הצורך באישור תקציב רגיל ובלתי רגיל על ידי שר הפנים או הממונה על המחוז. במקום זה תידרש כל מועצה של רשות מקומית לאשר תקציב מאוזן לפני תחילת כל שנה ולפני ביצוע כל עבודת פיתוח. היה ולא אושר התקציב - לא יוכל הגזבר לשלם סכומים מן התקציב, לרבות משכורות לעובדים. רשות מקומית לא תוכל להתחייב על סכומים שלא אושרו בתקציב אלא בהסכמים לטווח ארוך שאינם ניתנים לאומדן תקציבי - באישור שר הפנים או רוב מיוחד במועצה. רשות מקומית תקבל אישור כולל ללקיחת אשראי במסגרות שהוצעו על ידי ועדת סוארי, ותוודא כי בכל עת לא תהיה חייבת יותר מהסכום המותר.

במצב זה האחריות לאישור התקציב תחול על ראש הרשות המקומית והמועצה, שיאלצו למצוא דרכים לקבלת החלטות על ידי רוב, על פי החלטות משותפות לסיעות ובסיוע פשרות. משרדי הפנים והאוצר יוכלו להתרכז בהכנות לתקציב - מסירת כל מידע הנוחץ לרשויות המקומיות כדי להכין את התקציבים, בזמן ובמשאבים ריאליים. כן יהיה באפשרותם לטפל בבעיות של רשויות מקומיות שנקלעו למשבר או לגירעון, או שמבקשות להעלות בעיות ייחודיות. בד בבד עם הכנת תקציבים בזמן יש למסד יותר את עריכת הדוחות הכספיים ואת הגשתם למועצה ולמשרד הפנים במועדים שנקבעו, ואת בדיקתם הן במישור המקומי והן במישור הארצי.

יש צורך בהעמדה חד-משמעית של האחריות לניהול הכספי על נבחרי הרשות המקומית על כל המשתמע מכך, כמו בכל תאגיד אחר. יש לבחון דרך זו לפני כל ניסיון להגביר את הפיקוח בדרכים מינהליות, שנתונות להטיות פוליטיות ולהטיות שבשיקול דעת.

סיכום

מגמתם של הרעיונות שהוצעו לשיפור מצבן של הרשויות המקומיות היא להביא את הרשויות לעצמאות פיננסית ולאפשר להן ניהול אחראי של תפקידיהן, מתוך ראייה כלכלית סבירה ומבלי לסמוך על האפשרות לקבל מענקים מן הממשלה. אין מדובר ברפורמה גורפת אלא בכמה תיקונים; בעיקר מדובר בהרחבת בסיסי המס של הרשויות המקומיות על חשבון הממשלה - באמצעות שותפות במסים. דרך זו נראית עדיפה על כיסוי פערים וגירעונות ועל

ויכוחים מתמידים והחלטות שלא בשיקול דעת ולא שיטתיות. עוד מדובר על דפוסי אישור תקציבים וניהולם בדרכים חדשות שיאפשרו אוטונומיה תוך קבלת אחריות על ידי הרשויות המקומיות. מדובר בהצעות ראשונות, אשר טעונות לימוד מפורט יותר אך יש בהם קווים מנחים לשיפורים בעלי משמעות.

מקורות

ספרים ומאמרים בעברית:

- אליאב, ב' 1976, היישוב היהודי בימי הבית הלאומי, ירושלים, כתר.
- אלעזר, ד' וקלכהיים ח' (עורכים) 1987, השלטון המקומי בישראל, ירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- האפט, ר' תשנ"ד, מוסדות ללא כוונת רווח, ירושלים, הוצאת מחבר.
- הכט, א' 1987, "מימון הרשויות המקומיות בישראל", בתוך: אלעזר, ד' וקלכהיים ח' (עורכים) **השלטון המקומי בישראל**, ירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה עמ' 177-248.
- רוזביץ, ש' 1993, מגמות בתקציב החינוך בשנות השמונים, ירושלים, מכון לחקר 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.

פרסומי הממשלה:

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים 1993, **הרשויות המקומיות בישראל 1991-1990 נתונים כספיים** (סדרת פרסומים מיוחדים 950), ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים 1994, **הרשויות המקומיות בישראל 1992 נתונים פיסיים** (סדרת פרסומים מיוחדים 966), ירושלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים 1996, **הרשויות המקומיות בישראל - נתונים כספיים 1993** (פרסום מיוחד - 1050), ירושלים.

משרד האוצר 1994, **תקציב המדינה - הצעה לשנת 1995**, עיקרי התקציב, ירושלים.

מבקר המדינה 1996, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ז 1996**, משרד מבקר המדינה, ירושלים.

דוחות ועדות:

ועדת ויתקון 1964, **דין וחשבון של הוועדה לבדיקת שיטת המסים ברשויות המקומיות** (יו"ר א', ויתקון).

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

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

ועדת הרמלך 1992, **דוח הצוות הבינמשרדי לעניין הגדרת רמת השירותים והתקציבים בנושאי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות** (יו"ר י', הרמלך).

ועדת נאמן 1992, **דין וחשבון הוועדה הציבורית ליישום דוח מבקר המדינה על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות** (יו"ר י', נאמן).

ועדת סוארי 1993, **המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות** (יו"ר י', סוארי).