

2008

המשבר ברשויות המקומיות יעילות מול ייצוגיות

חברי הצוות: אבי בן בסט, מומי דהן



פורום קיסריה ה־16, יולי 2008

הצוות המכין

חברי הצוות	פרופ' אבי בן בסט	עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
	ד"ר מומי דהן	חוקר בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; בית הספר למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית בירושלים
עוזרי מחקר	גב' עדית סדן-סמט	המכון הישראלי לדמוקרטיה
	מר יניב ריינגוורץ	המכון הישראלי לדמוקרטיה

אנו מודים למיקי יפרח שסייע בהכנת חלק מהלוחות בעבודה זו.

תוכן העניינים

5	תקציר
6	א. מבוא
8	ב. מאפייני המשבר
8	1. כללי
13	2. החוב
13	3. ההוצאות
18	4. מימון ההוצאות
32	ג. גורמי משבר פוטנציאליים ברשויות המקומיות
32	1. גודל האוכלוסייה
39	2. הכנסת תושבי הרשות המקומית
41	3. מאזן הכוחות בתוך הרשות המקומית
48	4. הפיתוי המשולש
52	ד. סיכום והמלצות
52	1. מימון ההוצאות
53	2. מימון שירותים ממלכתיים
54	3. איחוד רשויות מקומיות
55	4. חיזוק היציבות הפוליטית
55	5. שיפור היעילות ללא פגיעה בייצוגיות
57	נספח
60	רשימת המקורות

תקציר

מאז 2001 נקלעו רשויות מקומיות רבות למשבר כלכלי. חומרת הבעיות של הרשויות המקומיות אינה אחידה והיא גדולה במיוחד ביישובים הערביים. חלק מהרשויות המקומיות התקשו בפירעון חובותיהן לספקים, אחרות אף הלינו את שכר עובדיהן תקופה ממושכת, ובמספר גדול למדי של רשויות מקומיות הפקיעה הממשלה את סמכויות הניהול מנבחרי הציבור והעבירה אותן לוועדה קרואה. ממדי המשבר ביישובים הושפעו מכמה גורמים, כמו הירידה בשיעור המימון הממשלתי, עצמתו הפוליטית של ראש העירייה וטיב הניהול.

הממשלה הגדילה את מעורבותה בניהול הרשויות המקומיות בעקבות הגירעונות הגדולים שנוצרו בהן ובגלל הפגיעה בתפקודן. יש לציין כי מידת המעורבות הממשלתית עולה בד בבד עם עומק הבעיות של הרשות המקומית. מאז שנת 2004 גובשו תכניות הבראה לרשויות מקומיות במצוקה, וחלק מהסיוע הממשלתי הותנה בשיפור הגבייה העצמית של מסים. כן מונו לרשויות רבות חשבים מלווים שתפקידם לפקח על תקינות ההוצאות, ובמספר קטן של רשויות הועברו סמכויות הגבייה של מסי הארנונה לגובים מטעם הממשלה. יצוין שכל מהלכי ההתערבות הממשלתית תרמו לשיפור תפקודן של הרשויות המקומיות, אך במחיר של פגיעה בייצוגיות של התושבים בניהול יישובם.

בגיבוש ההמלצות הבאנו בחשבון את גורמי המשבר ואת תרומת ההמלצות ליעילות התפקוד של הרשויות המקומיות, אגב מזעור הפגיעה בייצוגיות התושבים בשלטון המקומי. ההמלצות מנסות לפתור בעיות בארבעה תחומים עיקריים:

- א. **המימון הממשלתי לרשויות המקומיות.** אנו ממליצים להגדיל את מענק האיזון לרמה המתחייבת מנוסחת גדיש. אך יש להתנות חלק מהתוספת בשיפור שיעור הגבייה העצמי של מסי הארנונה. נוסף על כך יש לצמצם את מענק האיזון למועצות אזוריות ולהשתמש במקורות המתפנים להגדלת מענק האיזון לרשויות האחרות.
- ב. **מימון שירותים ממלכתיים.** יש להקצות את התקציב הממשלתי ואת תקציב הרשויות המקומיות ממקורות עצמיים לחינוך על בסיס פרמטרים חברתיים-כלכליים של התלמידים, ברוח המלצות ועדת דברת. בנוסף, ההוצאה הממשלתית למטופל של שירותי הרווחה תהיה אוניברסלית. היא תותנה בהשתתפות הולכת וגדלה של הרשות המקומית בהוצאות הטיפול ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר.
- ג. **איחוד רשויות מקומיות.** את ההחלטה על איחוד רשויות מקומיות יש להותיר לרשויות עצמן, ולא לכפותה. עם זאת יש לבטל את היתרון הניתן ליישובים קטנים בהקצאת מענק האיזון ולהשתמש בסכום שמתפנה להגדלת המשקל של הרמה החברתית-כלכלית של היישוב בחישוב מענק האיזון.
- ד. **חיזוק היציבות הפוליטית ושיפור היעילות.** על מנת לשפר את תפקודן של הרשויות המקומיות מוצע לבחון מחדש את שיטת הבחירות ברשויות המקומיות בדרך שתחזק את מעמדו של ראש העירייה ותצמצם את מידת הפיצול בין המפלגות במועצה. נוסף על כך יש להוריד את הסף למינוי חשב מלווה ברשויות הסובלות מגירעון.

* המסמך המוגש כאן הוא טיוטה לפני עריכה.

א. מבוא

בשנים האחרונות נקלעו רבות מהרשויות המקומיות בישראל למשבר כלכלי. בשנת 2006 היו יותר ממאה רשויות מקומיות בתכניות הבראה ובעשרות רשויות פעל חשב מלווה או גובה ממונה. רבות מהן הן רשויות מקומיות ערביות. עשרות רשויות מקומיות הפרו בצורה גסה זכויות בסיסיות והלינו את שכר עובדיהן למשך חודשים ארוכים. לעתים המשבר התבטא גם בנסיגה של רמת השירותים לתושב. המשבר הכלכלי הפך עד מהרה למשבר ייצוגיות. אמנם רמת החוב של הרשויות פחתה בשלוש השנים האחרונות, אולם תוצאה זו הושגה במחיר מעורבות גוברת של השלטון המרכזי בניהול הרשויות המקומיות. עשרות רשויות מקומיות מנוהלות היום באופן חלקי או מלא על ידי גורמים שלא נבחרו על ידי תושבי הרשות. חומרת המשבר גדולה עוד יותר בשל חלקן הגדול של הרשויות המקומיות הערביות שהממשלה מעורבת בניהולן.

מדוע רשויות מקומיות מסוימות נקלעו למשבר כלכלי בעוד רשויות אחרות חמקו מכך, וחלקן אפילו נמצאות בעודף תקציבי? עבודה זו מנסה להתמודד עם השאלה על ידי הצבת זרקור על הגורמים היסודיים העיקריים שעשויים להסביר את ההבדלים בחשיפה לסיכונים משבר בין רשויות מקומיות. איננו מסתפקים בציון ניהול כושל כגורם למשבר ברשויות המקומיות, אלא חותרים לעמוד על הסיבות המבניות התורמות לניהול כושל, בין שאלו טמונות במבנה הרשות המקומית ובין שאלו נמצאות בכללי המשחק שעיצב השלטון המרכזי.

אנו מנתחים שורה של גורמים יסודיים שפוטנציאלית עשויים להגדיל את הסיכון למשבר ברשויות המקומיות: גודל אוכלוסיית היישוב, הרמה החברתית-כלכלית של תושבי היישוב, מאזן הכוחות בין השחקנים הפוליטיים והמקצועיים בתוך הרשות המקומית, וכן הסכנות הטמונות במאבק התקציבי שקיים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. מצד אחד לשלטון המרכזי יש תמריץ להעתיק לרשויות המקומיות פעילויות ציבוריות, בלי שצמוד לכך מימון מלא, כדי להציג גירעון ממשלתי קטן. מהצד האחר לרשות המקומית יש פיתוי לספק רמת שירותים גבוהה מדי (מעבר לזו שתושבי הרשות היו מוכנים לממן מכיסם) ולהעתיק חלק מן המימון לתושבי יתר הרשויות המקומיות. קיים גם הפיתוי של ראש רשות מכהן להרחיב בצורה מוגזמת את ההוצאה בסמוך למועד הבחירות כדי להגדיל את סיכויי להיבחר מחדש.

ניתוח המשבר ברשויות המקומיות בעבודה זו כולל התמודדות עם התחלופה בין יעילות לייצוגיות, שבאה לידי ביטוי בשלל סוגיות מדיניות, כמו הגודל הרצוי של רשות מקומית, או התערבות השלטון המרכזי בניהול הרשויות המקומיות. מספר הוועדות הקראות שמינה משרד הפנים בחמש השנים האחרונות כמעט שווה למספר הוועדות הקראות שמונו בחמישים השנים הראשונות של המדינה. עשרות רשויות מקומיות מנוהלות היום ללא נציג נבחר של התושבים. בתנאים כאלה נפגעת היכולת לבחור סל שירותים ומסים לפי ההעדפות של התושבים. אין הכרח שיעילות וייצוגיות יתנגשו זו בזו. יישוב שמנוהל בניגוד למינהל תקין, או חלילה בצורה מושחתת, פוגע הן ביעילות הן בייצוגיות.

בחלק הבא מתוארים בהרחבה מאפיינים מרכזיים של המשבר הכלכלי ומשבר הייצוגיות ברשויות המקומיות בישראל. חומרת המשבר הנסקרת בחלק זה היא ההצדקה העיקרית לחזור ולנתח את מצבן של הרשויות המקומיות ארבע שנים בלבד מאז העלה כנס קיסריה על סדר היום את משבר הרשויות המקומיות. חלק ג סוקר את הגורמים הפוטנציאליים שיכולים להסביר את

המשבר שבו נתונות הרשויות המקומיות ומצביע על תרומתם של גורמי יסוד להיווצרות המשבר. את העבודה חותם חלק ד' ובו המלצות מדיניות שנועדו לטפל בשורשי המשבר. צעדי המדיניות המוצעים נותנים משקל לשני שיקולים מרכזיים: יעילות וייצוגיות.

ב. מאפייני המשבר

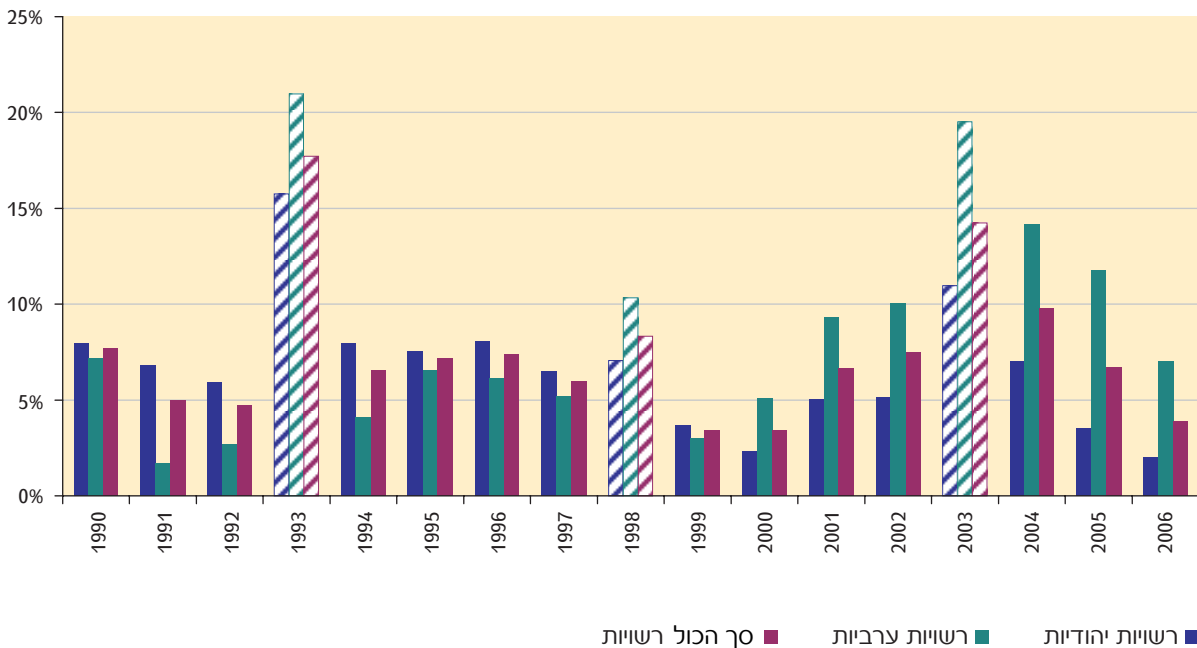
1. כללי

בשנים 2001-2006 נקלעו חלק ניכר מהרשויות המקומיות בישראל למשבר כלכלי. בעקבות חומרת המשבר התערבה הממשלה בניהול חלק מהרשויות החל מגיבוש תכניות הבראה ועד כדי הפקעת סמכויות הדרג הנבחר. התערבות הממשלה תורמת להגדלת יעילות הניהול של הרשויות שבמשבר, אך במחיר של פגיעה בייצוגיות של התושבים. בחלק זה נתאר את מאפייני הרשויות שבמשבר ואת החרפת התערבות הממשלה בניהולן מן הקל אל הכבד.

במשך כל השנים סבלו הרשויות המקומיות מגירעונות גדולים ביחס להיקף הכנסותיהן. בתקופה שבין 1990 ל-2006 הסתכם הגירעון הממוצע של הרשויות היהודיות ביחס להכנסתן בכ-5.5% לשנה, ואילו הגירעון של הרשויות הערביות היה בממוצע כ-6.5% לשנה מהכנסתן (תרשים 1). בשתי הקבוצות יש שונות רבה בהתפתחות הגירעון. ראשית, בולט לעין שבשנות בחירות מרקיע הגירעון לשיעורים יוצאי דופן, בעיקר ברשויות הערביות. כן מעניין לציין כי בשנות התשעים גירעון של הרשויות הערביות היה קטן מזה של הרשויות היהודיות. אולם למן שנת 2001 המגמה התהפכה – גירעון של הרשויות היהודיות ביחס להכנסותיהן ירד לחצי, בעוד הגירעון של הרשויות הערביות ביחס להכנסותיהן גדל ב-64%.

תרשים 1

הגירעון ביחס להכנסות ברשויות המקומיות לפי מגזר, 1990-2006



הערות:

1. העמודות המפוספסות מציינות שנת בחירות.
2. הגירעון כולל מתן אשראי נטו.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

חומרת הבעיות של הרשויות המקומיות אינה אחידה, והיא תלויה בעיקר בחוסנה הבסיסי של כל אחת מהן. חלק מהן אף הגיעו בשנות האלפיים, למעשה, לפשיטת רגל כלכלית. לא רק שהן לא יכלו לעמוד בפירעון חובותיהן לבנקים ולספקים, אלא שאף לא נותרו בידיהן מקורות לשלם את שכר עובדיהן. הלנת שכר היא תופעה שלילית שפוגעת באופן חמור ביותר בזכויות הבסיסיות של העובדים. פגיעה כה קשה בזכויות העובדים היא תופעה יוצאת דופן במוסדות ציבוריים. גם כאן ניכר הפער בין הרשויות הערביות לבין הרשויות היהודיות. 33 מהרשויות הערביות הלינו את שכר עובדיהן בשנת 2004 ומספרן אף גדל ב-2006 (לוח 1), בעוד מספר הרשויות היהודיות שהלינו את שכר העובדים הסתכם ב-20 בשנת 2004 וירד ל-6 בלבד בשנת 2006. במונחים יחסיים הפער בין שני המגזרים עצום – 44% מהרשויות הערביות הלינו שכר, לעומת כ-12% מהרשויות במגזר היהודי.

לוח 1

סמנים למשבר ברשויות המקומיות, 2004-2006

שנה	רשויות מלינות שכר ¹ *		רשויות בתכנית הבראה ² **		רשויות שבהן פועל חשב מלווה ³ ***	
	מזה: מועצות אזוריות	מזה: רשויות ערביות	מזה: מועצות אזוריות	מזה: רשויות ערביות	מזה: מועצות אזוריות	מזה: רשויות ערביות
2004	53 (5)	33	129 (13)	57	29 (1)	20
2005	36	27	143 (14)	67	48 (1)	36
2006	42	36	122 (8)	61	53 (1)	41

* רשויות שבהן הולך שכר העובדים למשך יותר מחודש.

** מספר הרשויות בתכנית הבראה חושב כמספר הרשויות שקיבלו מענק לצמצום גירעון מצטבר לפי הנתונים המבוקרים לכל שנת תקציב.

*** רשויות שבהן החשב המלווה פעל למשך ארבעה חודשים ויותר עבור כל שנת תקציב.

מקור:

1. עיבוד מנתוני הסתדרות העובדים הכללית החדשה.
2. עיבוד מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, נתונים כספיים מבוקרים, 2004-2006.
3. נתוני שנת 2004: משרד הפנים, פרסום ברשומות, חשבים מלווים, מהתאריכים: 13.8.2006, 1.11.2006, 10.1.2007; נתוני השנים 2005-2006: נתוני משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, כפי שהם מובאים אצל סטקלוב, 2008.

הגירעונות הגדולים ברשויות המקומיות והפגיעה בתפקודן הביאו לגידול במעורבות של הממשלה בניהולן, כאשר מידת המעורבות הממשלתית עולה עם עומק הבעיות של הרשות המקומית. בדרגה הראשונה ניתן למנות את הרשויות הנמצאות בתכניות הבראה. 122 רשויות נכללו בתכניות הבראה בשנת 2006, מהן 61 רשויות ערביות (לוח 1). מספרן הניכר של הרשויות בתכניות הבראה מעיד כי

תופעת הגירעונות הגדולים אינה אקראית, אלא היא רווחת בחלק ניכר מהשלטון המקומי (52%). לפיכך צמצום משמעותי בהיקף התופעה הוא מעניינם לא רק של הרשויות עצמן אלא גם של השלטון המרכזי.

תמיכת הממשלה בתכנית הבראה של רשות מקומית כפופה לקריטריונים שמעידים בדרך כלל על הצבר חוב גדול, אך לא בהכרח משברי. הקריטריונים המרכזיים להצטרפות לתכנית הבראה הם: זכאות הרשות למענק איזון, היקף גירעון מצטבר¹ בתחום שבין 17.5% ל-50% מההכנסה השנתית וגירעון שוטף העולה על 15% מההכנסה. ההצטרפות לתכנית הבראה מקנה יתרונות לרשות המקומית, ולכן גם יישובים שחובם קטן יחסית נוטים להצטרף לתכנית. כלומר, השתתפות בתכנית הבראה אינה מעידה בהכרח על סף פשיטת רגל, אך אין ספק שניתן להגדיר קבוצה זו כרשויות בסיכון גבוה מאוד יחסית. טיפול מוקדם בבעיה מקטין את הסיכוי שרשויות אלה תיקלענה למשבר חמור שיחייב צעדים חריפים יותר.

השיעור הגבוה של רשויות מקומיות שגירעונן המצטבר כבד הביא לתמורות משמעותיות במידת המעורבות של משרד הפנים בניהולן. במסגרת חוק התכנית הכלכלית 2004 הסמיך המחוקק את ידיו של שר הפנים להפקיע מסמכויותיו של הדרג המקצועי והדרג הנבחר ברשויות המקומיות ולהציב במקומו, לפרקי זמן מוגבלים, בעלי תפקידים מטעמו של משרד הפנים. כאשר גירעונה וניהולה של הרשות חורגים מהכללים, רשאי שר הפנים למנות לרשות המקומית חשב מלווה. כל פעולה שיש לה משמעות תקציבית בצד ההוצאות מחייבת אישור החשב המלווה. כאשר הרשות אינה עומדת ביעדי גבייה מינימליים שנקבעו בחוק, רשאי השר למנות לרשות המקומית גובה ממונה, שאליו תועברנה כל הסמכויות הרלוונטיות בתחום הגבייה. משרד הפנים מרבה למנות חשבים מלווים, אך ממעט למנות גוברים מטעמו. זאת משום שהחשב המלווה אמור רק לפקח על ההוצאות, בעוד שלידי הגובה הממונה מועברות סמכויות ביצוע, המופקעות מידיהם של בעלי תפקידים ברשות. צעד זה יוצר ניתוק בין האחראיות של ראש הרשות לתחום הגבייה לבין סמכויות הגבייה שמועברות לידי של הגובה הממונה (בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה]).

ככל שמצבה של הרשות המקומית חמור יותר, מידת מעורבותה של הממשלה בניהולה גדול יותר. כך גדלה מצד אחד המשמעת התקציבית והיעילות, אך נפגעת הייצוגיות של התושבים באמצעות הדרג הנבחר מצד שני. מינויים של חשב מלווה, ועוד יותר מכך גובה ממונה, הם עליית מדרגה במעורבות הממשלה ברשות המקומית ומעידים על משבר חמור יותר מההוצאות בתכנית הבראה. מאז החל התהליך גדל מספר החשבים המלווים במהירות מ-29 ב-2004 ל-53 ב-2006 (לוח 1 לעיל). בשנת 2007 המשיך מספרם לעלות והגיע ל-75, ומספר הגוברים הממונים ל-6, רובם המכריע ברשויות ערביות.²

לכאורה היה אפשר לצפות כי התלות של הרשות המקומית באישור החשב המלווה לכל הוצאה אמורה להביא לאיזון תקציבה השוטף של הרשות. בפועל, רק כרבע מהרשויות שבהן מונה חשב מלווה במהלך שנת 2004 הגיעו בתום שנת התקציב 2005 לאיזון גירעונותיהן השוטפים. עם זאת, שני שלישים מהרשויות שלהן מונה חשב מלווה במהלך שנת 2004 הגיעו בתום שנת התקציב

1 הגירעון המצטבר שונה מן החוב של הרשות בכך שהוא אינו כולל הלוואות לטווח ארוך מן הבנקים.

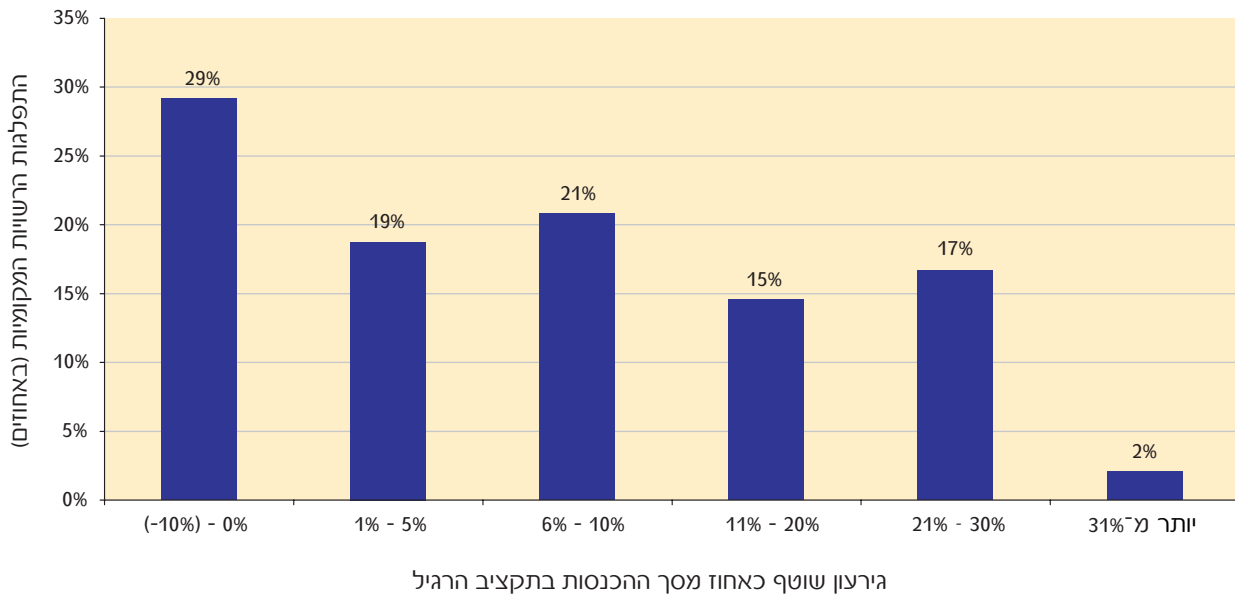
2 מקור לנתוני החשבים המלווים: טל, 2008.

נתוני הגוברים הממונים נמסרו על ידי אתי הראלי, עוזרת למנכ"ל משרד הפנים.

2005 לגירעון שוטף הנמוך מ-10% מסך הכנסותיהן בתקציב הרגיל. זהו שיעור גירעון הנמוך מרמת הגירעון שהוגדרה במסגרת הקריטריונים למינוי של חשב מלווה³ (תרשים 2).

תרשים 2

התפלגות הרשויות שבהן פעל חשב מלווה בשנים 2005-2006, לפי אחוז הגירעון השוטף מסך ההכנסה בתקציב הרגיל, 2006



הערות:

1. הנתונים אינם כוללים את ביצוע התקציב של ירכא, טייבה וג'וליס, שלא דיווחו על נתונייהן הכספיים לשנת 2006.
2. הנתונים כוללים רשויות שבהן פעל חשב מלווה בכל חודשי 2006 ולפחות ב-3 חודשים ב-2005.
3. ב-43 מתוך 48 הרשויות פעל החשב המלווה במשך 12 חודשים גם בשנת 2005 וגם בשנת 2006.

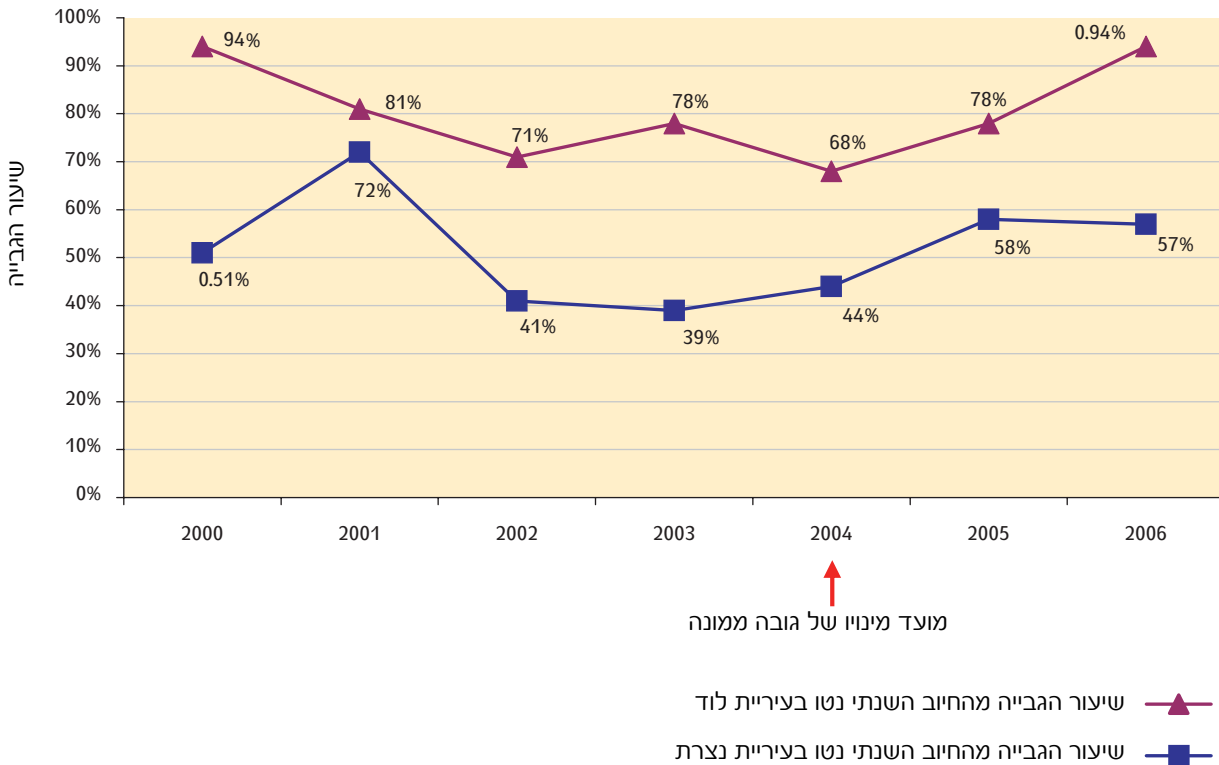
מקור: בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה]; עיבודי המחברים לפי נתוני סטקלוב, 2008 והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בשל מיעוט הרשויות שמונו להן גובים ממונים יש קושי להסיק מסקנות כלליות באשר לאפקטיביות פעולתם. מבין כלל הרשויות שבהן מונו גובים רק לגבי שתיים קיימים נתונים מבוקרים עבור יותר משנת פעילות אחת – נצרת ולוד. עבור שתי הרשויות הללו ניתן לראות מגמת שיפור בנתוני גביית מסי הארנונה ואגרת המים מאז מונו הגובים בשנת 2004 (תרשים 3 להלן).

3 עודד סטקלוב (2008) מצא כי לאחר ניכוי השפעותיהם של משתני בקרה, כגון הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית ולאומיותה, הפחית מינוי חשב מלווה את הגירעון התקציבי של הרשות בסכום של 218 ש"ח לתושב.

תרשים 3

גביית מסי ארנונה בנצרת ולוד, 2006-2000



הערה: בשנת 2005 נערכה בנצרת מחיקת חובות לצד שמיטה של חובות מסופקים שלא עודכנו ברישומים בשנים קודמות. לפיכך אפשר לחשב את נתוני הגבייה לשנה זו בשני אופנים – לפני ואחרי שקלול מחיקת החובות. הנתונים המובאים בלוח הם נתוני הגבייה לפני שמיטת החובות. לאחריה עמדה הגבייה הכוללת על 36%, הגבייה מהחייב השנתי נטו על 113%, והגבייה מפיגורים על 21%.

מקור: בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה]; עיבודי המחברים מנתוני משרד הפנים, **תמצית נתוני הדוחות הכספיים של עיריית נצרת ועיריית לוד 2001-2006**.

כאשר ניהולה הפיסקלי של רשות מקומית לא עומד בקריטריונים מינימליים שנקבעו בחוק, והיא אינה עומדת ביעדי תכנית ההבראה שעליהם התחייבה, בסמכותו של שר הפנים למנות לעיר ועדה במקום נבחרו הציבור. מצבן הכספי של רשויות אלה הוא החמור ביותר. מאז הקמת המדינה ועד שנת 2000 הנטייה למנות ועדות קרואות הייתה נמוכה יחסית, גם כאשר רשויות מקומיות היו נתונות במשבר חמור. לפיכך מספרן בתקופה זו אינו מהווה מדד לעצמת הבעיה. מ־1950 ועד 2000 מונו 34 ועדות קרואות, ואילו בשבע השנים האחרונות מונו 30 ועדות קרואות. הגידול הניכר במספר הוועדות הקרואות משקף במידה רבה גם החמרה בגישה של השלטון המרכזי לניהול לקוי של תקציב הרשות המקומית. התהליך הואץ עוד יותר למן שנת 2004, בעקבות תיקוני החקיקה בשנה זו. מאז ועד 2007 מונו ועדות קרואות ב־25 רשויות מקומיות, מתוכן 17 רשויות ערביות.⁴

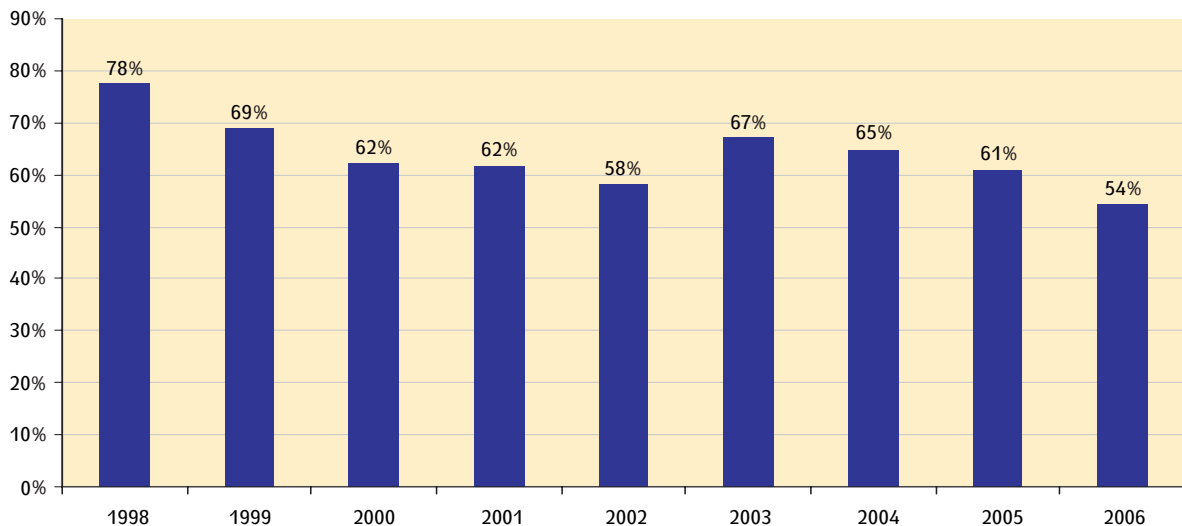
4 לפירוט ראו טל, 2008א; בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה].

2. החוב

הגידול בהכנסות של הרשויות מכל המקורות בשנים 1998-2006 היה גדול יותר מהגירעון, וכך פחת בהדרגה החוב ביחס להכנסות ברוב השנים מ-78% ב-1998 ל-54% ב-2006 (תרשים 4).⁵ יוצאת דופן היא שנת 2003, שבה הגירעון היה גדול במיוחד, הן משום שהייתה זו שנת בחירות הן משום שקוצצה התמיכה הממשלתית לרשויות במידה ניכרת, כחלק מהמדיניות המקרו-כלכלית של הממשלה באותה שנה. הירידה בגירעונות ובחוב, למן שנת 2004, היא גם פועל יוצא של מדיניות הממשלה להדק את הפיקוח על הרשויות המקומיות מצד אחד ולהפעיל תכניות הבראה מצד שני. למרות הירידה בחוב יחסית להכנסה התגלו, כאמור, סמנים למשבר ברשויות רבות.

תרשים 4

החוב ביחס להכנסות ברשויות המקומיות, 1998-2006



מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל**, שנים שונות.

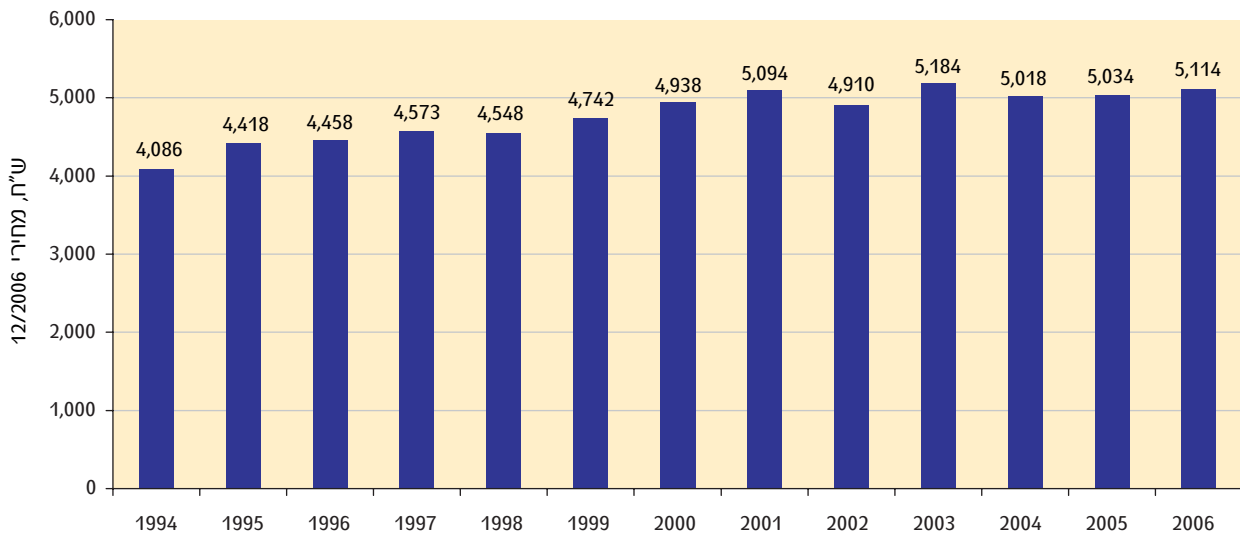
3. ההוצאות

ההוצאה לנפש ברשויות המקומיות גדלה בשנים 1994-2000 בקצב של 3.2% בממוצע לשנה, אולם מאז ועד 2006 הואט מאוד קצב גידולה והסתכם בכחצי אחוז בממוצע לשנה בלבד (תרשים 5). קצב גידולה של ההוצאה לנפש ברשויות המקומיות על פני כל התקופה תואם את קצב הצמיחה של התוצר לנפש, אולם קצב גידולה מהיר בהרבה מזה של כלל ההוצאה הציבורית לנפש, שבשתי התקופות הללו ירדה בכחצי אחוז לשנה. התפתחות ההוצאה לפי מגזר מורה כי עיקר התרחבות ההוצאה בשנות התשעים התרכז ברשויות הערביות – 10% לשנה, לעומת 2% לשנה ברשויות היהודיות. מאז שנת 2000 ההוצאה לנפש ברשויות היהודיות היא יציבה, ואילו קצב גידולה ברשויות הערביות הצטמצם ל-1% בשנה.

5 יצוין כי חוב הרשויות שאליו אנחנו מתייחסים גבוה מן החוב שאליו מתייחסים ברנרד ורזין (2004). בעוד שברנרד ורזין כוללים בחוב רק את חובות הרשויות לבנקים, אנו כוללים בו גם את חובות הרשויות לעובדים ולספקים. טיב נתוני החוב לפני 1998 לוקה בחסר ולכן לא הוצג כאן.

תרשים 5

ההוצאות לנפש בתקציב הרגיל ברשויות המקומיות, 1994-2006



מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

היה אפשר לצפות כי רשויות מקומיות במשבר יקטינו את הוצאותיהן, ובייחוד אלו שלא נותרו בידיהן מקורות לשלם את שכר עובדיהן. אולם בפועל הרשויות שהלינו את שכר עובדיהן לא צמצמו את הוצאותיהן במידה המתבקשת מחומרת המשבר (לוח 2). יתרה מזו, היישובים שהלינו את שכר עובדיהן ב-2006 הגדילו את ההוצאות לנפש במידה ניכרת ואף מעבר לשיעור הגידול ביתר הרשויות. מנתוני לוח 2 עולה חשש כי חלק מהרשויות שהיו במשבר ניצלו לרעה את עובדיהן. במקום להדק את החגורה ולצמצם הוצאות במידה ניכרת, וכך לצמצם את היקף הלנת השכר, הן החריפו את המשבר, וייתכן שאף השתמשו בהלנת השכר כאמצעי לחץ על הממשלה.

לוח 2

שיעור השינוי הממוצע בהוצאה הראלית לנפש, ברשויות שהלינו שכר,

כל שנה לעומת קודמתה, 2004-2006 (באחוזים)

שנה	רשויות מקומיות שהלינו את שכר עובדיהן יותר מחודש		יתר הרשויות
	רשויות יהודיות	רשויות ערביות	
2004	-1	-5	-2
2005	-5	10	-1
2006	8	6	2

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, עבור השנים 2004-2006;

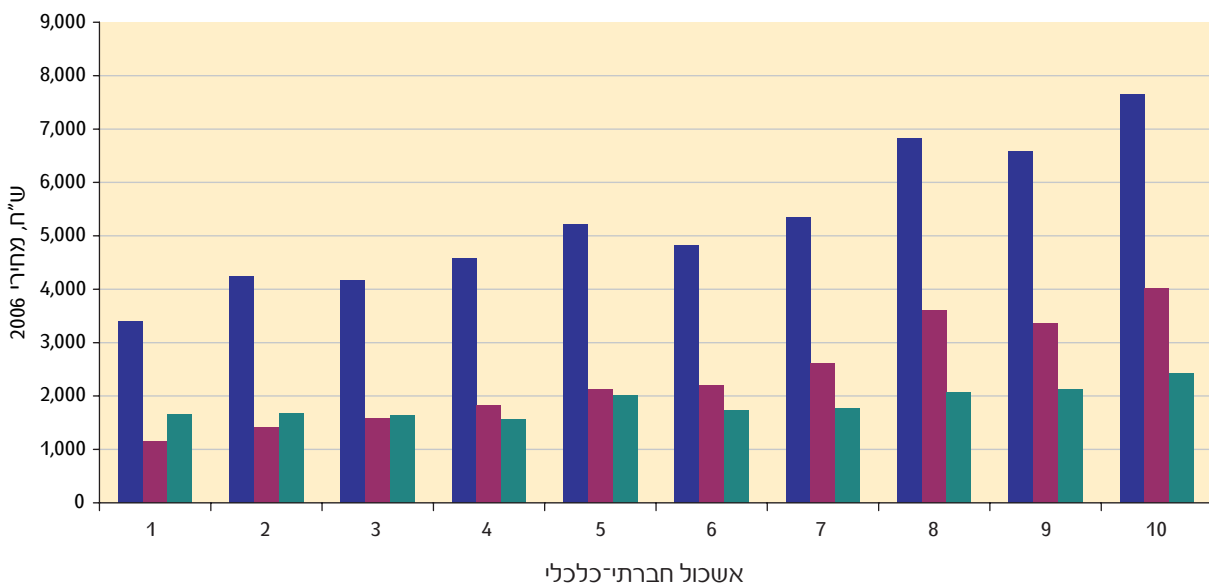
דובר הסתדרות העובדים הכללית החדשה.

ביישובים שהממשלה מינתה להם חשב מלווה ההוצאה לנפש אכן צומצמה, אך לא בשיעור שיש בו כדי לפגוע משמעותית ברווחת התושבים. לדוגמה, בין 2005 ל-2006 פחתה ב-2.5% ההוצאה לנפש ביישובים שהממשלה מינתה להם חשב מלווה, בעוד שברשויות שלא מונה להן חשב מלווה גדלה ההוצאה לנפש ב-4.6%⁶.

לרמה החברתית-כלכלית של היישוב יש השפעה משמעותית על רמת ההוצאה לנפש. ככל שהיישוב נמצא באשכול גבוה יותר, רמת הוצאותיו לנפש גבוהה יותר (תרשים 6).⁷ הפערים בולטים במיוחד בשירותים העירוניים. הפערים בשירותים הממלכתיים המסופקים על ידי הרשות המקומית – חינוך ורווחה – הם, לכאורה, קטנים יותר. אולם אין ללמוד מהם על הפערים בהוצאה הלאומית לחינוך ולרווחה משני טעמים. ראשית, לא כל ההוצאה הלאומית לחינוך מועברת לצרכנים דרך הרשות המקומית, וכך גם לגבי שירותי הרווחה. לדוגמה, שכר המורים בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים ממומן במישרין על ידי הממשלה.⁸ שנית, שיעור צרכני השירותים הממלכתיים מכלל האוכלוסייה משתנה מיישוב ליישוב, ולכן עדיף לבחון את ההוצאה לזכאי השירות, כמו תלמידי בתי הספר או נזקקי שירות הרווחה.

תרשים 6

הוצאה ממוצעת לנפש בתקציב הרגיל לפי ייעוד ואשכול חברתי-כלכלי, 2006



■ סך הכול הוצאה בתקציב הרגיל ■ הוצאה על שירותים מקומיים ■ הוצאה על שירותים ממלכתיים

הערה: ההוצאה על שירותים מקומיים חושבה כסך ההוצאה על פעולות כלליות, שכר כללי והוצאות חד-פעמיות. כלומר, סך ההוצאה בניכוי הוצאה על שירותי חינוך ורווחה, רכישת מים, פירעון מלוות, מימון וכיסוי גירעון מצטבר.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2006**, ומנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **נתונים כספיים מבוקרים 2006**.

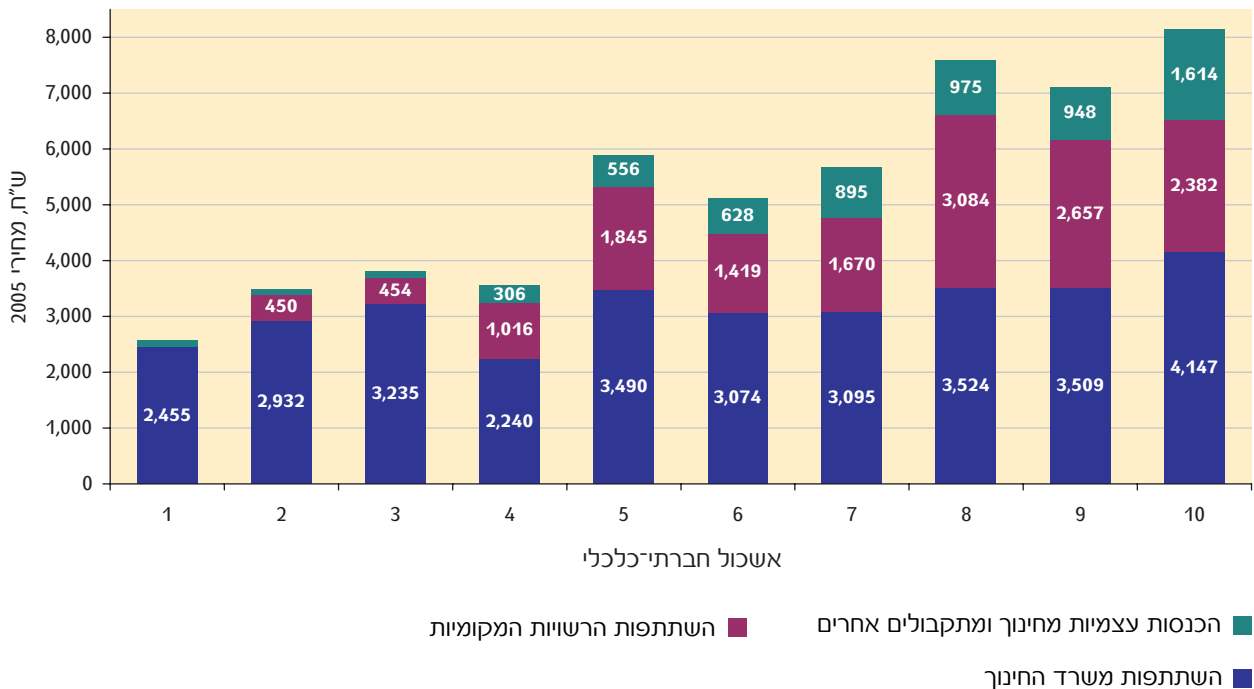
6 בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה]; עיבודי המחברים לפי נתוני סטקלוב, 2008 והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 7 יש להיזהר בפירוש כל המשתנים המפולגים לאשכולות על בסיס המעמד החברתי-כלכלי של היישוב, משום שבחלק מהאשכולות יש מעט מדי תצפיות. הבעיות העיקריות נוגעות להשוואה בין יהודים לערבים – בשלושת האשכולות הראשונים יש מעט מאוד יישובים יהודיים (בין 1 ל-3), ואילו באשכולות 5-6 יש מעט מאוד יישובים ערביים (1 ו-2). לכן חשוב יותר להתמקד בהתפלגות בכללותה של כל אחד מהמגזרים.
 8 לפירוט סעיפי ההוצאה בחינוך המסופקים באמצעות הרשויות המקומיות ראו בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה].

חשוב לציין כי מטרת עבודה זו היא לאפיין את המשבר הכלכלי ברשויות המקומיות ואת גורמיו. מנקודת ראות זו חשוב להתמקד בשירותים הממלכתיים המסופקים באמצעות הרשות המקומית ובהרכב המימון של שירותים אלה. בחינת ההתפלגות של כלל השירותים הממלכתיים היא נושא למחקר נפרד.

יש פערים ניכרים בשירותי החינוך לתלמיד המסופקים על ידי הרשויות המקומיות (תרשים 7). חלק מהפערים מקורם במדיניות הממשלתית. בייחוד יש לתמוה על ההוצאה הניכרת לתלמיד באשכול העליון בהשוואה ליתר האוכלוסייה. אולם עיקר הפערים נובע מהמימון המשלים של הוצאות החינוך על ידי הרשויות המקומיות – ככל שמעמדה החברתי-כלכלי של הרשות גבוה יותר, הוצאותיה לתלמיד ממקורות עצמיים גדלות. ההשקעה בחינוך ממקורות עצמיים בשלושת האשכולות הראשונים, שבהם מרוכזות רוב הרשויות הערביות, היא קטנה מאוד – בין 130 ש"ח ל-480 ש"ח לתלמיד. אך מהאשכול הרביעי הוצאות החינוך ממקורות עצמיים עולות מדרגה ל-1,020 ש"ח ועד לשיא של 3,080 ש"ח באשכול השמיני. למעשה הפערים בהוצאה לחינוך מועצמים עוד יותר בשל השתתפות ההורים במימון החינוך. זו ניכרת במיוחד למן האשכול החמישי ומגיעה לשיאה באשכול העליון. סיכום כלל ההוצאה לחינוך המסופקת על ידי הרשויות המקומיות מצביע על פערים בלתי נסבלים. פערים אלה אינם עולים בשום אופן בקנה אחד עם הכוונות המקוריות של מדיניות החינוך הממלכתית.

תרשים 7

הוצאה על שירותי חינוך מקומיים לתלמיד לפי אשכול חברתי-כלכלי ומקורות מימון, 2005



מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2005**, ומנתוני משרד הפנים, **נתונים כספיים מבוקרים 2005**.
 חישוב מספר התלמידים ברשויות המקומיות הסתמך נוסף על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מבוא לפרסום **ילדים בגני ילדים ובמעונות יום תשס"ה**, לוח 8: 'גני ילדים וילדים בגני ילדים לפי יישוב הגן ומין'.⁹

9 מספר התלמידים ברשויות המקומיות כולל תלמידים בבתי ספר ותלמידים בגני ילדים שבפיקוח משרד החינוך.

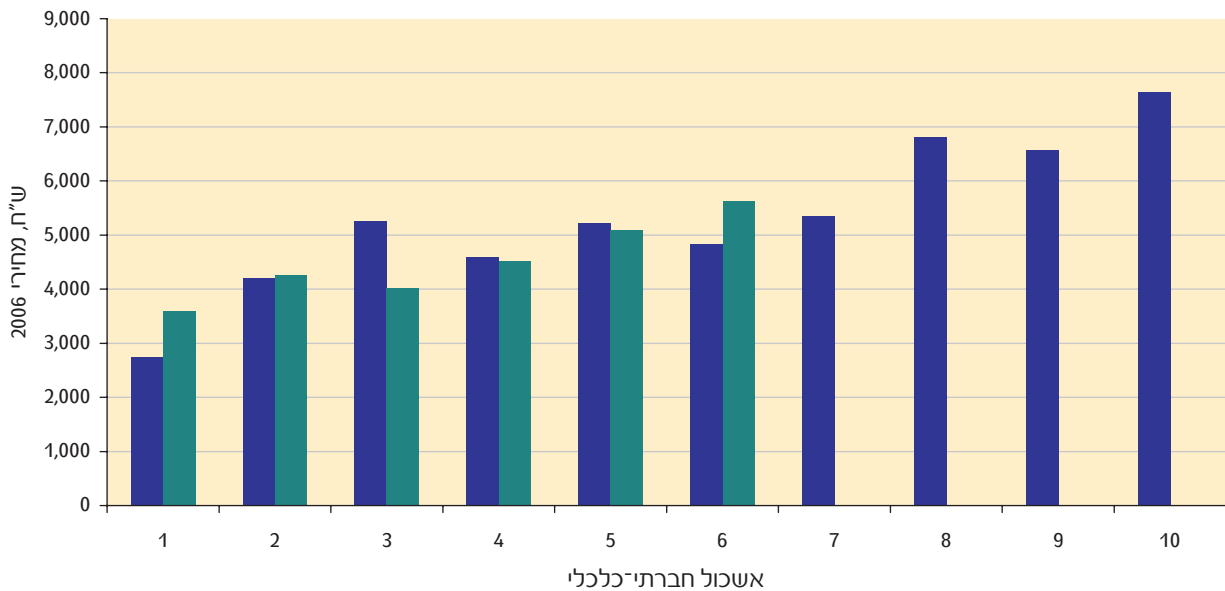
גם בהספקת שירותי רווחה קיים אי־שוויון גדול יותר מהנצפה בחישוב ההוצאה הממוצעת לנפש. בניגוד להוצאות החינוך, הגורם המרכזי ל־אי־שוויון בתחום זה הוא הממשלה המרכזית – להסבר ראו סעיף 4.2.1 ותרשים 17 להלן. חלוקה רגרסיבית של שירותים ממלכתיים על ידי השלטון המרכזי מחמירה את מצבן של הרשויות החלשות ומגדילה את הסיכוי שהן תיכנסנה למשבר.

3.1. ההוצאות לפי מגזר

ישנם פערים בהוצאה לנפש בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות. אולם לא ניתן לנכות ביעילות את ההשפעה של הרמה החברתית־כלכלית, משום שהפערים מתמקדים באשכולות שבהם יש מיעוט יישובים ערביים או יהודיים (ראו גם הערה 7 לעיל). תרומת החינוך והרווחה לפער גדולה יותר מתרומת השירותים העירוניים.¹⁰

תרשים 8

הוצאה ממוצעת לנפש לפי אשכול חברתי־כלכלי ומגזר, 2006



■ הוצאה ממוצעת לנפש, רשויות יהודיות ■ הוצאה ממוצעת לנפש, רשויות ערביות

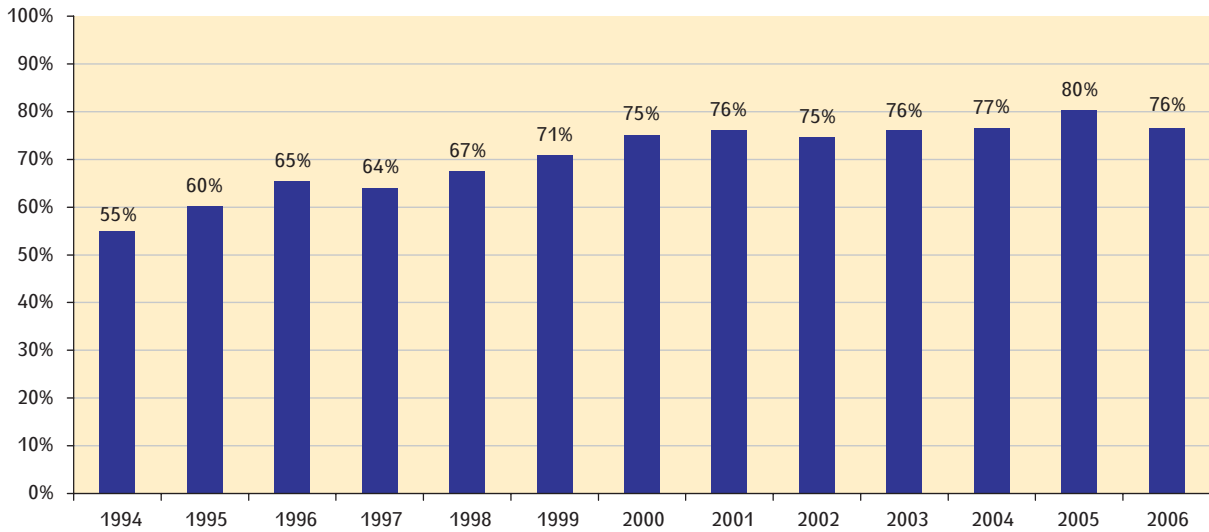
מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006.

מספר התלמידים בגני הילדים ברשויות המקומיות חושב כמכפלת שיעור התלמידים בגנים בפיקוח משרד החינוך במגזר היהודי ובמגזר הערבי במספר התלמידים בגני ילדים בכל רשות. גם כאשר להבדלים בין המגזרים תקפה טענתנו בעניין משקל הילדים באוכלוסייה והפערים הגדולים בהוצאה לתלמיד.

הפער בין היקף ההוצאה לנפש ברשויות המקומיות הערביות והיהודיות היה גדול מאוד בעבר, אך הוא הצטמצם בהדרגה מ-45% ב-1994 ל-25% בשנת 2000 (תרשים 9). מאז ועד 2006 היחס בהוצאה לנפש בין שני המגזרים הוא כ-77% בממוצע. צמצום פער ההוצאה בין שני המגזרים התאפשר במידה רבה על ידי הרחבת התמיכה הממשלתית ברשויות המקומיות הערביות (ראו סעיף 4.2 להלן).

תרשים 9

ההוצאה לנפש ברשויות הערביות כאחוז מההוצאה ברשויות היהודיות, 1994-2006



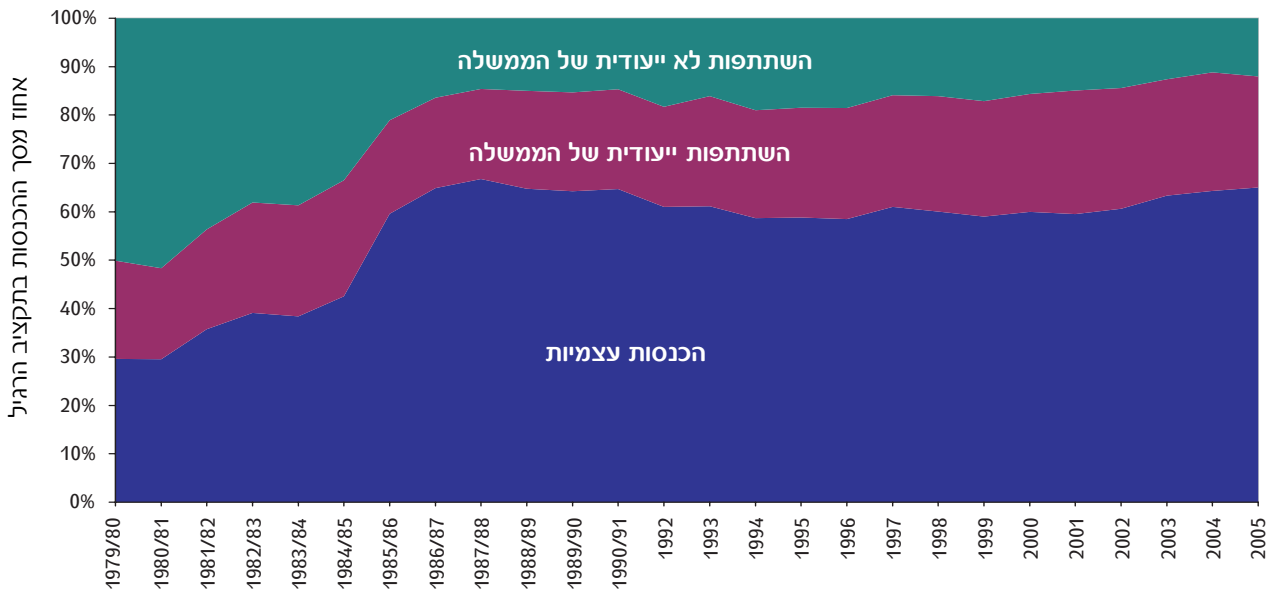
מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

4. מימון ההוצאות

הרשויות המקומיות מספקות לתושביהן שירותים עירוניים וכן הן מתפקדות כסוכנים של הממשלה להספקת שירותי חינוך ורווחה, שמטבעם הם שירותים ממלכתיים. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות קשורים להרכב השירותים שהן מספקות ולחוסן הכלכלי. לפיכך הכנסות הרשויות המקומיות נחלקות לשלושה מקורות עיקריים: הכנסות עצמיות שנועדו לממן בעיקר את השירותים העירוניים, מענקים ייעודיים מהממשלה שמטרתם לממן את שירותי החינוך והרווחה, ומענקי איזון מהממשלה שנועדו לאפשר סל שירותים בסיסי לרשויות שבהן פוטנציאל המקורות העצמיים נמוך יחסית.

תרשים 10

הרכב הכנסות הרשויות המקומיות לפי מקור, 1980–2005



הערות:

1. השתתפות ייעודית של הממשלה כוללת את השתתפות הממשלה בתקציבי חינוך ורווחה.
2. השתתפות לא ייעודית של הממשלה כוללת הכנסות מועברות, מענקי איזון, מענקים לכיסוי גירעון ומלוות לאיזון. מטעמים טכניים סעיף זה כולל גם את ההשתתפות הייעודית של הממשלה ממשרדי ממשלה שאינם משרדי החינוך והרווחה, אולם חלקה ביחס לשאר רכיבי ההכנסה בסעיף זניח.
3. ההכנסות המועברות היוו את חלק הרשויות המקומיות בתקבולי אגרות רישוי רכב, מס שבח מקרקעין, מס רכישה ומס קנייה, שנגבו על ידי השלטון המרכזי. רכיב זה הצטמצם בהדרגה והוכלל במענקי האיזון.
4. עד שנת 1991 התחילה שנת התקציב ב-1 באפריל והסתיימה ב-31 במרס. משנת 1992 חל מעבר לשנת תקציב קלנדרית.
5. נתוני שנת 1991 הושטו. שנה זו הייתה שנת מעבר לשנת התקציב הקלנדרית. לפיכך הנתונים המבוקרים לשנה זו כוללים 9 חודשים בלבד.
6. הנתונים כוללים את המועצות האזוריות.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.

נתוני שנת 1998 חושבו בהתאם לנתוני משרד הפנים, פרסומי האגף לביקורת בשלטון המקומי, **דוח נתונים כספיים מבוקרים ברשויות המקומיות לשנת 1998** ונתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 1997**, לוח 46: 'הכנסות בתקציב הרגיל לפי מקור, 1998'.

הרכב המימון של הרשויות המקומיות עבר תמורות מהותיות במהלך שנות השמונים ומאז השינויים קטנים יחסית (תרשים 10 לעיל). בראשית שנות השמונים ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מימנו 30% מסך הוצאותיהן והממשלה מימנה את היתרה – 20% בגין הספקת

השירותים הממלכתיים ו-50% לתמיכה בהספקת שירותים עירוניים. במהלך שנות השמונים משקל מענקי התמיכה הממשלתיים שאינם מיועדים ירד במהירות לכ-15% בלבד, ובמקביל עלה משקל ההכנסות העצמיות עד לכ-60% מסך ההכנסות. משקל הממשלה במימון השירותים הממלכתיים נותר ללא שינוי. מאז ועד היום לא חל שינוי במשקל ההכנסות העצמיות, אולם חלו תנודות קטנות יחסית בהרכב המימון הממשלתי וכן באופיו.

4.1. ההכנסות העצמיות

חלק הארי של ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות מקורו בתקבולי הארנונה ממשקי בית ומעסקים (38%) ומהכנסות מאגרות ומהיטלים (27%). שני רכיבי המימון הללו נתונים לפיקוח הממשלה ומוגבלים על ידה. גבולות תעריפי הארנונה והקריטריונים להטלתם נקבעים על ידי שרי הפנים והאוצר ושיעור העלאתם נתון לפיקוחם. ואילו גובה האגרות וההיטלים צריך להיות מוצדק בגובה ההוצאה שאותה מממן השירות. מעורבות גבוהה של השלטון המרכזי בקביעת שיעורי המס של השלטון המקומי אינה ייחודית לישראל, והיא מקובלת בקרב מדינות רבות החברות ב-OECD (בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה]).

למרות השליטה הניכרת של הממשלה בשיעורי המס קיימת שונות רבה בהיקף ההכנסות העצמיות לנפש בין הרשויות המקומיות ובמיוחד בין היישובים היהודיים ליישובים הערביים (לוח 3). מקורה בגורמים רבים, נוסף על ההבדלים בשיעורי המס המקומיים, כמו ההתפלגות הגאוגרפית של העסקים, ההכנסה לנפש והכישרון הניהולי של קברניטי הרשויות. המאפיין האחרון מתבטא בעיקר בפערים גדולים בשיעורי הגבייה של מסי הארנונה בהשוואה למתחייב מהחוק.

לוח 3

הכנסות עצמיות ברשויות המקומיות לפי מגזר, 2006

רשויות ערביות	רשויות יהודיות	כל הרשויות	
1,237	3,730	3,382	הכנסות עצמיות לנפש
			מזה:
331	1,001	908	ארנונה ממגורים לנפש
78	1,287	1,118	ארנונה מעסקים לנפש

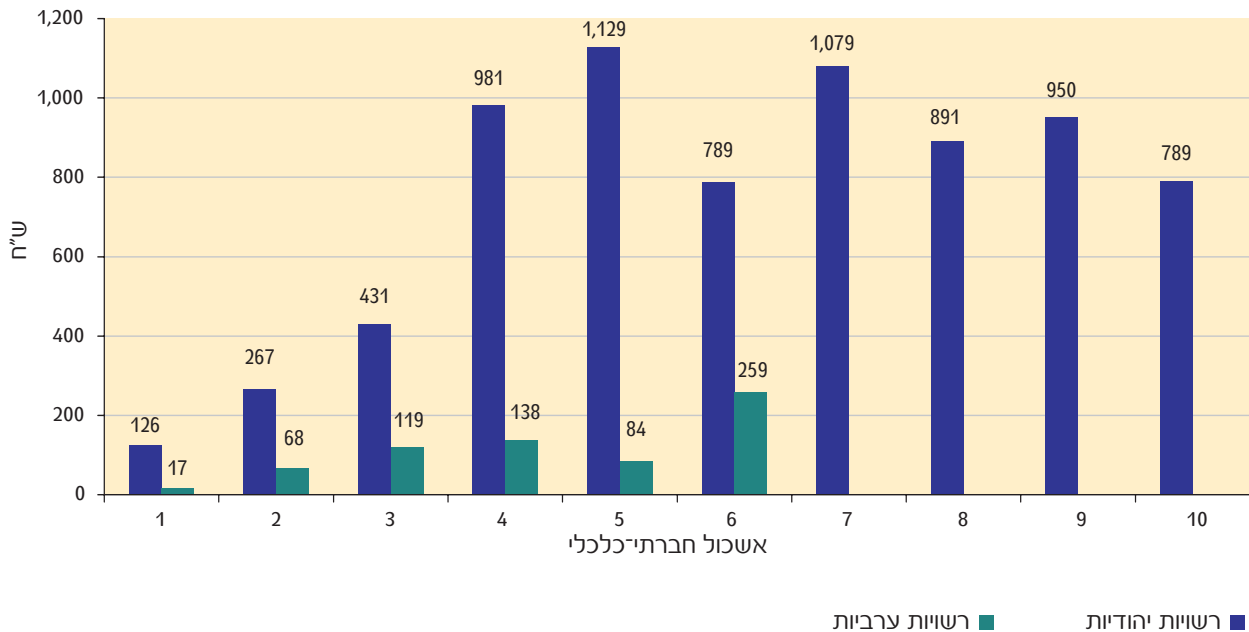
הערה: תקבולי ארנונה מעסקים חושבו כהפרש בין סך תקבולי הארנונה לבין תקבולי הארנונה ממגורים.

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2006** (נתוני רשויות מקומיות ועיריות בלבד).

4.1.1. ארנונה מעסקים. בחינת ההכנסות מארנונה של בתי עסק מצביעה על כמה תופעות בולטות. ראשית, ההכנסות מארנונה עסקית לנפש ביישובים היהודיים גדולה לאין ערוך יותר מזו שביישובים הערביים בכל האשכולות החברתיים-כלכליים. הפערים בולטים במיוחד באשכולות הרביעי והחמישי, שם ההכנסות ברשויות היהודיות הן בממוצע פי 10 מאלה שברשויות הערביות (תרשים 11 להלן).

תרשים 11

ארנונה מעסקים לנפש לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006

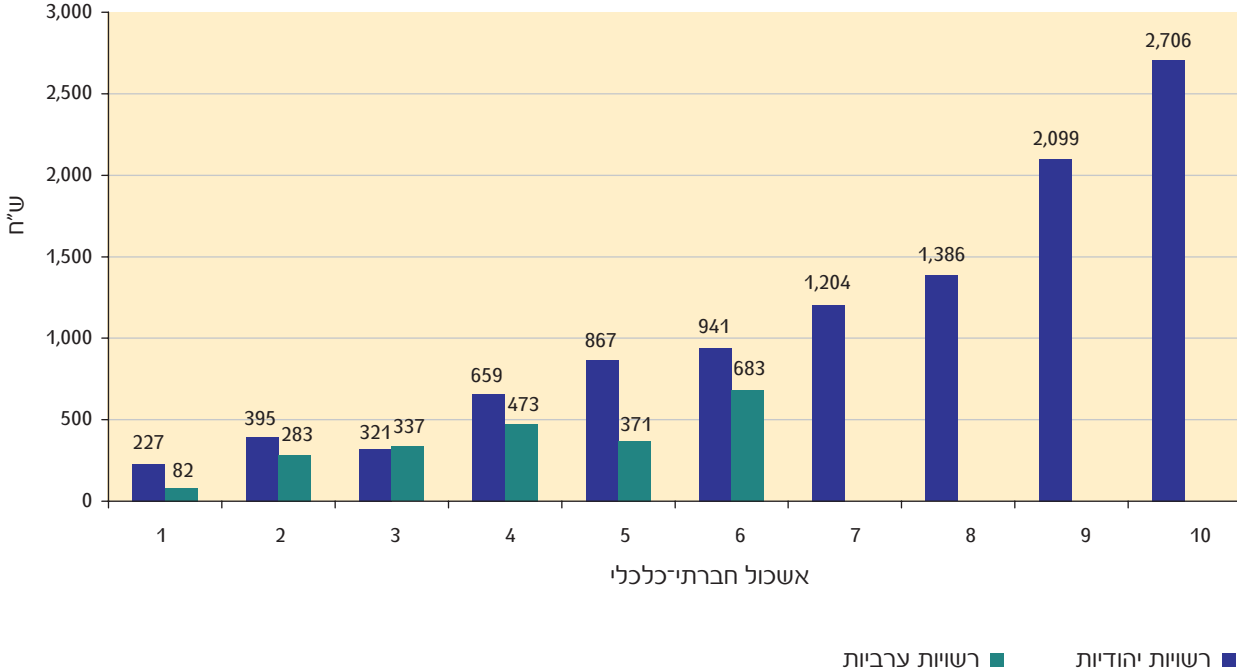


מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, נתונים כספיים מבקרים 2006.

שנית, קיימת שונות רבה בהכנסות לנפש מארנונה עסקית גם בין היישובים היהודיים לבין עצמם ובתוך קבוצת היישובים הערביים. לשונות בהכנסות מארנונה עסקית בשני המגזרים שלוש סיבות: (א) בערים גדולות, שהן מרכז מטרופוליני, מתרכזים עסקים רבים, ולכן רשויות גדולות – כמו חיפה ותל אביב במגזר היהודי ושפרעם במגזר הערבי – נהנות מהכנסות גדולות יותר. (ב) לחלק מהעסקים מיקום גאוגרפי טבעי, כמו אתרי נופש לאורך חוף הים, מחצבים, אתרי תיירות וכדומה. למעשה חלק מהרשויות המקומיות נהנות יותר מאחרות ממשאב שהוא לאומי באופיו. (ג) ההכנסות מארנונה עסקית בשלושת העשירונים העליונים של היישובים היהודיים פוחתות, משום שבראש סולם ההכנסות נמצאות רשויות קטנות המשמשות למגורים בלבד, כמו סביון וזכרון יעקב, שיש להניח שרובן גם אינן מעוניינות במפעלי תעשייה בתחומן. סביר להניח שלמרות ההכנסה הגבוהה מארנונה עסקית, הרשויות המקומיות מעדיפות עסקים שתרומתם לרעש ולזיהום נמוכה יחסית. זו אחת הסיבות שההכנסות מארנונה עסקית גבוהות במיוחד ברמת הביניים של הכנסה לנפש.

4.1.2. ארנונה ממשקי בית. הארנונה הממוצעת ממשקי בית לנפש ביישובים היהודיים דומה בממדיה לארנונה מעסקים, אולם התפלגותה לפי הרמה החברתית-כלכלית שונה מאוד. הארנונה ממשקי בית עולה מונוטונית עם עליית ההכנסה והמעמד החברתי-כלכלי (תרשים 12 להלן). בשונה מהיישובים היהודיים, הכנסות היישובים הערביים מארנונה של משקי הבית גבוהה בהרבה מהכנסותיהם מעסקים. אולם גם ביישובים הערביים ניכרת עלייה בהכנסות ממשקי הבית עם עליית הרמה החברתית-כלכלית.

תרשים 12
הכנסות מארנונה ממשקי בית לנפש, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006



מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **נתונים כספיים מבוקרים 2006**.

אחת הבעיות המרכזיות במימון ההוצאה של הרשויות המקומיות היא בהיעדר מיצוי של פוטנציאל מסי הארנונה ממשקי בית ביחס למתחייב מהחוק. שיעור הגבייה (לפני הנחות) ברשויות היהודיות באשכול התחתון הוא 40%, והוא עולה בהדרגה עם הרמה החברתית-כלכלית ביישוב, עד לרמה של 84% באשכול העליון (תרשים 13 להלן). שיעורי הגבייה ביישובים הערביים נמוכים הרבה יותר, והם עולים בתלילות רבה מאוד מ-12% באשכול התחתון ל-50% באשכול השישי.¹¹

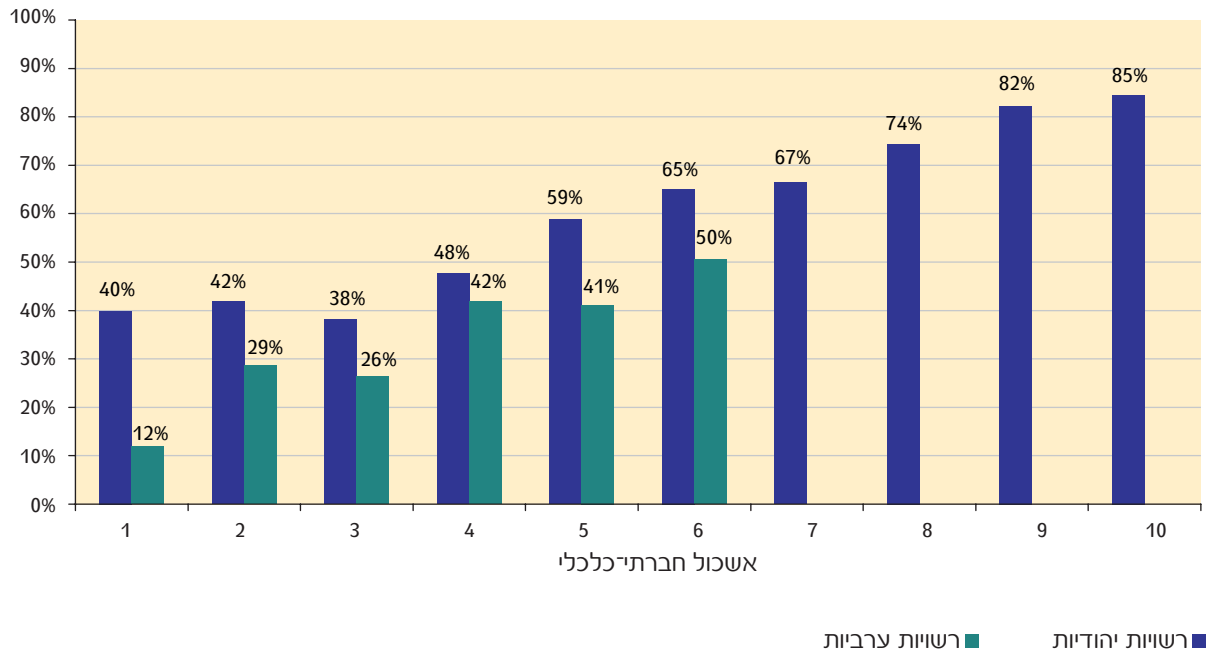
על פי החוק, הרשויות המקומיות רשאיות להעניק הנחות לתושביהן על בסיס קריטריונים חברתיים-כלכליים. אולם הרשויות המקומיות נוטות להעניק הנחות מעבר למותר על פי החוק. 14% מהרשויות היהודיות ומחצית מהרשויות הערביות חרגו מהמותר בחוק בהענקת הנחות לתושביהן. יש לציין כי יש אינדיקציות לכך שברשויות הערביות ההנחות ניתנות גם על בסיס השתייכות לחמולה השלטת. תופעה זו מעצימה את כוחה של החמולה ומשפיעה גם על שיעור ההשתתפות בבחירות ועל דפוסי ההצבעה של התושבים (בן בסט ודהן [בהכנה]).

11 שיעורי הגבייה ביישובים הערביים נמוכים במידה ניכרת מאלה שביישובים יהודיים, גם לאחר שמביאים בחשבון את רמת ההכנסה הנמוכה של תושבי הרשויות הערביות ומאפיינים נוספים של הרשות (פדר, 2007; Bernder, 2005).

גם בהתחשב בהנחות ובפטורים למשקי בית, שיעור הגבייה רחוק מלהשביע רצון – בין 54% ל-92% ביישובים היהודיים ובין 18% ל-60% ביישובים הערביים, בהתאם למעמד החברתי-כלכלי של היישוב (תרשים 14 להלן). גם בניכוי השפעת הרמה החברתית-כלכלית והמגזר הלאומי קיימים פערים ניכרים בשיעורי הגבייה – תופעה המצביעה, כנראה, על פערים בטיב הניהול של רשויות שונות. לדוגמה, שיעורי הגבייה לאחר הנחות באשכול 4 נעים בין 28% לבין 89% ביישובים היהודיים, ובין 22% לבין 92% ביישובים הערביים. שיעורי גבייה נמוכים מאוד אינם יציבים לאורך זמן. האזרחים המשלמים את מסיהם לרשות המקומית חשים מנוצלים על ידי אלו המתחמקים מתשלום מסיהם ועלולים גם הם להימנע בעתיד מתשלום מסים, וכך להחריף את המשבר.

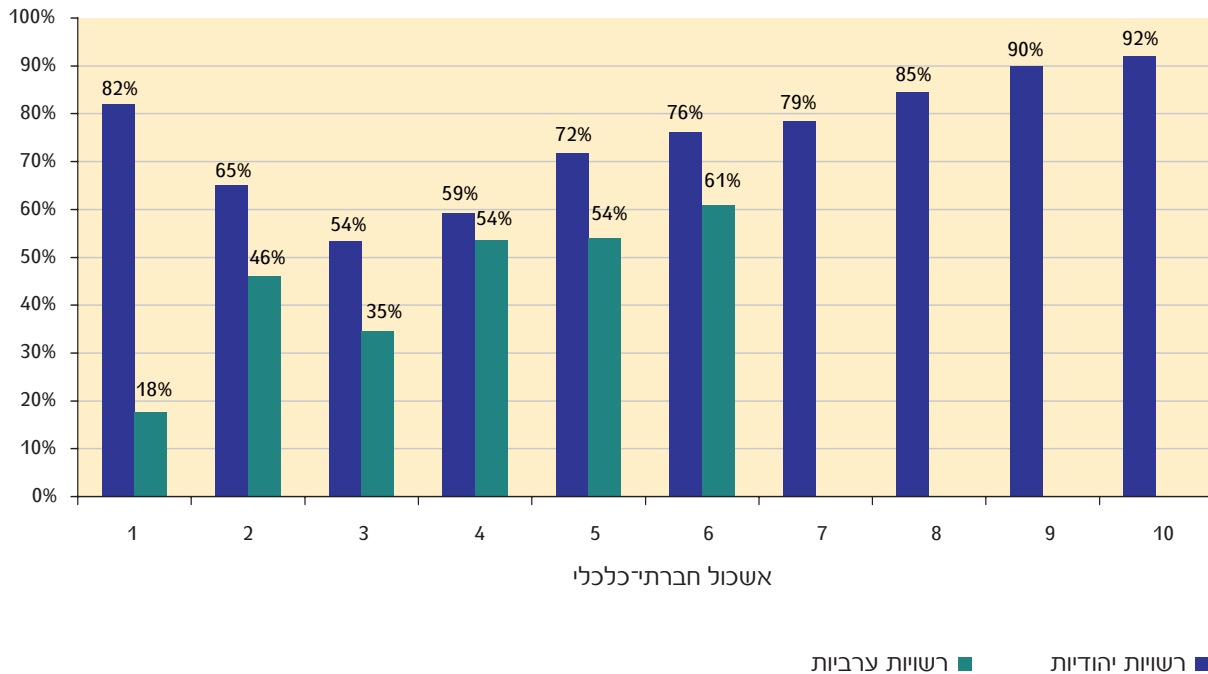
תרשים 13

אחוז גביית ארנונה ממשקי בית (לפני הנחות) לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006



מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, נתונים כספיים מבוקרים 2006.

תרשים 14
שיעור גביית ארנונה ממשקי בית (לאחר הנחות)
לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ומגזר, 2006



מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **נתונים כספיים מבוקרים 2006**.

יצוין כי שיעורי הגבייה היו הרבה יותר נמוכים עד 2004. הם השתפרו מאוד מאז הוחמר הפיקוח של משרד הפנים וכן הומר חלק ממענק האיזון במענק המותנה בשיעור הגבייה. הרשויות מחויבות לשפר את שיעורי הגבייה במסגרת תכניות ההבראה. הגידול בשיעור הגבייה מקורו הן בהקפדה גדולה יותר על מתן הנחות על פי הקריטריונים בחוק הן באכיפת הגבייה על החייבים. מטבע הדברים השיפור מתבטא בעיקר בחמישוני ההכנסה הנמוכים יותר. לדוגמה, השיפור בשיעור הגבייה ביישובים היהודיים בין 2006 לבין 2004 בחמישון התחתון הסתכם ב-12 נקודות אחוז, ואילו בחמישון העליון הוא גדל ב-4 נקודות אחוז. השיפור בשיעור הגבייה ביישובים הערביים אינו מתואם עם ההכנסה, אך הוא גדול עוד יותר ונע בין 11 ל-24 נקודות אחוז.

4.2. המימון הממשלתי

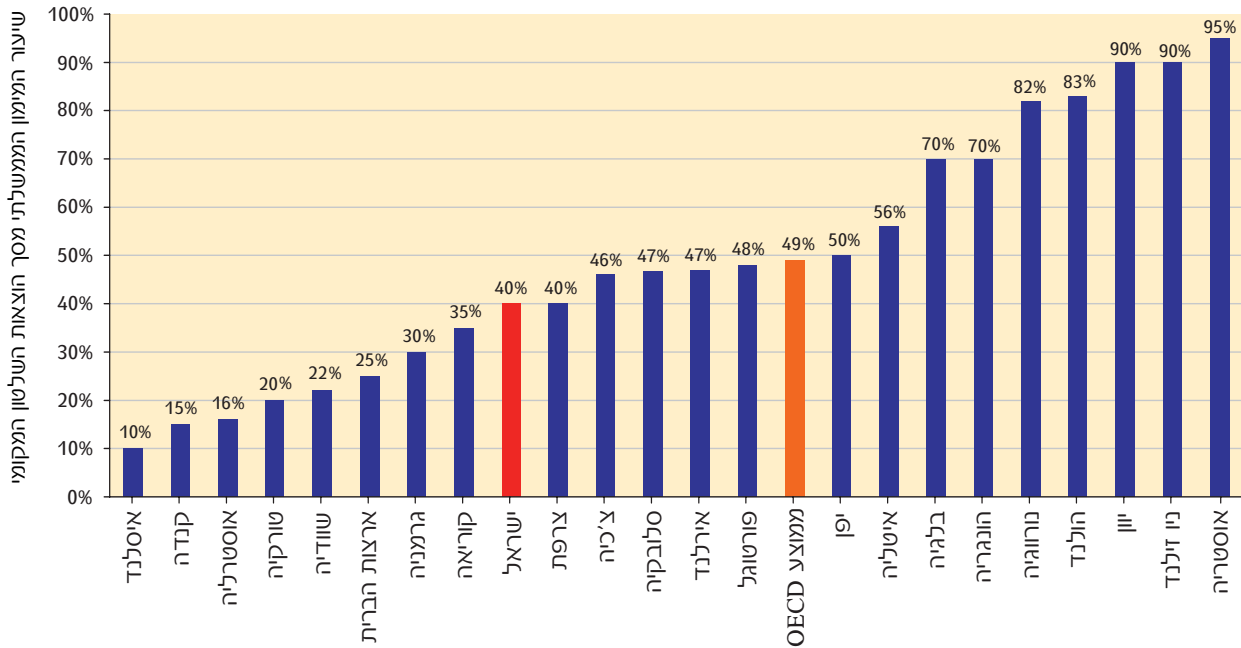
בשנת 2005 היווה המימון הממשלתי 35% מסך ההכנסות של הרשויות המקומיות. שני שלישים ממנו בגין הספקת שירותים ממלכתיים ושליש כסיוע בהספקת שירותים עירוניים. עיקר המימון לשירותים של השלטון המרכזי מיועד לשירותי חינוך ורווחה, ולכן נתמקד בשירותים אלה. רק חלקו הקטן נועד למימון השירותים של משרדים אחרים.¹²

12 משקלם של התקציבים הייעודיים שמקורם בשאר משרדי הממשלה במימון הרשויות בשנים 1993-2004 עמד בממוצע על 6% בלבד (עיבוד מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

השוואה בין-לאומית שנערכה ב-2003 על ידי הבנק העולמי ו-OECD מורה כי שיעור המימון הממשלתי בישראל היה 40% בהשוואה ל-49% בממוצע במדינות OECD (תרשים 15). השוואה זו לוקה במגבלות, משום שיש שונות בין המדינות בהיקף השירותים הממלכתיים, למשל חינוך, המסופקים באמצעות הרשויות המקומיות.

תרשים 15

חלק הממשלה במימון הוצאות הרשויות המקומיות, ישראל ומדינות OECD, 2003



מקור: בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה]; עיבוד המחברים מנתוני OECD/World Bank, 2003.

4.2.1. מימון חינוך ורווחה. חלק הארי של המענקים לחינוך ולרווחה מוקצה על פי קריטריונים שבחלקם נקבעים על ידי משרדי החינוך והרווחה ובחלקם מעוגנים בחקיקה ראשית. תקצוב השירותים הממלכתיים התאפיין לאורך השנים בהיעדרם של קריטריונים ברורים. בשנים האחרונות השתפרו האחידות והשקיפות של הקריטריונים להקצאת המענקים, אולם הקצאת תקציבי הרווחה עודנה נעשית, בחלקה, שלא על פי קריטריונים אחידים (בן-אליא, 2004).

האחריות למוסדות החינוך לגילים 3-17 משותפת למדינה ולרשויות המקומיות. שר החינוך קובע בתקנות את שיעור השתתפותה של המדינה במימון תחומי הפעילות השונים. ברוב תחומי הפעולה שיעור השתתפותה של הממשלה הוא אחיד, אך בתחומים אחדים, בהם גני ילדים לגילים 3-4, שיעור השתתפותה של הממשלה גבוה יותר ככל שהמעמד החברתי-כלכלי של הרשות נמוך יותר. על פי החוק, תמיכת הממשלה לתלמיד אמורה להיות אחידה ברוב תחומי הפעולה, ובמיעוטם היא עולה ככל שההכנסה לנפש נמוכה יותר. בפועל, התמיכה הממשלתית הממוצעת

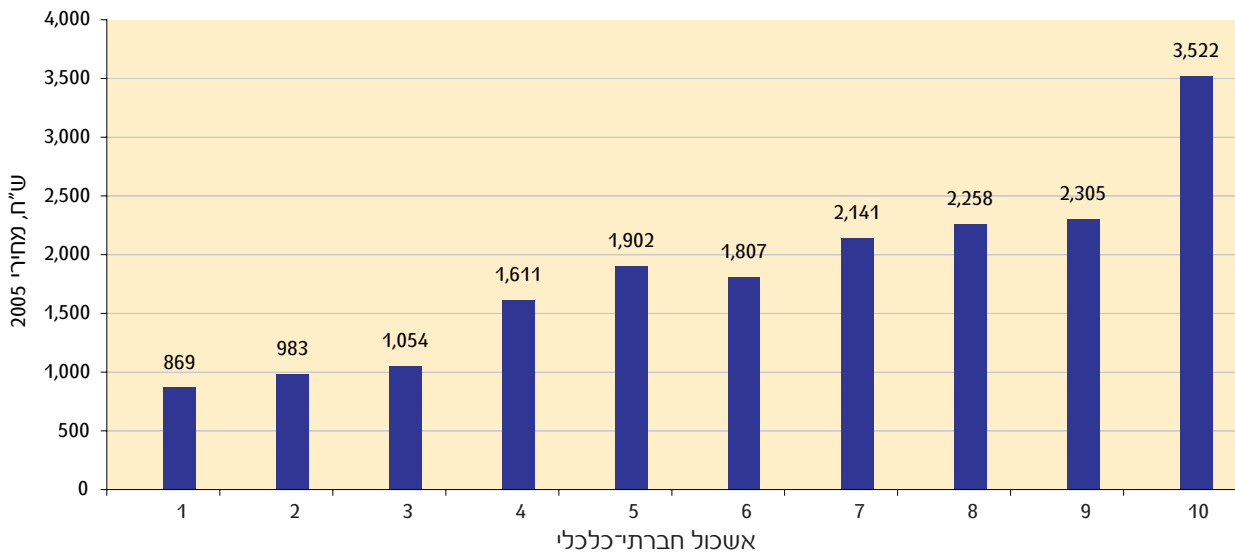
לתלמיד באשכולות 1-4 נמוכה מזו שבאשכולות 5-10. מפתיעה במיוחד העלייה הניכרת בהיקף המימון הממשלתי לתלמידי האשכול העליון (תרשים 7 לעיל).

חוק שירותי הסעד הטיל על הרשויות המקומיות את החובה להקים מחלקות רווחה, אולם החוק אינו מפרט את חלוקת התפקידים לעניין זה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, כמו גם את הסדרי המימון של שירותים אלו. ככלל משרד הרווחה נושא ב-75% מעלות שירותי הרווחה המקומיים. היקף השירותים שבמימונו משתתף המשרד נקבע בחלקו בתקנות שתיקן שר הרווחה ובחלקו בחקיקה. כשני שלישים מתקציב המשרד לרשויות המקומיות מוקצים בהתאם לקריטריונים שעוגנו בתקנות, או מתוקף זכאותם של פרטים לשירות אם עמדו בתנאי הזכאות שהוגדרו בחקיקה, כגון חוק הסעד (טיפול במפגרים) וחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום). עם הקריטריונים נמנים גודל האוכלוסייה ברשות, מספר הנפשות הנזקקות לכל תחום פעילות, נתוני החברתיים-כלכליים של אוכלוסיית הרשות, והיותה של רשות עיר מטרופולין (בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה]).¹³

הממצא המפתיע ביותר הוא התפלגות ההוצאה הממשלתית למטופל בשירותי הרווחה. הוצאה זו הולכת וגדלה ככל שהמעמד החברתי-כלכלי של היישוב גדול יותר. הפער בין התמיכה לאשכול התחתון לבין התמיכה באשכול העליון הוא עצום – 869 ש"ח לעומת 3,522 ש"ח למטופל (תרשים 16). פער זה קשור במישרין למדיניות הממשלה.

תרשים 16

ההוצאה הממשלתית למטופל בלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2005



מקור: מבקר המדינה, 2007. דוח מבקר המדינה 357 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005.

13 עד לאחרונה הוקצו שירותי החינוך והרווחה גם על בסיס מיקום הרשות באזור עדיפות לאומית, אך לאור פסיקת בג"ץ כי הקצאת תקציבי חינוך על פי קריטריון זה פוגעת בעקרון השוויון צומצם משקלו של קריטריון זה בחינוך וברווחה מ-2008.

הסיבות לרגרסיביות של ההוצאה הממשלתית לרווחה נובעות, כאמור, מהשיטה עצמה. בממוצע הממשלה אמורה לממן 75% מהוצאות הרווחה, והרשות המקומית את היתרה. אולם חלק הסיוע הממשלתי מותנה בחלקו במימוש החלק היחסי של הרשות המקומית.¹⁴ רשויות מקומיות חלשות מתקשות לממן את חלקן, וכתוצאה מכך הן מפסידות את התמיכה הממשלתית. יתרה מזו, על פי הכללים הנהוגים, תמיכה זו מועברת לרשויות שהשתתפו במימון הוצאות הרווחה, וכך הפער בין הרשויות מועצם עוד יותר. לפיכך המליץ משרד מבקר המדינה 'לבחון את הצורך בשינוי שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה, לרבות הצורך במימון בשיעור פרוגרסיבי לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית'.

גורם נוסף לחלוקה הבלתי שוויונית של הסיוע קשור באופי הטיפול המוענק לנזקקים ברשויות שונות. לדוגמה, ברשות שיש בה הפניות רבות לסידורים חוץ-ביתיים ההוצאה הממוצעת למטופל היא גבוהה, ואילו ברשות שעושה שימוש רב יותר בשירותי הקהילה (כגון רשויות במגזר הלא יהודי ובמגזר המסורתי) ההוצאה הממוצעת למטופל נמוכה, שכן שירותים חוץ-ביתיים יקרים הרבה יותר משירותים בקהילה. סביר להניח כי ביישובים שבהם ההכנסה לנפש גבוהה יותר קיימת נטייה גדולה יותר להשתמש בשירותים חוץ-ביתיים, וכתוצאה מכך הם נהנים מתקציבים גדולים יותר. גם נוהג זה בוקר לא אחת על ידי משרד מבקר המדינה.

יש לציין כי נזקי הרווחה זכאים גם לקצבאות ישירות מהביטוח הלאומי, בהתאם לאופי בעייתם וסוג הטיפול שנבחר. המטופלים בקהילה נהנים מקצבאות גדולות מאלה שמקבלים המטופלים במוסדות. כאמור, אין אנו דנים בעבודה זו בהיקף התמיכה הכוללת בנזקק, אלא רק בהשלכות המימון של שירותים ממלכתיים המסופקים באמצעות הרשויות המקומיות. להערכתנו, לא סביר כי שיעור התמיכה בנזקקי שירותי הרווחה המסופקים על ידי הרשויות המקומיות יהיה תלוי בתמריצים העומדים לפני הרשות המקומית בתחום זה. סכום התמיכה למטופל הסובל מאותה בעיה חייב להיות אחיד, ויש להעניק לו חופש לבחור איך לנצל את הסיוע לשיפור מצבו.

4.2.2. מימון שירותים עירוניים ואחרים (מענק האיזון). מענקי האיזון נועדו לאזן בין הוצאות הרשות להכנסותיה כדי להבטיח סל שירותים מקומיים בסיסי לתושב. עד לאמצע שנות התשעים נקבע גובה המענק הכללי על ידי משא ומתן בין משרד הפנים לרשויות המקומיות, שנסב על ממדי הפערים בין הכנסותיהן של הרשויות לבין הצרכים המקומיים של התושבים. בשנת 1993, במסגרת המלצות ועדת סוארי, נקבעו לראשונה מבחנים אחידים ושוויוניים להקצאת מענקי האיזון. אולם לפי נוסחת סוארי, סכום המענק נקבע בחלקו לפי המצב הפיסקלי השוטף בכל רשות, וכך נוצר תמריץ לגירעונות. בשנת 2000 מונתה ועדה ציבורית בראשות יעקב גדיש שיצרה תמריצים להתייעלות. ראשית, קריטריון ההכנסה בפועל של הרשות הוחלף בגודל הרשות ובמעמדה החברתי-כלכלי. שנית, נוסחת גדיש הגבילה את גובה המענק המקסימלי לנפש כפונקציה של שני סמנים: הוצאה מרבית לנפש והכנסה עצמית מינימלית לנפש.

גם לאחר אימוץ המלצות ועדת גדיש, מערכת ההקצאה של מענקי האיזון אינה נותנת מענה מלא לפער בין ההוצאות הנדרשות למימוןן של סל שירותים נורמטיבי לבין הכנסות הרשויות. בפועל, מענקי האיזון המוקצים לרשויות המקומיות נמוכים מגובה המענק המחושב לפי מודל גדיש בשיעור ממוצע של כ-20%, בעיקר בשל פרשנותו המחמירה של משרד האוצר לנוסחה. בתנאים אלו מעדיפות רשויות מקומיות שלא לקלוט אוכלוסיות חלשות הנזקקות לשירותים שעלותם גבוהה,

14 להרחבה ראו בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה].

בעוד תרומתן להכנסותיה של הרשות קטנה. מגמה זו באה לידי ביטוי, למשל, במניפולציות שעושות רשויות מקומיות בתכניות דיור ובנייה (רזין וברנדר, 2004).

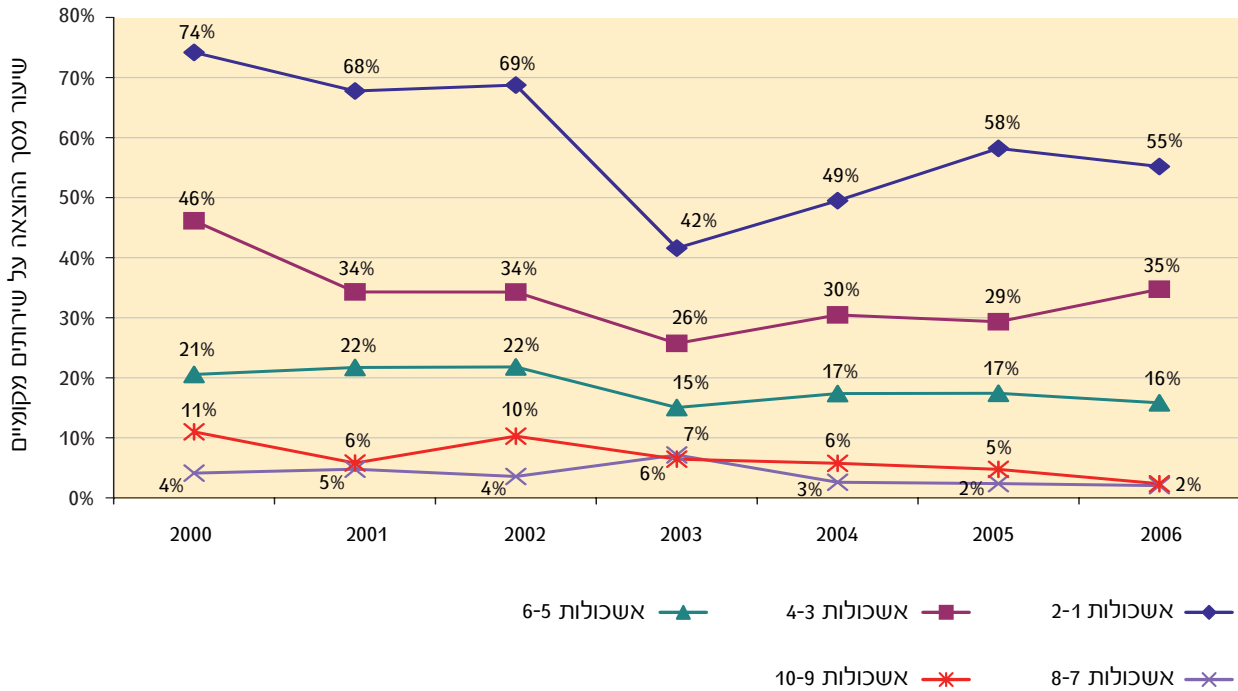
מאז 2004 משתמש משרד הפנים בחלק ממענק האיזון כתמריץ להעמקת הגבייה ברשויות שאינן ממצות את פוטנציאל ההכנסות העצמיות שלהן. בשנת 2008 יסתכם היקף המענק המותנה ב-12% מכלל המענק, והוא יעלה בהדרגה ל-15% עד 2012. במקביל יעד הגבייה המינימלי יועלה בהדרגה מהשיעור הנוכחי ל-80%.

בעקבות השינויים בכללי התמיכה הממשלתית והמדיניות המקרו-כלכלית פחת שיעור המימון הממשלתי, שאינו מיועד למטרה מסוימת, בין שנת 2000 ל-2003 בשיעור ניכר. בשנים 2004-2006 הוחזר חלק מהקיצוץ בתמיכות תוך כדי שינוי אופיין, כמתואר לעיל. חלק מהירידה נובעת מאי-ניצול התקציב המתוכנן לתכניות הבראה בשל אי-עמידה בתנאים לקבלתו. בשנים 2004-2007 שיעור הניצול הממוצע של תקציב תכניות הבראה הסתכם ב-75%.

בתרשים 17 ניתן לראות כי מגמת ההפחתה בתמיכה הממשלתית באשכולות 9-10 נמשכה לאורך כל התקופה. ואילו באשכולות 1-6 שיעור התמיכה הופחת בשיעור דרסטי בין 2000 לבין 2003, אך השיעור הועלה מחדש בשנים 2005-2006 במידה חלקית.

תרשים 17

השתתפות לא ייעודית של הממשלה בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות ביחס לסך ההוצאה על שירותים מקומיים לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2000-2006



הערות:

1. ההוצאה על שירותים מקומיים חושבה כסכום ההוצאה על משכורות ושכר כללי, פעולות כלליות, השתתפויות, תרומות והוצאות חד-פעמיות של הרשויות המקומיות.
2. השתתפות לא ייעודית של הממשלה חושבה כסכום המענק הכללי, מענקים מיוחדים וזרבת שר, המועברים מהממשלה לתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות.

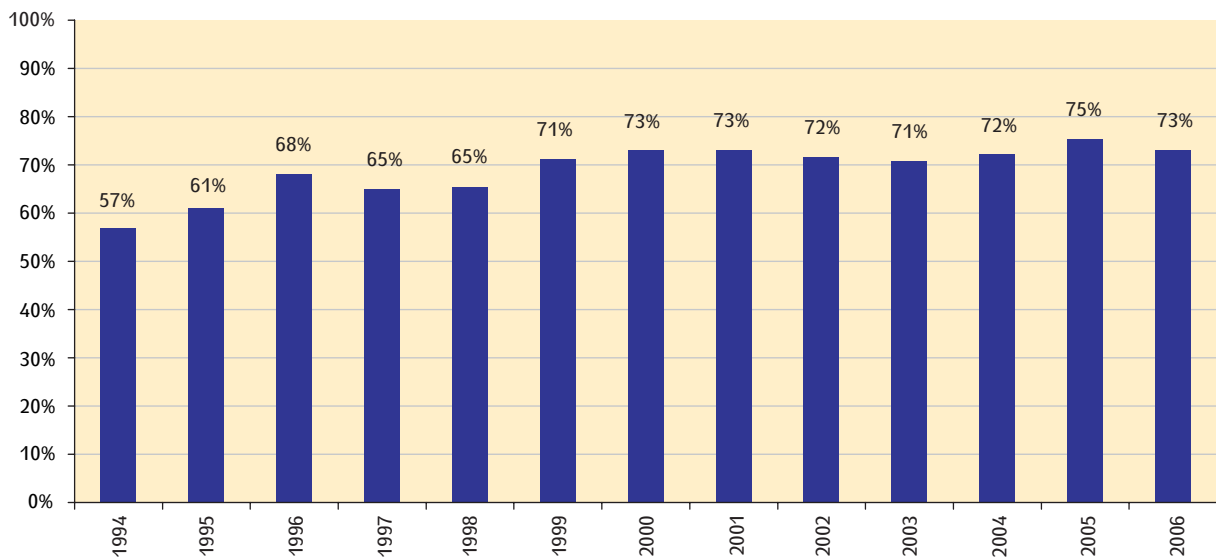
מקור: עיבוד המחברים מנתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **נתונים כספיים מבוקרים 2000-2006**.

4.3. המימון הממשלתי לפי מגזר

ההכנסות לנפש ברשויות הערביות נמוכות במידה ניכרת מההכנסות לנפש ברשויות היהודיות, אולם קיימת מגמה מתמדת של סגירת הפער ביניהן (תרשים 18). אמנם גם ההוצאות לנפש ברשויות הערביות נמוכות יותר, אך הפער בהכנסות גדול יותר, ולכן הגירעון של הרשויות הערביות בשנים האחרונות גדול במידה ניכרת מזה של הרשויות היהודיות. עיקר הפער בהכנסות נובע משיעורי הגבייה הנמוכים של ההכנסות העצמיות (תרשים 19 להלן), אך בעבר תרמה לפער גם הממשלה, שמענקה לנפש ביישובים הערביים היו קטנים מהמענקים לתושבי היישובים היהודיים (תרשים 20 להלן).

תרשים 18

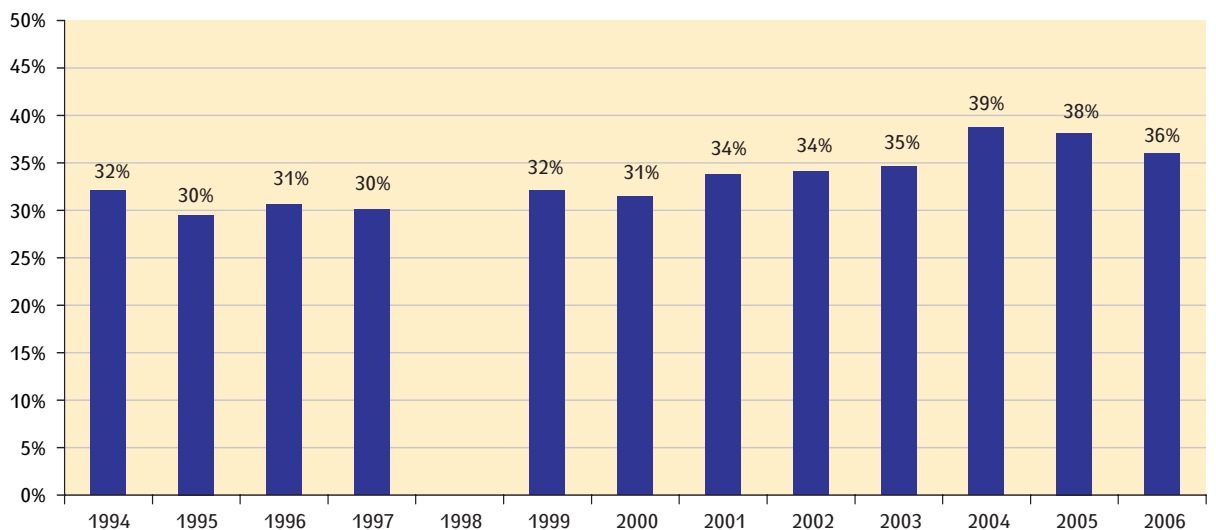
ההכנסות לנפש ברשויות הערביות כאחוז מהרשויות היהודיות



מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

תרשים 19

ההכנסות העצמיות לנפש ברשויות הערביות כאחוז מהרשויות היהודיות



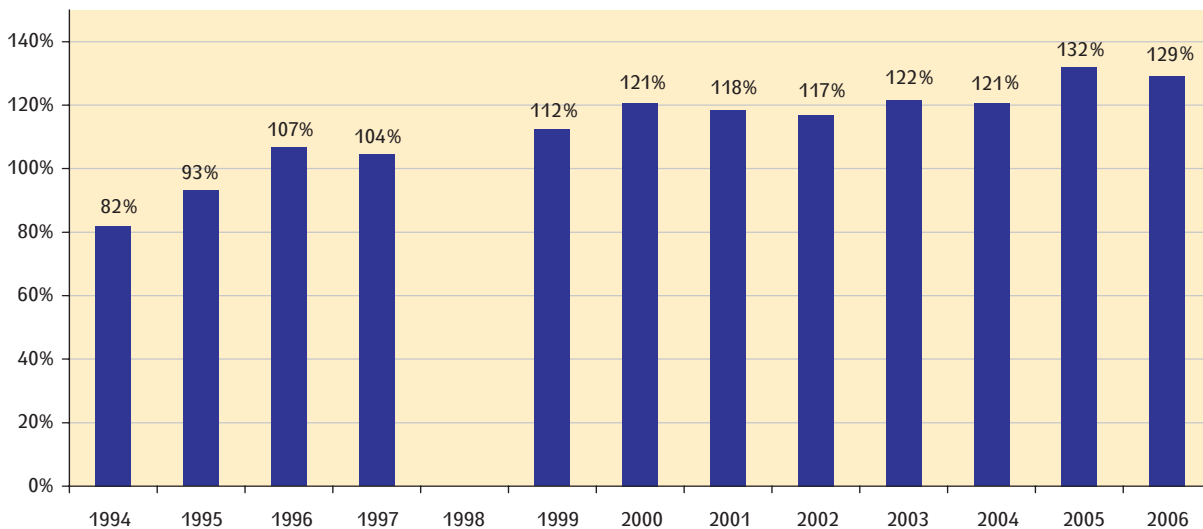
מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

עד 1995 היישובים הערביים הופלו לרעה על ידי הממשלה במידה רבה – התמיכות לנפש שהוענקו להם הסתכמו ב-1994 ב-82% בלבד מהתמיכות שהוענקו לרשויות היהודיות, אף שמעמדן החברתי-כלכלי נמוך יותר. מאז קיימת מגמה של עלייה בשיעור התמיכה ליישובים הערביים, ומשנת 1999 ניתן לומר כי האפליה בצד ההכנסות צומצמה מאוד. שיעור המענק לנפש בשנים 2005-2006 ברשויות הערביות אף עלה ב-30% על המענק ברשויות היהודיות. שיעור התמיכה הגבוה יותר ברשויות הערביות אינו מבטא אפליה מתקנת, אלא הוא נובע בעיקר מהרמה החברתית-כלכלית הנמוכה יותר ביישובים אלה בהשוואה לממוצע היישובים היהודיים, וגם משום ששיעור הרשויות הערביות שנמצאות בתכניות הבראה גבוה בהרבה משיעור הרשויות היהודיות שנמצאות בתכניות אלה (לוח 1 לעיל). בניכוי גודל היישוב והמעמד החברתי-כלכלי עדיין התמיכה ביישובים ערביים נמוכה מהמקבילים להם במגזר היהודי. על פי דוח מבקר המדינה 58 (2007), שיעור המימון במענק האיזון ביישובים הערביים ביחס ליישובים יהודיים שיש להם מאפיינים דומים היה 86% ב-2004 ועלה ל-94% ב-2007.

העלייה בשיעור התמיכה הממשלתית לרשויות הערביות היא הגורם העיקרי לצמצום הפער בין הכנסותיהן לבין הכנסות הרשויות היהודיות, בעוד השיפור היחסי בהכנסותיהן העצמיות הוא קטן ביותר – מ-31% בממוצע בשנות התשעים ל-38% בממוצע בשנים 2004-2006 (תרשים 19 לעיל).

תרשים 20

המענק הממשלתי לנפש ברשויות הערביות כאחוז מהרשויות היהודיות



מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, שנים שונות.

4.4. המימון הממשלתי למועצות אזוריות

נוסחת מענק האיזון מעניקה לרשויות האזוריות תמיכה החורגת מהמגיע להן כתוצאה ממעמדן החברתי-כלכלי. בלוח 4 שלהלן ניתן לראות כי ההכנסה הממוצעת לתושב עולה ב-25% על זו שביתר היישובים; הארנונה מעסקים לנפש היא יותר מכפולה מזו שבמועצות המקומיות ובעירויות; וגם הכנסותיהן מארנונה למגורים גבוהה מזו של יתר הרשויות המקומיות. על אף זאת התמיכה הממשלתית לתושב כמעט כפולה מזו שביתר היישובים בארץ. מטבע הדברים גם ההוצאה לתושב ברשויות האזוריות עולה במידה ניכרת על זו שביתר היישובים (כ-80%).

לוח 4

מאפיינים חברתיים-כלכליים ותקציביים, מועצות אזוריות לעומת שאר הרשויות

פרמטר (בש"ח, אלא אם צוין אחרת)	מועצות אזוריות	שאר הרשויות (מועצות מקומיות ועירויות)
ממוצע מספר תושבים (אלפים)	12	33
הכנסה ממוצעת לתושב (שכר של עובד שכיר ב-2005)	6,455	5,154
ארנונה מעסקים לתושב	1,467	645
ארנונה ממשקי בית לתושב	869	777
העברות הממשלה בתקציב רגיל לתושב	4,768	2,483
הכנסות בתקציב הרגיל לתושב	9,642	5,154
הוצאות בתקציב הרגיל לתושב	9,569	5,344

מקור: עיבוד המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006.

ג. גורמי משבר פוטנציאליים ברשויות המקומיות

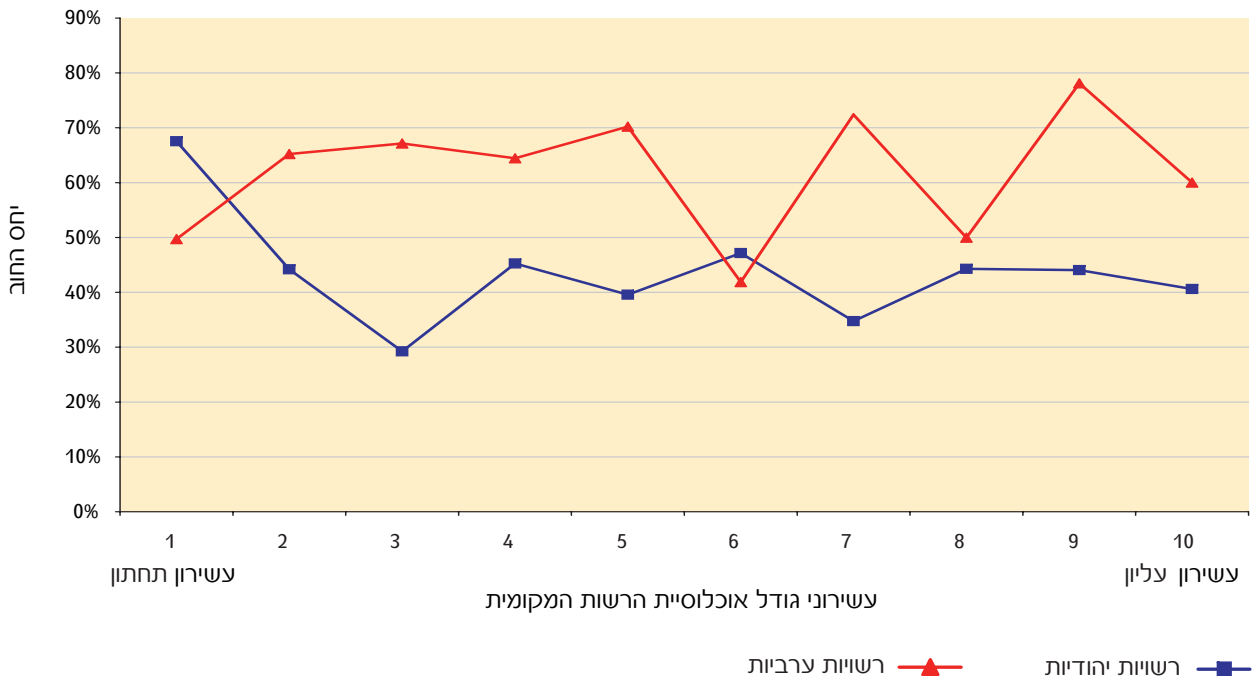
1. גודל האוכלוסייה

גודל אוכלוסיית היישוב אינו אמור להשפיע על הסיכויים של רשות מקומית להיקלע למשבר. אמנם יישוב קטן אינו נהנה מאותם יתרונות לגודל שמהם נהנים יישובים מרובי אוכלוסייה, אך כל עוד קברניטי היישוב מקפידים להוציא בהתאם לרמת ההכנסות שגובה ומקבלת הרשות המקומית אין סיבה שיישוב קטן יסבול מרמת גירעון וחוב גבוהים יותר.

בדיקה מקיפה של הרשויות המקומיות בישראל אכן מלמדת כי הסיכויים של יישוב קטן להיקלע למשבר אינם שונים באופן מובהק מסיכוייו של יישוב גדול עם מאפיינים דומים (בן בסט, דהן וריינגוורץ [בהכנה]). נמצא שגודל אוכלוסיית היישוב אינו משפיע באופן מובהק על משתנה מרכזי שמכתיב את ההסתברות של רשות מקומית להיכנס למשבר פיננסי – יחס החוב להכנסות מקומיות – גם שמביאים בחשבון את השפעתם של משתנים כמו רמת ההכנסה של התושבים ופיצול פוליטי.¹⁵ תרשים 21 מראה שיחס חוב להכנסות מקומיות דומה (למעט העשירון התחתון ברשויות היהודיות) ביישובים שיש להם ממדים שונים של אוכלוסייה, גם כאשר אין מפקחים על יתר המשתנים.

תרשים 21

יחס חוב להכנסות לפי עשירוני גודל אוכלוסיית היישוב, 2006



מקור: עיבוד המחברים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006.

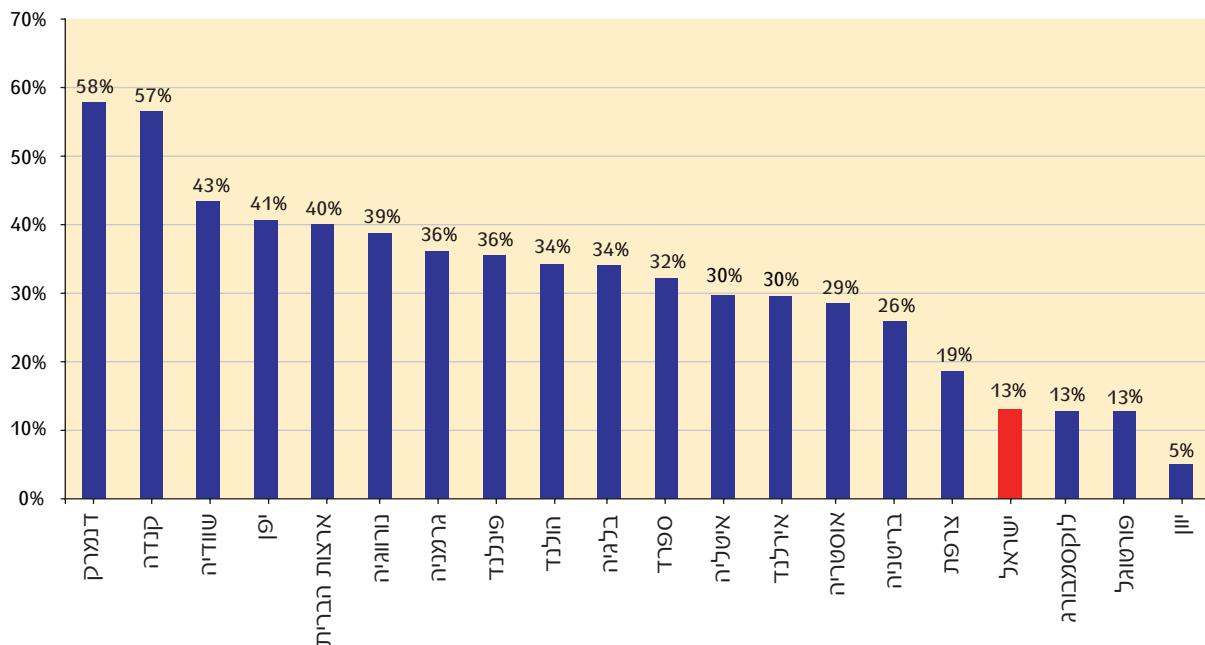
15 בעבר מצא רזין (1999) קשר שלילי בין גודל אוכלוסיית הרשות המקומית לגירעון השנתי והגירעון המצטבר.

גודל אוכלוסיית היישוב יכול להשפיע על יעילות ההוצאה המקומית אם ישנם יתרונות לגודל בהספקת שירותים, כגון שירותי חינוך ושירותים מוניציפליים. יתרונות לגודל מתקיימים במקרה שקיים רכיב משמעותי של הוצאה קבועה במתן שירותים.¹⁶ קיומם של יתרונות לגודל משפיע בהכרח על הניצול היעיל של כספי משלם המסים, אך אינו בהכרח מתורגם להוצאה גבוהה יותר ביישובים קטנים. עקרונית, אפשר שיישוב קטן יבחר באותה רמת הוצאה לנפש כמו יישוב גדול, שמשמעותה רמת שירותים נמוכה יותר ביישוב הקטן. במקרה כזה קיומם של יתרונות לגודל אינו מתורגם להוצאה גבוהה ביישוב קטן, אלא לרמת שירותים נמוכה. אחת הסיבות האפשריות לבחירה ברמת שירותים נמוכה עשויה להיות המגבלה מצד ההכנסות (למשל, בגלל סייגים חריפים שהטיל השלטון המרכזי על קביעת שיעורי המס המקומיים). הממצאים ממחקרים שנערכו בעולם מלמדים כי בחלק מן המדינות מוצאים עדויות ליתרונות לגודל, בעוד מחקרים אחרים מראים על היעדר יתרונות לגודל.

עצמת היתרונות לגודל תלויה בכמה גורמים, כמו מגוון הפעילויות של הרשות המקומית ואופן הספקת השירותים המוניציפליים. היתרונות לגודל צפויים להיות משמעותיים יותר ככל שגדל היקף ומגוון השירותים שמספקת הרשות המקומית. עומק המעורבות של הרשויות המקומיות בישראל הוא יחסית מן הנמוכים בעולם (תרשים 22), ולפיכך נצפה ליתרונות לגודל נמוכים בישראל בהשוואה למדינות כמו דנמרק. ניתן להתגבר על קיומם של יתרונות לגודל באמצעות מיקור חוץ של השירותים העירוניים. יישוב קטן שמסתפק במימון השירותים המקומיים ומפקיד את ייצור השירותים בידי המגזר הפרטי יכול להתגבר במידה מסוימת על קיומם של יתרונות לגודל (איסוף אשפה הוא דוגמה לכך. ההוצאה הקבועה של ספק איסוף אשפה פרטי יכולה להתחלק בין רשויות אחדות).

תרשים 22

משקל ההוצאה של השלטון המקומי בכלל הוצאות הממשלה הרחבה, מדינות OECD, 2001



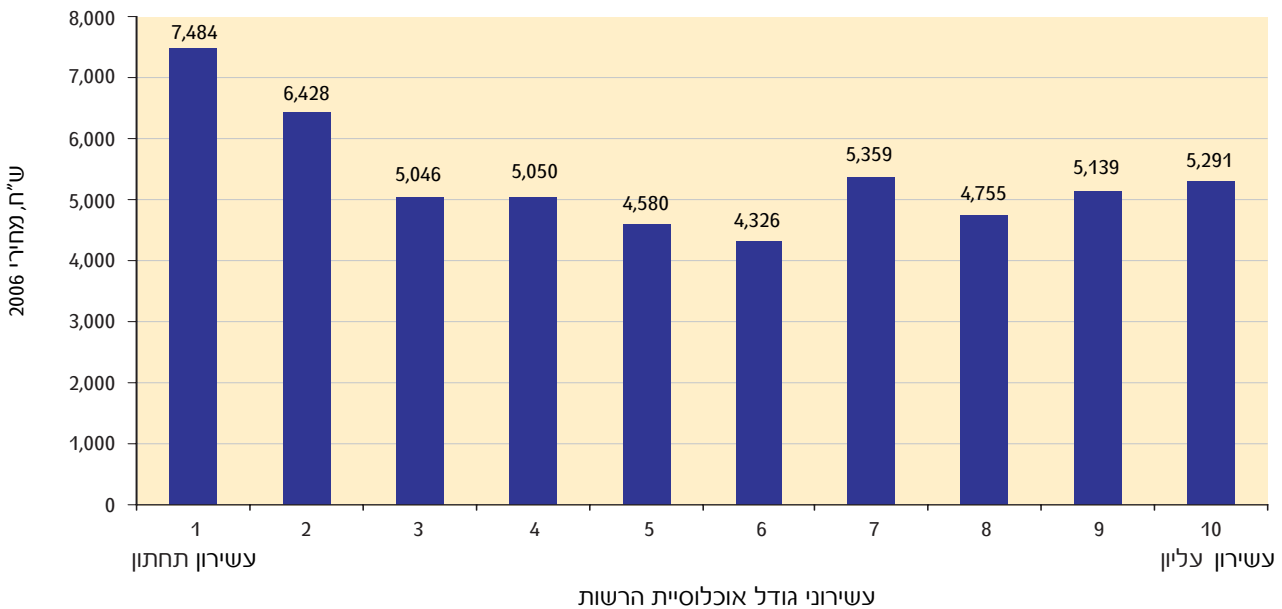
מקור: Joumard and Kongsrud, 2003

16 הוצאה קבועה היא הוצאה שאינה ניתנת לחלוקה, כמו למשל משכורתו של ראש העירייה – אם היקף משרתו אינו תלוי בגודל אוכלוסיית היישוב.

תרשים 23 (להלן) מציג הבדל ברור בהוצאה לתושב ביישובים רק בין שני עשירוני הגודל התחתונים (שכולל יישובים עם אוכלוסייה עד 5,000 תושבים) לבין שאר שמונת העשירוניים, שבהם ההוצאה היא ברמה דומה. תמונה דומה עולה מהשוואת ההוצאה המקומית לתושב על פני יישובים שיש להם מאפיינים דומים אך עם גודל אוכלוסייה שונה; יישובים קטנים מוציאים יותר בהשוואה ליישובים גדולים יותר, ואולם זה מוגבל ליישובים שאוכלוסייתם עד 7,000 תושבים בערך (לוח נ-1 להלן).¹⁷ לפי האומדנים של מחקר זה, ההוצאה השנתית לתושב ביישוב שאוכלוסייתו 3,000 תושבים גדולה בכ-115 ש"ח לתושב בהשוואה ליישוב שדומה במאפייניו ומונה 4,000 תושבים. חשוב לציין כי הפערים בהוצאה המקומית לתושב הולכים ונסגרים עם עליית גודל האוכלוסייה ביישובים שאוכלוסייתם מונה עד 7,000 תושבים. ההוצאה לתושב ביישובים שאוכלוסייתם גדולה יותר ממספר זה היא דומה בכל הרשויות המקומיות ללא תלות בגודל האוכלוסייה.

תרשים 23

ההוצאה הכוללת לנפש בתקציב הרגיל לפי עשירוני גודל אוכלוסיית היישוב, 2006



מקור: עיבוד המחברים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006.

ההוצאה המקומית לנפש הגבוהה יותר ביישובים קטנים אינה מעידה בהכרח על קיומם של יתרונות לגודל אם המענק הממשלתי לרשויות המקומיות נותן העדפה ליישובים קטנים, כפי שנהוג בישראל. מענק האיזון בישראל תלוי באופן שלילי בגודל היישוב, כך שרשות שאוכלוסייתה קטנה זוכה למענק גדול יותר. לפי נוסחת מענק האיזון לשנת 2007, המענק השנתי לתושב ביישוב שאוכלוסייתו 3,000 תושבים גדולה בכ-348 ש"ח לעומת יישוב שדומה במאפייניו ומונה 4,000 תושבים.¹⁸

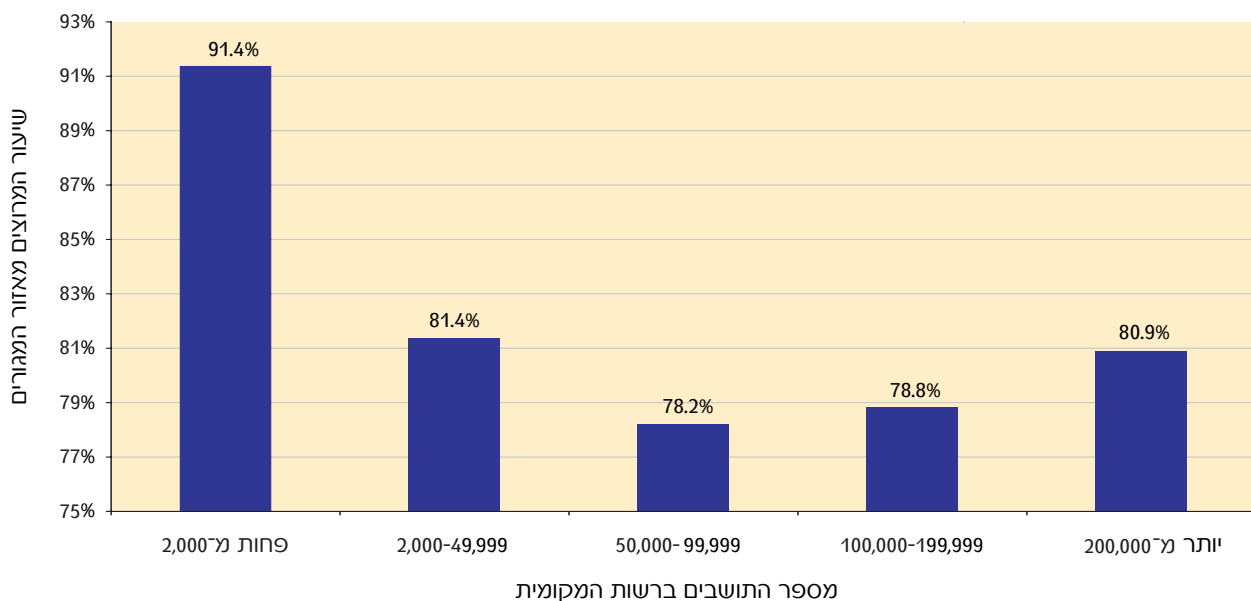
17 פירוט אפשר למצוא אצל בן בסט, דהן וריינגוורץ [בהכנה]. גם בעבודות קודמות נמצא שההוצאה הממוצעת לנפש יורדת עם גודל אוכלוסיית היישוב (רזין, 1998). עם זאת הפירוש של יתרונות לגודל שניתן לממצא זה אינו בהכרח נכון כפי שהוסבר לעיל.

18 לפי נוסחת מענק האיזון, הירידה בגובה המענק הולכת ומתכווצת במהירות עם עליית גודל האוכלוסייה. יש להזהיר כי מענק האיזון בפועל אינו שווה תמיד למענק לפי הנוסחה.

ייתכן אפוא פירוש אחר להבדלים בהוצאה לתושב בין יישובים מעוטי אוכלוסייה לבין יישובים מרובי אוכלוסייה. אפשר שההוצאה הגבוהה ביישובים הקטנים מושפעת מנוסחת מענק האיזון, שכאמור, מגלמת העברה ממשלתית גדולה יותר ליישובים קטנים. שיקול היעילות הכלכלית (הסיכויים למשבר פיננסי ויתרונות לגודל) חשוב בהחלטה על הגודל הרצוי של אוכלוסיית הרשות המקומית, אך אין הוא היחיד. עצם קיומו של מוסד כמו רשות מקומית מבטא את הרווחה הפוטנציאלית מקיצור המרחק בין השלטון לאזרח, המאפשר הספקת שירותים ציבוריים שתואמים טוב יותר את ההעדפות המסוימות של ציבור הבוחרים. אומדנים של התועלת מהעתקת ההחלטה על הרכב השירותים הציבוריים מהשלטון המרכזי לרשות המקומית מלמדים כי מדובר בשיקול משמעותי (Rubinfeld, 1987). שאלת הגודל הרצוי חייבת לקחת בחשבון שיקול זה, שנכתיר אותו בשם ייצוגיות.

תרשים 24

מידת שביעות הרצון מהאזור לפי גודל היישוב, הסקר החברתי של 2005



מקור: עיבוד המחברים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל 2006.

החשיבות של ייצוגיות גוברת במיוחד בחברות הטרוגניות כמו החברה הישראלית (הפסיפס של יהודים, ערבים, חילונים, חרדים, דתיים ועוד ועוד). בחברה כזו התועלת מקיום מגוון רשויות מקומיות גדלה בשל האפשרות לספק סלים שונים של שירותים מקומיים בהתאם להעדפות המגוונות של קבוצות שונות באוכלוסייה. יש קבוצות שמעדיפות לחיות עם משפחות עם רקע תרבותי, דתי ולאומי דומים. ההעדפות של הציבור נוגעות לא רק לסלי השירותים ולרקע תרבותי אלא גם לגודל אוכלוסיית היישוב. בהחלטה של השלטון המרכזי אם להכתוב את גודל היישוב (למשל, על ידי איחוד) יש להביא בחשבון את הפגיעה בייצוגיות. פגיעה זו יכולה להיות משמעותית.

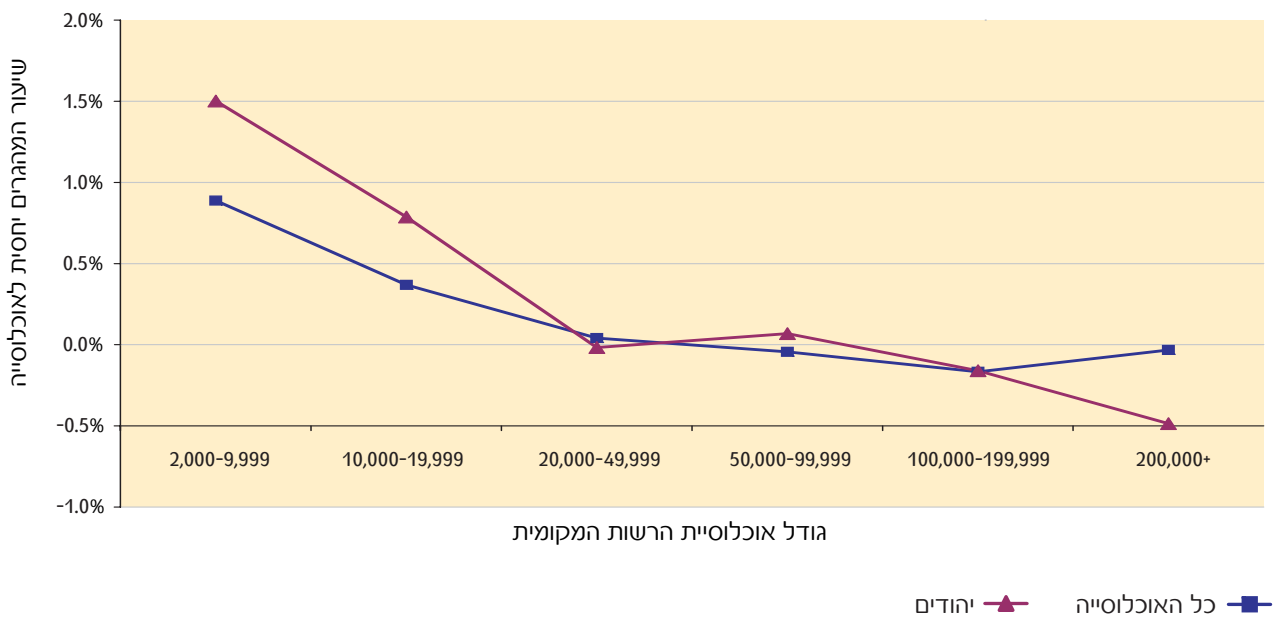
מנתוני הסקר החברתי שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2005 עולה בבירור כי מידת שביעות הרצון של תושבים ביישובים קטנים (עד 2,000 תושבים) מאזור המגורים גבוהה יותר בהשוואה לזו של תושבים שיש להם מאפיינים דומים ביישובים גדולים. בהשוואה זו נלקחו בחשבון (באמצעות רגרסיה) שורה של מאפיינים כמו גיל, מגדר, לאום, מידת הדתיות, ועוד (לוח נ-2 להלן).¹⁹ ממצא זה בולט גם כאשר עורכים את ההשוואה של מידת שביעות הרצון רק בין יישובים שיש להם אוכלוסייה מגודל שונה (תרשים 24 לעיל).

מידת שביעות הרצון (הסובייקטיבית) מאזור המגורים ביישובים קטנים אמורה להשפיע על דפוסי ההגירה הפנימית בין יישובים בישראל. בדיקת מאפייני ההגירה הפנימית מגלה שהיישובים הקטנים נהנים מהגירה חיובית, בעוד היישובים הגדולים סובלים מהגירה שלילית (תרשים 25). דפוס זה חזק עוד יותר אם עורכים את ההשוואה רק לגבי היישובים היהודיים.

תרשים 25

הגירה פנימית בישראל לפי גודל אוכלוסיית היישוב, 2006

(שיעור המהגרים במשך השנה יחסית לגודל האוכלוסייה בתחילת השנה, באחוזים)



מקור: עיבודי המחברים לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לשנת 2007, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לאורך השנים התושבים ביישובים הקטנים גילו עניין רב יותר בבחירות המקומיות בהשוואה לתושבים ביישובים גדולים. תרשים 26, שבו חולקו היישובים לעשר קבוצות שוות מבחינת גודל האוכלוסייה, מראה כי שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות יורד בצורה ברורה עם עליית גודל אוכלוסיית היישוב. הקשר השלילי בין גודל אוכלוסיית היישוב לשיעור ההצבעה בבחירות

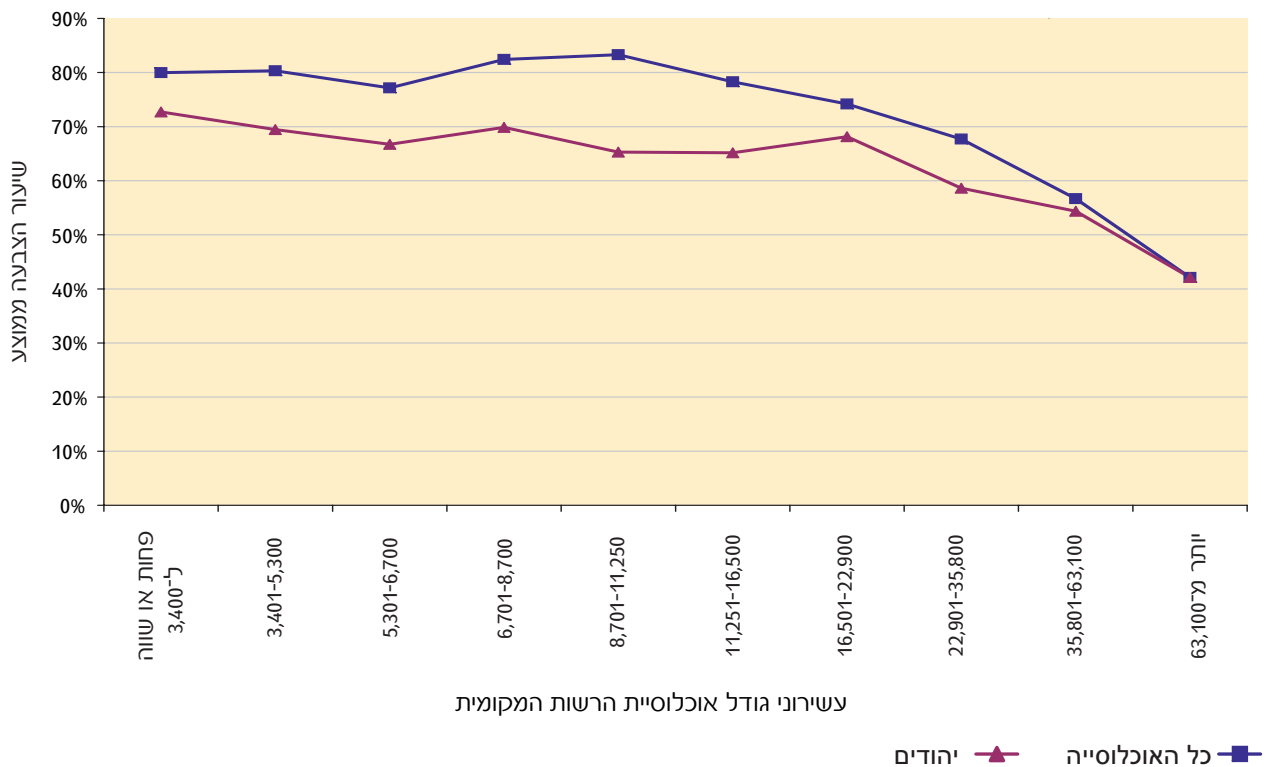
19 לצערנו, קובץ הסקר החברתי אינו מאפשר פילוח מעודן יותר של מידת שביעות הרצון מאזור המגורים ביישובים מגודל של 2,000-50,000 תושבים.

המקומיות נותר בעינו גם כאשר מגבילים את הבדיקה ליישובים יהודיים, וגם לאחר התחשבות במאפיינים אחרים כמו רמה חברתית-כלכלית של היישוב (בן בסט ודהן [בהכנה]). ייתכן כי הסיכוי שיש לקול בודד להשפיע על תוצאות הבחירות ביישוב קטן הוא המניע תושבים להשתתף בשיעורים גבוהים.

ההשתתפות הערה של התושבים היא בעלת יכולת לשפר את הייצוגיות, שכן הנבחרים צפויים להיות רגישים יותר להעדפות התושבים כאשר ציבור הבוחרים מגיע בהמוניו להצביע. לעומת זאת הקברניטים המקומיים עלולים לנסות לקלוע רק לטעמים של חלק מן האזרחים, אם באופן שיטתי נוטים רבים מתושבי היישוב הגדול להימנע מהשתתפות בבחירות. באחרונות שהתקיימו בשנת 2003 הצביעו רק 29% מתושבי העיר תל אביב. לכאורה, מנהיגי העיר יכולים לנהל מדיניות שרגישה פחות להעדפותיהם של אלו שלא הצביעו, קרי רוב תושבי תל אביב.

תרשים 26

שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות וגודל אוכלוסיית היישוב, 2003



מקור: בן בסט ודהן [בהכנה].

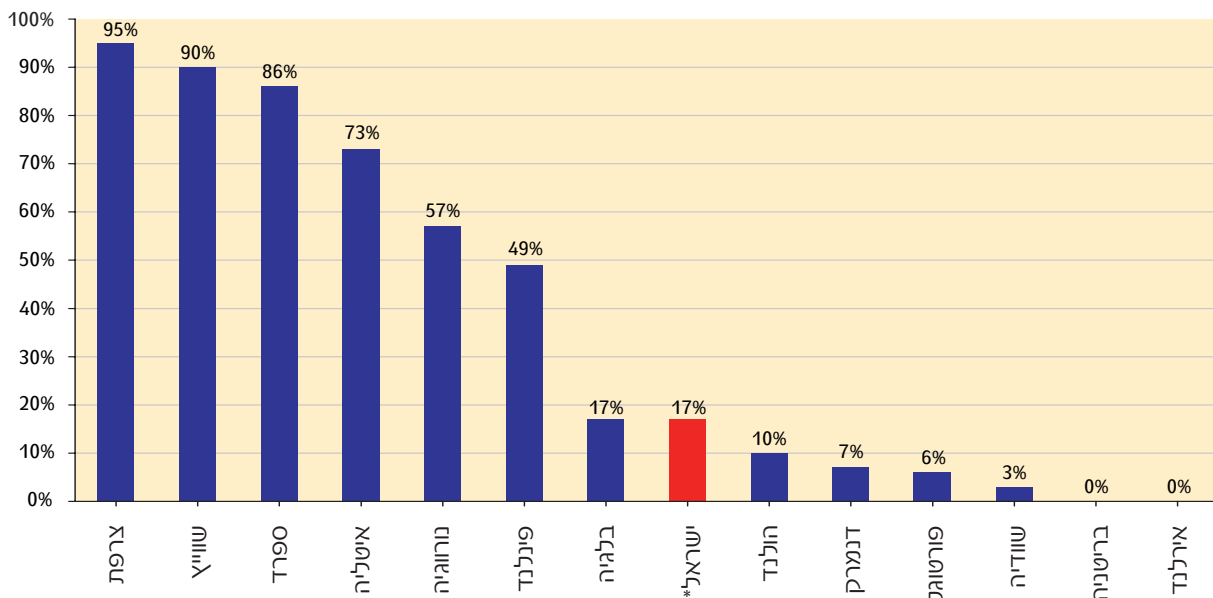
התפלגות הרשויות המקומיות לפי גודל אוכלוסיית היישוב במדינות שונות בעולם מייצגת את מגוון התפיסות בעולם באשר לגודל הרצוי. מצד אחד צרפת שרוב הרשויות המקומיות בה הן כאלה שאוכלוסייתן מונה פחות מ-5,000 תושבים, ולעומתה שוודיה ודנמרק – שבהן אין כמעט רשויות מקומיות מתחת למספר זה של תושבים (תרשים 27).²⁰ תרשים 27 מלמד שהתפלגות הרשויות המקומיות לפי גודל האוכלוסייה בישראל אינה יוצאת דופן (תרשים נ-1 בנספח מציג התפלגות מלאה לגבי ישראל).

20 ניתוח מלא של ההעדפות צריך כמובן לכלול את שיעור האוכלוסייה שמתגוררת ביישובים קטנים לעומת יישובים גדולים.

דנמרק, שאוכלוסייתה דומה בגודלה לישראל, הנהיגה לאחרונה איחוד רשויות מקומיות בהיקף מרשים כאשר צמצמה את מספר הרשויות המקומיות מ-275 לכ-100. הממשלה הדנית קיבלה החלטה שלפיה אוכלוסיית רשות מקומית לא תפחת מ-20,000 תושבים, ורשות שאוכלוסייתה מונה פחות מכך הייתה רשאית לבחור רשות מקומית שאיתה היא מעוניינת להתאחד. באופן מרומז ידעו הרשויות הקטנות כי אם לא יבחרו בשותף למיזוג, הממשלה המרכזית תכפה איחוד עם רשות אחרת לפי ראות עיניה. המטרה העיקרית הייתה לשפר את היעילות על ידי מיצוי היתרונות לגודל בהוצאה המקומית. חשוב לציין כי הרשות המקומית בדנמרק מבצעת מגוון פעילויות ממלכתיות שאין דומה לו בעולם המערבי, דבר שכאמור משפיע על עצמת היתרונות לגודל. בנוסף, החברה הדנית מאופיינת בהטרוגניות נמוכה יחסית, גורם שמקטין את המחיר של איחוד רשויות במונחי ייצוגיות.

תרשים 27

שיעור הרשויות המקומיות שיש בהן אוכלוסייה של 5,000 תושבים או פחות, מדינות נבחרות



מקור: Mouritzen, 2007

בישראל הונהגה תכנית צנועה יותר כאשר בשנת 2003 אוחדו 23 רשויות מקומיות ל-11 רשויות. ממצאים ראשוניים מעידים כי האיחוד לא הביא להתייעלות. מצד ההוצאה, היחס בין ההוצאה לתושב ברשויות שאוחדו להוצאה לתושב לרשויות עם מאפיינים דומים שלא אוחדו היה גבוה יותר שנתיים לאחר האיחוד לעומת שנתיים לפניו.²¹ בולטת במיוחד עיר הכרמל שבה ההוצאה לתושב בשנתיים שלאחר האיחוד עלתה ב-17% לעומת השנתיים שלפני האיחוד. גם בצד ההכנסות לא

21 נבון, 2008.

נרשם שיפור בעקבות האיחוד. שיעור הגבייה ברשויות שאוחדו, בפרט הרשויות הערביות, ירד משמעותית בעקבות האיחוד. חלק מן האיחודים נעשו למרות התנגדות חריפה מצד התושבים. נראה כי תכנית איחודים זו פגעה בייצוגיות בלי שנוצר שיפור ביעילות, ואפילו ההפך מכך. הדוגמה הקיצונית לאיחוד לא מוצלח היא היישוב שָגור, שנולד באותה תכנית איחודים. לאחר האיחוד נקלע היישוב למשבר חמור שהביא את משרד הפנים לפזר את הדרג הנבחר ולמנות ועדה ממונה.

2. הכנסת תושבי הרשות המקומית

רמת ההכנסה של תושבי הרשות משפיעה על פוטנציאל הגבייה מארנונה למגורים ובאופן עקיף על הארנונה לעסקים, אם רמת ההכנסה ביישוב היא גורם משיכה עסקי. הבדלים בהכנסה בין יישובים, שמשפיעים על היקף הגבייה של הכנסות ממסים מקומיים, עלולים להיות מתורגמים להבדלים בסיכון להיקלע למשבר. הבדלים בהכנסות המקומיות יכולים להיות גם תוצאה של יתרונות טבעיים שנובעים למשל ממיקום גאוגרפי (שאולי היה גם כוח משיכה ראשוני לתושבים שיש להם הכנסה גבוהה). משבר תקציבי אינו הכרחי ברשויות חלשות, אם מנהיגי היישוב מרסנים את ההוצאה המוניציפלית כך שלא תחרוג מההכנסות ממסים מקומיים. הדבר אינו הכרחי, גם משום שמוסדות פיננסיים עשויים להגביל את יכולתן של רשויות חלשות לצבור חוב, ועל כך בהמשך.

הקשר בין הרמה הכלכלית של תושבי היישוב לסיכויים של הרשות המקומית להיקלע למשבר עובר גם דרך השימוש ברשות מקומית כזרוע ביצוע של השלטון המרכזי בהספקת שירותי חינוך ורווחה. קביעת מימון ממשלתי בשיעור שנופל מ-100% לשירותים אלו מחייבת את הרשויות המקומיות לממן חלקית שירותים אלו מהכנסות עצמיות.²² בתנאים כאלה, רשויות חלשות שיתעקשו לספק שירותים ממלכתיים באותה רמה כמו רשויות חזקות צפויות להיכנס למשבר תקציבי, אלא אם כן גובה מענק האיזון מן הממשלה משלים את הפער.

לפי נוסחת מענק האיזון, גובה ההעברה הממשלתית מותנה באשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייכת הרשות המקומית (דרך חישוב ההוצאה הנורמטיבית). לדוגמה, רשות מקומית באשכול חברתי-כלכלי 2 או 3 מקבלת 8% יותר (בשיעור מההוצאה הבסיסית) מרשות מקומית שממוקמת באשכול 6. נראה כי הבדלים אלו בגובה המענק לפי דירוג כלכלי אינם מספיקים כדי להשלים את החסר בשירותים הממלכתיים.²³ ללא מענק איזון בגובה מתאים נאלצות הרשויות החלשות לבחור בין רמה נמוכה של שירותי חינוך ורווחה למשבר תקציבי. הממצאים שהוצגו בחלק הקודם לגבי ההימנעות של רשויות חלשות מלהגיש סיוע הולם לנזקקי שירות הרווחה וההבדלים הגדולים בהוצאה לחינוך לפי רמה כלכלית מעידים על בחירה ברמה נמוכה של שירותי חינוך ורווחה.

לכאורה, ההבדלים בין רשויות מקומיות מבחינת רמת ההכנסה של התושבים יכולים להשפיע על רמת החוב וסיכוי החשיפה למשבר. ואולם צבירת חוב בהיקף מסוכן תלויה בנכונות של גורמים שונים כמו בנקים להעניק הלוואות לרשויות המקומיות. באופן טבעי, נכונות זו של הבנקים

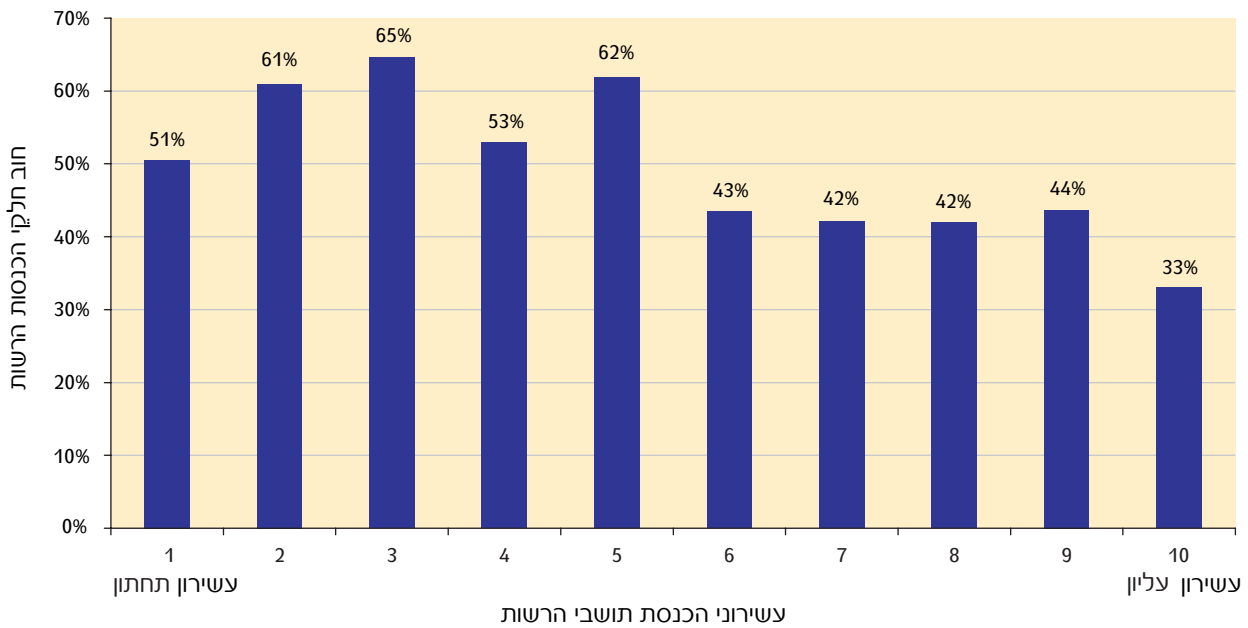
22 שיעור מימון מלא של 100% לשירותים הממלכתיים יוצר מערכת תמריצים מסוכנת מבחינת תקציב הממשלה הרחבה, מפני שאז נוצרת הפרדה בין הגורם המממן (הממשלה המרכזית) לגורם שמחליט (הרשות המקומית). בתנאים כאלה, הרשות המקומית לא תהסס להגדיל את מספר מקבלי השירות משום שאינה נושאת בנטל המימון.

23 לכאורה, מתן מענק לפי רמת היישוב יוצר לרשות המקומית תמריץ להישאר ברמה כלכלית נמוכה. ואולם תמריץ זה נחלש אם המענק מותנה בגובה ההכנסות של תושבי היישוב ולא בהכנסות של הרשות המקומית, כפי שמקובל בנוסחת האיזון.

לתת הלוואות תלויה ביכולת ההחזר של הרשות המקומית שמצדה תלויה ברמה הכלכלית של תושבי הרשות (אלא אם כן הם צופים כי הממשלה המרכזית תיחלץ בכל מקרה לעזרת הרשויות). ייתכן כי רשויות מקומיות חלשות יהיו בעלות חוב ברמה נמוכה רק משום שגישתן לאשראי ממוסדות פיננסיים מוגבלת. לעומת זאת, רשויות מקומיות חזקות, שלהן גישה נוחה יותר לאשראי, זקוקות במידה פחותה להלוואות למימון שירותי חינוך ורווחה הודות להכנסה הגבוהה של תושביהן. בתווך נמצאות רשויות מקומיות שיש להן יכולת כלכלית בינונית וגישה מסוימת לאשראי. תיאור זה עולה בקנה אחד עם הממצאים שמתוארים בתרשים 28. הקשר בין רמת ההכנסה של תושבי הרשות המקומית לבין יחס החוב להכנסות הרשות הוא בצורת U הפוכה – גובה החוב נמוך ברשויות מקומיות בעשירונים הנמוכים (העשירון התחתון עד השלישי) וכך גם לגבי העשירונים העליונים (העשירון השישי עד העליון).²⁴ מבחנים סטטיסטיים מחמירים יותר מציגים תמונה דומה (בן בסט, דהן וריינגוורץ [בהכנה]).

תרשים 28

יחס החוב להכנסות הרשות לפי רמת ההכנסה של תושבי הרשות, 2006



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2006** ועיבודי המחברים.

התפתחות דומה מתגלה גם בפילוח החוב של הרשויות המקומיות היהודיות על פי מעמדן החברתי-כלכלי. היישובים הנמצאים באשכול הראשון והשני מצד אחד, והיישובים הנמצאים באשכול השביעי ומעלה מצד שני הם בעלי חוב קטן יותר מהממוצע. ואילו היישובים הנמצאים בתווך – באשכולות 3-5 – הם בעלי החוב הגדול ביותר (לוח 5 להלן). ביישובים הערביים רמת החוב הממוצעת גבוהה יותר משל היישובים היהודיים, ואין ביניהם שונות לפי מעמדן החברתי-כלכלי.

24 העשירון הרביעי הוא משום חריג לתמונה המתוארת כאן עקב מאפיינים נוספים של הרשויות שאינם מוצגים בתרשים.

לוח 5

החוב יחסית להכנסת היישוב לפי אשכול חברתי-כלכלי, 2006

רשויות דרוזיות	רשויות ערביות	רשויות יהודיות	אשכול
-	*62	32	2-1
*64	*68	47	4-3
-	51	47	6-5
-	-	41	7 ויותר

* הפער לעומת יישובים יהודיים מובהק ב-1%.

מקור: בן בסט, דהן וריינגוורץ [בהכנה].

3. מאזן הכוחות בתוך הרשות המקומית

מאזן הכוחות בין שחקנים במגרש הפוליטי המקומי הוא גורם שבכוחו להשפיע על תפקוד הרשות ועל סיכוייה להיקלע או להימנע ממשבר תקציבי, וכך גם מאזן הכוחות בין הדרג המקצועי לדרג הפוליטי.

3.1 מאזן הכוחות הפוליטי

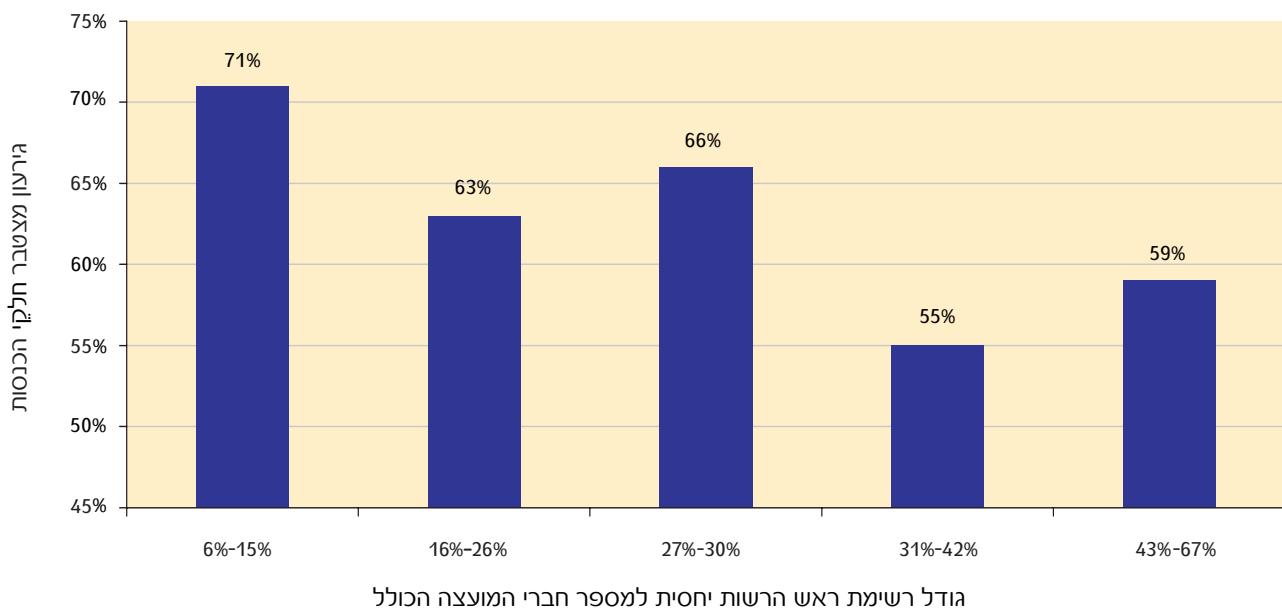
מועצה מקומית שסובלת מפיצול לרסיסי סיעות מגדילה את המחיר של השגת הסכמה על המדיניות העירונית. ראש העירייה צפוי לשלם יותר כדי ליצור קואליציה בעד מדיניות שהוא מעוניין לקדם. התשלום יכול ללבוש צורות שונות כמו הקצאה של תקציבים עודפים לפרויקט מסוים גם אם תרומתו לרווחה הכללית של תושבי הרשות היא מוגבלת, וזאת רק משום שמדובר ב'פרויקט מחמד' של חבר מועצה שהצבעתו נחוצה לאישור המדיניות. התשלום בעד 'פרויקט מחמד' של חברי מועצה שונים עלול להגביר את הסיכויים להיווצרות משבר תקציבי אם ראש הרשות מוגבל ביכולתו להטיל מסים מקומיים נוספים. המגבלה יכולה להיות מלמעלה בגלל מגבלות חריפות שמטיל השלטון המרכזי על החופש להעלות מסים – או מלמטה – בגלל החרדה מפני תגובת התושבים בבחירות הבאות שתסכן את סיכויי להיבחר מחדש. ראש הרשות עלול להירתע גם מהעלאת נטל מס דיפרנציאלית משום החשש לפגיעה בתושבים שיקרים יותר לחברי המועצה.

אחת התופעות המובהקות של הפוליטיקה המקומית בשנים האחרונות היא היחלשות כוחן של המפלגות הכלליות. החיבור שהיה בין המפלגות הכלליות לרשימות שרצו בבחירות המקומיות התרופף וכתוצאה מכך צמחו סיעות מקומיות. אחד הביטויים לכך הוא הגידול המשמעותי במספר הרשימות הרצות בבחירות המקומיות בשלושת העשורים האחרונים. בבחירות המקומיות האחרונות (2003) רצו בממוצע כ-10 רשימות וזאת בהשוואה לכ-5 רשימות בבחירות שנערכו בשנת 1978 (השוואה זו מתייחסת ליישובים היהודיים והמעורבים). צמיחת הסיעות המקומיות מחזקת את הייצוגיות ברמה המקומית, שכן הבחירה נעשית יותר על פי השיקולים הרלוונטיים במישור המקומי ופחות לפי שיקולים כלל ארציים. ואולם התחזקותן של הסיעות המקומיות עלולה להגביר את ההוצאה התקציבית והמסים מעבר לרצוי לתושבים.

ניתוח מצבן התקציבי של הרשויות המקומיות היהודיות חושף כי משקלה של רשימת ראש הרשות במועצת הרשות ממלא תפקיד משמעותי. יחס החוב להכנסות המקומיות נוטה להיות גדול יותר ככל שמפלגתו של ראש הרשות קטנה יותר (תרשים 29). ממצא זה מתיישב עם הטענה שחולשת ראש הרשות במועצה עלולה להתבטא בלחצים להגדיל את הוצאות הרשות גם כאשר אין לכך מקור מימון. הקשר בין רמת החוב לפיצול הפוליטי נשמר גם כאשר בוחנים זאת בצורה קפדנית יותר ומתחשבים בהבדלים שישנם במאפיינים אחרים של הרשויות המקומיות (בן בסט, דהן וריינגוורץ [בהכנה]). הזיקה בין המצב התקציבי לפיצול הפוליטי נמצאה גם ברמה המדינתית (Roubini and Sachs, 1989). ממצא זה מלמד כי אחד מגורמי המפתח במשבר התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל הוא עצמת הפיצול הפוליטי במגרש המקומי.

תרשים 29

יחס חוב להכנסות מקומיות לפי גודל רשימת ראש הרשות, רשויות יהודיות



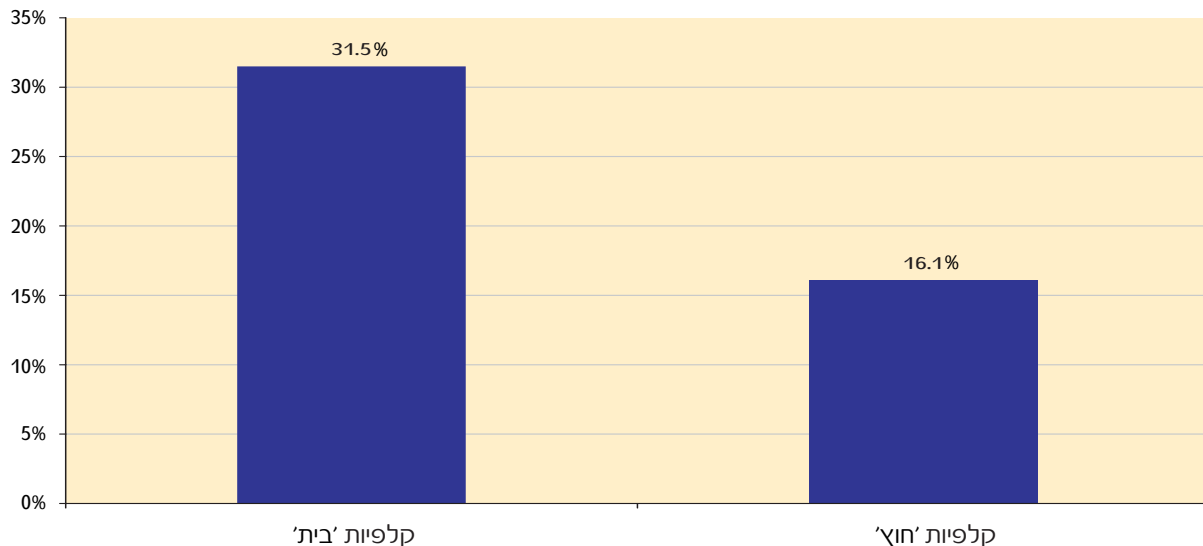
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2006**; משרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות; דיסקין, 2004; ועיבודי המחברים.

ניתוח השפעת מאזן הכוחות הפוליטי על רמת החוב ברשויות המקומיות הערביות אינו אפשרי. במרבית היישובים הערביים זוכה מפלגת ראש הרשות בקולות ספורים או אפס, ולכאורה מפלגת ראש הרשות אינה מיוצגת במועצת הרשות. התברר כי במקרים רבים ראש הרשות מריץ תחת שמו רשימת קש ובמקביל רצה רשימה אחרת המזוהה עם ראש הרשות. מטרת מהלך זה להגדיל את כוחו של ראש הרשות במועצת הרשות. לפי החוק ראש הרשות, שעומד בראש הרשימה, יצטרף כחבר מועצה נוסף אם רשימתו של ראש הרשות לא זכתה לקבל קולות מספיקים כדי להיות מיוצגת במועצה. ניצול פרצה זו ברבות מהרשויות המקומיות הערביות נועד להגדיל את עצמת ראש הרשות ולתת כיבוד לחבר המולה נוסף. מהלך כזה דורש תיאום ונאמנות ברמות גבוהות, שאותו מאפשר המבנה החמולתי.

אחד המאפיינים הבולטים של המשבר ברשויות המקומיות הוא החפיפה הגדולה עם ההשתייכות הלאומית של הרשות המקומית. נראה כי גורם מרכזי לכך שרבות מהרשויות המקומיות הערביות נקלעו למשבר תקציבי הוא המאזן הפוליטי ברשויות אלו. המבנה הפוליטי של הרשות המקומית נגזר במידה רבה מן המבנה החברתי המיוחד של היישוב הערבי הטיפוסי. בחלק לא מבוטל מן היישובים הערביים המבנה החמולתי ממלא תפקיד מרכזי בעיצוב מאזן הכוחות הפוליטי ברשות המקומית. הסיעות המקומיות מתגבשות לרוב על פי קווים חמולתיים, אף כי יש גם סיעות פוליטיות חזקות שיש להן גוון כללי, לאומי או דתי, כמו התנועה האסלאמית, חד"ש ובל"ד.

תרשים 30

שיעור הקולות בקלפי לפי האות הראשונה של שם המשפחה



הערה: קלפיות 'בית' הן קלפיות שבהן האות הראשונה של בעלי זכות הבחירה כללה את שם המשפחה של המועמד, וקלפיות 'חוץ' הן קלפיות שבהן האות הראשונה של בעלי זכות הבחירה לא כללה את שם המשפחה של המועמד.

מקור: בן בסט ודהן [בהכנה].

ניתוח דפוסי ההצבעה של התושבים ביישובים ערביים בבחירות המקומיות שהתקיימו בשנת 2003 מלמד בבירור על הנטייה של הבוחרים להצביע בעד מועמדים המזוהים עם החמולה. בן בסט ודהן [בהכנה] השתמשו בנתוני ההצבעה של 35 יישובים ערביים, שבהם משרד הפנים מחלק את בעלי זכות הבחירה לקלפיות לפי האות הראשונה של שם המשפחה, כדי לבחון את עצמת ההצבעה על בסיס חמולתי. נמצא כי מועמדים לראש הרשות קיבלו שיעור ניכר יותר של קולות באותן קלפיות שבהן הצביעו חברי החמולה שעמה הם נמנים, לעומת יתר הקלפיות (תרשים 30 לעיל). ראש רשות שפועל ביישוב שתושביו בוחרים לפי קווים חמולתיים צפוי להיות פחות רגיש לתפקודה הכלכלי של הרשות המקומית.

שיעור ההשתתפות של התושבים בבחירות המקומיות, שנערכו ביישובים הערביים, היא יוצאת דופן בהשוואה למקובל בעולם המערבי. שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות ברשויות הערביות, שעומד על כ-90%, משקף את ההתגייסות הכללית שהמבנה החמולתי מצליח ליצור. שיעור הצבעה כזה פירושו השתתפות ערה במיוחד גם של הנשים הערביות. השתתפות זו אינה נעוצה ברצון לקדם את סיכוייהן של נשים ערביות להחזיק בהגה ראש הרשות, משום שאין אפילו מועמדת אחת לראש רשות ערבית בכל הרשויות הערביות בישראל. השתתפות ערה זו נעוצה בחשיבות המבנה החמולתי ביישובים הערביים (בן בסט ודהן [בהכנה]).

הסיכויים למשבר תקציבי של הרשות המקומית גדלים עם מידת העצמה של היריבות החמולתית באותם יישובים שבהם המבנה החמולתי ממלא תפקיד מפתח בפוליטיקה המקומית. הפיצול של היישוב לפי קווים חמולתיים הרסני יותר אם החמולות ביישוב רואות בבחירות המקומיות תחרות על חלוקת שלל. לכאורה, המנצח בבחירות זוכה באפשרות להקצאת משאבי הרשות המקומית בדרך שתטיב עם חברי החמולה (או חברי קואליציה של חמולות) אם באמצעות חלוקת משרות למקורבים, מכרזים תפורים במחירים מנופחים לספקים שמזוהים עם חברי החמולה המנצחת, או מס עירוני מופחת באופן בלעדי לחברי החמולה המנצחת. ברור כי ניצול אפשרות זו יפגע אנושות גם ביכולת לגבות מסים עירוניים מחברי החמולה (או החמולות) המפסידה.

כללי המשחק שקבע משרד הפנים במרוצת השנים היו אמורים לצמצם צמצום ניכר את האפשרויות למתן העדפה לאדם או לקבוצת אנשים בגישה למשאבי הרשות או בשיעורי המס העירוניים רק בגלל קרבתם לקברניטי הרשויות המקומיות הערביות. פקודת העיריות מציבה סייגים מחמירים על מינוי קרובי משפחה לתפקידים ברשות המקומית. החוק אוסר העסקת עובדים קבועים, עובדים ארעיים, עובדים בחוזה מיוחד או עובדי חברת כוח אדם שהם קרובי משפחה של ראש העירייה או סגנו.²⁵ כדי למנוע עקיפת החוק אומצה הגדרה רחבה יחסית של קרוב משפחה.²⁶ גם הכללים לגבי שיעורי המס העירוניים הצרו את מרחב התמרון של ראש הרשות להעניק הטבות מס שלא על פי קריטריונים ברורים.

ברם נראה כי כללי המשחק, אפילו אם אלה מעוגנים בחוק ובתקנות, אינם מכובדים בחלק לא מבוטל של היישובים הערביים. אינדיקציה עקיפה לכך הוא הממצא שלפיו שיעורי הגבייה ביישובים הערביים הם נמוכים משמעותית בהשוואה ליישובים יהודיים גם לאחר שמתחשבים

25 איסור על קבלה לעבודה באחת מיחידות העירייה חל גם על אדם שהוא קרוב משפחה של הממונה על אותה יחידה, וכן נאסר על מינויו של עובד לממונה על יחידה בעירייה אם אחד מקרובי משפחתו עובד באותה יחידה, אלא אם המינוי לא יוצר יחסי כפיפות ביניהם.

26 קרוב משפחה מוגדר כבן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ.

ברמת ההכנסה הנמוכה של תושבי הרשויות הערביות ומאפיינים נוספים של הרשות (תרשימים 13-14 לעיל. ראו גם פדר, 2007; Brender, 2005). עדות ישירה יותר ניתן למצוא בהבדלים המובהקים בשיעור הרשויות שקבעו תעריפי ארנונה מתחת לתעריף המינימום שנקבע בתקנות. מעיבוד דוחות הביקורת ברשויות המקומיות לשנת 2006 עולה כי 50% מהרשויות המקומיות הערביות קבעו תעריפי ארנונה מתחת למינימום וזאת בהשוואה ל-14% ברשויות המקומיות היהודיות.

מצב העניינים שמצא מבקר המדינה ביישוב ג'סר א-זרקא ממחיש את הזלזול בכללי המשחק בשני צדי התקציב (מבקר המדינה, 2006). בצד ההוצאה, נמצא כי בניגוד לחוק/תקנות, השכיר בנו של חבר מועצה (אניש סלאח עמאש) מבנה בשטח של 140 מ"ר לרשות המקומית תמורת 77,500 ש"ח לתקופה של שנתיים. בצד ההכנסות התברר כי שטחי נכסיהם של חלק לא מבוטל מן התושבים לא התבססו על מדידה או תכנית בנייה. אינדיקציה ישירה לזלזול המופגן בכללי המשחק ניתן למצוא בגילויי מבקר המדינה שמצא כי בין המפגרים בתשלום חובות ארנונה ומים היו גם חברי מועצה מכהנים. ממצא דומה גילה מבקר המדינה גם ביישוב שפרעם.

הציות המוגבל לכללי המשחק המקובלים הוא הרסני מבחינתם של התושבים הערבים ברשויות המקומיות. לעתים קרובות מדי נפגעים שירותים בסיסיים שאמורה לספק רשות מקומית לתושביה, כמו איסוף אשפה ותאורת רחוב, וגם נפגעת יכולתה של הרשות לשמש זרוע מבצעת של הספקת שירותים כמו חינוך ורווחה. ברשימת נפגעי המשבר התקציבי של השנים האחרונות תפסו מקום בולט עובדי הרשויות המקומיות ששכרם הולך וזכויותיהם הפנסיוניות הופקרו. אין ספק כי זהו מצב בלתי רצוי מבחינתם של תושבים רבים ברשויות המקומיות הערביות.

לבד מההצבעה בבחירות המקומיות, אזרחים יכולים לעזוב את היישוב – 'להצביע ברגליים' – בעקבות חוסר שביעות רצון מתפקודן הלקוי של הרשויות המקומיות. אולם המבנה החברתי של היישובים הערביים, שמתבטא ברשת מסועפת של קשרים משפחתיים, פועל למזער את ממדי ההגירה הפנימית לעומת האוכלוסייה היהודית. ההגירה הפנימית בין יישובים ערביים הייתה ועודנה נמוכה משמעותית בהשוואה לשיעורה ברשויות היהודיות. כך יוצא מן המשחק באופן מעשי אמצעי פיקוח אזרחי חשוב שיש בכוחו לרסן את התנהגותם של ראשי הרשויות המקומיות הערביות.

גם הממשלה רואה במצבן התקציבי המעורער של הרשויות המקומיות הערביות תופעה בלתי רצויה. העדות הברורה לכך היא הדחת מספר לא מבוטל של ראשי רשויות במגזר הערבי וזאת במטרה ליצור תנאים מתאימים להספקתם של שירותים נדרשים וגביית מסים מקומיים למימונם (בן בסט, דהן וסדן סמט [בהכנה]). הדחת הדרג הנבחר נועדה להגדיל את התמריץ לציית לכללי המשחק. ראשי רשויות צפויים להיות מורחקים מתפקידם אם הם יתעלמו מכללי משחק בסיסיים. אולם מינוי פקידי ממשל לניהול הרשויות המקומיות הערביות במקום נבחרים התושבים פוגע בייצוגיות באופן חריף, בייחוד על רקע המתח הקיים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית.

3.2 מאזן הכוחות בין הדרג המקצועי לדרג הפוליטי

להלכה, הדרג הפוליטי קובע את המדיניות, ואילו הדרג המקצועי אמור להוציא לפועל את המדיניות שעליה החליט הדרג הפוליטי. חלוקת העבודה ברשות המקומית אינה מוסדרת לפי קווים ברורים אלו. ראש הרשות אינו מוגבל רק לקבלת החלטות, אלא הוא מעורב גם באופן ההוצאה לפועל של

החלטות הרשות. פקודת העיריות מבליטה את תפקידו של ראש הרשות גם כגורם מבצע. לפי פקודת העיריות 'ראש העירייה אחראי שתפקידיה של העירייה יבוצעו כראוי'. כך למשל, ראש העירייה חותם על כל פקודת תשלום, או שובר תשלום, או שיק לחובת קופת העירייה, והוא גם רשאי לחתום על חוזים בשם העירייה.

חלוקת עבודה זו חושפת את הדרג הפוליטי ללחצים נוספים מצד התושבים שעלולים להגדיל את ההוצאה מעבר לזו הרצויה לציבור. לחצים אלו יגבירו את הסיכוי למשבר פיננסי אם הדרג הפוליטי מתקשה להטיל מסים מקומיים במטרה לממן הוצאה עודפת זו.

חלוקת העבודה המטושטשת בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי עלולה להקל על הדרג הפוליטי המקומי להסתיר את תמונת התקציב האמתית, ובכך להקשות על יכולת הפיקוח של משרד הפנים. התקציב המתוכנן של הרשות הוא פריט מידע חשוב ביכולת הבקרה המידית של משרד הפנים. יכולת זו נפגעת מאוד אם התקציב המתוכנן אינו משקף כראוי את ההערכה האמתית של ראש הרשות לגבי שנת התקציב הקרובה. בעיית חוסר השקיפות מחריפה אם מעמדו של הדרג המקצועי אינו מבוזר היטב. דרג מקצועי חלש לא יוכל לעמוד בלחצים להסתיר את תמונת התקציב האמתית.

3.2.1 הפער בין התקציב המתוכנן לביצוע. בדיקת ביצוע התקציב בשנים 2004-2006 לעומת

התקציב שתוכנן לאותן שנים חושפת מצב מביך. גם ההוצאה וגם ההכנסה בפועל גדולות, בשיעור שמגיע למספר דו-ספרתי, בהשוואה לתקציב המתוכנן, והפער בצד ההוצאות היה גדול יותר (לוח 6 להלן). בייחוד מפתיעה העובדה שההכנסות בפועל גבוהות מאלו שנחזו.²⁷

לפי החוק תקציב הרשות המקומית חייב להיות מאוזן, אולם התקציב בפועל של רשויות רבות מראה על גירעון. מצב זה משקף סטייה משמעותית של תקציב הרשות המקומית בפועל ביחס לתקציב המתוכנן שהוגש למשרד הפנים. הסטייה מן התקציב המתוכנן היא תוצאה של ליקויים בלוח הזמנים של תהליך התקצוב שנקבע על ידי משרד הפנים (בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה]), ושל אי-ודאות בנוגע להעברות הממשלתיות לרשויות מצד אחד, וליקויים בהכנת התקציב מצד הגורמים ברשות המקומית מן הצד האחר.

פילוח הסטייה מן התכנון מראה על הבדלים ניכרים לפי הרמה הכלכלית של היישוב. ביישובים חלשים הסטייה גדולה יותר, לעומת יישובים חזקים. בשלושת החמישונים העליונים הסטייה כלפי מעלה של ההוצאה עולה רק במעט על זו של ההכנסה. אולם בשני חמישונים ההכנסה התחתונים הסטייה כלפי מעלה של ההוצאה גדולה במידה רבה מזו של ההכנסה.

ביישובים הנמצאים בעשירונים העליונים מרבית הסטייה נובעת מהערכה שמרנית של ההכנסות העצמיות. רשויות משני העשירונים העליונים נהנות לרוב מעודפי תקציב, כך שההערכה השמרנית של ההכנסות אינה משפיעה על תפקודם. לעומת זאת, הפער הגדול בין ההכנסות הצפויות להכנסות בפועל ברשויות החלשות נעוץ באי-ודאות לגבי ההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות שמהוות חלק משמעותי מהכנסותיהן בהשוואה לרשויות החזקות. הסטייה ברכיב זה היא בשיעור עצום של 25% לשנה בממוצע על פני התקופה 2004-2006. אמנם שיעור הסטייה ברשויות החלשות נמוך בהשוואה לזה שבעשירונים העליונים, אך הוא משפיע על רכיב שמשקלו בהכנסותיהן גדול בהרבה.

27 כמעט בכל היישובים היהודיים צפי ההכנסות העצמיות היה פסימי במעט לעומת ההכנסה בפועל (כ-2%), בעוד שביישובים הערביים צפי ההכנסות היה בדרך כלל גבוה יותר מההכנסה בפועל.

לוח 6

הפער בין התקציב המתוכנן לבין ביצוע, לפי חמישוני הכנסה לנפש, ממוצע 2004-2006*
(באחוזים)

סטייה במענקים	סטייה בהשתתפות משרדי ממשלה	סטייה בהכנסות עצמיות	סטיית ההכנסה	סטיית ההוצאה	סטיית הגירעון**	חמישוני הכנסה לנפש
64	5.9	3.8	6.2	7.0	-0.9	החמישון העליון
42	3.4	3.3	5.1	7.3	-2.2	4
48	3.7	2.4	6.5	8.1	-1.8	3
24	3.7	0.3	6.0	10.6	-4.8	2
25	4.1	3.9	9.6	18.2	-8.6	החמישון התחתון
40	4.2	2.7	6.7	10.2	-3.6	כל הרשויות

* מיון לפי הכנסה לנפש בשנת 2005.

** ביחס להכנסה המתוכננת.

מקור: עיבוד המחברים לפי נתוני משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **נתונים כספיים מבוקרים 2006-2004**.

בעת התכנון של תקציב הרשות המקומית, שנערך חודשים אחדים לפני תחילת שנת התקציב, לא ידוע היקפן של ההעברות הממשלתיות. סך ההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות ידוע בוודאות רק לאחר אישור תקציב המדינה בכנסת.²⁸ יתרה מזו, הרשות המקומית יודעת את גובה המענק הספציפי המגיע אליה רק לאחר ההחלטה על חלוקת מענק האיזון במשרד הפנים, שמתקבלת חודשים אחדים לאחר תחילת שנת התקציב. בשנים 2004-2008 היה מועד הפרסום המוקדם ביותר של גובה מענקי האיזון חודש מרס והמאוחר ביותר חודש אוגוסט (מבקר המדינה, 2007). האי-ודאות גברה עוד יותר בשנים האחרונות, משום שחלק מן ההעברות הממשלתיות הפך למותנה בצעדים שנוקטת הרשות להעמקת הגבייה. כתוצאה מכך ההכנסות בפועל גדולות יותר מן המתוכנן, ועם הגעתן ניתן לשער כי הרשויות מתאימות גם את היקף ההוצאות, ולכן הן גדולות מן המתוכנן.

הסטייה של הגירעון התקציבי מן התכנון גדולה יותר ברשויות חלשות בהשוואה לרשויות באשכול כלכלי גבוה. תמונת מצב זו מרמזת על הערכות ורודות מדי של ההכנסות (אם ננטרל את האי-ודאות שמקורה בהעברות הממשלתיות) והערכה מכווצת מדי של ההוצאות. תמונת מצב זו יכולה להעיד על דרג מקצועי חלש מדי שמתקשה לבלום הצגה משובשת של תקציב הרשות המקומית.

28 יש לציין כי גובה ההעברות הממשלתיות לרשויות ידוע ברמה גבוהה של ודאות כבר עם הנחת תקציב הממשלה על שולחן הכנסת בחודש אוקטובר, אלא אם כן הכנסת עורכת שינויים בתקציב זה.

4. הפיתוי המשולש

4.1 הפיתוי הראשון

הפיתוי של השלטון המרכזי להעתיק (חלקית) את הגירעון לרשויות המקומיות מחריף אם השלטון המרכזי פועל במשטר של יעדים פיסקליים, כמו שנהוג בישראל מאז נחקק החוק להפחתת הגירעון התקציבי בשנת 1992. בישראל יעד הגירעון של הממשלה מתייחס לתקציב הממשלה המרכזית בלבד ובעקבות כך נוצר פיתוי להסיט חלק מהגירעון לרשויות המקומיות, כדי להציג עמידה לכאורה ביעד הפיסקלי (או סטייה קטנה יותר מהיעד), אף על פי שהסטה זו אינה משפיעה על הגירעון בתקציב הממשלה הרחבה. הפיתוי גובר עוד יותר בתנאים של האטה בפעילות הכלכלית שמגדילה את הסיכויים לאי-עמידה ביעדים הפיסקליים. ניסיון העבר מלמד כי הסטת הגירעון כלפי מטה מן הממשלה לרשויות המקומיות היא פיתוי שמדינות שונות בעולם התקשו לעמוד בו (Joumard and Kongsrud, 2003).

התכנית הכלכלית שהופעלה בשנת 2003 מלמדת כי הפיתוי להסטה של הגירעון כלפי מטה הוא מוחשי גם בישראל. אחד הממצאים המרכזיים של רזין וברנדר (2004) היה שהגידול בגירעון של הרשויות המקומיות הושפע באופן משמעותי מקיצוץ חד שביצעה הממשלה בהעברות לרשויות המקומיות בתקציבים של השנים 2003 ו-2004 בהשוואה לשנים קודמות. עד אותו קיצוץ דרסטי רשמו הרשויות המקומיות שיפור ניכר בכל המדדים התקציביים המרכזיים – יחס החוב להכנסות ברשויות המקומיות והגירעון התקציבי פחתו באופן בולט למרות היציבות בהיקף ההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות. בעקבות הקיצוץ הורע המצב התקציבי של רבות מן הרשויות, וחלקן הגיע אף למשבר פיננסי.

תקציב הרשויות המקומיות נאלץ לספוג בו בזמן שני זעזועים משמעותיים. הפגיעה הישירה בהכנסות הרשויות, כתוצאה מקיצוץ ההעברות הממשלתיות, הצטרפה להאטה הכלכלית שפגעה בהכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות. שני זעזועים אלו פגעו במיוחד ברשויות החלשות, משום שהן נשענות יותר על ההעברות מן הממשלה, וגם משום שפגיעת ההאטה הכלכלית הייתה משמעותית יותר ברשויות שתושביהן נמנים עם עשירוני ההכנסה הנמוכים (זאת נוסף על המדיניות הכלכלית שכיווצה את הקצבאות).

בשנים האחרונות השתנה הרכב ההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות. חלקו של המענק המותנה (בתכניות הבראה) גדל על חשבון צמצום חלקו של המענק הכללי, וזאת בניגוד למגמה הכלל עולמית של הגדלת חלקו של המענק הכללי. שינוי הרכב זה עלול להתבטא בירידת סך ההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות לפי מידת יכולתן לנצל את החלק המותנה. הגדלת חלק המענק המותנה נועדה במקור לעודד רשויות לגבות מסים ולצמצם את הסיכון המוסרי להישען על מימון מצד שאר תושבי המדינה. עם זאת, הגדלה זו טומנת בחובה סיכון שממנו ניסו להיפטר באמצע שנות התשעים עת אומצה נוסחת מענק האיזון בעקבות ועדת סוארי. נוסחת מענק האיזון צמצמה עד מאוד את מרחב שיקול הדעת של השר הממונה בקביעת גובה המענק לרשות מסוימת. כך נמנעה האפשרות למתן העדפה על רקע פוליטי (העדפה לראשי רשויות שהיו מזוהים עם מפלגת שר הפנים) או על רקע לאומי. צעד זה הקשיח גם את מגבלת התקציב הרכה שאפיינה את המשטר הקודם; ראשי רשויות יכלו לכלול בשיקוליהם את האופציה לתוספת תקציב בעקבות משא ומתן

מוצלח עם שר הפנים, ולכן במשטר הקודם ראשי רשויות נשפטו גם על פי גובה המענק שהצליחו להשיג מן השלטון המרכזי.

הקיצוץ הדרסטי של ההעברות הממשלתיות לרשויות המקומיות ושינוי הרכבן מלמד כי לא ניתן לזלזל בקושי של הממשלה המרכזית לעמוד בפיתוי להעתיק את הגירעון כלפי מטה. המשמעות היא שגובה הנוכחי של ההעברות הממשלתיות הוא אולי נמוך מן הרצוי. יש לכך שורה של אינדיקציות: שיעור המימון הממשלתי של פעילויות הרשויות המקומיות נמוך בכ-9 נקודות אחוז בהשוואה לעולם, גובה מענק האיזון נמוך מן המתחייב מנוסחת גדיש בכ-20%, מענק האיזון לתושב נמוך משמעותית מזה שהיה בתחילת העשור, רשויות חלשות נמנעות מלהגיש סיוע לנזקקים (ראו פירוט בחלק ב, סעיף 4). במשתמע, גם משרד האוצר מודה כי גובה ההעברות לרשויות החלשות נמוך מדי אם לשפוט לפי הצעתו לקחת חלק מתקבולי ארנונת העסקים ברשויות החזקות ולהעבירו לרשויות החלשות. מסקנה זו פירושה כי הסיכויים של רשויות חלשות להיקלע למשבר תקציבי גדולים יותר בגלל חשיבות מענק האיזון במקורות ההכנסה של רשויות אלו.²⁹

4.2 הפיתוי השני

הפיתוי השני הוא זה של הרשות המקומית להגדיל את ההוצאה מעבר לזו שתושבי אותה רשות היו מוכנים לממן מכיסם, תוך שימוש בדרכים עקלקלות להעתיק את המימון של ההוצאה העודפת לשאר תושבי ישראל. תושבי הרשות ישמחו כמובן אם ראש הרשות ישיג מטרה זו בלי לפגוע בשירותים שניתנים לתושבי אותה רשות. ייתכן אפילו שהתושבים יהיו מוכנים להסכים לשירותים ברמה נמוכה יותר מן הרצוי אם הם ישתכנעו כי בדרך זו יזכו לסיוע ממשלתי. הימצאות במצב מעין זה איננה חייבת להיות פרי תכנון מראש, אלא יכולה להיות תוצאה של חולשת המנהיגים המקומיים (חוסר היכולת לעמוד בפיתוי מתוך חולשה). רשות מקומית תגלוש למשבר תקציבי אם קברניטיה יגלו חולשה במאמצי גביית המסים מן התושבים וישמיעו קול זעקה לקבלת סיוע מכיסם של תושבי הרשויות האחרות (קרי, סיוע ממשלתי).

ניהול רשות מתוך מטרה להשיג משאבים על חשבון תושבי רשויות אחרות, אם מתוך תכנון אם מתוך חולשה, פוגע גם ביעילות וגם בייצוגיות. הוא פוגע בייצוגיות ברמה המקומית בגלל הסכנה לזכויות יסוד (הלנת שכר) ובשל הפגיעה בשירותים בסיסיים לאזרח. הוא אף פוגע בה ברמה הלאומית, שכן התפלגות ההוצאות והמסים על פני רשויות היא עיוות של רצון הציבור הכללי.

חשוב לציין כי קיימת א־סימטריה מוחשית בין עצמת הפיתוי לפנינו עומד השלטון המרכזי (הפיתוי הראשון) לבין זה הניצב לפני השלטון המקומי (הפיתוי השני). חלוקת העבודה הטיפוסית בישראל ובעולם היא שהשלטון המרכזי גובה מסים כלליים, שהוא מעביר חלקית לרשויות המקומיות. ההחלטה על גובה ההעברה לרשויות נתונה בידי השלטון המרכזי. גם כללי המשחק שקובעים את פעולת הרשויות המקומיות מעוצבים במידה רבה על ידי השלטון המרכזי. לעומת זאת הפיתוי שעומד לפני הרשויות המקומיות הוא מוגבל, שכן רשות שחפצה לקבל מענק מעבר למגיע לה

29 גובה מענק האיזון משפיע גם על עצמת הכוחות הפועלים לדחוף תושבים בעלי הכנסות גבוהות לגור בשכונות לדומים להם (סגרציה). מענק איזון שמונתה (באופן שלילי) בגובה ההכנסה של תושביו נוטה לאזן את מגרש המשחקים בתחרות שקיימת בין רשויות על תושבים. ככל שקשר זה משמעותי יותר כך פוחת החשש של תושבים בעלי הכנסה גבוהה לקבוע את מקום מגוריהם ברשויות חלשות. רשות חלשה שנהנית ממענק איזון גבוה תוכל לספק שירותי חינוך ברמה הולמת בלי להגדיל במיוחד את עומס המימון על תושבים אלו.

תיאלץ לנקוט פעולות שעלולות לפגוע ברמת השירותים לתושבים. הרשות חשופה גם לסיכון שרמת השירותים תיפגע בלי שמאמציה להשיג בתחבולות משאבים מן השלטון המרכזי יישאו פרי.

כללי המשחק שקובע משרד הפנים והנורמות המקובלות בשלטון המקומי הם גורמים מרכזיים בהשפעתם על הסיכויים שראש רשות ישקול כניסה למשחק מלחמה תקציבי מסוג זה. הצעדים של השנים האחרונות שינו באופן משמעותי את מאזן הכוחות לטובת משרד הפנים ולרעת הרשויות המקומיות (בן בסט, דהן וסדן-סמט [בהכנה]). משינויים אלה ניתן ללמוד כי מקבלי ההחלטות (בשלטון המרכזי) הגיעו לכלל מסקנה כי המשבר התקציבי ברשויות המקומיות נעוץ במידה רבה בהיעדרן של סנקציות לריסון הפיתוי השני.

במסגרת חוק התכנית הכלכלית 2004 הורחבו באופן ניכר כלי הפיקוח/הסנקציות שעומדים לרשותו של שר הפנים כלפי רשויות מקומיות המנוהלות באופן בלתי תקין. שר הפנים קיבל לידיו שלוש דרגות של כלי פיקוח או ענישה. כאשר הרשות איננה עומדת ביעדי גבייה מינימליים שנקבעו בחוק, ראשי השר למנות גובה ממונה אשר לידיו תועברנה כלל הסמכויות של בעלי התפקידים בעירייה בתחום הגבייה.³⁰

שר הפנים הוסמך גם למנות לרשות מקומית חשב מלווה שתפקידו לאשר כל פעולה בעלת משמעות תקציבית אם תפקודה הפיסקלי של רשות חורג מקריטריונים מינימליים לניהול פיסקלי תקין.³¹ שר הפנים, בהתייעצות עם שר האוצר, ראשי גם להעביר לחשב המלווה את כלל הסמכויות של בעלי התפקידים ברשות מקומית שאינה ממלאת את התחייבויותיה לתכנית הבראה (לפרק זמן של עד שישה חודשים).

העצמת כוחו של שר הפנים כללה גם הקלת התנאים לפיזור מועצת הרשות המקומית ובתנאים מסוימים גם הדחה של ראש הרשות ומינוי של ועדה ממונה שתמלא את תפקידיה לתקופה של לפחות שנתיים (ועד מועד הבחירות הקרוב).³² בעבר היה יכול שר הפנים למנות ועדה ממונה אם ועדת חקירה הגיעה למסקנה שהרשות מנוהלת באופן בלתי תקין. בעקבות תיקוני החקיקה שעברו בשנים האחרונות, שר הפנים יכול לנקוט צעד חריף של מינוי ועדה ממונה גם אם מתקיים אחד או יותר מהתנאים הבאים: ניהולה הפיסקלי של רשות אינו עומד בקריטריונים מינימליים שנקבעו בחוק, כאשר רשות אינה עומדת ביעדי תכנית הבראה, כאשר ראש רשות לא הגיש תכנית הבראה במועד שנקבע, או כאשר מועצת הרשות לא אישרה את תקציבה עד שלושה חודשים ממועד אישור תקציב המדינה.

הרחבת הסמכויות של שר הפנים לא נשארה על הנייר. בשנת 2007 הופקע ניהולן של עשרות רשויות מקומיות באופן מלא או חלקי מהדרג הנבחר והופקד בידי ועדה ממונה או חשבים מלווים (ראו חלק ב, סעיף 1; וכן לוח 1 לעיל). מצב זה מבטא משבר של ייצוגיות שביטוי בכך שגורמים

30 הגובה ימונה לתקופה של שנתיים הניתנות להארכה. הקריטריונים למינוי גובה ממונה: ברשויות הנמנות עם אשכולות חברתיים-כלכליים 1-4 – שיעורי גבייה של 50% או פחות. ברשויות הנמנות עם אשכולות חברתיים-כלכליים 5-7 – שיעורי גבייה של 55% או פחות. ברשויות הנמנות עם אשכולות חברתיים-כלכליים 8-10 – שיעורי גבייה של 60% או פחות.

31 הקריטריונים למינוי חשב מלווה: שיעור גירעון שוטף של 10% או יותר ושיעור גירעון מצטבר של 15% או יותר או כאשר לדעת השר תקציב העירייה או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים באופן לא תקין או שלא על פי חוק או כאשר קיימות נסיבות מיוחדות שבהן מינוי של חשב מלווה חיוני להבטחת ניהול כספי תקין, כדוגמת איחוד רשויות או עריכת הסדר נושים.

32 הארכת כהונתה תיעשה בהתייעצות עם ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

שלא נבחרו על ידי התושבים הם אלה שקובעים את רמת השירותים והרכבם. המשבר התקציבי הוחלף במשבר ייצוגיות.

4.3 הפיתוי השלישי

הפיתוי השלישי הוא זה של ראש הרשות להגדיל את ההוצאה מעבר לזו שתואמת את האינטרס של תושבי הרשות, בייחוד סמוך למועד קיום הבחירות לרשות, במטרה להגדיל את סיכויי להיבחר. כמובן, מהלך כזה הוא רציונלי רק אם תושבי הרשות אינם נוהגים באופן רציונלי (למשל, סובלים מקוצר ראייה), או שראש הרשות מוצא דרכים להסתיר את כוונותיו האמתיות ואת תמונת התקציב האמתית. תיתכן גם האפשרות המביכה שראש הרשות נוהג באופן בלתי רציונלי בכך שהוא מגדיל את הגירעון התקציבי, ואינו ער לכך שפעולה זו מקטינה את סיכויי לזכות בקדנציה נוספת. חשוב לציין כי הפיתוי להגדיל גירעון לפני בחירות אינו מוגבל לפוליטיקה המקומית וקיים גם ברמה הארצית.

רשות מקומית עלולה להיקלע למשבר אם הפיקוח האזרחי שאחד מביטויי המרכזים הוא הצבעה בבחירות המקומיות אינו פועל. לפי ממצאיו של ברנדר (2003), הבוחרים ברשויות המקומיות הענישו בבחירות 1998 ראשי רשויות מקומיות שצברו חובות גדולים במהלך תקופת כהונתם. ראשי רשויות כאלה נטו להיכשל יותר בניסיון להיבחר מחדש במערכת הבחירות של 1998. זאת בניגוד להתנהגות הבוחרים במערכות בחירות קודמות (1989, 1993), שלא הושפעו באופן מובהק מתפקודן הכלכלי של הרשויות.

לכאורה, ממצאים אלה, אם הם תקפים גם לעשור שחלף מאז מערכת הבחירות של 1998, ממעיטים בחשיבותו של הפיתוי השלישי כגורם חשוב להסבר המשבר התקציבי ברשויות המקומיות. ואולם התבוננות בתמונה התקציבית של הרשויות המקומיות על פני זמן מגלה דפוס ברור של התנפחות הגירעון התקציבי בסמוך למועד הבחירות.

תרשים 1 (לעיל) מראה קפיצה בולטת של הגירעון התקציבי במרוצת כל אחת משלוש מערכות הבחירות האחרונות ברשויות המקומיות (1993, 1998 ו-2003). חשוב לציין כי כל שלוש מערכות הבחירות התקיימו לקראת סוף השנה האזרחית, כך שתקציב השנה השוטפת הוא זה שהושפע אם התנהלה כלכלת בחירות.³³ התרחבות הגירעון בשנת בחירות משמעותית יותר ברשויות המקומיות הערביות.

ממצאים אלו מלמדים כי ראשי הרשויות המקומיות עדיין סבורים כי אפשר לקנות את לבם של התושבים באמצעות כלכלת בחירות, אף שברנדר (2003) מוצא כי האפקטיביות של הפעלת כלכלת בחירות היא אפסית: הוא מוצא שסיכויי ההיבחרות מחדש במערכת הבחירות של 1998 לא הושפעו באופן מובהק מגירעונות גדולים במרוצת שנת הבחירות. נשאר פתוחה השאלה מדוע בכל זאת נוהגים כך ראשי הרשויות המקומיות.

33 הבחירות נערכו בתאריכים האלה: 2.11.1993, 10.11.1998, 28.10.2003.

ד. סיכום והמלצות

מאז 2001 נקלעו רשויות מקומיות רבות למשבר כלכלי. חומרת הבעיות של הרשויות המקומיות אינה אחידה, והיא גדולה במיוחד ביישובים הערביים. חלק מהרשויות המקומיות התקשו בפירעון חובותיהן לספקים, אחרות אף הלינו את שכר עובדיהן תקופה ממושכת, ובמספר גדול למדי של רשויות מקומיות הממשלה הפקיעה את סמכויות הניהול מנבחרי הציבור והעבירה אותן לוועדה קרואה. ממדי המשבר ביישובים השונים הם תוצאה של גורמים אחדים: חוסנם החברתי-כלכלי של היישובים, טיב הניהול, עצמתו הפוליטית של ראש העירייה וכן הירידה בשיעור המימון הממשלתי. הגירעונות הגדולים ברשויות המקומיות והפגיעה בתפקודן הניעו את הממשלה להגדיל את מעורבותה בניהולן, כאשר מידת המעורבות הממשלתית עולה עם עומק הבעיות של הרשות המקומית. למן שנת 2004 גובשו תכניות הבראה לרשויות מקומיות במצוקה, וחלק מהסיוע הממשלתי הותנה בשיפור הגבייה העצמית של מסים. כמו כן מונו לרשויות רבות חשבים מלווים שתפקידם לפקח על תקינות ההוצאות, ובמספר מצומצם של רשויות הועברו סמכויות הגבייה של מסי הארנונה לגובים מטעם הממשלה. יצוין כי כל מהלכי ההתערבות הממשלתית תרמו לשיפור תפקודן של הרשויות המקומיות, אך במחיר של ירידה בייצוגיות של התושבים בניהול יישובם. בגיבוש ההמלצות התחשבנו בתרומתן ליעילות התפקוד של הרשויות המקומיות, תוך מזעור הפגיעה בייצוגיות של התושבים בשלטון המקומי.

1. מימון ההוצאות

אחד הגורמים המרכזיים לחולשתן של חלק מהרשויות הוא מיעוט ההכנסות ממסים מקומיים. מיעוט ההכנסות נובע משתי סיבות מרכזיות:

(א) קיימת שונות רבה בפוטנציאל ההכנסות העצמיות הן ממשקי בית הן מעסקים. ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר, הארנונה ממשקי בית גדולה יותר. גם ההתפלגות הגאוגרפית של העסקים בישראל תורמת לפערים גדולים בהכנסות העצמיות בין היישובים. בעיקר חמור מצבם של היישובים הערביים שהכנסותיהם מארנונה עסקית הן מזעריות בהשוואה ליישובים היהודיים בכל רמות ההכנסה.

(ב) יישובים רבים אינם ממצים את פוטנציאל המסים שהם יכולים לגבות הן על ידי הענקת הנחות לא חוקיות לתושבים הן משום שהם משלימים עם התחמקות מתשלום המס של חלק מהתושבים. שיעור הגבייה מושפע מהרמה החברתית-כלכלית של היישוב, מהלאום וכן מטיב הניהול של הרשות המקומית. הענקת תמריצים המותנים בשיעור הגבייה עשויה לתרום להגדלתו של שיעור זה.

מיעוט ההכנסות ממסים גורם לכך שלחלק מהרשויות אין מקורות מספיקים למימון חלקן בתקציב הרווחה של תושביהן. מאחר שתמיכת הממשלה בנזקקים לשירותי הרווחה מותנית במימון עצמי של הרשויות בשיעור 25% מההוצאה, הן מפסידות את התמיכה הממשלתית, וכך הנזקקים לשירותים אלה נפגעים במידה חמורה.

בעיות אלה היו אמורות להיפתר באמצעות מענק האיזון. מענק זה נועד לפצות את הרשויות המקומיות החלשות על פי הפער בין ההוצאה הנורמטיבית לנפש לבין ההכנסה הנורמטיבית לנפש. כאשר שני מרכיבי הנוסחה תלויים בעיקר ברמה החברתית-כלכלית ביישוב ובשיעור הגבייה הנורמטיבי (נוסחת גדיש). אולם חישובים מראים כי מענק האיזון בפועל נמוך בכ- 20% מהנגזר מהנוסחה.

כן יש לציין כי שיעור המימון הממשלתי של סך ההוצאה ברשויות המקומיות נופל ב-9 נקודות אחוז מהשיעור הממוצע ב-OECD.

לאור כל הגורמים הללו אנו ממליצים:

- להגדיל את מענק האיזון לרמה המתחייבת מנוסחת גדיש.
- להתנות חלק מהתוספת האמורה למענק האיזון בהגדלת שיעור הגבייה העצמי.

תמיכת הממשלה לנפש במועצות האזוריות עולה במידה ניכרת על התמיכה הניתנת ליתר הרשויות המקומיות והעיריות, אף שבממוצע מעמדן החברתי-כלכלי עדיף.

לפיכך אנו ממליצים:

- לצמצם את מענק האיזון למועצות אזוריות ולהשתמש במקורות המתפנים להגדלת מענק האיזון לרשויות האחרות.

גורמים רבים רואים במיעוט ההכנסות הפוטנציאליות ברשויות החלשות בעיה המחייבת פתרון. כפועל יוצא הועלו רעיונות להקצאה מחודשת של הארנונה מעסקים. אחדים מציעים להקצות 20% מסך כל הארנונה הנגבית מעסקים בישראל על פי הרמה החברתית-כלכלית של היישוב. אחרים מציעים לשנות את גבולות הרשויות המקומיות בדרך שתתרום לצמצום האי-שוויון בהתפלגות ההכנסות מארנונה עסקית. להערכתנו, ההצעה השנייה קשה ליישום. ואילו ההצעה הראשונה אינה רצויה, בהכרח, משתי סיבות. ראשית, ההכנסות הגבוהות ביותר מארנונה מעסקים מתרכזות ביישובים שההכנסה לנפש של תושביהם היא בהכנסות הביניים, ולא בעשירונים העליונים. שנית, הצעה זו מקטינה את התחרות בין היישובים על משיכת עסקים.

2. מימון שירותים ממלכתיים

שירותי החינוך המסופקים על ידי הרשויות המקומיות ממומנים ברובם על ידי הממשלה ובחלקם ממקורותיהן העצמיים. ההוצאה הממשלתית לתלמיד ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים 5-10 גבוהה בהרבה מההוצאה לתלמיד ביישובים שרמתם החברתית-כלכלית היא 1-4. כמו כן, הפערים בעושרן היחסי של הרשויות המקומיות יוצרים פערים גדולים עוד יותר בסך ההוצאה לתלמיד, הן מהמקורות העצמיים של הרשויות הן באמצעות תשלומים של ההורים.

בסיכומו של דבר, לא רק שאין אפליה מתקנת אלא שסך התקציבים הציבוריים לחינוך מהגן ועד התיכון מעמיק את הפערים ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר.

לפיכך אנו ממליצים:

- **להקצות את התקציב הממשלתי ואת תקציב הרשויות המקומיות ממקורות עצמיים לחינוך על בסיס פרמטרים חברתיים-כלכליים של התלמידים, ברוח המלצות ועדת דברת.**

יישום המלצה זו לגבי תקציב החינוך הממומן מהמקורות העצמיים של הרשויות המקומיות יקטין את הפערים בין התלמידים בתוך היישוב. ואילו יישומה על התקציב הממשלתי יקטין את הפערים הן בתוך היישוב הן בין היישובים.

כשלושה רבעים מהוצאות שירותי הרווחה ממומנים על ידי הממשלה, אולם התמיכה הממשלתית מותנית בהשלמת המימון על ידי הרשות המקומית. לכאורה ההוצאה למטופל הייתה אמורה להיות שוויונית בכל הארץ. בפועל ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר, ההוצאה למטופל גדולה יותר. שתי סיבות חברו לתוצאה חמורה זו: הראשונה, הרשויות העניות אינן יכולות לממן את חלקן ולכן מפסידות את התמיכה הממשלתית; השנייה, הרשויות העניות עושות שימוש רב יותר בשירותים קהילתיים, שהם זולים יותר.

משרד מבקר המדינה המליץ 'לבחון את הצורך בשינוי שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה, לרבות הצורך במימון בשיעור פרוגרסיבי – לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית'. לדעתנו, השיטה הנוכחית אינה סבירה. לעומת זאת ביטול ההתניה לחלוטין עלול לגרום לירידת ההשתתפות של כל הרשויות בתקציב הרווחה. גם יצירת פרוגרסיביות בהשתתפות הממשלתית אינה רצויה. זו צריכה להיות אוניברסלית ומותנית רק במצבו של המטופל.

לפיכך אנו ממליצים:

- **לצמצם את ההתניה בין ההקצאה הממשלתית לרווחה לבין שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית. כלומר ההוצאה הממשלתית למטופל בש"ח תישאר אוניברסלית. אולם היא תותנה בהשתתפות הולכת וגדלה של הרשות המקומית ככל שהרמה החברתית-כלכלית של היישוב גבוהה יותר. שיעור ההשתתפות המרבי שבו תחויב הרשות המקומית יהיה 25%.**

3. איחוד רשויות מקומיות

ממצאי המחקר שלנו ושל אחרים מצביעים כי היתרונות לגודל ברשויות מקומות קטנים ומתמצים ביישובים שמספר תושביהם הוא עד כ-7,000 נפשות. יתרה מזו, ייתכן שהמדידה של היתרונות לגודל בישראל אינה נובעת מפונקציית הייצור של השירותים, אלא ממדיניות הממשלה. על פי נוסחת מענק האיזון, ככל שהיישוב קטן יותר, הוא נהנה מתמיכה גדולה יותר, ולכן סביר להניח שהוצאותיו לנפש תהיינה גדולות יותר. בכל מקרה, אם אנו מעוניינים לגרום לאיחוד יישובים קטנים, לא סביר להעניק תמריץ שגודלו עולה ככל שהיישוב קטן יותר. מדיניות זו עומדת בסתירה למדיניות משרד הפנים לאחד רשויות.

לפיכך אנו ממליצים:

- **לבטל את גורם הגודל בנוסחת מענק האיזון ולהשתמש בסכום שמתפנה להגדלת המשקל של הרמה החברתית-כלכלית של היישוב בחישוב מענק האיזון.**

מעבר לכך יש להותיר את ההחלטה אם להתאחד עם רשויות אחרות לתושבי הרשויות. יש לציין כי ב-2003 אוחדו בחקיקה 23 רשויות ל-11. אולם על פי בחינת בנק ישראל, האיחודים לא הביאו להתייעלות המצופה עד כה.

4. חיזוק היציבות הפוליטית

ממצאי המחקר מראים כי ככל שמפלגתו של ראש העירייה קטנה יותר, החוב יחסית להכנסה גדול יותר. כנראה משום שראש העירייה צריך לקנות את תמיכת שותפיו באמצעות הקצאות תקציביות ליעדים הקרובים ללבם של שותפיו. ככל שהוא נזקק לתמיכה של שותפים רבים יותר, סביר שהוצאות העיר תהיינה גדולות יותר. לפיכך אנו ממליצים:

- **לבחון מחדש את שיטת הבחירות ברשויות המקומיות במטרה לחזק את כוחו של ראש הרשות ולצמצם את מידת הפיצול בין המפלגות במועצה המקומית.**

5. שיפור היעילות ללא פגיעה בייצוגיות

ממצאי העבודה מורים כי המשבר ברשויות המקומיות נגרם בחלקו כתוצאה מניהול כושל של ראשי הרשויות המקומיות. כתוצאה מכך הוצע על ידי גורמים שונים לשנות את מאזן הכוחות בין ראש הרשות המקומית לבין הפקידות המקצועית במשרד. עד כה ראש הרשות הוא גם המבצע של מדינות הרשות. משרד הפנים יזם הצעה, שעברה בקריאה ראשונה בכנסת במרס 2007, שלפיה ראש הרשות המקומית יהיה אחראי שתפקידי העירייה ופעולותיה יבוצעו כראוי, אולם סמכות הביצוע תועבר למנכ"ל. כלומר ראש העירייה יעביר לסמכותו של המנכ"ל את הסמכויות הדרושות לניהול העירייה ועובדיה, כמו חתימה על הסכמים בשם העירייה, קבלת עובדים וקביעת שכרם, כלומר חלוקת עבודה המזכירה את זו השוררת בין שר לבין מנכ"ל במשרד ממשלתי. לדעתנו, אמנם הצעה זו תתרום לשיפור היעילות, אך היא פוגעת בייצוגיות מעבר לנדרש. יתרה מזו, הצעה זו פוגעת גם בייצוגיות של תושבי רשויות מקומיות המתפקדות כהלכה. אפשר להשיג שיפור ביעילות באמצעות פגיעה קטנה יותר בייצוגיות. מאז 2004 הגבירה הממשלה את השימוש בחשבים מלווים. הממצאים מורים כי פעולת החשבים הייתה אפקטיבית ותרמה לשיפור היעילות ברשויות המקומיות, ובייחוד באשר לניהול תקין של ההוצאות. העצמת השימוש בכלי זה תשפר מאוד את היעילות ברשויות המקומיות.

לפיכך אנו ממליצים:

- **להוריד את תנאי הסף למינוי חשב מלווה.**
- **נוסף על תפקידו הנוכחיים יהיה החשב המלווה אחראי לתחזית ההכנסות בתקציבה של הרשות המקומית.**

חלק מהגירעון של הרשויות המקומיות נוצר כתוצאה מכך שהממשלה העתיקה את גירעונה לרשויות המקומיות בשנת 2003. מהלך כזה התאפשר, בין היתר, משום שיעד הגירעון של הממשלה הוא

הגירעון של הממשלה הצרה בלבד. היה עדיף שהממשלה תתחייב ליעד גירעון של הממשלה הרחבה, קרי לרבות השלטון המקומי.

לפיכך אנו ממליצים:

- **הממשלה תציג בתקציב המדינה ובדברי ההסבר לו את השלכות פעולותיה על ההוצאות, ההכנסות והגירעון של הרשויות המקומיות.**

לוח נ-1

השפעת גודל אוכלוסיית היישוב על ההוצאה הכוללת לתושב

המקדם של לוג תושבי הרשות	מספר הרשויות המקומיות	הרשויות המקומיות שנכללו באמידה	רשויות שאוכלוסייתן מונה יותר מ-:
***-572	185	2,000	
***-380	171	3,000	
***-398	165	4,000	
** -271	157	5,000	
** -253	144	6,000	
-155	134	7,000	
-83	108	10,000	
-148	69	20,000	

הערות:

- א. אמידת היתרונות לגודל נעשתה כל פעם מחדש עבור קבוצת רשויות מקומיות אחרת לפי גודל אוכלוסייה.
- ב. המודל שנאמד כולל את המשתנים הבאים: לוג מספר תושבי הרשות; שכר ממוצע של תושבי הרשות ב-2003; שכר ממוצע בריבוע; משתני דמי לרשות יהודית, מוסלמית, נוצרית ודרוזית.
- ג. ** מובהק ברמה של 5%. *** מובהק ברמה של 1%.
- ד. מקור: בן בסט, דהן וריינגוורץ [בהכנה].

לוח נ-2

מידת שביעות הרצון מאזור המגורים לפי גודל אוכלוסיית היישוב

המשתנה המוסבר: האם המרואיין מרוצה או מרוצה מאוד מאזור המגורים

משתנה מסביר	המקדם	t סטטיסטי
קבוע	0.762***	(16.01)
אישה	0.005	(0.46)
ערבי	0.007	(0.38)
עולה חדש ¹	-0.049***	(-3.56)
הגדרה עצמית ליהודים: מסורתי לא דתי (מושמט)		
חרדי	0.104***	(3.97)
דתי	0.049**	(2.35)
מסורתי דתי	0.002	(0.1)
חילוני	0.0245*	(1.87)
מצב משפחתי: רווק (מושמט)		
נשוי	0.026	(1.56)
גרוש/פרוד	0.005	(0.22)
אלמן	0.032	(1.16)
גיל	-0.00556***	(-2.93)
גיל בריבוע	0.00008***	(4.34)
הכנסה חודשית ברטו (קבוצתי) ²	0.017***	(7.21)
שנות לימוד	0.0015	(1.17)
גודל יישוב שגרים בו יותר מ-200,000 תושבים (מושמט)		
100,000-200,000 תושבים	-0.0154	(-1.05)
50,000-100,000 תושבים	-0.040**	(-2.12)
2,000-50,000 תושבים	0.0210	(1.64)
פחות מ-2,000 תושבים	0.087***	(3.85)
גרים בשכירות בדירה הנוכחית ³	0.027**	(2.19)
מספר תצפיות ⁴	5969	
Adjusted R ²	0.0326	

* מובהק ברמה של 10%. ** מובהק ברמה של 5%. *** מובהק ברמה של 1%.

1. עולי שנת 1990 ואילך.

2. משתנה קבוצתי להכנסה לפי הפירוט הזה:

1 = 2,500 ש"ח או פחות	6 = 8,001-10,000 ש"ח
2 = 2,501-4,000 ש"ח	7 = 10,001-13,000 ש"ח
3 = 4,001-5,000 ש"ח	8 = 13,001-17,000 ש"ח
4 = 5,001-6,500 ש"ח	9 = 17,001-24,000 ש"ח
5 = 6,501-8,000 ש"ח	10 = יותר מ-24,000 ש"ח

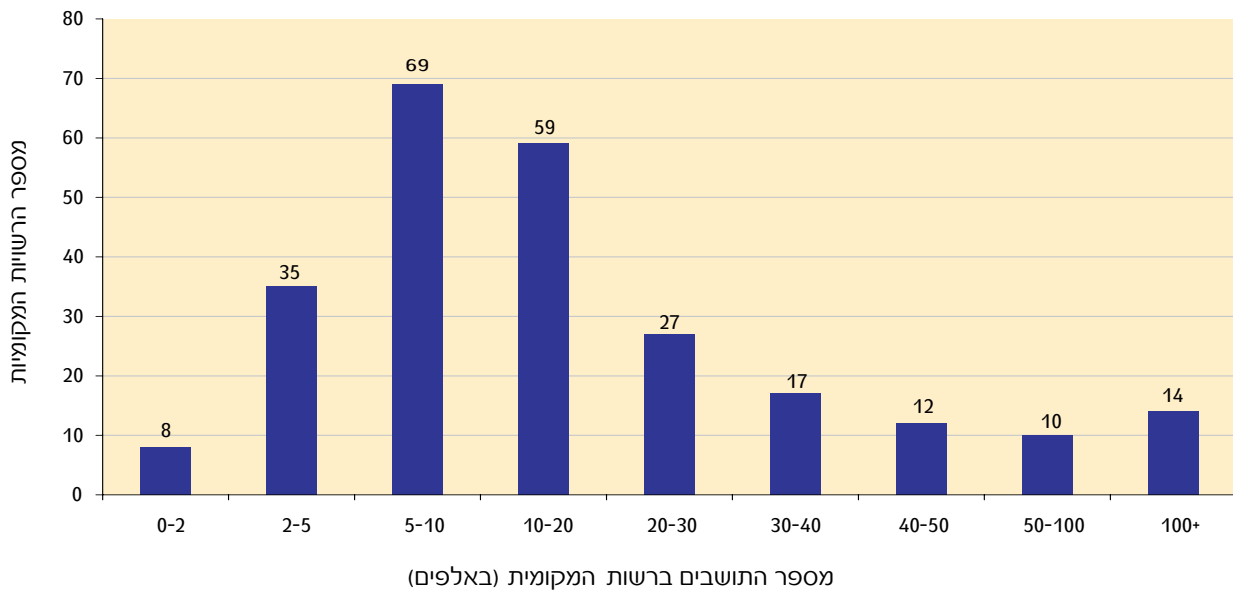
3. מושמט: הדירה שבה גרים היא בבעלותם.

הערה: מקובץ המקור נמחקו התצפיות האלה (מספר התצפיות שנמחקו בסוגריים): גיל שאינו ידוע (1); הגדרה עצמית מפורטת ליהודים שאינה ידועה (15); מצב משפחתי שאינו ידוע (1); שנת עלייה שאינה ידועה (2); בעלות 'אחרת'/לא ידועה על הדירה (המשתנה האחרון ברגרסיה) (495); מידע על הכנסת משק הבית (1,052).

מקור: עיבודי המחברים לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הסקר החברתי לשנת 2005**.

תרשים נ-1

התפלגות הרשויות המקומיות לפי גודל אוכלוסיית היישוב



הערה: הנתונים כוללים את המועצות האזוריות.

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הרשויות המקומיות בישראל 2006**.

רשימת המקורות

- בן-אליא, נחום, 2004. **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, אבי, ומומי דהן [בהכנה]. **זהות חברתית ושיעור ההצבעה**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, אבי, מומי דהן, ועדית סדן-סמט [בהכנה]. **תהליך התקצוב ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, אבי, מומי דהן, ויניב ריינגוורץ [בהכנה]. **הכלכלה הפוליטית של המשבר ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ברנדר עדי, 2003 (יוני). 'השפעת ביצועי התקציב על תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל, 1998-1999', **סקר בנק ישראל** 75: 113-136.
- דיסקין, אברהם (עורך), 2004. **תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות 2003**, עבור משרד הפנים, המפקח הארצי על הבחירות, הוצאת מגי.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הסקר החברתי לשנת 2005**.
- , **הרשויות המקומיות בישראל**, שנים שונות.
- , **ילדים בגני ילדים ובמעונות יום תשס"ה**.
- , **שנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות.
- טל אורי, 2008א. **ועדות ממונות (ועדות קרואות)**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- 2008ב. **חשב מלווה מטעם משרד הפנים: תיקוני חקיקה לשם הסדרת מינויו של חשב מלווה בתאגיד עירוני**.
- מבקר המדינה, 2006. **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**.
- מבקר המדינה, 2007. **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי: יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות לבין משרד הפנים**, עמ' 51.
- מבקר המדינה, 2007. **דוח 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005: ממצאי מעקב: תקצוב שירותי הרווחה לרשויות המקומיות – העדר שוויון**.
- משרד הפנים, האגף לביקורת בשלטון המקומי, **נתונים כספים מבוקרים**, שנים שונות.
- , **תמצית נתוני הדוחות הכספיים של עיריית נצרת ועיריית לוד 2001-2006**.
- משרד הפנים, **פרסום ברשומות, חשבים מלווים**, מהתאריכים: 13.8.2006, 1.11.2006, 10.1.2007.
- נבון, גיא, 2008. **ממצאים ראשוניים מ'איחוד הרשויות הגדול': ההתפתחויות הכלכליות של החודשים האחרונים**, מס' 120, ירושלים: בנק ישראל.
- סטקלוב, עודד, 2008. **על תקציבים, פיקוח ורשויות מקומיות: בחינת שינויים קצרי טווח בין השנים 2006 ו-2005**, עבודה לקבלת תואר מוסמך, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים: <http://public-policy.huji.ac.il/upload/oded1.pdf>
- פדר, חגי, 2007. **השפעת מאפיינים כלכליים, חברתיים ופוליטיים על שיעור גביית הארנונה ברשויות המקומיות בישראל**, נייר לדיון בבית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים.

- רזין, ערן, 1998. **פערים בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל, 1972-1995**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- 1999. **פערים תקציביים בין רשויות קטנות לגדולות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ערן, ועדי ברנדר, 2004. **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לחלשים**, נייר עמדה 55, צוות בראשות יעקב אפרתי, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- Brender, Adi, 2005. *Ethnic Segregation and the Quality of Local Government in the Minorities Localities: Local Tax Collection in the Israeli-Arab Municipalities as a Case Study*, Discussion Paper No. 05.01, Jerusalem: Bank of Israel Research Department.
- Joumard, Isabelle, and Per Mathis Kongsrud, 2003. *Fiscal Relations Across Government Levels*, Working Paper No. 375, OECD: Economics Department.
- Mouritzen, Poul Erik, 2007. *Reforming Local Government in Denmark: How and Why?*, Mún Local Studies, Centre for Local Innovation, Barcelona.
- Roubini, Nouriel, and Jeffery D. Sachs, 1989. 'Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Economies', *European Economic Review* 33: 903-938.
- Rubinfeld, Daniel L., 1987. 'The Economics of the Local Public Sector', in: Alan Auerbach and Martin Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. II, Amsterdam: North-Holland, pp.571-645.
- OECD/World Bank, 2003. *Results of the Survey on Budget Practices and Procedures, Part 6: Fiscal Relations Among Levels of Government*, Section 6.2: Revenues.