



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

25 ינואר 2022

חוות דעת

חיזוק האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות

אריאל פינקלשטיין ויובל יעקוב ברטוב

תקציר

האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות בישראל נמוכה מאוד בהשוואה לעולם המערבי. לאור זאת אנו מצייגים בחוות הדעת שלושה כיוונים כלליים של המלצות:

- **מיסוי**: יש לאפשר לרשויות המקומיות לקבוע את תעריפי הארנונה, כאשר השלטון המרכזי יקבע ויאכוף כללים אחידים ופשוטים למדידת שטחי המבנים.
- **תקצוב ממשלתי**: יש להגדיל את היקף התקצוב הממשלתי המועבר ככסף שאינו "צבוע" למטרות ספציפיות, וכן להגמיש את הייעוד של כספים ייעודיים.
- **הלוואות**: יש לאפשר לרשויות איתנות ויציבות ליטול הלוואות ללא צורך באישור הממשלה, בכפוף לנהלים ברורים שייקבעו בהיבט הפיננסי.

הקדמה

החלטה מספר 675 של הממשלה מיום 21.11.2021 הורתה על הקמת ועדה בין-משרדית והקמת צוות פנימי במשרד הפנים לגיבוש המלצות בדבר ביזור סמכויות והפחתת רגולציה עודפת לרשויות מקומיות. אחד הפרמטרים הבסיסיים לבחינת מידת האוטונומיה של גוף דמוקרטי הוא היכולת שלו לשלוט על ההכנסות שלו ועל השימוש בהן. בשל כך, בחוות דעת זו נבקש לבחון את האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות בישראל בכמה היבטים מרכזיים: מיסוי, תקצוב ממשלתי והלוואות, ולהציע כיוונים כלליים להמלצות.

1. אוטונומיה בתחום המיסוי

תמצית: השליטה של השלטון המרכזי בישראל על קביעת המס העירוני חריגה בהשוואה לדמוקרטיה אחרות, ופוגעת בערך הדמוקרטי של אוטונומיה במיסוי. כיום אין חשש רציני שקביעת התעריפים בידי הרשויות תביא לגירעונות, ומנגד מחקרים מראים שהיא מביאה ליעול עבודת הרשויות, אף החלשות שבהן. יש לאפשר לרשויות לקבוע את תעריף המס העירוני בכפוף לכללי מדידת שטח אחידים שיקבע השלטון המרכזי.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגיר לשעבר סלי מרידור

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

עמאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

פרופ' גרהרד קספר, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

אליז'ה אברמס, ארה"ב

שגיר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבוים, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

השופט טלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קולטר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

מר אבי ניסנקורן

פרופ' דניאל סטמון

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

המדד המרכזי לבחינת האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות הוא עד כמה יש להן שליטה על תעריפי המיסים שהן גובות מהתושבים. האוטונומיה בגביית המס נתפסת כערך דמוקרטי ראשון במעלה בעולם המערבי: האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, שעליה חתמו כמעט כל מדינות אירופה, קבעה כבר בשנת 1985 כעיקרון יסוד את הצורך לרשויות המקומיות "תהיינה הסמכות לקבוע את תעריפי המיסים בתחומן".¹ גם ה-OECD והאיחוד האירופי מגדירים את האוטונומיה של השלטון המקומי בגביית המס כערך דמוקרטי, ושניהם עורכים אחריו מעקב ומדידה (בצורות שונות) החל מאמצע שנות ה-90.² עיקרון זה מבוסס על התפיסה שמכיוון שנציגי השלטון המקומי מקבלים אחריות וסמכות כלפי התושבים והמרחב המקומי, חשוב שהם יוכלו להגיב להעדפות ולצרכים של הציבור המקומי על ידי היכולת להתאים את שיעורי המס המקומיים אליהם. לדעת חוקרי ה-OECD, על השלטון המרכזי לצמצם את מעורבותו במס העירוני רק לקביעת כללים ארציים בנוגע להערכת שווי נכס או להטבות מס.³

הממצאים של האיחוד האירופי וה-OECD מלמדים כי החל משנות ה-90 המדינות המפותחות מגדילות את מידת האוטונומיה הניתנת לרשויות המקומיות בתחומן בקביעת תעריפי המס.⁴ המגמה בישראל, לעומת זאת, הפוכה. תעריף הארנונה, המהווה בישראל את המרכיב המרכזי של מיסים עירוניים, נקבע בעבר על ידי הרשויות בהתאם למספר קריטריונים כלליים שנקבעו על ידי השלטון המרכזי. כחלק מתוכנית הייצוב של 1985 הגביל המחוקק את שיקול הדעת של הרשויות, כך שכיום לרשויות המקומיות יש יכולת מינימלית לקבוע את גובה הארנונה שתוטל בשטחן, והן נדרשות לפעול במתכונת של טייס אוטומטי על פי נוסחה מוגדרת. יתירה מכך, גם לשינויים בתוך המסגרת שנקבעה נדרשות הרשויות לבקש אישור חריג משר האוצר ושר הפנים, אך מרבית הבקשות אינן זוכות לאישור מלא. בשנים 2013-2018, מבין מאות בקשות שהוגשו למשרדי הפנים והאוצר לשינוי בתעריף הארנונה רק בשישה מקרים אושר יותר מ-50% מהשינוי המבוקש.⁶ על פי נתוני ה-OECD, 95% מהמיסוי העירוני בישראל נקבע בידי השלטון המרכזי, שיעור גבוה בפרט ניכר מאשר בשאר מדינות ה-OECD:⁷

¹ סעיף 9.3 לאמנה. התרגום שלנו.

² OECD (2021), **A Review of Local Government Finance in Israel: Reforming the Arnona System**, OECD Publishing, Paris, p. 69-70.

³ שם, עמ' 63.

⁴ Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). **Self-Rule Index for Local Authorities** (Release 1.0). Publications Office of the European Union, p.37.

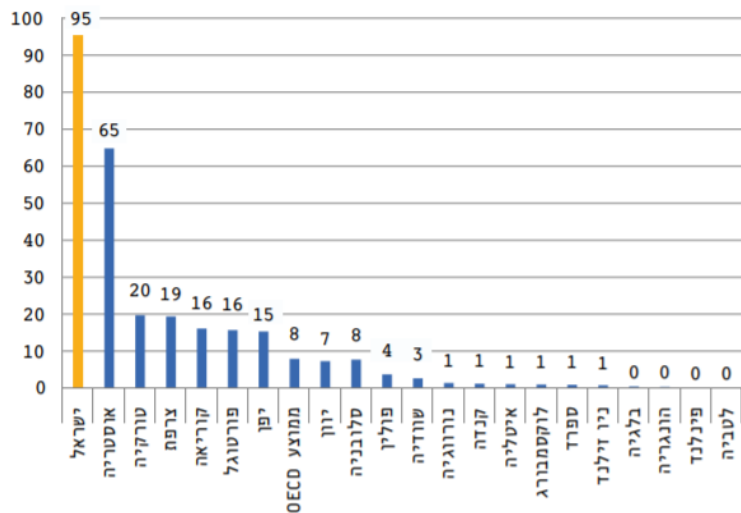
⁵ הגבלה זו הוסדרה מאוחר יותר בחקיקה משנת 1993 ובתקנות של שרי הפנים והאוצר שהותקנו מכוחה, ובהן נקבע שיעור מינימום ומקסימום של תעריפי ארנונה לפי 13 סיווגים של שימושים בנכס.

⁶ OECD (לעיל הערה 2), עמ' 40-41.

⁷ OECD (2020), **OECD Economic Surveys: Israel 2020**, OECD Publishing, Paris.



שיעור המיסוי של השלטון המקומי הנקבע על ידי השלטון המרכזי
בשנת 2014 (%)



למרות זאת, הרשויות המקומיות הצליחו לנכס לעצמן באופן עקיף מעט אוטונומיה בתחום המיסוי, תוך ניצול פרצות בחוק. מכיוון שהחוק לא מגדיר שיטת חישוב אחידה להיקף השטח הכלול בנכס מסוים, נוצרו ארבעה סוגים שונים של חישובים (ברוטו, נטו, ברוטו-ברוטו ונטו-נטו), שכל רשות בוחרת באיזה מהם להשתמש לצורך מדידת שטחי המבנים בתחומה. בנוסף, תקנות הארנונה קובעות 13 סיווגים עיקריים שעל בסיסם הרשויות נדרשות למסות שטחים ומבנים, אך הן מאפשרות לרשויות לקבוע סיווגים משניים. יש רשויות מקומיות שהוסיפו תת-סיווגים רבים, לעיתים באמצעות חלוקת שטח הרשות לאזורים, כך שבפועל ישנן רשויות שיש בהן מאות סיווגים, ובמקרים חריגים אף אלפי סיווגים.⁸

כפי שהראו מבקר המדינה וחוקרי ה-OECD, התנהלות זו פגמה באחד העקרונות המרכזיים בעולם המיסוי: פשטות ושקיפות. המצב החוקי בישראל יוצר עבור תושבים ועסקים רבים בלבול ואי-ודאות, וצורך מתמיד בהיועצות עם יועצי מס, ובהתדיינות משפטיות.⁹ בית המשפט העליון העיר על כך פעמים רבות, וכבר בשנת 2006 המליץ על תיקון החקיקה בנושא.¹⁰ גם טיוטה של דוח הוועדה הציבורית לרפורמה בארנונה שהוגשה למשרד הפנים בשנת 2015, הצביעה על כך שדיני הארנונה בישראל "אינם ברורים, אינם אחידים, חלקם אינם צודקים וחלקם אינו תואם עוד את המציאות המודרנית".¹¹ כפי שצינו חוקרי ה-OECD, "קשה למצוא הצדקה כלכלית לאפשר

⁸ ש.ם.

⁹ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, ירושלים, 2014, עמ' 3-49.

¹⁰ ע"א 10977/03 דור אנרגיה 1988 בע"מ נ' עיריית בני ברק.

¹¹ רינת בניטה, רשויות מקומיות בישראל: מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2015, עמ' 25.



שיקול דעת מקומי במתודולוגיה המשמשת למדידת גודל בסיס המס. השלטון המרכזי צריך לאמץ שיטה ארצית אחידה".¹²

יסודה של הרגולציה המחמירה שהשיתו הכנסת והממשלה על תעריפי המיסוי העירוני הוא במשבר האינפלציה של שנות ה-80 שהביא לרצון להגביל את סמכות הרשויות המקומיות להקטין את גירעונן באמצעות העלאת תעריפי הארנונה.¹³ מנגד, כיום נשמעים קולות הפוכים הטעונים כי אם תינתן לרשויות האפשרות לקבוע את תעריף הארנונה הן ייכנסו לגירעונות כספיים בשל הרצון שלהן להוריד את התעריפים כדי לרצות את התושבים. **אנו סבורים כי במציאות הנוכחית אין כל הצדקה להמשך השליטה הממשלתית על קביעת תעריפי הארנונה**, מה עוד שמשרד הפנים מפעיל מערך רגולטורי נפרד הנועד למנוע את כניסתן של רשויות מקומיות לגירעונות.

לאוטונומיה מקומית בתחום המיסוי יש גם יתרונות בנוגע לאפקטיביות של עבודת הרשויות, הנובעים מכך שתעריפי המיסים נקבעים בזיקה ישירה להעדפות של התושבים המקומיים. חוקרי ה-OECD טוענים כי אוטונומיה במיסוי העירוני גורמת לתושבים המקומיים להעריך את העלויות והתועלות של השירותים המקומיים ומאפשרת להם להשוות את ביצועי הרשות שלהם לשנים קודמות ולרשויות שכנות.¹⁴ אל מול החששות שאוטונומיית מיסוי תפגע ברשויות החלשות, הראו מחקרים של ה-OECD כי הגדלת האוטונומיה הפיננסית של רשויות חלשות במדינות שונות דווקא חיזקה אותן והביאה לשיפור היכולות הפיננסיות שלהן ולצמצום הפערים בין רשויות חזקות לחלשות. לאור זאת, ועל הרקע הפערים בין רשויות מקומיות בישראל, המליץ ה-OECD לישראל בשני דוחות מ-2020 ומ-2021 לקדם אוטונומיה בתחום המיסוי בשלטון המקומי.

המלצות

לסוגיית המיסוי העירוני ישנם היבטים נוספים שנוגעים רק באופן חלקי לשאלת האוטונומיה, ובהם ההשפעה של מבנה הארנונה על שוק הדיור והיבטים של צדק חלוקתי.¹⁵ בשל כך, ובשל מורכבות הנושא, איננו מתיימרים להמליץ להלן על הפרטים המדויקים של הרפורמה הנדרשת, אלא לשרטט בקווים כלליים את המלצות המדיניות, ברוח המלצות חוקרי ה-OECD למדינת ישראל:

- **חיזוק האוטונומיה:** יש לשנות את החוק ולאפשר לרשויות המקומיות לקבוע בעצמן את תעריפי הארנונה על מבנים שונים בתחומן, ולבטל את הפיקוח הקיים של השלטון המרכזי בנושא התעריפים.
- **תפקיד הממשלה:** על השלטון המרכזי לקבוע כללים אחידים ופשוטים לחישוב מדידת שטחי המבנים לצורך תשלום המס ולהמשיך בקביעת מדיניות הנחות.

¹² OECD (לעיל הערה 2), עמ' 97. התרגום שלנו.

¹³ טל מופקדי ורועי שלם, **רפורמה במימון הרשויות המקומיות**, הרצליה: מכון אהרן למדיניות כלכלית, 2018, עמ' 14-15.

¹⁴ OECD (לעיל הערה 2), עמ' 99.

¹⁵ אריאל פינקלשטיין, **השלטון המקומי בישראל | רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 48-52.

2. התקצוב הממשלתי לרשויות

תמצית: העברות תקציביות מהממשלה הן מקור הכנסה מרכזי של הרשויות המקומיות, וככל שיותר העברות הן ייעודיות ("צבועות") הדבר מגביל את האוטונומיה של הרשויות. בהשוואה לדמוקרטיה אחרות, בישראל יש שיעור נמוך מאוד של העברות לא ייעודיות (14.5%). יש לשנות זאת באמצעות עיגון בחקיקה של העברת מענק האיזון; הגדלת התקציב הלא ייעודי לרשויות; והגמשת השימוש בתקציבים המועברים באופן ייעודי.

מלבד מיסים ואגרות, מקור ההכנסה המרכזי של הרשויות המקומיות הוא העברות תקציביות מהממשלה. למבנה ההכנסות חשיבות אקוטית למידת האוטונומיה של השלטון המקומי, מכיוון שהוא משפיע על היכולת של הרשויות לפעול כראות עיניהן. השימוש בהכנסות ממיסים נעשה על פי שיקול דעתה של הרשות המקומית, בעוד שלהכנסות המגיעות מהממשלה יש במקרים רבים ייעוד ספציפי שנקבע מראש. שיעור ההכנסות של השלטון האזורי והמקומי מהעברות מהממשלה (תקציב רגיל ובלתי רגיל) ב-26 מדינות ה-OECD הלא פדרליות עומד על 49%, קרוב מאוד לשיעור זה בישראל (48%).¹⁶

העברות מהממשלה שאינן ייעודיות/מותנות/"צבועות" מגבירות את האוטונומיה של הרשויות. בהתאם לכך, באמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי נקבע כי "ככל שניתן, מענקים לרשויות מקומיות לא יהיו מיועדים למימון פרויקטים ספציפיים. העברת תקציביות לא יבטלו את החופש הבסיסי של הרשויות המקומיות להפעיל שיקול דעת ולהתוות מדיניות במסגרת תחום השיפוט שלהן".¹⁷

בישראל ניתן למצוא פער משמעותי במבנה ההכנסות בין רשויות: ברשויות שיש להן שטחי מסחר רחבים ושיעור גבוה של תושבים בעלי אמצעים (בעיקר רשויות גדולות במרכז הארץ ומועצות אזוריות) שיעור ניכר מההכנסות מגיע ממיסים ואגרות, ואילו ברשויות עם מעט שטחי מסחר בדירוג כלכלי-חברתי נמוך (מרבית הרשויות הערביות, החרדיות והפריפריאליות), ההכנסות מבוססות בעיקר על העברות מהממשלה. הדבר מייצר הבדלי האוטונומיה משמעותיים בין הרשויות בישראל.

ניתוח הדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2018 מלמד כי מבין 28 מיליארד ש"ח שהעבירה הממשלה לרשויות בשנה זו במסגרת התקציב הרגיל, מרבית הכסף יועד לתחומים ספציפיים (בעיקר חינוך ורווחה) ורק 5 מיליארד ש"ח, המהווים 17.9%, היו העברות שאינן ייעודיות. בתוספת של 6.5 מיליארד ש"ח של העברות ממשלתיות לתקציב הבלתי רגיל, שהוא בהגדרתו תקציב ייעודי, עולה כי רק 14.5% מהעברות הממשלה אינן ייעודיות.

¹⁶ OECD (לעיל הערה 2), עמ' 47-48.

מחקר של האיחוד האירופי הציג השוואה בנושא זה בין 39 מדינות באירופה (28 מדינות האיחוד האירופי ו-11 מדינות נוספות), תוך חלוקה לארבע קטגוריות (מדינת ישראל לא נכללה במחקר, אך הוספה על ידינו):¹⁸

המדינות	שיעור ההעברות הלא ייעודיות
שבדיה, דנמרק, צרפת, לוקסמבורג, נורבגיה, פורטוגל, טורקיה, מלטה, פינלנד, סרביה	בין 80% ל-100%
איסלנד, ליכטנשטיין, אוסטריה, ספרד, יוון, פולין, בריטניה, גרמניה, לטביה, צ'כיה, איטליה, קרואטיה, הולנד	בין 60% ל-80%
קפריסין, ליטא, רומניה, בלגיה, אלבניה, שוויץ, גאורגיה	בין 40% ל-60%
ישראל , הונגריה, אסטוניה, אירלנד, בולגריה, אוקראינה, סלובקיה, מקדוניה, סלובניה, מולדובה	בין 0% ל-40%

בשונה מישראל, במרבית מדינות אירופה, ובפרט מערב אירופה, רוב ההעברות התקציביות מהממשלה לרשויות המקומיות אינן העברות ייעודיות לתחומים ספציפיים.

המלצות

שינוי המצב דורש רפורמת עומק במבנה השלטון בישראל החורג ממסגרת חוות דעת זו, ולפיכך נתמקד להלן בהצגת כמה המלצות פשוטות יותר להרחבת האוטונומיה של הרשויות המקומיות בתחום זה:

הקצאת מלוא התקציב הלא ייעודי: מענק האיזון הוא מענק לא ייעודי שמעביר משרד הפנים לרשויות מקומיות עם הכנסות פוטנציאליות נמוכות, שנועד לאפשר להן לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים ברמה מינימלית נאותה. המענק נקבע על פי נוסחה שגיבשה ועדה ממשלתית, אך מזה שנים הממשלה מחליטה באופן מודע שלא להעביר את כלל התקציב. בעשור האחרון הועבר בכל שנה שיעור של בין 80% ל-90% מסך המענק,¹⁹ ובשנת 2019 הועברו 3.26 מיליארד ש"ח, המהווים 86.2% מסכום המענק לפי הנוסחה.²⁰ מצב זה אינו סביר ויש לתקנו באמצעות חקיקה ראשית המחייבת את הממשלה להעביר לרשויות את מלוא התקציב שנקבע על ידה שדרוש להן על מנת להעניק שירותים נאותים.

הגדלת התקציב הלא ייעודי: מרכז השלטון המקומי טוען מזה שנים רבות שנוסחת מענק האיזון כשלעצמה מעריכה בחסר את הצרכים הממשיים של הרשויות, וטענה זו מקובלת גם על משרד הפנים.²¹ על רקע השיעור הגבוה של תקציבים ייעודיים שמעבירים משרדי ממשלה לרשויות המקומיות, שרבים מהם הם תקציבי פיתוח תוספתיים שאינם

¹⁸ לעיל הערה 4.

¹⁹ תמיר אגמון, ניתוח מענקי האיזון ברשויות המקומיות בשנים 2014–2015, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2016, עמ' 3.

²⁰ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021, ירושלים: 2021, עמ' 219.

²¹ שם, עמ' 219.

בבסיס התקציב (ובפרט בקולות קוראים), מוצע לבחון מנגנון הדרגתי של הסבת חלק מתקציבים אלו לתקציבים שיועברו לרשויות כהעברות לא ייעודיות, גם אם לא בהכרח בבסיס התקציב.

הגמשת השימוש בתקציב הייעודי: גם בתקציב ייעודי המועבר לרשויות קיימות מספר רמות של התניות ספציפיות לשימוש. משיחות עם גורמים בשלטון המקומי, וכן מדוח מבקר המדינה,²² עולה כי במקרים רבים משרדי ממשלה מחליטים על העברות תקציבית וקולות קוראים למטרות ספציפיות מדי באופן שאינו תואם לצרכי הרשויות. הדבר גורם לאי ניצול מיטבי של התקציב ולעתים אף לאי מימושו בידי הרשויות. בהקשר זה מוצע לפעול מול משרדי ממשלה להגמשת השימוש בתקציבים הייעודיים שהם מעבירים לרשויות. כדוגמה לכך ניתן להביא את הפיילוט הנוכחי שעורך משרד הרווחה: עד השנה הגדיר המשרד לרשויות את חלוקת התקציב לאזרחים ותיקים על בסיס 16 תחומי פעילות ממומנים לפי סעיפים, ואילו כיום הוא מעביר את התקציב לרשויות בסעיף תקציבי אחד ומאפשר להן לקבוע את החלוקה בין התחומים השונים באופן עצמאי.²³

3. נטילת הלוואות

תמצית: הרשויות בישראל נדרשות לקבל אישור מהשלטון המרכזי לנטילת הלוואות, בעוד שבדמוקרטיה רבות אין דרישה כזאת. יש לאפשר לרשויות איתנות ויציבות ליטול הלוואות ללא צורך באישור, בכפוף לעמידה בנהלים כלליים בתחום הפיננסי.

היבט משמעותי נוסף שבו נמדדת האוטונומיה הפיננסית של רשויות מקומיות הוא נטילת הלוואות. סעיף 9.8 לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי מעגן את זכותן של רשויות מקומיות ליטול הלוואות כאחד מעקרונות האוטונומיה הפיננסית (בכפוף למגבלות שייקבעו בחקיקה). גם מחקרים של הבנק העולמי²⁴ והאיחוד האירופי²⁵ שעסקו בהשוואה בין מידת האוטונומיה של רשויות מקומיות במדינות שונות בחנו את מידת האוטונומיה בנטילת הלוואות. לנטילת הלוואות תפקיד חשוב ביכולת של הרשויות לבצע פרויקטים ומיזמים ארוכי טווח, בדרך כלל בתחומי הפיתוח והתשתיות. מנגד, הסתכמות יתר על הלוואות עלולה להביא לכדי גירעונות כספיים ופגיעה באיתנות הפיננסית.

²² מבקר המדינה, דוח שנתי 70 לשנת 2019 ולחשבונית שנת הכספים 2018, ירושלים: 2020, עמ' 1458.

²³ לפירוט על הפיילוט: מירב ארלוזורוב, "הפיילוט הנועז של משרד הרווחה יכול לשנות את פני השירותים הממשלתיים", דה-מרקר, 4.1.2022.

²⁴ Ivanyna, Maksym, and Anwar Shah (2013). **How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization: Policy Research Working Paper 6138**, World Bank.

²⁵ לעיל הערה 4.

מרבית ההלוואות של הרשויות המקומיות בישראל הן הלוואות לצרכי פיתוח (66%) והיתר לצורך מחזור הלוואות (12%), כיסוי גירעון (12%) וסיבות אחרות.²⁶ החקיקה²⁷ בישראל מגבילה את היכולת של הרשויות ליטול בשוק הפרטי הלוואות לטווח ארוך (למעלה משנה),²⁸ ומחייבת אותן לקבל היתר לכך ממושרדי הפנים והאוצר.

מבט משווה

האיחוד האירופי מסווג את מידת האוטונומיה של רשויות מקומיות ליטול הלוואות על בסיס השאלות האם מוטלות עליהן מגבלות בנושא והאם הן נדרשות לקבלת אישור מהשלטון המרכזי בטרם נטילת הלוואה. מחקר שביצע האיחוד האירופי הציג השוואה בנושא בין 39 מדינות (28 מדינות האיחוד האירופי ו-11 מדינות נוספות. מדינת ישראל לא נכללה במחקר, אך הוספה על ידינו).²⁹

המדינות	המדינות ביחס להלוואות
אוקראינה	הרשויות המקומיות לא רשאיות ללוות
אוסטריה, איטליה, אירלנד, אלבניה, בריטניה, גאורגיה, דנמרק, הונגריה, טורקיה, ישראל, לוקסמבורג, לטביה, מולדובה, מלטה, מקדוניה, סלובניה, קפריסין, רומניה	רשויות מקומיות רשאיות ללוות באישור מוקדם תחת מגבלה אחת או יותר
איסלנד, אסטוניה, בולגריה, בלגיה, גרמניה, הולנד, יוון, ליטא, נורבגיה, סלובקיה, ספרד, סרביה, פולין, פורטוגל, פינלנד, צרפת, קרואטיה, שוויץ	רשויות מקומיות רשאיות ללוות ללא אישור מוקדם תחת מגבלה אחת או יותר
ליכטנשטיין, צ'כיה, שבדיה	רשויות מקומיות רשאיות ללוות ללא צורך באישור וללא מגבלות

ישנן מעט מדינות שבהן אסור לרשויות ליטול הלוואות או שהן רשאיות לעשות זאת ללא כל פיקוח. במרבית המדינות יש מודל ביניים: ב-18 מדינות, רובן במערב אירופה, רשאיות הרשויות ללוות **ללא אישור מוקדם** מהשלטון המרכזי, בכפוף למגבלה אחת או יותר, וב-17 מדינות, רובן מזרח אירופאיות, רשאיות הרשויות המקומיות ללוות באישור מוקדם בכפוף למגבלה אחת או יותר, וכך הדבר גם בישראל.

במדינות שונות ישנם סוגים שונים של מגבלות שנקבעות בהלים על נטילת הלוואות: למשל, נהלים הקובעים כי לא תותר הלוואה לכיסוי גירעונות שוטפים או הגבלת נטילת הלוואות לצורך תחומים ספציפיים בלבד.

המצב בישראל

משרד הפנים בישראל עובד על פי נוהל פנימי שאינו מפורסם לרשויות, כך שלמעשה לא קיימים בישראל הסדרים ברורים בנושא זה. בתגובה לביקורת שהעביר מבקר המדינה על התנהלות זו טען משרד הפנים כי "בקשה להלוואה של רשות מקומית היא מקרה

²⁶ מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013**, ירושלים, 2013, עמ' 198.
²⁷ סעיפים 45א', 45ב' ו-46(ב) לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985; סעיף 201 לפקודת העיריות; סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

²⁸ הנהל בנוגע להלוואות לזמן קצר שונה, אך חשיבותו פחותה ולכן הוא לא נידון במסמך זה.

²⁹ לעיל הערה 4.

פרטני שיש לבחון אותו לגופו ורק על פיו ניתן לגבש ההחלטה הסופית באשר לאישור או אי אישור ההלוואה המבוקשת. לכן במקרה זה נוהל אישור מפורט אינו מתאים ולא יאפשר למשרד לפעול כראוי.³⁰ למעשה, משיחות שערכנו עם גזברים עולה כי במקרים רבים הלוואות מאושרות על בסיס טיב יחסי אמון בין משרד הפנים ובין הרשות המקומית.

בשנת 2014 עבר תיקון חקיקה לפקודת העיריות (סעיף 232) הקובע כי בכפוף לעמידתה בתנאים פיננסיים מסוימים רשות מקומית תיחשב "רשות איתנה" ותהיה זכאית להקלות רגולטוריות-פיננסיות, ובנוסף נהלים פנימיים של משרד הפנים קבעו תנאים פיננסיים מקלים יותר שרשות העומדת בהם תוגדר כ"רשות יציבה" ותזכה להקלות רגולטוריות-פיננסיות.³¹ נכון לשנת 2021, ישנן 36 רשויות מקומיות איתנות ו-52 רשויות מקומיות יציבות. **למרות שהתנאים הפיננסיים המהווים קריטריון להיכנס לקטגוריות רשות איתנה או יציבה כוללים התייחסות להתנהלות הרשות המקומית בנושא ההלוואות, בהקלות הרגולטוריות הניתנות לרשויות אלו לא נכללות הקלות הנוגעות להלוואות.**

האם יש סיבה לחשוש מנטילת הלוואות על ידי הרשויות המקומיות?

הסיבה לפיקוח ההדוק בישראל על נטילת הלוואות של רשויות מקומיות היא הסיכון כי נטילת הלוואות באופן לא מבוקר ופירעון ללא התחשבות ביכולתן הכספית של הרשות המקומית עלולים להביא להידרדרותן הכספית של הרשויות המקומיות ולפגוע במתן שירותים לתושבים. לאור זאת מתבקש לבחון את התנהלות הרשויות המקומיות בתחום זה, ובפרט בחלוקה לסוגים שונים של רשויות. נהוג לבחון את התנהלות הרשויות המקומיות בתחום ההלוואות באמצעות בדיקת היחס בין יתרת הכסף שעל הרשות לשלם בגין הלוואות ובין סך הכנסותיה השנתית (בתקציב הרגיל), נתון המכונה גם בשם שיעור עומס המלוות. לפי מבקר המדינה, מדד זה מאפשר להעריך את איתנותה הפיננסית של הרשות המקומית ואת יכולתה לפרוע את התחייבויותיה.

בחינה של נתוני הדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות לאורך השנים מצביעה על ירידה הדרגתית ועקבית בשיעור ההתחייבות של הרשויות עבור הלוואות מסך התקציב שלהם: בשנת 2013 שיעור זה עמד 25% ואילו בשנת 2019 הוא ירד ל-17%, המהווים 15.2 מיליארד ש"ח. ניתן ללמוד מכך, כי מצד אחד הרשויות המקומיות מסתמכות בפעילותן באופן ניכר על הלוואות, אך מאידך הן מקטינות את עומס פירעון המלוות שלהן לאורך השנים, דבר אשר יכול להעיד על התנהלות פיננסית נכונה. בחלוקה לסוגי רשויות, שיעור עומס המלוות של הרשויות האיתנות הוא הנמוך ביותר ועמד בשנת 2019 על 14%, לעומת 18% ברשויות יציבות ובשאר הרשויות. עם זאת, ועל אף שישנן רק 36 רשויות איתנות (המהוות 14% מהרשויות בישראל), היקף ההלוואות שנטלו הרשויות האיתנות מהווה 41% מהיקף סכומי ההלוואות שנטלו הרשויות המקומיות. הסיבה לכך היא העובדה שרוב הרשויות הגדולות (מבחינת תושבים) והחזקות הן רשויות איתנות.

³⁰ מבקר המדינה (לעיל הערה 27), עמ' 205.

³¹ סיון להבי וגל-הגית רומנו, **כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל**, ירושלים: משרד הפנים, 2016, עמ' 39-42.

מבקר המדינה הצביע בשנת 2014 על ליקויים רבים בנטילת הלוואות על ידי רשויות ועל חוסר התוחלת של הפיקוח הממשלתי. עם זאת, בולט כי רוב הרשויות שנידונו בדוח אינן מצויות בקטגוריות של רשויות איתנות או יציבות.

המלצות

בהתאם לממצאים אלו אנו מבקשים לקדם שתי המלצות בתחום ההלוואות:

ראשית, מוצע להעניק לרשויות מקומיות איתנות ויציבות הקלות רגולטוריות בתחום נטילת הלוואות, שהעיקרית שבהן היא מתן אפשרות ליטול הלוואה ללא צורך באישור מוקדם מהשלטון המרכזי, בכפוף למגבלות שייקבעו בנהלים, כפי שמקובל מרבית מדינות מערב אירופה. מהלך זה יאפשר חופש פעולה ברוב ההלוואות הנלקחות על ידי רשויות, ומאידך יאפשר למשרד הפנים להתמקד בפיקוח על נטילת הלוואות בקרב הרשויות המועדות לבעיות בנושא זה.

שנית, מוצע לקבוע נהלים ברורים בנוגע לנטילת הלוואות שעל הרשויות לעמוד בהן, תוך צמצום שיקול הדעת של השלטון המרכזי בהחלטה על אישור הלוואה. אנו סבורים כי בנהלים אלו יש לקבוע שתפקידו של השלטון המרכזי איננו לבחון את כדאיות ההלוואה, סוגיה שהיא אמורפית מיסודה, אלא להתמקד בהיבטים חוקיים פורמליים כדוגמת שיעור עומס פרעון המלוות וגובה הגירעון המצטבר של הרשות.

סיכום

יישום ההמלצות לחיזוק האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות שהוצגו במסמך יהווה צעד חשוב ומתבקש שיתאים את הנעשה בישראל לנורמות הנהוגות בעולם הדמוקרטי. צעד זה יתרום לדמוקרטיזציה של השלטון המקומי ולשיפור השירותים לתושבים, ונראה שאין חשש שהוא יערער את מצבן הפיננסי של הרשויות.

על החתום,

יובל יעקוב ברטוב

פרויקט שלטון מקומי

המכון הישראלי לדמוקרטיה

אריאל פינקלשטיין,

ראש פרויקט שלטון מקומי

המכון הישראלי לדמוקרטיה